Wolfgang Ayaß, Wilfried Rudloff
und Florian Tennstedt

Sozialstaat im Werden

Band 1

Gründungsprozesse und Weichenstellungen im Deutschen Kaiserreich

Franz Steiner Verlag

Sozialstaat im Werden

Band 1

Gründungsprozesse und Weichenstellungen im Deutschen Kaiserreich

Wolfgang Ayaß, Wilfried Rudloff
und Florian Tennstedt

Franz Steiner Verlag

Das Vorhaben „Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867–1914“
der Mainzer Akademie der Wissenschaften und der Literatur wurde im Rahmen des
Akademienprogramms von der Bundesrepublik Deutschland und vom Land Hessen gefördert.

Umschlagabbildungen:
Aktendeckel links: Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz Berlin
(1. HA, Rep. 77 Ministerium des Innern, Tit. 923, Nr. 1 Bd. 1); Aktendeckel rechts: Bundesarchiv,
Dienststelle Berlin-Lichterfelde (R 1501/100806, fol. 1)

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

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes
ist unzulässig und strafbar.
© 2021 Akademie der Wissenschaften und der Literatur, Mainz
ab 03/2022: CC-BY-NC-ND
Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
Printed in Germany.
ISBN 978-3-515-13006-6 (Print)
ISBN 978-3-515-13005-9 (E-Book)
DOI: https://doi.org/10.25162/9783515130059

INHALT

Einleitung 7

I. DIE BISMARCKZEIT

1. Die Grundlagen: Von der Gewerbeordnung zur Arbeiterversicherung: Konzepte und Konstellationen 17
2. Die Grenzen der Koalitionsfreiheit: Arbeitsverhältnisse, Arbeitsbeziehungen, Arbeitskämpfe im politischen und rechtlichen Konflikt . . 31
3. Die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Arbeiter: Die Auseinandersetzungen um Fabrikinspektoren, Kinderarbeit, Frauenarbeit und Verbot der Sonntagsarbeit 56
4. Die Krankenkassen und deren Selbstverwaltung: Die Entstehung der gesetzlichen Krankenversicherung 82
5. Von der Haftpflicht zur Unfallversicherung: Die Entstehung der Unfallversicherungsgesetze und der Aufbau der Berufsgenossenschaften 105
6. Der Schlussstein der Bismarckschen Arbeiterversicherung: Die Entstehung der Invaliditäts- und Altersversicherung 133
7. Die Armenpflege, der Unterbau des Sozialstaats: Fortwirkende Traditionen und ergänzende Innovationen 154

II. DIE WILHELMINISCHE ZEIT

1. Ausbau, Rückbau, Umbau? Ausweitung der Sozialversicherung nach 1890 183
2. Der Kampf um das Arbeitsrecht: Angriffe auf das Koalitionsrecht, Arbeitskonflikte vor Gericht und Anfänge der Tarifverträge 220

3. Die Auflösung der Gesetzesblockade: Arbeiterschutznovelle, Kinderschutzgesetz und Ansätze zur Internationalisierung des Arbeiterschutzes 242

4. Krankenkassen, Ärzteschaft und Staat: Der Ausbau der Kassen und die Anfänge eines Kassenarztrechts 260

5. Die Praxis der Unfallversicherung: Die Revision der Unfallversicherungsgesetze und die Aktivitäten der berufsgenossenschaftlichen Selbstverwaltung in Unfallverhütung und Rehabilitation 281

6. Die Praxis der Rentenversicherung: Der Aufbau der Versicherungsanstalten und das Invalidenversicherungsgesetz von 1899 . . 297

7. Die Ausweitung des sozialen Handlungsauftrags: Von der Armenfürsorge zur kommunalen Wohlfahrtspflege 319

Abkürzungsverzeichnis 343

Personenregister 345

Literaturverzeichnis 356

EINLEITUNG

Sozialstaat im Werden – über die Entstehungsprozesse und Zusammenhänge sozialpolitischer Staatsaktivitäten berichtet diese Darstellung. Die Anfänge sozialstaatlicher Intervention sind ihr eigentliches Thema. Im Kern wird darüber informiert, was und wie im Arkanbereich von Ministerialbürokratie, Parlamentsausschüssen und Gerichten beraten und entworfen wurde, das dann als Gesetz, Verordnung, Gerichtsentscheidung in die politische Öffentlichkeit kam – oder auch nicht. Das war und ist so umfassend bisher nicht bekannt, je nach der Bedeutung des Gestaltungsfaktors „Gesetz“ für die sozialpolitische Entwicklung ergeben sich dabei allerdings auch Unterschiede. Im Hinblick auf die meist nach wenigen Jahren verabschiedeten Folgegesetze und Gesetzesnovellen wird allerdings auch über die Durchführung der Anfangsgesetze berichtet, da diese die Bedingungen für die neuen Aktivitäten des Gesetzgebers setzte. Im Grundsatz geht es gleichwohl mehr um Entstehungsgeschichte als um Wirkungsgeschichte. Im Fortschreiten der Gesetzgebung nehmen aber die Auswirkungen zu, werden auch bedingende Faktoren für die Entstehung von Gesetzesreformen, so dass bei Gesetzesnovellierungen die beiden Aspekte schwer zu trennen sind.

Hervorgegangen ist diese Monografie aus einer bereits in der Weimarer Republik geplanten, aber erst jetzt abgeschlossenen „Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914“ der Mainzer Akademie der Wissenschaften und der Literatur, die umfassend erschlossen hat, was in (Geheimen) Staatsarchiven, Stadt-, Firmenarchiven verwahrt und/oder Privatnachlässen überliefert ist. Diese Quellensammlung ist die Grundlage für die folgende Darstellung, in Aufbau wie Informationsgehalt wird den dort erschlossenen Quellen gefolgt.

Die komplexe und schwierige Editionstätigkeit – erinnert sei nur daran, dass es, anders etwa bei Quelleneditionen zur auswärtigen Politik, kein ministerielles Ressort „Sozialpolitik“ gab, im dem die entsprechenden Aktivitäten gebündelt und Akten gesammelt wurden – geriet mehrfach ins Stocken. Erst nachdem die Mainzer Akademie 1991 einen neuen Anlauf genommen und an den Universitäten Kassel und Duisburg zwei Arbeitsstellen eingerichtet hatte, nahm die tatsächliche Editionstätigkeit Gestalt an und Fahrt auf. Die Arbeit wurde mit den in Potsdam und Merseburg gelagerten Aktenbeständen des Reiches und Preußens begonnen und in Berlin fortgesetzt, die Aktenverlagerung als Folge der Wiedervereinigung brachte zunächst aber auch neue Probleme in der kontinuierlichen Recherche. Die Arbeit der beiden Arbeitsstellen schlug sich seit den 1990er Jahren in einer rasch wachsenden Publikationsarbeit nieder, an deren Ende 34 Editionsbände mit etwa 5.600 dokumentierten Stücken standen. Sie bieten eine Quellengrundlage zur Erforschung der Frühgeschichte des Sozialstaats, wie sie in ähnlicher Form für kein zweites vergleichbares

Land besteht, und verdeutlichen die Positionen der maßgeblichen Ministerialressorts, Interessengruppen, Verbandsakteure, Sozialleistungsträger, Sachverständigen, Sozialreformer und medialen Meinungsmacher. Sie entstammen sowohl aus vielfältigen staatlichen Provenienzen wie auch aus nichtstaatlichen Quellenbeständen wie Tagebüchern und Briefwechseln und in begrenztem Umfang auch aus dem bereits im Kaiserreich deutlich anschwellenden Publikationsausstoß.

Mehr als in der Quellenedition selbst, die auf ein weites Spektrum von Interna abhebt, wird in dieser chronologisch organisierten Darstellung, die zudem Wegweiserfunktionen haben soll, auch auf den Kontextzusammenhang und den politisch-sozialen Rahmen der administrativen, legislativen und judikativen Prozesse eingegangen und auf die Folgen der Ausweitung staatlicher Verantwortung mittels neuer Gesetze und Gesetzesnovellierungen. Diese sind im Übrigen in vorliegenden Einzeluntersuchungen recht gut erschlossen. Mag die Quellenerschließung abgeschlossen sein, so ist es mit dieser Darstellung nicht deren Auswertung für allgemeine Fragestellungen. Das soll vor allem der sachthematisch organisierte Folgeband zeigen, der als Arbeitsgrundlage für weitere systematische Bemühungen dienen soll.

Der Sozialstaat – hier verstanden als Resultat sozialer Ideen und Politik, die im 19. Jahrhundert entwickelt wurden – gehört seit dem 20. Jahrhundert zum Kernbestand moderner Staatlichkeit, nicht nur in Europa, sondern weit darüber hinaus. Die heutigen Staaten schöpfen, zumal in der westlichen Welt, ihre Legitimationsgrundlagen zu guten Teilen aus dem Vermögen, ein Mindestmaß an sozialer Sicherung zu garantieren. Versteht man unter dem Sozialstaat ein System von Institutionen, in dessen Zentrum die Sicherung gegen die großen Lebensrisiken Krankheit, Invalidität und Alter (wie schließlich auch Arbeitslosigkeit) steht, so spricht im globalen Maßstab vieles dafür, als Geburtsstunde einer ersten solchen Institutionen-Ordnung die Arbeiterversicherungsgesetze der 1880er Jahre im Deutschen Kaiserreich anzusehen.[1] Die individuellen Risiken sollten dadurch beherrschbar gemacht werden, dass sie durch Übertragung auf größere Solidargemeinschaften in kollektive Risiken verwandelt wurden. Als Sozialstaat avant la lettre entwickelte sich die „Bismarcksche Arbeiterversicherung“ in kurzer Zeit zum weltweit beachteten Pioniermodell einer sozialpolitischen Absicherung der gesellschaftlichen Grundordnung. Indem die Sozialpolitik binnen eines Jahrzehnts schrittweise ein neuartiges System gesetzlicher Vorkehrungen für den Fall schuf, dass sich die abhängig Beschäftigten infolge von Krankheit, Invalidität oder Alter nicht mehr zum eigenen Erwerb ihres Unterhalts imstande sahen, wurde der Sozialstaat ein notwendiges Komplement zur Durchsetzung der marktgesteuerten industriekapitalistischen Erwerbsgesellschaft. Die Sozialpolitik korrigierte die Verteilungsfolgen der neuen Wirtschafts- und Erwerbsordnung, ohne an deren Grundlagen zu rühren, sie sicherte die Integration der Arbeiterschaft.

Diese Darstellung beruht auf einem Sozialstaatsbegriff, dessen Schwerpunkt zwar die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung bilden, der sich allerdings nicht allein auf diese beschränkt. Vielmehr gehört es zu den Grundannahmen des

1 Hier und im Folgenden verwenden wir heutige Begrifflichkeiten und Termini, die sich in der Regel erst im 20. Jahrhundert so gebildet haben.

Vorhabens, dass der Blick auf den Sozialstaat auf dreifache Weise erweitert werden muss, will man die Sozialverfassung des deutschen Kaiserreichs in ihrer Gesamtheit verstehen. Erstens: Um die sozialpolitischen Prozesse im Rahmen der liberalkapitalistischen Erwerbsordnung des Kaiserreichs angemessen untersuchen zu können, muss die Betrachtung das Arbeitsrecht, die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen auf der individuellen wie auf der kollektiver Ebene, mit einschließen. Sozialrecht und Arbeitsrecht betrafen seinerzeit die Arbeiterfrage und können als zwei Seiten einer Medaille verstanden werden: Arbeiterversicherung und die Ordnung der Arbeitsbeziehungen durch Arbeitsrecht bildeten die Antwort des Staates auf die „soziale Frage“ des 19. Jahrhunderts. Zweitens: Neben der Entstehung der Bismarckschen Arbeiterversicherung und des werdenden Arbeitsrechts muss als ein weiterer Ausschnitt der Arbeiterpolitik das im zeitgenössischen Diskurs hochrangige Thema des *Arbeiterschutzes* stehen. Die Begrenzung des privatrechtlichen Arbeitsvertrags durch öffentlich-rechtliche Einschränkungen, die der freien Vereinbarung entzogen waren und der Ausnutzung der Arbeitskraft Grenzen setzen sollte, begann mit der Gewerbeordnung und zielte auf den Schutz der abhängig Beschäftigten vor den Gefahren der industriellen Arbeitswelt. Indem der Arbeiterschutz präventiv die Risiken vermeiden helfen sollte, bei deren Eintreten erst die Arbeiterversicherung kompensativ wirksam wurde, standen beide in einem gemeinsamen Kontext. Sie bildeten die Arbeiterpolitik, die 1919 im Reichsarbeitsministerium als Ressort kulminierte. Drittens: Ein Gesamtbild der Sozialpolitik muss schließlich auch die Armenpolitik und Armenfürsorge mit einbeziehen, die erst seit 1924 beim Reichsarbeitsministerium ressortierte, zuvor wurde die Armenpolitik aber schon zur Innenpolitik gerechnet, sie wurde weitgehend von Gemeinden entwickelt. Die Entstehung der staatlichen Arbeiterversicherung beinhaltete nicht zuletzt auch das Bestreben, die Arbeiter von dem Joch zu befreien, sich im Fall materieller Bedrängnis an die dürftige und politisch diskriminierend ausgestaltete Armenpflege wenden zu müssen, und die Gemeinden zugleich bei den Armenpflegekosten zu entlasten. Die Armenpflege bestand jedoch auch nach der Begründung der neuen Sozialsysteme als Unterstock der Sozialpolitik und deren letztes Auffangnetz weiter fort. Nachdem die Arbeiterversicherung ins Leben getreten war, begannen die neuen Einrichtungen allerdings auf die Leistungsstandards der Armenpflege zurückzuwirken – sie wurde dadurch auch zum Antriebsmoment für eine Neujustierung der kommunalen Armenpolitik und deren allmähliche Erweiterung zur sozialen Wohlfahrtspflege. Mit der dezentral organisierten Armenpflege und Wohlfahrtspolitik bezieht unsere Studie zugleich auch die kommunale Ebene der Daseinsvorsorge mit ein, ohne die das Bild des werdenden Sozialstaats unvollständig wäre. Namentlich die größeren Städte entwickelten sich zunehmend zu einem eigenen Experimentierfeld sozialer Reform.

