

Monika Senghaas

Die Territorialisierung sozialer Sicherung

Raum, Identität und Sozialpolitik
in der Habsburgermonarchie



Springer VS

Die Territorialisierung sozialer Sicherung

Monika Senghaas

Die Territorialisierung sozialer Sicherung

Raum, Identität und Sozialpolitik
in der Habsburgermonarchie

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Georg Vobruba

Monika Senghaas
Leipzig, Deutschland

Dissertation, Universität Leipzig, 2013

ISBN 978-3-658-08412-7 ISBN 978-3-658-08413-4 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-08413-4

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Geleitwort

Für moderne Sozialpolitik ist ihr Bezug auf politische Territorien essentiell. Das war im 20. Jahrhundert zu selbstverständlich, um Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung und Reflexion zu werden. Erst die Transnationalisierungsprozesse der jüngsten Vergangenheit und vor allem die Europäische Integration haben dem territorialen Bezug von sozialer Sicherung die Selbstverständlichkeit genommen und seine konstitutive Bedeutung für die Entwicklung von Sozialpolitik augenfällig gemacht. Diese Konstellation nimmt Monika Senghaas in dem Buch auf und leistet damit für ihr Verständnis einen wichtigen Beitrag.

Die Autorin entwickelt den Ausgangspunkt ihrer Argumentation, indem sie in die beiden zentralen Themenfelder, Sozialpolitik und Nation einführt. Dann nimmt sie die wenigen vorhandenen Untersuchungen zum Zusammenhang von (kollektiven) Identitäten und Sozialpolitik auf, in der systematischen Absicht, "die räumliche Dimension der Wechselwirkungen zwischen Identitäten und Sozialpolitik" (S. 45) ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken; denn dazu gibt es – trotz der offensichtlichen historischen Gleichzeitigkeit der Entwicklung von staatlicher Sozialpolitik und nationaler Identitätsbildung – kaum Untersuchungen. Der analytische Rahmen der Untersuchung wird einerseits aus Theorieangeboten zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und andererseits aus Ansätzen zum Raumbezug von Politik entwickelt. Dies führt zu einem an Rokkan und Marshall angelehnten Verständnis der Konstitution von Wohlfahrtsstaaten. Daran anschließend geht es um die territoriale Dimension sozialer Beziehungen, für die Wohlfahrtsstaaten den Rahmen abgeben und insbesondere um die Frage, in welcher Weise sozialpolitische Raumbezüge einerseits Interessen formen und andererseits selbst Gegenstand von Interessenartikulationen werden.

Die Habsburger-Monarchie, mit ihren komplexen Verschachtelungen von politischen Räumen, Nationen und Sozialpolitik ist ideal geeignet, um das Wechselverhältnis von politischer Nationenbildung und Sozialstaatsentwicklung zu analysieren. Ins Zentrum ihrer historisch-rekonstruktiven Analyse

stellt Monika Senghaas in höchste anregender Weise zwei Argumente: Aus der gesteigerten Mobilität und der Definition von Ortsansässigen gemäß dem Heimatprinzip ergaben sich absurde Verhältnisse zwischen „Einheimischen“ und „Zugezogenen“ insbesondere in Gemeinden mit aufstrebender Industrie. Daraus folgte zum einen, dass spätestens in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts das Heimatprinzip, nach dem die (vorstaatliche) kommunale Armenfürsorge organisiert war, mit der neuen Mobilität der Arbeiter kollidierte. Dies führte zu neuen sozialen Problemlagen und sozialpolitischem Interventionsbedarf. Und zum anderen stand das Heimatprinzip gegen die neuen Anforderungen der sich entwickelnden kapitalistisch-industriellen Ökonomie. Daraus ergab sich ein modernisierungspolitisches Argument für die politische Neufassung des territorialen Rahmens sozialpolitischer Problemdefinitionen und der sozialpolitisch Berechtigten. Der Eintritt des Staates als Adressat sozialpolitischer Ansprüche erweitert den sozialpolitischen Zugehörigkeitsraum von Kommune auf Nation und trägt damit zu ihrer Konsolidierung als dominante politische Form bei.

Monika Senghaas führt diesen entscheidenden Punkt empirisch aus anhand einer Darstellung der politischen Diskussion und Durchsetzung des Territorialitätsprinzips für die soziale Sicherung, hinsichtlich Mitgliedschaft und Leistungsbezug. Diese Rekonstruktion der Entwicklung des Raumbezugs sozialer Sicherung ist eine sozialwissenschaftliche Innovation und ein wichtiger Beitrag zur Soziologie der Sozialpolitik; zum einen, weil eine solche, sich eng an das historisch-empirische Material haltende, Darstellung bisher nicht vorlag, zum anderen, weil sich hier Anknüpfungspunkte für weiter gehende Untersuchungen von Transnationalisierungstendenzen der Sozialpolitik, insbesondere im Kontext der Europäischen Integration, ergeben.

Monika Senghaas erschließt der sozialwissenschaftlichen Sozialpolitikforschung die Kategorie Raum, stellt sie in einen konflikttheoretischen Rahmen und bietet eine davon angeleitete historisch-empirische Untersuchung. Sie verknüpft die aktuelle sozialpolitische Theoriediskussion mit interessantem historischem Quellenmaterial – und das auch noch an einem komplexen Fall zwischen nationenbezogener und transnationaler Raumbildung.

Ich kann allen Interessierten nur empfehlen, sich auf diese theoretisch anspruchsvolle und empirisch gehaltvolle Untersuchung einzulassen.

Georg Vobruba

Danksagung

Dieses Buch ist eine überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die im Kontext der Nachwuchsforschergruppe „Sozialraum Europa“, gefördert durch die Volkswagenstiftung, an der Universität Leipzig entstanden ist. Ich danke der Leiterin der Forschungsgruppe, Dr. Monika Eigmüller, sowie Professor Georg Vobruba (Universität Leipzig) und Professor Josef Ehmer (Universität Wien), die mir fachlich zur Seite standen, wichtige Impulse gaben und sich viel Zeit genommen haben, meine Forschung zu unterstützen.

Forschungsaufenthalte in Wien und Prag wurden durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst und die Deutsch-Tschechische und Deutsch-Slowakische Historikerkommission ermöglicht. Die Abschlussphase wurde durch ein Stipendium des Leibniz-Instituts für Europäische Geschichte gefördert.

Freunde, Kollegen und meine Familie haben meine Arbeit begleitet und auf unterschiedliche Weise unterstützt. Ihre Nachfragen und Hinweise, ihre Aufmunterungen und ihre Geduld haben dazu beigetragen, dass dieses Buch entstanden ist. Ohne alle namentlich zu nennen, möchte ich Euch an dieser Stelle ganz herzlich danken.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
1 Einleitung.....	17
2 Die Entstehung des Sozialstaats im Kontext von Staats- und Nationenbildung	25
2.1 Von den Frühformen sozialer Sicherung zur Konstitution staatlicher Sozialpolitik.....	27
2.2 Nationsbildung und nationale Identität.....	32
2.3 Stand der Forschung.....	37
2.3.1 Sozialpolitik und Nationalstaat	38
2.3.2 Sozialpolitik und kollektive Identitäten	40
2.3.3 Sozialpolitik, Identität und Territorium.....	43
2.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	45
3 Analytischer Rahmen	49
3.1 Die Konstitutionsbedingungen des Wohlfahrtsstaats	49
3.1.1 Ökonomische Rahmenbedingungen.....	50
3.1.2 Akteure	53
3.1.3 Interessen	56
3.1.4 Zwischenfazit.....	59
3.2 Der Raumbezug politischer und gesellschaftlicher Prozesse	60
3.2.1 Die Territorialisierung des Politischen im Prozess der Staatsbildung.....	60
3.2.2 Grenzbildung und Strukturierung des politischen Raums	61
3.2.3 Der Raum als Rahmen und Ergebnis sozialer Prozesse.....	66

3.3	Die Raumdimension der Entstehung des Wohlfahrtsstaats.....	69
3.3.1	Grenzbildung und Institutionalisierung sozialer Rechte	70
3.3.2	Raum und soziale Beziehungen im Wohlfahrtsstaat	73
3.3.3	Raumbezogene Interessen und die Konstitution des Sozialstaats	75
3.4	Methodische Vorüberlegungen und Auswahl der Quellen	76
4	Soziale Sicherung in Cisleithanien 1880 – 1918	79
4.1	Der Kontext der sozialpolitischen Entwicklung.....	81
4.1.1	Die ökonomischen Rahmenbedingungen.....	81
4.1.2	Das politische System.....	83
4.2	Die Konstitution eines gesamtstaatlichen Systems der sozialen Sicherung in den 1880er-Jahren.....	84
4.2.1	Die Unfall- und Krankenversicherung	85
4.2.2	Staatliche Eliten und das Interesse des Staates an sich selbst..	95
4.2.3	Konflikte um die Mitgliedschaft im Parlament	99
4.2.4	Kritik aus den Reihen der Arbeiterschaft.....	105
4.2.5	Ökonomische Interessen im Gesetzgebungsprozess.....	109
4.2.6	Die Versicherungsträger als Interessengruppe.....	113
4.3	Reform und Ausbau der sozialen Sicherungssysteme.....	117
4.3.1	Die Pensionsversicherung für Angestellte	119
4.3.2	Das Projekt einer Alters- und Invaliditätsversicherung.....	121
4.3.3	Politische Eliten und eine zentralstaatliche Sozialpolitik	123
4.3.4	Parteien als sozialpolitische Akteure.....	126
4.3.5	Die Interessen von Arbeit und Kapital	130
4.3.6	Die Entstehung einer sozialpolitischen Interessensphäre	135
4.4	Zusammenfassung	143
5	Die Territorialisierung sozialer Sicherung.....	145
5.1	Das staatliche Territorium als Interventionsraum	146
5.1.1	Die Bestimmung eines Bedarfs an öffentlicher Intervention	146
5.1.2	Die räumliche Dimension sozialer Probleme.....	156
5.1.3	Die Gewährleistung sozialer Rechte im staatlichen Territorium.....	163

5.2	Die Bindung sozialer Sicherung an das staatliche Territorium.....	169
5.2.1	Territorial bestimmte Mitgliedschaft.....	169
5.2.2	Territorial bestimmter Leistungsbezug.....	175
5.3	Die Vergemeinschaftung von Risiken im Raum	177
5.3.1	Das Äquivalenzprinzip in der Unfallversicherung.....	178
5.3.2	Das Solidarprinzip in der Krankenversicherung.....	187
5.3.3	Der gesellschaftliche Risikenausgleich in der Altersversicherung	195
5.4	Zusammenfassung	200
6	Sozialpolitik, Raum und Identitäten.....	203
6.1	Sozialpolitik als Instrument der Identitätsbildung.....	203
6.1.1	Identitätsstiftung und Gemeinschaftsbildung über die Institutionen des Sozialstaats	204
6.1.2	Die Konstruktion eines „Reichsbewusstseins“ als Ziel cisleithanischer Sozialpolitik.....	208
6.2	Der Raumrahmen der Institutionen des Sozialstaats	212
6.2.1	Die Habsburgermonarchie als Vielvölkerstaat.....	213
6.2.2	Nation und Sozialpolitik im Vielvölkerstaat	219
6.2.3	Konflikte um den institutionellen Raumrahmen von Sozialpolitik.....	224
6.3	Raum und Identitäten im Sozialstaat	232
6.3.1	Raumbezogene Identitäten im Sozialstaat	232
6.3.2	Soziale Differenzierung im Raum: Die Pensionsversicherung für Angestellte.....	234
6.3.3	Der Raum als Kategorie der Gemeinschaftsbildung.....	237
6.4	Zusammenfassung	242
7	Zusammenfassung und Fazit.....	245
	Anhang	253
	Verzeichnis der Quellen	259
	Literatur.....	261

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung und Reichweite sozialer Sicherungssysteme in Westeuropa 1890 – 1920	30
Tabelle 2:	Berufstätige in Landwirtschaft, Gewerbe/Industrie und Handel/Dienstleistungen 1890 und 1910.....	82
Tabelle 3:	Mitgliederzahlen der Unfall- und Krankenversicherung 1890 – 1910.....	91
Tabelle 4:	Mitgliederzahlen der Unfallversicherung nach Kronländern 1910	93
Tabelle 5:	Mitgliederzahlen der Krankenversicherung nach Kronländern 1910	94
Tabelle 6:	Fraktionen (Klubs) im Abgeordnetenhaus 1879 und 1888	100
Tabelle 7:	Petitionen zum Unfallversicherungsgesetz (9. und 10. Session)	111
Tabelle 8:	Fraktionen im Abgeordnetenhaus nach der Einführung des Allgemeinen Wahlrechts	127
Tabelle 9:	Heimatsberechtigte in Aufenthaltsgemeinden nach Kronländern 1869, 1880 und 1890	159
Tabelle 10:	Entwurf einer Einteilung der Gewerbebetriebe in Berufsgenossenschaften	181
Tabelle 11:	Mitgliederzahlen der Krankenkassen 1890 bis 1910.....	189
Tabelle 12:	Prozentuale Verteilung der Mitglieder auf die Kassenarten 1893 und 1910	191
Tabelle 13:	Bevölkerung der Kronländer nach der Umgangssprache 1890	214
Tabelle 14:	Struktur und Mitgliederzahlen der Unfallversicherungsanstalten 1897	222
Tabelle 15:	Mitgliedszahlen der Landesstellen der Pensionsversicherung 1909 – 1917	229
Anhang A:	Petitionen zum Krankenversicherungsgesetz (10. Session).....	253

Abkürzungsverzeichnis

AmtlNachr	Amtliche Nachrichten des k.k. Ministeriums des Innern betreffend die Unfallversicherung und die Krankenversicherung der Arbeiter
Beilagen StP AH	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Abgeordnetenhauses
Beilagen StP HH	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Herrenhauses
EU	Europäische Union
i.O.	im Original
KVG	Gesetz vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (RGBl 33/1888)
PVG-A	Gesetz vom 16. Dezember 1906, betreffend die Pensionsversicherung der in privaten Diensten und einiger in öffentlichen Diensten Angestellten (RGBl 1/1907)
RGBl	Reichsgesetzblatt
StP AH	Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des österreichischen Reichsrats
StP HH	Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Herrenhauses des österreichischen Reichsrats
UVG	Gesetz vom 28. Dezember 1887, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter (RGBl 1/1888)

1 Einleitung

Der Sozialstaat ist nichts Neues. Seine Anfänge reichen zurück zu den ersten staatlichen Interventionen im Bereich des Sozialen im Verlauf des 19. Jahrhunderts. Spätestens in der wirtschaftlichen Wachstumsphase der 1950er- und 1960er-Jahre wurde Sozialpolitik zu einer Kernaufgabe staatlicher Tätigkeit. Wenngleich sich die Rahmenbedingungen von Sozialstaatlichkeit in Zeiten einer „dauerhaften Austerität“ (Pierson 2001) verändert haben, hat auch die nunmehr seit über drei Jahrzehnten anhaltende Debatte über seinen Ab- und Umbau den Sozialstaat nicht ernsthaft in Frage gestellt. Da nur der Staat über die Möglichkeit der politischen Gestaltung zur Herstellung sozialer Sicherung verfügt, ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, „dass die Bedürfnisse nach wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit im Kontext kapitalistischer Ökonomien ohne erhebliche, auf Dauer gestellte Staatseingriffe befriedigt werden können“ (Ganßmann 2009: 18).

Nicht nur gegenüber einem umfassenden Abbau durch die Übertragung sozialpolitischer Zuständigkeiten auf andere *Instanzen*, sondern auch gegenüber einer Verschiebung sozialpolitischer Kompetenzen auf andere *Ebenen* haben sich nationale Wohlfahrtsstaaten als vergleichsweise widerstandsfähig erwiesen. Zweifelsohne haben alternative sozialpolitische Handlungsräume jenseits des Nationalstaats und dabei insbesondere die im Zuge der europäischen Integration an Bedeutung gewinnende Ebene der Europäischen Union (EU) die Rahmenbedingungen nationaler Sozialstaatlichkeit verändert (vgl. Boeckh/Huster/Benz 2011: 373-424). Infolge der europäischen Integrationsdynamik sind nationale Wohlfahrtsstaaten heute in eine europäische Mehrebenen-Politik eingebunden (vgl. Pierson/Leibfried 1998). So geben europäische Rechtsnormen im Bereich des Arbeitsrechts und der Arbeitsorganisation Mindeststandards vor, die von den Mitgliedstaaten der EU in nationales Recht überführt werden müssen (vgl. Falkner et al. 2005). Weiterhin bleiben jedoch die Systeme der sozialen Sicherung und somit der Kernbereich des Wohlfahrtsstaats überwiegend national organisiert. Die vertraglichen Grundlagen einer europäischen Sozialpolitik sind in diesem Bereich

gering (vgl. Lampert/Althammer 2007: 465-481). Eine Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene, die spürbare sozialpolitische Umverteilung ermöglichen würde, lässt sich bislang nicht beobachten (Ganßmann 2010: 339).

Ein Großteil sozialpolitischer Aufgaben wird somit auch weiterhin von Nationalstaaten für nationalstaatlich verfasste Bevölkerungen erbracht. Ein genuiner Wunsch nach einer Europäisierung von Sozialpolitik jenseits individueller Nutzenkalküle lässt sich dabei nicht ausmachen (Vobruba 2012: 29). Der Verbleib von Sozialpolitik in nationaler Zuständigkeit wird zum einen durch politische Eliten in den jeweiligen Mitgliedstaaten gestützt, für die nationale Sozialpolitik „eine der letzten Machtressourcen“ (Lamping 2008: 613) darstellt. Zum anderen entspricht er der mehrheitlich geäußerten Präferenz der „Leute“ (Vobruba 2009), das heißt der Adressaten sozialpolitischer Leistungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Umfragen des Eurobarometers verweisen auf große Mehrheiten für eine nationalstaatliche Bearbeitung der Bereiche Soziales und Gesundheit. Im Politikfeldvergleich ist Sozialpolitik hierbei seit den 1990er-Jahren einer derjenigen Bereiche, „für den Befragte am nachdrücklichsten eine nationale Gestaltungshoheit präferieren“ (Fehmel 2013: 67).

Auch unter den Bedingungen der europäischen Integration gilt der Wohlfahrtsstaat daher weiterhin 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).

Die folgende Untersuchung will den Ursachen dieser Bindung von Sozialstaat und Nationalstaat nachgehen. Um die Zusammenhänge zwischen Sozialstaat und Nationalstaat zu verstehen, wird die Verknüpfung des „Sozialen“ mit dem „Nationalen“ in den Anfängen des Wohlfahrtsstaats in den Blick genommen. Die Aufmerksamkeit richtet sich dabei in erster Linie auf den Aufbau staatlicher Systeme der sozialen Sicherung seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert, der als entscheidender Durchbruch des Wohlfahrtsstaats angesehen wird (vgl. dazu Alber 1982; Kuhnle/Sander 2010; Ritter 2010).

Die Wahl des Untersuchungszeitraums folgt der Überlegung, dass sich gegenwärtig zu beobachtende Phänomene im Bereich der Sozialpolitik nur verstehen lassen, wenn der historische Entstehungszusammenhang der „gesellschaftlichen Transformation hin zur wohlfahrtsstaatlichen Formation“ (Lessenich 2003: 12) berücksichtigt wird. So steht etwa die heutige Vielfalt

wohlfahrtsstaatlicher Arrangements in Europa mit einer unterschiedlichen Gewichtung der Instanzen Markt, Staat und Familie in der Entstehungsphase staatlicher Sozialpolitik in Zusammenhang, die ihrerseits von den jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhing (vgl. Esping-Andersen 1990). Anpassungserfordernisse und Anpassungsprobleme heutiger Sozialpolitik wiederum resultieren vielfach aus historisch geprägten Strukturmerkmalen der jeweiligen sozialpolitischen Arrangements (Rieger/Obinger 2009: 17). So stellt insbesondere die Verschiebung von Produktions- und Erwerbsstrukturen in der postindustriellen Gesellschaft die ursprünglich auf die Industriegesellschaft ausgerichteten Wohlfahrtsstaaten vor Herausforderungen (vgl. dazu Pierson 2001a). Um die Position nationaler Wohlfahrtsstaaten im europäischen Integrationsprozess zu verstehen, muss daher die historische Dimension der Sozialpolitik berücksichtigt werden.

Im Zentrum der im Folgenden unternommenen Analyse der Bindung von Nationalem und Sozialem in der Entstehung des Sozialstaats steht die Frage nach den *Wechselwirkungen zwischen Sozialpolitik, Staats- und Nationenbildung*. Ausgangspunkt der Studie ist die Annahme, dass diese Entwicklungen über ihre Raumbezogenheit miteinander in Verbindung stehen. Grundlage moderner Sozialpolitik ist eine räumlich bestimmte Solidargemeinschaft, die in der Regel mit den territorialen Grenzen der Nation übereinstimmt. Um Aufschluss über die Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik und Nation zu erhalten, muss daher die Raumdimension des Sozialen berücksichtigt werden.

Mit dem Fokus auf den Raum schließt die vorliegende Untersuchung an das gesteigerte Interesse der Sozialwissenschaften für politische und gesellschaftliche Raumphänomene an. Sozialwissenschaftliche Analysen widmeten sich in den letzten Jahren etwa der Restrukturierung politischer Räume (vgl. z.B. Ansell/DiPalma 2004; Bartolini 2005; Keating 2009), der Entstehung eines postnationalen Raums (Vobruba 2012) oder der sozialen Konstitution von Räumen (Löw 2001). Dieser *spatial turn* der Sozialwissenschaften wird häufig darauf zurückgeführt, „dass wir es derzeit mit einschneidenden gesellschaftlichen Umbrüchen zu tun haben, die das Thema Raum unweigerlich auf die Tagesordnung setzen“ (Schroer 2008: 125f.).

Dies betrifft insbesondere den Wandel der Funktion von Staatsgrenzen. Angesichts globaler Verflechtungen und transnationaler Integration werden politische und gesellschaftliche Zusammenhänge zunehmend aus dem natio-

nationalstaatlichen Rahmen gelöst. Raumbezogene Untersuchungen eint die Annahme, dass diese Entwicklungen entgegen der häufig geäußerten Vermutung nicht zu einem Verschwinden, sondern zu einem Bedeutungsgewinn des Raums geführt haben (Döring/Thielmann 2008: 14). Dieser äußert sich in einer zunehmenden Pluralität räumlicher Bezüge, die Ebenen oberhalb und unterhalb des Nationalstaats gleichermaßen umfassen (vgl. Keating 2008; Schroer 2006: 222-226).

Die sozialwissenschaftliche Sozialpolitikforschung hat diese raumbezogene Perspektive bislang eher zögerlich aufgegriffen. Eine Ausnahme stellen in erster Linie die Arbeiten von Maurizio Ferrera (2005) zu den Veränderungen der *boundaries of welfare* dar. Ferrera argumentiert, dass der europäische Integrationsprozess zu räumlichen Verschiebungen der Wohlfahrtsproduktion geführt hat. Er geht dabei insbesondere auf die Erweiterung des territorialen Rahmens sozialer Rechte im Zuge der Durchsetzung des europäischen Binnenmarkts ein, stellt jedoch ebenfalls heraus, dass in diesem Zusammenhang in einigen Staaten sozialpolitische Kompetenzen auf die regionale Ebene übertragen wurden. Zu beobachten ist daher zurzeit eine Pluralisierung sozialpolitischer Räume. In eine ähnliche Richtung argumentieren Autoren, die sich mit sozialen Nahräumen im Bereich des Sozialen beschäftigen. So formulieren Fabian Kessl und Hans-Uwe Otto die Annahme, im Zuge der Verlagerung bislang nationalstaatlicher Zuständigkeiten auf transnationale Ebenen werde „das Soziale in kleinräumigen Formaten neu territorialisiert“ (2007a: 9; vgl. die Beiträge in Kessl/Otto 2007).

Als eine mögliche Folge dieser Pluralisierung sozialpolitischer Räume wird ein Wandel sozialpolitischer Solidarräume thematisiert. Je nach Perspektive treten in dieser Hinsicht „kleinräumige ‚Identitätsräume‘“ als „Ersatz für die bisherigen national-staatlichen Gemeinschaften“ (Kessl/Otto 2007a: 9) oder ein „sociocultural space consisting of a (limited) 'core' of values, symbols, and identity traits shared by all EU citizens“ (Ferrera 2005: 251) in den Vordergrund.

Gerade diese Fragen nach den gesellschaftlichen Folgen einer räumlichen Neuausrichtung von Sozialpolitik können jedoch erst auf der Grundlage gesicherter Erkenntnisse über den Ausgangspunkt dieser Entwicklung, die nationale Rahmung sozialpolitischer Solidargemeinschaften, beantwortet werden. Die bislang ausstehende Analyse der Bindung sozialer Sicherung und sozialpolitischer Umverteilung an den von den Staatsgrenzen umschriebenen

Raum in den Anfängen des Sozialstaats vorzunehmen, ist Ziel der folgenden Kapitel.

Die Raumdimension politischer und gesellschaftlicher Prozesse kommt immer dann besonders prägnant zum Ausdruck, wenn unterschiedliche territoriale Ebenen in Konkurrenz zueinander treten. Aus diesem Grund wurde für die vorliegende Untersuchung der Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie als Fallbeispiel gewählt. In diesem Großreich fielen im Verlauf des 19. Jahrhunderts die Grenzen des institutionellen, politisch-administrativen Rahmens des Staates und der Gemeinschaftsvorstellung der Nation immer deutlicher auseinander. Die daraus resultierenden Konflikte sind für die letzten Jahrzehnte der Monarchie kennzeichnend.

Der Fokus auf die Habsburgermonarchie eröffnet zudem neue Perspektiven in Bezug auf das gegenwärtige Spannungsverhältnis zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. Der Prozess der europäischen Einigung ist seinem Charakter nach nicht auf einen Nationalstaat gerichtet. Aus diesem Grund müssen Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung der EU Abstand von der Nationalstaatsbildung nehmen. Vielmehr erfordern die „Handlungsbeschränkungen des Nationalstaates (...) neue Formen der politischen Integration von Nationalstaaten“ (Lepsius 1990: 268). Die europäische Integration weist in Richtung eines „Nationalitätenstaats“ (Lepsius 1990a: 254) oder eines modernen „Empire“, das heißt einer übernationalen, überstaatlichen Organisation politischer Herrschaft (Beck/Grande 2004). Immer wieder werden daher in der aktuellen Debatte Bezüge zwischen der EU und dem Habsburgerreich hergestellt, sind doch beides „multinationale Gebilde mit ausgeprägter Mehrebenenverwaltung, die starke Einkommens- und Wohlstandsdisparitäten zwischen den Regionen aufweisen“ (Komlosy 2004: 103).

Die im Folgenden dargestellte Untersuchung gliedert sich in insgesamt sieben Kapitel. Im Anschluss an die Einleitung skizziert das zweite Kapitel zunächst die Konstitution staatlicher Sozialpolitik und die Entstehung von Nationen und Nationalstaaten im „langen 19. Jahrhundert“. Wenngleich die Zusammenhänge zwischen diesen beiden Entwicklungslinien gerade im Hinblick auf den deutschen Fall immer wieder betont wurden, zeigt eine Auswertung der Forschungsliteratur, dass in empirischen Studien zur Entstehung des Sozialstaats Nation und Nationalstaat bislang lediglich eine untergeordnete Rolle spielten. Untersuchungen zu Präferenzstrukturen in Bezug auf eine europäische Sozialpolitik belegen jedoch ebenso wie Studien zur Sozialpolitik

multinationaler Staaten die Relevanz der Kategorie Identität für die Sozialpolitikforschung.

In Kapitel drei wird der theoretische Rahmen der Analyse entwickelt. Der Untersuchung liegt ein konflikttheoretischer Ansatz des Sozialstaats zugrunde. Entstehung und Entwicklung staatlicher Sozialpolitik werden als Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses angesehen, der durch die Interessen der jeweils relevanten Akteursgruppen und die politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse bestimmt wurde. Ergänzend dazu werden Grundgedanken und Begrifflichkeiten sozialwissenschaftlicher Perspektiven auf Raumphänomene eingeführt, aus denen Ansatzpunkte für eine Analyse der Raumdimension der Entstehung des Wohlfahrtsstaats abgeleitet werden.

Darauf aufbauend widmen sich die Kapitel vier bis sechs der Entstehung und Entwicklung sozialer Sicherungssysteme in der Habsburgermonarchie. Anhand der jeweils bestimmenden Akteursgruppen und deren handlungsleitenden Interessen rekonstruiert Kapitel vier zunächst die sozialpolitische Entwicklung im Zeitraum 1880 bis 1918. Während der Aufbau einer gesamtstaatlichen Unfall- und Krankenversicherung in den 1880er-Jahren in erster Linie den Interessen staatlicher Eliten folgte, lagen Reform und Ausbau der Sozialversicherungen seit den 1890er-Jahren deutlich komplexere Akteurs- und Interessenkonstellationen zugrunde. Stärker als zuvor prägten nun die Forderungen potenzieller Anspruchsteller und sozialpolitischer Interessengruppen die politische Bearbeitung sozialer Probleme. Die Interessenvermittlung fand dabei zunehmend auf gesamtstaatlicher Ebene statt.

Anknüpfend an diese Beobachtung zeichnet Kapitel fünf Prozesse der Grenzbildung im Zusammenhang mit dem Aufbau des Sozialstaats nach. Die Analyse zeigt, dass die Übertragung der Wohlfahrtsproduktion von der privaten in die öffentliche Sphäre auf dem Übergang zu einer raumbezogenen Interventionsstrategie beruhte. Soziale Sicherungssysteme erschlossen das von den Staatsgrenzen eingefasste Territorium als einen neuen Interventionsraum im Bereich des Sozialen. Durch die räumliche Bestimmung der Mitgliedschaft und die sich verstärkende Tendenz, den Bezug von Leistungen an einen Aufenthalt im Geltungsgebiet der Gesetze zu knüpfen, wurde soziale Sicherung an das staatliche Territorium gebunden. Im Ergebnis wurde auf diese Weise das Soziale territorialisiert. Waren somit Prozesse der Verräumlichung ein zentrales Merkmal der Entstehung des Sozialstaats, so strukturierten andererseits zugleich die Institutionen des Sozialstaats den Raum, auf den sie

bezogen waren, indem sie Prinzipien der Risikenteilung und der damit verbundenen Umverteilung im staatlichen Territorium verankerten.

Kapitel sechs geht der Bedeutung der Verräumlichung sozialer Sicherung für die Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik und kollektiven Identitäten nach. Ebenso wie in anderen Staaten sollten die Institutionen des Sozialstaats auch in der Habsburgermonarchie einen Bezugspunkt der Identitätsstiftung und Gemeinschaftsbildung darstellen. Während dabei in den 1880er-Jahren zunächst vorrangig von deutscher Seite das Ziel formuliert wurde, die Arbeiterschaft durch die Errichtung von Sozialversicherungen in die staatlich verfasste Gemeinschaft des Gesamtreichs zu integrieren, nahmen mit der voranschreitenden Nationalisierung des politischen Klimas Konflikte um den institutionellen Raumrahmen von Sozialpolitik zu. Diese verweisen auf den Versuch, Sozialpolitik auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen als Instrument der Identitätsstiftung zu nutzen. Diese Konkurrenz verschiedener Identitätsbezüge lässt erkennen, dass mit der Territorialisierung sozialer Sicherung der Raum als organisierendes Prinzip gesellschaftlicher Beziehungen an Bedeutung gewann. Der Raum stellte in diesem Zusammenhang eine abstrakte Kategorie der Gemeinschaftsbildung dar, die bestehende gesellschaftliche Differenzierungen zu überlagern vermochte.

Kapitel sieben fasst die zentralen Ergebnisse zusammen. Die vorliegende Untersuchung belegt die Notwendigkeit, Prozesse der Verräumlichung als zentralen Aspekt der Konstitution des Sozialstaats zu begreifen. Über die Verräumlichung des Sozialen, so die Schlussfolgerung, war der Aufbau des Sozialstaats in die Konsolidierung eines territorialen Herrschaftsverbands und die Entstehung sozial-räumlicher kollektiver Identitäten eingebunden. Abschließend werden Implikationen dieser raumbezogenen Interpretation der Entstehung des Sozialstaats für das Verständnis gegenwärtiger Entwicklungen im Bereich der Sozialpolitik skizziert.

2 Die Entstehung des Sozialstaats im Kontext von Staats- und Nationenbildung

Der Begriff *Sozialpolitik* bezeichnet die Interventionen des Staates in die „sozialen Verhältnisse“, das heißt in die „Lebensverhältnisse natürlicher Personen in der Perspektive ihrer Teilhabe an den unter bestimmten historischen Bedingungen gegebenen gesellschaftlichen Möglichkeiten“ (Kaufmann 2009: 78). Wenngleich seit Anfang der 1990er-Jahre eine weite Auslegung des Begriffs an Bedeutung gewonnen hat, die auch andere Instanzen der Wohlfahrtsproduktion wie Markt, Familie und Verbände einbezieht (vgl. Köppe/Starke/Leibfried 2011), bleibt der Begriff weiterhin überwiegend auf staatliche Interventionen bezogen. Als Sozialpolitik eines Staates bezeichnet man daher die Gesamtheit sozialpolitischer Gesetze, Programme und Institutionen, die in systematischen Darstellungen vom Arbeitnehmerschutz bis zur Wohnungs- und Vermögenspolitik reichen (vgl. Lampert/Althammer 2007). Ziel einer staatlichen Sozialpolitik ist es, über finanzielle Leistungen oder über rechtliche Regulierungen Veränderungen zu erzeugen (vgl. Ullrich 2005: 17f.).

Ein Kernbereich staatlicher Sozialpolitik ist das *System der sozialen Sicherung*. Darunter versteht man „Einrichtungen und Maßnahmen zugunsten privater Haushalte/Personen/Familien zur Vermeidung oder Bewältigung von Einkommensausfall und/oder zusätzlichen (in der Höhe nicht als zumutbar angesehenen) finanziellen Belastungen, die im Zusammenhang mit ‚sozialen Tatbeständen‘ stehen“ (Schmähl 2012: 164). „Soziale Tatbestände“ sind Lebenslagen, die für Individuen von Bedeutung sind und gleichzeitig als gesellschaftlich wichtig erachtet werden und daher zu politischen Maßnahmen Anlass geben. Dies sind heute „typische Lebens- und Arbeitsweltrisiken“ (Schaper/Neumann 2008: 157) wie Alter, Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Unfall.

Der Begriff des *Wohlfahrtsstaats* nimmt Bezug auf einen Staat, „der Sozialpolitik als seine Aufgabe anerkennt und sie in größerem Umfang und für weite Teile der Bevölkerung wahrnimmt“ (Ullrich 2005: 19). Ebenso wie der im

deutschsprachigen Raum übliche Terminus des *Sozialstaats* verweist der Begriff des Wohlfahrtsstaats damit auf die gesellschaftliche Bedeutung von Sozialpolitik.¹ Er bezeichnet eine bestimmte Form der sozialen Ordnung, nämlich die „*politische Verfassung von Gesellschaften des privatkapitalistisch gesteuerten Modernisierungstyps, die die Folgeprobleme ihrer Modernisierung auf der Individualebene mit Hilfe der Einräumung von sozialen Rechten und der Schaffung bzw. Förderung von Einrichtungen zur Gewährleistung dieser Rechte zu lösen versuchen*“ (Kaufmann 2009: 234; Hervorhebung i.O.).

Wohlfahrtsstaaten in diesem umfassenden Sinn sind eine Erscheinung der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als sozialpolitische Programme immer mehr Lebensbereiche und immer weitere Teile der Bevölkerung umfassten. Die Entstehung der europäischen Wohlfahrtsstaaten reicht allerdings zu den ersten staatlichen Interventionen im Bereich des Sozialen in Reaktion auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbrüche des 19. Jahrhunderts zurück. Eine Arbeiterschutzgesetzgebung einerseits, der Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung andererseits waren die beiden Säulen dieser frühen staatlichen Sozialpolitik.

Die entsprechenden Gesetze, Programme und Einrichtungen erfassten in der Regel zunächst einen kleinen Teil der Bevölkerung, wobei Ausmaß der Schutzbestimmungen und Umfang der Leistungen gering waren. Nichtsdestotrotz kommt diesen ersten Maßnahmen staatlicher Sozialpolitik eine zentrale Bedeutung in der Geschichte des Wohlfahrtsstaats zu, da hier zum ersten Mal in größerem Umfang eine staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge anerkannt und in entsprechende rechtliche Bestimmungen umgesetzt wurde. Dabei wurde dem Staat die alleinige Lösungskompetenz für bestimmte soziale Problemlagen zugeschrieben (Köppe et al. 2011: 1486) und so der Grundstein für eine *staatliche* Sozialpolitik gelegt. Ein kurzer Abriss des Übergangs von den Frühformen sozialer Sicherung zur Konstitution einer staatlichen Sozialpolitik soll dies im Folgenden verdeutlichen.

1 In deutschsprachigen Veröffentlichungen wird manchmal auf einen je eigenen Bedeutungsgehalt der Begriffe *Sozialstaat* und *Wohlfahrtsstaat* verwiesen (vgl. z.B. Ritter 2010: 4-14). In dieser Arbeit werden jedoch der im deutschen Sprachraum verbreitete Begriff des *Sozialstaats* und der aus dem Englischen übersetzte Begriff des *Wohlfahrtsstaats* (vgl. Kaufmann 2009: 230) synonym verwendet.

2.1 Von den Frühformen sozialer Sicherung zur Konstitution staatlicher Sozialpolitik

In der mittelalterlichen Gesellschaft waren familiäre Zusammenhänge die zentralen Instanzen der Gewährleistung sozialer Sicherheit. Innerhalb der Lebens- und Arbeitsgemeinschaften der bäuerlichen Hauswirtschaft und des Handwerkerhaushalts sorgten die produzierenden Mitglieder für die nicht am Produktionsprozess Beteiligten. Darüber hinaus bestanden zusätzliche, an das Arbeitsverhältnis geknüpfte Sicherungsmechanismen, insbesondere Schutzverpflichtungen des Grundherrn gegenüber den von ihm Abhängigen sowie genossenschaftliche Organisationen in Handwerk und Kleingewerbe.

Trotz dieser rudimentären Form der sozialen Sicherung war Armut im Mittelalter ein allgegenwärtiges Phänomen (vgl. Fischer 1982: 10-32). Arme und Bettler waren Teil der mittelalterlichen Gesellschaft. Als ebenso selbstverständlich wie die Existenz von Armut galt dabei zugleich die Unterstützung Armer durch kirchliche und private Fürsorgeinstitutionen. Almosen und Hospitäler waren daher weitere zentrale Instanzen der Wohlfahrtsproduktion. Schätzungen zufolge waren im Spätmittelalter in oberdeutschen Städten ungefähr 10 bis 20 Prozent der ortsansässigen Bevölkerung auf Almosen und Fürsorgeeinrichtungen angewiesen (Ritter 2010: 31). Die von kirchlichen Einrichtungen vergebenen Almosen wurden meist aus Spenden wohlhabender Bürger finanziert. Ihre Vergabe war religiös motiviert und richtete sich daher weniger nach dem konkreten Bedarf als vielmehr nach bestimmten Anlässen, etwa kirchlichen Feiertagen (Sachße/Tennstedt 1980: 29). Hospitäler gewährten durchreisenden Armen vorübergehend Unterkunft und versorgten häufig darüber hinaus eine begrenzte Anzahl einheimischer Armer dauerhaft. Weiterhin nahmen sie sogenannte Pfründner auf, die als Gegenleistung für den Unterhalt bei Krankheit und im Alter ihr Vermögen in die Stiftung einbrachten. Die Gründung von Hospitälern ging auf kirchliche Initiativen zurück, seit dem Hochmittelalter wurden sie jedoch auch von weltlichen Obrigkeiten betrieben.

Infolge von Bevölkerungsverschiebungen, Landflucht und neuen Formen der Arbeitsteilung waren seit dem späten Mittelalter immer größere Gruppen der Bevölkerung – etwa als Tagelöhner, Heimarbeiter oder Söldner – nicht mehr in die traditionellen Sicherungsformen des Familien- und Gemeindeverbandes, der Grundherrschaft und der Zünfte eingebunden (Ritter 2010: 33). In zeitgenössischen Darstellungen ist von herumziehenden Bettlerscharen die

Rede, von denen besonders größere Städte betroffen waren. Diese begannen sich für eigene Zuständigkeiten und restriktive Bestimmungen in der Armenfürsorge einzusetzen. An den aus der Frühen Neuzeit stammenden städtischen Bettel-, Armen- und Almosenordnungen lassen sich diese Veränderungen ablesen. Sie enthielten in der Regel zunächst eine Reglementierung, später ein generelles Verbot des Bettelns. Im Gegenzug führten sie kommunale Unterstützungsleistungen für Bedürftige ein, die bestimmte Voraussetzungen bezüglich der Arbeitsfähigkeit, der familiären Situation und des Einkommens erfüllten. Die von Städten und Gemeinden organisierte Armenfürsorge stellte damit die erste Form einer *öffentlichen* Zuständigkeit für die Versorgung Bedürftiger dar. Verbunden waren damit gleichzeitig Kontrollmaßnahmen und Vorschriften für Verhaltensregeln. (Vgl. Sachße/Tennstedt 1980: 30-80)

Armut wurde somit in der Frühen Neuzeit nicht mehr als Schicksal, sondern auch als Konsequenz von Müßiggang, Verschwendung oder mangelnder individueller Vorsorge betrachtet. Je nachdem, ob die Armut als verschuldet oder als unverschuldet angesehen wurde, unterschied man nun zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen. Unterstützungsleistungen sollten lediglich unverschuldet in Not geratene Personen erhalten, während „unwürdige“ Arme stattdessen zur Arbeit angehalten wurden, um die Armut zu überwinden.

Nachdem bereits im 17. und 18. Jahrhundert das Aufkommen von Heimindustrie und Manufaktur zu ersten „Auflösungstendenzen der traditionellen Lebens- und Gemeinschaftsformen“ (Sachße/Tennstedt 1980: 98) geführt hatte, setzte in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in England und später auch im übrigen westlichen Europa ein Prozess tiefgreifender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen ein. Im Zuge der Industriellen Revolution nahm die Bedeutung der Landwirtschaft ab, während die gewerbliche und die industrielle Produktion mit der Einführung und Verbreitung der maschinellen Produktionsweise einen Aufschwung erfuhren. In diesem Transformationsprozess von der bäuerlich-handwerklich geprägten zur industriellen Gesellschaft veränderten sich Lebens- und Arbeitsweisen. Feudale Abhängigkeiten und zünftische Bindungen wurden aufgelöst und Binnenwanderungsprozesse vom Land in die Industriezentren setzten ein, die zu einer zunehmenden Verstädterung führten. Die Beschleunigung von Kommunikation, Transport und Verkehr verstärkte diese Prozesse zusätzlich.

Mit der allmählichen Durchsetzung marktwirtschaftlicher Strukturen veränderte sich der Charakter der Arbeit. Bedingung der Entstehung eines

Arbeitsmarktes war die Loslösung der Arbeit von ihrer Einbettung in das Zunftwesen. Arbeit wurde ebenso wie die Produktionsfaktoren Boden und Kapital als „Ware“ auf dem Markt gehandelt. Doch stellten Arbeit, Boden und Kapital dabei „fiktive Waren“ dar, da sie im Unterschied zu typischen Waren nicht für den Verkauf auf dem Markt produziert wurden (vgl. Polanyi 1978 [1944]: 102-112). Zudem war die fiktive Ware Arbeit nicht von ihrem Träger, dem Arbeitenden, zu trennen. Die mit der Warenförmigkeit der Arbeit in Zusammenhang stehenden Veränderungen hatten daher unmittelbare Auswirkungen auf die Lebensformen der Arbeitenden (vgl. Vobruba 1989: 17-41). Arbeitskräfte wurden „nicht nur als ökonomische Ressource, sondern auch als Personen, also existentiell, in das kapitalistische, ökonomische System involviert (Vobruba 2009: 96).

Eine der entscheidenden Veränderungen im Zuge der Industrialisierung war die damit einhergehende Entstehung einer Lohnarbeiterschaft. Die Träger der fiktiven Ware Arbeit waren gezwungen, ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt zu verkaufen, um ihr Überleben zu sichern. Zwar waren Frühformen der Lohnarbeit bereits seit dem Hochmittelalter in bestimmten Berufsgruppen wie dem Bergbau, dem Bau- und Transportgewerbe, dem Textilgewerbe und dem Weinbau zu beobachten, doch mit der Industriellen Revolution wurde lebenslange Lohnarbeit erstmals zum Massenphänomen. Mit dem Vordringen der Lohnarbeit war eine spezifische Form der Prekarität verbunden, die aus dem ständigen Risiko des Einkommensausfalls resultierte (vgl. Castel 2000).

Auf diese mit der Abhängigkeit von Lohnarbeit als Existenzsicherung verbundene Unsicherheit, die in den zeitgenössischen Debatten als Teil der „sozialen Frage“ thematisiert wurde, reagierten die europäischen Industriestaaten mit dem Aufbau staatlicher Systeme der sozialen Sicherung. Die Systeme der sozialen Sicherung gewährten eine arbeitsmarktexterne materielle Absicherung in bestimmten „Lebensabschnitten“ und „Lebenssonderlagen“ (Vobruba 1990: 19). Nach der Einführung staatlicher Pflichtversicherungen gegen Krankheit (1883), Unfall (1884) sowie Invalidität und Alter (1889) im Deutschen Reich entstanden in den folgenden 30 Jahren in den meisten Staaten Nord-, Mittel-, Süd- und Westeuropas vergleichbare Systeme. Diese staatlich regulierten Sicherungssysteme gewährten Lohnersatzleistungen bei Erwerbsunfähigkeit infolge von Krankheit oder Unfall, eine materielle Unterstützung im Alter und bei Arbeitslosigkeit sowie – meist verbunden mit der Alterssicherung – Leistungen an Hinterbliebene.

In Westeuropa ließ sich hinsichtlich der Reihenfolge der Einführung der Versicherungssysteme eine „normaltypische Sequenz“ (Alber 1982: 49) in der Abfolge Unfall – Krankheit – Alter – Arbeitslosigkeit, beobachten. Bereits kurz nach der Jahrhundertwende verfügten alle größeren westeuropäischen Länder über eine Unfallversicherung oder eine vergleichbare Haftpflichtgesetzgebung, und 7 von 12 Ländern hatten eine obligatorische Krankenversicherung eingeführt (vgl. Tab. 1). Alterssicherungen wurden seit Beginn des 20. Jahrhunderts errichtet, meist erfolgte ihr Aufbau jedoch erst in der Zeit nach 1910 und insbesondere in die Zwischenkriegszeit (Ritter 2010: 87). Zuletzt wurde häufig das Risiko der Arbeitslosigkeit sozialpolitisch abgesichert.

Tabelle 1: Entwicklung und Reichweite sozialer Sicherungssysteme in Westeuropa 1890 – 1920 (Versicherte in % aller Berufstätigen)

	Unfall			Krankheit			Alter			Arbeitslosigkeit		
	1890	1905	1920	1890	1905	1920	1890	1905	1920	1890	1905	1920
Belgien	–	28	32	–	8	21	–	23	29	–	–	18
Dänemark	–	15	57	–	40	97	–	–	–	–	–	22
Deutschland	66	69	72	32	41	53	–	51	57	–	–	–
Finnland	–	7	15	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Frankreich	–	13	20	–	13	17	–	8	14	–	0	0
Großbritannien	–	37	80	–	–	73	–	–	–	–	–	20
Italien	–	9	53	6	6	6	–	1	38	–	–	12
Niederlande	–	25	36	–	–	–	–	–	52	–	–	13
Norwegen	–	12	33	–	–	55	–	–	–	–	–	11
Österreich	9	20	32	12	20	39	–	–	5	–	–	34
Schweden	–	17	56	–	21	28	–	–	100	–	–	–
Schweiz	13	17	32	–	–	43	–	–	–	–	–	–

Eigene Darstellung nach Flora 1983: 460f. Berücksichtigt wurden neben Pflichtversicherungen staatlich subventionierte freiwillige Versicherungen, erweiterte Haftpflichtversicherungen und bedarfsabhängige Leistungen.

Die soziale Reichweite dieser ersten Systeme der sozialen Sicherheit war zunächst in vielen Fällen begrenzt. Gerade in den Anfangsjahren erfassten sie

teilweise weniger als 10 Prozent der Berufstätigen (vgl. Tab. 1). Doch bereits in der Anfangsphase war eine stetige Ausweitung der in die Systeme einbezogenen Bevölkerungsgruppen zu beobachten. Diese Entwicklung setzte sich in der Zwischen- und Nachkriegszeit fort.

Ein Großteil dieser staatlichen Sicherungssysteme folgte dem durch die deutsche Gesetzgebung geprägten Modell der beitragsfinanzierten Versicherungen. Im Gegensatz zu Deutschland setzten dabei viele Länder, so etwa Frankreich, Belgien, Italien und die Schweiz, zunächst auf eine staatliche Subventionierung freiwilliger Versicherungen (Alber 1982: 27f.). Erst in der Nachkriegszeit setzten sich Pflichtversicherungen in Ländern übergreifend durch. In einigen Staaten entstanden zudem Systeme, die nicht aus Beiträgen, sondern aus Steuermitteln finanziert wurden, und die sich an alle Staatsbürger richteten. Dieser Ansatz einer universalistischen Sozialpolitik beeinflusste etwa die frühe Sozialgesetzgebung in England und Frankreich. Wesentlich nachhaltiger prägte er jedoch die Sozialpolitik der skandinavischen Länder. Diese Form der staatlichen Gewährleistung sozialer Sicherheit wird heute in Abgrenzung zum „Bismarckschen“ Versicherungsmodell als „Beveridge“-Typ bezeichnet (vgl. z.B. Bonoli 1997). Der Begriff nimmt Bezug auf William H. Beveridge, den Vorsitzenden einer Kommission, die während des Zweiten Weltkriegs in Großbritannien mit der Ausarbeitung von Sozialreformen beauftragt wurde. 1942 legte diese dem britischen Parlament den sogenannten Beveridge-Plan vor, der eine Zusammenfassung aller Versicherungszweige, vor allem jedoch die Ausdehnung der Versicherung auf einen Großteil der Staatsbürger und die Garantie eines einheitlichen Mindesteinkommens vorsah. Kern des Programms war ein staatlicher Gesundheitsdienst, der allen Staatsbürgern unentgeltlich zugänglich sein sollte (vgl. Baldwin 1990a: 116-134; Ritter 2010: 147-151).

Die Entscheidung für beitragsfinanzierte Versicherungen oder eine steuerfinanzierte universalistische Sozialpolitik hing wesentlich davon ab, in welcher Weise die „soziale Frage“ thematisiert wurde. Standen soziale Spannungen und Organisationsbestrebungen lohnabhängig Beschäftigter im Vordergrund, entstand in vielen Fällen eine „lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik“ (Vobruba 1990), die den Zugang zu und die Bemessung von Leistungen an ein Lohnarbeitsverhältnis knüpfte. In Ländern hingegen, wo die Vermeidung von Armut im Vordergrund stand, wurde häufig eine staatliche Fürsorge für alle Staatsbürger eingeführt.

Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts gilt als „Durchbruch“ in der Entstehungsgeschichte des Wohlfahrtsstaats (Flora/Heidenheimer 1981: 27). Einmal errichtet, boten diese Programme die „Basis für weitere Anforderungen an staatliche Politik“ (Tálos 1981: 429). Nach einer Phase der Konsolidierung in der Zwischenkriegszeit ließ sich in den Nachkriegs-Jahrzehnten die sozialpolitische Bearbeitung weiterer Problem- und Bedarfslagen beobachten. Zudem stieg das Niveau der Lohnersatzleistungen und der Kreis der Bezugsberechtigten wurde erweitert (vgl. Nullmeier/Kaufmann 2010). Parallel dazu etablierte sich eine „Sozialpolitik im weiteren Sinn“, die beispielsweise Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt-, Familien- oder Wohnungspolitik umfasste.

All dies ist heute Teil des Wohlfahrtsstaats. Dessen Kern jedoch stellt weiterhin die Absicherung der mit dem Arbeitsleben verbundenen Risiken dar. Dabei hat die heute in Europa zu beobachtende national spezifische Art und Weise der Institutionalisierung gesellschaftlicher Risikoversorge ihren Ursprung in den je eigenen historischen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen der Konstitutionsphase staatlicher Sozialpolitik (vgl. z.B. Esping-Andersen 1990). In vielen Fällen beeinflussen die in der Frühphase staatlicher Sozialpolitik getroffenen Entscheidungen die Strukturmerkmale nationaler Wohlfahrtsstaaten bis heute.

2.2 Nationsbildung und nationale Identität

Nicht nur die Ursprünge des Wohlfahrtsstaats reichen in das 19. Jahrhundert zurück. Bekannt ist das „lange 19. Jahrhundert“, der Zeitraum zwischen der Französischen Revolution und dem Beginn des Ersten Weltkriegs, als das europäische „Jahrhundert der Nationalstaaten“ (Kocka 2002: § 4). Der gesellschaftliche Prozess der Nationsbildung und die Durchsetzung des Nationalstaats als Modell politischer Ordnung waren zentrale Entwicklungslinien dieser Epoche.

Die Anfänge der Entstehung nationaler Identitäten lassen sich bis in die Frühe Neuzeit zurückverfolgen (vgl. Giesen 1993; Münkler/Grünberger/Mayer 1998). Die Verbreitung nationaler Deutungs- und Identifikationsmuster gewann jedoch insbesondere mit der Französischen Revolution an Dynamik. Der Bedeutungsgehalt des Begriffs „Nation“ unterlag dabei einem Wandel (Brunner/Conze/Koselleck 1992: 321-325). Während der Begriff

zuvor auf diejenigen Bevölkerungsschichten Bezug nahm, die über ein nationales Bewusstsein verfügten, und somit in erster Linie über ständische Gemeinsamkeiten definiert war (Conze 1964: 9f.), erklärte sich nun der Dritte Stand zum Vertreter der Nation und prägte damit die Vorstellung der Nation als Gesamtheit gleichberechtigter Staatsbürger. Von Frankreich ausgehend verbreitete sich im 19. Jahrhundert diese moderne Vorstellung der Nation als „Volksnation“. Die Nation gewann damit als „politisches und kulturelles Deutungsmuster“ (v. Hirschhausen/Leonhard 2001: 11) an Bedeutung. Gesellschaftliche Zusammenhänge wurden vermehrt im Rahmen der Nation gedeutet. So spiegelt etwa die Tatsache, dass sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts in der Presse und im politischen Diskurs eine nationale Logik durchsetzte, die „Nationalisierung der Gesellschaft“ wider (vgl. Noiriél 1991: 84-100). Zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde die Nation schließlich als „Normalform von Geschichte und Gesellschaft“ (Giesen 1993: 11) angesehen.

Die Ausbreitung nationaler Identifikationsmuster bildet einen zentralen Untersuchungsgegenstand historischer und sozialwissenschaftlicher Studien (für einen Überblick vgl. Langewiesche 1995; Weichlein 2006). Diese folgen einerseits dem Gedanken, dass die Ausbildung des Nationalbewusstseins im langen 19. Jahrhundert auf einem Wandel *individueller Identifikationsmuster* beruhte. Die Entstehung der Nation ist aus dieser Perspektive bedingt durch „eine steigende Zahl von Einzelnen, die sich als ihre Angehörigen betrachten und sich mit ihr identifizieren“ (Hroch 2005: 235). Die Nation bot dabei einen neuen individuellen Integrationsrahmen für die aus den bisherigen Abhängigkeiten und Bindungen gelösten Individuen (vgl. Bauer 2004: 50-53). Diese subjektive Dimension der nationalen Identität kommt besonders deutlich in der Vorstellung der Nation als Willensgemeinschaft zum Ausdruck. In seinem Vortrag *Qu'est-ce qu'une nation?* aus dem Jahr 1882 beschrieb Ernest Renan die Nation als ein „tägliches Plebiszit“ des Einzelnen, das den Wunsch zum Ausdruck bringt, in einer Gemeinschaft mit anderen zu leben und dieses gemeinsame Leben auch in der Zukunft fortzusetzen (Renan 1993: 308f.). Auch Benedict Andersons (2005) bekannt gewordene Formel von der Nation als *imagined community* nimmt auf die Verankerung der Nation in der Vorstellungswelt des Einzelnen Bezug. Obwohl kein Mitglied der nationalen Gemeinschaft je alle anderen Mitglieder dieser Gemeinschaft kennen wird, ist das Bild von ihrer Gemeinschaft im Denken jedes einzelnen Mitglieds dieser *imaginierten Gemeinschaft* präsent (Anderson 2005: 6).

An diese auf das Individuum konzentrierte Perspektive knüpfen Untersuchungen zu den Trägergruppen nationaler Identifikationsmuster an. Während für die frühe Neuzeit insbesondere der intellektuelle Diskurs als Arena der Nationsbildung gilt (Giesen 1993; Münkler/Grünberger/Mayer 1998), beruhte die Ausbreitung nationaler Identitätsbezüge im 19. Jahrhundert auf einer Vielfalt von Akteursgruppen. Mit Blick auf Mittel- und Osteuropa, wo sich Nationen durch Nationalbewegungen der *non dominant ethnic groups* im Rahmen größerer Staatengebilde konstituieren, unterscheidet insbesondere Miroslav Hroch (1968; 1994; 2005) verschiedene Phasen der Ausbreitung nationaler Identitäten, in denen je unterschiedliche Akteure die Nationsbildung vorantrieben und prägten. In der sogenannten „Gelehrtenphase“, die bei einigen Nationalbewegungen allerdings nur schwach ausgeprägt war, entdeckten Künstler und Intellektuelle die volkstümliche Tradition zunächst wertneutral wieder. In der Agitationsphase, dem eigentlichen Beginn der Nationalbewegung, wurde die Nation von einer Gruppe von Patrioten positiv besetzt, die versuchten, möglichst viele Unterstützer für das moderne Nationalbewusstsein zu gewinnen. Schließlich folgte der Übergang zur abschließenden Phase der Massenbewegung, der in der Regel mit der Forderung nach politischer Autonomie oder Eigenstaatlichkeit verbunden war.

Studien zu den Trägergruppen des Nationalbewusstseins verweisen gleichzeitig auf eine zweite Dimension der Nationsbildung, die sich auf die Nation als Kollektiv konzentriert. Hier geht es um die Nation als Vorstellung einer Gemeinschaft, die durch das Wissen um und die Berufung auf Gemeinsamkeiten zusammengehalten wird. Um dieses Phänomen abzubilden, wird die Nation in den Sozialwissenschaften als eine Form der kollektiven Identität charakterisiert (vgl. z.B. Giesen 1991). Im Vordergrund steht dabei eine kollektive Dimension der kollektiven Identität, die das Selbst-Bild eines Kollektivs beschreibt (vgl. dazu Kaina 2009: 39-42). Diese Dimension des Nationskonzeptes zielt weniger auf einen individuellen Bezugsrahmen als vielmehr auf ein *gesellschaftliches Bezugssystem* ab.

Seitdem in den 1980er-Jahren sozialkonstruktivistische Zugänge in der Nationsforschung an Bedeutung gewonnen haben, widmeten sich Sozial- und Geschichtswissenschaften verstärkt der *Konstruktion* der nationalen Gemeinschaft. Die Art und Weise, wie sich Nationen als Gruppen inszenieren, die Formen ihrer Repräsentation in den Medien, der Wissenschaft und der Kunst, ihre Semantiken und Symbole wurden nun zum Untersuchungsgegenstand (vgl. für einen Überblick Weichlein 2006: 278-306). Im Zuge dessen wurde

immer wieder betont, dass zum Aufbau eines auf Homogenität beruhenden Gruppengefühls eine Abgrenzung nach außen notwendig war: „Die Ausbildung von Identität setzt ein Objekt voraus, das sich als Einheit versteht, gegen andere abgrenzt und sich als solches selbst beschreibt“ (Lepsius 1999: 201). Auch wenn die Mitglieder der nationalen Gemeinschaft einander weitestgehend unbekannt sind, wird die Nation daher stets als begrenzt imaginiert, „weil selbst die größte von ihnen mit vielleicht einer Milliarde Menschen in genau bestimmten, wenn auch variablen Grenzen lebt, jenseits derer andere Nationen liegen. Keine Nation setzt sich mit der Menschheit gleich“ (Anderson 2005: 16).

Kriegen und Feindbildern kam daher eine zentrale Rolle in der Entstehungsgeschichte von Nationen und Nationalstaaten zu (vgl. z.B. Langewiesche 1995). Doch auch jenseits kriegerischer Auseinandersetzungen werden Nationen über klare Grenzziehungen konstituiert und am Leben erhalten. Ein Instrument dieser Grenzziehung zwischen Insidern und Outsidern der Nation war etwa die Institution der Staatsbürgerschaft, die im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts mit bestimmten Rechten und Pflichten verbunden wurde. Die Staatsangehörigkeit verlieh der politischen Zugehörigkeit zur Nation Ausdruck, indem sie den Personenkreis bestimmte, der das uneingeschränkte Recht besitzt, das Staatsgebiet zu betreten und sich dort aufzuhalten, der das Wahlrecht ausüben darf und der zum Wehrdienst verpflichtet ist (Brubaker 2000).

Versteht man die Nation als kollektive Identität, so lassen sich dieser Gemeinschaftsform spezifische Eigenschaften zuschreiben. Insbesondere die starke Bindungskraft der Nation wird dabei hervorgehoben. Trotz der Tatsache, dass die Nation im Vergleich zu anderen Sozialformen wie dem Familienverband oder der Dorfgemeinde einen abstrakten Charakter besitzt, da sich die Mitglieder nicht persönlich kennen, definierte sie bereits Renan als „große Solidargemeinschaft, getragen von dem Gefühl der Opfer, die man gebracht hat, und der Opfer, die man noch zu bringen gewillt ist“ (1993: 309). Auch gegenwärtig gilt die Nation weiterhin als „Bezugsrahmen umfassender und weitreichender Solidaritätszumutungen“ (Münkler 1998: 14). Diese mit der Nation verbundenen Solidaritätsanforderungen und Solidaritätsleistungen werden unter anderem durch die „Verlängerung der Nation in die Vergangenheit“ (Münkler/Grünberger 1994: 220) erklärt. Der Berufung auf eine gemeinsame Geschichte, der „Suche nach einem gemeinsamen Schicksal“ (Hroch 2005: 145-170), kam im Prozess der Nationsbildung eine besondere

Bedeutung zu. Auch wenn moderne Nationen ein Phänomen des langen 19. Jahrhunderts sind, werden sie in der Regel als weit in die Vergangenheit zurückreichend imaginiert (vgl. Anderson 2005: 193-200). Darauf verweist etwa der Ausdruck des „nationalen Erwachens“, der von den Nationalbewegungen Nord-, Mittel- und Osteuropas Verwendung fand, die ihre nationale Identität innerhalb größerer Staaten „wiederentdeckten“ (vgl. Hroch 1968).

Darüber hinaus zeichnet sich die Nation durch spezifische Wert- und Ordnungsvorstellungen aus, die im Zuge der Ausbreitung des Nationalbewusstseins an Bedeutung gewannen. Die moderne Nation unterschied sich von früheren Formen des Nationalbewusstseins und von anderen Gemeinschaftsvorstellungen durch ihren *politischen Charakter*. Seit der Französischen Revolution war die Nation mit der Vorstellung von politischer Souveränität und politischer Partizipation verbunden. Vielfach gilt die Forderung nach politischer Eigenständigkeit – wenngleich sie im 19. Jahrhundert lediglich für die Vereinigten Staaten und Westeuropa kennzeichnend war² – als konstitutives Merkmal der modernen Nation. So bezeichnet etwa Ulrich Bielefeld die Nation als

eine Gruppe, die sich selbst als Nation bezeichnet, sich einen Namen gibt und zumindest politische Anerkennung, meist in Form von Autonomieforderungen, möglichst aber Selbstbestimmung und – im klassischen Fall – Selbstregierung verlangt. Erst durch die Hinzufügung des letzteren, dem ausgeprägten Bezug zur gegenwärtigen oder zukünftigen politischen Selbständigkeit, unterscheidet Nation sich zum Beispiel von einem Folkloreverein, der nicht Selbständigkeit verlangt, sondern Fördermittel beantragt – aus dem sich jedoch durchaus eine Form politischer Vergemeinschaftung entwickeln kann. (Bielefeld 2003: 34)

Charakteristisch für die Nation als Kollektiv ist somit der Gedanke der Volkssouveränität, durch den Nationen zu politisch verfassten Einheiten werden (vgl. Lepsius 1990: 256). Mit der Ausbreitung der Nation im langen 19. Jahrhundert wurde politisches Handeln daher nicht mehr mit Bezug auf Dynastien oder Religion gerechtfertigt, sondern erfolgte im Namen der Nation (Breuilly 1994: 18). „Nicht mehr der Fürst, sondern das Volk, die Nation, galt von nun an als das souveräne Subjekt der Geschichte, das sich eine angemessene politisch-staatliche Verfassung geben sollte“ (Giesen 1991: 9).

2 Noch heute ist der politische Charakter insbesondere ein Kennzeichen des westeuropäischen Nationsbegriffs. Im Gegensatz dazu verweist der in Ost- und Ostmitteleuropa gebräuchliche Begriff *narod* sehr viel stärker auf ethnisch-kulturelle und religiöse Inhalte außerhalb der politischen Sphäre (v. Hirschhausen/Leonhard 2001: 13).

2.3 Stand der Forschung

Schon die zeitliche Parallelität deutet auf eine mögliche Verbindung der Entstehungsgeschichte des Wohlfahrtsstaats mit derjenigen von Nationen und Nationalstaaten hin. Diese Vermutung bestätigt besonders prägnant das Beispiel Deutschlands. Hier war die Einführung der ersten Sozialversicherungen in den 1880er-Jahren eine zentrale Entwicklungslinie der auf die Reichsgründung folgenden Aufbauphase des Nationalstaats. Historische Standardwerke zum Kaiserreich widmen den Sozialreformen dementsprechend jeweils eigenen Raum (vgl. z.B. Berghahn 2003: § 18; Born 1999: Kap. 13; Nipperdey 1990: Kap. VIII; Wehler 2006: 907-915). Dabei wird über die zeitliche Parallelität hinaus der *Zusammenhang* dieser beiden Prozesse betont. Sozialpolitik wird als Bestandteil des „inneren Ausbaus des Deutschen Reichs“ (Mommsen 1993: 624-664) beschrieben. Studien zeigen, dass die Verknüpfung der beiden Projekte einem Kalkül politischer Eliten folgte. Sie belegen dies anhand der von Reichskanzler Otto von Bismarck zum Ausdruck gebrachten Intention, durch staatliche Programme der Existenzsicherung der Sozialdemokratie die Basis zu entziehen und die Arbeiter in den sich im Aufbau befindenden Nationalstaat zu integrieren (vgl. z.B. Reidegeld 2006: Kap. 4; Rosenberg 1967: 224f.).

Dabei wird erkennbar, dass Sozialpolitik als *Instrument der Nationenbildung* genutzt wurde. Die französische Historikerin Sandrine Kott (2009) macht deutlich, dass sich der deutsche Sozialstaat von Anfang an als nationaler „Erinnerungsort“ konstituierte. Bereits am Vorabend des Ersten Weltkriegs waren die Institutionen des Sozialstaats für den größten Teil der deutschen Bevölkerung Teil ihrer *im nationalen Rahmen* erfahrenen Alltagswirklichkeit. Zudem wurde der politische Diskurs um die Institutionen des Sozialstaats zur Formung der nationalen Identität genutzt. Kott (1996) zeigt am Beispiel von Deutschland und Frankreich, dass Sozialpolitik im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert als Ausdruck einer je eigenen nationalen Kultur präsentiert wurde. Der Sozialstaat bot somit für Deutschland und Frankreich eine Grundlage, sich vom jeweiligen Nachbarland abzugrenzen und auf diese Weise die eigene nationale Identität zu formen. Daher, so Kott, lasse sich Sozialpolitik „nicht vergleichend untersuchen, ohne ihre identitätsstiftende Funktion zu beachten“ (1996: 328f.).

Jenseits historischer und historisch-vergleichender Studien bildet die Entstehung des Wohlfahrtsstaats einen zentralen Untersuchungsgegenstand der

sozialwissenschaftlichen Sozialpolitikforschung. Diese folgt dem Ziel, systematische Aussagen über die gesellschaftlichen Ursachen und die gesellschaftlichen Folgen von Sozialpolitik zu treffen. Auch die Sozialpolitikforschung lieferte Erkenntnisse zum Zusammenhang zwischen dem Aufbau des Sozialstaats und den Prozessen der Staats- und Nationenbildung. Diese sollen im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden.

2.3.1 Sozialpolitik und Nationalstaat

Seit den späten 1960er-Jahren nimmt die Suche nach den gesellschaftlichen Entstehungsbedingungen des Sozialstaats einen breiten Raum in der sozialwissenschaftlichen Sozialpolitikforschung ein (vgl. dazu ausführlicher Kap. 3.1). Dies hat zu einer Vielzahl von Erklärungsansätzen geführt, so dass mittlerweile vom „academic Babel of paradigms, models, interpretations, accounts“ (Baldwin 1990a: 37) der historisch-soziologischen Wohlfahrtsstaatsforschung die Rede ist. Trotz der großen Anzahl von Studien aus unterschiedlichen theoretischen Traditionen werden Sozialpolitik, Nation und Nationalstaat dabei allerdings selten miteinander in Verbindung gebracht.

Überlegungen bezüglich der Wechselwirkungen zwischen der Errichtung sozialstaatlicher Institutionen und dem Prozess der Staatsbildung enthalten Studien, die die Entstehung des Wohlfahrtsstaats in den Kontext der Modernisierung einbetten. So verweisen insbesondere Peter Flora und Jens Alber (1981) sowie Peter Flora und Arnold Heidenheimer (1981) auf die Bedeutung der Entstehung des modernen Staates für die sozialpolitische Entwicklung. Ihrer Argumentation zufolge wurden erst mit der Herausbildung staatlicher Verwaltungsstrukturen und der damit einhergehenden administrativen Kapazitäten die notwendigen organisatorischen Ressourcen für die Durchführung wohlfahrtsstaatlicher Programme bereitgestellt. Empirisch wird dieser Zusammenhang allerdings nicht überprüft. Die Analysen der Autoren gehen stattdessen anderen Elementen des Modernisierungsprozesses nach; sie untersuchen in erster Linie den Einfluss von Wahlrecht und Parlamentarismus auf die Einführung von Sozialversicherungen (Flora/Alber/Kohl 1977; Flora/Alber 1981).

Während die genannten Autoren die Existenz eines modernen Verwaltungsstaats als Bedingung für die Errichtung von Sozialversicherungen darstellen, argumentieren andere Arbeiten, dass der Aufbau des Sozialstaats

selbst einen Beitrag zur Staatsbildung leistete. So untersucht etwa Philip Manow (2005) die sozialpolitische Entwicklung in Deutschland unter Berücksichtigung der föderalistischen Staatsstruktur. Er argumentiert, dass sozialpolitische Maßnahmen und Einrichtungen den zentralstaatlichen Institutionen allmählich neue Kompetenzen übertrugen und dass daher die in den 1880er-Jahren errichteten Sozialversicherungen letztlich die zentralstaatliche Ebene stärkten und auf diese Weise zur Staatsbildung beitrugen.

In die gleiche Richtung weist auch die auf den modernen Wohlfahrtsstaat bezogene Literatur zu den Wirkungen von Sozialpolitik. Diese betont die politische und gesellschaftliche Stabilisierungsfunktion von Sozialpolitik (vgl. zusammenfassend Alber 2001: 60f.; Lessenich 2000: 63). In der Regel wird dabei die nationalstaatliche Rahmung des Wohlfahrtsstaats vorausgesetzt. Im Vordergrund stehen meist zwei Argumente: Sozialpolitik sichere einerseits die Loyalität der Sozialleistungsbezieher gegenüber dem Staat und trage andererseits zur gesellschaftlichen Integration innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens bei, da sie Konflikte und Spannungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen abbaue. Empirische Belege dieser Legitimations- und Integrationsfunktion des Wohlfahrtsstaats sind dabei allerdings selten (vgl. Ullrich 2005: 212f.). Studien zu den Auswirkungen sozialpolitischer Programme auf die Lebenslagen von Individuen und Haushalten sowie zur Umverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen³ deuten diese gesamtgesellschaftlichen Wirkungen zwar an, setzen jedoch andere Schwerpunkte.

Um die Sicherung politischer Stabilität über Sozialpolitik zu belegen, wird daher auf den Entstehungsprozess staatlicher Sozialpolitik in Deutschland verwiesen (so z.B. bei Lessenich 2009: 32f.). Konkret wird dabei häufig angeführt, dass die Bismarckschen Sozialversicherungen zwar das von den politischen Machthabern angestrebte Ziel, Sozialdemokratie und Gewerkschaften zu schwächen, nicht erreichten, einer weit geteilten Auffassung zufolge jedoch die Bereitschaft der Arbeiterschaft förderten, innerhalb der staatlichen Institutionen zu agieren. Im Ergebnis förderten die ersten Sozialversicherungen auf diese Weise „die allmähliche Integration der Arbeiter in Staat und Gesellschaft nicht gegen, sondern gerade über ihre Organisationen“ (Ritter 2010: 87; vgl. auch Tennstedt 1981: 225-234; Wehler 2006: 915).

3 Vgl. zusammenfassend Alber 2001: 74-88; Lampert/Althammer 2007: 503-517; Schmidt 2005: 261-272; Ullrich 2005: 63-190.

2.3.2 Sozialpolitik und kollektive Identitäten

Die politischen Wirkungen von Sozialpolitik wurden in der Regel mit Blick auf den Nationalstaat untersucht. Die Nation als imaginierte Gemeinschaft blieb hingegen weitgehend ausgespart. Sofern kollektive Identitäten in Verbindung mit der Entstehung und Entwicklung von Sozialpolitik Berücksichtigung fanden, ging es dabei meist um kollektive Identitäten derjenigen Gruppen, die sozialpolitische Ansprüche stellen (vgl. Vobruba 2001: 116). So weist beispielsweise Victoria Hattam (1993) in einer Studie zur US-amerikanischen Gewerkschaftsbewegung im 19. Jahrhundert einen Einfluss sozialer Identitäten auf die Ausbildung und Artikulation sozialpolitischer Interessen nach. Die Unterschiede in den sozialpolitischen Positionen der amerikanischen und der englischen Gewerkschaftsbewegung waren Hattam zufolge unter anderem die Folge von Unterschieden im Zeitpunkt der Ausbildung eines Klassenbewusstseins der Arbeiterschaft. Erst nach der Formierung der sozialen Gruppe der Arbeiterschaft bildete sich die Konfliktlinie Arbeit – Kapital heraus, so dass kollektive Forderungen der Arbeiter gegenüber den Unternehmern in den Vordergrund traten.

In den letzten Jahren rückten jedoch zunehmend auch die Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik und nationaler Identität in den Mittelpunkt. So sprachen sich insbesondere Peter Wagner und Bénédicte Zimmermann (2003) angesichts der aktuell zu beobachtenden Krise von Nationalstaat und Sozialstaat dafür aus, die Aufmerksamkeit stärker auf die Verknüpfung zwischen „Sozialem“ und „Nationalem“ im Entstehungsprozess staatlicher Sozialpolitik zu richten (vgl. auch Wagner/Didry/Zimmermann 2000). Wagner und Zimmermann verdeutlichen, dass der Aufbau staatlicher Sozialversicherungen Veränderungen für die Nation bedeutete: Erst durch die Errichtung nationaler Systeme der sozialen Sicherung wurde die politische Ordnung der Nation zu einer Verantwortungsgemeinschaft. Dabei war das Nationale Wagner und Zimmermann zufolge bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts „nichts weiter als *ein möglicher* Rahmen *unter anderen* zur Ausübung von sozialer Solidarität“ (2003: 264; Hervorhebung i.O.). Diese Perspektive führt Zimmermann (2006) am Beispiel der Einführung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland detaillierter aus. Anhand des sozialpolitischen Diskurses rekonstruiert sie, dass Kommunen und Gewerkschaften alternative Handlungsrahmen der sozialen Absicherung von Arbeitslosigkeit darstellten. Darauf

aufbauend zeigt sie, wie sich die Nation gegenüber diesen Alternativen als Bezugsrahmen für die Vergemeinschaftung von Risiken durchsetzte.

Diese Untersuchungen belegen die Relevanz der Kategorie *Nation* in der Konstitution des Wohlfahrtsstaats. Doch auch *kollektiven Identitäten* im Allgemeinen wurde in den letzten Jahren erhöhte Aufmerksamkeit in der Sozialpolitikforschung zuteil. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Frage nach der Zukunft des nationalen Sozialstaats im Prozess der europäischen Integration. Dass die vertraglichen Grundlagen einer supranationalen Sozialpolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern bislang gering sind, wurde dabei zum einen auf die unterschiedlichen sozialpolitischen Zielvorstellungen der Mitgliedstaaten zurückgeführt, deren Heterogenität im Zuge der Erweiterungsrounden der Jahre 2004 und 2007 noch zugenommen hat (Leibfried/Obinger 2008: 337). Zum anderen wurde dies mit den fehlenden gesellschaftlichen Voraussetzungen einer europäischen Sozialpolitik in Verbindung gebracht. So argumentiert beispielsweise Claus Offe, Solidarität als „horizontale Beziehung“ der Mitglieder einer politischen Ordnung bilde die „moralische Grundlage“ des Wohlfahrtsstaats (1998: 105). Seine Beobachtung, „der größte bekannte Sozialverband, der Umverteilungsoffer bisher zumutbar machen konnte, war der Nationalstaat“ (S. 133), verknüpft er daher mit der These, die Ausweitung von „Umverteilungszumutungen“ über diesen Horizont hinaus würde zu einer „moralischen Überforderung“ der Akteure führen.

Diese und ähnlich angelegte Argumentationen, die auf die gesellschaftlichen Voraussetzungen von Sozialpolitik Bezug nehmen, führten dazu, dass sich das Interesse der Sozialpolitikforschung auf kollektive Identitäten richtete. So vertritt insbesondere Georg Vobruba die Auffassung, die Erweiterung einer europäischen Sozialpolitik um redistributive Elemente sei nur auf der Grundlage einer *umverteilungsfesten Identität* möglich (Vobruba 2001: 115-135). Als umverteilungsfeste Identität bezeichnet er ein Gefühl der „Zusammengehörigkeit, das zu der Bereitschaft motiviert, einen Teil des eigenen Einkommens an anonyme Andere abzugeben“ (S. 116f.). Dieses Wir-Gefühl bildet wiederum die Voraussetzung für die Überwindung von Egoismen und gegensätzlichen Interessen, die einer europäischen Sozialpolitik, die transnationale interpersonelle Umverteilung umfasst, entgegenstehen.

Empirische Untersuchungen bestätigen die Plausibilität dieser Annahme. Studien erfassten das „Unterstützungspotenzial einer europäisch angeleiteten

Wohlfahrtspolitik“ (Mau 2003: 306) durch eine Auswertung von Eurobarometer-Daten zur Frage nach der bevorzugten Entscheidungsebene für Sozialpolitik. In der Erklärung der individuellen Unterschiede in der Befürwortung eines Kompetenztransfers auf die europäische Ebene zeigte sich, dass jener – bislang sehr kleine – Teil der Bevölkerung der EU-Mitgliedstaaten, der sich primär in einem europäischen Identitätskonzept verortet, am ehesten einem Kompetenztransfer im Bereich der Sozialpolitik zustimmt (vgl. Mau 2003; Mau 2005; Wilke 2011; Wilke 2012). Auch diejenigen, die sich zunächst als Europäer, dann als Angehörige der eigenen Nation beschreiben, stehen einer europäischen Sozialpolitik vergleichsweise positiv gegenüber (Mau 2003: 318). Allerdings weist Wilke dabei auf ein Spannungsverhältnis zwischen nationaler und europäischer Identität hin. Er weist nach, dass nationale und europäische Identität keinen gleichgerichteten Einfluss auf die Einstellung zum Kompetenztransfer im Bereich der Sozialpolitik haben: Während eine europäische Identität die Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung zu einem Kompetenztransfer erhöht, steht eine starke nationale Identität einer Befürwortung des Kompetenztransfers entgegen. Daher, so Wilke, steigt die Chance, eine europäische Sozialpolitik zu unterstützen, unabhängig vom europäischen Verbundenheitsgefühl auch mit einem abnehmenden Gefühl der Verbundenheit mit der nationalen Gemeinschaft.

Die Ergebnisse der angeführten Studien bestätigen empirisch die Bedeutung von Identität für Sozialpolitik, da ein bestehendes Gemeinschaftsgefühl die Zustimmung zu sozialpolitischer Umverteilung innerhalb dieser Gemeinschaft erhöht. Eine historisch informierte Perspektive legt dabei allerdings die Vermutung eines wechselseitigen Zusammenhangs nahe. Bezugnehmend auf die angeführte Argumentation von Claus Offe, der den Nationalstaat zum größtmöglichen Umverteilungsverband erklärte, führen beispielsweise Wagner und Zimmermann an, dass sich die nationalstaatliche Sozialpolitik zu Beginn „keineswegs auf solide ‚moralische Grundlagen‘ in Offes Sinn stützen konnte, sondern gerade als ein lange anhaltender und oft heftig debattierter Prozess der *Herstellung* eines Zusammenhangs von Vertrauen, Demokratie und Solidarität zu analysieren ist“ (Wagner/Zimmermann 2003: 261, Hervorhebung i.O.; vgl. auch Eigmüller 2010a). Diese Vermutung bestätigen erste Studien, die die Ausweitung von Umverteilungsbereitschaft im Zuge der Errichtung nationalstaatlicher Sicherungssysteme (Börner 2012) sowie die Instrumentalisierung von Sozialpolitik zur Nationenbildung (Senghaas 2012) untersucht haben.

2.3.3 Sozialpolitik, Identität und Territorium

Neben der Debatte um die Perspektiven eines europäischen „postnationalen Sozialstaats“ (Lamping 2008) führte das Interesse an Regionen zu einer stärkeren Verknüpfung der Themenbereiche Sozialpolitik und kollektive Identitäten (vgl. z.B. McEwen/Moreno 2005). In Länderstudien gingen insbesondere Nicola McEwen (2006) sowie Daniel Béland und André Lecours (2005; 2008; 2012) den Wechselwirkungen zwischen sozialpolitischen Entwicklungen und nationalen Dynamiken auf substaatlicher Ebene nach. Ihre Analysen befassen sich mit multinationalen Staaten wie Kanada, Großbritannien und Belgien, die innerhalb ihrer Grenzen verschiedene nationale Gruppen beheimaten. In diesen Ländern gewann in den letzten Jahrzehnten ein *substaatlicher Nationalismus*⁴ an Bedeutung, als nationale Deutungs- und Handlungsmuster für größere Gruppen auf substaatlicher Ebene relevant wurden. Dies war in der Regel mit Forderungen nach einem höheren Maß an politischer Autonomie verbunden.

Die genannten Studien setzen jeweils mit dem Aufbau des Wohlfahrtsstaats nach dem Zweiten Weltkrieg an und rekonstruieren die – den forschungsleitenden Thesen zufolge miteinander verbundenen – Entwicklungen in den Bereichen Sozialpolitik und Nationalismus. So charakterisiert McEwen (2006) in ihrer Analyse der Sozialstaatsentwicklung in Großbritannien und Kanada die Ausweitung sozialpolitischer Leistungen in der Nachkriegszeit als *politics of nation-building* auf zentralstaatlicher Ebene. Eine Analyse kanadischer Regierungsdokumente lässt sie den Schluss ziehen: „The federal government appeared to explicitly recognise the role that state-wide social programmes could play in generating a sense of belonging to the Canadian state and a sense of community across the country“ (S. 103). An diese Ergebnisse anknüpfend widmet sich der Hauptteil ihrer Arbeit der Transformation des kanadischen und britischen Wohlfahrtsstaats seit der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre. McEwen zeigt, dass die Befürworter substaatlicher Autonomieansprüche in Schottland und Quebec die Verringerung sozialstaatlicher

4 Während der Begriff *Nationalismus* im Deutschen meist mit den aggressiven Tendenzen nationaler Phänomene in Verbindung gebracht wird, bietet der Terminus *nationalism* im angelsächsischen Sprachraum einen neutral verwendeten Oberbegriff für das Überwiegen nationaler Deutungs- und Handlungsmuster (vgl. v. Hirschhausen/Leonhard 2001: 13f). Diese wertneutrale Bestimmung von Nationalismus als sich auf die Nation beziehendes Handeln (Lepsius 1990b: 232), liegt dem Großteil der sogenannten „Nationalismusforschung“ zugrunde und findet auch in der vorliegenden Untersuchung Verwendung.

Leistungen als Argument für ihre politischen Ziele nutzten, indem sie sich als „defenders and promoters of social solidarity at the sub-state level“ (S. 143) darstellten.

Auch Béland und Lecours verweisen auf diese doppelte Verknüpfung von Nationalismus und Sozialpolitik. Zunächst stellen auch sie den Aufbau des Wohlfahrtsstaats in Kanada und Großbritannien zwischen 1930 und 1970 als „unifying national project“ (2008: 199) auf zentralstaatlicher Ebene dar. Aufbauend auf diesen Ergebnissen liegt der Schwerpunkt ihrer Studie auf einer Analyse der Diskurse über die Dezentralisierung von Sozialpolitik in Kanada, Großbritannien und Belgien. Dabei können sie eine nationale Färbung dieser Debatten nachweisen. Ihre Analysen belegen, dass sich sozialpolitische Programme „vorteilhaft auf politische Mobilisierung und Identitätsfindungsprozesse im Rahmen substaatlicher Nationalismen“ (2012: 123) auswirkten, dass jedoch ebenso nationalistische Bewegungen in ethnisch heterogenen Staaten versuchten, unter Bezugnahme auf ihre nationale Identität Einfluss auf die sozialpolitische Entwicklung zu nehmen.

Béland und Lecours zufolge versuchten nationale Gruppen auf substaatlicher Ebene, eine Kongruenz zwischen der (substaatlichen) nationalen und der sozialpolitischen Solidargemeinschaft herzustellen. Die entsprechenden Forderungen nach einer Dezentralisierung sozialpolitischer Zuständigkeiten begründeten sie mit distinkten Merkmalen der jeweiligen nationalen Gruppe. So beriefen sich Schotten und Quebecer auf eine kollektivistische, egalitäre Gesellschaftsvorstellung, die sich vom vorherrschenden Gesellschaftsbild in Großbritannien und Kanada unterschied. In den vergleichsweise wohlhabenden flämischen Gebieten Belgiens hingegen wurde die angestrebte Föderalisierung des Systems der sozialen Sicherung durch den Verweis auf Studien legitimiert, denen zufolge Flandern einen erheblichen Teil der wallonischen Sozialausgaben finanziert. Während sich der französischsprachige Teil der belgischen Bevölkerung auf die Leitidee der sozialen Solidarität berief, nahmen flämische Föderalisierungsbefürworter auf das Bild des flämischen Unternehmertums Bezug, das sie als Gegenentwurf zur wallonischen „Kultur der Abhängigkeit“ darstellten. Zusammenfassend nutzten Béland und Lecours zufolge substaatliche nationale Gruppen sozialpolitische Forderungen für die eigene Identitätsbildung: „In this discursive context, social policy preferences become part of the process of identity-building“ (2008: 198).

Entscheidend an diesen Untersuchungen ist, dass sie kollektive Identitäten und sozialpolitische Zuständigkeiten auf *unterschiedlichen territorialen Ebenen* miteinander in Beziehung setzen. Auf diese Weise lenken sie den Blick auf die *räumliche Dimension* der Wechselwirkungen zwischen Identitäten und Sozialpolitik. So verweist der Titel der Untersuchung von Béland und Lecours, *Nationalism and Social Policy. The Politics of Territorial Solidarity (2008)*, auf politische Auseinandersetzungen um den *territorialen Rahmen* eines sozialpolitischen Solidarraums.

Gerade diese Betonung räumlicher Zusammenhänge im Hinblick auf den Wohlfahrtsstaat ist es, die multinationale politische Systeme für die Sozialpolitikforschung besonders interessant machen (vgl. Banting 1995: 207; 2005). Wo immer kulturelle oder sprachliche Unterschiede sich innerhalb politischer Einheiten territorial verfestigen oder markante regionale sozio-ökonomische Unterschiede vorhanden sind, tritt der räumliche Bezug politischer Phänomene mit besonderer Deutlichkeit hervor. Theoretisch-konzeptionell wird die Raumdimension in der Beziehung zwischen Sozialpolitik und kollektiven Identitäten dabei allerdings bislang kaum berücksichtigt (vgl. dazu Moreno/McEwen 2005).

