



Thomas Süssler-Rohringer

Kriseninduzierte Kontinuität

Soziale Sicherung und die Re-Integration
Kriegsversehrter im Habsburgerreich
1880-1918



Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft

Herausgegeben von

Gunilla Budde, Dieter Gosewinkel, Christina Morina,
Paul Nolte, Alexander Nützenadel, Kiran Klaus Patel,
Hans-Peter Ullmann

Frühere Herausgeber

Helmut Berding, Hans-Ulrich Wehler (1972–2011)
und Jürgen Kocka (1972–2013)

Band 248

Thomas Süssler-Rohringer: Kriseninduzierte Kontinuität

Thomas Süssler-Rohringer

Kriseninduzierte Kontinuität

Soziale Sicherung und die Re-Integration
Kriegsversehrter im Habsburgerreich 1880–1918

Vandenhoeck & Ruprecht

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des Historischen Seminars und
des Projekthauses Europa an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

This series is peer-reviewed.

© 2023 Vandenhoeck & Ruprecht, Robert-Bosch-Breite 10, D-37079 Göttingen,
ein Imprint der Brill-Gruppe
(Koninklijke Brill NV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc., Boston MA, USA;
Brill Asia Pte Ltd, Singapore; Brill Deutschland GmbH, Paderborn, Deutschland;
Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)
Koninklijke Brill NV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff, Brill Hotei,
Brill Schöningh, Brill Fink, Brill mentis, Vandenhoeck & Ruprecht,
Böhlau, V&R unipress und Wageningen Academic.
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der
vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: Hans Nachbargauer (Hersteller), 1., Dr.-Karl-Renner-Ring –
Blick Richtung Universität, Ansichtskarte, um 1910. Wien Museum Inv.-Nr. 58891/333,
CC0 (<https://sammlung.wienmuseum.at/objekt/94698/>)

Umschlaggestaltung: SchwabScantechnik, Göttingen
Satz: textformat, Göttingen

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISSN 2197-0130
ISBN 978-3-647-30215-7

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung	11
A. Zwischen kriseninduzierter Kontinuität und diskreter Anpassung: Sozialpolitische Entwicklungen vor 1914	39
1. Militärische Sozialpolitik 1868–1914	39
1.1 Die Militärversorgung 1872–1914	41
1.1.1 Versorgung durch Anstellung im öffentlichen Dienst und Arbeitsvermittlung	42
1.1.2 Das Fundament: Das Militärversorgungsgesetz von 1875	45
1.1.3 Neue Anspruchsberechtigte: Militärtaxfonds und Unterhaltsbeitragsgesetz	49
1.2 Die ausbleibende Reform des MVG 1900–1914	52
2. Das Projekt der Sozialversicherungen	65
2.1 Politische Lösungsansätze für Unfälle und Krankheiten (1850–1879)	65
2.2 Die Entstehung des sozialpolitischen Governance-Modells in den 1880er Jahren: Die Unfall- und Krankenversicherung	74
2.2.1 Weichenstellungen in der Ministerialbürokratie	76
2.2.2 Die Durchsetzung zentralstaatlicher Governance in der Unfallversicherung	81
2.2.3 Das Krankenversicherungsgesetz 1887	85
2.3 Die Aufrechterhaltung und diskrete Anpassung des sozialpolitischen Governance-Modells 1890–1914	87
2.3.1 Die Grenzen staatlicher Sozialpolitik in der Arbeitsvermittlung	95
2.3.2 Kontinuität und Anpassung: Die Rentenversicherung für Angestellte	98
2.3.3 Kriseninduzierte Kontinuität: Die Programme für eine Sozialversicherung 1904 bis 1914	105

3.	Rehabilitation in der Sozialversicherung und in der Kinderfürsorge	116
3.1	Initiativen »von unten«: Rehabilitation in der Unfall- und Krankenversicherung	117
3.2	Arbeit und Selbstvertrauen: Rehabilitation für Kinder mit körperlichen Behinderungen	125
3.2.1	Das Vorbild: Konrad Biesalskis »Krüppelfürsorge«	126
3.2.2	Fürsorgeinitiativen in Cisleithanien	129
B.	Die Fürsorge für Kriegsversehrte 1914–1918	139
1.	Die finanzielle Versorgung Kriegsversehrter	144
1.1	Die Ausweitung finanzieller Versorgung durch diskrete Anpassungen	147
1.2	Konflikte um die finanzielle Unterstützung von Soldaten mit psychischen Erkrankungen	154
2.	Sozialpolitische Governance in der Kriegsversehrtenfürsorge: Strukturen und Praktiken	163
2.1	Die administrative Praxis der Re-Integrationsmaßnahmen	173
2.1.1	»Epistemische Unsicherheiten«: Die Erfassung von Kriegsversehrten	174
2.1.2	Regelungsdynamiken »von unten«	177
2.1.3	Konfliktlagen und Anpassungsleistungen im weiteren Verlauf des Krieges	185
2.2	Alternative Konzeptionen von Governance: Nationale Fürsorge »vor Ort« und staatliche Sozialverwaltung	195
2.2.1	Soziale Nähe: Das Konzept lokaler Fürsorgestellen	198
2.2.2	Soziale Distanz: Die Praxis lokaler Fürsorgestellen	202
2.2.3	Das Militärkommando als Konkurrent der böhmischen Landeszentrale	205
2.2.4	Die Rezeption Egers im Ministerium für soziale Fürsorge	207
3.	Soziale Re-Integration durch Arbeit	211
3.1	Was ist angemessene Arbeit?	219
3.2	Gesuche um Anstellung im Staatsdienst	224
3.2.1	Beruflich geeignet? Qualifikation und Überwindung der Kriegsversehrung	228
3.2.2	Moralisch angemessen? Stellen für Frontsoldaten	235
3.3	Arbeit als Therapie	242
3.3.1	Produktives Scheitern	242
3.3.2	»Gefühlsarbeit« – Vertrauen und Selbstvertrauen	246
3.4	Ambivalenzen der Re-Integration	257

4. Die Herausbildung des Opfer-Narrativs	272
4.1 Enttäuschung über die staatliche Fürsorge	272
4.2 Vereinsgründungen: Entstehen einer kollektiven Identität? . .	279
Conclusio	291
Quellen- und Literaturverzeichnis	299
Archivalien	299
Parlamentaria	300
Publizierte Quellen	303
Literatur	312
Personen-, Orts- und Sachregister	337

Vorwort

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um die überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die ich im Oktober 2019 an Technischen Universität Berlin unter dem Titel »Die Transformation der Sozialpolitik in Cisleithanien und die moralische Ökonomie der Re-Integration Kriegsversehrter 1880–1918« eingereicht habe.

Zuallererst möchte ich Prof. Dr. Stefanie Schüler-Springorum, Prof. Dr. Natali Stegmann, Prof. Dr. Ute Frevert sowie Prof. Dr. Kiran Klaus Patel und Prof. Dr. Hans-Peter Ullmann für ihre Geduld und ihre zahlreichen hilfreichen Kommentare und Verbesserungsvorschläge danken. Mein Dank gilt außerdem für die intellektuelle und moralische Unterstützung meinen Eltern, meiner Schwester sowie Elif Süssler-Rohringer, Ana de Almeida, Agnes Arndt, Karen Bähr, Elisabeth Berger, Björn Blass, Paul Franke, Benno Gammerl, Timon de Groot, Julia Lieth, Thomas Lindner, Melanie Sindelar, Christina Wieder, Christian Wimplinger und Markus Wurzer.

