

Anfänge sozialpolitischer Intervention in Deutschland und England – einige Hinweise zu wechselseitigen Beziehungen

Von Prof. Dr. Florian Tennstedt, Gesamthochschule Kassel

1. Einleitung

Die Industrialisierung hat durch die mit ihr einhergehende Steigerung des Sozialprodukts sehr viele, jahrhundertealte Armutsprobleme gelöst, teilweise aber auch nur verschoben, „ausgelagert“ und andere, neue soziale Probleme mit sich gebracht. So kam es zu der zunächst paradox anmutenden Entwicklung, daß die Industrialisierung, also eine sozioökonomische Entwicklung, die durchgesetzt und getragen wurde vom Bürgertum, welches „eigentlich“ die staatliche Intervention abwehrt, zu neuen Formen staatlicher Intervention führte, die man mit den Begriffen Daseinsvorsorge, Sozialpolitik oder Sozialstaat andeuten kann und bei denen es weniger um Rechtsschutz als um Teilhabe geht. Ging es beim klassischen bürgerlichen Rechtsstaat axiomatisch darum, daß „jeder für sein eigenes Wohl zu sorgen hat“ und der selbständige Bürger „an den Staat keinen anderen Anspruch hat, als Schutz vor verletzender Willkür“¹⁾, so haben sich die Akzente beim sozialen Rechtsstaat des 20. Jahrhunderts, der auch den Arbeiter als politisch gleichberechtigt einbezieht, entscheidend verschoben. An der verfassungsrechtlichen Fundierung dieser durch „einfaches“ Recht vorangetriebenen Entwicklung ist der Jubilar *Harry Rohwer-Kahlmann* entscheidend beteiligt gewesen, und so mag es angezeigt sein, einiges aus den Anfängen dieser Entwicklung aufzuzeigen, zumal die von ihm seit 1955 herausgegebene „*Zeitschrift für Sozialreform*“ der historischen Entwicklung und der ausländischen Sozialpolitik seit jeher breiten Raum gegeben hat.

2. Der analytische Zugriff: Die Trias sozialpolitischer Intervention des Staates

Wenn man die sozialstaatliche Entwicklung auf die Arbeiter- bzw. Sozialversicherung reduziert, greift man zu kurz. Zwar wird damit wohl die typischste Institution der modernen Sozialpolitik in Industriegesellschaften erfaßt, aber die Formelemente sozialstaatlicher Intervention zugunsten der Existenzsicherung der durch Besitz nicht oder nicht ausreichend gesicherten Bevölkerung erschöpfen sich damit keineswegs. Vor allem aber wird man so weder der historischen Entwicklung noch der spezifischen

¹⁾ Vgl. Eduard Lasker, Polizeigewalt und Rechtsschutz in Preußen, *Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur*, 1861, zit. nach Ernst Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart u. Berlin 1938, 43.

Typik dieser Sozialversicherung ausreichend gerecht²⁾). Im Grunde muß man mindestens von einer interdependenten Trias sozialpolitischer Intervention des Staates ausgehen: Armenwesen und öffentliche Gesundheitsfürsorge (entwickelt bis hin zu umfassender kommunaler Wohlfahrtsfürsorge/Sozialpolitik), Arbeiterversicherung (entwickelt bis hin zu umfassender Sozialversicherung) und Arbeiterschutz (entwickelt bis hin zum Anspruch einer Humanisierung des Arbeitslebens³⁾). Daneben wären noch die Möglichkeiten und tatsächlich entwickelten Formen privater Reproduktion und solidarischer Selbsthilfe zu betrachten, diese müssen aber in dem folgenden Überblick vernachlässigt werden. Je nach ihrer Ausgestaltung ergänzen und kompensieren sich diese drei Teilsysteme, ein Teilsystem kann Aufgaben übernehmen, die andernorts einem anderen Teilsystem zukommen u. ä., so etwa greift die Unfallversicherung mit der Unfallverhütung in das Gebiet des Arbeiterschutzes über usw., eine Mindestrente der Sozialversicherung entlastet die Sozialhilfe besonders stark usw., teilweise bestehen auch direkte wechselseitige Bezüge in der Leistungsgestaltung. Für eine komparative Betrachtung sozialstaatlicher Entwicklung in modernen Industriegesellschaften ist es nun von besonderem analytischen Reiz, aber zugleich von besonderer Schwierigkeit, diese meist unterschiedlichen Kompensationseffekte herauszuarbeiten. Die Schwierigkeiten steigern sich, wenn man zusätzlich zu den um „Arbeit“ gruppierten Sicherungs- und Transfereffekten auch den Familienlastenausgleich mit einbezieht. Auf jeden Fall dürfte aber, gemäß aristotelischer Einsicht die beste Methode sein, „daß man die Gegenstände verfolgt, wie sie sich von Anfang an entwickeln“. In diesem Sinne soll nachstehend einiges zu englisch-deutschen Lern- und Suchprozessen bei Aufbau und Ausgestaltung dieser drei Teilsysteme und den dabei beteiligten Personen mitgeteilt werden⁴⁾.

3. Die sozialpolitischen Anfänge in Deutschland und das englische Beispiel: Vom Vormärz bis zur Reichsgründung (1871)

Die (sozial-)politisch folgenreiche Auseinandersetzung mit dem englischen Vorbild der Industrialisierung begann in Deutschland im Vormärz. Schon

²⁾ Dafür ein treffliches Beispiel ist die jüngste Veröffentlichung von Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880–1980, Frankfurt 1983.

³⁾ Einen derart integrierten Ansatz habe ich versucht in meinen Studien: Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Vom 18. Jh. bis zum Ersten Weltkrieg, Göttingen 1981 u. Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800–1914, Köln 1983.

⁴⁾ Dazu ist hinzuweisen auf folgende Publikationen: Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950, hrsg. v. Wolfgang J. Mommsen u. Wolfgang Mock, Stuttgart 1982 und Gerhard A. Ritter, Sozialversicherung in Deutschland. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983; manche wertvolle Ergänzungen, vor allem in Hinblick auf personale „Verknüpfung“ bietet: Günter Hollenberg, Englisches Interesse am Kaiserreich. Die Attraktivität Preußen-Deutschlands für konservative und liberale Kreise in Großbritannien 1860–1914, Wiesbaden 1974; alle drei Werke enthalten zahlreiche bibliographische Verweise auf die englischsprachige Literatur, so daß hier pauschal auf diese Möglichkeit der Weiterführung des Themas verwiesen werden kann.

