

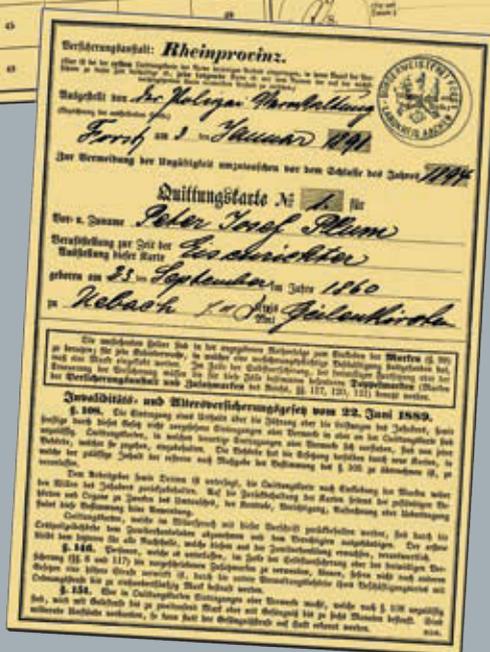
Wolfgang Ayaß,
Wilfried Rudloff und Florian Tennstedt

Sozialstaat im Werden

Band 2

Schlaglichter auf Grundfragen

Franz Steiner Verlag





Sozialstaat im Werden

Band 2

Schlaglichter auf Grundfragen

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.

Umschlagabbildung:
Quittungskarte der Invaliditäts- und Altersversicherung von 1891
(Privatbesitz Wolfgang Ayaß)

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 04/2022: CC-BY-NC-ND

Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-515-13007-3 (Print)

ISBN 978-3-515-13008-0 (E-Book)

DOI: <https://doi.org/10.25162/9783515130080>



INHALT

Vorwort	7
FLORIAN TENNSTEDT	
Ministerialbürokratie in Preußen und im Reich – ihr Anteil bei der Grundlegung der sozialpolitischen Gesetzgebung von 1869-1911	11
WOLFGANG AYASS	
Sozialdemokraten, Linksliberale und das Zentrum. Sozialpolitische Positionen von Bismarcks parlamentarischen Gegnern	56
WOLFGANG AYASS	
Der „Kreis der Versicherten“	106
WOLFGANG AYASS	
Finanzierung und Leistungen der Arbeiterversicherung	133
WOLFGANG AYASS	
Sozialstaat und Rechtsprechung. Die Entstehung der Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit	158
WILFRIED RUDLOFF	
Die Entstehung des Sozialstaats und der Aufstieg der Experten: Foren, Formen und Funktionen	186
WILFRIED RUDLOFF	
Betriebe als Orte der Sozialpolitik	249
WILFRIED RUDLOFF	
Vorreiter und Nachahmer? Deutschland in der internationalen Sozialpolitik	311
Abkürzungsverzeichnis	369
Personenregister	371

VORWORT

Der erste Band von „Sozialstaat im Werden“ gibt einen Überblick über die Sozialstaatsentwicklung anhand der im Rahmen der „Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik“ in 34 Bänden edierten Quellen, die die Jahre 1867 bis 1914 umfassen. In gewisser Weise ist er ein erster Wegweiser durch diese Edition, die inzwischen auch digital zugänglich ist. Der Gehalt der etwa 5.600 Quellen ist damit aber keineswegs bereits ausgeschöpft, hier harren noch zahlreiche Forschungsaufgaben. Die Quellensammlung bietet künftig eine breite Grundlage für das Aufgreifen vielfältiger Fragestellungen zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik im Kaiserreich. Was dabei noch zu erschließen ist, soll der vorliegende zweite Band anhand ausgewählter Themen exemplarisch zeigen.

Diese Quellensammlung wurde innerhalb der Mainzer Akademie der Wissenschaften und der Literatur mit ihrem Gegenstandsbereich Sozialpolitik gerade deshalb geplant, weil sich dauerhafte alte wie neue Strukturen und Funktionsweisen der Innenpolitik des neuen Reiches daran exemplarisch aufzeigen lassen. Diese gingen und gehen in der Sache über das unmittelbare Problemfeld Sozialpolitik hinaus. Die Sozialpolitik bedeutete etwas absolut Neues im deutschen politischen Raum, wie schon im Vorwort der Herausgeber zum Einführungsband der Quellensammlung von 1966 betont wurde.

Die nun abgeschlossene Quellensammlung hat damit ein Politikfeld von fundamentaler Bedeutung für die Entwicklung moderner Gesellschaften in seiner formativen Phase in einer Ausführlichkeit durchleuchtet, für die es in der internationalen Forschung zur Sozialstaatsentwicklung kein Pendant gibt. Sowohl sachthematische wie chronologische Gliederung der Quellenbände können jedoch auf Fragestellungen, die mehrere oder alle Bereiche des „Sozialstaats im Werden“ betreffen, also gewissermaßen „quer“ zu den Bänden liegen und deren Befunde sehr verstreut über die verschiedenen Bände zu finden sind, nur unzureichend Antwort geben.

Querverbindungen zu aktuellen Themenstellungen der historischen Forschung werden gezogen und sollen verdeutlichen, dass die Quellensammlung vielfältige Anknüpfungspunkte auch für Fragestellungen übergreifenden und allgemeinen Charakters bietet. Der Sozialstaat selbst, so die Ausgangsüberlegung, weist mannigfache Verknüpfungspunkte und Verbindungslinien zu gesellschaftlichen Grundphänomenen und Daseinsbereichen auf, die auf ihn einwirken und ihrerseits von ihm beeinflusst werden, die aber jeweils auch über ihn hinausweisen – von den sozialen Elementarsachverhalten Armut, Gesundheit und Arbeit bis zu den Geschlechterbeziehungen, von der Verrechtlichung und Verwissenschaftlichung des Sozialen bis zur

Rationalisierung der Lebensführung, von der Rolle von Kirche und Konfessionen im gesellschaftlichen Leben bis zur Formierung der organisierten Interessen auf den politischen Massenmärkten, von den Wandlungen der Staatstätigkeit und der Entstehung des Interventionsstaates bis zur Weiterentwicklung von Verfassung, Parteien und Regierungshandeln, von der Geschichte der sozialen Ideen bis zur Gestaltung der industriellen Beziehungen in Unternehmen und Betrieben.

Nun zu den Beiträgen im Einzelnen:

Florian Tennstedt untersucht die Rolle der Ministerialbürokratie bei der sozialpolitischen Gesetzgebung bis zur Reichsversicherungsordnung von 1911 und damit gleichzeitig die Frühphase eines ausdifferenzierten Ressorts. Die grundlegende Bedeutung der „zweiten Reihe“ in den Ministerien beim Werden des Sozialstaats erschließt sich erst bei der genauen aktengestützten Analyse der Genese der einzelnen Gesetzesvorhaben. Die Quellensammlung bietet gerade hierzu immens viel Material, jedes der Gesetze hatte eine lange innerministerielle Vorlaufzeit, die durch den Bundesrat politische Außenwirkung entfaltete, aber schon im Vorfeld gab es mannigfache Arbeitsbeziehungen und Abstimmungen zu (und mit den) traditionellen Innenressorts der Einzelstaaten, insbesondere Preußens, Sachsens und Bayerns.

Freilich mussten alle Gesetzesvorhaben auch die parlamentarische Bühne des Reichstags passieren. Wolfgang Ayaß untersucht vergleichend die sozialpolitischen Positionen der Sozialdemokraten, der Linksliberalen und des katholischen Zentrums, Bismarcks Gegnern, deren arbeiterpolitische Schwerpunkte – bei höchst unterschiedlicher Kooperationsbereitschaft mit Bismarck – jeweils anders gelagert waren. Für die drei Arbeiterversicherungsgesetze werden in zwei weiteren Aufsätzen – wieder vergleichend – der je nach Gesetz anders gefasste und sehr uneinheitliche „Kreis der Versicherten“ und Finanzierungsmodelle bzw. Leistungsprofile behandelt, auch die in den jeweiligen Gesetzgebungsprozessen innerministeriell und öffentlich diskutierten Alternativen.

Wolfgang Ayaß skizziert die Entstehung der Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit. Die neuartige zweistufige Sozialrechtsprechung mit den Instanzen Schiedsgerichte und Reichsversicherungsamt galt zunächst nur für die Unfallversicherung, dann ab 1891 auch für die Invaliditäts- und Altersversicherung, jedoch bis zur Reichsversicherungsordnung von 1911 noch nicht für die gesetzliche Krankenversicherung. Heutige Grundsätze des Sozialgerichtsverfahrens galten in erstaunlicher Kontinuität von Beginn an. Das gebührenfreie Verfahren war formfrei, mündlich, unmittelbar und öffentlich. Von Anfang an finden wir das Prinzip der freien Beweiswürdigung, auch den Untersuchungs- und den Antragsgrundsatz. Mit dem Reichsversicherungsamt als Aufsichtsbehörde und letzter Instanz der Sozialrechtsprechung entstand eine in der Folge bedeutende Reichsbehörde des entstehenden Sozialstaats. Sein erster Präsident Tonio Bödiker war bis hinein in die Reihen der Sozialdemokratie anerkannt.

Die Entstehung der besonderen Arbeitsgerichtsbarkeit ging allerdings einen völlig anderen Weg. Organisationsaufbau und Verfahrensgrundsätze unterschieden sich deutlich von den Sozialgerichten und waren auf prompte Erledigung und gerichtliche Vergleiche ausgelegt. Das Gewerbegerichtsgesetz von 1890 markierte – trotz

Vorläufer – den eigentlichen Beginn der Arbeitsgerichtsbarkeit in Deutschland. Vom Aufbau einer umfassenden eigenständigen Arbeitsgerichtsbarkeit war man jedoch noch weit entfernt, ein Gebäude des Arbeitsrechts entstand zunächst nicht. Ein flächendeckender Ausbau der Gerichte kam im Kaiserreich nicht zustande.

Die einzelnen Arbeitsstellen, die Werkstätten, Fabriken und sonstigen Betriebe waren die Orte, in denen sich letztlich alle gesetzlichen Regelungen zur Arbeiterfrage niederschlugen, seien es die Bereiche des Arbeiterschutzes oder des Arbeitsrechts, aber auch der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung. Wilfried Rudloff untersucht, wie sich der „Sozialstaat im Werden“ konkret auf die Arbeitsverhältnisse auswirkte. Der Betrieb bildete eine untere Integrationsebene von Arbeitsrecht und Sozialrecht, auf der die Fäden der Sozialpolitik zusammenliefen und sich vielfältig verschränkten. In der Frage, wie weit der Staat intervenierend, regulierend und kontrollierend in die Betriebe hineinregierte, unterschieden sich die drei relevanten Sozialstaatsachsen Arbeitsrecht, Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung auf grundlegende Weise. Im Ganzen entsteht so ein breit gefächertes Bild der mannigfachen Konflikte, die sich aus dem Aufeinandertreffen der gegensätzlichen sozialpolitischen Interessen an den betrieblichen Arbeitsplätzen ergaben.

Zu den Themenstellungen, die in der jüngeren historischen Forschung zur Geschichte moderner Gesellschaften im Zeitalter des Interventionsstaats verstärkte Beachtung gefunden haben, zählt die Frage nach den veränderten Wissensgrundlagen der Politik und nach dem Verhältnis zwischen wissenschaftlichem (und nicht-wissenschaftlichem) Expertentum und politischer Macht. Wilfried Rudloff untersucht den Aufstieg des Experten im entstehenden Sozialstaat in seinen verschiedenen Typen und unterschiedlichen Facetten. Neben den externen Sachverständigen aus Industrie und Wissenschaft trat seit den 1890er Jahren der aus der Mitte der Sozialstaatsinstitutionen selbst stammende Sozialverwaltungspraktiker als neue Sachverständigenfigur in den Vordergrund. Der Sozialstaat im Werden teilte das Schicksal moderner Sozialsysteme, aufgrund wachsender Regelungsdichte und Komplexität auch in seinen alltäglichen Vollzügen und Routinen immer mehr auf die Unterstützung von Spezialisten mit besonderem Expertenwissen angewiesen zu sein.

Der Band wird abgeschlossen mit einer Untersuchung Wilfried Rudloffs zur Rolle des Reichs als internationalem Vorreiter, aber auch als Nachahmer ausländischer Modelle. Deutlich wird bei der Untersuchung der transnationalen Austauschbeziehungen, dass Bismarcks Pionierrolle in der Sozialversicherung anderen europäischen Ländern zwar einen Anstoß zu eigenem Handeln gab, aber auch, dass dabei durchweg eigene Prioritäten gesetzt und meist abweichende Ordnungsmodelle geschaffen wurden. Die historische Sozialpolitik- und Sozialstaatsforschung hat der Einbettung der nationalen Politiken in internationale Kontexte und dem entstehenden Geflecht der transnationalen Wechselwirkungen in jüngerer Zeit verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet. Das geht weit über den eher statischen Ansatz einer rein vergleichenden Betrachtung der sozialpolitischen Systeme hinaus. Die einfache Formel von dem Bismarckschen Vorbild, das zahlreiche Nachahmer gefunden habe, verfehlt die mannigfachen Vorbehalte, die lange gegenüber dem deutschen Modell in Europa bestanden.

VORWORT

Die in diesem Band behandelten exemplarischen Themenbereiche ließen sich erweitern. Die große Bandbreite an edierten Quellen, die mit dem abgeschlossenen Quelleneditionsprojekt nun auch in digitalisierter Form vorliegen, bieten zur Behandlung von Querschnittsthemen reiche Anknüpfungspunkte. Die Quellensammlung enthält auch für Thematiken und Fragestellungen der Wissenschafts-, Parteien-, Verfassungs-, Kultur-, und Sozialgeschichtsforschung aufschlussreiches Material. Die im Online-Portal der Quellensammlung zur Verfügung gestellten Gesamtregister bieten einen leicht zugänglichen Einstieg für unterschiedliche Forschungsansätze, nicht zuletzt auch für die Regional- und Lokalforschung sowie für Recherchen zu einzelnen Personen.

Kassel, im März 2020

W.A.

Florian Tennstedt

DIE MINISTERIALBÜROKRATIE IN PREUSSEN UND IM REICH – IHR ANTEIL BEI DER GRUNDLEGUNG DER SOZIALPOLITISCHEN GESETZGEBUNG VON 1869-1911

I. Einleitung/Vorbemerkung

Die Sozialpolitik wurde durch eine Gesetzgebung strukturiert, deren Grundsätze und Entwicklungslinien Reichskanzler Otto Fürst von Bismarck über gut zwei Jahrzehnte bestimmte, er hat sie indes nicht allein geschaffen. Die konkrete Gesetzgebungsarbeit wurde in verschiedenen Ressorts der Ministerialbürokratie geleistet, insbesondere denen für Handel und Gewerbe sowie Justiz in Preußen,¹ seit 1867 auch durch das Bundes- bzw. dann Reichskanzleramt. Dieses wurde ab 1873 durch Ausgliederung einzelner Abteilungen nach und nach verkleinert und Ende 1879 durch das Reichsamt des Innern ersetzt. Diesem oblagen fortan die sozialpolitischen Gesetzesvorlagen, hier gestaltete in den achtziger Jahren die aus preußischen Ressorts rekrutierte Ministerialbürokratie neue Arbeiterversicherungsgesetze. Nach Bismarcks Sturz kam es noch einmal zu einer vorübergehenden Aufwertung des preußischen Handelsministeriums, in dem eine dafür gebildete Arbeitsgruppe die neuen Arbeiterschutzgesetze erarbeitete.

