



Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte

Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris (Institut historique allemand)

Band 43 (2016)

Karim Fertikh/Heike Wieters: Sozialpolitik in Bewegung

DOI: 10.11588/fr.2016.0.44802

Copyright



Das Digitalisat wird Ihnen von perspectivia.net, der Online-Publikationsplattform der Max Weber Stiftung – Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland, zur Verfügung gestellt. Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

Atelier

FAIRE RÉFÉRENCE À BISMARCK: MÉMOIRE ET CIRCULATION TRANSNATIONALE DES MODÈLES DE POLITIQUE SOCIALE (XIX^e–XXI^e SIÈCLE)

Symposium, organisé le 3 juillet 2015 par l'Institut historique allemand
et le réseau franco-allemand de recherche »Saisir l'Europe«,
en coopération avec le Centre interdisciplinaire d'études et de recherches
sur l'Allemagne

KARIM FERTIKH – HEIKE WIETERS

SOZIALPOLITIK IN BEWEGUNG

Zur Einführung

Dieses Themenheft richtet den Fokus auf aktuelle sozial- und geschichtswissenschaftliche Forschungsdebatten über die transnationale Dimension, grenzüberschreitende Verflechtungen und Transfers sozialpolitischer Ideen, Akteure und Institutionen seit Ende des 19. Jahrhunderts¹. Zweck ist die Reflektion der inter- und transnationalen Dimensionen des »Bismarckschen Sozialmodells«. Vermittelt über die Erforschung der zwischen 1883 und 1889 erlassenen – und landläufig oft mit dem Namen Bismarck in Zusammenhang gebrachten – Gesetze zur deutschen Sozialversicherung, nehmen die hier versammelten Beiträge sowohl Entstehung und Weiterentwicklung als auch internationale Bezugnahme auf das deutsche Sozialversicherungssystem in den Blick². Der Fokus gilt dabei den konkreten Bewegungen – oder um es im Sprach-

- 1 Exemplarisch hier z. B. Christoph CONRAD, Vorbemerkung zum Themenheft *Geschichte Transnational*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 32/4 (2006), S. 437–444; Sandrine KOTT, *Sozialstaat und Gesellschaft. Das Deutsche Kaiserreich in Europa*, Göttingen 2014. Für die transatlantische Dimension siehe auch Daniel T. RODGERS, *Atlantic Crossings. Social politics in a Progressive Age*, Cambridge 1998; allgemeiner: Bénédicte ZIMMERMANN, Michael WERNER, *Vergleich, Transfer, Verflechtung. Der Ansatz der Histoire croisée und die Herausforderung des Transnationalen*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28/4 (2002), S. 607–636; DIES., *De la comparaison à l'histoire croisée*, Paris 2004.
- 2 Dieses Themenheft ist das Ergebnis einer ganzen Reihe von wissenschaftlichen Veranstaltungen, die im Jahr 2015 anlässlich der Zweihundertjahrfeier der Geburt Otto von Bismarcks in Paris stattfanden. Am 25.6.2015 fand insbesondere eine Podiumsdiskussion über Sozialstaatlichkeit in Deutschland und Frankreich gestern und heute in der Deutschen Botschaft in Paris statt, an der die hier interviewte Historikerin Sandrine Kott teilnahm (<http://www.bismarck-stiftung.de/index.php/aktuelles/item/541-strahlende-gesichter-in-paris>). Das deutsch-französische For-

duktus der französischen Sozialwissenschaften zu formulieren – den vielfältigen Formen der *Zirkulation* eines bestimmten, als »deutsch« identifizierten Sozialmodells. Untersucht wird nicht nur die Bewegung dieses Modells in Raum und Zeit, sondern auch die Diffusion, Aneignung und Umdeutung sowie Denationalisierung sozialpolitischer (Teil-)Konzepte und Praktiken durch die beteiligten Akteure in unterschiedlichen soziohistorischen Kontexten.