2.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Ausgehend von der eingangs formulierten Frage nach den Wechselwirkungen zwischen der Errichtung einer staatlichen Sozialpolitik und der Entstehung von Nationalstaaten und Nationen lassen sich die Ergebnisse bisheriger Forschung folgendermaßen zusammenfassen:

(1) Ein Großteil der Untersuchungen zur Entstehung des Wohlfahrtsstaats widmet den Kategorien „Staat“ und „Nation“ allenfalls am Rande Aufmerksamkeit. Die Ergebnisse der relevanten Studien legen jedoch die Vermutung eines wechselseitigen Zusammenhangs nahe: Es erscheint plausibel anzunehmen, dass ein Mindestmaß an staatlichen Verwaltungsstrukturen eine Voraussetzung für die Errichtung wohlfahrtsstaatlicher Programme und Einrichtungen darstellte, dass jedoch gleichzeitig der Aufbau staatlicher Institutionen der sozialen Sicherung die politische Stabilität und die gesellschaftliche Integration im nationalstaatlichen Rahmen förderte.

(2) Im Zuge der Debatten um das Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Sozialpolitik fanden in den letzten Jahren kollektive Identitäten

stärkere Berücksichtigung in der Sozialpolitikforschung. Der Einfluss eines Zugehörigkeits- und Gemeinschaftsgefühls auf europäischer Ebene auf die Zustimmung zu einem Kompetenztransfer im Bereich der Sozialpolitik konnte empirisch bestätigt werden.

(3) Die Aufmerksamkeit für die europäische Ebene als sozialpolitischem Handlungsraum führte dabei zu neuen Fragestellungen auch in Bezug auf ältere Entwicklungen in der Sozialpolitik. Ausgehend von der Debatte um die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Errichtung redistributiver Sozialpolitik im europäischen Rahmen wurde die Bedeutung nationaler Identität im Entstehungsprozess staatlicher Sozialpolitik hinterfragt. So wurde etwa argumentiert, dass erst der Aufbau umverteilender Institutionen des Sozialstaats die Nation zu einer Verantwortungsgemeinschaft werden ließ. Solidarität, Vertrauen und ein nationales Gemeinschaftsgefühl bilden in dieser historischen Perspektive weniger die Voraussetzung als vielmehr die Folge der Errichtung des Sozialstaats.

(4) Zugleich legte die Diskussion um alternative sozialpolitische Handlungsräume jenseits des Nationalstaats die Grundlage für eine Verräumlichung der Sozialpolitikdiskussion, wozu ebenso eine parallel geführte Debatte um das Spannungsverhältnis zwischen Regionen und Nationalstaat im Bereich der Sozialpolitik beitrug. Untersuchungen in multinationalen Staaten wie Kanada, Großbritannien und Belgien zeigten, dass die räumliche Dimension sozialpolitischer Entwicklungen in der Beziehung zwischen Sozialpolitik und kollektiven Identitäten bedeutsam ist, da die Institutionen des Sozialstaats auf der Bestimmung territorialer Grenzen eines Solidarraums beruhen. Rückschlüsse auf räumliche Aspekte in der wechselseitigen Beziehung zwischen der Errichtung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und der Ausbildung kollektiver Identitäten lassen dabei insbesondere Untersuchungen zu, die verschiedene, möglicherweise konkurrierende Identitätsbezüge und Ebenen der Organisation von Sozialpolitik in den Blick nehmen.

Aus dieser Aufbereitung bisheriger Forschungsergebnisse ergeben sich folgende Ansatzpunkte für die im Folgenden durchzuführende Untersuchung: Zunächst erscheint es aufgrund der bislang vorliegenden Studien plausibel, hinsichtlich der vermuteten Zusammenhänge zwischen der Entstehung von Sozialpolitik und den Prozessen der Staats- und Nationenbildung von wechselseitigen Beziehungen auszugehen. Um diese Beziehungen theoretisch und empirisch zu erfassen, muss die räumliche Dimension der Entstehung des Wohlfahrtsstaats stärker als bislang berücksichtigt werden. Dies, so legen

die Forschungsergebnisse nahe, gelingt insbesondere dann, wenn unterschiedliche territoriale Ebenen in die Analyse einbezogen werden. Die Analyse sollte daher eine Engführung auf die nationale Identität vermeiden und stattdessen unterschiedliche Formen möglicherweise konkurrierender Identitäten einbeziehen.

3 Analytischer Rahmen

Die Umsetzung der im letzten Kapitel zusammengefassten Überlegungen erfordert zunächst einen geeigneten analytischen Rahmen, der es erlaubt, sowohl die zentralen Faktoren der Entstehung des Wohlfahrtsstaats als auch die räumliche Dimension dieser Entwicklung zu erfassen.

Seit den Anfängen einer systematischen Intervention des Staates im Bereich des Sozialen ist staatliche Sozialpolitik Gegenstand sozialwissenschaftlicher Beobachtung und Analyse. Mit der Ausweitung sozialpolitischer Programme und Leistungen in den drei Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs etablierte sich der Wohlfahrtsstaat in den Sozialwissenschaften als „gesellschaftsbeschreibende und -analysierende Kategorie“ (Lessenich 2009: 21). In diesem Zusammenhang gewann die Frage nach den Konstitutionsbedingungen des Wohlfahrtsstaats an Bedeutung. Unterschiedliche theoretische Perspektiven stellten jeweils eigene Erklärungsfaktoren der Entstehung und Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in den Vordergrund, die in ihrer Gesamtheit heute die Grundlage für eine Analyse politischer Entwicklungen im Bereich der Sozialpolitik bilden.

In einem ersten Schritt werden im Folgenden theoretische Erklärungsansätze des Sozialstaats diskutiert, die zusammengenommen Aufschluss über die maßgeblichen Bedingungsfaktoren der Entstehung des Wohlfahrtsstaats geben. Da diese Ansätze die Raumdimension von Sozialpolitik weitgehend außen vor lassen, werden anschließend Grundgedanken und Begrifflichkeiten sozialwissenschaftlicher Perspektiven auf Raumphänomene eingeführt. Abschließend wird ein Ansatz für eine raumbezogene Analyse der Entstehung des Sozialstaats skizziert.

3.1 Die Konstitutionsbedingungen des Wohlfahrtsstaats

Sozialpolitik, so formulierte bereits 1958 Hans Achinger, wird „durch gesellschaftliche Veränderungen gewandelt und in allen Phasen bewirkt sie selbst

Veränderungen“ (1971 [1958]: 58). Seither hat die Analyse der Entstehung und Entwicklung des Sozialstaats breiten Raum in der Wohlfahrtsstaatsforschung eingenommen. Zahlreiche Studien unterschiedlicher Theorietraditionen gingen der Frage nach den gesellschaftlichen Ursachen der Entstehung und Entwicklung des Sozialstaats nach. Überblicksdarstellungen (vgl. Alber 1982: 73-92; Lessenich 2000; Myles/Quadagno 2002; Skocpol/Amenta 1986) unterscheiden daher mittlerweile verschiedene „Generationen“ (Lessenich 2000: 42) der historisch-sozialwissenschaftlichen Wohlfahrtsstaatsforschung.

3.1.1 Ökonomische Rahmenbedingungen

Die ersten Untersuchungen, die eine systematische Analyse der Entstehungsbedingungen des Wohlfahrtsstaats unternahmen, konzentrieren sich in ihren Erklärungen auf die ökonomischen Rahmenbedingungen. Sie stellen den Aufbau einer staatlichen Sozialpolitik als Reaktion auf die Industrialisierung dar. Exemplarisch für diesen Ansatz sind etwa die Arbeiten des amerikanischen Soziologen Harold Wilensky. 1958 zeigte er gemeinsam mit Charles Lebeaux, dass aus den mit der Industrialisierung einhergehenden gesellschaftlichen Umbrüchen ein Bedarf und ein Angebot an Institutionen der sozialen Sicherung entstanden (Wilensky/Lebeaux 1965 [1958]). In einer weiteren Untersuchung, die Wilensky 1975 unter dem Titel *The Welfare State and Equality* veröffentlichte, analysierte er anhand der Daten von rund 60 Ländern die Bedingungsfaktoren der im internationalen Vergleich variierenden Höhe der Sozialausgaben. Es gelang ihm dabei, durch die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und der damit in Zusammenhang stehenden Alterung der Bevölkerung sowie mit dem Alter der Systeme der sozialen Sicherung den größten Teil der Varianz in den Sozialausgaben zu erklären. Wilensky zog daraus die Schlussfolgerung, dass die wirtschaftliche Entwicklung und die daraus resultierenden demographischen und bürokratischen Veränderungen als entscheidend für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung anzusehen sind.

Die genannten Studien von Wilensky vertreten ebenso wie eine Reihe anderer Arbeiten (vgl. zusammenfassend Skocpol/Amenta 133f.; Myles/Quadagno 2002: 64f.) eine auf die Industrialisierung konzentrierte Perspektive. Ökonomisches Wachstum und damit einhergehende Prozesse sozialen Wandels werden hierbei als Faktoren angesehen, welche die Entstehung und

Entwicklung staatlicher Sozialpolitik bestimmten. Kritiker dieses in der Anfangsphase einer systematischen Wohlfahrtsstaatsforschung dominanten Erklärungsansatzes führen hingegen an, dass der Industrialisierungsgrad allein keinen geeigneten Erklärungsfaktor sozialstaatlicher Entwicklung darstellt. Sein Einfluss auf den Bestand sozialstaatlicher Institutionen lässt sich zwar in international vergleichenden Studien bestätigen, doch dies trifft in erster Linie auf die Zeit zwischen den 1940er- und 1960er-Jahren zu, und zwar insbesondere dann, wenn eine große Anzahl von Ländern mit bedeutenden Unterschieden hinsichtlich der sozio-ökonomischen Entwicklung in die Betrachtung einbezogen wird (vgl. Conrad 1996: 170f.). Für andere Untersuchungszeiträume verliert der Industrialisierungsgrad jedoch seine Aussagekraft (Skocpol/Amenta 1986: 133f.). Gerade die Anfänge einer staatlichen Sozialpolitik in den westeuropäischen Industriestaaten können durch die wirtschaftliche Entwicklung allein nicht erklärt werden. Sonst hätten nicht Deutschland und Österreich-Ungarn, sondern vielmehr Großbritannien, Belgien und die Schweiz die ersten Systeme der sozialen Sicherung errichten müssen (vgl. z.B. Brunner 2007: 111; Flora/Alber 1981).

Zusätzlich wurde auf theoretischer Ebene der diesen Arbeiten zugrunde liegende Funktionalismus kritisiert, der die Entstehung des Sozialstaats als eine notwendige und vom Handeln konkreter Akteure unabhängige Folge bestimmter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen darstellt. Besonders deutlich kommt dies in funktionalistischen Erklärungen der neo-marxistischen Tradition zum Ausdruck. Statt der Industrialisierung im Allgemeinen rücken diese die Durchsetzung des Kapitalismus als Bedingungsfaktor wohlfahrtsstaatlicher Politik in den Vordergrund. Sie führen die Entstehung von Sozialpolitik auf deren Funktionen für eine auf privater Kapitalverwendung und freier Lohnarbeit beruhende Wirtschaftsordnung zurück.

So stellen etwa Gero Lenhardt und Claus Offe (1977) die Institutionen des Sozialstaats als Antwort auf bestimmte Strukturprobleme des Kapitalismus dar. Ihrer Auffassung zufolge ermöglicht erst staatliche Sozialpolitik eine dauerhafte Integration von Arbeitskräften in das Lohnarbeitssystem. Sie argumentieren, Sozialpolitik schaffe einerseits die motivationalen Voraussetzungen für die Bereitschaft von Arbeitskräften, ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt anzubieten und die mit der Lohnarbeiter-Existenz verbundenen Risiken und Belastungen als relativ akzeptabel hinzunehmen. Erst die Sozialpolitik gewährleiste zudem die sozialstrukturellen Bedingungen für die dauer-

hafte Eingliederung der Arbeitskräfte in das Lohnarbeitsverhältnis, da sie Institutionen der elementaren Reproduktion im Bereich der Sozialisation, der Gesundheitsfürsorge, der Ausbildung und der Altersversorgung bereitstelle.

Gerade diese vorgelagerten funktionalen Annahmen lassen jedoch, so die Kritik an der funktionalistischen Perspektive, keine ergebnisoffene Überprüfung auf der inhaltlich-empirischen Ebene zu. Die Entstehung von Sozialstaatlichkeit wird damit zum Automatismus. Die Handlungsdimension der Politik geht nicht in die Analyse ein, da das Handeln von Akteuren lediglich dem Beleg der bereits vorab bestimmten Funktionszusammenhänge dient (vgl. Tálos 1981: 403-417; Vobruba 1983: 22-27).

Wenngleich funktionalistische Ansätze allein keine ausreichende Erklärung der Entstehung des Sozialstaats bieten, so liegt ihr Verdienst auch heute noch darin, dass sie auf die Bedeutung der *ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen* von Sozialpolitik verweisen. Für die Anfänge des Wohlfahrtsstaats in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ist dabei insbesondere der Strukturwandel infolge der Industriellen Revolution entscheidend. So zeigt etwa Gaston Rimlinger (1971) in einer Untersuchung wohlfahrtsstaatlicher Politik in Europa, Amerika und Russland, wie mit der wirtschaftlichen Entwicklung und den damit verbundenen sozialen Veränderungen Länder übergreifend eine neue Form der ökonomischen Unsicherheit entstand. Die Errichtung der modernen Institutionen der sozialen Sicherung interpretiert er daher als „a by-product of the shift from agrarian to industrial society“ (S. 7). Die unterschiedlichen Reaktionen auf diese neue Form der Unsicherheit erklärt er durch die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen, insbesondere durch den Einfluss unterschiedlicher politischer Traditionen.

Eine Reihe typischer Problemlagen, die im Zuge der Industrialisierung auftraten und den Ausgangspunkt einer öffentlichen Intervention darstellten, verdeutlicht Hans Achinger (1971). Achinger führt Binnenwanderungen, neue Arbeitsformen, die mit unpersönlichen und instabilen Arbeitsbeziehungen sowie neuen Arbeitsinhalten einhergingen, das Vordringen der Lohnarbeit und Veränderungen in der Familienstruktur als Teil der „gesellschaftlichen Ursachen der Sozialpolitik“ (S. 11-33) an. Durch diese Entwicklungen, so Achinger, entstand in bislang unbekanntem Ausmaß eine „Unvorhersehbarkeit in Arbeitsleben und Einkommen“ (S. 33), auf die öffentliche Programme der Einkommenssicherung reagierten. Gleichzeitig weist Achinger darauf hin, dass erst im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung die notwendigen Handlungsspielräume für eine staatliche Intervention im Bereich des

Sozialen vorhanden waren, da der stetige Produktivitätszuwachs und die Steigerung der individuellen Einkommen die notwendigen finanziellen Ressourcen für die Errichtung sozialpolitischer Programme sicherten (S. 33-40).

3.1.2 Akteure

Diese im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung aufkommenden Problemlagen und Handlungsspielräume übersetzten sich nicht ohne weiteres in Maßnahmen staatlicher Sozialpolitik. Vielmehr erforderten staatliche Interventionen im Bereich des Sozialen bestimmte „Denkvoraussetzungen“ (vgl. Vobruha 1989: 19-21): Die staatlich zu bearbeitenden Problemlagen, die zwar in ihren Auswirkungen weiterhin in erster Linie den Einzelnen betrafen, mussten als „soziale Probleme“, das heißt als unabhängig vom individuellen Verschulden, anerkannt werden. Damit aus sozialen Problemen sozialpolitische Handlungsfelder wurden, musste sich zudem die Auffassung durchsetzen, dass diese gesellschaftlichen Phänomene einer staatlichen Bearbeitung bedurften.

Den der Einführung staatlicher Sicherungssysteme vorausgehenden Prozess der *gesellschaftlichen Problemdefinition* zeichnet etwa François Ewald (1993) am Beispiel der Debatten um das französische Fabrikhaftpflichtgesetz vom 9. April 1898 nach. Zentrales Prinzip dieses auf dem Grundsatz der Gefährdungshaftung beruhenden Gesetzes war das sogenannte Berufsrisiko (*risque professionnel*) (S. 277-413). Das Konzept des Berufsriskos, das durch das Fabrikhaftpflichtgesetz in das französische Recht eingeführt wurde, erkannte den Unfall als versicherbares Risiko an. Dies bedeutete, dass man von einer konstanten Auftretenswahrscheinlichkeit von Unfällen ausging, deren Grundlage die Unfallstatistik darstellte. Hatte man Unfälle bislang auf das individuelle Verhalten der Beteiligten zurückgeführt, so stellte sich in den Begriffen der Versicherung der Unfall, „der individuell genommen zugleich als zufällig und als durch etwas Umsicht vermeidbar erscheint (...), als kalkulierbar und vorhersehbar dar“ (S. 215). Der Unfall wurde somit vom individuellen Verhalten gelöst und als ein in der Natur des Betriebes liegendes Risiko anerkannt. Gleichzeitig war, so Ewald weiter, mit dem Konzept des Berufsriskos der Übergang zu einem kollektiven Prinzip des Umgangs mit Arbeitsunfällen verbunden. Anhand der parlamentarischen Verhandlungen rekonstruiert er, wie die liberale Vorstellung individueller Verantwortlichkeit, die im Prinzip

der Schuldhafte zum Ausdruck kam, durch das Bewusstsein einer gemeinsamen Verantwortung abgelöst wurde. Der Unfall wurde als eine neue Art von „Übel“ erkannt, das „nicht durch ein Fehlverhalten des einen oder anderen, sondern aus dem Zusammenspiel der Tätigkeiten der einen und anderen entsteht“ (S. 20). Die zunehmend komplexen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse, Interaktionen und Interdependenzen stellten Ewald zufolge die Legitimation für die Kollektivierung des Unfallrisikos dar.

Diese und ähnliche Untersuchungen der Konstitution wohlfahrtsstaatlicher Programme und Einrichtungen verstehen Sozialpolitik nicht als eine zwingend erfolgende Reaktion auf bestimmte Notwendigkeiten, sondern vielmehr als Ergebnis eines politischen und gesellschaftlichen Prozesses, in dem Anforderungen formuliert, Lösungen gesucht und Lösungsansätze in staatliche Politik übersetzt werden. Im Gegensatz zur funktionalistischen Theorietradition kommt in dieser handlungstheoretischen Perspektive auf die Entstehung des Wohlfahrtsstaats Akteuren eine entscheidende Bedeutung zu. Sozialpolitische Entwicklung wird anhand der „Rekonstruktion der handlungsbestimmenden Momente der Akteure“ (Vobruba 1983: 28) erklärt.

Da sie sich auf die *politischen Forderungen verschiedener Akteursgruppen und die Kräfteverhältnisse zwischen diesen Gruppen* konzentrierten, werden diese akteurszentrierten Arbeiten zusammenfassend als konflikttheoretische Ansätze bezeichnet (vgl. Alber 1982: 73-92; Lessenich 2000: 45-49). Ihr Untersuchungsgegenstand sind politische Auseinandersetzungen um die Errichtung sozialpolitischer Institutionen. Nicht *social policy*, sondern *social politics* stehen somit im Mittelpunkt (vgl. zu dieser Unterscheidung Kaufmann 2009: 29f.). Von besonderer Bedeutung sind dabei Phasen des Umbruchs, denn „social politics (...) usually emerge when the consensus on social policy breaks down“ (Gilbert 1970: 305).

Mit diesem Fokus auf politische Determinanten haben konflikttheoretische Ansätze im Hinblick auf die Einführung staatlicher Sozialversicherungsprogramme in Westeuropa eine höhere Erklärungskraft als funktionalistische Modelle bewiesen. Während letztere lediglich begründen können, dass „alle Länder irgendwann im Industrialisierungsprozeß zur Errichtung staatlicher Sicherungssysteme schreiten“ (Alber 1982: 124), vermögen konflikttheoretische Ansätze darüber hinaus Aussagen über nationale Unterschiede im Zeitpunkt der Errichtung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen zu treffen (vgl. Alber 1982: 120-134).

Innerhalb der konflikttheoretischen Perspektive existieren Unterschiede in Bezug auf die Akteursgruppen, die als entscheidend für den Aufbau des Sozialstaats angesehen werden. Jens Alber (1982) systematisiert die zum Zeitpunkt seiner Untersuchung vorliegenden Studien dahingehend, ob sie die Errichtung sozialpolitischer Institutionen auf Initiativen politischer Eliten „von oben“ oder auf den Druck der Arbeiterbewegung „von unten“ zurückführen. Diese beiden Varianten konflikttheoretischer Ansätze unterzieht er einer systematischen Prüfung. Seine Ergebnisse stützen die herrschaftstheoretische Lesart einer Sozialpolitik „von oben“, da sich der Zeitpunkt der Einführung der Sozialversicherungsgesetzgebung in Westeuropa als unabhängig vom Organisationsgrad der Gewerkschaftsbewegung erweist. Auch die positiven Korrelationen zwischen der Gründung von Arbeiterparteien und der Verabschiedung der jeweils ersten beiden Sozialversicherungssysteme interpretiert Alber nicht als Beleg für die Durchsetzung sozialpolitischer Forderungen „von unten“, weil Arbeiterparteien zum Zeitpunkt der Einführung der ersten Sozialversicherungssysteme nicht über nennenswerte Stimmanteile im Parlament verfügten.

Alber zufolge waren staatliche Eliten, die mit sozialpolitischen Maßnahmen auf Legitimierungsdefizite reagierten, die entscheidende Größe in der sozialpolitischen Entwicklung Westeuropas. Dabei trieben in unterschiedlichen Phasen jeweils andere politische Kräfte den Ausbau staatlicher Sozialpolitik voran: Vor der Jahrhundertwende waren konservative Kräfte in autoritär verfassten Staaten die zentralen Akteure staatlicher Sozialpolitik, während zu Beginn des 20. Jahrhunderts liberal dominierten Regierungen in parlamentarischen Demokratien und schließlich in der Zwischenkriegszeit Arbeiterparteien eine entscheidende Bedeutung zukam (vgl. S. 198).

Gegenüber dieser herrschaftstheoretischen Begründung der Entstehung des Sozialstaats setzte sich allerdings im internationalen Kontext stärker eine klassentheoretische Lesart durch (vgl. zusammenfassend Skocpol/Amenta 1986: 139-143). Diese versteht wohlfahrtsstaatliche Politik als Ergebnis von Verteilungskonflikten zwischen klassenbezogenen Zusammenschlüssen von Akteuren, das heißt „categories of individuals who share relatively similar positions, or situations, in labor markets and in employment relations“ (Korpi 2006: 174). Die Entstehung und Entwicklung sozialstaatlicher Institutionen wird hierbei auf die erfolgreiche Durchsetzung der Interessen der Arbeiterklasse zurückgeführt (vgl. Esping-Andersen 1985; Korpi 1983; 1989).

Diese Interpretation der Sozialstaatsentstehung wurde insbesondere durch Untersuchungen der sozialpolitischen Entwicklung der skandinavischen Länder geprägt. Während Korpi (1983; 1989) dabei die Machtressourcen der Interessenvertretungen der Arbeiterschaft, das heißt die Organisations- und Konfliktfähigkeit von Sozialdemokratie und Gewerkschaften, in den Vordergrund stellt, verweist Esping-Andersen (1990) auf die Bedeutung politischer Koalitionsbildungen. Er argumentiert, dass die Durchsetzung der Interessen der Sozialdemokratie in der frühen Phase der Industrialisierung wesentlich von einer erfolgreichen Koalition mit den ländlichen Schichten abhing, die meist den größten Teil der Bevölkerung stellten, während in der Nachkriegszeit eine Koalitionsbildung mit den neuen Mittelschichten entscheidend war.

3.1.3 Interessen

Die im internationalen Forschungskontext verbreitete klassentheoretische Interpretation des Wohlfahrtsstaats erfuhr von verschiedenen Seiten Kritik. So brachten etwa Theda Skocpol und Edwin Amenta (1986) als Gegenentwurf zur „sozialdemokratischen Lesart“ eine historisch-institutionalistische Perspektive in die Debatte um die Konstitutionsbedingungen des Sozialstaats ein. Historisch-institutionalistische Studien führen nationale Unterschiede in der sozialpolitischen Entwicklung auf staatliche Strukturen und institutionelle Kontexte zurück (vgl. z.B. Immergut 1992; Skocpol 1992; 1992a).

In erster Linie richtete sich die Kritik an der klassentheoretischen Erklärung des Wohlfahrtsstaats jedoch gegen die Verengung der Perspektive auf die Interessen der Arbeiterschaft. So argumentiert etwa der Historiker Peter Baldwin (1990; 1990a), eine akteurszentrierte Analyse der Entstehung des Sozialstaats dürfe nicht von konsistenten Klasseninteressen ausgehen. In einer fünf Länder umfassenden Studie rekonstruiert Baldwin sozialpolitische Entwicklungen in unterschiedlichen Zeiträumen zwischen 1875 und 1975 und zeigt dabei, dass es „positive und direkte bürgerliche Interessen gab, nicht nur an der Sozialversicherung im engeren Sinn, sondern auch an einer solidarischen, umverteilenden Art der Sozialversicherung, die normalerweise als besonders arbeiterfreundlich und sozialdemokratisch angesehen wird“ (Baldwin 1990: 689). Baldwin führt etwa den Aufbau universalistischer steuerfinanzierter Rentensysteme in Dänemark und Schweden auf die Durchsetzung

agrarischer Interessen zurück. Auch die Einführung eines vollständigen Volkspensionssystems in Schweden nach dem Zweiten Weltkrieg entsprach Baldwin zufolge weniger den Interessen der Arbeiterschaft als vielmehr denen der Mittelschichten, die zuvor aufgrund der Vermögens- und Bedürftigkeitsprüfungen nicht von staatlichen Leistungen profitierten.

Diese und ähnliche Untersuchungen belegen, dass Akteursgruppen jenseits von Arbeiterparteien und Gewerkschaften spezifische Interessen in Bezug auf den Sozialstaat haben (vgl. zusammenfassend Amenta 2003: 102; Conrad 1996: 172). Neben dem Einfluss der Mittelschichten gingen empirische Studien insbesondere der Bedeutung wirtschaftlicher Interessenorganisationen nach (vgl. Leimgruber 2008; Swenson 1991; 2002; ebenso jedoch bereits Baron 1979). Die Ergebnisse dieser Analysen deuten auf die Notwendigkeit hin, *multipolare Interessenkonstellationen* im Entstehungszusammenhang von Sozialpolitik zu berücksichtigen.

Akteursgruppen sind dabei stets in Verbindung mit ihren spezifischen, auf Sozialpolitik bezogenen Interessen zu berücksichtigen. So zieht Baldwin aus seinen Ergebnissen hinsichtlich der Interessen der Mittelschichten an Sozialpolitik die Schlussfolgerung, dass Verteilungskonflikte im Wohlfahrtsstaat nicht primär zwischen verschiedenen sozio-ökonomischen Gruppen ausgetragen wurden, sondern zwischen denen, die sich als „Gewinner“ und denen, die sich als „Verlierer“ einer universalistischen Sozialpolitik betrachteten. Eine Analyse der Entstehung und Entwicklung von Sozialpolitik kann daher nicht von konsistenten Interessen der Akteursgruppen ausgehen, sondern muss nach potenziellen Gewinnern und Verlierern der jeweiligen sozialpolitischen Maßnahmen fragen. Aus diesem Grund kommt der institutionellen Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung ein zentraler Stellenwert zu. Baldwin weist weiterhin darauf hin, dass das Grundprinzip der Gewährleistung sozialer Sicherheit weniger in einer Verteilung zwischen reich und arm als vielmehr in einer horizontalen Umverteilung liegt. So schafft der Sozialstaat etwa Umverteilung zwischen Gesunden und Kranken oder Arbeitslosen und Arbeitenden. Die Positionen, die Akteure in konkreten historischen Situationen vertreten, werden somit davon bestimmt, ob sie sich von der Einbeziehung in eine Risikogemeinschaft mit anderen Gruppen Vorteile versprechen. Als entscheidende Akteure der Sozialpolitik sieht Baldwin „Risikogemeinschaften“ oder „Risikogruppen“ mit ähnlichen Interessen in Bezug auf das Sozialversicherungssystem an. Diese können in bestimmten historischen

Kontexten mit sozialen Klassen identisch sein, doch ihre Zusammensetzung ist variabler und kann je nach dem Kontext Veränderungen unterliegen.

Hinter dieser Überlegung steht die Annahme, dass „das Sozialversicherungssystem seine eigenen Akteure selbst schafft und definiert“ (Baldwin 1990: 690). Diese interessenkonstituierende Dimension des Wohlfahrtsstaats wird von Untersuchungen zur Interessenvermittlung im modernen Wohlfahrtsstaat bestätigt. So stellt beispielsweise Thomas von Winter die deutsche Sozialpolitik der 1990er-Jahre als „Interessensphäre“ dar (v. Winter 1992; 1997). Er charakterisiert das Politikfeld der Sozialpolitik als komplexes Gefüge, in dem Akteure aus der Gruppe der Empfänger von Geld- und Dienstleistungen, der Beitrags- und Steuerzahler und der Beschäftigten in sozialpolitischen Organisationen und Einrichtungen Einfluss auf die Willens- und Entscheidungsbildung ausüben. Auch von Winter verweist darauf, dass eine Analyse der im sozialpolitischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess artikulierten Interessen nicht von Akteuren ausgehen kann, da einige der einflussreichsten Verbände wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nicht primär sozialpolitische Ziele verfolgen. Zudem sind die Bezieher von Sozialleistungen oft nicht in eigenen Verbänden organisiert oder politisch schwach repräsentiert, spielen jedoch im politischen Kalkül anderer Gruppen eine Rolle.

Von Winter betont, dass das Sozialrecht, indem es „bestimmte Relationen zwischen individuellen Risiko- oder Lebenslagen einerseits sowie den verschiedenen Abgabeverpflichtungen und Anspruchsberechtigungen andererseits herstellt“, eine „eigene Dimension gesellschaftlicher Interessenlagen“ (1997: 51) konstituiert. Er führt daher für seine Untersuchung die analytische Kategorie der „sozialpolitischen Interessenlagen“ ein, die er als „Ergebnis eines Zusammentreffens von bestimmten gesellschaftlichen Ausgangslagen mit bestimmten sozialpolitischen Einrichtungen und Maßnahmen“ (2000: 523f.) definiert. Sozialpolitische Interessenlagen sieht er in erster Linie durch die „antizipierten Verteilungswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen“ (S. 524) geprägt.

Auch für die Analyse der Konstitution des Wohlfahrtsstaats bietet das Konzept der Interessenlagen einen geeigneten Ausgangspunkt. Es verweist ebenso wie die von Baldwin eingeführte Akteursgruppe der „Risikogemeinschaften“, jedoch in einem breiteren Rahmen, auf die Notwendigkeit, Interessen von Akteuren in Bezug auf spezifische sozialpolitische Einrichtungen

und Maßnahmen zu erfassen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die in sozialpolitische Institutionen eingeschriebenen Umverteilungsmechanismen.

3.1.4 Zwischenfazit

Die verschiedenen theoretischen Erklärungsansätze des Sozialstaats bieten in ihrer Gesamtheit die Basis für das Verständnis der Konstitutionsbedingungen staatlicher Sozialpolitik. Sie geben Aufschluss über die zentralen Faktoren, die eine Analyse der Entstehung und Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politik berücksichtigen muss.

Dies ist zunächst der ökonomische Kontext. Die Entstehung von Sozialstaatlichkeit im Verlauf des 19. Jahrhunderts war in den mit der Industrialisierung einhergehenden Strukturwandel eingebettet, der neuartige Problemlagen ebenso wie neue finanzielle Handlungsspielräume für staatliche Politik mit sich brachte. Die mit der Industrialisierung aufkommenden Problemlagen setzten sich jedoch nur vermittelt über den politischen Prozess in staatliche Interventionen im Bereich des Sozialen um. Daher ist es erforderlich, die politischen Auseinandersetzungen um den Aufbau und die Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen anhand der sozialpolitischen Forderungen relevanter Akteursgruppen und der politischen Kräfteverhältnisse in konkreten historischen Situationen zu rekonstruieren. Um klassenübergreifende Interessen am Sozialstaat sowie Veränderungen über die Zeit zu erfassen, muss dabei von den Verteilungswirkungen sozialpolitischer Institutionen ausgehend nach den Interessenlagen in Bezug auf spezifische Programme und Einrichtungen des Sozialstaats gefragt werden.

Theorien der Sozialstaatsentstehung ermöglichen es, zentrale Bedingungsfaktoren staatlicher Sozialpolitik zu bestimmen. Keine Berücksichtigung findet dabei allerdings der *territoriale Rahmen* sozialstaatlicher Politik. In der Regel setzten und setzen Untersuchungen der Konstitution staatlicher Sozialpolitik die nationalstaatliche Rahmung ihres Untersuchungsgegenstandes voraus. Um die Raumdimension der Entstehung des Wohlfahrtsstaats empirisch zu erfassen, muss der Analyserahmen daher um Grundgedanken und Begrifflichkeiten sozialwissenschaftlicher Perspektiven auf Raumphänomene erweitert werden

3.2 Der Raumbezug politischer und gesellschaftlicher Prozesse

Das sozialwissenschaftliche Interesse am Raum hat seit einiger Zeit stark zugenommen. So erfahren einerseits Phänomene mit einem starken Raumbezug wie Städte oder Regionen Aufmerksamkeit, andererseits werden räumliche Aspekte bislang nicht räumlich behandelte Themen betont (vgl. Eig Müller/Vobruba 2006: 7). In diesem Zusammenhang gewannen einerseits ältere Arbeiten zu Raumphänomenen an Bedeutung, andererseits wurde versucht, die Kategorie Raum in die aktuelle sozialwissenschaftliche Theoriebildung zu integrieren. Im Folgenden werden einige Grundgedanken und Begrifflichkeiten einer sozialwissenschaftlichen Perspektive auf den Raum dargestellt, um auf dieser Grundlage ein Instrumentarium für eine raumbezogene Analyse der Entstehung des Sozialstaats entwickeln zu können.

3.2.1 Die Territorialisierung des Politischen im Prozess der Staatsbildung

Politische Systeme zeichnen sich durch ihre räumliche Fixierung aus. Zwar sind auch Organisationen wie Unternehmen oder Universitäten zu einem gewissen Grad territorial gebunden, da einige ihrer zentralen Funktionen wie Produktion, Verwaltung, Forschung und Lehre an feststehende Räumlichkeiten gebunden sind, doch sind wirtschaftliche, wissenschaftliche oder kulturelle Organisationen im Unterschied zu politischen Systemen nicht auf eine Kontinuität des Raums angewiesen. Sie können ab- und an anderen Orten wieder aufgebaut werden und dabei ihre Funktionen zumindest zeitweise auch ohne eine territoriale Fixierung wahrnehmen. Staaten hingegen definieren sich über ein bestimmtes, von territorialen Grenzen umschlossenes Gebiet und die zugehörige Bevölkerung. Eine territoriale Erweiterung oder Verkleinerung des Staatsgebietes ist zwar möglich, konstitutiv für Staaten bleibt dabei jedoch stets ihr Territorialbezug. (Vgl. Halfmann 2000: 34f.)

In der Geschichte politischer Herrschaft bedeutete daher die Herausbildung des Territorialstaats einen entscheidenden Umbruch. Bis ins späte Mittelalter prägten personengebundene Herrschaftsbeziehungen die politische Ordnung in Europa. Zwar bezogen sich auch im Feudalsystem gesellschaftliche Beziehungen auf geographische Gebiete, doch wurden Herrschaftsbeziehungen nicht territorial, sondern personengebunden begründet:

„It was a system based on personal ties conferring rights and obligations across territories“ (Spruyt 1994: 41f).

Seit dem späten Mittelalter begann sich der Charakter von Herrschaftsbeziehungen zu verändern. Die Formalisierung von Rechtssystemen mit territorialem Geltungsbezug stärkte ebenso wie die Durchsetzung einer einheitlichen Verwaltung und Besteuerung die Position von Zentralregierungen gegenüber alternativen Instanzen politischer Herrschaft. Mit der Durchsetzung des Territorialstaats veränderte sich schließlich das Organisationsprinzip politischer Herrschaft nachhaltig. Der moderne Staat als Organisationsform des Politischen wurde territorial bestimmt. Im Gegensatz zu den Herrschaftssystemen des Mittelalters war er durch einen Herrschaftsanspruch über ein bestimmtes Territorium und ein territorial definiertes Kollektiv gekennzeichnet: „The distinctive feature of the modern system of rule is that it has differentiated its subject collectivity into territorially defined, fixed, and mutually exclusive enclaves of legitimate dominion“ (Ruggie 1993: 151).

Die Verwirklichung dieses neuen Organisationsprinzips bedurfte klarer territorialer Grenzziehungen. Die Außengrenzen des Flächenstaates markierten den Bezugsraum politischer Herrschaft. Innerhalb dieser Grenzen war politische Herrschaft exklusiv. Das Prinzip der territorialen Souveränität des Staates implizierte daher die Anerkennung der Souveränität angrenzender Staaten über ihr jeweiliges Herrschaftsgebiet (Halfmann 2000: 38). Oft wird aus diesem Grund der Westfälische Friede aus dem Jahr 1648, der das Prinzip souveräner, territorial gebundener Herrschaft in Europa festigte, als Beginn der modernen staatlichen Ordnung benannt (Spruyt 2002: 134). Das „Westfälische System“ bezeichnet ein System autonomer Territorialstaaten, die über Souveränität innerhalb ihrer geographischen Grenzen verfügen.

3.2.2 Grenzbildung und Strukturierung des politischen Raums

Einen der ersten Versuche, den Raumbezug politischer Systeme theoretisch und empirisch zu erfassen, unternahm in den 1960er- und 1970er-Jahren der norwegische Sozialwissenschaftler Stein Rokkan. Rokkans historisch-vergleichende Strukturforschung zur Entwicklung der westeuropäischen Staatenwelt, die posthum von Peter Flora strukturiert und zusammenhängend veröffentlicht wurde (Rokkan/Flora 2000; vgl. auch Flora 2000), erfuhr im Zuge des *spatial turn* der Sozialwissenschaften wieder verstärkt Aufmerksamkeit.

Rokkans Modelle und Strukturbegriffe haben sich auch für die Analyse gegenwärtiger politischer Entwicklungen in Europa als geeignetes Instrumentarium erwiesen (vgl. Bach 2008: 129-141; Bartolini 2005; Flora 2000a; Kalina 2009). Auch räumliche Veränderungen der Wohlfahrtsproduktion im Zuge der europäischen Integration wurden in Rokkanschen Begrifflichkeiten dargestellt (vgl. Ferrera 2004; 2005).

Rokkan unterscheidet vier elementare Teilprozesse in der Entwicklung der politischen Systeme Westeuropas: die Staatsbildung, die Nationenbildung, die Demokratisierung und den Aufbau von Wohlfahrtsstaaten (vgl. dazu Flora 1983: 16-26; Rokkan/Flora 2000: 166-170). Mit dem Begriff der *Staatsbildung* im engeren Sinn bezeichnet Rokkan die Durchsetzung des Flächenstaats. Dessen Weiterentwicklung zum Nationalstaat im Zuge der *Nationenbildung* beschreibt Rokkan als einen Prozess der kulturellen Integration, wobei er den Einfluss einer einheitlichen Territorialsprache betont (vgl. Rokkan/Flora 2000: 208-233). Von der Staats- und Nationenbildung, die der Konsolidierung der externen Grenzen des Staates dienen, grenzt er zwei Mechanismen der internen Strukturierung ab: Zunächst die Etablierung partizipativer politischer Systeme innerhalb des Territorialstaats (*Demokratisierung*) und schließlich die Errichtung von Umverteilungsinstanzen zur Verwirklichung größerer sozio-ökonomischer Gleichheit (*Entstehung des Wohlfahrtsstaats*).

Der von Rokkan verwendete Begriff der „Phasen“ lässt auf eine zeitliche Sequenz dieser vier Prozesse der Systembildung schließen. Die Annahme einer festen zeitlichen Abfolge unterliegt allerdings geographischen Einschränkungen, da sie lediglich für die älteren Nationalstaaten Westeuropas, in denen sich Nationen innerhalb bestehender staatlicher Grenzen konstituierten, plausibel ist. Ein größeres Potenzial bietet Rokkans Modell der Staatsbildung im weiteren Sinn, wenn man stattdessen von „Beziehungen“ dieser vier Prozesse ausgeht. Staats- und Nationenbildung, Demokratisierung und die Institutionalisierung von Redistribution stellen dann miteinander in Beziehung stehende Entwicklungslinien dar (vgl. Flora 2000: 110).

In seinen historisch-vergleichenden Arbeiten zur Systembildung in Westeuropa setzt Rokkan einen Schwerpunkt auf den Territorialbezug politischer Herrschaft. Nur politische Systeme – bei Rokkan sind dies Stadtstaaten, Imperien und Nationalstaaten – sind in der Lage, ein Territorium zu kontrollieren. Dies unterscheidet sie von kulturellen oder wirtschaftlichen Systemen mit einer territorialen Dimension wie Religionen oder Handelsnetzen (Flora

2000: 23). Rokkan fordert daher: „Jede Analyse der Variationen von politischen Systemen muß mit Begriffen des Territoriums beginnen. Wir können solche Variationen nicht studieren, ohne die Struktur des Raumes, über den sie Kontrolle ausüben, zu betrachten“ (Rokkan/Flora 2000: 138). In seinem Ansatz nehmen Grenzen (*boundaries*) eine wichtige Rolle ein, denn Prozesse des Aufbaus, der Modifikation und des Abbaus von Grenzen bringen den Raum, über den politische Systeme Herrschaft ausüben, hervor.

Einer der zentralen Gedanken Rokkans ist in diesem Zusammenhang die Zweidimensionalität des Raums, der von Grenzen umschlossen und durch Grenzen hervorgebracht wird. Er unterscheidet zwischen dem *geographischen bzw. territorialen* und dem *mitgliedschaftlichen Raum*. Der territoriale Raum wird über die physischen Grenzen markiert und bezieht sich auf ein geographisches Gebiet, das nach außen hin klar abgegrenzt und im Innern meist einheitlich ist. Der Mitgliedschaftsraum hingegen, von Rokkan auch als sozialer oder kultureller Raum bezeichnet, wird durch soziale Trennlinien konstituiert, das heißt dadurch, dass sich Individuen als Gruppe wahrnehmen und damit zwischen „Wir“ und „Ihr“ unterscheiden. Bedeutsame Mitgliedschaftsräume im Verlauf der Staats- und Nationenbildung waren beispielsweise Verwandtschafts- und Stammeszugehörigkeit, städtische Bürgerschaft, absolutistische Untertänigkeit oder nationale Staatsbürgerschaft (Flora 2000: 86).

Das Verhältnis zwischen territorialen und mitgliedschaftlichen Räumen unterlag im historischen Verlauf Veränderungen. In der Jäger- und Sammler-Gesellschaft bestimmte zunächst die Verwandtschaft und damit ein mitgliedschaftliches Prinzip über die Zuordnung von Individuen zu Kollektiven. Mit Beginn des neolithischen Zeitalters in der Jungsteinzeit begann durch die Ausbreitung der Landwirtschaft und die Gründung von Städten der Übergang zur Sesshaftigkeit und zur Verstetigung von Besitz. In diesem Zusammenhang gewannen territoriale Grenzen und geographische Räume an Bedeutung. Diese territorialen Grenzziehungen überlagerten die bisherige, auf dem verwandtschaftlichen Mitgliedschaftsraum beruhende gesellschaftliche Ordnung. Neben die Zugehörigkeit aufgrund sozialer Merkmale trat nun die über das Territorium konstituierte Gruppenzugehörigkeit. Rokkan illustriert diese territorial bestimmte Mitgliedschaftskonstitution am Beispiel der mesopotamischen Stadt: „Die große Erfindung der Mesopotamier war die Stadt: eine von Menschen geschaffene, die natürliche und primordiale Teilung der Gesellschaft in Familien und Klans überlagernde Institution. Sie macht geltend, daß

der Wohnort und nicht Verwandtschaft die Bindungen der Menschen bestimmt“ (Rokkan/Flora 2000: 128).

Rokkan zufolge muss jede Studie „über den Wandel in der Territorialstruktur“ eine „Analyse der Interaktionen von zwei Typen von Raum“ (Rokkan/Flora 2000: 135) beinhalten, des territorialen und des Mitgliedschaftsraums. Prozesse des Aufbaus, der Veränderung und des Abbaus territorialer Grenzen sind stets im Zusammenhang mit mitgliedschaftlichen Trennlinien zu analysieren, denn „die Geschichte der Strukturierung menschlicher Gesellschaften läßt sich gewinnbringend als Interaktion zwischen geographischen Räumen und Mitgliedschaftsräumen untersuchen“ (Rokkan/Flora 2000: 135).

Rokkans Konzept der Zweidimensionalität des Raums bietet somit einen Zugang zum Prozess der Staatsbildung, der dem Organisationsprinzip des modernen Staates als der „wirksam in Anspruch genommenen Herrschaft über die Bevölkerung eines abgegrenzten Territoriums“ (Lepsius 1990b: 234) Rechnung trägt. Rokkans Ansatz verdeutlicht, dass die Durchsetzung des Territorialstaats nicht nur mit der Anerkennung territorialer Grenzen staatlicher Souveränität einherging, sondern dass durch die territoriale Fixierung politischer Herrschaft auch die soziale Gruppe, über die Herrschaft ausgeübt wurde, räumlich bestimmt wurde. Unabhängig von Religion, Verwandtschaft oder Stammesangehörigkeit wurden Personen in modernen politischen Systemen nach territorialen Kriterien einem Kollektiv zugeordnet (vgl. Spruyt 1994: 34f.). Die Territorialisierung des Politischen ging daher mit einer Zunahme des Raums als gesellschaftlichem Ordnungsprinzip einher.

Auch wenn sich heute viele soziale Zusammenhänge innerhalb eines geographischen Raums anordnen lassen oder auf ein Territorium beziehen, ist die Unterscheidung zwischen dem geographischen und dem Mitgliedschaftsraum weiterhin notwendig. Dass die beiden Dimensionen des Raums nicht immer deckungsgleich sind, zeigt sich beispielsweise in Staaten, in denen politisch organisierte ethnische Gruppen territoriale Autonomieforderungen stellen. Bei diesen Forderungen geht es in der Regel um die Kontrolle über ein bestimmtes Gebiet ebenso wie über die dort lebende Bevölkerungsgruppe. Diese identifiziert sich allerdings häufig nicht in ihrer Gesamtheit mit dem Kollektiv, das den Anspruch auf Autonomie erhebt. Der territoriale Raum ist daher nicht identisch mit dem Mitgliedschaftsraum (Rokkan/Urwin 1982: 8). Selbst im idealtypischen Fall des westeuropäischen Nationalstaats, in dem die territorialen Grenzen zugleich die Grenzen der kollektiven Identität der

Nation bilden, muss zwischen territorialem und Mitgliedschaftsraum differenziert werden. Rokkan verweist darauf, dass die Grenzen der Nation immer noch wesentlich schwieriger zu durchdringen sind als die Grenzen des Nationalstaats: „Man kann zwar die Grenzlinie zu einem Territorium als Tourist, Händler oder Gelegenheitsarbeiter überschreiten, wird es aber viel schwieriger finden, als Mitglied der Kerngruppe mit ihrem Anspruch auf besondere Kontrollrechte innerhalb des Territoriums akzeptiert zu werden“ (Rokkan/Flora 2000: 135).

Einer der Kernpunkte des Rokkanschen Ansatzes der Systembildung ist die Annahme von Wechselwirkungen zwischen Prozessen der Grenzbildung und der Strukturierung des Binnenraums. Dieser Gedanke wurde gerade im Zusammenhang mit aktuellen Entwicklungen in Europa in den letzten Jahren häufig aufgegriffen (vgl. z.B. Bach 2008: 129-141; Flora 2000a). Die Strukturierung des von den Grenzen umschlossenen Raums beschreibt Rokkan dabei zum einen über die Kategorie der „Zentrum-Peripherie-Strukturen“ (vgl. Rokkan/Flora 2000: 138-152). Als Zentren bezeichnet er die einflussreichsten Orte innerhalb eines Gebietes, an denen sich die relevanten Eliten versammeln, um Entscheidungen zu treffen und an denen sich daher die wichtigsten politischen Institutionen befinden. Zentren sind jedoch zugleich die maßgeblichen Orte der Identitätsbildung. Es sind die Orte, an denen Zeremonien stattfinden und Denkmäler aufgestellt werden. Zentren sind zudem ökonomischer und kultureller Natur, da sie die Hauptniederlassungen wichtiger Unternehmen ebenso wie Universitäten und Theater beherbergen.

Die Prozesse der Staats- und Nationenbildung konzipiert Rokkan idealtypisch als eine Initiative des Zentrums, Kontrolle über die Peripherie zu erlangen. Er unterscheidet in diesem Zusammenhang in Westeuropa monokephale und polykephale Systeme, je nachdem, ob politische Systeme über ein Zentrum oder über mehrere Zentren verfügten. Eine ausgeprägte Tendenz zur Ausbildung monokephaler Strukturen mit einem starken Zentrum wiesen die Gebiete an den wirtschaftlichen Randzonen Europas auf, so vor allen Dingen England und Skandinavien. In der Mitte Westeuropas hingegen erhielt sich ein Netzwerk von starken und unabhängigen Städten, und diese Tendenz zu polykephalen Strukturen verhinderte Rokkan zufolge eine frühe Territorialstaatsbildung. Auch die gegenwärtigen westeuropäischen politischen Systeme beschreibt Rokkan über komplexe Zentrum-Peripherie-Strukturen, die ihren institutionellen Ausdruck in der Staatsstruktur finden,

die sich zwischen einer föderalistischen und einer unitarischen Ordnung bewegen kann (vgl. Rokkan/Flora 2000: 256-274).

Neben „Zentrum-Peripherie-Strukturen“, die eine soziale und räumliche Hierarchisierung charakterisieren (Flora 2000a: 152), beschreibt Rokkan die Strukturierung des Raums durch die Ausbildung von „Spaltungsstrukturen“ (cleavage structures). Der Begriff kennzeichnet „grundlegende Gegensätze innerhalb einer territorialen Bevölkerung, die aus der Vielzahl der in ihrer Sozialstruktur angelegten Konflikte durch das Gewicht und die Dauerhaftigkeit ihrer Handlungsstrukturierungen herausragen“ (Flora 2000: 20).

Die zentralen Spaltungsstrukturen in der Entwicklung Westeuropas waren die Gegensätze zwischen Zentrum und Peripherie, Staat und Kirche, Stadt und Land sowie Arbeitgeber und Arbeitnehmern. Die Spaltungslinie „Zentrum/Peripherie“ entstand aus Konflikten zwischen den Nationsbildungsinitiativen des Zentrums und dem Widerstand der Bewohner der Peripherien, die sich in vielen Staaten in ethnischer, sprachlicher oder religiöser Hinsicht vom Zentrum unterschieden. Die Spaltungslinie „Staat/Kirche“ hingegen resultierte aus dem Konflikt zwischen dem zentralisierenden, standardisierenden und mobilisierenden Nationalstaat und der Kirche, der sich oft am Streit um die Kontrolle des Bildungswesens entzündete. Während die Spaltungslinien „Zentrum/Peripherie“ und „Staat/Kirche“ somit ein Ergebnis der „Nationalen Revolution“ sind, gehen die Spaltungslinien „Stadt/Land“ und „Arbeitgeber/Arbeitnehmer“ auf die Industrielle Revolution zurück. Sie sind eine Folge der gegensätzlichen Interessen von industriellen und ländlichen Gruppen der Bevölkerung und dem Konflikt zwischen den besitzenden Klassen und der Arbeiterschaft. Diese vier grundlegenden Spaltungsstrukturen beeinflussten Rokkan zufolge die politische Entwicklung Westeuropas vor allen Dingen in der Phase der Demokratisierung. Sie übersetzten sich mit der Einführung und Ausdehnung des Wahlrechts in die sich entwickelnden Parteiensysteme (Lipset/Rokkan 1967).

3.2.3 Der Raum als Rahmen und Ergebnis sozialer Prozesse

Raumphänomene beschränken sich nicht auf die politische Sphäre. Mit dem wachsenden Interesse der Sozialwissenschaften am Raum wurden Versuche unternommen, die Kategorie Raum zur Erklärung gesellschaftlicher Verän-

derungen heranzuziehen und den Raum damit in die soziologische Theoriebildung zu integrieren (vgl. Löw 2001; Schroer 2006). Eine soziologische Perspektive auf den Raum begrifft Raum einerseits als Resultat sozialer Prozesse und verweist andererseits auf die Strukturierung menschlichen Handelns durch räumliche Arrangements und Raumvorstellungen der sozialen Akteure.

Konzepte und Begrifflichkeiten, die es ermöglichen, die Bedeutung des Raums für soziale Beziehungen und Prozesse zu bestimmen, finden sich bereits im Werk von Georg Simmel. Unter der leitenden Fragestellung, wie Individuen zu sozialen Einheiten zusammenwachsen, behandelt Simmel in seinen Untersuchungen über die „Formen der Vergesellschaftung“ (1923 [1908]) in einem eigenen Kapitel den Raum und die räumliche Ordnung der Gesellschaft. Simmel fasst den Raum dabei als Rahmen sozialer Prozesse auf, der vermittelt über die menschliche Wahrnehmung auf die sozialen Beziehungen wirkt:

Ein geographischer Umfang von so und so vielen Quadratmeilen bildet nicht ein großes Reich, sondern das tun die psychologischen Kräfte, die die Bewohner eines solchen Gebietes von einem herrschenden Mittelpunkt her politisch zusammenhalten. (...) Nicht der Raum, sondern die von der Seele her erfolgende Gliederung und Zusammenfassung seiner Teile hat gesellschaftliche Bedeutung. (S. 460f.)

Der Raum ist für Simmel also „nicht die Ursache von Vergesellschaftungsprozessen, sondern gibt gewissermaßen den Rahmen allen Geschehens ab, ohne den diese gar nicht stattfinden könnten und nicht wahrnehmbar wären“ (Schroer 2006: 63). Die Funktion des Raums für die Konstitution sozialer Gruppen verdeutlicht Simmel anhand zentraler Merkmale – sogenannter „Grundqualitäten“ – des Raums. Ebenso geht er jedoch auf „Raumgebilde“ wie Staaten, Städte, Häuser oder Kirchen als Ergebnis sozialer Prozesse ein (Löw 2001: 58). Simmel beschreibt somit einerseits die strukturelle Seite des Raums, andererseits die Konstitution des Raums durch menschliches Handeln (Schroer 2006: 78).

Als eine der „Grundqualitäten“ des Raums nennt Simmel zunächst dessen *Ausschließlichkeit*. Da alle Räume einzelne Teile eines einzigen, großen Raums sind, „hat jeder Raumteil eine Art von Einzigartigkeit, für die es kaum eine Analogie gibt“ (S. 462). Raum konstituiert daher ein Nebeneinander. Die Eigenschaft der Ausschließlichkeit des Raums bedingt den spezifischen Charakter räumlich bestimmter sozialer Gruppen: „In dem Maß, in dem ein

gesellschaftliches Gebilde mit einer bestimmten Bodenausdehnung verschmolzen oder sozusagen solidarisch ist, hat es einen Charakter von Einzigartigkeit und Ausschließlichkeit, der auf andere Weise nicht ebenso erreichbar ist“ (S. 462). Als Raumgebilde bildet der Territorialstaat diese Eigenschaft des Raums ab. Dieser ist „mit dem Territorium derartig verbunden, daß ein zweiter gleichzeitiger Staat auf eben demselben kein vollziehbarer Gedanke ist“ (S. 463).

Der Raum eignet sich Simmel zufolge für die Organisation eines politischen Kollektivs, da er hinreichend abstrakt ist. Er „besitzt jene Unparteilichkeit und Gleichmäßigkeit des Verhaltens, die ihn zum Korrelat der Staatsmacht mit ihrem ebenso zu bezeichnenden Verhalten zu ihren gesamten Subjekten geeignet macht“ (S. 513). Die Eigenschaft der Ausschließlichkeit des Raums ist zugleich ein Kennzeichen der staatlich verfassten Bevölkerung als sozialer Gruppe. Simmel verdeutlicht dies anhand eines Vergleichs der Staatsbevölkerung als räumlich bestimmter Gruppe mit den Zünften als einem funktional bestimmten Kollektiv. Auch die soziale Organisation der Zünfte ist auf einen bestimmten Raum, in der Regel eine Stadt, bezogen. Da es sich jedoch um eine nicht-räumliche Organisationsform sozialer Beziehungen handelt, können

auf dem Territorium einer Stadt beliebig viele soziologisch ganz gleich beschaffene Zünfte nebeneinander bestehen. Jede war eben die Zunft der ganzen Stadt, sie teilten die gegebene Ausdehnung nicht quantitativ, sondern funktionell, sie stießen sich nicht im Raume, weil sie als soziologische Gebilde nicht räumlich, wenn auch *örtlich* bestimmt waren. (S. 464; Hervorhebung i.O.)

Als eine weitere Eigenschaft des Raums bezeichnet Simmel dessen *Bestimmung durch Grenzen*. Grenzen sind bei Simmel Ausdruck der Zusammengehörigkeit einer Gruppe, konstituieren jedoch gleichzeitig Gruppen: „Immer fassen wir den Raum, den eine gesellschaftliche Gruppe in irgend einem Sinne erfüllt, als eine Einheit auf, die die Einheit jener Gruppe ebenso ausdrückt und trägt, wie sie von ihr getragen wird“ (S. 465). Eine Gesellschaft ist daher „dadurch, daß ihr Existenzraum von scharf bewußten Grenzen eingefasst ist, als eine auch innerlich zusammengehörige charakterisiert, und umgekehrt: die wechselwirkende Einheit, die funktionelle Beziehung jedes Elementes zu jedem gewinnt ihren räumlichen Ausdruck in der einrahmenden Grenze“ (S. 465). Auch hier sieht Simmel die strukturierende Wirkung des Raums nicht in sei-

ner Einfassung durch Grenzen an sich, sondern im „Bewußtsein der Eingrenztheit“ (S. 465) begründet. Die Bestimmung des Raums durch Grenzen schafft ein Bewusstsein für die Unterschiedlichkeit räumlich bestimmter Einheiten, sie trennt gedanklich das Eigene vom Fremden.

Simmel geht weiterhin auf die *Fixierung von Inhalten* ein, die der Raum ermöglicht. Gruppen ebenso wie Interessengegenstände unterscheiden sich ihm zufolge danach, ob sie räumlich bestimmt oder räumlich unbestimmt sind. Räumlich fixierte Interessengegenstände sind feststehende Lokalitäten wie Häuser oder Kirchen. Diese Raumgebilde sind als Wohn- oder Versammlungsstätten Ausdruck sozialer Prozesse (S. 519), sie strukturieren jedoch andererseits als „Kristallisationspunkt“ (S. 474) soziale Beziehungen, die sich um diese herum gruppieren. Schließlich determiniert der Raum weiterhin die *räumliche Nähe oder Distanz* von Personen zueinander. Räumlich nahe und räumlich ferne Beziehungen besitzen Simmel zufolge eine unterschiedliche Qualität; erstere sind meist emotionaler als letztere. Für die Mobilisierungsfähigkeit sozialer Gruppen ist es daher entscheidend, ob sie räumlich getrennt oder räumlich kompakt wohnen.

Schließlich werden alle genannten Grundqualitäten des Raums, die auf den Zusammenschluss von Individuen zu Gruppen wirken, Simmel zufolge durch die *Möglichkeit räumlicher Mobilität* beeinflusst, die der Raum bietet.

3.3 Die Raumdimension der Entstehung des Wohlfahrtsstaats

Während die Territorialisierung politischer Herrschaft und die räumliche Organisation sozialer Beziehungen als wesentliche Aspekte von Staats- und Nationenbildung gelten, wurde die Raumdimension des Wohlfahrtsstaats bislang nur in Ansätzen theoretisch konzeptualisiert und empirisch untersucht.⁵ Aus den hier in Kürze umrissenen sozialwissenschaftlichen Perspektiven auf den Raum lassen sich jedoch Anhaltspunkte für eine Analyse der Raumdimension des Sozialstaats ableiten.

5 Eine Ausnahme bildet insbesondere die Untersuchung von Maurizio Ferrera (2005) zu räumlichen Veränderungen der Wohlfahrtsproduktion im Zuge der europäischen Integration. Die Verortung des Sozialen im Raum wird zudem in den Beiträgen des von Kessl und Otto (2007) herausgegebenen Bandes *Die Territorialisierung des Sozialen* im Hinblick auf soziale Nahräume thematisiert.

3.3.1 Grenzbildung und Institutionalisierung sozialer Rechte

Rokkans Makromodell der politischen Entwicklung Europas bietet zunächst einen Ausgangspunkt, um den Aufbau des Wohlfahrtsstaats in den Prozess der Staatsbildung im weiteren Sinn einzubetten. Bei Rokkan bildet die Redistribuktion von Ressourcen und Erträgen über wohlfahrtsstaatliche Institutionen neben der Konsolidierung der territorialen Staatsgrenzen, der kulturellen Integration der Nation und der Demokratisierung einen der vier elementaren Prozesse der Systembildung Europas. Rokkan selbst geht in seinen Arbeiten kaum auf den Aufbau des Wohlfahrtsstaats ein; er beschäftigt sich in erster Linie mit der Nationenbildung und der Demokratisierung. Ausgehend von seinem Phasenmodell untersuchten jedoch beispielsweise Peter Flora und Jens Alber (1981), inwiefern Variationen in der Phase der Demokratisierung den Zeitpunkt der Einführung wohlfahrtsstaatlicher Programme im Ländervergleich beeinflussten.

Geht man nicht von einer zeitlichen Sequenz, sondern von *Beziehungen* zwischen den einzelnen Teilprozessen aus, so können über Rokkans Modell die Wechselwirkungen zwischen der Entstehung von Sozialstaatlichkeit und der Staats- und Nationenbildung dargestellt werden. Im Anschluss an Rokkan sind diese Prozesse über ihre Auswirkungen auf den Raum miteinander verbunden: Die politische Systembildung Europas ist gekennzeichnet durch den Aufbau und die Stabilisierung externer territorialer Grenzen und eine kulturelle, auf den Territorialstaat bezogene Integration, die Etablierung einer demokratischen politischen Ordnung und die Errichtung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen innerhalb dieser Grenzen. Der Zusammenhang zwischen Staats- und Nationenbildung und dem Aufbau des Wohlfahrtsstaats lässt sich somit über den Raumbezug dieser Prozesse darstellen. Im Anschluss an Rokkan kann die Konstitution des Wohlfahrtsstaats dabei als Prozess der Grenzbildung dargestellt werden, der mit einer Strukturierung des von den Grenzen umschlossenen Raums einhergeht.

Die Wechselwirkungen zwischen Grenzbildung und Strukturierung durch staatliche Sozialpolitik lassen sich mit Hilfe des Konzepts der *sozialen Rechte* erfassen. Die Verwirklichung sozialer Rechte und damit der sozialen Staatsbürgerschaft gilt als „core idea of a welfare state“ (Esping-Andersen 1990: 21). Der Begriff geht auf den britischen Soziologen Thomas Marshall zurück, der in einem Essay aus dem Jahr 1949 das Spannungsverhältnis zwischen einer

auf gleichen staatsbürgerlichen Rechten beruhenden demokratischen politischen Ordnung und der sozialen Ungleichheit einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung behandelte. Marshall zufolge wird der Staatsbürgerstatus (*citizenship*)⁶ über die Verwirklichung von Gleichheitsrechten konstituiert. Die an den Staatsbürgerstatus gekoppelten Rechte unterteilt er in bürgerliche, politische und soziale Rechte.

Marshall legt einen historischen Abriss der Entstehung des Staatsbürgerstatus vor, der sich am britischen Fall orientiert. Demzufolge begann die Entwicklung des Staatsbürgerstatus mit der Gewährleistung bürgerlicher Rechte im Sinne von individuellen Freiheitsrechten (Freiheit der Person, Rede- und Gedankenfreiheit, Freiheit des Eigentums) im 18. Jahrhundert. Sie setzte sich mit der Umsetzung politischer Rechte, das heißt des Rechts auf die Teilnahme am Gebrauch politischer Macht, im 19. Jahrhundert fort. Die ersten Ansätze der Verwirklichung sozialer Rechte sieht Marshall schließlich in der Ausdehnung der öffentlichen Elementarbildung im 19. Jahrhundert. Die größte Bedeutung kam diesbezüglich jedoch der Einführung von Sozialversicherungen und sozialen Diensten im 20. Jahrhundert zu. Unter sozialen Rechten versteht Marshall dabei „eine ganze Reihe von Rechten, vom Recht auf ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit, über das Recht an einem vollen Anteil am gesellschaftlichen Erbe, bis zum Recht auf ein Leben als zivilisiertes Wesen entsprechend der gesellschaftlich vorherrschenden Standards“ (1992 [1949]: 40).

Zwar kann diese von Marshall dargestellte Sequenz der Verwirklichung bürgerlicher, politischer und sozialer Rechte über den britischen Fall hinaus keine Gültigkeit beanspruchen, doch entscheidender als die zeitliche Abfolge ist die Tatsache, dass Marshall die Bedeutung des Sozialstaats für eine demokratische Ordnung darlegt. Mit dem Konzept der sozialen Rechte verweist er auf die Veränderungen im Charakter des Staates und in der Beziehung zwischen Bürgern und Staat, die aus der Anerkennung einer staatlichen Pflicht zur Daseinsvorsorge und deren institutioneller Umsetzung über eine staatliche Sozialpolitik resultierten.

6 Der englische Begriff *citizenship* verweist stärker als der deutsche Terminus *Staatsangehörigkeit* auf Bürgerrechte und die aktive Teilnahme der Bürger an öffentlichen Angelegenheiten. In der deutschen Übersetzung von Elmar Rieger wird *citizenship* daher mit *Staatsbürgerrechten* oder *Staatsbürgerstatus* wiedergegeben (vgl. die Anmerkung in Marshall 1992 [1949]: 33).

Marshall beschreibt die Entwicklung des Staatsbürgerstatus zwischen dem 18. und dem 20. Jahrhundert als einen Prozess der funktionalen Trennung und der „geographischen Verschmelzung“. Während die drei Elemente des Staatsbürgerstatus in früheren Jahrhunderten durch die Bindung an ein und dieselbe Institution miteinander verbunden waren, setzte die Entwicklung der Staatsbürgerrechte eine *funktionale Trennung* voraus: Individuelle Freiheitsrechte wurden über Gerichtshöfe, politische Rechte über das Parlament und soziale Rechte über die Institutionen des Wohlfahrtsstaats gewährt. Aufgrund der funktionalen Trennung konnten diese Institutionen zu verschiedenen Zeitpunkten errichtet werden. Aus der britischen Nachkriegsperspektive formuliert Marshall dies folgendermaßen:

Als die Institutionen, in denen die drei Bestandteile des Staatsbürgerstatus gründeten, sich voneinander lösten, wurde es für jeden von ihnen möglich, einen getrennten Weg einzuschlagen und mit eigener Geschwindigkeit der Richtung der eigenen Grundsätze zu folgen. Nicht lange, und sie hatten sich weit voneinander entfernt. Erst in diesem Jahrhundert, tatsächlich könnte ich sagen, seit ein paar Monaten, bewegen sich die drei Läufer wieder Seite an Seite. (1992: 42)

Der funktionalen Trennung der Elemente des Staatsbürgerstatus stand eine geographische Verschmelzung gegenüber. Im Gegensatz zu früheren Rechten und Pflichten, die wie das Bürgerrecht lokal verankert waren, war der Staatsbürgerstatus Marshall zufolge „definitionsgemäß national“ (S. 41). Den Prozess der allmählichen *geographischen Verschmelzung* verdeutlicht er anhand der Entwicklung des britischen Armenrechts:

Schließlich wurden die sozialen Rechte, die in der Mitgliedschaft in der Dorfgemeinschaft, der Stadt und der Zunft wurzelten, Schritt für Schritt durch den wirtschaftlichen Wandel aufgelöst, bis nichts mehr als das Armenrecht übrig blieb, wiederum eine spezialisierte Institution, die, obwohl es weiterhin lokal verwaltet wurde, eine nationale Grundlage erhielt. (S. 41f.)

Mit dem Aspekt der geographischen Verschmelzung deutet Marshall den Raumbezug des Staatsbürgerstatus an. Bei der schrittweisen Entwicklung der Staatsbürgerrechte ging es um die Gewährleistung von Freiheit, politischer Partizipation und materieller Sicherheit *innerhalb eines bestimmten territorialen Rahmens*. Marshall setzt dabei die nationalstaatliche Rahmung der an den Staatsbürgerstatus gekoppelten Rechte als selbstverständlich voraus (vgl. Vobruba 2008: 36).

Im Anschluss an die Überlegungen Rokkans und Marshalls lässt sich die Konstitution des Wohlfahrtsstaats seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert als wechselseitiger Zusammenhang zwischen externer Grenzbildung und interner Strukturierung über soziale Rechte verstehen. Soziale Rechte wurden innerhalb eines bestimmten territorialen Rahmens institutionalisiert und zogen damit externe Grenzen. Gleichzeitig etablierten sozialpolitische Institutionen neue Kriterien für die Zugehörigkeit zu einer Gruppe, die zum Träger sozialer Rechte und Pflichten wurde. Die Grenzen sozialer Rechte wiesen somit eine territoriale und eine mitgliedschaftliche Dimension auf. Unter Berücksichtigung dieser Zweidimensionalität sozialer Rechte kann die Errichtung des Sozialstaats als Prozess der *räumlichen Schließung* verstanden werden (vgl. Ferrera 2005: 37-44): Der Anspruch auf ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit, den eine staatliche Sozialpolitik verwirklichte, wurde sowohl territorial als auch mitgliedschaftlich begrenzt. Programme und Einrichtungen des Sozialstaats entfalteten ihre Wirkung in Bezug auf einen von Grenzen umschlossenen Raum und eine über diese Grenzen konstituierte Gruppe.

3.3.2 Raum und soziale Beziehungen im Wohlfahrtsstaat

Das Konzept territorialer und mitgliedschaftlicher Grenzen sozialer Rechte leitet über zu den durch den Sozialstaat geschaffenen sozialen Beziehungen, deren territorialer Rahmung und deren Verankerung im Raum. Soziale Rechte sind mit materieller Umverteilung verbunden. Durch den Aufbau staatlicher Sicherungssysteme wurde die Verantwortung für Risiken und Defizite, die den Einzelnen bedrohen, auf ein Kollektiv übertragen (vgl. z.B. de Swaan 1993). Bei der Herstellung von *sozialer* Sicherheit geht es daher „letztlich um den Erwerb von Ansprüchen *an andere* (...), die für den Fall einlösbar sind, dass man nicht (mehr) durch eigene Leistungen vorsorgen kann“ (Ganßmann 2010: 331; Hervorhebung i.O.). Aus diesem Grund gelten soziale Rechte als besonders voraussetzungsvoll: „Social rights are more demanding political products than civil and political rights“ (Ferrera 2005: 46).

Sozialpolitik strukturiert soziale Beziehungen, indem sie Prinzipien der Umverteilung institutionalisiert. Dabei wird das Ausmaß an Umverteilung durch Strukturprinzipien der Systeme der sozialen Sicherung wie der Art der

Finanzierung und der Beziehung zwischen Beiträgen und Leistungen bestimmt. Ein hohes Maß an interpersoneller Umverteilung haben insbesondere universalistische Systeme des Beveridge-Typs zur Folge, da sie Leistungen nicht an vorherige Beitragszahlungen, sondern an den Bürger- oder Residenzstatus binden und zudem oft Einheitsleistungen gewähren (vgl. Baldwin 1990a: 1-54). Beitragsfinanzierte Sozialversicherungen Bismarckscher Prägung basieren hingegen zu einem großen Teil auf intertemporaler Umverteilung: Der einzelne Versicherte zahlt in Zeiten der Arbeitsfähigkeit Beiträge ein und erhält dafür zu späteren Zeitpunkten der Arbeitsunfähigkeit Leistungen (vgl. Vobruba 2001: 128). Markant ist dies vor allen Dingen bei der Altersversicherung, da hier die Phase der Beitragszahlungen zeitlich von der Phase des Leistungsbezugs getrennt ist (Schmähl 1985: 3f.).

In geringerem Umfang als in universalistischen Systemen findet jedoch auch in Versicherungssystemen interpersonelle Umverteilung statt, da auch ihnen die Übertragung sozialer Risiken auf ein Kollektiv zugrunde liegt. Zwar richtet sich die Höhe der Leistungen im Grundsatz meist nach der Höhe der eingezahlten Beiträge, doch führen auch hier Unterschiede in der Dauer und Häufigkeit von Erkrankungen oder im erreichten Lebensalter sowie unterschiedlich lange Phasen der Arbeitslosigkeit zu individuell unterschiedlichen Bilanzen zwischen Beiträgen und Leistungen. Stets wird somit ein „versicherungsimmanenter Risikoausgleich“ (Schmähl 2012: 197) wirksam, da Variationen in der tatsächlichen Betroffenheit der Risiken eine Umverteilung von Nicht-Geschädigten zu Geschädigten zur Folge haben. Darüber hinaus weisen Sozialversicherungen in den meisten Fällen systematische interpersonelle Umverteilungseffekte auf, da Beiträge in der Regel unabhängig von der individuellen Risikowahrscheinlichkeit bemessen werden, andererseits Leistungen nicht konsequent an den eingezahlten Beiträgen ausgerichtet sind. Aus Prinzipien wie der beitragsfreien Mitversicherung von Angehörigen oder der Anrechnung beitragsfreier Zeiten in der Rentenversicherung ergeben sich daher zusätzliche Umverteilungseffekte (vgl. z.B. Lampert/Althammer 2007: 512-616).

Der Gewährleistung sozialer Sicherung über den Erwerb von Ansprüchen an Andere liegt somit stets eine Vergemeinschaftung von Risiken zugrunde. Das individuelle Risiko wird dabei durch die Zugehörigkeit zu einer Gruppe abgesichert. Systeme der sozialen Sicherung beruhen folglich auf einer Gemeinschaftskonstruktion, die als Solidargemeinschaft angelegt ist, auch wenn dies nicht immer wahrgenommen wird:

Die Versicherung aktualisiert ein Modell der Solidarität, auch wenn sich die Teilhaber dessen gar nicht bewußt sind. Ein Arbeitnehmer geht keine Versicherung ein, um mit den anderen Beitragszahlern solidarisch zu werden, er ist es einfach. Sein Interesse hängt von dem der anderen Mitglieder des von der Versicherung gebildeten Kollektivs ab und umgekehrt. Ein individuelles Risiko ist durch den Umstand „abgedeckt“, daß es im Rahmen der Zugehörigkeit zur Gruppe versichert ist. (Castel 2000: 261)

Die Institutionalisierung sozialer Rechte über staatliche Sozialpolitik veränderte daher nicht nur die Beziehungen zwischen Staat und Bürger, sondern hatte ebenso Folgen für die sozialen Beziehungen zwischen den Mitgliedern einer staatlichen Ordnung. Dies wurde insbesondere mit Blick auf die „Nation“ betont, die mit der Einführung staatlicher Sicherungssysteme von einer politischen Ordnung zu einer „Verantwortungsgemeinschaft“ wurde (Wagner/Zimmermann 2003). Erst die Institutionen des Sozialstaats schufen im Rahmen der nationalen Gemeinschaft einen Zusammenhang von Vertrauen, Demokratie und Solidarität.

Eine raumbezogene Analyse der Entstehung des Sozialstaats muss diese Veränderungen sozialer Beziehungen im Zusammenhang mit dem Territorialbezug sozialer Rechte untersuchen. Sie muss die Prozesse nachvollziehen, in denen die über die Institutionen des Sozialstaats geschaffene Solidargemeinschaft in territorialen Grenzen bestimmt wurde. Zu fragen ist dabei nach den territorialen Grenzen sozialstaatlicher Umverteilung und nach der Strukturierung sozialer Beziehungen im Raum durch die Einführung von Prinzipien der Risikenteilung. Zudem muss der Rolle des Raums als Ergebnis und als Rahmen sozialer Beziehungen im Sozialstaat nachgegangen werden.

3.3.3 Raumbezogene Interessen und die Konstitution des Sozialstaats

Prozesse der räumlichen Schließung, die Strukturierung sozialer Beziehungen im Raum und die territoriale Bestimmung einer sozialpolitischen Solidargemeinschaft sind wesentliche Elemente einer raumbezogenen Perspektive auf den Sozialstaat. Um die Raumdimension der Entstehung des Wohlfahrtsstaats analytisch zu erfassen, muss die Rekonstruktion sozialstaatlicher Entwicklung anhand der handlungsbestimmenden Interessen der relevanten Akteursgruppen daher um diese Aspekte ergänzt werden.

Doch auch Prozesse des Auf- und Abbaus von Grenzen im Sozialstaat und die damit einhergehende Strukturierung des Raums sind Ergebnis politischer Entscheidungen und somit auf das Handeln von Akteuren zurückzuführen. Aus diesem Grund gilt es in einer Verknüpfung der konflikttheoretischen und der raumbezogenen Forschungsperspektive nach *raumbezogenen Interessen der Akteure am Sozialstaat* zu fragen.

Dazu muss systematisiert werden, welche Forderungen hinsichtlich der Bestimmung des territorialen Rahmens sozialer Rechte von den relevanten Akteursgruppen in die Auseinandersetzungen um die Errichtung sozialpolitischer Maßnahmen eingebracht wurden und welche Interessen damit verbunden waren. Unter Berücksichtigung der Kräfteverhältnisse zwischen den Akteursgruppen kann daraufhin bestimmt werden, warum und unter welchen Bedingungen sich ein bestimmter territorialer Rahmen der Gewährleistung sozialer Rechte durchsetzen konnte.

Analog dazu muss die politische Willens- und Entscheidungsbildung hinsichtlich der mitgliedschaftlichen Dimension sozialer Rechte nachvollzogen werden. Gerade da die Mitgliedschaft in den Systemen der sozialen Sicherung mit potenziell hohen Kosten und potenziell hohem Nutzen gleichermaßen verbunden war, ist davon auszugehen, dass Fragen der Mitgliedschaft kontrovers diskutiert wurden. Mögliche Konflikte um die Bestimmung der Mitgliedschaft bilden Verteilungskonflikte im Wohlfahrtsstaat ab und deuten auf unterschiedliche Vorstellungen von Solidargemeinschaften hin.

Schließlich muss eine raumbezogene Analyse der Konstitution des Sozialstaats die Interessen der Akteure in Bezug auf den Raum rekonstruieren. Es gilt die Frage zu beantworten, welche Rolle zeitgenössische Akteure dem Raum als Rahmen und Ergebnis sozialer Prozesse im Sozialstaat zuschrieben.

3.4 Methodische Vorüberlegungen und Auswahl der Quellen

Nach der Entwicklung eines analytischen Rahmens bleibt abschließend noch die Frage einer geeigneten Fallauswahl für die empirische Analyse zu klären. Wie bereits dargestellt, haben Studien der Dynamiken von Nationalismus und Sozialpolitik in multinationalen Staaten gezeigt, dass der Raumbezug wohlfahrtsstaatlicher Politik mit besonderer Deutlichkeit in Staaten mit territorialen Spaltungslinien zu Tage tritt (vgl. Kap. 2.3.3).

Für die folgende Analyse erscheint daher das Fallbeispiel der Habsburgermonarchie besonders aufschlussreich. Auf dem Gebiet dieses Großreichs lebten verschiedene ethnische Gruppen. Die nationalen Konflikte, die insbesondere gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu beobachten waren, deuten auf konfligierende Raumbezüge hin.

Der Beginn einer staatlichen Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie fällt in die 1880er-Jahre. Unter der konservativen Regierung des Ministerpräsidenten Taaffe wurde zunächst eine Arbeiterschutzgesetzgebung verabschiedet und anschließend eine gesamtstaatliche Unfall- und Krankenversicherung errichtet. Den weiteren Verlauf der sozialpolitischen Entwicklung bestimmten zum einen die Debatten um die Reform dieser Versicherungen, zum anderen Vorhaben einer Erweiterung der sozialen Sicherungssysteme um eine Alterssicherung, die sich insbesondere nach der Jahrhundertwende konkretisierten. Auf Ebene der Gesetzgebung folgte 1906 der Aufbau einer eigenen Rentenversicherung für Angestellte. Das umfangreichere Projekt einer Alterssicherung der Arbeiter konnte hingegen nicht realisiert werden. Als die diesbezüglichen parlamentarischen Beratungen bereits weit fortgeschritten waren, verhinderte der Ausbruch des Ersten Weltkriegs die weitere Bearbeitung des Gesetzes.

Die sozialpolitische Entwicklung bestimmt den Untersuchungszeitraum der Studie, der um das Jahr 1880 einsetzt und bis zum Auseinanderfallen des Reichs 1918 reicht. Um dem Vielvölkerstaat in seiner Komplexität gerecht zu werden und dabei gleichzeitig den sozialpolitischen Diskurs und die Dynamik der institutionellen Entwicklung über einen längeren Zeitraum zu verfolgen, konzentriert sich die Analyse auf das Fallbeispiel der Habsburgermonarchie. Wiederholt werden jedoch Vergleiche zu Entwicklungen in anderen Staaten gezogen, um die Ergebnisse in einen europäischen Kontext einzubetten. Dies gibt bereits die Perspektive zeitgenössischer Akteure vor: Die Sozialgesetzgebung in den europäischen Staaten des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts war in einen Prozess des gegenseitigen Beobachtens und internationalen Vergleichens eingebunden (vgl. z.B. Conrad 1996: 156f.). Einen zentralen Referenzpunkt stellte dabei in allen Staaten die „bahnbrechende Arbeiterversicherungsgesetzgebung des Deutschen Reiches“ (Hofmeister 1981: 528-532) dar, wie dies beispielsweise für Frankreich (Mitchell 1991) oder für England (Hennock 1987) gezeigt wurde.

Eine Untersuchung der Anfänge wohlfahrtsstaatlicher Politik in der Habsburgermonarchie kann auf Monographien zurückgreifen, die sich entweder

speziellen Aspekten von Sozialpolitik im genannten Zeitraum widmen (Ebert 1975; Kim 2010) oder die Konstitutionsphase des Sozialstaats im Rahmen einer größeren Darstellung einbeziehen (Brügel 1919; Hofmeister 1981; Tólos 1981). Diese Arbeiten setzen allerdings eigene Schwerpunkte; weder die räumliche Dimension des Sozialstaats noch die spezifischen Verhältnisse des Vielvölkerstaats finden darin Beachtung.

Die folgende Analyse beruht daher vorwiegend auf einer Auswertung zeitgenössischer Dokumente, die politische Auseinandersetzungen um die Errichtung der ersten kollektiven Systeme der sozialen Sicherung abbilden. Die Auswahl der Quellen orientiert sich dabei am Gesetzgebungsprozess. Gutachten und Stellungnahmen zu sozialpolitischen Themen sowie Petitionen von Interessengruppen an die gesetzgebenden Körperschaften erlauben eine Systematisierung der sozialpolitischen Forderungen verschiedener Akteursgruppen. Über die sozialpolitischen Positionen der politischen Parteien informieren deren Programme (vgl. die Zusammenstellung in Berchtold 1976) sowie eine Analyse von Protokollen der Parteikongresse. Zusätzlich geben Veröffentlichungen in ausgewählten Arbeiterzeitschriften Aufschluss über den Standpunkt der organisierten Arbeiterschaft, die in der Konstitutionsphase staatlicher Sozialpolitik noch nicht im Parlament vertreten war.

Der Gesetzgebungsprozess selbst wird anhand einer inhaltlichen Aufbereitung der *Stenographischen Protokolle des Abgeordneten- und des Herrenhauses* sowie der relevanten Beilagen rekonstruiert. Ergänzend werden für zentrale Gesetze die Vorberatungen in den zuständigen parlamentarischen Ausschüssen auf der Grundlage der im *Österreichischen Parlamentsarchiv* in Wien einsehbaren Protokolle einbezogen. Die Ergebnisse des Gesetzgebungsprozesses geben Gesetzestexte und Verordnungen wieder, die Implementierung wird anhand der *Amtlichen Nachrichten des k.k. Ministeriums des Innern betreffend die Unfallversicherung und die Krankenversicherung der Arbeiter* verfolgt. Eine Beobachtung der gesetzgeberischen Tätigkeiten des In- und Auslands enthält die seit 1900 durch das k.k. Arbeitsstatistische Amt im Handelsministerium herausgegebene Zeitschrift *Soziale Rundschau*. (Vgl. die vollständige Auflistung der Quellen auf S. 259)

4 Soziale Sicherung in Cisleithanien 1880 – 1918

Die Habsburgermonarchie war neben dem Britischen Empire, dem Russischen Zarenreich und dem Osmanischen Reich eines der Großreiche, die Europa auch im „Jahrhundert der Nationalstaaten“ prägten (vgl. dazu Leonhard/v. Hirschhausen 2009; Osterhammel 2006). Zu Beginn des 20. Jahrhunderts umfasste das Habsburgerreich ein Gebiet, auf dem sich heute Österreich, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Kroatien, Slowenien und Bosnien-Herzegowina befinden; dazu Teile der heutigen Staaten Rumänien, Montenegro, Italien, Polen, Ukraine und Serbien. Die Gesamtbevölkerung belief sich 1910 auf 51,4 Millionen Menschen. Damit war die Habsburgermonarchie nach Russland (171 Millionen) und dem Deutschen Reich (65 Millionen) hinsichtlich der Bevölkerungszahl der drittgrößte Staat in Europa (vgl. Fassmann 2010: 160f.).

Der österreichisch-ungarische Ausgleich aus dem Jahr 1867 teilte das Großreich in zwei Reichshälften. Den südöstlichen Teil bildeten seither die „Länder der ungarischen Krone“: das Königreich Ungarn, das zu Ungarn gehörende Königreich Kroatien-Slawonien und die Freie Stadt Fiume (das heutige kroatische Rijeka). Die westliche Reichshälfte umfasste die Kronländer Tirol, Vorarlberg, Österreich unter der Enns, Österreich ob der Enns, Salzburg, Steiermark, Böhmen, Mähren, Schlesien, Kärnten, Krain, Triest, Görz und Gradisca, Istrien, Galizien, Bukowina und Dalmatien. Die Reichshaupt- und Residenzstadt Wien mit über 2 Millionen Einwohnern war das Zentrum der westlichen Reichshälfte; Budapest mit circa 880.000 Einwohnern war die Hauptstadt Ungarns. Das 1878 unter österreichisch-ungarische Verwaltung gestellte und 1908 annektierte Bosnien-Herzegowina wurde durch das gemeinsame k.u.k.-Finanzministerium verwaltet.

Charakteristisch für die Habsburgermonarchie war die sprachliche Vielfalt der Bevölkerung. Die bedeutendsten Sprachgruppen auf dem Gebiet der Gesamtmonarchie waren Deutsche, Italiener, Kroaten, Magyaren, Polen, Rumänen, Ruthenen, Serben, Slowaken und Slowenen (vgl. Kann 1964: 50). In der cisleithanischen Reichshälfte, auf die sich die folgende Darstellung

konzentriert, wurde die Bevölkerungsstruktur in den seit 1880 regelmäßig stattfindenden Volkszählungen anhand der Umgangssprache erfasst. Man unterschied dabei insgesamt acht anerkannte Sprachen: Deutsch, Italienisch, Kroatisch bzw. Serbokroatisch, Polnisch, Rumänisch, Ruthenisch, Slowenisch und Tschechisch. Dies waren die Sprachen der „anerkannten“ Nationalitäten der westlichen Reichshälfte, das heißt derjenigen Gruppen, deren Sprache von einem größeren Teil der Bevölkerung mindestens eines Kronlandes gesprochen wurden (Rumpler/Urbanitsch 2010: 19). Im Verlauf des 19. Jahrhunderts bildeten sich zunehmend nationale Identitätsbezüge entlang der Sprachgrenzen aus. Die daraus resultierenden Konflikte zwischen den einzelnen Nationen der Monarchie prägten insbesondere die letzten Jahrzehnte des Großreichs.

