Zeitschrift: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 18 (2002)

Artikel: Expertise als Vertrauenstechnologie : Wissenschaft, Politik und die Konstitution der Sozialversicherungen (1880-1914)

Autor: Lengwiler, Martin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871976

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Martin Lengwiler

Expertise als Vertrauenstechnologie

Wissenschaft, Politik und die Konstitution der Sozialversicherungen (1880–1914)

Die Frage nach den historischen Bedingungen, die im 19. Jahrhundert zur Konstitution der modernen Sozialversicherungen geführt haben, wird innerhalb der Sozialstaatsforschung seit längerem kontrovers diskutiert. Ausgehend von einigen neueren Ansätzen entwirft der folgende Beitrag ein wissenschaftshistorisches Erklärungsmodell, gestützt auf Beispiele aus der Geschichte der schweizerischen Kranken- und Unfallversicherung. Dabei geht es um mehr als um das erste Kapitel aus der Geschichte des Wohlfahrtsstaates. Die Sozialversicherungen gehören zu den frühesten öffentlich-rechtlichen Institutionen, die politisches Handeln durch wissenschaftliche Expertise legitimieren. Sie sind damit ein frühes Beispiel dafür, wie wissenschaftliche Expertise seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmend an politischer und gesellschaftlicher Legitimationskraft gewonnen hat. Andere Bereiche etwa sind das Gerichtswesen, die staatliche Verwaltung oder die Unternehmensführung.[1] In dieser Hinsicht untersucht der folgende Beitrag auch einen exemplarischen Fall für den säkularen Aufstieg wissenschaftlicher Expertise in Politik und Gesellschaft.

Drei Modelle und eine ungeklärte Frage zur Genese des Sozialstaates

Die historische wie die soziologische Sozialstaatsforschung hat sich in den letzten Jahren stärker auf typologische als auf genetische Fragen konzentriert.[2] Die Entstehungsbedingungen moderner Sozialversicherungen sind deshalb vergleichsweise wenig erforscht und keineswegs abschliessend geklärt.[3] Offen ist insbesondere die Frage, worauf sich die gesellschaftliche Legitimationskraft der frühen Sozialversicherungen gründet, vor allem wenn man bedenkt, dass sowohl in Deutschland wie in der Schweiz die zentralstaatlichen Zwangsversicherungen von der Arbeiterschaft eher bekämpft als unterstützt wurden.[4]
Diese ungelöste Problematik wird besonders deutlich in den Ansätzen der

jüngeren Forschung zur Genese des Sozialstaats. Dabei lassen sich drei Ansätze unterscheiden. Der erste, sozialhistorische Ansatz geht auf die 1970er- und 1980er-Jahre zurück.[5] In diesem Modell wird die Entstehung der Sozialversicherungen als Folge der industriellen Klassenantagonismen und der sozialpolitischen Auseinandersetzungen um die «soziale Frage» begriffen. Für den Fall Deutschlands wird dabei etwa auf die Bedeutung der Arbeiterbewegung und der sozialdemokratischen Parteien sowie auf deren Interesse am Ausbau des Arbeiterschutzes hingewiesen. Den Rahmen bildet die bonapartistische Sozialpolitik von Bismarck – Florian Tennstedt spricht etwa von Bismarcks «Zuckerbrot-und-Peitsche»-Politik –, die das Ziel verfolgte, den Einfluss sozialistischer und sozialdemokratischer Parteien auf die Arbeiterklasse einzudämmen.[6]

Seit den 1980er-Jahren wird der sozialhistorische Ansatz zunehmend kritisiert, vor allem in der amerikanischen Forschung, die stark von der neoinstitutionalistischen Wende der Ökonomie und Politikwissenschaft inspiriert ist. In den Arbeiten der ersten (Theda Skocpol, Dietrich Rüschemeyer) und unterdessen bereits der zweiten Generation (Peter Baldwin, George Steinmetz) dieser institutionalistischen Schule stehen nicht mehr die sozialen Bewegungen oder die Parteien als ihre Vertreterinnen im Mittelpunkt, sondern die Rolle staatlicher und öffentlich-rechtlicher Institutionen als Agentinnen der Sozialstaatsentwicklung.[7] Mit beispielhaften Einzelstudien haben etwa Peter Baldwin und George Steinmetz die verwaltungspraktische Kontinuität zwischen traditionellen Formen öffentlicher Sozialpolitik (etwa kirchliches und bürgerliches Armenwesen) und den modernen Sozialversicherungen sowie die Bedeutung regionaler und lokaler Behörden für die Entstehung und Ausprägung der modernen Sozialstaatsinstitutionen untersucht.[8]

