
Sozialer Frieden – transnational

Editorial

Seit etwa zehn Jahren erscheinen immer mehr historische Studien mit transnationalem Ansatz.¹ Zahlreiche Kongresse und Verbände, Zeitschriften oder Dossiers bezeugen die Bedeutung der Erforschung von Ursprung und Transformation des Globalisierungsprozesses und befragen seine räumliche und zeitliche Aufächerung.² Die Artikel dieser Ausgabe tragen zu diesem breiten Forschungsfeld bei, das sie aus einem spezifischen Blickwinkel beleuchten: Sie setzen bei der Rolle der Zirkulation von Normen, Akteuren und Dispositiven für die Genese staatlichen Handelns und insbesondere der Sozialpolitik in Europa nach dem Ersten Weltkrieg an. Gerade in diesem Feld ermöglicht die Berücksichtigung der Zirkulationsmechanismen mit Fokus auf die Rolle exogener Einflüsse auf die Entwicklung der Sozialpolitik in verschiedenen Ländern neue Erkenntnisse.³ Die vorliegende Schwerpunktnummer untersucht eine Reihe von Interventionen im Bereich der Schutzbestimmungen für Frauen, Kinder und ArbeitnehmerInnen, bei denen es einerseits um klassische Gebiete der «sozialen Frage» (Arbeitszeit, Kampf gegen Erwerbslosigkeit, Bildung und Prävention) geht, andererseits aber auch um Phänomene wie Migration, Armut, Konsumverhalten oder Prostitution. Stark geprägt von den Nachwirkungen des Ersten Weltkriegs, der Instabilität der Nachkriegszeit und der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre, zeugen diese verschiedenen Erfahrungen von einer kollektiven Suche nach neuen Methoden des *social engineering*, nunmehr unter der Leitung intergouvernementaler Organisationen wie etwa des Völkerbundes. Denn in solchen neuen Foren werden nun Erfahrungen der nationalstaatlichen Ebenen durch staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie durch Expertennetzwerke im Auftrag von Interessen- und Berufsgruppen diskutiert und neu interpretiert.

Die vorliegenden Beiträge legen den Schwerpunkt auf die Analyse von Phänomenen und Prozessen der Innovation über staatliche Grenzen hinweg. Die Autorinnen und Autoren untersuchen die Beschaffenheit bestimmter Interventionsmodelle sowie die Art und Weise, wie bestimmte Dispositive (und unterliegende Paradigmen) so umgeformt werden, dass sie auch auf andere politische Systeme übertragen werden können. Dabei fragen sie nach den dabei

interagierenden Mechanismen, Zeitlichkeiten und Auswirkungen (Aneignung/Übertragung/Konvergenz – Ablehnung/Widerstand/Divergenz). Eine zentrale Rolle kommt in diesen Forschungsberichten den individuellen und kollektiven Akteuren – wissenschaftlichen beziehungsweise «epistemischen» Gemeinschaften oder informellen Netzwerken von ExpertInnen – zu, die für diese Transferprozesse zuständig sind. Deren Einfluss und multiple Zeitlichkeit lässt sich durch die Berücksichtigung ihrer spezifisch transnationalen Mittlerrolle sehr gut aufzeigen.⁴ Solche Analysen machen deutlich, dass bestimmte institutionelle Dispositive im sozialpolitischen Bereich unter Bedingungen der Gleichzeitigkeit und der gegenseitigen Hybridisierung aufgebaut wurden. Das gilt insbesondere für das Wissen der verantwortlichen Regierungen, die einen intensiven Austausch über nationale Grenzen hinweg pflegten.⁵ Aus einer solchen Perspektive ist die Rolle von lokalen wissenschaftlichen Institutionen bei der Koproduktion und Aneignung von Wissen bezüglich Regierungstechniken hervorzuheben, wie dies beispielsweise beim *Institut J.-J. Rousseau des sciences de l'éducation*, das 1912 in Genf gegründet wurde, der Fall ist. Das reichhaltige Archiv dieser Institution, das im vorliegenden Band präsentiert wird, zeugt von der Fähigkeit lokaler Zusammenhänge und Milieus auf der Mikroebene, umfangreiche Zirkulationsmechanismen zu beliefern wie auch zu implementieren. Zudem ermöglicht eine transnationale Perspektive, die Rolle von transnationalen Organisationen universeller oder auch regionaler Ausrichtung bei den Mechanismen zur Verbreitung und Transmission von (politischen) Modellen in den Blick zu nehmen.⁶