1835 veröffentlichte *Robert Mohl* (1799—1875) seinen Aufsatz über „Die gesellschaftlichen Nachteile der Industrialisierung“⁵⁾, und auch in den sonstigen Debatten über Bevölkerungswachstum, Pauperismus und Industrialisierung spielte das „Beispiel“ England eine erhebliche Rolle, nicht selten überwog dabei die Ablehnung⁶⁾, positiv aufgeschlossen war dabei vor allem der preußische Geheimratsliberalismus. Von den Ansätzen zur Problembewältigung interessierte vor allem das englische Armenwesen, das 1834 weitgehend reformiert worden war und in dem neben den Prinzipien liberaler Armenpolitik, die auf eine Trennung von Armen- und Arbeiterbevölkerung hinausliefen, zuerst eine stärkere zentralstaatliche Intervention verwirklicht wurde⁷⁾. Neben diesem faszinierenden System und seinen „einfachen“ Prinzipien gab es aber auch eine „unter der Hand“ vielfach davon abweichende Realität der Armenfürsorge und auch immer beachtliche konservative Stimmen wie die des Glasgower Geistlichen und Volkswirts *Thomas Chalmers* (1780—1847), dessen Hauptwerk über soziale Kirchenpolitik — „*The Christian and Civic Economic in Large Towns*“ (1821/26) — durch den Berliner Hofprediger und Angehörigen des bedeutsamen christlich-germanischen Kreises preußischer Politiker *Otto von Gerlach* (1801—1849) 1847 (gekürzt) übersetzt wurde und so „hinüber auf den preußischen Konservatismus und dadurch mittelbar auf die Entstehung der christlich-sozialen Bestrebungen in Deutschland gewirkt hat“⁸⁾. Zwischen dem Aufstand der schlesischen Weber von 1844 und der Revolution von 1848 kam es in preußischen Hof- und Regierungskreisen zu (unbeholfenen) Nachahmungsversuchen. Diese „Richtung“ wurde durch den preußischen Gesandten in London, *Christian Karl (Freiherr) von Bunsen* (1791—1860), gestärkt, „verlief“ sich dann aber in der Inneren Mission *Johann Hinrich Wicherns* (1808—1881).

Indirekt, dafür aber langfristig folgenreicher waren die sozialpolitischen Einflüsse Englands, die die Herausbildung des wissenschaftlichen Sozialismus in Deutschland bewirkten. Dieses geschah in mehrfacher Hinsicht. Zunächst in dem allgemeinen Sinne, daß für *Friedrich Engels* (1820—1895) und *Karl Marx* (1818—1883) das industrielle England mit seiner liberalen Gesellschaftsverfassung (neben Frankreich) als schrittmachender Pionier gesamtgesellschaftlicher Entwicklung galt: „Das industriell entwickeltere Land zeigt dem minder entwickelten nur das Bild der eignen Zukunft“⁹⁾; eine außerordentlich gewagte und faktisch wohl ebenso falsche wie folgenreiche These, die unlineares Institutionenverhalten voraussetzt! So

⁵⁾ Abgedruckt in: Friedrich Fürstenberg (Hrsg.), *Industriesoziologie I*, 2. Aufl., Neuwied u. Berlin, 1966, 273.

⁶⁾ Vgl. die Beispiele bei Hans Jürgen Matz, *Pauperismus und Bevölkerung*, Stuttgart 1980.

⁷⁾ Vgl. Pat Thane, *Etappen armutspolitischer Entwicklung in England*, *Zeitschrift für Sozialreform* 1983, 193.

⁸⁾ Carl Brinkmann, *England seit 1815. Politik, Volk, Wirtschaft*, 2. Aufl., Berlin 1938, 87.

⁹⁾ Karl Marx, *Das Kapital*, Bd. 1, MEW 23, Berlin 1972, 12.

dann rezipierten beide die englische politische Ökonomie und die sozialistischen Lehren sowie schließlich die kritischen Zustandsschilderungen und Anklagen der Auswirkungen des Manchestertums, die vor allem von konservativer Seite zusammengetragen wurden. So ist der junge *Friedrich Engels* von *Thomas Carlyles* (1795–1881) „Past and Present“ (1843) offenbar regelrecht begeistert gewesen, für seine deutschen Leser übersetzte er seitenlang daraus¹⁰). *Marx* und *Engels* befließigten sich dann der „doppelten Buchführung“: „Übrigens versteht es sich, daß ich den Sack schlage und den Esel meine, nämlich die deutsche Bourgeoisie“¹¹). So sind denn beider Stellungnahmen zur sozialpolitischen Staatsintervention sehr stark vom englischen Beispiel geprägt und vernachlässigen oft die spezifisch deutschen Charakteristika „im Lichte“ der englischen Zukunft oder unterschätzen deren Auswirkungen.

Zwischen der Revolution von 1848 und der Reichsgründung wurde dann der nach dem Aufstand der schlesischen Weber (1844) gegründete „Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen in Preußen“ der wichtigste „Ideenumschlagplatz“ für sozialreformerische Ideen und Institutionen, hier wurde diskutiert und publiziert, wie England versuchte, die soziale Frage zu bewältigen. Besonderes Interesse fanden hierbei die Selbsthilfebestrebungen von den Friendly societies bis hin zu den Associationen/Genossenschaften¹²). Politisch bedeutsam wurden die dort propagierten Anregungen dann zu Beginn der sechziger Jahre, als liberale Sozialreformer wie *Hermann Schulze-Delitzsch* (1808–1883) versuchten, die sich reorganisierende Arbeiterbewegung in ihr Fahrwasser zu bringen. Für die Konstituierung der deutschen Arbeiterbewegung war die vom Nationalverein angeregte „Expedition“ deutscher Arbeiter zur Londoner Weltausstellung (1862) eine wesentliche Etappe. Der von *Max Wirth* (1822–1900) „angeführte“ Besuch galt zwar mehr den gewerblichen Einrichtungen, aber danach begann die Arbeiterkongreßbewegung, die insbesondere sozialpolitische Forderungen vertrat, bis dann *Ferdinand Lassalle* (1825–1864) die Gegensätze zu den „fördernden“ Liberalen ausnutzte und die Gründung des allgemeinpolitischen Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins veranlaßte (1863)¹³).

