

Florian Tennstedt

Fortschritte und Defizite in der Sozialversicherungsgeschichtsschreibung — komparative und sonstige Kurzsichtigkeiten nach 100 Jahren »Kaiserlicher Botschaft«

Peter A. Köhler, Hans F. Zacher (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz (= Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 6), Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1981, 871 S., kart., 168 DM. Ernst Wickenhagen, Geschichte der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Hrsg.: Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e. V., Bd. 1: Darstellung, Bd. 2: Anlagen, Verlag R. Oldenburg, München/Wien 1980, XV, 528 S. und XV, 696 S., Ln., 182 DM. Joachim Umlauf, Die deutsche Arbeiterschutzgesetzgebung 1880—1890. Ein Beitrag zur Entwicklung des sozialen Rechtsstaates (= Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 31), Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1980, 99 S., brosch., 39,60 DM. Heinz Lampert, Sozialpolitik, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg/New York 1980, XXI, 519 S., geb., 98 DM.

1881 wurde mit der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November eine Sozialgesetzgebung eingeleitet, die vor allem den »armen Arbeiter« besser als zuvor sichern sollte¹ — 1981 wurde diese Botschaft allseits gefeiert und gleich danach eine »Operation '82« in Szene gesetzt, die durch ihre Kürzungen in den Sozialleistungen vor allem die »armen Arbeiter« betraf. Und obwohl bei dieser »Operation '82« auch eine Fülle (sozial-)rechtswissenschaftlicher Bemühungen zur Makulatur wurde², verhielt sich die herrschende Sozialrechtswissenschaft demgegenüber vorwiegend zurückhaltend, wandte sich hingegen feiernd und forschend der Vergangenheit zu.³ So steht denn die Reduktion sozialer Leistungen in einem merkwürdigen Kontrast zum historischen Bemühen um dieselben, deren wichtigste Ergebnisse nachfolgend vorgestellt werden sollen. Dabei sei jedoch auch nicht verschwiegen, daß es 1981 auch einen Fall gab, in dem historische »Deduktion« dazu benutzt wurde, dem fast 100 Jahre alten Sachleistungsprinzip der gesetzlichen Krankenversicherung seine (u. a.) kostendämpfende Steuerungsfunktion endgültig aus der Hand zu schlagen: Der Bundesgerichtshof vollendete justizförmig, was rechtsgutachtlich im privaten Auftrag durch Hans F. Zacher, Bernd von

1 Vgl. *Florian Tennstedt*, Vorgeschichte und Entstehung der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1981, S. 663 ff.

2 Vgl. *Julius Hermann v. Kirchmann*, Die Werthlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft, 3. Aufl., Berlin 1848, S. 17: »Drei berichtigende Worte des Gesetzgebers und ganze Bibliotheken werden zu Makulatur«. Allerdings zeigte sich auch die Einflußlosigkeit sozialwissenschaftlicher (ökonomischer und sozialpolitischer) Forschungen!

3 Von den zahlreichen Sonderheften juristischer und sozialpolitischer Zeitschriften sei nur hingewiesen auf: 100 Jahre Deutsche Sozialversicherung, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit* 1981, H. 11/12, S. 373 ff.; Die Krankenversicherung, H. 11, S. 253 ff., *Zeitschrift für Sozialreform* 1981, H. 11/12, S. 657 ff.

Maydell und Rupert Scholz legitimiert worden war, nämlich daß die gesetzlichen Krankenkassen keine Befugnis zur Eigenerbringung von Sachleistungen mehr haben (Brillenstreit).⁴ Insgesamt hat die gewisse »Doppelbödigkeit« der Vorgänge um die Sozialversicherung und ihre Geschichte im Jahre 1981 allerdings auch eine gewisse Tradition; dieses zeigt sich schon bei der Betrachtung der Geschichte des Sozialrechtsvergleichs und der Erforschung des ausländischen Sozialrechts, wie diese sich in Deutschland bis hin zu dem interdisziplinären und internationalen Colloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht anläßlich des Jubiläums der Kaiserlichen Botschaft vollzogen hat.

Diese Geschichte beginnt, wenn man von einigen nicht komparativ angelegten Studien abieht, 1895 mit einer Studie von Tonio Bödiker, seinerzeit Präsident des Reichsversicherungsamtes, über »Die Arbeiterversicherung in den Europäischen Staaten«.⁵ 1899 bis 1907 erschien dann das 5bändige Monumentalwerk von Georg Zacher über »Die Arbeiter-Versicherung im Auslande«, das im Hinblick auf seine Materialfülle nicht wieder erreicht wurde; die systematische Durchdringung des Stoffes ist allerdings nur in Ansätzen geleistet worden.⁶ Mit Recht ist im Jubiläumsjahr diese Monographiensammlung wieder eingehend gewürdigt worden.⁷ In unserem Zusammenhang ist sie nicht zuletzt wegen der Biographie ihres Verfassers interessant, der in seiner Karriere gleichsam Bismarcks »Peitsche und Zuckerbrot« »repräsentierte«.⁸ 1854 in Königsberg geboren, wirkte er von 1881 bis 1890 zunächst als Kgl. Preußischer Regierungsassessor bei der für das Deutsche Reich zuständigen Berliner politischen Polizei. Anfangs war er da nur zuständig für die politischen Ereignisse und Entwicklungen in den außerdeutschen Ländern, insbesondere auch für die Verhältnisse der Presse in diesen Ländern. Als halbamtlich anzusehen ist seine erste, berühmt-berüchtigte Veröffentlichung über »Die rote Internationale« (1884), in der phantasievolle Spitzelberichte veröffentlicht wurden. Als in den Jahren der »milden Praxis« und unter dem Druck der gesetzlichen Krankenversicherung freie Hilfskassen und Fachvereine neue Ansatzpunkte für eine gewerkschaftliche Organisation boten, lancierte er, inzwischen für Gewerkschaftswesen zuständig, Artikel in die Presse, in denen er, wie auch in Denkschriften, eine stärkere staatliche Reglementierung der Gewerkschaften forderte; u. a. sollten mit Hilfe juristischer Interpretationskünste die Gewerkschaften wegen ihrer Unterstützungseinrichtungen als Versicherungsgesellschaften deklariert und so der Staatsaufsicht unterstellt werden.⁹ Das Koalitionsrecht

4 Vgl. dazu: *Eckhard Hansen u. a.*, Seit über 100 Jahren . . . verschüttete Alternativen in der Sozialpolitik, Köln 1981, S. 547 ff.; Urteile des BGH vom 18. Dezember 1981, Az. I ZR 116/80 und I ZR 34/80. Grundlegend zur Problematik, *Harry Rohwer-Kahlmann*, Die Sozialleistung der „Versorgung mit Brillen“ [. . .], in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1980, S. 197 ff.