Als Folge der institutionalistischen Wende zeichnet sich seit Mitte der 1990er-Jahre ein drittes Erklärungsmodell für die Konstitution der Sozialversicherungen ab. Verschiedene neuere Beiträge zur Sozialstaatsforschung haben auf die Bedeutung der wissenschaftshistorischen Dimension der Sozialstaatsgeschichte hingewiesen.[9] Im Zentrum dieses wissenschaftshistorischen Ansatzes steht das Anliegen, die Bedeutung institutionellen und sozialen Wissens für die Entstehung des Sozialstaates hervorzuheben. Die auch für diesen Ansatz einflussreichen Arbeiten von Theda Skocpol und Dietrich Rüschemeyer konzentrieren sich etwa auf die «equally important contributions of ideas, of knowledge-bearing groups, and of knowledge-generating institutions».[10]

Dass wissenschaftliche Expertise für die Konstitution der Sozialversicherungen ein entscheidendes Gewicht besass, ist allerdings nur das oberflächliche Anzeichen eines viel fundamentaleren gesellschaftlichen Transformationsprozesses. Denn mit den Sozialversicherungen wird ein grundsätzlich neues Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft institutionalisiert. Politisches Handeln stützt

sich nun zunehmend auf wissenschaftliche Expertise, und die Institutionen des Sozialstaates gehören zu den frühesten und modellbildenden Akteuren dieses politischen Expertenregimes. Mit den Sozialversicherungen hat die Politik ihr Engagement zur Lösung der sozialen Frage teilweise abgegeben an sozialwissenschaftliche Expertise, ein bis in die Gegenwart wirkungsmächtiges soziopolitisches Legitimationsmuster. Wie es zu diesem Expertenregime kam und worauf sich die politische Legitimationskraft wissenschaftlicher Expertise gründet, diese Fragen werden in den folgenden Abschnitten am Beispiel der Vorgeschichte der schweizerischen Kranken- und Unfallversicherungsgesetzgebung untersucht. Das Beispiel ist unter anderem deshalb besonders aussagekräftig, weil im schweizerischen Referendumssystem die politische Legitimität wissenschaftlicher Expertise besonders explizit und breit diskutiert wurde.

Zahlen als politisches Argument: die Kalkulationsdebatte im Vorfeld der Sozialstaatsgesetzgebung

Die wissenschaftsgeschichtliche Kritik am sozialhistorischen Erklärungsansatz ist nicht ganz unproblematisch. Auch wenn die politische Initiative für die Sozialversicherungen nicht primär auf die Arbeiterbewegung zurückgeht, so besassen Arbeiterinnen und Arbeiter trotzdem einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Konstitution des frühen Sozialstaates sowohl in Deutschland und Österreich als auch in der Schweiz. Solche Möglichkeiten der Mitsprache bestanden ansatzweise auf der politischen Ebene, im Rahmen der parlamentarischen Beratungen, und vor allem auf der operativen Ebene, im Rahmen der paritätischen Leitungsgremien der neu gegründeten Versicherungsanstalten.[11] Nun stand die sozialdemokratische Bewegung den Sozialversicherungsplänen mehrheitlich skeptisch gegenüber. Sowohl in Deutschland wie in der Schweiz gehörten die Versicherten der sozialdemokratisch dominierten Hilfskassen zu den wichtigsten Opponenten der Sozialversicherungsvorlagen. Zu diesen «gegenseitigen Hilfsgesellschaften», den «Mutualités» des französischen Sprachraums, zählen die verschiedensten Organisationsformen: betriebsspezifische, kommunale, regionale oder berufsspezifische Kranken-, Pensions- oder Sterbekassen.[12] Vor allem in Deutschland zur Zeit des Sozialistengesetzes bildete das Hilfskassenwesen eine wichtige Keimstätte der sozialdemokratischen Bewegung.[13] Fürs Jahr 1888 zählte die Schweiz 1085 gegenseitige Hilfsgesellschaften mit 209 920 Mitgliedern bei einer Gesamtbevölkerung von 2 846 102 Personen.[14] Unter Berücksichtigung allfälliger Mehrfachmitgliedschaften dürften in industriell geprägten Gegenden 20 bis 25% der Bevölkerung einer Hilfskasse angehört haben. Die Hilfsgesellschaften standen dem Sozialversicherungsprojekt deshalb kritisch gegenüber, weil die Zentralisie-

rung und Zwangsmitgliedschaft der geplanten Sozialversicherungen die Autonomie der selbst verwalteten Kassenstrukturen gefährdete.[15] In Frankreich verhinderten die Mutualités die Zentralisation der Sozialversicherungen bis weit ins 20. Jahrhundert.[16] Auch in der Schweiz erzielten die Hilfskassen einen Teilerfolg: sie trugen wesentlich zur überraschend deutlichen Abstimmungsniederlage der ersten Gesetzesvorlage 1900 bei, was dazu führte, dass in der überarbeiteten Vorlage, die 1912/13 angenommen wurde, das Obligatorium im Krankenversicherungsbereich fallen gelassen und auf den Unfallversicherungsbereich beschränkt wurde.[17] Die Frage ist also berechtigt: Wie konnten diese divergierenden Interessen für das Projekt der Sozialversicherungen gewonnen werden?