¹⁰) In seiner Rezension von „Past and Present“, die er unter dem Titel „Die Lage Englands“ 1844 in den „Deutsch-französischen Jahrbüchern“ publizierte (MEW 1, 525), vgl. darüber auch seinen Brief an Marx vom Herbst 1844: „Mein Artikel über Carlyle hat mir bei der ‚Masse‘ (in Wuppertal, F. T.) ein enormes Renomee verschafft, lächerlicherweise, während den über Ökonomie nur sehr wenige gelesen haben. Das ist natürlich“ (MEW 27, 6), vgl. auch *Gustav Mayer, Friedrich Engels*, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin 1932, 152.

¹¹) *Friedrich Engels, Die Lage der arbeitenden Klasse in England* (1845), MEW 2, 232.

¹²) Vgl. dazu *Jürgen Reulecke, Englische Sozialpolitik um die Mitte des 19. Jahrhunderts im Urteil deutscher Sozialreformer*, in: *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates . . .*, 40.

¹³) Vgl. *Shlomo Na'aman, Die Konstituierung der deutschen Arbeiterbewegung 1862/63*, Assen/NL, 1975 und *Toni Offermann, Arbeiterbewegung und liberales Bürgertum in Deutschland 1850–1863*, Bonn 1979, 341.

4. Sozialpolitische Wechselbeziehungen zwischen Reichsgründung und Erstem Weltkrieg (1871—1914)

a) Armenwesen und öffentliche Gesundheitspflege

Im Hinblick darauf, daß die Prinzipien der englischen Armenreform von 1834 als konstitutiv für liberale Sozialpolitik, ja für industriegesellschaftliche Transformationsprozesse überhaupt, gelten¹⁴⁾, ist es nicht uninteressant, daß in den siebziger Jahren das Elberfelder System der offenen Armenfürsorge von 1853 mit seiner Verbindung zwischen ehrenamtlicher Armenpflege und kommunaler Armendirektion und seinen Kostenspar-effekten in England große Aufmerksamkeit fand, teilweise als dem englischen System gegenüber, das auf der geschlossenen Armenfürsorge aufbaute, überlegen dargestellt wurde. 1873 wurde der von *Arwed Emminghaus* (1831—1916) herausgegebene Sammelband „Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in europäischen Staaten“ in englischer Übersetzung publiziert, obwohl er inhaltlich durch das inzwischen erfolgte „Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz“ weitgehend überholt war. Praktische Konsequenzen dieser „Austauschrichtung“ sind jedoch nicht festgestellt worden¹⁵⁾.

Das hat seinen Grund sicher auch darin, daß man in England nicht nur versuchte, das Armenwesen zu „revitalisieren“, sondern länger als in Deutschland von seinen Prinzipien aus die gesamte sozialpolitische Intervention des Staates zu gestalten — neben der staatlichen Förderung der Selbsthilfe, die die genossenschaftlichen Friendly Societies mit ihren weit in den Mittelstand reichenden Kassen verkörperten. Diese „Linie“ wurde noch nach der Jahrhundertwende von den Fabiern *Sidney* und *Beatrice Webb* (1859—1947 bzw. 1858—1943) vertreten, die den deutschen Weg, über „Kassenpolitik“ Sozialreform zu betreiben, weitgehend zurückwiesen.

Auf dem Gebiet der Armenpflege und Wohlfahrtspflege scheint, aufs Ganze gesehen, das englische Modell für Deutschland einflußreicher gewesen zu sein als umgekehrt! Das betrifft nicht so sehr die Institutionen und Regelungen seiner modernisierten Armenfürsorge im einzelnen, sondern den meist vernachlässigten wohlfahrtsstaatlichen Denkschwung im gebildeten Mittelstand in den neunziger Jahren.

Die institutionellen Regelungen der Armenfürsorge in England hatte *Paul Felix Aschrott* (1856—1927) gründlich studiert und darüber 1886 eine auch ins Englische übertragene (1888) Monographie verfaßt, fortan verfocht er beim „Deutschen Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit“ wie im

¹⁴⁾ So Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Frankfurt/M. 1978, 113, eine trotz aller Kritik von Historikern nach wie vor anregend zu lesende Schrift, in vielen Einzelheiten ist sie allerdings „positiv“ überholt.

¹⁵⁾ Vgl. Michael E. Rose, *Die Krise der Armenfürsorge in England 1860—1890*, in: *Die Entstehung . . .*, 73.



William H. Dawson



Emil Münsterberg

„Handwörterbuch der Staatswissenschaften“ vehement englische Prinzipien. Praktische Konsequenzen sind hier aber vorerst ebensowenig nachweisbar wie bei den meisterhaften Darstellungen des Berliner Stadtrates *Emil Münsterberg* (1855—1911) zum „ausländischen Armenwesen“ beim „Deutschen Verein“¹⁶⁾.

Für den wohlfahrtsstaatlichen Denkschwung im Bildungsbürgertum der neunziger Jahre waren die auf das „harte“ englische System gründenden Privatinitiativen in England entscheidender. Insgesamt handelte es sich dabei um einen vielschichtigen, gemeinhin kaum beachteten Prozeß der Auskristallisierung eines ideologischen Druckes.