Die hier thematisierten »nationalen Modelle« erscheinen vor diesem Hintergrund nicht als gegebene, gleichsam »objektive« Ausgangspunkte der Recherche, sondern als zu hinterfragende und zu historisierende Gegenstände. Sie werden als Konstruktionen verstanden, als fluide Resultate intendierter Stilisierung durch unterschiedliche Akteure ebenso wie als Ergebnis kontingenter Prozesse, deren Dynamiken erst retrospektiv wirklich erkennbar werden³. Konkret beleuchten die Beiträge also das Spannungsfeld zwischen Nationalisierung, Denationalisierung und Transnationalisierung von Sozialpolitik⁴. Die deutsche Sozialpolitik bzw. das »Bismarcksche Modell« dient dabei in gewisser Weise als Vehikel, das es ermöglicht, generelle Prozesse der politischen, wissenschaftlichen und alltäglichen Modellbildung, -weiterentwicklung und -verbreitung besser zu erfassen. Dieser Ansatz erlaubt es zudem, den nationalen Rahmen zu sprengen und Sozialpolitik als etwas zu begreifen, das erst durch vielfältige Formen der Aneignung, Abgrenzung und Umdeutung von einem unscharfen Bündel legislativer und administrativer Maßnahmen zu einem klar umrissenen Bereich werden konnte⁵.

Die hier versammelten Beiträge zeichnen sich daher durch ihr besonderes Interesse an den Ideen, Strategien und Aneignungspraktiken der involvierten Akteure aus und situieren letztere in einem Umfeld, das zumindest teilweise quer zu den bekannten Kategorien von Klasse, Staat und Nation liegt⁶. Somit schreibt sich das Themenheft in die Neubewertung der Rolle internationaler Organisationen für den Ausbau der Sozialpolitik ein⁷. Das Bismarcksche Sozialmodell wurde zum Objekt akademischen und intellektuellen Austausches und hinterließ – vermittels

schungsnetzwerk *Saisir l'Europe* (Arbeitsgruppe Sozialstaat) organisierte zudem in Kooperation mit dem DHI Paris vom 1.–2.7.2015 ein wissenschaftliches Symposium mit dem Titel »Faire référence à Bismarck: mémoire et circulation transnationale des modèles de politique sociale (XIX^e–XXI^e siècles)« (<http://etatsocial.hypotheses.org/773>).

- 3 Zahlreiche soziohistorische Forschungen der letzten Jahre haben darauf hingewiesen, dass die nationale Perspektive nicht als primär zu betrachten ist, sondern dass die Interaktion zwischen nationalen und transnationalen Einflüssen als dynamischer Prozess zu denken ist, s. z. B. Jörg REQUATE, Martin SCHULZE WESSEL, *Europäische Öffentlichkeit. Transnationale Kommunikation seit dem 18. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 2002; Christian TOPALOV (Hg.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880–1914*, Paris 1999.
- 4 Madeleine HERREN, *Sozialpolitik und die Historisierung des Transnationalen*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 32 (2006), S. 542–559; Christoph CONRAD, *Pour une histoire des politiques sociales après le tournant transnational*, in: Axelle BRODIEZ-DOLINO, Bruno DUMONS (Hg.), *La protection sociale en Europe au XX^e siècle*, Rennes 2014, S. 75–98.
- 5 Bénédicte ZIMMERMANN, *Arbeitslosigkeit in Deutschland. Zur Entstehung einer sozialen Kategorie*, Frankfurt a. M. 2006.
- 6 Michael MANN, *Globalization, Macro-Regions and Nation States*, in: Gunilla BUDE, Sebastian CONRAD, Sebastian JANZ (Hg.), *Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien*, Göttingen 2006, S. 21–31; Patricia CLAVIN, *Defining Transnationalism*, in: *Contemporary European History* 14 (2005), S. 421–439, hier S. 422; zur Debatte um die Überwindung methodischer Nationalismen im Bereich der Sozialstaatsforschung siehe darüber hinaus z. B. Daniel CHERNILO, *A Social Theory of the Nation-State. The Political Forms of Modernity Beyond Methodological Nationalism*, London 2007; Bruno DUMONS, *Introduction*, in: BRODIEZ-DOLINO, DUMONS (Hg.), *La protection sociale en Europe* (wie Anm. 4), S. 9–18.
- 7 Thomas CAYET, Paul-André ROSENAL, *Politiques sociales et marché(s). Filiations et variations d'un registre transnational d'action, du BIT des années 1920 à la construction européenne et à la Chine contemporaine*, in: DIES. (Hg.), *Internationalisation des politiques sociales et du droit au XX^e siècle*, Paris 2013, S. 3–16, insb. S. 5–6.