Die Antwort, die mit der folgenden Argumentation skizziert wird, lautet, dass die politischen Antagonismen durch den Einbezug wissenschaftlicher Expertise gezielt entschärft und neutralisiert wurden. Wissenschaftliche Expertise spielte für die Integration der opponierenden politischen Kräfte und damit für die erfolgreiche Konstitution der Sozialversicherungen eine entscheidende Rolle. Es liegt zwar nahe, die Macht der Experten ganz pragmatisch mit den technischen Erfordernissen der Planungsarbeiten zu erklären. Schliesslich haben Deutschland, Österreich und die Schweiz in den 1880er- und 1890er-Jahren bei der Einrichtung der ersten Sozialversicherungen in vielfacher Hinsicht Neuland beschritten, etwa was die Risikostruktur oder die Prämienkalkulation betrifft. Dabei konnte kaum auf praktische Erfahrungswerte der privaten Versicherungswirtschaft zurückgegriffen werden.[18] Zweifellos diente ein wichtiger Teil der Expertenarbeiten diesem technischen Zweck, in der Schweiz etwa die statistischen Vorarbeiten der 1880er-Jahre des Mathematikers Hermann Kinkelin oder des Arbeitersekretärs Herman Greulich.[19]

In verschiedener Hinsicht reichte aber die Rolle wissenschaftlicher Expertise über die technischen Belange hinaus. Dies lässt sich an zwei Beispielen illustrieren: der Polemik der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft gegen die Hilfskassen in den 1860er- und 1870er-Jahren sowie den Diskussionen der Expertenkommission zur Vorberatung des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes 1893.

Die Anhänger der Sozialversicherungsgesetzgebung spitzten den Konflikt mit den Hilfskassen schon früh auf die Frage der Wissenschaftlichkeit zu. Ihr Argument: Nur zentralstaatlich organisierte Sozialversicherungen würden über die notwendige Expertise verfügen, die für eine längerfristige Stabilität des Versicherungsunternehmens notwendig sei. Diese Kalkulationsdebatte geht bereits in die 1860er-Jahre zurück, ist also älter als die ersten Bismarck'schen Sozialversicherungsgesetze. Zu den wichtigsten schweizerischen Akteuren der Kalkulationsdebatte gehörte die Schweizerische Statistische Gesellschaft (SSG). Die 1864 gegründete Vereinigung platzierte die Kritik am technischen Sachverstand der Gegenseitigkeitsgesellschaften ganz oben auf ihrer politischen Agenda.[20] Dabei lieferten die mathematischen und

statistischen Normen ein Argument, die Opportunität der Gegenseitigkeitsgesellschaften letztlich auch politisch in Frage zu stellen. Als eine ihrer ersten Aktivitäten gab die SSG eine Studie zu den «gegenseitigen Hilfsgesellschaften» in der Schweiz in Auftrag, um deren Anzahl sowie die Verlässlichkeit ihrer Rechnungsführung festzustellen. Mit der Durchführung der Studie wurde der bereits erwähnte Hermann Kinkelin, damals Professor für Mathematik an der Universität Basel und Mitglied der SSG, beauftragt.[21] Kinkelins Bericht erschien 1868 und enthielt eine Reihe von Ratschlägen zur richtigen Buchhaltung und Rechnungsführung.[22] Johann Jakob Kummer, eine der Gründerfiguren der schweizerischen Sozialstatistik, bemerkte 1902 rückblickend zu Kinkelins Untersuchung: «Die epochemachende Arbeit war nicht eine blosse statistische Zusammenstellung, sondern ein Ratgeber für Kranken- und Sterbevereine. Ja, unsere Centralkommission selbst, bot sich nunmehr den des Rates bedürftigen Sterbevereinen als Führerin an; ganz besonders hat in diesem Sinne ihr Präsident, Herr Professor Kinkelin, verschiedenen ‹Krankenkassen› schätzbare Dienste geleistet.»[23] Kummers Position, die er bei einer anderen Gelegenheit festhielt, war, dass es «Aufgabe der Statistik und der Statistiker [sei], diese Vereine auf den rechten Weg zu führen».[24]

Polarisierung von Wissenschaft und Politik: das Beispiel der KUVG-Expertenkommission

