

Martin Lengwiler

Konjunkturen und Krisen in der Verwissenschaftlichung der Sozialpolitik im 20. Jahrhundert

»Vor unserm Auge dehnt sich das Meer, das unermessliche. Auf leicht bewegter Fläche heben und senken sich die Wellen, sie kommen und gehen, bauen sich auf und zerstören sich in stetig wechselndem Spiele. [...] Groß ist die Macht des Sturmes; aber sie trifft nur die Oberfläche. Größer sind die Kräfte, welche die Tiefe bewegen. [...] Wie die Anziehung der Erde die Wasser des Meeres zusammenhält, so wirkt in der Sorge um die Erhaltung der Gesellschaft die einigende, allumfassende Kraft, welche die Menschengemeinschaft durchdringt. Ihr entgegen steht, der Anziehung des Mondes vergleichbar, der Drang nach Freiheit des Einzelnen im Gesamtleben. Beide Triebkräfte wirken in den Maßen und auf dieselben, und wir erkennen in der Geschichte der Menschheit das Steigen und Sinken, Flut und Ebbe der Freiheit.«¹

Diese beschaulichen Zeilen stehen am Anfang einer statistischen Abhandlung über »Die gegenseitigen Hilfsgesellschaften der Schweiz«, die der Basler Mathematiker Hermann Kinkelin 1887 veröffentlichte. Dass die Schrift gleichzeitig mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung im Deutschen Kaiserreich entstand, ist kein Zufall. Kinkelin bot darin nicht nur einen Überblick über die Arbeiterversicherungen in der Schweiz, sondern forderte zudem, das Modell der deutschen Sozialversicherungen auch in der Schweiz einzuführen. Er argumentierte unter anderem, dass die Versicherungstechnik ein verlässliches sozialpolitisches Instrument darstelle, weil sie in hohem Maße auf wissenschaftlicher Expertise gründe. In diesem Zusammenhang steht auch die im Zitat postulierte Gleichsetzung zwischen den physikalischen Gravitationsgesetzen und den Triebkräften des Soziallebens. Diese für das ausgehende 19. Jahrhundert typische Argumentationsfigur verweist auf einen naturwissenschaftlichen Gesetzesbegriff, dessen Deutungsmacht bis in die sozialwissenschaftliche und sozialstatistische Forschung und die sozialpolitische Praxis des 20. Jahrhunderts reichte. Quantifizierende Deutungsmuster erhielten durch solche naturalisierende Formeln eine gesellschaftliche Suggestivkraft und Selbstevidenz, von der sozialstaatsbezogene Fachdisziplinen wie die Versicherungsmathematik oder die Versicherungsmedizin nachhaltig profitierten. Die unterstellte Homologie der Gesetze der natürlichen und der sozialen Welt bildete gleichsam das theoretische Fundament für eine bis heute anhaltende Verwissenschaftlichung des modernen Sozialstaats. Expertenwissen diente nach diesem Modell dazu, die Kalkulierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme und damit das gesellschaftliche Vertrauen in deren Stabilität zu erhöhen.

Der Verwissenschaftlichungsprozess der modernen Sozialstaaten in Europa mit seinen Konjunkturen und Krisen steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen. Der Gegenstand der Sozialpolitik, insbesondere der Sozialversicherungen, lässt sich als ein exemplarisches Feld der Verwissenschaftlichung von Politik im 20. Jahrhundert deuten. Dabei richtet sich der Fokus auf Verwissenschaftlichungsprozesse, die von internationalen Expertennetzwerken und -organisationen ausgingen und sich auf die westeuropäischen Sozialstaaten bezogen.

Weshalb bilden internationale Organisationen exemplarische Akteure der Verwissenschaftlichung von Politik? Internationale Netzwerke und Organisationen waren seit Mitte des 19. Jahrhunderts meist einem wissenschaftlich-technischen Fortschrittsdenken verpflichtet und stark von wissenschaftlicher Expertise geprägt, darauf haben etwa Christoph

1 Hermann Kinkelin, *Die gegenseitigen Hilfsgesellschaften der Schweiz* 1880. Nach den von der schweizerischen statistischen Gesellschaft gesammelten Materialien bearbeitet, Bern 1887, S. 3.

Conrad und Patricia Clavin hingewiesen.² Dabei wurden seit der Jahrhundertmitte gerade sozialpolitische Fragen besonders ausführlich auf internationaler Ebene verhandelt. Dieser internationale Diskurs setzte, wie Madeleine Herren zu Recht betont hat, bereits mehrere Jahrzehnte vor der Gründung der ersten europäischen Sozialversicherungen in den 1880er Jahren ein.³ Als Plattformen dafür boten sich seit den 1850er Jahren beispielsweise die Weltausstellungen an. Hier institutionalisierte sich ein Austausch zwischen sozial- und wirtschaftspolitischen Experten, der um die Frage kreiste, wie die Folgen von Urbanisierung und Industrialisierung zu bewältigen waren. Hier traf sich die internationale Elite der Sozialreformer und Stadtplaner und verhandelte über regulative Leitkonzepte der Sozialpolitik.⁴ Vergleichbare Expertendebatten lassen sich auch an den internationalen Kongressen beobachten – vom hygienischen über den demografischen bis hin zu den Arbeiterversicherungs-Kongressen –, die oft im Umfeld der Weltausstellungen abgehalten wurden. Die Kongresse bildeten Plattformen für Netzwerke von mathematischen, medizinischen oder juristischen Versicherungsfachleuten und Verwaltungsbeamten, die auf internationaler wie nationalstaatlicher Ebene einen transnationalen Wissenstransfer mit oft nachhaltigen Folgen initiierten.⁵ Zu den sozialpolitisch bedeutenden Kongressen gehörten vor allem der Internationale Kongress für Arbeiterversicherung (gegründet 1886) und der Internationale Kongress für Versicherungsmathematik (1895).

Nach dem Ersten Weltkrieg gewannen zunehmend die internationalen Organisationen unter dem Dach des Völkerbunds (später der Vereinten Nationen) an sozialpolitischem Gewicht – allen voran die als ›Weltsozialorganisation‹ geltende Internationale Arbeitsorganisation (IAO) sowie die von ihr unterhaltene »Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit« (IVSS) – letztere ein reines Expertengremium. Die IAO zeigt beispielhaft, wie sich nach 1900 zwei Traditionen des Internationalismus des 19. Jahrhunderts zunehmend überkreuzten: Ein politischer Internationalismus, verkörpert in den internationalen sozialen Bewegungen wie der Gewerkschafts- oder der Frauenbewegung, und ein wissenschaftlicher Internationalismus, der von der Tradition der internationalen wissenschaftlichen Kongresse ausging. Mit ihrer tripartiten Organisationsstruktur, die Gewerkschafts-, Arbeitgeber- und Behördenvertreter (oft technische Experten) zusammenführte, brachte die IAO beide Traditionen unter einem organisatorischen Dach zusammen. Bis in die 1960er Jahre bildeten die IAO und die IVSS die zentralen Bühnen für den internationalen wissenschaftlichen Austausch über Sozialversicherungsfragen. In den 1970er Jahren verloren sie diesen Status zunehmend an die OECD, später auch an die Europäische Gemeinschaft und die Europäische Union (ab 1992). Den Ausgangspunkt der sinkenden Bedeutung der IAO bildete eine schwere institutionelle Krise, die die Organisation Ende

2 Christoph Conrad, Vorbemerkung, in: GG 32, 2006, S. 437–444, hier: S. 440–443; Patricia Clavin, Defining Transnationalism, in: Contemporary European History 14, 2005, S. 421–440, hier: S. 425.

3 Madeleine Herren, Sozialpolitik und die Historisierung des Transnationalen, in: GG 32, 2006, S. 542–559, hier: S. 549–555.

4 Helen Meller, Philanthropy and Public Enterprise. International Exhibitions and the Modern Town Planning Movement, 1889–1913, in: Planning Perspectives 3, 1995, S. 295–310.

5 Für das 19. Jahrhundert: Madeleine Herren, Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung, Darmstadt 2009, S. 38–40; für das 20. Jahrhundert, mit Bezug auf die Internationale Arbeitsorganisation: Thomas Cayet/Paul-André Rosental/Marie Thébaud-Sorger, How International Organisations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise, in: Journal of Modern European History 7, 2009, S. 173–194; Daniel Maul, Der transnationale Blick. Die Internationale Arbeitsorganisation und die sozialpolitischen Krisen Europas im 20. Jahrhundert, in: AfS 47, 2007, S. 349–370; Cédric Guinand, Die Internationale Arbeitsorganisation und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969), Bern 2003; Andreas Eckert, Exportschlager Wohlfahrtsstaat? Europäische Sozialstaatlichkeit und Kolonialismus in Afrika nach dem Zweiten Weltkrieg, in: GG 32, 2006, S. 467–488.

der 1970er Jahre durchlebte und die durch den vorübergehenden Austritt der USA zwischen 1977 und 1980 bedingt war.⁶

Auch die Einrichtungen des Sozialstaats lassen sich mit Gewinn als exemplarisches Politikfeld untersuchen. Die Forschung ist sich schon länger einig, dass die Konstitution der Sozialversicherungen im ausgehenden 19. Jahrhundert entscheidend geprägt wurde durch, wie es Theda Skocpol und Dietrich Rüschemeyer formulierten, »Beiträge und Ideen von Expertengruppen und wissensgenerierenden Institutionen«.⁷ Nach Lutz Raphael bildeten die Einrichtungen des Sozialstaats ein zentrales Feld und einen institutionellen Motor der »Verwissenschaftlichung des Sozialen«.⁸ In den letzten Jahren hat die Forschung zudem verschiedentlich auf produktive Wechselwirkungen zwischen transnationalen Expertengremien und der Sozialstaatsentwicklung auf nationaler Ebene hingewiesen.⁹ Internationale Organisationen wie die IAO wirkten beispielsweise als diskursive Trendsetter, unter anderem in den sozialstaatlichen Krisendebatten der Zwischenkriegszeit und der 1970er Jahre, als die Vorstellung einer allgemeinen sozialstaatlichen Krise entscheidend von der IAO, in den 1970er Jahren auch von der OECD, geprägt und popularisiert wurde.¹⁰

Weniger klar indes ist, wie *weit* der Einfluss internationaler Organisationen auf nationalstaatlicher Ebene reichte. Ob die Arbeit internationaler Expertengremien auch zu einer Angleichung und Standardisierung nationalspezifischer Sozialstaatseinrichtungen geführt hat, was angesichts der universalistischen Expertendiskurse eigentlich zu erwarten wäre, wird in der historischen Forschung skeptisch beurteilt. Gemeinhin gilt der Sozialstaat nach wie vor als schwer einzunehmende »Bastion des Nationalen« (Christoph Conrad), auf empirischer wie analytischer Ebene.¹¹ Die Sozialstaatsforschung ist entsprechend von national orientierten oder typologisch-vergleichenden Studien dominiert, während Transfer- und Transnationalisierungsprozesse ausgeblendet bleiben.¹² Eine Transnationalisierung wird nach diesem traditionellen Ansatz gar als analytischer Gegensatz zur Sozialstaatsentwicklung interpretiert. Europäisierungs- oder Globalisierungsprozesse stehen für eine Erosion und Destabilisierung der sozialen Sicherungssysteme.¹³ Auch die These einer Angleichung der europäischen Sozialstaaten an das viel zitierte »europäische Sozialmodell« wird in der sozialwissenschaftlichen und historischen Forschung meist kritisiert

6 Maul, Der transnationale Blick, S. 251–256.

7 Dietrich Rüschemeyer/Theda Skocpol, Introduction, in: dies. (Hrsg.), States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies, Princeton, NJ 1996, S. 3; Peter Wagner/Björn Wittrock, Social Science and the Building of the Early Welfare State: Toward a Comparison of Statist and Non-Statist Western Societies, in: Rüschemeyer/Skocpol, States, Social Knowledge, S. 90–113.