Die Entstehung des neuen sozialpolitischen Handlungsrahmens im Kaiserreich nahm ihren Ausgang von der im Laufe des 19. Jahrhunderts, namentlich aber seit den 1860er Jahren mächtig anschwellenden Diskussion über die „soziale Frage“. Nachdem das „Proletariat“, die industrielle Arbeiterklasse, zunehmend an die Stelle des frühindustriellen „Paupers“ als Faktor der gesellschaftlichen Destabilisierung getreten war, verengte sich der Begriff der „soziale Frage“ in der zweiten Jahrhun-

derthälfte mehr und mehr auf die „Arbeiterfrage“. So war im politischen Sprachgebrauch zur Reichsgründungszeit noch kaum von „Sozialpolitik“ die Rede und weit eher von der „Arbeiterpolitik“.[2] Während *Sozialpolitik* als Begriff dann allerdings seit den späten 1870er Jahren zunehmend die Runde zu machen begann, sollte sich für die in den 1880er Jahren begründete Arbeiterversicherung der Terminus der *Sozialversicherung* erst nach der Reichsversicherungsordnung von 1911 langsam einbürgern. Der Versicherungswissenschaftler Alfred Manes nannte sein Einführungswerk, das 1905 in erster Auflage noch unter dem seinerzeit üblichen Titel „Arbeiterversicherung“ erschienen war, in der zweiten Auflage von 1911 „Sozialversicherung“, nachdem, wie er erläuterte, „die früher übliche Benennung Arbeiterversicherung sich überlebt hat, da nicht mehr nur Arbeiter von der Versicherung erfasst werden“.[3] Es dauerte aber noch bis zur Weimarer Republik, bis der Begriff der *Sozialversicherung* endgültig gegenüber dem der *Arbeiterversicherung* die Oberhand gewann.

Der hier titelgebende Begriff des *Sozialstaats*,[4] war den Zeitgenossen überhaupt nicht geläufig. Immerhin hatte der Staatswissenschaftler Lorenz von Stein schon 1876 von dem „socialen Staat“ gesprochen, der „mit seiner Macht den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt aller seiner Angehörigen fördert“.[5] In der historischen Forschung hat es sich durchgesetzt, den Begriff ebenso – und mit guten Gründen – auf die Geschichte der Sozialpolitik des Kaiserreichs zu beziehen, so dass dann etwa von der „Grundlegung des Sozialstaats“[6] unter Bismarck die Rede ist oder auch von den „Anfängen des Sozialstaats“ im Kaiserreich[7]. Entscheidend ist hier, dass die bis heute prägend gebliebene institutionelle Grundarchitektur des Sozialstaats in Deutschland in jenen Jahren errichtet worden ist. Die Verantwortlich-

2 Vgl. allgemein zur Begriffsgeschichte von „Sozialpolitik“: Franz-Xaver Kaufmann: Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 3-101, hier bes. S. 24-32. Nach dem in den Bänden der Quellensammlung erkennbaren Trend gewann der Begriff, nachdem er zuvor äußerst selten, dann auch meist nur sehr unbestimmt und vornehmlich in Adjektivform („sozialpolitisch“) gebraucht worden war, seit den 1880er Jahren zunehmend seinen speziellen, auf sozialreformerische Maßnahmen abzielenden Gehalt.

3 Alfred Manes: Sozialversicherung (Reichsversicherung, Angestelltenversicherung, Arbeitslosenversicherung), 3. wesentlich veränderte Aufl., Berlin/Leipzig 1912, S. 7.

4 Vgl. zum Begriff „Sozialstaat“ Kaufmann: Begriff Sozialpolitik, 2001, bes. S. 72 f. und S. 94 f.

5 Lorenz von Stein: Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands, Stuttgart 1876, S. 215, vgl. Klaus Petersen/Jørn Henrik Petersen: Confusian and Divergence. Origins and Meanings of the Term ‚Welfare State’ in Germany and Britain, 1840-1940, in: Journal of European Social Policy 23 (2013), S. 37-51, hier S. 40.

6 Gerhard A. Ritter: Bismarck und die Grundlegung des deutschen Sozialstaates, in: Franz Ruland/Bernd Baron von Maydell/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.): Verfassung, Theorie und des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1998, S. 789-820.

7 Thomas Nipperdey: Deutsche Geschichte 1866-1918. Bd. 2: Machtstaat vor der Demokratie, München 1992, S. 425.

keit des Staates im Hinblick auf die soziale Lage der Unterschichten, im Besonderen der Arbeiterschaft, wurde beträchtlich erweitert und der staatliche Handlungsauftrag und Interventionsradius bei der Korrektur gesellschaftlicher Schieflagen neu ausgemessen. Insbesondere erfolgte eine nahezu ständige Funktionsänderung hinsichtlich des erfassten Personenkreises und der gewährten Leistungen – bis heute! Das Kaiserreich war 1914 nicht nur ein Macht- und Militärstaat, es war nicht nur – aufgrund seines expandierenden Bildungswesens und Kulturbetriebs – ein Wissenschafts- und Kulturstaat, es war in nuce auch bereits ein Sozialstaat. Allgemein akzeptierte Grenzwerte quantitativer Art, die eine präzise Schwelle bestimmen würden, ab der es Sinn macht, von einem *Sozialstaat* zu sprechen, stehen zwar nicht zur Verfügung. Dennoch hatte der Ausbau der Sozialpolitik auch quantitativ erste Spuren hinterlassen. So beliefen sich die Sozialausgaben 1913 auf rund ein Fünftel der gesamten öffentlichen Ausgaben;[8] die Sozialleistungen der Versicherungen machten 3 Prozent des Nettoinlandsprodukts aus.[9] Im Jahr 1913 waren (bei etwa 65 Millionen Einwohnern im Reich) 13,9 Millionen Frauen und Männer in der gesetzlichen Krankenversicherung abgesichert (zu denen noch grob geschätzt 10 Millionen Familienangehörige kamen, 10,6 Millionen in der gewerblichen Unfallversicherung und weitere 17,4 Millionen in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung, wobei es hier zu Doppelzählungen kam und auch viele Betriebsunternehmer versichert waren. Die gesetzliche Rentenversicherung erfasste (ohne die Sonderkassen) 17,5 Millionen, die neue Angestelltenversicherung weitere 1,7 Millionen.[10] Die Beschäftigtenzahlen der Sozialversicherung, so lautet eine realistische Schätzung, dürfte bei mindestens 20.000 gelegen haben.[11] Gegenüber späteren Zeiten war dies noch alles recht bescheiden, im internationalen Maßstab aber bereits durchaus stattlich. Was hier insgesamt aber ausschlaggebend ist, ist der enorm gewachsene Stellenwert nicht allein auf der Ebene von Personalaufwand und Ausgabenlasten der Sozialpolitik, sondern im Gesamtbild von Staatstätigkeit wie gesellschaftlichen Leitdebatten: Sozialpolitik hatte im öffentlichen Diskurs ebenso wie in der Selbstwahrnehmung der Gesellschaft, in der Programmatik von Parteien und organisierten Interessen ebenso wie auf der politischen Agenda von Regierungen und Parlamenten, im Panorama der Institutionen öffentlicher Aufgabenerledigung ebenso wie in der rechtlichen Ordnung der Staatstätigkeit ein bedeutsames Gewicht erlangt. Von daher ist es angezeigt, sich mit deren Genese anhand der überlieferten Quellen zu befassen.

8 Berechnet nach Suphan Andic/Jindrich Veverka: The Growth of Government Expenditure in Germany since Unification, in: Finanzarchiv N.F. 23 (1963/64), S. 169-278, hier S. 265 (berechnet ohne Bildungsausgaben, die Andic/Veverka hingegen zu den Sozialausgaben zählen).

9 Vgl. Hans-Georg Reuter: Verteilungs- und Umverteilungseffekte der Sozialversicherungsgesetzgebung im Kaiserreich, in: Fritz Blaich (Hrsg.): Staatliche Umverteilungspolitik in historischer Perspektive. Beiträge zur Entwicklung des Staatsinterventionismus in Deutschland und Österreich, Berlin 1980, S. 107-163, hier S. 134.

10 Zur Problematik dieser Ziffern vgl. Wolfgang Ayaß „Der Kreis der Versicherten“ im 2. Band dieser Monographie.

11 Vgl. Gerhard A. Ritter: Sozialversicherung in Deutschland und England, München 1983, S. 153, Anm. 327.

Dieser Band behandelt in zwei großen zeitlichen Blöcken, der Bismarckzeit und der Wilhelminischen Epoche, die Sozialpolitik der Jahre von 1867 bis 1914. Insgesamt wird in der Darstellung ein präzises Bild der Entstehungsgründe, Entscheidungsprozesse und institutionellen Weichenstellungen gezeichnet, die zum Werden des deutschen Sozialstaats geführt haben. Die konkrete Gestalt, die das deutsche Modell der Sozialstaatlichkeit gewonnen hat, lässt sich eben nur historisch erklären: Der Sozialstaat ist das Ergebnis konkreter historischer Konstellationen und Kräfteverhältnisse, wie sie im Moment seiner Gründung bestanden, nicht etwa eine zwangsläufige Folge des unveränderlichen Plans eines sozialpolitischen Demiurgen. Seine genauen Konturen waren nicht a priori vorbestimmt, sondern die Frucht widersprüchlicher und sich widersprechender Intentionen unterschiedlicher Akteure. Vom „Bismarckschen Sozialstaat“[12] zu sprechen, wie es bis heute geschieht, ist nur – oder: immerhin – insofern berechtigt, als es ohne Bismarck kaum je zu jenem großen Durchbruch in der Sozialverfassung gekommen wäre, der mit seinem Namen verbunden ist – keineswegs aber, weil die tatsächlichen Formgebungen, die aus den initiierten Gesetzgebungsprozessen hervorgingen, Bismarcks Vorstellungen punktgenau entsprochen hätten. Deshalb erörtern wir auch die vielfältigen ideengeschichtlichen Kristallisationskerne, aus denen im Widerstreit unterschiedlicher Positionen und Konzeptionen das spezifische Modell des deutschen Sozialstaats erwuchs. Zugleich treten deutlicher, als dies vielfach in den bisherigen Schilderungen der Fall war, die Bruchstellen und Kontinuitätslinien zu den zuvor schon bestehenden Vorgängereinrichtungen des Sozialstaats hervor (Hilfskassenwesen, Knappschaftskassen etc.). Die „Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik“ erlaubt es – wie dies für kaum einen zweiten Politikbereich des Kaiserreichs möglich ist, – das Funktionieren des Regierungsapparats, die Arbeit der Ministerialbürokratie und die Handlungsspielräume des Reichstags nachzuzeichnen. Es zeigt sich dabei, dass manche Deutungsansätze, die bereits zeitgenössisch zirkulierten und noch heute in der Geschichtsschreibung einen Kurswert besitzen, im Lichte der neuen Quellenbefunde einer Korrektur und Präzisierung bedürfen. Ein Beispiel dafür ist die simplifizierende Metapher von „Zuckerbrot und Peitsche“, welche das komplexe Gründungsgeschehen der Arbeiterversicherung auf den Sachverhalt reduziert, als Kehrseite zum Sozialistengesetz zur Bekämpfung der Sozialdemokratie entwickelt worden zu sein. Eine solche Deutung vernachlässigt die weit vor das Sozialistengesetz von 1878 zurückreichenden Stränge des politischen Entstehungs- und Entscheidungsprozesses und die genuin sozialpolitischen Komponenten im Motivationsgefüge, das der Begründung der Arbeiterversicherung zugrunde lag.[13]

12 Vgl. Lothar Machtan (Hrsg.): Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung, Frankfurt a. M. 1994.

13 Ausführlich dazu: Wilfried Rudloff: Bismarck und die sozialistische Arbeiterbewegung, in: Bernd Heidenreich/Hans-Christof Kraus/Frank-Lothar Kroll (Hrsg.): Bismarck und die Deutschen, Berlin 2005, S. 75-87, und Florian Tennstedt: „Bismarcks Arbeiterversicherung“ zwischen Absicherung der Arbeiterexistenz und Abwehr der Arbeiterbewegung. Anmerkungen zu den Voraussetzungen ihrer Entstehung, in: Hans Matthöfer/Walter Mühlhausen/Florian Tennstedt: Bismarck und die soziale Frage im 19. Jahrhundert, Friedrichsruh 2001, S. 51-87.

In einem zweiten chronologischen Abschnitt werden dann für die Zeit von 1890 bis 1914, als die neuen Institutionen des Sozialstaats mit Leben gefüllt wurden, eigene Verwaltungsroutinen ausprägten und in die Gesellschaft hineinzuwirken begannen, Entstehungsprobleme, Umsetzungsschwierigkeiten und Wirkungsgeschichte der in den 1880er Jahren geschaffenen Einrichtungen geschildert und sowohl der Ausbau wie die Weiterentwicklung der Sozialpolitik bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs nachgezeichnet. Hier geht es dann vielfach um sozialpolitische Grundphänomene und Kernproblematiken von lange fortwährender Bedeutung – um die sich schon früh bemerkbar machende innere Ausweitungsdynamik des Sozialstaats, nach deren Akteuren, Intentionen und Triebkräften gefragt werden muss, um den permanenten Diskussions-, Reform- und Korrekturbedarf des Sozialstaats, der im Zuge des anhaltenden gesellschaftlichen Wandels und der wechselnden politischen Rahmenbedingungen in immer neuen Wendungen auftrat, und um die interessengeleitete Ausprägung dauerhaft virulenter Konfliktthemen, die etwa die Rolle der Selbstverwaltung im Verhältnis zu staatlichen Ressorts in der Sozialversicherung, die spannungsreiche Beziehung von Kassen und Ärzteschaft in der Krankenversicherung, das Verhältnis von öffentlicher und privater Absicherung gegen die sozialen Risiken, die vermeintliche Gefährdung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit durch die Kosten des Sozialstaats, die Ausgestaltung des Tarifvertragswesens zwischen Koalitionsfreiheit und Friedenspflicht betrafen. Geschildert wird damit auch, wie sich die politischen Spielregeln eines neuen, innenpolitisch zentralen Politikfelds herausbildeten, das bereits im Prozess seines Entstehens von einer Vielfalt neuer Akteure bevölkert wurde und in kurzer Zeit hartnäckige Bestandsinteressen, zäh verteidigte Zuständigkeitsdomänen und verfestigte institutionelle Eigenlogiken hervortreten ließ. Der Blick hinter die Fassaden der neu geschaffenen Institutionen des Sozialstaats – von den Krankenkassen, über die Berufsgenossenschaften und Landesversicherungsanstalten bis hin zum Reichsversicherungsamt – hilft früh erkennbare „Pfadabhängigkeiten“ (um einen in der sozialwissenschaftlichen Diskussion prominenten Begriff zu verwenden) und ebenso früh entwickelte Problemkontinuitäten entdecken, die bis in die Gegenwart hinein in der sozialpolitischen Diskussion ihre Spuren hinterlassen haben. Schließlich werden auch die Sackgassen sozialpolitischer Fehlsteuerung diskutiert und vorerst ohne Lösung gebliebenen Fragen – wie etwa das Problem der Errichtung einer Arbeitslosenversicherung – analysiert.