Schließlich bedanke ich mich bei den Einrichtungen, die mir durch ihre großzügige finanzielle Unterstützung das Verfassen der Dissertation ermöglicht haben: der International Max Planck Research School »Moral Economies of Modern Societies« am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin, und dem Internationalen Forschungszentrum Kulturwissenschaften, Kunstuniversität Linz in Wien. Das Historische Seminar der Ludwig-Maximilians-Universität München und das Projekthaus Europa gewährten eine Druckbeihilfe, wofür ich mich herzlich bedanke.

Einleitung

»Invaliden mit Stelzbein und Leierkasten wird es nicht mehr geben [...]«,¹ heißt es 1919 in einem Artikel in »Der Invalide«, der Zeitschrift des »Zentralverbandes der österreichischen Kriegsofopfer«, einer der führenden Kriegsofopferorganisationen der Ersten Republik Österreich.² Das Motiv des Leierkastens avancierte in mehreren Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie zum Symbol für die veraltete, unzureichende Fürsorge Österreich-Ungarns für »seine« Soldaten. Der imperiale Staat wurde so zu einem Objekt doppelter Abgrenzung. Österreichische oder tschechoslowakische Kriegsofopferorganisationen distanzieren sich von Österreich-Ungarn und bekannten sich zu den neuen Nationalstaaten.³ Zugleich unterstrichen sie mit dem Motiv des Leierkastens ihre Forderungen an die nationalen Regierungen, besser für kriegsversehrte Soldaten zu sorgen und nicht das »alte System« fortzuschreiben. Den Nachfolgestaaten bot das Bild von der sozialpolitischen Rückständigkeit der Habsburgermonarchie ebenfalls Gelegenheit, sich zu legitimieren; Österreich, die Tschechoslowakei, aber auch Ungarn und Polen entwickelten eine ambitionierte sozialpolitische Gesetzgebung.⁴ Gerade weil das Bild von Österreich-Ungarn als sozialpolitischem Nachzügler so eng mit den Nationalstaatsbildungen nach 1918 verbunden ist, lohnt es sich, die Entwicklung der Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie historisch kritisch zu beleuchten.

Der Fokus der bisherigen Historiografie lag auf der engen Verflechtung von Sozialpolitik und Nationalstaatsbildung auf dem Gebiet Österreich-Ungarns nach 1918. Diese Perspektive dominiert auch die bisherige Forschung zum Umgang mit Kriegsversehrten. Die nationalstaatlichen sozialpolitischen Initiativen, der Umgang mit kriegsversehrten Soldaten und die politischen Aktivitäten der Organisationen von Kriegsveteranen, Kriegsversehrten und Hinterbliebenen auf nationaler und internationaler Ebene in der Zwischenkriegszeit sind bereits gut erforscht.⁵ Demgegenüber blieben die Verbindungslinien zwischen imperialer Sozialpolitik und der Fürsorge für Kriegsversehrte sowie die Vorstellungswelten, die beides prägten, unterbeleuchtet.

Eine diachrone Untersuchung der imperialen Sozialpolitik seit dem späten 19. Jahrhundert und der Fürsorgemaßnahmen für Kriegsversehrte zwischen

1 *Deutsch.*

2 *Pawlowsky u. Wendelin*, Die Wunden des Staates, S. 193–211, 431–451.

3 *Růžička*, S. 116–117.

4 *Inglot.*

5 *Pawlowsky u. Wendelin*, Die Wunden des Staates; *Eichenberg u. Newman*, Introduction; *Stegmann*, Kriegsdeutungen - Staatsgründungen - Sozialpolitik.

1914 und 1918 ist daher besonders gewinnbringend. Denn die enge Verflechtung von Sozialpolitik, Nationalisierung und Nationalstaatsbildung wird als eine Signatur der Geschichte Europas im 20. Jahrhundert markiert.⁶ Das Habsburgerreich mit seiner multinationalen Bevölkerung erscheint hier auf den ersten Blick als ein Sonderfall, bei dem die Entstehung des Wohlfahrtsstaats, Staatsbildung und Nationalisierung nicht nur auseinanderfielen, sondern potenziell zentrifugale Wechselwirkungen entfalteten. Schließlich ließe sich annehmen, dass nationalistische Bewegungen Sozialpolitik zur Identitätsstiftung und Bindung an die eigene Gruppe einsetzten und gleichzeitig imperiale, über die eigene ›Nation‹ hinausreichende Bezüge ablehnten. Stattdessen zeigt die vorliegende Arbeit, dass nationalistische Bewegungen imperiale Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie nicht notwendigerweise blockierten, sondern sie sich wechselseitig dynamisierten. Zugleich gilt es zu beleuchten, wie längerfristige politische Problemlagen die Entwicklung staatlicher Sozialpolitik beeinflussten.

Zwar hat die jüngere Forschung begonnen, die Zäsur 1918 zu hinterfragen und die Kontinuitäten zwischen der Habsburgermonarchie und den Nachfolgestaaten zu untersuchen, sie verblieb jedoch lange Zeit der nationalen Perspektive verhaftet.⁷ Es ist das Verdienst der Geschichtswissenschaft der letzten beiden Jahrzehnte, den national(staatlich)en Rahmen von Sozialpolitik nicht vorauszusetzen, sondern in seiner Gewordenheit aufzuzeigen.⁸ Die Herausbildung von Wohlfahrts- und Nationalstaaten vollzog sich dabei in dynamischen Prozessen von transnationalem Austausch und identitätsstiftender Abgrenzung.⁹ Dieser *transnational turn* wurde jüngst aufgegriffen und die Rolle Österreich-Ungarns für die internationale Ordnung nach 1918 untersucht.¹⁰ Diese Studien haben wichtige Erkenntnisse über das ›Erbe‹ der Doppelmonarchie geliefert und die Erzählung von der Rückständigkeit des imperialen Staates aufgebrochen. Allerdings spielte Sozialpolitik in den erwähnten Studien nur eine untergeordnete Rolle. Zudem konzentrierte sich die Forschung vor allem auf zwei Formen des ›Erbes‹: Entweder befasste sie sich mit den rechtlichen und institutionellen Verbindungslinien im nationalen Rahmen¹¹ oder mit transnationalen Netzwerken von Akteuren und Akteurinnen, die in Österreich-Ungarn sozialisiert wurden.¹² Daran knüpft die vorliegende Arbeit an, bietet jedoch zugleich neue Erkenntnisse und Ansatzpunkte für zukünftige Forschung, denn sie untersucht die Regelungsstrukturen staatlicher Sozialpolitik.

Dazu greift die Arbeit auf das politikwissenschaftliche Konzept der »Governance« zurück. Jana Osterkamp hat es jüngst gewinnbringend für die Erforschung des Verhältnisses zwischen Österreich-Ungarn, den beiden Teilstaa-