8 Lutz Raphael, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: GG 22, 1996, S. 165–193; vgl. Abram De Swaan, Der sorgende Staat: Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit, Frankfurt am Main 1993.

9 Vgl. die Beiträge in Heft 4 (»Sozialpolitik transnational«) von GG 32, 2006.

10 Maul, Der transnationale Blick; Paul-André Rosental, Health and Safety at Work: An Issue in Transnational History – Introduction, in: Journal of Modern European History 7, 2009, S. 169–173; Herren, Internationale Organisationen.

11 Conrad, Vorbemerkung, S. 437.

12 Eberhard Eichenhofer, Europäisierung sozialer Sicherung, in: GG 32, 2006, S. 517–527, hier: S. 517. Exemplarisch der Forschungsüberblick von Gerhard A. Ritter, Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1991.

13 Vgl. mit Bezug zur politikwissenschaftlichen Forschung: Philipp Genschel/Henning Deters, Mehr Globalisierung, weniger Wohlfahrtsstaat?, in: Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 20, 2009, S. 158–180; vgl. Eichenhofer, Europäisierung, S. 516f.

und der Einfluss der Europäischen Union auf die nationalen Sicherungssysteme für gering gehalten.¹⁴

Dieses Spannungsverhältnis zwischen transnationalen und nationalstaatlichen Akteuren steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen. Der Beitrag ist chronologisch aufgebaut. Den Auftakt machen einige begriffsanalytische Klärungen zum Konzept der Verwissenschaftlichung und zum Expertenbegriff. Der Hauptteil untersucht anschließend die internationalen Plattformen der Wissensgenerierung und fragt danach, wie groß der Einfluss wissenschaftlicher Expertise auf die Sozialstaatsentwicklung war, beziehungsweise wo die Grenzen der Wirkungsmacht transnationaler Akteure lagen. Auch wird nach den institutionell unterschiedlichen Kontexten gefragt, in denen Expertenwissen in Sozialstaatsinstitutionen Verwendung fand. Dabei lassen sich mehrere Phasen der Sozialstaatsgeschichte identifizieren: Ein erster Zeitraum der utopistischen Wissenschaftseuphorie, der bis zum Ersten Weltkrieg reichte; zweitens eine Ernüchterungsphase, die von einer Ausdifferenzierung in verschiedene institutionell heterogene Expertenkulturen (je nach sozialstaatlichen Einrichtungen) begleitet war, was durchaus auch partikuläre wissenschaftliche Erkenntnisprozesse ermöglichte – dieser Zeitraum umfasste vor allem die Zwischenkriegszeit; und schließlich, drittens, die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, die von ambivalenten Verwissenschaftlichungsprozessen geprägt war – durchaus wirkungsvoll auf nationalstaatlicher Ebene, dagegen mit nur beschränktem Erfolg auf internationaler Ebene. Der hier untersuchte Zeitraum erstreckt sich im Wesentlichen bis in die 1970er Jahre; die folgenden Jahrzehnte werden nur noch cursorisch angesprochen.

Als Fallbeispiele werde ich vor allem den Internationalen versicherungsmathematischen Kongress (International Congress of Actuaries) und die Internationale Arbeitsorganisation, einschließlich der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, untersuchen. Der Internationale versicherungsmathematische Kongress ist aus zwei Gründen aufschlussreich: Einerseits bildete er die zentrale Schaltstelle für die Fachdebatten der Versicherungsmathematik, also jener Disziplin, die seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert bis in die 1960er Jahre unbestritten als Königsdisziplin der Versicherungswissenschaften galt.¹⁵ Es war die Versicherungsmathematik beziehungsweise ihre Risikokalkulationen, die entscheidend dazu beitrugen, das gesellschaftliche Vertrauen in die Stabilität der Sozialversicherungen zu stärken, die Akzeptanz sozialstaatlicher Interventionen zu erhöhen und generell die Einsicht in die Kontrollierbarkeit kollektiver Risiken und der damit verbundenen gesellschaftlichen Gefahren zu vertiefen. Der Kongress stellte andererseits ein Spiegelbild der heterogenen Expertenlandschaft im Versicherungswesen dar: Er wurde sowohl von Vertretern der privaten Versicherungsindustrie wie auch von Mitgliedern von Sozialstaatsbehörden frequentiert. Geografisch beschäftigt sich der Beitrag in erster Linie mit der Sozialstaatsgeschichte Westeuropas, die bis zur Zwischenkriegszeit die international einflussreichsten Sicherungssysteme hervorbrachte. Dieser räumliche Schwerpunkt wird für die Zeit nach 1945 durch punktuelle Seitenblicke auf die parallele Sozialstaatsentwicklung in Osteuropa und im außereuropäischen Raum komparatistisch ergänzt.

14 Peter Baldwin, Can We Define a European Welfare State Model?, in: Bent Greve (Hrsg.), Comparative Welfare Systems: The Scandinavian Model in a Period of Change, Basingstoke 1996, S. 29–44; skeptisch die Beiträge in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hrsg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin 2004; auch Eichenhofer betont, dass die sozialstaatliche Europäisierung erst in den 1990er Jahren verstärkt einsetzte beziehungsweise erst ab 2000 mit der »offenen Methode der Koordinierung« an Zugkraft gewann; Eichenhofer, Europäisierung, S. 517–527.

15 Vgl. Martin Lengwiler, Signifikanzen der Sicherheit: Intendierte und nicht-intendierte Erkenntnisse der sozialstaatlichen Prognostik (1918–1970), in: Jakob Vogel/Heinrich Hartmann (Hrsg.), Zukunftswissen: Prognosen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft seit 1900, Frankfurt am Main 2010, S. 33–54.

I. VERWISSENSCHAFTLICHUNGS- UND EXPERTENBEGRIFF

Der Verwissenschaftlichungsbegriff wird hier in einem historisierenden Sinne genutzt. Üblicherweise impliziert das Verwissenschaftlichungsmodell, dass analytisch scharf zwischen einem wissensgenerierenden Kontext (Universitäten, Expertengremien) und einem wissensverwendenden Kontext (in unserem Beispiel die Sozialversicherungen) unterschieden werden kann. Wissenschaftlichem Wissen wird dabei in der Regel eine besondere Autorität zugewiesen, dank welcher sich das Wissen in einem mehr oder weniger linearen Prozess auch auf wissenschaftsferne Akteure transferiert oder von diesen aufgenommen und genutzt wird. Dieses lineare Bild des Verwissenschaftlichungsprozesses ist jedoch in der neueren Wissenschaftsforschung wiederholt kritisiert und durch praxisnahe, gesellschaftlich eingebettete Formen der Wissensproduktion ersetzt worden.¹⁶ Auch in historischer Sicht erweist sich das Modell als problematisch, zumindest für das ausgehende 19. Jahrhundert. Denn bis zum Ersten Weltkrieg war in den jungen Sozialwissenschaften – und zu denen gehörten sowohl die Staatswissenschaften wie auch die Statistik – die Grenze zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und politischer Praxis noch sehr unscharf gezogen. So machten etwa die französische Soziologie in der Tradition Auguste Comtes, die Sozialforschung im Umfeld der britischen Fabian Society oder die deutschsprachige Historische Schule der Nationalökonomie (zumindest vor dem Werturteilsstreit) keinen kategorialen Unterschied zwischen wissenschaftlicher und politischer Praxis.¹⁷ Wissenschaft und Politik waren mit anderen Worten homologe Handlungsfelder. So wie Wissenschaft um 1900 noch den Keim der politischen Intervention in sich trug, war auch Verwaltungshandeln, insbesondere in der Tradition einer fachgeschulten Beamtenschaft, einem akademischen Ethos verpflichtet – man denke nur an die umfangreichen Forschungsaktivitäten der nationalen statistischen Büros.

Dies gilt nicht zuletzt für die hier untersuchten Einrichtungen. Auch in internationalen Organisationen und auf Kongressen wurde wissenschaftliches Wissen nicht allein von Universitätsvertretern, sondern im Dialog zwischen Akademikern, Politikern und Verwaltungsbeamten geschaffen. Im Übrigen entspricht die Verwendung von Wissen in Sozialstaatseinrichtungen nicht einfach einem gradlinigen Anwendungsprozess. Gerade in Sozialversicherungen wurden wissenschaftliche Erkenntnisse (etwa Mortalitäts-, Unfall- oder Krankheitsstatistiken) häufig erst durch die Versicherungspraxis generiert – ein Prozess, auf den hier nicht weiter eingegangen werden kann.¹⁸ Verwissenschaftlichung sollte deshalb nicht als Einbahnstraße zwischen Universität und Verwaltung verstanden werden, sondern als interaktiver, rekursiver Prozess wechselseitiger Einflussnahme zwischen Wissenschaft und Politik.

Vor diesem Hintergrund erhellt sich auch der hier verwendete Expertenbegriff. Auch dabei gilt, dass Expertinnen und Experten nicht als bloße Agenten der Wissenschaft zu verstehen sind, die ihre szientistische Weltsicht nicht-akademischen Akteuren aufoktroieren. Sie agieren vielmehr als Grenzgänger oder Übersetzer zwischen zwei institutionellen Feldern. Historisch betrachtet ist die Figur des Experten eine Folge der erwähnten Aus-

16 In historischer Perspektive: *Jakob Vogel*, Von der Wissenschafts- zur Wissensgeschichte. Für eine Historisierung der »Wissensgesellschaft«, in: GG 30, 2004, S. 639–660; soziologisch argumentierend: *Peter Weingart*, Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Göttingen 2001.

17 *Erik Grimmer-Solem*, The Rise of Historical Economics and Social Reform in Germany, 1864–1894, Oxford 2004, S. 127–154; *Peter Wagner*, The Uses of the Social Sciences, in: *Theodore M. Porter/Dorothy Ross* (Hrsg.), The Modern Social Sciences (Cambridge History of Science, Bd. 7), Cambridge 2003, S. 537–552, hier: S. 540–542.

18 Vgl. am Beispiel der Schweiz: *Martin Lengwiler*, Risikopolitik im Sozialstaat. Die schweizerische Unfallversicherung 1870–1970, Köln 2006, S. 101–144.

differenzierung zwischen Wissenschaft und Politik seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert. Erst durch die Trennung der beiden Sphären wuchs der Bedarf für vermittelnde Akteure. Expertinnen und Experten füllten im 20. Jahrhundert jene Lücke, die der Niedergang der hybriden, politisch engagierten Wissenschaftler des 19. Jahrhunderts hinterließ.¹⁹ Ihr akademisches Wissen wirkte in politischen Institutionen als »Vertrauenstechnologie« – ein Begriff, der auf den Wissenschaftshistoriker Theodore Porter zurückgeht. Porter analysierte den Aufstieg anwendungsorientierter Ingenieur- und Sozialwissenschaften im 19. und 20. Jahrhundert und argumentiert, dass bürokratische Verwaltungsapparate wissenschaftliche Expertise deshalb nachfragten, weil diese ein politisch unabhängiges Wissen darzustellen schien. Gerade in kontroversen Politikfeldern wie der Sozialpolitik oder allgemeiner der »sozialen Frage« bildete wissenschaftliche Expertise eine vertrauensbildende Ressource, auf die sich zerstrittene Lager einigen konnten. Auch Porter betont, dass der Aufstieg wissenschaftlicher Expertise keineswegs auf eine besonders hohe Deutungsmacht wissenschaftlich-technischer Wissensformen – im Sinne des Technokratie- oder des Verwissenschaftlichungsbegriffs – verwies, sondern eher von nachfrageseitigen Faktoren im Verwendungskontext profitierte.²⁰

Ausgehend von diesen Ansätzen möchte ich im Folgenden einen Schritt weiter gehen und je nach institutionellem Umfeld verschiedene Expertenkulturen, das heißt unterschiedliche Manifestations- und Verwendungsformen wissenschaftlicher Expertise in öffentlichen Verwaltungen, konkret sozialstaatlichen Einrichtungen, unterscheiden. Der Begriff der Expertenkulturen lehnt sich an Karin Knorr Cetinas Konzept der »epistemischen Kulturen« (*epistemic cultures*) an, mit dem sie auf die soziokulturellen Differenzen zwischen verschiedenen Forschungskollektiven und deren je spezifischen Praktiken der akademischen Wissensproduktion aufmerksam gemacht hat. Knorr Cetina schlägt mit diesem Konzept ein Gegenmodell zum Begriff der »epistemischen Gemeinschaften« (*epistemic communities*) vor. Während das Konzept der epistemischen Gemeinschaften vor allem aus soziologischer Perspektive formuliert wurde und die spezifischen Normen- und Wertesysteme wissenschaftlicher Vergesellschaftungsprozesse bezeichnet, so etwa bei Peter Haas, der sich dafür wiederum auf Ludwik Fleck und Thomas Kuhn bezieht, stützt sich der Begriff der epistemischen Kulturen auf einen praxeologischen Ansatz, der alltägliche, ritualisierte Verhaltensformen und deren institutionelle Existenzbedingungen zum Untersuchungsgegenstand macht.²¹ Die Differenz zwischen dem hier verwendeten Begriff der Expertenkulturen und Knorr Cetinas Vorstellung epistemischer Kulturen besteht aus einer kleinen Akzentverschiebung. Im Unterschied zu Knorr Cetina bezeichnen »Expertenkulturen« nicht primär wissenschaftliche Kollektive, sondern Expertinnen und Experten, die in nicht-akademischen Institutionen tätig sind; entsprechend wird hier stärker die institutionelle Einbettung der Expertenpraktiken betont, weniger die wissenschaftsinternen Erkenntnispraktiken der epistemischen Gemeinschaften.