Die Sozialpolitik wurde also in zwei Ressorts gemacht: dem preußischen Handelsministerium und dem Reichskanzleramt bzw. dem Reichsamt des Innern. Aus heutiger Sicht ist es erstaunlich, in welchem Maß hier – weit über die Gründung des Reichs hinaus – die Reichsgesetzgebung noch von einem Einzelstaat konzipiert wurde. Dabei hat es allerdings mehrfache Gewichtsverlagerungen gegeben: vom preußischen Handelsministerium zum Reichsamt, wieder zurück nach Preußen und schließlich wieder zurück und endgültig zum Reich. Auch die Rolle der Ränge in der Ministerialbürokratie änderte sich, die Gewichte gingen von der ursprünglich vorherrschenden Rolle des Abteilungsdirektors nach unten zur Referentenebene – sie verschoben sich einmal personenbedingt, dann aber durch den inhaltlichen Wandel der Gesetzgebung: Die zunehmende technische Komplexität der sozialpolitischen Gesetzgebung braucht spezifische Fachkenntnisse (und auch parlamentarische „Kontakte“ zu den dortigen Experten bei notwendigen Kompromissen) – diese konzentrieren sich bei denen, die am längsten und intensivsten damit befasst sind.

1 Außer Preußen wären noch andere Einzelstaaten einzubeziehen, insbesondere Bayern und Sachsen. Das kann hier nicht erfolgen, entsprechende Materialien enthält aber die Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik.

Schließlich war die Entwicklung noch abhängig von den jeweiligen Interessen Bismarcks und seiner Nachfolger, die nur begrenzt stetig waren.²

Die leitenden Beamten der Ministerialbürokratie waren und sind bekannt, ihr Anteil an der Gesetzgebungsarbeit wurde aber bislang nur deutlich, wenn die einzelnen Gesetzentwürfe schließlich in den Reichstag gelangten und dort von den Referenten und Dezernenten als Regierungskommissare vertreten wurden.³ Allein durch archivalische Quellenstudien kann die Arbeitsleistung dieser Geheimräte ermittelt werden, im Folgenden werden sie exemplarisch „verortet“, ihr Anteil an einzelnen Gesetzgebungsprozessen skizziert, ihnen etwas über „die Schulter“ geschaut. Es wird versucht, in diesem speziellen Bereich Personalgeschichte mit Behördengeschichte zu verknüpfen, Arbeitskontexte und Milieus darzustellen. Damit soll angeregt werden, in den edierten Texten der Quellensammlung nachzulesen, wie „unter Bismarck“ und „nach Bismarck“ eine Sozialstaatsarchitektur geschaffen wurde, die weitgehend ohne größere Vorbilder war, aber beispielgebend und wegbereitend wurde. Die Entstehung der einzelnen Gesetze kann hier allerdings nur in kleinen Ausschnitten, die illustrative Funktionen haben, dargestellt werden.

II. Arbeiterfrage und Gewerbepolitik – das preußische Ministerium für Handel und Gewerbe

Die ersten sozialpolitischen Initiativen Bismarcks erfolgten durch diesen als preußischer Ministerpräsident, sie wurden durch Ratgeber angeregt, die – gemessen an den Maßstäben der Ministerialbürokratie – Außenseiter waren. Zu nennen sind hier der Stadtrat a. D. Theodor Riedel⁴ sowie vor allem Hermann Wagener⁵ und Karl Ludwig Zitelmann, die für das preußische Staatsministerium tätig waren, Zitelmann und

2 Vgl. dazu allgemein und vergleichend Lutz Raphael: *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 2000, S. 199-207.

3 Im Rahmen der Quellensammlung, die gleichzeitig eine zur inneren Politik des Deutschen Reichs ist, wurde ein besonderes Gewicht darauf gelegt, die jeweiligen Beamten „hinter“ den sozialpolitischen Entwürfen und Gesetzesinitiativen, also auch die „hinter“ Bismarck, zu ermitteln; parallel dazu auch die Verfasser von Abänderungsanträgen im Parlament. Dieses geschah in der Regel durch Ermittlung der Verfasser von Entwürfen anhand der individuellen Handschrift und der (in Preußen üblichen) Paraphe. Sofern das nicht möglich war – weil evtl. nur eine Abschrift von Schreiberhand vorlag –, geschah das durch Auswertung von Zuschreibungsvermerken und Auswertung der jeweiligen aufwendig geführten Journale, die von einigen preußischen Ministerien überliefert sind. Außerdem bieten Publikationen von privater Korrespondenz leitender Beamter Einblick in Arbeitsabläufe und „Stimmungen“ innerhalb der Ministerialbürokratie.

4 Vgl. zu diesem Florian Tennstedt/Heidi Winter: *Der „Meschore“ von Ferdinand Lassalle*, in: *IWK zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung* 30 (1994), S. 508 f.

5 Vgl. Henning Albrecht: *Die „Nebensonne“ in der Pflicht. Hermann Wagener als Mitarbeiter Bismarcks*, in: Lothar Gall/Ulrich Lappenküper (Hrsg.): *Bismarcks Mitarbeiter*, Paderborn/München/Wien/Zürich 2009, S. 17-41; das von Wagener angeregte und begleitete Projekt einer Produktivassoziation schlesischer Weber scheiterte kläglich, vgl. dazu Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik, Abt. I, Bd. 1, Nr. 19-31 und Nr. 157. Zu Wagener vgl. auch Dirk Hainbuch/Florian Tennstedt (Bearb.): *Sozialpolitik im deutschen Kaiserreich*, Kassel 2010 (= *Biographisches Lexikon zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1871 bis 1945*, Bd. 1), S. 167.

Wagener wirkten in diesem auch als Beamte. Diese Ratgeber lieferten Ideen, aber keine Gesetzentwürfe.⁶

Die gewerbliche Arbeiterfrage wurde als Subsystem der Gewerbepolitik gesehen. Die preußische Allgemeine Gewerbeordnung von 1845⁷ – ein Gesetz – galt der Gewerbefreiheit. Von diesem Prinzip aus regelte sie aber auch die Ordnung der Gewerbe durch besondere Bestimmungen, so enthielt sie einen Abschnitt („Titel“) über die Verhältnisse der Gewerbegehilfen, Gesellen, Fabrikarbeiter und Lehrlinge. Das wurde Anknüpfungspunkt für spätere Regelungen in ergänzenden Verordnungen und Gesetzen, etwa 1849 und 1854 zum Institut der gewerblichen Unterstützungskassen.⁸ Für diese Regelungen war die Handels- und Gewerbeabteilung des preußischen Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten zuständig, das 1848 gegründet worden war.⁹ An der Spitze dieses Ministeriums stand seit 1862 Heinrich Graf von Itzenplitz. In diesem Jahr waren dort in der Gewerbeabteilung neun höhere Beamte tätig. Sie vertraten sämtlich liberale Anschauungen.

Der bedeutendste von ihnen war der Abteilungsdirektor Rudolf Delbrück, der dem protestantischen Beamtenmilieu entstammte: Sein Vater war Pfarrer und Prinzenzieher, er selbst – 1817 geboren – hatte das Pädagogium in Halle (Saale) besucht, eine Gründung von August Hermann Francke. Delbrück hatte die Regierungslaufbahn eingeschlagen, bereits 1845 – damals noch in der Abteilung für Handel und Gewerbe im Finanzministerium tätig – hatte er an der Allgemeinen Gewerbeordnung mitgewirkt, von 1859 bis 1867 war er dann Abteilungsdirektor im Handelsministerium. Delbrücks Interesse galt weniger dem Gewerbeswesen als dem Handel, konkret „der preußischen Zoll- und Freihandelspolitik zur Schaffung einheitlicher Verkehrs- und Wirtschaftspolitik“.¹⁰ Er galt „als Verkörperung der liberalen Geheimratsbürokratie“¹¹ und beherrschte von seiner Position aus das preußische Handelsministerium.

Im Hinblick auf das von Rudolf Delbrück geprägte preußische Handelsministerium hat der 1868 aus dem ehemaligen hannoverschen Finanzministerium als wissenschaftlicher Hilfsarbeiter (Regierungsassessor) dorthin berufene Gustav Stüve berichtet, dass in einer preußischen Ministerialabteilung alles auf die Person des Direktors ankäme, auch die Vortragenden Räte, also die Referenten/Dezernenten, eigentlich nur dessen Hilfsarbeiter seien.¹² Der 69-jährige Minister Graf von Itzenplitz sei

6 Bismarck meinte später, wenn er von Wagener einen Gesetzentwurf anforderte, habe dieser ihm am nächsten Tag einen Zeitungsartikel gebracht, vgl. Wolfgang Saile: Hermann Wagener und sein Verhältnis zu Bismarck, Tübingen 1958, S. 99. Vgl. insgesamt dazu Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1.

7 Allgemeine Gewerbeordnung vom 17.1.1845 (PrGS 1845, S. 41).

8 Vgl. dazu Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Anhang C, Nr. 3.

9 Vgl. ergänzend zu den nachfolgenden Ausführungen: Hans-Heinrich Borchardt: 50 Jahre preußisches Ministerium für Handel und Gewerbe 1879-1929, Berlin 1929.

10 Vgl. zu Rudolf Delbrück: Rudolf Morsey: Rudolph Delbrück, in: Lothar Gall/Ulrich Lapenküper (Hrsg.): Bismarcks Mitarbeiter, Paderborn u. a. 2009, S. 69-89, hier S. 73; ausführlich: Karl Helfferich: Martin Friedrich Rudolf von Delbrück, in: Biographisches Jahrbuch und Deutscher Nekrolog, hg. von Anton Bettelheim, IX. Bd., Berlin 1906, S. 365-391.

11 Morsey, Rudolph Delbrück, 2009, S. 74.

12 Die moderne Übersetzung für Referent ist Sachbearbeiter; diese hatten die sog. Angabe, d. h. den in Stichworten gehaltenen Entwurf des Konzepts zu machen. Das Fremdwort

„ein älterer und reicher Grundbesitzer, der vom Bürokraten nicht viel hat und sich auch in das Detail der Geschäfte nicht viel einmisch, aber immer zu begütigenden Entscheidungen geneigt. Wöchentlich einmal, mittwochs, ist Sitzung, wo ihm die Sachen vorgetragen werden, die er hierzu gezeichnet hat. Die Sitzungen dauern aber gewöhnlich nicht über zwei Stunden. Im Übrigen muss man Bürostunden halten“.¹³

1867 – nach Gründung des Norddeutschen Bundes – war Rudolf Delbrück Präsident des Bundeskanzleramts geworden und 1871 – nach Gründung des Deutschen Reichs – des Reichskanzleramts, das unter ihm zu einer maßgeblichen Schaltstelle der inneren Politik wurde. Auch an der Verfassung des Norddeutschen Bundes hatte Delbrück mitgewirkt, er formulierte u. a. die Bestimmungen über Handel und Gewerbe sowie das gemeinsame Indigenat.¹⁴ Bei der Bundesgesetzgebung ist seine Mitwirkung am Freizügigkeitsgesetz und dem Gesetz über den Unterstützungswohnsitz nachweisbar,¹⁵ in dem das gemeinsame Indigenat bedeutsam wurde.

für „Angabe“ ist Dekret, weshalb deren Verfasser auch Dezernenten hießen. Die Begriffe werden hier gleichbedeutend gebraucht; später konnte der Dezernent auch über dem Referenten stehen. In der preußischen Ministerialinstanz waren – anders als im ehemaligen Königreich Hannover – Korreferenten (Mitarbeiter) zur Mitprüfung und kollegialischen Sicherung des Arbeitsergebnisses üblich, vgl. insgesamt: Heinrich Otto Meisner: Urkunden- und Aktenlehre der Neuzeit, 2. Aufl., Leipzig 1952. – Die Dienstränge der höheren Beamten (der „Räte“) der Ministerien wurden nach der preußischen Verordnung vom 7.2.1817 in 3 Klassen eingeteilt. In der I. Klasse waren die Chefs und Direktoren der einzelnen Abteilungen, das war im Handelsministerium ein Wirklicher Geheimer Oberregierungsrat und Ministerialdirektor; von den Ministerialräten sollten dann zwei Drittel der II. Klasse angehören, das waren Vortragende Räte als Geheime Oberregierungsräte; der III. Klasse sollte ein Drittel angehören, Vortragende Räte als Geheime Regierungsräte. Der Begriff „Vortragender Rat“ bezog sich auf das Recht wie die Pflicht zum „Vortrag“ bei den Behördenchefs (z. B. Ministern) und bei (Plenar-)Sitzungen der Behörden, die auf einen Beschluss gerichtet waren. Das jeweilige Prädikat „Geheim“ war eine Ehreenauszeichnung, die verdienten Beamten zum Dienstrang als persönlicher Rang – ohne vermögensrechtliche Vorteile – verliehen wurde; vgl. generell H(ermann) Lorenz (Hrsg.): Die Amts- und Rangverhältnisse der höheren, mittleren und unteren Reichs- und Preuß. Staatsbeamten, der Hofbeamten, der Offiziere, Geistlichen, Lehrer, Rechtsanwälte, Bürgermeister und sonstigen Kommunalbeamten in Preußen, Berlin 1907, speziell zur Stellung des Vortragenden Rates: Stefan Fisch, Wirtschaftliche Zentralstellen in Deutschland bis zur Gründung eines eigenständigen Reichswirtschaftsamts 1917, in: Werner Abelshäuser/Stefan Fisch/Dierk Hoffmann/Carl-Ludwig Holtfrerich/Albrecht Ritschl (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917-1990, Bd. 1, Berlin 2016, S. 27-95, hier S. 49 und S. 51.

- 13 Brief Gustav Stüves an seinen Onkel Johann Stüve vom 16.3.1868 (Gustav Stüve [Hrsg.]: Johann Carl Bertram Stüve nach Briefen und persönlichen Erinnerungen, Band 2: 1848-1872, Hannover 1900, S. 239-242); vgl. auch seinen Brief vom 22.3.1868 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 57 Anm. 7).
- 14 Vgl. Otto Becker: Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung, hg. von Alexander Scharff, Heidelberg 1958, S. 266. Das gemeinsame Indigenat war das Gebot, jeden Bundesangehörigen in jedem Bundesstaat wie einen Inländer zu behandeln, so dass z. B. der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaat zum Gewerbebetrieb wie der Einheimische zugelassen werden sollte oder den Unterstützungswohnsitz erwerben und verlieren konnte etc.
- 15 BGBI. 1870, S. 360 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 7, Nr. 78). Vgl. auch Quellensammlung, Abt. I, Bd. 7, S. XXII, und Nr. 2-8, Nr. 10, Nr. 13, Nr. 18 Anm. 1, und Nr. 22-23).