deutscher und internationaler Diplomaten, Parteipolitiker, Gewerkschafter, Arbeitgeber und Wissenschaftler, einen bleibenden Fußabdruck, sowohl als »Exportprodukt« der deutschen Diplomatie, als auch als Vorbild oder Kontrastfolie innerhalb transnationaler Netzwerke und internationaler Organisationen, wie beispielsweise der International Labor Organisation (ILO) oder der International Social Security Association (ISSA)⁸. Dass dieser Fußabdruck keinesfalls nur positiv war und das »Bismarcksche Modell« international oftmals auch in polemischer oder pejorativer Absicht benutzt wurde, verweist auf die Spannungen, die sich aus dem Nebeneinander nationaler und transnationaler Impulse für die Konstruktion von Sozialpolitik ergeben⁹. Denn Ideen, Konzepte und administrative Lösungsansätze für soziale Problemlagen zirkulieren in dem Sinne, dass sie jenseits ihres Entstehungskontextes (der keinesfalls immer auf der Ebene nationaler Verwaltung liegen muss) rezipiert, diskutiert, verändert und versuchsweise implementiert werden. Diese Prozesse wirken darüber hinaus auch zurück, sodass *Zirkulation* auch den Reimport von veränderten Ideen und Praktiken, und damit die Anpassung und Verwandlung der sozialpolitischen Praktiken beinhaltet¹⁰. Diese international konstruierte Sozialpolitik fungierte so auch als transnationales Element der Nationenbildung¹¹. Sozialpolitische Institutionen sind immer wieder als nationale Alleinstellungsmerkmale oder Ausweis der »Fortschrittlichkeit« einer Nation interpretiert worden. Nationalstaatliche Grenzen haben zudem wiederholt dazu beigetragen andere Formen solidarischer Beziehungen zu überdecken¹². Die in diesem Dossier eingenommene Perspektive versucht daher der inhärenten Spannung zwischen lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene Rechnung zu tragen, ohne die Bedeutung des Nationalstaates für die Analyse der Sozialpolitiken des 19. und 20. Jahrhunderts zu negieren¹³.

Auch wenn bis hierher viel von Zirkulation die Rede war: Zunächst sagt dieser Begriff noch nichts über die Akteure, genauen Austauschprozesse und Modi der Aneignung über Grenzen hinweg aus. Daher fokussieren alle hier versammelten Beiträge auf konkrete Akteure und analysieren mit unterschiedlichen Ansätzen die Art und Weise der Zirkulation von Sozialpolitik. Von intellektuellem Austausch, tagespolitischen Auseinandersetzungen und Propaganda im Parlament und auf der Straße, über internationale Organisationen, Kongresse und Expertenrunden, bis hin zu Lehrtätigkeit und wissenschaftlicher Bezugnahme auf publizierte Forschungsleistungen – die Autoren dieses Themenheftes beschäftigen sich mit dem konkreten Gebrauch des »Bismarckschen Modells« sowie mit den Bedingungen, die diesen Gebrauch erst ermöglichten. Es zeigt sich, dass die konkreten Modelle, bzw. Objekte des Transfers von den unterschiedlichen Akteuren (akademisch, national-administrativ, politisch, philanthropisch,