6 Cornelissen, S. 24; 556–560; Conrad u. a., S. 453.

7 Clark u. Doyle; Miller u. Morelon; Judson, *The Habsburg Empire*, S. 442–452.

8 Herren; Fertikh u. Wieters.

9 Randeraad.

10 Becker u. Wheatley.

11 Stegmann, *Die Habsburgermonarchie als Fundament*; Eгры.

12 Silverstein; Burri; Castryck-Naumann.

ten und föderalen Arrangements in Cisleithanien angewendet.¹³ Wie in dieser Arbeit dargelegt wird, bildete sich auf dem Feld der cisleithanischen Sozialpolitik ein eigenes Governance-Modell heraus, das mit der föderalen Organisation des Verhältnisses zwischen Zentralstaat und Kronländern verbunden war, aber nicht mit ihnen zusammenfiel. Mit dem Konzept der Governance wird in den Politik-, Rechts- und Verwaltungswissenschaften operiert, um zu untersuchen, wie Beziehungen zwischen verschiedenen Ebenen staatlicher (sowie überstaatlicher) Politik und Verwaltung sowie nicht-staatlichen Akteuren und Akteurinnen hergestellt und institutionalisiert werden.¹⁴ Ein »engeres« Verständnis des Konzepts fasst darunter allein nicht hierarchisch strukturierte Beziehungen. Dahinter steht ein normatives Verständnis von Governance als eine Form des Regierens, die für zivilgesellschaftliche Partizipation offen ist. Diese Definition verstellt jedoch eher den Blick für historische Prozesse der Herausbildung von »Regelungsstrukturen«,¹⁵ weshalb der Analyse ein »weite[r] Governance-Begriff«¹⁶ zugrunde liegt. Dieser ermöglicht es, für die Felder Sozialversicherung und Kriegsversehrtenfürsorge zu untersuchen, für welche Dimensionen Regierung und Verwaltung auf Prozesse der hierarchischen Steuerung, der horizontalen Koordination oder auf Formen der Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen setzten. Gleichzeitigkeiten und Spannungsverhältnisse dieser unterschiedlichen Formen des Regierens können dadurch zueinander in Beziehung gesetzt und Kontinuität und Wandel genauer erfasst werden.

Die Arbeit knüpft damit an größere Debatten über die Reformfähigkeit der zentral- und osteuropäischen Imperien an.¹⁷ Die gemeinsame Analyse imperialer Sozialpolitik und der Re-Integrationsmaßnahmen während des Ersten Weltkrieges eröffnet so auch eine neue Perspektive auf Österreich-Ungarn jenseits der beiden etablierten Narrative: Zum einen wird die Habsburgermonarchie als ein an der Moderne scheiterndes Reich dargestellt, wie es zuletzt etwa Steven Beller vertreten hat.¹⁸ Darin fügt sich auch die Erzählung von der »Stagnation« staatlicher Sozialpolitik nach 1890 ein. Zum anderen stellt die »revisionistische« Historiografie in den Vordergrund, dass Österreich-Ungarn ein dynamischer Staat gewesen sei.¹⁹ Die dichotomen Kategorien Stagnation und Dynamik sind, so wird im Folgenden argumentiert, unzureichend, um das Zusammenspiel von Kontinuität und Anpassung angemessen zu analysieren, welches die imperiale Sozialpolitik zwischen dem späten 19. Jahrhundert und 1918 prägte. Daher geht es darum, die Wertvorstellungen, Erfahrungsräume und Erwartungshorizonte zu untersuchen, die sich im Laufe des 19. und frühen 20. Jahrhunderts in den untersuchten Feldern der Sozialpolitik herausbildeten. Erst diese längere Pers-

13 Osterkamp, Vielfalt ordnen.

14 Schuppert; Collin.

15 Mayntz, S. 46.

16 Schuppert, S. 24.

17 Müller u. Torp.

18 Beller.

19 Judson, The Habsburg Empire.

pektive und die hier verfolgte Kombination politik-, wissenschafts- und erfahrungsgeschichtlicher Perspektiven lassen die spezifischen Dynamiken der Re-Integrationsmaßnahmen während des Krieges sichtbar werden.

Die vorliegende Untersuchung befasst sich daher mit zwei Formen staatlicher Sozialpolitik vor 1914 und ihren Wechselwirkungen in der Fürsorge für Kriegsverwehrt während des Ersten Weltkrieges. Das ist erstens die militärische Sozialpolitik Österreich-Ungarns und zweitens das Sozialversicherungswesen im ›österreichischen‹ Teilstaat Österreich-Ungarns, der zeitgenössisch »Cisleithanien« genannt wurde. In beiden Fällen werden Entwicklungen seit der Schaffung Österreich-Ungarns 1867 beleuchtet, der Schwerpunkt der Analyse liegt jedoch auf dem Zeitraum von den 1880er Jahren bis 1918. Vier Forschungsachsen und leitende Hypothesen strukturieren dabei die Analyse:

Erstens lässt sich die Entwicklung der militärischen Sozialpolitik und der Sozialversicherungen in Cisleithanien seit den späten 1880er Jahren nicht angemessen mit den dichotomen Deutungsmustern Stagnation oder Dynamik erfassen. Stattdessen argumentiert die vorliegende Studie, dass sich das Zusammenspiel zwischen Weiterentwicklung und dem Ausbleiben größerer Reformen besser mit den Begriffen »kriseninduzierte Kontinuität« und »diskrete Anpassungen« untersuchen lässt. Dabei erfasst die Studie unter dem Begriff der Krise zwei Dimensionen: Zum einen setzt sie sich mit dem Einfluss von Ereignissen auseinander, die sich außerhalb des Feldes der Sozialpolitik vollzogen, aber auf dieses zurückwirkten. Dadurch werden die Zusammenhänge der Sozialpolitik mit anderen Politikfeldern, wie der Rüstungs-, Schul- oder Außenpolitik sichtbar, die für die Akteure oft unvorhersehbare Wechselwirkungen zeigten. Zum anderen arbeitet die Studie jedoch einen bisher vernachlässigten Faktor heraus: die Verschiebung sozialpolitischer Erwartungshorizonte. Indem so die Eigendynamiken staatlicher Sozialpolitik untersucht werden, lässt sich die Dichotomie von Dynamik und Stagnation überwinden. Stattdessen wird nach dem paradoxen Zusammenspiel von Kontinuität und Wandel gefragt.

Kontinuität ist zudem nicht mit Stagnation gleichzusetzen. Um diese Differenzierung analytisch zu fassen, verschiebt die vorliegende Arbeit den Blickwinkel. Die Historiografie konzentrierte sich bisher auf das Ausbleiben neuer sozialpolitischer Gesetzgebung und somit das Fehlen weiterer Zweige der Sozialversicherung. Stattdessen untersucht die vorliegende Arbeit vornehmlich, was politische Akteure als Aufgabe der staatlichen Sozialversicherung begriffen und wie sie das Feld der Sozialversicherung strukturierten, d. h. in welches Verhältnis sie sich zu den Institutionen sowie sozialen Gruppen der Sozialversicherung setzten. Dieser Zugriff ermöglicht es, Kontinuitäten und Wandel auch unterhalb der Ebene zentralstaatlicher Gesetzgebung zu identifizieren.

Zweitens war die österreichisch-ungarische Armee, wie die Streitkräfte des Habsburgerreiches zeitgenössisch bezeichnet wurden, ein bedeutender sozialpolitischer Akteur. Diese Dimension wurde jedoch bisher kaum erforscht.²⁰

20 *Obinger u. Kovacevic.*

Stattdessen konzentrierte sich die jüngere Forschung vor allem darauf, wie das Militär während des Ersten Weltkrieges durch eine zunehmend entgrenzte Kriegsmobilisierung zur Destabilisierung Österreich-Ungarns beitrug.²¹ Die gemeinsame Untersuchung der Zeit vor und nach 1914 eröffnet hier neue Perspektiven auf die Armee als (sozial-)politischem Akteur. Die vermeintliche Rückständigkeit der Militärversorgung während des Ersten Weltkrieges wird dann als Resultat einer Entwicklung sichtbar, die mit derjenigen der cisleithanischen Sozialversicherungen vergleichbar ist.²² Kontinuitäten waren jedoch auch hier mit »diskreten Anpassungen« gepaart. Lokale Akteure der Militärverwaltung verfügten über bedeutende (sozialpolitische) Handlungsspielräume, was allerdings ebenso zu Spannungen mit dem Kriegsministerium führte. Die Rolle der gemeinsamen Armee in (sozial-)politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen zu untersuchen, ermöglicht es, den imperialen Kontext staatlicher Sozialpolitik zu beleuchten. Die Analyse der sozialpolitischen Praxis der Militärverwaltung konzentriert sich hingegen auf Cisleithanien.