5 Leipzig 1895, 352 S.

6 Das Werk berichtet über Dänemark, Schweden, Norwegen, Frankreich, England, Italien, Österreich, Ungarn, Rußland, Finnland, Schweiz, Belgien, die Niederlande, Luxemburg, die Vereinigten Staaten von Nordamerika, Australien und Neuseeland; für einen »Einstieg« sind die konzisen Artikel in der 3. Aufl. des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften, Bd. 1, Jena 1908, empfehlenswerter.

7 Vgl. *Peter A. Köhler/Hans F. Zacher*, Die Sozialversicherung im Europa der Jahrhundertwende, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit* 1981, S. 420 ff.

8 In dem in Anm. 7 genannten Aufsatz wird diese leider als »wenig bekannt« deklariert, allerdings wird mitgeteilt, daß Georg Zacher und Hans F. Zacher nicht verwandt sind. Die nachstehenden Ausführungen entnehme ich, außer den üblichen zeitgenössischen Nachschlagewerken, vor allem: *Dieter Fricke*, Bismarcks Prätorianer. Die Berliner politische Polizei im Kampf gegen die deutsche Arbeiterbewegung (1871—1898), Berlin [DDR] 1962; dort auch Auflösung der Anonyma.

9 *Dieter Fricke*, Bismarcks Prätorianer . . ., S. 202 f.; *Georg Zacher*, Sind die heutigen Arbeiterunterstützungsverbände Versicherungsgesellschaften?, in: *Die Grenzboten* 1887, S. 159 ff. und 198 ff.; vgl. auch die Erwähnung der »naßforschenden Stellungnahme Zachers« bei *Rudolf Knaack/Wolfgang Schröder*, Gewerkschaftliche Zentralverbände, Freie Hilfskassen und die Arbei-

sollte eingeschränkt werden, als »Ersatz« wurden die Einführung »obligatorischer Einigungsämter und Schiedsgerichte« sowie der Ausbau der Sozialreform vorgeschlagen.¹⁰ Solchermaßen im preußischen Dienst qualifiziert, wurde Zacher nach Aufhebung des Sozialistengesetzes 1890 bis 1905 als Geheimer Regierungsrat Senatsvorsitzender im Reichsversicherungsamt und verfaßte einen »Leitfaden zur Arbeiter-Versicherung des Deutschen Reichs«, der die »agitatorische« Beratung des katholischen Volksbüros und der freigewerkschaftlichen Arbeitersekretariate unterlaufen sollte und mit amtlicher Förderung eine Auflage von 300 000 Exemplaren erreichte.¹¹ Sein als weitgehende Alleinleistung respektbeachtendes Hauptwerk ist aber »Die Arbeiter-Versicherung im Auslande«. In einem Schreiben vom 18. 2. 1903 an den Reichskanzler Grafen von Bülow charakterisierte er es so: „Aus dieser Sammlung ergibt sich, wie die deutschen Vorarbeiten und Erfahrungen dem gesamten Auslande die Wege geebnet haben und zu immer weiteren Fortschritten anregen. Welch außerordentlicher Vorsprung aber Deutschland allen anderen Staaten gegenüber voraushat, läßt die Gegenüberstellung der verschiedenen Systeme im Schlußheft XVI erkennen.“ Und schon am 22. 2. 1903 antwortete der Reichskanzler (nach schneller Lektüre durch Referenten?): „Mit Recht haben sie in Ihrer ‚Arbeiterversicherung im Ausland‘ unserem wohlbe gründeten Stolze auf unseren in kultureller Beziehung so wichtigen Vorsprung vor den anderen Staaten Ausdruck gegeben und schon dadurch Ihr Werk für jeden Deutschen wertvoll gemacht.“ Und dieser komparative Vorsprung lege den Deutschen die Pflicht auf, „dafür zu sorgen, daß dem Deutschen Reiche sein jetziger Platz an der ersten Stelle auch dauernd gewahrt bleibt“.^{11a} 1905 bis etwa 1919 wirkte Zacher dann als Direktor der Abteilung Arbeiterstatistik im Kaiserlichen Statistischen Amt, 1923 starb er — weitgehend vergessen in der demokratischen Republik.

In der Folgezeit ruhte die komparative Forschung in Sachen Sozialversicherung und Sozialpolitik weitgehend. Interessanterweise wurde sie in der NS-Zeit wieder aktiviert, und zwar durch die Deutsche Arbeitsfront. In den Auseinandersetzungen mit dem Reichsarbeitsministerium um historische Legitimität bemüht, hatte sie den Rothfels-Schüler Rudolf Craemer engagiert, dem eine anderweitige Karriere versagt blieb.¹² So erschienen 1940 die kleine Abhand-

terpresse unter dem Sozialistengesetz. Die Berichte der Berliner Polizeipräsidenten, in: Jahrbuch für Geschichte, Bd. 22, Berlin [DDR] 1981, S. 351 ff. (381).

10 *Dieter Fricke*, Bismarcks Pratorianer . . . , S. 200; *Georg Zacher*, Die moderne Arbeiterbewegung, in: Die Grenzboten 1886, S. 109 ff.

11 Am 1. Juni 1898 berichtete der Präsident des Reichsversicherungsamtes, Paul Gaebel, gehorsamst an den Staatssekretär des Innern, »daß die Aufklärung und Auskunftserteilung, welche für Arbeiterkreise auf dem Gebiete der Versicherungsgesetze bei deren Vielgestaltigkeit zum unabweisbaren Bedürfnis geworden ist, immer mehr ein Monopol der allorts entstehenden sozialdemokratischen »Arbeitersekretariate« und konfessionellen »Volksbüros« zu werden droht. Da diese Auskunftsstellen, soweit sich dies bisher von hier aus hat wahrnehmen lassen, zunächst von ganz einseitigen Gesichtspunkten ausgehen und augenscheinlich bestrebt sind, sich netzartig über das ganze Reichsgebiet auszudehnen, so dürfte ihre Wirksamkeit den Endzweck der sozialpolitischen Gesetze — die soziale Versöhnung zwischen Unternehmern und Arbeitern — eher gefährden als fördern«. Als »Gegenmittel« empfahl er u. a. den Vorständen sämtlicher Berufsgenossenschaften und Landesversicherungsanstalten, »auf tunlichst weite Verbreitung des Leitfadens hinzuwirken.« (Zentrales Staatsarchiv, Potsdam, RMDI, Nr. 565, Bl. 90 f.). *Peter A. Köhler/Hans F. Zacher*, Die Sozialversicherung . . . (Anm. 7) teilen mit, daß der »Leitfaden« eine »Verbreitung von mehr als einer halben Million gefunden hatte«.

11a Zentrales Staatsarchiv Potsdam, Reichskanzlei, Nr. 2320, Bl. 6 ff.