Die äußeren Anlässe dafür, daß das Dogma vom Gehen- und Geschehenlassen auch in breiten Schichten des gebildeten und besitzenden deutschen

¹⁶⁾ Die besonderen, auch persönlichen Beziehungen werden vielleicht daran deutlich, daß seine Tochter Else M. (1884—1955), die ihrerseits Schriften der amerikanischen Settlementbegründerin Jane Addams (1860—1936) übersetzt hatte, den englischen Sozialreformer und „Germanophilen“ William Harbutt Dawson heiratete. W. H. Dawson (1860—1948) war eifriger Propagandist deutscher Sozialpolitik in England und 1906—1912 Sachverständiger für deutsche Sozialpolitik im britischen Handelsministerium, er war Ghostwriter für das Lloyd George-Vorwort zu H. A. Walter, die neuere englische Sozialpolitik, München 1914, ausführlich über ihn: Günter Hollenberg, *Englisches Interesse . . .*, 230 ff.



Thomas Carlyle



Gerhart von Schulze-Gaevernitz

Bürgertums aufgegeben wurde, waren sicher einmal die Auswirkungen der von *Bismarck* maßgeblich verfaßten Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881, dann aber der weitgehend Furcht und Schrecken verbreitende große Bergarbeiterstreik von 1889, die Aufhebung des Sozialistengesetzes (1890) und schließlich die Tatsache, daß der junge Kaiser *Wilhelm II* (vorübergehend) das Banner der staatlichen Sozialreform entrollte. Das alles wurde begleitet von der naturalistischen Bewegung in Kunst und Literatur, die, ähnlich wie in England die sozialistischen Untersuchungen¹⁷⁾, dazu beitrugen, daß die bürgerliche Jugend „ihren Blick ernsthafter auf die Welt der arbeitenden Klassen“ richtete¹⁸⁾. Und für die entscheidende Frage „Was tun?“ bot nun England wieder einige Anregungen, nicht nur die Heilsarmee des *William Booth* (1829—1912). Soweit nun ersichtlich, war dabei die umfangreiche, von *Lujo Brentano* (1844—1931) geförderte Monographie des jungen Nationalökonomen Ger-

¹⁷⁾ Interessanterweise wurden einige davon vom Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda während des 2. Weltkrieges in Auszügen übersetzt, um „mit der Legende von der ‚Demokratie‘ in der englischen Innenpolitik aufzuräumen“; vgl. Wilhelm Ziegler, [Ein Dokumentenwerk] Über die englische Demokratie, Berlin 1941.

¹⁸⁾ Gustav Mayer, Erinnerungen. Vom Journalisten zum Historiker der deutschen Arbeiterbewegung, München 1949, 43.

hart von Schulze-Gacvernitz (1864—1943) „Zum sozialen Frieden“ entscheidend, die „eine Darstellung der sozialpolitischen Erziehung des englischen Volkes im neunzehnten Jahrhundert“ beinhaltete. Die relativ teure, dennoch schnell vergriffene Monographie¹⁹⁾, die 1893 von keinem Geringerem als *Graham Wallas* (1858—1932), einem der „Big Four“ der Fabier, auch ins Englische übersetzt wurde, kann man als prononciertes Gegenstück zu *Friedrich Engels* „Die Lage der arbeitenden Klassen in England“ (1845) bezeichnen — hatten *Karl Marx* und *Friedrich Engels* u. a. aus ihrem Studium der englischen Entwicklung den Schluß gezogen, daß Klassenkampf und proletarische Revolution unausweichlich seien, so verkündete *Gerhart von Schulze-Gacvernitz* mitten in den kulturpessimistischen Zeitgeist hinein das genaue Gegenteil:

„Anfangs überhört, klopft die sociale Frage mit eisernem Finger an die Thür einer Gesellschaft, welche Beute der Geldgier und des Ehrgeizes scheint. Mit der Gewalt eines Daseinskampfes erzwingt sie selbst von dem Widerwilligen Beachtung. Die riesenhafte Bewegung, welche zunächst von dem gelernten Arbeiter des Großbetriebes ausgehend mehr und mehr die gesamten unteren Schichten der Gesellschaft ergreift, scheint in ihrem Gegensatz zu dem Bestehenden eine Gefahr für unsere ganze Kultur. Dies um so mehr, als sie in gewisser Hinsicht den Charakter einer Glaubensbewegung trägt; jeder Märtyrer, den man ihr schafft, stärkt sie; Machtmittel verschlagen gegen sie wenig. Wodurch wird die Gefahr beseitigt? (. . .) Das deutsche Volk muß wieder zu einer Nation werden. Daß dies möglich ist, beweist die Entwicklung des nahe verwandten Volkes, für welches ein Halbjahrhundert früher als für uns dieselbe Daseinsfrage sich erhob (. . .). Wenn ich England als auf dem Wege zum *socialen Frieden* befindlich bezeichne, so verstehe ich darunter folgendes: England ist einer *friedlichen* Lösung der *socialen* Schwierigkeiten und Gegensätze sicher (. . .). Nirgends gibt es jene uns wohlbekannte Stimmung des *socialen* Pessimismus, nirgends in den unteren Schichten der Gesellschaft den Glauben, daß das Heil allein im Umsturze und der Vernichtung des Bestehenden liege, nirgends in den oberen den Gedanken, daß es lediglich darauf ankomme, vorher alles getan zu haben, um mit ruhigem Gewissen das Schwert ziehen zu können²⁰⁾.“

Interessanterweise schrieb er nun (wohl zu Recht) dem schon von dem jungen *Friedrich Engels* geschätzten *Thomas Carlyle* eine besondere Rolle bei dem einstellungsmäßigen Umschwung der bürgerlichen Intelligenz zu. Dieser mittlerweile zum schottischen „Patriarchen“ avancierte Einzelgänger wiederum fußte bei seiner massiven Kritik des Manchesterliberalismus weitgehend auf dem Gedankengut der deutschen Klassik und war

¹⁹⁾ Leipzig 1890 Bd. 1. 2.; zu den ganz wenigen der 1903 gleichfalls vergriffenen sozial- bzw. staatswissenschaftlichen Büchern des auf diesem Gebiet führenden Verlages „Duncker & Humblot“ gehörte Lujó Brentano, *Die christlich-soziale Bewegung* (2. Ausg. 1883), vgl. Verlagsverzeichnis von Duncker & Humblot in Leipzig 1866—1903, Leipzig 1903, 285/86. Über Gerhard von Schulze-Gacvernitz vgl. Dieter Krüger, *Nationalökonomien im wilhelminischen Deutschland* (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 58), Göttingen 1983 (im Erscheinen).