Der letzte Band der von uns in der Kasseler Arbeitsstelle der Mainzer Akademie der Wissenschaft und der Literatur zuletzt alleine verantworteten „Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914“ erschien 2016 im Druck. Die Quellensammlung enthält neben einem bereits 1966 erschienenen Einführungsband 34 Einzelbände (plus vier „Beihefte“), die in vier zeitliche Abteilungen gegliedert sind, die jeweils etwa ein Jahrzehnt umfassen. Die Abteilungen I bis III sind sachthematisch gegliedert, die Abteilung IV dagegen chronologisch. Pro Abteilung sind zwischen sieben und zehn Bände erschienen:

- I. Abteilung: Von der Reichsgründungszeit bis zur Kaiserlichen Sozialbotschaft (1867-1881)
- II. Abteilung: Von der Kaiserlichen Sozialbotschaft bis zu den Februarerlassen Wilhelms II. (1881-1890)
- III. Abteilung: Ausbau und Differenzierung der Sozialpolitik seit Beginn des Neuen Kurses (1890-1904)
- IV. Abteilung: Die Sozialpolitik in den letzten Friedensjahren des Kaiserreiches (1905-1914)

Die Themenbände der Abteilungen I bis III sind gegliedert in Bände zur Unfallversicherung, zum Arbeiterschutz, zum Arbeiterrecht, zur Krankenversicherung, zur Alterssicherung und zum Armenwesen, was der zeitgenössischen, aber auch heutiger Problemgliederung entspricht. Jeder Abteilung ist ein Band 1 „Grundfragen der Sozialpolitik“ vorangestellt.

Die Bände der Quellensammlung enthalten auf fast 21.000 Druckseiten etwa 5.600 als Hauptstücke veröffentlichte Quellenstücke, die teilweise aufwendig annotiert sind. Hierfür wurden etwa 2.400 Archivalien verwendet, die aus 86 Archiven stammen.

Sämtliche Bände der Quellensammlung sind in einem von der Mainzer Akademie erstellten Online-Portal kostenlos und ohne zusätzliche Freischaltung allgemein zugänglich (https://Quellen-Sozialpolitik-Kaiserreich.de). In diesem Portal sind auch eine chronologische Gesamtliste der abgedruckten Quellenstücke, eine Gesamtliste der herangezogenen Archivalien (mit Aktentiteln und Laufzeiten) und für sämtliche Bände zusammengefasste Orts- und Regionalregister, Firmenregister und insbesondere ein Personenregister mit rund 8.000 Einträgen zu finden.

An der Sammlung und Edition der Quellen waren in der bis 1949 zurückreichenden Geschichte der Quellensammlung Dutzende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beteiligt. Wir danken ihnen ebenso, wie den Kolleginnen und Kollegen der beteiligten Bibliotheken und Archive.

Unsere Mitarbeiterin Gisela Rust-Schmöle hat in den letzten zwanzig Jahren mit großer Umsicht und technischem Sachverstand unseren Bürobetrieb geleitet, die Quellentexte transkribiert, bei den vielfältigen Annotationen geholfen und die Texte korrekturgelesen. Ohne ihren unermüdlichen Einsatz hätten wir weder die seitdem erschienenen Quellenbände noch diese Monografie zur Druckreife bringen können.

Kassel, im März 2020

TEIL I

DIE BISMARCKZEIT

1. DIE GRUNDLAGEN: VON DER GEWERBEORDNUNG ZUR ARBEITERVERSICHERUNG: KONZEPTE UND KONSTELLATIONEN

Die Sozialstaatsidee ist in der Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelt worden, also nach dem Beginn der Industrialisierung, nach dem Beginn des raschen Bevölkerungswachstums, nach der Entstehung des Proletariats. Die Arbeiterfrage war ein bevorzugtes Thema der Verfechter der Sozialstaatsideen: Soziale Sicherheit und Schutz in der modernen Industriegesellschaft sollte durch den Staat erfolgen, auch für die besitzlosen Arbeiter. Der Gedanke des Sozialstaats ist von verschiedenen Richtungen her und mit unterschiedlichen Vorstellungen formuliert worden: von den Konservativen, von den christlichen Kirchen und vom Sozialismus. Der Liberalismus hat erst später sozialstaatliche Gedanken übernommen; er verfocht die Idee des Rechtsstaats, der das materielle Sicherheitsbedürfnis der Besitzlosen ausblendete. Mit Rechtsgleichheit und individueller Freiheit gegenüber der Staatstätigkeit sah er der Arbeiterfrage Genüge getan. Er wollte den Staat als normierende und steuernde Macht sozialer Verhältnisse möglichst begrenzen: Ganze Rechtsgebiete wie das Zunftrecht mit institutionellen Fesseln, aber auch staatsverbürgte Sicherheiten waren durch die liberalen Reformen zu Anfang des 19. Jahrhunderts entfallen.

Wir verfolgen hier nicht, wie sich diese frühen sozialstaatlichen Anschauungen und Ideen in Auseinandersetzungen entwickelten, allmählich annäherten und durchdrangen, sondern wie sie in die Staatstätigkeit Eingang fanden, politisch wurden und vor allem zu Gesetzen, die dem Einzelnen Rechtsansprüche gaben und damit Schutz. Im werdenden Sozialstaat wurden die Arbeiter mit Rechten und Ressourcen ausgestattet, durch soziale Sicherungssysteme wurde soziales Eigentum geschaffen. Diese Gesetzesvorhaben waren Teil der inneren Reichsgründung. Die sozialstaatlichen Gesetze der achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts waren Reichsgesetze, die neuen Einrichtungen („Träger“) solche der mittelbaren Staatsverwaltung. Mit den eigenständigen Einrichtungen, wie Krankenkassen, Berufsgenossenschaften und Landesversicherungsanstalten, verbunden war eine Abkehr von privaten und kommunalen Trägerschaften.

Das staatliche Tätigwerden umfasste für dessen konservative Gestalter nicht nur die Organisation sozialer Sicherungssysteme im nationalen Rahmen, sondern auch die Bewältigung weiterer Aufgaben, die den sozialen Status der Arbeiter verbesserten, dafür Sorge trugen, dass sie die neuen Freiheitsspielräume auch nutzen konnten. Dazu sind frühe Ausprägungen („Vorläufer“) der Arbeiterversicherung, der Arbeiterschutz, das Arbeitsrecht sowie das Recht der Armenfürsorge zu rechnen.

Liberale Ansichten liefen darauf hinaus, dass die Sicherung eines Bereichs, in dem der Einzelne sich frei von Eingriffen des Staates bewegen könne, zu erstreben

sei: Also Rechtsgarantien, aber keine Rechtsansprüche, gerade Beschränkung der Staatstätigkeit auf dem Gebiet der Sozialordnung. Die liberalen Vorstellungen gingen von einer staatsfreien Sphäre aus und der Fähigkeit des Einzelnen, seine Angelegenheiten selbst zu besorgen (Selbsthilfe statt Staatshilfe). Die Freiheit der gewerblichen und wirtschaftlichen Betätigung und die Freizügigkeit seien auch ausreichend sozial. Dadurch werde der Wohlstand für alle schon kommen!

Indes war nur den Einzelpersonen ein Freiheitsbereich eingeräumt, nicht aber Gruppen oder Verbänden von Individuen. Die Bildung politischer Parteien war seit 1848 erlaubt, die von wirtschafts- und sozialpolitischen Interessenvertretungen aber war bis 1869 verboten und auch danach nur in engen Grenzen gestattet. Frauen war politische Betätigung verboten.

In Preußen war zwischen 1808 und 1810 die Gewerbefreiheit eingeführt worden,[1] die die (Zunft-)Verfassung des Gewerbewesens mit Gewerbeberechtigungen privilegierter Korporationen und Personen abgelöst hatte. Die ihr folgenden Gewerbeordnungen waren auch die grundlegenden Gesetze im Kontext der Arbeiterfrage, beginnend mit der preußischen Allgemeinen Gewerbeordnung von 1845,[2] die 1869 durch die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund[3] abgelöst wurde. In den 1860er Jahren wurde die Gewerbefreiheit auch in Süddeutschland eingeführt, ihr folgten Gewerbegesetze mit entsprechenden Regelungen für Arbeiterinnen und Arbeiter. Die Bestimmungen der für das Werden des Sozialstaats zunächst grundlegenden Gewerbeordnung von 1869 und ihrer Vorläufer galten nur für das *Gewerbe*. Aber was war ein Gewerbebetrieb? Die Gewerbeordnung lieferte hierfür keine Definition, im Übrigen auch nicht dafür, was als *Fabrik* galt.[4] Handwerk und Industrie, der Handel, die Beförderung von Personen und Waren waren Kernbereiche des Gewerbes. Für unseren Zusammenhang ist allem von Interesse, welche Bereiche *nicht* zum *Gewerbe* im Sinne der Gewerbeordnung zählten: In erster Linie waren dies die Sektoren der sog. Urproduktion, also Land- und Forstwirtschaft (auch Fischerei und Viehzucht) und insbesondere der Bergbau. Somit arbeiteten im 19. Jahrhundert die meisten Arbeiterinnen und Arbeiter nicht im *Gewerbe*.

An die Spitze der Vorschriften über das Arbeitsverhältnis stellte der Gesetzgeber, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich als Gleichberechtigte gegenüberstehen. Die Gewerbeordnungen erklärten die „Festsetzung des Verhältnisses“ zwischen Arbeitgebern und Arbeiternehmern zum „Gegenstand freier Übereinkunft“, also des Vertrags.

Die Privatautonomie, deren Ausdruck die Vertragsfreiheit war, hatte einen hohen Stellenwert. Sie war hinsichtlich der Gewerbegehilfen, Gesellen, Lehrlinge und Fabrikarbeiter nur sehr begrenzt durch staatliche, öffentlich-rechtliche Regeln einge-

1 Vgl. Elisabeth Krahl: Die Entstehung der Gewerbeordnung von 1869, Jena 1937, S. 19 f.
2 Allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 (PrGS 1845, S. 41).
3 Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21.6.1869 (BGBl. 1869, S. 245; Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik, Abt. I, Bd. 3, Nr. 16; ebenda, Abt. I, Bd. 4, Nr. 14; und ebenda, Abt. I, Bd. 5, Nr. 40).
4 Zum „sachlichen Geltungsbereich“ der Reichs-Gewerbeordnung vgl. Robert von Landmann: Kommentar zur Gewerbeordnung für das Deutsche Reich, 4. Aufl., 1. Bd., München 1903, S. 22-39.

schränkt. Diese Einmischung der öffentlichen Gewalt mit zwingenden Regulierungen war nur vorgesehen für die Sicherung der heranwachsenden Jugend, für Nachhilfe- und Fortbildungsunterricht und, soweit notwendig, für die Sicherung der Arbeiter gegen die aus der besonderen Beschaffenheit des Gewerbebetriebs oder der Betriebsstätte sich ergebende Gefahr für Leben und Gesundheit sowie schließlich für die Beseitigung von Missbräuchen bei Lohnzahlungen (Truckverbot). Diese der privaten Vereinbarung und Änderung entzogenen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen wurden im Verlauf der Sozialstaatswerdung vermehrt und inhaltlich durch Novellierungen einzelner Gesetzesregelungen vertieft. Außerdem finden wir in den Gewerbeordnungen auch erste Regularien über gewerbliche Unterstützungskassen, die an Selbsthilfeeinrichtungen aus der Zunftzeit anknüpften.

In den fünfziger und sechziger Jahren wurde in einigen deutschen Staaten auch das Bergrecht reformiert, das u. a. die Arbeitsbeziehungen der Bergarbeiter sowie das Recht der Knappschaftsvereine mit eigenen Kassen regelte. Der Bergbau, teilweise auch von Staat („fiskalisch“) betrieben, war ein Schlüsselsektor der Industrialisierung und damit auch der Arbeiterfrage. Die Regelungen der Gewerbeordnung galten hier nur in Ausnahmefällen.

Der freie Wettbewerb und der freie Arbeitsvertrag gaben den Arbeitnehmern nur begrenzt die Möglichkeit, sich und ihrer Familie eine ausreichende und menschenwürdige Existenz zu sichern, es drohte bei Verdienstausfall durch Krankheit, Invalidität oder Tod das „Absinken“ in die unwürdige Armenfürsorge . Diese war geregelt durch Kommunalrecht, in sog. Heimatgesetzen oder Gesetzen über den Unterstützungswohnsitz. Sie waren im Wesentlichen formales Recht, regelten Zuständigkeiten, aber schufen keine Ansprüche – Armenunterstützung gab es als Reflex des Polizeirechts, zur Sicherung der bürgerlichen Ordnung.

Das liberale Modell für private Einrichtungen, Zwischengewalten zwischen einzelnem Bürger und Staat, wurde die „Assoziation“ in den Rechtsformen Genossenschaft und Verein. Diese wurden auch gepriesen als Mittel gegen Deklassierung und Verarmung. Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen wurden geschaffen und angewendet, sie reichten aber nicht angesichts der scharfen Differenzierung und Verschärfung der wirtschaftlichen Interessen, die durch die fortschreitende Industrialisierung hervorgerufen wurden. Die Lohnarbeiter und viele Handwerksgesellen konnten vitale Interessen mit den liberalen Innovationen des Rechtsstaats allein nicht befriedigen. Das wurde zu einem Kernproblem der inneren Politik der Bismarckzeit, die in den sechziger und siebziger Jahren von liberalen Mehrheiten in den Parlamenten geprägt war. Die Frage des intervenierenden Staats, wieder ausgedehnterer Staatstätigkeit wurde gleichwohl auf Regierungsseite diskutiert, der preußische Ministerpräsident Otto von Bismarck war daran beteiligt.[5]

5 Vgl. die nachstehenden Ausführungen zur Weberfrage; bekannt wurde Bismarcks Sentenz zur Staatshilfe für Arbeit in der Auseinandersetzung mit dem liberalen Handelsminister Graf Itzenplitz und dessen Referenten: „Der Staat kann allerdings nicht Unternehmungen gründen; ob er aber solche etwas prämienweise nicht unterstützen und befördern kann, wo sie sich gebildet haben, das ist eine Frage, die meiner Ansicht nach nicht von vornherein verneinen ist. Dass der Staat niemand helfen soll, weil er nicht allen

Mit dem Beginn dieser Auseinanderentwicklung von politischer und sozialer Ordnung durch die Industrialisierung wurden konservative sozialstaatliche Ideen bedeutsam. Für die konstitutionelle Monarchie, in der der Monarch allein über die Exekutive verfügte und dazu noch über die Hälfte der gesetzgebenden Gewalt in Gestalt einer ersten Kammer der Bundesstaaten und den Bundesrat auf Bundes- bzw. Reichsebene, „passten" die bereits in der Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelten Sozialstaatsideen des Professors der Staatswissenschaften Lorenz von Stein und des Politikers und Privatgelehrten Karl von Rodbertus. Von Stein schlug ein Eingreifen des Staates zur Minderung der sozialen Gegensätze vor, für diese Aufgaben hielt er eine Monarchie mit einem starken Königtum für die geeignete Staatsform. Auch Robertus hatte seine sozialpolitischen Pläne an ein starkes Königtum gebunden. Insbesondere die von Lorenz von Stein entwickelte Idee des sozialen Königtums fand Anklang und Anhänger.