Die Bestimmungen über Handel und Gewerbe waren der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen, d. h. das Gewerberecht wurde letztlich Bundes- und später auch Reichssache („Reichsrecht bricht Landesrecht“). Die Bedeutung der Abteilung für Handel und Gewerbe des preußischen Handelsministeriums ging dadurch zurück. „Was auf diesem Gebiete Bedeutsames zu entscheiden war, gelangte bei Bismarck durch Delbrück zum Vortrag.“¹⁶ Die in die Reichsverfassung aufgenommenen Regelungen betrafen aber nicht die Verwaltung, so dass das preußische Handelsministerium auch nach Gründung des Norddeutschen Bundes bzw. des Deutschen Reiches auf dem Gewerbesektor tätig werden konnte – nicht nur durch die Förderung bestimmter lokaler Interessen, sondern auch durch die Unterstützung der Reichsverwaltung. Faktisch bestanden meist enge Kooperationsbezüge zwischen Reich und Preußen bei der Vorbereitung der für erforderlich gehaltenen reichsseitigen Gesetze und Verordnungen, die in der Sachkompetenz begründet waren und durch personelle Konstellationen verstärkt wurden. Mitunter war das preußische Staatsministerium eine institutionelle „Clearingstelle“. Seit 1879 gab es dann eine persönliche Verbindung (Personalunion) der Chefs des entsprechenden Reichsamtes und des preußischen Ministeriums für Handel und Gewerbe, seit Oktober 1880 gab es dann auch regelmäßige Verknüpfungen auf Referentenebene durch hauptamtliche Tätigkeit einerseits, nebenamtliche Tätigkeit andererseits, die Bismarck eingeführt hatte und die über dessen Amtszeit hinaus fortbestanden.

An den Vorarbeiten zu einer Revision der preußischen Gewerbeordnung war das preußische Handelsministerium unter Graf von Itzenplitz mit seiner Gewerbeabteilung unter Delbrück zwischen 1865 und 1866 noch beteiligt, danach ging diese Arbeit auf den Bund bzw. auf das Reich über. Der am 17. März 1868 vorgelegte Entwurf der Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund war die Arbeit des Finanzreferenten des Bundeskanzleramts, des Geheimen Regierungsrats Otto Michaelis, Nationalökonom und wichtigster Mitarbeiter Delbrücks. Die neu konzipierte Gewerbeordnung wurde – nach der Verabschiedung durch den Reichstag – am 21. Juni 1869 als Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund publiziert,¹⁷ bis in die achtziger Jahre auch das sozialpolitische Grundgesetz für Deutschland. In einzelnen Titeln regelte sie arbeiterpolitische Grundfragen wie Arbeiterschutz, Koalitionsrecht und gewerbliche Hilfskassen. Diese Gewerbeordnung von 1869 war keine geschlossene, systematische Kodifikation, sondern eher eine additive Sammlung nach den im Laufe der Zeit hervorgetretenen Regulierungsbedürfnissen. Und obwohl sie nur von Gesellen, Gehilfen und Lehrlingen spricht, nicht von den „Arbeitern“, wurde sie doch zum „Grundgesetz“ der Arbeiterpolitik. Die Arbeiterpolitik wurde auf dieser Grundlage zur Kassenpolitik, die durch Ausdifferenzierung in besonderen Gesetzen zur Arbeiterversicherungspolitik wurde. Daneben entstand durch Abänderungsgesetze dieser Gewerbeordnung und zahlreiche Ausführungsverordnungen der gewerbliche Arbeiterschutz.

16 Heinrich von Poschinger: Fürst Bismarck und der Bundesrat, Bd. 1, Stuttgart/Leipzig 1897, S. 281.

17 Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21.6.1869 (BGBl. 1869, S. 245; Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 40); ab 1.1.1873 galt sie einheitlich im ganzen Deutschen Reich mit Ausnahme von Elsass-Lothringen.

Das preußische Handelsministerium entfaltete auch noch nach der Reichsgründung Initiativen auf dem Gewerbesektor bzw. der gewerblichen Arbeiterfrage, wirkte, wie erwähnt, bei den Entwürfen zu entsprechenden Reichsgesetzen mit.¹⁸ Das war auch eine Folge des sozialpolitischen Engagements dort tätiger Ministerialbeamter. Delbrücks gleichaltriger Nachfolger Eduard Moser – von 1867 bis 1874 als Direktor der Gewerbeabteilung tätig – war zwar farblos, weniger selbstständig und kenntnisreich, aber auf Referentenebene wirkten jüngere Beamte, die in der sozialpolitischen Gesetzgebung ihren Beruf sahen; zu nennen sind hier Karl Rudolf Jacobi, Gustav Stüve und vor allem Theodor Lohmann.¹⁹

Die folgenreichste Personalveränderung erfolgte am 1. Oktober 1871 mit dem von der Regierung Minden als Hilfsarbeiter (Regierungsassessor) einberufenen vierzigjährigen Theodor Lohmann, der in der Staats- und Kirchenverwaltung des 1866 von Preußen annektierten Königreichs Hannover seine Karriere begonnen hatte.²⁰ Der Aufgabenbereich dieses eigensinnigen Lutheraners umfasste neben Patent-sachen und Gewerbepolizei „die unmittelbar mit der Arbeiterfrage zusammenhängenden Dinge“²¹, die zuvor der 38-jährige Gustav Stüve, von Hause aus ebenfalls ehemaliger Hannoveraner, bearbeitet hatte. Lohmann konnte nun relativ autonom sozialreformerische Zielsetzungen entwickeln und in Denkschriften und Gesetzesentwürfen, die aufzustellen er über eine besondere Begabung verfügte, niederlegen. Aus seinen dienstlichen Erfahrungen machte er gegenüber Freunden kein Geheimnis, so dass wir über manche internen Vorkommnisse informiert sind, die nicht zu den Akten kamen, aber in seiner Privatkorrespondenz „aufgehoben“ sind. Knapp einen Monat nach Antritt seiner Referentenstelle schrieb er über seine Arbeit im Handelsministerium: „Ich bin hier gleich so in die Arbeit gekommen, dass ich kaum noch eine Zeitung zu sehen bekomme, an Studieren gar kein Gedanke. Im Ganzen nicht uninteressante Geschäfte und Aussicht auf noch interessantere; aber ein großer Mangel, dass hier alles von der Hand in den Mund lebt, an ruhige Sammlung für Produktivarbeit kein Mensch denken kann und deshalb meist auch die wichtigsten Sachen, selbst legislatorische Arbeiten keineswegs mit der Gründlichkeit behandelt werden, wie die Wichtigkeit der Sache es fordert und der Hannoveraner es gewohnt ist. Die Sache liegt hier eben wie bei den anderen Ministerien auch und da wohl noch in höherem Grade. Will man die Einheitlichkeit der Geschäftsbehandlung nicht noch mehr gefährden, als es schon gegenwärtig geschieht, so kann man kaum mehr Dezernenten anstellen; und will man mehr anstellen, so muss man jeden Einzelnen bis an die Grenze des Möglichen belasten oder dezentralisieren. [...] Mit der

18 Das wird nachfolgend am Beispiel des Gesetzes über die eingeschriebenen Hilfskassen vom 7.4.1876 aufgezeigt (RGBl. 1876, S. 125; Quellensammlung Abt. I, Bd. 5, Nr. 164).

19 Zu Jacobi und Lohmann vgl. auch Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 80 f. und S. 100 f.

20 Die Ausbildung der hannoverschen Verwaltungsbeamten galt als hervorragend, „und nicht wenige von ihnen haben nach der Eingliederung Hannovers in Preußen eine steile Karriere gemacht“ (vgl. Hansjoachim Henning: Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf, Stuttgart 1984, S. 77).

21 Brief Theodor Lohmanns an Rudolf Friedrichs vom 8.10.1871 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 73).

Kollegenschaft habe ich es, so weit ich bis jetzt urteilen kann, recht gut getroffen, es sind meist liebenswürdige, zum Teil auch ernste kirchlich-gerichtete Leute, in Geschäften durchweg sehr tüchtig, von eigentlichem Preußentum fast bei allen nur das Mindestmaß.“²²

Eine emanzipative Arbeiterpolitik wurde nun die Mission dieses Regierungsrats – für entsprechende Gesetze agierte er mit großem Geschick und Mut, persönlichen Ehrgeiz nach einer höheren Dienststellung entwickelte er weitaus weniger.

Mit Theodor Lohmanns Eintritt begann eine ungewöhnlich lang andauernde Aktivität einer Person in der „zweiten Reihe“ der Referentenriege des preußischen Handelsministeriums;²³ in seinen Vorgesetzten und Mitarbeitern – dem mittlerweile zum Vortragenden Rat und Regierungsrat avancierten Gustav Stüve und dem 42-jährigen Vortragenden Rat und Geheimen Oberregierungsrat Karl Rudolf Jacobi, einem Pfarrersohn aus der Altmark – hatte er Förderer. Jacobi steht für die „Fraktion“ engagierter Protestanten im preußischen Handelsministerium, die teilweise über Hauskreise und „Kränzchen“ auch privat verbunden waren. Er wirkte auch leitend in der Berliner Missionsgesellschaft, die durch eine altkonservative Adels- und Beamtenaristokratie geprägt war. Durch seine lutherische Bekenntnistreue und Ablehnung der Bismarckschen Kirchenpolitik war er Lohmann gesinnungsverwandt, den er in die Berliner Missionsgesellschaft nachzog. Am 14. April 1874 teilte Lohmann seiner Familie mit, dass er Jacobi „näherstehe, als es die beste Kollegenschaft mit sich zu bringen pflegt“.²⁴ Distanz zu preußischen Traditionen in Glaubenssachen und Staatsgestaltung dürfte ein besonderes Milieu in der Gewerbeabteilung geschaffen haben, das in Bismarck-Kritik einen gemeinsamen Nenner hatte. Ein weiterer Kollege Theodor Lohmanns war der etwas ältere, als glänzender Jurist ausgewiesene Arnold Nieberding²⁵, Sohn eines katholischen Gymnasialdirektors, der in Recklinghausen aufgewachsen war. Dieser wechselte 1872 in das Reichskanzleramt und wurde hier Gewerbereferent, entfaltete auf dem Gebiet der gewerblichen Arbeiterfrage wenig Initiative, kooperierte mit Lohmann aber bei der Novellierung der Gewerbeordnung bzw. entsprechenden Gesetzentwürfen, blieb aber letztlich doch auf Distanz zu diesem. Im Übrigen gab er – unter dem Pseudonym T. Ph. Berger – seit 1872 eine erfolgreiche erläuternde Textausgabe zur Gewerbeordnung heraus²⁶ und hat später als Staatssekretär des Reichsjustizamts wesentlich zum Gelingen des Bürgerlichen Gesetzbuchs beigetragen.

22 Brief Theodor Lohmanns an seinen Freund Ernst Wyneken vom 31.10.1871 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 80).

23 Vgl. dazu auch Renate Zitt: Zwischen Innerer Mission und staatlicher Sozialpolitik. Der protestantische Sozialreformer Theodor Lohmann (1831-1905), Heidelberg 1997, S. 214-216.

24 Vgl. Lothar Machtan (Hrsg.): Mut zur Moral. Aus der privaten Korrespondenz des Gesellschaftsreformers Theodor Lohmann, Bremen 1995, S. 398.

25 Zu Nieberding vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 117.

26 Vgl. Deutsche Reichs-Gewerbe-Ordnung (gegeben Berlin, den 21. Juni 1869) nebst den vom Bundesrath beschlossenen Ausführungs-Bestimmungen. Text-Ausgabe mit Anmerkungen und Sachregister von T. Ph. Berger, Regierungs-Rath, Berlin 1872.

III. Die gewerblichen Hilfskassen – ein arbeiterpolitisches Problem zwischen preußischem Gewerberessort und Reichskanzleramt

Die mit dem Aufkommen der Fabrikindustrie entstandene Arbeiterfrage, die sog. soziale Frage, war 1871 durch Streiks und Volkstumulte sowie durch Sozialdemokraten wie August Bebel²⁷, die mit der Pariser Kommune sympathisierten, eine massive innenpolitische Herausforderung geworden. Bismarck initiierte daraufhin eine preußisch-österreichische Regierungskonferenz zur Bekämpfung der Internationale, die im November 1872 durchgeführt wurde und bei der sein konservativer Berater im Staatsministerium Hermann Wagener, eine wichtige Rolle spielte. Die entscheidenden Planungen und die Durchführung erfolgten aber nicht im preußischen Handelsministerium, sondern im Auswärtigen Amt und Staatsministerium, sie waren Chefsache – im Vordergrund standen allerdings Bismarcks außenpolitische Erwägungen im Verhältnis zu den ehemaligen Kriegsgegnern Österreich und Frankreich.²⁸

Im Vorfeld dieser Konferenz wurde das preußische Handelsministerium durch einen geharnischten, später berühmt gewordenen „Tretbrief“ von Bismarck²⁹ dazu gebracht, sich ernsthaft mit der Arbeiterfrage zu befassen; auch der inzwischen 73-jährige Minister Graf von Itzenplitz persönlich zeichnete seine „ohngefähre[n]“ Gedanken stichwortartig anhand folgender Fragen auf: „Soll überhaupt etwas geschehen? [...] Was ist zu fördern? [...] Was ist zu hindern?“³⁰ Das mögliche Spektrum arbeiterpolitischer Maßnahmen wurde dann zunächst in einer Denkschrift von Gustav Stüve³¹ und dann in Besprechungen mit externen Experten³² erörtert. Der Protokollführer Theodor Lohmann erkannte seine Chance, er strebte im Verlauf dieses Prozesses an, vom protokollführenden Hilfsarbeiter zum Referenten bzw. Dezernenten zu avancieren, sich dann mit seinem Sachverstand „in den Sattel zu schwingen und allmählich nach eigener Schule zu reiten“. Klar erkannt hatte er – seinen Minister paraphrasierend – „dass es sich hier [der Arbeiterfrage], wenn überhaupt etwas geschehen soll, um eine Tätigkeit handelt, welche kein Mensch nebenher mit abmachen kann“.³³

Bei der Konferenz wurde Karl Rudolf Jacobi beratend hinzugezogen und informierte über entsprechende Vorgänge und Vorhaben im Handelsministerium,³⁴ und

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

28 Vgl. Ludolf Herbst: Die erste Internationale als Problem der deutschen Politik in der Reichsgründungszeit, Göttingen 1975.

29 Dieser Brief vom 17.11.1871 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 85) war von Hermann Wagener konzipiert und wurde bereits 1890 von Heinrich von Poschinger mit Billigung Bismarcks publiziert (Aktenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck, I. Band: Bis zur Übernahme des Handelsministeriums [1880], Berlin 1890, S. 164-167), erneut 1925 dann von Hans Rothfels (Hrsg.): Otto von Bismarck. Deutscher Staat, München 1925.

30 Vgl. die Aufzeichnung vom 24.11.1871 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 86).

31 Vgl. die Denkschrift vom 25.11.1871 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 87).

32 Vgl. das Protokoll der Besprechung im preußischen Handelsministerium vom 26.11.1871 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 88).

33 Brief Theodor Lohmanns an Rudolf Friedrichs vom 12.11.1871 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 83).

34 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 118 und Nr. 120, und ebenda, Abt. I, Bd. 5, Nr. 75.

auch Theodor Lohmanns Rolle als Experte für Arbeiterfragen wurde aufgewertet. Zu einem Auftrag an das Handelsministerium, konkrete Gesetzesvorschläge bzw. Gesetzesnovellierungen auszuarbeiten, kam es aber nicht. Hermann Wagener hatte eine grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Handelsministerium, nachträglich urteilte er, „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“.³⁵ Und auch Bismarck hatte weniger Interesse an Sozialreformen, als es im Vorfeld der preußisch-österreichischen Konferenz den Anschein haben konnte. Wagener wurde allerdings bald danach zum Ersten Vortragenden Rat im preußischen Staatsministerium ernannt und war sogar als Handelsminister im Gespräch. Dann stürzte er aber im Februar 1873 über im Reichstag von Eduard Lasker enthüllte „Insider-Geschäfte“ bei Eisenbahnaktien und war dann nur noch schriftstellerisch tätig. Sein Nachfolger im Staatsministerium wurde Karl Rudolf Jacobi, der aber – nach dem Tode Mosers – schon 1874 als dessen Nachfolger bzw. als Direktor in das Handelsministerium zurückkehrte.