Drittens erlaubt es das Konzept der »moralischen Ökonomie« zu fassen, wie Arbeit in den Re-Integrationsmaßnahmen mit unterschiedlichen Wertvorstellungen aufgeladen wurde. Diese speisten sich nur zum Teil aus dem Feld der Sozialversicherungen, größere Bedeutung hatte die Fürsorge für Kinder mit körperlichen Behinderungen. Dabei zeigt sich, wie Arbeit im Verlauf des Krieges weniger moralisiert und stattdessen zunehmend emotionalisiert wurde. Diese Entwicklung resultierte aus Auseinandersetzungen zwischen Experten und Kriegsversehrten.

Viertens geben die Selbsterzählungen Kriegsversehrter in Bittschreiben an Behörden Einblick in die Weise, wie die Betroffenen sich die Re-Integrationsmaßnahmen aneigneten. Sie reflektieren aber auch das sich wandelnde Verhältnis zum Staat. Es ist daher in zweifacher Hinsicht bemerkenswert, dass Kriegsversehrte gegen Ende des Krieges in ihren Schreiben zunehmend das Opfermotiv verwendeten, während es davor fehlte. Diese neue Semantik der Kriegsversehrung ist zum einen indikativ dafür, dass die Betroffenen der Ansicht waren, der österreichisch-ungarische Staat habe versagt, für seine Kriegsversehrten zu sorgen. Zum anderen reflektiert es aber auch, dass sich das Selbstverständnis der Kriegsversehrten veränderte. Dazu trugen die entstehenden Kriegsversehrtenvereine bei, die bemüht waren, eine eigene kollektive Identität der Kriegsversehrten herzustellen, um Forderungen an den Staat heranzutragen.

Für diese vier Forschungsachsen zieht die Arbeit auch Konzepte und Erklärungsansätze aus Nachbardisziplinen heran. Neuere politikwissenschaftliche Studien zu Formen sozialpolitischer Föderalisierung oder Dezentralisierung als politische Antworten auf substaatliche Nationalismen in Belgien, Spanien, dem Vereinigten Königreich oder Kanada lassen Sozialpolitik im multinatio-

21 Deak, *The Great War and the Forgotten Realm*; Deak u. Gumz.

22 Pawlowsky u. Wendelin, *Die Wunden des Staates*, S. 52–61.

nen Österreich-Ungarn weniger als Sonderfall erscheinen.²³ Zugleich trägt die historische Analyse zum interdisziplinären Gespräch bei und verändert bisherige Deutungshorizonte: Während die politikwissenschaftliche Forschung vom modernen Nationalstaat ausgeht und daher nationalistische Bewegungen innerhalb nationalstaatlicher Rahmungen vor allem als Antwort auf die Effekte der Globalisierung und den Rückbau etablierter sozialstaatlicher Systeme in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts betrachtet, eröffnet die Untersuchung der Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie Einblick in die Konstituierung sozialpolitischen Handelns unter den Bedingungen nationaler Vielfalt. So kann die vorliegende Studie zeigen, dass Multinationalität und Sozialpolitik einander nicht notwendigerweise paralyisierten. Vielmehr geht es darum zu untersuchen, wie sich beide beeinflussten und sogar wechselseitig dynamisierten, ohne sich herausbildende Problemlagen zu vernachlässigen. Dadurch tritt die Beziehung zwischen Nationalitäten und Sozialpolitik vor der Herausbildung von Nationalstaaten in den Blick.

Die gemeinsame Untersuchung imperialer Sozialpolitik und der Fürsorge für Kriegsversehrte zwischen den 1880er Jahren und 1918 bietet sich dafür besonders an. Die Maßnahmen, welche die cisleithanische Regierung im Winter 1914 einleitete, unterschieden sich deutlich vom Umgang mit Kriegsversehrten nach den Kriegen der 1850er und 1860er Jahre. Mitte des 19. Jahrhunderts wurden Kriegsversehrte, wenn sie durch Verletzungen oder Krankheiten schwer beeinträchtigt waren, in einem Invalidenhaus untergebracht oder hatten ersatzweise Anspruch auf Rente, ansonsten waren sie jedoch auf die Armenversorgung durch ihre Heimatgemeinde oder zivilgesellschaftliche Unterstützung angewiesen. Die Konflikte der 1850er und 1860er Jahre hatten ein anderes Ausmaß als der Erste Weltkrieg. So wurden etwa 1859 und 1866 zusammen weniger als 90.000 Soldaten der habsburgischen Armee getötet oder verletzt,²⁴ während die österreichisch-ungarische Armee allein 1914 etwa 600.000 Soldaten verlor.²⁵ Dies stellte Staat und Gesellschaft vor neue Herausforderungen. Allerdings reicht diese quantitative Dimension allein nicht aus, um die Schaffung weitreichender Fürsorgemaßnahmen für verletzte und erkrankte Soldaten während des Ersten Weltkrieges zu erklären. Das Programm aus medizinischer Behandlung, beruflicher Ausbildung und Arbeitsvermittlung, das kriegsversehrte Soldaten während des Ersten Weltkrieges wieder arbeitsfähig machen sollte, reflektiert, dass sich das Verhältnis zwischen dem Habsburgerreich und seiner (männlichen) Bevölkerung zwischen 1850 und 1914 grundlegend verändert hatte.

Imperiale Sozialpolitik war ausgesprochen vielschichtig, insbesondere im dualistischen Staatsgefüge Österreich-Ungarns. Die Konflikte der 1850er und

23 *Béland u. Lecours; McEwen u. Moreno.*

24 *Generalstabsbureau für Kriegsgeschichte, Der Krieg in Italien, 3. Bd., Beilagen, S. 63; dass., Österreichs Kämpfe im Jahre 1866, 2. Bd., Beilagen, S. 27; dass., Österreichs Kämpfe im Jahre 1866, 4. Bd., Beilagen, S. 11.*

25 *Herwig, S. 53.*

1860er Jahre zogen eine tiefgreifende Transformation des Habsburgerreichs nach sich. Es verlor seine Stellung im Deutschen Bund und trat Staatsgebiete an das neu gegründete Königreich Italien ab. Nach der Revolution von 1848/1849 machte Kaiser Franz Joseph I. die liberalen Zugeständnisse und Verfassungsexperimente der Revolutionszeit rückgängig und regierte erneut absolut, weshalb diese Ära als Neoabsolutismus bezeichnet wird. Das Kaisertum Österreich sollte zudem wieder zu einem zentralistischen Einheitsstaat werden.²⁶ Doch bereits nach der Niederlage bei Solferino 1859 musste der Monarch eine (kurzlebige) Verfassungen erlassen. Aber erst nach der Niederlage bei Königgrätz 1866 wurde das Kaisertum dauerhaft in eine konstitutionelle Monarchie umgewandelt. Darüber hinaus verfolgten Kaiser und Regierung den österreichisch-ungarischen Ausgleich als eine Lösung für die nationalpolitischen Konflikte des unitaristischen Kaisertums, das 1867 in das dualistische Österreich-Ungarn umgewandelt wurde.²⁷ Dies bedeutete, dass das Kaisertum Österreich in zwei Teilstaaten mit jeweils eigener Verfassung, Regierung und Parlament umgewandelt wurde. Inoffiziell wurden diese beiden Staaten als Cis- und Transleithanien bezeichnet. Diese Terminologie spiegelt zwar die Perspektive von Wien aus auf das Habsburgerreich wider, aus welcher das Königreich Ungarn auf der anderen Seite des Grenzflusses Leitha lag. Trotzdem werden in weiterer Folge diese Bezeichnungen verwendet, wodurch eine nationalstaatliche Rahmung vermieden werden soll. Schließlich erstreckten sich beide Teile der Doppelmonarchie weit über die heutigen nationalstaatlichen Grenzen Österreichs bzw. Ungarns hinaus.

