IUS COMMUNE

Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte

Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte Frankfurt am Main

XXII

Herausgegeben von Dieter Simon und Michael Stolleis



Vittorio Klostermann Frankfurt am Main 1995

HANS-PETER BENÖHR

Soziale Politik im 19. Jahrhundert*

Die vierzehn Autoren erörtern verschiedene Facetten der Sozialpolitik: Regierungsorganisation und Gemeindeverwaltung, Arbeitsmarkt, Arbeiterschutz und Arbeitsgerichte, Armenfürsorge, Krankenkassen und Sozialversicherung, Rechtsberatung und Sparkassen. Die unterschiedlichen Facetten und die Verschiedenheit der Länder – Deutschland, England, Frankreich und Italien, Niederlande und Dänemark – erlauben einige mehrfach belegte Beobachtungen über die Ausgestaltung (I.), die Beweggründe (II.) und Hindernisse (III.), die unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Staaten (IV.) sowie die schließlichen Erfolge und Mißerfolge (V.). Nach abschließenden Bemerkungen (VI.) können wir noch einen Blick auf das weitere, in diesem Band dargebotene Forum werfen (VII.).

I. Ausgestaltung

Ende des letzten Jahrhunderts erfolgte die "sociale Ausgestaltung" der Fürsorge, nämlich die Ausgliederung der besonderen Bereiche der Gesundheits-, Jugend-, Wohnungs- und Arbeitslosenfürsorge,¹ verbunden mit Prozessen der Rationalisierung, Professionalisierung, Bürokratisierung und Verwissenschaftlichung. Dazu gehört die wachsende Bedeutung der Statistik, wie die der Direzione generale di statistica. Daß Ausbildung, Auswahl und Aufstiegsmöglichkeiten, Zahl und Ansehen des Verwaltungsstabes für die Initiierung und Durchsetzung der sozialpolitischen Gesetze entscheidend sind, zeigt sich umgekehrt auch dort, wo – wie in England – die hierfür in den

^{*} Bürokratisierung und Professionalisierung der Sozialpolitik in Europa 1870–1918, hg. von Erk Volkmar Heyen. (Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte 5). Baden-Baden: Nomos 1993. 400 S., DM 98,-

¹ Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, hg. v. H.-P. Велоня, Tübingen 1991.

Gemeinden abgestellten Karrierebeamten nicht geeignet waren. Zu recht thematisiert Jorgen Dalberg-Larsen: The Role of the Professions and the Administrative Personnel in Danish Social Policy, (S. 293–312).

Die Finanzierung erfolgte aus direkten oder indirekten Staats- oder aus Gemeindesteuern - sei es durch unmittelbare Leistungen der Verwaltung, sei es durch Subventionen - und aus versicherungsartigen Beiträgen der Betroffenen. So wurde die Altersversorgung nach dem dänischen Gesetz von 1891 zur Hälfte aus der staatlichen Alkoholund Biersteuer und zur Hälfte durch die Kommunen finanziert. In England wurde das Alterspensionsgesetz von 1908 gänzlich auf Staatskosten durchgeführt. Deutschland nahm nach dem Ersten Weltkrieg die Erwerbslosenfürsorge aus der kommunalen Armenverwaltung heraus, verteilte die Kosten auf Gemeinde, Land und Reich, führte aber allmählich den Versicherungsgedanken ein, indem es die Finanzierung primär auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber überwälzte. ² Damit hängt die Frage zusammen, ob die Teilnahme an den Vorsorgesystemen obligatorisch oder freiwillig sein sollte. Die Bedeutung freiwilliger Organisationen auf Grund calvinistischer und katholischer Ideen betont Loes A. van der Valk, Poor Law, Voluntary Insurances and the Emergence of a Corporate Social Insurance System in the Netherlands (S. 269-292). Der Beitritt zu der 1898 ins Leben gerufenen Cassa di previdenza war freiwillig mit der Folge, daß sie 1910 nur 337542 Versicherte von rund 2,7 Millionen Arbeitnehmern umfaßte.