Das zweite Beispiel liefern die Vorarbeiten zur Kranken- und Unfallversicherung. Die politische Bedeutung von Expertenwissen lässt sich besonders gut an einem Schlüsseldokument der Gesetzgebungsarbeiten verdeutlichen, den Protokollen der ausserparlamentarischen Expertenkommission zur Vorberatung des Gesetzes. Für diese Vorlage wählte das Parlament eine neuartige Beratungsprozedur. Bevor das Gesetz überhaupt in die parlamentarischen Kommissionen ging, wurde es von einer Expertenkommission vorberaten, an der neben verschiedenen Parlamentariern vor allem die involvierten Interessenorganisationen und eine Reihe von Fachexperten vertreten waren. Die Expertenkommission zur Vorberatung des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes (KUVG) umfasste 42 Personen: rund ein Viertel Vertreter der Politik (11 Vertreter: zwei Bundesräte, ein Alt-Bundesrat, zwei Regierungsräte, ein Ständerat, fünf Nationalräte), ein Viertel Interessenvertreter (10 Vertreter, vor allem von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen) sowie die andere Hälfte Fachexperten (21 Vertreter, darunter sechs Vertreter von Versicherungen und Krankenkassen, drei Universitätsprofessoren, zwei Juristen, zwei Vertreter des Versicherungsamtes, ein Vertreter des eidgenössischen statistischen Büros, drei Fabrikinspektoren, zwei höhere Juristen der Bundesverwaltung). Auch Christian Moser nahm als eidgenössischer Versicherungs-

mathematiker an den Beratungen teil, und obschon er kein formelles Stimmrecht hatte, sind seine Beiträge in vielen Fragen von entscheidender Bedeutung.[25] «Bei der Zusammensetzung der Kommission», bemerkte der präsidierende Bundesrat Adolf Deucher, «haben wir uns in möglichst unparteiischer Weise bestrebt, die verschiedenen sachbezüglich in unserer Bevölkerung herrschenden Anschauungen zum Ausdruck zu bringen und neben den von Amtswegen teilnehmenden Personen, neben Technikern, Rechtskundigen und Ärzten, allen direkt Beteiligten in Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sowie den bisherigen freiwilligen Krankenkassen eine entsprechende Vertretung zu sichern.»[26]

Es war bisher unhinterfragt von «Politikern» auf der einen und von «Experten» auf der andern Seite die Rede. Das Beispiel der Expertenkommission zeigt auch, dass diese Unterscheidung für die Zeit um 1900 alles andere als klar bestimmt war. Im Gegenteil: Die Kommissionsarbeiten zeigen, dass diese Polarisierung zwischen interessegeleiteter Politik und neutraler, objektivitätsbestimmter Expertise, auf der die politische Legitimitätskraft wissenschaftlicher Expertise gründet, nicht die Voraussetzung, sondern vielmehr das Produkt des neuen politischen Expertenregimes ist. Die Biographien der Kommissionsmitglieder zeigen, dass sich die Ausdifferenzierung zwischen Politik und Wissenschaft im ausgehenden 19. Jahrhundert erst herausbildet. Kinkelin etwa verfolgte neben seiner wissenschaftlichen zugleich eine politische Karriere, die ihn über das Kantonsparlament Basels bis ins eidgenössische Parlament (Nationalrat zwischen 1890 und 1899) brachte. Auf der Gegenseite steht Ludwig Forrer, der als politischer Vertreter die Expertenkommission präsidierte. Forrer entstammte der demokratischen Bewegung der 1860er-Jahre und trug zuerst als Nationalrat und später als Bundesrat wesentlich zum Zustandekommen des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes bei. Trotzdem lässt er sich nicht einfach in die politische Ecke stellen. Mit dem Versicherungsmathematiker Moser, der ebenfalls in der Kommission Einsitz nahm, war er seit den frühen 1890er-Jahren nicht nur freundschaftlich verbunden, sondern nahm seit 1909 bei ihm Privatstunden in Algebra, Trigonometrie und Mathematik, was so weit ging, dass er in seiner Zeit als Bundesrat die eine oder andere Nacht nicht schlafen konnte, weil ihm ein mathematisches Problem nicht aus dem Kopf ging.[27]

Welches die Vorteile dieser Polarisierung zwischen politischem und Expertisenstandpunkt sind, zeigen die Diskussionen der Expertenkommission. Die Eintretensdebatte zu Beginn der Beratungen über den von Forrer, Moser und Kinkelin ausgearbeiteten Gesetzesentwurf ist dominiert von stark divergierenden politischen Stellungnahmen. Dabei werden Positionen bezogen, die sich in wesentlichen Bereichen der Vorlage fundamental widersprechen. Mit anderen Worten, die Kommission steht bereits nach der Eintretensdebatte vor einem potentiellen Scherbenhaufen. Herman Greulich beispielsweise verlangt für den Kranken-