Wie in anderen Staaten Europas setzte auch in der Habsburgermonarchie mit der wirtschaftlichen Entwicklung eine Diskussion über soziale Probleme ein. Im Vordergrund standen dabei zunächst die Folgen der Kinderarbeit und die Wohnungsnot in den Städten, später auch die Arbeitsbedingungen in den Fabriken. Auf der Ebene der Gesetzgebung hatte die öffentliche Thematisierung von Problemlagen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts allerdings kaum Konsequenzen. Mit Ausnahme punktueller Maßnahmen wie den Ansätzen einer Kinderschutzgesetzgebung oder den religiös motivierten Bestimmungen zur Sonn- und Feiertagsruhe griff der Staat kaum in das Wirtschaftsleben ein (vgl. Tálos 1981: 16-40). Auch unter der politischen Führung der Liberalen in den Jahren 1867-1879 blieben politische Interventionen auf wenige Ausnahmen beschränkt (vgl. Brügel 1919: 53-78). Erst nach einem Regierungswechsel im Jahr 1879 erfolgte unter der Regierung des konservativen Ministerpräsidenten Graf Eduard von Taaffe der Aufbau einer staatlichen Sozialpolitik. Die Sozialreformen der Regierung Taaffe umfassten unter anderem die Einführung einer obligatorischen Unfall- (1887) und Krankenversicherung (1888).

Im Folgenden werden zunächst die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts skizziert, um anschließend auf dieser Grundlage die politischen Auseinandersetzungen um Auf- und Ausbau staatlicher Sicherungssysteme seit den 1880er-Jahren in den Blick zu nehmen.

4.1 Der Kontext der sozialpolitischen Entwicklung

Der staatsrechtliche Charakter der Habsburgermonarchie erfuhr durch den österreichisch-ungarischen Ausgleich des Jahres 1867, der Ungarn eine weitgehende Unabhängigkeit im Rahmen einer konstitutionellen Doppelmonarchie gewährte, eine Zäsur. Die beiden Reichshälften verfügten seither in der Person des österreichischen Kaisers und ungarischen Königs über einen gemeinsamen Monarchen und waren über ein gemeinsames Heer und eine gemeinsame Handels- und Zollpolitik miteinander verbunden. Sie waren jedoch innenpolitisch weitgehend selbstständig und besaßen je eigene Regierungen und Parlamente.

Im Gegensatz zu den „Ländern der ungarischen Krone“ war die westliche Reichshälfte der Habsburgermonarchie föderal organisiert. Neben dem Zentralparlament in Wien existierten in den 17 Kronländern jeweils eigene Landtage, die für die Gesetzgebung in Landesangelegenheiten zuständig waren. Die offizielle Bezeichnung der westlichen Reichshälfte lautete daher „die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder“. Zumeist sprach man jedoch auch nach der Teilung des Reichs weiterhin von „Österreich“, verwies damit jedoch im Gegensatz zum früheren Sprachgebrauch nur auf die westliche Reichshälfte (vgl. Zöllner 1980). Teilweise fand auch der heute in der Literatur übliche Ausdruck „Cisleithanien“ Verwendung. Er nahm Bezug auf das Land diesseits des Flusses Leitha, der einen Teil der Grenze zwischen den beiden Reichshälften bildete.

Da sich die folgende Analyse lediglich den Entwicklungen in der cisleithanischen Reichshälfte widmet, werden aus sprachlichen Gründen die Begriffe „Habsburgermonarchie“ und „Cisleithanien“ synonym verwendet. In Abgrenzung dazu wird mit der Bezeichnung „Gesamtmonarchie“ auf den beide Reichshälften umfassenden Gesamtstaat der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie verwiesen.

4.1.1 Die ökonomischen Rahmenbedingungen

Die ersten Ansätze der Industrialisierung auf dem Gebiet der Habsburgermonarchie reichen ins 18. Jahrhundert zurück, als in einigen Gebieten Böhmens sowie südlich von Wien Großbetriebe entstanden. Um die Jahrhundertwende setzte die Mechanisierung der Baumwollindustrie und in der Folge

die Ausbreitung von Fabrikarbeit auch in anderen Bereichen ein (vgl. Matis/Bachinger 1973: 110-113). Allerdings schritt die Industrialisierung deutlich langsamer als in einigen anderen europäischen Staaten voran. Ende des 19. Jahrhunderts waren in Cisleithanien weiterhin ungefähr 60 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig, wohingegen der Anteil im Deutschen Reich bereits auf unter 40 Prozent, in England auf unter 10 Prozent gesunken war (vgl. Flora 1987: 449; 512; 524). Die Habsburgermonarchie wird daher bisweilen als „industrieller Agrarstaat“ (Matis 1985: 493) charakterisiert.

Tabelle 2: Berufstätige in Landwirtschaft, Gewerbe/Industrie und Handel/Dienstleistungen 1890 und 1910 (in % aller Berufstätigen)

	1890			1910		
	Landwirtschaft	Gewerbe/Industrie	Handel/Dienst-	Landwirtschaft	Gewerbe/Industrie	Handel/Dienst-
Niederösterreich	30,4	40,5	29,2	22,4	40,9	36,7
Oberösterreich	64,1	24,0	11,9	59,2	22,8	18,0
Salzburg	61,8	20,8	17,4	50,9	22,4	26,7
Steiermark	72,4	17,1	10,5	64,2	19,7	16,2
Kärnten	73,3	16,5	10,2	61,2	20,1	18,7
Krain	79,5	12,6	7,9	71,1	16,4	12,5
Küstenland	65,1	16,1	18,8	51,4	21,1	27,5
Tirol	73,2	14,8	11,9	60,6	17,8	21,6
Vorarlberg	48,2	40,3	11,5	35,9	45,9	18,2
Böhmen	49,3	36,6	14,0	40,0	40,1	19,8
Mähren	59,1	29,1	11,8	50,0	32,9	17,1
Schlesien	50,2	38,0	11,8	38,1	42,8	19,1
Galizien	83,0	6,2	10,8	80,9	7,0	12,2
Bukowina	82,1	7,3	10,6	79,3	7,7	13,0
Dalmatien	89,4	3,4	7,2	86,4	4,1	9,5
Cisleithanien	64,3	21,9	13,8	56,9	24,3	18,8

Quelle: Meißl 2010: 349.

Kennzeichnend für die wirtschaftliche Entwicklung der westlichen Reichshälfte waren große regionale Unterschiede: Während in den südlichen und östlichen Gebieten des Reiches die Landwirtschaft weiterhin prägend blieb, entwickelten sich insbesondere Böhmen, Mähren, Schlesien und Vorarlberg sowie Teile Niederösterreichs und der Steiermark zu industriellen Zentren, in denen die Bedeutung der Landwirtschaft stark abnahm (vgl. Tab. 2). Diese Gebiete waren hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und der damit einhergehenden gesellschaftlichen Veränderungen mit den westlichen Industrienationen vergleichbar. In den südlichen und östlichen Ländern Cisleithaniens erhielten sich hingegen die traditionellen Produktions- und Gesellschaftsstrukturen.

4.1.2 Das politische System

Die staatsrechtliche Grundlage Cisleithaniens, die sogenannte „Dezemberverfassung“ aus dem Jahr 1867, stellte den Abschluss einer schrittweisen Konstitutionalisierung des politischen Systems dar. Mit der Dezemberverfassung wurden die beiden Kammern des cisleithanischen Reichsrats als gesetzgebende Körperschaften anerkannt.

In der Ersten Kammer, dem Herrenhaus, waren Adel und Klerus auf der Grundlage einer erblichen Mitgliedschaft vertreten. Hinzu kamen Mitglieder, die vom Kaiser aufgrund ihrer Verdienste um Staat, Kirche, Wissenschaft und Kunst auf Lebenszeit in das Herrenhaus berufen wurden.

Die Mitglieder der Zweiten Kammer, des Abgeordnetenhauses, wurden regulär alle sechs Jahre gewählt. Aus dem Wahlrecht für die Landtage übernahm man dabei die Einteilung der Wähler nach Stand und Vermögen in vier Wählerklassen (Kurien). Die erste Kurie war dem herrschaftlichen und adeligen Großgrundbesitz vorbehalten. In der zweiten Kurie wählten Wahlberechtigte aus Städten, Märkten und Industrialorten, in der vierten Kurie Wahlberechtigte der Landgemeinden. Über die dritte Kurie entsandten die Handels- und Gewerbekammern Vertreter in das Abgeordnetenhaus. Das Kurienwahlsystem war mit einem Zensuswahlrecht verschränkt, da das Wahlrecht innerhalb der einzelnen Wählerkurien an eine bestimmte Steuerleistung gebunden war. Ausschlaggebend waren dabei die direkten Steuern, etwa die Grund-, Häuser-, Einkommens- oder Gewerbesteuern.

Nach Ausweitungen des Wahlrechts in den Jahren 1882 und 1897 wurde 1906 das allgemeine, gleiche Männerwahlrecht eingeführt und so das Abgeordnetenhaus zu einer Volksvertretung umgestaltet. Im Zuge der Reformen des Wahlrechts wurde die Zahl der Abgeordneten schrittweise von 353 auf zuletzt 516 erhöht, während die Mitgliederzahl des Herrenhauses auf eine Höchstgrenze von 170 zurückgesetzt wurde. (Zum cisleithanischen Parlament vgl. Sutter/Bruckmüller 2001: 72-78).

Auch wenn die Anerkennung des Parlaments durch die Dezemberverfassung die Kompetenzen des Monarchen einschränkte, blieb dieser doch bis zuletzt die bestimmende Instanz im politischen System der Habsburgermonarchie (vgl. Bruckmüller 2001: 328; Sutter/Bruckmüller 2001: 89-95). Der Monarch besaß die ungeteilte Exekutivgewalt, befahl die Armee und bestimmte die Außenpolitik. Er ernannte und entließ die Regierung, die daher vor allen Dingen ihm und weniger dem Parlament gegenüber verantwortlich war. Zudem entschied er über die Einberufung, Vertagung und Auflösung des Reichsrats. Auch im Gesetzgebungsprozess verfügte der Kaiser über ein Letztentscheidungsrecht, da alle Gesetze nach ihrer Verabschiedung im Parlament der kaiserlichen „Sanktion“ bedurften, um in Kraft zu treten. Zudem bot die Dezemberverfassung dem Monarchen weiterhin eine Grundlage, um Gesetze ohne eine Beteiligung des Parlaments zu erlassen. Der sogenannte „Notverordnungsparagraph“ sah die Möglichkeit der Gesetzgebung durch „kaiserliche Verordnung“ vor, sofern sich „die dringende Nothwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist“ zu einer Zeit herausstellte, „wo dieser nicht versammelt ist“.⁷ Gerade in den letzten beiden Jahrzehnten der Monarchie, als die an Intensität gewinnenden Nationalitätenkonflikte zu häufigen Auflösungen des Reichsrats führten, gelangte diese Bestimmung häufiger zur Anwendung.

4.2 Die Konstitution eines gesamtstaatlichen Systems der sozialen Sicherung in den 1880er-Jahren

Im Hinblick auf die sozialpolitische Entwicklung gehörte die Habsburgermonarchie zu den europäischen Vorreitern. Nach Änderungsgesetzen zur

7 § 14 des Gesetzes vom 21. December 1867, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird (RGBl 141/1867).

Gewerbeordnung aus den Jahren 1883 und 1885 und der Einrichtung eines Gewerbeinspektorats 1883 besaß die cisleithanische Reichshälfte eine der fortschrittlichsten Arbeiterschutzgesetzgebungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts (Ebert 1975). Auch beim Aufbau staatlicher Sicherungssysteme war die Habsburgermonarchie einer der führenden Staaten in Europa. 1890 verfügte sie mit einer Unfall- und Krankenversicherung als einziges Land neben dem Deutschen Reich bereits über zwei staatliche Versicherungssysteme (vgl. Tab. 1, S. 30).

4.2.1 Die Unfall- und Krankenversicherung

Mit den Gesetzen über die Einrichtung einer Unfall- und Krankenversicherung aus den Jahren 1887 und 1888 begann in der Habsburgermonarchie der Aufbau eines gesamtstaatlichen Systems der sozialen Sicherung. Die cisleithanische Gesetzgebung folgte dabei einer auch in anderen europäischen Staaten zu beobachtenden „normaltypischen Sequenz“ (Alber 1982: 49; vgl. S. 30): Zunächst wurden Arbeitsunfälle, anschließend Krankheit abgesichert, schließlich folgte der Aufbau einer Rentenversicherung. Diese Sequenz ließ sich im Übrigen auch im Deutschen Reich beobachten. Die Regierung legte hier im März 1881 einen ersten Entwurf für ein Unfallversicherungsgesetz vor und eröffnete damit die politischen Debatten um die Arbeiterversicherungsgesetze. Da der Reichstag der Unfallversicherungsvorlage jedoch erst nach mehrmaliger Umarbeitung seine Zustimmung erteilte, konnte das weniger umstrittene Krankenversicherungsgesetz letzten Endes früher verabschiedet werden (vgl. Reidegeld 2006: 193-235).

Das Unfallversicherungsgesetz aus dem Jahr 1887

Den Ausgangspunkt der Unfallversicherungsgesetzgebung bildete eine veränderte Wahrnehmung von Arbeitsunfällen. Mit der Maschinerisierung und der Erhöhung des Arbeitstempos rückten Massenunfälle in Bergwerken, in Fabriken und bei Bauten in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Dies stieß eine Debatte über die technischen Gefahren des Industriebetriebs an (vgl. Tennstedt/

Winter 1993: XXI). Aus diesem Grund bezog sich das cisleithanische Unfallversicherungsgesetz vom Dezember 1887⁸ zunächst auf Betriebe, von denen man annahm, dass sie mit einer hohen Unfallgefahr verbunden waren: Der Versicherungspflicht unterlagen Fabriken und Hüttenwerke, Werften, Stapel, Brüche, Baubetriebe sowie diejenigen Bergwerke, die nicht bereits unter das Berggesetz des Jahres 1854 fielen. Darüber hinaus erfasste das Gesetz alle gewerblichen Betriebe, in denen explodierende Stoffe erzeugt oder verwendet wurden, sowie gewerbliche oder land- und forstwirtschaftliche Betriebe, „bei denen Dampfkessel oder solche Triebwerke in Verwendung kommen, die durch elementare Kraft (Wind, Wasser, Dampf, Leuchtgas, Heißluft, Elektrizität u.s.w.) oder durch Tiere bewegt werden“ (§ 1 UVG).

Die Unfallversicherung funktionierte dabei nach dem Kollektivprinzip, das heißt sie umfasste alle Beschäftigten der versicherten Betriebe, ohne dass eine namentliche Anmeldung der Versicherten erforderlich war. Lediglich in land- und forstwirtschaftlichen Maschinenbetrieben wich man vom Prinzip der Kollektivversicherung ab, da hier nur diejenigen Arbeiter versicherungspflichtig waren, die tatsächlich mit den Maschinen arbeiteten.

Nach Inkrafttreten des Unfallversicherungsgesetzes wurde dessen Geltungsbereich sukzessive erweitert. Ein Ausdehnungsgesetz aus dem Jahr 1894 bezog das wirtschaftlich bedeutende Transportgewerbe und einige weitere Branchen wie Reinigungsbetriebe, Warenlager, Theater, die Berufsfeuerwehr und Kaminkehrer in die Unfallversicherung ein.⁹ In den späteren Jahren wurde die Versicherungspflicht auf Berufsschauffeure (1908)¹⁰, das gesamte Baugewerbe (1912)¹¹, die internationale Seeschifffahrt (1913)¹² sowie den gesamten Bergbau (1914)¹³ ausgedehnt.

8 Gesetz vom 28. Dezember 1887, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter (RGBl 1/1888) (im Folgenden UVG).

9 Gesetz vom 20. Juli 1894, betreffend die Ausdehnung der Unfallversicherung (RGBl 168/1894).

10 Die Berufsschauffeure wurden durch § 11 des Haftpflichtgesetzes für Kraftfahrzeuge der Unfallversicherung angegliedert (RGBl 162/1908).

11 Gesetz vom 29. April 1912, betreffend die Unfallversicherung bei baugewerblichen Betrieben (RGBl 96/1912).

12 Gesetz vom 11. Februar 1913, betreffend die Ausdehnung der Unfallversicherung auf die Betriebe der Seeschifffahrt und Seefischerei (RGBl 25/1913).

13 Kaiserliche Verordnung vom 7. April 1914, betreffend die Unfallversicherung der Bergarbeiter (RGBl 80/1914).

Durch das Unfallversicherungsgesetz erhielten die über ihre Betriebszugehörigkeit versicherten Arbeitnehmer einen Anspruch auf Entschädigungszahlungen bei Erwerbsunfähigkeit infolge eines Betriebsunfalls. Dieser Anspruch galt ab der fünften Woche der Erwerbsunfähigkeit. In den ersten vier Wochen sollte die Arbeitsunfähigkeit über die Krankenversicherung abgesichert werden. Die Höhe der regelmäßigen Rentenzahlungen richtete sich nach dem Jahresarbeitsverdienst des Leistungsberechtigten. Bei voller Erwerbsunfähigkeit erhielten Versicherte 60 Prozent ihres durchschnittlichen Jahresarbeitsverdienstes, bei einer teilweisen Erwerbsunfähigkeit wurde der Anteil entsprechend herabgesetzt. Hinterbliebenen gewährte das Unfallversicherungsgesetz bei einem tödlich verlaufenden Arbeitsunfall monatliche Rentenzahlungen in Höhe von maximal 50 Prozent des Jahresarbeitsverdienstes des Versicherten. Zudem wurden die ortsüblichen Beerdigungskosten erstattet.

Die Leistungen der Unfallversicherung wurden vollständig aus Versicherungsbeiträgen finanziert, die im Verhältnis 90:10 zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern aufgeteilt wurden.

Nach der Sanktionierung am 28. Dezember 1887 trat das Unfallversicherungsgesetz zum 1. April 1888 in Kraft. Die Versicherungstätigkeit wurde mit Wirkung zum 1. November 1889 aufgenommen, nachdem die mit der Durchführung beauftragten Unfallversicherungsanstalten errichtet worden waren.

Das Krankenversicherungsgesetz aus dem Jahr 1888

Rund sechs Monate nach dem Unfallversicherungsgesetz erhielt das Krankenversicherungsgesetz am 30. März 1888 die kaiserliche Sanktion.¹⁴ Kurze Zeit später wurden zwei kleinere Veränderungen vorgenommen¹⁵ (vgl. Kap. 4.2.6), so dass das Gesetz in leicht veränderter Form zum 1. August 1889 in Kraft trat.

Im Gegensatz zur Unfallversicherung handelte es sich bei der Krankenversicherung um eine Individualversicherung, das heißt nicht der Betrieb, sondern der einzelne Arbeitnehmer bildete die Versicherungseinheit. Der Kreis

14 Gesetz vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (RGBl 33/1888).

15 Gesetz vom 4. April 1889, womit einige Änderungen des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter getroffen werden (RGBl 39/1889).

der Versicherungspflichtigen war weiter gefasst als in der Unfallversicherung, da neben den Arbeitern der unfallversicherungspflichtigen Betriebe auch die Beschäftigten des Kleingewerbes der Versicherungspflicht unterlagen. Allerdings blieb die gesamte Land- und Forstwirtschaft von der Krankenversicherung ausgeschlossen, einschließlich der land- und forstwirtschaftlichen Maschinenbetriebe, die der Unfallversicherungspflicht unterlagen. Gemeinsam mit der Unfallversicherung wurde die Krankenversicherung 1913 auf die internationale Seeschifffahrt ausgedehnt.¹⁶

Während die Einführung der Unfallversicherung den Umgang mit Betriebsunfällen grundlegend veränderte, hatten Zusammenschlüsse zur finanziellen Absicherung bei Krankheit eine längere Tradition. Bereits vor der Einführung einer staatlichen Krankenversicherung war die Errichtung von Krankenkassen in bestimmten Bereichen gesetzlich vorgeschrieben: Das Berggesetz verpflichtete die Betreiber von Bergwerken zum Aufbau von Bruderladen, und die Gewerbeordnung sah Fabrikskassen für industrielle Betriebe und Genossenschaftskassen für die Beschäftigten des Kleingewerbes vor. Darüber hinaus hatten Arbeiter in Eigenregie Unterstützungskassen aufgebaut, die auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhten.

Das Krankenversicherungsgesetz integrierte diese bestehenden Krankenkassen in ein System der staatlichen Pflichtversicherung. Genossenschaftskassen, Betriebskrankenkassen, Bruderladen und freie Unterstützungskassen wurden als Träger der Krankenversicherung zugelassen, sofern sie bestimmte Mindestanforderungen erfüllten. Um eine flächendeckende Absicherung zu gewährleisten, führte das Krankenversicherungsgesetz zusätzlich sogenannte Bezirkskassen ein, die durch staatliche Behörden errichtet wurden. 1907 wurden zudem Meister- und Lehrlingskassen in das System der staatlichen Krankenversicherung aufgenommen, die eine Reform der Gewerbeordnung als Form der Genossenschaftskassen anerkannt hatte.

Anders als bei der Absicherung von Arbeitsunfällen kamen bei der Krankenversicherung mehrheitlich die Arbeitnehmer für die Beiträge auf. Die Beiträge waren im Einzelnen von den Bestimmungen der jeweiligen Kassen abhängig. Für Bezirkskassen sah das Gesetz eine Aufteilung im Verhältnis von 2/3 (Arbeitnehmer) zu 1/3 (Arbeitgeber) vor.

16 Gesetz vom 11. Februar 1913, betreffend die Ausdehnung der Krankenversicherung auf die Betriebe der Seeschifffahrt und Seefischerei und die Krankenfürsorge für die in diesen Betrieben erwerbstätigen Personen (RGBl 24/1913).

Auch die Leistungen unterschieden sich von Kasse zu Kasse. Das Gesetz gab jedoch Mindestanforderungen vor, die sowohl Sach- als auch Geldleistungen umfassten. Von Beginn der Krankheit an mussten Kassen ihren Versicherten freie ärztliche Behandlung und notwendige Heilmittel und sonstige therapeutische Behelfe wie Brillen oder Bruchbänder gewähren. Bei einer länger als drei Tage andauernden Krankheit hatten die Versicherten zudem Anspruch auf ein wöchentliches Krankengeld in Höhe von mindestens 60 Prozent des im jeweiligen Gerichtsbezirk üblichen Taglohns, und zwar über mindestens 20 Wochen hindurch rückwirkend vom ersten Tag der Krankheit an. Gesetzlich vorgeschrieben waren weiterhin der Anspruch auf Geburtshilfe und eine vierwöchige Krankenunterstützung für Wöchnerinnen. Im Todesfall wurden den Angehörigen die Beerdigungskosten in einer Mindesthöhe des zwanzigfachen Betrags des üblichen Tageslohns erstattet. Schließlich waren die Krankenkassen verpflichtet, bei einem Aufenthalt in einer öffentlichen Krankenanstalt über vier Wochen hinweg die Kosten für die Verpflegung zu tragen.

Anders als heute standen in der Anfangsphase der Krankenversicherung Geldleistungen gegenüber Sachleistungen im Vordergrund. Einer Auflistung der Ausgaben der Kassen aus den Jahren 1890 bis 1906 zufolge entfielen von den Gesamtausgaben für Versicherungsleistungen 59 Prozent auf das Krankengeld. Demgegenüber wandten die Kassen 18 Prozent der Ausgaben für ärztliche Hilfe und gut 13 Prozent für Medikamente auf. Die Verpflegungskosten beim Aufenthalt in einer öffentlichen Krankenanstalt schlugen mit ungefähr 7 Prozent, die Erstattung der Beerdigungskosten mit ca. 3 Prozent des Gesamtbudgets zu Buche (vgl. Motivenbericht zum Gesetzentwurf betreffend die Sozialversicherung, 1160 der Beilagen der Stenographischen Protokolle des Abgeordnetenhauses [im Folgenden: StP AH], 18. Session, S. 172).

Unfall- und Krankenversicherung in der Praxis

Mit der Unfall- und Krankenversicherung der Arbeiter wurden in der Habsburgermonarchie erstmals gesamtstaatliche Gesetze verabschiedet, die über einzelne Berufsgruppen hinaus auf eine Absicherung lohnabhängig Beschäftigter in Zeiten der Erwerbsunfähigkeit abzielten. Die cisleithanische Gesetzgebung folgte dabei dem durch die Bismarckschen Sozialversicherungen

geprägten Modell einer beitragsfinanzierten Versicherung. Dadurch wurden in der Konstitutionsphase des Sozialstaats die Grundlagen einer „lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik“ (Vobruba 1990; vgl. S. 31) gelegt: Soziale Sicherung wurde an Lohnarbeit gebunden und auf Lohnarbeit hin ausgerichtet. Der Zugang zu den Leistungen der Unfall- und Krankenversicherung setzte voraus, dass man bereits am Arbeitsmarkt teilgenommen hatte. Beide Versicherungssysteme gewährten Lohnersatzleistungen, und die Tendenz, diese in der Höhe an das zuvor erzielte individuelle Arbeitseinkommen zu binden, nahm im Verlauf der Entwicklung zu.

In der Praxis erfassten die Gesetze zunächst nur einen geringen Teil der Bevölkerung. Ende 1890, nach Ablauf des ersten vollen Versicherungsjahres, waren im gesamten Geltungsgebiet 1.231.818 Beschäftigte in 53.193 gewerblichen und 78.133 land- und forstwirtschaftlichen Betrieben bei den Unfallversicherungsanstalten gemeldet (AmtlNachr, 8 (1896), S. 393).¹⁷ Zum gleichen Zeitpunkt waren durchschnittlich 1.548.852 Personen bei einer der durch das Krankenversicherungsgesetz anerkannten Krankenkassen versichert¹⁸ (vgl. Tab. 3).

Damit waren kurz nach Inkrafttreten der beiden Gesetze insgesamt 7 Prozent der Gesamtbevölkerung kranken- und 5 Prozent der Gesamtbevölkerung unfallversichert. Dies entsprach einem Anteil von 11 Prozent (Krankenversicherung) bzw. 9 Prozent (Unfallversicherung) aller Berufstätigen (vgl. Tab. 3). Die cisleithanische Entwicklung bestätigt damit den auch in anderen Staaten Westeuropas zu beobachtenden „quasi-experimentellen Charakter“ (Alber 1982: 56) der frühen Sozialversicherungen. Eine Ausnahme stellte in dieser Hinsicht die deutsche Sozialversicherungsgesetzgebung dar. Dort unterlagen 1890 bereits 66 Prozent der Erwerbstätigen der Unfall- und 32 Prozent der Erwerbstätigen der Krankenversicherung (vgl. Tab. 1, S. 30).

17 Ein Großteil der Angaben zu Mitgliedszahlen ist den vom Ministerium des Innern an den Reichsrat erstatteten Berichten über die „Gebahrung und die Ergebnisse der Unfall- und Krankenstatistik“ entnommen, die in den *Amtlichen Nachrichten des k.k. Ministeriums des Innern betreffend die Unfallversicherung und die Krankenversicherung der Arbeiter* [im Folgenden AmtlNachr] abgedruckt sind.

18 Da die Mitgliederzahlen der Krankenkassen über das Jahr hinweg variierten und es zudem im Lauf eines Jahres zu Auflösung und Neugründungen von Kassen kam, wiesen die offiziellen Statistiken der Krankenversicherung jeweils jährliche Durchschnittswerte aus. In der Regel stiegen die Mitgliederzahlen insbesondere bei den Bezirks- und den Genossenschaftskrankenkassen von Februar bis August an und nahmen danach wieder ab (vgl. AmtlNachr, 4 (1892), S. 361f.).

Tabelle 3: Mitgliederzahlen der Unfall- und Krankenversicherung
1890 – 1910

	1890		1900		1910	
Anwesende Bevölkerung	23.895.413		26.150.708		28.571.934	
Berufstätige	13.569.287		14.108.596		16.020.405	
	Unfall	Krankheit	Unfall	Krankheit	Unfall	Krankheit
Versicherte Personen	1.231.818	1.548.852	2.372.213	2.499.930	3.827.526	3.467.329
Deckungsgrad (Bevölkerung)	5,2 %	6,5 %	9,1 %	9,6 %	13,4 %	12,1 %
Deckungsgrad (Berufstätige)	9,1 %	11,4 %	16,8 %	17,7 %	23,9 %	21,6 %

Quellen: AmtlNachr 1892 – 1913; Bolognese-Leuchtenmüller 1978. Unter „Berufstätige“ sind alle Selbstständigen, Angestellten, Arbeiter, Tagelöhner und mithelfenden Familienangehörigen in den bei den Volkszählungen unterschiedenen Kategorien Land- und Forstwirtschaft (A), Industrie und Gewerbe (B), Handel und Verkehr (C) sowie Öffentlicher Dienst, freie Berufe und Berufslose (D) zusammengefasst. Unberücksichtigt bleibt die Hausdienerschaft der Kategorien A-D.

Entscheidender als die anfänglich geringe Reichweite der Sozialversicherungen war jedoch ihre Entwicklungsdynamik. Nachdem die Anlaufschwierigkeiten der Anfangsphase überwunden waren, führten höhere Anmeldequoten, eine steigende Anzahl versicherungspflichtiger Betriebe und Beschäftigter sowie die Erweiterungen des Versichertenkreises zu einem kontinuierlichen Anstieg der Mitgliederzahlen. Ende 1900 waren bereits 2,5 Millionen Personen Mitglied einer der gesetzlich anerkannten Krankenkassen. Bis 1910 stieg die Zahl der Versicherten auf knapp 3,5 Millionen (vgl. Tab. 3). Hinzu kamen noch gut 177.000 Mitglieder der Bruderladen des Bergbaus (vgl. Beiblatt zu den AmtlNachr, 24 (1913), S. 5), die nach der Verabschiedung eines eigenen Bruderladengesetzes in separaten Statistiken erfasst wurden. Obwohl im gleichen Zeitraum auch die Bevölkerung deutlich wuchs, erhöhte sich damit die soziale Reichweite der Krankenversicherung bis 1910 auf 12 Prozent der Gesamtbevölkerung bzw. 22 Prozent der Erwerbsbevölkerung (vgl. Tab. 3).

Auch die Unfallversicherung gewann an Bedeutung. Der Deckungsgrad lag 1910 bei 13 Prozent bezogen auf die Gesamtbevölkerung und bei 24 Prozent bezogen auf die Berufstätigen (vgl. Tab. 3). Allerdings waren die von den Unfallversicherungsanstalten gemeldeten Mitgliederzahlen nur bedingt aussagekräftig, da sie die oftmals bedeutenden Betriebsunterbrechungen nicht berücksichtigten. Dies betraf insbesondere die Angaben der landwirtschaftlichen Maschinenbetriebe, deren Beschäftigte nur dann der Versicherungspflicht unterlagen, wenn sie tatsächlich mit den Maschinen in Kontakt kamen. Häufig wurden diese – wie beispielsweise Dresch- und Futterschneidemaschinen – lediglich zu bestimmten Zeiten eingesetzt, so dass landwirtschaftliche Arbeiter nur wenige Tage im Jahr versichert waren. 1890 betrug etwa die Versicherungsdauer eines landwirtschaftlichen Arbeiters im Durchschnitt 17,8 Tage (AmtlNachr, 4 (1892), S. 29).¹⁹ Doch auch mit diesen Einschränkungen lässt sich festhalten, dass die Unfallversicherung innerhalb der ersten 20 Jahre ihres Bestehens eine erhebliche Wachstumsgeschwindigkeit aufwies. Der Einfluss der Unfallversicherung reichte zudem über die von den Unfallversicherungsanstalten erfassten versicherten Beschäftigten hinaus, da zusätzlich die Angehörigen der Versicherten Ansprüche auf Hinterbliebenenrente erwarben.

Dass die Sozialversicherungen zunächst nur einen geringen Teil der Bevölkerung erfassten, war zum Teil eine Folge ihrer lohnarbeitszentrierten Struktur. Allerdings war die Sozialversicherung auch innerhalb der lohnabhängig Beschäftigten selektiv, da sie sich zunächst in erster Linie auf industrielle Arbeiter konzentrierte. Sowohl in der Unfall- als auch in der Krankenversicherung standen Industriearbeiter im Zentrum der Gesetzgebung. Die Krankenversicherung bezog darüber hinaus einen großen Teil der handwerklichen Lohnarbeitsverhältnisse, die Unfallversicherung Teile der landwirtschaftlichen Lohnarbeit ein. Mit der Ausdehnung der Unfallversicherung auf die Transportbetriebe 1894 wurde zudem ein wirtschaftlich bedeutender Bereich nicht-industrieller Lohnarbeit erfasst. Dennoch blieb das industrielle Lohnarbeitsverhältnis der Fokus lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik.

19 Nach einigen Jahren wurde daher die statistische Kenngröße der „Vollarbeiter“ eingeführt. Diese gab die Zahl der Arbeiter bezogen auf eine ganzjährige (300-tägige) Beobachtungszeit wieder. Den von den landwirtschaftlichen Betrieben 1910 gemeldeten 1.488.456 versicherten Arbeiten standen 43.157 „Vollarbeiter“ gegenüber (AmtlNachr, 25 (1913), 1. Beiheft, S. 8).

Aus diesem Grund wies die Bedeutung der gesamtstaatlichen Sozialversicherungsgesetzgebung in der Praxis große regionale Unterschiede auf. In ihren Auswirkungen blieb insbesondere die Unfallversicherung, die einen Großteil der handwerklichen und landwirtschaftlichen Betriebe ausschloss, auf die industrialisierten Landesteile beschränkt. Dort war ihre Reichweite im Gegenzug deutlich höher als im Landesdurchschnitt. 1910 waren in Böhmen, Mähren und Schlesien über 40 Prozent der Berufstätigen unfallversichert, während der entsprechende Wert im Landesdurchschnitt 24 Prozent betrug. In Galizien und der Bukowina hingegen waren lediglich 4 Prozent und im Küstenland, Dalmatien und Krain 8 Prozent der Berufstätigen unfallversichert (vgl. Tab. 4).

Tabelle 4: Mitgliederzahlen der Unfallversicherung nach Kronländern 1910

Versicherungsanstalt (Kronländer)	Anwesende Bevölkerung	Berufs- tätige	Ø Anzahl der Ver- sicherten	Deckungs- grad (Bevölkerung)	Deckungs- grad (Berufstätige)
Wien (Niederösterreich)	3.531.814	1.956.175	525.802	14,9 %	26,9 %
Salzburg (Oberösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg)	2.159.764	1.304.064	162.598	7,5 %	12,5 %
Prag (Böhmen)	6.769.548	3.669.918	1.584.054	23,4 %	43,2 %
Brünn (Mähren, Schlesien)	3.379.220	1.832.394	781.331	23,1 %	42,6 %
Graz (Steiermark, Kärnten)	1.840.357	1.165.718	149.840	8,1 %	12,9 %
Triest (Küstenland, Krain, Dalmatien)	2.065.458	1.162.682	95.060	4,6 %	8,2 %
Lemberg (Galizien, Bukowina)	8.825.773	4.929.454	198.897	2,3 %	4,0 %
Berufsgenossenschaftliche Anstalt der österr. Eisenbahnen			329.944		
Cisleithanien gesamt	28.571.934	16.020.405	3.827.526	13,4 %	23,9 %

Quellen: AmltNachr, 25 (1913), 1. Beiheft, S. 11; Bolognese-Leuchtenmüller 1978.

Auch die Folgen der gesamtstaatlichen Krankenversicherungsgesetzgebung waren regional sehr unterschiedlich. Auch hier wurden in den wirtschaftlich entwickelten Territorien höhere Deckungsgrade als in den landwirtschaftlich geprägten Gebieten erreicht. Die Unterschiede waren allerdings weniger stark ausgeprägt, da auch das Kleingewerbe der Versicherungspflicht unterlag. In der cisleithanischen Reichshälfte waren 1910 durchschnittlich 22 Prozent der Erwerbsbevölkerung krankenversichert. Die höchste Reichweite in Bezug auf die Berufstätigen erlangte die Krankenversicherung in Niederösterreich. Dort waren 1910 43 Prozent der Berufstätigen krankenversichert. In Galizien, Dalmatien, der Bukowina und Krain erfasste die Krankenversicherung hingegen im selben Jahr unter 10 Prozent der Berufstätigen (vgl. Tab. 5).

Tabelle 5: Mitgliederzahlen der Krankenversicherung nach Kronländern 1910

Kronland	Anwesende Bevölkerung	Berufstätige	Ø Anzahl der Versicherten	Deckungsgrad (Bevölkerung)	Deckungsgrad (Berufstätige)
Niederösterreich	3.531.814	1.956.175	847.686	24,0 %	43,3 %
Oberösterreich	853.006	522.194	103.148	12,1 %	19,8 %
Salzburg	214.737	131.841	28.021	13,0 %	21,3 %
Steiermark	1.444.157	919.112	169.754	11,8 %	18,5 %
Kärnten	396.200	246.606	51.752	13,1 %	21,0 %
Krain	525.995	314.093	30.303	5,8 %	9,6 %
Küstenland	893.797	473.949	98.198	11,0 %	20,7 %
Tirol und Vorarlberg	1.092.021	650.029	126.208	11,6 %	19,4 %
Böhmen	6.769.548	3.669.918	1.017.140	15,0 %	27,7 %
Mähren	2.622.271	1.447.435	353.269	13,5 %	24,4 %
Schlesien	756.949	384.959	112.042	14,8 %	29,1 %
Galizien	8.025.675	4.503.901	205.926	2,6 %	4,6 %
Bukowina	800.098	425.553	33.094	4,1 %	7,8 %
Dalmatien	645.666	374.640	19.706	3,1 %	5,3 %
Betriebskrankenkassen der (staatl. u. priv.) Eisenbahnen und Dampfschiffahrtsunternehmen			271.082		
Cisleithanien gesamt	28.571.934	16.020.405	3.467.329	12,1 %	21,6 %

Quellen: AmtlNachr, 25 (1913), 2. Beiheft, S. 10; Bolognese-Leuchtenmüller 1978.

4.2.2 Staatliche Eliten und das Interesse des Staates an sich selbst

Dass staatliche Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie die Form einer lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik annahm, ist auf die Interessen der maßgeblichen Akteure der Sozialreformen der 1880er-Jahre zurückzuführen. Die Konstitution der ersten gesamtstaatlichen Systeme der sozialen Sicherung in Cisleithanien bestätigt eine herrschaftstheoretische Lesart der Entstehung des Wohlfahrtsstaats (vgl. Kap. 3.1.2). Die entscheidenden Akteure waren staatliche Eliten. Der Aufbau einer staatlichen Sozialpolitik in den 1880er-Jahren wird daher als „Sozialpolitik von oben“ charakterisiert (vgl. Tálos 1981: 41-93).

Die Initiative zu den Gesetzen über die Unfall- und Krankenversicherung der Arbeiter ging von der Regierung Taaffe und hohen Beamten in den beteiligten Ministerien aus. Das Justizministerium arbeitete zunächst einen Entwurf für eine Unfallversicherungsgesetzgebung aus, der anschließend im Ministerrat beraten wurde (Hofmeister 1981: 533-542). Darauf aufbauend erarbeiteten Vertreter des Justiz-, Ackerbau-, Handels- und Finanzministeriums eine Gesetzesvorlage, die am 7. Dezember 1883 in das Abgeordnetenhaus eingebracht wurde (783 der Beilagen StP AH, 9. Session). Einige Wochen später folgte am 10. Februar 1884 die Vorlage für ein Krankenversicherungsgesetz (1052 der Beilagen StP AH, 9. Session). Die Unfallversicherungsvorlage durchlief zwar in der 9. Reichsratssession die Vorberatungen im Gewerbeausschuss, dessen Bericht vom Februar 1885 (1091 der Beilagen StP AH, 9. Session) gelangte jedoch vor Sessionsschluss im April 1885 nicht mehr in die Plenardebatte. Daher brachte die Regierung in der 10. Reichsratssession am 28. Januar 1886 eine neue Unfallversicherungsvorlage in das Abgeordnetenhaus ein (75 der Beilagen StP AH, 10. Session), die viele der vom Gewerbeausschuss in der vorherigen Session beantragten Änderungen enthielt.²⁰ Am 1. Februar 1886 folgte erneut die Gesetzesvorlage zur Krankenversicherung aus der 9. Session (84 der Beilagen StP AH, 10. Session).

Die Gesetzesvorlagen zur Unfall- und Krankenversicherung waren Teil des sozialen Reformprogramms der Regierung des konservativen Ministerpräsidenten Taaffe. Dieses Reformprogramm baute auf dem Gedankengut christlich-konservativer Sozialreformer um Karl Freiherr von Vogelsang auf. Christlich-konservative Sozialreformer hatten durch ihre Publikationen seit

²⁰ Zu den Abweichungen gegenüber dem ersten Entwurf vgl. den Motivenbericht (75 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 25f.).

den 1870er-Jahren auf die sozialen Probleme der wachsenden Gruppe der Arbeiter aufmerksam gemacht. Ihre Studien über die „materielle Lage des Arbeiterstandes in Österreich“, in denen sie die durchschnittlichen Löhne in verschiedenen Branchen und Gebieten sowie die Lebenshaltungskosten für Nahrung und Kleidung erhoben, zeigten, dass die Einkommen der Arbeiter bei stetigen Preissteigerungen oft nicht einmal das Existenzminimum erreichten („Die materielle Lage des Arbeiterstandes in Oesterreich“, 1879).

Konservative Sozialreformer führten diese Entwicklungen auf die vorherrschenden wirtschaftsliberalen Prinzipien der 1870er-Jahre zurück. Vogelsang zufolge hatte „das große und allgemeine soziale Leiden (...) seinen Grund und seine Folge in der Anarchie der Produktion und der Konsumption, in der Gewerbefreiheit und im Freihandel“ (1883: 339). Einen Gegenentwurf zu den individualistischen liberalen Prinzipien sahen die Sozialreformer im katholischen Mittelalter als jener Epoche, „welche dadurch ihren typischen Charakter erhielt, daß in ihr das christliche Sittengesetz nicht nur das Individuum an sich, sondern auch das Individuum in seiner sozialen Eigenschaft, also Staat und Gesellschaft, mit seinem Geiste durchdrang und gestaltete“ (Vogelsang 1883: 337f.). Die mittelalterlichen Prinzipien des sozialen Gesamteigentums und der korporativen Struktur der Gesellschaft waren die Orientierungspunkte des christlich-konservativen Programms.

Auch wenn die konkreten Vorstellungen der Sozialreformer kaum in die Praxis umgesetzt wurden, bildete das christlich-konservative Gedankengut den ideellen Hintergrund der Sozialreformen der Regierung Taaffe. Diese trugen in weiten Teilen Züge einer „Mittelstandspolitik“, die Handwerks- und Bauernstand stärken sollte. Die Thronrede zur Eröffnung der 9. Reichsrats-session im Oktober 1879 kündigte diesen neuen politischen Kurs an. Mit Blick auf die Gewerbegesetzgebung formulierte sie das Ziel der „Förderung der gewerblichen Interessen, insbesondere durch Kräftigung des Kleingewerbes und zeitgemäße Regelung des Verhältnisses zwischen Arbeitgebern und Hilfsarbeitern“ (1 der Beilagen StP AH, 9. Session, S. 2). Aus diesem Grund enthielt die Arbeiterschutzgesetzgebung in vielen Fällen Ausnahmeregelungen für das Kleingewerbe. So trafen die Gewerbeordnungsnovellen aus den Jahren 1883²¹ und 1885²² zwar allgemein gültige Bestimmungen über die

21 Gesetz vom 15. März 1883, betreffend die Abänderung und Ergänzung der Gewerbeordnung vom 20. Dezember 1859 (RGBl 39/1883).

22 Gesetz vom 8. März 1885, betreffend die Abänderung und Ergänzung der Gewerbeordnung (RGBl 22/1885).

Sonn- und Feiertagsruhe sowie die Verwendung jugendlicher Hilfsarbeiter und Frauen, der Normalarbeitstag von elf Stunden galt jedoch ebenso wie das Verbot der Kinderarbeit vor dem 14. Lebensjahr und das Nachtarbeitsverbot für Jugendliche und Frauen nur für die Arbeit in Fabriken (vgl. Tálos 1981: 56-58).

Dieser konservative politische Kurs beeinflusste auch die Sozialversicherungsgesetzgebung der Regierung Taaffe. Allerdings war der Gedanke einer gegen die Industrie gerichteten Mittelstandspolitik hier weniger bestimmend als bei der Arbeiterschutzgesetzgebung. Vielmehr reagierten staatliche Eliten mit dem Aufbau eines auf Lohnarbeiter bezogenen Systems der sozialen Sicherung in erster Linie auf den Problemdruck, der durch die Arbeiterschaft erzeugt wurde. Wie in anderen Staaten auch äußerte sich die wachsende Unzufriedenheit der Arbeiter in der Habsburgermonarchie in der Gründung eigener Organisationen. Delegierte verschiedener Arbeitervereine verabschiedeten 1874 in Neudörfel das erste Programm einer österreichischen Arbeiterpartei. Staat und Behörden verfolgten den Organisationen der Arbeiterschaft gegenüber eine repressive Politik (vgl. z.B. Steiner 1964): Prozesse gegen Parteiführer, die Auflösung von Versammlungen und eine Zensur der Parteipresse sollten die organisierte Arbeiterbewegung schwächen.

Die Sozialversicherungsgesetzgebung der 1880er-Jahre lässt sich auf das „Interesse des Staates an sich selbst“ (Vobruba 1983) zurückführen. Das Konzept verweist darauf, dass der „Möglichkeitsraum“ (Vobruba 2007: 100) politischer Entscheidungen durch die Orientierung an Machterhalt und Machtausbau und die Vermeidung von Machtverlust definiert wird, da diese Dimensionen in Entscheidungen stets mitverfolgt werden. Beim Aufbau sozialstaatlicher Institutionen in der Habsburgermonarchie stand die Dimension des Machterhalts eindeutig im Vordergrund. Staatliche Eliten verfolgten mit ihrer Entscheidung für den Aufbau sozialer Sicherungssysteme das Ziel, ihre eigene Machtposition zu sichern, die durch die wachsende Organisations- und Handlungsbereitschaft der Arbeiterschaft in Frage gestellt wurde. Die Sozialversicherungen ergänzten dabei repressive Maßnahmen gegenüber den Organisationen der Arbeiterschaft.

Die Planung dieser vor allen Dingen durch die deutsche Sozialversicherungsgesetzgebung bekannt gewordenen „Doppelstrategie“ reicht bis in die frühen 1870er-Jahre zurück, als auf deutsche Initiative hin nach der Demonstration internationaler Solidarität der Arbeiterschaft in der „Pariser Kommune“ deutsch-österreichisch-ungarische Konsultationen über die

„soziale Frage“ in die Wege geleitet wurden (vgl. Brügel 1919: 78-80; Tennstedt 1993: 57-61). In diesem Rahmen trafen sich zunächst Reichskanzler Bismarck und der österreichische Ministerpräsident von Beust im August 1871 in Bad Gastein zu einer Aussprache, auf deren Grundlage später eine Konferenz von Sachverständigen über die „soziale Frage“ stattfand. Bereits in Bad Gastein wurden die Grundzüge der „Doppelstrategie“ umrissen. In einem Memoire zu den Besprechungen heißt es:

Die erschütternden Ereignisse, die den Sturz der Herrschaft der Pariser Kommune bezeichneten, die wachsende Verbreitung der Internationale, der gefährliche Einfluß, den sie insbesondere auf die arbeitenden Klassen und gegen die heutigen Grundlagen des Staates und die Gesellschaft auszuüben beginnt, haben beiden Reichskanzlern den Wunsch nahegelegt, sich über gemeinsame Maßregeln zur Abwehr und zur Bekämpfung zu verständigen. Von beiden Seiten ist aber dabei der Gedanke in den Vordergrund gestellt worden, nicht allein in der einseitigen Hervorkehrung des polizeilichen Standpunktes (...) die Mittel zur Beschwörung der Gefahren zu suchen, die allerdings ernster und drohender als je an die positive Ordnung der Staaten und an die heutigen Prinzipien ihrer Regierung herantreten sind. Fürst Bismarck vielmehr und Graf Beust begegneten sich in dem Entschlusse, die Frage vom höheren Standpunkte der staatlichen Fürsorge zu beurteilen. (zitiert aus Brügel 1919: 80; Hervorhebung i.O.)

Aus dieser Zielrichtung resultierte in beiden Ländern ein ähnlicher Aufbau der Versicherungen. Sowohl im Deutschen Reich als auch in der Habsburgermonarchie erfassten diese nicht den ärmsten Teil der Bevölkerung, sondern diejenigen, der als politisch gefährlich angesehen wurde. Dies waren die Arbeiter industrieller Großbetriebe, die den Kern der organisierten Arbeiterschaft bildeten.

Um die Arbeiter über die Sozialversicherungen an den Staat zu binden, wurden diese zudem in die Verwaltung der Versicherungsträger eingebunden. Den dieser Maßnahme zugrunde liegenden Gedanken drückte der liberale Sozialpolitiker Josef Maria Baernreither einige Jahre nach Verabschiedung der Gesetze folgendermaßen aus: „Der Arbeiter, der im Ausschuss einer Krankencasse sitzt oder im Schiedsgericht einer Unfallversicherungsanstalt, ist nicht nur ein helfendes Glied in der Kette sondern steht selbst unter der moralischen Einwirkung der neuen Institution“ (Baernreither 1892: 39).

4.2.3 Konflikte um die Mitgliedschaft im Parlament

Die von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwürfe bedurften der Zustimmung beider Kammern des cisleithanischen Reichsrats. Dieser war während der Verhandlungen über das Unfall- und Krankenversicherungsgesetz in den 1880er-Jahren noch überwiegend von losen Zusammenschlüssen der Mitglieder zu parlamentarischen Klubs geprägt. Moderne Parteien entstanden in der Habsburgermonarchie erst mit der Ausweitung des Wahlrechts seit den 1890er-Jahren. Hinsichtlich ihrer politischen Orientierung ließen sich die Mitglieder des Reichsrats den beiden großen, überwiegend deutschen Gruppierungen der Konservativen und der Liberalen und den nationalen Klubs der nichtdeutschen Sprachgruppen zuordnen, die ihrerseits wiederum konservativ oder liberal ausgerichtet sein konnten (vgl. Sutter/Bruckmüller 2001: 78f.). Das „linke“ politische Lager der Liberalen war in der Regel zentralistisch orientiert, während das „rechte“ politische Lager konservative und föderalistisch ausgerichtete Gruppierungen umfasste.

Nach den Wahlen des Jahres 1879 war das Stimmenverhältnis zwischen den „Linken“ und den „Rechten“ zunächst annähernd ausgeglichen. Die folgenden Wahlen im Jahr 1885, bei denen aufgrund der Herabsetzung des Steuerzensus erstmals auch städtische und ländliche Mittelschichten wahlberechtigt waren, führten zu Stimmengewinnen der Konservativen. Das rechte Lager verfügte nun über eine deutliche Mehrheit im Abgeordnetenhaus (vgl. Tab. 6).

Die Regierung Taaffe wurde von der Koalition des „Eisernen Rings“ gestützt, zu der sich die wesentlichen politischen Gruppierungen des rechten Lagers nach den Wahlen 1879 zusammengeschlossen hatten. Mit den konservativ-klerikalen Mitgliedern des Hohenwart-Klubs und den föderalistisch orientierten Polen und Tschechen umfasste der „Eiserne Ring“ ein heterogenes Spektrum antiliberaler politischer Gruppierungen. 1885 schlossen sich der Regierungsmehrheit zusätzlich die klerikalen Italiener an. Liberale und deutschnationale politische Gruppierungen bildeten während der Regierungszeit Taaffes die Opposition, so dass die Spaltung zwischen „rechts“ und „links“ gleichzeitig die Trennlinie zwischen Regierungsparteien und Opposition darstellte.

Tabelle 6: Fraktionen (Klubs) im Abgeordnetenhaus 1879 und 1888

	1879	1888
„Linke“		
(Vereinigte) Deutsche Linke		114
Wiener Demokraten	2	3
Fortschrittsklub	57	
Liberale	93	
Verfassungstreuer Großgrundbesitz	9	
Liberales Zentrum (Coroni)	8	11
Alldeutsche (Schönerianer)		7
Christlichsoziale (Lueger)		2
Mittelpartei (mährischer Großgrundbesitz)	8	3
„Rechte“		
Rechtspartei, (Rechtes) Zentrum	55	59
Liechtenstein-Club		19
Polenklub	58	61
Tschechen (Alt- und Jungtschechen)	55	67
Italiener (ab 1890: Trentino)		7
Italiener – klerikal	4	
„Wilde“ und Splittergruppen, umstrittene Mandate usw.	4	1
Zahl der Abgeordneten	353	353

Eigene Darstellung nach Sutter/Bruckmüller 2001: 80. Die Zahlenangaben bilden Momentaufnahmen ab; aufgrund von Abspaltungen, Austritten und Neukonstituierungen von Klubs unterlagen sie stetigen Schwankungen (vgl. Sutter/Bruckmüller Anmerkung 99, S. 106). Auch im Original ergibt sich für das Jahr 1888 eine Summe von insgesamt 354 Abgeordneten, während das Abgeordnetenhaus offiziell 353 Sitze umfasste.

Nachdem die Regierung zu Beginn der 10. Reichsratssession erneut Vorlagen zur Unfall- und Krankenversicherung eingebracht hatte, wies das Abgeordnetenhaus diese am 4. Februar 1886 dem Gewerbeausschuss zur Vorberatung zu. Dieser begann seine Beratungen mit der Unfallversicherungsvorlage (20. Februar – 13. März 1886) und wandte sich anschließend der Krankenversicherungsvorlage zu (18. März – 25. Mai 1886). Auf der Grundlage des Gewerbeausschuss-Berichts (148 der Beilagen StP AH, 10. Session) eröffnete das Abgeordnetenhaus am 20. Mai 1886 die Plenardebatte über die Unfallversicherungsvorlage. Zum Berichterstatter hatte der Gewerbeausschuss den christlich-konservativen Sozialpolitiker Prinz Alois von Liechtenstein be-

stimmt.²³ Das Abgeordnetenhaus akzeptierte den Gesetzentwurf mit wenigen Veränderungen am 5. Juni 1886 und überwies ihn an das Herrenhaus, das in der ersten Lesung am 21. Juni 1886 eine Spezialkommission mit den Vorberatungen betraute.²⁴ In der Plenardebatte, die am 28. Oktober 1886 begann und vom 12. bis 17. Februar 1887 fortgesetzt wurde, stimmte auch das Herrenhaus den Prinzipien des Gesetzes im Grundsatz zu, nahm jedoch einige Korrekturen vor. Über diese beriet das Abgeordnetenhaus erneut am 26. Oktober 1887. Um den Gesetzgebungsprozess nicht weiter zu verzögern, trat das Herrenhaus am 31. Oktober 1887 den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses bei. Am 28. Dezember 1887 erhielt das Unfallversicherungsgesetz die kaiserliche Sanktion.

Während die Unfallversicherungsvorlage dem Herrenhaus zur Beratung vorlag, begann am 8. Februar 1887 die Plenardebatte über das Krankenversicherungsgesetz im Abgeordnetenhaus. Berichterstatter des Gewerbeausschusses war Ritter Leon von Biliński, ein polnischer Universitätsprofessor aus Lemberg, der später Finanzminister im Kabinett Badeni wurde. Das Abgeordnetenhaus akzeptierte die meisten der vom Gewerbeausschuss beantragten Veränderungen und überwies den Entwurf am 29. März 1887 an das Herrenhaus. Dieses wählte am 4. April 1887 eine Kommission zur Vorberatung. Deren Bericht vom 30. April 1887 (143 der Beilagen StP HH, 10. Session) wurde am 5. Mai 1887 ohne Diskussion angenommen. Er sah unter anderem die Möglichkeit eines fakultativen Beitritts der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter vor. Das Abgeordnetenhaus lehnte allerdings am 28. Oktober 1887 diese und weitere Änderungen des Herrenhauses ab. Daraufhin befasste sich das Herrenhaus am 11. und 14. Februar 1888 erneut mit der Vorlage und nahm diese schließlich in der Version des Abgeordnetenhauses an.

Dass die Regierungsvorlagen den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess ohne größere Verzögerungen passierten, ist Ausdruck der Tatsache, dass diese im Parlament keine grundsätzlichen Gegner hatten. Über die politischen Lager hinweg bildete die „soziale Frage“ den gemeinsamen Ausgangspunkt

23 Die Angaben zu den Mitgliedern des Abgeordneten- und des Herrenhauses sind der Online-Edition des „Österreichischen Biographischen Lexikons 1815-1950“ der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (<http://www.biographien.ac.at>) sowie dem Band „Das österreichische Parlament von 1848-1966“ (Knauer 1969) entnommen.

24 Die Spezialkommission wurde in der Sitzung vom 02.10.1886 gewählt; ihr Bericht lag am 23.10.1886 vor (107 der Beilagen der Stenographischen Protokolle des Herrenhauses [im Folgenden: StP HH], 10. Session).

der Verhandlungen. In den Verhandlungen brachten Abgeordnete verschiedener politischer Richtungen die gesellschaftlichen Umbrüche des 19. Jahrhunderts und deren soziale Folgen zur Sprache. So eröffnete der deutsch-nationale Abgeordnete Heinrich Prade die Beratung der Unfallversicherungsvorlage durch einen Verweis auf die Herausbildung einer von sozialen Gegensätzen geprägten Klassengesellschaft:

Hohes Haus! Durch die gewaltige Summe von geistiger Arbeit, welche die Denkerfürsten aller Culturnationen auf allen Gebieten des menschlichen Wissens niedergelegt haben und die heute ausstrahlt in der hohen Entwicklung von Handel, Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft, ist eine vollständige Änderung unsrer Productionsweise, eine Änderung der Gesellschaftsordnung und auch eine Änderung der Organisation der menschlichen Gesellschaft bedingt und durchgeführt worden. Es vollzieht sich daher auf Grund der heutigen Gesetzgebung immer mehr und mehr die Scheidung der menschlichen Gesellschaft in zwei Kategorien: Wir sehen auf der einen Seite die Träger der großen Handels- und Actiengesellschaften, die capitalskräftigen Kaufmannshäuser, die Besitzer großer industrieller Etablissements; auf der andern Seite die stetig wachsende Masse der Proletarier, durch geistige und manuelle Arbeit kaum den notwendigen Lebensunterhalt erwerbend und mit tiefer Besorgnis an die Zukunft ihrer Familien denkend; mit einem Worte, es vollzieht sich die Trennung der Gesellschaft in zwei Kategorien: Hier Reichthum, dort Armuth, hier Arbeitgeber, dort Arbeitnehmer. Diese sich immer mehr schärfenden Gegensätze nennt man gemeinhin die sociale Frage. (StP AH 20.05.1886, S. 2485f.)

Ebenso wie im Deutschen Reich wurde die „soziale Frage“ primär als „Arbeiterfrage“ wahrgenommen. Die „Doppelstrategie“ zur Bekämpfung der sozialen Frage erfuhr auch im Parlament eine breite Zustimmung. Der tschechische Abgeordnete Adámek argumentierte etwa:

Die gefahrdrohend gährende Bewegung, welche sich der arbeitenden Classen immer mehr bemächtigt, kann durch bloße Worte und Versprechungen und auch durch die schärfsten polizeilichen Repressivmaßregeln weder gehemmt noch gedämpft werden. Diese Lawine wird in ihrem verheerenden Sturze durch Bajonnette nicht aufgehalten werden, sie kann und wird nur an der Sonne positiver socialpolitischer Reformen schmelzen. (StP AH 21.05.1886, S. 2524)

Trotz dieser gemeinsamen Ausgangsbasis prägten konträre Vorstellungen hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Gesetze die Beratungen im Parlament. Die Konfliktlinie verlief dabei zwischen den Parteien des konser-

vativen „rechten“ und des liberalen „linken“ politischen Lagers, das heißt zwischen Regierungsparteien und Opposition. Obwohl die Opposition der Einführung von Sozialversicherungen im Grundsatz zustimmte²⁵, veröffentlichte die Minorität des Gewerbeausschusses jeweils separate Berichte, in denen sie inhaltliche Veränderungen forderte.²⁶ Als Berichterstatter der Minorität fungierten der Vertreter der Brünner Handels- und Gewerbekammer, Josef Neuwirth (Unfallversicherung) und der liberale Abgeordnete Josef Maria Baernreither (Krankenversicherung).

Ein besonders umstrittener Punkt war die Frage der Mitgliedschaft in der Sozialversicherung. Mit der Entscheidung für eine lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik, die über politische Lager hinweg Zustimmung erfuhr, wurden soziale Rechte und soziale Pflichten an Lohnarbeit gebunden. Die Konzentration auf *industrielle* Beschäftigungsverhältnisse ging dabei jedoch in erster Linie auf die Interessen der Regierung und der Regierungsparteien zurück. Sie entsprach dem konservativen politischen Kurs der Förderung von Handwerk und Bauernstand. Dies brachte der Berichterstatter des Gewerbeausschusses, der konservative Sozialreformer Liechtenstein, zum Ausdruck:

Unser Standpunkt, der Standpunkt der Socialreformer ist ungefähr folgender: Wir wünschen, dass in der Wirtschaft des Volkes Besitz und Arbeit wieder vereinigt werden, dort wo sie durch die traurigen Zeitläufe von einander getrennt worden sind. Dort aber, wo der Besitz und die Arbeit wirklich aus alter Zeit verbunden sind, wie bei einem Theil des Handwerkers und des Bauernstandes, müssen wir diesen noch verhältnismäßig glücklichen Zustand aufrecht zu erhalten suchen und ihn jedenfalls nicht durch ungeschickte Anwendung allgemeiner Principien auflösen. (StP AH, 29.05.1886, S. 2704)

Als Begründung für den Ausschluss von Landwirtschaft und Kleingewerbe führten die Regierungsparteien die Gefahren an, denen Arbeiter bei der Verwendung der Maschinenteknik ausgesetzt waren (vgl. z.B. Liechtenstein, StP AH 27.05.1886, S. 2614). Die Regierung verwies zudem auf die Prinzipien einer lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik, die sich an den Kriterien der orga-

25 Nach dem Regierungswechsel hatte die „Vereinigte deutsche Linke“ unter der Führung von Johann Chlumecký am 5. Dezember 1882 selbst einen Antrag auf Bildung eines Ausschusses zur Beratung sozialpolitischer Fragen eingebracht (vgl. Hofmeister 1981: 523).

26 Unfallversicherung: 1091 der Beilagen StP AH, 9. Session; 148 der Beilagen StP AH, 10. Session. Krankenversicherung: 185 der Beilagen StP AH, 10. Session.

nisatorischen Durchführbarkeit und der ökonomischen Realisierbarkeit orientieren musste. Das an ein Lohnarbeitsverhältnis gebundene Versicherungsprinzip erforderte es, dass der einzelne Versicherte als Arbeitnehmer erfassbar und gleichzeitig ökonomisch in der Lage war, aus seinem aktuellen Arbeitsentgelt Rücklagen für spätere Notfälle zu bilden (vgl. Vobruba 1990: 21f.). Den Ausschluss der Landwirtschaft rechtfertigte die Regierung dementsprechend dadurch, dass

einerseits das Bedürfnis nach einer organisirten Krankenversicherung rücksichtlich der in Rede stehenden Arbeiter im allgemeinen nicht so dringend ist, wie rücksichtlich der industriellen Bevölkerung, da in landwirtschaftlichen Kreisen in dieser Beziehung noch vielfach durch Familien- und sonstige Aushilfe, namentlich durch jene des Arbeitgebers vorgesorgt wird, und weil anderseits die Voraussetzungen der Durchführbarkeit des Versicherungszwanges bei einer sehr großen, ja vielleicht der überwiegenden Zahl der landwirtschaftlichen Arbeiter mit Rücksicht auf ihre verschiedene Stellung und den vielfachen Mangel einer ständigen Beschäftigung nicht vorhanden sein dürften, so dass in dieser Hinsicht regelmäßig nur von Fall zu Fall nach genauer Erhebung der eintretenden besonderen Verhältnisse wird vorgegangen werden können. (Motivenbericht, 84 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 25)

Auch in den Verhandlungen verwiesen die Regierungsparteien wiederholt auf die unklaren Konturen der Lohnarbeit in der Landwirtschaft. So betonten sie etwa, dass Besitzer kleinerer Grundstücke häufig zu bestimmten Zeiten gegen Entlohnung in größeren Betrieben oder als Wanderarbeiter tätig waren (Bericht des Gewerbeausschusses, 185 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 2f.). Konservative Abgeordnete führten weiterhin an, dass viele landwirtschaftliche Betriebe keine Lohnlisten führen konnten, da sie es mit „unständigen, fortwährend wechselnden Arbeitern“ (Biliński, 27.05.1886, S. 2620) zu tun hatten.

Die Opposition setzte sich demgegenüber für eine Ausweitung des Mitgliederkreises auf die Landwirtschaft und das Kleingewerbe ein. Die diesbezüglichen Debatten kreisten um die Frage der aus der Mitgliedschaft in der Sozialversicherung resultierenden Rechte und Pflichten. Liberale Abgeordnete vertraten die Auffassung, dass es „der Gerechtigkeit widerspreche, der Industrie eine Last aufzuerlegen, von welcher die Landwirtschaft verschont bleiben solle“ (1091 der Beilagen StP AH, 9. Session, S. 39). Da sie das Argument der Unfallgefahr nicht anerkannten, vermuteten die Liberalen hinter der

Konzentration auf Industriebetriebe eine „gewisse Aversion gegen die Großindustrie“ (Neuwirth, StP AH 27.05.1886, S. 2597). Im Ergebnis kritisierten die Liberalen das Unfallversicherungsgesetz als „eine der Regierung ertheilte Vollmacht, nach ihrem eigenen Ermessen auf Grund einiger weniger Maximen, aber auf Kosten der Industriellen die Arbeiter gegen Unfall zu versichern. (*Sehr richtig! links.*)“ (Exner, StP AH 25.05.1886, S. 2559).

Fragen der Mitgliedschaft nahmen somit von Beginn an einen zentralen Stellenwert in der sozialpolitischen Debatte ein. In der Anfangsphase wurden die Konflikte um die Bestimmung des Mitgliederkreises von den Erfordernissen einer lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik bestimmt. Da die Regierungsparteien in den 1880er-Jahren über eine klare Mehrheit im Abgeordnetenhaus verfügten, konnte sich die Opposition mit ihren Forderungen nach einer Erweiterung des Mitgliederkreises nicht durchsetzen. Dennoch stimmten letzten Endes auch Deutschnationale und Liberale für die Gesetzesvorlagen der Regierung, um „für etwas, was in der Grundidee richtig und heilsam ist, auch mit ihren Kräften einzustehen“ (Baernreither, StP AH 08.02.1887, S. 4089).

4.2.4 Kritik aus den Reihen der Arbeiterschaft

In der Konstitutionsphase staatlicher Sozialpolitik war die Arbeiterschaft aufgrund des beschränkten Wahlrechts nicht im Parlament vertreten. Ihre Haltung zur Sozialversicherungsgesetzgebung lässt sich jedoch Stellungnahmen in Arbeiterzeitschriften entnehmen, die in der Zeit der Repression durch Staat und Behörden ein zentrales Organisations- und Artikulationsmedium der organisierten Arbeiterschaft darstellten.

Ein Artikel über das geplante Krankenversicherungsgesetz in der *Gleichheit* bildet die Skepsis der Arbeiterschaft gegenüber der Sozialversicherungsgesetzgebung und gegenüber dem Gesetzgebungsverfahren ab:

Ebenso wie das Unfallversicherungsgesetz ist auch der Krankenkassen-Entwurf eine Kopie der gleichnamigen deutschen Gesetze, und sowie diese den Bedürfnissen und Anforderungen der Arbeiter nicht entsprechen, ist dies noch im vermehrten Maßstabe auch bei uns der Fall, und wird immer der Fall sein, solange Gesetze für die Arbeiter ohne entscheidende Mitwirkung derselben gemacht werden. (...) Die Zeit, wo sich die Arbeiter mit resultatlosen Petitionen an die gesetzgebenden Faktoren gewendet haben, ist glücklicherweise vorüber, und so finden wir auch in

Bezug auf die in parlamentarischer Berathung befindlichen Arbeiterversicherungs-Gesetze äußerst wenige Kundgebungen aus den Kreisen der Arbeiter, weil durch solche, in der Praxis meistens nur zur einseitigen Durchführung gelangende Palliativ-Mittel die trostlose Lage des Arbeiterstandes auch nicht einmal theilweise verbessert wird. („Der österr. Krankenversicherung-Gesetzentwurf“, Gleichheit, 12.02.1887, S. 3)

Diese ablehnende Grundhaltung zog sich durch die Stimmen von Sozialdemokratie und Gewerkschaften. Zu einer einheitlichen Stellungnahme war die Arbeiterbewegung aufgrund der Spaltung in „Radikale“ und „Gemäßigte“ in den 1880er-Jahren allerdings nicht in der Lage. Neben dem Wahlrecht waren die Sozialreformen eines der zentralen Themen, bei denen sich die Positionen der beiden Gruppen unterschieden (Grandner 1991: 30).

Auf der zahlenmäßig größeren Seite der Radikalen, die einen sofortigen Umsturz der Staats- und Gesellschaftsordnung durch die Abschaffung der privatkapitalistischen Produktionsweise anstrebten²⁷, fand keine Auseinandersetzung mit den Regierungsplänen zur Sozialreform statt. Vertreter der radikalen Sozialdemokratie lehnten soziale Reformen im Grundsatz ab, da sie ihrer Auffassung zufolge den Kapitalismus lediglich stabilisierten. Anlässlich der Verhandlungen um die Arbeiterschutzgesetzgebung konnte man beispielsweise in der *Zukunft*, dem zentralen Publikationsorgan der Radikalen, lesen:

Wir kämpfen also nicht gegen die schlechte Entlohnung der Arbeiter, sondern gegen das, daß die Arbeiter überhaupt für Lohn bei Privaten arbeiten. Uns liegt durchaus nicht im Sinne eine Verbesserung der heutigen Arbeitsverhältnisse anzustreben, wir wollen vielmehr dieselben gänzlich beseitigen und durch neue sozialistische ersetzen. (...) Die Fabrikgesetzgebung ist also entschieden dem Sozialismus feindlich, weil sie die Emanzipation der Arbeit vom Kapitale hinauszuschieben bestrebt ist und wir als Sozialisten können daher mit ihr nichts gemein haben. (*Zukunft*, 08.03.1883, o.S.)

Der gemäßigte Flügel der Arbeiterbewegung hingegen folgte einem pragmatischen Zugang. Für Vertreter dieser Auffassung war die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeiterschaft in der kapitalistischen Gesellschaft

²⁷ Charakteristisch für die Ansichten des radikalen Lagers sind die Äußerungen von Peukert (S. 86-96), Nechvile (S. 106-111) und Pauler (S. 116-119) in der Enquete über die Arbeitergesetzgebung („Stenographisches Protokoll über die vom 30. April bis inclusive 8. Mai 1883 im Gewerbeausschuss des Abgeordnetenhauses stattgehabte Enquete über die Arbeitergesetzgebung“, 1883).

eine Vorbereitung auf die Verwirklichung der sozialistischen Gesellschaft.²⁸ Auch die gemäßigte Sozialdemokratie sah Sozialreformen lediglich als ein „Palliativmittel“ auf dem Weg zum eigentlichen Ziel, der Überwindung des Kapitalismus, an. Nichtsdestotrotz waren Reformen aus einer gemäßigten Perspektive ein Mittel, um die Arbeiterschaft kampffähig zu machen. Diese Position gibt etwa ein mit dem Verfasser-Kürzel H-R gekennzeichnetes Artikel in der von Viktor Adler herausgegebenen *Gleichheit* aus dem Jahr 1887 wieder. Der Autor stellt die Sozialreformen als Initiative der herrschenden Eliten dar, die gleichzeitig den Interessen der Arbeiter dienen konnte:

Körperlich entartet, aller Kräfte beraubt, ohne Muße zu geistiger Arbeit, ohne die wirtschaftliche Fähigkeit, sich zu organisiren, sind die Arbeiter ebensowenig in der Lage, sich ihrer politischen Bedeutung und der dieser entsprechenden Aufgaben bewußt, als ihnen durch die That gerecht zu werden. Die Bourgeoisie braucht Schutzmaßregeln gegen die Vernichtung der proletarischen Lebenskraft, um sich die Möglichkeit der Herrschaft zu bewahren. Das Proletariat braucht diese selben Schutzmaßregeln, um sich die Möglichkeit der Befreiung zu erringen. („Die soziale Reform“, *Gleichheit*, 15.01.1887, S. 3)

Die Arbeiter dürften daher, so der Verfasser weiter, die Sozialreformen

niemals unterstützen unter Verzicht auf ihr eigentliches Programm und in dem Glauben an die Ehrlichkeit der Sozialreform. Aber sie müssen die Arbeiterschutzgesetzgebung immer unterstützen als eine Komödie der Bourgeoisie von unendlichem Vortheil für das Proletariat. (...) Sie müssen zu den Höhen der Sozialreform emporklettern, Arm in Arm mit der Bourgeoisie, doch nicht, um daselbst in lässiger Ruhe sich zu erholen, sondern um dort das Schlachtfeld abzustecken für den großen geistigen Befreiungskrieg der Zukunft. („Die soziale Reform“, *Gleichheit*, 15.01.1887, S. 4)

Allerdings fiel auch unter Anhängern gemäßigter Orientierungen das Urteil über die Gesetzesvorlagen im Einzelnen meist negativ aus. Im Gegensatz zu den Radikalen übte die gemäßigte Sozialdemokratie jedoch inhaltliche Kritik an den Bestimmungen der Regierungsentwürfe. Sie setzte sich dabei in erster Linie für die Wahrung der Interessen der selbstverwalteten Kassen der Arbeiterschaft in der staatlichen Krankenversicherung ein (vgl. z.B. „Der österr.

28 In der Enquete über die Arbeitergesetzgebung vertreten Höger (S. 47-63) und Bardorf (S. 143-152) die Ansichten der gemäßigten Sozialdemokratie („Stenographisches Protokoll über die vom 30. April bis inclusive 8. Mai 1883 im Gewerbeausschuss des Abgeordnetenhauses stattgehabte Enquete über die Arbeitergesetzgebung“, 1883).

Krankenversicherungs-Gesetzentwurf“, Gleichheit, 12.02.1887, S. 3f.). Eine Repräsentation der Arbeitgeber in den Leitungsgremien dieser Kassen, wie sie das Gesetz für die Bezirkskassen vorsah, lehnte sie ab („Krankenversicherung und freie Krankenkassen“, Gleichheit, 13.08.1887, S. 4). Weiterhin forderte die gemäßigte Sozialdemokratie die Abschaffung der als Weiterführung der Fabrikskassen geplanten Betriebskassen, die sie als „Lieblinge der Herren Fabrikanten“ betitelte (S. 4; vgl. auch „Streiflichter über Fabriks-Krankenkassen“, Gleichheit, 23.07.1887, S. 3f.).

Auch nach der Verabschiedung der Sozialversicherungsgesetze hielt die politisch organisierte Arbeiterschaft an dieser Kritik fest. Der Hainfelder Parteitag zum Jahreswechsel 1888/89, auf dem die von Viktor Adler vorbereitete innere Einigung der gesamtösterreichischen Sozialdemokratie gelangt, verabschiedete eine *Resolution über Arbeiterschutz-Gesetzgebung und „Sozialreform“*. Diese kritisierte die Zielrichtung der Arbeiterversicherungen gegen die Organisationen der Arbeiterschaft:

Was heute vorzugsweise „Sozialreform“ genannt wird, die Einführung der vom Staat organisierten Arbeiter-Versicherung gegen Krankheit und Unfall, entspringt vor allem der Furcht vor dem Anwachsen der proletarischen Bewegung, der Hoffnung, die Arbeiter von dem Wohlwollen der besitzenden Klassen zu überzeugen, und zuletzt aus der Einsicht, daß die zunehmende Verelendung des Volkes endlich die Wehrfähigkeit beeinträchtigen müsse. Mit der Ausführung der Arbeiter-Versicherung werden zwei Nebenzwecke verknüpft: Die teilweise Überwälzung der Kosten der Armenpflege von den Gemeinden auf die Arbeiterklasse und die möglichste Einengung, womöglich Beseitigung der selbständigen Hilfsorganisationen der Arbeiter, welche als Vorschulen und Übungsstätten der Organisation und Verwaltung den Herrschenden ein Dorn im Auge sind. (in: Berchtold 1967: 140f.)

Während die Resolution einen Forderungskatalog zur Arbeiterschutz-Gesetzgebung enthielt, der unter anderem den achtstündigen Arbeitstag, das Verbot der Nacht- und Kinderarbeit und die Sonntagsruhe beinhaltete, lehnte der Hainfelder Parteitag die Sozialversicherungsgesetzgebung ab. Diesbezüglich heißt es in der Resolution: „Die Arbeiter-Versicherung berührt den Kern des sozialen Problems überhaupt nicht. Eine Einrichtung, welche im besten Falle dem arbeitsunfähigen Proletarier ein kärgliches, von ihm selbst teuer bezahltes Almosen gewährt, verdient nicht den Namen „Sozialreform“ (in: Berchtold 1967: 141).

4.2.5 Ökonomische Interessen im Gesetzgebungsprozess

Im Gegensatz zur Arbeiterschaft, die weitgehend außerhalb des Gesetzgebungsprozesses agierte, versuchten wirtschaftliche Interessenvertretungen bereits in einer frühen Phase, Einfluss auf die staatliche Gesetzgebung zu nehmen. Als die Pläne für die erste Unfallversicherungsvorlage der cisleithanischen Regierung im Dezember 1883 bekannt wurden, gingen im Justizministerium diesbezügliche Stellungnahmen wirtschaftlicher Organisationen ein (vgl. Hofmeister 1981: 350f.). Auch in den folgenden Jahren richteten Vertreter ökonomischer Interessen eine Reihe von Stellungnahmen an die beiden Häuser des Reichsrats. Neben branchenbezogenen Vereinigungen wie dem Verband österreichisch-ungarischer Papierfabrikanten traten dabei insbesondere die Handels- und Gewerbekammern als gesetzliche Vertreter der Interessen von Handel und Gewerbe²⁹ mit Forderungen an die gesetzgebenden Körperschaften heran (vgl. Tab. 7).

Wirtschaftliche Interessenorganisationen und insbesondere Handels- und Gewerbekammern brachten sich auch in die Debatten um das Krankenversicherungsgesetz ein (vgl. Anhang A). So legte etwa die Prager Handels- und Gewerbekammer dem Abgeordnetenhaus während der Beratung des Unfallversicherungsgesetzes eine Petition zum Krankenversicherungsgesetz vor, um „vor der definitiven Beschlussfassung der legislativen Körperschaften noch ihre Stimme zu erheben, als in diesem Entwurfe gleichfalls wesentliche Interessen der von ihr vertretenen Kreise auf dem Spiele stehen“ (StP AH 28.05.1886, S. 2676).

Aus den Stellungnahmen von Industrie und Gewerbe geht hervor, dass diese die Einrichtung staatlicher Sozialversicherungen größtenteils unterstützten (vgl. Hofmeister 1981: 550f.). Ebenso wie im Deutschen Reich, wo die Großindustrie eine treibende Kraft der Sozialversicherungsgesetzgebung und speziell der Unfallversicherung war (vgl. Baron 1979: 15-27), versprachen sich Unternehmer in der Habsburgermonarchie von der Einführung einer obligatorischen Unfallversicherung Vorteile. Sie befürworteten die Ablösung der gesetzlichen Bestimmungen zur Haftung durch eine staatlich regulierte Un-

²⁹ Vgl. Gesetz vom 29. Juni 1868, betreffend die Organisirung der Handels- und Gewerbekammern (RGBl 85/1868). Auf dem Gebiet der cisleithanischen Reichshälfte wurden nach der Verabschiedung des Gesetzes insgesamt 29 Handels- und Gewerbekammern errichtet.

fallversicherung, da diese den Entschädigungsanspruch des verletzten Arbeitnehmers von der Verschuldensfrage löste. Unternehmer erhofften sich davon eine höhere Rechtssicherheit und eine Verbesserung des Betriebsklimas.

Allerdings hatte die Industrie eigene Vorstellungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Unfallversicherung, die zusammenfassend in einem für die Reichenberger Handels- und Gewerbekammer erstellten Gutachten aus dem Jahr 1884 formuliert wurden.³⁰ Es ging der Industrie einerseits darum, die finanzielle Belastung durch die Unfallversicherung gering zu halten, andererseits um größtmögliche Unabhängigkeit bei der Durchführung der Unfallversicherung. Daher forderten wirtschaftliche Interessenorganisationen, die Versicherungsbeiträge nicht nach dem von der Regierung vorgesehenen Kapitaldeckungsverfahren, sondern nach dem Umlageverfahren zu bestimmen. Während beim Kapitaldeckungsverfahren die Beiträge aus den in einer Rechnungsperiode *entstehenden Leistungsansprüchen* inklusive einer jährlichen Verzinsung berechnet wurden, flossen beim Umlageverfahren lediglich die in einer Rechnungsperiode *tatsächlich geleisteten Zahlungen* in die Berechnung der Beiträge ein. Anfänglich konnten daher die Beiträge beim Umlageverfahren deutlich niedriger ausfallen.

Zwei weitere zentrale Forderungen, die Beitragsbefreiung der Arbeiter und die Errichtung von Berufsgenossenschaften als Träger der Unfallversicherung, waren mit dem Wunsch nach möglichst weitgehender Autonomie verbunden. Ähnlich wie die deutsche Industrie, die den von Bismarck vorgesehenen Staatszuschuss zur Unfallversicherung bekämpfte, um den Einfluss des Staates möglichst gering zu halten (Baron 1979: 25-27), waren Unternehmer auch in Cisleithanien bereit, im Gegenzug für die Wahrung von Autonomie die Kosten für die Unfallversicherung in voller Höhe zu übernehmen. Sie forderten eine vollständige Befreiung der Arbeiter von Beitragsleistungen, die von der Regierung als Grundlage einer Vertretung der Arbeiter im Vorstand der Unfallversicherungsanstalten angeführt wurden.

30 „Gutachten über die Regierungsvorlage des Gesetzes, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter. Erstattet an die Handels- und Gewerbekammer in Reichenberg von Dr. Gustav Schneider“, 1884.

Tabelle 7: Petitionen zum Unfallversicherungsgesetz (9. und 10. Session)

Abgeordnetenhaus	
26.02.1884	Petition der Handels- und Gewerbekammer in Eger, betreffend die Abänderung mehrerer Bestimmungen des Gesetzentwurfes über die Unfallversicherung der Arbeiter
04.04.1884	Petition der Handels- und Gewerbekammer von Graz in Bezug auf das Unfallversicherungsgesetz
10.04.1884	Petition der Handels- und Gewerbekammer von Troppau um Abänderung des Unfallversicherungsentwurfes und dessen Verbindung mit der Alters- und Krankenversicherung
20.04.1884	Petition der Handels- und Gewerbekammer von Leoben wegen Ablehnung der Regierungsvorlage, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter
30.04.1884	Petition der Handels- und Gewerbekammer in Budweis um Abänderung des Unfallversicherungsgesetzes für Arbeiter
28.08.1884	Petition des Gewerbevereins in Teschen um Erwirkung eines allgemeinen Arbeiterversorgungsgesetzes und um Ablehnung des Unfallversicherungsgesetzentwurfes
20.12.1884	Petition der österreichisch-ungarischen Papierfabrikanten, betreffend den Gesetzentwurf über die Unfallversicherung der Arbeiter, Wien
Jänner 1885	Petition des Elbvereines in Aussig um Einbeziehung der Binnenschifffahrt, Flößerei, Prahm, Fähr, Bagger und Schiffszugbetriebe in das Unfallversicherungsgesetz
21.01.1885	Petition der Handels- und Gewerbekammer in Prag um Abänderung des Gesetzentwurfes, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter
11.05.1886	Petition der ersten österreichischen allgemeinen Unfallversicherungsgesellschaft in Wien, um Abänderung des §. 61 der Ausschussanträge zum Unfallversicherungsgesetze (<i>Mauthner</i>)
13.05.1886	Petition der Handels- und Gewerbekammer für das Erzherzogthum Österreich unter der Enns über den Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter (<i>Mauthner</i>)
18.05.1886	Petition der Österreichisch-pharmaceutischen Gesellschaft in Wien um Änderung des Alinea 2 des §. 45 des Unfallversicherungsgesetzes (<i>Vielguth</i>)
21.05.1887	Petition des Josef Karafiat, Ingenieur in Karlsberg (bei Freudental in Österreich-Schlesien) um Einführung eines Specialgesetzes zum Schutze der Arbeiter vor Unglücksfällen bei Verwendung derselben bei Motoren und Arbeitsmaschinen, sowie Transmissionen (<i>Smiczky</i>)
12.12.1890	Petition der Trebitscher Leder- und Schuhwarenfabrikanten um Abänderung des Gesetzes über die Arbeiter-Unfallversicherung (<i>Graf</i>)

Herrenhaus	
28.05.1886	Petition der niederösterreichischen Handels- und Gewerbekammer, worin gegenüber der Regierungsvorlage, betreffend das Gesetz über die Unfallversicherung der Arbeiter, empfohlen wird: <ol style="list-style-type: none"> 1. Dass die Bedeckung des Erfordernisses der Versicherungsanstalten nicht im Wege des Bedeckungsverfahrens, sondern im Wege des Umlageverfahrens erfolge; 2. dass die in der Vorlage statuirten Beiträge der Arbeiter zu den Versicherungsprämien in Wegfall kommen und diese Prämien von den Industriellen allein bestritten werden; 3. daß die Organisation der Versicherungsanstalten nicht nach dem territorialen, sondern dem genossenschaftlichen Systeme erfolge (<i>Gögl</i>)
09.05.1890	Petition der sämtlichen territorialen Arbeiter-Unfallversicherungsanstalten Österreichs, um Gewährung der Portofreiheit für diese Institute (<i>Karl</i>)
15.12.1890	Petition der Arbeiterunfallversicherungsanstalt in Salzburg um Abstellung einiger den Bestand der Bezirkskrankenkassen gefährdenden Vorgänge im Betriebe der allgemeinen Arbeiterkranken- und Unterstützungskassen (<i>Schenke</i>)

Eigene Zusammenstellung. Grundlage: Bericht des Gewerbeausschusses (1091 der Beilagen StP AH, 9. Session, S. 36); Index zu den stenographischen Protokollen des Abgeordnetenhauses des österreichischen Reichsrathes und zu den Beilagen derselben, 10. Session, Stichwort „Unfallversicherung der Arbeiter“; Index zu den stenographischen Protokollen des Herrenhauses des österreichischen Reichsrathes für die 10. Session 1885-1890, Stichwort „Petitionen“. In Kursivschrift gesetzt ist, sofern in den Quellen angegeben, die Person, welche die Petition überreichte.

Mit besonderem Nachdruck setzten sich Unternehmer für die Durchführung der Unfallversicherung durch Berufsgenossenschaften ein. Sie nahmen dabei auf die Gesetzgebung des Deutschen Reichs Bezug.

Auch dort war der organisatorische Aufbau der Unfallversicherung umstritten. Nachdem die von Bismarck zunächst vorgesehene Reichsversicherungsanstalt keine Unterstützung im Reichstag gefunden hatte, kündigte die „Kaiserliche Botschaft“ vom 17. November 1881 eine Organisationsform auf der Grundlage „korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung“ (Abdruck der Kaiserlichen Botschaft 1981: 733) an. Diese korporative Struktur setzte das deutsche Unfallversicherungsgesetz aus dem Jahr 1884 um, indem die Durchführung der Unfallversicherung Berufsgenossenschaften als wirtschaftlichen Interessengemeinschaften

gleichartiger Industriezweige übertragen wurde.³¹ Nach der Verabschiedung des Gesetzes wurden ungefähr 60 gewerbliche, nach der Ausdehnung der Unfallversicherung auf die Land- und Forstwirtschaft noch einmal an die 50 landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften als Träger der Unfallversicherung ins Leben gerufen („Handwörterbuch der Staatswissenschaften“, Bd. 8 (1911), S. 78). Die Berufsgenossenschaften besaßen weitgehende Entscheidungsfreiheit bezüglich der Bestimmung der Gefahrenklassen der Betriebe, der Festlegung der Beitragstarife und der Entscheidung über Entschädigungsansprüche. Das Reichsversicherungsamt wirkte als zentrale Aufsichtsinstanz.

Während die deutsche Unfallversicherung somit im Wesentlichen durch die Unternehmer selbst verwaltet wurde, übertrug die cisleithanische Regierungsvorlage die Durchführung der Unfallversicherung territorialen Unfallversicherungsanstalten. Deren Vorstände sollten sich drittelparitätisch aus Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Regierung zusammensetzen. Unternehmer verfügten nach diesen Plänen über einen wesentlich geringeren Handlungsspielraum in der Unfallversicherung. Zwar wurde der Gegenentwurf der Berufsgenossenschaften, den die Industrie in die Debatte eingebracht hatte, später von der Opposition im Parlament aufgegriffen. Aufgrund der klaren Mehrheitsverhältnisse setzte sich jedoch die von der Regierung vorgesehene territoriale Organisation durch.