Der Aufbau des Wohlfahrtsstaates erfolgte zum Teil auf der Ebene des Zentralstaates, z.B. im Local Government Board in England, welches die Fürsorgemaßnahmen in den Kommunen in Form von Verwaltungsanordnungen und durch Inspektoren durchsetzte. Ob dieses eine Entsprechung in den Regierungen der deutschen Einzelstaaten hatte, ist noch zu untersuchen. In Deutschland setzte sich der Sozialstaat auf nationaler Ebene durch die Kranken-, Unfallund Rentenversicherung durch. Zum Teil ging die Entwicklung von den Kommunen aus, in Deutschland auf dem Gebiet der Arbeitslosenfürsorge und der Arbeitsmarktregulation. Die Gründe für die Verstärkung der lokalen Maßnahmen gelten als noch nicht genügend erforscht, Thane vermutet in England unter anderem den

² G. Bender, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der Weimarer Republik – Ein sozialrechtshistorischer Überblick, in: Arbeitsvermittlung (Anm. 1), S. 137-170.

Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen. Zu den weiter untersuchungswürdigen Beobachtungen gehört die Verstärkung der lokalen Sozialpolitik durch Frauen, beobachtet in England seit 1865. Sodann übernahm die Zentrale - das Reich oder die Staatsregierung - in wachsendem Umfang die Zahlungs- und Zwangsmaßnahmen der Sozialpolitik unter anderem deshalb, weil die Gemeinden sie, sei es von Anfang an, sei es späterhin, nicht mehr durchsetzen und bezahlen konnten oder nicht wollten. Beispielsweise hatten in Italien lokale Widerstände, nicht zuletzt seitens der Steuerzahler, gegen den Ausbau der Schulen und gegen das Verbot der Kinderarbeit die Folge, daß die Zentralisierung verstärkt wurde. Das Subsidiaritätsprinzip wurde sowohl für die Aktivitäten der Gemeinden als auch für die der bürgerlichen und konfessionellen Einrichtungen sowie der genossenschaftsartigen Vereinigungen angeführt. In Italien zählte man 1885 über fünftausend Gesellschaften, die für Arbeitsunfähigkeit, Alter oder Invalidität einzutreten versprachen, in Krisenzeiten aber versagten.

Der Aufbau eines - man möchte sagen - arbeiterfreundlichen Rechts auf der Grundlage des damals geltenden Zivilrechts, ohne zusätzliche Einzelgesetze, wurde beispielsweise in Italien versucht, wie Lorenzo Gaeta, Gli infortuni sul lavoro tra diritto pubblico e diritto privato. Legislazione sociale e diritto di lavoro nella dottrina giuridica italiana del periodo liberale, berichtet (S. 215-231). Eine Reihe von Zivilrechtslehrern leiteten aus dem Codice civile die Haftung des Unternehmers für Betriebsunfälle auch ohne sein eigenes Verschulden im engeren Sinne ab, und das Tribunale di Milano folgte ihnen 1894 im Ergebnis, aber die herrschende Meinung verwarf derartige Theorien. Das hauptsächliche rechtliche Mittel der Umsetzung der neuen Politik war - auch in England die Gesetzgebung. Alle Berichte erinnern daran, daß ein Gesetz nicht genügt, sondern daß eine überwiegend günstige öffentliche Meinung, staatliche Zwangsmaßnahmen und große Geldmittel hinzukommen müssen.

II. Beweggründe

Die Sozialkritik wurde vielfach von Intellektuellen zum Ausdruck gebracht. Alle Länder kannten miteinander verwandte zeitgenössische Konzepte bürgerlicher Sozialreform, am bekanntesten wurden die im Umfeld des Vereins für Socialpolitik und der Fabian Society entwickelten und im Municipalsocialismus verwirklichten.3 Jedenfalls wird die Ausbildung des Wohlfahrtsstaats charakterisiert durch neue Denkwege und eine neue Sicht des Staates, neue politische Muster, Institutionen und Berufe und durch soziale Experimente. Man erinnert sich an kräftige und ideenvolle einzelne, die die Entwicklung vorangebracht haben: Karl Trimborn in Köln, Karl Flesch und Franz Adickes in Frankfurt, Rudolf Schwander in Straßburg. In Dänemark erreichte der Arzt Emil Hornemann innerhalb eines Jahres die Verabschiedung des ersten Arbeitsschutzgesetzes, und der Volkswirt Marcus Rubin leistete die Vorarbeiten für die 1891 eingeführte Altersversorgung. Joseph Chamberlain erreichte viel als Bürgermeister von Birmingham ab 1879. Die "Neuen Liberalen", angeführt von Herbert Asquith, David Lloyd George und Winston Churchill, waren prominente Fürsprecher für eine stärkere Staatsintervention zu Sozialzwecken. Churchill zog William Beveridge in das Board of Trade, und alle waren von den Webbs beeinflußt. In Frankreich verband der Hygiene-Feldzug, die Croisade sanitaire, so unterschiedliche Politiker wie Waldeck-Rousseau und Clémenceau.