Bismarck selbst hatte bereits im Dezember 1872 mit seiner (vorübergehenden) Abgabe des preußischen Ministerpräsidiums einen gewissen Rückzug aus Preußen eingeleitet. So verloren die programmatischen Vorschläge zur Sozialpolitik, die im Verlauf der Konferenz diskutiert und von Hermann Wagener zu einem interministeriell verteilten Promemoria³⁶ ausgearbeitet worden waren, ihr unmittelbares politisches Gewicht. Allein auf dem Gebiet des Arbeitsrechts gab es Initiativen, die vom Reichskanzleramt ausgingen, aber nur mittelbar mit den Vorschlägen der Konferenz in Verbindung standen und im Reichstag scheiterten. Hier ist der erste Versuch zur Einführung von Gewerbeberichten zu nennen, der bis zu einer Gesetzesvorlage zur Abänderung der Gewerbeordnung erfolgreich gedieh, aber nicht Gesetz wurde.³⁷

Auf Reichsebene hätte auch das Reichskanzleramt weitere Initiativen entfalten können, war hier doch auch die Gewerbeordnung entworfen worden und entsprechende Kompetenz vorhanden. Aber die dort tätige geheimrätliche Bürokratie war wie ihr Chef Rudolf Delbrück liberal gesonnen, also skeptisch gegenüber staatlicher Intervention, und zudem generell der Ansicht, dass „man bei der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs auch schon die entsprechenden Majoritäten im Bundesrat und vor allem im Reichstag ins Auge zu fassen habe“.³⁸ Diese allerdings sprachen nicht für das „Durchkommen“ einer sozialpolitischen Initiative! Der Gewerbereferent Arnold Nieberding erwies sich ebenfalls als fern jeder Initiative auf diesem Gebiet.

Die erste erfolgreiche Gesetzesinitiative erfolgte 1873/74 durch Preußen und nahm mit dem sogenannten Kassenwesen einen dort behandelten Gegenstandsbereich auf. Auch diese war keine Folge der auf der preußisch-österreichischen

35 Hermann Wagener: Erlebtes. Meine Memoiren aus der Zeit von 1848 bis 1866 und von 1873 bis jetzt, II. Abt., Berlin 1884, S. 43.

36 Vgl. das Protokoll der Konferenz vom 7. bis 21.11.1872 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 118), das Promemoria (Denkschrift) vom 15.12.1872 (ebenda, Nr. 120) und begleitende Korrespondenz vom 9.1.1873 (ebenda, Nr. 121).

37 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 4.

38 Vgl. dazu: Rudolf Morsey: Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867-1890, Münster 1957, S. 1.

Konferenz gemachten Vorschläge, sondern war eher unabhängig, aber zeitgleich mit dieser entstanden, und zwar aus einer konkreten Problemsituation infolge des Interpretationsspielraums, den § 141 der Reichsgewerbeordnung von 1869 bot. Dieser betraf die gewerblichen Hilfskassen und hatte – infolge unterschiedlicher Rechtsprechung und verschiedener Verwaltungspraxis – Regelungsbedarf durch den Gesetzgeber hervorgerufen. Initiativ wurde das preußische Handelsministerium, an dessen Spitze als Nachfolger von Itzenplitz' seit 13. Mai 1873 der ehemalige Professor für Berg- und Zivilrecht in Bonn Heinrich Achenbach³⁹ stand, den Lohmann immerhin als „ein[en] gescheite[n], viel begabte[n] Mensch“ ansah und der tatsächlich weitaus mehr Interesse und Sachkenntnis als der 30 Jahre ältere Itzenplitz aufwies.⁴⁰ Das preußische Handelsministerium hatte durch seine Verwaltungsaufgaben einige Probleme der neuen Regelungen des § 141 frühzeitig erkannt und wollte sie lösen. Das Reichskanzleramt hingegen musste zu einem Gesetzentwurf regelrecht gedrängt werden, seine Problemnähe war geringer als die des preußischen Handelsministeriums.

Auf dem Sektor der Risiken absichernden Kassen – in der Regel, aber nicht ausschließlich, Krankenkassen – ging es darum, dass der in Preußen bis dahin bestehende Kassenzwang mit (kommunalen, ortsstatutarisch begründeten) Zwangskassen ohne eine Alternative dazu bundes- bzw. reichsgesetzlich umgewandelt worden war in Kassenzwang mit Freiheit der Kassenwahl. In § 141 Absatz 2 der Gewerbeordnung war nach einem Antrag des liberalen Abgeordneten Max Hirsch bestimmt worden: „Die durch Ortsstatut oder Anordnung der Verwaltungsbehörde begründete Verpflichtung der Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge und Fabrikarbeiter, einer bestimmten Kranken-, Hilfs- oder Sterbekasse beizutreten, wird indes für diejenigen aufgehoben, welche nachweisen, dass sie einer anderen Kranken-, Hilfs- oder Sterbekasse angehören.“

Eine bestimmte Meinung darüber, was eine „andere“ Kasse im Sinne des § 141 Absatz 2 der Gewerbeordnung sei, gab es nicht: Gemeinden, (Bezirks-)Regierungen und Ministerien in Preußen interpretierten § 141 Absatz 2 der neuen Gewerbeordnung so, dass die „anderen“ Kassen „legal“ sein sollten. Nur dann sollten deren Mitglieder von der Verpflichtung, einer ortsstatutarisch bestimmten Pflicht- bzw. Zwangskasse beizutreten, befreit sein. Allein die behördlich genehmigten („konzessionierten“) Kassen galten in diesem Sinne als „legal“. Gewerkvereiner, Gewerbetreibende und Gerichte vertraten die Ansicht, dass eine Genehmigung bzw. Konzessionierung von freien Gewerkvereinskassen nicht nötig sei. Sofern sich die im Rahmen der freiwilligen Selbsthilfe angestrebte Kooperation zur privaten Korporation „verdichtete“, habe sich der Staat fernzuhalten, nur äußere Rechtsgarantien zu geben.⁴¹

39 Zu Achenbach vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, 2010, S. 1.

40 Brief Theodor Lohmanns an Ernst Wyneken vom 23.3.1873 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 126); vgl. kritisch zu Heinrich Achenbach Lohmanns Brief an Rudolf Friedrichs vom 30.7.1873 (ebenda, Nr. 135).

41 Vgl. dazu Florian Tennstedt: „Bismarcks Arbeiterversicherung“ zwischen Absicherung der Arbeiterexistenz und Abwehr der Arbeiterbewegung, in: Hans Matthöfer/Walter Mühlhausen/Florian Tennstedt (Hrsg.): Bismarck und die soziale Frage im 19. Jahrhundert, Friedrichsruh 2001, S. 51-87, hier S. 70 f.

Das war zunächst ein konkretes Problem einheitlicher Rechtsanwendung, dahinter stand aber die sozialpolitische Frage „ausreichender“ Kassenleistungen und die politische nach der Zulassung und Zukunft der freien (Unterstützungs-)Kassen der Gewerkschaften jeder Couleur, sie waren Kristallisationspunkte gewerkschaftlicher Organisation. Diese Unterstützungseinrichtungen konkurrierten ihrerseits mit den kommunalen Kassen.

Als die Versuche des preußischen Handelsministeriums (im Verein mit dem Justizressort), auf die Rechtsprechung der Revisionsinstanz (Obertribunal) Einfluss zu nehmen, scheiterten, seine Verwaltungszuständigkeit ihre Grenzen zeigte, sah Theodor Lohmann die für eine Gesetzesnovelle notwendige Bedürfnissituation gegeben. Deshalb votierte auf seinen Vorschlag der Handelsminister von Itzenplitz bereits am 12. März 1873 und bat um einen entsprechenden Beschluss des Staatsministeriums, der auf eine Gesetzesnovelle gerichtet war.⁴²

Die verfassungsgemäße Zuständigkeit des bis dahin untätigen Reichskanzleramts erwies sich aber nun als Hindernis für adäquates Handeln im Sinne der preußischen Ministerialbürokratie. So klagte Lohmann: „In allen Dingen, welche ich zu bearbeiten habe, stoßen wir, sobald es sich darum handelt, mal einen Schritt weiterzukommen, auf das Hindernis, dass wir nicht wissen, in welcher Richtung man beim Reich mit den Dingen vorwärts will [...]. Am schauerhaftesten liegt die Angelegenheit des Kassenwesens darnieder. Die gegenwärtigen Zustände mit ihrer Rechtsunsicherheit sind geradezu unerträglich, der Bestand der sogenannten Zwangskassen im höchsten Grade reformbedürftig. Das Reichskanzleramt aber erklärt in jeder Reichstagssession auf das wiederholte Drängen: Bis zur nächsten Session hoffe man, einen Gesetzentwurf fertig zu haben, aber – bis jetzt sind auch noch nicht einmal Vorbereitungen dazu getroffen.“⁴³

Ein gutes Jahr später zeigte das Reichskanzleramt in einem von Arnold Nieberding verfassten Votum, dass seine Problemerkennungs- und -verarbeitungskapazität in dieser Sache tatsächlich erheblich beschränkter war als die des preußischen Handelsministeriums: „Die fraglichen Verhältnisse haben sich der diesseitigen Wahrnehmung bisher entzogen. Es würde mir von Interesse sein, zu erfahren, in welchem Umfang und mit welchem Ergebnis die rechtliche Stellung der gedachten Kassen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis Preußens bisher zur Erörterung gelangt ist.“⁴⁴

42 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 78, vgl. auch ebenda, Abt. I, Bd. 3, Nr. 50. Die Voten waren eines der wesentlichsten Handlungsinstrumente der Ministerialbürokratie bei der Vorbereitung von Gesetzen; sie wurden von den Referenten konzipiert, die sozialpolitischen Voten des preußischen Handelsministeriums gehen ausschließlich auf Theodor Lohmann zurück, sie wurden durch Rudolf Jacobi gefördert und befördert.

43 Brief Theodor Lohmanns an Rudolf Friedrichs vom 6.4.1874 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 137). In seinem Kommentar hatte sich Arnold Nieberding reichlich praxisfern sibyllinisch zu diesem Problem geäußert: vgl. Deutsche Reichs-Gewerbe-Ordnung (gegeben Berlin, den 21. Juni 1869) nebst den vom Bundesrath beschlossenen Ausführungs-Bestimmungen. Text-Ausgabe mit Anmerkungen und Sachregister von T. Ph. Berger, Regierungsrath, Berlin 1872, Anm. zu § 141.

44 Schreiben Rudolf Delbrücks an Heinrich Achenbach vom 30.4.1874 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 101). Nieberding war Referent und als solcher mit der Abfassung von Voten befasst, in diesem Fall kann Nieberdings Verfasserschaft nur aus dem Gesamt-

Theodor Lohmann kritisierte dieses – in ähnlicher Form bereits vor dem Reichstagsplenum erfolgte – Eingeständnis scharf und anonym „außerhalb des Geschäftsgangs“ in der von Arbeitgebern begründeten „Concordia. Zeitschrift für die Arbeiterfrage“, mit deren Herausgeber Lorenz Nagel er gut bekannt war: „Hieraus muss man nun schließen, dass das R[eichs]k[anzler]a[mt] der ganzen Angelegenheit bisher auch nicht die geringste Aufmerksamkeit geschenkt hat, denn sonst hätte es jene Tatsache wenigstens aus den Zeitungen kennen müssen, wie jeder, der die auf soziale und Arbeiterangelegenheiten bezüglichen Artikel nicht etwa einfach überschlägt; und somit wird es also auch erst in der neuesten Zeit angefangen haben, sich überhaupt mit dem Gegenstand zu beschäftigen; in diesem Fall aber ist die Zeit, die es für die Vorbereitung und Ausarbeitung des Gesetzentwurfs bis zur nächsten Session zu verwenden hat, allerdings eine sparsam zugemessene.“⁴⁵

Am 30. Juli 1874 hatte dann aber Nieberding im Reichskanzleramt die entsprechenden Gesetzentwürfe über gewerbliche Hilfskassen und zur Novellierung des § 141 der Gewerbeordnung fertiggestellt.⁴⁶ Das Handelsministerium votierte dazu sehr kritisch, und Theodor Lohmann ließ privat verlauten: „Mir ist selten ein schwächeres Machwerk vorgekommen als dieser Entw[urf]“, dessen Einbringung im Reichstag hielt er für „eine Unmöglichkeit“.⁴⁷

Folge der in den preußischen Ressorts geäußerten Kritik waren – ein neues, eher informelles Instrument im Geschäftsgang der Ministerialbürokratie – sog. kommissarische Verhandlungen, hier der Referenten Nieberding vom Reichskanzleramt mit den preußischen Referenten Lohmann (Handelsministerium) und Karl Kurlbaum (Justizministerium), denen am 23. November 1874 abgeänderte Entwürfe des Reichskanzleramts folgten.⁴⁸ Diese kommissarischen Verhandlungen erwiesen sich nun hier als wichtige Clearingform im Abstimmungsprozess zwischen Preußen und dem Reich, um die Reichsressorts den Erfahrungen der preußischen Verwaltung teilhaftig werden zu lassen,⁴⁹ dies war zwar in der Verfassung nicht vorgesehen, wurde aber fortan so praktiziert. Am 27. Oktober 1875 wurden dann vom Reichskanzler Bismarck die im Detail erneut veränderten beiden Gesetzentwürfe vorgelegt⁵⁰ und am 5. November 1875 erstmals im Reichstag beraten⁵¹ und – wie Loh-

kontext hergeleitet werden, da der Vorgang lediglich in einer Abschrift von Hans Rothfels überliefert ist.

45 „Concordia“ vom 13.6.1874 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 101 Anm. 5). Lohmann hat danach noch eine Artikelserie über die von ihm sehr geschätzten „Friendly Societies“ in der „Concordia“ veröffentlicht (vgl. „Concordia“ Nr. 30 vom 25.7., Nr. 39 vom 26.9., Nr. 41 vom 10.10., Nr. 42 vom 17.10., Nr. 44 vom 31.10., Nr. 45 vom 7.11. und Nr. 46 vom 14.11.1874), die Verfasserschaft Theodor Lohmanns ergibt sich aus dem doppelten Sternchen-Zeichen am Kopf des Artikels; vgl. auch den Brief Theodor Lohmanns an Rudolf Friedrichs vom 5.10.1874 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 108 Anm. 4).

46 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 107.

47 Brief Theodor Lohmanns an Ernst Wyneken vom 5.10.1874 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 108 Anm. 4).

48 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 112.

49 So Theobald von Bethmann Hollweg in einem Erlass vom 22.11.1912, vgl. Fisch, Wirtschaftliche Zentralstellen, 2016, S. 39.