4.2.6 Die Versicherungsträger als Interessengruppe

Im Gegensatz zur Unfallversicherung, an deren Ausgestaltung in erster Linie die Industrie ein Interesse hatte, sprach das Krankenversicherungsgesetz breitere Interessengruppen an. Als die Regierung am 1. Februar 1886 dem Abgeordnetenhaus erneut die Gesetzesvorlage zur Krankenversicherung aus der 9. Session vorlegte, richteten neben Handels- und Gewerbekammern auch Arbeiter-Krankenkassen und sonstige Unterstützungsvereine sowie der österreichische Ärztesverband Petitionen an das Abgeordnetenhaus.

Wie aus der Zusammenstellung der in den beiden Häusern des cisleithanischen Parlaments eingegangenen Petitionen hervorgeht (vgl. Anhang A), hielten die Änderungsgesuche der Interessengruppen auch nach der Sanktion des Gesetzes im März 1888 an. Zwischen Ende Januar und Mitte März 1889

31 § 9 des Unfallversicherungsgesetzes, Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1884, Nr. 19.

wandten sich industrielle Branchenorganisationen, Handels- und Gewerkekammern sowie Gewerbe-genossenschaften mit zahlreichen Petitionen an das cisleithanische Abgeordnetenhaus. In der Mehrzahl betrafen diese Petitionen zwei spezifische Bestimmungen des Gesetzes (vgl. den Bericht des Gewerbeausschusses über Petitionen, betreffend die Abänderung des Krankenversicherungsgesetzes, 753 der Beilagen StP AH, 10. Session):

Zum einen setzten sich einige Genossenschaften für eine Abänderung von § 4 des Gesetzes ein.³² Dieser ermächtigte die Bezirkshauptmannschaften als politische Behörden erster Instanz, Beschäftigte, die im Krankheitsfall über mindestens 20 Wochen hinweg Anspruch auf Verpflegung und ärztliche Behandlung im Haushalt des Arbeitgebers hatten, von der Versicherungspflicht zu befreien. Da Dienstboten nicht der Krankenversicherungspflicht unterlagen, bezog sich diese Regelung in erster Linie auf Lehrlinge, die im Haushalt des Arbeitgebers wohnten.

In der Praxis wurde die Fürsorge für erkrankte Lehrlinge jedoch häufig von den Genossenschaften statt von den Familien der Arbeitgeber übernommen. Die Genossenschaften hatten zu diesem Zweck Pauschalsätze mit öffentlichen Krankenhäusern vereinbart. Da dieses Modell finanziell günstiger war als die Versicherung der Lehrlinge in den Bezirkskrankenkassen, forderten die Genossenschaften eine Abänderung der gesetzlichen Bestimmungen: Lehrlinge sollten auch dann von der Krankenversicherungspflicht befreit werden können, wenn nicht der Arbeitgeber, sondern die Genossenschaft die Fürsorge im Krankheitsfall übernahm. Der Gewerbeausschuss, dem das Abgeordnetenhaus die entsprechenden Petitionen zugewiesen hatte, befürwortete das Anliegen der Genossenschaften und beantragte mit der Begründung, dies diene der „Erhaltung des Kleingewerbes in dessen genossenschaftlicher Organisation“ (753 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 2), eine entsprechende Änderung.

In der Hauptsache betrafen die Petitionen, die zwischen Januar und März 1889 im Abgeordnetenhaus eingingen, jedoch die Bestimmungen zum sogenannten Reserveanteil. Diese Regelung, die auf Anregung des Gewerbeausschusses in das Krankenversicherungsgesetz aufgenommen worden war, verpflichtete alle Kassen, am Ende eines Geschäftsjahres aus den allgemeinen

32 Vgl. die Petitionen der Gewerbe-genossenschaft Wien vom 27. Februar 1889, der Genossenschaften der handwerksmäßigen Gewerbe in Brünn vom 28. Februar 1889 und der Genossenschaften von Mährisch-Neustadt vom 1. März 1889 (Anhang A).

Rücklagen der Kasse und der Anzahl der Mitglieder einen individuellen Reserveanteil zu berechnen (§ 28 KVG). Dieser individuelle Reserveanteil sollte es ermöglichen, die Versicherung bei Erwerbslosigkeit über einen gewissen Zeitraum hinweg auch ohne Beitragsleistungen aufrechtzuerhalten. Bei einem Kassenwechsel sollte der individuelle Reserveanteil von der alten an die neue Kasse überwiesen werden (§ 13 KVG) und auf diese Weise die Freizügigkeit der Versicherten erleichtern.

Nachdem eine Petition der Reichenberger Handels- und Gewerbekammer im Dezember 1888 die Debatte angestoßen hatte³³, setzten sich neben verschiedenen Handels- und Gewerbekammern industrielle Branchenvereinigungen wie der Centralverein der schlesischen Wollindustriellen in Troppau (Petition vom 14.02.1889) und der Verein der österreichischen Baumwollspinner in Wien (Petition vom 22.02.1889) für eine Aufhebung des Reserveanteils ein. Auch das Kleingewerbe forderte über die Genossenschaften dessen Abschaffung (vgl. Anhang A).³⁴

Auf diese Petitionen hin führte der Gewerbeausschuss im Februar 1889 eine Enquete zur Frage des Reserveanteils durch.³⁵ In Anwesenheit von Vertretern verschiedener Ministerien wurden Experten von Handels- und Gewerbekammern, des niederösterreichischen Gewerbevereins, der Wiener Allgemeinen Arbeiter-Kranken- und Invalidenkasse sowie Vertreter des Kleingewerbes und der Arbeiterschaft zur Durchführbarkeit des Reserveanteils angehört. Die Enquete bestätigte die breite Ablehnung des Reserveanteils. Neben Industrie und Kleingewerbe sprachen sich auch die Wiener

33 Neben der Petition vom 19.12.1888 reichte die Reichenberger Handels- und Gewerbekammer am 30.01.1889 zwei weitere Petitionen ein (vgl. Anhang A). Zusätzlich brachte der Vertreter der Kammer im Abgeordnetenhaus, Adolf Schwab, am 30.01.1889 gemeinsam mit Kollegen einen Antrag auf Abschaffung des Reserveanteils ein (732 der Beilagen StP AH, 10. Session).

34 Der Großteil der in Anhang A aufgelisteten Petitionen, die zwischen dem 19.12.1888 und dem 01.03.1889 im Abgeordnetenhaus eingingen, forderte die Abschaffung des Reserveanteils. Im genannten Zeitraum betrafen lediglich die Petition der Gewerbe-Genossenschaften Wien, Brünn und Mährisch-Neustadt die Befreiung der Lehrlinge von der Krankenversicherung (vgl. Fußnote 32). Die Petitionen der Genossenschaftsvorstände Troppaus vom 14.02.1889, der Genossenschaften des Bezirks Wigstadt in Schlesien vom 22.02.1889, der Gewerbe-Genossenschaften in Bielitz vom 27.02.1889 und der Vorstände der Genossenschaften von Jägerndorf vom 28.02.1889 forderten eine gänzliche Neuberatung des Gesetzes (vgl. den Bericht des Gewerbeausschusses, 753 der Beilagen StP AH, 10. Session).

35 „Stenographisches Protokoll der im Gewerbeausschusse des Abgeordnetenhauses stattgehabten Expertise über die Frage der Berechnung und Überweisung der Reserveanteile bei den Krankenkassen der Arbeiter“. Beilage zum Protokoll der 70. Sitzung des Gewerbeausschusses vom 18. Februar 1889. *Österreichisches Parlamentsarchiv*.

Arbeiterkrankenkasse und die Arbeiterschaft gegen den Reserveanteil aus. Lediglich die Prager Handels- und Gewerbekammer befürwortete die Bestimmung.

In ihrer Eigenschaft als Vertreter der Versicherungsträger überwandten die beteiligten Akteure dabei herkömmliche Konfliktlinien und traten für gemeinsame Interessen ein. So glichen sich in der Enquete gerade die Argumentationsmuster von Unternehmern und Arbeitern als Vertreter der Betriebs- und Arbeiterkassen. Neben dem hohen administrativen Aufwand führten die Repräsentanten dieser beiden Kassen, die häufig bereits seit längerer Zeit bestanden und daher mit der Zeit Rücklagen aufgebaut hatten, die Sorge um das bestehende Kassenvermögen als Argument gegen den Reserveanteil an. Der Sekretär der Wiener Allgemeinen Arbeiter-Kranken- und Unterstützungskasse, Johann Ružička, stellte dabei selbst fest: „Ich sage es offen, die Gesellschaft, in der wir uns zufällig mit den Betriebskassen befinden, ist uns zwar sehr unangenehm, weil die Betriebskassen die bei den Arbeitern bestgehassten sind. Aber es ist einmal so.“ (Sitzung des Gewerbeausschusses vom 18. Februar 1889, Protokoll der Enquete, S. 9).

Durch dieses geschlossene Auftreten erreichten die Versicherungsträger als Interessengruppe schließlich eine Modifikation des Gesetzes. Gegen seine Überzeugung sah sich der Gewerbeausschuss gezwungen, dem Willen der „beteiligten Kreise“ zu entsprechen und den Reserveanteil, der auf die Initiative des Ausschusses zurückging, aus der Gesetzgebung zu streichen:

Es ist sicherlich misslich genug, ein vor kurzem nach langen Verhandlungen und Berathungen beschlossenes Gesetz zu ändern; es ist noch misslicher, dasjenige daran ändern zu müssen, was man als principiell richtig erkannt hat und immer noch erkennt. Allein hoch oben über diesen Rücksichten steht jene auf rasche und erfolgreiche Durchführung des als dringend erkannten Gesetzes. (...) Die Reserveüberweisung ist nun einmal – mit Recht oder Unrecht – in den beteiligten Kreisen missliebig geworden; es erübrigt demnach wohl nichts anderes, als derzeit nachzugeben. (Bericht des Gewerbeausschusses über Petitionen, betreffend die Abänderung des Krankenversicherungsgesetzes, 753 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 3)

Nachdem Abgeordneten- und Herrenhaus den vom Gewerbeausschuss beantragten Änderungen zugestimmt hatten, wurde noch vor Inkrafttreten des

Krankenversicherungsgesetzes ein entsprechendes Änderungsgesetz unterzeichnet.³⁶ Es ermöglichte die Befreiung der Lehrlinge von der Krankenversicherungspflicht und hob die Bestimmungen zum Reserveanteil auf.

Neben staatlichen Eliten und Wirtschaftsorganisationen waren somit die Versicherungsträger eine weitere Akteursgruppe, deren Interessen Einführung und Ausgestaltung der Sozialversicherungen in der Habsburgermonarchie bestimmte. Durch ihr gemeinsames Auftreten gelang es den Versicherungsträgern, ihre Interessen im Gesetzgebungsprozess durchzusetzen.

4.3 Reform und Ausbau der sozialen Sicherungssysteme

Nach der „Blütezeit der Sozialreform“ (Brügel 1919: 141) unter der Regierung Taaffe verlief die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialpolitik in den folgenden Jahren deutlich langsamer. Aus sozialpolitischer Perspektive wurde der Zeitraum zwischen 1890 und dem Ende des Ersten Weltkriegs daher mit den Schlagworten „Stagnation – Reduktion – marginaler Ausbau der Sozialpolitik“ gekennzeichnet (vgl. Tálos 1981: 94-142).

Diese Charakterisierung ist allerdings lediglich mit Blick auf die Gesetzgebung gerechtfertigt. In den politischen und öffentlichen Debatten war das Thema Sozialpolitik auch in diesem Zeitraum durchaus präsent. Bereits in den 1890er-Jahren setzte eine lebhafte Diskussion um die Reform und den Ausbau der Sozialversicherungen ein, die nach der Jahrhundertwende, als sich die politischen Verhältnisse nach den nationalen Konflikten infolge der Badeni-Krise (vgl. dazu S. 218f.) wieder stabilisiert hatten, an Intensität gewann.

Über die Schwerpunkte der politischen Vorhaben auf dem Gebiet der Sozialpolitik geben die Thronreden, die jeweils zu Beginn neuer Legislaturperioden die Sitzungen des Reichsrats eröffneten, Aufschluss. Nachdem die beiden zentralen Versicherungsgesetze in der vorherigen Reichsratssession in Kraft getreten waren, kündigte die Thronrede zur Eröffnung der 11. Reichsratssession im April 1891 zunächst eine Ausdehnung der Unfallversicherung „auf weitere Kreise“ (1 der Beilagen StP AH, 11. Session, S. 1) an. Eine ent-

36 Gesetz vom 4. April 1889, womit einige Änderungen des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, getroffen werden (RGBl 39/1889).

sprechende Gesetzesinitiative wurde noch unter der Regierung Taaffe vorbereitet und 1894 zum Abschluss gebracht.³⁷ Das Gesetz bezog unter anderem die Transportbetriebe – und damit eine zahlenmäßig bedeutsame Gruppe nicht-industrieller Lohnarbeiter – in die Unfallversicherung ein. Von den gut 3,8 Millionen Beschäftigten, die 1910 bei den Unfallversicherungsanstalten gemeldet waren, gehörten über 406.000 Beschäftigte der Betriebsgruppe „Eisenbahnen, Transportunternehmen überhaupt und Warenlagerbetriebe“ an, die damit nach dem Baugewerbe (knapp 450.000 Beschäftigte) und vor der Textilindustrie (ca. 353.000 Beschäftigte) zu den drei mitgliederstärksten Branchen zählte (AmtlNachr, 25 (1913), 1. Beiheft, S. 7).

In der zweiten Hälfte der 1890er-Jahre bestimmten die Bemühungen um eine Reform der Unfall- und Krankenversicherung die sozialpolitische Debatte. Allerdings blieben die in der Thronrede vom März 1897 angekündigten Reformen (1 der Beilagen StP AH, 12. Session, S. 1) weitgehend aus. Nach den erfolglosen Versuchen, die Reform der Unfall- und Krankenversicherung in ein größeres Projekt der Schaffung einer Sozialversicherung zu integrieren, setzte man einige der nun seit längerem diskutierten Veränderungen schließlich in den Kriegsjahren um. So schloss das Änderungsgesetz der Unfallversicherung aus dem Jahr 1917 unter anderem Wegeunfälle in die Unfallversicherung ein und erhöhte zugleich den Höchstbetrag der Renten von 60 auf 66 2/3 Prozent des jährlichen Durchschnittsverdienstes.³⁸ Eine Novelle des Krankenversicherungsgesetzes aus dem gleichen Jahr dehnte die Dauer des Krankengeldbezugs und den Wöchnerinnenschutz aus und ermöglichte den vom Krieg finanziell geschwächten Kassen den Zusammenschluss in größere Verbände.³⁹

Neben der Reform der Arbeiterversicherung war die Absicherung des Alters ein bestimmendes Thema. Die Thronrede vom Februar 1901 stellte eine obligatorische Versicherung für Angestellte (1 der Beilagen StP AH, 17.

37 Gesetz vom 20. Juli 1894, betreffend die Ausdehnung der Unfallversicherung (RGBl 168/1894).

38 Gesetz vom 21. August 1917, betreffend die Abänderung einiger Bestimmungen über die Unfallversicherung der Arbeiter (RGBl 363/1917).

39 Kaiserliche Verordnung vom 4. Jänner 1917, betreffend Änderungen des Krankenversicherungsgesetzes (RGBl 6/1917); Kaiserliche Verordnung vom 4. Jänner 1917, betreffend die Abänderung und Ergänzung der §§ 94 und 121 der Gewerbeordnung (RGBl 7/1917). Die Verordnungen wurden nach Wiedereintritt des Reichsrats durch die Gesetze vom 20. November 1917 (RGBl 457/1917) und vom 3. Dezember 1917 (RGBl 475/1917) ersetzt.

Session, S. 2) ebenso wie die „Vollendung der Arbeiterversicherung durch die Einführung der Alters- und Invaliditätsversicherung“ (S. 4) in Aussicht.

Diese beiden sozialpolitischen Vorhaben, von denen nur das erstgenannte erfolgreich zum Abschluss gebracht wurde, prägten die sozialpolitische Debatte nach der Jahrhundertwende bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs. Sie sollen daher im Folgenden genauer umrissen werden.

4.3.1 Die Pensionsversicherung für Angestellte

Das Gesetz vom 16. Dezember 1906, betreffend die Pensionsversicherung der in privaten Diensten und einiger in öffentlichen Diensten Angestellten (RGl 1/1907), ging auf einen Gesetzentwurf der Regierung Koerber vom Mai 1901 zurück. Die Einrichtung einer eigenen Altersversicherung für Angestellte stellte in Europa ein Novum dar. Ein vergleichbares Gesetz folgte im Deutschen Reich erst 1911.

Das Pensionsversicherungsgesetz erfasste alle in privaten Unternehmen Beschäftigten, die überwiegend geistige Tätigkeiten verrichteten, das 18. Lebensjahr vollendet und das 55. Lebensjahr noch nicht überschritten hatten, auf Grundlage einer Entlohnung im Monats- oder Jahresgehalt angestellt waren und deren Bezüge bei einem und demselben Dienstgeber mindestens 600 Kronen jährlich betragen. Auch in öffentlichen Diensten angestellte Personen, die keine Ansprüche auf Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenrenten hatten, fielen unter das Gesetz.

Ebenso wie die Unfall- und Krankenversicherung wurde auch die Angestellten-Pensionsversicherung aus Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert. Das Gesetz teilte die Versicherungspflichtigen nach ihrem Jahresgehalt in sechs Gehaltsklassen ein und setzte feste Versicherungsprämien pro Gehaltsklasse fest. In den unteren vier Gehaltsklassen wurden diese zu $\frac{2}{3}$ vom Arbeitgeber und zu $\frac{1}{3}$ von den Versicherten getragen, in der fünften und sechsten Klasse wurden sie paritätisch aufgeteilt. Ab einem Jahresverdienst in Höhe von 7.200 Kronen mussten die Angestellten die Prämien in voller Höhe übernehmen.

Durch die Beitragszahlungen erwarben die Versicherten Anwartschaften auf eine Rente im Fall der Erwerbsunfähigkeit (Invaliditätsrente) sowie auf eine Altersrente. Hinterbliebene hatten Anspruch auf eine Witwenrente und

Erziehungsbeiträge für Kinder. Die Durchführung der Versicherung übertrug das Gesetz der zentralen Pensionsanstalt in Wien und deren Landesstellen.

Die Pensionsversicherung für Angestellte trat zum 1. Januar 1909 in Kraft. Ende des Jahres waren insgesamt 87.348 Angestellte bei der zentralen Pensionsanstalt in Wien versichert. 1913 erreichte die Zahl der Versicherten mit 117.034 ihren Höhepunkt. In den Kriegsjahren sanken die Versichertenzahlen. 1917 waren noch 100.391 Angestellte bei der Pensionsanstalt registriert („Bericht der Allgemeinen Pensionsanstalt für Angestellte ...“, 1918, S. 20).

Obwohl die Angestelltenversicherung bezüglich der Zahl der Versicherten weit hinter den Versicherungsgesetzen der 1880er-Jahre zurückblieb, stellte das Gesetz einen wichtigen Schritt in der sozialpolitischen Entwicklung der Habsburgermonarchie dar, denn erstmals wurde im Rahmen einer staatlichen Pflichtversicherung das einkommenslose Alter lohnabhängig Beschäftigter abgesichert. Dabei schrieb die Angestelltenversicherung die lohnarbeitszentrierte Struktur sozialer Sicherung fort. Die Einführung von Wartezeiten verfestigte die „lohnarbeitszentrierten Vorbehalte“ (vgl. Vobruba 1990: 28-30) sozialer Sicherung: Lohnersatzleistungen erhielt nur, wer bereits über einen gewissen Zeitraum am Arbeitsmarkt teilgenommen hatte. Konkret mussten Versicherte für den Bezug der Invaliditätsrente 120 Beitragsmonate, für den Bezug der Altersrente 480 Beitragsmonate – das heißt Beitragszahlungen über 40 Jahre hinweg – nachweisen.

Bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes setzte eine Debatte über dessen Reform ein.⁴⁰ Die Kritik richtete sich in erster Linie gegen die unklare Abgrenzung der Versicherungspflichtigen, aber auch gegen die geringe Höhe der Renten. Die niedrigste Rente, der Grundbetrag in der ersten Gehaltsklasse, betrug lediglich 180 Kronen und damit nicht einmal die Hälfte der von den territorialen Unfallversicherungsanstalten bei Vollinvalidität geleisteten Durchschnittsrente (Hofmeister 1981: 619).

Nach längeren Verhandlungen nahm das Abgeordnetenhaus schließlich am 22. Januar 1914 einen Entwurf zur Reform des Gesetzes an. Da er im Herrenhaus vor Sessionsschluss nicht zur Diskussion gelangte, wurde die

40 Am 22. Mai 1908 brachte der Abgeordnete Stefan Licht einen Antrag zur Abänderung des Gesetzes im Parlament ein. Daraufhin wurde ein Unterausschuss des sozialpolitischen Ausschusses eingesetzt, der noch vor Inkrafttreten des Gesetzes seine Arbeit aufnahm (Soziale Rundschau, 9 (1908) Bd. 2, S. 521-523).

Reform durch eine kaiserliche Verordnung in Kraft gesetzt.⁴¹ Das Änderungsgesetz präziserte die Gruppe der Angestellten durch eine beispielhafte Aufzählung von Berufsbildern und vereinfachte den Rentenbezug. Die Wartezeit für die Invaliditätsrente wurde von 10 auf 5 Jahre herabgesetzt und der Bezug der Altersrente vereinfacht.

Die Bestimmungen sollten ursprünglich zum 1. Oktober 1914 in Kraft treten. Aufgrund des Kriegsbeginns entschloss sich die Regierung jedoch, die Neuregelung auch auf Versicherungsfälle auszudehnen, die in den Monaten August und September 1914 eintraten.⁴²

4.3.2 Das Projekt einer Alters- und Invaliditätsversicherung

Nach der ersten offiziellen Ankündigung in der Thronrede des Jahres 1901 konkretisierte das von der Regierung Koerber im Dezember 1904 veröffentlichte „Programm für die Reform und den Ausbau der Arbeiterversicherungen“ das Projekt einer Alterssicherung der Arbeiter. Das Programm sah eine Zusammenfassung von Unfall- und Krankenversicherung und eine Ergänzung um eine beitragsfinanzierte Alters- und Invaliditätsversicherung vor. Im Juni 1907, nach den ersten Wahlen auf der Grundlage des allgemeinen und gleichen Männerwahlrechts, verwies Kaiser Franz Joseph I. erneut auf das Ziel, die Sozialgesetzgebung zu vervollständigen:

Gleichen Schrittes mit den politischen Umwandlungen sind die wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen des Staates neu gestaltet worden. Wenn Mir in Meiner frühen Jugend die Aufgabe ward, die endgiltige Befreiung der Bauernschaft von den Grundlasten zu bewirken, wenn seither die Freiheit des bürgerlichen Erwerbes in vollem Umfange geschaffen wurde, so hoffe Ich zuversichtlich, daß es nunmehr gelingen wird, das staatliche Versicherungswesen durch die Schaffung der Alters- und Invaliditätsversicherung auszugestalten und so für einen großen Kreis erwerbstätiger Mitglieder des Gemeinwesens ein Werk der Menschlichkeit und sozialen Gerechtigkeit zu vollenden. (1 der Beilagen StP AH, 18. Session, S. 2)⁴³

41 Kaiserliche Verordnung vom 25. Juni 1914, betreffend die Pensionsversicherung von Angestellten (RGBl 138/1914).

42 Kaiserliche Verordnung vom 28. August 1914, betreffend die Pensionsversicherung von Angestellten (RGBl 225/1914).

43 Erneut wurde eine Gesetzesvorlage zur Sozialversicherung in der Thronrede vom 18. Juli 1911 angekündigt (1 der Beilagen StP AH, 21. Session, S. 2).

Aufbauend auf dem Koerberschen Programm legte die Regierung unter dem Ministerpräsidenten Beck 1908 eine Gesetzesvorlage zur Sozialversicherung vor, die neben Reformen der Unfall- und Krankenversicherung die Einführung einer Alters- und Invaliditätsversicherung beinhaltete (1160 der Beilagen StP AH, 18. Session). Die Sozialversicherungsvorlage weitete den Mitgliederkreis der Altersversicherung gegenüber dem Koerberschen Programm deutlich aus. Neben unselbstständig Erwerbstätigen in Industrie und Landwirtschaft schloss diese Heimarbeiter sowie Inhaber land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und Gewerbetreibende, deren steuerpflichtiges Einkommen 2400 Kronen pro Jahr nicht überstieg und die nicht regelmäßig mehr als zwei familienfremde Mitarbeiter beschäftigten, in die Altersversicherung ein. Schätzungen zufolge wäre die Zahl der Versicherten dadurch auf knapp 10 Millionen gestiegen (vgl. 1160 der Beilagen StP AH, 18. Session, S. 196-199).

Nach dem Rücktritt der Regierung Beck wurde die Sozialversicherungsvorlage in der 19.⁴⁴ und 20.⁴⁵ Session 1909 erneut eingebracht. Als die Beratungen im zuständigen Ausschuss des Abgeordnetenhauses bereits weit fortgeschritten waren, wurde im März 1911 das Abgeordnetenhaus aufgelöst. Eine neue Gesetzesvorlage der Regierung Gautsch aus der 21. Session (530 der Beilagen StP AH, 21. Session) griff einige der vom Ausschuss beantragten Änderungen auf.⁴⁶ Auch diese Vorlage durchlief die Ausschussverhandlungen, die im Juli 1914 weitgehend abgeschlossen waren. Da allerdings der seit März 1914 vertagte Reichsrat nach Kriegsbeginn zunächst nicht wieder einberufen wurde, fand keine weitere parlamentarische Behandlung dieser Vorlage statt.

Wenngleich das Projekt der Alters- und Invaliditätsversicherung bis zum Zerfall des Habsburgerreichs nicht realisiert werden konnte, ist die Debatte um die verschiedenen Gesetzentwürfe aus sozialpolitischer Perspektive aufschlussreich. Unter anderem wurden hier bereits Anforderungen an staatliche Politik formuliert und im Gesetzgebungsprozess bearbeitet, die die Entwicklungen in der Zwischen- und Nachkriegszeit vorbereiteten (vgl. Tálos 1981: 124f.).

44 7 der Beilagen StP AH, 19. Session.

45 7 der Beilagen StP AH, 20. Session.

46 Zu den Abweichungen gegenüber der Sozialversicherungsvorlage von 1908 vgl. Schiff 1912: 33-39.

4.3.3 Politische Eliten und eine zentralstaatliche Sozialpolitik

Im Gegensatz zur „Sozialpolitik von oben“ der 1880er-Jahre, die in erster Linie den Interessen staatlicher Eliten folgte, bildete sich in der Phase der Reform und des Ausbaus staatlicher Sozialpolitik eine sozialpolitische „Interessensphäre“ aus. Neben wirtschaftlichen Interessenorganisationen und Versicherungsträgern, die bereits in den Anfängen der Sozialversicherungsgesetzgebung den – in Teilen erfolgreichen – Versuch unternommen hatten, die sozialpolitische Gesetzgebung zu beeinflussen, erhoben nun weitere Akteursgruppen den Anspruch, in die politische Entscheidungsfindung einbezogen zu werden.

Nichtsdestotrotz blieben politische Eliten in Regierung, Verwaltung und Parlament weiterhin zentrale Akteure staatlicher Sozialpolitik. Indem sie Programme und Gesetzentwürfe veröffentlichten, legten sie die Leitlinien der sozialpolitischen Entwicklung fest und strukturierten die sozialpolitische Debatte. Mit der Entstehung eines sozialpolitischen Institutionsgefüges auf zentralstaatlicher Ebene, dessen Herausbildung mit der Festigung staatlicher Sozialpolitik als einem eigenen staatlichen Tätigkeitsbereich einherging, veränderten sich allerdings schrittweise die Rahmenbedingungen politischen Handelns im Bereich des Sozialen.

Den Sozialreformen der 1880er-Jahre folgte der Aufbau institutioneller Strukturen auf zentralstaatlicher Ebene. Dies betraf zum einen die legislativen Körperschaften. Die Einbringung sozialpolitischer Anträge gehörte zu Beginn des 20. Jahrhunderts bereits zum parlamentarischen Alltag.⁴⁷ Während die Unfall- und Krankenversicherungsvorlagen noch im Gewerbeausschuss beraten worden waren, wählte das Abgeordnetenhaus auf Antrag des liberalen Abgeordneten Groß (StP AH 28.10.1899, S. 397) am 10. November 1899 einen eigenen sozialpolitischen Ausschuss, dem in der folgenden Session unter anderem die Regierungsvorlage zur Pensionsversicherung der Angestellten zugewiesen wurde. Als die erste Lesung des Gesetzesentwurfs zur Sozialversicherung im Dezember 1908 auf der Tagesordnung stand, beantragte der slowenisch-klerikale Abgeordnete Korošec die Einrichtung eines speziellen Sozialversicherungsausschusses (StP AH 19.12.1908, S. 8327). Dies wurde nach der Annahme des Antrags noch in derselben Sitzung umgesetzt.

⁴⁷ Vgl. dazu die Überblicke zu Gesetzesvorhaben aus dem Bereich der Sozialpolitik in der Sozialen Rundschau: Jg. 1 (1900) Bd. 1, S. 97-100; Jg. 2 (1901) Bd. 1, S. 279f.; Jg. 7 (1906) Bd. 1, S. 238-244; Jg. 10 (1909) Bd. 1, S. 671-674.

In den folgenden Jahren fanden im Sozialversicherungsausschuss die Vorbereitungen der beiden Sozialversicherungsvorlagen statt. Durch übereinstimmende Beschlüsse des Abgeordneten- und des Herrenhauses wurde der Ausschuss im Juni 1912 für permanent erklärt (Schiff 1915: 57), so dass er seine Arbeit unabhängig von Auflösungen des Abgeordnetenhauses fortsetzen konnte.

Auch im Bereich der Verwaltung entstanden als Folge der administrativen und überwachenden Aufgaben, die mit der Durchführung der Sozialversicherung verbunden waren, neue institutionelle Strukturen auf gesamtstaatlicher Ebene. Im Ministerium des Innern, dem die Gesetze über die Unfall- und Krankenversicherung die Verwaltung des Versicherungswesens und die Aufsicht über die Versicherungsträger übertragen hatten, wurde ein versicherungstechnisches Amt eingerichtet, dem als beratendes Organ ein Versicherungsbeirat zur Seite gestellt wurde.

Im weiteren Verlauf wurden weitere koordinierende sozialpolitische Institutionen auf zentralstaatlicher Ebene geschaffen. Zwar bedurfte es einiger Zeit, bis sich das 1898 gegründete, dem Handelsministerium unterstellte arbeitsstatistische Amt als „Koordinationsstelle für Sozialpolitik und soziale Verwaltung“ etablieren konnte (vgl. Pellar 1986: 165-169), doch begann damit unter anderem der Aufbau einer zentralen Sozialstatistik. Das arbeitsstatistische Amt hatte den Auftrag, für die wirtschaftliche und soziale Gesetzgebung relevante Daten systematisch zu erheben, zu bearbeiten und zu veröffentlichen. Des Weiteren war es für die Erarbeitung von Vorschlägen und Gutachten im Bereich der Sozialpolitik verantwortlich (vgl. Mataja 1900). Es wurde durch einen Arbeitsbeirat unterstützt, der sich aus Vertretern von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und der Regierung sowie unabhängigen Sachverständigen zusammensetzte.

Diese institutionellen Veränderungen deuten darauf hin, dass sozialpolitische Angelegenheiten zunehmend auf gesamtstaatlicher Ebene gesteuert und koordiniert wurden. Das Ausmaß der Zentralisierung wurde dabei selbst zum Gegenstand politischer Kontroversen. Zentralistisch ausgerichtete Kräfte setzten sich wiederholt dafür ein, eine einheitliche Verwaltungsinstanz zu errichten. Mit Blick auf das Deutsche Reich, wo man mit dem Reichsversicherungsamt eine zentrale, direkt dem Reichskanzler unterstellte Verwaltungsbehörde geschaffen hatte, die als oberste Aufsichts- und Spruchinstanz fungierte, sprach sich beispielsweise Josef Maria Baernreither in den 1890er-

Jahren für eine einheitliche Leitung aller sozialpolitischen Zuständigkeiten aus:

Nach und nach, ohne dass wir uns dessen noch recht bewusst sind, ist das Recht des Staates bei uns erweitert und sein Verwaltungsgebiet ausgedehnt worden, aber das Gedeihen dieser staatlichen Expansion hängt davon ab, dass die zugewachsenen Theile eine einheitliche oberste Leitung erhalten. (Baernreither 1892: 18)

Schließlich wurde 1917 auf Veranlassung Kaiser Karls I. und nach Zustimmung der beiden Häuser des am 31. Mai 1917 wieder einberufenen Reichsrats ein eigenes Ministerium für soziale Fürsorge eingerichtet. Als dessen Aufgabe legte das Gesetz die „verwaltungsmäßige Zusammenfassung der unter den modernen Begriff der sozialen Fürsorge fallenden Dienstzweige sowie der hiemit nahe verwandten sozialpolitischen Angelegenheiten“ (zitiert nach Brügel 1919: 249) fest. Neben der Sozialversicherung umfassten die Zuständigkeiten des Ministeriums die Jugendfürsorge, die Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Hinterbliebene, das gewerbliche Arbeitsrecht, das Wohnungswesen und das genossenschaftliche Kassenwesen. Vom 22. Dezember 1917 bis zum 27. Oktober 1918 war Viktor Mataja, der frühere Vorstand des arbeitsstatistischen Amts und Leiter des Handelsministeriums, k.k. Minister für soziale Fürsorge.

Mit dem Aufbau einer zentralen sozialpolitischen Verwaltung und Steuerung einerseits, einer wachsenden Zahl sozialpolitischer Anspruchsgruppen andererseits, veränderte sich die Art des Regierens im Bereich des Sozialen. In die politische Debatte um Reform und Ausbau der Versicherungen wurden Interessengruppen systematisch einbezogen. Staatlichen Eliten und Beamten in den beteiligten Ministerien kam damit immer stärker die Aufgabe einer Koordinierung sozialpolitischer Interessen auf gesamtstaatlicher Ebene zu. Wie in anderen Politikbereichen auch holten die Ministerien dazu die Meinung der „beteiligten Kreise“ im Rahmen von Enqueten ein.⁴⁸

So forderte das Ministerium des Innern anlässlich der angestrebten Reform des Krankenversicherungsgesetzes die Interessengruppen zunächst im Rahmen einer schriftlichen Umfrage zur Meinungsäußerung auf (Mayer

48 Eine Enquete hatte man in den 1880er-Jahren bereits zur Vorbereitung der Reform der Gewerbegesetzgebung durchgeführt. Neben Vertretern von Industrie und Gewerbe wurde dabei auch die Arbeiterschaft zur Meinungsäußerung aufgefordert (vgl. „Stenographisches Protokoll über die vom 30. April bis inclusive 8. Mai 1883 im Gewerbeausschuss des Abgeordnetenhauses stattgehabte Enquete über die Arbeitergesetzgebung“, 1883).

1900: 59). Anschließend fanden zwei groß angelegte mündliche Enqueten zur Reform der Unfall- (1895) und Krankenversicherung (1897) statt. In der Unfallversicherungsenquete wurden neben Arbeitgebern aus den Bereichen Industrie, Landwirtschaft und Kleingewerbe die Unfallversicherungsanstalten und die Krankenkassen als Vertreter der Arbeiterschaft angehört.⁴⁹ An der Enquete zur Reform der Krankenversicherung nahmen Arbeitgeber aus Industrie und Kleingewerbe, Vertreter verschiedener Kassen, Ärzte und die Unfall-Versicherungsanstalten als Leiterinnen der Bezirkskassen-Verbände teil.⁵⁰

Enqueten dienten zudem der Vorbereitung neuer Gesetze. Anlässlich der geplanten Sozialversicherung der Seeleute diskutierten etwa Vertreter verschiedener Seeschiffahrts- und zugehöriger Betriebe, der Triester Handels- und Gewerbekammer und der Versicherungsträger im Oktober 1909 die besonderen Verhältnisse der internationalen Seeschiffahrt.⁵¹

4.3.4 Parteien als sozialpolitische Akteure

Ebenso wie in den 1880er-Jahren wurde die Ausgestaltung sozialer Sicherung auch in den späteren Jahren von den Kräfteverhältnissen zwischen unterschiedlichen politischen Richtungen bestimmt. Mit der Entstehung moderner Parteien im Zuge der Ausweitung des Wahlrechts fand Sozialpolitik Eingang in die politische Programmatik. Unterschiedliche Positionen im Bereich der Sozialpolitik dienten dabei nicht zuletzt der Abgrenzung der Parteien untereinander. Indem die sich formierenden Parteien als sozialpolitische Akteure auftraten, wurden politische Auseinandersetzungen um Sozialpolitik Bestandteil des öffentlichen politischen Diskurses. Die politische Meinungsbildung im Bereich der Sozialpolitik wurde damit differenzierter.

49 „Protokoll über die in der Zeit vom 25. November bis 5. December 1895 abgeführten Verhandlungen des durch Experte verstärkten Versicherungsbeirathes, betreffend angelegte Abänderungen des Arbeiter-Unfallversicherungsgesetzes“, 1896.

50 „Stenographisches Protokoll der vom k.k. Ministerium des Innern veranstalteten, in der Zeit vom 19. März bis 21. Mai 1897 abgehaltenen Enquête über die Reform des Krankenversicherungsgesetzes“, 1897.

51 „Protokoll über die Enquete, betreffend die Sozialversicherung der Seeleute, abgehalten in Triest in der Zeit vom 11. bis 13. Oktober 1909“, 1910.

Sozialpolitik nahm einen wichtigen Stellenwert in den Programmen der beiden stärksten politischen Kräfte des frühen 20. Jahrhunderts, der christlichsozialen und der sozialdemokratischen Partei ein. Der 1893 von Karl Lueger gegründeten christlichsozialen Partei gelang es, sich innerhalb kurzer Zeit in der ländlichen Bevölkerung und im städtischen Kleinbürgertum zu etablieren.

Tabelle 8: Fraktionen im Abgeordnetenhaus nach der Einführung des Allgemeinen Wahlrechts

	1907	1911
Christlichsoziale (und Katholisch-Konservative)	96	73
Sozialdemokraten (Nationale Klubs)	87	83
Deutscher Nationalverband	51	100
Deutschfortschrittliche	15	
Deutschradikale	13	
Alldeutsche (Schönerianer)	3	4
Tschechische Agrarier	30	36
Böhmischer Klub (Jungtschechen)	25	16
Tschechische Klerikale	17	7
Tschechische Nationalisten	11	16
Unabhängige Fortschrittliche Tschechen (Mähren)		7
Polenklub	55	70
Polnische Volkspartei	16	
Ruthenenklub (1911: Ukrainischer Verband)	25	28
Südslawen (Slowenen, Kroaten, Serben)	37	34
Italiener	14	16
Rumänen	5	5
Jüdischer Klub	4	
„Wilde“ und Sonstige	12	21
Zahl der Abgeordneten	516	516

Quelle: Sutter/Bruckmüller 2001: 82.

Die Sozialdemokratie wiederum erlebte nach dem Einigungsparteitag in Hainfeld 1888/89 einen Aufschwung. Nach der Einführung einer fünften, allgemeinen Wählerkurie 1897 war sie erstmals im Parlament vertreten, wenn

auch zunächst nur mit 15 der insgesamt 425 Abgeordneten (vgl. Sutter/Bruckmüller 2001: 80). Bei den ersten Wahlen nach dem allgemeinen Männerwahlrecht 1907 erreichten die Sozialdemokraten mit 87 Mandaten die meisten Sitze im Abgeordnetenhaus, das nun insgesamt 516 Abgeordnete umfasste. Zweitstärkste Kraft wurden die Christlichsozialen mit 65 Mandaten, die sich mit der katholisch-konservativen Volkspartei (31 Mandate) zu einem gemeinsamen Parlamentsklub zusammenschlossen und damit die größte Fraktion bildeten (vgl. Tab. 8). Bei den folgenden Wahlen des Jahres 1911 erlitten sowohl die Christlichsozialen als auch die Sozialdemokraten Verluste; beide Parteien gehörten jedoch weiterhin zu den bestimmenden politischen Gruppierungen (vgl. Tab. 8).

Sowohl die Christlichsozialen als auch die Sozialdemokraten traten für ein stärkeres Engagement des Staates im Bereich der Sozialpolitik ein. Die Parteien unterschieden sich allerdings deutlich in ihren inhaltlichen Schwerpunkten.

Nachdem sich innerhalb der Sozialdemokratie eine positive Einschätzung der Sozialversicherung durchgesetzt hatte (vgl. dazu Kap. 4.3.5), war deren vorrangiges Ziel eine Absicherung weiterer Risiken lohnabhängig Beschäftigter. Der gesamtösterreichische Parteiverbund und die nationalen Organisationen räumten dabei der Errichtung einer Alters- und Invaliditätsversicherung und der Versorgung von Witwen und Waisen Priorität ein. Die tschechische Sozialdemokratie verabschiedete bereits auf ihrem dritten Parteitag 1898 in Brünn eine Resolution zum Thema Armut, die unter anderem die Einführung einer obligatorischen staatlichen Versicherung gegen Alter und Invalidität forderte („Protokol III. řádného sjezdu československé sociálně-demokratické strany v Rakousku ...“, 1898, S. 33). Eine weitere Resolution zur Absicherung von Alter und Invalidität und zur Fürsorge für Witwen und Waisen wurde auf dem fünften Parteitag 1902 angenommen („Protokol V. řádného sjezdu československé sociálně-demokratické strany dělnické ...“, 1902, S. 130f.). Einstimmig sprach sich auch der Gesamtparteitag der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei in Österreich im November 1903 für eine Resolution zur Altersversicherung aus:

Gegen die von der Regierung Koerber systematisch betriebene Verzettelung des Zustandekommens einer zeitgemäßen Reform der Arbeiterversicherung sowie deren Ergänzung durch Einführung einer **a l l g e m e i n e n I n v a l i d i t ä t s - u n d A l t e r s v e r s i c h e r u n g**, einer **W i t w e n - u n d W a i s e n v e r s o r g u n g** der Arbeiter wird auf das entschiedenste protestiert und erklärt, daß Regierung und Parlament von

der organisierten Arbeiterschaft für den Fortbestand des desolaten Zustandes der Arbeiterversicherung verantwortlich gemacht werden. („Protokoll über die Verhandlungen des Gesamtparteitages der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei in Oesterreich ...“, 1903, S. 169f., Hervorhebung i. O. Annahme der Resolution auf S. 176)

Im Parlament trat die Sozialdemokratie offensiv für ihre sozialpolitischen Prioritäten ein. Gemeinsam mit der Gewerkschaftskommission und Delegierten der Krankenkassen führte sie eine reichsweite Kampagne für eine Alters- und Invaliditätsversicherung durch. Daraufhin legten sozialdemokratische Abgeordnete dem Abgeordnetenhaus über 5.000 entsprechende Petitionen von lokalen Parteiorganisationen, Gemeindevertretungen, Gewerkschaften, Arbeitervereinen und Arbeiterkrankenkassen vor („Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der deutschen sozialdemokratischen Arbeiterpartei in Oesterreich ...“, 1902, S. 11f.). Sie forderten das Parlament auf, selbst einen Gesetzesentwurf für eine Alters- und Invaliditätsversicherung sowie eine Witwen- und Waisenversorgung auszuarbeiten, „da die Regierung nicht gewillt scheint, in dieser Frage die Initiative zu ergreifen (...), den berechtigten und dringenden Wünschen der arbeitenden Bevölkerung Österreichs zu entsprechen“ (Dringlichkeitsantrag der Abgeordneten Eldersch und Kollegen, StP AH 17.10.1901, S. 5605f.).

Die Christlichsozialen auf der anderen Seite verstanden sich als Partei des Mittelstands. Ihr Ziel war es, soziale Sicherung nicht länger auf Arbeiter zu beschränken, sondern entlang der mitgliedschaftlichen Dimension auszuweiten. Es gelang ihnen, gegen den Widerstand der Ärzte den Einschluss der Handwerksmeister in die Krankenversicherung zu erreichen („Die Sozialversicherung und die Christlichsoziale Partei“, 1910, S. 10).

In Bezug auf die Altersversicherung forderten sie eine Zusammenfassung aller, „die auf ihre Arbeitskraft als Haupterwerbsquelle angewiesen sind, in eine Altersversicherung ohne Unterschied zwischen Selbständigen und Unselbständigen“ („Die Sozialversicherung und die Christlichsoziale Partei“, 1910, S. 20). Das Wahlmanifest für die Reichsratswahlen des Jahres 1907, das als erstes Parteiprogramm der Christlichsozialen gilt, sah die Einbeziehung der selbstständigen Landwirte und Gewerbetreibenden in das staatliche System der sozialen Sicherung vor:

Die christlich-soziale Partei verlangt ferner, um den einzelnen bei schweren Schicksalsschlägen zu stützen, nicht nur den Ausbau der bereits bestehenden Kranken- und Unfallsversicherung auf einheitlicher Grundlage, sondern eine allgemeine obligatorische Volksversicherung für Alter und

Erwerbsunfähigkeit sowie im Falle des Todes des Ernährers für Witwen und Waisen. Im Gegensatz zur Sozialdemokratie, welche nur für die Klasse der Arbeiter die Altersversorgung anstrebt, anerkennt die christlich-soziale Partei, daß jeder, der zeitlebens gearbeitet hat, daher auch der Landwirt und der Gewerbetreibende, verdient, daß im Notfall für sein Alter und seine Hinterbliebenen gesorgt sei. (Wahlmanifest der christlich-sozialen Reichspartei, 1907. In: Berchtold 1867: 177)

Während die Sozialdemokratie für einen Ausbau der Arbeiterversicherungen eintrat, forderten die Christlichsozialen also eine Ausweitung der Alterssicherung über den Kreis der Lohnarbeiter hinaus. Damit setzte sich der bereits in den 1880er-Jahren zu beobachtende Konflikt um die Frage der Mitgliedschaft im System der sozialen Sicherung fort. Über die unterschiedlichen Antworten auf diese Frage positionierten sich die beiden bedeutendsten Parteien. Dabei gelang es den Christlichsozialen in deutlich höherem Maße, sozialpolitische Richtungsentscheidungen zu beeinflussen. Die Gesetzesvorlage zur Sozialversicherung aus dem Jahr 1908, an deren Ausarbeitung unter anderem der christlichsoziale Arbeitsminister Geßmann beteiligt war („Die Sozialversicherung und die Christlichsoziale Partei“, 1910, S. 13), setzte die zentrale Forderung der Christlichsozialen um: Selbstständige Kleingewerbetreibende, Kleinhändler und Kleinbauern wurden in die Altersversicherung einbezogen. Auch die nachfolgende Vorlage der Regierung Gautsch aus dem Jahr 1911 hielt an der Einbeziehung der Selbstständigen fest. Erst die kurz vor Kriegsende bekannt gewordenen Pläne des neu geschaffenen Ministeriums für soziale Fürsorge sahen wieder eine Beschränkung auf unselbstständig Erwerbstätige vor.

4.3.5 Die Interessen von Arbeit und Kapital

Die soeben skizzierte Position der Sozialdemokratie deutet bereits darauf hin, dass sich die Einstellung der organisierten Arbeiterschaft gegenüber den Sozialversicherungen mit der Zeit veränderte. Dies gilt auch für wirtschaftliche Interessenorganisationen. Die Analyse der Interessen von Arbeit und Kapital verdeutlicht noch einmal die Notwendigkeit, stets von neuem nach den konkreten Interessen von Akteursgruppen in Bezug auf spezifische sozialstaatliche Institutionen zu fragen. Nur auf diese Weise können Veränderungen über die Zeit hinweg nachvollzogen werden.

Die Nutzung sozialpolitischer Handlungsfelder durch die organisierte Arbeiterschaft

Nachdem die Sozialdemokratie auf dem Hainfelder Parteitag zum Jahreswechsel 1888/89 eine ablehnende Position gegenüber den Sozialversicherungen bezogen hatte (vgl. Kap. 4.2.4), spielten sozialpolitische Fragen in den folgenden Jahren auf Parteitageebene eine untergeordnete Rolle. Ein für den vierten Parteitag 1894 vorgesehener Austausch über die Ausdehnung der Unfallversicherung wurde ebenso verschoben wie eine Debatte über die Reform der Gewerbeordnung („Verhandlungen des vierten österreichischen sozialdemokratischen Parteitages ...“, 1894). Die Parteitage beschäftigten sich vorrangig mit den Themen „Wahlrecht“ und „Parteiorganisation“.

Erst auf dem fünften Parteitag im April 1896 fand wieder eine Auseinandersetzung mit sozialpolitischen Fragen statt. Anlässlich des in parlamentarischer Behandlung stehenden Berginspektorengesetzes forderte die gesamtösterreichische Sozialdemokratie die Einbeziehung der Bergarbeiter in die Unfall- und Krankenversicherung und die Einführung einer Alterssicherung für Arbeiter:

In weiterer Erwägung, daß sich unsere gegenwärtigen Bruderladen in keiner Weise bewähren und die Bergarbeiter in Bezug auf Kranken- und Unfallversicherung in mancher Beziehung auf noch schlechterem Standpunkt als alle übrigen gewerblichen Arbeiter stehen, verlangen wir die Unterstellung der Bergarbeiter unter das Unfall- und Krankenversicherungsgesetz und die Errichtung einer allgemeinen Altersversicherung für alle Arbeiter. („Verhandlungen des fünften österreichischen sozialdemokratischen Parteitages ...“, 1896, S. 173)

Hier deutete sich ein Wandel an, der sich mit dem Einzug der Sozialdemokratie ins Parlament in den folgenden Jahren fortsetzte. Die Sozialdemokratie begann, die sich durch die Sozialversicherung bietenden Handlungsfelder für ihre eigenen Ziele zu nutzen. Sie wurde zu einer derjenigen politischen Kräfte, die sich am entschiedensten für einen Ausbau des Sozialstaats einsetzen (vgl. Kap. 4.3.4). Als auf dem Parteitag des Jahres 1901 anlässlich einer Auseinandersetzung mit den politischen Prinzipien der Partei erstmals seit Hainfeld wieder eine grundsätzliche Debatte über staatliche Sozialpolitik geführt wurde, sprach sich Viktor Adler für eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der Sozialversicherungen und eine Überarbeitung der von ihm selbst verfassten *Resolution zur Sozialreform* des Hainfelder Parteitags aus:

Es steht da nicht ein Wort, das ich nicht heute ebenfalls unterschreiben würde, aber ich würde diese Rede, die da im Programm gehalten wird, heute nicht halten, weil sie überflüssig ist. Sie dürfen nicht vergessen, daß diese Rede im Jahre 1888 gehalten wurde, damals, wo man unter Sozialreform – das Wort steht im Hainfelder Programm bezeichnenderweise unter Gänsefüßchen – die spezifisch Bismarck'sche Sozialreform verstanden hat, und diese ganze Ueberschätzung der Arbeiterversicherung, der Schwindel, der damit getrieben wurde, indem man mit der Arbeiterversicherung die soziale Frage lösen wollte, hat es veranlasst, daß das Hainfelder Programm vor einer Ueberschätzung warnte. Heute hat sich gezeigt, daß das Minimum, das diese Arbeiterversicherung bietet, eine wirklich einschneidende Aenderung in der Klassenlage des Proletariats nicht herbeiführen kann. Heute ist also jene Polemik überflüssig. („Protokoll über die Verhandlungen des Gesamtparteitages der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei in Oesterreich ...“, 1901, S. 99f.; Hervorhebung i.O.)

Eine ähnliche Entwicklung von einer grundsätzlichen Ablehnung hin zu einer Nutzung der sich durch staatliche Sozialpolitik bietenden Möglichkeiten war innerhalb der Gewerkschaften zu beobachten. Diese gehörten in den 1880er-Jahren mehrheitlich der radikalen Linie der Arbeiterbewegung an, die soziale Reformen im Grundsatz ablehnte. Mit Inkrafttreten der Arbeiterversicherungen standen die Gewerkschaften jedoch vor der Herausforderung, sich auf der praktischen Ebene gegenüber den neuen Institutionen zu positionieren.

Dabei entschieden sich die der geeinten Sozialdemokratie nahestehenden Gewerkschaftsorganisationen bereits 1889 für eine Beteiligung an den ersten Wahlen des Vorstands und der Schiedsgerichte der Unfallversicherungsanstalten (Grandner 1991: 34). Auch die Anfang der 1890er-Jahre ins Leben gerufene reichsweite Gewerkschaftskommission nahm die Möglichkeiten der Einflussnahme über sozialpolitische Institutionen wahr. Die Gewerkschaften entsandten hohe Funktionäre in sozialpolitische Beiräte und Kommissionen auf gesamtstaatlicher Ebene (vgl. Grandner 1991: 34-38). Zudem bot die Verwaltung der Krankenkassen ein Betätigungsfeld für Gewerkschaftsmitglieder auf lokaler Ebene. Die Vereinskassen blieben auch nach der Integration in das System der staatlichen Krankenversicherung in sozialdemokratischer Hand. Mit der Zeit gelang es den Gewerkschaften, darüber hinaus Einfluss auf die Genossenschafts- und später auch auf die Bezirkskassen zu gewinnen (Grandner 1991: 39).

Über die Krankenkassen artikulierte die Arbeiterschaft bereits in den 1890er-Jahren ihre Interessen in Bezug auf die Sozialversicherungen. In diesem Zusammenhang entstand eine eigene, zentralisierte Organisation der

Krankenkassen. Als das Ministerium des Innern die Durchführung einer Enquete zur Reform des Krankenversicherungsgesetzes angekündigt hatte, wurde vom 28. bis 30. Juni 1896 in Wien der erste „Österreichische Krankenkassentag“ einberufen. Auf Einladung der Bezirkskrankenkassen in Prag und Graz, der Allgemeinen Arbeiterkranken- und Unterstützungskassen und des Verbandes der Genossenschaftskrankenkassen in Wien fanden sich zahlreiche Vertreter der Arbeiterschaft zusammen, um ihre Forderungen in Bezug auf die Reform des Krankenversicherungsgesetzes zu formulieren (Mayer 1900: 59).⁵² Den zweiten Krankenkassentag im Juni 1904 besuchten über 500 Delegierte von Bezirks-, Betriebs-, Genossenschafts- und Vereinskrankenkassen und Bruderladen aus allen Kronländern, dazu Regierungsvertreter, Vertreter der sozialdemokratischen Partei sowie Delegierte deutscher Ortskrankenkassen und ungarischen Krankenkassen („Protokoll über die Verhandlungen des Zweiten österreichischen Krankenkassentages ...“, 1904). Weitere Krankenkassentage fanden in den Jahren 1905, 1909 und 1912 jeweils in Wien statt.⁵³

Sozialpolitik als Kostenfaktor: Industrie und Gewerbe

Wurde die organisierte Arbeiterschaft so mit der Zeit zu einer zentralen sozialpolitischen Interessengruppe, die sich für ein stärkeres staatliches Engagement im Bereich der Sozialpolitik einsetze, so bewerteten wirtschaftliche Interessenorganisationen den Ausbau der Sozialversicherungen deutlich negativer als deren Aufbau in den 1880er-Jahren.

Ebenso wie in der Konstitutionsphase staatlicher Sozialpolitik waren Handels- und Gewerbekammern bestrebt, wirtschaftliche Interessenpositionen in die sozialpolitische Debatte einzubringen. Dabei war eine Tendenz zur

52 Zu den Forderungen vgl. ausführlich das in verschiedenen Ausgaben des 7. Jahrgangs des „Arbeiterschutzes“ (1896) wiedergegebene Protokoll („Österreichischer Krankenkassentag“, 1896). Die Zeitschrift „Arbeiterschutz“ wurde seit 1890 zweimal pro Monat vom Verband der Arbeiter-Kranken- und Invaliden-Unterstützungsvereine gemeinsam mit dem Verband der Genossenschafts-Krankenkassen für Wien und Umgebung herausgegeben, um Arbeiter über die aus der Kranken- und Unfallversicherung resultierenden Rechte und Pflichten aufzuklären.

53 Der für August 1914 geplante Krankenkassentag wurde nach Kriegsbeginn auf unbestimmte Zeit verschoben (Arbeiterschutz, 25 (1914), Nr. 15, S. 225).

Zentralisierung der Interessenartikulation zu beobachten. Anlässlich der Veröffentlichung des Koerberschen Programms zur Arbeiterversicherung entschieden sich die Handels- und Gewerbekammern, erstmals seit 14 Jahren wieder einen reichsweiten Handelskammertag einzuberufen („Stenographisches Protokoll des VII. Delegiertentages der österreichischen Handels- und Gewerbekammern ...“, 1906, S. 12). Als 1908 die erste Regierungsvorlage betreffend die Sozialversicherung erschien, „lag der Gedanke nahe, diese Vorlage ebenso wie das Reformprogramm Koerbers zum Gegenstand der Beratung auf einem Kammertage zu machen“, so der Präsident der Wiener Kammer im Oktober 1909 („Stenographisches Protokoll des VIII. Delegiertentages ...“, 1909, S. 12).

Speziell industrielle Interessen vertraten zudem die in den 1890er-Jahren entstehenden Branchen übergreifenden industriellen Verbände, insbesondere der 1892 ins Leben gerufene *Zentralverband der Industriellen Österreichs*. Delegierte des Zentralverbands der Industriellen nahmen an den beiden Handelskammertagen in den Jahren 1906 und 1909 teil. Im Vorfeld hatten Handels- und Gewerbekammern und der Zentralverband der Industriellen jeweils gemeinsame Gutachten über die zur Beratung stehenden Gegenstände veröffentlicht.⁵⁴

In den Stellungnahmen der Industrie stand hinsichtlich der Reform der Unfallversicherung erneut die Forderung nach einem größeren Handlungsspielraum im Vordergrund. Die Positionierungen lassen erkennen, dass das Modell der territorialen Unfallversicherungsanstalten nun zwar überwiegend akzeptiert wurde, die drittelparitätische Besetzung der Verwaltungsgremien jedoch abgelehnt wurde. Stattdessen sollte die Verwaltung vollständig in die Hände der Unternehmer gelegt, im Mindesten jedoch der Regierung kein Mitspracherecht eingeräumt werden (vgl. „Gutachten über das Regierungsprogramm ...“, 1906, S. 55-58). Auf dem Handelskammertag wurde diese Position durch den Präsidialausschuss bestätigt, der den Standpunkt formulierte, dass „die Unternehmerschaft ein Recht auf die Leitung der Unfallversicherung hat, ein Recht, welches der deutsche Unternehmer längst besitzt,

54 Vgl. „Gutachten über das Regierungsprogramm für die Reform und den Ausbau der Arbeiterversicherung. Bericht des Präsidial-Ausschusses der vereinigten Handels- und Gewerbekammern und des Zentralverbandes der Industriellen Österreichs“, 1906; „Gutachten über die Regierungsvorlage betreffend die Sozialversicherung. Vorlage des Spezial-Ausschusses der vereinigten Handels- und Gewerbekammern und des Zentralverbandes der Industriellen Österreichs“, 1909.

das aber dem österreichischen Unternehmer bisher vorenthalten wurde“ (Stenographisches Protokoll des VII. Delegiertentages ...“, 1906, S. 39).

Kritisch standen Industrie und Gewerbe den Plänen zum Ausbau der Sozialversicherungen gegenüber. Die Stellungnahmen enthielten zwar in der Regel ein grundsätzliches Bekenntnis zu einer staatlich geregelten Alterssicherung; dies war jedoch stets mit einem Hinweis auf die den Unternehmern dadurch entstehenden Kosten verbunden. Hatten wirtschaftliche Interessenorganisationen in den 1880er-Jahren noch die Vorteile von Sozialpolitik in den Mittelpunkt gestellt, wurde die Altersversicherung nun vorrangig als ökonomischer Kostenfaktor bewertet. Der Zentralverband der Industriellen stellte Berechnungen auf, denen zufolge die Belastung der Arbeitgeber durch die Umsetzung des Koerberschen Programms um rund 46 Millionen Kronen, die der Arbeitnehmer hingegen lediglich um rund 21 Millionen Kronen steigen würde („Gutachten über das Regierungsprogramm ...“, 1906, S. 7). Nachdem die Sozialversicherungsvorlagen der Jahre 1908 und 1911 die Altersversicherung auch auf Gewerbetreibende und Landwirte ausgeweitet hatten, prognostizierten Vertreter von Industrie und Gewerbe einen weiteren Anstieg der Kosten.⁵⁵ Auch die Pensionsversicherung für Angestellte lehnte die Industrie unter Bezugnahme auf die damit verbundenen Kosten ab (vgl. Kim 2010: 51-65).

4.3.6 Die Entstehung einer sozialpolitischen Interessensphäre

Die Entstehung des Sozialstaats resultierte aus spezifischen Interessen jeweils zentraler Akteursgruppen hinsichtlich staatlicher Sozialpolitik. Andererseits führte der Aufbau der ersten wohlfahrtsstaatlichen Institutionen wiederum zur Ausbildung neuer, auf den Sozialstaat bezogener Interessen. Dies zeigt sich daran, dass nach der Einführung der ersten Sozialversicherungen neben staatlichen Eliten, Parteien und den Organisationen von Kapital und Arbeit weitere Akteursgruppen sozialpolitische Interessen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einbrachten. Mit der Zeit entstand auf diese Weise eine sozialpolitische Interessensphäre (vgl. Kap. 3.1.3), die von differenzierten Akteurs- und Interessenkonstellationen geprägt war.

⁵⁵ Vgl. „Gutachten über die Regierungsvorlage betreffend die Sozialversicherung ...“, 1909, S. 8-16; „Handels- und Gewerbekammer in Reichenberg. Bericht des Gewerbeausschusses betreffend die grundsätzlichen Fragen der Sozialversicherung“, 1912.

Zwei Entwicklungen waren in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung: Zum einen traten neue *Anspruchsgruppen* mit *Sicherungsforderungen* an politische Entscheidungsträger heran. Zum anderen versuchten zusätzliche *Interessengruppen*, die *politische Gestaltung sozialer Sicherung* zu beeinflussen. Die Tendenz der Interessenorganisation auf gesamtstaatlicher Ebene setzte sich dabei fort.

Die Sicherungsforderungen der Angestellten

Ein Beispiel einer neuen Anspruchsgruppe staatlicher Sozialpolitik waren Angestellte, die zunehmend Sicherungsforderungen an den Staat richteten. Die Gruppe der Angestellten, die sich selbst häufig als „Privatbeamte“ bezeichneten, gewann in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts infolge der Zunahme koordinierend-verwaltender Tätigkeiten in Großunternehmen, Banken, Versicherungen und auf landwirtschaftlichen Gütern zahlmäßig an Bedeutung. 1884 gründeten Angestellte auf lokaler Ebene eine eigene *Privatbeamten-Gruppe* innerhalb des *Ersten Allgemeinen Beamten-Vereins der österreichisch-ungarischen Monarchie*, einer Standesinteressen-Vertretung der Beamtschaft.

Bereits Ende der 1880er-Jahre forderten Angestellte die Errichtung einer eigenen Altersversicherung. Über den Ersten Allgemeinen Beamten-Verein brachte die Privatbeamten-Gruppe im Dezember 1888 eine Petition zur gesetzlichen Regelung der Altersversorgung der Privatbeamten ins Abgeordnetenhaus ein.⁵⁶ Erneut wandte sich die Privatbeamten-Gruppe, dieses Mal selbst als Antragstellerin, im Juli 1892 an das Abgeordnetenhaus. Eine entsprechende Petition der Arbeitgeber unterstützte die Forderung der Angestellten nach einer Altersversicherung.⁵⁷

Gemäß ihrem Selbstverständnis als „Privatbeamte“, die „in Privatdiensten stehend, in derselben Weise wie die Staatsbeamten zu den Staatszwecken mitarbeiten“ (StP AH 05.07.1892, S. 6823) leiteten Angestellte aus der staatlichen Fürsorge für Beamte einen Anspruch auf materielle Absicherung im Alter ab:

56 Petition des ersten allgemeinen Beamtenvereines der österreichisch-ungarischen Monarchie in Wien um gesetzliche Regelungen der Altersversorgung der Privatbeamten (*überreicht durch Abgeordneten Ritter v. Chlumecký*) (StP AH 04.12.1888, S. 9966).

57 Petition der Privatbeamtschaft in Wien um Errichtung eines allgemeinen Pensionsinstitutes der Privatbeamten im Wege der Gesetzgebung; Petition der Chefs der Industriellen und Kaufleute in Wien um Errichtung eines allgemeinen Pensionsinstituts der Privatbeamten im Wege der Gesetzgebung (StP AH 05.07.1892, S. 6823-6825).

Und wir? Die ungeheuer große Anzahl der Privatbeamten, welche bei Privaten, Industriellen und Kaufleuten bedient ist (...), soll von der Nothwendigkeit eines Pensionsrechtes ausgeschlossen sein? Für sie sollen nicht jene Gründe Geltung haben, welche das Pensionsbezugsrecht der Staatsbeamten und der begünstigten Privatbeamten ins Leben gerufen haben? (StP AH 05.07.1892, S. 6823)

Auch auf die staatlichen Interventionen zugunsten der Arbeiterschaft nahmen Angestellte in ihrer Begründung Bezug. Die Zeit dränge „zur gesetzlichen Regelung der Verhältnisse aller durch Dienst oder Arbeit in ihren Existenzbedingungen von dem Willen Einzelner abhängigen Classen“. Der Staat sei „in dieser Frage mit Erfolg thätig, wie dies die Arbeiterschutzgesetze beweisen“ (StP AH 05.07.1892, S. 6823).

Nach erneuten Interpellationen der Angestellten-Vertretungen im Abgeordnetenhaus wurde 1896 zunächst eine Erhebung über die Beschäftigungsverhältnisse von Privatbeamten durchgeführt. 1901 legte die Regierung Koerber einen Gesetzesentwurf zur Angestellten-Pensionsversicherung vor. Sowohl der Motivenbericht der Regierung (vgl. 874 der Beilagen StP AH, 17. Session, S. 29) als auch der Ausschussbericht erwähnten, dass die Initiative der Angestellten die Gesetzgebung angestoßen hatte. Im Ausschussbericht hieß es einleitend:

Bereits seit dem Jahr 1888 ergießt sich aus allen Königreichen und Ländern der diesseitigen Reichshälfte ein Strom von Petitionen und Memoranden, in denen seitens der in privaten Unternehmungen verschiedenster Art, in industriellen, kaufmännischen, land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, bei Advokaten, Notaren etc. angestellten Beamten die Labilität ihrer Stellung eingehend geschildert und behufs Sicherung derselben die zwangsweise Einführung einer Alters-, Invaliditäts-, Witwen- und Waisenversorgung gefordert wird. (2462 der Beilagen StP AH, 17. Session, S. 1)

Das Beispiel der Angestelltenversicherung zeigt, dass auf der Grundlage der ersten sozialpolitischen Maßnahmen neue Interessen in Bezug auf staatliche Sozialpolitik entstanden. Mit der Verabschiedung des Gesetzes wurden die Angestellten als Anspruchsgruppe sozialer Sicherung anerkannt.

Während die Konstitution staatlicher Sozialpolitik den Legitimationsbedürfnissen staatlicher Eliten folgte, ging die Initiative für eine Ausweitung sozialpolitischer Leistungen hierbei von den Abzusichernden selbst aus. Mit der Zeit gewannen somit sozialpolitische Forderungen „von unten“ als Bestimmungsfaktor von Sozialpolitik an Gewicht. Auch die Ausarbeitung des

Pensionsversicherungsgesetzes unterschied sich vom Modus der „Sozialpolitik von oben“: Bei vertraulichen Besprechungen im Januar 1899 waren neben Vertretern des Ministeriums des Innern und der Regierung drei Vertreter des allgemeinen Beamtenvereins oder dessen Privatbeamtengruppe, je ein Delegierter des galizischen und böhmischen Landes-Privatbeamtenvereins und zwei Dienstgeber anwesend (vgl. Kim 2010: 35f.).

Die Angestellten als potenzielle Adressaten staatlicher Sozialpolitik waren nicht nur die Initiatoren der Angestellten-Pensionsversicherung; sie brachten auch während des Gesetzgebungsprozesses ihre Interessen in die politische Entscheidungsfindung ein. Die Forderungen der Angestellten betrafen dabei insbesondere Fragen der Mitgliedschaft.

Da zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Trennlinien zwischen Arbeitern und Angestellten unscharf waren und Berufsbezeichnungen regional variierten, verzichtete die Regierungsvorlage auf einer Bestimmung des Angestelltenbegriffs anhand von Berufsgruppen. Stattdessen richtete sich das Gesetz an alle in privaten Diensten gegen Monats- oder Jahresgehalt Angestellten, deren Bezüge bei einem Dienstgeber jährlich mindestens 600 Kronen betragen (§ 1 der Regierungsvorlage, 874 der Beilagen StP AH, 17. Session). Dies trug der Tatsache Rechnung, dass sich Angestellte über die Dauerhaftigkeit ihres Arbeitsverhältnisses und den Bezug eines regelmäßigen Gehalts von Arbeitern unterschieden (vgl. Kocka 1981: 51-63). Der Ausschuss veränderte diese Bestimmungen jedoch und grenzte Angestellten stattdessen anhand des Kriteriums der „überwiegend geistigen Dienstleistungen“ von Arbeitern ab. Zudem bezog er das kaufmännische Hilfspersonal sowie Werkmeister explizit in den Kreis der versicherten Angestellten ein.⁵⁸

Diese Regelung erweiterte den Kreis der Versicherten um zwei Kategorien von Erwerbstätigen, deren Zuordnung zur Angestelltenschaft umstritten war. Unter dem kaufmännischen Hilfspersonal wurden Berufsgruppen wie Verkäufer, Lageristen und das Kanzleipersonal zusammengefasst, während Werkmeister Leitungs- und Aufsichtsfunktionen in Industriebetrieben übernahmen. Nachdem das Abgeordnetenhaus die vom Ausschuss vorgelegte

58 Als Angestellte im Sinne des Gesetzes galten nach der Ausschussvorlage alle in Gehalt stehenden Bediensteten mit Beamtencharakter, ferner – ohne Rücksicht auf einen solchen – alle jene bediensteten Personen, die ausschließlich oder doch vorwiegend geistige oder höhere Dienstleistungen zu verrichten haben, einschließlich des kaufmännischen Hilfspersonals und der Werkmeister in fabrikmäßigen Betriebsunternehmungen (§ 1 der Ausschussvorlage, 2462 der Beilagen StP AH, 17. Session).

Fassung angenommen hatte (StP AH 07.02.1906), unternahm das Herrenhaus einen Versuch, das kaufmännische Hilfspersonal wieder auszuschließen, indem es die jährliche Mindestverdienstgrenze von 600 auf 900 Kronen erhöhte (StP HH 08.06.1906).

Während der Verhandlungen um die Bestimmungen zur Mitgliedschaft gingen in den beiden Häusern des Reichsrats eine Vielzahl diesbezüglicher Petitionen aus den Reihen von Handels-, Werkmeister- und Industrieangestelltenverbänden ein (vgl. Kim 2010: 90-93; 102f.). Der Bericht der vom Herrenhaus zur Vorberatung eingerichteten Spezialkommission unter Vorsitz des späteren Ackerbauministers Albin Bráf erwähnte eine „Petitionsbewegung von seltenem Umfang, begleitet von hitzigen Zeitungskämpfen und aufregungsreichen Versammlungen“ (359 der Beilagen StP HH, 17. Session, S. 1). Während sich bürgerliche Angestelltenorganisationen und die christlich-nationalen Verbände dabei meist für eine weite Auslegung des Angestelltenbegriffs einsetzten, sprachen sich die sozialdemokratischen Organisationen für eine Ausgliederung der kaufmännischen Handlungsgehilfen aus der Angestellten- und eine Eingliederung in eine allgemeine Alters- und Invaliditätsversicherung aus. Auch die Handelstreibenden als Arbeitgeber mobilisierten gegen die weite Fassung des Angestelltenbegriffs. (Vgl. Hofmeister 1981: 619)

Da das Gesetz keine endgültige Entscheidung über die Zuordnung des kaufmännischen Hilfspersonals und der Werkmeister zur Gruppe der Angestellten traf, setzten sich diese Konflikte auch nach dessen Verabschiedung fort. Eine Klärung erfolgte erst durch die Novelle des Pensionsversicherungsgesetzes aus dem Jahr 1914, die eine beispielhafte Aufzählung von Berufsbildern vornahm. „Verkäufertätigkeit und Lagerdienst“ wurden dabei nur bei Vorliegen zusätzlicher Qualifikationen (Absolvierung höherer Studien, Leitungs- oder Aufsichtsfunktionen) als Angestelltentätigkeit anerkannt⁵⁹, während auf der anderen Seite die „Werkmeister“ zu den Angestellten gerechnet wurden.⁶⁰

59 § 1 der Kaiserlichen Verordnung vom 25. Juni 1914, betreffend die Pensionsversicherung von Angestellten (RGBl 138/1914).

60 Kocka (1990: 501) weist darauf hin, dass sich auch in Deutschland die Zurechnung der „Meister“ zur Gruppe der Angestellten erst allmählich durchsetzte.

Die Ärzteschaft als neue Interessengruppe

Interessen in Bezug auf Sozialpolitik formulierten nicht nur die unmittelbar Begünstigten, sondern auch Personengruppen, die mit der Durchführung der Versicherung in Verbindung standen. Dabei setzte sich die Tendenz zur gemeinsamen Interessenartikulation der Versicherungsträger, die sich Ende der 1880er-Jahre bereits angedeutet hatte, fort. Territoriale Unfallversicherungsanstalten und die zentrale Pensionsanstalt veröffentlichten eine Reihe von Gutachten und Stellungnahmen und bezogen auf diese Weise eigene Positionen in der sozialpolitischen Debatte. Der auf Anregung des Ministeriums des Innern ins Leben gerufene Verband der territorialen Unfallversicherungsanstalten verfasste etwa ein Gutachten über das Programm der Regierung Koerber („Gutachten der territorialen Arbeiter-Unfallversicherungsanstalten über das Regierungsprogramm ...“, 1907) und nahm zu den Gesetzesvorlagen über die Sozialversicherung Stellung („Denkschrift der Arbeiter-Unfallversicherungsanstalt in Niederösterreich in Wien ...“, 1914, S. 47f.). Die Pensionsanstalt wiederum leitete eine schriftliche Enquete zur Reform des Angestellten-Pensionsgesetzes ein und veröffentlichte deren Ergebnisse gemeinsam mit einer Denkschrift über die Novellierung des Gesetzes (vgl. Kerber 1929: 7f.).

Mit der Zeit formierte sich auch die Ärzteschaft als sozialpolitische Interessengruppe. Bereits während der parlamentarischen Beratung des Krankenversicherungsgesetzes 1887 hatte der Geschäftsausschuss des österreichischen Ärztesverbandes über den Reichsratsabgeordneten und Arzt Franz Moritz Roser eine Petition im Abgeordnetenhaus eingereicht.⁶¹ Nach Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes formulierte die Ärzteschaft immer häufiger gemeinsame Positionen bezüglich der Sozialversicherungen.

Die Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung brachte Veränderungen für den Beruf des Arztes mit sich. Ähnlich wie in anderen Ländern wurde die Krankenversicherung von Ärzten als eine Beeinträchtigung ihrer materiellen Interessen und als eine Gefahr für den Berufsstand des

61 Petition des Geschäftsausschusses des österreichischen Ärztesverbandes um Eliminierung einiger Stellen der §§. 56 und 21 des in Berathung kommenden Gesetzes, betreffend die Krankenkassen der Arbeiter vom 10.02.1887 (vgl. Anhang A).

Arztes wahrgenommen.⁶² Die als Interessenvertretungen des ärztlichen Standes 1891 ins Leben gerufenen Ärztekammern⁶³ brachten in einer Petition an das Abgeordnetenhaus aus dem Jahr 1901 die Auffassung zum Ausdruck, das Krankenversicherungsgesetz habe „seit seinem nunmehr zwölfjährigen Bestande sowohl in materieller als auch in sozialer Beziehung seine nachteiligen Wirkungen auf den ärztlichen Stand in der traurigsten Weise geäußert“ („Stellung und Aufgaben des Arztes auf dem Gebiete der Krankenversicherung ...“, 1903, S. 190). Die Politik müsse daher nach Ansicht der Ärzteschaft „endlich zur Einsicht kommen, daß Sozialpolitik auf die Dauer nicht ohne Rücksichtnahme auf die berechtigten Interessen des Aertztestandes gemacht werden kann“ („Die Stellung der Aerzte zur Krankenversicherung der höher entlohnnten Angestellten und Selbständigen ...“, 1913, S. 12).

Gerade die Auseinandersetzung mit der staatlichen Krankenversicherung und die Positionierung gegenüber sozialpolitischen Vorhaben boten dabei innerhalb der Ärzteschaft einen Bezugspunkt, um den herum sich eine Interessenorganisation auf gesamtstaatlicher Ebene formierte. Dies belegt ein Aufruf zur Organisation auf der Delegiertenversammlung des Reichsverbandes österreichischer Ärzteorganisationen:

Stets müssen wir uns bewusst sein, dass es sich bei diesem Gesetze um die wichtigste Frage des Aertztestandes handelt, dass von der Fassung dieses Gesetzes die künftige Gestaltung der Ärzteschaft wesentlich beeinflusst wird. Wir müssen daher alle Kräfte aufwenden, um einen vollen Erfolg zu erzielen. Je vollständiger und je strammer wir organisiert sind, desto mehr Aussicht haben wir, dass unsere Stimme gehört wird. *Die Organisation ist die wichtigste Vorbedingung, dass für uns bessere Gesetze gemacht werden. Die Organisation ist aber auch das beste Mittel, um Lücken des Gesetzes durch die Selbsthilfe auszufüllen* („Die Stellung der Ärzte zum Gesetzentwurf, betreffend die Sozialversicherung ...“, 1908, S. 16, Hervorhebung i.O.)

Die konkreten Forderungen der Ärzte resultierten zum einen aus finanziellen Interessen. Über ihre Organisationen setzte sich die Ärzteschaft für die Festsetzung einer Einkommensgrenze für Pflichtversicherte und freiwillig Versicherte ein. Dies sollte gewährleisten, dass besser verdienende Bevölkerungsschichten weiterhin selbst für die ärztliche Behandlung aufkamen, was den

62 Für ähnliche Entwicklungen in Ungarn vgl. Zimmermann 2010: 1512f.; für Deutschland vgl. z.B. „Der ärztliche Stand und die deutsche Arbeiterversicherung ...“, 1901 sowie „Die Bedeutung der freien Arztwahl in der deutschen Krankenversicherung ...“, 1927.

63 Gesetz vom 22. Dezember 1891, betreffend die Errichtung von Ärztekammern (RGBl 6/1892).

Ärzten die Möglichkeit bot, deutlich höhere Honorare zu verlangen. Die im Zuge der Reformbemühungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts vorgesehene Ausweitung der Krankenversicherungspflicht begrüßten Ärzte daher zwar im Grundsatz, schränkten jedoch gleichzeitig ein, dass

die Sozialversicherung allen wirtschaftlich Schwachen zugute kommen soll, welche nicht imstande sind, im Falle der Krankheit für sich Vorsorge zu treffen. Die Krankenversicherung soll aber auf diejenigen Personen beschränkt bleiben, für die sie gedacht ist und allein paßt, also für die Arbeiter und diejenigen Angestellten und Beamten, welche wirtschaftlich und sozial auf derselben Stufe stehen. Sie soll daher bei letzteren bei Erreichung einer gewissen Gehaltsstufe aufhören. („Gesetzentwurf betreffend die Sozialversicherung. Referat für den 17. österreichischen Aerztekammertag in Baden am 27. und 28. November 1911“, 1911, S. 12f.)

Eine zweite Gruppe von Forderungen betraf das Verhältnis zwischen Ärzten und Krankenkassen. Das Krankenversicherungsgesetz aus dem Jahr 1888 enthielt zunächst keine Bestimmungen über die Organisation des ärztlichen Dienstes. In der Praxis bildete sich ein System heraus, bei dem Ärzte von Kassen zu festen Bedingungen angestellt wurden. Aus dieser Konstellation entstand eine neue Konfliktlinie zwischen Kassen und Ärzten.

Um ihre Position gegenüber den Kassen zu verbessern, setzte sich die Ärzteschaft für eine Fixierung des Rechtsverhältnisses zwischen Kassen und Ärzten und für eine vertragliche Regelung der Kündigungsmodalitäten ein („Stellung und Aufgaben des Arztes auf dem Gebiete der Krankenversicherung ...“, 1903, S. 188f.). Zudem forderte sie die freie Arztwahl der Versicherten, da dies eine stärkere Unabhängigkeit der Ärzte von den Kassen und weniger Kontrollmöglichkeiten seitens der Kasse bedeutete. Eine Novelle des Krankenversicherungsgesetzes aus dem Jahr 1917⁶⁴, die Bestimmungen über die zulässige Form des ärztlichen Dienstes und des Vertragsabschlusses zwischen Ärzten und Krankenkassen enthielt, kam diesen Forderungen zumindest teilweise entgegen, indem sie das System der Kassenärzte gesetzlich fixierte. Den Kassen wurde das Recht eingeräumt, ihren Mitgliedern anzuordnen, sich hinsichtlich der ärztlichen Behandlung an bestimmte Ärzte zu wenden. Dabei war die Möglichkeit der freien Arztwahl innerhalb eines

64 Am 4. Januar 1917 zunächst erlassen durch eine kaiserliche Verordnung (RGBl 6/1917), nach Wiedereinberufung des Reichsrats fast unverändert von diesem bestätigt als Gesetz vom 20. November 1917, betreffend Änderungen des Krankenversicherungsgesetzes (RGBl 457/1917).

Kassensprengels vorgesehen (§ 6c).⁶⁵ In jedem Fall mussten Ärzte und Kassen beziehungsweise Kassenverbände einen schriftlichen Vertrag über die beiderseitigen Rechte und Pflichten abschließen (§ 6d).

4.4 Zusammenfassung

Mit der Einführung einer staatlichen Unfall- und Krankenversicherung in den 1880er-Jahren wurden in der westlichen Reichshälfte der Habsburgermonarchie die Grundlagen einer lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik gelegt. Entstehung, Reform und Ausbau der Sozialversicherungen im Zeitraum 1880 bis 1918 lagen je spezifische Konfigurationen von Interessenlagen zugrunde, die sich in die institutionelle Ausgestaltung dieser Systeme übersetzten.

Die Konstitutionsphase staatlicher Sozialpolitik lässt sich zutreffend als „Sozialpolitik von oben“ kennzeichnen. Die zentralen Akteure des Aufbaus der ersten sozialen Sicherungssysteme waren staatliche Eliten in Regierung und Verwaltung. Bestimmend war das „Interesse des Staates an sich selbst“: Mit der Einführung der Sozialversicherungen reagierten staatliche Eliten auf die Bedrohung ihrer Machtposition durch die Organisationen der Arbeiterschaft. Ebenso wie im Deutschen Reich sollte die materielle Absicherung durch Sozialpolitik die Arbeiter an den Staat binden und damit der Sozialdemokratie die Basis entziehen. Dieses Interesse teilte auch das Parlament, so dass die Sozialversicherungsgesetzgebung der 1880er-Jahre unter den am Gesetzgebungsprozess Beteiligten keine grundsätzlichen Gegner hatte. Im Detail unterschieden sich die Vorstellungen der beiden großen politischen Lager der Liberalen und der Konservativen allerdings erheblich. Insbesondere Interessenkonflikte um die Frage der Mitgliedschaft prägten die politischen Debatten.

Die sozialpolitischen Interessen der zentralen Akteursgruppen Kapital und Arbeit unterlagen im Verlauf der Entwicklung einem Wandel. Hatte die organisierte Arbeiterbewegung die Sozialversicherungsgesetzgebung der

⁶⁵ Anlässlich einer ähnlichen Formulierung im Gesetzentwurf zur Sozialversicherung von 1908 hatte die Ärzteschaft allerdings gefordert, dass es sich dabei nicht um eine Eventual-Bestimmung handeln dürfe, sondern dass jedes einzelne Kassenstatut die freie Arztwahl festsetzen müsse (vgl. „Die Stellung der Ärzte zum Gesetzentwurf, betreffend die Sozialversicherung ...“, 1908, S. 11f.).

1880er-Jahre abgelehnt, nutzte sie später die sich eröffnenden Handlungsfelder einer staatlichen Sozialpolitik. Seit der Jahrhundertwende setzte sich die Arbeiterschaft über ihre Vertretung im Reichsrat für einen Ausbau der Arbeiterversicherungen ein. Wirtschaftliche Interessenorganisationen hingegen, die sich von der Einführung einer staatlichen Unfall- und Krankenversicherung in den 1880er-Jahren Vorteile versprochen hatten, stellten in der Folgezeit Sozialpolitik vorrangig als ökonomischen Kostenfaktor dar.

In den Jahren 1890 bis 1918 festigte der Aufbau institutioneller Strukturen auf gesamtstaatlicher Ebene Sozialpolitik als staatlichen Tätigkeitsbereich. Inhaltlich wurde die sozialpolitische Debatte vom Versuch der Reform und des Ausbaus der Versicherungen bestimmt. Dabei gaben staatliche Eliten in Regierung, Verwaltung und Gesetzgebung die Leitlinien staatlicher Sozialpolitik vor. Im Gegensatz zur „Sozialpolitik von oben“ der 1880er-Jahre gingen nun jedoch sozialpolitische Forderungen „von unten“ in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ein. Die Beobachtung über die Zeit lässt die Interessenkonstitution durch Sozialpolitik erkennen. Unter Bezugnahme auf die Intervention des Staates zugunsten von Arbeitern und staatlichen Beamten richteten Angestellte eigene Sicherheitsansprüche an den Staat und erreichten auf diese Weise die Einführung einer eigenen Altersversicherung. Darüber hinaus formierten sich Organisationen und Personengruppen, die mit der Durchführung der Versicherungen in Verbindung standen, als sozialpolitische Interessengruppen. Insbesondere die Ärzteschaft erhob den Anspruch, in die sozialpolitische Entscheidungen einbezogen zu werden.

Mit der Übertragung sozialpolitischer Kompetenzen auf die gesamtstaatliche Ebene wurde diese in zunehmendem Maße zum relevanten Ort der Konfliktaustragung. Interessen wurden auf gesamtstaatlicher Ebene organisiert. Staatlichen Akteuren kam im Rahmen einer Politik des Aushandelns die Aufgabe zu, den Interessenausgleich auf gesamtstaatlicher Ebene zu koordinieren.

5 Die Territorialisierung sozialer Sicherung

Die Rekonstruktion der sozialstaatlichen Entwicklung der westlichen Reichehälfte der Habsburgermonarchie vermittelt einen Eindruck von der in allen Industriestaaten seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert zu beobachtenden Entwicklung, der „sozialen Frage“ durch den Aufbau staatlicher Systeme der sozialen Sicherung zu begegnen. In Abhängigkeit von den jeweiligen Machtverhältnissen gelang es dabei Akteursgruppen in unterschiedlichem Ausmaß, ihre Interessen in die Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung zu übersetzen. Die cisleithanischen Sozialversicherungen trugen den Charakter einer konservativen Sozialpolitik, die sich gegen die Arbeiterbewegung richtete. Die lohnarbeitszentrierte Struktur zielte auf einen Personenkreis, der als politisch gefährlich angesehen wurde.

In der Analyse sozialpolitischer Interessenlagen wurde deutlich, dass Konflikte um Sozialpolitik zunehmend auf gesamtstaatlicher Ebene ausgetragen wurden. Diese Beobachtung verweist auf eine räumliche Neuausrichtung im Zusammenhang mit der Einführung sozialer Sicherungssysteme. Unabhängig davon, ob sich Staaten für eine beitragsfinanzierte Versicherung Bismarckscher Prägung oder für eine steuerfinanzierte Absicherung der gesamten Bevölkerung entschieden, wurden die auf einer gesamtstaatlichen Gesetzgebung beruhenden Institutionen innerhalb des staatlichen Territoriums implementiert. Auf diese Weise erschloss staatliche Sozialpolitik den von den Staatsgrenzen umschriebenen Raum als eine neue „Ressource des Handelns“ (Zimmermann 2006: 11) im Bereich des Sozialen.