In England (Burenkrieg), Deutschland, Frankreich und auch - wie zu ergänzen - in der Schweiz wurde gesehen, daß der durch Mangel hervorgerufene schlechte Gesundheitszustand die Wehrkraft mindere, und diese Erkenntnis war überall ein wichtiger Anstoß für sozialpolitische Maßnahmen. In so gut wie allen Ländern war die Paura del socialismo seit 1848 verbreitet, und scharfe Reformen wurden als zur Rettung der Gesellschaft erforderlich erklärt. In England erhielten in der Großen Depression radikale Organisationen vermehrten Zulauf, organisierten aufruhrartige Demonstrationen und lenkten damit die Aufmerksamkeit auf soziale Probleme, Daraufhin wurde dort 1911 die Arbeitslosenversicherung vor allem für Branchen eingeführt, in denen die Gewerkschaften besonders stark waren. Die Haltung der Arbeiterbewegungen waren unterschiedlich und wechselnd. Florian Tennstedt, Die Selbstverwaltung der Krankenkassen im deutschen Kaiserreich (S. 83-100), ruft die 1892 von der SPD ausgegebene Parole ins Gedächtnis, daß die "Zwangskassen Sammelplätze für die ziel- und klassenbewußte Arbeiterschaft" werden müßten. Im Weltkrieg nahmen in England Sozialmaßnahmen zu, weil der Krieg die Leistungs-

³ A. FISCHER, Kommunale Leistungsverwaltung im 19. Jh., Berlin, voraussichtlich 1995.

fähigkeit der Verwaltung bewies, die Erwartungen der Bürger erhöhte und den Widerstand gegen Abgaben und Steuern schwächte.

Für das Ob und das Wie waren die ausländischen Beispiele von höchster Wichtigkeit. Ein starker Einfluß ging von den in den 1890er Jahren in Australien eingeführten Einigungsämtern und Schiedsgerichten mit Zwangsrechten, die Mindestlöhne und alle anderen Arbeitsbedingungen festsetzen konnten, aus. Bismarck soll vor der Einführung der Sozialversicherung einen seiner Räte nach Paris geschickt haben, um die Vorsorgegesetze und -organisationen der verschiedenen Staaten zu untersuchen. Fast jeder Aufsatz betont die Bedeutung der deutschen Sozialversicherung, obwohl sie, nach Chamberlains Worten, den Briten wegen ihrer "bürokratischen Tendenz" und "willkürlichen Einmischung von Beamten" unsympathisch war. Enrico Gustapane widmet der Influenza tedesca sull'istituzione in Italia della Cassa di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai einen eigenen Artikel (S. 179-214). Lloyd George, William Beveridge und eine Gewerkschafterkommission besuchten Deutschland 1907 und 1908, nicht zuletzt, um die städtischen Arbeitsvermittlungen zu beobachten. Das Genter System, bei dem die Gewerkschaften die Arbeitslosen unterstützten und hierzu einen Zuschuß von den Gemeinden erhielten, wurde mit Modifikationen in mehreren deutschen Städten übernommen. Für Arbeitsstreitigkeiten wurden hier nach französischem Vorbild seit 1846 zuerst fakultativ Gewerbegerichte eingeführt,5 ein entsprechendes Reichsgesetz erging 1890. In Frankreich wollte man die öffentliche Gesundheit entweder nach dem Beispiel des Local Government Board oder des Reichsgesundheitsamts reorganisieren.

Abgesehen von Makrodaten, wie dem Grad der Industrialisierung, Urbanisierung und Demokratisierung, müssen spezifischere Variablen, öfter qualitative als quantitative, zur Erklärung herangezogen werden. Diese waren die Ausgestaltung und Leistungsfähigkeit der bereits bestehenden Einrichtungen, Gewohnheiten, Gesetze, öffentliche Verwaltung, dazu die politische Umgebung und die Offenheit für die soziale Frage.

⁴ Deswegen die umfangreichen rechtsvergleichenden Artikel im Handwörterbuch der Staatswissenschaften.