50 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 138.

mann anonym verlauten ließ – „nach einer höchst lahmen Begründung und Entschuldigung des Regierungsfabrikats durch den Kommissar Nieberding trat das Haus in die Diskussion“.⁵²

Bei den Kommissionssitzungen und den folgenden Plenums- wie Bundesratsberatungen war nur Arnold Nieberding beteiligt. Lohmann wurde auch nicht genannt, so dass seine Rolle bei der Gesetzesvorbereitung verborgen blieb, erst durch die Archivstudien zur Quellensammlung wurde diese bekannt. Die beiden Gesetze wurden am 7. und 8. April 1876 verkündet,⁵³ neben zahlreichen weiteren Modifikationen im Verlauf des parlamentarischen Verfahrens wurde auch der Titel des einen Gesetzes geändert: „Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen“ hieß es nun. Faktisch war es das erste Krankenversicherungsgesetz des Reiches. Die Gewerbeordnung wurde durch das Gesetz betreffend die Abänderung des Titels VIII der Gewerbeordnung ergänzt, der § 141 wurde geändert, die §§ 141 a-f wurden hinzugefügt.

Dieses Beispiel zeigt, welche grundsätzlichen Probleme es bei Reichsgesetzen geben konnte, bei denen Verwaltung und Rechtsprechung bei den einzelnen Bundesstaaten lagen, die Gesetzgebung aber beim Reich. Sodann: Differenzen über die staatliche Einwirkung auf den Gewerbesektor und mithin die gewerbliche Arbeiterfrage im Reich und Preußen auf Ministerialebene konnte es geben durch unterschiedliche Ansichten der Referenten im Reichskanzleramt und im Handelsministerium, aber auch die Chefs dieser Behörden konnten andere Ansichten als ihre Referenten oder untereinander haben, die persönlichen Arrangements änderten sich. Eine besondere Rolle spielten dann auch die Ansichten Bismarcks zu einzelnen Gegenständen.

Die formale Stellung der Behördenchefs zu Bismarck war unterschiedlich, der Präsident des Reichskanzleramts war dem Reichskanzler Bismarck gegenüber weisungsgebunden, der preußische Handelsminister nicht, allerdings bei Gesetzesvorlagen diesem als im Bundesrat stimmführender preußischer (Außen-)Minister nachgeordnet. In letzter Instanz entschied also Bismarck, der versuchte, die Gewichte zwischen preußischen Ministerien und Reichskanzleramt zugunsten des letzteren zu verschieben. Technisch kompliziert wurde das Gesetzgebungsverfahren nicht zuletzt dadurch, dass Bismarck nicht nur „im Amt“, also in Berlin, sondern auch von seinem Gut Varzin in Pommern oder von Friedrichsruh aus die Regierungsgeschäfte betrieb.

IV. Bismarck und die Gesetzesinitiativen der Ministerialbürokratie

Das Jahr 1876 wurde ein Scheiteljahr in der Innenpolitik, die ihren Ausgangspunkt in Bismarcks Wende zur protektionistischen Handelspolitik hatte. Bismarck griff von diesem Jahr an zunehmend in von der Bürokratie entwickelte sozialpolitische Gesetzesvorhaben ein. In der Auseinandersetzung mit diesen (und den entsprechen-

51 Vgl. Reichstagssitzung vom 5.11.1875 (Sten.Ber.RT, 2. LP, III. Session 1875/76, S. 73-91); vgl. auch Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 141.

52 „Concordia“ vom 13.11.1875 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 141 Anm. 1).

53 Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen vom 7./8.4.1876 (RGBl. 1876, S. 125; Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 164); Gesetz, betreffend Abänderung des Titels VIII der Gewerbeordnung, vom 8.4.1876 (RGBl. 1876, S. 134; Quellensammlung, Abt. I, Bd. 5, Nr. 165).

den Referenten wie Behördenchefs) wurden nun nach und nach Bismarcks sozialpolitische Intentionen deutlich, die dieser „von Fall zu Fall“, nicht aber als Programm entwickelte. Bismarck wurde nun in Konflikt und Konsens mehr als zuvor zur Zentralgestalt auch der Arbeiterpolitik, die Handlungskonstellationen für die Ministerialbürokratie verschoben sich damit.

Äußerlich sichtbar wurde die neue Innenpolitik durch den Rücktritt Rudolf Delbrücks als Präsident des Reichskanzleramts am 1. Juni 1876. Der bisherige Bundesratsbevollmächtigte und Ministerpräsident von Hessen-Darmstadt Karl Hofmann wurde am 1. Juni 1876 sein Nachfolger. „Als der Staatsminister Hofmann das Erbe Delbrücks antrat, vermochte sich denn auch das Reichskanzleramt auf dem Gipfel der alten Macht nicht zu erhalten.“⁵⁴ Dessen Stellung als Präsident des Reichskanzleramts war weitaus weniger selbstständig bzw. erheblich schwächer als die Delbrücks. Hofmann musste mit Promemorien sich der Intentionen von Bismarck zu den inneren Geschäften vergewissern oder/und direkt nach Bismarcks Direktiven verfahren, während Delbrück „in seinem Ressort ganz schalten und walten“ hatte dürfen. Hofmann sollte „ausschließlich im Geiste des Chefs die Geschäfte führen, nichts Neues beginnen, ohne den Kanzler zu fragen, in einer begonnenen Sache keinen entscheidenden Schritt tun, ohne sich wiederum seines Einverständnisses versichert zu haben“.⁵⁵

Von 1876 an traten die Differenzen auf Referentenebene – zwischen Lohmann und Nieberding – eher zurück, beide arbeiteten an Reformen bzw. Ergänzungen des Gewerberechts, die den Arbeiterschutz betrafen, also Beschränkung der Sonntags- und Nachtarbeit, Regelung der Beschäftigung von Frauen und Kindern, Schutz gegen Berufsgefahren, insbesondere Arbeitsunfälle, und Ausgestaltung der Gewerbeaufsicht. Dabei waren Theodor Lohmann und der preußische Handelsminister Heinrich Achenbach die maßgeblichen Akteure. Sie scheiterten jedoch an der Intervention Bismarcks, der materielle Bedenken gegen die vorgeschlagenen Neuerungen vorbrachte. Daneben rügte Bismarck auch Verfahrensverstöße im Ablauf der Gesetzesinitiativen zwischen Preußen und Reich, wobei er auf seine Doppelrolle als Präsident des preußischen Staatsministeriums und als verantwortlicher Reichskanzler Bezug nahm. Er „bediente“ sich dabei nicht des Reichskanzleramts, sondern eines „externen“ preußischen Beamten, des Geheimen Regierungsrats im preußischen Staatsministerium Christoph Tiedemann⁵⁶, der zunehmend zu seinem Adlatus und wichtigen Vertrauten wurde.

Im Einzelnen kam es zu folgenden Abläufen im ministerialbürokratischen Vorfeld der Gesetzgebung: Theodor Lohmann hatte am 10. März 1876 auf Veranlassung seines Ministers Heinrich Achenbach eine Denkschrift und einen Gesetzentwurf zur Abänderung der Gewerbeordnung ausgearbeitet, darin waren vorgesehen: eine

54 Heinrich von Poschinger: Fürst Bismarck und der Bundesrat, Bd. 3, Stuttgart/Leipzig 1898, S. 188.

55 Ebenda, S. 189. Hofmann wurde zu Bismarck immer mehr ad audiendum als ad referendum befohlen, also eher zum Anhören als zum Bericht erstatten; vgl. auch den Brief Theodor Lohmanns an Ernst Wyneken vom 9.1.1881 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 83).

56 Zu Tiedemann vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 163.

Verbesserung des betrieblichen Gefahrenschutzes, Modifikation der Bestimmungen über Fabrikarbeit von Kindern, Jugendlichen und Frauen sowie obligatorische Fabrikinspektion.⁵⁷

Dagegen votierte Bismarck scharf am 30. September 1876.⁵⁸ Über die vergleichsweise „unbürokratische“ Entstehung dieses Votums in Varzin zwischen Frühstück und Diner sind wir durch Christoph Tiedemann unterrichtet, in dessen Tagebuch zu lesen ist: „Bis neun geschlafen, bin aber doch der erste am Frühstückstisch. Ich besehe mir den hinter dem Schloss (Varzin) gelegenen schönen Park [...]. In einer Lichtung begegne ich dem Fürsten, der, von Sultan (seiner Dogge) begleitet, seinen Morgenspaziergang macht. Er zeigt mir seine Baumschulen. Eingehende Unterredung über die Gewerbegesetzgebung und Arbeiterschutz. Der Fürst ist mit dem Entwurf des preußischen Handelsministeriums nur in wenigen Punkten einverstanden. Er entwickelt mir seine Ansichten und beauftragt mich, ein Votum an das Staatsministerium aufzusetzen, das seinen Standpunkt klarlege. Ich mache mich sofort an die Arbeit. [...] Vor dem Diner lege ich den Entwurf des Votums vor, der mit kleinen Abänderungen gezeichnet wird.“⁵⁹ Theodor Lohmann bezeichnete dies so entstandene Votum als einen unerquicklichen „Querstrich“ Bismarcks: „Nun endlose Schreiberei, wie die Sache doch noch in Gang zu bringen, mit verhältnismäßig wenig Hoffnung.“⁶⁰ In einem Gegenvotum vom 24. November 1876 gab dann das Handelsministerium zu bedenken, dass nach der Reichsverfassung durchaus mögliches „einseitiges Vorgehen Preußens im Interesse unserer Industrie nicht erwünscht sein würde“.⁶¹ Im Auftrag seines neuen Chefs Karl Hofmann fertigte am 18. Dezember 1876 auch Nieberding ein Votum mit drei Gesetzentwürfen zum Gewerberecht, Kernstück war der Entwurf eines Fabrikgesetzes.⁶² Dazu fanden wieder kommissarische Verhandlungen zwischen Nieberding und Lohmann statt, zu denen auch bayerische Ministerialbeamte hinzugezogen waren. Die Fabrikinspektion sollte danach reichsweit und flächendeckend eingeführt werden. Diese Entwürfe teilte Hofmann Bismarck mit.⁶³ Jetzt zeigte sich aber, dass Hofmann nicht „schalten und walten“ konnte, wie er es für richtig erachtete. „In der Rolle des die Vorträge Entgegennehmenden und des Vortragenden [hatte sich] seit Delbrück manches geändert. Aus dem Bundeskanzler von damals, welcher der fremden Autorität geduldig folgte, war ein Reichskanzler herausgewachsen, der sich für alles interessierte, der nach allen Richtungen Initiative entfaltete.“⁶⁴ Die innere Politik war in dem Fokus der Interessen Bismarcks angelangt.⁶⁵ Der Reichskanzler hielt die ihm vorgelegten Ent-

57 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 89.

58 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 93.

59 Christoph von Tiedemann: Sechs Jahre Chef der Reichskanzlei unter dem Fürsten Bismarck, Leipzig 1909, S. 57.

60 Brief Lohmanns an Wyneken vom 5.11.1876 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 98).

61 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 100, hier S. 405.

62 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 101.

63 Vgl. den Bericht Karl Hofmanns an Bismarck vom 27.8.1877 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 125).

64 Poschinger: Fürst Bismarck und der Bundesrat, 1898, S. 190.

65 Interesse verdient hier die Bemerkung Karl Friedrich von Savignys: „Die Stärke der

würfe seiner Behörde an und richtete erneut einen scharfen Erlass an Hofmann, der es gewagt hätte, „mit den Kräften des Reichs und unabhängig, ja im Widerspruch mit den Auffassungen des Reichskanzlers diese drei Vorlagen ausarbeiten zu lassen“.⁶⁶ Über die „geschäftliche Behandlung jeder einigermaßen wichtigen Angelegenheit“⁶⁷ verfügte Bismarck Regularien zu einem gestuften Verfahren zwischen Preußen und dem Reich, das ihm doppelte Interventionsmöglichkeiten gab. Auch dieser grundlegende Erlass vom 5. August 1877⁶⁸ und ein ihm folgender vom 11. August 1877⁶⁹ entstanden außerhalb der ministeriellen Sphäre in Varzin und wurden wohl wieder zu dem telegrafisch dorthin beorderten Christoph Tiedemann nach Diktat zu Papier gebracht. Dieser hatte in der Eile die entsprechenden Aktenvorgänge in seiner Wohnung vergessen und ließ sie sich von seiner Frau nachsenden.⁷⁰ Theodor Lohmann klagte, dass es „Bismarck plötzlich eingefallen ist, sich in die Fabrikgesetzgebung einzumischen, wodurch alles, was wir bis jetzt erreicht, wieder in Frage gestellt wird“.⁷¹ Diese formell wie materiell von Bismarck scharf kritisierte Angelegenheit eines Fabrikgesetzes „verebbte“ dann im September 1877, die „endlose Schreiberei“ hatte nichts Positives bewirkt, wie Lohmann am 5. November 1876 seinem Freund Ernst Wyneken schrieb.⁷² Arnold Nieberding war durch diese Vorgänge allerdings ein „gebranntes Kind“ geworden, hielt sich mit Vorschlägen zurück; Theodor Lohmann hingegen versuchte, auf einem anderen Weg seine Vorstellungen richtiger Arbeiterpolitik zu verwirklichen, hielt an seinen Intentionen fest.

Am 10. August 1877 hatte Bismarck dann noch an Heinrich Achenbach zu seinen Zweifeln an der politischen Opportunität und gesetzlichen Berechtigung der Fabrikinspektion geschrieben. Anstelle des Ausbaus des Arbeiterschutzes sollten – so ein obiter dictum am Schluss des diesen scharf ablehnenden Erlasses – Regelungen der Invalidität treten.⁷³ Insgesamt „ein starkes Stück“ befand Theodor Lohmann,⁷⁴ aber mit dem obiter dictum konnte er sich befreunden, in dieser Richtung wurde er nunmehr aktiv. Am 31. Januar 1878 legte er Achenbach – einem Experten des Reichshaftpflichtgesetzes vom 7. Juni 1871 – drei Gesetzentwürfe zur Haft-

Stellung von Delbrück beruht darin, dass er sich nur für das interessiert, was Bismarck langweilt“ (Die geheimen Papiere Friedrich von Holsteins, hrsg. von Norman Rich und M. H. Fisher, Bd. 1, Berlin/Frankfurt a. M. 1956, S. 50 f.).

66 Vgl. den Erlass Bismarcks vom 5.8.1877 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 120, hier S. 480).

67 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 120, hier S. 483.

68 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 120.

69 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 122.

70 „Auf meinem Schreibtisch rechts liegen in einer Mappe verschiedene Voten, Fabrikgesetzgebung u. Lehrlingsfrage betreffend. Schicke mir sofort alles, was die Unterschrift des Fürsten Bismarck trägt“ (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 120 Anm. 1).

71 Brief Lohmanns an seine Familie vom 26.8.1877 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 121 Anm. 1).

72 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 98.

73 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 121.

74 Brief Theodor Lohmanns an Gustav Stüve vom 3.10.1877 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 3, Nr. 121 Anm. 1).

pflichtrevision vor:⁷⁵ das unzulängliche sog. Reichshaftpflichtgesetz sollte zu einer wirksamen Haftungsnorm für alle gewerblichen Arbeitsunfälle auf der Grundlage des Privatrechts werden. Dazu favorisierte er eine völlige Abkehr vom Schuld- bzw. Verschuldensprinzip, das durch eine Gefährdungshaftung ersetzt werden sollte – an sich kein neuer Gedanke.⁷⁶ Aber auch diese Initiative scheiterte an der Ablehnung Bismarcks, die Hofmann dem Handelsminister Achenbach übermittelte. Lohmann aber gab wiederum nicht auf, wartete ab und hoffte auf eine neue Gelegenheit für die Durchsetzung seiner Vorstellungen.