- 8 Andreas ECKERT, Exportschlager Sozialstaat. Europäische Sozialstaatlichkeit und Kolonialismus in Afrika nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Geschichte und Gesellschaft* 32 (2006), S. 467–488. Zur Entstehung von ILO und ISSA sowie zur Rolle Deutscher Experten darin siehe z. B. Cédric GUINAND, The Creation of the ISSA and the ILO, in: *International Social Security Review* (2008), S. 81–98.
- 9 Kenneth BERTRAMS, Sandrine KOTT, Actions sociales transnationales, in: *Genèses* 71/2 (2008), S. 2f.; Aiqun HU, Patrick MANNING, The Global Social Insurance Movement Since the 1880s, in: *Journal of Global History* 5 (2010), S. 125–148.
- 10 Sandrine KOTT, Constructing a European Social Model. The Fight for Social Insurance in the Interwar Period, in: Jasmien VAN DAELE, Magaly RODRÍGUEZ GARCIA, Geert VAN GOETHEM, Marcel VAN DER LINDEN (Hg.), *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century*, Bern, New York 2010, S. 173–195.
- 11 Anne-Marie THIESSE, *La création des identités nationales*, Paris 1999; Gérard NOIRIEL, *La tyrannie du national. Le droit d’asile en Europe, 1793–1993*, Paris 1991.
- 12 Diesbezüglich sei auf Maurizio FERRERA, *Les nouvelles frontières du social*, Paris 2005 verwiesen.
- 13 Hierzu Pierre-Yves SAUNIER, *Circulations, connexions et espaces transnationaux*, in: *Genèses* 57/4 (2004), S. 110–126.

gewerkschaftlich, wirtschaftlich etc.) stets in ihre Einzelteile zerlegt und kontextbezogen neu zusammengesetzt wurden. Dabei spielte auch die Frage der Kommunikationsbedingungen, das heißt sowohl konkrete Sprachkompetenzen als auch die Entstehung internationaler Nomenklaturen, eine Rolle. Über den Fall der deutschen Sozialversicherung hinaus generiert die grenzüberschreitende Zirkulation sozialpolitischer Modelle (neue) internationale Schlüsselbegriffe und Verwaltungskategorien, deren Bedeutungen und Benutzungsregeln sich teils deutlich vom originären lokalen oder nationalen Sprachgebrauch unterscheiden können¹⁴.

Schließlich zielt dieses Themenheft darauf ab, den interdisziplinären Dialog zwischen Geschichtswissenschaft, Soziologie und Ökonomie im Feld der Sozialstaatsforschung zu intensivieren. Die hier vertretenen Autorinnen und Autoren der verschiedenen Fachrichtungen tragen mit eigenen Methoden, aber auch mit gemeinsam erarbeiteten Ansätzen und Blickwinkeln zur Reflektion über die Entstehung und Verbreitung von sozialpolitischer Expertise, Konzepten, Begriffen und (administrativen) Kategorien bei. Diese interdisziplinäre Perspektive erlaubt es, Sozialpolitik als Feld zu begreifen, das lokale, nationale und transnationale Räume verbindet und transzendiert.

Exemplarisch hierfür steht das Interview der Herausgeber dieses Themenheftes mit der Historikerin Sandrine Kott und dem Sozioökonomem Arnaud Lechevalier als ausgewiesenen Spezialisten der Sozialstaatsforschung in ihren jeweiligen Disziplinen. Beide Gesprächspartner betonen, dass der Sozialstaat als rein nationale deutsche Erfindung eher dem Reich der Mythen zuzuordnen sei. Stattdessen verweisen sie auf den Einfluss translokaler und transnationaler Austauschprozesse, die der »Nationalisierung« – auch im Sinne einer »Durchstaatlichung« – sozialer Sicherungssysteme vorausgingen. In diesem Kontext zeigt sich zudem die Wichtigkeit der empirischen Untersuchung konkreter Bedingungen und Netzwerke, die eine Zirkulation von sozialpolitischem Wissen, institutionellen Praktiken und konkreten Akteuren erst möglich machen. Beide Gesprächspartner plädieren also für einen Ansatz, der Zirkulation empirisch über konkrete Praktiken erschließt und wenden sich damit gegen den Trend zur ahistorischen Modellbildung, der auch heute noch einige Bereiche der vergleichenden Sozialstaatsforschung dominiert¹⁵.