12 Vgl. zur Biographie die Hinweise bei *Hans-Dietrich Wendland*, Wege und Umwege. 50 Jahre erlebter Theologie 1919—1970, Gütersloh 1977, und die 1941 veröffentlichten Nekrologe in: Historische Zeitschrift, Bd. 164, S. 672 (von *Ernst Drabn*); in: Volk und Reich, Bd. 17, S. 427 (von *W. Kayser*) und in: Jomsburg. Völker und Staaten im Osten und Norden Europas, Bd. 5, S. 227 ff. (von *H. Quednau*).

lung über »Bismarcks Erbe in der Sozialversicherung« und die umfangreichere Studie über »Sozialpolitik zwischen zwei Kriegen in Deutschland, Frankreich und England«, beide anonym im Selbstverlag vom Arbeitswissenschaftlichen Institut der Deutschen Arbeitsfront herausgegeben.¹³ Die Sozialversicherung spielt in der letztgenannten Studie nur eine untergeordnete Rolle, für Deutschland wird die Abkehr zugunsten »einer das ganze Volk umfassenden großzügigen Altersversorgung« eingeläutet, die die Machtposition der DAF stärken sollte. Im übrigen wird Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik verstanden, und der Verfasser verwendet seinen unzweifelhaft vorhandenen Scharfsinn und seine Kenntnisse darauf, die Weimarer Republik wie auch Frankreich und England mit ihren Modellen der Gesellschaftspolitik und wohlfahrtsstaatlichem Ausbau zu diskreditieren; gleichwohl sind manche Aspekte zum Verhältnis von Arbeiterbewegung und Staat in Frankreich und England von Analyse und »Zugriff« her interessant und konzis dargestellt.

Frei von nationaler Überheblichkeit ist nun die dritte Etappe des Sozialrechts- bzw. Sozialpolitikvergleichs, die, inhaltlich überwiegend getragen von ausländischen Wissenschaftlern, seit 1978 vom genannten Max-Planck-Institut unter Hans F. Zacher organisiert wird. Als Ergebnis der zweiten Stufe liegen jetzt die Landesberichte für die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und die Schweiz vor, versehen mit einer Einleitung von Peter A. Köhler und Hans F. Zacher »Sozialversicherung: Pfade der Entwicklung«. Sie sind, was für derartige Sammelwerke sehr oft zutrifft, von unterschiedlicher Qualität. Einen wichtigen Schritt nach vorn bieten auf jeden Fall die Landesberichte für Großbritannien und Österreich, die Anthony I. Ogus und Herbert Hofmeister erstellt haben. Die Abhandlung von Anthony I. Ogus konnte unzweifelhaft von dem fortgeschrittenen Entwicklungsstand einer Sozialgeschichtsforschung in Großbritannien, die immer die Soziale Sicherung mit einbezogen hat, profitieren. Sie bietet einen Überblick, wie er bisher in deutscher Sprache nicht zugänglich war. Das ganze Spektrum von »Social Welfare« seit 1834 wird, integriert in Sozial- und Ideologiegeschichte, knapp und präzise dargestellt, so daß der Stellenwert der Sozialversicherung deutlich wird. Mehr als in den anderen Beiträgen wird die Bedeutung des Ausgangstableaus betont, nämlich des unilateralen Systems der Armenfürsorge (»Poor Law«), und die Entwicklung der Sozialversicherung erscheint dann positiv als eine Aus- bzw. Abdifferenzierung einzelner Armutsrisiken als versicherungsförmige Risiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Alter und Ruhestand, Tod, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten), die »idealtypisch« mehr oder weniger auf der Existenz des besitzlosen Lohnarbeiters gründen. Aufgabe einer komparativ-historischen Sozialpolitikforschung wäre es, diesen von Anthony I. Ogus entfaltenen Ansatz systematisch zu verfolgen: Welche Faktoren verzögerten oder beschleunigten diesen Ausdifferenzierungsprozeß in den europäischen Ländern während der Industrialisierung? Nicht zuletzt wäre hier die unterschiedliche Ausgestaltung des Armenwesens selbst als Ausgangssituation mit zu analysieren. Leider leisten die anderen Beiträge solches nur sehr begrenzt. Armenfürsorge fällt hier mehr oder weniger »unter den Tisch« bzw. scheint (ohne sachliche Begründung) den Herausgebern nur für England von ausschlaggebender Bedeutung zu sein (S. 30); insofern ist der bisherige systematisch-komparative Ertrag unbestimmt, nämlich eine recht nichtssagende »Nucleus«-Theorie zur Sozialversicherungsentwicklung: »Halten wir das Grundmuster der ›Erfindung‹ der Sozialversicherung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts fest: Sicherung der Industriearbeiter gegen die Risiken des Arbeitsunfalls, der Krankheit und des Alters. Von diesem ›nucleus‹ aus vollzog sich

¹³ Das »Anonym« für die erstgenannte Schrift ist aufgelöst durch Walter Vogel, Bismarcks Arbeiterversicherung, Braunschweig 1951, S. 3, und Ernst Drabn, der eine weitere Schrift nennt: Entwicklungslinien der europäischen Sozialpolitik, in: Neue Internationale Rundschau der Arbeit I, 1, Jan. 1941, S. 10 ff., in diesem Kontext noch erwähnenswert: Vom geschichtlichen Begriff der Sozialpolitik, in: Jahrbuch 1940/41, hrsg. vom Arbeitswissenschaftlichen Institut der Deutschen Arbeitsfront Berlin, S. 583 ff.