⁵ J. Brand, Untersuchungen zur Entstehung der Arbeitsgerichtsbarkeit in Deutschland, 1. Teilbd., Pfaffenweiler 1990; J. Weiss, Arbeitsgerichtsbarkeit und Arbeitsgerichtsverband im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, Frankfurt a. M. 1994.

III. Hindernisse

Schon die Gesetzesprojekte waren von Scheitern und Verzögerung bedroht. Das dänische Gesetz für die Kinderwohlfahrt wurde 1893 begonnen und 1905 abgeschlossen. In Italien dauerte das Gesetz zur Einführung der Nationalen Vorsorgekasse 17 Jahre. In Frankreich lagen zwischen dem Projekt einer unentgeltlichen Krankenversorgung und der Verabschiedung des Gesetzes 21 Jahre.

War einmal ein Gesetz verabschiedet, so behinderten Widerstände seine Durchführung. Das Local Government Board wurde seit den achtziger Jahren so gering ausgestattet, daß es die ihm ständig zuwachsende Arbeit nicht mehr bewältigen konnte und daß es keine Mittel zur Bezahlung der Inspektoren hatte, um beispielsweise die Einhaltung der festgesetzen Mindestlöhne zu kontrollieren. Dem entsprach die französische Vorliebe für fakultative Gesetze, wegen der die Gesundheitsausschüsse in den Departements bloß mit konsultativen Befugnissen ausgestattet wurden, wie schon Tocqueville für das Ancien Régime bemerkt hatte: harte Gesetze, doch weiche Praxis. Da sich die Abgeordneten und Minister mit Rücksicht auf ihre Wähler nicht trauten, größere Ausgaben zu bewilligen, war auch der Beginn der deutschen Sozialversicherung - nach heutigen Maßstäben - sehr bescheiden. In England konnte das Wohnungs- und Städteplanungsgesetz von 1909 vorerst wegen Geldmangels keine Wirkungen entfalten. Die englische Arbeitslosenversicherung von 1911 deckte nur wenige Branchen wie Bau und Schiffbau. Wegen des fehlenden Interesses der Verwaltung vor Ort, nämlich der Bürgermeister, unterblieben in Frankreich die gesetzlich vorgesehenen Hygienemaßnahmen.

In nicht seltenen Fällen mußten die Unternehmer nicht allein höhere Steuern oder Beiträge leisten, die Löhne erhöhen, andere Sozialmaßnahmen hinnehmen oder selbst durchführen oder den Verlust von Arbeitskräften verkraften, sondern hatten auch die Konkurrenz durch öffentliche Arbeiten zu fürchten. Daraus erwuchs die Gefahr, daß viele kleinere Betriebe die Lasten nicht würden tragen können und entweder einen Teil ihrer Arbeiter entlassen oder sogar ganz schließen müßten. In England konnten die 1896 und 1906 eingeführten Entschädigungen für Betriebsunfälle nicht durchgesetzt werden, weil entweder die Versicherungsgesellschaften ihre Zahlungspflichten bestritten, oder weil die Unternehmen so klein waren, daß sie sich gar nicht versichert hatten und bei größeren Entschädigungsverpflichtungen bankrott gingen. Übrigens ergibt sich auch für

Deutschland der Eindruck, daß größere Unternehmen zu obligatorischen und freiwilligen Sozialmaßnahmen eher als kleine bereit und in der Lage waren.