Die Jahre 1878 und 1879 wurden Jahre der Reform in der Organisation des preußischen Handelsministeriums und der Organisation der Reichsbehörden, die kurz skizziert werden müssen. Diese Reformen waren auch von personellen Veränderungen auf Ministerebene sowie Versetzungen liberal gesonnener Beamten begleitet. Für die im Kontext „Gewerbeangelegenheiten“ angesiedelten sozialpolitischen Gesetze fand Bismarck 1880 eine adäquate Organisations- und Verfahrensform, auf Reichsebene bildete er dort eine neue Abteilung für seine sozialpolitischen Vorhaben, die II. Abteilung „für wirtschaftliche Angelegenheiten“.

Durch Erlass vom 7. August 1878 wurde das preußische Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten zum erheblich kleineren Ministerium für Handel und Gewerbe aufgeteilt bzw. reduziert.⁷⁷ Vor allem ging die Bergabteilung an das neue Ministerium der öffentlichen Arbeiten, zwingende innere Gründe hierfür sind nicht ersichtlich, denn das neue Ministerium sollte vor allem Infrastruktur und Verkehr in Preußen fördern – es war ein Affront gegenüber Heinrich Achenbach, der Bergrechtsexperte war. Am 30. August 1878 wurde Achenbach abgelöst und durch Albert Maybach ersetzt, der bis zum 14. März 1879 amtierte, Karl Hofmann wurde durch Ordre vom 24. März 1879 dessen Nachfolger, übernahm die Geschäfte des Handelsministeriums aber erst am 15. Juni 1879.

Bis zur Geschäftsübernahme durch Hofmann versah Maybach das Ministerium noch interimistisch, sein Vertreter – wie auch danach Hofmanns – wurde der Abteilungsdirektor Karl Rudolf Jacobi, der am 20. Oktober 1879 zum Unterstaatssekretär ernannt wurde; die Stelle eines Abteilungsdirektors wurde nicht neu besetzt. Das Ministerium für Handel und Gewerbe bestand nun nur noch aus sieben höheren Beamten: außer dem Unterstaatssekretär Jacobi, den Vortragenden Räten und Oberregierungsräten Theodor Lohmann, Gustav Stüve, Justus Rommel und Adolf Wendt, den Hilfsarbeitern Regierungsrat Paul Hermann Ullmann und dem Bergassessor Philipp Hoffmann.

Auch das Reichskanzleramt, dessen Präsident Karl Hofmann in Personalunion weiterhin blieb, wurde in dieser Zeit verkleinert, obwohl oder weil mit der fortschreitenden Entwicklung des Reichs auf den Gebieten der Gesetzgebung und Ver-

75 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 17.

76 Karl Rudolf Jacobi hatte ihn bereits auf der preußisch-österreichischen Konferenz vorge-tragen (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 120 Anm. 58).

77 Das entsprechende Ausführungsgesetz erging aber erst am 13.3.1879: Gesetz, betreffend Abänderungen der gesetzlichen Bestimmungen über die Zuständigkeiten des Finanzministers, des Ministers für die landwirtschaftlichen Angelegenheiten und des Ministers für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten (PrGS 1879, S. 123).

waltung der Umfang der Geschäfte dieser Behörde ständig gewachsen war. Die Stellung, die es unter Rudolf Delbrück im Machtgefüge des Reiches hatte, erreichte es nicht wieder, das alte Amt und sein neuer Chef wurden nun „demontiert“. Für einzelne Verwaltungszweige des Reichskanzleramts wurden besondere, dem Reichskanzler unmittelbar untergeordnete Reichsämtler geschaffen. So entstanden in den Jahren 1873 bis 1879 aus einzelnen Abteilungen eine Anzahl von Reichsämtlern, zuletzt das Reichsschatzamt am 14. Juli 1879. Die Chefs dieser neuen Ämter wurden zu Staatssekretären ernannt. Das Reichskanzleramt erfuhr dadurch eine Einschränkung seines Geschäftskreises auf diejenigen Reichsangelegenheiten, für die nicht besondere Reichsämtler geschaffen waren, und wurde eine diesen Ämtlern gleichgeordnete Behörde. Aus ihm war ein technisches Verwaltungsamt geworden, das gleichwohl noch einen größeren Geschäftskreis hatte. Dieser Bedeutungsverlust wurde nach außen hin deutlich durch die mit Erlass vom 24. Dezember 1879 erfolgte Änderung/Umwandlung des verkleinerten (restlichen) Reichskanzleramts in ein Reichsamt des Innern! Der Ausdruck Reichskanzleramt sollte aus der Amtssprache gänzlich verschwinden, Hofmanns Kompetenzverlust wurde auch durch seinen neuen Titel „Staatssekretär des Innern“ gekennzeichnet, der „bis zum Übermaß gefügige Hofmann war degradiert“.⁷⁸ Die „Degradierung“ Hofmanns endete im Sommer 1880 mit dessen regelrechtem Sturz, er wurde in das Reichsland Elsass-Lothringen abgeschoben. An diesem Sturz Hofmanns hatte, wie noch gezeigt werden wird, Theodor Lohmann seinen gerüttelten, aber verborgenen Anteil.

Bismarck selbst hatte seine persönliche Handlungsfähigkeit durch ein am 18. Mai 1878 geschaffenes eigenes kleines Zentralbüro, die Reichskanzlei, erweitert. Diese hatte keine eigenen legislativen und exekutiven Befugnisse, trat neben die obersten Reichsbehörden.⁷⁹ Chef der Reichskanzlei und Bismarcks „rechte Hand“ wurde sein Vertrauter Christoph Tiedemann, der zuvor schon als Vortragender Rat im preußischen Staatsministerium für ihn tätig gewesen war. 1881 nahm dieser seinen Abschied und ging als Regierungspräsident nach Bromberg in der Provinz Posen. Sein Nachfolger als Chef der Reichskanzlei wurde Franz von Rottenburg, der im Auswärtigen Amt seit 1876 tätig war und dort Bismarcks Vertrauen gewonnen hatte.

V. Der Konflikt um die Reform der Haftpflicht und die Anzeigepflicht bei Unfällen

Das Jahr 1879 ist also institutionell und personell als Übergangsperiode einzustufen, wesentliche Gesetzesinitiativen gab es nicht, gleichwohl eine interessante, an der Theodor Lohmann und Arnold Nieberding beteiligt waren und die erneut zu einem Konflikt mit Bismarck führte. Sie beinhaltete den Entwurf eines Unfallanzeigegesetzes, der auf Lohmann zurückging. Dieser wurde vom preußischen Handelsminister Albert Maybach dem Staatsministerium und dem Reichskanzleramt am 16. Februar 1879 präsentiert.⁸⁰ Der Gesetzentwurf war von Lohmann als Vorstufe zur schon

78 Morsey: Die oberste Reichsverwaltung, 1957, S. 103.

79 Vgl. ebenda, S. 219-224.

80 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 23.

1878 beabsichtigten Revision des Reichshaftpflichtgesetzes gedacht, die eine systematische Alternative zur Kassenpolitik beinhaltete.⁸¹ Vordergründig ging es um eine aussagekräftige Unfallstatistik, politisch bezweckte das Gesetz aber auch die Herstellung eines gewissen Problemdrucks durch verstärkte Politisierung des Problems der Unfälle im gewerblichen Sektor. Das „gebrannte Kind“ vom gemeinsamen Vorstoß in Sachen „Fabrikgesetz“ bzw. Arbeiterschutz, der Referent im Reichskanzleramt Nieberding, gab dazu in zwei Voten negative Stellungnahmen ab,⁸² er hatte klar erkannt, dass rechtstechnisch die angestrebte Statistik „außer Beziehung“⁸³ zur angestrebten Abänderung des Reichshaftpflichtgesetzes stand, wohl aber „die Regierung zu nicht erwünschten legislatorischen Maßnahmen treiben“⁸⁴ könne – das allerdings war Lohmanns Absicht. Erst die am 15. Juni 1879 eingetretene Personalunion von Reichskanzleramt und Handelsministerium durch Karl Hofmanns Ernennung führte dazu, dass Lohmanns Vorschlag vom Reichskanzleramt nicht mehr abgelehnt wurde – er hatte nunmehr direkten Zugang zu Hofmann und diesen für seinen Plan einer Haftpflichtrevision gewinnen können⁸⁵ – und so bis zur auch vom Vizekanzler Otto Graf zu Stolberg-Wernigerode⁸⁶ befürworteten Bundesratsdrucksache⁸⁷ gedieh. Nunmehr scheiterte der Entwurf – wie schon der zum Fabrikgesetz 1878 – aber am scharfen Einspruch Bismarcks, der „V[or]trag der Genesis dieses Entwurfs“⁸⁸ erbat und den Entwurf des Unfallanzeigegesetzes am 8. März 1880 anhielt.⁸⁹ Darüber hinaus nahm er ihn zum Anlass, Grundsatzausführungen zur „Reichspolitik Preußens“ zu machen, das preußische Ressortministerium war danach auf jeden Fall zur Abstimmung mit dem Reichskanzler verpflichtet. Dabei verwies er auf vorangegangene Instruktionen gegenüber Promemorien von Hofmann, die u. a. auch die Gewerbegesetzgebung betrafen und ebenfalls auf Lohmann zurückgingen. Bismarck wusste: „Ein Gesetzentwurf von hundert und mehr Paragraphen, der die sorgfältige, mitunter jahrelange Arbeit eines kompetenten Rates darstellt, ist in manchen Fällen schon für den Chef selbst ein *fait accompli*, dessen sachkundiger Revision die Leistungsfähigkeit oder auch die Arbeitslust des Chefs nicht immer gewachsen ist.“⁹⁰

81 Die Vorgänge im Detail können hier nicht dargestellt werden, verwiesen sei auf die Einleitung zu: Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, und Florian Tennstedt/Heidi Winter: „Der Staat hat wenig Liebe – activ wie passiv.“ Die Anfänge des Sozialstaats im Deutschen Reich von 1871, Teil 1, in: Zeitschrift für Sozialreform 39 (1993), S. 362-392.

82 Vgl. die Voten vom 16.3. und 7.4.1879 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 25 und Nr. 27).

83 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 27, hier S. 93.

84 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 25, hier S. 91.

85 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 47 und Nr. 47 Anm. 1.

86 Zu Stolberg-Wernigerode vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 150.

87 Vgl. die Vorlage Karl Hofmanns für den Reichskanzler vom 4.3.1880 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 48).

88 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 48 Anm. 4.

89 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 49.

90 Hermann Hofmann: Fürst Bismarck 1890-1898, Bd. 2, Stuttgart 1914, S. 9; die Bismarck-Interviews dieser Artikel sind nachgewiesen bei: Manfred Hank: Kanzler ohne Amt. Fürst Bismarck nach seiner Entlassung 1890-1898, München 1977, S. 723-773.

Theodor Lohmann jedoch – maßgeblicher Urheber, aber in seiner „zweiten Reihe“ noch nicht vom Misstrauensraster Bismarcks wahrgenommen – hatte inzwischen auch den Gedanken einer Haftpflichtrevision direkt verfolgt, für ihn war diese ein geeignetes Vehikel zur Ausführung gesellschaftsreformerischer Strategien. So hatte er Hofmann für seine bereits früher entwickelte Idee gewonnen, „das Haftpflichtgesetz auf alle dazu geeigneten Betriebe aus[zu]dehnen und die Haftpflicht so [zu] erweitern, dass der Unternehmer für die Folgen aller in s[einem] Betrieb vorkommenden Unfälle aufkommen muss, sofern er nicht beweist, dass sie durch den Verletzten oder durch vis major [höhere Gewalt] herbeigeführt sind“. Zugleich wollte er „den Arbeitgebern, falls sie sich zu Unfallversicherungsgenossenschaften (je eine für jeden Industriezweig bzw. für mehrere verwandte Industriezweige) vereinigen, das Recht einräumen, einen bestimmten Prozentsatz der Versicherungsprämie ihren Arbeitern am Lohn zu kürzen“.⁹¹

In einer umfangreichen Denkschrift vom 17. Februar 1880 präsentierte Lohmann nun Hofmann sein Projekt einer Verschärfung der Haftpflicht, auf die – parallel – auch das vorgeschlagene Unfallanzeigegesetz abzielte.⁹² Die Haftpflichtreform sollte nicht nur Anreiz zu freiwilliger Unfallverhütung und damit zu Arbeiterschutz bieten, sondern auch durch ihre versicherungsmäßige Ausgestaltung die Arbeiter zu Rechtssubjekten in der industriellen Arbeitswelt machen – um den Preis der Heranziehung zur anteiligen Beitragsleistung zur Versicherungsprämie.

Hofmann zog gegenüber diesem weitgehenden Vorschlag den Ruhrindustriellen Louis Baare informell zu Rate und ließ Lohmann erneut ein Votum⁹³ ausarbeiten, das die Vorschläge Baares, die dieser in einem Promemoria niedergelegt hatte,⁹⁴ aufnehmen sollte. Davon entwarf Hofmann dann persönlich eine Kurzfassung, die er Bismarck mit der Anfrage zuleitete, ob ein entsprechender Gesetzentwurf überhaupt „genehm“ sei.⁹⁵ Bismarck spie nach dieser Lektüre Gift und Galle vor Ärger. Gegenüber Robert Lucius äußerte er, Hofmann „sei wie ein Pferd, was von jedem gesattelt, bestiegen und irgendwohin geritten werden könne [...]. So habe er ein Haftpflichtgesetz ausgearbeitet, analog demjenigen bei Eisenbahnunfällen, wo die Schuld des Unternehmers präsumiert werde. Bismarck habe sein ganzes Leben hindurch bei seinem landwirtschaftlichen Betrieb auch gewerblichen gehabt und wisse, dass ein solches Prinzip einfach ruinös für die Industrie [...] sei. Hofmann müsse fort.“⁹⁶ Hofmanns politische Doppelrolle als preußischer Handelsminister und Staatssekretär im Reich war damit im Juni 1880 endgültig beendet. In seinen Erinnerungen verbreitete Bismarck später, Hofmann habe Gesetzentwürfe für Reichsangelegenheiten vorbereitet, „welche meine Zustimmung nicht fanden, namentlich solche, die meiner Ansicht nach die Grenze des Arbeiterschutzes überschritten und das

91 Brief Theodor Lohmanns an Ernst Wyneken vom 27.7.1879 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 32).

92 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 47.

93 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 64.

94 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 57.

95 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 67.

96 Bismarck-Erinnerungen des Staatsministers Freiherrn Lucius von Ballhausen, Stuttgart/Berlin 1920, S. 189f.

Gebiet des Arbeitszwanges in Gestalt der Beschränkung der persönlichen Unabhängigkeit und der Autorität des Arbeiters und des Familienvaters betrafen und von denen ich auf die Dauer keine günstige Wirkung erwarte. Da mehrfache Erinnerungen gegen diese mir Opposition machenden Vorlagen, die Arbeiten betriebsamer, dem Minister auf diesem Gebiet überlegener Räte des Handelsministeriums, erfolglos blieben, so bewog ich den Feldmarschall Edwin von Manteuffel, Herrn von Hofmann als Minister in dem Reichslande [Elsass-Lothringen] zu übernehmen.“⁹⁷

Theodor Lohmann aber saß, um im Bilde zu bleiben, weiterhin im Sattel; seinem Freund Ernst Wyneken schrieb der selbstbewusste, erholte Referent von hohem Ross herab am 27. August 1880: „Auf der Reise [aus dem Urlaub] überraschte mich in Hemelingen die Nachricht vom Abgang meines Chefs. Hier angekommen, ersah ich sogleich, dass gerade die von mir fürs Staatsministerium ausgearbeiteten Vorlagen, obwohl sie von Hofmann noch stark verwässert waren, Bismarcks Zorn so erregt hatten, dass sie der letzte Nagel zu des ersteren Sarg geworden. Er hat alles, woran wir monatelang gearbeitet haben, einfach durchgestrichen und sich nun, wie ich vorgestern aus guter Quelle gehört habe, die interimistische Verwaltung des Handelsministeriums selbst übertragen lassen, vermutlich um das bisher unverbesserliche Handelsministerium mit seinen idealistischen Aspirationen auf dem Gebiete der sozialen Gesetzgebung mal gründlich zur Raison zu bringen. So werden wir denn nächstens das hohe Glück genießen, ihn selbst als unseren unmittelbaren Chef kennenzulernen.“⁹⁸ Lohmann, der den alternativen haftungsrechtlichen Ansatz im Rahmen einer Unfallversicherung eingefädelt hatte, sah sich im Recht und hielt die Gefährdung seiner sozialpolitischen Mission für schwerwiegender als den Sturz seines Chefs.