Für die Analyse der institutionellen Kontexte kann sich der Begriff der Expertenkulturen auf theoretische Überlegungen des Sozialstaatshistorikers Peter Baldwin, insbeson-

19 Vgl. zur Geschichte der Expertenfigur: *Raphael*, Verwissenschaftlichung; *Wagner*, Uses of Social Sciences; *Peter Wagner*, Social Science and Social Planning during the Twentieth Century, in: *Porter/Ross*, The Modern Social Sciences, S. 591–607.

20 *Theodore M. Porter*, Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life, Princeton, NJ 1995, S. 145–147, 186–189 und 217–231. Porters Begriff der »technology of trust« leitet sich von Steven Shapins und Simon Schaffers Analyse der Experimentalwissenschaften im 17. Jahrhundert ab; vgl. *Steven Shapin/Simon Schaffer*, Leviathan and the Air-Pump: Hobbes, Boyle and the Experimental Life, Princeton, NJ 1985; *Porter*, Trust, S. 15 und 225.

21 *Peter M. Haas*, Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization* 46, 1992, S. 1–35, hier: S. 3; *Karin Knorr Cetina*, Epistemic Cultures. How Sciences Makes Knowledge, Cambridge, MA 1999, S. 1–11.

dere auf dessen Konzept der »Staatlichkeitsstile« (*styles of statism*), stützen. Baldwin hat mit diesem Begriff ein differenziertes Instrument für das Verständnis moderner Staatlichkeitstraditionen geschaffen. Ausgehend von einer Kritik an den ahistorischen Sozialstaatstypologien der sozialwissenschaftlichen Forschung (insbesondere jener von Gøsta Esping-Andersen), fordert Baldwin einen stärker qualitativ orientierten Analyserahmen, um die vielschichtigen institutionellen Konstellationen, etwa zwischen öffentlichen und privaten Wohlfahrtseinrichtungen oder zwischen beitrags- und steuerfinanzierten Leistungen, umfassend zu gewichten. Seine Kritik richtet sich auch an jene Vorstellungen moderner Staatlichkeit, die in Weberscher Tradition den neuzeitlichen Staat idealtypisch als bürokratisch-rationalen Verwaltungsapparat verstehen. Ein solcher zweidimensionaler Analyserahmen werde, so Baldwin, der Heterogenität moderner Staatlichkeitsformen nicht gerecht. »We need«, so seine Schlussfolgerung, »as a starting point, a typology, or at least a grasp of the possibility, of various kinds of states.« Sein Begriff der Staatlichkeitsstile ist dafür ein erster Schritt.²² Auch für das Verständnis von Expertenkulturen erweisen sich Baldwins Überlegungen als gewinnbringend, denn sein Konzept öffnet das Verständnis für die institutionellen Unterschiede, unter denen wissenschaftliche Expertise in Sozialstaatseinrichtungen Verwendung findet.

II. WISSENSCHAFTLICHE EXPERTISE AUF INTERNATIONALEN KONGRESSEN UM 1900

Im ausgehenden 19. Jahrhundert war das Selbstverständnis wissenschaftlicher Experten noch von einem ungebrochenen Fortschrittsparadigma und einem fast utopistischen Vertrauen in die Deutungsmacht wissenschaftlichen Denkens bestimmt. Dies zeigt sich exemplarisch an den Debatten der frühen Internationalen versicherungsmathematischen Kongresse. Der versicherungsmathematische Kongress fand zum ersten Mal 1895 in Brüssel statt, auf Einladung der belgischen Lebensversicherungsindustrie, und tagte seither in einem Rhythmus von etwa drei Jahren, einzig unterbrochen durch die beiden Weltkriege und die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre.²³ Von Beginn an war es ein zentrales Anliegen des Kongresses, die verschiedenen nationalen Versicherungseinrichtungen durch universell gültige Formen wissenschaftlich-technischer Expertise einander näher zu bringen. Der Kongress entstand in diesem Sinne als Reaktion auf die beschleunigte Internationalisierung des Versicherungswesens seit den 1860er Jahren.²⁴ Insbesondere die britischen und amerikanischen Gesellschaften beklagten, dass ihre internationalen Zweiggesellschaften mit einer Vielzahl rechtlicher und politischer Traditionen in den ausländischen Märkten konfrontiert waren. Die Kongressaktivitäten sollten dazu dienen, die unterschiedlichen Versicherungsmärkte durch Standardisierungen und Harmonisierungen auf technischer, rechtlicher und politischer Ebene einander anzugleichen. In seiner Eröffnungsrede zum zweiten Kongress 1898 beschwor Thomas Emley Young, Präsident des

22 Peter Baldwin, *Beyond Weak and Strong: Rethinking the State in Comparative Policy History*, in: *Journal of Policy History* 17, 2005, S. 12–33, hier: S. 19.

23 Für diese Untersuchung wurden folgende Kongresse ausgewertet: Brüssel (1895), London (1898), Paris (1900), New York (1903), Berlin (1906), Wien (1909), Amsterdam (1912), London (1927), Stockholm (1930), Rom (1934), Paris (1937), Luzern (1941), Scheveningen (1951); vgl. ausführlich: *Martin Lengwiler*, *Competing Globalizations. Controversies between Private and Social Insurance at International Organisations (1900–1960)*, in: *Robin Pearson* (Hrsg.), *The Development of International Insurance*, London 2010, S. 167–186.

24 Eröffnungsrede von: *A. Bégault (Brussels)*, in: *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1906, Bd. 3, S. 3f.; *Peter Borscheid*, *Der Internationalisierungsprozess der Versicherungswirtschaft im 19. Jahrhundert*, in: *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte* 51, 2006, S. 26–53.

britischen Institute of Actuaries, der führenden Ausbildungsstätte, den universalistischen Geist der Wissenschaften – er sprach von einem umfassenden »wissenschaftlichen Bürgerrecht« – als Antwort auf die Heterogenität des Versicherungswesens:

»We confer a systematic unity upon our Professional investigations by adoption of a uniform scheme of symbolic language; we thus become the possessors and inheritors of a common and intelligible tongue, undistracted by local dialects; diversified Babel, in the ancient allegory, is re-converted into primitive speech; with this bond we more closely, though diversely scattered, re-unite into a universal Scientific citizenship; the refined and competent finish of our analytical language re-acts, as has so significantly occurred in the history of Mathematics, upon the subtle and potential possibilities of research.«²⁵

Auch wenn die Initiative für die Kongressgründung von der kommerziellen Versicherungswirtschaft ausging, war der öffentliche Sektor, insbesondere die Vertreter öffentlicher oder staatlicher Sozialversicherungen, ebenfalls durchgehend auf den Kongressen präsent und brachte seine Anliegen in die Debatten ein. Dies gilt vor allem für jene Staaten wie Deutschland, Österreich(-Ungarn), die Niederlande oder die Schweiz, die früh über eigene Sozialversicherungen verfügten. Dagegen waren Länder wie Großbritannien, die USA, Frankreich oder Belgien mehrheitlich durch die Akteure der privaten Versicherungsindustrie vertreten.²⁶

Wissenschaftlich-technische Fragen standen auf den Kongressen von Beginn an im Vordergrund.²⁷ In diesem Bereich waren die Integrationsbemühungen der Kongressteilnehmer zunächst erfolgreich, insbesondere dank einer Reihe von internationalen versicherungstechnischen Abkommen und Standards, auf die sich die internationale Gemeinschaft zu einigen vermochte. In den 1890er Jahren etwa beschlossen die Teilnehmer der ersten beiden Kongresse, eine universelle Schreibweise (*notation*) für versicherungsmathematische Kalkulationen einzuführen, gleichsam eine gemeinsame Sprache für den internationalen Fachdiskurs.²⁸ Außerdem regte der Kongress um 1900 drei ausführliche, voneinander unabhängige Sterblichkeitsstatistiken an (zwei für Großbritannien, eine für Frankreich), um diese Modellberechnungen später anderen Versicherungsmärkten zugänglich zu machen.²⁹ Zu den durchgehend behandelten Themen gehörte weiter die versicherungsmathematische Kalkulation von Risiken, deren Schadenswahrscheinlichkeit sich bislang einer probabilistischen Analyse noch verschlossen hatte. Dazu zählten unter anderem die Unfall-, Krankheits- und Arbeitslosigkeitsrisiken, denen die Sozialversicherungen ausgesetzt waren und die vor allem in der Zwischenkriegszeit breit debattiert wurden.³⁰ In versicherungstechnischer Hinsicht bot der Kongress jedenfalls eine Plattform, auf der die internationale Gemeinschaft der Versicherungsmathematiker eine partielle Angleichung oder Integration der national disparaten Kalkulationsweisen erreichte.³¹

25 Transactions of the International Congress of Actuaries, 1898, S. 23; vgl. Transactions of the International Congress of Actuaries, 1895, S. 8–10.

26 Ebd., S. 15–30; später nahmen auch osteuropäische Länder teil, zudem auch Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika, nach 1945 auch Indien, Ägypten oder andere afrikanische Staaten.

27 Eine Auswertung der Kongressthemen der Versammlungen zwischen 1895 und 1951 ergibt, dass zwei Drittel aller Sektionen wissenschaftlich-technischen Fragen gewidmet waren, deutlich mehr als bei politischen (20%), rechtlichen (10%) oder berufsethischen Fragen (5%); vgl. Lengwiler, *Competing Globalizations*.

28 Transactions of the International Congress of Actuaries, 1895, S. 31–72; Transactions of the International Congress of Actuaries, 1898, S. 582–640.

29 Transactions of the International Congress of Actuaries, 1903, Bd. 2, S. 85–89.

30 Vgl. weiterführend: Lengwiler, *Signifikanzen der Sicherheit*.

31 Zum Beispiel Hans Ammeter, in: Transactions of the International Congress of Actuaries, 1951, Bd. 1, S. 631 ff., Bd. 3, S. 297, 305 und 315.