Hermann Wagener,[6] der Gründer und Herausgeber der „Neuen Preußischen Zeitung" („Kreuzzeitung") hatte auf konservativer Seite die Arbeiterfrage, das Wohl der arbeitenden Klassen als ein kommendes innenpolitisches Problem erkannt und forderte eine soziale Politik des Staates: „Aus der sozialen Bedeutung und Wirkung der Arbeit geht die Aufforderung an die Staats- und Gemeinderegierung hervor, diesen Gegenstand ihrer Fürsorge und in gewissen Beziehungen ihrer Leitung in einem vorzüglichen Sinne zu unterstellen. Es muss hier vorzugsweise von denjenigen Klassen des Volks die Rede sein [...], also von den gemeinen Hand- und Hilfsarbeitern, welche man jetzt als Proletarier zu bezeichnen und unter dem sogenannten vierten Stand zu be-greifen pflegt."[7]

Theodor Fontane hat uns über entsprechende Dispute zu Anfang der sechziger Jahre berichtet und nicht zuletzt über den konservativen Politiker Hermann Wagener, der diese Gedanken als innenpolitische Ressource Bismarck nahebringen wollte. Fontane selbst hielt dessen Gedanken „für Phantasmagorien, für Ulk".[8]

Der preußische Ministerpräsident und Minister der auswärtigen Angelegenheiten Otto von Bismarck war gegenüber den Gedankengängen und Projekten seines Freundes Wagener weniger grundsätzlich ablehnend als skeptisch gegenüber deren politischer Realisierbarkeit unter den gegebenen Verhältnissen.[9] Scheu vor der Berührung mit anregenden politischen Utopien von links und rechts kannte der seit 1862 nach Auswegen aus dem Verfassungskonflikt mit der liberalen Fortschrittspartei suchende Bismarck nicht. Mit Ferdinand Lassalle, der die Arbeiterbewegung für

Ansprüchen genügen kann, scheint mir eine nicht zutreffende Schlussfolgerung" (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 49, vgl. auch ebenda, Nr. 41 Anm. 49).

6 Zu Wagener vgl. Dirk Hainbuch/Florian Tennstedt (Bearb.): Sozialpolitiker im deutschen Kaiserreich, Kassel 2010 (Biographisches Lexikon zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1871 bis 1945, Band 1), S. 167 f.

7 Arbeit, Arbeiter, Arbeitszeit, in: Neues Conversations-Lexikon. Staats- und Gesellschaftslexikon, hrsg. von Hermann Wagener, 2. Bd., Berlin 1859, S. 478-498, hier S. 485.

8 Theodor Fontane: Wanderungen durch die Mark Brandenburg, Bd. 6: Dörfer und Flecken im Lande Ruppin, hrsg. von Gotthard Erler, Berlin 1992, S. 216.

9 Hermann Wagener versuchte Bismarck seine Vorstellungen nicht nur mündlich nahezubringen, sondern auch in Denkschriften, vgl. z. B. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 2, Nr. 94, Nr. 100, Nr. 120, Nr. 136 und Nr. 139.

eine soziale Demokratie zu gewinnen suchte, kam es zum politischen Flirt,[10] und Hermann Wagener hat Bismarck auf der Suche nach tragfähigen politischen Alternativen wiederholt Spielräume verschafft, in denen dieser „spekulative Kopf“[11] gleichsam die Probe aufs Exempel machen konnte: Produktivassoziationen mit Staatshilfe, allgemeines, direktes und gleiches Wahlrecht sowie Koalitionsfreiheit beschwor er nicht nur, sondern ließ er durchaus engagiert erproben und – begrenzt – verwirklichen. Damit gab er, das muss betont werden, nicht nur seinem Freund Spielräume, sondern auch der politischen und sozialen Arbeiterbewegung Raum zu Agitation und Aktion.[12]

Die „Assoziation“ – das allseits gepriesene Mittel für Selbsthilfe – auszuprobieren, war eine von Bismarcks Absichten bei seiner Intervention in der Angelegenheit der schlesischen Weber.[13] Aufgrund ihrer Forderung nach höheren Arbeitslöhnen entlassene, brotlos gewordene Weber aus Wüste Giersdorf am Eulengebirge, die sich im Frühjahr 1864 in die ferne Hauptstadt Berlin (und zu Hermann Wagener) begeben hatten, um bei ihrem König für eine Verbesserung ihrer Lage zu petitionieren, vermittelte er auf Wageners Anraten – an den Ressortministern vorbei – die gewünschte Audienz bei Wilhelm I. und ein königliches Startkapital für eine Produktivassoziation in Wüste Giersdorf. Im Kontext dieser Weberangelegenheit hat Bismarck sich gegenüber seinem Handelsminister Heinrich Graf von Itzenplitz Sätze formulieren lassen, die mittelbare Staatshilfe für Arbeiter positiv thematisieren.[14] Im preußischen Abgeordnetenhaus berief er sich im Februar 1865 auf eine Sentenz von Friedrich II., um die preußischen Monarchen als Könige der „Geusen“, Repräsentanten eines sozialen Königtums zu preisen.[15]

Durch einen kleinen Anfang („Modellversuch“) wollte Bismarck die Idee der Produktivassoziation auf die Probe stellen, darüber hinaus bot sein Engagement zunächst einen gewissen Nutzeffekt im tagespolitischen Kampf gegen die Fortschrittspartei. Aber weiter auf das Glatteis einer vom Staat getragenen Gesellschaftsreform ließ Bismarck sich nicht locken, wollte er doch politisch Tritt fassen! Oder, um es mit seiner eigenen Sentenz zu sagen: „Man muss zunächst das am leichtesten Erreichbare anstreben – bevor ich mich auf das Eis begebe, untersuche ich vorsichtig, wie weit es trägt.“[16] Und es trug – gemessen an seinen Erwartungen bzw. Wage-

10 So treffend Gerhard A. Ritter: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, 2. überarbeitete und erweiterte Aufl., München 1991, S. 73.
11 Fontane: Wanderungen, 1992, S. 217.
12 Das betont auch Ritter: Sozialversicherung, 1983, S. 22.
13 Vgl. Adolf Richter: Bismarck und die Arbeiterfrage im preußischen Verfassungskonflikt, Stuttgart 1934, der auch noch aus heute nicht mehr überlieferten Quellen zitiert; vgl. dazu auch Bismarcks Rede in der Reichstagssitzung vom 17.9.1878 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 157; vgl. auch ebenda, Nr. 19, Nr. 28, Nr. 30, Nr. 41, Nr. 49, Nr. 58 und Nr. 69).
14 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 41 und Nr. 49.
15 Vgl. dazu Bismarcks Ausführungen im Haus der Abgeordneten am 15.2.1865 (Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom 29. Dezember 1864 einberufenen beiden Häuser des Landtags, Haus der Abgeordneten, Bd. 1, Berlin 1865, S. 190-192, hier S. 192).
16 Heinrich von Poschinger: Fürst Bismarck und die Parlamentarier, 1. Bd., 2. Aufl., Breslau 1894, S. 199.

ners Versprechungen – nicht. Das Projekt einer Webergenossenschaft unter landrätlicher Leitung scheiterte kläglich; Bismarck hatte aber erkannt, „dass hier doch eine Aufgabe vorliegt, die der Mühe lohnt, dass die Gesetzgebung ihr nähertrete“.[17]

Die Gewährung der Koalitionsfreiheit, die mit der Protestaktion der schlesischen Weber in enger Verbindung stand, hat Bismarck mit mehr Konsequenz als die Assoziationsidee verfolgt und schließlich auch zur Gesetzesreife gebracht.

In einem Schreiben an seinen Handelsminister Graf Itzenplitz ließ Bismarck von seinem Ratgeber Lothar Bucher die Koalitionsfreiheit u. a. mit Gesichtspunkten der Gleichheit und Gerechtigkeit für Arbeiter begründen – nicht grundlos könnten diese „die Beschwerde erheben, dass die Gesetzgebung Wind und Sonne nicht gleich geteilt“.[18]

Die Konservativen sahen in der Koalitionsfreiheit den Ausgangspunkt einer Inkorporation der erneuten politischen Bewegung der Arbeiterschaft in den monarchischen Staat. Von Bismarcks Initiative versprachen sie sich eine politische Prämie für die konservative Ausgestaltung von Gesellschaft und Staat. Einen entsprechenden Gesetzentwurf „Gewerbliche Genossenschaften“ präsentierte Bismarck im Februar 1870 dem preußischen Staatsministerium, der seinerseits auf einen Entwurf Wageners von Anfang 1869 zurückging.[19] Vorgesehen waren in den Staat eingebundene, mit Arbeitern und Unternehmern besetzte paritätische Gremien, die allerdings faktisch die Koalitionsfreiheit und Selbstverwaltung wieder einschränkten. Dieses konservative Projekt wurde nach einem ausführlichen Votum Graf Itzenplitz’ im April 1870,[20] der die entsprechenden, bereits bestehenden Regelungen in Preußen aufführte und als völlig ausreichend pries, nicht weiterverfolgt.

Die von der konservativen Rahmung gelöste Koalitionsfreiheit der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 hat dann erheblich dazu beigetragen, dass das liberale System der Arbeits- und Wirtschaftsverfassung sich auch in Deutschland vollendete, aber gut zehn Jahre später zeigten sich in einer ökonomischen Krise dessen Grenzen.[21]

Wagener hat rückblickend gemeint, dass die frühen arbeiterpolitischen Initiativen an der liberalen Bürokratie, vor allem am Itzenplitzschen Handelsministerium und insbesondere am Abteilungsdirektor Rudolf Delbrück gescheitert seien, und dafür das einprägsame Bild gebracht, „dass es viel leichter sei, mit einem schweren Frachtwagen im Sande Galopp zu fahren, als mit einer manchesterlichen Bürokratie und gleichgesinnten Ministern soziale Reformpolitik zu treiben“.[22] Diese Ansicht

17 Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom 29. Dezember 1864 einberufenen beiden Häuser des Landtags – Haus der Abgeordneten, Bd. 1, Berlin 1865, S. 192.

18 Vgl. das Schreiben Bismarcks an Graf Itzenplitz vom 26.1.1865 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 37).

19 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 62.

20 Vgl. ebenda.

21 Vgl. zur kritischen Analyse der Strafandrohungen gegen den Koalitionszwang, mit dem das Koalitionsrecht behaftet war: Karl Erich Born: Das deutsche Kaiserreich und die Grundlagen unseres sozialen Rechtsstaates, Berlin 1979, S. 5 f.

22 Hermann Wagener: Erlebtes. Meine Memoiren aus der Zeit von 1848 bis 1866 und von 1873 bis jetzt, Berlin 1884, S. 43. Deshalb hat er auch früh gefordert, „für neuen Most neue Schläuche und für neue Aufgaben neue Organe zu schaffen“, eben Fabrikinspekto-

der Gegnerschaft einer liberalen Anschauung verpflichteten Bürokratie ist möglicherweise richtig, sie ist aber auf jeden Fall nicht die ganze Wahrheit.

Bismarck hatte durch den ihm „fachlich weit überlegenen“ Rudolf Delbrück, den er zum Präsidenten des Reichskanzleramts berief, die Einsicht gewonnen, „dass das preußische Staatsinteresse in fiskalischer wie ganz allgemein in machtpolitischer Hinsicht am besten durch eine liberale Wirtschaftspolitik und durch die Zusammenarbeit mit dem Bürgertum auf diesem Gebiet gewahrt werde“,[23] und er wurde in dieser Einsicht durch die Argumente und den unbestreitbaren Erfolg der praktischen Maßnahmen dieses führenden liberalen Kopfes bestärkt.

Außenpolitische Erwägungen des Reichskanzlers gaben 1871 den Ausschlag zur Initiierung einer preußisch-österreichischen Konferenz zur Bekämpfung der sozialistischen Internationale, die als Konferenz zur sozialen Frage firmierte und deren Vorsitz der 1866 zum Geheimen Oberregierungsrat im preußischen Staatsministerium avancierte Hermann Wagener führte. Hier hat der Außenpolitiker Bismarck mit Wageners konzeptioneller Hilfe („dass man realisiert, was in den sozialistischen Forderungen als berechtigt erscheint“[24]) intern etwas in Gang gesetzt, das starke Impulse für einen sozialpolitischen Diskussionsprozess im preußischen Regierungslager gab und mittelbar erheblichen Anteil an Deutschlands Weg zum Sozialstaat hatte.

Im Hinblick auf die Arbeiterschaft war die Situation in dieser Reichsgründungszeit gespannter als bei Bismarcks Berufung zum preußischen Ministerpräsidenten im Herbst 1862: Die Arbeiterfrage war inzwischen zur manifesten innenpolitischen Herausforderung geworden, nicht zuletzt Wilhelm I. forderte Repressivmaßregeln gegen die in elementaren wie organisierten Formen sichtbar werdende Arbeiterbewegung, die durch das 1867 eingeführte allgemeine und gleiche Männerwahlrecht und das 1869 eingeführte Koalitionsrecht spontane Agitations- und Aktionsmittel auf Reichsebene hatte. Arbeitseinstellungen („Verlassen der Arbeit“) und Arbeitskämpfe in nie gekannter Ausdehnung ängstigten ebenso wie über ein Dutzend Krawalle und Volkstumulte[25] sowie die im Reichstag vorgetragenen Sympathien August Bebels[26] für die Pariser Kommune: Krawalle und Tumulte wurden als Vorboten einer drohenden Revolution wahrgenommen.

ren, Arbeitsämter, und vielleicht hat er sich auch schon als Ressortminister für Arbeiterfragen gesehen (ebenda).