Diesen Faden nimmt auch der Sozialwissenschaftler Jean-Claude Barbier in seinem Kommentar auf. Im Anschluss an einige der Schlüsselthemen des Interviews formuliert er weiterführende Fragen und Hypothesen zur internationalen Konstruktion und Zirkulation von sozialpolitischen Modellen und dem Zusammenspiel von nationalen Traditionen und politischen Kulturen und internationalem Austausch. Er beschäftigt sich mit der Rolle, die Sprache für die Konstruktion, Zirkulation und Weiterentwicklung sozialpolitischer Konzepte und Modelle spielt sowie für die unterschiedlichen Aneignungen von sozialpolitischen Begriffen in den verschiedenen Ländern. Darüber hinaus blickt er ganz grundsätzlich auf längere Entwicklungslinien und den momentanen Zuschnitt internationaler (europäischer) Foren, in denen Sozialpolitik verhandelt wird und unterstreicht die vielschichtigen Rollen, die Akteure unterschiedlicher Ebenen in Deliberationen und Konflikten einnehmen.

14 Jean-Claude BARBIER, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, 2008; DERS., *Néolibéralisme* (wie Anm. 13); DERS., *Néolibéralisme, cultures politiques et européanisation des politiques sociales*, in: Nicole KERSCHEN, Monique LEGRAND, Michel MESSUR (Hg.), *La symphonie discordante de l'Europe sociale*, Paris 2013, S. 93–110; DERS., *Languages of ›social policy‹ at ›the EU level*, in: Daniel BELAND, Klaus PETERSEN (Hg.), *Analysing Social Policy Concepts and Language: Comparative and Transnational Perspectives*, Cambridge 2014, S. 59–81. Für einen generellen Überblick siehe auch: Isabelle CHARPENTIER, *Comment sont reçues les œuvres*, Grenoble 2006; Bénédicte ZIMMERMANN, Claude DIDRY, Peter WAGNER (Hg.), *Le travail et la nation. Histoire croisée de la France et de l'Allemagne*, Paris 1999.

15 Gøsta ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990.

Der Historiker Jürgen Kocka beschäftigt sich in seinem Beitrag »Bismarck und die Entstehung des Deutschen Sozialstaates« mit dem Mythos der deutschen Sozialversicherung als vorwiegend von Bismarck initiierte Reaktion auf den als bedrohlich wahrgenommenen Aufstieg der Sozialdemokratie. Der Text zeigt, dass sich das Narrativ der Bismarckschen Sozialversicherungen als rein vertikaler strategischer Befriedungsinstitution nicht halten lässt, zumindest dann, wenn zwischen Intention und Effekt unterschieden wird. Auch wenn Kocka auf einer starken strategisch-politischen Intention Bismarcks beharrt, unterstreicht er mit Blick auf die Interaktion lokaler, regionaler und (zentral-)staatlicher Akteure die Ungleichzeitigkeiten sozialpolitischer Entwicklungsschübe und zeichnet so ein differenziertes Bild der Entstehungsphasen des deutschen Sozialversicherungssystems.