Der Ausgleich wurde dabei nicht durch ein Gesetz auf Reichsebene festgehalten, sondern durch jeweils ein cis- und transleithanisches, die sich zudem in bedeutsamen Details unterschieden. Die Interpretation und Praxis des Ausgleichs entwickelte sich in den folgenden Jahrzehnten zu einem zentralen Konfliktpunkt. Während deutschsprachige Politiker und Staatsrechtsgelehrte vor allem den Einheitscharakter des Habsburgerreiches betonten, beharrten ihre ungarischen Gegenüber darauf, dass Österreich-Ungarn ein Verband ansonsten voneinander unabhängiger Staaten sei. Dementsprechend lehnten viele Ungarn auch die zeitgenössische deutsche Bezeichnung Transleithaniens als »ungarische Reichshälfte« ab.²⁸ Trotzdem werden im weiteren Verlauf Cis- und Transleithanien als Reichshälften oder Teilstaaten bezeichnet, wenn es um ihre Beziehung zueinander und zum Gesamtstaat geht. Primär drei Institutionen verbanden die beiden Teilstaaten zu Österreich-Ungarn: Erstens die Person des Monarchen, der Kaiser von Österreich und König von Ungarn war, zweitens die drei gemeinsamen Ministerien Krieg (inklusive der gemeinsamen Armee), Finanzen und Äußeres sowie drittens der gemeinsame Ministerrat, an dem die gemeinsamen Minister sowie die Ministerpräsidenten beider Regierungen teil-

26 Brandt.

27 Sked, S. 140–202.

28 Osterkamp, Vielfalt ordnen, S. 205–214; László, S. 295–337, 504–536; Stourzh, Der Dualismus 1867 bis 1918; *Trencsényi u. a.*, S. 291–308, 512–528.

nahmen. Die gemeinsame Vertretung beider Parlamente auf Reichsebene wurde von magyarischen Politikern abgelehnt, sodass die sogenannten »Delegationen« als Repräsentanten des cisleithanischen Reichsrats und des transleithanischen Reichstags/Magyar Országgyűlés nur getrennt voneinander tagen konnten.²⁹

Trotz vielfältiger Verflechtungen in wirtschaftlicher oder kultureller Hinsicht verfolgten die Regierungen beider Teilstaaten darüber hinaus sehr unterschiedliche Politiken, etwa bezüglich Demokratisierung oder des Umgangs mit Multinationalität.³⁰ Während in Cisleithanien das Männerwahlrecht schrittweise ausgeweitet und egalisiert wurde, behielt Transleithanien ein restriktives und stratifiziertes Wahlrecht bei. Wurden im cisleithanischen Teilstaat Angehörige unterschiedlicher Sprachgruppen durch Sprachenrechte und Bildungspolitik nach und nach als (nationale) Rechtssubjekte anerkannt, hatten aufeinanderfolgende transleithanische Regierungen die Magyarisierung der nicht-ungarischen Bevölkerungsgruppen zum Ziel.³¹ Diese grob skizzierten Unterschiede lassen erkennen, dass sich Sozialpolitik in den Reichshälften Österreich-Ungarns unter unterschiedlichen politischen Bedingungen herausbildete.³² Die Forschungslage zu den beiden Teilstaaten ist dabei sehr ungleich gewichtet und folgte bisher der staatspolitischen Trennung zwischen Cis- und Transleithanien.³³ Die vorliegende Arbeit nimmt daher zwei Schwerpunktsetzungen vor, die es erlauben, staatliche Sozialpolitik im imperialen Kontext in den Blick zu nehmen. Für Studien, welche die Sozialpolitik in beiden Teilstaaten vergleichend und in ihren Verflechtungen untersuchen, wissen wir zum Teil noch zu wenig über die Entwicklung in den einzelnen Reichshälften.

Die erste Schwerpunktsetzung der vorliegenden Arbeit bezieht sich auf den Untersuchungsraum: Sie konzentriert sich auf die cisleithanische Reichshälfte. Die Fokussierung auf Cisleithanien gestattet es, eine politik- und institutionengeschichtliche Analyse mit wissenschafts- und erfahrungshistorischen Perspektiven zu verknüpfen. Die zweite Eingrenzung auf staatliche Formen der Sozialpolitik ermöglicht es jedoch trotzdem, die imperiale Ebene des dualistischen Staates miteinzubeziehen. Denn zusätzlich zur Entwicklung der Sozialversicherungen in Cisleithanien befasst sich die Studie auch mit der gesamtstaatlichen Militärversorgung vor 1914. Schließlich analysiert sie, wie diese beiden Formen staatlicher Sozialpolitik in den Re-Integrationsmaßnahmen für Kriegsversehrte von 1914 bis 1918 nach- und zusammenwirkten.

Diese Zuschnitte ermöglichen es, zielgenauer zu untersuchen, welche staatspolitischen Ordnungsvorstellungen die Sozialpolitik prägten. Das Territorium Cisleithaniens etwa gliederte sich in 17 Provinzen (»Kronländer«) und reichte

29 *Somogyi*, Die Delegation als Verbindungsinstitution zwischen Cis- und Transleithanien.

30 *Schulze u. Wolf; Rampley*.

31 *Gammerl*, S. 47–71, 73–102; *Komlosy; Judson*, The Habsburg Empire, S. 316–328.

32 *Stourzh*, Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848–1918; *Judson*, L'Autriche-Hongrie était-elle un empire?; *Gammerl*.

33 Zu Transleithanien: *Zimmermann*, Divide, Provide and Rule.

von Böhmen im Norden bis nach Dalmatien im Süden und von der Provinz Bukowina in der heutigen Ukraine bzw. Rumänien im Osten bis an den Bodensee im Westen. Zahlreiche Kronländer waren von mehr als einer Sprachgruppe bewohnt, die Aushandlungsprozesse der Kompetenzen zwischen Zentralstaat und Kronländern einerseits und nationaler Rechte andererseits sind daher nicht deckungsgleich. Die Fokussierung auf Cisleithanien ermöglicht es zu untersuchen, wie der Wandel nationalpolitischer Ordnungsvorstellungen sowie daraus resultierende nationalistische Konfliktlagen auf Sozialpolitik zurückwirkten und welche Lösungsansätze dafür entwickelt wurden.

Die vorliegende Studie legt einen Schwerpunkt auf die Aushandlung, Durchsetzung und Anpassung staats- und nationalpolitischer Ordnungsvorstellungen. Zum einen wird die Frage untersucht, wie Kompetenzen zwischen Zentralstaat, Ländern und Gemeinden austariert wurden, zum anderen, wie die Bevölkerung Cisleithaniens für Zwecke der Sozialpolitik und Fürsorge kategorisiert wurde. Beide Themen waren eng miteinander verwoben, kamen jedoch in unterschiedlichen institutionellen Arrangements zum Tragen: Die (männlichen) Repräsentanten der Arbeiterklasse etwa sollten in die 1887 etablierten Unfallversicherungsanstalten eingebunden werden. Die territoriale Gliederung der Versicherung wiederum war an die Grenzen der Kronländer angelehnt und sollte zum Teil nationalpolitischen Forderungen nicht-deutscher Parlamentarier entgegenkommen. Die relative Stabilität des Institutionsgefüges der cisleithanischen Sozialversicherung verdeckt dabei, dass sich die zugrundeliegenden Ordnungsvorstellungen im Untersuchungszeitraum bedeutend wandelten. Zum einen richtete sich Sozialpolitik um die Jahrhundertwende nicht mehr allein auf die Arbeiterklasse. Zum anderen erschwerte ein zunehmend essenzialisiertes Nationsverständnis, dass nationalpolitische Forderungen allein durch föderale Arrangements zwischen Zentralstaat und Kronländern eingehegt werden konnten. Diese Veränderungen beeinflussten die Form und Organisation der Kriegsversehrtenfürsorge entscheidend. Nur die diachrone Untersuchung der Sozialpolitik kann dieses Zusammenspiel von Kontinuität und Anpassung herausarbeiten.