23 Lothar Gall: Bismarck. Der weiße Revolutionär, Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1980, S. 394.

24 Vgl. das Schreiben Bismarcks an Graf Itzenplitz vom 17.11.1871 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 85); der Referent im preußischen Handelsministerium Gustav Stüve vermerkte dazu: „In diesen ist nichts berechtigt“ (ebenda, Nr. 85 Anm. 2).

25 Vgl. Lothar Machtan: „Im Vertrauen auf eine gerechte Sache“. Streikbewegungen der Industriearbeiter in den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts, in: Klaus Tenfelde/Heinrich Volkmann (Hrsg.): Streik. Zur Geschichte des Arbeitskampfes in Deutschland während der Industrialisierung, München 1981, S. 52-73; ders.: „Giebt es kein Preservativ, um diese wirthschaftliche Cholera uns vom Halse zu halten?“ Unternehmer, Staatsbürokratie und öffentliche Meinung über die erste große Streikwelle in Deutschland (1868-1874), in: Jahrbuch Arbeiterbewegung, N.F., Bd. I, Frankfurt a. M. 1981, S. 54-100.

26 Zu Bebel vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 10 f.

Sieht man aber bei dieser von der Ministerialbürokratie gestalteten sozialpolitischen Szenerie „preußisch-österreichische Konferenz“ von 1872 genauer auf und hinter die Bühne, so erkennt man schnell, dass Bismarcks Anteil am Resultat dieses Lehrstücks vergleichsweise gering war. Immerhin wurde hier aber festgestellt, dass kein „Gebiet des Staates und der Gesellschaft für eine Aktion der Regierung prinzipiell verschlossen sei“.[27] In dem Promemoria zu einer weitgreifenden Sozialreform, das Wagener als Ergebnis der Konferenz zusammengestellt hatte, wurden zahlreiche Themen erörtert, insgesamt ergeben sie ein beachtliches sozialstaatliches Panorama: Hebung der Bildung, Gemeindeverfassung, Wohnungsfrage, Genossenschaften, Kredit- und Versicherungsvereine, Kassenwesen, Invaliden- und Altersversorgungskassen u. a., Gewerkvereine, Gesundheitspflege. Dieses Promemoria wurde zwar vervielfältigt und an Regierungsstellen versandt, blieb aber intern.[28] Gleichwohl: Bismarck interessierten wohl nur noch die (wenigen) repressiven Momente, die er gegen den nach der sozialistischen Internationale weiteren „Reichsfeind“, den er inzwischen ausgemacht hatte, die katholische Kirche, verwenden konnte.

Die auf der preußisch-österreichischen Konferenz 1872 regierungsintern erörterten Themen wurden im Übrigen gleichzeitig auch öffentlich durch bürgerliche Anwälte der Sozialreform erörtert, aus dem Unternehmerlager seien hier der Saarindustrielle Karl Ferdinand Stumm und der Wiesbadener Unternehmer Fritz Kalle[29] genannt, die sich in der von dem Zentralausschuss für die innere Mission einberufenen Bonner Konferenz zur Arbeiterfrage von 1870 sowie der Zeitschrift „Concordia“ öffentliche Foren für ihre Vorstellungen schufen, an denen auch andere beteiligt waren.[30] Die Nationalökonomen, die den liberalen Positionen zur sozialen Frage („Manchestertum“) kritisch gegenüberstanden, organisierten 1872 eine Konferenz in Eisenach: „An zweihundert Mann vom Fach/Tagten jüngst in Eisennach,/Und gemeinsam trieben sie/Weltbeglückungstheorie“, reimte spöttisch der „Kladderadatsch“.[31] Schließlich folgten die Gelehrten dem Zug der Zeit und gründeten 1873 den „Verein für Sozialpolitik“, der alljährlich durch Gutachten vorbereitete und später publizierte Jahrestagungen abhielt und „Karrieren“ seiner Protagonisten beeinflusste, genannt seien nur Gustav Schmoller, Lujo Brentano, Georg Friedrich Knapp und Gustav Schönberg.[32]

Bismarck verzichtete nach dem Ende der preußisch-österreichischen Konferenz auf die Führung der innerpreußischen Gesamtgeschäfte, obwohl er es als wahrscheinlich ansah, dass „der Herr Handelsminister sein an Wichtigkeit täglich wachsendes Ressort verlässt“.[33] Auch Wilhelm I. nahm sich zur Durchsicht einer eigens

27 Promemoria über die preußisch-österreichische Konferenz zur sozialen Frage vom 15.12.1872 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 120).
28 Veröffentlicht wurde es erstmals im Rahmen der Quellensammlung.
29 Zu Stumm und Kalle vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 161 und S. 82 f.
30 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 8, Nr. 22 und Nr. 25; und ebenda, Abt. I, Bd. 6, Nr. 14.
31 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 8, Nr. 85.
32 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 8. Vgl. zu Schmoller, Brentano, Knapp und Schönberg: Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 139 f., S. 23 f., S. 87 f. und S. 141 f.
33 So in einem von Lothar Bucher, dem Publizisten und persönlichen Mitarbeiter Bismarcks, konzipierten Schreiben an Kriegsminister Albrecht Graf von Roon vom 18.12.1872,

für ihn hergestellten Kurzfassung des Promemorias keine Zeit, studiert wurde es in entsprechenden Auszügen in den Ressortministerien, die der kurzfristig tätige Chef des Staatsministeriums Albrecht Graf von Roon empfehlend versandte.

Mit dem intern gebliebenen Wagenerschen Promemoria zur sozialen Frage, das gleichwohl einigen Fachministern als Fundgrube für sozialpolitische Anregungen und als Bezugspunkt für innovative Vorschläge diente, ist die Entwicklung einer sozialpolitischen Grundsatzdiskussion, die mehrere Sachgebiete der Arbeiter- bzw. Sozialpolitik umfasste, erst einmal abgeschlossen.

Die preußisch-österreichische Konferenz von 1872 war der Höhepunkt von Hermann Wageners Wirken als Berater Bismarcks. Die Stärke Wageners lag in der Programmatik zum Sozialstaat, nicht aber in dessen politischer Realisierung durch Gesetze; Bismarck klagte später über ihn: Wenn er einen Gesetzentwurf anforderte, habe ihm Wagener am nächsten Tag einen Zeitungsartikel gebracht.[34] Trotz Wageners endgültigem Abgang von der politischen Bühne Anfang 1873 blieb aber der schwere Frachtwagen „Sozialreform“ nicht wieder ganz im Sande stecken, sondern wurde nach und nach wieder in Bewegung gebracht. Dazu trugen einmal in der Öffentlichkeit die genannten Personen, Konferenzen und Vereine bei; Bismarck entsandte Wagener 1874 als Beobachter auf eine Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik, der darüber für Bismarck einen ausführlichen Bericht schrieb. Auf Wageners Bemerkung, dass es letztlich darauf ankomme, die versprengten Glieder des Volkes, gemeint war die sozialdemokratische Arbeiterschaft, „in den Organismus des Staates einzufügen“, bemerkte Bismarck kritisch in einer Randnotiz u. a.: „Auf welche Weise, wann und mit welchen Hilfsmitteln?“[35]

Auf Regierungsseite wirkte dann vor allem der Referent für die Arbeiterfrage im preußischen Handelsministerium Theodor Lohmann[36]. Dieser hatte konzeptionelle Kompetenz auf dem Gebiet „Arbeiterfrage“ ebenso wie eine ausgeprägte gesetzestechnische Begabung. Dieses für den Weg zum Sozialstaat entscheidende Wirken Theodor Lohmanns war mittelbar auch eine Folge der preußisch-österreichischen Konferenz: Ihre Vorbereitung war der Anlass zu dessen Berufung in das preußische Handelsministerium gewesen! Wo Hermann Wagener als Freund Bismarcks aufgesattelt hatte, versuchte Theodor Lohmann fortan als verdeckt agierender Gegner Bismarcks zu reiten und zu lenken.[37]

in dem abgegangenen Schreiben fehlt dieser Passus (Hans Goldschmidt: Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, Berlin 1931, S. 162).

34 Vgl. Wolfgang Saile: Hermann Wagener und sein Verhältnis zu Bismarck, Tübingen 1958, S. 99.

35 Bericht Wageners an Bismarck vom 29.10.1874 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 6, Nr. 28); Bismarcks zitiert den des lateinischen Regelvers „Ubi, quomodo, quando, quibus auxiliis?“ (ebenda, Nr. 28 Anm. 32).

36 Zu Lohmann vgl. auch Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 100 f.

37 Vgl. dazu: Florian Tennstedt: Sozialreform als Mission. Anmerkungen zum politischen Handeln Theodor Lohmanns, in: Jürgen Kocka/Hans-Jürgen Puhle/Klaus Tenfelde (Hrsg.): Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift Gerhard A. Ritter, München 1994, S. 538-559. Soweit ersichtlich, hat bislang nur Hans-Ulrich Wehler (unter Bezugnahme auf Wageners Denkschrift von 1873, hier: Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 136) gewürdigt, dass der späte Wagener und Lohmann aus gleichen Einsichten

Mit dem Jahr 1873 beginnt ein neues Kapitel sozialstaatlicher Geschichte, es ist auch eines von Eigensinn und Kompetenz der Referenten, vor allem Theodor Lohmanns, in der Ministerialbürokratie. Dieses konnte umso leichter aufgeschlagen werden, als eine ökonomische Krise einsetzte, der gegenüber die liberale Ökonomie hilflos war. Angesichts dieses Erfahrungssturzes, der den Glauben an die liberale Wirtschaftsordnung erschütterte,[38] ging die liberale „Ära Delbrück“ langsam aber sicher ihrem Ende entgegen.

Was zunächst als bloße „Gründerkrise“ erschien, erwies sich bald als Auswirkung eines weltwirtschaftlichen „Generalkrachs“, Moment einer Weltwirtschaftskrise, die auf breiter Front in das Deutsche Reich vordrang und hier 1874/75 ganz massiv zum Durchbruch kam. Diese ökonomische Flaute gab der Arbeiterfrage eine neue Dimension, neue Erfahrungen wurden gemacht: Arbeiter wurden massenhaft entlassen, und bei den in Arbeit verbliebenen wurde der Lohn gesenkt, ihre elementare soziale Konfliktfreudigkeit nahm ab, sie wurden innerbetrieblich diszipliniert. Die Arbeiterfrage erhielt aber durch die Arbeitslosigkeit eine neue Dimension, Wilhelm I. fragte seine liberalen Minister Rudolf Delbrück und Otto Camphausen, woher es denn komme, „dass ein Eisenbahnfabrikationsunternehmen nach dem andern seine Öfen ausblase, seine Arbeiter entlasse, die herumlungerten, und dass auch diejenigen, welche noch fortarbeiteten, dies nur mit Schaden täten, also nichts verdienten, bis auch sie die Arbeit würden einstellen müssen“.[39]

Die Arbeiterfrage als vielschichtige „soziale Frage“ stand in der Öffentlichkeit auch jenseits des Themas der Arbeitslosigkeit weiterhin zur Debatte, nicht zuletzt auf den Jahrestagungen des Vereins für Sozialpolitik, aber auch in der Tagespublizistik und weiteren Konferenzen – die Aktivitäten der Arbeiterbewegung sorgten dafür.

Die Themen einer positiven Arbeiterpolitik innerhalb und außerhalb der Fabrik wie Arbeiterschutz und Risikoabsicherung waren der Ministerialbürokratie und den Politikern bekannt, aber bei den konkreten Ansatzpunkten für (sozial-)politisches Handeln war noch vieles strittig. Die traditionellen Wege – Umfragen bei Regierungen und Handelskammern – führten kaum weiter, eher schon ein Blick über Grenzen. England und die Schweiz erschienen als Vorbilder, entsprechende Informationen wurden eingeholt, Publikationen ausgewertet.[40]

Im Hinblick auf Ansatzpunkte und Reichweite kam es zu Kontroversen zwischen den Konservativen und liberalen Theoretikern und Politikern, die das Ausmaß möglicher Staatstätigkeit und -intervention betrafen und damit auch das Ausmaß der Schutzbedürftigkeit der gewerblichen Arbeiter. Was war staatlicherseits behandlungsbedürftig und -fähig? Dafür standen nach wie vor die Schlagworte „Staatshilfe“ und „Selbsthilfe“, mit denen die entsprechenden Kontroversen schon seit den sechziger Jahren geführt wurden.

ähnliche Folgerungen zogen (Hans-Ulrich Wehler: Bismarck und der Imperialismus, Köln/Berlin 1969, S. 460).

38 Gerhard A. Ritter/Klaus Tenfelde: Arbeiter im Deutschen Kaiserreich, Bonn 1992, S. 64.

39 Gedanken und Erinnerungen von Otto Fürst von Bismarck: Band I: Kaiser Wilhelm I. und Bismarck, Stuttgart/Berlin 1901, S. 268 f.

40 Vgl. Theodor Lohmann: Die Fabrik-Gesetzgebungen der Staaten des europäischen Kontinents, Berlin 1878.

Jenseits dieser Schlagworte stand die Gewerbeordnung von 1869 noch im Mittelpunkt der arbeiterpolitischen Diskussion, ihre Regelungen galten als reformierbar und ausbaufähig: Aus ihren provisorischen Regelungen über die gewerblichen Unterstützungskassen, die keine Garantie gleichmäßiger Leistungsfähigkeit und Organisation boten, entstand 1876 eine erste Krankenkassengesetzgebung, aus den Regelungen über gewerbliche Schiedsgerichte entstanden Vorschläge für eine Arbeitsgerichtsbarkeit. Im Kontext des Reichshaftpflichtgesetzes vom 7. Juni 1871[41] entstanden Pläne zu einer Unfallversicherung und zum Ausbau des Arbeiterschutzes in der Gewerbeordnung – eine „Stunde Null“ des Sozialstaats gab es angesichts dieser Vorläufer nicht, mochten sie als Problemlöser noch unvollkommen sein.