²⁰⁾ So die „Vorrede“, Bd. 1, S. VII ff.

nun so nun auch in Deutschland wieder als „geistiger Führer“ leicht rezipierbar — um die Jahrhundertwende kam es zu einer *Thomas Carlyle-Renaissance* im Deutschen Kaiserreich²¹⁾. Diese komplizierten Zusammenhänge wie auch den Inhalt des Buches von *Schulze-Gaevernitz* und seine Wirkungsgeschichte darzustellen, ist hier nicht der Ort. Die Hauptwirkung der Darstellung scheint darin gelegen zu haben, daß sie dem bürgerlichen Mittelstand, insbesondere der akademischen Jugend und der Frauenbewegung den mit der englischen Settlementbewegung einhergehenden „sozialen Idealismus“ als Vorbild nahebrachte und damit die Entstehung sozialer Arbeit als Beruf in Deutschland ideengeschichtlich maßgeblich beeinflusste²²⁾. Darüber hinaus sind Auswirkungen auf die Entstehung des „religiösen Sozialismus“ feststellbar. *Eduard Bernstein* (1850—1931), der die englischen Verhältnisse durch sein Exil kennenlernen mußte, verdammt in der orthodoxen „Neuen Zeit“ die Darstellung in Grund und Boden²³⁾, gab aber später zu, daß er vor sich selbst die Tatsache nicht verheimlichen konnte, die vorgebrachten Einwände gegen den revolutionären Klassenkampf nicht voll beantwortet zu haben: „So sehr ich auch dagegen ankämpfe, ich begann an Lehrsätzen zu zweifeln, die ich bis dahin für unumstößlich gehalten hatte. Die nächsten Jahre brachten dann Ereignisse, die meine Unsicherheit noch vergrößerten“²⁴⁾. So ist dem „sozialen Frieden“ auch ein gewisser Anteil an der Fundierung des Revisionismus in der deutschen Sozialdemokratie zuzusprechen, der wiederum in dem die staatliche Sozialpolitik akzeptierenden Reformismus der Gewerkschaften seine politische Grundlage hatte!

Recht eindeutig sind auch die Beziehungen, die von der fortschrittlichen, die Ärzte in die gemeindliche Verwaltung einbindenden (medical officers of health, local boards of health) öffentlichen Gesundheitspflege ausgingen. Die in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts in Deutschland beginnende hygienische Bewegung für öffentliche Gesundheitspflege be-

²¹⁾ Es erschienen (wie auch von seinem Jünger, John Ruskin) zahlreiche Übersetzungen und Auswahlgaben, bedeutsam ist die im Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen erschienene Übersetzung seiner „Sozialpolitischen Schriften“ (1895/99, 3 Bde.), zu *Thomas Carlyle* auch: Gerhart von Schulze-Gaevernitz, *Thomas Carlyle's Welt- und Gesellschaftsanschauung*, Berlin 1894, D. C. Sommervell, *Geistige Strömungen in England im 19. Jahrhundert*, Bern 1946, 217 ff. u. Günter Hollenberg, *Englisches Interesse . . .*, 179 ff.

²²⁾ Dazu demnächst eine Studie von Christoph Sachße zur Entstehung sozialer Arbeit als Beruf in Deutschland.

²³⁾ *Eduard Bernstein, Carlyle und die sozialpolitische Entwicklung Englands*, *Neue Zeit* (9. Jg.) 1891, Bd. 1, 665 ff., 693 ff. u. 729 ff.

²⁴⁾ *Eduard Bernstein, Entwicklungsgang eines Sozialisten*, in: Felix Meiner (Hrsg.), *Die Volkswirtschaftslehre der Gegenwart in Selbstdarstellungen*, Bd. 1, Leipzig 1924, 21, *Georgij Plechanow* warf E. Bernstein sogar vor, daß er seinen „famosen Satz“ — „Das, was man gemeinhin Endziel des Sozialismus nennt, ist mir nichts, die Bewegung ist alles“ — aus „Zum sozialen Frieden“ herausgelesen habe, vgl.: *Eduard Bernstein, Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie* (Hg. Günter Hillmann), Reinbek 1969, 200, vgl. auch *Eduard Bernsteins Artikel „Gewerkschaftswesen in Deutschland“*, von Helmut Hirsch übersetzt, in: ders. *Der ‚Fabier‘ Eduard Bernstein*, Berlin. Bonn-Bad Godesberg 1977, 129, insbes. S. 140 f. u. 143.

zog ihre Argumentation und Legitimation sehr stark von England; denn dieses hatte, darin waren sich die professionell agierenden Ärzte einig, bei der Bewältigung der Gesundheitsgefahren durch Bevölkerungsverdichtung, Industrialisierung und Urbanisierung „unzweifelhaft das Hervorragendste geleistet“²⁵⁾, und fast jede der häufigen Darstellungen der Vorzüge des englischen Systems ist mit dem Hinweis darauf verknüpft, „welche unausgesetzte hingebende Tätigkeit erfordert wird, was alles wir in Deutschland noch zu leisten haben“²⁶⁾. So steht am Anfang des öffentlichen Gesundheitswesens und vor allem kommunal orientierter Ansätze (Stadt-sanierung, Kanalisation etc.), das englische Beispiel. England war einmal praktisches Vorbild für „funktionierende“ Praxisbeispiele, und zum anderen spornte es nationalen Ehrgeiz an in dem Sinne, daß Deutschland bzw. die deutschen Städte demgegenüber rückständig erschienen. (Das nationalistische Argumentationsmuster ist zur Durchsetzung sozialpolitischer und wissenschaftspolitischer bzw. professioneller Interessen ziemlich verbreitet gewesen und trug wohl zu einem wechselseitigen „Hochschaukeln“ bei.) Vor allem die Ärzte boten sich als Ratgeber an, um diesen Rückstand aufzuholen! Auf beiden Seiten scheinen dabei „ethnische“ Faktoren eine prononcierte Rolle bei der sozialen Verortung der Medizin gespielt zu haben: die Rolle der jüdischen Ärzte in Deutschland spielen dabei in England — cum grans salis — die schottischen Ärzte. Inwieweit dabei Medizin als Aufstiegsberuf für Minderheiten in ansonsten relativ „geschlossenen“ Gesellschaften eine Rolle spielt, sei dahingestellt! Mit den bakteriologischen Leistungen *Robert Kochs* (1843—1910) in den achtziger Jahren ging dann allerdings das „nationalistische“ Argumentationsmuster der Rückständigkeit etwas zurück. Interessant ist wiederum, daß *Karl Marx* und *Friedrich Engels* die Berichte der englischen Gesundheitsinspektoren auswerteten, die daraus resultierenden praktischen Maßnahmen aber als Bourgeoisozialismus mit beißender Schärfe ablehnten²⁷⁾. Gleichwohl sprangen die reformistischen, kommunalpolitisch tätigen Sozialdemokraten in den neunziger Jahren auf den fahrenden Zug kommunaler Gesundheitspolitik auf und befeuerten ihn²⁸⁾. Sicher ist es kein Zufall, daß einer der eifrigsten Protagonisten des „Munizipal-sozialismus“, *Hugo Lindemann* (1867—1950), eine englische „Lehrzeit“ hinter sich hatte!

