

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

 Springer VS

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](http://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
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>17</b>
<b>2 Die Entstehung des Sozialstaats im Kontext von Staats- und Nationenbildung .....</b>	<b>25</b>
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
<b>3 Analytischer Rahmen .....</b>	<b>49</b>
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
<b>4</b>	<b>Soziale Sicherung in Cisleithanien 1880 – 1918 .....</b>	<b>79</b>
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
<b>5</b>	<b>Die Territorialisierung sozialer Sicherung.....</b>	<b>145</b>
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
<b>6</b>	<b>Sozialpolitik, Raum und Identitäten.....</b>	<b>203</b>
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
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung und Fazit.....</b>	<b>245</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>253</b>
	<b>Verzeichnis der Quellen .....</b>	<b>259</b>
	<b>Literatur.....</b>	<b>261</b>

# 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.<sup>1</sup> 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