Die Gewerkschaften waren längst nicht immer und überall mit den neuen "Wohltaten" einverstanden. In England hatte die gesetzlich angeordnete Verbindung von Arbeitsnachweisen und staatlicher Versicherung keinen Erfolg, weil die Gewerkschaften um ihre Macht fürchteten, wenn sie die Kontrolle über den Zugang zum Arbeitsmarkt verlieren würden. Das Schlichtungsgesetz von 1896 wurde kaum in Anspruch genommen, weil die Gewerkschaften die Schlichter verdächtigten, an erster Stelle das Überleben des Unternehmens und nicht die Lebenshaltung der Arbeiter im Auge zu haben, während die Arbeitgeber den Eingriff in ihr eigenes Unternehmen ablehnten. Die englischen Verhältnisse bieten noch ein weiteres Beispiel für die Komplexität: Die konservative Partei unter Joseph Chamberlain versprach große Reformmaßnahmen, einschließlich Schutzzöllen, wurde aber 1906 geschlagen. Gewählt wurden die Liberalen mit Freihandel, gleichzeitig gewann die neue Labour Party. Um die Unterstützung der Arbeiterklasse zu behalten, mußte die liberale Regierung die Arbeitsmarktreform annacken. Trotzdem blieb das Laisser faire in der konservativen wie in der liberalen Partei herrschend, und viele höhere Beamte lehnten die Bemühungen des Labour Departements ab. In Frankreich - und nicht allein dort - bildete die hohe Bedeutung von individueller Freiheit und Privateigentum ein wesentliches Hindernis gegen rasche Fortschritte in der Sozialpolitik. Die Widerstände verbanden sich auch gegen die zumeist winterlichen Notstandsarbeiten der deutschen Städte: Die Privatwirtschaft sah in ihnen eine störende Konkurrenz. Die Gewerkschaften warnten vor Lohndrückerei (so wie durch die damals angefeindete Gefängnisarbeit). Die Sozialdemokratie verurteilte die Sozialdisziplinierung. Die Beschäftigten selbst litten unter der fehlenden Rücksichtnahme auf ihre beruflichen und körperlichen Fähigkeiten.

IV. Unterschiedliche Bedingungen

Die Unterschiede in der gesellschaftlichen und politischen Geschichte wirken sich erheblich aus. Deswegen liefert Van der Valk zunächst einen konzisen Abriß der Wirtschafts-, Sozial- und Verfassungsgeschichte der Niederlande im 19. Jahrhundert, und Dalberg-Larsen skizziert die politische und wirtschaftliche Situation Dänemarks.

Patricia M. Thane versetzt der beliebten Verherrlichung der Verhältnisse Englands einen Stoß, indem sie zuerst die jahrhundertelang ausgeübte Macht der großen Landeigentümer beschreibt, die erst verfiel, als die Landwirtschaft an Bedeutung verlor, so daß am Jahrhundertende die Gemeinde- und Städtereform erzwungen und Locally Administered Social Services in England and Wales, 1871–1919, eingeführt werden konnten (S. 21–38).

Damit hängen unterschiedliche Argumentationen zusammen: Die französischen Abgeordneten pochten auf Dezentralisierung, Sparsamkeit und Kampf gegen das Beamtentum und auf die Autonomie der Kommunen. Die Befürworter der Hygiene-Maßnahmen verwiesen auf die Rückständigkeit im Vergleich zu den Nachbarn, die Solidarität der Bürger, die soziale Gerechtigkeit, das höhere Interesse der Nation. Auch den 1877 aufgestellten Satz, die Hygiene sei eine im wesentlichen moralisierende Wissenschaft, une science essentiellement moralisatrice, und die Bekämpfung des Satzes kann man sich wohl nur in Frankreich vorstellen. Die Unterschiede in den Auffassungen werden in dem auch methodisch interessanten Aufsatz von Erk Volkmar Heven über Strukturen sozialpolitischer Aufmerksamkeit: ein Vergleich deutscher und französischer Beamtenaufsätze 1880–1914 erfaßt (S. 155-178). Der dogmatische Gehalt der sozialrechtlichen Aufsätze sei in Deutschland höher, der historische in Frankreich. Der Aufmerksamkeitsschwerpunkt liege in Deutschland in der Sozialversicherung, in Frankreich in der Armenpflege und der öffentlichen Gesundheit.

Van der Valk bezeichnet präzise den alle Historiker irritierenden Punkt, nämlich die unterschiedliche Entwicklung der Sozialversicherungssysteme trotz scheinbar gleichen Voraussetzungen: Die Sozialversicherung war in den drei nordischen Staaten weiter ausgebaut als in den Niederlanden, obwohl sie wirtschaftlich scheinbar auf derselben Stufe standen; die Niederlande verabschiedeten ihre ersten Sozialversicherungsgesetze zur selben Zeit wie Großbritannien, als die Niederlande ihren ersten industriellen Entwicklungsschub erlebten, während Großbritannien seine industrielle Position gegen nachrückende Industrienationen zu verteidigen hatte. Erk Volkmar Heyen und Guido Melis lehnen daher zu recht in ihrem Editorial eine für alle Staaten

⁶ Hierzu die von Hans F. Zacher herausgegebenen Bände in seiner Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht: Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung (1979), Ein Jahrhundert Sozialversicherung (1981), und Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung (1983).

geltende, sozusagen Unausweichlichkeit beanspruchende Entwicklungslinie ab (S. VII-XI).