Trotz dieser Erfolge kann man nicht von einem durchgehenden Verwissenschaftlichungsprozess sprechen. Wenn technische Fragen nämlich mit rechtlichen oder politischen Kontextbedingungen verknüpft waren, kamen die Integrationsbestrebungen oft auf halber Strecke zum Erliegen. So scheiterte beispielsweise der Plan einer internationalen Statistik der Berufsunfälle, weil deren Häufigkeit zu stark mit national unterschiedlichen Rechtsbestimmungen zur Unfallprävention schwankte.³² Ein anderes gescheitertes Vorhaben bildete die juristische Annäherung der unterschiedlichen Regelungen zur nationalen Versicherungsaufsicht. Das Anliegen, das vor allem aus versicherungsrechtlicher und -ökonomischer Warte Unterstützung fand, scheiterte am politischen Gegensatz zwischen liberalen Versicherungsgesetzgebungen wie jener Großbritanniens, wo der Versicherungsmarkt weitgehend sich selbst überlassen war, und interventionistischen Staaten wie Deutschland, Österreich oder der Schweiz, wo die Versicherungsaufsicht detaillierte Vorschriften zur Unternehmensorganisation, Rechnungslegung und Reservenbildung der Versicherungsindustrie kannte.³³

Letztlich erfolglos blieben außerdem die juristischen Bemühungen, das Verhältnis zwischen Sozial- und Privatversicherungen international einheitlich zu regeln und damit eine Angleichung der national unterschiedlichen Versicherungssysteme zu erwirken. Die Grenzen der Verwissenschaftlichung von Politik manifestierten sich an diesem Beispiel besonders deutlich. Das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Akteuren wurde insbesondere in der Unfall- und der Altersversicherung seit den 1890er Jahren kontrovers diskutiert.³⁴ Die Versicherungsmathematiker und -juristen der kommerziellen Versicherungsindustrie stellten sich in der Regel gegen die Ausweitung sozialstaatlicher Versicherungsformen, die aus ihrer Sicht eine ungerechtfertigte Einmischung in den Geschäftsbereich der Privatversicherungen darstellte und die als bürokratisch, paternalistisch, unprofessionell und technisch unterentwickelt abgekanzelt wurden.³⁵ Ein britischer Versicherungsmathematiker der »Prudential Assurance«, des marktführenden Lebensversicherungsunternehmens, bemerkte spitz: »Versicherungsunternehmen bieten den Kunden, was diese wünschen; der Staat bietet den Kunden, was er für deren Wünsche hält.«³⁶ Allerdings waren sich die Vertreter des privaten Sektors im Klaren, dass der Aufstieg der Sozialversicherungen unumgänglich und unumkehrbar war. Die Frage war nicht, ob es überhaupt Sozialversicherungen geben sollte, sondern vielmehr, bis zu welchem Ausmaß sich das Wachstum der staatlichen Versicherungsangebote mit den Interessen der kommerziellen Versicherungen übereinbringen ließ. Als Konsens setzte sich unter den Vertretern der Versicherungsindustrie schließlich die Einschätzung durch, dass die Sozialversicherungen nicht den Untergang des privaten Versicherungswesens einläuteten, sondern vielmehr eine Ära gemischter, öffentlich-privater Wohlfahrtssysteme begründeten.³⁷

Trotz dieser Annäherung blieben die Positionen von staatlichen und privatwirtschaftlichen Experten letztlich unvereinbar. Dies zeigte sich beispielsweise auf dem Kongress in Wien 1909, und zwar anlässlich der Debatten in der Sektion über »Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der öffentlichen und privaten Versicherung«. Die Delegierten aus Ländern mit ausgebauten Sozialversicherungen, insbesondere aus dem Deutschen Kaiser-

32 Etwa *Walter Thalmann*, in: *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1937, Bd. 2, S. 89 ff.

33 Vgl. die Debatten: *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1895, S. 466–469; ebd., 1898, S. 338–345; ebd., 1903, Bd. 1, S. 1104–1112; ebd., 1903, Bd. 2, S. 1032 f.; ebd., 1906, Bd. 2, S. 447–458, 467–477 und 521–526; ebd., 1937, Bd. 3, S. 93–110.

34 Bereits früh: *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1898, S. VII–IX, und die entsprechenden Kongresssektionen.

35 *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1898, S. 572 f.

36 *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1909, Bd. 3, S. 257.

37 Ebd., S. 219 f.

reich und aus Österreich-Ungarn, zeichneten ein harmonisches Bild ihrer Systeme und betonten, wie unproblematisch das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Akteuren war. Sie gingen davon aus, dass die Zukunft dem Sozialstaat gehöre und dass dessen Einrichtungen die kommerziellen Versicherungen nach und nach verdrängten.³⁸ Die Zukunft der Privatversicherungen, so ein Diskussionsvotum, sei düster und bestünde, wenn überhaupt, in der Rolle einer randständigen Ergänzung der Sozialversicherungen.³⁹ Die britischen Delegierten nahmen wenig überraschend die Gegenposition ein. Sie gestanden zwar ein, dass die Sozialversicherungen zu einer bedeutenden Institution herangewachsen waren. Doch ihre Zukunftsperspektiven unterschieden sich diametral von denjenigen der Sozialstaatsvertreter. Sie votierten für ein gemischtes, öffentlich-privates Sozialstaatsmodell, das den Privatversicherungen eine starke Rolle zugestand. Diese Argumentation fand auf dem Kongress auch die Unterstützung der französischen und amerikanischen Delegierten. Maurice Bellom, ein Professor an der ingenieurwissenschaftlichen *École des Mines* in Paris, war beispielsweise überzeugt, dass die Privatversicherer durch ihr versicherungstechnisches Know-how und ihre berufliche Erfahrung besser gerüstet waren, Sozialversicherungen anzubieten, als staatliche Einrichtungen. Als Sozialversicherungen definierte er sämtliche Versicherungsformen, die sich an Geringverdienende wandten, ob als Zwangs- oder als freiwillige Versicherung. Sein Argument lief darauf hinaus, den Privatversicherungen, die sich bislang vor allem auf eine bürgerliche Klientel ausgerichtet hatten, eine riesige neue Kundschaft zu erschließen.⁴⁰ Zu einer Annäherung der beiden Lager kam es trotz längerer Diskussion nicht.

Diese Beispiele verweisen auf ein Grundproblem der internationalen Kongresse im 19. und 20. Jahrhundert. Die dort versammelten Experten waren nicht bedingungslos einem wissenschaftlichen Universalismus verpflichtet, sondern agierten oft als Vertreter spezifischer institutioneller, oft auch nationalstaatlicher Anliegen, wobei immer auch kommerzielle Überlegungen eine Rolle spielten. Die internationalen Veranstaltungen mutierten dadurch zur Schaubühne für nationalstaatliche Akteure und deren Partikularinteressen. Dieses Phänomen war keineswegs neu; es zeichnete bereits die Weltausstellungen aus, die meist den Charakter wirtschaftlicher oder zivilisatorischer Leistungswettbewerbe unter den westlichen Industrienationen annahmen.

III. AUSDIFFERENZIERUNG SOZIALSTAATLICHER EXPERTENKULTUREN IM FRÜHEN 20. JAHRHUNDERT

Ein ähnlich ambivalentes Bild zeigt sich, wenn man die Anwendung wissenschaftlicher Expertise auf der Ebene nationalstaatlicher Sozialversicherungen untersucht. Zwar wurde in der Gründungsphase der Sozialversicherungen ein hohes Maß an Expertenwissen mobilisiert. Zwischen 1880 und dem Ersten Weltkrieg war die Sozialversicherungsstatistik jedoch erst rudimentär entwickelt. Die Sozialversicherungen der ersten Stunde ließen deshalb entweder passende Mortalitäts-, Morbiditäts- und Unfallstatistiken neu erheben oder griffen auf die vorliegenden Daten der kommerziellen Lebens- und Unfallversiche-

38 Detailliert: A. *Emminghaus*, Direktor der Gotha Lebensversicherungsgesellschaft, in: *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1909, Bd. 1–2, S. 995–1005 und 1007–1021; ebd., Bd. 3, S. 220–225; vgl. ebd., 1937, Bd. 5, S. 231 f.

39 *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1909, Bd. 3, S. 204; ebd., Bd. 1–2, S. 1021; oder bereits 1903: ebd., 1903, Bd. 1, S. 625–655; ebd., Bd. 2, S. 178–183.

40 *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1909, Bd. 1–2, S. 1033–1050, hier: S. 1034 und 1042 ff.; vgl. auch die Diskussionen dieser Sektion: ebd., Bd. 3, S. 132–146 und 202–266.

rungen zurück.⁴¹ Allerdings kann man kaum von einer gleichmäßigen wissenschaftlichen Durchdringung der verschiedenen Sozialversicherungen ausgehen. Mit der Ausdifferenzierung unterschiedlicher Sozialstaatstypen etablierten sich nämlich seit der Zeit der Jahrhundertwende in Europa auch je unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Expertenkulturen mit jeweils unterschiedlichen Verwissenschaftlichungsgraden. Typisierend verkürzt lassen sich je nach Versicherungstradition drei Kulturen unterscheiden: eine vereinsbasierte, eine korporatistische und eine etatistische Expertenkultur. Diese Ausdifferenzierung konstituierte sich bereits im frühen 20. Jahrhundert und blieb bis in die zweite Jahrhunderthälfte wirkungsmächtig.

Die nachhaltigsten Formen der Verwissenschaftlichung finden sich in staatlichen oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen des Sozialstaats, auf die ich hier nur summarisch verweisen möchte. Einrichtungen mit solchen etatistischen Expertenkulturen sind etwa die deutsche Rentenversicherung oder der Britische Gesundheitsdienst nach Gründung des National Health Service (NHS) 1948. In diesen Organisationen dominierten rationalbürokratische Verwaltungstraditionen, die sich in einer fachgeschulten Beamtenschaft, einer wissenschaftlich begründeten Verwaltungs- und Planungsrationalität sowie in zentralisierten und formalisierten Verwaltungsprozeduren manifestierten. Wie weit der Verwissenschaftlichungsprozess in staatlichen Einrichtungen ging, zeigt sich etwa am Beispiel des NHS, dessen Verwaltung weitgehend in den Händen akademisch geschulter Sozialmediziner lag und der für seine Popularisierungsanliegen sogar wissenschaftliche Präventionsforschung betrieb und auf professionelle Marketingstrategien zurückgriff.⁴²

In diesem Zusammenhang aufschlussreicher sind die Expertenkulturen der vereinsbasierten und der korporatistischen Versicherungstraditionen. Als vereinsbasierte Versicherungsformen lassen sich die Traditionen der Gegenseitigkeitsgesellschaften in den europäischen Sozialstaaten bezeichnen, die oft auf zünftisch-körperschaftliche Organisationen des 18. Jahrhunderts zurückgingen und später vor allem im Bereich der Krankenversicherungsgeschichte eine bedeutsame Rolle spielten. In Frankreich manifestierte sich diese Tradition im *mutualisme*, der sich aus einer Vielzahl von berufsspezifischen, kleinbürgerlich verankerten Hilfskassen zusammensetzte und in scharfer Opposition zu den radikal-liberalen Regierungen der Dritten Republik stand.⁴³ In Großbritannien dominierten die *Friendly Societies*, eine ebenfalls antizentralistisch und antietatistisch orientierte Bewegung, die jedoch stärker in der Industriearbeiterschaft verankert war.⁴⁴ Deren Äquivalent im Gebiet der deutschen Einzelstaaten beziehungsweise des Deutschen Reichs waren die Hilfskassen, die teils als freie, oft gewerkschaftsnahe Kassen, teils als örtliche Zwangs-

41 Für Deutschland, Österreich-Ungarn und die Schweiz: *Constantin Kaufmann*, Handbuch der Unfallmedizin. Mit Berücksichtigung der Deutschen, Österreichischen und Schweizerischen öffentlichen und der privaten Unfallversicherung, Bd. 1, 4., umgearb. Aufl., Stuttgart 1919, S. 108 f. und 135 f.; vgl. auch: *Lengwiler*, Risikopolitik im Sozialstaat, S. 115 f.

42 Vgl. *Oswald Nigel*, Training Doctors for the National Health Service: Social Medicine, Medical Education and the GMC 1936–48, in: *Dorothy Porter* (Hrsg.), *Social Medicine and Medical Sociology in the Twentieth Century*, Amsterdam 1997, S. 59–80; *Virginia Berridge*, *Medicine, Public Health and the Media in Britain from the Nineteen-Fifties to the Nineteen-Seventies*, in: *Historical Research* 82, 2009, S. 360–373.