ein permanenter Prozeß der Ausdehnung und Vervollständigung. Ihn in Kürze historisch vergleichend darzustellen, so daß die Abfolge ebenso sichtbar wird wie die Gleichzeitigkeit, ist vollends unmöglich. [. . .]. Im »nucleus« der Sozialversicherung steckt — wohl als Allgemeinste — die Idee der verlässlichen Sicherung von Lebensmöglichkeiten, die über der »Armutslinie« der Gesellschaft liegen. Das ist eine Idee, die seit den 30er Jahren unseres Jahrhunderts mit dem Begriff der »sozialen Sicherung« bezeichnet wird« (S. 36 ff.). Die gegenwärtig herrschende »Privilegierung« der Sozialversicherung, die im übrigen historischer Erklärung zugänglich ist, erweist sich somit nicht gerade als erkenntnisfördernd, sondern eher als erkenntnisbegrenzend. Man darf nur hoffen und wünschen, daß die Forschungsperspektive dieses Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht nicht weiter auf dem Sozialversicherungsrecht focussiert, sondern auch auf das »diskriminierte« Sozialhilferecht erstreckt wird — gerade die historische Forschung macht deutlich, daß anderes schnell zur Hilflosigkeit eines Münchhausen gerät, der nur an seinem eigenen Zopf zieht, um voranzukommen. Glücklicherweise hat in anderem Kontext die Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland ein breiteres Forschungsinteresse gefunden, das unter dem Eindruck aktueller Entwicklungen vermutlich noch steigen wird.¹⁴ Ist der Landesbericht für Großbritannien vor allem von seinem Ansatz her und als gelungenes Forschungsresümee »autochthoner« Arbeiten interessant, so gefällt der Landesbericht für Österreich vor allem deshalb, weil bislang eine zusammenfassende Darstellung der Entwicklung des Sozialversicherungsrechts in Österreich, die allerlei »Verschränkungen« zur Entwicklung in Deutschland aufweist, fehlte.^{14a} So ist dieser Landesbericht denn auch sehr quellennah gearbeitet und bietet mannigfachen Erkenntnisfortschritt. Zwar ist er auf die kassen- bzw. versicherungsförmigen Sozialleistungen beschränkt, aber diese sind hinsichtlich von Entstehung und Wirkung umfassend dargestellt, weder die sozialen noch die »personalen« Faktoren kommen zu kurz. In bezug auf die deutsche Entwicklung ist dabei das Pensionsversicherungsgesetz für Angestellte von 1906 von besonderem Interesse, denn: »Während die österreichische Gesetzgebung hinsichtlich der Arbeiterversicherung dem deutschen Vorbild, wenn auch unter Anbringung zahlreicher Detailkorrekturen, nachfolgte, schritt sie der deutschen Gesetzgebung auf dem Gebiete der Angestelltenversicherung *voran* und setzte auf diese Weise eine *soziale Großtat* von internationalem Format« (S. 615) — »paradoxiertweise« wurden Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenrenten der *Arbeiter*, die die bisherigen Altersfürsorgeregenten ablösten, erst mit der deutschen Okkupation eingeführt (S. 659). Die Rolle politisch-ideologischer Faktoren bei der Ausbreitung des »nucleus« der Sozialversicherung wird hier besonders deutlich; leider ist die Rolle der Sozialversicherung (und damit des Staates) bei der, wenn man so will, Verfestigung der »Spaltung der Arbeiterklasse« von der Angestelltenforschung nicht adäquat rezipiert worden. Auch der Landesbericht für Deutschland, verfaßt von *Detlef Zöllner*, bringt kaum Material dazu. Meist quellenfern¹⁵ und ohne sozialgeschichtliche Sensibilität geschrieben, bie-

14 Die bedeutendsten Forschungsergebnisse betreffen allerdings bisher nur das Mittelalter; vgl. *Otto Gerbard Oexle*, Armut und Armenfürsorge um 1200, in: Sankt Elisabeth. Fürstin — Dienerin — Heilige, Sigmaringen 1981, S. 78 ff., und *Werner Moritz*, Die bürgerlichen Fürsorgeanstalten der Reichsstadt Frankfurt im späten Mittelalter, Frankfurt 1981, für den Absolutismus: *Rudolf Endres*, Das »Straf-Arbeitshaus« St. Georgen bei Bayreuth, in: Jahrbuch der Sozialarbeit 4, Reinbek 1981; *Alfred Fiedler*, Vom Armen-, Bettel- und Räuberwesen in Kursachsen, vornehmlich in der 1. Hälfte des 18. Jahrhunderts, in: Volksleben zwischen Zunft und Fabrik, Berlin [DDR] 1982, S. 285 ff., für die industrielle Gesellschaft jetzt auch: *Hans Mommsen/Winfried Schulze* (Hrsg.), Vom Elend der Handarbeit. Probleme historischer Unterschichtenforschung, Stuttgart 1981, und: Beiträge zur Sozialgeschichte Bremens Nr. 2: Arme Leute, T. 1, *Universität Bremen* 1982.

14a Nahezu gleichzeitig erschien: *Emmerich Talos*, Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse, Wien 1981.

15 So wird als Beleg dafür, daß Bismarck »die Arbeiterfrage und Methoden zu ihrer Lösung früh und immer wieder beschäftigt haben, und daß er die Sozialpolitik entscheidend beeinflusst hat«,

tet er nur einen straff systematisierten Überblick, dessen Schwerpunkt auf der ökonomischen und rechtlich-institutionellen Entwicklung liegt. Hingewiesen sei schließlich noch auf die Beiträge von *Yves Saint-Jours* über Frankreich und von *Alfred Maurer* über die Schweiz. Diese sind weder vom Ansatz her noch im Ergebnis befriedigend, teilweise verwirrt ihre Lektüre sogar regelrecht, wofür bei dem Landesbericht für Frankreich auch die unbefriedigende Übersetzung mit ursächlich ist. Hier hätten die Herausgeber korrigierend intervenieren müssen. Die äußeren Vorgaben, insbesondere das 100-Jahre-Jubiläum in Deutschland, haben hier nicht zu einer auch nur als »Einstieg« rezipierbaren Darstellung geführt. Glücklicherweise liegt für die Schweiz seit Jahren eine bessere Darstellung hierzu vor, die von Alfred Maurer jedoch nicht einmal erwähnt wird.¹⁶ Der Band wird abgeschlossen durch ein systematisches Stichwortverzeichnis, das aber die Mängel der einzelnen Beiträge und ihre geringe komparative Beziehung zueinander mehr erhellt als aufhebt. So sind durch die Landesberichte die Referenten, die sich in der dritten Stufe des Forschungsvorhabens, dem internationalen und interdisziplinären Colloquium, mit der Entwicklung der Sozialversicherung am 17. November 1981 komparativ befaßt haben, weitgehend ohne Rückhalt geblieben. Das Erscheinen des Abschlußbandes mit den Tagungsreferaten wird zeigen, wie weit sie diese Lücken durch eigene Forschung ausfüllen konnten. Man darf hoffen, daß in Zukunft bei ähnlich großangelegten und von der Sache her zu begrüßenden Forschungsvorhaben das Max-Planck-Institut mehr inhaltliche Eigenarbeit leistet, selbst wenn nicht verkannt werden kann, daß auch die finanzielle und organisatorische Vorbereitung der angeworbenen »Fremdforschung« eine eigenständige Leistung darstellt, die nicht leicht zu bewerkstelligen ist, und daß die Zeiten ertragreicher Einzelforschung wie bei Georg Zacher, der sein Monumentalwerk gleichsam nebenberuflich schaffen konnte, wohl auch vorüber sind.