VI. Das innovative Wirken des Reichsamts des Innern bei den Gesetzesvorlagen zur Arbeiterversicherung

Bismarck übernahm, wie Lohmann bereits vermutet hatte, am 23. August 1880 das preußische Handelsministerium selbst und schuf dann – das war die wichtigste und zukunftsweisende Entscheidung – im Reichsamt des Innern eine neue (II.) Abteilung, die für wirtschaftliche Fragen zuständig war. Faktisch wurde sie die Abteilung, in der fortan und vor allem die sozialpolitischen Gesetze des Reiches vorbereitet wurden, sie sollte ausschließlich mit legislatorischen Arbeiten befasst werden. In der Konsequenz bedeutete das eine organisatorische Machtverschiebung auf dem Gewerbesektor, die in der Reichsverfassung angelegt, aber noch nicht vollständig umgesetzt war. Bismarck gab das auf einer vertraulichen Sitzung des preußischen Staatsministeriums am 28. August 1880 bekannt, die der spätere Direktor dieser

97 Otto von Bismarck: Gedanken und Erinnerungen, Bd. 3: Erinnerung und Gedanke, Stuttgart/Berlin 1922, S. 38 f.; Hofmann wurde 1882 nobilitiert.

98 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2 Nr. 82; Vgl. auch Lohmanns Brief an seine Familie vom 9.9.1880: „Bismarck hat es für gut befunden, nach Hofmanns Abgang die Verwaltung des Handelsministeriums selbst zu übernehmen, wahrscheinlich, weil er glaubt, er müsse das so oft lästige und unsympathische Handelsministerium mal zur Raison bringen. Nun regiert er von Friedrichsruh aus“ (Machtan: Mut zur Moral, 1995, S. 537).

II. Abteilung Robert Bosse⁹⁹ protokollierte. Diesem von Bismarck korrigiertem Protokoll ist u. a. über Bismarcks Einschätzungen und Absichten folgendes zu entnehmen: „Der Staatssekretär des Innern im Reich müsse und könne der Natur der Sache nach auf dem Gebiet der Gesetzgebung nur in vollem Einverständnis mit dem Reichskanzler handeln, während der preußische Handelsminister in dieser Beziehung formell selbstständiger sei. Die ganze legislative Betriebsamkeit des letzteren liege aber auf dem Gebiet der Reichsgesetzgebung, da die Gesetzgebung über Handel und Gewerbe Reichssache sei. Gehe der preußische Handelsminister bei der Vorbereitung von Reichsgesetzen, wie dies wiederholt vorgekommen sei, selbstständig vor, ohne sich vorher des Einverständnisses des Reichskanzlers zu versichern, so müsse das zu neuem Kampf zwischen dem Handelsminister und dem Reichskanzler führen, dem dieser mit seinem Vertreter im Reich nicht ausgesetzt sein dürfe. Es sei vorgekommen, dass wichtige Gesetzentwürfe im preuß[ischen] Handelsministerium ausgearbeitet, im Staatsministerium beraten, an den Bundesrat gebracht und von diesem angenommen seien, ohne dass der Reichskanzler davon Kenntnis gehabt habe. So z. B. der Gesetzentwurf über die Anzeigepflicht von Unfällen, dem er als Reichskanzler, als der Entwurf schließlich an ihn gelangt sei, nicht habe zustimmen können, weil darin eine Reihe ganz unpraktischer und in der Wirklichkeit unausführbarer Bestimmungen vorgesehen sei. Der Wiederholung derartiger Vorgänge müsse vorgebeugt werden.“¹⁰⁰

Die Gesetzgebung über Handel und Gewerbe gehöre dem Reich. Daraus ergebe sich als die natürliche Organisation, dass für diese Gesetzgebung, anstatt die Initiative dem preußischen Handelsministerium zu überlassen, ein Reichsamt für Handel und Gewerbe gebildet werde.“ Allein es sollte kein neues Reichsamt gegründet werden, sondern nur im „Reichsamt des Innern eine besondere Abteilung für Handel und Gewerbe, welche aus den Beamten des preußischen Handelsministeriums zusammengesetzt wäre, ohne dass diese neben ihrer preußischen Besoldung eine solche vom Reich erhielten“.¹⁰¹

Staatssekretär des Innern wurde der Oberpräsident von Schleswig-Holstein Karl Heinrich von Boetticher¹⁰², der ein Duzfreund Robert Bosses aus vergangenen Tagen gemeinsamen Wirkens in der Provinz Hannover war. Von Boetticher wurde gleichzeitig ständiger Vertreter Bismarcks als preußischer Handelsminister – das Handelsministerium betrat Bismarck nie. Bosse begrüßte das „Hinüberlegen der legislativen Aufgaben des preuß[ischen] Handelsministeriums in das Reichsamt des Innern“, ahnte aber Schwierigkeiten bei den administrativen Aufgaben, konkret mit dem preußischen Handelsministerium.¹⁰³

99 Zu Bosse vgl. Volker Mühr/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.

100 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 83. Vgl. dazu auch die vorstehende Darstellung und Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 49.

101 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 83, hier S. 236 f.

102 Zu von Boetticher vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 20 f.

103 Brief Bosses an von Boetticher vom 30.8.1880 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 172).

Bismarck hingegen sah die „Aufgabe des Reichskanzlers eher erleichtert als erschwert, indem so jeder vermeidlichen Friktion und Gegenwirkung vorgebeugt wird“. In dem einschlägigen Immediatbericht begrüßte er, dass er nun „unmittelbaren Einfluss [habe] und [ihm] die Verfügung über die Kräfte des preußischen Handelsministeriums zustand“, eine einheitliche Bearbeitung der Gesetz- und Verordnungsentwürfe des Reiches gesichert schien.¹⁰⁴

Diesen preußischen Beamten sollten „die betreffenden Funktionen in der wirtschaftlichen Abteilung des Reichsamts des Innern als unbesoldete Nebenämter übertragen werden [...]. Zur Erlangung der Eigenschaft von Reichsbeamten würde es genügen [...], die betreffenden preußischen Beamten gleichzeitig und für die Dauer ihres preußischen Amtes zu Vortragenden Räten im Reichsamt des Innern zu ernennen“.¹⁰⁵ Für ihre nebenamtliche Tätigkeit erhielten sie eine Zusatzvergütung aus dem (parlamentarisch nicht kontrollierten) Dispositionsfonds Bismarcks.

Knapp drei Wochen nach Vollzug der erwünschten Anordnung schlug Bismarck folgende Beamte zur nebenamtlichen Berufung in das Reichsamt des Innern vor: Unterstaatssekretär Karl Rudolf Jacobi sowie die Vortragenden Räte Theodor Lohmann und Adolf Wendt aus dem Handelsministerium und aus anderen preußischen Ministerien: Hermann Freiherr von der Heyden-Rynsch¹⁰⁶ (Ministerium der öffentlichen Arbeiten), Albert Schmidt (Finanzministerium) und Anton Rothe (Landwirtschaftsministerium).¹⁰⁷ Deren Bestallung im Nebenamt erfolgte am 8. November 1880, so dass die Abteilung ab dem 13. November 1880 arbeiten konnte, die Vortragenden Räte behielten ihre Hauptämter im preußischen Staatsdienst bei. Als hauptamtlicher Direktor im Reichsdienst der damit personell gut ausgestatteten Abteilung wurde Karl Rudolf Jacobi ernannt, der aber seiner neuen Aufgabe kaum gewachsen war: „Wird Jacobi, den ich sehr hoch schätze – er ist ein durch und durch anständiger und gewissenhafter, tüchtiger Mensch –, ausreichen, um den von den verschiedensten Seiten produzierten Kontradampf von der Maschine abzuhalten?“¹⁰⁸ hatte Bosse gleich geahnt. Bereits ein halbes Jahr später wechselte Jacobi in die Privatwirtschaft, und der ehemals protokollführende Referent aus dem preußischen Staatsministerium Robert Bosse wurde – wohl auf Empfehlung von Boettichers – am 1. Mai 1881 dessen Nachfolger, wurde Direktor und Rat Erster Klasse. Der fast gleichaltrige Theodor Lohmann blieb gern im Hintergrund, wie er es sah, in der „bescheidenen Stellung eines Vortragenden Rats“, agierte also weiterhin in der „zweiten Klasse“, konnte einfädeln und konzipieren, hatte faktisch keinen unmittelbaren Zugang zum Machthaber, zum Reichskanzler. Die Verbesserung seiner Ein-

104 Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 173, hier S. 580.

105 Immediatbericht Bismarcks an Kaiser Wilhelm I. vom 12.10.1880 (Abschrift: Bundesarchiv R 43 Nr. 1913, fol. 31-37 Rs.; Abdruck: Hans Goldschmidt: Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, Berlin 1931, S. 284).

106 Zu Heyden-Rynsch vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 72.

107 Wie sich aus der entsprechenden Akte der Reichskanzlei ergibt, erfolgte die ressortmäßige Streuung wohl, um – wie bei dem früher erwogenen Plan eines sog. volkswirtschaftlichen Senats – Interessen und Sachverstand nicht nur des Gewerbes, sondern auch von Industrie und Landwirtschaft vertreten zu sehen (vgl. Bundesarchiv R 43, Nr. 1913, fol. 28-29).

108 Brief Bosses an von Boetticher vom 30.8.1880 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 1, Nr. 172).

nahmen „durch die Doppelstellung war ihm allerdings erwünscht“.¹⁰⁹ Der Vortragende Rat Arnold Nieberding wirkte weiterhin als Referent in der I. Abteilung und dort wieder als Lohmanns Kollege.

Kurz danach (nach Verabschiedung des neuen Reichshaushaltsetats) – am 27. April 1881 – wurde die „Nebenamt“-Konstruktion der II. Abteilung mit der hauptamtlichen Berufung dreier Beamter in den Reichsdienst aufgegeben, nunmehr war Theodor Lohmann Reichsbeamter und im preußischen Handelsministerium nebenamtlich beschäftigt. Hauptamtlich in den Reichsdienst berufen wurden außer ihm die Geheimen Regierungsräte Tonio Bödiker¹¹⁰, der als früherer Hilfsarbeiter im preußischen Ministerium des Innern für Gesetzgebungsarbeiten gut vorgeschult war und als Landrat im Kreis Mönchen-Gladbach sich lebendige Anschauungen im Bereich der Industrie verschafft hatte,¹¹¹ sowie Eduard Magdeburg, der Landrat des Kreises Sonderburg in Schleswig gewesen war und nun von seinem „besonderen Gönner“ Karl Heinrich von Boetticher berufen wurde.¹¹² Die weiterhin nebenamtlich beschäftigten preußischen Beamten Hermann Freiherr von der Heyden-Rynsch, Albert Schmidt, Anton Rothe und Adolf Wendt blieben, spielten aber keine erkennbare Rolle. Soweit ersichtlich, bestand in der Abteilung nicht mehr das gleiche kollegial-einvernehmliche Milieu wie in der preußischen Gewerbeabteilung, vor allem ist hier das Wirken des sehr ehrgeizigen Katholiken Tonio Bödiker zu nennen, der Bismarck verehrte und es darauf anlegte, dessen Vertrauen zu gewinnen und vor Illoyalitäten gegenüber seinen Kollegen nicht zurückschreckte.¹¹³

Auf der Staatsratssitzung vom 28. August 1880 hatte Bismarck auch angekündigt, dass im Reichsamt des Innern ein neues Reichsgesetz vorbereitet werden sollte, in dem allerdings nicht eine Haftpflichtrevision anzustreben sei, sondern eine staatliche Unfallversicherung. Dazu engagierte er als Ratgeber den Ruhrindustriellen Louis Baare,¹¹⁴ der bereits Karl Hofmann entsprechend beraten hatte. Bismarck erteilte Baare sogar den Auftrag, einen entsprechenden Gesetzentwurf zu erarbeiten, was mit Hilfe des ehemaligen Ministerialbeamten Georg Ferdinand Beutner und

109 Brief Lohmanns an Wyneken vom 25.4.1881 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 224).

110 Zu Bödiker vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 17 f.

111 Bödiker hatte bereits 1873 die Einleitung zum Katalog der deutschen Abteilung der Wiener Weltausstellung verfasst und wurde dadurch „in weiteren Kreisen zuerst bekannt“ (Adolf Hinrichsen: Das literarische Deutschland, Berlin/Rostock 1887, S. 63); von Hause aus war er auch Hannoveraner, allerdings – anders als Lohmann – ein Bismarck-Verehrer.

112 Vgl. dieses Zitat aus Magdeburgs Lebenserinnerungen: Florian Tennstedt: Berufsgenossenschaften als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung. – Die Rolle Eduard von Magdeburgs im Prozeß der Sozialstaatswerdung, in: Wolfgang Gitter/Bertram Schulz/Hans F. Zacher (Hrsg.): Festschrift Otto Ernst Krasney. Zum 65. Geburtstag am 16. Dezember 1997, München 1997, S. 611-627, hier S. 615.

113 Robert Bosse notierte am 14.12.1883 in seinem Tagebuch: „Bödiker hat hinter Boettichers und meinem Rücken wiederholt über amtliche Vorkommnisse mit den ‚Getreuen‘ in Friedrichsruh (Rottenburg, Graf Wilh[elm] Bismarck, Graf Rantzau) korrespondiert. Er ist von einem ungemessenen Ehrgeiz besessen, wiewohl ich ihn zum förmlichen Denunzieren für zu anständig halte. [...] Welche unerquicklichen Zustände!“ (Mihl/Tennstedt/Winter: Sozialreform, 2005, S. 112 f.).