Aufgrund der konzeptionellen Eingrenzung auf Regelungsstrukturen staatlicher Sozialpolitik werden andere Formen sozialer Sicherung, für welche die Provinzen und Gemeinden verantwortlich waren, nur selektiv in den Blick genommen. Die Armen-, Erwerbslosen- oder Kinder- und Jugendfürsorge werden untersucht, insofern sie für die Ausgestaltung staatlicher Sozialpolitik relevant wurden. Dieser Zuschnitt ermöglicht es, bisher wenig beachtete Wechselwirkungen zu untersuchen. Die staatszentrierte Forschung zur Habsburgermonarchie hat vor allem die Exklusionsmechanismen der Armenversorgung aufgearbeitet und sie wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen gegenübergestellt.³⁴ Aber auch zeitgenössische Politiker nutzten die Armenfürsorge als Kontrastfolie zu den Leistungen staatlicher Sozialpolitik. Demgegenüber argumentiert die vorliegende

34 Melinz u. Zimmermann.

Arbeit, dass das Verhältnis von Staat, Provinzen und Kommunen in der Armenfürsorge ein Vorbild für die Strukturierung der Unfall- und Krankenversicherung darstellte. Die Arbeitsvermittlung für Erwerbslose wiederum gilt in der Forschung als gescheiterte sozialpolitische Expansion.³⁵ Die vorliegende Studie kann hingegen aufzeigen, wie der Versuch, eine staatliche Arbeitsvermittlung zu etablieren, neue Formen der Governance gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren hervorbrachte. Schließlich demonstriert die Beziehung zwischen der Fürsorge für körperbehinderte Kinder und der Kriegsversehrtenfürsorge, dass sich zivilgesellschaftliche Initiativen erfolgreich in staatliche Sozialpolitik einbringen konnten.

Gleichzeitig macht die Einbeziehung der Militärversorgung die Bedeutung von Konfliktlagen der Doppelmonarchie für die Entwicklung staatlicher Sozialpolitik sichtbar. Durch die Analyse der Militärversorgung setzt die Arbeit zudem einen anderen Schwerpunkt als existierende Studien und befasst sich weniger mit dem gut erforschten Staats- und Selbstverständnis der militärischen Führungsriege.³⁶ Stattdessen untersucht die vorliegende Arbeit das Militär als sozialpolitischen Akteur und administrative Organisation.³⁷ Sie nimmt die Herstellung und Aufrechterhaltung von Verwaltungsroutinen in den Blick. Infolgedessen treten neue Dimensionen der Armee zutage, die bisher im Bild von der strikt hierarchisch funktionierenden Organisation unberücksichtigt blieben: An die Stelle von Top-down-Prozessen von Befehl und Ausführung treten so Dynamiken von Kooperation, Konkurrenz und Konflikt zwischen verschiedenen Ebenen der Militärverwaltung und in ihren Beziehungen zu anderen Behörden und der Zivilgesellschaft. Dem regelgeleiteten Verhalten administrativer Organisationen liegen oft stillschweigend Wertvorstellungen und Bedeutungszuweisungen zugrunde. Die Herausforderungen des Umgangs mit kriegsverletzten Soldaten setzten interne Reflexionsprozesse über diese Vorannahmen in Gang und machen sie so der historischen Analyse zugänglich.³⁸

Die Untersuchung der Rolle der Armee ist umso relevanter, als sie die verfolgten staats- und sozialpolitischen sowie erfahrungsgeschichtlichen Forschungsachsen dieser Arbeit verbindet. Denn diese hatte eine sozialfürsorgerische Funktion gegenüber ehemaligen Soldaten, die im Laufe des 19. Jahrhunderts zunehmend verrechtlicht wurde und die im Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg Gegenstand intensiver Reformbemühungen war. Zudem lieferte sie kriegsverehrten Soldaten auf mehreren Ebenen potenzielle Deutungsangebote, um Forderungen an den Staat zu legitimieren. Mit Personal aus dem gesamten Staatsgebiet Österreich-Ungarns verstand sie sich, anders als andere, stärker national verfasste europäische Armeen,³⁹ nach Einführung der allgemeinen Wehrpflicht

35 Pellar, S. 326, 341.

36 Kronenbitter; Gumz; Sondhaus.

37 Nübel.

38 Hull.

39 Frevert, Die kasernierte Nation.

1868 als Vermittler einer supranationalen Loyalität und in diesem Sinne als »Schule des Volkes«. ⁴⁰ Dazu entwickelte sie eigene Strategien im Umgang mit sprachlicher (bzw. nationaler) Vielfalt. ⁴¹ Damit hatten sich innerhalb der Armee eigene nationalpolitische Routinen und sozialpolitische Entscheidungsgrundlagen herausgebildet, die im Ersten Weltkrieg sowohl auf Vorgaben »von oben« als auch Anforderungen »von unten« angepasst werden mussten.

Die konzeptionelle und räumliche Eingrenzung des Feldes der Sozialpolitik erlaubt es der Arbeit zudem, diese politikgeschichtliche Dimension mit wissenschafts- und erfahrungsgeschichtlichen Zugängen zu verbinden. Sie erschließt so einen Aspekt sozialpolitischen Handelns, der quer zur politischen Ebene institutioneller Arrangements liegt und zugleich Cisleithanien in seinen transnationalen Verflechtungen sichtbar macht. Denn die Herausbildung und Umsetzung des Konzeptes der sozialen Re-Integration vollzog sich nicht nur in der Versicherungsmedizin, sondern auch im erwähnten Feld der Fürsorge für Kinder mit körperlichen Behinderungen und inkorporierte zudem Diskurse der Erwerbslosenfürsorge. Anders als für Deutschland ist die Herausbildung von rehabilitativer Medizin und Konzepten der Re-Integration für Cisleithanien nur in Ansätzen erforscht. Bildete Deutschland dabei einen wichtigen Referenzpunkt für cisleithanische Akteure und Akteurinnen, vollzog sich die Etablierung rehabilitativer Therapien in Cisleithanien unter anderen Voraussetzungen. Zum einen existierte keine allgemeine Invaliditäts- und Altersversicherung, zum anderen war insbesondere die Kinderfürsorge Gegenstand eines Wettkampfes nationalistischer Bewegungen, um die Bevölkerung für die jeweils »eigene« Nation zu mobilisieren. ⁴²

Schließlich lässt sich dadurch herausarbeiten, dass die Re-Integrationsmaßnahmen für Kriegsversehrte nicht nur ein »recycling«, ein rationalistisches Wiedereingliedern in den Produktionsprozess darstellten. ⁴³ Vielmehr ging es ebenso um unterschiedliche und zum Teil konfligierende Moralisierung der Praxis des Arbeitens, die Politiker, Mediziner, gewerbliche Fachleute und zivilgesellschaftliche Akteure und Akteurinnen einerseits, die betroffenen Soldaten andererseits vornahmen. Wirtschaft wird also nicht als ein von anderen Gesellschaftsbereichen entkoppeltes Feld mit eigenständiger Rationalität verstanden. Stattdessen folgt die Arbeit kulturgeschichtlichen Zugriffen auf Ökonomie und Politik und fragt nach Wertvorstellungen und Zuschreibungen, mit denen Arbeit in den Re-Integrationsmaßnahmen aufgeladen wurde. Die daraus resultierenden Auseinandersetzungen zwischen den »Experten« der Kriegsversehrtenfürsorge und den betroffenen Soldaten führten zudem zu einer Neukonzeptualisierung von Arbeit als emotional wirksamer Praxis, die Teil des therapeutischen Instrumentariums wurde. Die Re-Integration verletzter und

40 *Hämmerle*, Die k. (u.) k. Armee als »Schule des Volkes?«; *Deák*.