Dieser Prozess der Übertragung sozialpolitischer Zuständigkeiten auf die gesamtstaatliche Ebene soll im Folgenden anhand des eingangs entworfenen Analyse Rahmens betrachtet werden. Dazu richtet sich die Aufmerksamkeit auf die räumliche Dimension politischer und sozialer Phänomene und nimmt Prozesse der Grenzbildung in den Blick. Konkret geht es darum, nach der Bestimmung des territorialen Rahmens staatlicher Intervention zu fragen und die „geographische Verschmelzung“ in der Entwicklung sozialer Staatsbürgerschaft, den territorialen Bezug sozialer Rechte, abzubilden (vgl. Kap.

3.3.1). Auf dieser Grundlage kann in einem zweiten Schritt die mit der Grenz- bildung verbundene Strukturierung des Raums durch die Institutionen des Sozialstaats dargestellt werden. Dazu gilt es, die Vergemeinschaftung von Risiken im Raum, den Erwerb von Ansprüchen an Andere und die damit verbundenen Prinzipien interpersoneller Umverteilung zu erfassen (vgl. Kap. 3.3.2).

5.1 Das staatliche Territorium als Interventionsraum

Die Einrichtung sozialer Sicherungssysteme seit dem ausgehenden 19. Jahr- hundert beruhte auf der Neubestimmung von Formen der Nicht-Arbeit als politisch abzusichernden Risiken. Durch die Anerkennung eines staatlichen Interventionsbedarfs wurden zum einen neue Kategorien öffentlichen Handelns hervorgebracht, zum anderen wurde ein zugehöriger Interventions- raum bestimmt (vgl. Zimmermann 2006).

Bénédicte Zimmermann hat darauf aufmerksam gemacht, dass diese Pro- zesse der Konstitution einer neuen Kategorie öffentlichen Handelns und der Bestimmung einer Interventionsraums nicht unabhängig voneinander verliefen, sondern vielmehr miteinander verflochten waren. Die Benennung eines sozialen Problems und die Ableitung eines öffentlichen Interventionsbedarfs implizierten bereits mögliche Lösungen (Zimmermann 2006: 19). Diese Dy- namiken der Bestimmung von Handlungsbedarf und Lösungsraum bilden den Ausgangspunkt einer raumbezogenen Perspektive auf den Sozialstaat.

5.1.1 Die Bestimmung eines Bedarfs an öffentlicher Intervention

Damit Unfall, Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit als soziale Risiken aner- kannt werden konnten, mussten sie in einen gesellschaftlichen Zusammen- hang gestellt werden. Ursachen und Folgen dieser Formen von Nicht-Arbeit durften nicht länger als ausschließlich individuelle Angelegenheit angesehen werden. Da unterschiedliche soziale Risiken je eigene staatliche Reaktionen hervorriefen (vgl. Köhler/Zacher 1981: 27-41), wird die folgende Analyse anhand der sozialpolitischen Handlungsfelder Unfall, Krankheit und Alter ge- gliedert, denen die gesetzgeberische Tätigkeit im Untersuchungszeitraum galt. Auf eine gesonderte Behandlung des sozialen Risikos der Arbeitslosigkeit

wird verzichtet, da diese im Untersuchungszeitraum nur am Rande thematisiert wurde.⁶⁶

Von der Haftpflicht zur Unfallversicherung

Dass die typischen Risiken des Erwerbslebens in je spezifischer Weise sozialpolitisch bearbeitet wurden, steht mit den jeweiligen Vorläufern einer staatlichen Absicherung in Zusammenhang. Die Unfallversicherung, die in vielen Ländern am Beginn einer staatlichen Sozialversicherungsgesetzgebung stand, nahm ihren Ausgangspunkt bei den gesetzlichen Bestimmungen zur Schadenersatzhaftung. Diese ergaben sich entweder aus dem allgemeinen Privatrecht oder aus speziellen Haftpflichtgesetzen. So schrieb beispielsweise das deutsche Reichshaftpflichtgesetz aus dem Jahr 1871 eine erweiterte Unternehmerhaftung bei Arbeitsunfällen vor. Unternehmer hafteten demnach neben für von ihnen selbst verschuldete Unfälle auch für Unfälle, die durch Bevollmächtigte, Repräsentanten oder eine „zur Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes oder der Arbeiter angenommene Person“⁶⁷ verursacht wurden.

Die Habsburgermonarchie verfügte über ein spezielles Haftpflichtgesetz für das Eisenbahnwesen. Es war in erster Linie für Reisende geschaffen worden, bot jedoch darüber hinaus auch eine Grundlage für Ersatzansprüche von Bahnbediensteten (Menzel 1893: 15). Unternehmer von Eisenbahnen, die mit Dampfkraft betrieben wurden, hafteten gemäß den Bestimmungen des Haftpflichtgesetzes für Folgen aller Unfälle des Betriebspersonals und der Fahrgäste. Ausnahmen waren lediglich Unfälle, die auf höhere Gewalt (*vis major*) oder das Handeln einer dritten Person, deren Verschulden der Unternehmer nicht zu vertreten hatte, zurückzuführen waren, sowie Unfälle, die durch den Verletzten selbst verursacht wurden.⁶⁸

66 Die Regierungsvorlage für die Pensionsversicherung der Angestellten enthielt zunächst eine „Stellenlosigkeitsversicherung“, doch diese wurde bereits in den Ausschussverhandlungen gestrichen.

67 Vgl. § 2 des Gesetzes, betreffend die Verbindlichkeit zum Schadenersatz für die beim Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken etc. herbeigeführten Tötungen und Körperverletzungen (Deutsches Reichsgesetzblatt Nr. 25, 1871).

68 Gesetz vom 5. März 1869, betreffend die Haftung der Eisenbahn-Unternehmungen für die durch Ereignungen auf Eisenbahnen herbeigeführten körperlichen Verletzungen oder Tötungen von Menschen (RGBl 27/1869).

Außerhalb des Eisenbahnwesens unterlag die Entscheidung über Entschädigungsansprüche bei Unfällen den Bestimmungen des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches zum Schadenersatz bei Körperverletzungen und Tötungen. Diese banden den Anspruch auf Entschädigungszahlungen an ein direktes oder indirektes Verschulden (Menzel 1893: 14). Bei Arbeitsunfällen waren Unternehmer daher nur dann zur Zahlung von Schadenersatz verpflichtet, wenn sie den Unfall selbst verschuldet hatten oder wenn ihnen ein Verschulden bei der Auswahl der Personen, die für den Unfall verantwortlich waren, nachgewiesen werden konnte (*culpa in eligendo*).

Es war diese Bindung des Entschädigungsanspruchs an die Frage des Verschuldens, die dazu führte, dass von verschiedenen Seiten der Bedarf einer Neuregelung des Umgangs mit Betriebsunfällen geäußert wurde. In ihrer Begründung der Vorlage zitierte die cisleithanische Regierung den Motivenbericht der deutschen Regierung zur ersten Unfallversicherungsvorlage, der auf die Schwierigkeiten verwies, die Frage des Verschuldens im Fall eines Arbeitsunfalls zu klären:

Dieser schon an sich schwierige Beweis wird nicht selten und gerade bei den durch elementare Kräfte herbeigeführten folgenschwersten Unfällen, wie sie in Bergwerken, in Anlagen mit Dampfkesseln und in Fabriken zur Herstellung von Explosivstoffen vorkommen, dadurch unmöglich gemacht, dass der Zustand der Betriebsstätte und der Betriebseinrichtungen, auf dessen Feststellung es für den Schuldbeweis meistens ankommt, durch den Unfall selbst bis zur Unkenntlichkeit verändert ist, und dass diejenigen Personen, durch deren Zeugnis häufig allein ein Verschulden nachgewiesen werden könnte, durch den Unfall selbst getötet oder verletzt und im letzteren Fall, auch wenn sie nicht, was die Regel ist, selbst Partei sind, durch die Katastrophe in einen Zustand versetzt sind, der sie zur Ablegung eines Zeugnisses unfähig macht. (75 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 50)

Hinzu kam, dass sich an der Frage des Verschuldens häufig Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern entzündeten. Es sei, so der cisleithanische Motivenbericht mit Blick auf das deutsche Haftpflichtgesetz weiter, „die Lage des einzelnen Arbeiters, welcher einen Entschädigungsanspruch gegen seinen Arbeitgeber im Wege des Processes verfolgen muss, angesichts seines Vermögens- und Bildungsstandes, sowie seiner socialen Stellung in der Regel eine ungünstige“ (75 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 50). Deutschen Statistiken zufolge wurden vor Gericht nur in etwa 12 Prozent der Fälle

die von Arbeitern eingeklagten Ersatzansprüche anerkannt, während in den übrigen Fällen der Kläger, also der Verletzte, leer ausging.

Aus diesen Erfahrungen mit dem deutschen Haftpflichtgesetz zog die cisleithanische Regierung die Schlussfolgerung, dass nur eine Entkoppelung von Entschädigungsanspruch und Schuldfrage eine geeignete Lösung darstellte, um soziale Konflikte zu verringern. Der Unfall musste dabei selbst zum leistungsauslösenden Tatbestand werden. Nach Ansicht der Regierung war „jede Regelung, welche den Anspruch des Arbeiters von einem wirklichen oder fingierten Verschulden des Unternehmers abhängig macht, (...) mit der Gefahr verbunden, dass über das Vorhandensein dieses Verschuldens in jedem einzelnen Falle der Anwendung Zweifel entstehen“ (75 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 52).

Resultierte die Unfallversicherung somit aus dem Bestreben, die Bestimmungen zur Haftpflicht zu ersetzen, so sollte die wirksame Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen bei Arbeitsunfällen zugleich eine Alternative zur Armenfürsorge der Gemeinden bereitstellen. Aufgrund der Tatsache, dass Arbeiter bei Unfällen nur selten Ausgleichszahlen erhielten, waren sie bei Erwerbsunfähigkeit infolge eines Arbeitsunfalls in vielen Fällen auf die Armenunterstützung der Gemeinden angewiesen. Mit einer beitragsfinanzierten Unfallversicherung verfolgten zeitgenössische Akteure das Ziel, die Gemeinden finanziell zu entlasten. Der liberale Abgeordnete Menger formulierte dies im Parlament folgendermaßen:

Das Unfallversicherungsgesetz bedeutet eine große Änderung in Bezug darauf, wer die Last der Versorgung gewisser verunglückter Arbeiter zu tragen hat. Ursprünglich trug diese Last die Zunft, dann in sehr weitem anerkanntem Maße die von der Kirche geleitete Wohlthätigkeit, in neuerer Zeit ist insbesondere die Armenpflicht der Gemeinden von praktischer Wichtigkeit. Nun findet man es aber peinlich, den verunglückten Invaliden der Industrie oder Landwirtschaft auf die Wohlthätigkeit und Armenpflege bei den Gemeinden hinzuweisen, es entspricht auch dem sozialen Bewusstsein, wenn ich so sagen darf, des modernen Menschen, dass in solchen Fällen in anderer Weise vorgesorgt werde. (Menger, StP AH 28.05.1886, S. 2659)

Um zu verhindern, dass Empfänger von Leistungen der Unfallversicherung weiterhin auf die Unterstützung der Gemeinden angewiesen waren, gewährte die Unfallversicherung nicht wie im privaten Versicherungswesen üblich eine einmalige Kapitalabfindung, sondern regelmäßige Rentenzahlungen. Die Umwandlung in eine einmalige Abfindung war nur mit Zustimmung der für

die Armenversorgung zuständigen Gemeinde möglich (§ 41 UVG). Ansonsten könne, so die Begründung der Regierung, „der Zweck des Unfallversicherungsgesetzes nicht mit Sicherheit erreicht werden (...), da nicht die mindeste Garantie dafür geboten ist, dass nicht zahlreiche Versicherte nach Verlust oder Aufzehrung des ihnen zugekommenen Capitalsbetrages später doch der Armenpflege oder dem Elend anheimfallen“ (75 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 56).

Krankheit zwischen privater und staatlicher Zuständigkeit

Während der Arbeitsunfall erst im Zuge der Veränderungen durch die industrielle Revolution in den Begrifflichkeiten von *Risiko* und *Versicherung* definiert wurde, hatten private Zusammenschlüsse zur gegenseitigen Absicherung im Krankheitsfall eine lange Tradition. Bereits die Zünfte als „Selbsthilfeorganisation des Handwerks“ (Haupt 2002: 23) gewährten ihren Mitgliedern in Notlagen wie Krankheit oder Arbeitslosigkeit Unterstützung und sorgten im Todesfall für Witwen und Waisen.

Die soziale Absicherung durch die Zünfte lässt sich in einigen Gebieten der Habsburgermonarchie bis ins Mittelalter zurückverfolgen. Die finanziellen Hilfen wurden in der Regel aus allgemeinen Zunftkassen, sogenannten Büchsen oder Laden, getragen, die sich aus Eintrittsgeldern und Strafgebühren, teilweise auch aus ständigen Beiträgen finanzierten. In einigen Fällen unterhielten Zünfte spezielle Krankeladen (vgl. Durdik/Feldbauer 1978: 26f.). Auch wenn die Leistungen stets von den verfügbaren Mitteln abhängig und daher keineswegs verlässlich waren (vgl. Sandgruber 1978: 132f.), breitete sich das Modell innerhalb des Handwerks aus: Als seit dem ausgehenden Mittelalter die Meisterwürde immer schwieriger zu erlangen und daher das Gesellendasein oft nicht mehr nur eine Durchgangsphase war, ließ sich eine Tendenz zur Bildung eigener Gesellenbruderschaften innerhalb der Zünfte beobachten (vgl. Ehmer 2002: 108-112). Aus regelmäßigen Beiträgen errichteten Gesellen eigene Gesellenladen, die beispielsweise der Finanzierung der Krankenfürsorge dienten. Außerhalb des Handwerks entstanden vor allen Dingen im Bergbau, wo bereits früh Formen der nichthäuslichen Lohnarbeit auftraten, Zusammenschlüsse zur gegenseitigen Unterstützung in Notlagen.

Die Gründung von Bruderschaften und die Einrichtung sogenannter „Bruderladen“ zur Versorgung von Bergleuten und deren Angehörigen reicht ebenfalls bis ins Mittelalter zurück (vgl. Durdik/Feldbauer 1978: 27f.).

Im 19. Jahrhundert bildeten sich neue Formen dieser gemeinschaftlichen Absicherung von Krankheit außerhalb der zünftigen Organisation heraus. Zunächst gründeten lohnabhängig Beschäftigte der gleichen Berufsgruppe in kleineren Betrieben eigene Unterstützungskassen. 1803 entstand in Linz die erste Unterstützungskasse für Buchdrucker (Konrad 1983: 108). 1842 errichteten Buchdrucker- und Schriftsetzergehilfen in Wien einen Unterstützungsverein, der über die einzelnen Arbeitsstätten hinweg die gesamte Wiener Gehilfenschaft einer Branche zusammenfasste (Durdik/Feldbauer 1978: 29).

Auch die außerhalb des Zunftverbandes stehenden Fabrikarbeiter übernahmen das Modell. Sie errichteten Unterstützungskassen innerhalb der industriellen Großbetriebe, aus denen sich nach der Liberalisierung des Vereinsrechts 1867 die Fachvereine der Gewerkschaften und schließlich in den 1890er-Jahren die reichsweite Gewerkschaftsorganisation entwickelte. Neben den nach Berufsgruppen gegliederten gewerkschaftlichen Vereinen entstanden berufsübergreifende Unterstützungskassen, die meist der sozialdemokratischen Bewegung nahe standen. Federführend war dabei die vom Wiener Arbeiterbildungsverein im Mai 1868 ins Leben gerufene Allgemeine Kranken- und Invaliden-Unterstützungskasse.

Während Regierung und Behörden den Unterstützungskassen der Arbeiter skeptisch gegenüberstanden, wurden die neuen Sicherungsformen in Handwerk und Bergbau gesetzlich gefördert. Das Berggesetz aus dem Jahr 1854 stellte nicht nur die Bruderladen auf eine rechtliche Grundlage, sondern verpflichtete Bergwerksbesitzer gleichzeitig, eigene Bruderladen zu errichten oder bestehenden Bruderladen beizutreten. Weniger Jahre später traf die Gewerbeordnung Bestimmungen über die Absicherung der Beschäftigten des Handwerks (vgl. Menzel 1893: 18f.). Den neu einzurichtenden Gewerbe-genossenschaften, welche die genossenschaftliche Struktur des Kleingewerbes nach der Auflösung der Zünfte fortführen sollten, wurde die Gründung von Kranken- und Unterstützungskassen übertragen. Des Weiteren verpflichtete die Gewerbeordnung alle größeren oder mit einer besonderen Gefahr verbundenen Fabrikbetriebe zum Aufbau von Unterstützungskassen. Diese auf die Gewerbeordnung des Jahres 1859 zurückgehenden Vorschriften über gewerbliche Unterstützungskassen wurden durch die Gewerbeordnungsnovellen aus den Jahren 1883 und 1885 konkretisiert.

Das Krankenversicherungsgesetz aus dem Jahr 1888 baute auf dieser Tradition der gemeinschaftlichen Absicherung von Krankheit und den ersten Versuchen, Institutionen der Krankenversicherung staatlich zu reglementieren, auf. Mit Blick auf diese Vorläufer begründeten Regierung und Gesetzgeber einen weitergehenden staatlichen Interventionsbedarf. Der Gewerbeausschuss zitierte in seinem Bericht Angaben des Handelsministeriums aus dem Jahr 1879, denen zufolge auf dem Gebiet der Habsburgermonarchie insgesamt lediglich 860 Unterstützungskassen existierten (185 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 1). Dabei war insbesondere die Entwicklung der Genossenschaftskassen hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Obwohl Genossenschaften nach der Gewerbeordnungsnovelle von 1883 zur Einrichtung von Kassen verpflichtet waren, waren dieser Pflicht zu Beginn des Jahres 1886 nur 188 von insgesamt 3810 Genossenschaften nachgekommen (S. 6).

Eine staatliche Förderung freier Hilfskassen, die in Ländern mit einer ausgeprägten liberalen Tradition und einem entwickelten privaten Hilfskassenwesen häufig als funktionales Äquivalent einer staatlichen Krankenversicherung angesehen wurde (vgl. dazu die Tabelle in Alber 1982: 28), galt in der Habsburgermonarchie ebenso wenig als tragfähige Alternative. Diese Ansicht teilten selbst die Liberalen, die im Allgemeinen den Unterstützungskassen der Arbeiterschaft wohlwollend gegenüberstanden. Als ihr Wortführer sprach sich der Abgeordnete Baernreither, der als Kenner der englischen *friendly societies* galt, für eine staatliche Pflichtversicherung aus:

Es ist zwar richtig, dass in allen Ländern – und Ihnen allen schwebt wohl das Beispiel Englands vor – die Arbeiterversicherung in einem großen Umfange bloß auf Freiwilligkeit gegründet ist. Aber in einem Staate, wo eben die individuellen Impulse schwächer sind, ist es nothwendig, dass in solche Lücken der öffentlichen Verwaltung der Staat mit seiner Autorität und mit seiner Zwangsgewalt eintritt. (StP AH 20.05.1886, S. 2505)

Anders als die Unfallversicherung zielte die Krankenversicherung jedoch nicht auf eine Substitution der bisherigen Sicherungsformen. Vielmehr folgten Regierung und Parlament der Leitlinie, die bestehenden Kassen zu erhalten und in einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen zu überführen. Sofern sie gewissen Anforderungen genühten, erkannte das Krankenversicherungsgesetz Betriebs- und Genossenschaftskassen sowie die auf der Grundlage der Vereinsgesetzgebung errichteten freien Unterstützungskassen der Arbeiterschaft ebenso wie die Bruderladen des Bergbaus als Träger der Krankenversicherung an. Im Gegenzug unterlagen diese Kassen staatlichen Aufsichts-

und Kontrollbefugnissen. Mit den Bezirkskassen wurde zusätzlich ein neuer Typ von Krankenkassen geschaffen, der als „Ergänzungsmechanismus“ für alle Versicherungspflichtigen fungieren sollte, die nicht bei einer anderen Kasse versichert waren. Es ging somit darum,

alle bestehenden Organismen, welche sich mit der Krankenversicherung der Arbeiter beschäftigen, zusammenzufassen, ihnen an die Seite ein öffentliches Institut, das heißt ein Institut, welches unter besonderer Aufsicht steht, ich meine die Bezirkskassen, anzufügen, und alle zusammen nach gewissen gemeinsamen Grundsätzen in ein großes System obligatorischer Arbeiterkrankenversicherung zusammenzufassen. (Baernreither, StP AH 08.02.1887, S. 4089)

Aus dieser Konstellation ergaben sich gegenüber der Unfallversicherung neue Konfliktlinien und neue Interessengruppen. So traten bereits in der Konstitutionsphase staatlicher Sozialpolitik die Versicherungsträger als eigene Interessengruppe auf (vgl. Kap. 4.2.6).

Invalidität und Alter als sozialpolitische Handlungsfelder

Auch wenn sich die staatliche Bearbeitung sozialer Probleme zunächst auf Unfall und Krankheit beschränkte, waren Alter und Invalidität bereits in den 1880er-Jahren im Grundsatz als sozialpolitische Handlungsfelder anerkannt. Nach Auffassung des Gewerbeausschusses bildeten Unfall- und Krankenversicherung lediglich den „Ausgangspunkt der künftighin anzustrebenden Alters- und Invaliden-, dann der Witwen- und Waisenversicherung der Arbeiter“ (185 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 1). In den folgenden Jahren stellten Abgeordnete verschiedener politischer Richtungen im Parlament Anträge auf die Einführung einer Altersversicherung (vgl. Brügel 1919: 172-176). Nach der Jahrhundertwende wurde die Alterssicherung zum bestimmenden sozialpolitischen Projekt.

Die Bemühungen um den Ausbau der Sozialversicherungen zielten dabei vorrangig auf die Absicherung der Erwerbsunfähigkeit (vgl. Ehmer 1990: 78f.). Während Unfall- und Krankenversicherung materielle Sicherung in „zufällig eintretenden Fällen der Erwerbsunfähigkeit“ boten, sollte nun für

die „infolge der schwindenden Kräfte früher oder später allgemein eintretende Erwerbsunfähigkeit“ vorgesorgt werden.⁶⁹ Diese Zielrichtung verfolgte auch die deutsche Altersversicherung, die den zentralen Referenzpunkt des cisleithanischen Alterssicherungsdiskurses bot. In Deutschland hatte man während der Beratung der Regierungsvorlage den Titel des zukünftigen Gesetzes geändert. Seither wurde nicht mehr über eine „Alters- und Invaliditätsversicherung“, sondern über eine „Invaliditäts- und Altersversicherung“ verhandelt (Reidegeld 2006: 216). Nach einer Novellierung des Gesetzes hieß dieses schließlich seit 1899 offiziell nur noch „Invalidenversicherungsgesetz“.

Das Pensionsversicherungsgesetz für Angestellte aus dem Jahr 1906 sah demgemäß Altersbezüge als einen Spezialfall der Erwerbsunfähigkeitsrenten an. Durch die Mitgliedschaft in der Pensionsversicherung erwarben Angestellte, die infolge eines körperlichen oder geistigen Gebrechens ihren bisherigen Berufspflichten nicht mehr nachkommen konnten, nach einer Wartezeit von 120 Beitragsmonaten Anspruch auf eine Invaliditätsrente (§§ 7ff. PVG-A). Die Erwerbsunfähigkeit war dazu durch ein ärztliches Attest nachzuweisen (§ 74 PVG-A). Nach 480 Beitragsmonaten wurde „Invaliditätsrente als Ruhegenuß auch ohne Nachweis der eingetretenen Erwerbsunfähigkeit“ im Form einer Altersrente gezahlt (§ 11 PVG-A).

Während die in den Jahren 1908 und 1911 vorgelegten Entwürfe zur Sozialversicherung dieses Prinzip in Bezug auf die unselbstständig Erwerbstätigen fortschrieben, lag der Absicherung der Selbstständigen eine weitergehende Definition eines arbeitsfreien Alters als sozialstaatlich abzusichernder Lebensphase zugrunde. Die Pläne einer Alterssicherung für Selbstständige deuten bereits auf das Bild des Ruhestands als einer „von Arbeit entlasteten Lebensphase vor der Hochaltrigkeit“ (Ehmer 2009: 210) hin, das sich im weiteren Verlauf des 20. Jahrhundert durchsetzte. Der Motivenbericht der Regierung Beck verdeutlichte die Unterschiede zwischen den beiden Kategorien von Erwerbstätigen:

Bei der Arbeiterschaft steht die Versicherung für den Invaliditätsfall im Vordergrund. Der Arbeiter, der auf das Lohneinkommen allein angewiesen ist, nützt seine Arbeitskraft allmählich ab und sieht infolgedessen auch schon in den meisten Fällen vorzeitig sein Einkommen soweit schwinden, daß er eine Versorgung in Anspruch nehmen muß. Die

⁶⁹ Bericht des Gewerbeausschusses über den Antrag des Abgeordneten Prade und Genossen, auf Erlassung eines Gesetzes, betreffend die Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter (563 der Beilagen StP AH, 11. Session, S. 1).

Versicherung auf Altersrente ist für ihn zumeist illusorisch, da er das Alter, in dem eine solche zugebilligt werden kann, in der Regel nicht als Aktiver erreicht. (...) Anders steht die Sache hinsichtlich der *s e l b s t ä n d i g e r w e r b e n d e n P e r s o n e n*. Das Verlangen dieser Kreise ist, und zwar anscheinend mit Recht, in erster Linie auf eine *V e r s o r g u n g i m A l t e r* gerichtet. Der Gewerbsmann oder Landwirt, der die Vollkraft seines Lebens dem Betriebe seines Geschäftes, der Bebauung seines Grundstückes widmet, will die Aussicht haben, sich bei Erreichung eines bestimmten Lebensalters zur Ruhe setzen zu können, ohne auf die Unterstützung seiner Angehörigen angewiesen zu sein oder der Armenfürsorge zur Last zu fallen. (1160 der Beilagen StP AH, 18. Session, S. 192; Hervorhebung i.O.)

Auch in der Debatte um die Alterssicherung stellten bestehende Institutionen der Absicherungen einen zentralen Referenzpunkt dar. So verfügte etwa ein Teil der Angestellten über Ansprüche aus betrieblichen Pensionsfonds. Erhebungen im Vorfeld der Angestellten-Pensionsversicherung ergaben, dass gut 30 Prozent der befragten Angestellten Mitglied einer betrieblichen Versorgungskasse war. Dennoch ließ, so die Begründung der Regierung, die „Unzulänglichkeit der bisherigen Versorgung sowohl nach der quantitativen, wie auch nach der qualitativen Seite (...) den Zwang zur Versicherung unabweisklich erscheinen“ (874 der Beilagen StP AH, 17. Session, S. 30). Arbeiter hingegen besaßen kaum Möglichkeiten der privaten Alterssicherung. Da diese aufgrund der langen Zeiträume schwierig zu bearbeiten war, spielten private Unterstützungskassen ebenso wie in anderen Ländern lediglich eine untergeordnete Rolle (vgl. Ehmer 1990: 62f.).

Da kaum Alternativen zur Verfügung standen, waren Arbeiter bei altersbedingter Arbeitsunfähigkeit auf familiäre Netzwerke oder die Armenunterstützung der Gemeinden angewiesen. Diese „zum größten Theile zu ersetzen, beziehungsweise eine solche überhaupt erst zu schaffen“ (Bericht des Gewerbeausschusses über den Antrag des Abgeordneten Prade ..., 563 der Beilagen StP AH, 11. Session, S. 2), war ein Anliegen politischer Eliten. Auch Städte und Gemeinden setzten sich aus diesem Grund für eine staatliche Rentenversicherung ein. Nach einer Reform der Heimatgesetzgebung, welche die Anspruchsgrundlage für den Bezug kommunaler Fürsorgeleistungen vereinfachte, forderten insbesondere größere Städte den zügigen Ausbau der Sozialversicherungen. Der dritte österreichische Städtetag der Städte mit eigenem Statut richtete im Februar 1901 die Aufforderung an die Regierung, „ehestens an die Einführung einer staatlichen Alters-, Invaliditäts-, Witwen- und Waisenversicherung zu schreiten“ (Soziale Rundschau, 2 (1901), Bd. 1, S. 572).

5.1.2 Die räumliche Dimension sozialer Probleme

Die Argumentationsmuster politischer Akteure lassen erkennen, dass der Bedarf an einer öffentlichen Intervention im Bereich des Sozialen in erster Linie mit Bezug auf die Vorläufer staatlicher Sozialversicherungen – private und gewerbliche Unterstützungskassen und die Armenunterstützung der Gemeinden – begründet wurde. Der Verweis auf die bisherigen Instanzen der Gewährleistung sozialer Sicherung zeichnete unter den veränderten politischen Rahmenbedingungen die Wahl des Lösungsraums vor.

Armenfürsorge und Heimatrecht

Die Armenunterstützung der Gemeinden war die früheste Form öffentlichen Handelns im Bereich des Sozialen. Das Armenwesen war in der Habsburgermonarchie überwiegend Sache der Gemeinden. Zwar gab die gesamtstaatliche Gesetzgebung den Rahmen vor, den die Landesgesetzgebung konkretisierte, doch oblag die Ausführung Städten und Gemeinden (vgl. v. Call 1909: 46f.). Sofern keine Angehörigen, Armen- und Wohltätigkeitsanstalten oder Stiftungen für den Unterhalt aufkommen konnten, waren Städte und Gemeinden dafür verantwortlich, Bedürftigen Nahrung, Kleidung, Unterkunft und Erziehung bereitzustellen und die Verpflegungskosten im Krankheitsfall zu tragen (vgl. Mischler 1900). Lediglich spezielle Einrichtungen wie Waisen- oder Krankenhäuser wurden von den Ländern unterhalten.

Städte und Gemeinden waren daher auch im 19. Jahrhundert der Ort, an dem ein Großteil der sozialen Fürsorge geleistet wurde. Das Armenwesen folgte dabei dem Grundsatz, dass jede Gemeinde für die Versorgung ihrer eigenen Armen zuständig war. Der Anspruch auf Armenfürsorge war eine rechtliche Folge des Heimatrechts (Menzel 1893: 13), das heißt der Zugang zur Armenfürsorge war an den Besitz des Heimatrechts als Ausdruck der Gemeindezugehörigkeit gebunden.

Aus diesem Grund kam der Ausgestaltung des Heimatrechts eine entscheidende Bedeutung für Fragen der Armenfürsorge zu. Den Bestimmungen des Reichsheimatgesetzes⁷⁰ aus dem Jahr 1863 zufolge wurde das Heimat-

70 Gesetz vom 3. December 1863, betreffend die Regelung der Heimatverhältnisse (RGBl 105/1863).

recht durch Geburt und durch Eheschließung begründet. Jeder österreichische Staatsbürger besaß zunächst das Heimatrecht in der Gemeinde, in der er geboren war. Frauen erhielten bei der Eheschließung das Heimatrecht in der Gemeinde ihres Mannes anstelle ihres ursprünglichen Heimatrechts. Das Gesetz aus dem Jahr 1863 sah lediglich beschränkte Möglichkeiten eines selbstständigen Erwerbs des Heimatrechts vor. Dies war nur durch die Erlangung eines öffentlichen Amtes oder durch die ausdrückliche Aufnahme in den Heimatverband durch die Gemeinde selbst möglich.

Wie die Regierung im Motivenbericht zu einer Novelle des Heimatgesetzes anführte, machten die Gemeinden „wie die Erfahrung darthut, von diesem ihnen überlassenen wichtigen Rechte keinen den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechenden Gebrauch“ (Motivebericht zur Novelle des Heimatgesetzes, 969 der Beilagen StP AH, 11. Session, S. 5; vgl. auch S. 10f.). In der Praxis blieb die Aufnahme in den Heimatverband häufig vermögenden Personen vorbehalten. Auf diese Weise sicherten sich Gemeinden gegen den mit dem Heimatrecht verbundenen Zugang zu Unterstützungsleistungen ab (v. Call 1909: 55). Erst eine Reform der Heimatgesetzgebung vom Dezember 1896, die zum 1. Januar 1901 in Kraft trat, erleichterte den selbstständigen Erwerb des Heimatrechts. Die Novelle führte das früher übliche Prinzip der „Ersitzung“ wieder ein: Österreichische Staatsbürger, die nach Vollendung ihres 24. Lebensjahrs über zehn Jahre hinweg ununterbrochen und ohne Inanspruchnahme der Armenversorgung in einer Gemeinde gelebt hatten, erhielten nun einen Anspruch auf Verleihung des Heimatrechts.⁷¹ Dieser vereinfachte Zugang zum Heimatrecht und darüber zu den Leistungen der Armenfürsorge veranlasste insbesondere größere Städte, sich für eine staatliche Alterssicherung einzusetzen (vgl. S. 155), da sie einen Anstieg der Anspruchsberechtigten befürchteten.

Arbeit und Migration waren bereits im vorindustriellen Europa eng miteinander verbunden. Schon mittelalterliche Städte waren von Zuwanderungen geprägt, und in ländlichen Regionen ließen sich in der Frühen Neuzeit bedeutende saisonale Wanderungsbewegungen beobachten (Hahn 2011). Im deutschsprachigen Raum etablierte sich seit dem späten Mittelalter die Gesellenwanderung als eine „mehrjährige Phase permanenter Mobilitätsbereitschaft und tatsächlicher Mobilität“ (Ehmer 2011: 100). In der zweiten

71 Vgl. § 2 des Gesetzes vom 5. December 1896, wodurch einige Bestimmungen des Gesetzes vom 3. December 1863, betreffend die Regelung der Heimatverhältnisse, abgeändert werden (RGBl 222/1896).

Hälfte des 19. Jahrhunderts führte die Zunahme industrieller Großbetriebe schließlich zu Binnenwanderungsprozessen in die entstehenden Industriezentren.

Aufgrund des restriktiv ausgestalteten Heimatrechts führte der Zuzug in Industriezentren dazu, dass immer weniger Menschen an ihrem aktuellen Aufenthaltsort heimatberechtigt waren und damit Zugang zur Armenfürsorge hatten. Den amtlichen Volkszählungen zufolge, die der Bericht des Verwaltungsausschusses über die Regierungsvorlage zur Reform der Heimatgesetzgebung zitierte, waren 1869 im gesamten cisleithanischen Staatsgebiet 79 Prozent der ortsanwesenden einheimischen Bevölkerung Gemeindeangehörige. 1880 war dieser Wert auf 70 Prozent, 1890 bereits auf 64 Prozent gesunken. Dementsprechend stellte der Verwaltungsausschuss anlässlich der Pläne für eine Änderung der Heimatgesetzgebung fest, „dass die Anzahl der ‚fremden‘ oder nicht heimatberechtigten unter den ortsanwesenden Personen immer mehr zunimmt. Mehr als ein Drittel der ortsanwesenden Bevölkerung weilt nicht mehr in der Heimatgemeinde, ist also vom Standpunkte des Heimatrechtes aus gemeindefremd geworden“ (1300 der Beilagen StP AH, 11. Session, S. 3). In einigen Gebieten der Monarchie lag die Migrationsrate noch deutlich höher. In Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark sowie in Triest und angrenzenden Regionen war 1890 weniger als die Hälfte der ortsanwesenden Bevölkerung heimatberechtigt. Auch in Salzburg, Kärnten, Böhmen und Schlesien besaß nur wenig mehr als die Hälfte der anwesenden Bevölkerung das Heimatrecht (vgl. Tab. 9).

Noch deutlicher trat das Auseinanderfallen von Aufenthaltsort und Heimatrecht zutage, wenn man die kleinere geographische Einheit der politischen Bezirke als Analyseeinheit heranzog (Rauchberg 1895: 158). In fast einem Drittel der 359 autonomen Städte und Bezirkshauptmannschaften der cisleithanischen Reichshälfte war weniger als die Hälfte der anwesenden Bevölkerung heimatberechtigt. Der Verwaltungsausschuss hob einige besonders markante Beispiele hervor. Demzufolge gab es 1890 in Linz 15.000 Einheimische und 33.000 Fremde, in Wien 476.418 Einheimische und 888.130 Fremde und in Prag 42.934 Einheimische und 132.897 Fremde. Am höchsten war der Anteil der Ortsfremden in einigen Gebieten um Prag: In der Bezirkshauptmannschaft Königliche Weinberge (*Královské Vinohrady*) gab es 583 Einheimische und 33.948 Fremde und in Žižkov 387 Einheimische und 40.849 Fremde (1300 der Beilagen StP AH, 11. Session, S. 4).

Tabelle 9: Heimatberechtigte in Aufenthaltsgemeinden nach Kronländern 1869, 1880 und 1890 (in % der ortsanwesenden Bevölkerung)

Land	1869	1880	1890
Niederösterreich	54,7	42,1	41,5
Oberösterreich	66,4	56,5	49,1
Salzburg	67,7	56,5	50,3
Steiermark	70,7	56,4	46,7
Kärnten	72,4	61,2	54,4
Krain	89,6	83,0	78,0
Triest und Gebiet	85,1 ^a	46,9	45,6
Görz und Gradiska		84,6	80,0
Istrien		85,7	82,9
Tirol	82,6 ^a	75,9	71,1
Vorarlberg		76,0	67,2
Böhmen	72,4	59,6	51,8
Mähren	80,0	69,0	61,5
Schlesien	75,2	63,8	57,4
Galizien	92,7	89,5	83,8
Bukowina	89,4	89,0	83,7
Dalmatien	95,8	94,2	93,2
im Ganzen	78,7	69,7	63,9

a) Die Volkszählung von 1869 erfasste Tirol und Vorarlberg ebenso wie das Küstenland gemeinsam.

Eigene Darstellung nach dem Bericht des Verwaltungsausschusses über die Regierungsvorlage zur Änderung der Heimatgesetzgebung (1300 der Beilagen StP AH, 11. Session, S. 3) sowie nach Rauchberg 1895: 157.

Aufgrund dieser Diskrepanz zwischen Heimat- und Wohnort hatten immer weniger Menschen an ihrem Wohnort Zugang zu Leistungen der sozialen Fürsorge. Damit war ein immer größerer Anteil der Bevölkerung im Fall von Verarmung von Abschiebung bedroht (vgl. dazu Komlosy 2004: 110). In regelmäßiger stattfindenden „Schüben“ wurden Bedürftige in ihre meist ländlichen Heimatgemeinden zurückgeschickt. Die Gemeinden waren häufig von der großen Zahl der Bedürftigen überfordert, so dass im 19. Jahrhundert in den Landgemeinden teilweise der Bettel wieder auflebte (Bruckmüller 1978: 39).

Die Folgen der Schübe für die Betroffenen kamen auch in den parlamentarischen Beratungen der Unfallversicherungsvorlage zur Sprache. Der vor der Gründung der christlichsozialen Partei noch den Wiener Demokraten angehörende Abgeordnete Karl Lueger zeichnete in den Verhandlungen des Unfallversicherungsgesetzes ein Bild der Auswirkungen für die Betroffenen:

Nehmen Sie nun an, es komme jemand in früher Jugend aus irgend einem Provinzdorfe nach Wien, er erlernt hier ein Handwerk, er wird ein tüchtiger, braver Arbeiter, gründet eine Familie und lebt glücklich und zufrieden. (...) Dann tritt der Tod in die Familie und rafft den Ernährer weg. Der hinterlassene Sparpfennig wird von der Witwe und den Kindern aufgezehrt, dann tritt die Noth heran und sie sind genöthigt an die Armenversorgung zu appelliren. Dieser Appell, meine Herren, hat zur Folge, dass die Witwe mit ihren Kindern mittels Schubes in die Heimatgemeinde ihres verstorbenen Mannes befördert wird. (*Hört! Hört! links.*) Sie kommt dort in eine fremde Gemeinde, zu fremden Leuten, die oft eine fremde Sprache sprechen, sie kommt zu Leuten, die selber arm sind und kaum die Nothdurft ihres Lebens fristen können und die Folge ist, dass das Weib verkommt, dass die Kinder Bettler, Vagabunden oder vielleicht Verbrecher werden und dass das Glück einer ganzen Familie vernichtet ist. (*Bravo! Bravo! auf der äußersten Linken.*) (StP ÄH 21.05.1886, S. 2533f.)

Unter den Bedingungen einer restriktiv ausgestalteten Heimatgesetzgebung führte räumliche Mobilität – das heißt die Tatsache, dass „die Menschen sich *von Ort zu Ort bewegen*“ (Simmel 1923: 487; Hervorhebung i.O.) dazu, dass die *lokale Bindung* der Armenfürsorge wahrnehmbar wurde. Die Bindung sozialer Fürsorge an den Besitz des Heimatrechts als Ausdruck der lokalen Zugehörigkeit wurde als Problem erkannt. Die Diskrepanz zwischen den politischen Veränderungen in der Ausgestaltung des Heimatrechts und der Mobilität industrieller Arbeiter rückte die *räumliche Dimension sozialer Probleme* in den Vordergrund.

Dies hatte Einfluss auf die Bestimmung möglicher Lösungen: Diese wurden jenseits der auf lokaler Zugehörigkeit beruhenden Armenfürsorge gesucht. Ein Plädoyer des christlich-konservativen Abgeordneten Liechtenstein für die Unfallversicherung brachte dies zum Ausdruck:

Dieses System der Gemeinde-Armenversorgung war nur insolange vollständig berechtigt und logisch begründet, als einerseits die industrielle und die agricole Arbeit das gemeinsame Merkmal einer manuellen Verrichtung hatten und als andererseits die Bevölkerung im großen und ganzen dort arbeitete, wo sie geboren worden war und dort starb, wo sie gearbeitet hatte. (*Sehr richtig!*) Sobald aber, meine Herren, die Sesshaftigkeit der Bevölkerung durch das Einströmen der ländlichen Arbeiter in die Fabriken der

Städte den ersten Stoß erlitten hatte und durch die Erfindungen der Maschinenteknik die frühere Uniformität der Arbeit einer bedeutenden Differenzierung hatte platzmachen müssen, musste die Armengesetzgebung mit der Heimatgemeinde als Grundlage allmählich immer größere Lücken und Schäden aufweisen und schließlich zu einer unbewohnbaren Ruine werden. (Lichtenstein, StP AH 27.05.1886, S. 2614)

Gewerbliche Unterstützungskassen und die Freizügigkeit der Arbeiter

Auch die Bezugnahme auf gewerbliche Unterstützungskassen als Vorläufer einer staatlichen Krankenversicherung war von der Erfahrung räumlicher Mobilität und der damit einhergehenden Überschreitung der Grenzen des Lokalen geprägt. Auch in diesem Zusammenhang ist der Wandel dieser Institutionen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entscheidend. Während sich die Unterstützungskassen des Handwerks an den Erfordernissen wandernder Gesellen orientiert hatten, waren die nach der Einführung der Gewerbefreiheit 1859 geschaffenen gewerblichen Unterstützungskassen den Anforderungen einer mobilen Arbeiterschaft weitaus weniger gewachsen. Die Mitgliedschaft in gewerblichen Unterstützungskassen beruhte auf der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Beruf oder Betrieb. Diese Kriterien verloren jedoch mit den gesellschaftlichen Veränderungen im Zuge der Industrialisierung an Relevanz.

Trotz vielfältiger Formen vorindustrieller Arbeitsmigration wurde Arbeitsmobilität von zeitgenössischen Akteuren als ein entscheidendes Element des gesellschaftlichen Wandels zur industriellen Gesellschaft verstanden. So kamen in der Vorbereitung des Krankenversicherungsgesetzes Binnenwanderungsprozesse von ländlichen Gebieten in die Industriezentren des Landes zur Sprache. Gerade dadurch, so führte der Abgeordnete Baernreither aus, unterscheidet sich der industrielle vom landwirtschaftlichen Arbeiter, dass er die Bindung an seinen Geburtsort verloren habe, „das heißt, er lebt nicht mehr da, wo er aufgewachsen ist, sondern gewöhnlich ist er schon in jungen Jahren ausgewandert und hat wo anders Arbeit gefunden“ (StP AH 15.02.1887, S. 4193). Eine staatliche Krankenversicherung musste nicht nur auf die bereits stattgefundenen Wanderungsbewegungen reagieren, sie musste darüber hinaus, so die Forderung zeitgenössischer Akteure, eine permanente Mobilität der Arbeiter ermöglichen. Dahinter stand die Auffassung, dass nur eine stetige Mobilitätsbereitschaft der Arbeiterschaft eine dauerhafte Beschäftigung sichern könne:

Es hängt dies mit den heutigen Produktionsverhältnissen sehr enge zusammen, denn einmal ist es die immer fortschreitende Arbeitsteilung, welche den Arbeiter einseitig macht, und zweitens sind es die immer wiederkehrenden Produktionsstockungen, welche diesen einseitig gebildeten Arbeiter in vielen Fällen erwerbslos machen, wenn er nicht die Möglichkeit hat, von der Stelle zu rücken. (Baernreither, StP AH 09.03.1887, S. 4336)

Zeitgenössische Akteure argumentierten, dass die Bestimmungen gewerblicher Unterstützungskassen die Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit behinderten. Das Recht auf Freizügigkeit war in der Dezemberversfassung verankert. Artikel 4 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (RGBl 142/1867) schrieb die Freizügigkeit der Person und des Vermögens innerhalb der cisleithanischen Reichshälfte als Grundrecht fest. Allerdings verloren lohnabhängig Beschäftigte, die Mitglieder einer gewerblichen Unterstützungskasse waren, bei einem Ortswechsel in vielen Fällen ihre bislang erworbenen Ansprüche.

Bereits bei der deutsch-österreichisch-ungarischen Konferenz zur sozialen Frage im November 1872 kam diese Problematik bei einem Austausch der Delegierten über das Kassenwesen zur Sprache. In einer Denkschrift des Vorsitzenden Hermann Wagener findet sich dazu der Hinweis:

Nachdem sodann sowohl preußischerseits als auch von den österreichisch-ungarischen Delegierten eine vollständige Übersicht über die Statistik des Kranken- und Unterstützungswesens in den beiderseitigen Ländern gegeben worden war, wurde die Organisationsfrage dieser Kassen zur Erörterung gezogen, namentlich wie dem Übelstande abzuhelpfen, daß ein fortziehender Arbeiter seine schon gezahlten Beiträge wiederum verliere. (In: Tennstedt/Winter 1994: 399)

In den 1970er-Jahren wurde dieses Problem in erster Linie im Zusammenhang mit Bruderladen diskutiert, bei denen es sich in der Mehrzahl um Werks- und nicht um Revierbruderladen handelte. Es setzte sich später in ähnlicher Weise bei Betriebs- und Genossenschaftskassen fort. Diese waren ebenfalls meist auf eine bestimmte, lokal gebundene Arbeitsstätte bezogen. Bei Orts- und Berufswechsel verloren die Beschäftigten daher häufig den Anspruch auf Leistungen. Dies würde, so die Vermutung der Akteure, die Mobilitätsbereitschaft der Arbeiterschaft negativ beeinflussen. Erneut war es der liberale Abgeordnete Baernreither, der dies während der Beratungen des Krankenversicherungsgesetzes zur Sprache brachte: „Ein Hauptgrund dieser Unbeweglichkeit des Arbeiters ist ein bereits angeführter Umstand, nämlich, dass er einer Kasse angehört, in die er bereits Einzahlungen gemacht hat, und dass

er dieses Vortheiles verlustig geht, wenn er seinen Wohnort verlässt“ (StP AH, 08.02.1887, S. 4093f.).

Waren private und gewerbliche Unterstützungskassen somit ebenso wie die Armenunterstützung der Gemeinden in je eigener Weise örtlich fixiert, so versuchten die Hilfskassen der Arbeiterschaft, die an die zünftischen Traditionen der Unterstützung wandernder Gesellen anknüpften, die Bindung von Unterstützungsansprüchen an die Zugehörigkeit zu einer lokalen Kasse zu überwinden. Arbeiter-Hilfskassen ermöglichten den Versicherten eine Mitnahme von Ansprüchen. Bereits bei ihrem ersten im September 1873 in Wien abgehaltenen Kongress hatten Vertreter der Arbeiter-Kranken- und Invaliden-Unterstützungsvereine ein für sämtliche Verbandsvereine Österreich-Ungarns bindendes Übereinkommen unterzeichnet, „um die Freizügigkeit systematisch zu regeln und den Mitgliedern der Vereinskassen bei Domicilwechseln den Genuss der bisher erworbenen Ansprüche zu sichern“ (Verband der Arbeiter-Kranken- und Unterstützungskassen Österreichs 1898: 1f.). Dieses Abkommen wurde 1876 in den „Verband der Arbeiter-Kranken- und Unterstützungskassen Österreichs“ umgewandelt, dem bei seiner Gründung 16 Kassen mit insgesamt knapp 30.000 Mitgliedern angehörten (Grandl 2004: 87-111). Ende 1884 umfasste der Verband bereits 34 Kassen mit 206 Filialen und Ortsgruppen und insgesamt knapp 90.000 Versicherten (Verband der Arbeiter-Kranken- und Unterstützungskassen Österreichs 1898: 4).

Auch in der Debatte über die gewerblichen Unterstützungskassen nahm somit deren Bindung an einen bestimmten Betrieb bei der Bestimmung des Handlungsbedarfs einen wichtigen Stellenwert ein. Erneut waren es der Wandel der Institutionen sozialer Absicherung in Verbindung mit der Mobilität der Arbeiter, die zeitgenössischen Akteuren die lokale Bindung sozialer Sicherung bewusst machten und damit auf die räumliche Dimension sozialer Probleme verwiesen.

5.1.3 Die Gewährleistung sozialer Rechte im staatlichen Territorium

Die Tatsache, dass die lokale Bindung früherer Sicherungsformen einen wesentlichen Aspekt der Bestimmung des Handlungsbedarfs darstellte, hatte Konsequenzen für die Wahl des Lösungsraums. Eine staatliche Sozialversicherungsgesetzgebung, die eine materielle Sicherung der Arbeiter anstrebte,

um den Organisationen der Arbeiterschaft die Basis zu entziehen, musste sich den veränderten Raumbezügen der Arbeiter anpassen. Ansprüche auf Leistungen der Existenzsicherung durften dazu weder an einen Betrieb noch an die lokale Zugehörigkeit in Form des Heimatrechts gebunden sein.

Im Ergebnis verwies diese Problemstellung auf eine raumbezogene Interventionsstrategie im gesamtstaatlichen Rahmen. Aufbauend auf der Bestimmung der Raumdimension sozialer Probleme erschlossen die ersten Institutionen des Wohlfahrtsstaats das staatliche Territorium als neuen Interventionsraum im Bereich des Sozialen. Die Gesetze zur Unfall- und Krankenversicherung aus den Jahren 1887 und 1888 und zur Pensionsversicherung der Angestellten aus dem Jahr 1906 waren die ersten gesamtstaatlichen Rechtsnormen, die über einzelne Berufsgruppen hinaus eine kollektive Absicherung sozialer Risiken festschrieben. Da alle Versicherungszweige auf Beitragszahlungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern beruhten, übernahm der Staat dabei zunächst keine finanzielle Verantwortung. Er wurde jedoch zum Garanten sozialer Rechte: Die Sozialversicherungsgesetze hatten individuelle Anspruchsrechte auf Leistungen der Existenzsicherung zur Folge, die in letzter Instanz über den Staat gewährleistet wurden.

Was die Durchsetzung sozialer Rechte für den Einzelnen bedeutete, konkretisiert ein Vergleich der Sozialversicherungen mit der Armenfürsorge. Die Armengesetzgebung kannte zwar eine *Pflicht* der Gemeinden zur Unterstützung Bedürftiger, dieser stand jedoch kein subjektives *Recht* eines Bedürftigen auf Unterstützung gegenüber. Die Bestimmungen des Heimatgesetzes gewährten dem Träger des Heimatrechts „das Recht des ungestörten Aufenthaltes“ in einer Gemeinde, aber lediglich einen „Anspruch auf Armenversorgung“ (§ 1 des Heimatgesetzes vom 3. Dezember 1863, RGBl 105/1863). Bedürftige Personen, die im Besitz des Heimatrechts waren, konnten sich daher für eine Versorgung durch die Gemeinde „bewerben“; ein Recht auf Versorgung stand ihnen jedoch nicht zu (Mischler 1905: 324). Die Sozialversicherungsgesetzgebung hingegen operierte mit den Begriffen „Versicherungspflichtiger“ und „Leistungsberechtigter“. Die Versicherten erwarben subjektive Rechte auf Unterstützungsansprüche.

Diese Veränderung ist nicht nur im Rückblick von Bedeutung, sondern spielte auch in den zeitgenössischen Debatten eine wesentliche Rolle. Die qualitativen Unterschiede zwischen Armenfürsorge und Sozialversicherung kamen etwa in den parlamentarischen Beratungen der Unfallversicherungs-

vorlage zur Sprache. Hier merkte der Abgeordnete Pattai an: „Die Armenverpflegung erhält der Betreffende als *W o h l t h a t* auf allgemeine Kosten, als Geschenk; dasjenige was die Unfallversicherung dem Arbeiter zuwendet, soll nicht ein Geschenk sein, es soll ein *R e c h t* sein (StP AH 31.05.1886, S. 2741, Hervorhebung i.O.). Im Zusammenhang mit den Plänen für den Aufbau einer umfassenden Sozialversicherung bekräftigte die Regierung, dass Versicherte „in ihrem Ausmaße und in den Bezugsbedingungen klar umschriebene Rechtsansprüche“ erwerben sollten, die zudem „von den individuellen Vermögensverhältnissen des einzelnen in keiner Weise abhängen“ (1160 der Beilagen StP AH, 18. Session, S. 205).

Die Habsburgermonarchie gehörte zur Gruppe jener Staaten, in denen die Gewährleistung sozialer Rechte über staatliche Sozialpolitik der Verwirklichung politischer Rechte voranging (vgl. dazu Flora/Alber 1981: 70-73). Als mit der Unfall- und Krankenversicherung der späten 1880er-Jahre die ersten staatlich abgesicherten Ansprüche auf materielle Leistungen eingeführt wurden, unterlag die Teilhabe an der politischen Machtausübung noch weitgehenden Beschränkungen. Gerade die Arbeiterschaft war durch das Kurienwahlrecht von der Teilnahme an Wahlen und von der Repräsentation in den Gesetzgebungsorganen ausgeschlossen. Die Festschreibung gesetzlich garantierter Lohnersatzleistungen im Fall von Unfall und Krankheit sollte die fehlenden politischen Rechte teilweise kompensieren. Diese Intention brachte die cisleithanische Regierung bereits anlässlich der Beratungen zur sozialen Frage zwischen Bismarck und von Beust in Bad Gastein zum Ausdruck. In einer im Anschluss verfassten Denkschrift heißt es:

Je schwieriger es erscheinen muß, mit den politischen Forderungen dieser Klassen, mit ihren Ansprüchen auf Massenvertretung in den konstitutionellen Repräsentationskörpern des Staates (...) Kompromisse zu schließen, bei denen die heutigen gesellschaftlichen und politischen Basen des Staates intakt bleiben könnten, destomehr wird das Augenmerk auf die intellektuelle und materielle Hebung des Arbeiterstandes zu richten sein. (Denkschrift der österreichisch-ungarischen Regierung für den Reichskanzler Otto Fürst von Bismarck vom 6. September 1871. (In: Tennstedt/Winter 1994: 210)

Mit der Gewährleistung sozialer Rechte über den Staat veränderten sich die Grenzen dessen, was als „angemessene Sphäre politischen Handelns“ (Eisenstadt 2000: 19) angesehen wurde. Die Verantwortung für die Absicherung von Risiken wurde von der privaten auf die öffentliche Sphäre übertragen. Diese

Verschiebung von Zuständigkeiten ging mit einer zunehmenden Verräumlichung sozialer Sicherung einher. Wie die einleitenden Überlegungen verdeutlicht haben, wiesen soziale Rechte stets einen territorialen Bezug auf. Es ging um die Gewährleistung sozialer Sicherheit innerhalb eines bestimmten Territoriums. In der Regel wurde der Bezugsraum sozialer Rechte dabei von den territorialen Grenzen des Staates markiert. Marshall zufolge war der Staatsbürgerstatus „definitionsgemäß national“ (1992 [1949]: 41) (vgl. Kap. 3.3.1).

Auch in der Habsburgermonarchie bot der von den Staatsgrenzen umschriebene Raum den territorialen Rahmen der Gewährleistung sozialer Sicherheit. Die gesamtstaatlichen Gesetze über die Unfall-, Kranken- und Pensionsversicherung wurden innerhalb des staatlichen Territoriums umgesetzt. Ihr Geltungsbereich erstreckte sich auf das gesamte Staatsgebiet. Versicherte erwarben innerhalb dieses Territoriums einen Anspruch auf Einkommensersatzleistungen bei Unfall, Krankheit und altersbedingter Erwerbsunfähigkeit. Mit der Einführung einer staatlichen Sozialversicherung wurde soziale Sicherung somit im über die staatlichen Grenzen konstituierten Raum verortet.

Aufgrund des spezifischen Charakters der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie waren die Grenzen dieses Raums allerdings vergleichsweise unscharf. Die beiden Reichshälften waren zwar innenpolitisch weitgehend selbstständig, blieben jedoch auch nach dem Ausgleich wirtschaftlich verflochten und über eine gemeinsame Handels-, Zoll- und Verteidigungspolitik auch institutionell miteinander verbunden.

Zudem gab es eine bedeutende Mobilität zwischen den beiden Reichshälften. Schätzungen zufolge besaßen von den 420.000 ausländischen Staatsangehörigen, die um 1890 in Cisleithanien lebten, 229.000 die ungarische Staatsbürgerschaft, die somit vor den Deutschen (gut 103.000 Personen) die größte ausländische Bevölkerungsgruppe bildeten (vgl. Rauchberg 1895: 475). Zur gleichen Zeit wurde die Zahl der in Ungarn lebenden österreichischen Staatsangehörigen mit Ausnahme der Militärangehörigen auf ungefähr 160.000 geschätzt. Ungarn war damit nach dem Deutschen Reich (194.000 österreichische Staatsangehörige) das bedeutendste Migrationsziel österreichischer Staatsangehöriger. Es handelte sich dabei überwiegend um ökonomisch motivierte Migration. Die Daten der zeitgenössischen ungarischen Berufsstatistik zeigen, dass der größte Teil der in Ungarn lebenden österreichischen Staatsangehörigen (40 Prozent) in der Industrie tätig war. Auch die Beschäftigung in Handeln und Verkehr (20 Prozent) sowie im öffentlichen

Dienst und in freien Berufen (14 Prozent) spielte eine Rolle. Der Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen (18 Prozent) lag hingegen deutlich geringer als in der ungarischen Bevölkerung (vgl. Rauchberg 1895: 500-505).⁷²

Doch obwohl räumliche Bezüge in der Habsburgermonarchie häufig über die Grenzen der jeweiligen Reichshälfte hinausreichten, verliefen Entstehung und Entwicklung staatlicher Sozialpolitik in den beiden Reichshälften in getrennten Bahnen. Nach der Verabschiedung der ersten Sozialversicherungsgesetze setzte auch in Ungarn Ende der 1880er-Jahre eine Debatte über die sozialstaatliche Absicherung von Krankheit und Unfall ein. 1891 wurde zunächst eine Krankenversicherung eingeführt. 1907 verabschiedete das Parlament gemeinsam mit einer Neufassung des Krankenversicherungsgesetzes eine Unfallversicherung (vgl. Zimmermann 2011: 90-115).

Da die ungarische Sozialpolitik zeitlich auf die cisleithanische folgte, nahmen zeitgenössische Akteure hinsichtlich der Gesetzgebung stärker auf andere europäische Länder, allen voran Deutschland, Bezug. Doch untermauerten beispielsweise wirtschaftliche Interessenorganisationen in der cisleithanischen Reichshälfte ihr Argument der ökonomischen Kosten von Sozialpolitik (vgl. Kap. 4.3.5) durch einen Vergleich mit Ungarn. Sie forderten eine stärkere Koordinierung der Sozialpolitik in den beiden Reichshälften, um den durch die Kosten für die Sozialversicherung verursachten Wettbewerbsnachteil der cisleithanischen gegenüber der ungarischen Industrie auszugleichen („Gutachten über das Regierungsprogramm ...“ 1906, S. 9; „Gutachten über die Regierungsvorlage ...“, 1909, S. 15). Auch für die Arbeiterschaft war eine Abstimmung zwischen den beiden Reichshälften von Bedeutung. Ungarische Arbeiterkrankenkassen hatten den Versuch unternommen, dem Verband der Arbeiter-Kranken- und Invaliden-Unterstützungsvereine beizutreten. Die ungarische Regierung hatte dies jedoch untersagt, woraufhin die ungarischen Kassen mit dem cisleithanischen Verband in ein Gegenseitigkeitsverhältnis traten. Als dieses mit der Reform der ungarischen Krankenversicherung 1907 aufgelöst werden musste, trafen der cisleithanische Verband und die Budapester Arbeiterkrankenkasse eine neue Vereinbarung. (Vgl. Grandl 2004: 99f.).

Die wirtschaftlichen und institutionellen Verflechtungen im Rahmen der Gesamtmonarchie schlugen sich schließlich in einer ähnlichen Struktur der Sozialversicherungen in den beiden Reichshälften nieder. Die in Ungarn seit

72 Der ungarischen Berufsstatistik zufolge waren weitere 7 Prozent der österreichischen Staatsangehörigen im aktiven Militärdienst tätig (vgl. Rauchberg 1895: 505).

1891 aufgebaute Krankenversicherung orientierte sich hinsichtlich des organisatorischen Aufbaus an der cisleithanischen Gesetzgebung (vgl. Zacher 1899: 106-111). Auch die Einführung einer Krankenversicherung in Bosnien-Herzegowina, das durch das gemeinsame k.u.k-Finanzministerium verwaltet wurde, folgte dem cisleithanischen Modell. Nach Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes zum 1. Januar 1910 waren dort Ende 1911 in 6 Distrikt- und 22 Betriebskassen sowie in der Krankenkasse der bosnisch-herzegowinischen Landesbahnen insgesamt gut 52.000 Personen versichert.⁷³

Kann dies als Folge der erweiterten räumlichen Bezüge interpretiert werden, so war gleichzeitig innerhalb der cisleithanischen Reichshälfte im Laufe der Zeit eine territoriale Einschränkung des Geltungsrahmens der Sozialversicherungen zu beobachten. In den Beratungen der Gesetzesvorlage zur Sozialversicherung aus dem Jahr 1911 forderten polnische Abgeordnete Ausnahmestimmungen für Galizien und die Bukowina (StP AH 23.11.1911, S. 1734-1738). Sie argumentierten, die Versicherung der Selbstständigen sei in diesen Gebieten nicht durchführbar, da die dortigen Kleingewerbetreibenden und Kleinbauern die Prämien nicht aufbringen könnten. Daraufhin beschloss der Sozialversicherungsausschuss, Galizien und die Bukowina vorläufig von Teilen der Sozialversicherung auszunehmen.⁷⁴ Die Kranken-, Invaliditäts- und Altersversicherung der unselbständig Erwerbstätigen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben mit einer Größe von unter 50 Hektar, die Invaliditäts- und Altersversicherung für häusliche Dienstboten in Städten mit über 10.000 Einwohnern sowie die gesamte Altersversicherung für selbständig Erwerbstätige, sofern sie nicht Mitglied einer Gewerbe-genossenschaft waren, sollten in diesen Gebieten zunächst ausgesetzt werden (vgl. Schiff 1915: 57-63).

Entscheidender als die Bestimmung der externen Grenzen waren daher in der Habsburgermonarchie die Veränderungen im Innern des Raums. Der Aufbau staatlicher Sicherungssysteme schuf einen einheitlichen Rechtsraum innerhalb der Staatsgrenzen. Der Anspruch auf materielle Leistungen war damit nicht mehr an die Zugehörigkeit zu einer Gemeinde oder zu einem Betrieb gebunden, sondern konnte innerhalb des gesamten Staatsgebiets

73 Beilagen zu den „Amtliche Nachrichten der Landesregierung für Bosnien und die Hercegovina betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter“, 2 (1913), S. 2.

74 Vgl. die Sitzungen des Subkomitees vom 9. Juli 1913, Soziale Rundschau, 14 (1913), S. 221 und vom 11. Dezember 1913, Soziale Rundschau, 14 (1913), S. 382f. sowie die Sitzung des Ausschusses vom 30. Januar 1914, Soziale Rundschau, 15 (1914), S. 87f.

wahrgenommen werden. Interne Grenzen innerhalb des Raums wurden abgebaut.

So erhielt das Krankenversicherungsgesetz zwar die bestehenden gewerblichen und privaten Unterstützungskassen, traf jedoch im Gegenzug einheitliche Regelungen, denen die Versicherungsträger im gesamten Geltungsgebiet entsprechen mussten. Nach Inkrafttreten des Gesetzes hatten Versicherte innerhalb der gesamten cisleithanischen Reichshälfte Anspruch auf freie ärztliche Behandlung inklusive Geburtshilfe, auf die Bereitstellung der notwendigen Heilmittel und therapeutischen Hilfsmittel und auf die Zahlung eines Krankengeldes. Kassenwechsel innerhalb des Geltungsgebiets wurden dabei erheblich vereinfacht: Das Krankenversicherungsgesetz untersagte die Erhebung von Eintrittsgeldern (§ 13 KVG) und die Festsetzung von Wartezeiten (§ 13; § 22). Diese Regelungen galten für Bezirkskassen und Betriebskassen (§ 47 KVG) und mussten von Genossenschafts- (§ 58c KVG) und Vereinskassen (§ 60b KVG) in ihre Kassenstatute übernommen werden.

5.2 Die Bindung sozialer Sicherung an das staatliche Territorium

In der bisherigen Analyse wurde deutlich, dass der Aufbau sozialer Sicherungssysteme auf einer raumbezogenen Interventionsstrategie beruhte, die das gesamtstaatliche Territorium als sozialpolitischen Handlungsraum erschloss. Mit dieser raumbezogenen Interventionsstrategie ging eine räumliche Organisation sozialer Sicherung einher. Die Sozialversicherungsgesetzgebung beruhte auf dem *Territorialitätsprinzip*: ein räumlich bestimmtes Gebiet diente als Anknüpfungspunkt, aus dem sich Rechtsfolgen ergaben (Bokeloh 1990; Wickenhagen 1964).

Die räumliche Organisation sozialer Sicherung wurde durch die Tendenz, auch den Bezug von Leistungen an einen Aufenthalt im Geltungsbereich der Gesetze zu knüpfen, verstärkt. Soziale Sicherung wurde auf diese Weise an einen Raum gebunden, dessen Grenzen die Staatsgrenzen bildeten.

5.2.1 Territorial bestimmte Mitgliedschaft

Wie im vorangehenden Kapitel gezeigt, hatten politische Akteure in der Auseinandersetzung mit den bestehenden Sicherungsformen die Notwendigkeit

hervorgehoben, die an „Heimat“ und „Betrieb“ gebundenen Kriterien der Mitgliedschaft zu überwinden. Die Sozialversicherungen, die durch ihre Lohnarbeitszentriertheit gekennzeichnet waren, knüpften den Zugang zu sozialer Sicherung an die Ausübung einer lohnabhängigen Beschäftigung. Das Unfallversicherungsgesetz definierte dementsprechend den Umfang der Versicherung anhand des Betriebs, in dem eine Beschäftigung ausgeübt wurde:

Alle in Fabriken und Hüttenwerken, in Bergwerken auf nicht vorbehaltenen Mineralien, auf Werften, Stapeln und in Brüchen, sowie in den zu diesen Betrieben gehörigen Anlagen beschäftigten Arbeiter und Betriebsbeamten sind gegen die Folgen der beim Betriebe sich ereignenden Unfälle nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Gesetzes versichert. (§ 1 UVG)

Das Gesetz enthielt keine Angaben über den räumlichen Geltungsbereich dieser Bestimmung, das heißt über das Gebiet, innerhalb dessen diese Beschäftigungen eine Versicherungspflicht begründeten. Der Bezugsraum wurde daher durch den Geltungsbereich des Gesetzes bestimmt, das heißt der Zugang zur Sozialversicherung erfolgte über ein entsprechendes Lohnarbeitsverhältnis im Staatsgebiet.

Allerdings war diese Formulierung nur so lange eindeutig, wie sich der „Betrieb“, bei dem sich der Unfall ereignete, auf den räumlichen Geltungsbereich, das heißt das Staatsgebiet, beschränkte. Die Regierungsvorlage zum Unfallversicherungsgesetz gewährleistete dies dadurch, dass sie Berufsgruppen, deren Tätigkeit mit grenzüberschreitender Mobilität bei der Arbeit in Verbindung stand, zunächst von der Versicherungspflicht ausnahm. Aus diesem Grund waren die internationale Seeschifffahrt, die Binnenschifffahrt und der größte Teil der Transportbetriebe nicht in die Unfallversicherung einbezogen. Lediglich Eisenbahnbedienstete, auf die das Haftpflichtgesetz aus dem Jahr 1869 keine Anwendung fand unterlagen der Versicherungspflicht. Dies waren im Eisenbahnbau, in den Werkstätten und in sonstigen Nebenanlagen Beschäftigte, nicht jedoch die zahlenmäßig größte Gruppe der Beschäftigten im Fahrdienst.

In den parlamentarischen Beratungen setzten sich die Liberalen für eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf die Transportbetriebe ein. Dabei mussten sie allerdings eine Antwort auf die Frage geben, wie mit Unfällen umgegangen werden sollte, die sich außerhalb des cisleithanischen Staatsgebiets ereigneten. Diesbezüglich schlug der Abgeordnete Heinrich Jacques vor, dass

wenn es sich um österreichische, respective um inländische Eisenbahnunternehmungen handelt, die Versicherungspflicht in Bezug auf alle diejenigen Unfälle, welche sich innerhalb des Gebietes des cisleithanischen Territoriums, respective in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern ereignen, zu gelten hat. (StP AH 29.05.1886, S. 2711)

Dieser Vorschlag enthielt zwei aus dem Territorialbezug des Gesetzes abgeleitete Grundsätze. Zum einen wurde die *Versicherungspflicht der Betriebe* über das staatliche Territorium definiert. Nur „inländische Eisenbahnunternehmungen“, das heißt Unternehmen, die ihren Firmensitz in der cisleithanischen Reichshälfte hatten, sollten der Versicherungspflicht unterliegen. Gleichzeitig bestimmte sich bei diesem Vorgehen der *leistungsbegründende Tatbestand* der Versicherung über das Territorium. Alle Unfälle, die sich innerhalb des cisleithanischen Territoriums ereigneten, zogen nach dieser Denkweise einen Entschädigungsanspruch nach sich. Der liberale Abgeordnete Max Menger brachte den letztgenannten Aspekt noch einmal auf den Punkt, indem er sich dafür aussprach, „dass jene Unfälle, welche auf österreichischem Gebiete entstehen, unter das österreichische Unfallversicherungsgesetz, jene Unfälle aber, welche auf nicht österreichischem Gebiete entstehen, nicht unter das österreichische Unfallversicherungsgesetz fallen sollen“ (StP AH 28.05.1886, S. 2660).

Dass die Versicherungspflicht der Betriebe über das Territorium bestimmt wurde, die Versicherung sich also auf Unternehmen beschränkte, die über ihren Firmensitz räumlich im Geltungsgebiet des Gesetzes fixiert waren, wurde auch von anderen Beteiligten anerkannt. Der anwesende Regierungsvertreter Emil Steinbach aus dem Finanzministerium widersprach jedoch dem letztgenannten Grundsatz, der territorialen Definition des leistungsauslösenden Tatbestands. Er merkte an, dass

die Sache nicht so ganz einfach ist, wie sie von den beiden Vorrednern hingestellt wird. Denn man kann nicht einfach sagen, entscheidend ist der Ort, wo sich der Unfall ereignet hat, wenn ich meine eigenen Staatsangehörigen ins Ausland schicke. Es wäre eine große Ungerechtigkeit, wenn man österreichische Staatsbürger, die in Ungarn auf gemeinsamen Eisenbahnen fahren und dort verunglücken, nicht in die Versicherung einbeziehen wollte, und es muss auf der anderen Seite gefragt werden, inwiefern ungarische Staatsbürger, beziehungsweise solche, die in Ungarn wohnen, wenn sie in Österreich fahren, in die Versicherung einbezogen werden. (StP AH 29.05.1886, S. 2714f.)

Die Erwiderung Steinbachs belegt erneut die bereits erwähnten Verflechtungen zwischen den beiden Reichshälften, in denen eine Reihe grenzüberschreitender Eisenbahnstrecken von österreichischen und ungarischen Eisenbahnunternehmen gemeinsam betrieben wurde. In der Argumentation Steinbachs kam dem Territorium eine veränderte Funktion zu. Es gab nicht das Kriterium für die Bestimmung des Tatbestands vor, sondern es bestimmte ein *Kollektiv von Versicherten*. Diese über das Territorium gebildete Gruppe potenzieller Leistungsempfänger – die Beschäftigten inländischer Betriebe – war die entscheidende Größe bei der Begründung von Leistungsansprüchen. Diese Personen hatten einen Anspruch auf Entschädigung bei Arbeitsunfällen, unabhängig davon, ob sich diese bei Arbeiten im Inland oder bei einer grenzüberschreitenden Tätigkeit im Ausland ereigneten.

Dieser heute im Sozialversicherungsrecht als *Ausstrahlungsprinzip* bekannte Grundsatz der „Erstreckung des inländischen Versicherungsschutzes über die Inlandsgrenzen hinaus“ (Wickenhagen 1964: 93) fand Eingang in die Novelle des Unfallversicherungsgesetzes vom 20. Juli 1894 (RGBl 168/1894). Dieses Gesetz bezog unter anderem Betriebe der Binnenschifffahrt und Eisenbahnbetriebe in die Unfallversicherung ein. Dabei waren die bei inländischen Transportunternehmen beschäftigten Personen „auch gegen die Folgen aller Betriebsunfälle versichert, welche sich aus Anlass der Fahrten (...) außerhalb des Geltungsgebietes dieses Gesetzes ereignen“ (Art. IIb). Der beigefügte Motivenbericht erläuterte noch einmal den Grundsatz, auf dem diese Bestimmung aufbaute:

Als Princip wurde vor Augen gehalten, dass die Versicherung so einzurichten sein wird, dass alle Betriebsunfälle, welche einen Arbeiter oder Betriebsbeamten einer versicherten Unternehmung auf österreichischem Boden treffen (...) zu entschädigen sind, ferner aber auch alle jene Betriebsunfälle, von welchen Bedienstete solcher Fahrzeuge einer versicherten Unternehmung, wenn auch nicht im Inlande betroffen werden, welche zwischen dem Auslande, beziehungsweise den Ländern der ungarischen Krone und dem Inlande regelmäßig verkehren. (286 der Beilagen, StP AH, 11. Session, S. 9; Hervorhebung i.O.)

Hatte die *Mobilität der Arbeiterschaft* dazu beigetragen, das staatliche Territorium als neuen Interventionsraum im Bereich des Sozialen zu erschließen, so führte demnach die *Mobilität bei der Arbeit* dazu, dass mit der Zeit der Grundsatz der räumlichen Bestimmung der Mitgliedschaft Eingang in die Sozialversicherungsgesetzgebung fand. Über den Raum wurde die Versicherten-

gemeinschaft konstituiert: Nur Beschäftigte inländischer Betriebe hatten Zugang zur Sozialversicherung. Andererseits blieb die Mitgliedschaft im Versicherungskollektiv auch bei einer Ausübung der die Versicherung begründenden Beschäftigung außerhalb der Staatsgrenzen bestehen.

Diese Auslegung des Territorialitätsprinzips lag im Übrigen auch der Krankenversicherung zugrunde. Hier begründete sich die Versicherungspflicht nicht über den Betrieb, sondern war an das Individuum gebunden. Von Beginn an schloss die Krankenversicherung daher Beschäftigte der Eisenbahn- und Schifffahrtsbetriebe ein; lediglich die internationale Seeschifffahrt blieb zunächst ausgeschlossen (§ 1 KVG). Entgegen der oben angeführten Argumentation Steinbachs war die Mitgliedschaft in der Versicherung dabei in beiden Fällen unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Auch ausländische Beschäftigte gehörten der Versicherung an, sofern sie eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausübten. Österreichische Staatsbürger, die im Ausland arbeiteten, waren hingegen nicht in die Versicherung einbezogen (vgl. dazu „Die österreichische Arbeiterversorgung und die Ausländer“, 1906).

Das Prinzip der räumlichen Bestimmung der Mitgliedschaft wurde in der weiteren Gesetzgebung fortgeschrieben. Die 1906 verabschiedete Pensionsversicherung für Angestellte erstreckte sich auf alle Angestellten in privaten Unternehmen, sofern sie nicht dauerhaft außerhalb des Geltungsgebietes des Gesetzes beschäftigt waren (§ 2 PVG-A). Bei einer dauerhaften Beschäftigung im Ausland erlosch die Versicherungspflicht. Lediglich Personen, die bei einer ausländischen Geschäftsstelle eines inländischen Betriebs beschäftigt waren, konnten eine zuvor bereits bestehende Versicherung freiwillig fortsetzen (§ 28 PVG-A).

Auch die Integration der internationalen Seeschifffahrt in die Unfall- und Krankenversicherung 1913 folgte dieser Auslegung des Territorialitätsprinzips. Die Mitglieder der Besatzung eines unter cisleithanischer Flagge fahrenden Schiffes waren auch in der Zeit, in der sie sich außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes befanden, gegen Unfälle versichert.⁷⁵ Dabei wich man allerdings geringfügig vom Vorrang des Territoriums über die Staatsbürgerschaft ab: Erstmals war die Möglichkeit einer Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit vorgesehen. Der Minister des Innern konnte auf dem Verordnungsweg bestimmte Kategorien von Ausländern, die nur

75 Gesetz vom 11. Februar 1913 betreffend die Ausdehnung der Unfallversicherung auf die Betriebe der Seeschifffahrt und Seefischerei (RGBl 25/1913).

vorübergehend auf inländischen Seefahrzeugen Dienste leisteten, von der Versicherungspflicht ausnehmen (Art. III). Diese Regelung war auf Drängen der Betreiber von Schifffahrtsgesellschaften zustande gekommen.⁷⁶ Die Bestimmung zielte einerseits auf Personen, die für kurze Zeit in fremden Häfen und Territorialgewässern beschäftigt wurden, andererseits auf die während der Verhandlungen häufiger erwähnten „farbigen Heizer in tropischen Gewässern“⁷⁷, die ebenfalls nur vorübergehend beschäftigt waren und deren Verhalten als „oft ganz unkontrolliert“ (Schiff 1915: 68) beschrieben wurde.

Die territoriale Mitgliedschaftskonstitution durch die Ausdifferenzierung des Territorialitätsprinzips war ein entscheidender Aspekt im Prozess der Verräumlichung sozialer Sicherung. Mit der Einführung von Sozialversicherungen stellten nicht mehr Beruf, Betrieb oder Heimat die relevanten Kriterien für den Zugang zu Institutionen der sozialen Absicherung dar, sondern die Teilnahme am Arbeitsmarkt innerhalb des staatlichen Territoriums.

Besonders prägnant zeigte sich diese Verräumlichung sozialer Sicherung im Vergleich zur Armenunterstützung der Gemeinden: Diese war zwar *lokal*, nicht jedoch *territorial* organisiert. Sie beruhte auf einer am Prinzip *Heimat* ausgerichteten Zugehörigkeit. An diesem Grundsatz der Verknüpfung von Armenfürsorge und Heimat hielt man auch bei der Reform der Heimatgesetzgebung durch die Novelle des Jahres 1896 fest.⁷⁸ Diese vereinfachte den Erwerb des Heimatrechts nach Ablauf einer bestimmten Aufenthaltsdauer in einer Gemeinde. Doch blieb das Heimatrecht, das in der zeitgenössischen Wahrnehmung die Anerkennung als Einheimischer durch das Gesetz ausdrückte, die Voraussetzung für Leistungen der Armenunterstützung. Der Zugang zur Armenfürsorge blieb damit an die explizite Aufnahme in eine bestehende Gemeinschaft gebunden. Der Zugang zur Sozialversicherung hingegen erfolgte über den Raum.

76 Vgl. z.B. die Position des Sekretärs der Triester Handels- und Gewerbekammer in der die Gesetzgebung vorbereitenden Enquete (Protokoll über die Enquete, betreffend die Sozialversicherung der Seeleute, abgehalten in Triest in der Zeit vom 11. bis 13. Oktober 1909, S. 114f.).

77 Erläuternde Bemerkungen zum Gesetzentwurfe, betreffend die Ausdehnung der Unfallversicherung auf die Betriebe der Seeschifffahrt (23 der Beilagen StP AH, 21. Session 1911, S. 14).

78 Gesetz vom 5. December 1896, wodurch einige Bestimmungen des Gesetzes vom 3. December 1863, betreffend die Regelung der Heimatverhältnisse, abgeändert werden (RGBl 222/1896).

5.2.2 Territorial bestimmter Leistungsbezug

Mit der räumlichen Bestimmung der Mitgliedschaft konnten die Beschränkungen bestehender Sicherungsformen überwunden und soziale Sicherung verallgemeinert werden. Erst dadurch eröffnete sich die Möglichkeit einer „Sozialpolitik für die Vielen“ (Schmidt 2005: 12), die ihren Anfang mit der staatlichen Sozialgesetzgebung des ausgehenden 19. Jahrhunderts nahm.

Staatliche Sozialpolitik schuf jedoch zugleich neue Kriterien der In- und Exklusion in Bezug auf soziale Rechte. Da soziale Rechte einen territorialen Bezug aufweisen, kann der Aufbau staatlicher Systeme der sozialen Sicherung als Prozess der räumlichen Schließung dargestellt werden (vgl. Ferrera 2005: 37-44 sowie Kap. 3.3.1). Sozialstaatliche Institutionen konstituierten einen territorial bestimmten In- und Exklusionsraum: Die Sozialversicherungsgesetze beschränkten den Zugang zu den durch sie geschaffenen Systemen auf Beschäftigte innerhalb ihres Geltungsgebietes. Ein dauerhafter Umzug ins Ausland beendete die Mitgliedschaft in der Versicherung.

Diese Tendenz der räumlichen Schließung wurde im Lauf der Zeit dadurch verstärkt, dass auch der Bezug von Leistungen an einen Aufenthalt im Geltungsgebiet der Sozialversicherungsgesetzgebung gebunden wurde. Zwar fand dieses Prinzip erst in Anfängen Eingang in die Gesetzgebung, doch die Reform- und Erweiterungspläne lassen erkennen, dass eine stärkere Verknüpfung zwischen Territorium und Leistungsbezug vorgesehen war.

Das Unfallversicherungsgesetz aus dem Jahr 1887 enthielt zunächst keine territoriale Eingrenzung des Bezugs von Verletztenrenten. Eine Mitnahme ins Ausland war grundsätzlich möglich. Sonderbestimmungen existierten lediglich für ausländische Staatsangehörige, die sich als Bezugsberechtigte dauerhaft im Ausland aufhielten. In diesen Fällen waren Unfallversicherungsanstalten berechtigt, ohne vorherige Zustimmung des Versicherten eine einmalige Abfindung statt regelmäßiger Rentenzahlungen zu leisten (§ 42 UVG). Die Regierung begründete dies mit dem territorialen Geltungsanspruch des Gesetzes, demzufolge „es nicht die Aufgabe eines österreichischen Gesetzes sein kann, Ausländer, welche im Auslande wohnen, unter seine besondere Fürsorge zu nehmen“ (75 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 66).

Die Angestellten-Pensionsversicherung sah jedoch bereits restriktivere Bestimmungen bezüglich der Mitnahme von Leistungen ins Ausland vor. Zwar war der Bezug von Altersrenten im Ausland möglich, Invaliditäts- und Witwenrenten sollten jedoch nur im Inland gezahlt werden. Hielten sich

Bezugsberechtigte dauerhaft im Ausland auf, blieb zwar der Anspruch auf Invaliditäts- und Witwenrenten erhalten, die Bezüge ruhten jedoch für die Dauer des Aufenthalts (§ 21 PVG-A). Die Regierung begründete diese Einschränkung damit, dass eine angemessene Kontrolle der Rentenempfänger nur im Inland geleistet werden konnte:

Für die Bestimmung, dass die Rentengenüsse für die Zeit des Aufenthaltes eines Bezugsberechtigten im Auslande ruhen, waren allgemeine Erwägungen maßgebend, dann aber auch der Umstand, dass bei der Invalidenrente die Kontrolle der Bezugsberechtigung eine wesentlich schwierigere und kostspieligere sein muss, wenn der Rentenbezieher nicht im Sprengel eines Localverbandes wohnhaft und daher der Beobachtung durch die Vertrauensorgane der Anstalt (...) entrückt ist. (Motivenbericht, 874 der Beilagen StP AH, 17. Session, S. 38)

Ausnahmen sah das Gesetz vor, wenn eine Versicherung bei einer Beschäftigung im Ausland freiwillig fortgesetzt worden war und wenn ausländische Bezugsberechtigte dauerhaft im Ausland lebten. Letztere hatten Anspruch auf die Auszahlung eines einmaligen Kapitalbetrags „um denselben nicht die Rückkehr in die Heimat zu verschließen oder wenigstens zu erschweren“ (Motivenbericht, 874 der Beilagen StP AH, 17. Session, S. 38).

Die geplanten Reformen der Sozialversicherungen lassen den Willen erkennen, die territoriale Bindung des Leistungsbezugs weiter auszubauen. Dem Programm der Regierung Koerber zufolge sollten im Allgemeinen alle aus den Sozialversicherungen erwachsenden Ansprüche ruhen, solange der Anspruchsberechtigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Inland hatte (§ 23). Erneut waren Ausnahmebestimmungen für ausländische Bezugsberechtigte vorgesehen, die bei einem dauerhaften Aufenthalt im Ausland mit dem dreifachen Betrag der Jahresrente aus der Unfall- oder Invalidenversicherung abgefunden werden konnten. Die Gesetzesvorlagen zur Sozialversicherung aus den Jahren 1908 und 1911 schrieben dieses Prinzip fort, wenngleich durch eine leicht veränderte Regelung. Hier wurde der Minister des Innern ermächtigt, den Bezug von Leistungen im Ausland an bestimmte Vorschriften zu knüpfen.⁷⁹ Als Begründung führte die Regierung wiederum die ungenügenden Kontrollmöglichkeiten im Ausland an. Überdies verwies sie auf analoge Regelungen im deutschen Sozialversicherungsrecht:

⁷⁹ Vgl. § 36 der Regierungsvorlage aus dem Jahr 1908 (1160 der Beilagen StP AH, 18. Session) sowie § 45 der Regierungsvorlage aus dem Jahr 1911 (530 der Beilagen StP AH, 21. Session).

Das in § 36, erster Absatz, zum Ausdruck gebrachte Prinzip, daß bei dauerndem Aufenthalte im Auslande ein Versicherungsanspruch im allgemeinen ruht, ist auch der deutschen Arbeiterversicherungsgesetzgebung nicht fremd. Es beruht auf der gewiß berechtigten Voraussetzung, daß die zum Nachweise der Anspruchsberechtigung notwendigen, selbstverständlich den inländischen Verhältnissen angepaßten Kontrollmaßregeln im Auslande nicht ohneweiters anwendbar sind, dort also gewöhnlich versagen würden. (1160 der Beilagen StP AH, 18. Session, S. 159)

Mit dem Verweis auf eine wirksame Kontrolle wurde somit im Lauf der Zeit der Raumbezug der Sozialpolitik verfestigt. Die Verräumlichung sozialer Sicherung ermöglichte eine Ausweitung des Zugangs zu den Sicherungssystemen und konnte daher die Beschränkungen der bisherigen Sicherungsformen überwinden. Sie stellte jedoch zugleich einen Prozess der räumlichen Schließung dar, in dem der Zugang zu sozialer Absicherung und zunehmend auch der Bezug von Leistungen an das staatliche Territorium gebunden wurde. Die Sozialversicherungen schufen auf diese Weise einen gleichermaßen ein- und ausschließenden Raum sozialer Sicherheit im staatlichen Territorium.

5.3 Die Vergemeinschaftung von Risiken im Raum

War das staatliche Territorium einerseits der Bezugsraum der sozialen Sicherungssysteme, so brachte deren Einführung andererseits bedeutende Veränderungen für die Qualität des von den Staatsgrenzen umschriebenen Raums mit sich. Da kollektive Sicherungssysteme auf dem Prinzip der Risikenteilung beruhten, hatte die Durchsetzung sozialer Rechte Auswirkungen auf den Charakter sozialer Beziehungen. Soziale Sicherungssysteme übertrugen das Risiko des Einzelnen, aufgrund von Unfall, Krankheit oder Alter (später auch Arbeitslosigkeit) temporär oder dauerhaft einkommenslos zu sein, auf ein Kollektiv. Auf diese Weise strukturierten die Institutionen des Sozialstaats den Raum, auf den sie bezogen waren. Diese Strukturierung des Raums wird im Folgenden anhand der drei für den Untersuchungszeitraum relevanten Versicherungszweige Unfall, Krankheit und Alter dargestellt.