V. Erfolge und Mißerfolge

Aus Großbritannien sind zu nennen: das Industrie-Schlichtungsgesetz von 1896. Industrial Arbitration Act., das Arbeiterentschädigungsgesetz von 1897, Workmen's Compensation Act, die Schulspeisung 1906, das Alterspensionsgesetz von 1908, das Wohnungs- und Städteplanungsgesetz von 1909, Housing and Town Planning Act, das nationale Versicherungsgesetz von 1911, National Insurance Act. François Burdeau, Le résistible essor des politiques de santé publique sous la Troisième République (1870-1914) (S. 101-123), und Lion Murard, Patrick Zylberman, Science, administration centrale et liberté locale: la France hygiéniste entre l'Allemagne et l'Angleterre (125-154), behandeln insbesondere die Gesetze gegen den Alkoholmißbrauch von 1873, zum Kinderschutz von 1874 und 1889, über die Frauen- und Kinderarbeit von 1892 und 1913, die Sicherheit und Gesundheit in den Fabriken seit 1893, die unentgeltliche medizinische Versorgung von 1893, die Heilung von Arbeitsunfällen von 1898, vor allem über den Schutz der öffentlichen Gesundheit von 1902, über die Hilfe für bedürftige alte Personen von 1905 sowie die Rechte und den bezahlten Urlaub der Mütter von 1909. Infolgedessen sind die Fortschritte nicht zu übersehen, z.B. in Frankreich die Vermehrung der Krankenhäuser, der Kampf gegen die Säuglingssterblichkeit, die Verbesserung des Gesundheitszustandes der Jugend, die Verminderung der Betriebsunfälle und insgesamt die Zunahme der Lebenserwartung. Christoph Sachße erklärt, auf welche Weise mittels der Frühformen der Leistungsverwaltung: die kommunale Armenfürsorge im deutschen Kaiserreich (S. 1-20), neue Bevölkerungsgruppen in die Gesellschaft einbezogen wurden. Wolfgang Krabbe stellt Arbeitsmarktregulation und Arbeiterschutz in den Städten des kaiserlichen Deutschland dar (S. 39-56).7

Noel Whiteside liefert bereits in seinem Titel, The Revolution that Failed (S. 57–82), seine Einschätzung des Erfolges der Sozialmaßnah-

⁷ Hierzu ist hinzuweisen auf: Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, begründet von P. Rassow, im Auftrag der Historischen Kommission der Akademie der Wissenschaften und der Literatur, herausgegeben von K. E. Born u. a., vier Abteilungen, bestehend aus mehreren Bänden und Teilen, Stuttgart u. a. 1993 ff.

men, und François Burdeau spricht von dem lediglich résistible essor des politiques de santé publique. Auch die anderen Autoren sind zurückhaltend in ihrer Einschätzung, ob die Maßnahmen die industrielle Reservearmee aufgelöst, Betriebsunfälle beseitigt, Arbeitsfrieden, Wohlstand und soziale Gerechtigkeit herbeigeführt hätten. Jedenfalls ist die Beobachtung Thanes richtig, daß nämlich die Veränderungen in Gesellschaft, Staat und Recht in langsamen, einzelnen, Jahrzehnte voneinander entfernten Schritten vor sich gehen.