Die in diesem Band veröffentlichten Texte eint ein neu erwachtes Interesse an solchen Organisationen und ihrem Potenzial, einen transnationalen Austausch inhaltlich zu prägen und in kultureller, wirtschaftlicher wie sozialer Hinsicht zu steuern. Damit leisten die Aufsätze einen Beitrag zum besseren Verständnis der Funktionsweisen dieser Organisationen und ihrer Fähigkeit, Netzwerke von Spezialisten und epistemische Gemeinschaften an sich zu binden oder entstehen zu lassen, aber auch zum besseren Verständnis ihrer komplexen Verbindungen zum jeweiligen nationalstaatlichen Umfeld. Die AutorInnen analysieren das Wirken dieser Organisationen insbesondere bei der Erarbeitung und Verbreitung von Normen universeller Tragweite für die behördliche Politik im Bereich sozialer Regulierungs- beziehungsweise sozialer Schutzmassnahmen und der Arbeitswelt. Insgesamt macht das Schwerpunktheft die fundamentale Rolle des Völkerbundes und seiner technischen Organisationen oder angegliederten Verbände bei der Verbreitung bestimmter sozialpolitischer Dispositive deutlich und geht vertieft auf deren Umsetzung ein. ExpertInnen-Netzwerke, reformorientierte Kreise und staatliche Bürokratien, die ab Ende des Ersten Weltkriegs richtunggebende Zusammenhänge bilden, werden so in ihrer Komplexität fassbar und auf den jeweiligen nationalen Rahmen der beteiligten Länder bezogen.

Der Beitrag von *Olga Hidalgo* beleuchtet die Rolle dieser nationalstaatlichen Felder anhand der Mechanismen zur Erarbeitung universeller Normen. Die Autorin stellt das Wirken von Netzwerken britischer ReformersInnen beim Entstehen der internationalen Konvention zum 8-Stunden-Tag dar. Dabei handelte es sich um eine der ersten von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verabschiedeten Konventionen, die gleich an der IAO-Gründungsversammlung 1919 in Washington angenommen wurde und symbolisch stark aufgeladen war. Detailliert dargestellt werden die Netzwerke, die zur Entstehung der IAO und zu ihrer ausgeprägten normativen Bedeutung beigetragen hatten. *Olga Hidalgo* betont auch das Gewicht von Traditionen der Zusammenarbeit, die noch aus den informellen Kreisen der Vorkriegszeit übernommen worden waren und die Haltung zu den neu aufgestellten Normen bestimmten. Dennoch blieb die Autonomie des jeweiligen nationalen Rahmens (mit seinen Akteuren) bei der Rezeption und Umsetzung von Normenproduktionen mit universellem Anspruch bestehen. Am Fall Grossbritannien lässt sich die paradoxe Fähigkeit der nationalen Felder aufzeigen, zu einem internationalen Normenwerk beizutragen, ohne dieses aber in allen Einzelheiten zu übernehmen. Dadurch werden sowohl Brüche innerhalb der reformorientierten Kräfte wie auch der Widerstand gegen Normsetzungen überhaupt sichtbar.