5.3.1 Das Äquivalenzprinzip in der Unfallversicherung

Die Einführung der Unfallversicherung löste den Arbeitsunfall von der Frage des Verschuldens und erkannte ihn als ein der „Strukturveränderung der neuen Technologie innewohnendes“ (Köhler/Zacher 1981: 27) Risiko an. Durch die Anwendung des Versicherungsprinzips wurden die Unternehmer zu Gesamtschuldnern gegenüber ihren Arbeitern (Ewald 1993: 429). Da die Unfallversicherung eine Unternehmerhaftpflicht ersetzte, trugen Arbeitgeber in der Habsburgermonarchie ebenso wie in anderen Staaten den größten Teil der Beiträge selbst. Der Motivenbericht der Regierung verdeutlichte die diesem Vorgehen zugrunde liegende Überlegung:

Bei der Schaffung einer obligatorischen Unfallversicherung, durch welche eine Haftpflichtgesetzgebung ersetzt werden soll, ist es von vorneherein klar, dass weitaus der größte Theil der aus der Unfallversicherung resultirenden Lasten von den Betriebsunternehmern getragen werden muss. Mit demselben Rechte, mit welchem dem Betriebsunternehmer die Verpflichtung auferlegt werden kann, für die aus der seinem Betriebe eigenthümlichen Gefahr entspringenden Unfälle seinen Arbeitern gegenüber die Haftpflicht zu übernehmen, kann er auch dazu verhalten werden, die Lasten einer Versicherungsorganisation zu tragen, welche ihn von dieser Haftpflicht befreit und an deren Stelle tritt. (75 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 64f.)

Da sich die Industrie vergeblich für eine vollständige Übernahme der Kosten in Verbindung mit einem höheren Gestaltungsspielraum eingesetzt hatte (vgl. Kap. 4.2.5), legte das Gesetz eine Aufteilung der Beiträge im Verhältnis von 90:10 zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern fest. Arbeitgeber mussten dabei die Beiträge zunächst in voller Höhe an die Unfallversicherungsanstalten überweisen und machten in der Praxis kaum von ihrem Recht Gebrauch, die zehnpromzentige Beteiligung der Arbeitnehmer vom Arbeitsverdienst einzubehalten (Kaan 1900: 12).

Nach der Sanktion des Gesetzes ordnete das Ministerium des Innern auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen zur Errichtung von Unfallversicherungsanstalten im Rahmen von Kronländern oder Kronlandgruppen (§ 9 UVG) die Gründung von insgesamt sieben territorialen Unfallversicherungsanstalten an (vgl. AmtlNachr, 1 (1888/89), S. 267f.). Eigene Unfallversicherungsanstalten erhielten die Kronländer Böhmen (Sitz in Prag) und Niederösterreich (Sitz in Wien). Das Einzugsgebiet der übrigen Versicherungsträger umfasste jeweils mehrere Kronländer. Eine Unfallversicherungsanstalt

in Salzburg war für Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg zuständig, eine weitere in Graz für Steiermark und Kärnten. Für Mähren und Schlesien errichtete man eine gemeinsame Unfallversicherungsanstalt in Brünn, für Galizien und die Bukowina in Lemberg. Das Küstenland, Krain und Dalmatien wurden in einer Unfallversicherungsanstalt in Triest zusammengefasst.

Der organisatorische Aufbau der Versicherung war bis zuletzt umstritten. Gegen das von der Regierung vertretene System von Territorialverbänden brachte die Industrie das Modell der Berufsgenossenschaften ins Spiel (vgl. Kap. 4.2.5), das später von den Liberalen im Abgeordnetenhaus aufgegriffen wurde. Diese konnten die Aufnahme einer zusätzlichen Bestimmung durchsetzen, die Berufsgenossenschaften unter besonderen Bedingungen die Durchführung der Unfallversicherung gestattete (§ 58 UVG). Trotz eines anfänglich großen Interesses seitens der Betriebe (vgl. *AmtlNachr*, 1 (1888/89), S. 34) erhielt letztlich lediglich eine berufsgenossenschaftliche Unfallversicherungsanstalt für das Eisenbahnwesen die erforderliche Genehmigung der Behörden. Erst mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Unfallversicherung der Bergarbeiter zum 1. Januar 1915 wurde eine weitere berufsgenossenschaftliche Unfallversicherungsanstalt für den Bergbau zugelassen.

Logiken der Risikenteilung und sozialstaatliche Umverteilung

Die beiden umkämpften Alternativen der Organisation der Unfallversicherung standen für zwei unterschiedliche Logiken der Zusammenfassung von Betrieben zu einem Kollektiv. Es ging darum, versicherungspflichtige Betriebe entlang eines territorialen oder entlang eines berufsbezogenen Prinzips einer größeren Einheit zuzuordnen, der die Gesamtschuldnerschaft für Entschädigungsansprüche der Arbeitnehmer übertragen wurde.

Das Modell der Territorialverbände ging auf die erste Regierungsvorlage zur Unfallversicherung aus der 9. Session zurück. Diese sah die Bildung von Unfallversicherungsanstalten vor, „deren Wirkungskreis sich auf bestimmte örtlich abgegrenzte Sprengel, in der Regel auf den Bezirk einer Handels- und Gewerbekammer erstrecken, in diesem Bezirke jedoch sämtliche versicherungspflichtigen Betriebe umfassen soll“ (75 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 59). In den Beratungen der Regierungsvorlage ersetzte der Gewerbeausschuss die Handelskammerbezirke durch die Kronländer. Die Regierung griff diese Änderung in der zweiten Unfallversicherungsvorlage auf. Der

Einzugsbereich der Unfallversicherungsanstalten wurde damit in der Tendenz vergrößert: Von den 29 Handels- und Gewerbekammern der cisleithanischen Reichshälfte erstreckten 11 Kammern ihren Zuständigkeitsbereich über ein ganzes Kronland. Die übrigen Kronländer waren in Abhängigkeit von ihrer Größe und ihrer wirtschaftlichen Situation in mehrere Handelskammerbezirke aufgeteilt. So gab es in Böhmen fünf Handelskammern (Prag, Reichenberg, Eger, Pilsen, Budweis), während im flächenmäßig größeren Galizien drei Handelskammern bestanden (Krakau, Lemberg, Brody).

Bei der Zusammenfassung von Betrieben anhand geographischer Kriterien brachten die einzelnen Betriebe je eigene Unfallrisiken in die Versicherungsgemeinschaft ein. Die territoriale Organisation lehnte sich damit, so der Gewerbeausschuss, „an ein seit Decennien bewährtes Muster, an die Privatversicherungsanstalten an“, die sich durch eine „Ausgleichung der Risiken durch die große Zahl und die Verschiedenartigkeit der einbezogenen Betriebe“ auszeichneten (1091 der Beilagen StP AH, 9. Session, S. 2). Eine Heterogenität des Risikos war dabei aus versicherungstechnischer Sicht gewollt, wie der Abgeordnete Liechtenstein als Berichterstatter des Gewerbeausschusses erklärte: „Im ganzen und großen wäre es wünschenswert, wenn alle Gefahrenklassen von der höchsten bis zur niedrigsten, ohne jede Lücke, in eine Anstalt vereinigt würden, weil dann die Schwankungen innerhalb der großen Masse sich verringern“ (StP AH 31.05.1886, S. 2765).

Die Gegner des Territorialprinzips bezeichneten diese Zusammenfassung verschiedenartiger Betriebe jedoch als „Anomalie“ und forderten stattdessen die Zusammenführung von „durch die Gemeinsamkeit des Berufes und der Betriebsinteressen gruppenweise mit einander verbundenen, wirtschaftlich gleichartigen oder doch wirtschaftlich verwandten Elementen“ (148 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 41). Ihr Bezugspunkt war die durch Gilden, Innungen und Zünfte geprägte Tradition von Zusammenschlüssen im Rahmen von Berufsgruppen (vgl. z.B. Prade, StP AH 20.05.1886, S. 2491f.). Ebenso wie die Entwicklung der Bruderladen werteten sie diese als Ausdruck der Tatsache, dass „die Gemeinschaft der socialen Pflichten nirgends sicherer Wurzel fasst, als in der Gemeinsamkeit des Berufes“ (Bericht der Minorität des Gewerbeausschusses, 1091 der Beilagen StP AH, 9. Session, S. 43). Diese Tradition suchten sie durch die Bildung von Berufsgenossenschaften im Sinne von Zusammenschlüssen gleicher Industriezweige fortzusetzen.

Tabelle 10: Entwurf einer Einteilung der Gewerbebetriebe in Berufsgenossenschaften

	Gruppen	Approximative Arbeiterzahl	Genossenschaften
1	Bergbau, Hüttenwesen (Salinenwesen)	117.000	2 ^a
2	Industrie der Steine, Erden, Thon und Glas	52.000	1
3	Chemische Industrie, Erzeugung von Leder, Kautschuk, Wachstuch	22.000	1
4	Verarbeitung von Metallen, Erzeugung von Metallwaren	4.600	1
5	Maschinen, Instrumente, Apparate, Werkzeuge, Transportmittel	29.000	
6	Textil-Industrie		
	A: Schafwoll-Industrie	62.000	1
	B: Baumwoll-Industrie	65.000	1
	C: Seide, Flachs, Hanf, Jute, Näh-, Strick-, Stickwaren, Vorhänge, Posamentier-, Tapezier-, Bettwaren	60.000	1
7	Papier-Industrie	15.000	1
8	Polygraphische u. in anderen Gruppen nicht enthaltene Kunstgewerbe, Tapeten, Buntpapier, Spielkarten	12.000	1
9	Industrie der Holz- u. Schnitzstoffe	25.000	1
10	Confections-Industrie	23.000	1
11	Zucker-Industrie	65.000	1
12	Bierbrauereien, Branntwein-Brennereien, Liqueure, Essig, Presshefe	41.000	1
13	A: Andere Nahrungs- u. Genussmittel	17.000	1
13	B: Tabak-Fabrikation	23.000	1
14	Baugewerbe	?	1
Zahl der Genossenschaften			18

a) Aufgrund der hohen Anzahl von Beschäftigten in der Montanindustrie schlugen die Liberalen die Bildung einer nördlichen Gruppe für Böhmen und Mähren und einer südlichen, alpinen Gruppe vor (vgl. Neuwirth, StP AH 31.05.1886, S. 2760).

Eigene Zusammenstellung nach den im Protokoll der 125. Sitzung des Gewerbeausschusses am 21. Jänner 1885 enthaltenen Aufzeichnungen, *Österreichisches Parlamentsarchiv*.

Um den Gegenentwurf zur Regierungsvorlage zu konkretisieren, legte der Vertreter der Brüner Handels- und Gewerbekammer, Josef Neuwirth, dem

Gewerbeausschuss einen vorläufigen Entwurf für eine Einteilung der Gewerbe in 18 Berufsgenossenschaften vor (vgl. Tab. 10).

Die Debatte um die Berufsgenossenschaften kreiste um die Frage, inwiefern das leitende Prinzip einer Zusammenfassung gleichartiger Betriebe umgesetzt wurde. So stimmten zwar viele Mitglieder des Herrenhauses im Grundsatz dem Prinzip der berufsgenossenschaftlichen Organisation zu, da „was zusammenwirken soll, natürlich Berührungspunkte haben muss“ (Belcredi, StP HH 28.10.1886, S. 245), verbanden dies jedoch mit dem Einwand, dass sich dies unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur unzureichend realisieren ließe. Die Kommission, die das Herrenhaus zur Vorberatung des Gesetzesentwurfs einsetzte, zog die Schlussfolgerung: „Die Gleichartigkeit der Berufe, welche dem Genossenschaftsprinzip zugrunde liegt, könnte in Österreich nur sehr unvollkommen zur Geltung kommen“, da nach der Zusammenfassung gleichartiger Betriebe „eine große Zahl von den verschiedenartigsten Betrieben übrig bleiben würde, welche trotz dieser Verschiedenheit zusammengelegt werden müssten“ (107 der Beilagen StP HH, 10. Session, S. 4; Hervorhebung). Weniger sachlich argumentierend versuchte der Berichterstatter des Gewerbeausschusses im Abgeordnetenhaus diese These zu belegen, indem er sich ironisch über die Zusammensetzung einzelner Berufsgenossenschaften in dem von der Opposition vorgelegten Schema äußerte:

Was hat zum Beispiel in der zweiten Gruppe der Ziegelschläger mit dem Glasschleifer zu tun? Da ist gewiss keine Gemeinsamkeit des Berufes vorhanden; was haben in der dritten Gruppe die Zündhölzchen mit Leder, das Schießpulver mit Kautschuk und das Leuchtgas mit Seife gemeinsam? Es ist das gewiss keine Gemeinsamkeit des Berufes; und in der fünften Gruppe, wie finde ich da eine Verwandtschaft zwischen den Uhren und dem Schiffbaue oder in Gruppe 13 zwischen Gebäck und Kaffeesurrogat? Vielleicht nur die eine Verwandtschaft, dass das eine gut zum Essen, das andere schlecht zum Trinken war. (*Heiterkeit.*) (StP AH 31.05.1886, S. 2765)

Im Gegenzug versuchten auch die Befürworter der Territorialverbände, die zunächst die Vorteile einer heterogenen Risikenstruktur betont hatten, ihr Modell durch den Verweis auf Gemeinsamkeiten zu rechtfertigen. Sie stellten die Kronländer als wirtschaftliche Interessengemeinschaften dar und rückten die Unterschiede zwischen den Kronländern ins Zentrum ihrer Argumentation. Stellvertretend für die Mitglieder des tschechischen Klubs betonte beispielsweise der Abgeordnete Karel Adámek, die territoriale Organisation

sei „angesichts der Verschiedenheit der inneren und äußeren Productionsverhältnisse und der culturellen und volkswirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen Königreiche und Länder als die wichtigste Grundlage der gedeihlichen Entwicklung der Unfallversicherung“ (StP AH 21.05.1886, S. 2523) anzuerkennen.

Diese Argumentationsmuster verdeutlichen, dass die Frage des Aufbaus der Unfallversicherung weit mehr als eine administrative Angelegenheit war. Die Kontroverse um einen berufsbezogenen oder einen territorialen Zusammenschluss von Betrieben zu einem Kollektiv verweist darauf, dass es dabei auch um die Frage ging, auf welcher Grundlage eine Gemeinschaft gebildet wurde. Gerade für die Organisation des Wirtschaftslebens spielten berufsständische Zusammenschlüsse lange Zeit eine zentrale Rolle. Gegen dieses etablierte Prinzip musste sich nun die Bildung von Versicherungsgemeinschaften entlang territorialer Kriterien durchsetzen.

Besondere Schwierigkeiten bereitete es dabei, das Verhältnis der einzelnen territorialen Unfallversicherungsanstalten zueinander zu klären. Die Unfallversicherungsanstalten waren im Grundsatz finanziell selbstständige Einheiten. Die Unfallversicherung schrieb zwar das Prinzip der Gesamtschuldnerschaft der Unternehmer im gesamten Geltungsgebiet des Gesetzes fest, doch in der Praxis bildeten die Einheiten der Territorialverbände den Rahmen der Vergemeinschaftung von Risiken. Allerdings sah das Gesetz die Bildung eines gemeinsamen Reservefonds (§ 15 UVG) vor, über dessen Verwendung der Minister des Innern entscheiden konnte. In Ausnahmefällen konnte es daher zu einer gegenseitigen Haftung der Unfallversicherungsanstalten füreinander kommen.

Diese Möglichkeit eines territorialen Ausgleichs war einer der zentralen Kritikpunkte am Territorialsystem. Die Opposition stellte den gemeinsamen Reservefonds als eine ungerechtfertigte Belastung insbesondere der deutschen Industrie dar. So argumentierte etwa der liberale Abgeordnete Strache, diese Regelung liefe „deutlich darauf hinaus, dass unsere deutsche Industrie, der Sie eine so große Last auferlegen, auch noch dazu bestimmt ist, auch die passiven Versicherungsanstalten anderer Länder mit aufzügeln zu müssen (StP AH 21.05.1886, S. 2528).

Selbst die Befürworter des Territorialsystems standen dem gemeinsamen Reservefonds skeptisch gegenüber. Sie akzeptierten ihn jedoch als Folge der territorialen Organisationsstruktur unter Ausschluss einer Ausfallhaftung des

Staates. Zur Rechtfertigung verwiesen sie auf die Zusammenhänge im gesamtstaatlichen Rahmen und die damit in Verbindung stehenden Vorteile einer reibungslosen Umsetzung der Unfallversicherung für die wirtschaftlich stärkeren Länder:

Es ist vielmehr unsere Aufgabe, in erster Linie dazu beizutragen, dass in jenen Ländern, wo die socialen Gegensätze und Gefahren mit der Überhandnahme des Pauperismus wachsen, das sociale Elend gemildert werde. An dieser Sanirung haben allerdings in erster Linie die betreffenden Länder, aber auch das ganze Reich ein vitales, bedeutendes Interesse, und ich glaube, dass auch die Opposition kaum wird bestreiten können, dass jedermann ein großes Interesse daran habe, dass in dem Hause seines Nachbarn eine Feuersbrunst nicht ausbreche. (*Sehr richtig! rechts.*) (Adámek, StP AH, 31.05.1886, S. 2749)

Die Debatten um den gemeinsamen Reservefonds lassen erkennen, dass das Prinzip der Risikoteilung sozialstaatliche Umverteilung zur Folge hatte – hier in Form eines territorialen Ausgleichs. Wie sich herausstellen sollte, standen die Kontroversen um den Reservefonds in keinem Verhältnis zur späteren Bedeutung dieses Instruments in der Praxis. Die meisten der Unfallversicherungsanstalten wiesen bereits in den ersten Jahren derart ungünstige finanzielle Ergebnisse auf, dass die Einzahlungen in den Fonds unbedeutend waren (vgl. Bericht des Gewerbeausschusses zum Ausdehnungsgesetz, 649 der Beilagen StP AH, 11. Session, S. 13f.). Wider Erwarten waren es dabei neben der Unfallversicherungsanstalt in Lemberg gerade auch die beiden großen Unfallversicherungsanstalten in Niederösterreich und Böhmen, die aufgrund finanzieller Probleme nicht zum Reservefonds beitragen konnten (vgl. die Statistiken in Kaan 1900: 15f.).

Die Gefahrenklasseneinteilung und das Äquivalenzprinzip

Mit Inkrafttreten der Unfallversicherung wurden die Unfallversicherungsanstalten zu Adressaten von Entschädigungsansprüchen der Versicherten. War diese Gesamtschuldnerschaft der Unternehmer im Grundsatz Ausdruck einer „Solidarität der Industriellen“ (Ewald 1993: 429), so stand doch gleichzeitig das Bemühen im Vordergrund, die Umverteilung innerhalb der Versicherten-gemeinschaft der Unternehmer zu begrenzen. Die Unfallversicherung orientierte sich daher stark am Äquivalenzprinzip, das heißt an einer Entsprechung von Beiträgen und Leistungen.

Umgesetzt wurde dies, indem man sich an dem aus der Privatversicherung bekannten Instrument der Gliederung in Gefahrenklassen orientierte. Ein vom Ministerium des Innern veröffentlichtes Schema teilte versicherungspflichtige Betriebe „nach Gegenstand und Art“ in insgesamt 12 Gefahrenklassen ein (§ 14 UVG). Die erste Gefahrenklassenklassifikation aus dem Jahr 1889 (RGBl 76/1889) wies beispielsweise Tabakfabriken, Betrieben der Gold- und Silberwarenerzeugung oder Handschuh-, Mieder- und Wäschefabriken die niedrigste Gefahrenklasse zu. Die höchste Gefahrenklasse war für Dynamitfabriken und für Betriebe zur Erzeugung von Kunstfeuerwerkskörpern, Schießpulver sowie Spreng- und Zündmitteln vorgesehen. In land- und forstwirtschaftlichen Betrieben war die Art der Maschinen, die zum Einsatz kamen, entscheidend. So wurden Betriebe mit einer durch Tierkraft betriebenen Dreschmaschine in die Gefahrenklasse 7 eingereiht. Wurde die Dreschmaschine mit Dampf- oder Wasserkraft betrieben, befand sich der Betrieb in der Gefahrenklasse 8.

Das Schema sah für jede der 12 Gefahrenklassen eine Spannweite von Gefahrenprozentsätzen vor. Anhand dieser Übersicht wiesen die Unfallversicherungsanstalten allen versicherungspflichtigen Betrieben ihres Einzugsgebiets einen Gefahrensatz zu. Aus diesem Satz errechnete sich schließlich der Beitrag des Unternehmens in Prozent der Lohnsumme. Ein Betrieb mit dem Gefahrensatz 5 in der Gefahrenklasse 1 musste beispielsweise 0,28 Prozent der Lohnsumme entrichten, ein Betrieb mit dem Gefahrensatz 100 in der Gefahrenklasse 12 hingegen 5,67 Prozent der Lohnsumme. Das Instrument der Gefahrenklasseneinteilung richtete also die Prämie, die Betriebe zu zahlen hatten, am Risiko, das diese in die Versicherungsgemeinschaft einbrachten, und somit am Wert der zu erwartenden Versicherungsleistungen aus.

Als zentrales umverteilungsregulierendes Instrument war die Gefahrenklasseneinteilung Gegenstand von Konflikten. Bereits im ersten Jahr der Anwendung des Gesetzes reichten Unternehmer eine Vielzahl von Einsprüchen bei den politischen Landesbehörden ein. In mehr als 700 Fällen kam es zum Rekurs beim Ministerium des Innern (vgl. AmtlNachr, 4 (1892), S. 27). Die Verhandlungen um die im Fünfjahresrhythmus stattfindenden Überarbeitungen des Schemas machten dabei die Grenzen des Äquivalenzprinzips in der Sozialversicherung deutlich. Die Daten der ersten Jahre zeigten, dass in vielen Betrieben, die ohnehin bereits einer hohen Gefahrenklasse zugewiesen waren, das Unfallrisiko noch unterschätzt worden war. So verursachten

insbesondere landwirtschaftliche Maschinenbetriebe den Unfallversicherungsanstalten Kosten in mehr als der doppelten Höhe ihrer Beiträge (vgl. *AmtlNachr*, 7 (1895), S. 148-150). Nicht in allen Fällen wurden jedoch die Gefahrenklassen entsprechend angepasst.

Hinter diesem Vorgehen stand die Überlegung der zumutbaren Beitragsbelastung in einer auf verpflichtender Mitgliedschaft beruhenden Versicherung, wie die Erläuterungen in den *Amtlichen Nachrichten* des Ministeriums des Innern belegen:

Leider muss von vielen solchen Betriebsgattungen gesagt werden, dass sie auch dermalen noch nicht im vollen Maße ihrer Unfallsgefahr entsprechend tarifirt erscheinen. Es gilt dies insbesondere von Mühlen, Sägen, Steinbrüchen, einzelnen Baugewerben, dann von landwirtschaftlichen Maschinenbetrieben etc., zumeist wirtschaftlich schwächeren Unternehmungen, denen eine über ein gewisses Maß hinausgehende Beitragsleistung nicht zugemuthet werden kann, ohne dass ihre wirtschaftliche Lage noch mehr erschwert würde. Dieser Umstand wird bei der Reform der Unfallversicherung insoferne nicht aus dem Auge gelassen werden dürfen, als die Mittel zu suchen sein werden, hier eine Remedur zu schaffen, ohne anderen Betrieben eine über das Maß ihrer Unfallsgefahr hinausgehende Belastung aufzuerlegen. (*AmtlNachr*, 9 (1897), S. 217)

Diese Problematik setzte sich auch in den folgenden Jahren fort. Doch die Behörden hielten weiterhin davon Abstand, das Risiko dieser Betriebe auf die übrigen Betriebe umzulegen. Vielmehr fand man eine politische Lösung, indem in einigen Landesteilen die Versicherungsbeiträge für bestimmte Betriebsarten aus Landesmitteln getragen wurden. Dieser Zuschuss aus öffentlichen Mitteln sollte einen finanziellen Ausgleich zwischen Arbeitgebern aus Industrie und Landwirtschaft verhindern. Auf Anregung der Versicherungsanstalt in Wien fasste etwa der niederösterreichische Landtag bereits am 19. November 1889 den Beschluss, die Beiträge für Besitzer von Dresch- und Häckselschneidemaschinen durch Zahlung einer Pauschale aus dem Landesfonds zu bestreiten; die Unternehmer der betreffenden landwirtschaftlichen Betriebe wurden dadurch von der Beitragszahlung befreit. Weitergehend beschloss der niederösterreichische Landtag am 31. Oktober 1905, der Arbeiter-Unfallversicherungsanstalt jährlich einen Betrag zu überweisen, der für die Beiträge versicherungspflichtiger kleingewerblicher Betriebe verwendet wurde, in denen zeitweise Maschinen zum Einsatz kamen. (Vgl. *Denkschrift der Arbeiter-Unfallversicherungsanstalt 1914*, S. 8-10).

5.3.2 Das Solidarprinzip in der Krankenversicherung

Während die Unfallversicherung als Äquivalent einer Haftpflichtgesetzgebung überwiegend aus Arbeitgeberbeiträgen finanziert wurde, diskutierte man bei der Krankenversicherung von Beginn an eine finanzielle Beteiligung beider Parteien des Arbeitsverhältnisses. Zusammenschlüsse lohnabhängig Beschäftigter zum Zweck der gemeinschaftlichen Absicherung des Krankheitsrisikos bildeten hier ebenso Anknüpfungspunkte wie eine gesetzliche Verpflichtung zur Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten für Krankheitsphasen ihrer Beschäftigten.

Bereits das sogenannte Verpflegungskostennormale aus dem Jahr 1837, das die in den verschiedenen Gesindeordnungen vorgesehene Verpflichtung der Dienstgeber zur Fürsorge für erkrankte Dienstboten auf Inhaber von Fabriken, Gewerbe- und Handelsunternehmer ausdehnte, verpflichtete Arbeitgeber bei einem Aufenthalt ihrer Beschäftigten in einem öffentlichen Krankenhaus zur Zahlung der Verpflegungskosten (vgl. Menzel 1893: 17). Auch zur Finanzierung von Fabriks- und Genossenschaftskassen hatten Arbeitgeber gemäß der Bestimmungen der Gewerbeordnung einen Zuschuss zu leisten, was beispielsweise die Prager Handels- und Gewerbekammer als Grundlage für eine Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten der Krankenversicherung anführte:

Betreffend die *B e i t r a g s p f l i c h t* der Arbeiter zur Krankenversicherung, kann hierüber (...) wohl kaum ein Zweifel entstehen. Da die Gefahr zu erkranken, eine weit allgemeinere ist (...) ließe sich im Gegentheile eher die Beitragspflicht der Arbeitgeber (...) bezweifeln. Indes wären da Abänderungsvorschläge umsoweniger am Platze, als die Arbeitgeber des Klein- und Großgewerbes heute schon nach §. 121 und 89 der Gewerbeordnung beitragspflichtig sind und vom Standpunkte der Humanität eine Beitragsleistung der Arbeitgeber zum mindesten wünschenswert erscheint. (Petition der Handels- und Gewerbekammer in Prag, betreffend Abänderungsanträge zu der Regierungsvorlage über die Krankenversicherung der Arbeiter, StP AH 28.05.1886, S. 2682; Hervorhebung i.O.)

Anders als in der Unfallversicherung übernahmen jedoch die versicherten Beschäftigten den größeren Teil der Beiträge selbst. Als Richtwert gab das Gesetz eine Aufteilung im Verhältnis von 2/3 zu 1/3 zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern vor. Fragen der Risikogemeinschaften und der Umverteilung innerhalb des staatlichen Territoriums betrafen daher vorwiegend die Arbeitnehmer.

Die Träger der Krankenversicherung als Risikogemeinschaften

Auch die Krankenversicherung war innerhalb des staatlichen Territoriums im Rahmen kleinerer Einheiten organisiert. Eine finanzielle Beteiligung des Staates war nicht vorgesehen. Ebenso wie die territorialen Unfallversicherungsanstalten waren die Krankenkassen als Versicherungsträger unabhängige, auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit beruhende Institutionen. Teilweise wurden die Krankenkassen daher als „Risikogemeinschaften“ bezeichnet (vgl. z.B. AmlNachr, 20 (1908), S. 7; Begründung zur Gesetzesvorlage betreffend die Sozialversicherung, 1160 der Beilagen StP AH, 18. Session, S. 138).

Die Entscheidung der Regierung, die bestehenden Institutionen der Krankenversicherung zu erhalten, hatte eine fragmentierte Struktur der Krankenversicherung zur Folge. 1890, nach dem ersten vollständigen Jahr der Anwendung des Gesetzes, war gut ein Drittel der Versicherten (ca. 36 Prozent) in den neu errichteten Bezirkskassen versichert. Ein weiteres Drittel (ca. 33 Prozent) war Mitglied einer Betriebskasse. Das restliche Drittel der Versicherten teilte sich auf handwerkliche Genossenschaftskassen (ca. 15 Prozent) und freie Hilfskassen (ca. 17 Prozent) auf (vgl. Tab. 11). Baukassen waren eine Sonderform von Betriebskassen. Sie übernahmen die Versicherung von Arbeitern, die bei öffentlichen Bauprojekten beschäftigt waren. Da sie lediglich für die Dauer der Bauarbeiten errichtet wurden, unterlag ihre Mitgliederzahl großen Schwankungen. Im Gesamtgefüge der Krankenkassen spielten sie eine untergeordnete Rolle.

Diese Vielfalt an Kassen blieb auch in den folgenden Jahren bestehen. Allerdings ergaben sich im Lauf der Zeit Verschiebungen in der Kassenstruktur (vgl. Tab. 11). Bezirkskassen entwickelten sich zum vorherrschenden Kassentyp. 1910 waren bereits 43 Prozent der Versicherten Mitglied der insgesamt gut 570 Bezirkskassen auf dem Gebiet der cisleithanischen Reichshälfte. Genossenschafts- und Vereinskassen behaupteten ihre Position; ihr prozentualer Anteil an der Gesamtzahl der Versicherten stieg bis 1910 auf 17 Prozent (Genossenschaftskassen) bzw. 18 Prozent (Vereinskassen). Die Bedeutung von Betriebskassen nahm hingegen trotz eines Mitgliederzuwachses ab. 1910 waren nur noch ungefähr 22 Prozent der Versicherten bei Betriebskassen versichert. Dieser Rückgang war vermutlich in Teilen auf die Tatsache zurückzuführen, dass die durchschnittliche Zahl der Mitglieder in den anderen Kassentypen sich stark erhöhte, während die Mitgliederzahl der Betriebskassen durch die Größe des Unternehmens beschränkt war.

Tabelle 11: Mitgliederzahlen der Krankenkassen 1890 bis 1910

		Bezirks- kassen	Betriebs- kassen	Bau- kassen	Genossen- schafts- kassen	Vereins- kassen	Gesamt
1890	Kassen	545	1.427	3	632	53	2.660
	Mitglieder	550.606	505.642	663	230.578	261.336	1.548.825
	Ø Mitglieder pro Kasse	1.010	354	221	365	4.931	582
	Anteil an Gesamt- versicherten	35,5 %	32,6 %	–	14,9 %	16,9 %	
1900	Kassen	568	1.336	2	866	141	2.913
	Mitglieder	1.038.785	664.677	339	367.427	428.702	2.499.930
	Ø Mitglieder pro Kasse	1.829	498	170	424	3.040	858
	Anteil an Gesamt- versicherten	41,6 %	26,6 %	–	14,7 %	17,1 %	
1910	Kassen	576	1.205	45	1.270	227	3.323
	Mitglieder	1.491.743	775.214	11.294	570.937	618.141	3.467.329
	Ø Mitglieder pro Kasse	2.590	643	251	450	2.723	1.043
	Anteil an Gesamt- versicherten	43,0 %	22,4 %	0,3 %	16,5 %	17,8 %	

Quelle: AmtlNachr, 6 (1894) – AmtlNachr, 25 (1913). Die angegebenen Zahlen der Kassen und Mitglieder sind Durchschnittswerte; Kassen mit unterjähriger Funktionsdauer wurden in den Statistiken anteilig auf eine ganzjährige Funktionsdauer umgerechnet.

Unerwartet verlief dabei insbesondere die Entwicklung von Genossenschaftskassen. Da vor der Verabschiedung des Krankenversicherungsgesetzes nur ein kleiner Teil der Genossenschaften den Bestimmungen der Gewerbeordnung nachgekommen und Kassen errichtet hatte, gingen politische Entscheidungsträger davon aus, „dass die Genossenschaften auf diesem Wege es zu einem ausgebildeten Kassenwesen nicht bringen werden“ (Baernreither, StP AH 08.02.1887, S. 4090). Doch es zeigte sich, dass die Genossenschaften die Gründung von Kassen bewusst bis zur Verabschiedung des Gesetzes zurückgestellt hatten. 1890 waren bereits über 600 Genossenschaftskassen als Träger der Krankenversicherung registriert. Die Zahl stieg bis 1910 auf

1270.⁸⁰ Anders als für andere Kassenarten gab das Gesetz für Genossenschaftskassen keine Mindestzahl an Mitgliedern vor. Die Behörden versuchten zwar, kleinere Genossenschaftskassen zur Integration in Bezirkskassen zu bewegen (vgl. *AmtlNachr*, 3 (1891), S. 259), hatten jedoch offenbar mit dieser Strategie wenig Erfolg.

Aufgrund der Vielfalt an Krankenkassen waren auf dem Gebiet der cisleithanischen Reichshälfte verschiedene Prinzipien der Zuordnung von Mitgliedern zu einer Versichertengemeinschaft wirksam. Bezirkskassen waren die einzigen Kassen, deren Mitgliedschaft sich ausschließlich nach territorialen Kriterien richtete. Außerhalb von Bezirkskassen fand zunächst eine Trennung zwischen handwerklichen Genossenschaftskassen und Betriebs- und Vereinskassen der industriellen Arbeiter statt. Hinsichtlich der Vereinskassen waren im Zusammenhang mit dem Krankenversicherungsgesetz in erster Linie Berufsgruppen übergreifende Allgemeine Arbeiter-Krankenkassen von Bedeutung, während sich nach Berufen strukturierte gewerkschaftliche Unterstützungskassen teilweise anderen Bereichen wie der Arbeitslosenunterstützung zuwandten (vgl. Grandl 2004: 79-83). Genossenschaftskassen waren grundsätzlich nach Berufsgruppen gegliedert, wenngleich dieses Prinzip in der Praxis an Bedeutung verlor und sich daher Genossenschaftskassen hinsichtlich der Zusammensetzung der Mitglieder häufig nicht wesentlich von Bezirkskassen unterschieden (Mayer 1900: 42). Setzte sich somit sowohl innerhalb der Industrie als auch innerhalb des Handwerks zunehmend eine territoriale Zuordnung durch, hielten Betriebskassen an der Zuordnung zu einer Risikogemeinschaft über das soziale Gebilde des Betriebs fest.

Welches Organisationsprinzip jeweils vorherrschend war, wurde wesentlich von den jeweiligen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Eine nach Kronländern gegliederte Übersicht der prozentualen Verteilung der Versicherten auf die Kassenarten lässt bedeutende regionale Unterschiede in der Organisationsstruktur der Krankenversicherung zu Tage treten (vgl. Tab. 12).

80 Ein Teil dieser Zunahme ist darauf zurückzuführen, dass seit 1907 die Lehrlingskrankenkassen in den offiziellen Statistiken mit den Genossenschaftskrankenkassen ausgewiesen wurden. Die Zahl der Lehrlingskrankenkassen belief sich Ende 1907 auf 434; die Zahl der Versicherten auf 75.869 (*AmtlNachr*, 21 (1909), S. 168f.).

Tabelle 12: Prozentuale Verteilung der Mitglieder auf die Kassenarten 1893 und 1910 (in % der gesamten Versicherten)

Verwaltungsgebiet	Bezirkskassen		Betriebs- und Baukassen		Genossenschaftskassen		Vereinskassen	
	1893	1910	1893	1910	1893	1910	1893	1910
Wien	22,1	27,7	4,4	1,9	47,7	41,9	25,8	28,5
Nieder- österreich	40,1	48,1	29,3	21,1	9,9	11,9	20,7	18,9
exkl. Wien								
inkl. Wien	26,8		10,8		37,9		24,5	
Oberösterreich	23,3	33,0	13,7	10,4	24,4	15,8	38,6	40,8
Salzburg	34,1	40,4	11,5	9,7	21,6	18,3	32,8	31,6
Steiermark	33,3	47,0	12,9	11,0	8,1	6,3	45,7	35,7
Kärnten	53,5	47,6	12,1	4,8	1,3	1,4	33,1	46,2
Krain	63,5	72,3	30,9	19,1	0,9	4,7	4,7	3,9
Küstenland	69,2	70,8	16,9	12,6	3,2	2,9	10,7	13,7
Tirol und Vorarlberg	46,8	49,6	27,4	14,5	12,3	16,7	13,5	19,2
Böhmen	48,2	49,5	34,8	23,4	8,5	13,3	8,5	13,8
Mähren	32,4	44,4	37,1	29,1	12,7	12,6	17,8	13,9
Schlesien	27,9	42,1	40,3	25,3	11,0	10,9	20,8	21,7
Galizien	77,3	77,0	14,5	11,5	8,2	8,8	–	2,7
Bukowina	64,5	93,0	20,9	2,9	14,6	3,5	–	0,6
Dalmatien	100	98,2	–	1,8	–		–	
Cisleithanien	37,3	43,0	29,6	22,7	16,4	16,5	16,7	17,8

Eigene Darstellung nach: AmtlNachr, 8 (1896), S. 730f.; AmtlNachr, 25 (1913), 2. Beiheft, S. 10.

In den wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten der cisleithanischen Reichshälfte, in Dalmatien, dem Küstenland und Krain ebenso wie in Galizien und der Bukowina, waren territoriale Bezirkskassen die bestimmenden Risikogemeinschaften. In den industrialisierten Gebieten hingegen, in Schlesien, Mähren, Böhmen sowie Niederösterreich, spielten Betriebskassen eine größere Rolle. Hier schien sich das territoriale Prinzip langsamer durchzusetzen, da bereits zuvor stärker ausgebildete alternative Strukturen bestanden hatten. Nach der Berufszugehörigkeit gegliederte Genossenschaftskassen wiederum waren in Wien vorherrschend. Außerhalb Wiens erlangten sie lediglich in Salzburg und anfänglich auch in Oberösterreich größere Bedeutung.

Umverteilung in der Krankenversicherung

Mit der Einführung der staatlichen Krankenversicherung ging eine Verallgemeinerung des Versicherungsprinzips einher. Gerade Beschäftigte fortgeschrittenen Alters oder Personen mit einem schlechten Gesundheitszustand hatten zuvor häufig keine Möglichkeit der Krankenversicherung, da selbstverwaltete Hilfskassen sie nicht aufnahmen (für Deutschland vgl. Tennstedt 2009: 86f.). Mit Inkrafttreten der staatlichen Krankenversicherung wurde nicht nur eine Versicherungspflicht, sondern auch ein Recht auf eine Versicherung für Arbeitnehmer umgesetzt. Die staatlich errichteten Bezirkskassen mussten Pflichtversicherte jeden Alters und freiwillig Versicherte bis zu einer Altersgrenze von 35 Jahren aufnehmen. Im Geltungsgebiet des Gesetzes war der Zugang zur Krankenversicherung nicht mehr von individuellen Risikomerkmale abhängig.

Die Risikogemeinschaft einer Krankenkasse fasste Versicherte unabhängig von Geschlecht, Alter und Gesundheitszustand und somit ohne Rücksicht auf eventuell vorhandene unterschiedliche Risikostrukturen zusammen. Ein Musterstatut für Bezirkskassen, das vom Ministerium des Innern herausgegeben und zu Beginn von den meisten Bezirkskassen übernommen wurde⁸¹, räumte den Kassen die Möglichkeit einer Abstufung der Beiträge nach dem Eintrittsalter ein (AmtlNachr, 1 (1888/89) S. 113). Mit dem Aufbau einer Statistik verdichteten sich die Hinweise auf systematische Unterschiede zwischen verschiedenen sozialen Gruppen in Bezug auf das Krankheitsrisiko (vgl. „Krankheits- und Sterblichkeitsverhältnisse bei den ... Krankenkassen“, 1913). Im Zuge der Reformbemühungen diskutierte man daher eine Abstufung der Beiträge „nach Mitgliederkategorien, zwischen denen erfahrungsgemäß wesentliche Unterschiede in der Krankheitsgefahr bestehen“ (§ 67 der Sozialversicherungsvorlage, 1160 der Beilagen StP AH, 18. Session). Die Überlegungen umfassten Kategorien wie Geschlecht, Alter, Beschäftigungsart oder Betriebsgattung.⁸² Doch erst die Novelle des Krankenversicherungsgesetzes aus dem Jahr 1917 ermöglichte es den Kassen, in ihren Statuten eine Differenzierung von Beitragssätzen vorzunehmen (§ 26 des Gesetzes vom 20. November 1917, RGBl 457/1917).

81 Vgl. die tabellarische Übersicht der wichtigsten Statutenbestimmungen von Bezirkskassen, AmtlNachr, 1 (1888/89), S. 626f.

82 Vgl. dazu den Bericht über die Sitzungen des Sozialversicherungsausschusses in Soziale Rundschau, 11 (1910), Bd. 2, S. 38.

Bestimmend blieb daher in der Krankenversicherung der Gedanke einer solidarischen Risikengemeinschaft. Über den Ausgleich zwischen Gesunden und Kranken hinaus enthielt die cisleithanische Krankenversicherung des ausgehenden 19. Jahrhunderts bereits Elemente einer systematischen Umverteilung zwischen verschiedenen sozialen Gruppen, etwa durch die Festschreibung eines vierwöchigen Krankengeldanspruchs für Wöchnerinnen (§ 6 KVG). Zeitgenössische Akteure nahmen dies als eine Umverteilung zwischen den Geschlechtern wahr, wie eine kritische Nachfrage des deutschklerikalen Abgeordneten Rogl während der Beratung des Gesetzes im Abgeordnetenhaus vermuten lässt:

Mit welchem Rechte kann ein ordentlicher, braver Bursche, der in zehn und noch mehr Jahren nicht ein einzigesmal eine Krankenunterstützung benötigt, gezwungen werden, einen Beitrag zur Unterstützung einer Wöchnerin zu leisten, welcher er ganz ferne steht, und wie kann ein solcher Bursche für eine Krankheit verantwortlich gemacht werden, die, wenn man sie schon eine Krankheit nennen will, jedenfalls eine selbstverschuldete ist? (StP AH 24.02.1887, S. 4276f.)

Des Weiteren setzten einige Kassen bereits eine beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen um, die als freiwillige Mehrleistung der Kassen prinzipiell möglich war. Anlässlich einer Nachfrage stellten die Behörden klar, dass es sich dabei um eine Erweiterung der Kassenleistungen handelte, die aus den Beiträgen *aller* Mitglieder zu leisten war (vgl. AmtlNachr, 20 (1908), S. 94-95). In Ansätzen setzte die cisleithanische Krankenversicherung auf diese Weise bereits das heute für diesen Versicherungszweig charakteristische Solidarprinzip um, das über den versicherungsimmanenten Risikenausgleich zwischen Gesunden und Kranken hinaus eine systematische interpersonelle Umverteilung zur Folge hat. Dies geschieht in erster Linie durch die einkommensproportionale Beitragsbemessung, der eine an Bedarfskriterien orientierte Gewährleistung von Sachmitteln gegenübersteht, sowie über die beitragsfreie Mitversicherung nicht versicherungspflichtiger Familienangehöriger (vgl. Ullrich 2000: 40-51).

Der Anwendung des Solidarprinzips stand das Bemühen gegenüber, einen als ungerechtfertigt angesehenen Leistungsbezug zu verhindern. Die Generalversammlung einer Krankenkasse war befugt, „Mitgliedern, welche sich die Krankheit vorsätzlich oder durch schuldhafte Betheiligung bei Schlägereien oder Raufhändeln oder durch Trunksucht zugezogen haben, das statutenmäßige Krankengeld gar nicht oder nur theilweise zu gewähren“ (§ 24 KVG).

Da man befürchtete, dass mit der Verallgemeinerung des Versicherungsprinzips das Vortäuschen von Krankheiten erleichtert würde, versuchte man, dieser Gefahr durch entsprechende Kontrollmöglichkeiten entgegenzuwirken. Der Aufbau der Krankenversicherung folgte dem Bemühen, den Grad der Entpersönlichung gering zu halten, um so die „Simulation“, die in zeitgenössischen Darstellungen als „gefährlichster Feind einer geregelten Krankenfürsorge“ (Mayer 1900: 37) bezeichnet wurde, zu verhindern. Aus diesem Grund wurden etwa die Bezirkskrankenkassen, die sich an den knapp 1000 Gerichtsbezirken⁸³ der cisleithanischen Reichshälfte orientierten, in ihrer territorialen Ausdehnung wesentlich kleiner gefasst als die Unfallversicherungsanstalten. Die Regierung begründete dies folgendermaßen:

Es muss in dieser Hinsicht vor allem das größte Gewicht darauf gelegt werden, dass es bei der Krankenversicherung nicht angeht wie bei der Unfallsversicherung, große territorial oder berufsgenossenschaftlich organisierte Verbände zu schaffen, da nach der Natur der Sache die Thätigkeit einer Krankenkasse sich nur auf einen verhältnismäßig geringen Bezirk beschränken kann, weil im anderen Falle die Verwaltung nicht zum größten Theile den Mitgliedern überlassen werden könnte und auf diese Weise die Verwaltungskosten in unverhältnismäßiger Weise sich steigern müssten, und weil es sonst nicht möglich ist, die Kassenmitglieder der zur Verhütung von Simulationen dringend nothwendigen wirksamen Controle zu unterwerfen. (84 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 26)

Diese Kontrollstrategien spiegeln die Befürchtung wider, dass „rechtsförmige Regelungen die Möglichkeiten der Verwendung der Mittel für unbeabsichtigte Zwecke mit sich bringen“ (Vobruba 1989: 136). Sie verweisen jedoch gleichzeitig auf den Charakter der Krankenversicherung als einer solidarischen Risikogemeinschaft, die bereits einige zentrale Prinzipien interpersoneller Umverteilung umsetzte und dadurch soziale Beziehungen auf dem Gebiet der cisleithanischen Reichshälfte neu gestaltete.

83 1890 gab es in der cisleithanischen Reichshälfte 932 Gerichtsbezirke, die meisten davon in Böhmen (222), die wenigsten in Vorarlberg (6). Triest war ein eigener Gerichtssprengel (vgl. Gesetzentwurf betreffend die Sozialversicherung, 1160 der Beilagen StP AH, 18. Session, S. 164).

5.3.3 Der gesellschaftliche Risikenausgleich in der Altersversicherung

Ebenso wie die Krankenversicherung wurde auch die Alterssicherung in der Habsburgermonarchie durch Beiträge seitens der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer finanziert. Dies galt sowohl für die Pensionsversicherung der Angestellten als auch für die vorgesehene allgemeine Altersversicherung. Die Umverteilungsmuster der Absicherung von Alter und Invalidität weisen jedoch zwei Besonderheiten auf. Zum einen verhandelte man die Frage einer finanziellen Beteiligung des Staates deutlich differenzierter als zuvor. Zum anderen wurde im Zusammenhang mit der Absicherung des erwerbslosen Alters zum ersten Mal die Zusammenfassung aller Versicherten in eine einzige Risikengemeinschaft innerhalb der staatlichen Grenzen diskutiert, wodurch Fragen der Umverteilung im Raum an Bedeutung gewannen.

Der Staatszuschuss als Ausdruck einer gesellschaftlichen Sicherungsverantwortung

Aufgrund des langen Zeithorizonts erforderte die Altersversicherung langfristige Planungen und hohe finanzielle Reserven. Zudem musste das Problem gelöst werden, wie mit Personen, die aufgrund ihres Alters die gesetzlich vorgesehenen Wartezeiten nicht erfüllen konnten, umgegangen werden sollte. Die Altersversicherung wurde daher von zeitgenössischen Beobachtern als „technisch und volkswirtschaftlich“ schwierige Frage (Brügel 1919: 149) bezeichnet. Aus diesen Gründen wurde eine finanzielle Beteiligung des Staates, die Regierung und Gesetzgeber bei der Einführung der Unfall- und Krankenversicherung abgelehnt hatten, nun nicht mehr vollständig ausgeschlossen. Bereits in den 1880er-Jahren, als in den Verhandlungen der ersten Sozialversicherungsgesetze die künftige Erweiterung um eine Alterssicherung zur Sprache kam, wurde angemerkt, dies werde „nur möglich sein, wenn von allen Seiten große Opfer gebracht werden“ (Dumba, StP HH 12.02.1887, S. 291).

Während das Gesetz zur Pensionsversicherung für Angestellte im Parlament beraten wurde, setzten sich unter anderem verschiedene Handels- und Gewerbekammern (vgl. Kim 2010: 58-65), Verbände der Werkmeister (vgl. Kim 2010: 140f.) und die Sozialdemokratie (vgl. z.B. die Argumentation des Abgeordneten Eldersch, StP AH 05.02.1906, S. 33777f.) für staatliche Zuschüsse zu den Rentenzahlungen ein. Die Regierung knüpfte allerdings die

Durchführung der Angestelltenversicherung an den Ausschluss einer finanziellen Beteiligung des Staates. Der Minister des Innern, Graf Bylandt, vertrat die Auffassung, diese Forderung sei „unter allen Umständen verfrüht“ (StP AH 01.02.1906, S. 33691). Auch eine vom Herrenhaus vorgeschlagene Ausfallhaftung des Staates scheiterte am Widerstand der Regierung, so dass sich die finanziellen Leistungen des Staates auf einen jährlichen Beitrag zu den Verwaltungskosten in Höhe von 100.000 Kronen beschränkten (vgl. § 37 PVG-A).

Das Programm der Regierung Koerber enthielt schließlich erstmals Pläne für eine finanzielle Beteiligung des Staates an einer auf Beitragszahlungen beruhenden Altersversicherung der Arbeiter. Die Rentenzahlungen sollten dabei um einen festen Betrag aus staatlichen Mitteln ergänzt werden. Die späteren Gesetzentwürfe hielten an diesem Modell fest, das auch in der deutschen Invaliditäts- und Altersversicherung zur Anwendung gelangte. Die Vorlage der Regierung Beck übernahm aus dem Koerberschen Programm den staatlichen Zuschuss in Höhe von jährlich 90 Kronen, den sowohl unselbstständig Erwerbstätige als auch Selbstständige erhalten sollten. Dieser Betrag war vergleichsweise großzügig bemessen; der deutsche Staat beteiligte sich mit einem jährlichen Zuschuss von 50 Mark an den Rentenzahlungen, was einem Betrag von 60 Kronen entsprach (vgl. 1160 der Beilagen StP AH, 18. Session, S. 135).

Die Regierung rechtfertigte die finanzielle Beteiligung des Staates durch das Unvermögen des Arbeiters, ausreichende Rücklagen zu bilden einerseits, das staatliche Eigeninteresse an einer materiellen Absicherung der Arbeiterschaft andererseits:

Die Rente, welche einen Ersatz des verlorenen Arbeitseinkommens bilden soll, wird zum Theile wenigstens, durch Rücklagen aus diesem Arbeitseinkommen erworben werden müssen, wenn ihr der Charakter eines gesicherten Rechtsanspruchs gewahrt werden soll und es kann sich nur darum handeln, andere Faktoren zur Mithilfe soweit heranzuziehen, als die Kräfte des Versicherten selbst nicht als ausreichend angesehen werden können. (...) In dieser Form, nämlich sozusagen als Subvention für eine Institution, an deren Einrichtung der Staat ein wesentliches Interesse hat und deren gesicherte Fundirung die Kräfte der unmittelbar Beteiligten allein übersteigen würde, ist eine materielle Beteiligung des Staates an der Aufbringung der Mittel wohl zu rechtfertigen. (1160 der Beilagen StP AH, 18. Session, S. 205; Hervorhebung i.O.)

Der aus Steuermitteln finanzierte Beitrag des Staates verlangte jedoch Rechtfertigungsmuster, die über das staatliche Interesse hinausgingen. Zum ersten Mal stand nun eine *gesellschaftliche Umverteilung* zur Debatte. Die entsprechenden Begründungsmuster verwiesen auf eine Verpflichtung der Gesellschaft zur Unterstützung sozial Schwacher. So äußerte etwa der Regierungsvertreter Ritter von Wolf in den Verhandlungen des Sozialversicherungsausschusses die Auffassung, dass „es sich um eine Schuld der Gesellschaft an die wirtschaftlich Schwachen handle, zu deren Abtragung auch der Staatsschatz herangezogen werden müsse“ (Soziale Rundschau, 12 (1911), Bd. 1, S. 34). Zudem diente die gesellschaftliche Umverteilung über den Staatszuschuss den Christlichsozialen, die sich für einen Einschluss der Selbstständigen einsetzten, als Rechtfertigung ihrer Forderungen. Ihrer Auffassung zufolge war der Staatszuschuss

eine Leistung des Staates, der keinerlei wie immer geartete Gegenleistung gegenübersteht. Geht es nun an, daß wir eine einzige Klasse mit dem Staatszuschuß privilegieren? (...) Wir müssen die Zuschüsse, die wir zur sozialen Versicherung aus öffentlichen Mitteln gewähren, a l l e n geben, die nicht schon eine Rente genießen und erwerbstätig sind und mit ihrem Einkommen eine bestimmte Höhe nicht überschreiten. („Die Sozialversicherung und die Christlichsoziale Partei“, 1910, S. 17f.; Hervorhebung i.O.)

Die Risikengemeinschaft im staatlichen Territorium

Ein weiteres bestimmendes Thema in den Verhandlungen um eine allgemeine Altersversicherung waren Aspekte der Umverteilung in der durch die Versicherung gebildeten Risikengemeinschaft. Heute setzt die Altersversicherung unter den verschiedenen Versicherungszweigen am deutlichsten das Prinzip einer intertemporalen Umverteilung um (vgl. Schmähl 1985: 3f.): Versicherte zahlen in Zeiten der Erwerbsfähigkeit Beiträge, um dafür in späteren Zeiten der Erwerbslosigkeit Leistungen zu erhalten (vgl. auch Vobruba 1990: 21f.). Diesem Grundsatz folgten auch die Angestellten-Pensionsversicherung und die Vorhaben hinsichtlich einer allgemeinen Altersversicherung. Erst nach Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Wartezeiten, das heißt nachdem sie über einen bestimmten Zeitraum hinweg Beiträge gezahlt hatten, erwarben Versicherte Ansprüche auf Invaliditäts- und Altersrenten. Da zudem die Ren-

tenhöhe von der Höhe der gezahlten Beiträge abhing, schränkte die Anwendung des Äquivalenzprinzips die Verteilungswirkungen der Rentenversicherung ein.

Dennoch wurden die Verhandlungen um die Altersversicherung in höherem Maße von Fragen der Umverteilung bestimmt als dies im Gesetzgebungsprozess der 1880er-Jahre der Fall gewesen war. Dies lag unter anderem daran, dass erstmals eine Zusammenfassung aller Versicherten innerhalb der staatlichen Grenzen ohne eine Gliederung nach berufsbezogenen oder territorialen Kriterien vorgesehen war. Die Regierung Koerber begründete die Bildung einer einheitlichen finanziellen Risikengemeinschaft in der Pensionsversicherung der Angestellten einerseits damit, dass „die thunlichste Einfachheit im Betriebe eine erhebliche Verbilligung der Versicherung in sich schließt“, andererseits durch die „nach den gepflogenen statistischen Erhebungen mutmaßlich zu gewärtigende Zahl von Versicherungspflichtigen, welche in die Pensionsanstalt einzureihen sein werden“ (874 der Beilagen StP AH, 17. Session, S. 40). Der sozialpolitische Ausschuss des Abgeordnetenhauses übertrug zwar in den anschließenden Vorberatungen den Landesstellen deutlich mehr administrative Kompetenzen als von der Regierung ursprünglich vorgesehen, doch verblieb die Verrechnung und Verwaltung des Gesamtvermögens trotz kontroverser Debatten (vgl. dazu Kap. 6.2.3) bei der zentralen Pensionsanstalt in Wien. Die etwa 100.000 der Versicherungspflicht unterliegenden Angestellten bildeten daher über die Grenzen der Kronländer hinweg eine Versicherungsgemeinschaft, deren Beiträge und Leistungsansprüche im gesamtstaatlichen Rahmen gebündelt wurden.

Deutlich umstrittener war die Bildung einer einheitlichen Risikengemeinschaft im gesamtstaatlichen Rahmen im Zusammenhang mit der allgemeinen Alters- und Invaliditätsversicherung. Fragen des Risikenausgleichs nahmen einen zentralen Stellenwert in den Verhandlungen um die verschiedenen Gesetzesvorlagen zur Alterssicherung ein. Ausgangspunkt dieser Debatten war die Annahme, dass sich soziale Gruppen in ihrer Risikostruktur in Bezug auf das Alter unterscheiden. Die Motivenberichte der Regierungen Beck (1908) und Gautsch (1911) stellten dabei vor allen Dingen die Unterschiede zwischen den beiden Wirtschaftssektoren Industrie und Landwirtschaft heraus. Sie begründeten dies mit der unterschiedlichen Altersstruktur der Beschäftigten in Industrie und Landwirtschaft, die sie wiederum darauf zurückführten, dass vornehmlich jüngere Arbeitskräfte aus ländlichen Gebieten abwanderten und eine Tätigkeit in den industriellen Zentren aufnahmen.

Als Beleg dieser These verwies die Regierung Beck auf Erfahrungswerte der deutschen Invaliditäts- und Altersversicherung, die durch 31 territorial abgegrenzte Versicherungsanstalten durchgeführt wurde. Die Unterschiede in der finanziellen Lage dieser Versicherungsanstalten führte die Regierung darauf zurück, dass jene in Landesteilen mit eher ländlichem Charakter wie Ostpreußen aufgrund des höheren Anteils älterer Beschäftigter wesentlich mehr Renten auszubezahlen hatten als Versicherungsträger in Gebieten mit städtischem Charakter wie Berlin (vgl. 1160 der Beilagen StP AH, 18. Session, S. 206-210). Daraus leitete sie die Annahme ab, dass „in der Land- und Forstwirtschaft alljährlich eine viel größere Zahl von Rentenfällen zu erwarten ist als in der Industrie und daß die Ursache dieser Erscheinung ausschließlich in der ungünstigen Altersverteilung der landwirtschaftlichen berufstätigen Bevölkerung gelegen ist“ (S. 207).

Trotz dieser je spezifisch gearteten Risikostruktur sah die Regierungsvorlage weder eine organisatorische Trennung der Versicherten noch eine Abstufung der Beiträge nach dem Wirtschaftszweig vor. Der Motivenbericht begründete dies mit den Verflechtungen zwischen den beiden Wirtschaftssektoren. Man könne die Landwirtschaft, die ihre jungen Arbeitskräfte der Industrie zur Verfügung stelle und die älteren wieder übernehme, nicht zu höheren Beiträgen heranziehen, so die Argumentation. Auf dieser Grundlage wurde eine berufsgenossenschaftliche Gliederung der Versichertengemeinschaft ebenso wie eine Aufteilung in territoriale Einheiten – die aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung von Industrie und Landwirtschaft in den einzelnen Landesteilen ebenfalls zu einer Differenzierung zwischen den Wirtschaftssektoren geführt hätte – abgelehnt.⁸⁴

Stattdessen verwies die Regierung auf die Notwendigkeit, diesen Verflechtungen innerhalb des Staatsgebiets durch eine gemeinsame Risikogemeinschaft im staatlichen Rahmen zu entsprechen. Für eine gerechte Verteilung der Beitragslasten, so die Argumentation, sei „die Zusammenfassung eines solchen Körpers von Versicherten in eine Risikogemeinschaft unbedingt erforderlich, die einen nach außen hin möglichst geschlossenen, durch Wander-

84 Der Motivenbericht stellte dar, dass von je 1000 Berufstätigen – das heißt Selbstständigen, unselbstständig Erwerbstätigen und mithelfenden Familienangehörigen – in Niederösterreich lediglich 191 der Land- und Forstwirtschaft angehörten, in Böhmen hingegen 364, in der Steiermark 605 und in Galizien 714 (1160 der Beilagen StP AH, 18 Session, S. 208). Auch bei einer Beschränkung auf die unselbstständig Erwerbstätigen zeigten sich bedeutende territoriale Unterschiede.

bewegungen nicht wesentlich berührten Kreis bildet“ (S. 207). Neben Industrie und Landwirtschaft sollten daher auch selbstständig und unselbstständig erwerbstätige Personen in die Versicherungsgemeinschaft integriert werden. Der Regierung zufolge bedeutete dies die „Schaffung eines Risikenausgleiches auf breiter Basis“ (S. 208).

Durch die Zusammenfassung von Versicherten innerhalb des gesamtstaatlichen Rahmens trat der Risikenausgleich, das heißt die Umverteilung zwischen Gruppen mit unterschiedlicher Risikostruktur in Bezug auf das Alter, deutlich zu Tage. Den Plänen widersprachen aus diesem Grund sowohl die Interessenvertretungen der Industrie als auch die Organisationen der Arbeiterschaft (vgl. Kap. 6.3.3).

5.4 Zusammenfassung

Anknüpfend an die Beobachtung einer räumlichen Verschiebung auf die zentralstaatliche Ebene im Zusammenhang mit der Einführung staatlicher Sicherungssysteme verfolgte das vorliegende Kapitel das Ziel, die Raumdimension der Errichtung sozialstaatlicher Institutionen zu erfassen. Dazu wurden Prozesse der Grenzbildung und der damit verbundenen Strukturierung des Raums durch die Institutionen des Sozialstaats nachgezeichnet. Die Analyse zeigte, dass sich der Aufbau des Sozialstaats als *Territorialisierung sozialer Sicherung* darstellen lässt. Dieser Prozess einer räumlichen Verortung der Wohlfahrtsproduktion war durch drei miteinander verknüpfte Entwicklungslinien gekennzeichnet.

Zum einen beruhte staatliche Sozialpolitik auf einer raumbezogenen Interventionsstrategie, die den von den Staatsgrenzen markierten Raum als eine neue „Ressource des Handelns“ (Zimmermann 2006: 11) im Bereich des Sozialen erschloss. Bei der Übersetzung gesellschaftlicher Phänomene in staatlich zu bearbeitende Problemlagen kam deren räumlicher Dimension eine entscheidende Bedeutung zu. Durch eine Bezugnahme auf die räumlichen Eigenschaften der bestehenden Sicherungsformen begründeten zeitgenössische Akteure die Notwendigkeit, den Interventionsraum den territorialen Handlungsräumen industrieller Arbeiter anzupassen. Ein erhebliches Gewicht kam daher in den Debatten der Mobilität der Arbeitskräfte zu. Gewerbliche Unterstützungskassen, deren Leistungen an die Zugehörigkeit zu einem

bestimmten Betrieb gebunden waren, entsprachen ebenso wenig den Erfordernissen einer mobilen Arbeiterschaft wie eine an den Besitz des Heimatrechts geknüpfte kommunale Armenfürsorge. Diese räumliche Dimension sozialer Probleme stellte den Ausgangspunkt für eine Durchsetzung sozialer Rechte innerhalb des staatlichen Territoriums dar.

Zweitens wurde die Gewährleistung sozialer Sicherheit in diesem Prozess der Territorialisierung an das politische Territorium des Staates gebunden. Die Sozialversicherungsgesetze der Habsburgermonarchie orientierten sich am Territorialitätsprinzip, das heißt aus der Teilnahme am Arbeitsmarkt innerhalb der Staatsgrenzen ergaben sich Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherung. In der Anfangsphase bedeutete dies vor allen Dingen, dass der Zugang zu sozialer Sicherheit nicht mehr über Heimat, Betrieb oder Beruf, sondern über das Territorium bestimmt wurde. Während die territoriale Mitgliedschaftskonstitution die Möglichkeit einer „Sozialpolitik für die Vielen“ (Schmidt 2005: 12) bot, war im Gegenzug ein Prozess der räumlichen Schließung zu beobachten, der dadurch verstärkt wurde, dass zunehmend auch der Bezug von Leistungen an das staatliche Territorium gebunden wurde. Sozialstaatliche Institutionen schufen einen territorial bestimmten In- und Exklusionsraum.

Drittens schließlich strukturierten die Institutionen des Sozialstaats in diesem Prozess der Territorialisierung sozialer Sicherung den Raum, auf den sie bezogen waren. Mit der Einführung der Sozialversicherungen wurden Prinzipien der Risikenteilung und der damit verbundenen sozialstaatlichen Umverteilung im Geltungsgebiet der Gesetze festgeschrieben. Zunächst wurde dabei der Raum über finanziell selbstständige Versicherungsträger in einzelne Risikogemeinschaften gegliedert. Die Absicherung von Invalidität und Alter beruhte schließlich auf der Bildung einer einheitlichen Risikogemeinschaft innerhalb des staatlichen Territoriums. Fragen des Risikoausgleichs und der Umverteilung gewannen dadurch an Relevanz.

6 Sozialpolitik, Raum und Identitäten

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass mit der Verschiebung der Verantwortung für die Wohlfahrtsproduktion von der privaten in die öffentliche Sphäre eine Verräumlichung sozialer Sicherung einherging. Staatlich regulierte Sicherungssysteme bezogen sich auf ein von Grenzen eingefasstes Territorium. Sie festigten damit die Außengrenzen des Staates und implementierten Prinzipien der Risikenteilung im staatlichen Territorium. Über den Sozialstaat wurden daher auch soziale Beziehungen auf den Raum bezogen. Die territorial gerahmte Mitgliedschaftskonstitution der Sozialversicherungen hatte zur Folge, dass der Raum als soziales Organisationsprinzip an Bedeutung gewann. Über den Raum wurde eine sozialpolitische Solidargemeinschaft konstituiert.

Im Folgenden geht es zum einen darum, diesen Prozess der Verräumlichung sozialer Beziehungen nachzuzeichnen. Zum anderen ist damit die Frage verbunden, welche Bedeutung dem Raum in der Beziehung zwischen Sozialpolitik und kollektiven Identitäten zukam. Dazu ist es notwendig, nach der Funktion des Raums als Rahmen sozialer Beziehungen im Sozialstaat zu fragen (vgl. Kap. 3.3.2). Des Weiteren richtet sich die Aufmerksamkeit auf raumbezogene Interessen der Akteure im sozialpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Dem eingangs entworfenen Analyseschema folgend gilt es, die Interessen sozialpolitischer Akteure im Hinblick auf den territorialen Rahmen der sozialpolitischen Risikengemeinschaft und die Entscheidungen über In- und Exklusion sozialer Gruppen im Raum zu rekonstruieren (vgl. Kap. 3.3.3). Auf diese Weise können Aussagen über die Bedeutung des Raums als Kategorie der Gemeinschaftsbildung getroffen werden.

6.1 Sozialpolitik als Instrument der Identitätsbildung

Sozialpolitik als Intervention in die „sozialen Verhältnisse“, die auf die Teilhabe sozialer Gruppen „an den unter bestimmten historischen Bedingungen gegebenen gesellschaftlichen Möglichkeiten“ (Kaufmann 2009: 78) zielt, gilt

als gesellschaftliches Bindemittel. Mit der Begründung, sie trage dazu bei, die Loyalität der Bezieher sozialstaatlicher Leistungen gegenüber dem Staat zu sichern und gesellschaftliche Konflikte „einzuziehen“, wird Sozialpolitik eine Integrations- und Stabilisierungsfunktion zugeschrieben. Rückblickend wird in diesem Zusammenhang häufig auf die Integration der Arbeiterschaft in politische und gesellschaftliche Zusammenhänge durch die Anfänge staatlicher Sozialpolitik verwiesen (vgl. Kap. 2.3.1).

Im Folgenden soll die Perspektive zeitgenössischer Akteure auf die politischen und gesellschaftlichen Wirkungen von Sozialpolitik skizziert werden. Es wird gefragt, wie politische Eliten die Strukturierung gesellschaftlicher Beziehungen durch Sozialpolitik wahrnahmen und welche Bedeutung dabei dem Raum zukam.

6.1.1 Identitätsstiftung und Gemeinschaftsbildung über die Institutionen des Sozialstaats

Dass bereits zeitgenössische Akteure Sozialpolitik als Instrument gesellschaftlicher Integration nutzten, wird gerade in Zusammenhang mit der Sozialversicherungsgesetzgebung des Deutschen Reichs immer wieder betont. Die deutschen Arbeiterversicherungen der 1880er-Jahre standen im Kontext der sich verschärfenden Klassenkonflikte und der politischen Mobilisierung der Arbeiterschaft. Staatliche Eliten strebten mit der Einführung der Arbeiterversicherungen eine Eindämmung sozialer Konflikte an. Dies belegt eine häufig zitierte Passage der „Kaiserlichen Botschaft“ vom 17. November 1881, die nach dem Scheitern der ersten Unfallversicherungsvorlage eine Fortsetzung der Bemühungen um den Aufbau sozialer Sicherungssysteme folgendermaßen ankündigte:

Schon im Februar dieses Jahres haben Wir Unsere Überzeugung aussprechen lassen, dass die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde. Wir halten es für Unsere Kaiserliche Pflicht, dem Reichstage diese Aufgabe von neuem ans Herz zu legen, und würden Wir mit um so größerer Befriedigung auf alle Erfolge, mit denen Gott Unsere Regierung sichtlich gesegnet hat, zurückblicken, wenn es Uns gelänge, dereinst das Bewußtsein mitzunehmen, dem Vaterlande neue und dauernde Bürgschaften des inneren Friedens und den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch

haben, zu hinterlassen. (Abdruck der Kaiserlichen Botschaft 1981, S. 732)

Die unter Mitwirkung Bismarcks als Thronrede verfasste und aufgrund einer Erkrankung Wilhelms I. als „Kaiserliche Botschaft“ von Bismarck verlesene Ansprache zur Eröffnung des Reichstags (vgl. Tennstedt 1981: 692-699) ist ein Beleg wohlfahrtsstaatlicher Integrationspolitik aus den Anfängen des Sozialstaats. Die Träger politischer Herrschaft formulierten hier das Ziel, durch Maßnahmen staatlicher Sozialpolitik „neue und dauernde Bürgschaften des inneren Friedens“ zu schaffen, das heißt den sozialen Zusammenhalt im jungen deutschen Nationalstaat zu stärken.

Entscheidend für die angestrebte gesellschaftliche Integration war die materielle Absicherung lohnabhängig Beschäftigter durch die Sozialversicherungen, die den Versicherten Ansprüche auf Lohnersatzleistungen gewährten. Da diese aus der Sozialversicherung entstehenden subjektiven Rechte in letzter Instanz durch staatliche Institutionen gewährleistet wurden, schuf Sozialpolitik neue Bindungen zwischen den Versicherten und dem Staat. Lohnabhängig Beschäftigte wurden zu Beziehen staatlich vermittelter und staatlich gesicherter materieller Leistungen.

Politische Eliten verbanden dies mit dem Ziel, die Ausbildung eines auf den Staat bezogenen Zugehörigkeitsgefühls zur nationalen Gemeinschaft zu fördern. Durch die sozialpolitische Absicherung lohnabhängig Beschäftigter wollten politische Eliten im Deutschen Reich die Ausbildung eines staatszentrierten nationalen Bewusstseins unter der Arbeiterschaft fördern. Diese Absicht brachte die Regierung in der Begründung der ersten deutschen Unfallversicherungsvorlage vom März 1881 zum Ausdruck, die folgenden Anspruch an die Sozialversicherungsgesetzgebung formulierte:

Daß der Staat sich in höherem Maße als bisher seiner hilfsbedürftigsten Mitglieder annehme, ist nicht bloß eine Pflicht der Humanität und des Christentums, von welchem die staatlichen Einrichtungen durchdrungen sein sollen, sondern auch eine Aufgabe staats-erhaltender Politik, welche das Ziel zu verfolgen hat, auch in den besitzlosen Klassen der Bevölkerung, welche zugleich die zahlreichsten und am wenigsten unterrichteten sind, die Anschauung zu pflegen, daß der Staat nicht bloß eine notwendige, sondern auch eine wohlthätige Einrichtung sei. (zitiert aus Tennstedt 1981: 672)

Die Argumentation der Regierung lässt die zentrale Bedeutung der Institutionen des Sozialstaats für die Identitätsstiftung erkennen. Es waren die Insti-

tutionen des Sozialstaats, die dem Staat den Charakter einer „wohltätigen Einrichtung“ verliehen und daher in der Wahrnehmung zeitgenössischer Akteure zur Entstehung eines Nationalbewusstseins beitragen konnten. Die durch sozialstaatliche Institutionen hervorgerufene emotionale Bindung der Arbeiter an den Staat sollte dabei den Anknüpfungspunkt eines auf den Staat bezogenen Gefühls der Zugehörigkeit und der Zusammengehörigkeit im Rahmen der Nation darstellen.

Der Einführung von Sozialversicherungen im Deutschen Reich lag demnach die Annahme zugrunde, dass die Institutionen des Sozialstaats ein „Bezugsobjekt einer normativen und verhaltensstrukturierenden Ordnungsvorstellung“ (Lepsius 1999: 202) boten und auf diese Weise bewusstseinsbildend wirkten. Auf die Institutionenbildung sollte die Bewusstseinsbildung folgen (vgl. dazu Lepsius 2006).

Aufgrund der Funktion der Institutionen des Wohlfahrtsstaats als Bezugsobjekt der Identitätsstiftung kam deren Ausgestaltung eine zentrale Bedeutung zu. Entscheidend war, dass die Bezieher von Leistungen der Sozialversicherungen die durch sozialstaatliche Institutionen gewährten Vorteile dem Staat zuschrieben. In der Folge sollten sie

durch erkennbare direkte Vorteile, welche ihnen durch gesetzgeberische Maßregeln zu Teil werden, dahin geführt werden, den Staat nicht als eine lediglich zum Schutz der besser situierten Klassen der Gesellschaft erfundene, sondern als eine auch ihren Bedürfnissen und Interessen dienende Institution aufzufassen. (zitiert aus Tennstedt 1981: 672)

Um den Anteil des Staates an der Gewährleistung sozialer Sicherheit herauszustellen, versuchte Bismarck in den Verhandlungen um das deutsche Unfallversicherungsgesetz zu Beginn, gegen den Widerstand des Parlaments und der Industrie einen staatlichen Zuschuss zu den Versicherungsleistungen durchzusetzen (vgl. Reidegeld 2006: 194-201). Im Juni 1881 ließ er die erste Unfallversicherungsvorlage im Bundesrat scheitern, nachdem der Reichstag den Staatszuschuss und die zentralisierte Reichsversicherungsanstalt, der die Durchführung übertragen werden sollte, aus dem Entwurf entfernt hatte (vgl. Tennstedt 1981: 682f.).

Ebenso wie die deutsche diente auch die cisleithanische Sozialgesetzgebung der Legitimation eines politischen Regimes in einer von Klassenkonflikten geprägten Gesellschaft. Als lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik war sie vorwiegend auf industrielle Arbeiter ausgerichtet, die den Kern der organisierten Arbeiterbewegung bildeten (vgl. Kap. 4.2.1). Die Gewährleistung sozialer

Rechte sollte die Arbeiterschaft in die bestehende politische und gesellschaftliche Ordnung integrieren. Im Parlament brachte der polnische Abgeordnete und spätere Finanzminister Leon von Biliński dieses Ziel folgendermaßen zum Ausdruck:

Schreiten wir auf diesem Wege fort, so ist es undenkbar, dass der Arbeiter nicht anfängt, diejenige Gesellschaft, welche ihn ebenso mit ihrer Liebe umfängt, wie andere ihrer Mitglieder, selbst zu lieben. Wenn er fühlt, dass er gleichberechtigt wird anderen Leuten, welche auch oft in Noth sind, aber wenigstens nicht absolut von vornherein jeder Fürsorge bar sind, muss er diese Gesellschaft, die für ihn sorgt, anfangen zu lieben und auf diese Weise wird er mit der Zeit der Socialdemokratie selbst das Grab graben. (*Bravo! Bravo! rechts.*). (StP AH 25.05.1886, S. 2582)

Der Integrationsfunktion von Sozialpolitik kam auch in der Habsburgermonarchie ein hoher Stellenwert im Kalkül politischer Eliten zu. Zeitgenössische Akteure nahmen auf die Minderung sozialer Konflikte durch die materielle Absicherung lohnabhängig Beschäftigter Bezug. Dieses Ziel könne, so beispielsweise die Regierung im Motivenbericht zur Unfallversicherungsvorlage, nicht durch eine „Entgegenstellung und Verschärfung der beteiligten Interessen, sondern nur durch das – wenn auch erzwungene – Zusammenwirken derselben zu dem gemeinsamen Zwecke“ (Motivebericht, 75 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 53) erreicht werden. Dies macht ersichtlich, dass die gemeinsame Finanzierung und Verwaltung der Versicherungsträger durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer dazu beitragen sollte, Klassenkonflikte zu überwinden und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Auch in Cisleithanien waren die Träger politischer Herrschaft darum bemüht, den Anteil des Staates an der materiellen Absicherung der Arbeiter durch die Sozialversicherungen herauszustellen. Allerdings schlossen in den 1880er-Jahren alle in den Gesetzgebungsorganen vertretenen politischen Lager einen staatlichen Zuschuss zur Unfall- und Krankenversicherung aus. Umso deutlicher spiegelt die politische Rhetorik den Versuch wider, die Sozialgesetzgebung als eine „Wohlthat“ seitens des Staates zu präsentieren. So begründete der Gewerbeausschuss seine Zustimmung zu einer staatlichen Pflichtversicherung damit, auf diese Weise könnten auch diejenigen, die bislang keiner Krankenkasse angehörten, die „Wohlthaten des Gesetzes“ vermittelt werden (84 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 26). Die liberale Opposition kritisierte im Gegenzug, die Regierung habe „die landwirtschaftlichen Arbeiter fast vollständig von der Versicherungspflicht und der Wohlthat der Unfallversicherung ausgeschlossen“ (Strache, StP AH 21.05.1886, S. 2525).

Schließlich begrüßten die Mitglieder des Herrenhauses in der Debatte um die Erweiterung der Unfallversicherung einige Jahre später, „dass die so wohlthätig wirkende Einrichtung der Unfallversicherung nun neuerdings eine Ausdehnung erfahren soll“ (Gomperz, StP HH 04.05.1894, S. 530).

6.1.2 Die Konstruktion eines „Reichsbewusstseins“ als Ziel cisleithanischer Sozialpolitik

Ebenso wie im Deutschen Reich sollten auch im Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie die Institutionen des Sozialstaats als Bezugspunkt der Identitätsstiftung und Gemeinschaftsbildung dienen. Bei der Beratung des Unfallversicherungsgesetzes im Abgeordnetenhaus zog Karl Lueger einen Vergleich zur deutschen Sozialgesetzgebung und brachte in diesem Zusammenhang die „Kaiserliche Botschaft“ zur Sprache. Er äußerte die Auffassung, es wäre „vielleicht nicht ohne Interesse, wenn wenigstens in den stenographischen Protokollen dieses Hauses der Wortlaut dieser denkwürdigen Botschaft, insoweit sie den vorliegenden Gesetzentwurf, beziehungsweise die gleiche Frage betrifft, verewigt wird“ (StP AH 21.05.1886, S. 2532). Nachdem er die entsprechende Passage zitiert hatte, die mit der Sozialgesetzgebung „dauernde Bürgschaften des inneren Friedens“ verband, formulierte er einen ähnlichen Anspruch an die cisleithanische Gesetzgebung:

Wenn diese Institutionen 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. (StP AH 21.05.1886, S. 2534)

Ebenso wie die Argumentationen im Zusammenhang mit der deutschen Sozialversicherungsgesetzgebung lässt diese Äußerung Luegers das Ziel erkennen, die Bezieher sozialstaatlicher Leistungen emotional an den Staat zu binden und so ein Gefühl der Zugehörigkeit zur staatlich verfassten Gemeinschaft hervorzurufen. Sozialpolitik sollte lohnabhängig Beschäftigten nicht nur staatlich verbürgte soziale Rechte gewähren, sondern ihnen dadurch gleichzeitig das Bewusstsein vermitteln, einem Staat anzugehören, der „groß und mächtig“ war, der diese Größe und Macht jedoch zum Schutz seiner Bevölkerung einsetzte.

Für dieses auf den Staat bezogene Zugehörigkeits- und Gemeinschaftsgefühl konnte im Vielvölkerreich der Habsburgermonarchie der Begriff „Nation“ keine Verwendung finden. Wie in anderen Großreichen auch vollzogen sich hier die „Prozesse der Natiogenese unterhalb der Ebene staatlicher Regulierung und Herrschaft“ (Münkler 1998: 14). Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts begannen die verschiedenen Sprachgruppen auf dem Gebiet der Monarchie, sich im Sinne einer „kulturellen Renaissance“ (Hobsbawm 2005: 124) mit ihrer Sprache und Literatur auseinanderzusetzen und auf diese Weise ein nationales Bewusstsein auszubilden (vgl. Kann 1977: 332-366). Aus diesem wissenschaftlichen und künstlerischen Interesse entwickelten sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts nationale Bewegungen, die zunehmend auch politische Forderungen vertraten. Über die Ausbreitung des Nationalbewusstseins geben daher zunächst literarische Zeugnisse, dann die Ausbreitung spezifischer Organisationen und schließlich die politische Organisation und das Wahlverhalten Auskunft (vgl. Bruckmüller 2001: 347). So entstand etwa in den tschechischsprachigen Gebieten der Monarchie bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts hinein ein dichtes Netz von Laientheater-, Gesangs- und Geselligkeitsvereinen (vgl. Kořalka 1991), bevor in den 1890er-Jahren der politische Aufschwung der national ausgerichteten Jungtschechen im Reichsrat einsetzte.

Unter den Bedingungen des habsburgischen Vielvölkerstaats zielte der Aufbau einer gesamtstaatlichen Sozialpolitik auf die Verfestigung einer auf übernationaler Ebene auf das Reich bezogenen Identität. Dieses „Reichsbewusstsein“ knüpfte an einen älteren Reichspatriotismus an, der auf Dynastie und Kaiser als Integrationsfiguren gerichtet war und auf der Vorstellung einer in dynastischer Treue vereinten Völkervielfalt aufbaute (vgl. Hanisch 2005: 154-156). Im 19. Jahrhundert wurde dieses Gefühl der Loyalität und der Identifikation mit der Monarchie vor allen Dingen vom Kaiserhaus und der Höfischen Gesellschaft, vom diplomatischen Korps, von Adel, Militär, Kirche und den Angehörigen der staatlichen Bürokratie aufrecht erhalten (vgl. Bruckmüller 2006). Dieser den Zusammenhalt des Reichs sichernde Patriotismus diente den Trägern politischer Herrschaft auf zentralstaatlicher Ebene als Orientierungspunkt. Regelmäßig nahmen etwa die Thronreden darauf Bezug. So erwähnte Franz Joseph I. anlässlich der Eröffnung der 9. Reichsratssession im Oktober 1879 die „vielen Beweise treuer Liebe und Anhänglichkeit Meiner Völker für Mich und Mein Haus, sowie die aus der Mitte der Bevölkerung immer lauter tönenden Rufe nach Erhaltung der Eintracht, in welcher Meine

Völker seit Jahrhunderten friedlich neben einander lebten“ (1 der Beilagen StP AH, 9. Session, S. 2).

Der Charakter dieses Reichsbewusstseins war geprägt durch die spezifische Art und Weise, wie die Politik der cisleithanischen Reichshälfte nach 1867 mit der ethnischen Vielfalt des Vielvölkerreichs umging. Grundlage der Identifikation und der Loyalität mit der Monarchie und dem Reich war ein Selbstverständnis als übernationale Gemeinschaft. Die Dezemberverfassung verlieh diesem Grundsatz durch die Festschreibung des Rechts auf sprachliche Gleichberechtigung in Artikel 19 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger Ausdruck:

Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache. Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt. In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält. (RGBl 142/1867)⁸⁵

Wenngleich das Deutsche in Cisleithanien stets die Sprache des Reichsrats, der Gesetzestexte und der obersten Behörden blieb, erwies sich dieses in der Dezemberverfassung festgeschriebene Recht auf sprachliche Gleichberechtigung in anderen Bereichen, etwa im Schulwesen, durchaus als einklagbar (Haslinger 2010: 48).

Der Ansatz der sprachlichen Gleichberechtigung stand in deutlichem Kontrast zur Politik der ungarischen Reichshälfte. Dort begann mit dem Schulgesetz aus dem Jahr 1879, das obligatorischen Ungarischunterricht an allen Volksschulen einführte, der Versuch, die nicht-ungarischen Sprachgruppen in die ungarische Nation zu integrieren oder zu marginalisieren (vgl. Gammerl 2010: 47-62). Ebenso wie die Einführung des Russischen als Unterrichtssprache in den baltischen Provinzen war dies Ausdruck einer „Nationalisierung des Reichs“ (Leonhard/v. Hirschhausen 2009), die sich im 19. Jahrhundert in den europäischen Großreichen beobachten ließ. Benedict Anderson beschreibt diesen „offiziellen Nationalismus“ (Anderson 2005: 88-

85 Der Wortlaut verweist auf den noch unbestimmten Charakter des Begriffs der „Nationalität“, der einerseits für ein Volk im sprachlich-kulturellen Sinn, also synonym für „Volksstamm“ gebraucht wurde, andererseits – wie hier – zur Bezeichnung der Eigenschaften eines Volksstamms (vgl. Stourzh 1980: 981).

114) als Versuch der Machthaber, „die schmale und enge Haut der Nation über den riesigen Körper eines Imperiums zu spannen“ (S. 91).

In der cisleithanischen Reichshälfte der Habsburgermonarchie waren derartige Bemühungen nur in Ansätzen zu beobachten. Auch hier entstanden im 19. Jahrhundert neue Formen der imperialen Repräsentation, die Identifikationsangebote auf Reichsebene bereitstellen sollten. Im Unterschied zu anderen Großreichen zielten diese jedoch nicht auf eine Vereinheitlichung. Vielmehr standen bei den imperialen Inszenierungen die kulturelle und ethnische Vielfalt auf dem Gebiet der Monarchie im Vordergrund (vgl. Leonhard/v. Hirschhausen 2009: 32-36). Diesem Leitbild eines friedlichen Nebeneinanderlebens der Nationen entsprach auch der vergleichsweise offene und inklusive Charakter der Staatsbürgerschaft, die sich weitestgehend unabhängig von Kategorien wie Ethnizität, Konfession, Klasse oder Geschlecht gestaltete (vgl. v. Hirschhausen 2007). Leitend war vielmehr das ethnisch neutrale Prinzip der Kongruenz von Wohnbevölkerung und Staatsvolk (vgl. Gammerl 2010: 78).

Gerade da der Wertbegriff der Nation im Zusammenhang mit einer auf das Reich bezogenen Identität keine Verwendung finden konnte, trat in den Debatten der Raumbezug dieser Form der kollektiven Identität deutlich zu Tage. Dies zeigt die bereits angeführte Äußerung Karl Luegers, der zufolge das Reichsbewusstsein jeden einzelnen Staatsbürger erfassen sollte, „wo immer im Reiche er sich auch aufhält und wo immer er eine Familie gegründet hat“. Die Bezugsgruppe des Reichsbewusstseins war die im staatlichen Territorium verfasste Bevölkerung.

Hier werden die Zusammenhänge zwischen der Verräumlichung sozialer Sicherung und der politischen Instrumentalisierung von Sozialpolitik als Maßnahme staatlicher Identitätspolitik deutlich. Indem soziale Sicherheit auf das politische Territorium des Staates bezogen wurde, sollten die Institutionen des Sozialstaats zur Stabilisierung einer auf diesen Raum bezogenen Form der kollektiven Identität beitragen. Der Aufbau staatlicher Sicherungssysteme war mit dem Ziel verbunden, ein raumbezogenes, übernationales Reichsbewusstsein zu fördern, das auf den Staat als Orientierungspunkt gerichtet war. Die Empfänger sozialstaatlicher Leistungen sollten so in eine reichsweite Gemeinschaft integriert werden.

Im Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie sollte Sozialpolitik dabei nicht nur über Klassenkonflikte hinweg integrieren, sondern auch den Zu-

sammenhalt innerhalb der staatlichen Grenzen sichern. Das Reichsbewusstsein sollte die gesamte Bevölkerung umfassen, jeden Staatsbürger, „welcher Provinz auch immer er entstammt und welche Sprache immer er spricht“. Indem soziale Sicherung auf das gesamtstaatliche Territorium bezogen und an dieses gebunden wurde, sollten die Institutionen der Sozialversicherung über sprachliche und regionale Grenzen hinweg im Sinne einer auf den Zentralstaat gerichteten Kraft wirken.