43 *Timothy Smith*, *Creating the Welfare State in France, 1880–1940*, Montreal/London 2003, S. 5, 13 und 125–130; *Paul V. Dutton*, *Origins of the French Welfare State. The Struggle for Social Reform in France 1914–1947*, Cambridge 2002, S. 6 f.; *Henri Hatzfeld*, *Du paupérisme à la sécurité sociale (1850–1940)*, Paris 1989, S. 282–320.

44 *Bernard Harris*, *The Origins of the British Welfare State. Society, State and Social Welfare in England and Wales, 1800–1945*, Basingstoke 2004, S. 79 f.; vgl. *P. H. J. H. Gosden*, *The Friendly Societies in England 1815–1875*, Manchester 1961.

kassen organisiert waren.⁴⁵ In beschränktem Rahmen finden sich solche Kassen auch in Skandinavien und Südeuropa.⁴⁶ Diese vereinsrechtlichen oder genossenschaftlichen Traditionen waren auch für die Sozialstaaten des 20. Jahrhunderts von Belang, wurde das Hilfskassenwesen doch häufig in die neuen Sozialversicherungen inkorporiert. Dies war sowohl in der Krankenversicherung Deutschlands (1883), der Alters- und Krankenversicherung Frankreichs (1910 beziehungsweise 1930) und der Alters- und Krankenversicherung Großbritanniens (1911) – zumindest bis zur Einführung des NHS 1948 – der Fall.⁴⁷

Welchen Status hatte die wissenschaftliche Expertise, konkret vor allem medizinisches und versicherungsmathematisches Wissen, in vereinsrechtlichen oder genossenschaftlichen Versicherungen? Die meisten Hilfskassen waren entsprechend ihrer Vereinsstruktur partizipativ organisiert, das heißt von repräsentativen Vertretungen ihrer Mitgliedschaft verwaltet. Expertenwissen wurde deshalb primär instrumentell für die Anliegen der versicherten Mitglieder genutzt, was in einem geringen Verwissenschaftlichungsgrad resultierte. Man kann zwei Formen dieser vereinsbasierten Expertenkultur unterscheiden: Kassen mit internalisierter Expertise, bei denen wissenschaftliche Fachleute angestellt und von der Kassenleitung kontrolliert waren, und, weitaus häufiger, Kassen mit externen Expertenkontakten. Internalisierte Formen von Expertise entstanden vor allem in großen Kassen, die sich seit Mitte des 19. Jahrhunderts verstärkt ausbreiteten. Beispiele dafür sind einzelne große *mutualités* in Frankreich oder die *Affiliated Orders* unter den britischen *Friendly Societies*, insbesondere die »Manchester Unity of Offdellows« und der »Ancient Order of Foresters«, die über ein weitverzweigtes überregionales Filialnetz verfügten.⁴⁸ Kassenärzte wurden hier indirekt von den Versicherten selbst, beziehungsweise ihren Vertretern in der Kassenleitung, angestellt – eine frühe Form partizipativ kontrollierter Expertise, bei der das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patientinnen und Patienten oft besonders eng war.⁴⁹ Immerhin rund die Hälfte aller Krankenversicherten Großbritanniens wurde in dieser Weise von kasseninternen Ärzten behandelt.⁵⁰ Die medizinischen Kosten wurden dadurch minimiert, dass viele Kassen über restriktive Beitrittsbestimmungen verfügten und chronisch Kranke, Behinderte oder Frauen häufig pauschal vom Zugang zum Versicherungsschutz ausschlossen oder die Versicherungsleistungen, etwa bei den kostspieligen Spitalbehandlungen, stark einschränkten.⁵¹ In einer *Friendly Society* versichert zu sein, stellte einen privilegierten Status dar, der vor allem jungen, gesunden Männern zukam.

Die meisten Versicherungen, vor allem die kleineren Kassen, arbeiteten jedoch mit externen Experten zusammen. Die Standardform für dieses Verhältnis zwischen Kassen und Experten bildete die Kooperation zwischen Hilfs- oder Krankenkassen und frei praktizierenden Ärztinnen und Ärzten. Auch hier blieb der Einfluss der medizinischen Experten auf die Organisationskultur der Kassen beschränkt. Das gegenseitige Verhältnis wur-

45 Vgl. Florian Tennstedt, *Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1977.

46 Vgl. Michel Dreyfus/Bernard Gibaud (Hrsg.), *Mutualités de tous les pays. »Un passé riche d’avenir«*, Paris 1995.

47 Vgl. Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge 1990.

48 P. H. J. H. Gosden, *Self-help: Voluntary Associations in Nineteenth-Century Britain*, London 1973, S. 28–39; Pierre Guillaume, *Le rôle social du médecin depuis deux siècles 1800–1945*, Paris 1996, S. 106–120.

49 Gosden, *Self-help*, S. 29; Gosden, *Friendly Societies*, S. 138 f.; Martin Gorsky, *Mutual Aid and Civil Society: Friendly Societies in Nineteenth-Century Bristol*, in: *Urban History* 25, 1998, S. 302–322, hier: S. 312.

50 Beispielsweise Gorsky, *Mutual Aid*; Gosden, *Friendly Societies*, S. 138 f. und 264 ff.; Gosden, *Self-help*, S. 49 f.

51 E. P. Hennock, *British Social Reform and German Precedents: the Case of Social Insurance, 1880–1914*, Oxford 1987, S. 96; Gosden, *Friendly Societies*, S. 61 f.

de oft auf berufsständischer Ebene zwischen ärztlichen Ständevereinigungen und Krankenkassenverbänden geregelt. Dies gilt auch für die Gesetzliche Krankenversicherung Deutschlands, bei der die freie Arztwahl beschränkt und die Kassenärzteschaft vergleichsweise stark von den Krankenkassen abhängig war.⁵²

Der beschränkte Einfluss wissenschaftlicher Expertise im Hilfskassenwesen manifestierte sich noch pointierter im Bereich der Versicherungsmathematik. Hier waren die Klagen unter Versicherungsmathematikern über die technische Unkenntnis und die Mängel der Hilfskassen weit verbreitet, so etwa in Großbritannien, Frankreich oder der Schweiz. Dass die versicherungsmathematische Kritik vom ausgehenden 19. bis weit ins 20. Jahrhundert anhielt, zeigt auch, dass die Organisationskultur der Hilfskassen sich lange als resistent gegenüber Tendenzen der Verwissenschaftlichung erwies. Dies änderte sich oft erst auf staatlichen Druck hin, etwa durch die Einführung technischer Standards für jene Kassen, die zur sozialstaatlichen Versicherung zugelassen wurden.⁵³

Die dritte Ausprägung spezifischer Expertenrollen findet sich in korporatistischen Sozialversicherungen. Solche Organisationsformen, die auf organisierten Vertretungen von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen beruhen, finden sich etwa in der deutschen Unfallversicherung, wobei hier bis zur Gründung der Bundesrepublik die Arbeitgeberschaft über eine dominierende Stellung verfügte, in Österreich (in der Kranken- und der Unfallversicherung 1887/88), den Niederlanden (Unfallversicherung 1901) und in der Schweiz (Unfallversicherung 1918). Unter korporatistischen Vorzeichen waren Experten letztlich den körperschaftlichen Interessen von Gewerkschaften und Arbeitgebern, die die Leitungsgremien beherrschten, verantwortlich. Unter diesen Voraussetzungen überrascht es nicht, dass Expertenwissen in korporatistischen Organisationen häufig einem Politisierungsdruck ausgesetzt war. So waren Arbeitsmedizin und technischer Unfallschutz in der deutschen Unfallversicherung bis 1945 meist den Pressionen der Unternehmer ausgeliefert, die eine Minimierung der Versicherungsleistungen für präventive und kurative Ausgaben anstrebten. Am radikalsten war dies im Rahmen der Kriegswirtschaft des Nationalsozialismus der Fall, als die organisierte Unfallprävention mehr oder weniger eingestellt wurde.⁵⁴ Formen der institutionellen Politisierung finden sich auch in der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Suva). Die fachliche Verantwortung über die Versicherungspraxis lag in der Hand von drei Direktoren, die der medizinischen, der versicherungsmathematischen und der Unfallverhütungsabteilung vorstanden. Diese Direktorenposten, ebenso die vorgesetzte Stelle des Generaldirektors, wurden jeweils mit wissenschaftlichen Experten (Medizinern, Versicherungsmathematikern, Ingenieuren) besetzt. Dafür verantwortlich war wiederum der Verwaltungsrat, das korporatistisch zusammengesetzte Kontrollorgan der Suva. Vor diesem Hintergrund kam es seit der Gründung der Anstalt bei den Besetzungen der Direktorenposten wiederholt zu heftigen, politisch motivierten Kontroversen im Verwaltungsrat. In der frühen Zwischenkriegszeit dominierten die Arbeitgeberinteressen; entsprechend wurden eher sozialstaatskritische oder arbeitgebernahe Experten berufen. Seit den 1930er Jahren und in der frühen Nachkriegszeit setzten sich dagegen mehr und mehr die Gewerkschaftsvertreter durch; entsprechend wurden gleich mehrere Direktoren gewählt, die neben ihren akademischen Qualifikationen auch über ein sozialdemokratisches Parteibuch verfügten.⁵⁵

52 Zur Kassenärzteschaft vgl. *Eberhard Wolff*, Mehr als nur materielle Interessen: Die organisierte Ärzteschaft im Ersten Weltkrieg und in der Weimarer Republik 1914–1933, in: *Robert Jütte* (Hrsg.), *Geschichte der deutschen Ärzteschaft. Organisierte Berufs- und Gesundheitspolitik im 19. und 20. Jahrhundert*, Köln 1997, S. 97–142.

53 *Lengwiler*, Risikopolitik im Sozialstaat, S. 5–58.

54 *Josef Boyer*, Unfallversicherung und Unternehmer im Bergbau. Die Knappschafts-Berufsgenossenschaft 1885–1945, München 1995, S. 37–52, 108–136 und 244–249.

55 *Lengwiler*, Risikopolitik im Sozialstaat, S. 225 f.

IV. ZWISCHENKRIEGSZEIT ALS LABORATORIUM DER VERWISSENSCHAFTLICHUNG

Die Zwischenkriegszeit war für die Verwissenschaftlichung sozialer Sicherungssysteme ein ambivalenter Zeitabschnitt, in dem die Anwendung wissenschaftlicher Expertise zunehmend an Grenzen stieß, was wiederum Lernprozesse in Gang setzte, die nach dem Zweiten Weltkrieg zu veränderten Formen der Verwissenschaftlichung führten. Diese Lernprozesse hatten oft explorativen Charakter; die Zwischenkriegszeit gleicht deshalb einem versicherungswissenschaftlichen Laboratorium, in dem verschiedenste Hypothesen der Risikoprobabilisierung ausgetestet wurden – in einzelnen Fällen sogar mit Erfolg. Dies lässt sich sowohl an den Debatten auf dem Internationalen versicherungsmathematischen Kongress als auch an den Aktivitäten der 1918 gegründeten Internationalen Arbeitsorganisation aufzeigen.