Dieser Befund wird gestützt und diachron erweitert durch den Beitrag von Gabriele Metzler. In ihrem Aufsatz »Bismarck als Referenz« widmet sie sich einer Analyse des politisch-strategischen Rückgriffes auf Bismarck in sozialpolitischen Debatten in den fünf deutschen Staaten seit dem deutschen Kaiserreich. Gabriele Metzler zeigt, wie die Referenz auf Bismarck auch über politische Lager hinweg den Diskurs der Akteure im sozialpolitischen Bereich prägte. Besonders herauszuheben ist dabei ihre These, dass eine Analyse der Referenzen auf Bismarck nicht nur die direkte Bezugnahme, sondern auch das Fehlen einer solchen erfordert. Eine solche »Analyse des Schweigens« eröffnet die Chance, diskursive Brüche und sozialpolitische Kontinuitäten auf unterschiedlichen Ebenen gemeinsam in den Blick zu nehmen, was vor allem im Fall sozialpolitischer Debatten in der ehemaligen DDR interessante Erkenntnisse birgt.

Unter der Überschrift »Von einem Kontinent zum anderen« beschäftigt sich Erik Grimmer-Solem mit der Rolle, die deutsche Universitäten und die an ihnen ausgebildeten ausländischen Studierenden für den internationalen bzw. transatlantischen Transfer sozialpolitischer Konzepte spielten. Neben der Humboldtschen Universität, die sowohl für amerikanische als auch japanische Studenten eine starke Anziehungskraft besaß, waren es vor allem deutsche Vereine und Experten, die eine internationale Diffusion sozialpolitischen Expertenwissens über das deutsche Modell begünstigten. Neugründungen von Pendants zum Deutschen Verein für Sozialpolitik in den USA und Japan, ebenso wie rege Kongress- und Reisetätigkeit sowie Briefkontakte zeigen zudem, wie Zirkulation und Austausch in der Praxis funktionierten. Gleichzeitig weist Grimmer-Solem auf den paradoxen Charakter dieser Ideendiffusion hin. Der direkte und öffentliche Bezug auf das »deutsche« Modell nahm im Ausland in dem Maße ab, wie außenpolitische Spannungen zunahmen. Während dies weder die Zirkulation von Expertenwissen noch grenzüberschreitenden Austausch an sich behinderte, wurde die Identifikation bestimmter Ideen und Verwaltungspraktiken als »deutsch« zunehmend vermieden: das deutsche Modell wurde »entnationalisiert« – ein Befund, den auch Sandrine Kott im Interview mit dem Hinweis auf die Aneignung und Umstrukturierung des »deutschen Modells« durch internationale Gewerkschafter und ILO-Mitglieder unterstreicht.

Das Themenheft schließt mit einem Forschungsausblick von Bénédicte Zimmermann, in dem sie die in diesem Heft versammelten Beiträge auf ihre Implikationen für künftige Forschungen und gegenwartsrelevante Fragestellungen prüft. In Anschluss an ihre Lektüre der Texte in diesem Schwerpunkt verweist sie auf zentrale Forschungsfragen, die trotz umfangreicher vorhandener Arbeiten über die europäischen Wohlfahrtsstaaten im Wandel und die Zirkulation sozialpolitischer Praktiken weiterhin zu beantworten bleiben. Dazu zählt nicht nur die weitere Erforschung der Rolle, die Innovation für Modellbildungsprozesse spielt, sondern auch die fortgesetzte Auseinandersetzung mit den Effekten, die sozialpolitische Reformen etwa in Deutschland auf sozialpolitische Akteure unterschiedlichster Ebenen in anderen EU-Mitgliedsländern haben. Soziohistorische Forschung über die Zirkulation sozialpolitischer Konzepte kann, so macht Bénédicte Zimmermann deutlich, nie nur aktuelle Reformen in den Blick nehmen. Ganz im Gegenteil zeigt sich die Reichweite »neuer« sozialpolitischer Instrumente oft erst im Kontrast zu den ursprünglichen Gestaltungsprinzipien sozialstaatlicher

Institutionen, wie es sich am Beispiel der Hartz-Reformen gut nachvollziehen lässt. Denn, wie Zimmermann darlegt, ist keine Reform sozialer Sicherungsinstitutionen je nur mit technischen, finanziellen oder wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert: Es geht immer auch um ethische Dimensionen und um die Frage, wie Solidarität in modernen Gesellschaften gedacht und gestaltet werden soll.