Dies gilt im Übrigen auch für die Schweiz, deren widersprüchliche Haltung gegenüber den internationalen Bestrebungen zu sozialen Reformen *Edith Siegenthaler* herausarbeitet. Ihr Beitrag zeigt, dass schweizerische Persönlichkeiten sich vor wie nach 1914 aktiv an der Einrichtung von Netzwerken beteiligten, die mittels Reformen gegen Frauenhandel vorgehen wollten; manche von ihnen werden gar zu wichtigen Akteuren der spezialisierten Kommissionen des Völkerbundes in dieser Frage. Die von diesen Akteuren vertretenen Kreise sprechen sich jedoch in der Folge überaus deutlich gegen die Lösungsvorschläge der internationalen Organisation zur Bekämpfung der Prostitution aus, welche Schutzmassnahmen unter staatlicher Intervention vorsahen. Die Strömungen, die diese Schweizer ExponentInnen vertraten, waren staatlichen Massnahmen gegenüber ablehnend eingestellt und befürworteten stattdessen einen medizinischen Problemzugang mit starkem moralischem Unterton und die Bevorzugung privater Fürsorgewerke. Faktisch verlief die Rezeption der von den Völkerbundkommissionen vorgeschlagenen Interventionsmodelle in der Schweiz nicht besser als im erwähnten britischen Beispiel. Zwar erliess die Schweiz 1925 ein Gesetz gegen Frauen- und Kinderhandel, das einen Prozess der Entkriminalisierung der Prostitution in Gang setzte. Doch die Wiedereingliederungsmassnahmen ehemaliger Prostituiertes gemäss der Schutzlogik der internationalen ExpertInnen wurden nicht umgesetzt, da sie der schweizerischen Sozialpolitik strukturell widersprachen (insbesondere im Bereich des Familienschutzes). So zeigt sich auch im Fall der Schweiz die para-

doxe Situation, dass eine internationale Regulierung sozialer Fragen grundsätzlich sowohl von nicht staatlichen Akteuren als von politischen Behörden befürwortet werden konnte, der nationalstaatlichen Aneignung solcher Regulierungen in der Realität jedoch enge Grenzen gesetzt waren. An diesen Beispielen werden Konsens und Konvergenz zwischen Netzwerken sichtbar, die an der Erarbeitung normativer Modelle mit potenziell bindendem Charakter beteiligt waren, aber auch die ungleiche Fähigkeit dieser Kreise, die jeweilige öffentliche Meinung im Herkunftsland für sich zu gewinnen. Dabei werden komplexe Widerstandsmechanismen sichtbar. Das zahlenmässige Gewicht einer Nation innerhalb der intergouvernementalen Strukturen und Bürokratien ist somit noch keineswegs eine Garantie für deren Zustimmung zu den entworfenen Dispositiven.

Ein weiterer Aspekt, der in diesem Schwerpunkt beleuchtet wird, betrifft die zeitliche Dimension der sozialregulatorischen Zirkulationsmechanismen. Entgegen der in etlichen Studien vertretenen Sicht, wonach die 1920er-Jahre eine Zeit der Öffnung, die 1930er-Jahre hingegen eine Rückzugs- und Abgrenzungsphase der westlichen Gesellschaften gegenüber dem internationalen Dialog seien,⁷ zeichnen die vorliegenden Artikel ein differenziertes Bild der zeitgenössischen Dynamiken. So belegt *Emilia Plosceanu*, dass die 1920er-Jahre im Hinblick auf Sozialreformen in Rumänien wenig Spielraum boten für eine Öffnung der kulturellen, mentalen und rechtlichen Grenzen. Ganz im Gegenteil zeigte sich eine Durchlässigkeit gegenüber externen Einflüssen über Interventionen nordamerikanischer Stiftungen erst in den 1930er-Jahren im Zusammenhang mit der Machtübernahme durch die konservative Bauernpartei. Die neue Regierung wollte im Eilmarsch eine Modernisierung von oben durchsetzen und organisierte den entsprechenden Import von Expertenwissen aus den USA in verschiedener Form. Die Analyse schlussfolgert unter anderem, dass Konvergenz in Sachen sozialer Reformen auch unter politisch völlig gegensätzlichen Systemen eintreten kann. Dies zeigt sich auch bezüglich behördlicher Politik im Bereich Jugend und Kinder, wie *Joëlle Droux* und *Damiano Matasci* deutlich machen: Dispositive, getragen von spezialisierten Netzwerken, zirkulieren in verschiedenen Ländern und können auch durch Gesellschaftsmodelle konträrer Ausrichtung rezipiert und umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für diverse damals diskutierte Lösungsvorschläge gegen den sprunghaften Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit. Zwei der häufig debattierten Massnahmen, nämlich die Verlängerung der berufsvorbereitenden Schulzeit sowie gemeinnützige Arbeitseinsätze in Lagerform, führten zur Entstehung einer eigentlichen Jugendpolitik im Bereich von Schutz und Betreuung. Diese kann als Ausdruck sowohl der Hoffnungen als auch der Angst verstanden werden, welche diese Altersklasse in der Zwischenkriegszeit über politische und kulturelle Grenzen hinaus auslöste. Die Mobilisierung von Netzwerken rund um gemeinsame Probleme führt jedoch nicht immer zu konsensualen Lösungen.