6.2 Der Raumrahmen der Institutionen des Sozialstaats

In den cisleithanischen Debatten um Sozialpolitik als Instrument der Nationenbildung tritt die territoriale Dimension wohlfahrtsstaatlicher Politik deutlich zu Tage. Aufgrund der ethnischen Vielfalt auf dem Gebiet der Habsburgermonarchie nehmen zeitgenössische Akteure auf die Raumdimension der Identitätsstiftung über Sozialpolitik Bezug. In den sozialpolitischen Debatten der 1880er-Jahre brachten politische Eliten der zentralstaatlichen Ebene die Absicht zum Ausdruck, durch die Sozialversicherungen einen Referenzpunkt der Zugehörigkeit und Gemeinschaft im reichsweiten Rahmen bereitzustellen.

Allerdings deuteten sich in diesem Zusammenhang bereits Konflikte um den territorialen Rahmen sozialpolitischer Institutionen an. In den folgenden Jahren gewannen diese an Intensität. Die unterschiedlichen Interessenlagen hinsichtlich des territorialen Rahmens sozialstaatlicher Institutionen waren dabei eine Folge der jeweiligen „Raumrahmen“, in denen sich die Akteure verorteten (vgl. dazu allgemein Vobruba 2008).

Diese Auseinandersetzungen um die territoriale Ebene von Sozialpolitik lassen sich als Konflikte um den *institutionellen Raumrahmen von Sozialpolitik* beschreiben. Sie hingen mit der Vielfalt von Identitätsbezügen im Habsburgerreich zusammen. Bevor näher auf diese Auseinandersetzungen eingegangen werden kann, ist es daher erforderlich, die ethnische Struktur und die nationalen Gegensätze des Vielvölkerstaats in Grundzügen darzustellen.

6.2.1 Die Habsburgermonarchie als Vielvölkerstaat

Über die ethnische Struktur der Wohnbevölkerung der cisleithanischen Reichshälfte der Habsburgermonarchie geben die seit 1880 alle zehn Jahre durchgeführten Volkszählungen Auskunft. In den Volkszählungen wurde die Zugehörigkeit zu einer der anerkannten Nationalitäten über die Frage erfasst, welcher Sprache sich die Angehörigen der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder „im gewöhnlichen Umgang“ bedienten. Die Belehrung zum Ausfüllen der Zählpapiere nannte die zur Wahl stehenden Sprachen (vgl. Rauchberg 1895: 200): Deutsch, Böhmisches-Mährisch-Slowakisch, Polnisch, Ruthenisch, Slowenisch, Serbisch-Kroatisch, Italienisch-Ladinisch und Rumänisch. In der Bukowina konnte zusätzlich das Magyarische angegeben werden. Mehrfachnennungen waren nicht möglich.

Indem sie die Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe anhand der Umgangssprache definierten, versuchten die Verantwortlichen im Ministerium des Innern und in der Statistischen Kommission, sich an einem als „objektiv“ empfundenen Kriterium zu orientieren. Zeitgenössische Akteure argumentierten: „In der That ist die Umgangssprache keine subjective Eigenschaft der einzelnen Individuen. Sie hängt eben nicht nur von dem Willen, sondern auch von der Umgebung derselben ab; sie ist die Form, in welcher der Verkehr mit dieser Umgebung sich vollzieht“ (Rauchberg 1895: 202). Hingegen befürchtete man, die Frage nach der Nationalität würde diejenigen Staatsbürger zu einem nationalen Bekenntnis zwingen, die keine „nationale Gesinnung“ hätten, was im Interesse des Staates vermieden werden müsse (Leonhard/v. Hirschhausen 2009: 59).

Nach den Daten der Volkszählungen stellten die Deutschen bzw. Deutsch-Österreicher sowohl in der Gesamtmonarchie als auch in der cisleithanischen Reichshälfte die größte Sprachgruppe dar. Bei der Volkszählung im Jahr 1890 gaben über ein Drittel (36 Prozent) der Bevölkerung Cisleithaniens Deutsch als ihre Umgangssprache an. Im Gegensatz zu den übrigen Sprachgruppen lebten Deutsche in fast allen Gebieten der Monarchie (vgl. Tab. 13). Lediglich in Dalmatien blieb ihr Anteil stets unter einem Prozent (Urbanitsch 1980: 37).

Die Deutschen unterschieden sich von den übrigen Sprachgruppen durch ihren höheren sozio-ökonomischen Status. Dies belegten die Volkszählungen der Jahre 1900 und 1910, bei denen neben der Umgangssprache auch der Beruf erhoben wurde. Obwohl Deutsche 1910 weiterhin ungefähr ein Drittel

der Gesamtbevölkerung Cisleithaniens bildeten, lag ihr Anteil an den nicht-agrarischen Berufsgruppen deutlich höher:

Tabelle 13: Bevölkerung der Kronländer nach der Umgangssprache 1890
(in % der Gesamtbevölkerung)

	Deutsch	Tschechisch	Polnisch	Ruthenisch	Slowenisch	Serbisch-kroatisch	Italienisch	Rumänisch
Niederösterreich	96,01	3,80	0,09	0,01	0,03	0,01	0,05	0,00
Oberösterreich	99,45	0,48	0,03	0,02	0,01	0,00	0,01	0,00
Salzburg	99,74	0,21	0,00	–	0,01	0,00	0,04	–
Steiermark	67,83	0,05	0,01	0,03	32,04	0,01	0,03	0,00
Kärnten	71,54	0,04	0,01	–	28,38	0,00	0,03	–
Krain	5,66	0,07	0,01	0,00	94,07	0,13	0,06	–
Küstenland	2,31	0,09	0,02	0,00	31,42	21,41	44,68	0,07
Tirol u. Vorarlberg	59,85	0,15	0,01	0,00	0,02	0,00	39,97	0,00
Böhmen	37,20	62,79	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	–
Mähren	29,37	70,34	0,22	0,01	0,01	0,06	0,00	0,00
Schlesien	47,76	22,02	30,21	0,00	0,00	0,00	0,01	–
Galizien	3,46	0,09	53,34	43,10	0,00	0,00	0,00	0,01
Bukowina ^a	20,18	0,08	3,67	41,77	0,01	0,00	0,00	32,42
Dalmatien	0,39	0,27	0,00	0,00	0,07	96,20	3,07	0,00
Cisleithanien	36,05	23,31	15,84	13,22	5,01	2,76	2,88	0,89

a) Zusätzlich gaben 1,27 Prozent der Befragten in der Bukowina Magyarisch als Umgangssprache an.

Quelle: Bolognese-Leuchtenmüller 1978: 28-32.

Jeweils knapp die Hälfte aller in Industrie und Gewerbe, Handel und Verkehr sowie im öffentlichen Dienst und in den freien Berufen Beschäftigten und

ihrer Angehörigen waren Deutsche. Besonders hoch war der Anteil der Deutschen am aktiven Militär, im Hof-, Staats- und öffentlichen Dienst und in den übrigen freien Berufen (vgl. Urbanitsch 1980: 108-111). So waren um 1900 zwei Drittel der Offiziere und 1914 ungefähr drei Viertel der Ministerialbeamten Deutsche (Bruckmüller 2001: 350).

Die zweitgrößte Sprachgruppe in der cisleithanischen Reichshälfte bildeten Tschechen. Bei der Volkszählung des Jahres 1890 bekannte sich knapp ein Viertel (23 Prozent) der Bevölkerung zur tschechischen Umgangssprache. Weitere größere Sprachgruppen waren Polen (16 Prozent) und Ruthenen (13 Prozent), wie Ukrainer bis 1918 offiziell genannt wurden. Kleinere Teile der Bevölkerung gaben slowenisch (ca. 5 Prozent), serbisch-kroatisch, italienisch-ladinisch (jeweils 3 Prozent) und rumänisch (unter 1 Prozent) als Umgangssprache an (vgl. Tab. 13).

Aus der Verteilung der Sprachgruppen auf die einzelnen Kronländer (vgl. Tab. 13) werden die territorialen Spaltungslinien in der cisleithanischen Reichshälfte ersichtlich. Die einzelnen Sprachgruppen verfügten in den meisten Fällen über geschlossene Siedlungsgebiete. Teilweise waren die Sprachgrenzen dabei mit den Grenzen der Kronländer identisch. In der zeitgenössischen Terminologie unterschied man zwischen „einsprachigen“ und „gemischtsprachigen“ Kronländern. Als einsprachig deutsch galten Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg, als einsprachig kroatisch Dalmatien und als einsprachig slowenisch Krain. Die Mehrzahl der Kronländer war gemischtsprachig. Innerhalb der gemischtsprachigen Kronländer existierten häufig interne territoriale Sprachgrenzen, so dass auch die kleineren Sprachgruppen in einigen Gebieten die Mehrheit bildeten. So war der Süden der Steiermark und Kärntens überwiegend slowenischsprachig, das südliche Tirol italienischsprachig und die östliche und südliche Bukowina rumänischsprachig.

Mit der Ausbreitung des Nationalbewusstseins entlang von Sprachgrenzen fielen im Vielvölkerreich die Grenzen von „Staat“ als dem institutionellen, politisch-administrativen Rahmen und „Nation“ als der imaginierten Gemeinschaft immer deutlicher auseinander. Nationale Identitäten wiesen einen ausgeprägten Raumbezug auf. Die *imagined community* der Nation war auf einen konkreten Raumausschnitt, ein *imagined territory*, als gemeinsamen Wir-Raum bezogen (vgl. Haslinger 2010). Im Nationalisierungsprozess wurde dieser Raum erschlossen, indem lokale Bezüge und Lebenswelten aufgebrochen und neue Raumkonzepte, Hierarchien und Grenzen nach innen vermittelt und

nach außen stabilisiert wurden (vgl. Haslinger 2005). Häufig reichten die räumlichen Bezugseinheiten der Nationalbewegungen in der cisleithanischen Reichshälfte dabei über die Grenzen der Monarchie hinaus. So schloss das *imagined territory* von Polen und Ruthenen Gebiete ein, die außerhalb des Habsburgerreichs lagen. In der westlichen Reichshälfte befand sich lediglich der Bezugsraum der tschechischen Nationalbewegung – die historischen Länder der böhmischen Krone Böhmen, Mähren und Österreich-Schlesien – vollständig innerhalb der cisleithanischen Grenzen (Kann 1964: 148).

Mit der Entstehung und Verfestigung nationaler Identitäten kam es im Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie zu Konflikten zwischen den Ordnungsmustern „Reich“ und „Nation“, da die Nationen unterschiedliche Ansichten über die Struktur des Staates vertraten. Den Interessen der Deutschen entsprach ein starker Zentralstaat, da sie im Gegensatz zu den übrigen Sprachgruppen in fast allen Ländern der Monarchie lebten, jedoch jenseits der Gebiete des heutigen Österreichs häufig zahlenmäßig eine Minderheit bildeten (vgl. Tab. 13, S. 214). Insbesondere die slawischen, aber auch die übrigen nicht-deutschen Sprachgruppen setzten sich hingegen für eine föderale Staatsstruktur ein. Dies äußerte sich etwa in der Forderung der tschechischen Nationalbewegung nach einer Wiedereinführung historischer Rechte und Privilegien, die unter dem Begriff des „Böhmischen Staatsrechts“ zusammengefasst wurden (vgl. Kann 1964: 168-213). Es ging den Akteuren der tschechischen Nationalbewegung dabei meist weniger um eine kurzfristig zu erreichende Eigenstaatlichkeit als vielmehr um Autonomie der historischen Länder der böhmischen Krone im Rahmen der Monarchie, etwa vergleichbar mit dem ungarischen Ausgleich (vgl. z.B. Kořalka/Crampton 1980: 502f.; 517-520). Unter Bezugnahme auf das Böhmische Staatsrecht blieben die tschechischen Abgeordneten aus Böhmen während der Regierung der zentralistisch ausgerichteten Deutschliberalen (1863-1879) dem Wiener Reichsrat fern (vgl. Urban 1994: 249; 430-475).

Auch die Forderungen anderer nationaler Gruppen stellten in der Regel nicht die habsburgische Herrschaft an sich in Frage, sondern vertraten vielmehr bestimmte Positionen in Bezug auf die Staatsstruktur. So verlangten die Slowenen ein eigenes Kronland, das neben dem bestehenden Kronland Krain die überwiegend slowenisch bewohnten Gebiete der Steiermark, Kärntens und des Küstenlandes einschloss. Auch die Italiener wünschten ein eigenes Kronland, während die Kroaten einen Zusammenschluss Dalmatiens und der

kroatischsprachigen Gebiete Istriens mit dem zu Ungarn gehörenden Königreich Kroatien anstrebten. Die Polen wiederum setzten sich erfolgreich für eine weitgehende innere Autonomie Galiziens ein. (Vgl. Sutter/Bruckmüller 2001: 96f.).

Angesichts der Dominanz der deutschen Sprache im Gesamtreich, die zwar nie zur offiziellen Amtssprache erklärt wurde, jedoch bis zuletzt die Sprache des Reichsrats, der Gesetzestexte und der obersten Behörden blieb, fungierte die Sprache in der Habsburgermonarchie in besonderem Maß als „Identifikationscode“ (Hroch 2005: 178) der Nationsbildung. Jeder öffentliche Gebrauch von Sprache war stark symbolisch besetzt. Als beispielsweise die österreichisch-ungarische Zentralbank Anfang der 1880er-Jahre eine neue Zehnguldennote herausgab, deren Wert auf deutsch und ungarisch aufgedruckt war, befanden sich in den tschechischsprachigen Gebieten nach kurzer Zeit ungefähr 100.000 Banknoten in Umlauf, die eigenhändig mit einer tschechischen Aufschrift versehen worden waren (vgl. Urban 1994: 519f.).

Häufig betrafen national gerahmte Konflikte den Sprachgebrauch in gemischtsprachigen Gebieten, insbesondere in Schulen, im Verkehr der Bürger mit der Regierung und den Gerichten sowie in der „inneren Verwaltung“, das heißt dem Austausch zwischen den einzelnen Regierungsstellen (vgl. Kann 1977: 395-399). Artikel 19 der Dezemberverfassung, der die Gleichberechtigung der Sprachen garantierte, wurde aus diesem Grund zum „meistgenannten Artikel der österreichischen Verfassung bis zum Zusammenbruch des Vielvölkerreiches“ (Stourzh 1980: 1013).

Im Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie resultierten nicht nur aus dem Spannungsverhältnis zwischen imperialem und nationalem Rahmen Konflikte, sondern zunehmend auch aus den konkurrierenden politischen Forderungen der verschiedenen nationalen Gruppen (vgl. Kann 1977: 395-406). Die Ausbreitung des Nationalbewusstseins und die Entstehung von Nationalbewegungen gingen zunächst von den nicht-deutschen Bevölkerungsgruppen der Monarchie aus. Deutsche als „herrschende Nation“ knüpften hingegen die stärkste Bindung an den Gesamtstaat (Hanisch 2005: 154). In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstand jedoch auch eine deutsch-nationale Bewegung. Für einen Großteil der Deutschnationalen stand der Erhalt der Vormachtstellung der deutschen Sprache auf zentralstaatlicher Ebene im Vordergrund. Sie lehnten daher die Autonomieforderungen der nicht-deutschen Sprachgruppen ab und setzten sich für ein Fortbestehen der Gesamtmonarchie ein. Eine radikale Gruppe, deren Bild in der Öffentlichkeit

insbesondere durch Georg von Schönerer geprägt wurde, forderte hingegen eine Zerschlagung der Monarchie und eine Eingliederung der deutschsprachigen Gebiete in das Deutsche Reich (vgl. Bruckmüller 2001: 350). Diese Pläne betrafen auch die deutschsprachigen Gebiete der Kronländer Böhmen und Mähren. Aus diesem Grund bestand ein besonders hohes Konfliktpotenzial zwischen der deutschen und der tschechischen Nationalbewegung.

Ende der 1890er-Jahre führte ein Versuch des Ministerpräsidenten Badeni, die Sprachenfrage in Böhmen und Mähren zu regeln, zu einer Eskalation des Konflikts zwischen Deutschen und Tschechen (vgl. dazu Haslinger 2010: 161-179). Die Badeni-Verordnungen aus dem Jahr 1897 sahen für den Bereich der inneren Verwaltung in Böhmen und Mähren die prinzipielle Gleichstellung der tschechischen mit der deutschen Sprache vor. Amtliche Dokumente konnten damit in ganz Böhmen und Mähren sowohl auf Deutsch als auch auf Tschechisch verfasst werden. Mit Wirkung ab dem 1. Juli 1901 sollten zudem Richter und Beamte bei ihrer Einstellung die Kenntnis beider Landessprachen in Wort und Schrift nachweisen. Diese Bestimmungen führten zunächst zu Protesten von Deutschen, die eine Benachteiligung gegenüber den häufig zweisprachigen Tschechen fürchteten. Anschließend setzten sich Tschechen gegen die 1899 beschlossene Aufhebung der Bestimmungen zur Wehr. Im Parlament griffen Abgeordnete beider Seiten während der Beratungen zum Mittel der „Obstruktion“. Sie hinderten damit nicht nur die jeweils andere Seite am Reden, sondern legten die gesamte parlamentarische Arbeit durch die Ausnützung der durch die Geschäftsordnung vorgesehenen Mittel lahm. So hielt der Abgeordnete Otto Lecher von der Brüner Handelskammer in der Nacht vom 28. auf den 29. Oktober 1897 eine 14-stündige Rede (Haslinger 2010: 175), und am 7. Juli 1898 wurden 2.183 gleichlautende Petitionen mit 51.674 Unterschriften verlesen (Sutter/Bruckmüller 2001: 88). In den Sitzungen zwischen dem 23. und dem 26. November 1897 kam es zu Lärmattacken durch „Pultdeckelkonzerte“, verbale Angriffe und Handgreiflichkeiten. Daraufhin wurde Ende November 1897 das Parlament aufgelöst und Graf Badeni als Ministerpräsident entlassen. Die neu berufene Regierung unter dem Ministerpräsidenten Gautsch hob die Sprachenverordnungen auf.

Die Badeni-Krise hatte eine Zuspitzung der nationalen Gegensätze, eine Radikalisierung des politischen Klimas und eine nachhaltige Verschlechterung der Diskussionskultur im Parlament zur Folge. Immer deutlicher bestimmten nun Konflikte zwischen den Nationen des Vielvölkerstaats das politische Le-

ben, und das Parlament wurde zur Arena nationaler Kämpfe. Häufige Regierungswechsel sowie Auflösungen und Vertagungen des Reichsrats⁸⁶ erschwerten die parlamentarische Arbeit. Immer wieder griffen Regierungen auf den „Notverordnungsparagraphen“ zurück, um ohne Beteiligung des Parlaments zu agieren.

6.2.2 Nation und Sozialpolitik im Vielvölkerstaat

Die Debatten um die Sozialversicherungsgesetzgebung der 1880er-Jahre spiegeln diese spezifischen Rahmenbedingungen des cisleithanischen Vielvölkerstaats insofern wider, als die politische Rhetorik stellenweise deutlich national gefärbt war. So eröffnete der Abgeordnete Heinrich Prade aus Böhmen die Generaldebatte des Abgeordnetenhauses über die Unfallversicherungsvorlage am 20. Mai 1886 mit einem Bekenntnis zur politischen Position der Deutschnationalen. Das Habsburgerreich sei, so Prade, als „deutsche Ostmark gegen die von Osten her anstürmenden avarischen Völkerschaften“ gegründet worden und müsse auch in Zukunft eine „feste deutsche Burg sein gegenüber den andrängenden slavischen Wogen“. Daher müssten „alle nicht-deutschen Völker die berechtigte Führung des deutschen Volkes in Österreich neidlos annehmen“ (StP AH 20.05.1886, S. 2496).

Diese Bekräftigung des deutschen Führungsanspruchs, die sich auch an anderen Stellen der Verhandlungen wiederfindet, macht ersichtlich, dass politische Akteure des deutschnationalen Lagers die Debatten um die Sozialversicherungsgesetze der 1880er-Jahre nutzten, um ihre nationale Position zu festigen. Die nationale Rhetorik betraf dabei weniger spezifisch sozialpolitische Themen; vielmehr ging es in der Regel um national-politische Grundsätze. Einer gesamtstaatlichen Sozialpolitik stand diese nationale Positionierung nicht entgegen. Im politischen Programm der Deutschnationalen kam staatlichen Interventionen im Bereich des Sozialen ein zentraler Stellenwert zu. Bereits das Linzer Programm aus dem Jahr 1882, an dem unter anderem auch der spätere Sozialdemokrat Viktor Adler und der den Sozialdemokraten nahestehende Abgeordnete Pernerstorfer mitgewirkt hatten, sah eine Fabrikgesetzgebung und die Verstaatlichung des Versicherungswesens in Verbindung

86 Die 1897 und 1907 gewählten Parlamente arbeiteten jeweils nur vier statt sechs Jahre. Das 1911 gewählte Parlament blieb zwar bis 1918 bestehen, war jedoch meist vertagt (vgl. Stutter/Bruckmüller 2001: 87).

mit der Einführung einer Unfall- und Krankenversicherung vor (vgl. Punkt 8 und 9 des Linzer Programms in: Berchtold 1967: 202). Wiederholt sprachen deutschnationale Abgeordnete in den Beratungen der Unfall- und Krankenversicherungsvorlagen zudem die Notwendigkeit an, in Zukunft auch weitere Risiken des Erwerbslebens sozialpolitisch abzusichern.⁸⁷

Im Gesetzgebungsprozess der 1880er-Jahre blieben stark national aufgeladene Äußerungen auf die kleine, wenngleich aktive Gruppe der deutschnationalen Abgeordneten begrenzt. Staatliche Eliten in Regierung und Parlament einte über nationale Trennlinien hinweg das gemeinsame Interesse, dem durch die organisierte Arbeiterbewegung erzeugten Problemdruck zu begegnen. Die „staatserhaltende Politik“ der Sozialversicherungen hatte daher unter den am Gesetzgebungsprozess Beteiligten keine prinzipiellen Gegner. Rückblickend äußerte sich der österreichische Historiker und Sozialdemokrat Ludwig Brügel anerkennend über die weitgehend jenseits nationaler Konflikte verlaufenden Verhandlungen der 1880er-Jahre:

Diese Debatte, die in den Maitagen des Jahres 1886 das Haus der Abgeordneten über die soziale Frage führte, gehört zu den denkwürdigsten Momenten unseres gesetzgebenden Körpers, sowohl ihrer Form als auch dem Inhalte nach. Es hatte den Anschein, als ob dem Parlamentarismus in Österreich, an dem wohl damals schon die deutlichen Anzeichen des Verfalles sichtbar wurden, bei der Diskussion über die große Menschheitsfrage ein neues Blühen beschieden gewesen wäre! Es war wie das strahlende Wetterleuchten einer neuen Zeit, das den von Verfassungs- und Nationalitätenkämpfen durchtobten herrlichen Marmorsaal auf dem Franzensring überglänzte. (Brügel 1919: 143f.)

Wenngleich nationale Gegensätze im Zusammenhang mit der Sozialversicherungsgesetzgebung in den Hintergrund traten, stellten nationale Zugehörigkeiten dennoch eine strukturierende Kategorie des sozialpolitischen Diskurses dar. So wurde etwa die kontrovers geführte Debatte um die Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Ebenen bei der Umsetzung der Sozialversicherungen von gegensätzlichen Positionen der Sprachgruppen in Bezug auf die Struktur des Staates bestimmt. Mit unterschiedlichen Akzentuierungen setzten sich Deutschliberale und Deutschnationale für eine zentralistische Or-

⁸⁷ Vgl. auch den Antrag des Abgeordneten Prade zur Einführung einer Alters- und Invaliditätsversicherung aus der 11. Reichsratssession, 32 der Beilagen StP AH, 11. Session.

ganisation der Sozialversicherungen ein. Polen und Tschechen hingegen befürworteten eine dezentrale Organisationsstruktur, die der Landesebene sozialpolitische Zuständigkeiten einräumte.

Aufgrund dieses Interessenkonflikts entzündete sich im Abgeordnetenhaus eine längere Debatte an der Frage, welcher Instanz die Entscheidungsbefugnis über die Einbeziehung der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter in die Krankenversicherung übertragen werden sollte. Die Ausschussvorlage sah vor, die Krankenversicherung der Land- und Forstwirtschaft im Verordnungsweg durch den Minister des Innern zu regeln. Im Abgeordnetenhaus stellte der tschechische Abgeordnete Josef Kaizl jedoch den Antrag, die Entscheidung stattdessen der Landesgesetzgebung zu überlassen (StP AH 21.02.1887, S. 4236). Die Opposition setzte sich demgegenüber dafür ein, die Krankenversicherung der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter durch ein eigenes Gesetz auf gesamtstaatlicher Ebene zu regeln.

Die Argumentation des deutschliberalen Abgeordneten Josef Maria Baernreither für diese zentralisierte Lösung offenbart den dieser Kompetenzfrage zugrunde liegenden Grundsatzkonflikt um die Struktur des Staates. Baernreither stellte zunächst die Bedeutung des Aufbaus staatlicher Sozialpolitik heraus, indem er auf die Veränderungen der politischen und gesellschaftlichen Ordnung durch Sozialpolitik verwies: „Die ganze socialpolitische Gesetzgebung unserer Zeit ist doch entschieden bestimmt, die Staatsverwaltung in gewisser Weise umzubilden. Sie weist der Gesellschaft neue Aufgaben zu, sie wird auch neue Organe zu schaffen haben und sie begründet einen neuen Kreis von Rechten und Pflichten“ (StP AH 21.02.1887, S. 4249). Daraufhin fragte er kritisch:

Und glauben Sie wirklich, dass Sie diese Frage in irgend einem Theile dieser ganzen social-politischen Gesetzgebung den Landtagen überlassen können? Die social-politische Gesetzgebung ist eine Culturaufgabe und von der Erfüllung derselben wird die zukünftige Gestalt, vielleicht das Glück und die Ruhe der Staaten abhängen. Und diese welthistorische Frage wollen Sie wirklich der Entscheidung der einzelnen Länder überlassen? (*Ruf rechts: Ja!*) (StP AH 21.02.1887, S. 4249)

Gemäß den Mehrheitsverhältnissen im Abgeordnetenhaus (vgl. Tab. 6, S. 100) wurde der Antrag Baernreithers abgelehnt; stattdessen erhielt der Antrag des Abgeordneten Kaizl die Mehrheit. Das Krankenversicherungsgesetz überließ daher nähere Bestimmungen über die Krankenversicherung der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter der Landesgesetzgebung (§ 3 KVG). Auch in

allen anderen zentralen Streitfragen konnten sich die Interessen gemäßigt-föderalistischer Kräfte durchsetzen, da diese in der zweiten Hälfte der 1880er-Jahre über eine deutliche Mehrheit im Abgeordnetenhaus verfügten. Nach den Wahlen des Jahres 1879 hatten sich die Gruppierungen des konservativen und föderalistischen Lagers zur Koalition des „Eisernen Rings“ zusammengeschlossen. Den Kern des „Eisernen Rings“ bildete der konservativ-klerikale Hohenwart-Klub, dem neben katholisch-konservativen Deutschösterreichern (Tirolern, Oberösterreichern, Steirern) unter anderem Slowenen sowie mährische Tschechen angehörten (vgl. Sutter/Bruckmüller 2001: 79). Der Koalition schlossen sich zudem die Abgeordneten des polnischen und des tschechischen Klubs an; sie umfasste somit die beiden größten nicht-deutschen Gruppierungen.

Tabelle 14: Struktur und Mitgliederzahlen der Unfallversicherungsanstalten 1897

Unfallversicherungsanstalt	Territorium in km ²	Gewerbliche Betriebe			Landwirtschaftliche Maschinenbetriebe		
		Zahl der Betriebe	Versicherte Arbeiter	Lohnsumme in Mio Kronen	Zahl der Betriebe	Versicherte Arbeiter	Lohnsumme in Mio Kronen
Wien	19.833	15.509	302.624	251,1	19.754	58.920	1,3
Salzburg	45.851	9.694	99.589	56,3	8.963	37.655	0,6
Prag	51.942	31.385	473.137	265,5	63.560	203.611	2,6
Brünn	27.371	10.750	234.514	121,2	48.131	182.611	2,9
Graz	32.544	9.774	82.383	47,0	2.373	6.974	0,2
Triest	30.763	3.271	53.675	31,1	69	279	0,008
Lemberg	88.901	8.798	87.523	26,6	4.343	33.464	0,8
Eisenbahnen	–	39	220.514	199,2	–	–	–
Gesamt	297.205	89.220	1.553.959	998,0	147.193	523.514	8,4

Eigene Darstellung nach Kaan 1900: 8.

Auf den Einfluss föderalistischer Interessen lässt auch die Organisation der Versicherung schließen. Nach kontroversen Auseinandersetzungen (vgl. Kap. 5.3.1) musste die Opposition das von der Regierung vorgesehene und von den Parteien der Regierungsmehrheit unterstützte System der territorialen

Unfallversicherungsanstalten akzeptieren. Auch wenn bei der Bildung der Territorialverbände meist Kronländer zusammengefasst wurden, um ausreichend hohe Versichertenzahlen zu erreichen, und daher im Einzelnen nicht immer die Länderebene von Bedeutung war, ging mit dieser Entscheidung eine territoriale Fragmentierung des Raums einher. Wie die folgende Auflistung deutlich macht, unterschieden sich die einzelnen Unfallversicherungsanstalten sowohl hinsichtlich ihrer räumlichen Ausdehnung als auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Versicherten deutlich voneinander (vgl. Tab. 14).

Diese im institutionellen Aufbau angelegte Tendenz wurde durch die Entwicklung der Unfallversicherung in der Praxis verstärkt. Bereits in den ersten Jahren nach der Aufnahme ihrer Tätigkeit wiesen die sieben territorialen Unfallversicherungsanstalten sehr unterschiedliche finanzielle Ergebnisse auf. Im Ministerium des Innern machte man zunächst die Unterschiede in der Mitgliederstruktur für diese Entwicklungen verantwortlich. Als diese Unterschiede jedoch weiter zunahmen, vermuteten die Verantwortlichen zusätzliche Effekte durch eine unterschiedliche Praxis des Rentenzuspruchs:

Eine Erscheinung, die schon in früheren Jahren zu bemerken war, tritt seit dem Jahre 1896 ganz besonders stark hervor, nämlich die ungleichmäßige Entwicklung der einzelnen Unfallversicherungsanstalten. Wenn auch anzunehmen ist, dass die Verschiedenheit der concreten Verhältnisse in den einzelnen Theilen des Geltungsgebietes des Gesetzes, der verschiedene Grad der Entwicklung und die verschiedene Zusammensetzung der Industrie, dann auch die Verschiedenheiten im Charakter und im Bildungsgrade der Bevölkerung und die damit zusammenhängende verschiedene Intensität der Verfolgung von Rechtsansprüchen seitens der Verletzten auf die Verschiedenheit der Entwicklung der einzelnen Anstalten einen großen Einfluss nimmt, so ist gegenwärtig doch nicht mehr daran zu zweifeln, dass auch die eigene Gebarung der einzelnen Anstalten, die verschiedene Stellungnahme derselben zu gewissen principiellen Fragen, endlich die größere oder geringere Liberalität im Rentenzuspruche auf die Verschiedenartigkeit der Entwicklung derselben und somit auch auf ihre finanzielle Situation bedeutenden Einfluss übt. (AmtlNachr, 10 (1898), S. 396)

Die Behörden reagierten auf diese Entwicklungen, indem sie eine allgemeine Erhöhung des Beitragstarifs für diejenigen Unfallversicherungsanstalten anordneten, die besonders ungünstige Ergebnisse aufwiesen: Mit Wirksamkeit zum 1. Januar 1898 mussten die Unfallversicherungsanstalten in Prag und Lemberg ihre Beitragstarife um 10 Prozent erhöhen (AmtlNachr, 10 (1898), S. 6). Zuvor hatte sich die Unfallversicherungsanstalt für Niederösterreich in

Wien bereits freiwillig zu einer Beitragserhöhung entschlossen (AmtlNachr, 10 (1898), S. 406). Die zweite Revision der Gefahrenklasseneinteilung, die zum 1. Januar 1900 in Kraft trat (RGBl 163/1899), enthielt daher separate Beitragstarife für die einzelnen Unfallversicherungsanstalten (vgl. AmtlNachr, 12 (1900), S. 17-23). Wenngleich der rechtliche Rahmen weiterhin im gesamten Geltungsgebiet einheitlich war, mussten Inhaber ähnlicher Betriebe somit nicht mehr in allen Landesteilen den gleichen Beitragstarif entrichten.

Auch für die Versicherten war weniger die zentralstaatliche als vielmehr die Ebene der Unfallversicherungsanstalten relevant, da für die bei den Unfallversicherungsanstalten errichteten Schiedsgerichte keine einheitliche Berufsstanz existierte. Mit der Zunahme der Klagen bei Schiedsgerichten⁸⁸ gingen Unterschiede in der Rechtsprechung der einzelnen Schiedsgerichte einher (Hofmeister 1981: 605), so dass auch aus der Perspektive der Versicherten territoriale Unterschiede den Charakter der Unfallversicherung prägten.

Die cisleithanische Sozialversicherungsgesetzgebung der 1880er-Jahre trug somit nicht nur die Züge einer konservativen Sozialpolitik, sondern entsprach darüber hinaus in ihrem Aufbau den Vorstellungen der gemäßigt-föderalistischen Kräfte der Regierungsmehrheit.

6.2.3 Konflikte um den institutionellen Raumrahmen von Sozialpolitik

Nationale Zugehörigkeiten der politischen Akteure hatten nicht nur gegensätzliche Interessen hinsichtlich der Aufteilung sozialpolitischer Entscheidungskompetenzen zwischen der zentralstaatlichen und der Länderebene zur Folge. Auch die Organisationsstruktur der Versicherungen war heftig umkämpft. Die Auseinandersetzungen, die erneut mit den Raumrahmen der Akteure, das heißt mit den jeweils dominanten Interpretationsrahmen sozialer Sachverhalte (Vobruba 2012: 13) in Verbindung standen, lassen sich als Konflikte um den *institutionellen Raumrahmen von Sozialpolitik* beschreiben.

So ging es bei den gegensätzlichen Positionen im Hinblick auf den Organisationsmodus der Unfallversicherung nicht nur um die Frage nach dem der

88 Während 1890 noch insgesamt 33 Klagen bei den Schiedsgerichten eingingen, belief sich deren Zahl 1895 bereits auf 1704. Bis 1900 stieg sie auf 5108 an. Damit entfiel statistisch gesehen bereits eine Klage auf rund vier Unfälle (vgl. AmtlNachr, 7 (1895), S. 324; 10 (1898), S. 403; 14 (1902), 1. Beiheft, S. 8).

Risikogemeinschaft zugrunde liegenden Ordnungsprinzip (vgl. Kap. 5.3.1). Im Vielvölkerstaat maßen zeitgenössische Akteure den unterschiedlichen Konzepten zur Gliederung des gesamtstaatlichen Raums in kleinere Einheiten zugleich eine „eminente staatspolitische Seite“ (Pattai, StP AH 31.05.1886, S. 2744) bei, da die Wahl der Organisationsstruktur mit der Entscheidung über eine zentralstaatliche oder eine länderbezogene Rahmung der Versicherungsträger zusammenhing.

Das System der Territorialverbände wies einen offensichtlichen Bezug zur Länderebene auf. Bereits in den Beratungen des Gewerbeausschusses über die erste Regierungsvorlage hatte sich der Antrag des polnischen Abgeordneten Biliński durchgesetzt, statt der ursprünglich vorgesehenen Handelskammerbezirke die Kronländer als Referenzgröße der territorialen Unfallversicherungsanstalten einzusetzen.⁸⁹ Die Regierung griff diesen Vorschlag in ihrer zweiten Vorlage auf. Die Opposition kritisierte im Gegenzug nicht nur das der Regierungsvorlage zugrunde liegende Prinzip der Zusammenfassung unterschiedlicher Betriebe anhand geographischer Kriterien, sondern ebenso den Bezugsrahmen der vorgesehenen Territorialverbände.

Gerade aufgrund der territorialen Untergliederung entlang der Kronlandgrenzen sahen wiederum die Liberalen „das Gespenst des Föderalismus (...) durch diese Vorlage hindurchschleichen“ (Strache, StP AH 21.05.1886, S. 2527). Ihr Gegenentwurf, das System der Berufsgenossenschaften, vermied diese Konzentration auf die Länderebene durch die Ausrichtung am Berufsprinzip. War damit im Grundsatz ein nicht-territoriales Ordnungsprinzip vorherrschend, so sollte dies zugleich den zentralstaatlichen Organisationsrahmen stärken: Nach dem Vorbild der deutschen Unfallversicherung plante die Opposition eine Zusammenführung der Berufsgenossenschaften „in eine gemeinschaftliche Centrale, in ein zu schaffendes Reichsversicherungsamt“ (Prade, StP AH 20.05.1886, S. 2492).

Insbesondere die Abgeordneten des deutschnationalen Lagers setzten sich energisch für diese Standespolitik im staatlichen Rahmen ein. Der Deutschnationale Robert Pattai, der sich später der christlichsozialen Partei anschloss, sah in der „Verlängerung des Unfallversicherungswesens“ (StP AH 31.05.1886, S. 2744) einen Angriff der föderalistisch ausgerichteten nicht-deutschen Sprachgruppen auf die deutsche Bevölkerungsgruppe:

89 127. Sitzung des Gewerbeausschusses am 22. Januar 1885; Annahme des Antrags in der 128. Sitzung am 23. Januar 1885, *Österreichisches Parlamentsarchiv*.

Thatsächlich, meine Herren, ist es aber den Herren der nichtdeutschen Nationalitäten nicht bloß darum zu thun, auf den von ihnen ungemischt bewohnten Gebieten sich national selbständig zu entwickeln, sondern darum, durch die Erhöhung der Landesautonomie und des Föderalismus die eingesprengten Theile des deutschen Volksstammes zu beherrschen. (*So ist es! und Beifall links.*) (StP AH 31.05.1886, S. 2745)

Da Deutsche im Gegensatz zu den übrigen Sprachgruppen in fast allen Gebieten der Monarchie lebten, jedoch in einigen Kronländern außerhalb des heutigen Österreichs zahlenmäßig eine Minderheit darstellten (vgl. Tab. 13, S. 214), entsprach ein starker Zentralstaat den deutschen Interessen. Von einem Kompetenzzuwachs der Länderebene befürchteten Deutsche hingegen eine „Majorisierung“, insbesondere in den bevölkerungsreichen Kronländern Böhmen und Mähren:

Es handelt sich thatsächlich bei diesem Bestreben um eine Trennung und Zerspaltung des deutschen Volksstammes in Österreich; denn es lehrt ja einfach ein Blick auf die Landkarte, dass die Slaven bei einer solchen Föderalisierung höchstens 300.000 Slovenen in Untersteiermark, 100.000 Slovenen in Kärnten und vielleicht noch die eingesprengten Slaven im kleinen Schlesien verlieren, während wir eine Anzahl von zwei Millionen Deutschen in Böhmen und einer halben Million Deutschen in Mähren preisgeben müssten, welche dann, wenn die Landesgrenzen festgeschlossen sind, innerhalb dieser Landesgrenzen frank und frei majorisirt werden können. (*So ist es! links.*) (Pattai, StP AH 31.05.1886, S. 2745)

Aus der jeweiligen nationalen Selbstzuordnung der sozialpolitischen Akteure im Vielvölkerstaat ergaben sich somit Konflikte, die auf den „Raumrahmen“ der Institutionen des Sozialstaats als einen entscheidenden Aspekt staatlicher Sozialpolitik verweisen. Die diesbezüglichen Kontroversen um die zentralstaatliche oder die länderbezogene Rahmung der Versicherungsträger nahmen im Entwicklungsverlauf an Intensität zu. In den Beratungen des sozialpolitischen Ausschusses über die Regierungsvorlage für die Angestellten-Pensionsversicherung waren Fragen der Organisation so umstritten, dass dieser die Verhandlungen über die im Mai 1901 von der Regierung Koerber eingebrachte Vorlage erst Ende 1905 beenden konnte.

In der anschließenden Plenardebatte merkte der christlichsoziale Abgeordnete Axmann rückblickend an, dass die Verzögerungen in erster Linie auf Auseinandersetzungen um die Organisationsstruktur zurückzuführen waren:

Aber was die Organisation anbelangt, so war das das *punctum saliens*, der „springende Punkt“. Bis dahin sind wir gekommen, das ist ganz gut gegangen, aber als wir dort angelangt sind, haben sich große Schwierigkeiten gezeigt und zwar aus dem einfachen Grunde, weil das nationale Moment in Frage gekommen ist. Ich als Deutscher vertrete meinen Standpunkt, der Tscheche seinen Standpunkt, der Galizianer seinen Standpunkt, der Italiener seinen Standpunkt. (StP AH 05.02.1906, S. 33772f.; Hervorhebung i.O.)

Während die Kontroverse um die Organisation der Unfallversicherung noch überwiegend von den gegensätzlichen Positionen einer zentralistischen oder einer föderalen Staatsordnung bestimmt worden war, deutet diese Äußerung darauf hin, dass nun eine nationale Logik im parlamentarischen Diskurs vorherrschte. Mit der sukzessiven Ausweitung des Wahlrechts und der Ausdifferenzierung des Parteienspektrums seit den 1890er-Jahren (vgl. Kap. 4.3.4) hatte sich in der Habsburgermonarchie eine national strukturierte Parteienlandschaft etabliert (vgl. Sutter/Bruckmüller 2001: 79-83). Nachdem sich die übernationale Fraktion des Hohenwart-Klubs nach dem Rücktritt der Regierung Taaffe auflöste, fiel das konservative Lager in nationale Gruppierungen auseinander. Die christlichsoziale Partei als stärkste konservative Kraft der Folgezeit war eine deutsche Partei. Im liberalen Lager wiederum gewannen die stärker national ausgerichteten „Jungen“ – die Jungtschechen oder Jungslowenen – die Oberhand. Die zunächst einheitlichen nationalen Klubs der nicht-deutschen Sprachgruppen teilten sich nach weltanschaulichen Kriterien in stärker national ausgerichtete und eher gemäßigte Gruppierungen. Neben Deutschen und Tschechen gründeten nun auch Polen, Italiener, Slowenen, Kroaten, Ruthenen, Rumänen und Serben eigene Parteien, die teils deutlich nationale Orientierungen aufwiesen (vgl. die Übersicht in Rumpler/Urbanitsch 2000: 1253-1255). Am längsten bekannte sich das sozialistische Lager zum Ideal einer übernationalen Partei. Seit dem Wahlkampf von 1900/1901 hatte jedoch auch die Sozialdemokratie mit nationalen Konflikten zu kämpfen (vgl. Mommsen 1963: 341-422), bis sie 1910/11 ebenfalls in nationale Organisationen zerfiel.

In der Plenardebatte über die Pensionsversicherung der Angestellten dienten die nationale Gemeinschaft und das nationale Territorium als Referenzpunkte der Bestimmung politischer Positionen. So kündigte der Abgeordnete Juraj Biankini aus Dalmatien eine Unterstützung der Gesetzgebung durch die kroatischen Abgeordneten an, „obwohl in unseren von den österreichischen

Regierungen so arg vernachlässigten kroatischen südlichen Gebieten das moderne Verkehrswesen, der Handel und die Industrie noch in den Windeln liegen und daher diese Regierungsvorlage (...) verhältnismäßig sehr wenig Anwendung finden wird“ (StP AH 06.02.1906, S. 33825). Der italienische Abgeordnete Giorgio Pitacco aus Triest wiederum lobte die Angestellten-Pensionsversicherung als Fortschritt auf dem eingeschlagenen Weg der Sozialreform, der – „ich will es mit nationalem Stolzgeföhle hervorheben, schon vor 1200 Jahren in Italien von den Magistri Comacini, den berühmten Baukünstlern, bei welchen schon im Jahre 643 ein Unfallversicherungsgesetz bestand, vorgezeigt wurde“ (StP AH 01.02.1906, S. 33707).

Diesem Bedeutungsgewinn substaatlicher nationaler Identitätsbezüge der Akteure stand eine gegenläufige Entwicklung in der Sozialversicherungsgesetzgebung gegenüber: Während in der Unfall- und Krankenversicherung die jeweils selbstständigen Versicherungsträger die primären Einheiten der Risikenteilung darstellten, war im Zusammenhang mit der Alterssicherung erstmals die Bildung einer einheitlichen Risikengemeinschaft innerhalb der Staatsgrenzen, das heißt im übernationalen Rahmen, vorgesehen (vgl. Kap. 5.3.3). Unter diesen Bedingungen nahm die Intensität der Konflikte um den institutionellen Raumrahmen von Sozialpolitik zu.

Erneut betrafen die diesbezüglichen Auseinandersetzungen die Entscheidung über die Organisationsstruktur. Das Pensionsversicherungsgesetz vom 16. Dezember 1906 übertrug die Durchführung der Versicherung einer Pensionsanstalt in Wien und deren Landesstellen (§ 36 PVG-A). Dieses Modell ging auf den Vorschlag des sozialpolitischen Ausschusses zurück, dessen Bericht bezüglich der territorialen Abgrenzung der Landesstellen folgendes festhielt:

Den territorialen Bedürfnissen entsprechend, soll in der Regel in jedem Lande eine Landesstelle der Pensionsanstalt mit dem Sitze in der betreffenden Landeshauptstadt errichtet werden. Nach Maßgabe des Erfordernisses können mit Zustimmung des Ministers des Innern in einem Lande auch zwei oder mehrere Landesstellen oder eine Landesstelle für zwei oder mehrere Länder errichtet werden. (2462 der Beilagen StP AH, 17. Session, S. 9)

In der Praxis folgte der Aufbau der Landesstellen in weiten Teilen der durch die Unfallversicherung vorgezeichneten Struktur. Erneut erhielt Niederösterreich eine eigene Landesstelle mit Sitz in Wien. Die niederösterreichische Landesstelle war 1913 für mehr als 35 Prozent, in den Kriegsjahren sogar für

mehr als 40 Prozent der Versicherten zuständig (vgl. Tab. 15). Ebenso wurden Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg abermals in einer gemeinsamen Landesstelle mit Sitz in Salzburg zusammengefasst. Für Steiermark und Kärnten war erneut eine gemeinsame Landesstelle mit Sitz in Graz und für Galizien und die Bukowina eine Landesstelle in Lemberg zuständig. Das Küstenland, Krain und Dalmatien erhielten wiederum eine gemeinsame Landesstelle in Triest.

Tabelle 15: Mitgliederzahlen der Landesstellen der Pensionsversicherung
1909 – 1917

Landesstelle	1909	1913	1917
Wien	33.667	42.051	42.351
Brünn I	5.021	5.673	4.902
Brünn II	3.439	4.533	3.960
Graz	6.555	6.305	6.212
Lemberg	6.303	6.977	4.063
Prag I	15.090	20.439	16.653
Prag II	11.960	12.512	9.648
Salzburg	5.909	7.274	5.367
Triest	6.192	7.590	4.135
Troppau	2.274	3.680	3.100
Gesamt	96.410 ^{a)}	117.034	100.391

a) Die Zahlen beruhen auf den bei den Landesstellen eingelaufenen Anmeldungen. Die Summe ist höher als die von der Pensionsanstalt angegebene Mitgliederzahl (vgl. S. 120), da auch Anmeldungen berücksichtigt sind, die Ende des Jahres den Landesstellen vorlagen, jedoch noch nicht an die Zentrale gelangt waren (vgl. Bericht der Allgemeinen Pensionsanstalt für Angestellte ..., 1910, S. 21).

Quelle: Bericht der Allgemeinen Pensionsanstalt für Angestellte ..., 1910, S. 21; 1918, S. 10.

Anders als in der Unfallversicherung errichtete man nun jedoch in Böhmen und Mähren jeweils zwei Landesstellen: Prag I für die Reichsratswahlbezirke 1-75, Prag II für die Reichsratswahlbezirke 76-130, Brünn I für die Versicherten deutscher Nationalität und deren Dienstgeber in Mähren, Brünn II für die Versicherten tschechischer Nationalität und deren Dienstgeber in Mähren. Auf Schlesien entfiel somit eine eigene Landesstelle mit Sitz in Troppau. (Vgl.

Kundmachung des Ministeriums des Innern vom 5. November 1908, RGBI 227/1908)

Der angedeutete Konflikt in den Ausschussberatungen betraf die Entscheidung über die Kompetenzverteilung zwischen der Pensionsanstalt in Wien und den einzelnen Landesstellen. Unter der Führung des Jungtschechen Josef Fořt hatte die Majorität des Ausschusses zunächst einen Entwurf verabschiedet, der die Durchführung selbstständigen Landesversicherungsanstalten ähnlich den Unfallversicherungsanstalten übertrug und damit die Kompetenzen der Landesebene gegenüber der Regierungsvorlage erheblich ausweitete. Diesem Modell widersetzen sich die deutschen Abgeordneten, da ihren nationalen Interessen eine Zentralisierung auf gesamtstaatlicher Ebene entsprach.⁹⁰

Wie aus der anschließenden Plenardebatte über den Gesetzentwurf hervorgeht, hätte dieser Interessenkonflikt fast zum Scheitern der Verhandlungen geführt. Tschechische Abgeordnete wiesen darauf hin, dass die deutschen Mitglieder des sozialpolitischen Ausschusses mit einem Boykott der Ausschussverhandlungen drohten, da sie sich aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in einer Abstimmung dem Modell der selbstständigen Landesstellen hätten beugen müssen:

Alle deutschen Abgeordneten haben sich gegen die autonomistische Organisation vereinigt und die früher beantragte länderweise Organisation der Versicherungsanstalten abgelehnt. Sie haben sogar damit gedroht, daß sie sich absentieren, den Ausschuß beschlußunfähig machen und das Gesetz überhaupt nicht zulassen werden, wenn die Slawen bei der Organisation mehrerer selbständiger Versicherungsanstalten, verteilt nach homogenen Ländergruppen, verharren werden. (Choc, StP AH 01.02.1906, S. 33714)

Um eine Einigung in dem dargestellten Konflikt zu erzielen, setzte der sozialpolitische Ausschuss ein Subkomitee ein, das sich mit der Kompetenzaufteilung zwischen der Zentrale und den Landesstellen befasste.⁹¹ Ihm gehörten neben dem jungtschechischen Berichterstatter Fořt die Abgeordneten Albrecht (deutschnational), Eldersch (sozialdemokratisch), Marchet (liberal), Ryba (jungtschechisch), Szeptycki (polnisch) und Zedwitz (tschechischfeudal)

90 Vgl. die Sitzungen des sozialpolitischen Ausschusses vom 02.03., 10.03. und 05.05.1905, *Österreichisches Parlamentsarchiv*.

91 Vgl. die Sitzungen des Subkomitees am 10.05., 12.05. und 20.06.1905, *Österreichisches Parlamentsarchiv*.

an. Darüber hinaus nahm Sektionschef Wolf aus dem Ministerium des Innern als Regierungsvertreter teil.

Den Verhandlungen des Subkomitees lag ein Schema über die jeweiligen Zuständigkeiten der Landesstellen und der Zentrale zugrunde. Es übertrug den Landesstellen den gesamten Verkehr mit den Versicherten, sah jedoch vor, dass die Verrechnung und Verwaltung des Gesamtvermögens in den Wirkungsbereich der Zentrale fallen sollte. Der letztgenannte Punkt rief im Ausschuss lebhaft Diskussionen hervor, und das Protokoll hält hierzu fest: „Die Divergenz der Meinungen in diesem Punkte wurde durch die Diskussion nicht beseitigt“.⁹² Nichtsdestotrotz konnte sich dieser Vorschlag letztlich durchsetzen und fand nach Zustimmung der beiden Häuser des Reichsrats Eingang in die Gesetzgebung. Erstmals schrieb die Pensionsversicherung für Angestellte damit eine finanzielle Risikogemeinschaft im gesamtstaatlichen Rahmen fest.

Diese Auseinandersetzungen lassen erkennen, dass im Spannungsfeld nationaler Konflikte der Raumrahmen der Institutionen des Sozialstaats zunehmend relevant wurde. Aus der Verortung der Akteure im nationalen Rahmen ergaben sich konträre Interessen in Bezug auf den institutionellen Raumrahmen von Sozialpolitik. Immer häufiger fand in diesem Zusammenhang nun auch eine nationale Abgrenzung im sozialpolitischen Diskurs statt. So stellten tschechische Abgeordnete bei Rückblicken auf die kontroversen Ausschussverhandlungen in der Plenardebatte den Beitrag der eigenen Nation zur Erzielung eines Kompromisses heraus:

Politische Interessen und Zentralisationsgelüste hatten für die deutschen Mitglieder des Ausschusses einen größeren Wert als das Interesse tausender Privatbeamter und ihrer Familien. Als Beweis hiefür erwähne ich eines Vorfalles im sozialpolitischen Ausschusse. Als die autonome Organisation der Versicherung durch die Majorität des Ausschusses angenommen wurde, drohten die deutschen Abgeordneten durch den Abgeordneten Stein mit der Sprengung des Ausschusses. (*Hört!*) Für die slawischen und speziell für die böhmischen Abgeordneten war dies ein peinlicher Moment, schließlich aber siegte bei ihnen die Menschlichkeit. (Karbus, StP AH 01.02.1906, S. 33698)

Auf diese Anschuldigungen hin fühlte sich wiederum der Abgeordnete Josef Pommer von der deutschen Volkspartei verpflichtet zu betonen, dass „die

92 Sitzung des Subkomitees des sozialpolitischen Ausschusses am 12.05.1905, Österreichisches Parlamentsarchiv.

wirklich national empfindenden deutschen Abgeordneten, zu denen ich mich zähle, stets für das Zustandekommen dieses Gesetzes mit aller Ehrlichkeit, Offenheit und Aufrichtigkeit gewirkt haben“ (StP AH 01.02.1906, S. 33700). Von verschiedenen Seiten wurde auf diese Weise der sozialpolitische Diskurs zur Festigung nationaler Identitäten auf substaatlicher Ebene genutzt.

6.3 Raum und Identitäten im Sozialstaat

Bei den dargestellten Konflikten um den Raumrahmen der Institutionen des Sozialstaats ging es nicht nur um die Frage der bevorzugten Ebene des Regierens im Bereich des Sozialen. Vielmehr versuchten verschiedene Akteursgruppen, Sozialpolitik auf unterschiedlichen Ebenen als Instrument politischer und gesellschaftlicher Stabilisierung zu nutzen. Die aus den jeweiligen nationalen Bezügen resultierenden Konflikte um die zentralstaatliche oder die länderbezogene Rahmung sozialpolitischer Institutionen deutet auf die Relevanz des territorialen Rahmens dieser Institutionen hin.

Im Folgenden wird zunächst näher auf diesen Versuch eines *competitive state building* (Banting 1995: 284) über Sozialpolitik eingegangen. Auf dieser Grundlage kann abschließend nach der Funktion des Raums im Hinblick auf die Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik und Identitäten gefragt werden.

6.3.1 Raumbezogene Identitäten im Sozialstaat

Die bisherige Analyse zeigte, dass Sozialpolitik im Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie ebenso wie in den westeuropäischen Nationalstaaten eine Form der Identitäts- und Integrationspolitik darstellte. In der Konstitutionsphase staatlicher Sozialpolitik nahmen zentralstaatliche Eliten im Gesetzgebungsprozess auf das Ziel Bezug, lohnabhängig Beschäftigte durch ein Bewusstsein der Zugehörigkeit zum Habsburgerreich an den Staat zu binden.

Die Bezugsgruppe dieses „Reichsbewusstseins“ war die Wohnbevölkerung innerhalb der Staatsgrenzen. Im Grundsatz integrierte das Reichsbewusstsein die verschiedenen Sprachgruppen der Monarchie. Allerdings bedeutete die Bezugnahme auf den gesamtstaatlichen Rahmen zugleich auch immer eine Akzeptanz der deutschen Vormachtstellung im Zentralstaat. Während daher Akteure aus dem deutschliberalen und insbesondere dem

deutschnationalen Lager versuchten, den Aufbau gesamtstaatlicher Sozialversicherungen auf die Förderung des Reichsbewusstseins auszurichten, waren politische Vertreter der nicht-deutschen Bevölkerungsgruppen darum bemüht, sozialpolitische Institutionen als Instrument sozialer Integration auf substaatlicher Ebene zu nutzen.

Da sie ein Bezugsobjekt der Identitätsstiftung bieten sollten, war die Beschaffenheit sozialpolitischer Institutionen bedeutsam. Durch die Einbindung der Versicherten in die Verwaltung der Versicherungsträger und die Sichtbarmachung des staatlichen Beitrags an der materiellen Absicherung der Arbeiter strebten die Träger politischer Herrschaft eine Verankerung des Staates im Alltag der Versicherten an. Die Kontroversen um den organisatorischen Aufbau der Versicherungen machen deutlich, dass dabei zugleich der *territoriale Rahmen* der Institutionen des Sozialstaats maßgeblich war.

Die Gemengelage von Identitätsbezügen im Vielvölkerstaat war daher einerseits die Ursache der Konflikte um den institutionellen Raumrahmen von Sozialpolitik. Die Argumentationsmuster der Akteure verweisen jedoch andererseits darauf, dass es bei den konträren Positionen zugleich um die Folgen der Wahl eines Raumrahmens für die Identitätsbildung ging. So untermauerten die Befürworter einer zentralistischen Organisation der Unfallversicherung ihre Position, indem sie die Konsequenzen der Wahl des einen oder anderen Bezugsrahmens auf die Festigung von Identitätsbezügen vor Augen führten:

Es ist schon an und für sich von ungemeiner Bedeutung, ob der Arbeiter im Falle des Unglückes – und daran wird sich der Fall der Alters- und Invaliditätsversorgung reihen – die Zahlung aus den Kassen seines im ganzen Reiche wurzelnden Berufes, oder ob er diese Zahlung von den Landeskassen bekommt. 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. (*Beifall links.*) (Pattai, StP AH 31.05.1886, S. 2744)

In der hier wiedergegebenen Äußerung des deutschnationalen Abgeordneten Robert Pattai stellt die territoriale Rahmung der Versicherungsträger ein maßgebliches Kriterium der Identitätsbildung dar. Damit die Institutionen des Sozialstaats zum Bezugspunkt eines Reichsbewusstseins werden konnten, war es Pattai zufolge notwendig, dass die Versicherten die Leistungszahlungen auf

eine zentralstaatlich gerahmte Institution zurückführten. Territorialverbände auf Länderebene hingegen wirkten in dieser Sichtweise dem Aufbau von Bindungen an das Reich und im Rahmen des Reichs entgegen, da sie territoriale Bezüge auf substaatlicher Ebene verfestigten. Dies laufe auf eine Förderung nationaler Identitäten hinaus, wie Pattai am Beispiel von Böhmen ausführte. Er gab zu bedenken:

dass in dem Momente, wo man dem Institute den Charakter der berufsmäßigen Vertretung wegnimmt, man *tabula rasa* schafft und den politischen Bestrebungen Thür und Thor öffnet. (*Sehr gut! links.*) Es wird sich bei den heutigen Verhältnissen die Sache in Böhmen ganz gewiss so gestalten, dass es sich nicht darum handeln wird, wer der geschicktere oder ungeschicktere Arbeiter, der vertrauenswürdigere oder weniger vertrauenswürdige Fabrikant, sondern wer Deutscher oder Čech ist. (*Sehr richtig! links.*) (StP AH 31.05.1886, S. 2744; Hervorhebung i.O.)

Der Diskurs um die Konstitution staatlicher Sozialversicherungen unter den Bedingungen des Vielvölkerstaates lässt erkennen, dass zeitgenössische Akteure im Hinblick auf die identitätsstiftende Wirkung von Sozialpolitik den Raumrahmen der Institutionen des Sozialstaats als maßgebliches Kriterium ansahen. Bei der Entscheidung über die räumliche Ausdehnung und Struktur der Versicherungsträger ging es um die Frage, in welchem Rahmen Risiken zusammengefasst und Ansprüche an andere erworben, das heißt gesellschaftliche Beziehungen reguliert wurden.

Diese Auseinandersetzungen deuten somit auf eine Verräumlichung sozialer Beziehungen im Zusammenhang mit der Entstehung staatlicher Sozialpolitik hin. Mit der territorialen Organisation sozialer Sicherung wurden auch soziale Beziehungen im Sozialstaat territorial gerahmt. Über diese territoriale Vermittlung sozialer Beziehungen sollten die Institutionen des Sozialstaats zur Entstehung und Verbreitung sozial-räumlicher Identitäten beitragen.

6.3.2 Soziale Differenzierung im Raum: Die Pensionsversicherung für Angestellte

In der Habsburgermonarchie ebenso wie in anderen Staaten, die sich für eine lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik entschieden, war diese Verräumlichung sozialer Beziehungen über staatliche Sozialpolitik mit einer sozialen Differenzierung im Raum verbunden. In ihren Anfängen konzentrierte sich lohnar-

beitszentrierte Sozialpolitik auf die Kerngruppe der industriellen Arbeiterschaft. Sie erfasste damit denjenigen Personenkreis, der einerseits erfassbar war, andererseits als politisch handlungsfähig und daher als gefährlich wahrgenommen wurde (vgl. Vobruba 1990: 18-26).

Die sozialstaatliche Absicherung der Risiken des Erwerbslebens wurde anschließend auf weitere Personengruppen ausgeweitet, so dass sich die soziale Reichweite der sozialen Sicherungssysteme allmählich erhöhte (vgl. Tab. 1, S. 30). Dabei war gerade für Länder, die sozialpolitische Programme als Maßnahme der Loyalitätsbildung einsetzten, eine Fragmentierung des Systems nach sozialen Gruppen typisch (vgl. Rieger/Obinger 2009: 13). Bis heute ist diese soziale Fragmentierung ein Kennzeichen der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten Bismarckscher Prägung⁹³, das sie von Staaten mit einem höheren Anteil universalistischer Systeme der sozialen Sicherheit unterscheidet.

Das Phänomen fragmentierter Solidarräume im System der sozialen Sicherheit lässt sich auch in der Habsburgermonarchie beobachten: Hier wurde mit der Einrichtung einer eigenen Rentenversicherung für Angestellte eine Differenzierung nach dem Erwerbsstatus festgeschrieben. Diese Differenzierung entsprach den Interessen der Angestellten, auf deren Forderungen die Verabschiedung des Gesetzes über die Angestellten-Pensionsversicherung zurückzuführen war (vgl. Kap. 4.3.6).

Angestellte nahmen sich als eine eigene Anspruchsgruppe sozialer Sicherung wahr und standen daher einer gemeinsamen Sozialversicherung mit Arbeitern kritisch gegenüber. Bereits im Vorfeld der Krankenversicherungsgesetzgebung hatte die Privatbeamtengruppe des Ersten Allgemeinen Beamtenvereins als Interessenvertretung der Angestellten eine Trennung von Arbeitern und Angestellten in der Krankenversicherung gefordert (vgl. Baryli 1977: 371f.). Allerdings konnten die Angestellten dieses Anliegen in den 1880er-Jahren nicht durchsetzen; Unfall- und Krankenversicherung umfassten sowohl Arbeiter als auch „Betriebsbeamte“. Dennoch war in der Praxis häufig eine organisatorische Trennung zwischen Arbeitern und Angestellten verwirklicht. So verfügten Angestellte in Handelsbetrieben über eigene Handelsangestellten-Genossenschaftskrankenkassen und später über eigene

93 In der Entwicklung seiner Wohlfahrtsstaatstypologie operationalisiert Esping-Andersen die für den konservativen Wohlfahrtsstaatstyp typische Form der Stratifizierung daher unter anderem durch den Indikator „Korporatismus“, den er anhand der Anzahl unterschiedlicher öffentlicher Rentensysteme für einzelne Berufsgruppen bildet (1990: 69-78).

Angestellten-Vereins-Krankenkassen, die oftmals höhere Leistungen als die Krankenkassen für Arbeiter vorsahen. Angestellte in großen Unternehmen wiederum wurden oft von der Versicherungspflicht befreit, da sie Anspruch auf Gehaltsfortzahlung oder Verpflegung und ärztliche Behandlung über 20 Wochen hinweg hatten. Da die Landwirtschaft nicht unter den Geltungsbereich der Krankenversicherung fiel, betraf die gemeinsame Versicherung von Angestellten und Arbeitern somit vorwiegend das Bau- und Eisenbahnwesen sowie den Bergbau. (Vgl. dazu Baryli 1977: 371-384)

Diese bereits in den Anfängen der Sozialgesetzgebung angelegte Differenzierung zwischen Arbeitern und Angestellten verstärkte sich mit der Einrichtung einer eigenen Rentenversicherung für Angestellte durch das Gesetz über die Angestellten-Pensionsversicherung aus dem Jahr 1906. Im Gesetzgebungsprozess wurde dabei von verschiedenen Seiten die Frage nach der Berechtigung eines separaten Versicherungssystems aufgeworfen. Die Mehrzahl der Redner stimmte allerdings der von den Angestellten geforderten Differenzierung zwischen Arbeitern und Angestellten zu. Angestellte wurden zwar als Arbeitnehmer, jedoch im Gegensatz zu Arbeitern als Teil eines neuen Mittelstandes bestimmt, wie der Berichterstatter des Herrenhauses, der spätere Ackerbauminister Albin Bráf, ausführte:

Durch die vertragsmäßige Verwertung seiner Arbeitskraft im Dienste Dritter gehört der Privatbeamte dem Arbeiterstande an. Durch die Art seiner Leistung, durch die hiezu in der Regel notwendige Vorbildung, durch seine Sitten und Lebensgewohnheiten gehört er den sogenannten Mittelständen an. Und innerhalb dieser bildet er mit den öffentlichen Beamten und mit denjenigen, welche ihre in sogenannten gelehrten Berufen geschöpften Kenntnisse selbständig quasi als Unternehmer verwerten: Ärzten, Advokaten, Ingenieuren, eine besondere Gruppe, die an Zahl und an Bedeutung in neuerer Zeit ungemein gewachsen ist. (StP HH 08.06.1906, S. 1277f.)

Wenngleich mit dem Aufbau einer separaten Altersversicherung für Angestellte eine Fragmentierung des sozialpolitischen Solidarraums nach sozialen Gruppen angelegt wurde, war auch die Einrichtung der Angestellten-Pensionsversicherung Teil des Prozesses der Verräumlichung gesellschaftlicher Beziehungen, der die Entstehung und Entwicklung des Sozialstaats kennzeichnete. Bei der Angestellten-Pensionsversicherung handelte es sich ebenso wie bei den Versicherungsgesetzen der 1880er-Jahre um eine gesamtstaatliche Gesetzgebung, die soziale Rechte innerhalb der Staatsgrenzen durchsetzte. Dass nun auch erstmals der Leistungsbezug an einen Aufenthalt innerhalb des

Geltungsgebietes geknüpft wurde, verstärkte die Bindung sozialer Sicherheit an den von den Staatsgrenzen umschriebenen Raum (vgl. Kap. 5.2.2).

Innerhalb der Angestelltenschaft wurden dabei die Versicherungspflichtigen ebenso wie in der Unfall- und Krankenversicherung territorial bestimmt. Ähnlich wie die Arbeiterversicherungen frühere, auf Berufsgruppen und Betriebe bezogene Systeme in ein räumlich angelegtes und damit allgemeineres System für lohnabhängig Beschäftigte überführten, wurden Angestellte über Branchen und Berufsgruppen hinweg innerhalb des gesamten Geltungsgebietes der Versicherung zusammengefasst. Mit der Verabschiedung der Pensionsversicherung für Angestellte ging somit zwar eine soziale Differenzierung nach Kategorien von Erwerbstätigen einher, doch fand diese Differenzierung innerhalb der Staatsgrenzen statt. Die Pensionsversicherung für Angestellte schuf Trennlinien zwischen verschiedenen Kategorien von Erwerbstätigen im System der sozialen Sicherheit, führte dabei jedoch das Territorialprinzip fort.

6.3.3 Der Raum als Kategorie der Gemeinschaftsbildung

Diese Betrachtung lässt erkennen, dass der Raum im Zusammenhang mit dem Aufbau staatlicher Sozialpolitik zu einem maßgeblichen Organisationsprinzip sozialer Beziehungen wurde. Im System der sozialen Sicherheit, das auf der Übertragung individueller Risiken des Erwerbslebens auf ein territorial bestimmtes Kollektiv beruhte, wurden soziale Beziehungen über ein Territorium vermittelt.

Zeitgenössische Akteure nahmen den Raum als Ordnungsprinzip dabei zunächst als eine neutrale Form der Strukturierung von Arbeitsbeziehungen wahr. Die Begründungsmuster der Akteure im Hinblick auf territorial bezogene sozialstaatliche Institutionen verweisen darauf, dass eine räumliche Organisation in erster Linie eine Alternative zur klassenbezogenen Struktur bot. So betonten die Befürworter der territorialen Organisation der Unfallversicherung, diese könne Klassenkonflikte wirksamer eindämmen als berufsbezogene Versicherungsträger. Nach Auffassung der Regierung vermochten territoriale Unfallversicherungsanstalten „eben wegen ihrer Entfernung vom Entstehungsorte sozialer Streitigkeiten und infolge der Verschmelzung der verschiedensten Betriebsarten weit eher unparteiisch und friedlich zu fungieren, als Berufsgenossenschaften, innerhalb welcher ein ausbrechender Zwist

unmittelbar Geschäftsconcurrenten, Dienstgeber und Bedienstete einander gegenüberstellt“ (75 der Beilagen StP AH, 10. Session, S. 69).

Eine ähnliche Vorstellung des Raums als einer abstrakten, neutralen Kategorie der Strukturierung sozialer Beziehungen bestimmte auch die Debatte um die Bezirkskassen. Als einzige Kassenart definierten die Bezirkskassen Mitgliedschaft ausschließlich nach geographischen Kriterien (vgl. Kap. 5.3.2). Bei den Bezirkskassen waren alle versicherungspflichtigen Beschäftigten versichert, die nicht bereits einer anderen Kasse angehörten. Dieser durch das Krankenversicherungsgesetz neu eingeführte Kassentyp sollte die bestehenden Kassenstrukturen ergänzen und so die Durchsetzung der Versicherungspflicht und eine flächendeckende Absicherung der Bevölkerung gewährleisten.

Wenngleich alle politischen Lager die Notwendigkeit der Einführung eines ergänzenden Kassentyps anerkannten, so unterschieden sich die Auffassungen der Parteien im Parlament hinsichtlich der Frage, welche Position die durch die Behörden errichteten Bezirkskassen im Gesamtgefüge der Krankenversicherung einnehmen sollten. Mit der Begründung, dass die Bezirkskassen für alle Versicherten zur Verfügung stehen mussten, setzte die konservative Mehrheit im Abgeordnetenhaus gegen den Widerstand der Liberalen⁹⁴ und des Herrenhauses⁹⁵ die Bestimmung durch, dass Neugründungen von Betriebskassen durch die politischen Landesbehörden untersagt werden konnten, wenn dadurch die Leistungsfähigkeit der Bezirkskassen beeinträchtigt wurde (§ 42 KVG). In diesem Zusammenhang zeichnete Josef Kaizl, ein Abgeordneter des tschechischen Klubs, ein Idealbild der sozialpolitischen Interessengemeinschaft in den Bezirkskassen. Diese seien dazu geeignet, den klassenbezogenen Rahmen von Betriebs- und freien Kassen zu überwinden:

Die Betriebskassen und die freien Kassen sind, wie ich schon hervorgehoben habe, Classeninstitutionen, und wenn sie es nicht durchwegs sind, so werden sie wenigstens dafür gehalten, und socialpolitische Reformatoren müssen im Auge behalten, dass ein allgemein verbreiteter und allgemein für richtig erkannter Irrthum auf die Gemüther dieselbe Kraft ausübt, als ob es pure Wahrheit wäre (*Richtig! rechts.*) (...). Die Betriebskassen bedeuten das Gebiet der Fabrik, auf welchem der Unternehmer vollständig Herr ist. Die freien Kassen bedeuten wieder das

94 Vgl. dazu z.B. den Antrag von Baernreither, StP AH 18.03.1887, S. 4555-4559.

95 Vgl. den Bericht der Kommission des Herrenhauses, 143 der Beilagen StP HH, 10. Session, S. 7f. und die Beratungen über § 42 vom 5. Mai 1887 (Herrenhaus), vom 28. Oktober 1887 (Abgeordnetenhaus) sowie vom 11. und 14. Februar 1888 (Herrenhaus).

Dominium der Arbeiter. (StP AH 11.02.1887, S. 4138; Hervorhebung i.O.)

Demgegenüber waren die territorial angelegten Bezirkskassen nach Auffassung des Abgeordneten Kaizl „der neutrale Boden, auf welchem Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich activ und passiv als Mitverwalter und Mitzahler zu friedlichem Zusammenwirken begegnen können“ (StP AH 11.02.1887). Ähnlich wie in der Begründung der territorialen Unfallversicherungsanstalten kam auch hier dem Raum die Funktion einer neuartigen und daher „neutralen“ Kategorie der Gruppenbildung zu, die eine Alternative zu bisherigen, auf die Kategorie der Klasse bezogenen Gemeinschaften bot.

Mit den Plänen für eine allgemeine Alterssicherung, die seit Beginn des 20. Jahrhunderts diskutiert wurden, weitete sich der personelle Bezugskreis der sozialpolitischen Institutionen aus. In diesem Zusammenhang kam auch dem Raum als Kriterium der Gemeinschaftsbildung eine erweiterte Bedeutung zu. Sowohl die Vorlage der Regierung Beck aus dem Jahr 1908 als auch der Gesetzentwurf der Regierung Gautsch aus dem Jahr 1911 beruhten auf der Bildung einer einheitlichen Risikogemeinschaft innerhalb der Staatsgrenzen. Sie sahen vor, verschiedene Kategorien von Erwerbstätigen – die Beschäftigten von Industrie und Landwirtschaft, die Heimarbeiter und die selbstständigen Kleingewerbetreibenden, Kleinhändler und Kleinbauern – trotz ihrer unterschiedlichen Risikostruktur in Bezug auf das Alter ohne eine entsprechende Abstufung der Beiträge in eine Versichertengemeinschaft zusammenzufassen (vgl. Kap. 5.3.3).

Diese Pläne riefen heftigen Protest insbesondere aus den Reihen wirtschaftlicher Interessenorganisationen sowie seitens der Sozialdemokratie hervor. Waren die Anfänge der Sozialversicherungsgesetzgebung in den 1880er-Jahren noch von Klassenkonflikten geprägt, so traten die Interessenvertretungen von Kapital und Arbeit nun als gemeinsame sozialpolitische Interessengruppe auf. Der Grund lag darin, dass sich sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer industrieller Betriebe in finanzieller Hinsicht als Verlierer einer Zusammenfassung mit den Selbstständigen ansahen. Die Industrie bildete somit eine klassenübergreifende „Risikogruppe“ (Baldwin 1990; vgl. Kap. 3.1.3), in der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsame Interessen in Bezug auf die sozialpolitische Absicherung des Alters vertraten.

So schloss sich im Sozialversicherungsausschuss der Vertreter der Brüner Handels- und Gewerbekammer, Stephan Licht, zwar der Auffassung an, dass „die selbständigen Berufskreise der Wohltat der sozialen Fürsorge teilhaftig

werden“ sollten, doch dürfe dies „nicht auf Kosten der unselbständigen Berufsklassen geschehen“. Ebenso wenig sollten „Industrie, Gewerbe und Handel eine Mehrbelastung durch die Versicherung der landwirtschaftlichen Berufskreise erfahren“ (Soziale Rundschau, 12 (1911), Bd. 1, S. 36). Auch ein Beschluss des Industrierats vom Juni 1911 betonte die Bereitschaft der Industrie, die Kosten für die *eigenen* Arbeiter zu tragen, schloss jedoch die Zusammenfassung von Industrie, Landwirtschaft und Selbstständigen aufgrund der damit verbundenen finanziellen Belastung aus:

Die Industrie ist bereit, die Kosten für den Ausbau der Sozialversicherung, soweit es sich um ihre eigenen Arbeiter handelt, auf sich zu nehmen, wenn sich die Auslagen hierfür im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Industrie bewegen. Sie vermag aber die Art und Weise, wie die Regierung diese Frage in dem Gesetzentwurfe zu lösen versucht hat, namentlich die Vereinigung der Selbständigen mit den Unselbständigen in eine Riskengemeinschaft sowie die Einbeziehung der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter in die Versicherung der Industriearbeiter, nicht zu billigen. (Soziale Rundschau, 12 (1911), Bd. 1, S. 1107)

In ähnlicher Weise argumentierte der sozialdemokratische Abgeordnete Eldersch gegen eine Zusammenfassung Selbständiger und abhängig Beschäftigter. Er äußerte die Befürchtung, dass lohnabhängig Beschäftigte durch die Selbständigenversicherung finanziell belastet würden und fügte hinzu, „von der ärmsten, besitzlosen Volksklasse, den Arbeitern, Opfer für andere weniger bedürftige Volksklassen zu verlangen, sei ein soziales Unrecht“ (Soziale Rundschau, 12 (1911), Bd. 1, S. 35). Sein Parteikollege Widholz forderte anlässlich der ersten Lesung der Vorlage im Abgeordnetenhaus, „eigene Wirtschaften zu machen, eine Wirtschaft für die Selbständigen und eine für die Unselbständigen und diese Vorlage in zwei Teile zu trennen, einen für die Selbständigen und einen anderen für die Unselbständigen“ (StP AH 23.11.1911, S. 1739). Schließlich stellten im Sozialversicherungsausschuss Liberale und Sozialdemokratie über die Abgeordneten Licht und Eldersch einen gemeinsamen Antrag auf organisatorische Trennung von Selbständigen und Unselbständigen in der Altersversicherung (Soziale Rundschau, 12 (1911), Bd. 1, S. 37).

Um ihren finanziell motivierten Forderungen Gewicht zu verleihen, führten die Akteure alternative Solidargemeinschaften als Referenzeinheit sozialpolitischer Umverteilung an. So stimmte ein Gutachten der Reichenberger Handels- und Gewerbekammer dem der Regierungsvorlage zugrunde liegenden Solidaritätsgedanken zu, merkte jedoch an, es sei „doch vielfach die

Anschauung vertreten worden, daß diese Solidarität nicht einheitlich für die Gesamtheit aller Versicherten sondern nur innerhalb gewisser, nach territorialen, beruflichen oder sozialen Gesichtspunkten zu scheidender Gruppen berechtigt und zweckmäßig erscheine“ (Handels- und Gewerbevereine in Reichenberg 1912: 18). Die Einrichtung der Angestelltenversicherung belegte nach Auffassung der Kammer die Tatsache, dass eine Differenzierung nach „sozialen Klassen“ im System der sozialen Sicherheit erforderlich sei:

Vor allem ist hervorzuheben, daß die früher besprochenen, gegen eine Riskentrennung nach territorialen oder beruflichen Gesichtspunkten angeführten Gründe durchaus nicht zutreffen, wenn es sich um eine Scheidung nach **s o z i a l e n K l a s s e n** handelt. Auch die Regierung und das Parlament gingen ja bei der Einführung der **P r i v a t a n g e s t e l l t e n v e r s i c h e r u n g** offenbar von der Überzeugung aus, daß soziale Verschiedenheiten eine getrennte Behandlung rechtfertigen lassen. (Handels- und Gewerbeverein in Reichenberg 1912: 25; Hervorhebung i.O.)

Der Interessenkonflikt um die Zusammenfassung verschiedener Kategorien von Erwerbstätigen in eine einheitliche Versichertengemeinschaft innerhalb der Staatsgrenzen veranschaulicht die Eigenschaften des Raums als sozialem Ordnungsprinzip. Die Argumentationen spiegeln die Tatsache wider, dass sich der Raum gegenüber anderen Kategorien der Gemeinschaftsbildung durch seinen hohen Grad an Abstraktheit auszeichnet (vgl. dazu Bach 2010: 160). Eine ausschließlich räumlich bestimmte Bildung der Versichertengemeinschaft vermochte daher Personengruppen über „soziale Verschiedenheiten“, das heißt über sozialstrukturelle Merkmale hinweg, zusammenzufassen.

Aus diesem Grund forderten die Interessenvertretungen von Kapital und Arbeit, die sich als finanzielle Verlierer einer Zusammenfassung mit den Selbstständigen verstanden, eine Berücksichtigung zusätzlicher sozialer Kriterien zur Untergliederung der Risikogemeinschaft innerhalb der Staatsgrenzen. Die Befürworter der Regierungspläne stellten hingegen die Vorteile der Eigenschaften des Raums heraus. Dem Raum als ordnungsbildendem Prinzip kam in ihrer Argumentation die Funktion zu, Trennlinien zwischen sozialen Gruppen zu überwinden und auf diese Weise integrierend zu wirken. So bezeichneten die Christlichsozialen die Gesetzesvorlage für eine umfassende Alterssicherung als einen großen Fortschritt, da sie

zum erstenmal **a l l e n a r b e i t e n d e n S t ä n d e n**, Selbstständigen und Unselbstständigen, ihre Fürsorge **i n g l e i c h e r W e i s e** angedeihen läßt und dadurch anerkennt, daß unter den arbeitenden Ständen ein

wirklicher Unterschied nicht besteht. („Die Sozialversicherung und die Christlichsoziale Partei“, 1910, S. 26; Hervorhebung i.O.)

Bot somit der Raum die Möglichkeit, Gruppen über bisherige soziale Trennlinien hinweg zusammenzufassen, so sollte dieser abstrakte Charakter des Raums zugleich dazu führen, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und eine Solidargemeinschaft innerhalb der Staatsgrenzen auszubilden. Nach Auffassung des christlichsozialen Abgeordneten Drexel sprach das „ethische Moment der Solidarität des Volkes“ (Soziale Rundschau, 12 (1911), Bd. 1, S. 32) für die einheitliche Risikogemeinschaft im Raum. Diese sei „wenigstens ebenso hoch einzuschätzen als finanzielle Vorteile, die sich durch eine Trennung allenfalls ergeben“ (S. 32f.). Auch der an den Beratungen des Sozialversicherungsausschusses teilnehmende Vertreter des Innenministeriums, Sektionschef Ritter von Wolf, wies darauf hin, dass „die Regierungsvorlage den Gedanken der Solidarität aller Berufskreise in den Vordergrund rücke und Demarkationslinien zwischen den einzelnen Ständen perhorresziere“ (Soziale Rundschau, 12 (1911), Bd. 1, S. 34).

Dieser durch den Ausbruch des Ersten Weltkriegs beendete Versuch, den Mitgliederkreis einer kollektiven Absicherung mit dem Erwerbsleben verbundener Risiken zu erweitern, verweist auf die Bedeutung einer auf den Raum bezogenen Gemeinschaftsbildung. Ein räumliches Ordnungsprinzip konnte soziale Gruppen über bislang ausschlaggebende sozialstrukturelle Kriterien hinweg integrieren. Der Raum bot dabei einen Anknüpfungspunkt für die Ausbildung eines Gemeinschaftsgefühls innerhalb der Staatsgrenzen; er war eine „Kollektiv begründende und objektivierte Herkunfts- und Zugehörigkeitskategorie, die die bestehenden gesellschaftlichen Differenzierungen nach Ethnien, Klassenzugehörigkeit, Konfession, Region und Lokalität zu überwälzen“ (Bach 2010: 160) und auf einer abstrakteren Ebene zusammenzuführen vermochte.

6.4 Zusammenfassung

Ebenso wie in den westeuropäischen Nationalstaaten war der Aufbau sozialer Sicherungssysteme in der Habsburgermonarchie Bestandteil einer staatlichen Integrations- und Identitätspolitik. Politische Eliten zielten mit der Errichtung eines staatlichen Systems der sozialen Sicherung auf eine Eindämmung von Klassenkonflikten und auf die Bindung der Arbeiterschaft an das Reich.

Die Institutionen des Sozialstaats sollten dabei den Bezugspunkt der Zugehörigkeit zum Reich, eines „Reichsbewusstseins“, darstellen. Die Referenzgröße dieses Reichsbewusstseins war die gesamte Wohnbevölkerung innerhalb der cisleithanischen Staatsgrenzen.

Im cisleithanischen Vielvölkerstaat waren jedoch bereits die Anfänge staatlicher Sozialpolitik von Konflikten um die Ebene sozialpolitischer Regulierung geprägt, die im Verlauf der Entwicklung an Intensität zunahmen. Diese Kontroversen um den institutionellen „Raumrahmen“ von Sozialpolitik waren eine Folge der unterschiedlichen Identitäts- und Raumbezüge der Akteure und der daraus resultierenden Interessenlagen in Bezug auf die Sozialversicherungen. Zeitgenössische Akteure versuchten, Sozialpolitik sowohl auf gesamtstaatlicher als auch auf nationaler, substaatlicher Ebene als Instrument der Identitätsstiftung und Gemeinschaftsbildung zu nutzen. Gerade dieser Konflikt zwischen verschiedenen Ebenen sozial-räumlicher Identitäten im Zusammenhang mit Sozialpolitik verweist auf die Bedeutung des Raums im Aufbau des Sozialstaats. Das Beispiel des Vielvölkerstaats zeigt, dass die räumliche Ausdehnung und Struktur sozialstaatlicher Institutionen als bedeutsam für die Entstehung und Festigung kollektiver Identitäten wahrgenommen wurde.

Dies leitet über zu der Beobachtung, dass mit der Territorialisierung sozialer Sicherung im Zuge der Sozialstaatsentstehung der Raum zu einem zentralen Ordnungsprinzip gesellschaftlicher Beziehungen wurde. In den zeitgenössischen Debatten wurde der Raum dabei als neutrales soziales Organisationsprinzip wahrgenommen, das eine Alternative zu bisher vorherrschenden Formen der Gemeinschaftsbildung über die Kategorien Klasse oder Beruf darstellte. Insbesondere die Diskussion um eine umfassende Alterssicherung zu Beginn des 20. Jahrhunderts lässt erkennen, dass der Raum als abstrakte Kategorie der Gemeinschaftsbildung die Möglichkeit bot, soziale Gruppen über bislang ausschlaggebende sozialstrukturelle Kriterien hinweg zusammenzufassen. Zudem deutet sich der Versuch an, die Integrationskraft des Raums als einer gruppenübergreifenden Kategorie zur Festigung von Solidarbeziehungen in der im politischen Territorium verfassten Gemeinschaft zu nutzen.

7 Zusammenfassung und Fazit

Im Zentrum dieser Untersuchung stand die Frage nach den Wechselwirkungen zwischen dem Aufbau staatlicher Sozialpolitik und den Prozessen der Staats- und Nationenbildung. Ausgehend von der These, dass diese Entwicklungen über ihre Raumbezogenheit miteinander verbunden sind, wurde der Versuch unternommen, die bislang in der Wohlfahrtsstaatsforschung kaum thematisierte räumliche Dimension der Entstehung des Sozialstaats zu erfassen. Dies geschah anhand einer Rekonstruktion der Konstitution sozialer Sicherungssysteme in der Habsburgermonarchie im Zeitraum 1880 bis 1918. Die Wahl des Fallbeispiels folgte der Überlegung, dass die Räumlichkeit politischer und gesellschaftlicher Prozesse besonders prägnant in politischen Systemen in Erscheinung tritt, die von territorialen Spaltungslinien oder bedeutenden regionalen Unterschieden geprägt sind. Im Folgenden werden zunächst die zentralen Ergebnisse der Analyse zusammengefasst, bevor anschließend deren Bedeutung für das Verständnis der Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik, Staat und Nation dargestellt wird.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildete eine konflikttheoretische Perspektive der Entstehung des Sozialstaats, die den Blick auf politische Auseinandersetzungen um die Errichtung sozialpolitischer Programme und Maßnahmen (*social politics*) lenkt. Im Zentrum der Analyse standen die Interessenlagen relevanter Akteursgruppen im Kontext der jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse. Des Weiteren wurden aus raumbezogenen sozialwissenschaftlichen Ansätzen der Erklärung politischer und gesellschaftlicher Prozesse Ansatzpunkte für eine Erfassung der Raumdimension des Wohlfahrtsstaats abgeleitet. In der Analyse richtete sich die Aufmerksamkeit auf territoriale Interessen der Akteure, auf Prozesse der Grenzbildung im Zusammenhang mit der Institutionalisierung sozialer Rechte und auf die Bedeutung des Raums für die Organisation sozialer Beziehungen im Sozialstaat.