bereich eine allgemeine Versicherungspflicht, eine «Volksversicherung», statt die Beschränkung des Obligatoriums auf die Arbeitnehmer industrieller Betriebe. Zur Finanzierung der Versicherungsleistungen von Nichterwerbstätigen, bei denen mangels Löhnen keine Lohnkoppelung möglich ist und die deshalb im Forrer-Entwurf ausgeklammert sind, schlägt er neue Steuern, konkret eine Tabaksteuer, vor.[28] Diesen Vorschlägen steht das unmittelbar folgende Votum des Vertreters der Lebensversicherungsgesellschaften, des ehemaligen Rentenanstaltsdirektors Widmer, diametral entgegen. Widmer mäkelt zunächst hier und dort am Vorschlag herum – er spricht von einer «sehr schwierigen Materie» –, findet die «Entwürfe etwas kompliziert», bevor er dann eine radikaloppositionelle Position bezieht. Er ist gegen ein geplantes Versicherungsamt (er befürchtet ein «ungeheures Beamtenheer»), stört sich am sozialistischen Geist des Vorschlages und lehnt schliesslich sowohl das Modell einer Kranken- wie auch einer Unfallversicherung grundsätzlich ab. Wenn schon, dann würde er – nicht ganz uneigennützig – ein Obligatorium für eine allgemeine Lebensversicherung begrüssen, das dann von den bestehenden Lebensversicherern zu erfüllen wäre.[29] Analoges gilt für die Voten von Eduard Sulzer-Ziegler, der vorschlägt, die Krankenversicherung rechnerisch und organisatorisch mit der Unfallversicherung zusammenzulegen – in den Augen Kinkelins schlicht ein versicherungstechnisches Katastrophenszenario, das bereits in der Eintretensdebatte wieder verworfen wird.[30] Schliesslich Numa Droz, Alt-Bundesrat und seit Jahren erklärter Gegner der Krankenversicherungspflicht, der nochmals seine Skepsis gegenüber dem deutschen Sozialversicherungsmodell äussert und meint, die Krankenkassen blieben besser selbst verwaltet.[31]

Um diesen Konfliktstoff erfolgreich zu entschärfen, bezogen sich politische Entscheidungsgremien wie die schweizerische Expertenkommission mit Vorliebe auf Expertenwissen. Wissenschaftliche Expertise erlaubte, politische Kontroversen durch einen als apolitisch und nicht interessegeleitet deklarierten Standpunkt zu neutralisieren. Diese Strategie wird schon in Forrers Einstiegsvotum deutlich. Nach dem Hinweis, dass er Teile der Vorlage in stundenlangen Gesprächen mit dem Versicherungsmathematiker Moser erarbeitet hatte, resümiert Forrer: «Bei meiner Arbeit habe ich mich wohl gehütet – ich kann das mit gutem Gewissen sagen – irgendwie die Interessen einer politischen Partei zu vertreten und in den Vordergrund zu stellen. Ich habe nichts im Auge gehabt als das Werk selbst, und dass es den armen Leuten in der Schweiz zu gute kommen möchte.»[32]

Unter diesen Voraussetzungen erhielten die Expertenstimmen in der Kommission zunehmend an Gewicht. Der Einsitz von Christian Moser beispielsweise war ursprünglich gar nicht als aktive Teilnahme gedacht. Sein erstes Votum eröffnete er mit der Bemerkung: «Erlauben Sie mir ebenfalls ein Wort. Die sogenannte ‹grosse Versicherungskommission› [die Expertenkommission] ist zwar zusammenberufen worden, damit sie die Anschauungen und Meinungen der verschiede-

nen interessierten Kreise zum Ausdruck bringe, und ich hatte mir vorgenommen, dabei das Wort nicht zu verlangen, es sei denn etwa um über die Studienreise nach Deutschland und Österreich Auskunft zu geben oder um Auseinandersetzungen technischer Natur anzubringen.»[33] Schliesslich aber sprachen die Fachvertreter, vor allem Kinkelin und Moser, daneben auch der Direktor des eidgenössischen Versicherungsamtes und ehemals des statistischen Büros, Johann Jakob Kummer, sowie dessen wichtigster Versicherungsmathematiker Gottfried Schärtlin bei den meisten entscheidenden Traktanden mit. Die Forderung der Arbeitgeberseite, vor allem von Sulzer-Ziegler, nach einer organisatorischen und finanziellen Verschmelzung von Unfall- und Krankenversicherung wurde etwa durch die Interventionen von Kinkelin und Moser, unter Verweis auf das deutsche und österreichische Modell, abgeblockt.[34] Die Idee einer umfassenden Lebensversicherung, die auch das Invaliditätsrisiko umfasst hätte, wurde von Forrer mit einem typischen Expertisenhinweis vom Tisch gewischt: «Ich habe mit Herrn Dr. Moser wiederholt versucht, für uns eine Invaliditätsversicherung zu konstruieren und wir haben versucht, sie durch Ansammlung eines Fonds vorzubereiten, so dass die Invaliditätsversicherung mit Anfang des nächsten Jahrhunderts ins Leben treten könnte, allein wir haben uns gesagt: es ist besser, wenn wir heute davon abstrahieren und der Zukunft auch etwas überlassen.»[35] Greulichs Anliegen einer Volksversicherung ohne soziale Begrenzung des Versichertenkreises wurde aus finanztechnischen Gründen begraben, nachdem sich der Krankenkassenvertreter Göttisheim sowie Kinkelin entschieden gegen eine allgemeine Versicherungspflicht ausgesprochen hatten.[36] Expertisenbestimmt verliefen auch die Debatten über die Versicherungsverwaltung, den Prämien- und Leistungskatalog sowie über das Finanzierungsmodell der Versicherungsleistungen.[37] Teilweise setzten sich die Expertenanträge auch gegen den von Forrer eingebrachten Entwurf durch, beispielsweise in der Frage der Gebietseinteilung, in der Kinkelin, Moser und Schärtlin zum besseren Risikoausgleich eine Mindestgrösse der vorgesehenen Krankenkassen forderten, während Forrer aus politischen Überlegungen eine ausschliesslich kommunale Organisation vorzog, auch bei kleinen Gemeinden.[38] Es ist schliesslich auffällig, wie häufig sich Forrer, wohl die einflussreichste Stimme in den Kommissionsverhandlungen, explizit auf Kinkelin bezog, den er unter anderem als «Altmeister seines Fachs» bezeichnete.[39]