Im Kontext der Sozialversicherungsjubiläen — hier: 100jähriges Bestehen der gewerblichen Unfallversicherung — ist auch das Werk von *Ernst Wickenhagen* entstanden, das auf 1254 Seiten über »Wesen und Wirken der gewerblichen Berufsgenossenschaften« berichtet. Der Verfasser, von 1967 bis 1970 Hauptgeschäftsführer des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften, hat die Arbeit, »die ihre Entstehung einer Anregung und der finanziellen Unterstützung des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften verdankt« (S. IV), aus der Sicht des historischen Betrachters und des Praktikers nach Beendigung seiner kurzen und offenbar turbulenten Amtszeit (vgl. S. 392) verfaßt. 1975 war ich noch der Ansicht, es könne für die Geschichte der Sozialversicherung sinnvoll sein, wenn die Verbände »ihre Geschäftsführer mindestens zum Verfassen von Erinnerungen anregen« würden.¹⁷ Nach der Lektüre dieses Produktes kann ich diese Auffassung nicht mehr vertreten. Ziel der Arbeit ist es zu zeigen, »wie die gewerblichen Berufsgenossenschaften als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, aufbauend auf den unerschöpflichen Fähigkeiten einer verantwortungsbewußten, großzügigen Selbstverwaltung und mittels eines unbürokratischen, sparsamen und höchst wirkungsvollen Verwaltungsapparates, alle Krisen aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln ohne eine auch nur zeitweilige Vernachlässigung ihrer Aufgaben gemeistert haben«. Damit sind Grenze und Rahmen der Arbeit abgesteckt — »querstehende« Informationen, sei es aus Quellenstudium, sei es aus persönlicher Erfahrung, findet man kaum. So ähnelt die Arbeit, mehr dem Untertitel als dem Haupttitel gerecht werdend, einer

hingewiesen auf *Hans Rothfels*, Zur Geschichte der Bismarckschen Innenpolitik, in: Archiv für Politik und Geschichte, S. 284 ff. (in der gleichen ungenauen Zitierung wie bei Walter Vogel!), obwohl dieser Artikel dazu nur sehr wenig beiträgt, viel weniger, als sein Titel verspricht.

16 *Jürg H. Sommer*, Das Ringen um Soziale Sicherheit in der Schweiz, Diessenhofen 1978; für Frankreich ergänzend: *Brigitte Namgalies*, Das französische Arbeitsunfallrecht, Berlin 1981.

17 Quellen zur Geschichte der Sozialversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1975, S. 225 (227).

Firmenfestschrift.¹⁸ Dafür hat der Verfasser neben gedruckten Quellen Akten von Berufsgenossenschaften und vor allem des Reichsversicherungsamts (RVA) ausgewertet, dessen Bestände inzwischen im Bundesarchiv Koblenz liegen und eifriger als bisher genutzt werden sollten. Soweit ersichtlich, sind die Akten des RVA erstmals umfassend zu Rate gezogen worden, und zahlreiche Entscheidungsprozesse werden dadurch besser deutlich als bisher; allein schon deshalb wird jede zukünftige Forschung zur Geschichte der Sozialversicherung diese Festschrift zu Rate ziehen müssen — »überflüssig« ist weitere Forschung auf diesem Sektor leider nicht geworden, diese hätte dann auch die Problem- bzw. Konfliktzonen deutlicher herauszuarbeiten, als es in dieser Arbeit geschieht.

Die Festschrift ist in einen darstellenden Textband und in einen (umfangreicheren) Anlagenband unterteilt. Im Textband werden, nach einem Abschnitt über »Industrielle Revolution und soziale Frage im 19. Jahrhundert«, jeweils die gesetzliche Entwicklung sowie die Arbeit der Berufsgenossenschaften und ihrer Verbände von 1883 bis zur Gegenwart dargestellt. Die Ausführungen über Gesetzesentstehung und -entwicklung resümieren im wesentlichen die bisherigen Darstellungen dazu; manchmal etwas zu knapp. So vermißt man eine genauere Inhaltsangabe des 1. Regierungsentwurfs zur gesetzlichen Unfallversicherung, auch fehlt ein Hinweis auf die Fundstelle,¹⁹ und von dem Vorentwurf²⁰, der sich auch in einem Landesarchiv bzw. Staatsarchiv der Bundesrepublik befinden muß, ist gar keine Rede. Die verschiedenen Stellungnahmen der Sozialdemokratie werden meist sehr verkürzt (beispielsweise S. 37) oder auch gar nicht wiedergegeben, entsprechende Quellen in der Parteipresse (Sozialdemokrat, Neue Zeit und — m. E. dazuzurechnen — Sozialistische Monatshefte) sind nicht ausgewertet bzw. nur dann, wenn sie sich in Akten des RVA befinden. In gleicher Weise kommt die Gewerkschaftsliteratur zu kurz. Statt dessen wird eifrig die Darstellung des ehem. RGO-Funktionärs Paul Peschke (»selbst ein so engagierter Vertreter der Arbeiterklasse wie Peschke schreibt«; Bd. 2, S. 277) zu Rate gezogen — das vereinfacht allerdings die Situation.²¹ So hat die Arbeit denn da ihre großen Schwächen, wo es um die Darstellung der politischen Gesamtkonstellation geht — und zwar vom Deutschen Kaiserreich bis zum Dritten Reich. Hier wird der bisherige Forschungsstand durchweg nicht erreicht. Vor allem wird das polykratische nationalsozialistische Herrschaftssystem, die besondere Rolle der Ministerialbürokratie mit ihrer auch systemstabilisierenden Fachlichkeit, nicht adäquat analysiert.²² So schafft man natürlich leicht NS-Regimegegner auf allerlei Ebenen!

18 Die in einer Firmenfestschrift enthaltenen Abbildungen fehlen hier leider. Zur Ergänzung ist heranzuziehen: *Ernst Wickenhagen*, Verbandsführung im Wandel der Zeit, in: Grundsatzfragen der sozialen Unfallversicherung, Bd. 2, FS Herbert Lauterbach zum 80. Geburtstag, Berlin 1981. Für einen gründlichen »Einstieg« in die Rechtsgeschichte der gewerblichen Unfallversicherung sei auf die (leider nur hektographiert vorliegende) Darstellung des Amtsvorgängers verwiesen: *Herbert Lauterbach*, Die Entwicklung der Deutschen Reichsunfallversicherung, insbesondere während des Krieges 1939—1945, und ihr Stand im Jahre 1949 in den westlichen Besatzungszonen, 3 Bde., o. O. (Bonn?), 1949.

19 *Heinrich von Poschinger*, Fürst Bismarck und der Bundesrat, Bd. 4, Stuttgart/Leipzig 1898, S. 330, *H. Schultheß*, Europäischer Geschichtskalender, Jg. 22, Nördlingen 1882, S. 18 ff.; Teilabdruck der Motive bei *Bismarck*, Gesammelte Werke 6 c, Berlin 1935, S. 204 f.

20 Vgl. *Otto Quandt*, Die Anfänge der Bismarckschen Sozialgesetzgebung und die Haltung der Parteien. Das Unfallversicherungsgesetz 1881—1884, Berlin 1938 (Reprint: Vaduz 1965), S. 15.