VI. Weitere Bemerkungen

Der Band zeigt vor allem das Handeln der Gesetzgebung und der Verwaltung, die dazu ausgetauschten Argumente und die dahinterstehenden Ideen, die unmittelbaren politischen, sozialen und wirtschaftlichen Motive und Ziele sowie die Ergebnisse. Der Rechtsgeschichte werden ein neues Gebiet (Sozialrecht), eine neue geographische Dimension (Industrienationen auch außerhalb Deutschlands) und ein anderes Forschungsinteresse (tatsächliche Durchsetzung und Erfolgskontrolle der Rechtsnormen) gezeigt. Der der Orientierung des Bandes dienende Begriff der Sozialpolitik wird nirgends ausdrücklich definiert, Sachße beruft sich auf Forsthoffs Ausführungen zu Daseinsvorsorge und Leistungsstaat. Die Herausgeber wollen mit dem Aufsatz von Ester De Fort über La Legislazione scolastica dell'obbligo nell'Italia giolittiana e i problemi della sua applicazione amministrativa auch Bildungs- und Ausbildungsfragen in einen erweiterten Bereich der Sozialpolitik einbeziehen (S. 233–268). 8 So dankenswert eine Aufsatzsammlung zu einem einzelnen Thema ist, so wenig darf man außer Augen lassen, daß Akzente, Vergleichbarkeiten, Verallgemeinerungen, Lücken und Ungenauigkeiten ungleich verteilt sind und von den verschiedensten Umständen, nicht zuletzt von den Fähigkeiten und Interessen der einzelnen Autoren, abhängen. Mit zusammenfassenden Zahlen sind die Autoren mehr als zurückhaltend. In vielen Fällen notiert der deutsche Professor die glänzende Mischung von Rhetorik und Information ausländischer Kollegen. Durchweg fällt die Kürze der Aufsätze angenehm auf. Eine große Bedeutung hat die Zeitschrift wegen der jeweils neuesten ausländischen Literaturnachweise, diesmal ergänzt von Dora Marucco,

⁸ Der Zusammmenhang wird im letzten Titel, der in diesem Aufsatz zitiert wird, deutlich: C. Heywood, Childhood in Nineteenth-Century France: Work, Health and Education among the "Classes Populaires", Cambridge 1988.

Politiques sociales et administration publique dans l'Italie libérale. Rapport sur l'historiographie (S. 343–361). Auf eine zusammenfassende generelle Bibliographie wurde jedoch verzichtet. Die English Summaries sind lobenswert (S. 381–392), um so mehr vermißt man – angesichts des viersprachigen Zeitschriftentitels und des zweisprachigen Bandtitels – Zusammenfassungen der anderssprachigen Aufsätze in deutscher, französischer und italienischer Sprache. Mittels eines Stichwortregisters könnte man das Material noch besser erschließen und die einzelnen Punkte noch besser vergleichen.

VII. Forum

Heinz Mohnhaupt stellt in dem Forum des Bandes Neuere Forschungen zur Geschichte des Verwaltungsrechts im 18. Jahrhundert in Deutschland und Frankreich vor (S. 315-342). "Verwaltungsrecht' bezeichnet historisch und systematisch das Ergebnis der Verrechtlichung des Verwaltungshandelns und seiner institutionellen Voraussetzungen ... Verwaltung und ihr Recht können erstens die Verwaltungsorganisation, zweitens deren Aufgaben, normative Handlungsprinzipien und Kontrollmechanismen, sowie drittens das handelnde Personal" betreffen. Dabei überschneiden sich Verwaltungspraxis, Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht. Gesetzliche Vorgaben sind leicht zu erkennen, gewohnheitliche Handlungsweisen jedoch schwerer zu ermitteln. Karel Maly befaßt sich mit der Lage der Verwaltungsgeschichtsschreibung in der Tschechoslowakei nach 1989 deswegen, weil die einheimische Vorkriegsverwaltung das Vorbild für die Erneuerung von Demokratie und Rechtsstaat sei (S. 363-368). Fabio Rugge, Eine Wissenschaft ohne Vergangenheit – eine Geschichte ohne Zukunft? Ein kleiner Streifzug durch verwaltungswissenschaftliche Zeitschriften (369-380), beginnt mit der auf dem Frontispiz der Zeitschrift Public Administration abgedruckten Erklärung: Historical studies will be accepted only if they satisfy the two criteria of analytical rigour and broad current interest, und kommt zu dem Ergebnis, "daß die Existenz einer vergangenen Verwaltungswelt bei denen, die die öffentliche Verwaltung von heute untersuchen, anscheinend nur ein spärliches Interesse hervorruft" und daß in historischen Zeitschriften "eine große Distanz" zur Verwaltungswissenschaft besteht.

1994 werden Bilder der Verwaltung, Karikaturen, Romane, Architektur beschrieben. Der für 1995 vorbereitete Band 7 ist der administrativen Bewältigung von Wirtschaftskrisen gewidmet. Diesen Bänden

ist derselbe Erfolg wie dem jetzigen und seinen Vorgängern – über die Formation und Transformation des Verwaltungswissens (1989), Konfrontation und Assimilation nationalen Verwaltungsrechts (1990), Beamtensyndikalismus (1991) und Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft (1992) – zu wünschen.