Wissenschaftliche Expertise als Antwort auf die soziale Frage

In Anlehnung an einen Begriff von Theodore Porter kann man hier die Rolle des Expertenwissens als eine politische Vertrauenstechnologie («technology of trust») bezeichnen. Porter hat diesen Begriff in seinem Buch «Trust in Numbers» geprägt,

in dem er den Aufstieg quantifizierender Ingenieurs- und Sozialwissenschaften seit Mitte des 19. Jahrhunderts an verschiedenen europäischen und amerikanischen Beispielen untersucht hat. Für Porter gründet sich der Einfluss dieser quantifizierenden Disziplinen darauf, dass sie eine abstrakte, unpersönliche Sprache bereitstellen für Gesellschaften oder gesellschaftliche Bereiche, die politischen und kulturellen Differenzierungsprozessen ausgesetzt sind: Quantifizierung kann sich hier als allgemein anerkannte Kommunikationsform bestätigen.[40]

Porter zielt mit seinem Begriff darauf, Quantifizierungs- und Abstrahierungsprozesse innerhalb der Wissenschaften zu erklären. Das Beispiel der Sozialversicherungen zeigt, dass diese Interpretation auch auf die politische Sphäre übertragbar ist, dass also Quantifizierungsprozesse im Besonderen und wissenschaftliche Expertise im Allgemeinen eine politisch und sozial wichtige Integrationsfunktion ausüben. Dies gilt in besonderer Weise für die sozialpolitischen Debatten des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Der Diskurs um die soziale Frage war durch die scharfen politischen Gegensätze der beteiligten Parteien seit den 1880er-Jahren zunehmend blockiert. In dieser Situation öffnete der Einbezug wissenschaftlicher Expertise in die politischen Entscheidungsprozesse einen Ausweg aus der Sackgasse der Klassenantagonismen: die wissenschaftlichen Quantifizierungen und Formalisierungen boten eine Artikulationsweise jenseits der interessebestimmten Politik, die die divergierenden Positionen zu integrieren versprach. Als politische Vertrauenstechnologie trug wissenschaftliche Expertise wesentlich zur Legitimierung politischen Handelns bei und war dadurch einer ausschliesslich politischen Artikulation überlegen. Zugespitzt gesagt: Bei der Konstitution des Sozialstaats standen zwar die soziale Frage und die sozialpolitischen Konfliktparteien im Rampenlicht, doch die historischen Gewinner des Versicherungsmodells waren weder in erster Linie die Unternehmer noch die Arbeiterinnen und Arbeiter, sondern die politisch engagierten Expertinnen und Experten der frühen Sozialwissenschaften.[41]

Ermöglicht wurde der gesellschaftliche Aufstieg wissenschaftlicher Expertise durch einen Differenzierungsprozess zwischen Politik und Wissenschaft, zwei Institutionen, die noch bis Ende des 19. Jahrhundert nur unscharf voneinander abgegrenzt sind. In diesem Sinne verkörpert Ludwig Forrer mit seinem rührigen Ansinnen, sich als Politiker vom Versicherungsmathematiker Christian Moser in Mathematik und Algebra unterrichten zu lassen, eine Übergangsfigur zwischen dem bildungsbürgerlichen 19. und dem expertisebestimmten 20. Jahrhundert. Das neue Modell des politischen Expertenregimes konstituiert sich durch eine klare Arbeitsteilung zwischen den polarisierten politischen und wissenschaftlichen Funktionen. Dieser Ausdifferenzierungsprozess hat Folgen für beide Bereiche. Die Politik verliert einen Teil ihres Deutungs- und Machtanspruchs an die Expertise – ein säkularer Prozess, der sich bis in die Gegenwart erstreckt. Für die frühen