Hier setzt *Corinne Pernet* mit ihrer eingehenden Analyse von Konstruktionsmechanismen des sozialpolitischen Feldes am Beispiel der «Alkoholfrage» an. Anhand der Debatten zu diesem weit verbreiteten Phänomen arbeitet die Autorin die Logiken bei der Fabrikation und Wahrnehmung eines sozialen Problems von internationalem Ausmass heraus, das in der Folge auf die Agenda der Sozialpolitik der verschiedenen Länder und der internationalen Foren gelangte. Eine zentrale Erkenntnis lautet, dass solche Prozesse keineswegs automatisch ablaufen. Zwar machten MedizinerInnen und SozialreformerInnen in westlichen Ländern die «Plage» der Alkoholsucht zu einem zentralen Objekt ihrer Bestrebungen und wurden Wirkung und Schädlichkeit von Alkohol in einer selten gesehenen Dichte und Konvergenz in Publikationen und nationalen Mobilisierungen thematisiert. Dennoch gelang es internationalen Organisationen nicht, die Bekämpfung des Alkoholismus zur Priorität einer transnationalen Sozialpolitik zu machen. Nicht nur blieben die einzelnen Länder geteilter Meinung, wenn es um die Abgabe ihrer Souveränität an intergouvernementale Institutionen in diesem Bereich ging. Sie wurden dabei auch durch VertreterInnen der Arbeiterschaft unterstützt, die sich gegen die Regelung dieses Teils ihres «kulturellen Erbes» beziehungsweise gegen eine paternalistische und klassistische Bevormundung wandten. Die multiplen Widerstände und Vorbehalte gegen Internationalisierung werden an diesem Beispiel deutlich sichtbar und es zeigt sich, dass keineswegs alle Interventionsfelder in derselben Weise einem Druck in Richtung transnationaler Angleichung ausgesetzt waren, wie er vom gemeinsamen Handeln nichtstaatlicher Akteure im Umfeld intergouvernementaler Organisationen ausging.

Insgesamt illustriert dieser Band die Vielfältigkeit der an (sozialregulatorischen) Zirkulationsmechanismen beteiligten Akteure in der europäischen Sozialreform-Szene sowie die Komplexität der eingesetzten Strategien: Einheimische AkteurInnen mobilisieren auswärtige Potenziale zur Sozialreform oder stellen sich im Gegenteil dagegen, wie etwa die Arbeitgeberorganisationen, die bislang als Akteure tripartiter Strukturen noch wenig untersucht wurden und deren Spielräume *Olga Hidalgo* in erhellender Weise herausarbeitet. Auf der anderen Seite stehen nationale Funktionäre, die sich zu eigentlichen Verbreitungskanälen von Modellmassnahmen entwickeln, wie die rumänischen Reformer, deren Karriere gänzlich auf diese Zirkulationsdynamiken aufbaut. Es geht aber auch um Akteure von ausserhalb der nationalen Einheiten Europas, wie etwa die grossen philanthropischen Stiftungen aus den USA, deren treibende Rolle beim Import-Export von Dispositiven innerhalb eines weiten transatlantischen Raums in der Zwischenkriegszeit *Emilia Plosceanu*, im Anschluss an andere,⁸ erkennbar macht. Es entsteht das Bild eines Zusammenspiels von Akteuren, die je nach Umfeld als Beschleuniger oder aber als Bremse der Zirkulation wirken, im Rahmen komplexer Strategien, mehrstufiger Diskussionsräume, einer

veränderlichen Konjunktur sowie einer teils erstaunlichen Kombination von Bündnis und Konkurrenz zwischen Netzwerken, wie dies auch Patricia Clavin thematisiert hat.⁹ Schliesslich geht es auch um die internationalen Organisationen selber, die sich zur fraglichen Zeit als legitime Akteure der Koproduktion der Sozialpolitik europäischer Länder konstituieren, wie die verschiedenen Schwerpunktbeiträge erkennen lassen. Dabei handelt es sich um Akteure, die Legitimität beanspruchen können, die jedoch keine Alleinstellung und vielleicht nicht einmal den Vorrang vor anderen Reformträgern geniessen. *Akteure, nebst anderen*: Diese Formel könnte eine Schlussfolgerung dieser Schwerpunktnummer sein, die sich in aktuelle Analysen der Rolle von Organisationen bei den dynamischen Prozessen zum (Wieder-) Aufbau sozialpolitischen Handelns in Europa einschreibt.¹⁰