Im Jahr 1878 beginnt Bismarcks Abkehr von liberalen Vorstellungen, ein gesamtpolitischer Kurswechsel, der die einheimische Industrie schützen und das Reich stabilisieren sollte, und damit von der 1866 erreichten parlamentarischen Rückbindung seiner Politik Abstand nahm. Auf die prononciert liberale innere Gesetzgebung des Deutschen Reiches waren die erwähnten Kalamitäten der Gründerkrise gefolgt – sie stabilisierten zwar die innerbetriebliche Herrschaft in der verbliebenen Industrie, ansonsten aber befestigten sie das auf industrielle Prosperität gegründete System keineswegs, vor allem Arbeitslosigkeit und Lohneinbußen erschienen Bismarck wie auch Wilhelm I. zunehmend als Menetekel.[42] Bismarck bekämpfte nun den durch die Krise in Misskredit geratenen Liberalismus in Parlament und Staatsregierung als Träger des Freihandels, sah in ihm den Wegbereiter der destabilisierenden Sozialdemokratie, leitete 1877/78 die große konservative Wende des Regierungskurses zur Sicherung der politischen und finanziellen Grundlagen des Reichs ein. Dabei entwickelte er nicht nur außenwirtschaftliche Gedanken zu protektionistischem Schutzzoll, der von Industrie und Agrariern unterstützt wurde, sondern auch innenpolitische Gedanken zu einem Altersversorgungsgesetz, die man als sozialstaatliche bezeichnen kann, gleichwohl sollten sie konkret nur als „Schwimmer“ für ein Tabakmonopol dienen, „um dieses vor dem Stranden zu bewahren“, wie sein Vertrauter Robert Lucius notierte.[43]

Bei und nach dieser Wendung in der deutschen Wirtschafts- und Innenpolitik hat Bismarck allerdings keinen Kurs in der Arbeiterfrage, der den Forderungen der politischen Arbeiterbewegung Rechnung trug, eingeschlagen. Wenn er mit der Abkehr vom Liberalismus auch ein Problem der Arbeiter mildern wollte, dann das der materiellen Einbuße durch Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit, nicht das der Verhütung von Schaden an Leib und Leben durch industrielle Arbeit oder auch nur Abbau von Bevormundung und Diskriminierung in der Arbeitswelt. Das Letztere aber war der alltägliche Erfahrungsraum, der die in Brot stehenden Arbeiter von einer besseren, gerechteren Gesellschaftsordnung träumen ließ, die ihnen die Sozialdemokratie verhieß. In diese Richtung einer Gesellschaftsreform dachte und wirkte vom preußischen Handelsministerium aus Theodor Lohmann. Ansatzpunkt für des-

41 RGBl. 1871, S. 207 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 13).
42 Vgl. das Schreiben Wilhelms I. an Bismarck vom 23.2.1877 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 144).
43 (Robert) Lucius von Ballhausen: Bismarck-Erinnerungen, Stuttgart/Berlin 1920, S. 220.

sen Pläne war eine Abänderung der Gewerbeordnung, die zu einem verbesserten Arbeiterschutz führen sollte, gleichzeitig verfolgte er Pläne zur Stärkung von freien Arbeiterkassen und der Rechte der Arbeiter.

Der sichtbare politische Kurswechsel, die Abkehr vom Liberalismus zeigte sich zuerst in Bismarcks Ausnahmegesetz gegen die Sozialdemokratie, das sog. Sozialistengesetz von 1878.[44] Dieses sollte als Kampfmittel gegen die Sozialdemokratie dienen, die es aber letztlich stärkte. Wichtig daran war für Bismarck der damit verbundene Verstoß gegen liberale Prinzipien, der den Liberalismus moralisch diskreditieren und fraktionieren, kurzum: politisch matt setzen sollte.

Flankiert wurde das repressive Sozialistengesetz durch Vorschläge zu positiver Sozialpolitik aus dem Jahr 1878/79, vor allem mit einer Denkschrift des Vizekanzlers Otto Graf zu Stolberg-Wernigerode vom 9. September 1878,[45] die dessen Referent Robert Bosse[46] entworfen hatte. Diese schlug einige positiven Maßnahmen vor und ging sodann den Ressortministerien für konkret genannte Optionen zu. Genannt seien auch die Denkschrift des Referenten Theodor Lohmann zur Kaiser-Wilhelms-Spende vom 14. September 1878[47] und die Runderlasse vom 13. März 1879[48], die ganz allgemein auf wirtschaftliche Reformen und höhere Reichseinnahmen zielten.

In dem zeitgleich verlaufenden gesetzgeberischen Weg von der Haftpflichtgesetzgebung zur ersten Unfallversicherungsvorlage und damit den für den Sozialstaat technisch und strukturell letztlich entscheidenden Dreh vom privatrechtlichen Anspruch zum subjektiven öffentlichen Recht (bei gleichzeitiger Ausweitung unmittelbaren staatlichen Zwangs), ist der entscheidende Durchbruch zum Sozialstaat zu sehen, der von verbesserten Regelungen innerhalb der Gewerbeordnung wegführte. Die Grundgedanken dafür hat Bismarck entwickelt; in der Ministerialbürokratie schuf er sich mit einer neuen „Abteilung für wirtschaftliche Angelegenheiten“ im Reichsamt des Innern einen eigenen Apparat für die sozialpolitische Gesetzgebung. Im Reichstag versuchte Bismarck seine antiliberale Kurswendung im Zuge der inneren Reichsgründung partei- und herrschaftspolitisch einzusetzen, öffentlich-rechtlich abgesicherte Ansprüche auf Reichsleistungen als soziales Eigentum („Patrimonium der Enterbten“[49]) zum Mittel politischer Propaganda zu machen.

In dem darauf folgenden Wahlkampf von 1881 wurden die Grundfragen sozialer Staatsintervention in der breiten Öffentlichkeit so intensiv und kontrovers erörtert wurden wie nie zuvor. Aber mit als Sozialreform angepriesener Steuerreform, Tabakmonopol wie Altersversorgung war bei der Arbeiterbevölkerung (noch) kein Staat zu machen, das soziale Wunderwerk erschien als politisches Blendwerk. Das

44 Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie vom 21.10.1878 (RGBl. 1878, S. 351; Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 186).

45 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 153.

46 Zu Bosse vgl. Volker Mihr/Florian, Tennstedt/Heidi Winter (Hrsg.): Sozialreform als Bürger- und Christenpflicht. Aufzeichnungen, Briefe und Erinnerungen des leitenden Ministerialbeamten Robert Bosse aus der Entstehungszeit der Arbeiterversicherung und des BGB (1878-1892), Stuttgart 2005, und Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 21 f.

47 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 155.

48 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 168-169.

49 Quellensammlung, Abt. II, Bd. 1, Nr. 16 Anm. 2.

in Wahlreden verhießene Erbteil – Patrimonium pauperis – hätte zur Sicherung des Lebensunterhalts beitragen können, aber war keineswegs als existenzsichernd gedacht.[50] Immerhin war aber damit ein ausbaufähiger Weg zur Staatsgarantie und zum späteren Reichszuschuss in der Rentenversicherung geebnet. In der angekündigten Einführung auch sozialstaatlicher Strukturen im Reich sahen die Arbeiter kaum einen aktuellen Vorteil, die liberal gesonnenen Bürger aber betrachteten sie als grundsätzliche Gefahr einer Grenzüberschreitung von Seiten des Staates, die es mit allen geeigneten Mitteln zu bekämpfen galt. Das Ergebnis in diesem politischen Gesamtzusammenhang war die vernichtendste politische Niederlage des Reichskanzlers seit dem preußischen Verfassungskonflikt, in dessen Folge ihm die ersten Ansätze zu einer arbeiterbezogenen Staatspolitik vorgeschlagen worden waren.

Angesichts der Wahlniederlage von 1881 erschien Bismarck sogar die Sozialdemokratie ein paar Tage lang koalitionsfähig, und aller politischen Niederlage in der Reichstagswahl zum Trotz, die einen liberalen Sieg gebracht hatte, setzte er wieder auf sein sozialstaatliches Regierungsprogramm.[51] Der Kaiser sollte das soziale Regierungsprogramm verkünden. Dieser fühlte sich aber durch die ihm angetragene Rolle eines Sozialkaisers keineswegs beflügelt, sondern war, da Bismarck komplementär auch die Aufhebung des Sozialistengesetzes erwog, „komplett erschreckt“, ihm wurde gar auf Tage so unwohl, dass der Kanzler die Kaiserliche Sozialbotschaft, in der nun jede Andeutung politischer Konzessionsbereitschaft gegenüber der Sozialdemokratie fehlte, am 17. November 1881 selbst verlesen musste.[52]

Mit ihr beginnt erneut der Prozess der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung, die heute mit Recht als „die bedeutendste institutionelle Erfindung des Sozialstaats“ gepriesen wird.[53] „Es war“ – so Michael Stolleis –, „ein in die Zukunft weisendes Modell, das die soziale Sicherung an das Arbeitsverhältnis und damit an den Markt koppelte, die Interessengegensätze integrierte und ‚Selbstverwaltung’ anbot, ohne auf staatliche Lenkung zu verzichten.“[54] Dieser Prozess wird mit dem Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz vom 22. Juni 1889[55] dann vorläufig abgeschlossen. Angestoßen und durchgesetzt wurde er durch Bismarck, in der Ministerialbürokratie fand er dafür kompetente und engagierte Helfer wie die Referenten Theodor Lohmann, Robert Bosse, Tonio Bödiker, Erich von Woedtke[56] und nicht zuletzt den Staatssekretär des Innern Karl Heinrich von Boetticher. Aber auch im Reichstag der

50 Vgl. Bismarcks Rede im Reichstag vom 2.4.1881 (Sten.Ber.RT, 3. LP, II. Session 1878, S. 711-718) und den Bericht über die Wahlrede des Professors Adolph Wagner in der „Barmer Zeitung“ vom 13.8.1881 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 188).

51 Vgl. dazu Bismarcks Rede im Reichstag vom 9.2.1882 (Quellensammlung, Abt. II, Bd, 2, Teil 1, Nr. 36).

52 Handschreiben Wilhelms II. an Bismarck vom 9.11.1881 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 218).

53 Ritter: Sozialstaat, 1991, S. 61.

54 Michael Stolleis: Die unvollendete Gerechtigkeit. Das Projekt Sozialstaat und seine Zukunft, Stuttgart 2005, S. 60.

55 RGBl. 1889, S. 97 (Quellensammlung, Abt. II, Bd. 6, Nr. 148).

56 Zu Bödiker, von Woedtke und von Boetticher vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 1 f., S. 17 f. und S. 20 f.

achtziger Jahre wirkten Abgeordnete, die den sozialpolitischen Kurs engagiert und mit hohem ehrenamtlichen Arbeitsaufwand voranbrachten wie Max Hirsch, Karl Ferdinand Stumm, Georg Arbogast Freiherr von und zu Franckenstein und Karl Grillenberger[57]. Bereits zu Beginn des sozialstaatlichen „Take off" – in der amtlichen Begründung der ersten Unfallversicherungsvorlage vom Frühjahr 1881 – hatte Bismarck das Grundkonzept verkünden lassen, dass in den besitzlosen Klassen der Bevölkerung das Bewusstsein zu wecken sei, dass der Staat „nicht als eine lediglich zum Schutz der besser situierten Klassen der Gesellschaft erfundene, sondern als eine auch ihren Bedürfnissen und Interessen dienende Institution" aufzufassen sei.[58] Bismarck wollte, wie es Gustav Schmoller formuliert hat, „dem Arbeiter die Sicherheit der Existenz wiedergeben, aber in der Form, dass der Reichsgedanke dabei gewinne".[59]

Die Gewerbeordnung hatte durch dieses soziale Zwangsversicherungskonzept des Reiches als Vehikel für die sichernden Kassen ausgedient, weitgehend galt das auch für private Entschädigungsformen, wie sie das liberale Haftpflichtgesetz bot.

Diese „Bismarcksche Sozialversicherung" wurde auch in den Jahrzehnten nach Bismarcks Sturz ausgebaut und erweitert, gleichzeitig aber wurde die Gewerbeordnung noch einmal ein tragendes Gesetz für den gewerblichen Arbeiterschutz, der in ihr im Hinblick auf Kinder und Jugendliche mit entsprechenden Aufsichtsorganen bereits angelegt war.

57 Zu Hirsch vgl. Wolfgang Ayaß: Max Hirsch. Sozialliberaler Gewerkschaftsführer und Pionier der Volkshochschulen, Berlin 2013; vgl. zu von und zu Frankenstein und Grillenberger Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 74 f., S. 49 f. und S. 61.

58 Sten.Ber.RT, 4. LP, IV. Session 1881, Drucksache Nr. 41.

59 Gustav Schmoller: Charakterbilder, München/Leipzig 1913, S. 58.

2. DIE GRENZEN DER KOALITIONSFREIHEIT: ARBEITSVERHÄLTNISSE, ARBEITSBEZIEHUNGEN, ARBEITSKÄMPFE IM POLITISCHEN UND RECHTLICHEN KONFLIKT

Die großen Umwälzungen, welche der Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft und von der ständisch gebundenen Wirtschaft zur liberalen Marktwirtschaft im 19. Jahrhundert hervorgebracht hat, haben auch die gewerbliche Arbeitswelt auf grundlegende Weise verändert. Die neue Arbeitsverfassung, die hieraus hervorging, ruhte auf den beiden Grundpfeilern, die mit der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869[1] vom Norddeutschen Bund eingeschlagen und vom Deutschen Reich mit dieser übernommen worden waren: dem freien Arbeitsvertrag und der Koalitionsfreiheit. Diese Gewerbeordnung war im Frühjahr 1867 nach Vorarbeiten im preußischen Handelsministerium im Bundeskanzleramt von dem Geheimen Regierungsrat Otto Michaelis entworfen worden, der auch die Motive verfasst hatte. Dieser Entwurf wurde im Bundesrat gebilligt, war im Reichstag aber zurückgewiesen worden. Im Januar 1869 wurde von Otto Michaelis ein neuer Entwurf mit Motiven angefertigt, der inhaltlich und in seinem Aufbau in zehn Titeln dem Entwurf von 1867 folgte, insgesamt aber liberaler gehalten war.

Der freie Arbeitsvertrag war in Preußen bereits mit der Allgemeinen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 die Regel geworden, Koalitionen von Arbeitern waren hingegen verboten. So war die Aufhebung der Koalitionsverbote durch die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund von 1869 auf dem Gebiet des Arbeitsrechts die bedeutendste politische Innovation der Reichsgründungszeit. Sie legalisierte die kollektive Selbsthilfe der gewerblichen Arbeiter, trug bei zur Entstehung einer gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung und ermöglichte dadurch den Aufbau eines kollektiven Arbeitsrechts. Die Entwicklung des Arbeitsrechts war durch den Geltungsbereich der Gewerbeordnung bestimmt, sie fokussierte auf den gewerblichen Arbeiter, ausgenommen waren Bereiche wie etwa die Landwirtschaft, für den Bergbau galt sie nur hinsichtlich der Aufhebung der Koalitionsverbote.