Zunächst zur IAO: Die Arbeitsorganisation agierte als Einrichtung des Völkerbunds beziehungsweise ab 1946 der Vereinten Nationen und nahm in dieser Funktion zumindest bis in die 1960er Jahre eine Vorreiterrolle in den internationalen Sozialstaatsdiskursen ein. Schon die drittelparitätische Organisation der IAO, bei der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter mit Staatsbeamten der Mitgliedsstaaten am selben Tisch saßen, versprach einen effizienten Wissenstransfer zwischen internationalen Gremien und nationalstaatlichen Ministerien. In der Tradition der internationalen Gewerkschaftsbewegung sah die Organisation ihre Hauptaufgabe darin, rechtliche Standards in der Sozialpolitik zu setzen und diesen internationale Geltungskraft zu verleihen, um einen schädlichen zwischenstaatlichen Wettbewerb und eine sozialpolitische Abwärtsspirale (ein »race to the bottom«) zu verhindern.⁵⁶

Trotz der korporatistischen Struktur beruhten die Aktivitäten der IAO in hohem Maße auf wissenschaftlicher Expertise. In technischen Fragen stützte sich die IAO meist auf die Arbeiten der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, einer diskreten, aber äußerst einflussreichen Assoziation von Sozialstaatsexperten aus Wissenschaft und Verwaltung, die im Wesentlichen finanziell und organisatorisch von der IAO getragen wurde und deshalb als IAO-Zweigstelle gelten kann. Die direkte Vorläuferorganisation der IVSS wurde 1927 als »Conférence internationale des unions nationales de sociétés de secours mutuels et de caisses d'assurance maladie« gegründet, wobei der Arbeitsschwerpunkt dieses Vorläufers zunächst auf der sozialstaatlichen Krankenversicherung lag und dessen Aktivitäten klar von den Selbstverwaltungsmodellen der deutschen und französischen Sozialversicherungen dominiert waren, während etwa Großbritannien bis nach dem Zweiten Weltkrieg der Organisation fernblieb. 1936 weitete sich der Fokus auf die gesamten Sozialversicherungssysteme aus; entsprechend wurde die Organisation in »Conférence internationale de la mutualité et des assurances sociales« (CIMAS) umbenannt. In den folgenden Jahren, insbesondere während und nach dem Zweiten Weltkrieg, rückten umfassende staatliche Sicherungssysteme, unter anderem nach dem Modell der *Social Security* Großbritanniens, stärker in den Vordergrund. 1947 wurde aus der CIMAS die IVSS, nun auch unter aktiver Unterstützung der angelsächsischen Welt. Die USA waren bereits 1935 unter Franklin D. Roosevelt der IVSS beigetreten, im selben Jahr schloss sich auch die UdSSR der Organisation an. Deutschland, das 1933 unter nationalsozialistischer Herrschaft die IVSS verlassen hatte, trat 1951 erneut bei, gefolgt 1954 von Großbritannien.⁵⁷

56 Maul, Der transnationale Blick, S. 251–256; allgemein zur Geschichte der IAO: Sandrine Kott/Joelle Droux (Hrsg.), *The International Labour Organization and Beyond: Reformist Networks and Transnational Social Policies in the 20th Century*, Basingstoke (erscheint Herbst 2010); G. A. Johnston, *The International Labour Organisation: its Work for Social and Economic Progress*, London 1970.

57 Cédric Guinand, Zur Entstehung von IVSS und IAO, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 61, 2008, S. 93–111; vgl. auch die Satzung und Mitgliederliste der IVSS: *Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, Die Entstehung der IVSS, Historische Dokumente 1927–*

Im Zentrum der Arbeit der IAO stand die Verbreitung internationaler juristischer Übereinkünfte, wobei der anvisierte sozialstaatliche Standard in der Zwischenkriegszeit, entsprechend dem progressiven Aufbruchgeist der IAO unter dem charismatischen Direktor Albert Thomas, vergleichsweise hoch lag.⁵⁸ Das juristische Mittel, dessen sich die IAO bediente, waren die Konventionen und Empfehlungen, die auf IAO-Konferenzen beschlossen und anschließend von den Mitgliedsstaaten in einem freiwilligen Verfahren ratifiziert wurden. Implizit ging es bei diesen Kodifizierungen immer um Sozialstaatsmodelle europäischer Provenienz, die die IAO international zu popularisieren versuchte. In der Zwischenkriegszeit hoffte die Organisation noch auf eine umfassende internationale Harmonisierung des Sozialrechts, ausgerichtet an den Maximalstandards bestimmter europäischer Sozialstaaten. So empfahl etwa die Krankenversicherungskonvention von 1927 den Mitgliedsstaaten die direkte Übernahme des deutschen Modells der Gesetzlichen Krankenversicherung, das auf öffentlich-rechtlichen Krankenkassen beruhte. Ähnlich ambitioniert war die Alterssicherungskonvention von 1933, die sich an den universalistischen Versicherungen der skandinavischen Länder orientierte.⁵⁹

Der Misserfolg war voraussehbar: Je höher die Ziele in der Konvention gesteckt waren, desto bescheidener die Erfolge im Ratifizierungsprozess. Die Krankenversicherungskonvention etwa wurde bis 1989 nur von zehn der 27 europäischen IAO-Mitgliedsstaaten übernommen, dazu gehörten weder Frankreich noch Italien noch die skandinavischen Länder (mit Ausnahme Norwegens) oder die Schweiz. Bei der Altersversicherungskonvention war das Ergebnis noch magerer: Bis 1945 unterzeichneten nur gerade Frankreich und Großbritannien die Konvention, in der Nachkriegszeit kamen Italien, Bulgarien und Polen hinzu. Alle anderen west- und osteuropäischen Staaten blieben der Konvention fern.⁶⁰

Diese ernüchternden Erfahrungen – dies sei als Vorausgriff auf die Phase nach 1945 erwähnt – setzten in der IAO einen fundamentalen Lernprozess in Gang und führten dazu, dass die Konventionen in der Nachkriegszeit pragmatischer formuliert wurden. Ein treffendes Beispiel ist die wichtigste IAO-Konvention zur Sozialversicherungsfrage, die 1952 beschlossene Übereinkunft über Minimalstandards in der sozialen Sicherheit. Die Konvention erklärte nicht mehr ein einzelnes Versicherungsmodell für allgemeinverbindlich, sondern setzte einen offenen Standard, außerdem wurde nicht ein maximaler, sondern ein minimaler Standard gesetzt. Der Text zählte neun Sozialversicherungszweige auf mit jeweiligen spezifischen Minimalstandards; wer der Konvention beitreten wollte, musste die Vorgaben in nur gerade drei der neun Bereiche erfüllen. Damit ermöglichte die IAO eine flexible Umsetzung; höchst unterschiedliche Sozialstaaten konnten so der Konvention beitreten. Entsprechend erfolgreich verlief die Ratifizierung. Außer Finnland traten innerhalb weniger Jahre alle westeuropäischen Staaten der Konvention bei.⁶¹

Ähnlich widersprüchliche Wirkungen zeitigten die Expertendebatten auf dem Internationalen versicherungsmathematischen Kongress. Hier waren es weniger politische, sondern vielmehr technische Gründe, die dem ursprünglich ambitionierten Anliegen einer Verwissenschaftlichung der Sozialversicherungspraxis entgegenstanden. Zwar expandierten mit dem fortschreitenden Ausbau der europäischen Sozialstaaten auch die daran beteiligten Expertennetzwerke massiv. Damit konstituierten sich im Rahmen des versicherungsmathematischen Kongresses erstmals ein breit abgestütztes internationales Exper-

1947, Genf 1977, S. 43–51; *Maurice Stack*, Vierzig Jahre im Dienste der Sozialen Sicherheit, Genf 1967, S. 12–18.

58 *Johnston*, International Labour Organisation, S. 54.

59 Ebd., S. 199 f.

60 Gezählt wurden die 27 europäischen Mitgliedsstaaten (Stand 1989), einschließlich der osteuropäischen Staaten, vgl. die Grunddaten von ILOLEX unter URL: <www.ilo.org/ilolex> [15.3.2010]; vgl. *Johnston*, International Labour Organisation, S. 308–311.

61 Ebd., S. 198 f.

tennetzwerk und ein kohärenter Fachdiskurs unter Sozialstaatsvertretern. Außerdem waren die Umstände für die mathematisch-statistische Erforschung der Sozialstaatsrisiken nicht schlecht. Die Zwischenkriegszeit bildete mit ihren finanziellen und institutionellen Instabilitäten der sozialen Sicherungssysteme ein versicherungsmathematisches Laboratorium, in dem ausgiebig statistische Erfahrungswerte gesammelt und diese einer probabilistischen Überprüfung unterzogen werden konnten. Allerdings geriet die erhoffte Mathematisierung und Probabilisierung sozialstaatlicher Risiken an verschiedenen Fronten ins Stocken. Dies zeigt sich exemplarisch an zwei zentralen Arbeitsschwerpunkten der versicherungsmathematischen Kongresse: dem Arbeitslosigkeits- und dem Unfallrisiko.

Das Arbeitslosenrisiko geriet nach dem Ende des Ersten Weltkriegs ins Blickfeld des Versicherungskongresses, nachdem Großbritannien 1911 als erster Staat die Versicherung eingeführt hatte und auch in der Weimarer Republik die Debatten zu einem vergleichbaren Gesetz einsetzten. Allerdings erwies sich die Mathematisierung der entsprechenden Versicherungsrisiken als schwierig. Schon 1911 sprachen sich die britischen Versicherungsmathematiker einhellig gegen die Einführung der staatlichen Arbeitslosenversicherung aus – aus Furcht vor einem unkontrollierbaren und finanziell instabilen Versicherungsgeschäft.⁶² Auch in den folgenden Jahren entzog sich das Arbeitslosenrisiko einer präzisen Berechnung. Dessen Faktoren – etwa die saisonalen Schwankungen des Arbeitsmarktes, die konjunkturellen Wirtschaftszyklen, der Wandel der Berufsstruktur oder die wirtschaftspolitischen Strategien von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden – folgten nur zu einem geringen Teil den Regeln der Wahrscheinlichkeitsrechnung und waren damit zu komplex für die Versicherungsmathematik.⁶³

Trotz dieser Skepsis führten die britische und 1927 auch die deutsche Regierung die Arbeitslosenversicherung ein. Der sozialpolitische Handlungsbedarf wog schwerer als die versicherungsmathematischen Bedenken. Mit der ›Großen Depression‹ setzte sich nach 1929 auch auf dem versicherungsmathematischen Kongress ein pragmatischer Konsens durch. Die Arbeitslosenversicherung wurde nunmehr in Fachkreisen ebenfalls für machbar gehalten, allerdings nicht aufgrund präzise kalkulierter Risiken, sondern unter zwei pragmatischen Voraussetzungen: Einerseits mussten experimentell gewonnene, statistische Erfahrungswerte vorliegen, andererseits sollte eine finanzielle Staatsgarantie für den Konkursfall vorliegen.⁶⁴

Vergleichbare Probleme ergaben sich im Bereich der staatlichen Unfallversicherungen. Die Faktoren des Unfallrisikos waren teilweise dieselben wie jene des Arbeitslosenrisikos; entsprechend überwog in versicherungsmathematischen Kreisen in der Zwischenkriegszeit die Skepsis gegenüber einer erfolgreichen Probabilisierung.⁶⁵ Erst in den 1950er und 1960er Jahren gelang es, einzelne Bereiche des Unfallrisikos wahrscheinlichkeitstheoretisch zu begründen und damit die Unfallversicherung zumindest partiell zu mathe-

62 *Craig*, in: Transactions of the International Congress of Actuaries, 1934, S. 169–182, hier: S. 170–175.

63 Ebd., S. 170–173; vgl. *Jerzy Pakulski/Egon Vielrose*, Zur Frage der technischen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung, in: Transactions of the International Congress of Actuaries, 1937, Bd. 3, S. 47–54.

64 *Craig*, in: Transactions of the International Congress of Actuaries, 1934, S. 181 f.; *Pakulski/Vielrose*, Zur Frage der technischen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung, S. 48 f.

65 Zum Beispiel *Kurt Wicke*, Die Frage der Aufstellung von Weltstatistiken über Arbeitsunfälle. Untersuchung über sachgemäße Tarife für die Arbeiterunfallversicherung, in: Transactions of the International Congress of Actuaries, 1934, Bd. 4, S. 101–111; *Willy Wunderlin*, Anwendbarkeit der Wahrscheinlichkeitstheorie in der Unfallversicherung (erschien 1931 in den »Mitteilungen der Vereinigung Schweizerischer Versicherungsmathematiker«), zit. nach: *Walter Thalmann*, Die Frage der Aufstellung von Weltstatistiken über Arbeiterunfälle und die Tarifgestaltung in der Sozialversicherung, in: Transactions of the International Congress of Actuaries, 1937, Bd. 2, S. 89–99, hier: S. 91.

mathematisieren.⁶⁶ Trotz dieser Teilerfolge zeigen die Beispiele der Arbeitslosen- und Unfallversicherungen klar, dass die Reichweite der versicherungsmathematischen Verwissenschaftlichung auch aus technischen Gründen oft begrenzt gewesen ist. Auch hier führten die Lernprozesse im Laboratorium der Zwischenkriegszeit zu einem ernüchternden Schluss: Die optimistischen Verwissenschaftlichungsszenarien der Jahrhundertwende scheiterten an der Komplexität sozialstaatlicher Risikophänomene und machten einer nüchternen Einsicht in die Grenzen des versicherungsmathematischen Kalküls Platz.