²⁵⁾ Julius Uffelmann, Darstellung des auf dem Gebiete der öffentlichen Gesundheitspflege in außerdeutschen Ländern bis jetzt Geleisteten, Berlin 1878, 4.

²⁶⁾ Georg Varrentrapp, Die Wirksamkeit der ärztlichen Gesundheitsbeamten in englischen Städten, Deutsche Vierteljahresschrift für öffentliche Gesundheitspflege, 1873, 180; typischerweise finden sich die meisten England-Berichte in dieser Zeitschrift in den ersten 14 Jahrgängen dieser Zeitschrift, viele der führenden Kommunalhygieniker und -ingenieure hatten entsprechende Engländerfahrung.

²⁷⁾ Insbesondere Karl Marx in „Das Kapital“ Bd. 1 1869, und Friedrich Engels in „Zur Wohnungsfrage“ (1872/73, MEW 18, 209).

²⁸⁾ vgl. dazu meine Darstellung, Vom Proleten zum Industriearbeiter, 555 ff. u. 573 ff.

b) *Arbeiterversicherungspolitik*

Man kann sicher die Hypothese wagen, daß, so wie das englische Beispiel die Entwicklung der kommunalen Gesundheitspolitik und der Wohlfahrtspflege positiv beeinflußt hat, die deutsche Arbeiterversicherungspolitik bei den Risiken Krankheit, Unfall und Alter die Arbeiterversicherungspolitik Englands beeinflußt hat. In der Einführung der Arbeitslosenversicherung und der Berufskrankheitenversicherung allerdings war dann wieder England wegweisend. Die wechselseitigen Bezüge sind hier, wie jüngste Forschungsergebnisse gezeigt haben, wiederum sehr komplex und bedürfen noch weiterer Forschung²⁹⁾.

Im Hinblick auf die Krankenversicherung, deren Fortentwicklung einen Schwerpunkt des praktischen und wissenschaftlichen Lebenswerkes des Jubilars darstellte und noch stellt, sei vor allem dazu einiges mitgeteilt.

Die Krankenversicherung der Arbeiter in England war eine freiwillige und beruhte vor allem auf den Friendly societies (Genossenschaften) und gewerkschaftlichen Unterstützungseinrichtungen³⁰⁾. Die liberale englische Gesetzgebung gestattete, anders als die des konservativen Preußen, daß freiwillige (Kranken-)Kassen in Form der Friendly society zu kontinuierlichen Organisationssäulen der Arbeiterbewegung wurden, die an die sozialen Bedürfnisse der Arbeiter anknüpften und davon die qualifizierten und „guten“ sicherten. Außerdem gab es Fabrikkrankenkassen (factory-sick-clubs), private Krankenversicherungen und sehr viele, von Jahr zu Jahr sich erneuernde freiwillige Krankenkassen, sog. Schiefertafelklubs (Slate Clubs). Wenn nicht gerade eine Epidemie ausbrach, arbeiteten diese Kassen ganz gut, der finanzielle Überschuß der Kassen (meist zwei Drittel der Beiträge) wurde am Jahresende wieder unter die Mitglieder verteilt oder diente zur Begründung einer neuen Jahreskasse. Statistiken liegen allerdings nur für die 28 000 Friendly societies vor, 1911 zählten diese 6,1 Mio. Mitglieder, von diesen waren etwa die Hälfte Arbeiter, die übrigen „Mittelständler“. Von 14 Mio. Arbeitern waren also etwa ein

²⁹⁾ Vgl. dazu die in Anm. 4 genannten Monographien, eine umfassende Darstellung bereitet Peter Hennock (Liverpool) vor.

³⁰⁾ Vgl. Wilhelm Hasbach, *Das englische Arbeiterversicherungswesen. Geschichte seiner Entwicklung und Gesetzgebung*, Leipzig 1883, Josef Maria Baernreither, *Die englischen Arbeiterverbände und ihr Recht. Ein Beitrag zur Geschichte der sozialen Bewegung in der Gegenwart*, Bd. 1, Tübingen 1886. Das Buch von Wilhelm Hasbach durchzieht ein skeptisch bis kritischer Unterton, während das von Josef M. Baernreither, das auch G. Schulze-Gaevernitz sehr lobte, die Auswirkungen der Friendly societies sehr positiv einschätzt. Wilhelm Hasbach (1849–1920) war Professor in Greifswald, Königsberg und von 1893–1906 in Kiel, 1886 analysierte er in Schmollers Jahrbuch „Die Unfähigkeit der deutschen Sozialdemokratie zur Reform“, bekannt wurde er durch sein 1912 bei Gustav Fischer erschienenes Werk „Die moderne Demokratie“ (2. Aufl. 1921). Josef M. Baernreither (1845–1925), ein bedeutsamer böhmischer Politiker, gehörte seit 1878 als Vertreter des Großgrundbesitzes dem böhmischen Landtag und (ab 1885) dem Reichsrat an, 1916/17 sollte er im österr. Kabinett Clam Martini als Minister ohne Portefeuille ein Ministerium für Volksgesundheit und soziale Fragen einrichten. Im übrigen bieten die entsprechenden Artikel im „Handwörterbuch der Staatswissenschaften“, 1.–3. Aufl., viel Material zur institutionellen Entwicklung.