Ausgangs- und Angelpunkt des Arbeitsverhältnisses war der Arbeitsvertrag.[2] Die preußische Allgemeine Gewerbeordnung von 1845 erklärte in § 134 die „Festsetzung des Verhältnisses“ zwischen Arbeitgebern und Arbeitern zum „Gegenstand

1 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 16; ebenda, Abt. I, Bd. 4, Nr. 14; und ebenda, Abt. I, Bd. 5, Nr. 40; Elisabeth Krahl: Die Entstehung der Gewerbeordnung von 1869, Jena 1937, S. 72-91, und die kommentierte Sammlung von Ludwig Jacobi: Die Gewerbe-Gesetzgebung im Deutschen Reiche, Berlin 1874.

2 Die Gewerbeordnung enthielt den Begriff „Arbeitsvertrag“ als terminus technicus nicht.

freier Übereinkunft".[3] Diesen Grundsatz übernahm die Gewerbeordnung von 1869 in ihren § 105. Die arbeitsrechtlichen Regelungen der Gewerbeordnung zeichneten sich dementsprechend durch große Zurückhaltung aus. Dem hohen Stellenwert der Privatautonomie entsprechend, als deren bedeutsamster Ausdruck die Vertragsfreiheit galt, hatte der Gesetzgeber sich damit begnügt, den Grundsatz der „freien Übereinkunft" im Titel VII „Gewerbegehilfen, Gesellen, Lehrlinge, Fabrikarbeiter" nur durch wenige ergänzende Paragrafen und nur insofern einzuschränken, als sie besondere Bestimmungen über Kündigung und Kündigungsfristen (die Kündigungsfrist belief sich, sofern nichts anderes ausgemacht war, für beide Seiten auf 14 Tage – §§ 110–112), über die Lohnzahlung (im Wesentlichen das Verbot des sog. „Trucksystems" – §§ 134–139), über das Lehrlingswesen (§§ 115–126), über den Arbeiterschutz (§§ 128–129), über das Arbeitsbuch für jugendliche Arbeiter (§ 131) und über die Regelung von Gewerbestreitigkeiten (§ 108) enthielt.

Der liberale Grundgedanke, der aus diesem Satz sprach – der „freie" Arbeitsvertrag, geschlossen auf der Grundlage des gleichberechtigten Gegenübertretens autonom und frei handelnder Vertragssubjekte –, erwies sich jedoch zunehmend als Illusion. Die Arbeit war untrennbar mit der ganzen Existenz des Arbeiters verbunden; und dem Arbeitsvertrag lag auch nicht ein gleichwertiger Tausch oder ein gleichberechtigtes Aushandeln zugrunde, er war vielmehr Ausdruck eines betrieblichen Herrschaftsverhältnisses, bei dem gemeinhin die Arbeitgeber die Arbeitsbedingungen diktierten.[4] Welche Grenzen der Vertragsfreiheit auf dem Gebiet des Arbeitsrechts durch das öffentliche Recht gezogen werden sollten, um die strukturelle Unterlegenheit der Arbeiter im Rahmen der Arbeitsverfassung auszugleichen: Die Ursprünge des modernen Arbeitsrechts wie die des Arbeiterschutzes liegen in eben dieser Frage.

Arbeitsverträge bedurften nicht der Schriftform und wurden auch in der Regel nicht schriftlich abgeschlossen. Für gewöhnlich dürfte sich der Vertragsschluss ähnlich abgespielt haben, wie es Otto Stolten, sozialdemokratischer Beisitzer des Hamburger Gewerbegerichts, 1887 schilderte: „Tritt beispielsweise ein Arbeiter in ein neues Arbeitsverhältnis ein, sagen wir in eine größere Fabrik, so werden mit ihm persönlich nur in ganz wenigen Ausnahmefällen besondere Vereinbarungen getroffen; in den meisten Fällen heißt es einfach: ‚Sie können anfangen', und damit ist die Sache abgemacht. Viel tun schon die Arbeitgeber resp. deren Angestellte, welche dem Arbeiter eine Fabrikordnung zur Durchsicht und zur Unterschrift vorlegen. Eine Frage, ob letzterer mit dem Inhalt einverstanden sei, wird wohl selten oder nie gestellt."[5]

Gegenüber diesen individuellen Arbeits(rechts)beziehungen hatte nun die Statuierung der Koalitionsfreiheit als eine Grundnorm des Arbeitsrechts eine besondere

3 § 145 enthielt ergänzend die Feststellung, dass diese Vorschriften auch auf die Verträge der Fabrikarbeiter Anwendung finden (PrGS 1845, S. 68).

4 Vgl. Conrad Bornhak: Das deutsche Arbeiterrecht, in: Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik 25 (1892), S. 501-690, hier S. 527. Zum Koalitionsrecht und zu den Arbeitskämpfen im Kaiserreich vgl. auch Michael Kittner: Arbeitskampf. Geschichte – Recht – Gegenwart, München 2005.

5 Quellensammlung, Abt. II, Bd. 4, Nr. 74.

Bedeutung. Nur in Verbindung mit der Koalitionsfreiheit barg der Gedanke des „freien“ Arbeitsvertrags für die Arbeiter die Chance, eine die asymmetrischen Machtrelationen auf dem Arbeitsmarkt ausgleichende Position zu erlangen.

Die preußische Allgemeine Gewerbeordnung von 1845 hatte neben der Gewerbefreiheit ein scharfes, mit Gefängnisstrafe bewertetes Koalitionsverbot gebracht.[6] Dieses war gegen die alten ständestaatlichen Korporationen gerichtet gewesen und sollte dem Schutz der individuellen Freiheit dienen; faktisch aber waren dadurch die Arbeiter „des einzigen wirksamen Schutzmittels gegen Lohnbedrückungen beraubt“.[7] Das galt auch für die Bergarbeiter. Das preußische Gesetz, die Aufsicht über den Bergbau und das Verhältnis der Berg- und Hüttenarbeiter betreffend, vom 21. Mai 1860[8] hatte das Verbot der Koalition und die Bestrafung des Vertragsbruchs auch auf den Bergbau ausgedehnt, diesen Rechtszustand hielt das Allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865[9] einstweilen aufrecht.

Otto von Bismarcks beharrliches Eintreten für die Koalitionsfreiheit lässt sich bis 1863, das Jahr seines Amtsantritts als preußischer Ministerpräsident, zurückverfolgen.[10] Die Anregung dazu hatte er durch eine Eingabe des Berliner Stadtrats a. D. Theodor Riedel, eines bürgerlichen Freundes des Sozialistenführers Ferdinand Lassalle, erhalten,[11] der seinerseits mit diesem kooperierte. Für die Aufhebung der Koalitionsverbote sah allerdings der dafür zuständige Handelsminister Graf Itzenplitz, unterstützt von seiner liberal ausgerichteten Gewerbeabteilung unter Rudolf Delbrück, keinen Anlass, ein „Vorrecht der Arbeiter“ ohne stärkere Rechte der Arbeitgeber dürfte es nicht geben.[12] Die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund von 1869, die die Aufhebung der Koalitionsverbote brachte, war dann, wie dargestellt, im Bundeskanzleramt entworfen worden, zu dessen Präsident Bismarck Delbrück berufen hatte. Im Reichstag hatten die Liberalen unter Hermann Schulze-Delitzsch[13] die Aufhebung aller Koalitionsverbote beantragt. Der grundlegende § 152 bestimmte in seinem ersten Absatz: „Alle Verbote und Strafbestimmungen gegen Gewerbetreibende, gewerbliche Gehilfen, Gesellen oder Fabrikarbeiter wegen Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittelst Einstellung der Arbeit oder Entlassung

6 Vgl. hierzu die Darstellung von Helmut Coing: Europäisches Privatrecht, Bd. 2: 19. Jahrhundert, München 1989, hier S. 84, S. 137 und S. 186, und die zeitgenössische, erläuterte Textsammlung des Gewerbereferenten Ernst von Aster: Die allgemeine Gewerbe-Ordnung vom 17. Januar 1845, Berlin 1865.

7 So der Stadtrat a. D. Theodor Riedel in einer Denkschrift für den preußischen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck vom 12.5.1863 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 13).

8 PrGS 1860, S. 201.

9 PrGS 1865, S. 705 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 6, Anhang C, Nr. 3).

10 Vgl. die Schreiben Bismarcks an den preußischen Handelsminister Heinrich Graf von Itzenplitz vom 16.12.1863 und 26.1.1865 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 16 und Nr. 37).

11 Vgl. die Denkschrift Theodor Riedels vom 12.5.1863 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 13).

12 Vgl. das Schreiben Graf Itzenplitz’ an Bismarck vom 9.2.1864 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 4, Nr. 18).

13 Zu Schulze-Delitzsch vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 145 f.

der Arbeiter, werden aufgehoben."[14] Es war nun die Teilnahme an Arbeiterkoalitionen gestattet, aber der Rücktritt war unbeschränkt möglich. So enthielt der Absatz 2 Grenzziehungen zugunsten individueller Rechte und § 153 Androhungen von Gefängnisstrafen gegenüber allen Maßnahmen direkten oder indirekten Zwangs. Diese konnten sich vor allem gegen Streikbrecher richten und als diskriminierend empfunden werden, da sie die Koalitionsfreiheit einschränkten bzw. begrenzten.

§ 152 gilt als Begründung der sog. Koalitionsfreiheit, die durch § 153 eingeschränkt bzw. begrenzt wurde. Diese gesetzliche Innovation blieb unverändert bis zum Ende des Deutschen Kaiserreichs. Sie traf zeitlich nahezu zusammen mit der Gründung gewerkschaftlicher Organisationen, die in dessen Verlauf anwuchsen und zu wesentlichen Faktoren auch der innerpolitischen Auseinandersetzungen wurden.

Regierungsseitig hoffte man, dass mit der Aufhebung der Koalitionsverbote Arbeitseinstellungen bzw. Streiks, die inzwischen zugenommen hatten, abnehmen und der Weg gütlicher Verständigung über Arbeitslöhne und Arbeitsbedingungen zwischen Arbeitern und Arbeitgebern öfter beschritten werde.

Diese Hoffnung trog. 1869 entstand eine elementare Streikwelle, die bis 1873 zunahm[15] und deren Ausmaß und Intensität deutliche Hinweise auf das mit der Industrialisierung einhergehende soziale Konfliktpotential gab und somit viele Zeitgenossen tief beunruhigte. Die Fallsammlungen gehen davon aus, dass es 1869 152 Arbeitskämpfe und 1873 283 Arbeitskämpfe gab.[16] Von besonderer Bedeutung waren die Arbeitskämpfe im Bergbau – 1869 im niederschlesischen Waldenburg[17] und dann im oberschlesischen Industriegebiet[18]. Zunehmend wurden in der politischen Öffentlichkeit die sozialistischen und linksliberalen Politiker, wie Max Hirsch, isoliert, die sich für den Ausbau der kollektiven Rechte der gewerblichen Arbeiter einsetzten und den Aufbau von Arbeiterorganisationen bzw. Berufsvereinen initiiert hatten.[19] Die Niederlagen der Streikenden trug dazu bei, dass linksliberale Politiker nach englischem Vorbild über andere Betätigungsmöglichkeiten für Arbeiterorganisationen zur Austragung von Lohnkonflikten nachsannen.

Die Jahre 1868/69 sind auch die Jahre der aus parteipolitischen Initiativen hervorgegangenen Gewerkschaftsgründungen, deren Rechtsstatus auch ein Problem des

14 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 4, Nr. 14.

15 Vgl. dazu den Anhang Streikstatistik, in: Tenfelde/Volkmann (Hrsg.): Streik, 1981, S. 287-313.

16 Vgl. ebenda, S. 294.

17 Vgl. zu den Arbeitskämpfen im Waldenburger Kreis: Quellensammlung, Abt. I, Bd. 4, Nr. 17 ff.

18 Vgl. zu den Arbeitskämpfen im oberschlesischen Industriegebiet: Quellensammlung, Abt. I, Bd. 4, Nr. 40 ff.

19 Zu den aus parteipolitischen Initiativen hervorgegangenen Gewerkschaftsgründungen vgl. den Aufruf des Präsidenten des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins Johann Baptist von Schweitzer und dessen Vizepräsidenten Friedrich Wilhelm Fritzsche an die Arbeiter Deutschlands vom 27.8.1868 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 4, Nr. 1), die Berichte über Arbeiterversammlungen in Berlin in der „Volks-Zeitung" vom 30.9.1868 (ebenda, Nr. 2) und in Leipzig im „Demokratischen Wochenblatt" vom 31.10.1868 (ebenda, Nr. 3), vgl. auch Christiane Eisenberg: Deutsche und englische Gewerkschaften. Entstehung und Entwicklung bis 1878 im Vergleich, Göttingen 1986, S. 176-191.

Arbeitsrechts war. Das waren als Arbeiter- und Handwerksgesellen-Organisationen der lassalleanische Allgemeine deutsche Arbeiterschaftsverband, der liberale Verband der deutschen Gewerkvereine und die sozialdemokratischen Gewerksgenossenschaften.[20]

Die großen Themen des kollektiven Arbeitsrechts bestimmten fortan die öffentliche Diskussion, die mehr in Gesetzentwürfen, kaum aber in verabschiedeten Gesetzen Niederschlag fand: Sollte und konnte das Koalitionsrecht mit den Mitteln des Vereinsrechts gestaltet werden? Konnten die Selbsthilfeorganisationen der Arbeiter als sog. Idealvereine[21] gefasst werden, denen die Rechtsfähigkeit zugebilligt werden sollte, die aber von (zivilrechtlicher) Haftung – u. a. für die Streikfolgen – weitgehend frei waren? Hierfür engagierte sich vor allem der liberale Abgeordnete Hermann Schulze-Delitzsch. Wie sollten die in § 153 Gewerbeordnung festgelegten strafrechtlichen Sanktionen in der Praxis gehandhabt werden, sollten sie verschärft werden? Eine besondere Rolle nahm dabei die Debatte um den sog. Kontraktbruch ein, damit gemeint war die fristlose, spontan beginnende Arbeitsniederlegung, die die in § 110 der Gewerbeordnung vorgesehene 14-tägige Kündigungsfrist nicht beachtete.