V. PLANUNGSRATIONALITÄT, SYSTEMKOORDINATION UND EUROPÄISIERUNG: ENTWICKLUNGSTENDENZEN DER SOZIALSTAATLICHEN EXPERTENDISKURSE NACH 1945

Die frühe Nachkriegszeit kann zweifellos als die Blütezeit der sozialstaatlichen Verwissenschaftlichung gelten. Dies allerdings nicht aus epistemischen Gründen, etwa weil die Versicherungsmathematik einen probabilistischen Quantensprung vollbracht hätte. Ausschlaggebend waren vielmehr gesellschaftliche und institutionelle Faktoren, die zu einer verstärkten Nachfrage nach sozialstaatlicher Expertise führten. In einer Phase als verschiedene Sozialstaaten, etwa Großbritannien, Frankreich oder Schweden, massiv ausgebaut wurden, entstanden auch neue Planungs-, Steuerungs- und Koordinationsaufgaben, die in den versicherungswissenschaftlichen Debatten zunehmend in den Mittelpunkt rückten. Hinzu kommt, dass die Politik der frühen Nachkriegszeit generell von einem technokratischen Glauben an den wissenschaftlich-technologischen Fortschritt beherrscht war. Dies äußerte sich etwa im Aufstieg komplexer keynesianischer Steuerungsmodelle in der Wirtschaftspolitik und parallel dazu in der Ausbreitung expertengestützter sozialplanerischer Denkmodelle in der Sozialpolitik.⁶⁷ Auch diese Phase der Verwissenschaftlichung war nicht ohne Widersprüche und Verwerfungen, die sich exemplarisch an den Aktivitäten der Internationalen Arbeitsorganisation und den Debatten des Internationalen versicherungsmathematischen Kongresses aufzeigen lassen.

Auch in der Nachkriegszeit tat sich die auf den internationalen Kongressen versammelte versicherungsmathematische Gemeinschaft schwer mit der Mathematisierung aktueller Risikotrends. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Verstaatlichung der Krankenversicherung in Ländern wie Großbritannien oder Frankreich rückte das vergleichsweise günstigste Krankheitsrisiko, das lange Zeit im Schatten teurerer Risiken gestanden hatte, zunehmend ins Blickfeld. Doch kam die versicherungsmathematische Debatte um dessen Kalkulierung, die bereits in den 1930er Jahren eingesetzt hatte, auch nach dem Zweiten Weltkrieg kaum vom Fleck. Das Krankheitsrisiko war ähnlich komplex wie das Unfall- und das Arbeitslosenrisiko, außerdem fehlten elementare statistische Grundlagen wie eine einheitliche, international vergleichende Krankheitsstatistik. Ein versicherungsmathematischer Durchbruch verblieb auch hier vorerst in weiter Ferne.⁶⁸

66 *Hans Ammeter*, Anwendungen der kollektiven Risikotheorie auf Probleme der Risikopolitik in der Sachversicherung, in: *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1957, Bd. 2, S. 415–428; vgl. *Josef Kupper*, Nationaler Bericht Schweiz, in: *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1998, Bd. 2, S. 427–442.

67 *Aant Elzinga/Andrew Jamison*, Changing Policy Agendas in Science and Technology, in: *Sheila Jasanoff/Gerald E. Markle/James C. Petersen* u. a. (Hrsg.), *Handbook of Science and Technology Studies*, Thousand Oaks 1995, S. 572–597, hier: S. 584–587; für Deutschland: *Werner Abelshauser*, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, Bonn 2005, S. 100–105; *Gabriele Metzler*, *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*, Paderborn 2005, S. 232–260.

68 Vgl. Beitrag von *Franz Frisch*, in: *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1930, Bd. IV, S. 395–398; *Willy Grüttler*, Grundlagen und Aufbau der Krankenversicherung, in: *Transactions of the International Congress of Actuaries*, 1940, Bd. 2, S. 387–394.

Die versicherungsmathematischen Debatten drehten sich nach 1945 vielmehr in steigendem Maße um Fragen der Steuerung und Planung sozialer Sicherungssysteme. Hinter diesem Gegenstand standen zwei Entwicklungen. Einerseits nahm mit dem Ausbau der Sozialversicherungen nach 1945 deren Bedeutung für die nationalen Staatshaushalte und Volkswirtschaften deutlich zu. Dieser Trend wurde noch akzentuiert durch die Kopplung der Altersrenten an die Lohnentwicklung (Dynamisierung der Renten), ein Modell, das sich seit den 1950er Jahren in den meisten europäischen Sozialstaaten durchsetzte. Die finanzielle Stabilität und Kontrollierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme wurde damit zu einem Grundanliegen der staatlichen Ausgabenplanung und keynesianischen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Andererseits breiteten sich seit dem Zweiten Weltkrieg systemanalytische und kybernetische Steuerungsmodelle in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften verstärkt aus. Diese Modelle wurden nach 1945 auch von der versicherungsmathematischen Fachgemeinschaft rezipiert, insbesondere angesichts der staatlichen Nachfrage nach Steuerungs- und Planungswissen.⁶⁹

Vergleichbare Entwicklungen zeichneten die Debatten in der IAO und der IVSS aus. Die beiden Organisationen agierten nach 1945 nicht nur im Bereich der oben erwähnten Konventionen, sondern noch auf zwei zusätzlichen Ebenen: als Träger wissenschaftlich-technischer Forschungsvorhaben und als biografische Zwischenstation auf den Karrierewegen einflussreicher Sozialstaatsexperten. Insbesondere die anwendungsorientierte Sozialstaatsforschung entwickelte sich in der Nachkriegszeit zu einem zentralen Betätigungsfeld der IAO und der IVSS. Beide Organisationen übernahmen etwa wichtige Beratermandate für die Mitgliedsstaaten, aber auch für andere internationale Institutionen, so etwa für die Montanunion, die Europäische Gemeinschaft oder den Europarat, dessen arbeitsrechtliche Konventionen meist auf Vorarbeiten der IAO beruhten.⁷⁰

Die Forschungsschwerpunkte der frühen Nachkriegszeit beschäftigten sich mit Fragen des Frauenarbeitsschutzes, der Versicherung von Arbeitsmigranten und -migrantinnen, dem Gegensatz zwischen einkommensabhängigen und pauschalen, an einem Grundeinkommen orientierten Leistungssystemen sowie mit der Verwaltung und Planung von Sozialversicherungssystemen – immer stand dabei ein Benchmarking der unterschiedlichen nationalen Versicherungstechniken zur Debatte. Seit den 1960er Jahren wurde auch die Kostenentwicklung, insbesondere der Krankenversicherung, zunehmend kritisch debattiert.⁷¹ Zudem entwickelten sich seit der Rezession von 1973/74 die IAO und die IVSS sowie in steigendem Maße auch die OECD zu einer Plattform für den Krisendiskurs der europäischen Sozialstaaten. In der IVSS rückten ab 1975 Fragen der Wirksamkeit der sozialen Sicherheit, der Finanzierung der Altersvorsorge oder der Sozialstaatsreformen in einer Zeit wirtschaftlicher Stagnation verstärkt in den Mittelpunkt der Debatten. Die internationalen Organisationen nahmen dabei nicht nur viele der späteren Reformpostulate der Europäischen Kommission vorweg, sondern schufen auch eine institutionelle Plattform, auf der sich ein europaweites sozialstaatliches Krisenbewusstsein überhaupt erst öffentlich manifestieren konnte.⁷²

69 Vgl. beispielsweise die Debatten zur integralen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme auf dem Internationalen versicherungsmathematischen Kongress 1951 in Scheveningen: *Transactions of the International Congress of Actuaries, 1951*, Bd. 1, S. 217–592; zur IVSS: Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, *Im Dienste der Sozialen Sicherheit. Die Geschichte der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit 1927–1987*, Genf 1986, S. 43 f.

70 *Johnston*, International Labour Organisation, S. 204 f.; zum keineswegs konfliktfreien Verhältnis der IAO zur Montanunion vgl. *Cayet/Rosental/Thébaud-Sorger*, *How International Organisations Compete*.

71 *Johnston*, International Labour Organisation, S. 199–202; Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, *Im Dienste der Sozialen Sicherheit*, S. 43 f.

72 Ebd., S. 44 und 51–53.

Ebenfalls auf wissenschaftlich-technischer Ebene spielte sich in der frühen Nachkriegszeit ein sekundärer Europäisierungsprozess ab, der auf einer intendierten, aber gescheiterten Globalisierungsstrategie gründete. Die IAO engagierte sich seit den 1930er Jahren stark für die Verbreitung der Sozialversicherungsidee außerhalb der westlichen Welt, vor allem durch die Aufnahme außereuropäischer Staaten in den IAO-Mitgliederkreis und durch technische Beratungen gegenüber den politischen Behörden von sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern – eine Globalisierungsstrategie, die Daniel Maul einprägsam nachgezeichnet hat. Dabei standen in den 1930er und 1940er Jahren zunächst die lateinamerikanischen Staaten im Vordergrund, in den 1950er Jahren kamen der Nahe Osten und verschiedene asiatische Staaten hinzu, in den 1960er Jahren die afrikanischen Länder – immer folgte die IAO dabei den Pfaden der Dekolonisation.⁷³ Als Transferstelle zur Vermittlung des versicherungstechnischen Know-hows nutzte die Arbeitsorganisation die IVSS und deren Netzwerk von europäischen Sozialversicherungsexperten.⁷⁴

Allerdings blieb der erhoffte globale Siegeszug des westlichen Sozialstaatsmodells aus. Während die IAO auf der Ebene der Mitgliedsländer in den 1950er und 1960er Jahren eine universelle Organisation wurde – zwischen 1947 und 1965 wuchs die Zahl der Mitgliedsstaaten von 55 auf 115 – geriet ihr sozialpolitischer Universalismus zunehmend unter Druck.⁷⁵ Die außereuropäischen Länder schlugen sozialpolitisch völlig unterschiedliche Entwicklungsrichtungen ein, nicht zuletzt entsprechend ihrer jeweiligen kolonialen Vergangenheit. Während die ehemals französischen Kolonien Afrikas sich auf ein System von Familienbeihilfen konzentrierten, richteten die Länder mit britischer Kolonialvergangenheit einen Sozialfürsorgedienst nach britischem Vorbild ein. In den lateinamerikanischen Staaten kam der Aufbau von Sozialversicherungen bis in die 1970er Jahre nur schleppend voran.⁷⁶ Bereits in den 1930er Jahren und in verstärktem Maße seit den 1950er Jahren gaben die IAO und die IVSS deshalb ihre Globalisierungsstrategie auf und schlugen dagegen, nicht zuletzt auf Druck der außereuropäischen Staaten, einen Dezentralisierungskurs ein, indem sie regionale Zweigstellen in den verschiedenen Weltteilen gründeten.⁷⁷ Diese hatten die Aufgabe, den ehemals globalen Diskurs auf regionaler Ebene neu zu organisieren und sich dabei nicht mehr am westlichen Sozialstaatsmodell, sondern an regionalspezifischen Problemlagen zu orientieren. Dieser Regionalisierungsprozess verstärkte sich in den 1970er Jahren weiter, als die Regionalbüros der IVSS ihre Beratungsarbeit zunehmend durch eigene Forschungsaktivitäten zu untermauern begannen.⁷⁸

Indirekt wirkte die Regionalisierung der IAO und der IVSS auch auf Europa zurück. 1967 eröffnete nämlich die IVSS auch ein *europäisches* Regionalbüro, das sich bezeichnenderweise nicht mehr mit den ›klassischen‹ Sozialstaatsmodellen, sondern in kritischer Perspektive mit den Lücken der europäischen Sozialstaatlichkeit beschäftigte. Die Debatten drehten sich etwa um die soziale Sicherheit von Migrantinnen und Migranten (1972) oder die mangelhafte Einbindung der agrarischen Bevölkerung in die Sozialversicherungen (1970). Beide Themen wurden vor allem von den südeuropäischen Ländern vorge-

73 Johnston, International Labour Organisation, S. 204 f.; vgl. auch die Tabelle zur Mitgliederentwicklung der IVSS mit zunehmend globaler Reichweite: Stack, Vierzig Jahre, S. 22; Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, Im Dienste der Sozialen Sicherheit, S. 27.