Viertel gegen Krankheit in den Friendly societies versichert, vielleicht insgesamt ein weiteres Viertel noch in factory-sick-clubs and slate clubs. Die übrigen Arbeiter waren im Krankheitsfall auf Armenkrankenpflege angewiesen, die 1867 durch den „Metropolitan Poor Act“ modernisiert worden war. Im National Insurance Act von 1911 wurde dann vor allem das deutsche Zwangsprinzip der Krankenversicherung übernommen und — neben der bedeutsamen Versicherung gegen Arbeitslosigkeit³¹⁾ — eine kombinierte Kranken- und Invaliditäts- sowie Altersversicherung eingeführt. Die inzwischen erfolgte Akzeptanz der Bismarckschen Sozialpolitik bzw. ihrer Institutionen durch die deutsche Arbeiterbewegung spielte eine nicht unwesentliche Rolle im Prozeß der politischen Durchsetzung der Zwangsversicherung. Im Parlament setzte *David Lloyd George* (1863—1945) seinen Kritikern das deutsche Beispiel vor, das ihn angeblich „aus seiner Insularität herausschüttelte“³²⁾: „Ich habe in Deutschland mit Führern der sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaften sowie mit einer sehr großen Anzahl Unternehmer gesprochen, und sie alle stimmten überein, daß die Arbeiterversicherung eine der besten Einrichtungen des industriellen Deutschlands sei“³³⁾. In der Tat hatte *Lloyd George* auf seiner Deutschlandreise (1908) nicht nur Staatsvertreter getroffen, sondern sich auch bei Sozialdemokraten wie *Eduard Bernstein* und *Albert Kohn* (1857—1926) informiert³⁴⁾.

Die englische Gesetzgebung löste nun bei den amtlichen Stellen im Deutschen Reich nicht nur Freude aus, sondern, so kann man wohl sagen, auch eine gewisse Bestürzung, selbst der Kaiser ließ sich Vortrag darüber halten! In der sozialpolitischen Abteilung des Reichsamts des Innern wurden diesbezügliche Presseberichte eifrig gesammelt sowie Parlamentsdrucksachen und andere Veröffentlichungen über die deutsche Botschaft beschafft. In einer internen Denkschrift, die zur Vorbereitung des Vortrages beim Kaiser diente³⁵⁾, wurden die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zur deutschen Arbeiterversicherung prägnant analysiert. Soweit die bislang unbekannte Denkschrift aus dem Jahre 1911 die Krankenversicherung betraf, sei daraus folgendes zitiert, das gleichermaßen aufschlußreich für den englischen Weg wie für die Denkstrukturen im

³¹⁾ Selbst im Reichsamt des Innern mußte man feststellen, daß durch die staatliche Zwangsversicherung gegen Arbeitslosigkeit mit Staatszuschuß in fünf Gewerben „England hierin vor anderen Ländern den Vorrang gewinnt“. (Zentrales Staatsarchiv, Potsdam, RMD I Nr. 824, 274), grundlegend zur englischen Arbeitslosenversicherung: José Harris, *Unemployment and Politics. A Study in British Social Politics. 1886—1914*, Oxford 1972.

³²⁾ So Kenneth O. Morgan, *David Lloyd George: Welsh Radical as World Statesman*, Cardiff 1968, 49, zit. nach Helmut Hirsch, *Der „Fabier“ . . .*, 76

³³⁾ *Lloyd George, Bessere Zeiten*, Jena 1911, 181.

³⁴⁾ Vgl. Helmut Hirsch, *Der „Fabier“ . . .*, 77 u. Florian Tennstedt, *Albert Kohn — ein Freund der Kranken*, Die Ortskrankenkasse 1976, 810. Die Bedeutung des „Blitzbesuchs von D. Lloyd George darf allerdings nicht überschätzt werden, in den Archivalien des Reichsamts des Innern u. des Reichsversicherungsamts ließen sich dazu keine Vorgänge ermitteln.

³⁵⁾ Zentrales Staatsarchiv, Potsdam, RMDI. Nr. 824, 272-281 Rs. Verf. war Ferdinand Aurin.

Reichsamt des Innern, der seinerzeitigen sozialpolitischen Zentralbehörde, ist:

„Sehr starke Rücksichtnahme auf die vorhandenen freien Gebilde (. . .) Übertragung der Krankenversicherung an die friendly societies und Zahlung der Staatszuschüsse an sie, Niedrighaltung der Leistungen in den staatlichen Ergänzungseinrichtungen (. . .). Bei diesem Arrangement haben wahrscheinlich politische Momente mitgespielt. Die liberale Regierung hat ihre Majorität nur durch ihre Arbeitermitglieder; diese legen aber auf ihre Kassen und Gewerkschaften und deren ungeschmälernten Fortbestand auch gegenüber den staatlichen Einrichtungen größten Wert (. . .). Recht erhebliche Beteiligung des Staates an den Lasten (. . .). Auch hierbei sind anscheinend politische Motive von Einfluß, insofern die Liberalen den Arbeitermassen augenfällig klar machen wollen, was sie für die Arbeiter tun, wenn sie am Ruder sind.

Starker Einschlag sozialistisch-kommunistischer Ideen, z. B. (. . .) Abstufung des Arbeitgeberbeitrages in der Krankenversicherung in umgekehrtem Verhältnis nach dem Lohne des Arbeiters, so daß ein Arbeitgeber, der nur niedrige Löhne zahlen kann, zur Strafe dafür höhere Krankenversicherungsbeiträge leisten muß, weitgehende Gleichmacherei der Beiträge und Leistungen ohne Rücksicht auf Lohnhöhe oder auf die verschiedenen Bedürfnisse, z. B. in Stadt und Land, gegen Kranke, die ihre Miete nicht zahlen können, darf deswegen bei Strafe bis zu 1000 M keine Pfändungs- und Exmissionsklage eingelegt werden bis zu längstens 1 1/2 Jahr. (. . .)