21 Vgl. zu dessen Biographie: *Hermann Weber*, Die Wandlung des deutschen Kommunismus. Die Stalinisierung der KPD in der Weimarer Republik, Frankfurt 1969, Bd. 2, S. 243 f.

22 Zur Gesamteinschätzung: *Franz Neumann*, Behemoth, Köln/Frankfurt 1977, S. 430 ff., und *Edward N. Peterson*, Die Bürokratie und die NSDAP, in: Der Staat 1967, S. 150 ff.; zu den Vorgängen im einzelnen: *Wolfgang Scheur*, Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, rer. pol. Diss., Köln 1967, *Karl Teppie*, Zur Sozialpolitik des Dritten Reichs am Beispiel der Sozialversicherung, in: Archiv für Sozialgeschichte XVII, 1977, S. 195 ff., *Florian Tennstedt*, Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung, Bonn

Die Pläne der DAF unter Robert Ley werden als NS-Antipol aufgebaut, aber sie standen nicht allein für »Nationalsozialismus«, und der Widerstand dagegen kam nicht nur von »fachlich« orientierten Ministerien und Verbänden, sondern auch von mehr oder weniger gleichhoch angesiedelten Parteifunktionären wie Rudolf Heß, Martin Bormann und Leonardo Conti. Die komplexe Struktur der Sozialversicherung, die hier letztlich immer ins Feld geführt wurde, wird im Grunde auch vom Verfasser durchweg betont, deutlich etwa zu Beginn des Kapitels über die Weimarer Republik: »Die Novemberrevolution 1918 und die politischen Umwälzungen berührten die Sozialversicherung zunächst in geringem Umfange. Dies war ein zu kompliziertes Gebiet, in das nur mit äußerster Vorsicht eingegriffen werden durfte, um nicht unabsehbaren Schaden anzurichten.« Und neutral-naiv wird referiert: »Nach Prof. Ernst Francke auf der Tagung der Gesellschaft für soziale Reform 1920 hätte es einer Revolution nicht bedurft, um die sozialpolitischen Gesetze von Ende 1918, von 1919 und 1920 zu schaffen«. (Bd. 1, S. 175). Na also! Der Verfassungsauftrag von Weimar (Art. 161) — »[...] schafft das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten« — wird zwar erwähnt und eingeordnet: »Das waren programmatische Erklärungen, die es in Zukunft zu erfüllen galt« (S. 175); aber wo findet man etwas über das fehlgeschlagene Programm gegenüber der »verfassungsprogrammwidrigen« Unternehmerselbstverwaltung in der gesetzlichen Unfallversicherung? Immerhin bietet Wickenhagen einiges zum mühsamen Weg zur »Mitwirkung der Arbeiter im Rentenfeststellungsverfahren« (Bd. 2, S. 455), verbunden mit dem stillen Tadel an dem gesetzgeberischen Eingreifen in dieser Hinsicht.

Der Anlagenband bringt ergänzende Materialien — Gesetzesbegründungen, Reden, Aufsätze, statistische Übersichten und weitere Ausarbeitungen des Verfassers, die aus nicht immer einsichtigen Gründen im Darstellungsteil keine Aufnahme fanden, u. a. zu Simulation und Rentensucht²³ sowie zu den medico-mechanischen Versuchen, die als »Anfänge einer Nachbehandlungstherapie, wie wir sie heute in vervollkommneter Form übernommen haben« (S. 303), historisch verortet werden. Von dieser hehren Finalität aus besteht jedoch kein Grund, die dabei verwendeten Geräte, die uns heute wie »Marterinstrumente aus einer Folterkammer anmuten«, zu verharmlosen; gemindert »einsatzfähige« Mitarbeiter der Berufsgenossenschaften wurden ihnen wohl kaum ausgesetzt!

Aus allgemein sozialgeschichtlicher Sicht ist jedoch mehr als diese Unschärfe der Darstellung zu bemängeln. Der Haupttitel ist nicht gerechtfertigt, weil das betriebliche Unfall- und Berufskrankheitengeschehen, das doch durch die Unfallversicherung auf lange Sicht mit positiv beeinflusst wurde, aus der Darstellung nahezu ausgeblendet bzw. zu statistischen Reihen verdünnt wird (Bd. 1, S. 39; Bd. 2, S. 249 ff.), obwohl es doch Ausgangspunkt und fortwährende, wenngleich veränderte Grundlage der institutionellen Arbeit ist. Inwieweit das mit der beharrlich-ablehnenden Haltung der Berufsgenossenschaften zur Einbeziehung der Gewerbe- bzw. Berufskrankheiten in den Unfallversicherungsschutz zusammenhängt, die das Ruhmesbild der Unternehmerselbstverwaltung ebenso trübt wie die außerordentlich restriktive Haltung bei der Rentenbewilligung — 90 v. H. der Tätigkeit des Zentralarbeitersekretariates in Berlin vor dem I. Weltkrieg betrafen die Unfallversicherung²⁴ —, sei dahingestellt. Die Darstellung der Entwicklung der Berufskrankheiten auf einer halben von 1254 Seiten ist schlichtweg skandalös. Da wird Bernardino Ramazzini erwähnt und fortgefahren: »Während es anfangs noch um die Krankheiten von Läufern und Boten ging, traten an deren Stelle

1977, S. 181 ff., *Stephan Leibfried/Florian Tennstedt*, Berufsverbote und Sozialpolitik, 3. Aufl., Bremen 1981.

23 Vgl. *Stefan Kirchberger*, Anspruchsverhalten und Neurose — zur Entstehung und Funktion einer sozialpolitischen Argumentationsfigur, in: *Öffentliches Gesundheitswesen 1978*, S. 555 ff.

24 *Gerhard A. Ritter*, Staat, Arbeiterschaft und Arbeiterbewegung in Deutschland, Berlin/Bonn 1980, S. 120, Anm. 195.

später neuere Erkenntnisse. Die technische Entwicklung schuf völlig andere Berufskrankheiten, z. B. bei den Röntgenröhrenarbeitern«. Und die Abgrenzungsversuche zu Nicht-Berufskrankheiten werden mit dem »Trambahnkondukteur, der infolge des anhaltenden Stehens Plattfüße akquirierte« (Bd. 1, S. 185), verdeutlicht! Wird dem »vorindustriellen« Ramazzini attestiert, daß er alle »Berufe getreu dargestellt, alle Faktoren, welche die Beschäftigung beeinträchtigen können, geschildert und ebenso auch die prophylaktischen Maßnahmen abgeleitet« (Bd. 1, S. 184, Anm. 50) hat, so wird die mehr oder weniger »private« Gewerbekrankheitenforschung in Deutschland nur durch 2 bibliographische Fußnotenhinweise, die zudem in einem Fall keineswegs exakt sind, »gewürdigt«.²⁵ So fehlt diesen beiden Bänden eigentlich noch ein Ergänzungsband — ob er je geschrieben und vor allem auch erscheinen wird? Die »finanzielle Unterstützung« der »verantwortungsbewußten, großzügigen Selbstverwaltung« wird hier fehlen.