Sozialwissenschaften hingegen tat sich mit dieser Arbeitsteilung eine entscheidende Entwicklungschance auf. Vor allem anwendungsnahe Disziplinen, von der Sozialstatistik bis zur Arbeitspsychologie, haben sich in den sozialstaatlichen Institutionen einen fest verankerten Platz im politischen System geschaffen, was wiederum der akademischen Entwicklung der jeweiligen Disziplinen zugute kam.[42]

Es wäre allerdings falsch, das geschilderte politische Expertenregime als Expertokratie zu verstehen. Die Diskussionen innerhalb der KUVG-Expertenkommission zeigen, dass trotz weitgehender Deutungsmacht wissenschaftlicher Expertise die Entscheidungen letztlich den politischen Gremien zustanden. Expertise bleibt eingebettet in den politischen und gesellschaftlichen Kontext. Dies trifft nicht nur für die Institutionen des Sozialstaats zu, sondern in umgekehrtem Sinne auch für die aktuellen Risikodebatten, bei denen die politische Integration wissenschaftlich-technischen Wissens ein zentrales Problem darstellt. In diesen Beispielen spricht einiges dafür, dass gerade die Gestaltung des politischen Umfelds, innerhalb dessen wissenschaftliche Expertise als handlungsrelevante Ressource zur Geltung kommt, eine wesentliche Bedingung der vertrauensproduzierenden Wirkung ist.[43]

Anmerkungen

1 Lutz Raphael, «Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts», *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), S. 165–193.

2 Kritisch dazu Peter Baldwin, «Can We Define a European Welfare State Model?», in: Bent Greve (Hg.), *Comparative Welfare Systems. The Scandinavian Model in a Period of Change,* Basingstoke 1996, S. 29–44.

3 Stephan Lessenich, «Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaates», in: Jutta Allmendinger, Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hg.), *Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen,* München 2000, S. 51; Christoph Conrad, «Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Historische und sozialwissenschaftliche Ansätze», in: Heinz-Gerhard Haupt, Jürgen Kocka (Hg.), *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung,* Frankfurt a. M. 1996, S. 155–180, hier S. 159. Neben diesen beiden Artikeln sind als Einführung ebenfalls nützlich Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich,* 2. Aufl., München 1991, sowie das ausgezeichnete Einführungskapitel in Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875–1975,* Cambridge 1990, S. 1–54.

4 Ritter (wie Anm. 3), S. 65; David Muheim, «Mutualisme et assurance maladie en Suisse (1893–1912). Une adaptation ambigüe», *traverse* (2000/2), S. 79–94.

5 Klassisch Florian Tennstedt, «Sozialgeschichte der Sozialversicherung», in: Maria Blohmke et al. (Hg.), *Handbuch der Sozialmedizin,* Bd. 3, Stuttgart 1977, S. 385–492. Vgl. auch die Beiträge in Jürgen Kocka, Hans-Jürgen Puhle, Klaus Tenfelde (Hg.), *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat,* München 1994.