Die Rekonstruktion der sozialstaatlichen Entwicklung der cisleithanischen Reichshälfte der Habsburgermonarchie zeigte, dass die Anfänge der Sozialgesetzgebung in den 1880er-Jahren in erster Linie durch die Interessen staatlicher Eliten bestimmt wurden, die dem durch die Organisationen der Arbeiterschaft erzeugten Problemdruck begegnen wollten. Die Folge war eine lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik, die sich auf den als politisch gefährlich wahrgenommenen Personenkreis der industriellen Arbeiter richtete. Während die Anfänge staatlicher Sozialpolitik somit vorwiegend auf politische Gestaltung „von oben“ zurückzuführen sind, lässt sich in der anschließenden Phase der Reform und des Ausbaus der Sozialversicherungen seit den 1890er-Jahren die Entstehung einer sozialpolitischen Interessensphäre verfolgen. Mit der Festigung institutioneller sozialpolitischer Strukturen auf gesamtstaatlicher Ebene bildeten weitere Akteursgruppen sozialpolitische Interessen aus. Zunehmend bauten Interessengruppen dabei eine Organisation auf gesamtstaatlicher Ebene auf, um Einfluss auf die politische Gestaltung sozialer Sicherung zu nehmen.

Diese Beobachtung deutet bereits auf eine räumliche Neuausrichtung im Zusammenhang mit der Konstitution einer gesamtstaatlichen Sozialpolitik hin. Ein genauerer Blick auf Raumphänomene in der Konstitution des Sozialstaats lässt erkennen, dass mit der Übertragung der Verantwortung für soziale Sicherheit von der privaten in die öffentliche Sphäre eine Verräumlichung der Wohlfahrtsproduktion verbunden war. Die Einführung staatlicher Sozialpolitik lässt sich daher zusammenfassend als *Territorialisierung sozialer Sicherung* beschreiben.

Der Begriff verweist zunächst auf den Übergang zu einer raumbezogenen Interventionsstrategie. Soziale Sicherungssysteme erschlossen das von den Staatsgrenzen eingefasste Territorium als einen neuen Interventionsraum im Bereich des Sozialen. Vorausgegangen war dieser auf das politische Territorium des Staates bezogenen Interventionsstrategie eine Bestimmung der räumlichen Eigenschaften sozialer Probleme. In den zeitgenössischen Debatten um den Aufbau der ersten Sozialversicherungen nahm die geographische Mobilität industrieller Arbeiter einen wichtigen Stellenwert ein. Mit der territorialen Erweiterung von Lebens- und Arbeitswelten wurde die lokale Bindung früherer Sicherungsformen als Problem erkannt. Die einem bestimmten Betrieb zugeordneten gewerblichen Unterstützungskassen wurden ebenso wie die Armenunterstützung der Gemeinden, die an den Besitz des Heimatrechts als Ausdruck der lokalen Zugehörigkeit geknüpft

war, gerade aufgrund ihrer lokalen Bindung als unzureichend wahrgenommen.

Die öffentlich-rechtlichen Institutionen der sozialen Sicherung sollten diese Beschränkungen bestehender Sicherungsformen überwinden, indem sie Mitgliedschaft räumlich organisierten. Die lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik der Habsburgermonarchie erfasste unabhängig von der Staatsbürgerschaft alle Beschäftigten bestimmter Branchen innerhalb des Geltungsgebietes der Sozialversicherungsgesetze. Erlaubte dies zum einen eine Verallgemeinerung des Versicherungsprinzips, so ging damit zum anderen eine räumliche Schließung einher. Da soziale Rechte innerhalb des politischen Territoriums des Staates gewährleistet wurden, schufen die Sozialversicherungen einen neuen, auf die Staatsgrenzen bezogenen In- und Exklusionsraum. Schließlich strukturierten die Institutionen des Sozialstaats in diesem Prozess der räumlichen Verortung sozialer Sicherung zugleich den Raum, auf den sie bezogen waren. Soziale Sicherungssysteme übertrugen die Folgen individueller, mit dem Erwerbsleben verbundener Risiken auf ein Kollektiv. Staatliche Sozialpolitik schrieb somit Prinzipien der Risikenteilung und der sozialstaatlichen Umverteilung im Geltungsgebiet der Gesetze fest.

Ebenso wie in den westeuropäischen Sozialstaaten verfolgten politische Eliten in der Habsburgermonarchie mit dem Aufbau staatlicher Sozialversicherungen das Ziel, die Arbeiterschaft an den Staat zu binden und in die staatlich verfasste Gemeinschaft zu integrieren. Die Institutionen des Sozialstaats sollten dabei einen Bezugspunkt der Identitätsstiftung und Gemeinschaftsbildung darstellen. Im Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie ist deutlich zu erkennen, dass in diesem Zusammenhang nicht nur die Einbindung der Arbeiter in die Selbstverwaltung der Versicherungsträger, sondern auch die räumliche Ausdehnung und Struktur sozialpolitischer Institutionen bedeutsam war. Auf- und Ausbau der Sozialversicherungen wurden hier von politischen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen als Instrument der Identitätsstiftung genutzt. Während den nationalen Interessen der deutschen Bevölkerungsgruppe eine Stärkung der zentralstaatlichen Ebene entsprach und sie daher auf die Förderung eines „Reichsbewusstseins“ Bezug nahmen, setzten sich die nicht-deutschen Sprachgruppen für eine länderbezogene Rahmung sozialpolitischer Institutionen ein, von der sie sich Integrationseffekte auf nationaler Ebene erwarteten.

Gerade diese Konkurrenz verschiedener Ebenen sozial-räumlicher Identitäten lässt darauf schließen, dass im Zuge des Aufbaus des Wohlfahrtsstaats

der Raum als organisierendes Prinzip gesellschaftlicher Beziehungen an Bedeutung gewann. Zeitgenössische Akteure nahmen den Raum als soziale Ordnungskategorie zunächst als eine neutrale Alternative zur klassenbezogenen Gruppenbildung wahr. Im Zusammenhang mit den Plänen für die Schaffung einer allgemeinen Alterssicherung bot der Raum als abstrakte Kategorie der Organisation gesellschaftlicher Beziehungen schließlich die Möglichkeit, bislang bestehende soziale Trennlinien zwischen Berufsständen und Wirtschaftssektoren zu überwinden. Darüber hinaus deutet sich hier der Versuch an, die Integrationskraft des Raums als einer gruppenübergreifenden Kategorie zur Festigung von Solidarbeziehungen innerhalb der im politischen Territorium verfassten Gemeinschaft zu nutzen.

Die Ergebnisse dieser Rekonstruktion der sozialstaatlichen Entwicklung der Habsburgermonarchie lassen Rückschlüsse auf die Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik, Staats- und Nationenbildung zu. Zunächst belegt die vorliegende Studie die Notwendigkeit, Prozesse der Verräumlichung als einen maßgeblichen Aspekt der Konstitution staatlicher Sozialpolitik zu begreifen. Unabhängig davon, ob sich die europäischen Industriestaaten im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert für lohnarbeitszentrierte Sozialversicherungen oder für universalistische Systeme der sozialen Sicherung entschieden, lag der Übertragung der Wohlfahrtsproduktion von der privaten in die öffentliche Sphäre eine raumbezogene Interventionsstrategie zugrunde. Sicherungsleistungen, die zuvor von familiären und nachbarschaftlichen Netzwerken, kirchlichen Fürsorgeinstitutionen, privaten und gewerblichen Hilfskassen oder den Gemeinden wahrgenommen worden waren, wurden nun in Teilen auf gesamtstaatlicher Ebene erbracht. Dabei erwarben die Adressaten staatlicher Sozialpolitik Rechtsansprüche auf sozialstaatliche Leistungen. Ebenso wie politische und bürgerliche Rechte waren diese sozialen Rechte an das von den Staatsgrenzen umschlossene Territorium gebunden.

Die Implementierung sozialpolitischer Institutionen verlieh daher den Außengrenzen des Staates als Differenzierung gegenüber anderen territorialen Systemen eine neue Dimension (vgl. Ferrera 2004: 97f.; 2005: 54-59). Gesamtstaatliche Systeme der sozialen Sicherung beruhten auf einer Vereinheitlichung innerhalb der Staatsgrenzen und schufen zugleich eine Unterscheidung zwischen dem von den Grenzen umschlossenen Binnenraum und den angrenzenden Staaten. Die Konstitution staatlicher Sozialpolitik trug somit dazu bei, dass innerhalb der Staatsgrenzen „raumhaft strukturierte und unterscheidbare gesellschaftliche Ordnungen“ (Bach 2010: 153) entstanden.

Dabei waren die Staatsgrenzen zugleich die Grenzen eines sozialpolitischen In- und Exklusionsraums. Die Mitglieder einer politischen Ordnung wurden über wohlfahrtsstaatliche Politik und die Gewährleistung sozialer Rechte an das Territorium gebunden und durch dieses territoriale Kriterium in das politische System integriert (vgl. Halfmann 2000: 41f.). Die Territorialisierung sozialer Sicherung im Zuge der Errichtung einer gesamtstaatlichen Sozialpolitik wirkte auf diese Weise an der Stabilisierung eines territorialen Herrschaftsverbands mit.

Soziologische Perspektiven auf Prozesse der Grenzbildung haben wiederholt betont, dass Abgrenzungen nach außen mit einer gesellschaftlichen Strukturierung des von den Grenzen umschlossenen Binnenraums einhergehen (vgl. Bach 2008: 129-141; Eig Müller 2010; Flora 2000a). Dabei sind es im Besonderen die auf die Grenzen bezogenen politischen Institutionen und deren Strukturprinzipien, die eine ordnungsbildende Funktion ausüben (vgl. Bach 2010). Diese Wechselwirkungen zwischen Prozessen der Grenzbildung und der Strukturierung sozialer Beziehungen innerhalb dieser Grenzen waren auch im Zusammenhang mit der Errichtung des Wohlfahrtsstaats entscheidend. Die Institutionen des Sozialstaats waren ein zentrales Element der internen Strukturierung in der Aufbauphase der europäischen Nationalstaaten (vgl. Ferrera 2004: 98-101). Durch sozialpolitische Maßnahmen und Programme wurde der Staat im Alltag der Versicherten sichtbar. Maßgeblich waren dafür nicht nur die materiellen Leistungen der Systeme der sozialen Sicherheit, sondern gleichfalls die mit dem Aufbau der Sicherungssysteme verbundenen administrativen Prozesse. So stellten beispielsweise die Quittingmarken der deutschen Alters- und Invaliditätsversicherung (vgl. Kott 2009) ebenso wie die Klebmarken der französischen Rentenversicherung (vgl. Noiriél 1989) erste nationale Dokumente dar, die staatliche Sozialpolitik in den alltäglichen Erfahrungen der Menschen präsent werden ließen.

Wie die vorliegende Studie am Beispiel der Habsburgermonarchie zeigte, nutzten die Träger politischer Herrschaft diese Strukturierung des staatlichen Raums über die Institutionen des Sozialstaats, um die Loyalität der Bezieher sozialstaatlicher Leistungen gegenüber dem Staat zu sichern und diese emotional an den Staat zu binden. Wohlfahrtsstaatliche Institutionen sollten ein Bezugsobjekt der Identitätsstiftung und Gemeinschaftsbildung darstellen. Während es dabei in den europäischen Industriestaaten in der Regel um die Verknüpfung von Staat, Nation und Arbeit ging (vgl. dazu Wagner/Didry/Zimmermann 2000), versuchten die verschiedenen Akteursgruppen

im Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie, Sozialpolitik sowohl auf einer übernationalen, gesamtstaatlichen als auch auf einer nationalen, substaatlichen Ebene als Instrument der Gemeinschaftsbildung zu nutzen. Gerade diese Konkurrenz unterschiedlicher Ebenen verweist darauf, dass im Zusammenhang mit der Konstitution staatlicher Sozialpolitik sozial-räumliche Identitäten bedeutsam waren. In der Analyse wurde deutlich, dass der Raum als soziales Ordnungsprinzip mit der Entstehung des Sozialstaats an Bedeutung gewann. Sozialpolitische Institutionen regulierten soziale Zusammenhänge innerhalb eines bestimmten Territoriums, indem sie Mitgliedschaft räumlich organisierten und Prinzipien der Risikenteilung und der damit verbundenen sozialstaatlichen Umverteilung im Raum implementierten.

Über die Raumdimension lassen sich die wechselseitigen Zusammenhänge zwischen der Entstehung des Sozialstaats und den Prozessen der Staats- und Nationenbildung verstehen. Die räumliche Organisation des Sozialen, die mit dem Aufbau staatlicher Systeme der sozialen Sicherung einherging, entsprach dem territorialen Organisationsprinzip des Staates, dessen Grundlage eine „wirksam in Anspruch genommene Herrschaft über die Bevölkerung eines abgegrenzten Territoriums“ (Lepsius 1990b: 234) ist. Die Grenzbildung im Zusammenhang mit der auf das staatliche Territorium bezogenen Interventionsstrategie trug zur Stabilisierung des territorialen Herrschaftsverbands bei. Zugleich wurde der Raum damit zur Referenzeinheit für „Beschreibungen und Regulierungen gesellschaftlich relevanter Sachverhalte“ (Vobruba 2008: 36). Der räumlichen Bestimmung der Mitgliedschaft in der Sozialversicherung entsprach eine Vorstellung von Gemeinschaft, die sich innerhalb territorialer Grenzen konstituierte. Staatliche Sozialpolitik unterstützte damit die Entwicklung territorial gebundener kollektiver Identitäten als einem wesentlichen Merkmal der Entstehung moderner Staaten (vgl. dazu Eisenstadt 2000: 42f.).

Die in der institutionellen Struktur der ersten sozialstaatlichen Experimente angelegte Bindung sozialer Sicherung an das politische Territorium des Staates setzte sich mit der „Nationalisierung sozialer Sicherung“ (Ashford/Kelley 1986) in der Zwischen- und Nachkriegszeit fort, als die bestehenden Systeme entlang der mitgliedschaftlichen Dimension ausgeweitet und weitere Problemlagen sozialpolitisch bearbeitet wurden. Die territoriale Organisation des Sozialen war dabei in universalistischen Systemen des Beveridge-Typs, die sich in der Nachkriegszeit in Großbritannien und in Skandinavien durchsetzten (vgl. Baldwin 1990a: 107-157), besonders ausgeprägt.

Diese integrierten die gesamte Bevölkerung innerhalb der Staatsgrenzen in einheitliche, nationale Sicherungssysteme. Dementsprechend sollten universalistische Systeme in besonderem Maße den Gedanken einer klassenübergreifenden Solidarität der Nation transportieren (Esping-Andersen 1990: 25).

Begreift man Territorialität als ein Strukturprinzip des Wohlfahrtsstaats, so öffnet dies den Blick für den Stellenwert, der Grenzen und Grenzverschiebungen im Zusammenhang mit Sozialpolitik bis in die Gegenwart hinein zukommt. So werden dadurch beispielsweise die Herausforderungen verständlich, die internationale Migration für den Sozialstaat darstellt (vgl. dazu Bommers/Geddes 2000a; Bommers/Halfmann 1998). Mit internationalen Migrationsbewegungen werden Grenzen zwischen Wohlfahrtsstaaten überschritten, so dass die gesellschaftlichen Vorstellungen einer Gemeinschaft legitimer Bezieher der Leistungen des Sozialstaats einem Prozess der permanenten Aushandlung und Neubestimmung unterliegen (vgl. Bommers/Geddes 2000: 251f.). Stärker noch als bislang geschehen gilt es dabei, die Bedeutung von Grenzüberschreitungen im Zusammenhang mit unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements zu untersuchen. Gerade im Hinblick auf die Beobachtung, dass die Beziehungen zwischen Migration und Wohlfahrtsstaat von den jeweiligen Strukturmerkmalen des Sozialstaats abhängen (vgl. Banting 2000), verspricht dies aufschlussreiche Erkenntnisse.

Ausgehend von den Prozessen der Verräumlichung im Zuge der Sozialstaatsentstehung erschließt sich zudem die Bedeutung der gegenwärtig zu beobachtenden Pluralisierung sozialpolitischer Räume. Wenngleich die Europäische Union bislang kaum vertraglich gesicherte Kompetenzen auf dem Gebiet der sozialen Sicherung besitzt, sind auch in diesem Kernbereich nationaler Sozialstaatlichkeit im Zuge der transnationalen Integration Veränderungen zu beobachten. Jenseits aktiver sozialpolitischer Gestaltung auf europäischer Ebene hat die Durchsetzung der vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts und des EU-Wettbewerbsrechts durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in mancher Hinsicht zu einem Souveränitätsverlust der Nationalstaaten auch auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit geführt (vgl. dazu insbesondere Leibfried 2010). Nationalstaaten dürfen heute den Zugang zu Leistungen des Sozialstaats nicht länger auf die eigene Bevölkerung beschränken und üben aufgrund der Portabilität von Leistungsansprüchen innerhalb der EU nicht mehr die volle räumliche Kontrolle über die Inanspruchnahme der Leistungen aus.

Die Folge ist eine Veränderung der Grenzen sozialer Staatsbürgerschaft (vgl. Ferrera 2005). Die an den Staatsbürgerstatus gekoppelten sozialen Rechte sind nun nicht mehr ausschließlich auf das nationalstaatliche Territorium bezogen, sondern können zunehmend im EU-weiten Raum wahrgenommen werden. Auch wenn dabei bislang größere regionale Transfers ausbleiben, vermindert dies die seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert aufgebaute Bindung zwischen Sozialpolitik und nationalstaatlichem Territorium. Im Hinblick auf die Bedeutung des Territorialbezugs von Sozialpolitik für die Prozesse der Staats- und Nationenbildung erscheint es durchaus berechtigt, dies als Ansatz einer gesellschaftlichen Strukturierung in Richtung eines EU-weiten Solidarraums zu deuten (vgl. Ferrera 2005: 249-253).

Schließlich wirft eine raumbezogene Perspektive auf Sozialpolitik auch ein neues Licht auf die gegenwärtige Transformation des Sozialstaats. Seit dem Ende des Golden Age des Wohlfahrtsstaats in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre haben sich die Rahmenbedingungen von Sozialstaatlichkeit verändert. Dies hat zwar die Rolle des Staates im System der Wohlfahrtsproduktion bislang nicht ernsthaft in Frage gestellt, doch hatten institutionelle Veränderungen vielfach eine Verschärfung von Berechtigungskriterien und eine Einschränkung von Leistungen zur Folge (vgl. z.B. Seeleib-Kaiser 2009). Vormalig staatlich erbrachte Sicherungsleistungen fallen daher heute wieder stärker in private Zuständigkeit (vgl. z.B. Bonoli/George/Taylor-Gooby 2000: 29-49). Mit dieser „Privatisierung“ sozialer Risiken kommt jedoch nicht nur privaten Akteuren und marktförmigen Elementen im Bereich des Sozialen ein stärkeres Gewicht zu (vgl. Bode 2008; Nullmeier 2004); vielmehr geht damit zugleich eine Schwächung des Territorialprinzips der sozialen Sicherung einher. Die Zunahme privater Formen der Absicherung führt innerhalb des staatlichen Territoriums zu einer Fragmentierung des nationalen sozialpolitischen Solidarraums.

Die Bindung von Sozialpolitik an das nationale Territorium wird daher gegenwärtig nicht nur durch alternative territoriale Ebenen sozialpolitischer Regulierung und Leistungserbringung, sondern auch durch nicht-territoriale Organisationsprinzipien sozialer Sicherung innerhalb des nationalen Raums in Frage gestellt. Auf der Grundlage der vorliegenden Untersuchung können zukünftige Studien Aussagen über die sozialen Folgen dieser Veränderungen treffen.

Anhang

Anhang A: Petitionen zum Krankenversicherungsgesetz (10. Session)

Abgeordnetenhaus	
23.02.1886	Petition des kaufmännischen Vereines „Mercur“ gemeinschaftlich mit dem „Club Samostatných Obchodníků a Prumslníků“ in Prag, betreffend die Ausdehnung des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes auf Beamte mit einem Gehalte bis 1500 fl. (<i>Tonner</i>)
02.03.1886	Petition des Landesausschusses des Erzherzogthums Österreich ob der Enns um Beschließung von Gesetzen über die Kranken- und Unfallversicherung der Arbeiter auf Grund der diesbezüglichen Regierungsvorlagen, und um Abänderung des § 121 des Gesetzes vom 15. März 1883, R.G.Bl. Nr. 39, über die Krankenkassen der Genossenschaften in dem Sinne, dass es Genossenschaften, welche keine eigenen Genossenschaftskrankenkassen errichten wollen, freistehe, mit ihren versicherungspflichtigen Gehilfen einer bestehenden Arbeiterkranken- und Invalidenkassa, mit Zustimmung derselben, beizutreten (<i>Fischer</i>)
05.03.1885	Petition des Genossenschaftsverbandes Linz und der Genossenschaften in den Gerichtsbezirken Grein a.d. Donau, Gmunden, Waitzenkirchen, Neuhofen, Wels und Mondsee, sowie der Genossenschaften zu Garsten, Lohenstein-Reichraming und Lauha um Abänderung des §. 121 des Gesetzes vom 15. März 1883 (<i>Hochhauser</i>)
12.03.1886	Petition des Vereines der Montan-, Eisen- und Maschinen-Industriellen in Österreich in Angelegenheit der Krankenversicherung der Arbeiter (<i>Herbst</i>)
07.04.1886	Petition der Handels- und Gewerbekammer Leoben um eingehende Abänderung in der Regierungsvorlage über die Krankenversicherung der Arbeiter (<i>Zschock</i>)
11.05.1886	Petition der allgemeinen Arbeiterkrankenkasse für Kärnten um Ablehnung des §. 58, respective §. 60., betreffend den Gesetzentwurf über die Arbeiterkrankenversicherung (<i>Moro</i>)
11.05.1886	Petition der Section des Klagenfurter berg- und hüttenmännischen Vereines für Steiermark und Kärnten bezüglich des Gesetzentwurfs über die Krankenversicherung der Arbeiter (<i>Moro</i>)

- 28.05.1886 Petition der Handels- und Gewerbekammer in Prag, betreffend die Abänderungsanträge zur Regierungsvorlage über die Krankenversicherung der Arbeiter (*Škokánek*)
(Wortlaut der Petition: StP AH 28.05.1886, S. 2676-2691)
- 10.02.1887 Petition des Geschäftsausschusses des österreichischen Ärztesverbandes um Eliminierung einiger Stellen der §§. 56 und 21 des in Berathung kommenden Gesetzes, betreffend die Krankenkassen der Arbeiter (*Roser*)
- 25.01.1888 Petition des Fortbildungs-, Kranken- und Unterstützungsvereins sämtlicher Musikinstrumentenmacher und deren Hilfsarbeiter in Wien um Aufhebung des Erlasses der k.k. niederösterreichischen Statthalterei vom 18. Februar 1887, Z. 64911, wodurch der Bitte um Gleichstellung der nach Wien nicht zuständigen, rücksichtlich der Verpflegsgebühr in den Wiener Krankenhäusern nicht stattgegeben wurde (*Kronawetter*)
- 19.12.1888 Petition der Handels- und Gewerbekammer in Reichenberg um Abänderung der §§. 13 und 28, dann der §§. 27, Alinea 1 und 40, Punkt 2 des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (*Bohaty*)
- 30.01.1889 Petition der Handels- und Gewerbekammer für Vorarlberg in Feldkirch um Abänderung der §§. 13 und 28, dann der §§. 27, Alinea 1 und 40, Punkt 2 des Gesetzes vom 30. März 1888, R.G.Bl. Nr. 33, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (*Waibel*)
- 30.01.1889 Petition der Reichenberger Handels- und Gewerbekammer um Abänderung der §§. 13 und 28, dann der §§. 27, Alinea 1 und 40, Punkt 2 des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (*Hallwich*)
- 30.01.1889 Petition der Handels- und Gewerbekammer in Reichenberg, enthaltend das Verzeichnis von 547 Industriefirmen des Kammerbezirkes, welche mittels schriftlicher Erklärung der in der 283. Sitzung durch den Abgeordneten Bohaty überreichten Petition um Abänderung der §§. 13 und 28, dann der §§. 27, Alinea a und 40, Punkt 2 des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, beigetreten sind (*Bohaty*)
- 30.01.1889 Petition des niederösterreichischen Gewerbevereines in Wien um Abänderung des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (*Matscheko*)
- 07.02.1889 Petition der Handels- und Gewerbekammer in Innsbruck um Abänderung der §§. 13 und 27 des Arbeiterkrankenversicherungsgesetzes vom 30. März 1888 (*Wildauer*)
- 07.02.1889 Petition des Verbandes der österreichisch-schlesischen gewerblichen Genossenschaften in Troppau um Ausscheidung des §. 13, Absatz 6, und des §. 28 des Krankenkassengesetzes vom 30. März 1888 und um Verlängerung der Durchführungsfrist (*Fuß*)

- 08.02.1889 Petition der Handels- und Gewerbekammer in Olmütz um Abänderung der §§. 13 und 28 nebst einigen zusammenhängenden Bestimmungen des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (*Proskowetz*)
- 12.02.1889 Petition der Genossenschaft der Kleidermacher in Graz und des Kleidermacher-Kranken- und Unterstützungsvereins in Graz um Abänderung des §. 28 und der folgenden des Gesetzes vom 30. März 1888 (*Derschatta*)
- 14.02.1889 Petition des Centralvereines der schlesischen Wollindustriellen in Troppau um Eliminierung, beziehungsweise Abänderung einiger Bestimmungen des Gesetzes vom 30. März 1888, R.G.Bl. Nr. 33, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (*Menger*)
- 14.02.1889 Petition mehrere Genossenschaftsvorstände und Gewerbebetriebsinhaber Troppaus und des Troppauer Gerichtsbezirkes um Abänderung einzelner Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes vom 30. März 1888 (*Fuß*)
- 18.02.1889 Petition der Handels- und Gewerbekammer für Schlesien in Troppau um Eliminierung, beziehungsweise Abänderung einzelner Bestimmungen des Gesetzes vom 30. März 1888, R.G.Bl. Nr. 33, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (*Fuß*)
- 19.02.1889 Petition der Grazer Handels- und Gewerbekammer um Abänderung der §§. 13 und 28, dann der §§. 27, Absatz 1, und 40, Punkt 2 des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (*Wurmbrand*)
- 22.02.1889 Petition des Vereines der österreichischen Baumwollspinner in Wien um Abänderung einiger Bestimmungen des Gesetzes vom 30. März 1888 über die Krankenversicherung der Arbeiter (*Schwalb*)
- 22.02.1889 Petition sämtlicher Genossenschaften des Bezirkes Wigstadt in Schlesien gegen das Arbeiterkrankenversicherungsgesetz vom 30. März 1888, R.G.Bl. Nr. 33 (*Demel*)
- 25.02.1889 Petition des Gewerbevereines in Olmütz um Abänderung einiger Bestimmungen des Gesetzes über die Krankenversicherung der Arbeiter (*Schier*)
- 27.02.1889 Petition der Gewerbevereine in Bielitz um Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung der Arbeiter vom 30. März 1888 (*Haase*)
- 27.02.1889 Petition der kärntnerischen Handels- und Gewerbekammer in Klagenfurt um Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung der Arbeiter vom 30. März 1888 (*Moro*)
- 27.02.1889 Petition des österreichischen Ingenieur- und Architektenvereines in Wien um Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung der Arbeiter vom 30. März 1888 (*Siegmund*)
- 27.02.1889 Petition der Gewerbevereine in Wien um Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung der Arbeiter vom 30. März 1888 (*Belcredi*)

- 28.02.1889 Petition der Genossenschaften der handwerksmäßigen Gewerbe in Brünn um die Abänderung des §. 4 des Krankenversicherungsgesetzes vom 30. März 1888, beziehungsweise um die Befreiung der Lehrlinge vom Beitritte zur Bezirkskrankenkasse (*Winterholler*)
- 28.02.1889 Petition des Gremiums der handelsgerichtlich protokollierten Kaufleute in Troppau um Ausscheidung, beziehungsweise Abänderung einzelner Bestimmungen des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (*Menger*)
- 28.02.1889 Petition der Vorstände der Genossenschaften von Jägerndorf um Abänderung des Krankenversicherungsgesetzes (*Menger*)
- 28.02.1889 Petition der Laibacher Industriellen wegen Abänderung des Krankenkassengesetzes vom 30. März 1888 (*Schwegel*)
- 01.03.1889 Petition der Genossenschaften in Mährisch-Neustadt um Abänderung des §. 4 des Krankenversicherungsgesetzes vom 30. April [sic] 1888 (*Pernerstorfer*)
- 01.03.1889 Petition der Handels- und Gewerbekammer für Krain in Laibach um Abänderung des §§. 13 und 28, dann der §§. 27, Alinea 1 und 40, Punkt 2 des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, und um Verlängerung des Termines zur Umbildung der Statuten der Betriebskrankenkassen (*Poklukar*)
- 07.03.1889 Petition der Genossenschaft der Metallarbeiter in Troppau um Abänderung des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Arbeiterversicherung (*Fuß*)
- 07.03.1889 Petition des Wiener Gewerbe-Genossenschaftstages um Ergänzung des §. 58 des Gesetzes vom 30. März 1888, R.G.Bl. Nr. 39 (*Belcredi*)
- 08.03.1889 Petition der Bezirksgenossenschaften in Mährisch-Schönberg um Abänderung, beziehungsweise Erweiterung des §. 4 des Krankenversicherungsgesetzes vom 30. März 1888 (*Wenzlitzke*)
- 08.03.1889 Petition der Genossenschaft der handwerksmäßigen Gewerbe in Müglitz, betreffend das Krankenversicherungsgesetz und dessen Abänderung (*Wenzlitzke*)
- 13.03.1889 Petition der Wiener Schlossergenossenschaft um Abänderung des Gesetzes vom 30. März 1888, betreffend die Arbeiterversicherung (*Pernerstorfer*)
- 15.03.1889 Petition der Gewerbe-Genossenschaft in Bergstadt um Abänderung des §. 4 des Krankenversicherungsgesetzes (*Pernerstorfer*)
- 15.03.1889 Petition der Reihengenossenschaft in Deutsch-Liebau wegen Abänderung des §. 4 des Krankenversicherungsgesetzes (*Wenzlitzke*)
- 15.03.1889 Petition der österreichischen Eisenbahnverwaltungen, betreffend die Durchführung des Krankenversicherungsgesetzes vom 30. März 1888 (*Sachor*)
- 15.03.1889 Petition der Genossenschaft der handwerksmäßigen Gewerbe in Römerstadt um Abänderung des §. 4 des Krankenversicherungsgesetzes (*Pernerstorfer*)

- | | |
|------------|--|
| 16.03.1889 | Petition der Genossenschaft der Steinmetzer im politischen Bezirke Freiwaldau (Sitz Saubsdorf) um Abänderung einiger Bestimmungen des Gesetzes vom 30. Mai 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, und zwar um Änderung der §§. 25 und 34 (Feststellung des Minimums der Beiträge der Mitglieder und Gewerbeinhaber) und des §. 14, Absatz 6 (Verfügung über die Reservefondsanteile (<i>Kaiser</i>)) |
| 18.03.1889 | Petition des Centralvereines für Rübenzuckerindustrie in der österreichisch-ungarischen Monarchie und des Vereines der Zuckerindustrie in Böhmen um Schaffung einer Novelle zum Gesetze, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (<i>Auspitz</i>) |
| 21.03.1889 | Petition der Fabriksarbeiter der Firma Regenhart & Raymann in Freiwaldau um Abänderung des Gesetzes vom 30. März 1888, R.G.Bl. Nr. 33, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter (<i>Menger</i>) |
| 06.12.1889 | Petition des Wiener medicinischen Doctorencollegiums um Abänderung einiger Paragraphen [sic] des Krankenversicherungsgesetzes (<i>Steidl</i>) |

Herrenhaus	
16.03.1886	Petition des Landesausschusses des Erzherzogthumes Österreich ob der Enns, worin derselbe auf Grund eines ihm vom oberösterreichischen Landtage zu theil gewordenen Auftrages bittet: a) die Beschließung der von der k.k. Regierung eingebrachten Gesetzesvorlagen über die Kranken- und Unfallversicherung zu beschleunigen, beziehungsweise die obligatorische Krankenversicherung für alle noch nicht in einem genossenschaftlichen Verbands stehenden Reichsangehörigen der arbeitenden Classe, also auch für Tagelöhner, ländliche Arbeiter und Dienstboten, sowie die obligatorische Arbeiterunfallversicherung gesetzlich zu statuieren b) den §. 21 der Gewerbegesetznovelle vom 15. März 1883, R.G.Bl. Nr. 39, über die Krankenkassen der Genossenschaften in dem Sinne abzuändern, dass es Genossenschaften, welche keine eigene Genossenschaftsrankenkasse errichten wollen, freistehe, mit ihren versicherungspflichtigen Gehilfen einer bestehenden Kranken- und Invalidenkasse mit Zustimmung derselben beizutreten <i>(Ganglbauer)</i>
01.03.1889	Petition des Gewerbevereines Olmütz, um Eliminierung, beziehungsweise Abänderung der Bestimmungen der §§. 13 und 28 des Gesetzes vom 30. März 1888, R.G.Bl. Nr. 33, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter <i>(Gögl)</i>
28.04.1889	Petition der vereinigten Genossenschaften in Linz um Einreihung der Lehrlinge in die genossenschaftlichen, statt in die Bezirkskrankencassen <i>(Schmerling)</i>

Eigene Zusammenstellung. Grundlage: Index zu den stenographischen Protokollen des Abgeordnetenhauses des österreichischen Reichsrathes und zu den Beilagen derselben, 10. Session, Stichwort „Krankenversicherung der Arbeiter“; Index zu den stenographischen Protokollen des Herrenhauses des österreichischen Reichsrathes für die X. Session 1885-1890, Stichwort „Petitionen“. In Kursivschrift gesetzt ist die Person, die die Petition überreichte.

Verzeichnis der Quellen

Österreichisches Parlamentsarchiv

- Protokolle des Gewerbeausschusses (9. und 10. Session)
- Protokolle des sozialpolitischen Ausschusses (17. Session)

Parlamentaria

- Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des österreichischen Reichsrates. Wien: k.k. Hof- und Staatsdruckerei, 9.-21. Session
[Verfügbar unter: <http://alex.onb.ac.at>; letzter Zugriff: Oktober 2014]
- Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses des Herrenhauses des Reichsrates. Wien: k.k. Hof- und Staatsdruckerei, 10.-17. Session
[Verfügbar unter: <http://alex.onb.ac.at>; letzter Zugriff: Oktober 2014]

Sonstige gedruckte Quellen

- Protokol řádného sjezdu československé sociálně-demokratické strany v Rakousku, 1898 – 1907
- Protokoll über die Verhandlungen der deutschen sozialdemokratischen Arbeiterpartei in Österreich, 1902 – 1911
- Protokoll über die Verhandlungen des Gesamtparteitages der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei in Österreich, 1901 – 1905
- Verhandlungen des österreichischen socialdemokratischen Parteitages, 1891 – 1897

Zeitschriften

- Amtliche Nachrichten des k.k. Ministeriums des Innern betreffend die Unfall- und die Krankenversicherung der Arbeiter, 1 (1888/89) – 30 (1918)
- Amtliche Nachrichten der Landesregierung für Bosnien und die Hercegovina betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, 1 (1912) – 6 (1917)
- Arbeiterschutz. Organ des Verbandes der Arbeiter-Kranken- und Unterstützungs-Vereine Oesterreichs und des Verbandes der Genossenschafts-Krankenkassen Wiens, 1 (1890) – 25 (1914)
- Bericht der Allgemeinen Pensionsanstalt für Angestellte über die .. Gebarungsperiode, das ist die Zeit vom ..., erstattet der ordentlichen Generalversammlung, 1 (1910) und 9 (1918)
- Gleichheit. Sozial-demokratisches Wochenblatt, 1 (1886) – 2 (1888)
- Soziale Rundschau. Herausgegeben vom k.k. Arbeitsstatistischen Amt im Handelsministerium, 1 (1900) – 15 (1914)
- Zukunft. Sozial-demokratisches Organ, 1882 – 1883

Literatur

- Abdruck der Kaiserlichen Botschaft (1981). *Zeitschrift für Sozialreform*, 27, 730-735.
- Achinger, Hans (1971) [1958]. *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat* (2., erw. Aufl.). Frankfurt/Main: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge.
- Alber, Jens (1982). *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt/Main: Campus.
- Alber, Jens (2001). Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt? In: Karl Ulrich Mayer (Hg.), *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat* (S. 59-111). Frankfurt/Main: Campus.
- Amenta, Edwin (2003). What we know about the development of social policy: Comparative and historical research in comparative and historical perspective. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hg.), *Comparative historical analysis in the social sciences* (S. 91-130). Cambridge: University Press.
- Anderson, Benedict (2005). *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts* (2., um ein Nachwort von Thomas Mergel erw. Aufl. der Neuausgabe von 1996). Frankfurt/Main: Campus.
- Ansell, Christopher K./DiPalma, Guiseppe (Hg.) (2004). *Restructuring territoriality. Europe and the United States compared*. Cambridge: University Press.
- Ashford, Douglas E./Kelley, E.W. (Hg.) (1986). *Nationalizing social security in Europe and America*. Greenwich: JAI Press.
- Bach, Maurizio (2008). *Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bach, Maurizio (2010). Die Konstitution von Räumen und Grenzbildung in Europa: Von verhandlungsresistenten zu verhandlungsabhängigen Grenzen. In: Monika Eigmüller/Steffen Mau (Hg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik: Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung* (S. 153-178). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baernreither, Joseph Maria (1892). Socialreform in Österreich. *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, 1, 11-42.
- Baldwin, Peter (1990). Die sozialen Ursprünge des Wohlfahrtsstaats. *Zeitschrift für Sozialreform*, 36, 677-692.
- Baldwin, Peter (1990a). *The politics of social solidarity: Class bases of the European welfare state 1875-1975*. Cambridge: University Press.
- Banting, Keith (1995). The welfare state as statecraft: Territorial politics and Canadian social policy. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.), *European social policy: Between fragmentation and integration* (S. 269-300). Washington: Brookings Institution.
- Banting, Keith (2000). Looking in three directions: Migration and the European welfare state in comparative perspective. In: Michael Bommers/Andrew Geddes (Hg.), *Immigration and welfare. Challenging the borders of the welfare state* (S. 13-33). London: Routledge.
- Banting, Keith (2005). Canada: Nation-building in a federal welfare state. In: Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences* (S. 89-137). Cambridge: University Press.

- Baron, Rüdiger (1979). Weder Zuckerbrot noch Peitsche: Historische Konstitutionsbedingungen des Sozialstaats in Deutschland. *Gesellschaft: Beiträge zur Marxschen Theorie*, 12, 13-49.
- Bartolini, Stefano (2005). *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*. Oxford: University Press.
- Baryli, Andreas (1977). *Die Sonder-Sozialversicherung der Angestellten in Österreich bis 1938*. Dissertation. Universität Wien: Geisteswissenschaftliche Fakultät.
- Bauer, Franz J. (2004). *Das „lange“ 19. Jahrhundert. Profil einer Epoche*. Stuttgart: Reclam.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2004). *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Béland, Daniel/Lecours, André (2005). Nationalism and social policy in Canada and Québec. In: Nicola McEwen/Luis Moreno (Hg.), *The territorial politics of welfare* (S. 189-206). London: Routledge.
- Béland, Daniel/Lecours, André (2008). *Nationalism and social policy: The politics of territorial solidarity*. Oxford: University Press.
- Béland, Daniel/Lecours, André (2012). Nationalismus und Sozialpolitik in Québec und Kanada. In: Monika Eig Müller (Hg.), *Zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft. Sozialpolitik in historisch-soziologischer Perspektive* (S. 123-141). Weinheim: Beltz-Juventa.
- Berchtold, Klaus (1967). *Österreichische Parteiprogramme 1868-1966*. München: Oldenbourg.
- Bergahn, Volker (2003). *Das Kaiserreich 1871-1914. Industriegesellschaft, bürgerliche Kultur und autoritärer Staat* (10., völlig neu bearb. Aufl.). Stuttgart: Klett-Cotta. (= Gebhardt. Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 16)
- Bielefeld, Ulrich (2003). *Nation und Gesellschaft: Selbstthematizierungen in Deutschland und Frankreich*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Bode, Ingo (2008). *The culture of welfare markets. The international recasting of pension and care systems*. London: Routledge.
- Boeckh, Jürgen/Huster, Ernst-Ulrich/Benz, Benjamin (2011). *Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung* (3., grundlegend überarb. und erw. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Börner, Stefanie (2012). Umverteilungsfeste Solidaritäten auf dem Prüfstand. Die Konstruktion und Rekonstruktion sozialer Solidarität in den Unterstützungskassen des 19. Jahrhunderts. In: Monika Eig Müller (Hg.), *Zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft. Sozialpolitik in historisch-soziologischer Perspektive* (S. 54-76). Weinheim: Beltz-Juventa.
- Bokeloh, Arno (1990). Zur Bedeutung des Territorialitätsprinzips für die Begründung eines Versicherungsverhältnisses in der gesetzlichen Rentenversicherung. *Zeitschrift für Sozialreform*, 36, 566-585.
- Bolognese-Leuchtenmüller, Birgit (1978). *Bevölkerungsentwicklung und Berufsstruktur, Gesundheits- und Fürsorgewesen in Österreich 1750-1918*. München: Oldenbourg.
- Bommes, Michael/Geddes, Andrew (2000). Conclusion: Defining and redefining the community of legitimate welfare receivers. In: Michael Bommes/Andrew Geddes (Hg.), *Immigration and welfare. Challenging the borders of the welfare state* (S. 248-253). London: Routledge.
- Bommes, Michael/Geddes, Andrew (2000a) (Hg.). *Immigration and welfare. Challenging the borders of the welfare state*. London: Routledge.
- Bommes, Michael/Halfmann, Jost (1998). *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen*. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Bonoli, Giuliano (1997). Classifying welfare states: a two-dimension approach. *Journal of Social Policy*, 26, 351-372.
- Bonoli, Giuliano/George, Vic/Taylor-Gooby, Peter (2000). European welfare futures: towards a theory of retrenchment. Cambridge: Polity Press.
- Born, Karl Erich (1999). *Von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg* (16. Aufl.). Stuttgart: Klett-Cotta. (= Gebhardt. Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 16 der Taschenbuchausgabe)

- Breuilly, John (1994). Approaches to nationalism. In: Eva Schmidt-Hartmann (Hg.), *Formen des nationalen Bewußtseins im Lichte zeitgenössischer Nationalismustheorien* (S. 15-38). München: Oldenbourg.
- Brubaker, Rogers (2000). Staatsbürgerschaft als soziale Schließung. In: Klaus Holz (Hg.), *Staatsbürgerschaft. Soziale Differenzierung und politische Inklusion* (S. 73-91). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bruckmüller, Ernst (1978). Soziale Sicherheit für Bauern und Landarbeiter. In: Ernst Bruckmüller/Roman Sandgruber/Hannes Stekl (Hg.), *Soziale Sicherheit im Nachziehverfahren: Die Einbeziehung der Bauern, Landarbeiter, Gewerbetreibenden und Hausgehilfen in das System der österreichischen Sozialversicherung* (S. 15-129). Salzburg: Neugebauer.
- Bruckmüller, Ernst (2001). *Sozialgeschichte Österreichs* (2.Aufl.). Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Bruckmüller, Ernst (2006). Was there a „Habsburg society“ in Austria-Hungary? *Austrian History Yearbook*, 37, 1-16.
- Brügel, Ludwig (1919). *Soziale Gesetzgebung in Österreich von 1848 bis 1918*. Wien: Deuticke.
- Brunner, Detlev (2007). Sozialstaaten in international vergleichender Perspektive: Entstehung und Entwicklung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. *Comparativ*, 17,3, 105-122.
- Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (1992). Volk, Nation, Nationalismus, Masse. In: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 7 (S. 141-431). Stuttgart: Klett-Cotta.
- von Call (1909). Armengesetzgebung in Oesterreich. In: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Bd. 2 (S. 44-59). Jena: Gustav Fischer.
- Castel, Robert (2000). *Die Metamorphosen der sozialen Frage: Eine Chronik der Lohnarbeit*. Konstanz: UVK.
- Conrad, Christoph (1996). Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Historische und sozialwissenschaftliche Ansätze. In: Heinz-Gerhard Haupt/Jürgen Kocka (Hg.), *Geschichte und Vergleich: Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung* (S. 155-180). Frankfurt/Main: Campus.
- Conze, Werner (1964). Nation und Gesellschaft: Zwei Grundbegriffe der revolutionären Epoche. *Historische Zeitschrift*, 198, 1-16.
- Denkschrift des niederösterreichischen Gewerbevereines an das Abgeordnetenhaus ueber den Gesetzentwurf, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter (1884). Wien: Seidel und Sohn.
- Der ärztliche Stand und die deutsche Arbeiterversicherung. Aus Anlass der bevorstehenden Abänderung des Krankenversicherungsgesetzes zusammengestellt vom Aerztlichen Lokalvereine Augsburg (1901). Augsburg: Selbstverlag des ärztlichen Lokalvereins.
- Die Bedeutung der freien Arztwahl in der deutschen Sozialversicherung. Beiträge zur Versicherungsgesetzgebung (1927). Leipzig: Verlag der Buchhandlung des Verbandes der Ärzte Deutschlands.
- Die materielle Lage des Arbeiterstandes in Oesterreich V (1879). *Oesterreichische Monatsschrift für Gesellschaftswissenschaft und Volkswirtschaft*, 1, 479-487.
- Die österreichische Arbeiterversorgung und die Ausländer (1906). Bericht erstattet der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz von Regierungsrat Karl Kögler, Direktor der Arbeiter-Unfallversicherungsanstalt für Niederösterreich in Wien. Wien: Deuticke.
- Die Sozialversicherung und die Christlichsoziale Partei (1910). Wien: Verlag des Sekretariates der christlichsozialen Parteileitung Österreichs.
- Die Stellung der Ärzte zum Gesetzentwurf, betreffend die Sozialversicherung. Referat, erstattet in der Delegiertenversammlung des Reichverbandes österreichischer Ärzteorganisationen am 29. November 1908 (1908). Von Dr. Gottlieb Pick, Aussig. Selbstverlag.

- Die Stellung der Aerzte zur Krankenversicherung der höher entlohnnten Angestellten und Selbständigen. Von Dr. Gottlieb Pick-Aussig (1913). Wien: Genossenschafts-Buchdruckerei. (= Sonder-Abdruck aus der „Oesterreichischen ärztlichen Vereinszeitung“)
- Döring, Jörg/Thielmann, Tristan (2008). Einleitung. Was lesen wir im Raume? Der *Spatial Turn* und das geheime Wissen der Geographen. In: Jörg Döring/Tristan Thielmann (Hg.), *Spatial turn. Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften* (S. 7-45). Bielefeld: Transcript.
- Durdik, Christel/Feldbauer, Peter (1978). Vor- und Frühformen sozialer Sicherung. *Beiträge zur historischen Sozialkunde*, 8, 26-30.
- Ebert, Kurt (1975). *Die Anfänge der modernen Sozialpolitik in Österreich. Die Taaffesche Sozialgesetzgebung für die Arbeiter im Rahmen der Gewerbeordnungsreform (1879-1885)*. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Ehmer, Josef (1990). *Sozialgeschichte des Alters*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Ehmer, Josef (2002). Zünfte in Österreich in der frühen Neuzeit. In: Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), *Das Ende der Zünfte: Ein europäischer Vergleich* (S. 87-126). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Ehmer, Josef (2009). Altersbilder im Spannungsfeld von Arbeit und Ruhestand. Historische und aktuelle Perspektiven. In: Josef Ehmer/Otfried Höffe (Hg.), *Bilder des Alterns im Wandel. Historische, interkulturelle, theoretische und aktuelle Perspektiven* (S. 209-234). Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft (= Nova Acta Leopoldina, NF 99, Nr. 363)
- Ehmer, Josef (2011). Migrationen in der historischen Forschung – Themen und Perspektiven. In: Heinz Fassmann/Julia Dahlvik (Hg.), *Migrations- und Integrationsforschung – multidisziplinäre Perspektiven* (S. 95-108). Göttingen: V&R unipress.
- Eigmüller, Monika (2010). Räume und Grenzen in Europa: Der Mehrwert soziologischer Grenz- und Raumforschung für die Europasozio­logie. In: Monika Eigmüller/Steffen Mau (Hg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung* (S. 133-141). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Eigmüller, Monika (2010a). Vom Nationalstaat lernen? Möglichkeiten und Grenzen von Analogiebildungen zwischen nationaler und europäischer Sozialpolitikentwicklung. In: Monika Eigmüller/Steffen Mau (Hg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung* (S. 353-378). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Eigmüller, Monika/Vobruba, Georg (2006). Einleitung: Warum eine Soziologie der Grenze? In: Monika Eigmüller/Georg Vobruba (Hg.), *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raums* (S. 7-11). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Eisenstadt, Shmuel N. (2000). *Die Vielfalt der Moderne*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Esping-Andersen, Gosta (1985). *Politics against markets: The social democratic road to power*. Princeton: University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Ewald, François (1993). *Der Vorsorgestaat*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone (2005). *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge: University Press.
- Fassmann, Heinz (2010). Die Bevölkerungsentwicklung 1850–1910. In: Helmut Rump­ler/Peter Urbanitsch (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. 9: Soziale Strukturen* (S. 159-250). Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Fehml, Thilo (2013). *Sicherungsbewahrung. Europas sozialpolitische Zukunft*. Weinheim: Beltz-Juventa.
- Ferrera, Maurizio (2004). Social citizenship in the EU. In: Christopher K. Ansell/Guiseppa DiPalma (Hg.), *Restructuring territoriality. Europe and the United States compared* (S. 90-121). Cambridge: University Press.
- Ferrera, Maurizio (2005). *The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection*. Oxford: University Press.

- Fischer, Wolfram (1982). *Armut in der Geschichte: Erscheinungsformen und Lösungsversuche der „Sozialen Frage“ in Europa seit dem Mittelalter*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Flora, Peter (1983) (et al.). *State, economy, and society in Western Europe 1815-1975. Vol. 1: The growth of mass democracies and welfare states*. Frankfurt/Main: Campus.
- Flora, Peter (1987) (mit Franz Kraus/Winfried Pfenning). *State, economy, and society in Western Europe 1815-1975. Vol. 2: The growth of industrial societies and capitalist economies*. Frankfurt/Main: Campus.
- Flora, Peter (2000). Einführung und Interpretation. In: Stein Rokkan/Peter Flora, *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora* (S. 14-119). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Flora, Peter (2000a). Externe Grenzbildung und interne Strukturierung – Europa und seine Nationen. Eine Rokkan'sche Forschungsperspektive. *Berliner Journal für Soziologie*, 10, 151-165.
- Flora, Peter/Alber, Jens/Kohl, Jürgen (1977). Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. *Politische Vierteljahresschrift*, 18, 707-772.
- Flora, Peter/Alber Jens (1981). Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe. In: Peter Flora/Arnold J. Heidenheimer (Hg.), *The development of welfare states in Europe and America* (S. 37-80). London: Transaction Books.
- Flora, Peter/Heidenheimer, Arnold J. (1981). The historical core and changing boundaries of the welfare state. In: Peter Flora/Arnold J. Heidenheimer (Hg.), *The development of welfare states in Europe and America* (S. 17-34). London: Transaction Books.
- Gammerl, Benno (2010). *Untertanen, Staatsbürger und Andere: Der Umgang mit ethnischer Heterogenität im Britischen Weltreich und im Habsburgerreich 1867-1918*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Ganßmann, Heiner (2009). *Politische Ökonomie des Sozialstaats* (2., überarb. Aufl.). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ganßmann, Heiner (2010). Soziale Sicherheit durch die EU? Staatstheoretische und europasozilogische Perspektiven. In: Monika Eig Müller/Steffen Mau (Hg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung* (S. 329-352). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gesetzesentwurf betreffend die Sozialversicherung. Referat für den XVII. österreichischen Aertzekammertag in Baden am 27. und 28. November 1911. Erstattet im Auftrage des Geschäftsausschusses von Dr. Gottlieb Pick (1911). Wien: Genossenschafts-Buchdruckerei.
- Giesen, Bernhard (1991). Einleitung. In: Bernhard Giesen (Hg.), *Nationale und kulturelle Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit* (S. 9-18). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Giesen, Bernhard (1993). *Die Intellektuellen und die Nation. Eine deutsche Achsenzeit*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Gilbert, Bentley B. (1970). *British social policy 1914-1939*. London: Batsford.
- Grandl, Robert (2004). *Die Geschichte der Selbstverwaltung und Arbeitnehmermitbestimmung in der österreichischen Sozialversicherung*. Wien: Österreichischer Gewerkschaftsbund.
- Grandner, Margarete (1991). Sozialpolitik und Gewerkschaften: Aspekte der Entwicklung der österreichischen Gewerkschaften 1880 bis 1910. In: Helmut Konrad (Hg.), *„Daß unsre Greise nicht mehr betteln geben!“ Sozialdemokratie und Sozialpolitik im Deutschen Reich und in Österreich-Ungarn 1880 bis 1914* (S. 29-47). Wien: Europaverlag.
- Gutachten der territorialen Arbeiter-Unfallversicherungsanstalten über das Regierungsprogramm für die Reform und den Ausbau der Arbeiterversicherung (1907). Wien: Verband der territorialen Arbeiter-Unfallversicherungsanstalten.

- Gutachten über das Regierungsprogramm für die Reform und den Ausbau der Arbeiterversicherung. Bericht des Präsidial-Ausschusses der vereinigten Handels- und Gewerbekammern und des Zentralverbandes der Industriellen Österreichs (1906). Reichenberg: Reichenberger Handels- und Gewerbekammer.
- Gutachten über die Regierungsvorlage betreffend die Sozialversicherung. Vorlage des Spezial-Ausschusses der vereinigten Handels- und Gewerbekammern und des Zentralverbandes der Industriellen Österreichs (1909). Wien: Handels- und Gewerbekammer.
- Gutachten über die Regierungsvorlage des Gesetzes, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter. Erstattet an die Handels- und Gewerbekammer in Reichenberg von Dr. Gustav Schneider (1884). Reichenberg: Reichenberger Handels- und Gewerbekammer.
- Hahn, Sylvia (2011). Arbeitsmigration. In: Markus Cerman/Franz X. Eder/Peter Eigner/Andrea Komlosy/Erich Landsteiner (Hg.), *Wirtschaft und Gesellschaft Europa 1000–2000* (S. 264-278). Wien: Verein für Geschichte und Sozialkunde. Studienverlag.
- Halfmann, Jost (2000). Welfare state and territory. In: Michael Bommes/Andrew Geddes (Hg.), *Immigration and welfare. Challenging the borders of the welfare state* (S. 34-45). London: Routledge.
- Handels- und Gewerbekammer in Reichenberg. Bericht des Gewerbeausschusses betreffend die grundsätzlichen Fragen der Sozialversicherung. Berichterstatter: Kammerkonsulent Dr. Franz Schmitt (1912). Reichenberg: Handels- und Gewerbekammer.
- Handwörterbuch der Staatswissenschaften (3. gänzlich umgearb. Aufl.; 1909-1911). Jena: Gustav Fischer.
- Hanisch, Ernst (2005). *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert*. Wien: Ueberreuter.
- Haslinger, Peter (2005). Die „Arbeit am nationalen Raum“ – Kommunikation und Territorium im Prozess der Nationalisierung. *Comparativ*, 15,2, 9-21.
- Haslinger, Peter (2010). *Nation und Territorium im tschechischen politischen Diskurs 1880-1938*. München: Oldenbourg.
- Hattam, Victoria (1993). *Labor visions and state power: The origins of business unionism in the United States*. Princeton: University Press.
- Haupt, Heinz-Gerhard (2002). Neue Wege zur Geschichte der Zünfte in Europa. In: Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), *Das Ende der Zünfte: Ein europäischer Vergleich* (S. 9-37). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Henock, Ernest P. (1987). *British social reform and German precedents. The case of social insurance 1880-1914*. Oxford: Clarendon Press.
- von Hirschhausen, Ulrike (2007). Von imperialer Inklusion zur nationalen Exklusion: Staatsbürgerschaft in Österreich-Ungarn 1868-1923. *Discussion Paper SP IV 2007-403*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- von Hirschhausen, Ulrike/Leonhard, Jörn (2001). Europäische Nationalismen im West-Ost-Vergleich: Von der Typologie zur Differenzbestimmung. In: Ulrike von Hirschhausen/Jörn Leonhard (Hg.), *Nationalismen in Europa: West- und Osteuropa im Vergleich* (S. 11-45). Göttingen: Wallstein.
- Hobsbawm, Eric J. (2005). *Nationen und Nationalismus: Mythos und Realität seit 1780*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Hofmeister, Herbert (1981). Landesbericht Österreich. In: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz* (S. 445-730). Berlin: Duncker & Humblot.
- Hroch, Miroslav (1968). *Die Vorkämpfer der nationalen Bewegung bei den kleinen Völkern Europas: Eine vergleichende Analyse zur gesellschaftlichen Schichtung der patriotischen Gruppen*. Prag: Univerzita Karlova.
- Hroch, Miroslav (1994). Nationales Bewußtsein zwischen Nationalismustheorie und der Realität der nationalen Bewegungen. In: Eva Schmidt-Hartmann (Hg.), *Formen des nationalen Bewußtseins im Lichte zeitgenössischer Nationalismustheorien* (S. 39-52). München: Oldenbourg.

- Hroch, Miroslav (2005). *Das Europa der Nationen: Die moderne Nationsbildung im europäischen Vergleich*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Immergut, Ellen M. (1992). The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth (Hg.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (S. 57-89). Cambridge: University Press.
- Kaan, Julius (1900). Die Arbeiter-Unfallversicherung in Oesterreich. In: *Soziale Verwaltung in Oesterreich am Ende des 19. Jahrhunderts. Aus Anlass der Weltausstellung Paris 1900 herausgegeben vom Special-Comité für Socialökonomie, Hygiene und öffentliches Hilfswesen. Bd. 1: Socialökonomie* (Heft 1; S. 1-24). Wien: Deuticke.
- Kaina, Viktoria (2009). *Wir in Europa: Kollektive Identität und Demokratie in der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kalina, Ondřej (2009). *Ein Kontinent – Eine Nation? Prologomena zur Bildung eines supranationalen Demos im Rahmen der EU*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kann, Robert A. (1964). *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1918. Bd. 1: Das Reich und die Völker* (2., erw. Aufl.). Graz-Köln: Böhlau Nachfolger.
- Kann, Robert A. (1977). *Geschichte des Habsburgerreiches 1526-1918*. Wien-Graz-Köln: Böhlau Nachfolger.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2009). *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen* (3., erw. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keating, Michael (2008). Thirty years of territorial politics. *West European Politics*, 31, 60-81.
- Keating, Michael (2009). Rescaling Europe. *Perspectives on European Politics and Society*, 10, 34-50.
- Kerber, Robert (1929). *Das Angestelltenversicherungsgesetz. Nach dem Stande vom 1. Jänner 1929. Erster Band*. Wien: Österreichische Staatsdruckerei (= Handausgabe österreichischer Gesetze und Verordnungen Heft 239/I)
- Kessl, Fabian/Otto, Hans-Uwe (Hg.) (2007). *Territorialisierung des Sozialen. Regieren über soziale Nabräume*. Opladen: Budrich.
- Kessl, Fabian/Otto, Hans-Uwe (2007a). Von der (Re-)Territorialisierung des Sozialen. Zur Regierung sozialer Nahräume – eine Einleitung. In: Fabian Kessl/Hans-Uwe Otto (Hg.), *Territorialisierung des Sozialen. Regieren über soziale Nabräume* (S. 7-21). Opladen: Budrich.
- Kim, Byung Ho (2010). *Die Entstehung der Pensionsversicherung für die Angestellten in Österreich mit ihrem Einfluss auf Deutschland und ihre historische Bedeutung*. Dissertation. Universität Wien: Historisch-Kulturwissenschaftliche Fakultät.
- Knauer, Oswald (1969). *Das österreichische Parlament von 1848-1966*. Wien: Bergland.
- Kocka, Jürgen (1981). *Die Angestellten in der deutschen Geschichte 1850–1980. Vom Privatbeamten zum angestellten Arbeitnehmer*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Kocka, Jürgen (1990). *Arbeitsverhältnisse und Arbeiterexistenzen: Grundlagen der Klassenbildung im 19. Jahrhundert*. Bonn: Dietz.
- Kocka, Jürgen (2002). *Das lange 19. Jahrhundert. Arbeit, Nation und bürgerliche Gesellschaft* (10., völlig neu bearb. Aufl.). Stuttgart: Klett-Cotta (= Gebhardt. Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 13)
- Köhler, Peter A./Zacher, Hans F. (1981). Einführung. In: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz* (S. 13-41). Berlin: Duncker & Humblot.
- Köppe, Stephan/Starke, Peter/Leibfried, Stephan (2011). Sozialpolitik. In: Hans-Uwe Otto/Hans Thiersch (Hg.), *Handbuch soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik* (4. Aufl.; S. 1485-1497). München: Basel.
- Komlosy, Andrea (2004). Migration und Freizügigkeit. Habsburgermonarchie und Europäische Union im Vergleich. In: Joachim Becker/Andrea Komlosy (Hg.), *Grenzen weltweit. Zonen, Linien Mauern im historischen Vergleich* (S. 101-124). Wien: Promedia.

- Konrad, Helmut (1983). Deutsch-Österreich: Gebremste Klassenbildung und importierte Arbeiterbewegung im Vielvölkerstaat. In: Jürgen Kocka (Hg.), *Europäische Arbeiterbewegungen im 19. Jahrhundert. Deutschland, Österreich, England und Frankreich im Vergleich* (S. 106-128). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Kořalka, Jiří (1991). *Tschechen im Habsburgerreich und in Europa 1815-1914. Sozialgeschichtliche Zusammenhänge der neuzeitlichen Nationsbildung und der Nationalitätenfrage*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Kořalka, Jiří/Crampton, R.J. (1980). Die Tschechen. In: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Bd. 3: Die Völker des Reiches* (S. 489-521). Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Korpi, Walter (1983). *The democratic class struggle*. London: Routledge.
- Korpi, Walter (1989). Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship: Social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930. *American Sociological Review*, 54, 309-328.
- Korpi, Walter (2006). Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism. Protagonists, Consenters, and Antagonists. *World Politics*, 58, 167-206.
- Kott, Sandrine (1996). Gemeinschaft oder Solidarität? Unterschiedliche Modelle der französischen und deutschen Sozialpolitik am Ende des 19. Jahrhunderts. *Geschichte und Gesellschaft*, 22, 311-330.
- Kott, Sandrine (2009). Der Sozialstaat. In: Etienne François/Hagen Schulze (Hg.), *Deutsche Erinnerungsorte 2* (S. 485-501). München: Beck.
- Krankheits- und Sterblichkeitsverhältnisse bei den nach dem Gesetze vom 30. März 1888 (R.G.Bl. Nr. 33), betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, eingerichteten Krankenkassen in den Jahren 1896-1910 mit Beziehung auf Alter, Geschlecht und Beruf der Mitglieder (1913). Wien: k.k. Hof- und Staatsdruckerei.
- Kuhle, Stein/Sander, Anne (2010). The emergence of the welfare state. In: Francis G. Castles et al. (Hg.), *The Oxford handbook of the welfare state* (S. 61-80). Oxford: University Press.
- Lampert, Heinz/Althammer, Jörg (2007). *Lehrbuch der Sozialpolitik* (8., überarb. und vollst. akt. Aufl.). Berlin: Springer.
- Lamping, Wolfram (2008). Auf dem Weg zu einem postnationalen Sozialstaat? Die Sozialpolitik der Europäischen Union. In: Klaus Schubert/Simon Hegelich/Ursula Bazant (Hg.) (2008). *Europäische Wohlfahrtsysteme: Ein Handbuch* (S. 595-620). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Langewiesche, Dieter (1995). Nation, Nationalismus, Nationalstaat: Forschungsstand und Forschungsperspektiven. *Neue politische Literatur*, 40, 190-236.
- Leibfried, Stephan (2010). Social policy: Left to the judges and the markets? In: Helen Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young (Hg.), *Policy-making in the European Union* (S. 253-281). Oxford: University Press.
- Leibfried, Stephan/Obinger, Herbert (2008). Nationale Sozialstaaten in der Europäischen Union: Zukünfte eines „sozialen Europas“. In: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hg.), *Die politische Ökonomie der europäischen Integration* (S. 335-365). Frankfurt/Main: Campus.
- Leimgruber, Matthieu (2008). *Solidarity without the state? Business and the shaping of the swiss welfare state, 1890-2000*. Cambridge: University Press.
- Lenhardt, Gero/Offe, Claus (1977). Staatstheorie und Sozialpolitik: Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), *Soziologie und Sozialpolitik* (S. 98-127). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Leonhard, Jörn/von Hirschhausen, Ulrike (2009). *Empires and Nationalstaaten im 19. Jahrhundert*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

- Lepsius, Rainer M. (1990). Der europäische Nationalstaat: Erbe und Zukunft. In: Rainer M. Lepsius (Hg.), *Interessen, Ideen und Institutionen* (S. 256-269). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lepsius, Rainer M. (1990a). „Ethnos“ und „Demos“. Zur Anwendung zweier Kategorien von Emerich Francis auf das nationale Selbstverständnis der Bundesrepublik und auf die Europäische Einigung. In: Rainer M. Lepsius (Hg.), *Interessen, Ideen und Institutionen* (S. 247-255). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lepsius, Rainer M. (1990b). Nation und Nationalismus in Deutschland. In: Rainer M. Lepsius (Hg.), *Interessen, Ideen und Institutionen* (S. 232-246). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lepsius, Rainer M. (1999). Die Europäische Union. Ökonomisch-politische Integration und kulturelle Pluralität. In: Reinhold Viehoff/Rien T. Segers (Hg.), *Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion* (S. 201-222). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Lepsius, Rainer M. (2006). Identitätsstiftung durch eine europäische Verfassung. In: Robert Hettlage/Hans-Peter Müller (Hg.), *Die europäische Gesellschaft* (S. 109-127). Konstanz: UVK.
- Lessenich, Stephan (2000). Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Jutta Allmendinger/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hg.), *Soziologie des Sozialstaats* (S. 39-78). Weinheim: Juventa.
- Lessenich, Stephan (2003). Einleitung. Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe – Semantiken des Wohlfahrtsstaats. In: Stephan Lessenich (Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse* (S. 9-19). Frankfurt/Main: Campus.
- Lessenich, Stephan (2009). *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus* (2. unveränd. Aufl.). Bielefeld: Transcript.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction. In: Seymour M. Lipset/Stein Rokkan (ed.), *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives* (S. 1-64). New York: The Free Press.
- Löw, Martina (2001). *Raumsoziologie*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Manow, Philip (2005). Germany: Co-operative federalism and the overgrazing of the fiscal commons. In: Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), *Federalism and the welfare state: New world and European experiences* (S. 222-262). Cambridge: University Press.
- Marshall, Thomas H. (1992) [1949]. *Bürgerrechte und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaats*. Frankfurt/Main: Campus.
- Mataja, Victor (1900). Das Arbeitsstatistische Amt. In: *Soziale Verwaltung in Oesterreich am Ende des 19. Jahrhunderts. Aus Anlass der Weltausstellung Paris 1900 herausgegeben vom Special-Comité für Socialökonomie, Hygiene und öffentliches Hilfswesen. Bd. 1: Socialökonomie* (2. Heft, S. 87-94). Wien: Franz Deuticke.
- Matis, Herbert (1985). Die Habsburgermonarchie (Cisleithanien) 1848-1918. In: Wolfram Fischer (Hg.), *Europäische Wirtschafts- und Sozialgeschichte von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg* (S. 474-511). Stuttgart: Klett-Cotta.
- Matis, Herbert/Bachinger, Karl (1973). Österreichs industrielle Entwicklung. In: Alois Brusatti (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. 1: Die wirtschaftliche Entwicklung* (S. 105-232). Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Mau, Steffen (2003). Wohlfahrtspolitischer Verantwortungstransfer nach Europa? Präferenzstrukturen und ihre Determinanten in der europäischen Bevölkerung. *Zeitschrift für Soziologie*, 32, 302-324.
- Mau, Steffen (2005). Democratic demand for a social Europe? Preferences of the European citizenry. *Journal of international social welfare*, 14, 76-85.

- Mayer, Josef (1900). Die obligatorische Arbeiterkrankenversicherung. In: *Sociale Verwaltung in Oesterreich am Ende des 19. Jahrhunderts. Aus Anlass der Weltausstellung Paris 1900 herausgegeben vom Special-Comité für Socialökonomie, Hygiene und öffentliches Hilfswesen. Bd. 1: Socialökonomie* (Heft 1; S. 25-65). Wien: Deuticke.
- McEwen, Nicola (2006). *Nationalism and the state: Welfare and identity in Scotland and Quebec*. Brüssel: Peter Lang.
- McEwen, Nicola/Moreno, Luis (Hg.) (2005). *The territorial politics of welfare*. London: Routledge.
- Meißl, Gerhard (2010). Die gewerblich-industrielle Arbeitswelt in Cisleithanien mit besonderer Berücksichtigung der Berufszählungen 1890 und 1910. In: Helmut Rumpler/Peter Urbanič (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. 9: Soziale Strukturen* (S. 323-377). Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Menzel, Adolf (1893). *Die Arbeiterversicherung nach österreichischem Rechte. Mit Berücksichtigung des deutschen Reichsrechtes*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Mischler, Ernst (1900). Die öffentliche Armenpflege und die private Wohlthätigkeit in Oesterreich. In: *Sociale Verwaltung in Oesterreich am Ende des 19. Jahrhunderts. Aus Anlass der Weltausstellung Paris 1900 herausgegeben vom Special-Comité für Socialökonomie, Hygiene und öffentliches Hilfswesen. Bd. 2: Hygiene und öffentliches Hilfswesen* (4. Heft, S. 30-38). Wien: Deuticke.
- Mischler, Ernst (1905). Armenpflege. In: Ernst Mischler/Josef Ulbrich (Hg.), *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts. Bd. 1* (2., wesentlich umgearbeitete Aufl.; S. 319-349). Wien: Holder.
- Mitchell, Allan (1991). *The divided path. The German influence on social reform in France after 1870*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Mommsen, Hans (1963). *Die Sozialdemokratie und die Nationalitätenfrage im Habsburgischen Vielvölkerstaat. Bd. 1: Das Ringen um die supranationale Integration der zisleithanischen Arbeiterbewegung (1867-1907)*. Wien: Europa-Verlag.
- Mommsen, Wolfgang J. (1993). *Das Ringen um den nationalen Staat. Die Gründung und der innere Ausbau des Deutschen Reiches unter Otto von Bismarck 1850 bis 1890*. Berlin: Propyläen. (= Geschichte Deutschlands, Bd. 7, 1. Teil)
- Moreno, Luis/McEwen, Nicola (2005). Exploring the territorial politics of welfare. In: Nicola McEwen/Luis Moreno (Hg.), *The territorial politics of welfare* (S. 1-40). London: Routledge.
- Münkler, Herfried (1998). Einleitung. In: Herfried Münkler/Hans Grünberger/Kathrin Mayer (Hg.), *Nationenbildung: Die Nationalisierung Europas im Diskurs humanistischer Intellektueller: Italien und Deutschland* (S. 13-28). Berlin: Akademie Verlag.
- Münkler, Herfried/Grünberger, Hans (1994). Nationale Identitäten im Diskurs der Deutschen Humanisten. In: Helmut Berding (Hg.), *Nationales Bewußtsein und kollektive Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit 2* (S. 211-248). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Münkler, Herfried/Grünberger, Hans/Mayer, Kathrin (Hg.) (1998). *Nationenbildung: Die Nationalisierung Europas im Diskurs humanistischer Intellektueller: Italien und Deutschland*. Berlin: Akademie Verlag.
- Myles, John/Quadagno, Jill (2002). Political theories of the welfare state. *Social Service Review*, 76, 34-57.
- Nipperdey, Thomas (1990). *Deutsche Geschichte 1866-1918. Bd. 1: Arbeitswelt und Bürgergeist*. München: Beck.
- Noiriel, Gérard (1989). État-Providence et 'colonisation du monde vécu': L'exemple de la loi de 1910 sur les Retraités Ouvrières et Paysannes, *Prévenir*, 19, 99-112.
- Noiriel, Gérard (1991). *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*. Paris: Calmann-Lévy.
- Nullmeier, Frank (2004). Vermarktlichung des Sozialstaats. *WSI Mitteilungen* 9/2004, 495-500.

- Nullmeier, Frank/Kaufmann, Franz-Xaver (2010). Post-war welfare state development. In: Francis G. Castles et al. (Hg.), *The Oxford handbook of the welfare state* (S. 81-101). Oxford: University Press.
- Offe, Claus (1998). Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration. In: Wolfgang Streeck (Hg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie* (S. 99-136). Frankfurt/Main: Campus.
- Osterhammel, Jürgen (2006). Imperien. In: Gunilla Budde/Sebastian Conrad/Oliver Janz (Hg.), *Transnationale Geschichte: Themen, Tendenzen und Theorien* (S. 56-67). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Pellar, Brigitte (1986). „Arbeitsstatistik“, soziale Verwaltung und Sozialpolitik in den letzten zwei Jahrzehnten der Habsburgermonarchie. Das arbeitsstatistische Amt im k.k. Handelsministerium und sein „ständiger Arbeitsbeirat“. In: Gerald Stourzh/Margarete Grandner (Hg.), *Historische Wurzeln der Sozialpartnerschaft* (S. 153-190). Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Pierson, Paul (2001). Coping with permanent austerity. Welfare state restructuring in affluent democracies. In: Paul Pierson (Hg.), *The new politics of the welfare state* (S. 410-457). Oxford: University Press.
- Pierson, Paul (2001a). Post-industrial pressures on the mature welfare state. In: Paul Pierson (Hg.), *The new politics of the welfare state* (S. 80-104). Oxford: University Press.
- Pierson, Paul/Leibfried, Stephan (1998). Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.), *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration* (S. 422-463). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Polanyi, Karl (1978) [1944]. *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Programm für die Reform und den Ausbau der Arbeiterversicherung (1904). Wien: k.k. Hof- und Staatsdruckerei.
- Protokoll über die Enquete, betreffend die Sozialversicherung der Seeleute, abgehalten in Triest in der Zeit vom 11. bis 13. Oktober 1909 (1910). Wien: k.k. Hof- und Staatsdruckerei.
- Protokoll über die in der Zeit vom 25. November bis 5. December 1895 abgeführten Verhandlungen des durch Experte [sic] verstärkten Versicherungsbeirathes, betreffend angeregte Abänderungen des Arbeiter-Unfallversicherungsgesetzes (1896). Wien: k.k. Hof- und Staatsdruckerei.
- Protokoll über die Verhandlungen des Zweiten österreichischen Krankenkassentages. Abgehalten zu Wien im Saale des Hotel Savoy vom 27. bis 29. Juni 1904 (1904). Wien: Verlag des „Arbeiterschutz“.
- Rauchberg, Heinrich (1895). *Die Bevölkerung Österreichs auf Grund der Ergebnisse der Volkszählung vom 31. December 1890*. Wien: Alfred Hölder.
- Reidegeld, Eckart (2006). *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 1: Von den Ursprüngen bis zum Untergang des Kaiserreiches 1918* (2., überarb. und erw. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Renan, Ernest (1993) [1882]. Was ist eine Nation? Vortrag in der Sorbonne am 11. März 1882. In: Michael Jeismann/Henning Ritter (Hg.), *Grenzfälle: Über neuen und alten Nationalismus* (S. 290-311). Leipzig: Reclam.
- Rieger, Elmar/Obinger, Herbert (2009). Wohlfahrtsstaaten in entwickelten Demokratien. Eine Einleitung. In: Herbert Obinger/Elmar Rieger (Hg.), *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven* (S. 11-22). Frankfurt/Main: Campus.
- Rimlinger, Gaston V. (1971). *Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia*. New York: John Wiley.

- Ritter, Gerhard A. (2010). *Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich* (3., erw. Aufl.). München: Oldenbourg.
- Rokkan, Stein/Flora, Peter (2000). *Staat, Nation und Demokratie in Europa: Die Theorie Stein Rokkans; aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Rokkan, Stein/Urwin, Derek W. (1982). Introduction: Centres and peripheries in Western Europe. In: Stein Rokkan/Derek W. Urwin (Hg.), *The politics of territorial identity* (S. 1-17). London: Sage.
- Rosenberg, Hans (1967). *Grosse Depression und Bismarckzeit. Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa*. Berlin: de Gruyter.
- Ruggie, John Gerard (1993). Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. *International Organization*, 47, 139-174.
- Rumpler, Helmut/Urbanitsch, Peter (Hg.) (2000), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. 7: Verfassung und Parlamentarismus*. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Rumpler, Helmut/Urbanitsch, Peter (Hg.) (2010), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Bd. 9/2: Die Gesellschaft der Habsburgermonarchie im Kartenbild. Verwaltungs-, Sozial- und Infrastrukturen. Nach dem Zensus von 1910*. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian (1980). *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Sandgruber, Roman (1978). Soziale Sicherheit für Handels- und Gewerbetreibende. In: Ernst Bruckmüller/Roman Sandgruber/Hannes Stekl (Hg.), *Soziale Sicherheit im Nachziehverfahren: Die Einbeziehung der Bauern, Landarbeiter, Gewerbetreibenden und Hausgehilfen in das System der österreichischen Sozialversicherung* (S. 130-173). Salzburg: Neugebauer.
- Schaper, Klaus/Neumann, Lothar F. (2008). Das System der Sozialen Sicherung. In: Klaus Schaper/Lothar F. Neumann (Hg.), *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland* (5. Aufl.) (S. 156-182). Frankfurt/Main: Campus.
- Schiff, Walter (1912). *Die Österreichische Sozialpolitik im Jahre 1911*. Wien: Manzschke k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung.
- Schiff, Walter (1915). *Die Österreichische Sozialpolitik in den Jahren 1912-1914*. Wien: Manzschke k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung.
- Schmähl, Winfried (1985). Versicherungsgedanke und Sozialversicherung – Konzept und politische Bedeutung. In: Winfried Schmähl (Hg.), *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung* (S. 1-12). Tübingen: Mohr.
- Schmähl, Winfried (2012). Ökonomische Grundlagen sozialer Sicherung. In: Baron von Maydell/Franz Ruland/Ulrich Becker (Hg.), *Sozialrechtsbandbuch* (5. Aufl.; S. 163-214). Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Manfred G. (2005). *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich* (3., vollst. überarb. und erw. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schroer, Markus (2006). *Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raums*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Schroer, Markus (2008). „Bringing space back in“ – Zur Relevanz des Raums als soziologischer Kategorie. In: Jörg Döring/Tristan Thielmann (Hg.), *Spatial turn. Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften* (S. 125-148). Bielefeld: Transcript.
- Seeleib-Kaiser, Martin (2009). Wohlfahrtsstaatstransformation in vergleichender Perspektive: Grenzverschiebungen zwischen „Öffentlich“ und „Privat“. In: Herbert Obinger/Elmar Rieger (Hg.), *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven* (S. 241-274). Frankfurt/Main: Campus.

- Senghaas, Monika (2012). Sozialpolitik und Nationenbildung. Die Einführung von Sozialversicherungen in Frankreich und in der Habsburgermonarchie. In: Monika Eigmüller (Hg.), *Zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft. Sozialpolitik in historisch-soziologischer Perspektive* (S. 102-122). Weinheim: Beltz-Juventa.
- Simmel, Georg (1923) [1908]. *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung* (3. Aufl.). München und Leipzig: Duncker & Humblot.
- Skocpol, Theda (1992). *Protecting soldiers and mothers: The political origin of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Skocpol, Theda (1992a). State formation and social policy in the United States. *American Behavioral Scientist*, 15, 559-584.
- Skocpol, Theda/Amenta, Edwin (1986). States and social policies. *Annual Review of Sociology*, 12, 131-157.
- Spruyt, Hendrik (1994). *The sovereign state and its competitors. An analysis of systems change*. Princeton: University Press.
- Spruyt, Hendrik (2002). The origins, development, and possible decline of the modern state. *Annual Review of Political Science*, 5, 127-149.
- Steiner, Herbert (1964). *Die Arbeiterbewegung Österreichs 1867-1889: Beiträge zu ihrer Geschichte von der Gründung des Wiener Arbeiterbildungsvereines bis zum Einigungsparteitag in Hainfeld*. Wien: Europa-Verlag.
- Stellung und Aufgaben des Arztes auf dem Gebiete der Krankenversicherung. Von Dr. med. Karl Jaffé, Arzt in Hamburg (1903). Jena: Gustav Fischer.
- Stenographisches Protokoll der vom k.k. Ministeriums des Innern veranstalteten, in der Zeit vom 19. März bis 21. Mai 1897 abgehaltenen Enquête über die Reform des Krankenversicherungsgesetzes (1897). Wien: k.k. Hof- und Staatsdruckerei.
- Stenographisches Protokoll des VII. Delegiertentages der österreichischen Handels- und Gewerbekammern. Reichenberg, 11.-13. Juni 1906 (1906). Reichenberg: Verlag der Handels- und Gewerbekammern Reichenberg.
- Stenographisches Protokoll des VIII. Delegiertentages der österreichischen Handels- und Gewerbekammern. Wien, 18. und 19. Oktober 1909 (1909). Wien: (ohne Verlagsangabe).
- Stenographisches Protokoll über die vom 30. April bis inclusive 8. Mai 1883 im Gewerbeausschuss des Abgeordnetenhauses stattgehabte Enquete über die Arbeitergesetzgebung (1883). Wien: k.u.k. Hof- und Staatsdruckerei.
- Stourzh, Gerald (1980). Die Gleichberechtigung der Volksstämme als Verfassungsprinzip 1848-1918. In: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. 3: Die Völker des Reiches* (S. 975-1206). Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Sutter, Berthold/Bruckmüller, Ernst (2001). Der Reichsrat, das Parlament der westlichen Reichshälfte Österreich-Ungarns (1861-1918). In: Ernst Bruckmüller (Hg.), *Parlamentarismus in Österreich* (S. 60-109). Wien: öbv & hpt.
- de Swaan, Abram (1993). *Der sorgende Staat: Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*. Frankfurt/Main: Campus.
- Swenson, Peter A. (1991). Bringing capital back in, or social democracy reconsidered. Employer power, cross-class alliances, and centralization of industrial relations in Denmark and Sweden. *World Politics*, 43, 513-544.
- Swenson, Peter A. (2002). *Capitalists against markets. The making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden*. Oxford: University Press.
- Tálos, Emmerich (1981). *Staatliche Sozialpolitik in Österreich: Rekonstruktion und Analyse*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Tennstedt, Florian (1981). Vorgeschichte und Entstehung der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881. *Zeitschrift für Sozialreform*, 27, 663-710.

- Tennstedt, Florian (1993). Sozialpolitik und innere Reichsgründung. Politische Rahmenkonstellationen in Europa als Ausgangspunkt für Deutschlands Aufbruch zum Sozialstaat. In: Günther Lottes (Hg.), *Soziale Sicherheit in Europa. Renten- und Sozialversicherungssysteme im Vergleich* (S. 57-71). Heidelberg: Physica.
- Tennstedt, Florian (2009). Risikoabsicherung und Solidarität. Bismarck, Lohmann und die Konflikte um die gesetzliche Krankenversicherung in ihrer Entstehungsphase. In: Herbert Obinger/Elmar Rieger (Hg.), *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven* (S. 65-94). Frankfurt/Main: Campus.
- Tennstedt, Florian/Winter, Heidi (Hg.) (1993). *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik, 1. Abteilung, Bd. 2/1: Von der Haftpflichtgesetzgebung zur ersten Unfallversicherungsvorlage*. Stuttgart: Fischer.
- Tennstedt, Florian/Winter, Heidi (Hg.) (1994). *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik, 1. Abteilung, Bd. 1: Grundfragen staatlicher Sozialpolitik*. Stuttgart: Fischer.
- Ullrich, Carsten G. (2000). *Solidarität im Sozialversicherungsstaat. Die Akzeptanz des Solidarprinzips in der gesetzlichen Krankenkasse*. Frankfurt/Main: Campus.
- Ullrich, Carsten G. (2005). *Soziologie des Wohlfahrtsstaats: Eine Einführung*. Frankfurt/Main: Campus.
- Urban, Otto (1994). *Die tschechische Gesellschaft 1848 bis 1918. Bd. 1*. Wien: Böhlau.
- Urbanitsch, Peter (1980). Die Deutschen in Österreich: Statistisch-deskriptiver Überblick. In: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. 3: Die Völker des Reiches* (S. 33-153). Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Verband der Arbeiter-Kranken- und Unterstützungskassen Oesterreichs (1898). *Die Geschichte der Vereinskrankenkassen*. Wien: Erste Wiener Vereinsbuchdruckerei.
- Vobruba, Georg (1983). *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg (1989). *Arbeiten und Essen: Politik an den Grenzen des Arbeitsmarkts*. Wien: Passagen.
- Vobruba, Georg (1990). Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit. In: Georg Vobruba (Hg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik: Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung* (S. 11-80). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg (2001). *Integration + Erweiterung: Europa im Globalisierungsdilemma*. Wien: Passagen.
- Vobruba, Georg (2007). *Die Dynamik Europas* (2., akt. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Vobruba, Georg (2008). Die Entwicklung der Europasozilogie aus der Differenz national/europäisch. *Berliner Journal für Soziologie*, 18, 32-51.
- Vobruba, Georg (2009). *Die Gesellschaft der Leute. Kritik und Gestaltung der sozialen Verhältnisse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Vobruba, Georg (2012). *Der postnationale Raum. Transformation von Souveränität und Grenzen in Europa*. Weinheim: Beltz-Juventa.
- Vogelsang, Karl Freiherr von (1883). Eine sozialpolitische Debatte: Prolog. *Oesterreichische Monatschrift für Christliche Social-Reform, Gesellschafts-Wissenschaft, volkswirtschaftliche und verwandte Fragen*, 5, 337-361.
- 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.
- Wehler, Hans-Ulrich (2006). *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bd. 3: Von der „Deutschen Doppelrevolution“ bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges 1848-1914* (2. Aufl.). München: Beck.
- Weichlein, Siegfried (2006). Nationalismus und Nationalstaat in Deutschland und Europa: Ein Forschungsüberblick. *Neue politische Literatur*, 51, 265-351.

- Wickenhagen, Ernst (1964). Gedanken zum Territorialprinzip in der Sozialversicherung. In: *Beiträge zur Sozialversicherung. Festschrift für den Herrn Präsidenten des Bundesversicherungsamts Kurt Hofmann aus Anlaß seines 60. Geburtstags* (S. 83-97). Berlin: Erich Schmidt.
- Wilensky, Harold L. (1975). *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, Harold L./Lebeaux, Charles N. (1965) [1958]. *Industrial society and social welfare: The impact of industrialization in the supply and organization of social welfare services in the United States*. New York: The Free Press.
- Wilke, Felix (2011). Von europäischer Identität zu einem sozialen Europa? Eine empirische Studie zur europäischen Identität und deren Einfluss auf die Unterstützung europäischer Sozialpolitik. *Zeitschrift für Sozialreform*, 57, 3-26.
- Wilke, Felix (2012). (Gem)einsam aus der Krise? Identität und die Vorstellung eines europäischen Sozialraums. In: Monika Eig Müller (Hg.), *Zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft. Sozialpolitik in historisch-soziologischer Perspektive* (S. 226-248). Weinheim: Beltz-Juventa.
- Winter, Thomas von (1992). Sozialpolitik als Interessenssphäre (1992). *Politische Vierteljahresschrift*, 33, 399-426.
- von Winter, Thomas (1997). *Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung am Entscheidungsprozess*. Baden-Baden: Nomos.
- Winter, Thomas von (2000). Interessenvermittlung und Institutionen. Die Rolle der Verbände in der Sozialpolitik. *Zeitschrift für Sozialreform*, 46, 523-547.
- Zacher, Georg (1899). *Die Arbeiter-Versicherung im Auslande. Heft 8: Die Arbeiter-Versicherung in Ungarn*. Berlin: Verlag der Arbeiter-Versorgung.
- Zimmermann, Bénédicte (2006). *Arbeitslosigkeit in Deutschland. Zur Entstehung einer sozialen Kategorie*. Frankfurt/Main: Campus.
- Zimmermann, Susan (2010). Armen- und Sozialpolitik in Ungarn im Vergleich zu Österreich. In: Helmut Rumpler/Peter Urbanitsch (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. 9: Soziale Strukturen* (S. 1465-1535). Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Zimmermann, Susan (2011). *Divide, provide, and rule: An integrative history of poverty policy, social policy, and social reform in Hungary under the Habsburg Monarchy*. Budapest: Central European University Press.
- Zöllner, Erich (1980). Perioden der österreichischen Geschichte und Wandlungen des Österreich-Begriffes bis zum Ende der Habsburgermonarchie. In: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. 3: Die Völker des Reiches* (S. 1-32). Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.