Relativ früh gibt es auch – vielfach im Anklang an ausländische Vorbilder – Vorschläge zur Schaffung eines Schlichtungs- und Tarifvertragsrechts sowie Ansätze zu einer besonderen Arbeitsgerichtsbarkeit unter dem weiteren Begriff der Gewerbegerichtsbarkeit, die eine besondere Gerichtsbarkeit mit ausgeprägter Eigengesetzlichkeit werden sollte und deren Verhältnis zur ordentlichen Gerichtsbarkeit Diskussionspunkt war. Diese blieben aber weitgehend auf der theoretischen Ebene, waren Gegenstand wissenschaftlicher Abhandlungen und Vorträge. Immerhin waren in § 108 der Gewerbeordnung bereits „Schiedsgerichte“ vorgesehen. Realisiert wurden nur kleine Rechtsfortschritte wie der Pfändungsschutz für Arbeitseinkommen durch das Gesetz, betreffend die Beschlagnahme des Arbeits- oder Dienstlohnes, vom 21. Juni 1869 („Lohnbeschlagnahmegesetz“).[22]

Die Koalitionsfreiheit war noch nicht ein Jahr geltendes Recht, als der preußische König Wilhelm I. angesichts der zunehmenden „Benutzung der Koalitionsfreiheit“ die Frage stellte, „in welcher Beziehung ein Bedürfnis hervorgetreten ist, jene Koalitionsbefugnis im Wege der Gesetzgebung zu ordnen“.[23] Die zuständigen Ressortminister sprachen sich allerdings dagegen aus, „die einmal nach langen Kämpfen gewährte Freiheit nachträglich wieder zu beschränken“. Die Staatsregierung habe,

20 Vgl. Klaus Tenfelde: Die Entstehung der deutschen Gewerkschaftsbewegung. Vom Vormärz bis zum Ende des Sozialistengesetzes, in: ders./Ulrich Borsdorf (Hrsg.): Geschichte der deutschen Gewerkschaften von den Anfängen bis 1945, Köln 1987, S. 15-165, hier S. 114-122; ferner Ulrich Engelhardt: „Nur vereinigt sind wir stark“. Die Anfänge der deutschen Gewerkschaftsbewegung 1862/63 bis 1869/70, 2 Bde., Stuttgart 1977.

21 Zeitgenössischer Begriff für die heute als „nichtwirtschaftlich“ bezeichneten Vereine mit idealen Zwecken (vgl. § 21 BGB).

22 BGBl. 1869, S. 242.

23 So in seinem Handschreiben an den preußischen Handelsminister Graf Itzenplitz und den preußischen Innenminister Friedrich Graf zu Eulenburg vom 20.4.1870 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 4, Nr. 36).

so führten sie aus, „dringenden Anlass, das Odium, welches ein solcher Versuch auf sie werfen würde, von sich fernzuhalten, solange nicht die unabweisbare Notwendigkeit einer derartigen Einmischung durch die Erfahrung erwiesen“ sei.[24] Die Koalitionsfreiheit und die Streikfreiheit standen also in der Bismarckzeit im Regierungslager seit 1869 grundsätzlich nicht zur Debatte. Wohl aber wurde eifrig erörtert, wie weit diese Freiheiten gingen, wie also „den Missbräuchen der Koalitionsfreiheit entgegenzuwirken sei“.[25]

Deutlich waren in der Gewerbeordnung aber zugleich die Grenzen der Koalitionsfreiheit markiert worden. Nicht nur, dass § 152 Absatz 2 allen Teilnehmern jederzeit ermöglichte, von den betreffenden Vereinigungen und Verabredungen wieder zurückzutreten. Koalitionsabsprachen konnten auch nicht durch Klage geltend gemacht werden, die Koalitionen blieben rechtlich unverbindlich. Damit war den Koalitionen, wie es schon in den Motiven des Regierungsentwurfs der Gewerbeordnung von 1869 ausdrücklich hieß, „der staatliche Schutz vorenthalten“.[26] Wichtiger noch war, dass der § 153 den Koalitionszwang unter Strafe stellte. Die Anwendung von körperlichem Zwang, Drohungen, Ehrverletzungen und Verrufserklärungen, um Arbeiter oder Arbeitgeber – die Bestimmungen der §§ 152 und 153 galten vom Gesetz her für beide Seiten, von den Gerichten wurden sie aber einseitig angewendet – zur Teilnahme an Koalitionen zu bewegen bzw. sie am Verlassen derselben zu hindern, wurde zum Straftatbestand erklärt. Versagte die Gewerbeordnung den Koalitionen im § 152 das Band der rechtlichen Verpflichtung, so ließ der § 153 kaum mehr als die freundliche Zurede, um andere zum Beitreten und Mittun zu bewegen. Auch aufgrund dieser Einschränkungen dominiert zeitgenössisch wie in der Forschungsliteratur die Einschätzung, es sei 1869 zwar die Koalitionsfreiheit gewährt worden, von einem positiven Koalitionsrecht habe indes nicht eigentlich die Rede sein können. Arbeiterkoalitionen waren zugelassen, galten aber nicht als schutzwürdig.[27]

Insgesamt war der rechtliche Ordnungsrahmen für kollektive Auseinandersetzungen nicht so ausgestaltet, dass er zur Realität der Arbeitskonflikte passte: Die Arbeiter hätten – pointiert gesagt – eine Veränderung der Arbeits- und Lohnbedingungen nicht als Recht fordern, sondern sich nur als Bittsteller betätigen dürfen. Sie hätten jedenfalls nur nach einer gemeinsamen fristgerechten Kündigung, die abzusprechen verboten war, streiken dürfen und hätten dann „den Streik beenden müssen, um sodann, wiederum höflich bittend, den Arbeitgeber um Lohnerhöhung anzugehen“.[28]

24 Immediatbericht des preußischen Handelsministers Graf Itzenplitz und des Innenministers Graf Eulenburg an König Wilhelm I. vom 17.6.1870 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 4, Nr. 36).

25 Diese Frage stellte auch ein Promemoria für die bekannte preußisch-österreichische Konferenz zur sozialen Frage vom 15.12.1872 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 120).

26 Motive vom 7.4.1868 (Sten.Ber.RT des Norddt. Bundes, 1. LP, Session 1869, Drucksache Nr. 43, S. 126).

27 Vgl. Klaus Saul: Gewerkschaften zwischen Repression und Integration. Staat und Arbeitskampf im Kaiserreich 1884-1914, in: Wolfgang J. Mommsen/Hans-Gerhard Husung (Hrsg.): Auf dem Weg zur Massengewerkschaft. Die Entstehung der Gewerkschaften in Deutschland und Großbritannien 1880-1914, Stuttgart 1984, S. 433-453, hier S. 447.

28 Rainer Schröder: Die strafrechtliche Bewältigung der Streiks durch Obergerichtliche Rechtssprechung zwischen 1870 und 1914, in: Archiv für Sozialgeschichte 31 (1991),

Da der Arbeitsvertrag weder schriftlich abgefasst noch gar frei zwischen Arbeitgebern und Arbeitern ausgehandelt wurde, die Bedingungen, unter denen das Arbeitsverhältnis zustande kam, vielmehr einseitig aus Sicht des Arbeitgebers fixiert und diktiert wurden, waren die Arbeits- und Fabrikordnungen dort, wo sie erlassen worden waren, von zentraler Bedeutung für die Regelung der Arbeitsverhältnisse. Wie es 1886 in der Arbeitsordnung eines Kohlenbergwerks hieß, besaß die Arbeitsordnung „die Kraft wesentlicher Bestandteile eines Arbeitsvertrages".[29] Indes konnte die Höhe des Arbeitslohns als zentraler Konfliktpunkt der Arbeitsbeziehungen schwerlich Gegenstand einer solchen – auf langfristige Geltungsdauer angelegten – Ordnung sein. Gesetzliche Vorgaben zum Inhalt bestanden bis 1891 so gut wie keine. Die Arbeitsordnungen waren Instrumente der Disziplinierung und Ausdruck betrieblicher Herrschaftsverhältnisse, sie suchten das Verhalten der Arbeiter sowohl den Erfordernissen der betrieblichen Abläufe wie den Maßgaben des Arbeitsschutzes anzupassen.[30] Sie enthielten meist einen betriebsinternen Straf- und Sanktionskatalog für den Fall von Regelverstößen. Ein wesentlicher Punkt nicht weniger Arbeitsordnungen lag in dem Bestreben der Arbeitgeber, die 14-tägige Kündigungsfrist nach § 122 Gewerbeordnung zu unterlaufen. Da diese nur galt, sofern nichts anderes verabredet worden war, war sie mit der geläufigen Bestimmung, dass eine Kündigungsfrist nicht bestand, vielfach außer Kraft gesetzt.[31]

Das Arbeitsrecht der gewerblichen Arbeiter war ein Recht „im Werden". Die Gesetzgebung dazu beschränkte sich in der Bismarckzeit insgesamt auf einige wenige Paragrafen der Gewerbeordnung. Um die Bestimmungen der Gewerbeordnung als den Kern des Arbeitsrechts lagerten sich indes weitere Rechtsmaterien, die als arbeitsrechtliches „Randrecht" von Bedeutung waren, nicht zuletzt durch die höchstrichterliche Rechtsprechung bekamen diese für das Arbeitsleben Gewicht.

Wichtig war hier insbesondere das Vereinsrecht, das private wie das „öffentlich-rechtliche". Da die Koalitionsfreiheit vor allem auch eine Frage der Vereinigungsfreiheit war, das öffentliche Recht der Vereinigungen aber durch die bis 1908 Länderrecht verbleibenden Vereins- und Versammlungsgesetze geregelt wurde, hing die tatsächliche Tragweite des reichsrechtlich gewährten Koalitionsrechts nicht zuletzt von den vereinsrechtlichen Landesgesetzen ab. Die Vereinsgesetze entstammten

S. 85-102, hier S. 93; vgl. zur Kritik auch: Karl Erich Born: Wirtschafts- und Sozialgeschichte des Deutschen Kaiserreichs (1867/71-1914), Stuttgart 1985, S. 90 f.

29 Arbeitsordnung für das Steinkohlen-Bergwerk König Ludwig vom 14.8.1886 (Quellensammlung, Abt. II, Bd. 4, Nr. 53, § 17). In § 80 Abs. 2 des Allgemeinen Berggesetzes vom 24.6.1865 waren Arbeitsordnungen explizit genannt (PrGS 1865, S. 705; Quellensammlung, Abt. I, Bd. 6, Anhang C, Nr. 3).

30 Vgl. Bernd Flohr: Arbeiter nach Maß. Die Disziplinierung der Fabrikarbeiterschaft während der Industrialisierung Deutschlands im Spiegel von Arbeitsordnungen, Frankfurt a. M./New York 1981; Lothar Machtan: Zum Innenleben deutscher Fabriken im 19. Jahrhundert. Die formelle und die informelle Verfassung von Industriebetrieben, anhand von Beispielen aus dem Bereich der Textil- und Maschinenbauproduktion (1869-1891), in: Archiv für Sozialgeschichte 21 (1981), S. 179-236; Ritter/Tenfelde: Arbeiter im Kaiserreich, 1992, S. 397-406.

31 Vgl. die Eingabe des Zentralrats der Deutschen Gewerkvereine an den Reichstag vom Dezember 1882 (Quellensammlung, Abt. II, Bd. 4, Nr. 9).

vielfach noch der Reaktionszeit, waren geprägt vom nach- und gegenrevolutionären politischen Klima der fünfziger Jahre und enthielten eine Reihe restriktiver Bestimmungen, welche die Handlungsmöglichkeiten der Koalitionen empfindlich einengten.[32] Hinzu trat das Ausnahmerecht des Sozialistengesetzes, des Gesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie vom 21. Oktober 1878,[33] welches Bismarck 1878 im Reichstag durchgesetzt hatte, um die Sozialdemokratie zu unterdrücken (und, um bei dieser Gelegenheit zugleich die Liberalen zu schwächen). Schließlich setzte das Strafrecht dem Streikverhalten Schranken, vor allem dadurch, dass die Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte Streik als Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begriffen und Straftatbestände wie Hausfriedensbruch (§§ 124–125), Aufhetzung zum Klassenkampf (§ 130), Beleidigung (§ 185) oder Nötigung (§ 240) gegen die Streikenden in Stellung brachten. Der § 153 der Gewerbeordnung spielte gegenüber den herangezogenen Tatbeständen des Reichsstrafgesetzbuchs[34] zumal in der Reichsgründungszeit wohl eher eine nachgeordnete Rolle.[35]

Ein Tarifvertragsrecht im heutigen Sinn existierte im behandelten Zeitraum, auch wenn es in einigen wenigen Branchen bereits zum Abschluss von lokalen Tarifverträgen gekommen war,[36] nicht einmal in Ansätzen; dasselbe galt für das Mitbestimmungsrecht, über dessen Frühformen zumindest eine erste vorsichtige Debatte in Gang kam.

Für die Einordnung des Entwicklungsstands, den das individuelle wie auch kollektive Arbeitsrecht der gewerblichen Arbeiter erreicht hatte, darf allerdings nicht ganz außer Acht bleiben, dass es außerhalb dieser Ebene große Beschäftigtengruppen gab, um deren Rechtsstatus es noch weitaus schlechter bestellt war. Dies betraf neben den Landarbeitern vor allem das städtische und ländliche Gesinde. Das Verhältnis der Abhängigkeit, in dem das Gesinde zum Dienstherrn stand, ging weit über das hinaus, was im gewerblichen Arbeiterrecht angetroffen wurde. Rechtsgrundlage waren die landesrechtlichen Gesindeordnungen.[37] Die Arbeitsleistung des Gesindes

32 In Preußen galt in dieser Hinsicht die Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechtes vom 11.3.1850 (PrGS 1850, S. 277).

33 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 186.

34 Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15.5.1871 (RGBl. 1871, S. 127).

35 Der § 153 war eine subsidiäre Strafnorm und griff nur dann Platz, wenn das allgemeine Strafgesetz nicht verletzt war oder eine niedrigere Strafe vorsah als § 153 androhte.

36 Neben dem 1886 und 1889 erneuerten reichsweiten Tarifvertrag der Buchdrucker von 1873 (vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 4, Nr. 129) sind für die Zeit bis 1890 über 40 örtliche Tarife bekannt; vgl. Peter Ullmann: Tarifverträge und Tarifpolitik in Deutschland bis 1914. Entstehung und Entwicklung, interessenpolitische Bedingungen und Bedeutung des Tarifvertragswesens für die sozialistischen Gewerkschaften, Frankfurt a. M./Bern/Las Vegas 1977, S. 77-81.

37 Vgl. Jens Flemming: Obrigkeitsstaat, Koalitionsrecht und Landarbeiterschaft. Zur Entwicklung des ländlichen Arbeitsrechts in Preußen zwischen Vormärz und Reichsgründung, in: Hans-Jürgen Puhle/Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.): Preußen im Rückblick, Göttingen 1980, S. 246-272, hier S. 256 f.; Thomas Vormbaum: Politik und Gesinderecht im 19. Jahrhundert (vornehmlich in Preußen 1810-1918), Berlin 1980.