Mit einer gewissen interessierten Spannung nimmt man *Joachim Umlauf*'s Dissertation über »Die deutsche Arbeiterschutzgesetzgebung 1880—1890« zur Hand — weiß man doch so allgemein und ungefähr, daß in Sachen Arbeiterschutz in diesen Jahren bei Bismarck »nichts« lief. Man erhofft Aufschluß darüber, wie der 1878 erreichte Stand weiterentwickelt wurde und sich auswirkte, vielleicht auch welche Vorschriften unter hygienischen Gesichtspunkten — sei es durch Reichsrecht, sei es durch (einzelnes) bundesstaatliches Recht — hinzukamen.²⁶ Doch von all dem erfährt man leider nichts, sondern liest statt dessen eine knappgefaßte Vorgeschichte und Geschichte von Bismarcks Sozialgesetzgebung auf insgesamt 70 Seiten, überwiegend nach Sekundärliteratur aufgezeichnet, beendet durch Erwägungen zur verfassungsrechtlichen Qualität der Sozialgesetzgebung auf 20 Seiten, die die neuere Literatur nur höchst selektiv auswerten. Es bleibt zu hoffen, daß niemand dieses Buch kauft: Wo die professionellen Standards versagen, auch bei einem so renommierten Verlag, muß leider die Marktökonomie zum Zuge kommen.

25 Gemeint ist: *Theodor Weyl*, Handbuch der Arbeiterkrankheiten, Jena 1908; ergänzend sind mindestens zu nennen: *Hermann Eulenberg*, Handbuch der Gewerbe-Hygiene auf experimenteller Grundlage, Berlin 1876; *Ludwig Hirt*, Die Krankheiten der Arbeiter. Beiträge zur Förderung der öffentlichen Gesundheitspflege, Bd. 1—4, Breslau/Leipzig 1871/78; *August Gärtner* (Hrsg.), *Weyls Handbuch der Hygiene*, 2. Aufl., Bd. 7; Gewerbehygiene. Allgemeiner Teil und Besonderer Teil, Leipzig 1914 und 1921; *Karl Bernhard Lehmann*, Kurzes Lehrbuch der Arbeits- und Gewerbehygiene, Leipzig 1919 (Sonderdruck aus dem Handbuch der Hygiene, hrsg. von *Max Rubner*, *Max von Gruber* und *Martin Ficker*); *Adolf Gottstein u. a.* (Hrsg.), Handbuch der sozialen Hygiene und Gesundheitsfürsorge, Bd. 2: Gewerbehygiene und Gewerbekrankheiten, Berlin 1926; für die Jahre vor 1850 die glänzende Habilitationsschrift von *Karl-Heinz Karbe*, Die Entwicklung der Arbeitsmedizin in Deutschland von 1780 bis 1850 im Spiegel der zeitgenössischen Literatur, Diss. B. Leipzig 1978, 2 Bde. (MS); ergänzend *ders.*, Zum Stellenwert der Arbeitsmedizin in der öffentlichen Gesundheitspflege in Deutschland während der 60er Jahre des 19. Jahrhunderts, in: Wissenschaftliche Zeitschrift Karl-Marx-Universität, Leipzig, Math.-Naturwiss. Reihe, 1981, S. 512 ff.

26 Vgl. u. a. dazu folgende, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zusammengestellte Rechtsquellen: Gesetz betr. die Anfertigung und Verzollung von Zündhölzern vom 13. Mai 1884 (RGBl., S. 49); Erlaß des Königl. sächsischen Ministers des Innern vom 9. Juni 1885 betr. Grundzüge für die medicinalpolizeiliche Beurteilung gewerblicher Anlagen von Schlächtereien und Ziegeleien, Erlaß des Reichskanzlers vom 3. Febr. 1886 betr. die Beschäftigung von Arbeiterinnen und jugendlichen Arbeitern in Drahtziehereien mit Wasserbetrieb, Erlaß des Reichskanzlers vom 12. April 1886 betr. die Einrichtung und den Betrieb der Bleifarben- und Bleizuckerfabriken, Bekanntmachung über Bleifarben- und Bleizuckerfabriken vom 12. April 1886 (RGBl., S. 69), Bekanntmachung betr. die zur Anfertigung von Cigarren bestimmten Anlagen vom 9. Mai 1888 (RGBl., S. 172), Vorschriften über die Einrichtung und den Betrieb der Spiegelbeleganstalten, RundErlaß PrMHuG vom 18. Mai 1888, Gesunde und gefahrlose Beschaffenheit der Arbeitsräume gewerblicher Anlagen, RundErlaß PrMHuG vom 28. Febr. 1889 (MinBl., S. 41).

Die Darstellung von *Heinz Lampert*, als (allerdings etwas teures) Lehrbuch konzipiert, ist hier anzuführen, weil sie weitgehend historisch orientiert ist. Das Buch gliedert sich in »wissenschaftstheoretische, wissenschaftsprogrammatische und wissenschaftssystematische Grundlegung«, »Geschichte der deutschen staatlichen Sozialpolitik« und »Systematische Darstellung der Bereiche und Träger sozialpolitischen Handelns« und schließt mit »Bilanz und Perspektiven neuzeitlicher staatlicher Sozialpolitik«; etwa die Hälfte des Gesamtumfangs gilt historischer (einschließlich zeitgeschichtlicher) Erörterung. Schwerpunkt ist dabei die Phase der Industrialisierung in Deutschland — soweit ich sehe, spielt jedenfalls der »Kapitalismus« dabei für den Verfasser nur eine relativ untergeordnete Rolle (S. 63 ff.). Es fehlt nicht der Rückblick auf Altertum und Mittelalter, wohl aber der komparative Ausblick auf das Ausland (England, Frankreich, USA); auch ist die ausländische Literatur ebensowenig verarbeitet wie neuere historische Einzeluntersuchungen zu diesem Thema. Hingegen hat der Verfasser mehr, als gemeinhin in ökonomisch-sozialpolitischen Abhandlungen üblich ist, die Literatur zum Thema von der »wiederentdeckten« historischen Schule der Nationalökonomie (Handwörterbuch der Staatswissenschaften, H. Herkner u. a.) bis hin zu neueren historischen Gesamtdarstellungen (F. Lütge, F. W. Henning, H. Grebing, C. Jantke, K. Borchardt, H. Volkmann) umfassend ausgewertet und geschickt kombiniert, so daß insgesamt ein gut lesbarer und informativer Überblick zur Geschichte der Sozialpolitik (Forschungsstand der frühen siebziger Jahre)²⁷, insbesondere der Arbeiter- bzw. Sozialversicherung; in Deutschland entstanden ist.