41 *Stergar u. Scheer*.

42 *Zahra*, Imagined Noncommunities; *Haslinger*, Schutzvereine in Ostmitteleuropa.

43 *Perry*.

erkrankter Soldaten wird dadurch nicht nur als politisches Projekt ›von oben‹, sondern in ihrer sozialen Praxis ›von unten‹ analysierbar, in der konkurrierende Zuschreibungen und Erfahrungen von Zugehörigkeit, Arbeitsfähigkeit und ›richtiger‹ Arbeit aufeinandertrafen.

Die vorliegende Arbeit kann sich auf die bestehende Forschung zu Sozialpolitik und Kriegsversehrtenfürsorge stützen, sie eröffnet jedoch durch ihren längeren Untersuchungszeitraum und die Kombination politik-, wissenschafts- und erfahrungsgeschichtlicher Ansätze neue Perspektiven. Es liegt eine Reihe kenntnisreicher Studien für die Kriegsversehrtenfürsorge auf dem Boden des ehemaligen Österreich-Ungarn vom Ersten Weltkrieg bis in die Zwischenkriegszeit vor. Dazu zählen die Studien von Verena Pawlowsky und Harald Wendelin sowie Ke-chin Hsia für Österreich und jene von Natali Stegmann und Marek Růžička für die Tschechoslowakei.⁴⁴ Diese Studien ergänzen hier mit Fokus auf die Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie die bereits älteren historiographischen Auseinandersetzungen für den anglo-amerikanischen Raum, Frankreich und Deutschland.⁴⁵ Aufgrund des zeitlichen Zuschnitts dieser Studien auf den Ersten Weltkrieg und die Zwischenkriegszeit nimmt die wachsende Rolle des sozialpolitischen Leistungsstaates in der Kriegsversehrtenfürsorge in diesen Werken jedoch eine zentrale Rolle ein. Vor diesem Hintergrund beurteilten sie die administrativen Strukturen der cisleithanischen Fürsorgemaßnahmen 1914/1915 kritisch als »Schwachpunkt« der Re-Integrationsmaßnahmen,⁴⁶ als »improvised« und »haphazardly patched together«,⁴⁷ da die cisleithanische Regierung der Zivilgesellschaft darin eine tragende Rolle zuwies.

Durch die hier verfolgte Einordnung der cisleithanischen Kriegsversehrtenfürsorge in die Entwicklung der Sozialpolitik ab 1880 kann jedoch gezeigt werden, dass Entwicklungen auf den Feldern der Sozialversicherungen und der militärischen Sozialpolitik die Strukturierung der Kriegsversehrtenfürsorge präfigurierten, ohne sie zu determinieren.

Diese Erweiterung des zeitlichen Horizontes erlaubt umgekehrt eine Neubewertung der Sozialpolitik vor 1914. Auch hier kann sich die vorliegende Arbeit auf existierende Studien stützen. So haben Emmerich Tálos, Herbert Hofmeister und Margarete Grandner in den 1980er und 1990er Jahren die Genese und Leistungen der cisleithanischen Arbeiterschutzgesetze und des Sozialversicherungswesens detailliert nachgezeichnet.⁴⁸ Deutschland stellte für diese Arbeiten jedoch einen (impliziten) Vergleichswert sozialpolitischer Entwicklung dar, an dem man Cisleithanien sowohl als Vorreiter, etwa in der Arbeiterschutzgesetzgebung, aber auch als Nachzügler, etwa in Teilen der Sozialversicherung,

44 Pawlowsky u. Wendelin, *Die Wunden des Staates*; Hsia, *War, Welfare and Social Citizenship*; Stegmann, *Kriegsdeutungen - Staatsgründungen - Sozialpolitik*; Růžička.

45 Geyer; Cohen; Gerber, *Disabled veterans in history*.

46 Pawlowsky u. Wendelin, *Die Wunden des Staates*, S. 172.

47 Hsia, *War, Welfare and Social Citizenship*, S. 63, 72.

48 Grandner; Tálos; Hofmeister, *Landesbericht Österreich*.

messen konnte. Das Ausbleiben einer Erweiterung der Sozialversicherung um eine Invaliditäts- und Altersversicherung beurteilten diese Studien daher als »Stagnation«.⁴⁹ Demgegenüber interpretiert die »revisionistische« Historiografie zur Habsburgermonarchie, die sich vor allem gegen deren Deutung als unreformierbares, untergangsgeweihtes Gebilde gewendet hat,⁵⁰ Österreich-Ungarn als dynamischen Staat. Sozialpolitik nimmt in diesem Strang der Literatur jedoch eine erstaunlich marginale Rolle ein.⁵¹ Monika Senghaas hat zwar das Narrativ der Stagnation bereits in ihrer Studie zu Sozialpolitik und Territorialisierung kritisiert,⁵² sie bietet jedoch kein alternatives Erklärungsmodell zur Stagnation an. Zudem gerieten durch die Schwerpunktsetzung auf Konzepte des Raums tendenziell aus dem Blick, wie räumliche und andere Kategorien der Identitätsbildung spannungsreich zusammenwirken konnten und welche politischen Problemlagen auf dem Feld der Sozialpolitik bestanden. Das Verhältnis von Sozialpolitik zur Leitkategorie der Dynamik blieb so offen. Allerdings, so wird im Folgenden gezeigt werden, verstellen sowohl das Narrativ der Stagnation als auch die Leitkategorie der Dynamik den Blick auf zentrale Dimensionen der Entwicklung der Sozialversicherung in Cisleithanien.

Zugänge aus den Nachbardisziplinen können helfen, die Dichotomie zwischen Stagnation und Dynamik zu überwinden. Zum Beispiel fasste Stephan Lessenich in seiner Studie zum deutschen Sozialstaat im späten 20. Jahrhundert das Zusammenspiel beider Dimensionen mit der Figur des »dynamischen Immobilismus«,⁵³ womit er insbesondere Änderungen wohlfahrtsstaatlicher Arrangements im Gewand institutioneller Kontinuität beschrieb.⁵⁴ Allerdings lässt sich das Verhältnis von Kontinuität und Dynamik in der cisleithanischen Sozialpolitik nicht in derselben Weise charakterisieren, stattdessen wird hier vorgeschlagen, die Entwicklung der Sozialversicherung aber auch der militärischen Sozialpolitik als geprägt von »kriseninduzierter Kontinuität« zum einen und von »diskreten Anpassungen« zum anderen zu deuten.

Denn auf beiden Feldern herrschte keineswegs Stillstand, wie es die Erzählung der Stagnation nahelegt. Vielmehr strebten verschiedene Akteure eine Transformation des Sozialversicherungswesens und der Militärversorgung an. Gerade deshalb gilt es, die Faktoren herauszuarbeiten, die dazu führten, dass die Formen sozialer Sicherung und ihre Governance-Strukturen bis 1914 relativ stabil blieben. Analytisch zu differenzieren ist hier zwischen Momenten, in welchen Politiker die Stabilisierung bestehender wohlfahrtsstaatlicher Institutionen gegenüber ihrem Ausbau priorisierten, und Phasen erfolgloser Reformtätigkeit. Gleichzeitig ist jedoch nach dem diachronen Zusammenspiel dieser beiden

49 Tólos; Grandner; Ebert.

50 Judson, *The Habsburg Empire*; Cohen, *Neither Absolutism nor Anarchy*; Deak, *The Great War and the Forgotten Realm*.