6 Tennstedt (wie Anm. 5), S. 385–396.

7 Programmatisch: Peter B. Evans, Dietrich Rüschemeyer, Theda Skocpol (Hg.), *Bringing the State Back In,* Cambridge 1985; Baldwin (wie Anm. 3); George Steinmetz, *Regulating the Social. The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany,* Princeton 1993. Vgl. auch Ritter (wie Anm. 3), S. 80–87.
8 Baldwin (wie Anm. 3), S. 290 ff.; Steinmetz (wie Anm. 7), S. 216 f.
9 Raphael (wie Anm. 1), S. 171–179. Vgl. auch die Beiträge in Theda Skocpol, Dietrich Rüschemeyer (Hg.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton 1996. Grundlegend auch Adalbert Evers, Helga Nowotny, *Über den Umgang mit Unsicherheit. Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft,* Frankfurt a. M. 1987.
10 Theda Skocpol, Dietrich Rüschemeyer, «Introduction», in: Skocpol/Rüschemeyer (wie Anm. 9), S. 3.
11 Für die Schweiz Bernard Degen, «Haftpflicht bedeutet den Streit, Versicherung den Frieden. Staat und Gruppeninteressen in den frühen Debatten um die schweizerische Sozialversicherung», in: Hansjörg Siegenthaler (Hg.), *Wissenschaft und Wohlfahrt. Moderne Wissenschaft und ihre Träger in der Formation des schweizerischen Wohlfahrtsstaates während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts,* Zürich 1997, S. 137–154.
12 Hermann Kinkelin, *Die gegenseitigen Hilfsgesellschaften der Schweiz 1880,* Bern 1888, Tabellenteil, S. 10–12.
13 Thomas Welskopp, *Das Banner der Brüderlichkeit. Die deutsche Sozialdemokratie vom Vormärz bis zum Sozialistengesetz,* Bonn 2000, S. 276 ff.
14 Kinkelin (wie Anm. 12), Tabellenteil, S. 76.
15 Ritter (wie Anm. 3), S. 65 f.; Muheim (wie Anm. 4).
16 Henri Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale (1850–1940),* Paris 1989, S. 268 ff.
17 Degen (wie Anm. 11); vgl. auch René Knüsel, Félix Zurita, *Assurances sociales: une sécurité pour qui? La loi Forrer et les origines de l'état social en Suisse,* Lausanne 1979, S. 61–66.
18 Karl Erich Born, *Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz. Ein Beitrag zur Geschichte der Innenpolitischen Entwicklung des deutschen Reiches, 1890–1914,* Wiesbaden 1957, S. 37–45; Günther Rosenstock, *Versicherungstechnische Probleme in der Geschichte der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung,* Königsberg 1933; Walter Vogel, *Bismarcks Arbeiterversicherung: ihre Entstehung im Kräftespiel der Zeit,* Braunschweig 1951, S. 67–80.
19 Ludwig Forrer, «Denkschrift über die Einführung einer schweizerischen Unfallversicherung», in: *Bundesblatt,* 1889, Bd. IV, S. 855–869.
20 J. Stoessel, «Über die gegenseitigen Hülfsgesellschaften (Sociétés de secours mutuels) und deren Statistik», *Schweizerische Zeitschrift für Statistik* 2 (1866), S. 68 ff.
21 Hermann Kinkelin, «Zur Statistik der gegenseitigen Hülfsgesellschaften in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Statistik* 3 (1867), S. 25 ff.; Johann Jakob Kummer, «Geschichte der Statistik in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Statistik* 21 (1885), S. 1–32.
22 Hermann Kinkelin, *Die gegenseitigen Hülfsgesellschaften der Schweiz im Jahr 1865,* Basel 1868, S. 51 ff.
23 Votum Kummers an der Jahresversammlung der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft, *Schweizerische Zeitschrift für Statistik* 38 (1902), S. 13 ff.
24 Referat Kummers an der Jahresversammlung der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft, *Schweizerische Zeitschrift für Statistik* 17 (1881), S. 72.
25 Expertenkommission betreffend Kranken- und Unfall-Versicherung, Stenographisches Bulletin der Verhandlungen vom 15.–20. Mai 1893, hg. vom schweizerischen Industrie- und Landwirtschaftsdepartement, Bern 1893, S. 4–6.
26 Expertenkommission (wie Anm. 25), S. 1.
27 Zentralbibliothek Zürich, Ms Z II, 73 e, Nachlass Ludwig Forrer, Private Notizbücher, S. 11 f., 28.
28 Expertenkommission (wie Anm. 25), S. 23 ff.
29 Ebd., S. 29–33.
30 Ebd., S. 33 ff., S. 46.
31 Ebd., S. 36 f.; Muheim (wie Anm. 4).

32 Expertenkommission (wie Anm. 25), S. 20 f., Zitat S. 21.
33 Ebd., S. 150.
34 Ebd., S. 48, 73 ff.
35 Ebd., S. 75.
36 Ebd., S. 114–118.
37 Ebd., S. 172 ff., 219 ff., 243 ff., 294 ff., 500 ff., 520 ff., 602 ff., 649 ff., 657 ff.
38 Ebd., S. 139 ff.
39 Ebd., Zitat S. 127, vgl. auch S. 657 ff.
40 Theodore M. Porter, *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life,* Princeton 1995, S. 145–147, 186–189, 217–231. Auch Bettina Heintz hat Porters Konzept benutzt, um den Aufstieg der theoretischen Mathematik seit Mitte des 19. Jahrhunderts zu interpretieren: Bettina Heintz, *Die Innenwelt der Mathematik. Zur Kultur und Praxis einer beweisenden Disziplin,* Wien 2000, S. 259–272.
41 Ein vergleichbares Beispiel ist die Entwicklung der kommunalen Sozialpolitik, vgl. Nadja Ramsauer, *«Verwahrlost». Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945,* Zürich 2000.
42 Peter Wagner, Björn Wittrock, Richard Whitley (Hg.), *Discourses on Society. The Shaping of the Social Science Disciplines,* Dordrecht 1991, S. 219–246. Björn Wittrock, «Gesellschaftstheorie und Geistesgeschichte. Für ein neues Verständnis von der Herausbildung der Moderne», in: Hartmut Kaelble, Jürgen Schriewer (Hg.), *Diskurse und Entwicklungspfade. Der Gesellschaftsvergleich in den Geschichts- und Sozialwissenschaften,* Frankfurt a. M. 1999, S. 325–376.
43 Vgl. als Parallelbeispiel Vololona Rabeharisoa, Michel Callon, *Le pouvoir des malades. L'Association française contre les myopathies et la recherche,* Paris 1999, S. 160–167.