Joëlle Droux, Gisela Hürlimann, Matthieu Leimgruber
(Übersetzung: Karin Vogt)

Anmerkungen

- 1 Akira Iriye, Pierre-Yves Saunier (Hg.), *Palgrave Dictionary of Transnational History*, Basingstoke 2009; Akira Iriye, *Global and Transnational History. The Past, Present, and Future*, Basingstoke 2013. Für eine kritischere Perspektive siehe: Pierre Grosser, «L'histoire mondiale/globale, une jeunesse exubérante, mais difficile», *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 110/2 (2011), 3–18.
- 2 Siehe beispielsweise die von ENIUGH / *European Network in Universal and Global History* organisierten Kongresse; mehrere Zeitschriften wie etwa das *Journal of Global History* erscheinen zu diesem Forschungsgegenstand.
- 3 Neville Kirk, Donald MacRaild, Melanie Nolan, «Introduction: Transnational Ideas, Activities, and Organizations in Labour History 1860s to 1920s», *Labour History Review* 74/3 (2009), 221–232; Thomas Fetzer, «Industrial Relations History in Transnational Perspective. A Review Essay», *History Compass* 10/1 (2012), 56–69.
- 4 Christian Topalov (Hg.), *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880–1914)*, Paris 1999; Chris Leonards, Nico Randeraad, «Transnational Experts in Social Reform, 1840–1880», *International Review of Social History* 55/2 (2010), 215–239; Pierre-Yves Saunier, «Les régimes circulatoires du domaine social 1800–1940: projets et ingénierie de la convergence et de la différence», *Genèses* 71 (2008), 4–25.
- 5 Martine Kaluszynski, Renaud Payre, *Savoirs de gouvernement. Circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris 2013; Daniel Rodgers, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge 1998.
- 6 Siehe das thematische Dossier «Une autre approche de la globalisation: socio-histoire des organisations internationales (1900–1940)», *Critique Internationale* 52 (2011), hg. von Sandrine Kott; Isabelle Lespinet-Moret, Vincent Viet (Hg.), *L'organisation internationale du travail. Origine, développement, avenir*, Rennes 2011; Jasmine van Daele (Hg.), *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World During the Twentieth Century*, Brüssel 2011; Daniel Laqua (Hg.), *Internationalism Reconsidered. Transnational Ideas and Movements Between the World Wars*, London 2011; Daniel Gorman, *The Emergence of International Society in the 1920's*, Cambridge 2012; Sandrine Kott, Joëlle

- Droux (Hg.), *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*, London 2013.
- 7 Für neuere Beispiele dieser Sichtweise, siehe: Martin Albers, «Between the Crisis of Democracy and World Parliament. The Development of the Inter Parliamentary Union in the 1920's», *Journal of Global History* 7/2 (2012), 189–209; Patricia Toucas-Truyen, «L'internationalisation du thème de la protection sociale (1889–1939)», in Michel Dreyfus (Hg.), *Les assurances sociales en Europe*, Rennes 2009, 209–259.
 - 8 Halina Parañanowicz, «American Exceptionalism. The American Dream and the Americanization of East-Central Europe», in Seija Jalagin, Susanna Tavera, Andrew Dilley (Hg.), *World and Global History. Research and Teaching* (2011), 107–122; Ludovic Tournès, «La philanthropie américaine, la Société des Nations et la coproduction d'un ordre mondial (1919–1946)», *Relations Internationales* 151 (2012), 25–36.
 - 9 Patricia Clavin, «Time, Manner, Place. Writing Modern European History in Global, Transnational and International Contexts», *European Historical Quarterly* 40/4 (2010), 624–640.
 - 10 Yves Surel, «Le poids des organisations internationales dans les réformes des politiques sociales», *Informations sociales* 157/1 (2010), 36–43.