51 Judson, *The Habsburg Empire*, S. 336; Beller, S. 164; Sked, S. 317–318.

52 Senghaas, *Die Territorialisierung sozialer Sicherung*.

53 Lessenich.

54 Ebd., S. 291–310.

unterschiedlichen Formen von Kontinuität zu fragen. Im frühen 20. Jahrhundert spielte etwa die Wahrnehmung österreichisch-ungarischer Akteure eine große Rolle, dass man gegenüber anderen Staaten sozialpolitisch ins Hintertreffen geriet. Die gezielte Konsolidierung der Sozialversicherung in den 1890er Jahren hatte so die unintendierte Folge, dass politische Akteure nach 1900 umfassende Reformprojekte mit hochgesteckten Zielen entwarfen, um sozialpolitisch aufzuholen. Zugleich demonstriert dieses Beispiel, dass sich Sozialpolitik auch kurz vor dem Ersten Weltkrieg noch dynamisch weiterentwickelte, indem sich die Ansprüche an sie wandelten. Allerdings führten gerade diese Ambitionen zu Kontinuität, denn sie erzeugten multiple Streitfragen um finanzielle Handlungsspielräume und Prioritäten des Reiches angesichts einer sich verschlechternden makroökonomischen Lage und außenpolitischer Krisen. Diese Auseinandersetzungen machten die sozialpolitischen Projekte wiederum besonders anfällig für die Konfliktlagen des Dualismus auf gesamtstaatlicher Ebene und des parlamentarischen Prozesses in Cisleithanien. Dynamik und Kontinuität waren daher in paradoxer Weise miteinander verflochten.

Dynamik zeigte sich jedoch noch auf einer weiteren Ebene der Sozialpolitik. Denn in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg nahmen verschiedene Akteure Adaptionen an den bestehenden Formen von sozialer Sicherung vor. Erstens versuchten militärische Akteure, die Militärversorgung auf anderen Wegen als dem parlamentarischen Gesetzgebungsprozess umzusetzen, und erweiterten zudem die Reichweite militärischer Sozialpolitik. Zweitens nahmen Politiker, Richter und Mediziner Änderungen an den Regelungsstrukturen und Praktiken des Sozialversicherungswesens vor, ohne dass sie als Reformen des etablierten Governance-Modells diskutiert wurden. Daher wird hier »diskrete Anpassungen« als zweite Dimension der Sozialpolitik in Österreich-Ungarn herausgearbeitet werden.

Wie bereits erwähnt, knüpft die Arbeit mit dem Fokus auf Governance-Strukturen in der cisleithanischen Sozialpolitik konzeptionell an Jana Osterkamps Studie zu föderalen Ordnungen in Österreich-Ungarn an.⁵⁵ Allerdings wird in der vorliegenden Studie dargelegt, dass föderale Ordnungskonzepte nicht nur in Fragen der sozialpolitischen Kompetenz der zentralstaatlichen Regierung gegenüber den Kronländern oder in der territorialen Organisation der cisleithanischen Unfallversicherung zum Tragen kamen. Vielmehr lieferte die Verwaltungsautonomie der Länder und Gemeinden ein Modell, um das Verhältnis zwischen Regierung und den Institutionen der Sozialversicherung zu organisieren. Das Feld der Sozialpolitik zeigt so, dass die multinationale Zusammensetzung der Bevölkerung Österreich-Ungarns nicht zwangsläufig zu politischer Dysfunktionalität führen musste.

Mit diesem Fokus auf das Zusammenspiel verschiedener politischer und administrativer Ebenen ist auch der Bogen zur sozialpolitischen Rolle des Militärs geschlagen. In den letzten beiden Jahrzehnten wurde die österreichisch-

55 *Osterkamp*, Vielfalt ordnen.

ungarische Armee intensiv erforscht. Ein besonderer Schwerpunkt lag dabei auf dem Weltbild und Staatsverständnis der militärischen Führungsränge.⁵⁶ Dank dieser Arbeiten ist die antidemokratische Haltung, die Ablehnung nationalpolitischer Kompromisse und Abmachungen sowie die Präferenz für ein zentralistisches, stärker auf den Monarchen ausgerichtetes Herrschaftsmodell in Generalstab und Armeeoberkommando gut aufgearbeitet.⁵⁷ Diese Haltung habe sich, so argumentiert Jonathan Gumz, von den obersten Rängen der Militärhierarchie nach unten ausgebreitet.⁵⁸ Dies habe das repressive Vorgehen der Armee und ihren Antagonismus gegenüber der Zivilstaatsverwaltung während des Ersten Weltkrieges befördert.⁵⁹ Auch die bisherige Forschung zur Kriegsversehrtenfürsorge arbeitete zahlreiche Konflikte zwischen militärischer und ziviler Verwaltung heraus und sah den Grund für die fehlende Kooperation vor allem in inkompatiblen Interessen: Die Armee habe die Wiederherstellung der militärischen Tauglichkeit der betroffenen Soldaten angestrebt, die Zivilstaatsverwaltung hingegen ihre Re-Integration in die Gesellschaft.⁶⁰ Eine solche auf Weltbilder und Interessen abzielende Interpretation läuft jedoch Gefahr, das zentralistische Staatsverständnis direkt auf das Funktionieren der Armee als Organisation zu übertragen. Blickt man, wie in dieser Arbeit, auf die militärische Verwaltungspraxis jenseits des Generalstabs, wird jedoch deutlich, dass sich dieses Bild der Armee nicht aufrechterhalten lässt.

Deshalb werden im vorliegenden Buch andere Schwerpunkte gesetzt. Erstens wird der Blick auf militärische Sozialpolitik und ihre Rolle im dualistischen Staatsgefüge gerichtet. Zweitens werden die bislang weniger beachteten Institutionen der Militärbürokratie und ihre administrativen Praktiken ins Zentrum der Untersuchung gerückt, und zwar das österreichisch-ungarische Kriegsministerium als Zentralstelle und die Militärkommanden als Behörden mittlerer Ebene. Es wird analysiert, wie Koordination und Kooperation aber auch Konkurrenz und Konflikt die Beziehungen zwischen Kriegsministerium und Territorialkommanden sowie zwischen Militär- und Zivilverwaltung in der Fürsorge für Kriegsversehrte prägten. Drittens wird an die neuere Militärgeschichte sowie an die geschichts- und kulturwissenschaftlich informierte Verwaltungsforschung angeknüpft,⁶¹ um administrative Routinen, Praktiken und Entscheidungsprozesse der Militärbürokratie analytisch zu fassen, womit auf Isabel Hulls Konzept der »military culture« Bezug genommen wird.⁶²

56 *Deak*, *Forging a Multinational State; ders.*, *The Great War and the Forgotten Realm; Deak u. Gumz*.

57 *Hämmerle*, *Back to the Monarchy's Glorified Past?; Gumz; Kronenbitter; Sondhaus*.

58 *Gumz*, S. 71.

59 *Deak u. Gumz*.

60 *Pawlowsky u. Wendelin*, *Die Wunden des Staates*, S. 136–138; *Hsia*, *War, Welfare and Social Citizenship*, S. 63, 66–68, 72.

61 *Becker*, *Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung*.

62 *Hull*.