74 Stack, Vierzig Jahre, S. 17 f. und 22.

75 Am Beispiel der afrikanischen Staaten: Daniel Maul, Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940–1970, Essen 2007, S. 313–323.

76 Stack, Vierzig Jahre, S. 22; Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, Im Dienste der Sozialen Sicherheit, S. 25 ff. und 39 f.

77 Johnston, International Labour Organisation, S. 63–66.

78 Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, Im Dienste der Sozialen Sicherheit, S. 39–42 und 51–53.

bracht, deren agrarisch geprägte Gesellschaftsstruktur mehr schlecht als recht zu den nordeuropäischen Versicherungstraditionen passte.⁷⁹

Auch rückten die Systemdifferenzen zwischen westeuropäischen und osteuropäischen Sozialstaaten zunehmend in das Blickfeld der IAO und der IVSS. Nachdem 1955 sowohl die USA als auch die Sowjetunion der IVSS beigetreten waren, entspann sich ein anhaltender Fachdiskurs über die Vor- und Nachteile von sozialen Sicherungssystemen in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Staaten auf der einen und planwirtschaftlich-sozialistischen Staaten auf der anderen Seite. Diese Debatten blieben letztlich dem Blockdenken des Kalten Kriegs verhaftet. Die Beiträge etwa, die sich in der »Internationalen Revue für Soziale Sicherheit«, der IVSS-Zeitschrift, mit der sozialstaatlichen Ost-West-Systemkonkurrenz beschäftigten, betonten in der Regel die Vorzüge des eigenen und die Nachteile des Gegenmodells.⁸⁰

Der Fall zeigt, dass sich der Verwissenschaftlichungsprozess global durchaus unterschiedlich entwickelte beziehungsweise dass westliche Formen der Expertise letztlich verdrängt und ersetzt wurden durch lokal-spezifische Formen, etwa im Rahmen einer geschärften europäischen Selbstwahrnehmung. Die gescheiterte Universalisierungs- und Globalisierungsstrategie der IAO bewirkte mit anderen Worten, dass die moderne Sozialstaatlichkeit zunehmend als europäisches Phänomen kodiert wurde. Solche Dissonanzen haben allerdings den Verwissenschaftlichungsprozess nicht grundsätzlich infrage gestellt. Im Gegenteil: Die Kontroversen um die verschiedenen Sozialstaatsmodelle und deren spezifische technische Konstruktion wurden primär auf dem Feld der wissenschaftlichen Expertise ausgetragen – sie haben damit indirekt den Status solchen Wissens eher bestärkt als untergraben.

Die Deutungsmacht der IAO beruhte in der frühen Nachkriegszeit außerdem auf der Rolle der Organisation als biografischer Durchgangsstation für ihre Angestellten auf dem Weg zu einer nationalen oder europäischen Karriere. Auch in diesem kollektivbiografischen Sinne waren internationale Organisationen wie die IAO oder die IVSS und nationalstaatliche Sozialstaatseinrichtungen eng miteinander verflochten. Ein treffendes Beispiel für diese Netzwerke ist Richard Titmuss, der zu den profiliertesten Figuren der frühen Sozialstaatsforschung zählt und an der London School of Economics lehrte. Titmuss war parallel zu seiner britischen Karriere in der IVSS tätig, und zwar an prominenter Stelle. Er gehörte zu den Gründungsmitgliedern der 1967 gebildeten ersten permanenten Forschungsgruppe der IVSS. Die Gruppe glich ohnehin einem Who's who der internationalen sozialstaatlichen Expertengemeinde. Sie wurde präsiert von Ida Merriam, jener einflussreichen amerikanischen Sozialpolitikerin, die ihre Karriere unter Roosevelt in der New Deal-Administration begann und nach dem Zweiten Weltkrieg zur Forschungsleiterin der amerikanischen Rentenversicherungsadministration (*Social Security Administration*) aufstieg. Außerdem gehörte auch Hennig Friis der IVSS-Forschungsgruppe an; Friis zählte zu den international renommiertesten skandinavischen Sozialstaatsexperten und war unter anderem Direktor des regierungsnahen »National Institute for Social Research« in Dänemark.⁸¹

Vergleichbare Karrieremuster finden sich im Übrigen auch auf der Ebene der Verwaltungsbeamten, Politiker oder Verbandsvertreter. So arbeitete etwa Adrien Tixier in den 1920er und 1930er Jahren auf verschiedenen Posten der IAO, unter anderem auch als Se-

79 Ebd., S. 39–42.

80 Vgl. exemplarisch: Social Security in the German Democratic Republic, in: *International Social Security Review* 20, 1967, S. 414–428; Igor Tomes, Basic Features of Old-Age Pensions Schemes in Socialist Countries of Eastern Europe, in: *International Social Security Review* 21, 1968, S. 412–423; M. Kasiev, Health Protection and the Social Security of Workers in the USSR, in: *International Social Security Review* 24, 1971, S. 274–283.

81 Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, *Im Dienste der Sozialen Sicherheit*, S. 42 f.

kretär der IVSS, bevor er 1944 den Posten des Innenministers in Charles de Gaulles provisorischer Regierung übernahm. In dieser Funktion entwarf er zusammen mit Pierre Laroque die Einführung der *Sécurité Sociale*, des integrierten Sozialdiensts der Vierten Republik.⁸² Vergleichbares gilt für den Schweizer Ernst Kaiser, der in den 1930er Jahren beim Völkerbund und bei der IAO in Genf verschiedene Stellen versah, parallel dazu seine versicherungsmathematische Dissertation verfasste und durch diese Qualifikationen zum führenden Experten innerhalb der Schweizer Bundesverwaltung für die Einführung der staatlichen Altersvorsorge 1948 avancierte. Ebenfalls bezeichnend: Kaiser verfolgte nach dem Krieg eine doppelte Karriere, zum einen auf nationaler Ebene als Fachexperte in der Bundesverwaltung und später als Professor an der ETH Zürich, zum anderen auf internationaler Ebene als Experte der IVSS.⁸³ Exemplarisch für Deutschland ist Helmut Lehmann, der in der Weimarer Republik Vorsitzender des Hauptverbands deutscher Krankenkassen war, seit Mitte der 1920er Jahren in der IAO verschiedene Ämter bekleidete und nach dem Krieg in der DDR seine Karriere bis zum Vorsitzenden der ostdeutschen Sozialversicherungen (1950–1959) fortführte.⁸⁴

VI. FAZIT

Die Fallbeispiele verweisen zunächst auf die vielschichtigen Konjunkturen und Krisen der Verwissenschaftlichung der europäischen Sozialstaaten im 20. Jahrhundert. Bis zum Ersten Weltkrieg war der Einfluss wissenschaftlicher Expertisen in den westeuropäischen Sozialversicherungssystemen noch verhältnismäßig gering. Oft waren die epistemischen Grundlagen für eine umfassende Mathematisierung und Probabilisierung der Versicherungspraxis – zumindest im Bereich der Sozialversicherungen – noch gar nicht vorhanden. Die Zwischenkriegszeit, einschließlich der beiden Weltkriege, bildete für den Verwissenschaftlichungsprozess dagegen eine Epochenschwelle. Wegen ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krisen und Zäsuren sowie der damit verbundenen enormen Instabilitäten der sozialen Sicherungssysteme boten die drei Jahrzehnte zwischen 1914 und 1945 ein einzigartiges Laboratorium, das der versicherungsmathematischen Forschung fundamentale Lernprozesse ermöglichte. Viele Erkenntnisse – etwa die partielle Probabilisierung des Unfallrisikos oder die systemanalytischen Steuerungstheorien – gehen auf diesen Zeitraum zurück und fanden nach 1945 allgemeine Anerkennung. Die euphorischen Hoffnungen auf eine umfassende Mathematisierung des Versicherungsgeschäfts, die im ausgehenden 19. Jahrhundert noch verbreitet gewesen waren, zerschlugen sich allerdings nach dem Ersten Weltkrieg. Verschiedene zentrale Sozialstaatsrisiken erwiesen sich als zu komplex für eine umfassende Mathematisierung, so etwa das Arbeitslosigkeits- oder das Krankheitsrisiko.

Der große Verwissenschaftlichungsboom fällt zeitlich mit dem Ausbau der europäischen Sozialstaaten in den 1950er und 1960er Jahren zusammen. Die versicherungsmathematische Risikoforschung verzeichnete zwar keinen eigentlichen Durchbruch, sondern entwickelte sich graduell. Die Verwissenschaftlichung profitierte vielmehr von einer nachfrageseitigen Entwicklung. Der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme schuf einen erhöhten Bedarf nach einem formalisierten Steuerungs-, Kontroll- und Planungswissen. Auf diesem Feld vermochte sich die Versicherungsmathematik erfolgreich als hegemoniales Expertenwissen zu etablieren. In dieser Phase änderten sich auch die disziplinären

82 *Stack*, Vierzig Jahre, S. 9 f.; vgl. allgemein zur Bedeutung der IAO für die westeuropäischen Sozialstaaten: *Guinand*, Die Internationale Arbeitsorganisation.

83 *Matthieu Leimgruber*, Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000, Cambridge 2008, S. 158–168.

84 *Guinand*, Zur Entstehung von IVSS und IAO, S. 102 f.

Hierarchien innerhalb der Versicherungswissenschaften. Die Versicherungsmathematik verlor ihren Status als alleinige Königsdisziplin zunehmend an konkurrierende Fächer. Neben der Versicherungsmathematik gewannen unter anderem das Versicherungsrecht, seit den 1970er Jahren auch die Versicherungsökonomie an Bedeutung. Zugleich lässt sich über alle Disziplinen hinweg ein institutioneller Veralltäglichungsprozess wissenschaftlicher Expertise beobachten. Parallel zum Aufstieg wissenschaftlicher Experten in Sozialversicherungseinrichtungen gewann deren Wissen an Plausibilität, Vertrauen und Selbstevidenz – ein Prozess, der sich bis in die jüngste Vergangenheit fortgesetzt hat.

Trotz dieser Ausbreitung wissenschaftlicher Expertise darf man die Grenzen der Verwissenschaftlichung nicht übersehen. Dies waren zum einen innere epistemische Grenzen: nämlich die Berechnungsprobleme und Unsicherheiten des versicherungsmathematischen Fachdiskurses, die sich über das ganze 20. Jahrhundert hinwegziehen und maßgebliche Bereiche der sozialstaatlichen Risikokonstellation betrafen. Diese fundamentalen Unsicherheiten wissenschaftlicher Expertendiskurse werden im Verwissenschaftlichungsmodell oft vergessen. Zum anderen bestanden schwer überbrückbare äußere Grenzen, insbesondere die institutionelle Eigenlogik vereinsbasierter und korporatistischer Sozialversicherungen, die sich einer durchgehenden Verwissenschaftlichung widersetzen. Mit anderen Worten: Verwissenschaftlichung stellt sich im Rückblick als ein höchst ambivalenter und unvollendeter Prozess dar, zu dem bisweilen auch die Einsicht in die Grenzen der Deutungsmacht wissenschaftlicher Expertise gehörte.