114 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 81 und Nr. 84.

einem Kreis führender Industrieller auch erfolgte.¹¹⁵ Bismarck benutzte diesen sog. Industriellenentwurf aber nur sehr begrenzt, und Baare blieb ohne Dank – sein Schwager, der Reichstagsabgeordnete Wilhelm Löwe, tröstete ihn: „Mit den Großen ist nicht gut Kirschen essen und mit dem großen B[ismarck] erst recht nicht. Ihn aus einer gewissen Entfernung zu bewundern, ist immer am sichersten.“¹¹⁶ Der eigentliche amtliche Auftrag für diesen Gesetzentwurf ging aber an die Ministerialbürokratie: Konkurrierend hatte die neue Abteilung im Reichsamt des Innern einen entsprechenden Auftrag erhalten – Bismarck wusste durchaus, was er an seiner „Geheimratsmaschine“ hatte. Theodor Lohmann arbeitete daraufhin den ersten Gesetzentwurf zur Unfallversicherung aus, der aber vom Reichstag so verändert wurde, dass Bismarck ihn im Bundesrat scheitern ließ.¹¹⁷ Die Arbeit an diesem Gesetz hatte „zwischen den Jahren“ 1880/81 eine Einladung Theodor Lohmanns von Bismarcks nach Friedrichsruh zur Folge; Lohmann, über den Bismarck noch eine „günstige Meinung“ hatte, ließ sich aber von dem familiären Rahmen und Bismarcks Freundlichkeit nicht „einbinden“, hielt an seinen Vorstellungen fest.¹¹⁸

Die wirtschaftliche Abteilung des Reichsamts des Innern fertigte nach der gescheiterten ersten Unfallversicherungsvorlage vor allem die Entwürfe zu den in der Kaiserlichen Sozialbotschaft vom 17. November 1881¹¹⁹ angekündigten Gesetzen an, also die zweite Unfallversicherungsvorlage, die Krankenversicherungsvorlage, Vorlagen zur Berufsstatistik, zum Gewerbebetrieb im Umherziehen u. a., dann aber auch Entwürfe zur Reform des Unterstützungswohnsitzgesetzes und zur reichsgesetzlichen Regelung des Versicherungswesens. Die I. Abteilung, die nach dem Abgang von Rudolf Jacobi vom einzigen Unterstaatssekretär des Reichsamts – Paul Eck¹²⁰ – geleitet wurde und in der Arnold Nieberding weiter tätig war, war an der Erstellung der Gesetzentwürfe nur marginal beteiligt, ihr oblagen administrative Aufgaben. Diese aufwendigen Gesetzesarbeiten und die mit ihnen einhergehenden Konflikte dazustellen, ist hier nicht die Aufgabe, sondern bereits andernorts erfolgt.¹²¹

Robert Bosse hat in seinem Rückblick auf „Zehn Jahre im Reichsamt des Innern“ die allgemeinen Schwierigkeiten seiner von ihm sogenannten „theoretischen“ Abteilung bei den sozialpolitischen Gesetzesvorlagen geschildert, konkret bezieht er

115 Vgl. Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 131.

116 Brief Wilhelm Löwes an Louis Baare vom 19.11.1880 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 149).

117 Diese Gesetzgebungsgeschichte ist im 2. Band der I. Abteilung der Quellensammlung eingehend dokumentiert. Theodor Lohmann äußerte sich dazu am 23.10.1880 in einem Brief an Ernst Wyneken (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 123); vgl. auch den Bericht des bayerischen Gesandten in Berlin Graf Hugo von und zu Lerchenfeld-Koefering an den Staatsminister Freiherrn Krafft von Crailsheim vom 25.6.1881 (ebenda, Abt. I, Bd. 2, Nr. 236).

118 Brief Lohmanns an Wyneken vom 9.1.1881 (Quellensammlung, Abt. I, Bd. 2, Nr. 178, und ebenda, Abt. I, Bd. 3, Nr. 197).

119 Quellensammlung, Abt. II, Bd. 1, Nr. 9 (mit Dokumenten zur Entstehung).

120 Zu Eck vgl. Hainbuch/Tennstedt: Sozialpolitiker, 2010, S. 38 f.

121 Vgl. dazu: Tennstedt/Winter: „Der Staat hat wenig Liebe ...“, 1993, S. 362-392, und dies.: „Jeder Tag hat seine eigenen Sorgen ...“, 1995, S. 671-706.

sich dabei wohl auf die gesetzliche Unfallversicherung, die keine Vorläufer hatte und somit neu konzipiert werden musste:

„Die staatliche und gesetzliche Organisation dieser Versicherung war eine ganz neue Aufgabe, und an uns war es, gangbare Wege für ihre Lösung zu suchen. Dabei versagte jede Schablone. Es handelte sich um neue Gedanken und neue Wege, bei deren Ausgestaltung wir ganz auf uns selbst gestellt waren. [...] Grundlegende Fragen sollten gelöst werden und gingen mir anfänglich wie Mühlräder im Kopf herum. Dazu kam der Mangel an ausreichenden statistischen Unterlagen. Man musste doch einige Klarheit darüber haben, wieweit unsere Industrie die ihr zuge dachte Belastung, namentlich im Wettbewerb mit der ausländischen Industrie, zu tragen imstande sei. Kurz, wir befanden uns oft genug in einem Zustand verzweifelter Ratlosigkeit.“¹²²

Bosse schreibt dann über die in der Kaiserlichen Sozialbotschaft vom 17. November 1881 gleichfalls angekündigte Reform des gewerblichen Krankenkassenwesens: „Ich fand sie bei meinem Eintritt in die Abteilung bereits sorgfältig vorbereitet. Der Referent, Geh[eimer] Regierungsrat Lohmann, war seiner Aufgabe nicht nur vollständig gewachsen, sondern er war durch die auf eingehenden Studien beruhende Selbstständigkeit seines sozialpolitischen Urteils zweifellos allen Mitgliedern der Abteilung überlegen. In seiner Hand war daher der aufzustellende Entwurf eines Krankenversicherungsgesetzes trefflich aufgehoben.“¹²³

Anders, als von Bismarck geplant und gewollt, benutzte Theodor Lohmann dann die angekündigte organisatorische Reform der Krankenversicherung dazu, ein neues Krankenversicherungsgesetz¹²⁴ durchzusetzen, das das Hilfskassengesetz von 1876 ablöste. Es wurde das erste sozialpolitische Reichsgesetz jenseits des Gewerberechts. „In den 1880er Jahren ist kein anderes Reichsgesetz von vergleichbarer Bedeutung ohne die Initiative Bismarcks formell in den Reichstag eingebracht oder gar verabschiedet worden.“¹²⁵

Bismarck, der zu dieser Zeit durch Krankheit geschwächt war und deshalb die Regierungszügel locker hielt, bezeichnete es aus seiner Sicht recht treffend als „untergeschobenes Kind“¹²⁶. Das Krankenversicherungsgesetz ist damit ein Musterbeispiel für das relativ eigenständige Wirken der Ministerialbürokratie geworden, zu der Bismarck ein ambivalentes Verhältnis hatte, die aber im Prozess der Gesetzesentstehung unentbehrlich war.¹²⁷ Mit diesem wurde allerdings weniger Neuland betreten als mit der gesetzlichen Unfallversicherung.

122 Mühr/Tennstedt/Winter: Sozialreform, 2005, S. 189.

123 Ebenda, S. 190.

124 RGBl. 1884, S. 73 (Quellensammlung, Abt. II, Bd. 5, Nr. 32).

125 So Gerhard A. Ritter: Bismarck und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung, Pforzheim 1998, S. 25.

126 Brief Lohmanns an Wyneken vom 22.6.1882 (Quellensammlung, Abt. II, Bd. 2, Teil 1, Nr. 65).

127 Vgl. dazu Florian Tennstedt: Risikoabsicherung und Solidarität. Bismarck, Lohmann und die Konflikte um die gesetzliche Krankenversicherung in ihrer Entstehungsphase, in: Herbert Obinger/Elmar Rieger (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Festschrift für Stephan Leibfried, Frankfurt a. M./New York 2009, S. 65-94; ders.: Die erste Ausformung der Sozialgesetzgebung in der Bismarckzeit, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hrsg.): Grundlagen und Heraus-

Im Zuge der Vorbereitung der dritten Unfallversicherungsvorlage – die zweite war (nicht zuletzt durch entsprechendes Wirken von Theodor Lohmann zugunsten der Bismarck „untergeschobenen“ Krankenversicherungsvorlage) in der entsprechenden Reichstagskommission steckengeblieben – kam es infolge von grundsätzlichen Bedenken Lohmanns gegenüber den Vorstellungen und entsprechenden Direktiven Bismarcks – er hielt diese für „reines dummes Zeug“¹²⁸ – zum Bruch mit Bismarck¹²⁹. Dieser führte allerdings nicht dazu, dass Lohmann von Bismarck aus dem Reichsamt des Innern „entfernt“ wurde, er beließ diesen im Amt und auch als Bundesratsbevollmächtigten Preußens. An der dritten Unfallversicherungsvorlage und später auch an dem Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz war Lohmann aber nicht mehr beteiligt, wohl aber bereitete er noch eine Revision bzw. Novelle des Krankenversicherungsgesetzes vor.¹³⁰

Bismarck ordnete nach dem klärenden Gespräch mit Lohmann an, dass nunmehr der von ihm geschätzte, konservative Vortragende Rat Karl Gamp aus dem preußischen Handelsministerium die Arbeit in die Hand nehmen und die Grundzüge der dritten Unfallversicherungsvorlage nach Bismarcks Direktiven kommissarisch ausarbeiten sollte. Im Reichsamt des Innern wurde das als Affront aufgefasst, „jedenfalls drohte der Schwerpunkt für die Ausarbeitung der ganzen Sozialgesetzgebung sich aus dem Ressort des Reichsamts des Innern in das des preußischen Handelsministeriums zu verflüchtigen“.¹³¹ Der Staatssekretär von Boetticher gab daher auch den Referenten seines Reichsamtes – Tonio Bödiker sowie Eduard Magdeburg – den Auftrag, sich ihrerseits an die Ausarbeitung von Grundzügen zu machen. Die Situation war so kritisch, dass auch der Abteilungsdirektor Bosse versuchen wollte, „einen Entwurf zu formulieren“, evtl. sogar Lohmann „hinter den Kulissen“ wieder in Dienst zu nehmen.¹³²

Die ungewöhnliche „Parallelarbeit“ und Konkurrenz¹³³ der Referenten führte, wie sich Robert Bosse erinnerte, zu einer „unerhörten Kraftanspannung, ein Wettbewerb, der begreiflicherweise auch auf das persönliche Verhältnis der Mitglieder der Abteilung zueinander zurückwirkte. Das bis dahin ungetrübte und harmonische Zusammenwirken der Abteilung litt denn auch darunter, und ich [Bosse] empfand dies

forderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, Berlin 2014, S. 73-92.

128 Tagebucheintrag Robert Bosses vom 4.10.1883 (Mihl/Tennstedt/Winter, Sozialreform, 2005, S. 110).

129 Vgl. Tennstedt/Winter, „Der Staat hat wenig Liebe ...“, 1993, S. 362-392, und dies.: „Jeder Tag hat seine eigenen Sorgen ...“, 1995, S. 671-706.

130 Vgl. Quellensammlung, Abt. II, Bd. 5, Nr. 130 und Nr. 133, und ebenda, Abt. III, Bd. 5, Nr. 1-2 und Nr. 21.

131 Heinrich von Poschinger (Hrsg.): Fürst Bismarck. Neue Tischgespräche und Interviews, Bd. 1, Stuttgart/Leipzig/Berlin/Wien 1895, S. 122.

132 Tagebucheintrag Robert Bosses vom 4.10.1883 (Mihl/Tennstedt/Winter: Sozialreform, 2005, S. 110).

133 Hingewiesen sei auch auf die erwähnte „Parallelarbeit“ und Konkurrenz zwischen Louis Baare und Theodor Lohmann bei der Ausarbeitung der ersten Unfallversicherungsvorlage, die beiden Beauftragten infolge der „Indiskretion“ von Christoph Tiedemann durchaus nicht verborgen blieb.

schmerzlich. Indessen, vorwärts kamen wir. Geheimrat Magdeburg schied aus der Arbeit bald wieder aus, so dass die Herren Bödiker und Gamp sich darin teilten“.¹³⁴

Die beiden „Grundzüge“ wurden noch durch zwei entsprechende Gesetzentwürfe ergänzt und Bismarck in Friedrichsruh vorgelegt, der in einer Besprechung beide Entwürfe als solche akzeptierte, seine bisherigen Direktiven aber noch ergänzte. Der positive Verlauf der Besprechung führte intern auch zu einer Aufhebung des Konkurrenzverhältnisses zwischen Bödiker und Gamp: Gamp wurde zum Vortragenden Rat im Reichsamt des Innern nebenamtlich ernannt, war also ressortmäßig akzeptiert und dem nunmehrigen Hauptreferenten Bödiker, der formal an die Stelle Lohmanns getreten war, nachgeordnet; die weitere Bearbeitung der Materie erfolgte nun gemeinsam durch Bödiker und Gamp. Dabei „fiel dem letzteren die Ausarbeitung der allgemeinen, dem ersteren die Ausarbeitung der speziellen Bestimmungen zu“,¹³⁵ also vor allem auch die rechtliche Umsetzung der versicherungstechnischen Vorgaben. Binnen 14 Tagen hatten die beiden die Erstfassung der Grundzüge für die dritte Unfallversicherungsvorlage mit Begründung ausgearbeitet, und ihr Vorgesetzter Robert Bosse notierte erleichtert in seinem Tagebuch: „Wie gnädig hat der Herr bis hierher geholfen! Über Bitten und Bestehen! Wie beschämt müssen wir dastehen! Auch amtlich hat sich das Gewölk wieder mehr verzogen. Die Grundzüge der Unfallversicherung sind fertig.“¹³⁶

Die Referenten waren nicht nur innerhalb des Reichsamts des Innern mit den Gesetzesvorlagen befasst, sondern vertraten diese auch nach außen: vor dem von Bismarck als Beratungsgremium installierten preußischen Volkswirtschaftsrat und vor allem vor dem Reichstag, teilweise auch bei Bundesratssitzungen. Insbesondere nahm an jeder Kommissionssitzung des Reichstags ein Vertreter des Reichsamts des Innern teil, hinzu kamen die Besprechungen und Korrespondenzen mit den anderen deutschen Staaten bzw. deren Bundesratsvertretern sowie Protokollführungen. Die Arbeiten waren insgesamt anstrengend und aufwendig, die übliche Arbeitszeit an sechs Werktagen und teilweise auch sonntags – ohne Unterbrechung von 9 bis 16 Uhr – musste überschritten werden, wenn es die Dienstgeschäfte erforderlich machten. Das kam wohl vor allem vor und während einer laufenden Reichstagssession vor. Bosse hat bemerkt, dass in der Endphase, also bei der Formulierung des Gesetzesentwurfs für den Reichstag „buchstäblich Tag und Nacht“ gearbeitet wurde.¹³⁷ Konkret bei der Fertigstellung der dritten Unfallversicherungsvorlage wurde „einmal samstags von 7 bis 2 Uhr nachts“ gearbeitet und dann auch noch am Sonntag.¹³⁸ Magdeburg hat vermerkt, dass er durch die Dienstgeschäfte – u. a. als Protokollführer des Bundesrats – stark in Anspruch genommen, namentlich aber „durch endlose Abendsitzungen in den Reichstagskommissionen geplagt wurde“.¹³⁹

134 Mihr/Tennstedt/Winter: Sozialreform, 2005, S. 215.

135 Heinrich von Poschinger, Fürst Bismarck und der Bundesrat, Bd. 4, Stuttgart/Leipzig 1898, S. 307.

136 Tagebucheintrag Robert Bosses vom 1.1.1884 (Quellensammlung, Abt. II, Bd. 2, Teil 1, Nr. 133 Anm. 1).

137 Mihr/Tennstedt/Winter: Sozialreform, 2005, S. 216, vgl. auch S. 127.

138 Quellensammlung, Abt. II, Bd. 2, Teil 1, Nr. 139.

139 Tennstedt: Berufsgenossenschaften, 1997, S. 615.