Die Darstellung ist insgesamt recht traditionell — es fehlt ein durchgehaltenes einheitliches oder zumindest sinnvoll systematisierendes Konzept wie auch eine Aufnahme und Reflexion neuer Ansätze, insbesondere zum Dienstleistungssektor im Gesundheits- und Sozialwesenbereich. Im übrigen ist es interessant zu sehen, daß bei einer gewissen Tendenz mancher Historiker, ökonomische (und andere) Theorien zur Geschichtsdarstellung zu benutzen, nun ein Ökonom bei einer historischen Darstellung auf explizite Theorien weitgehend verzichtet; ganz ohne ein paar simple Diagramme geht es allerdings denn doch nicht (S. 65 ff.). Die Sektoren bzw. institutionellen Ausdifferenzierungen der Sozialpolitik bilden so die Haupteinteilung. Dieses Verfahren hat jedoch auch seine Grenzen, die besonders im Teil über die »Geschichte der deutschen staatlichen Sozialpolitik« deutlich werden: Das gut gesammelte Material ist nicht integriert verarbeitet, steht sehr »nebeneinander«. Es fehlen Hinweise auf bestimmte Entwicklungsphasen und regionaleinzelstaatlich doch sehr unterschiedliche Entwicklungsverläufe bei einer gewissen Überschätzung der Auswirkungen rechtlicher Regelungen, etwa der Gewerbefreiheit.²⁸ Am stärksten zeigt sich diese konzeptionelle Schwäche im Kapitel über die »Triebkräfte der sozialen und sozialpolitischen Entwicklung«. Das beginnt mit Einzelpersonlichkeiten, differenziert nach »Sozialreformatoren« und »Sozialrevolutionären«, und danach folgt die »Soziale Bewegung«. Im wesentlichen ist dabei die Arbeiterbewegung dargestellt, die Frauenbewegung fehlt ganz! Kriterien für die »Auswahl« der Einzelpersonlichkeiten und deren Stellenwert werden so nicht deutlich. Warum werden etwa Wichern und Kolping genannt, nicht aber Friedrich von Bodelschwingh²⁹ und Theodor Fliedner, warum wird unter »Beamte und Parlamentarier« der, wie es heißt, »allerdings einflußlose« (S. 94) Ludwig Gall gewürdigt, der zur Beschäftigung der Arbeitslosen bei Infra-

27 Insbesondere ist die fehlende Rezeption der Arbeiten von *Shlomo Na'aman* und *Toni Offermann* zur »Frühzeit« der Arbeiterbewegung bis 1863 zu beklagen; vgl. zuletzt: *Toni Offermann*, Arbeiterbewegung und liberales Bürgertum in Deutschland 1850—1863, Bonn 1979.

28 Vgl. dazu neuerdings: *Harald Steindl*, Überlegungen zum Verhältnis von Privatrecht, Gewerbefreiheit und Industrialisierung, in: Vorträge zur Geschichte des Privatrechts in Europa, Frankfurt a. M. 1981, S. 77 ff.

29 Vgl. dazu: *Hartmut Dießenbacher*, Altruismus als Abenteuer. Vier biographische Skizzen zu bürgerlichen Altruisten des 19. Jahrhunderts, in: Jahrbuch der Sozialarbeit 4, Reinbek 1981, S. 272 ff.

strukturarbeiten aufrief, was, dem Verfasser vielleicht unbekannt, im 19. Jahrhundert verbreitete Praxis war, und Theodor Lohmann nicht? Johann Carl Rodbertus-Jagetzow findet sich unter »Universitätslehrer« wieder, Adolph Wagner als Initiator des Vereins für Socialpolitik usw. Im Kommunistischen Manifest »liegt wohl die Hauptursache, warum in Deutschland alle Arbeiterbewegungen lange Zeit mit allen gesetzlichen und mit polizeistaatlichen Mitteln bekämpft wurden, da alle diese Vereinigungen als Kerne einer Revolutionsarmee interpretiert wurden: hier liegt auch einer der Gründe, warum die sozialdemokratische Partei mit dem Sozialistengesetz bekämpft wurde und warum man den Arbeitern die politische Mündigkeit so lange abstritt. Dennoch ist gerade die Arbeiterbewegung die ausschlaggebende Triebkraft der sozialpolitischen Gesetzgebung geworden« (S. 97). So war's also — glücklicherweise werden sonst mehr Fakten als historische Phantasie präsentiert! Es zeigen sich hier wohl auch die Grenzen der Rezeptionsfähigkeit umfangreicher historischer Monographien bei Nichthistorikern.

Hervorzuheben ist, daß Armenwesen und Fürsorge/Sozialhilfe mehr als meist üblich, wenn gleich recht knapp, mit »durchgezogen« werden; entgangen ist dem Verfasser allerdings, daß die sog. gehobene Fürsorge in der Weimarer Republik komplementär zur Sozialversicherung und Kriegsofferfürsorge konzipiert war und daß auch die »bedarfsorientierten« Fürsorgeleistungen 1931 so rigoros abgebaut wurden, daß die »Gefahr einer sozialen Demontage« nicht nur »heraufbeschworen« wurde, sondern konkret eintrat.³⁰ Die Entstehung, das Wirken und schließlich das Verbot der Arbeiterwohlfahrt wie der jüdischen Wohlfahrtspflege (S. 155) werden nicht erwähnt — Caritas und Innere Mission werden hingegen knapp skizziert! Schwach sind auch die historischen Ausführungen über Familie, Alter, Jugend und Gesundheit — überwiegend werden diese »neuen« Problembereiche in der systematischen Darstellung nur knapp gestreift, teilweise mag das — wie beim Alter — Ausdruck des derzeitigen Forschungsstandes sein.³¹

An kleineren, eher Druckfehlern sind mir aufgefallen: H. Aschrott statt Paul Felix Aschrott (S. 26, 216, 500), A. v. Katanetzky statt A. v. Kostanecki (S. 127). Die »Grundsätze über Voraussetzung, Art und Maß öffentlicher Fürsorgeleistungen« erschienen zunächst als vorläufige Maßnahme am 27. 3. 1924 und nicht, wie auf S. 145 mitgeteilt, am 4. Dezember 1924; das waren dann die »Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge«. Insgesamt ist das Buch aber sorgfältig korrigiert und erfreulicherweise mit unter dem Textsatz stehenden Anmerkungen, also noch »echten« Fußnoten, versehen.

30 Vgl. dazu: *Stephan Leibfried*, Existenzminimum und Fürsorge. Richtsätze in der Weimarer Republik, ebda., S. 469 ff.

31 Vgl. *Heinz Reif*, Soziale Lage und Erfahrungen des alternden Fabrikarbeiters in der Schwerindustrie des westlichen Ruhrgebiets während der Hochindustrialisierung, in diesem Band, S. 1 ff.