Nachahmung des deutschen Vorbildes in vielen Grundzügen wie in Einzelheiten, z. B.

- a) Zwangscharakter der Versicherung,
- b) Einführung von Arbeitgeber- und Arbeiterbeiträgen mit Staatszuschuß,
- c) Zahlung des gesamten Beitrags durch den Arbeitgeber, der dafür haftbar ist und das Recht hat, seinem Arbeiter das Entsprechende vom Lohne abzuziehen, (. . .)
- e) Benutzung der Postbehörden,
- f) Heilstättenbehandlung und Vorbeugung von Krankheiten,
- g) Zulassung freiwilliger Versicherung,
- h) Gewährung der gleichen Leistungen *nach Art*: freier Arzt, Arznei, Krankengeld, Wochengeld; *nach Maß*: Krankengeld 26 Wochen, Wochengeld 4 Wochen (jetzt in Deutschland für gewöhnlich 8 Wochen) usw.“

Die Vorbildfunktion Deutschlands ist hierbei offensichtlich übertrieben, zumindest was die Punkte e) und f) anbelangt³⁶⁾. Im Hinblick auf die

³⁶⁾ Vgl. die 1911 geäußerte Kritik von Sidney und Beatrice Webb (Das Problem der Armut, 2. Aufl., Jena 1929) an den Heilstätten in Deutschland: „Nach mehr als zwanzig Jahren der Arbeiterversicherung 71 meist ganz kleine Anstalten für eine Bevölkerung von fast 65 Millionen, mit jährlich mehr als hunderttausend Sterbefällen an Tuberkulose“. (S. 114). Ihre Kritik wird allerdings dort schief, wo sie die hohe Zahl kommunaler Krankenhäuser in England dagegenstellen und die in Deutschland verschweigen! Die Akzeptanz der Krankenhausbehandlung war ein besonderes Problem für die Arbeiterbevölkerung und ist noch nicht genügend untersucht, vgl. dazu meine Sozialgeschichte der Sozialpolitik, Göttingen 1981, 210 f.

fundamentalen Unterschiede der englischen Krankenversicherung gegenüber der deutschen wurde in der Denkschrift betont:

1. Das englische System betrachte die Invalidität als die Fortdauer eines Krankheitszustandes und versichere sie deshalb zusammen mit dem Krankheitsrisiko, während in Deutschland „entsprechend der geschichtlichen Entwicklung“ beides getrennt erfolge: „Zweifellos hat das englische System manche Vorzüge; es würde aber, auf deutsche Verhältnisse übertragen, dazu führen, daß der Invaliditätsbegriff eine andere Bedeutung erhalten müßte, wodurch dann eine Steigerung der Belastung aus der Invalidenversicherung auf mindestens das Doppelte der heutigen Belastung eintreten würde.“
2. Die getrennte, sozusagen erst- und zweitklassige Krankenversicherung, d. h. einerseits für den bessergestellten Arbeiter, die durch die Friendly societies usw. gleichsam selbstverwaltet weiter durchgeführt wurde, und andererseits die davon ausgeschlossenen sog. Postzahler, die die Genossenschaften wegen des bei ihnen vorhandenen ungünstigen Risikos ablehnen durften (chronisch Kranke etwa). Dieser Personenkreis, bei dem man zweifeln kann, ob er durch das deutsche Krankenversicherungssystem genügend erfaßt (Arbeitslosigkeit, „mißglückter Arbeitsversuch“!) und der zu Beginn der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland in der Gemeindekrankenversicherung ebenfalls schlechter gestellt war, wurde als relativ benachteiligt angesehen, weil für ihn lediglich eine Art Postsparkasse vorgesehen war, „die nach Erschöpfung des Guthabens des Versicherten ihn seinen Schicksal überläßt“.
3. Die „Lohnentkopplung“ der Geldleistungen des englischen Systems, das mehr dem Bedarfsprinzip folgte, das traditionell der Armenfürsorge zuzurechnen ist: „Das Krankengeld wird in beiden Ländern für 26 Wochen gewährt, freie ärztliche Behandlung, Arzneien und eine Wöchnerinnenunterstützung sind vorgesehen. Während aber in Deutschland das Krankengeld unter Zugrundelegung des Verdienstes des Versicherten berechnet wird, sieht das englische Gesetz für alle Arbeiter desselben Geschlechts mit alleiniger Ausnahme der jüngeren und höheren Altersstufen dieselbe Leistung vor. Dadurch erhalten im Verhältnis die hochgelohnten Arbeiter eine geringere, die niedrig gelohnten Arbeiter eine höhere Unterstützung als in Deutschland. Das gleiche gilt für die englische Krankenrente im Vergleich zur deutschen Invalidenrente. Bei der englischen Krankenrente ist es nun ein offener Nachteil, daß die Dauer der Beitragsentrichtung ohne Einfluß auf die Rente ist. Das ist vom Standpunkte der Verwaltung aus sehr bequem, für die Vermögensentwicklung des Versicherungsträgers aber nicht unbedenklich, da jeder Versicherte versuchen wird, möglichst bald in den Genuß der Rente zu kommen“.

Schließlich sei noch erwähnt, daß das Reichsamt des Innern den lebhaften Widerstand der englischen Ärzteschaft registrierte, der sicher als Prophylaxe gegen die „deutsche“ Entwicklung zu sehen ist. (Bei der Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung 1883 hatte die Ärzteschaft zunächst kaum Notiz davon genommen³⁷⁾!

³⁷⁾ Vgl. Henry Ernest Sigerist, Von Bismarck bis Beveridge, in: Erna Lesky (Hrsg.), Sozialmedizin. Entwicklung und Selbstverständnis, Darmstadt 1977, 212.

Die Denkschrift rügte dann deutlich die deutsche Tages- und Fachpresse, denn diese habe Lloyd George's National Insurance Bill „so glänzend aufgenommen, wie kaum je ein(en) deutschen Gesetzentwurf, ein Zeichen für die noch immer bestehende Unselbständigkeit der deutschen Presse gegenüber dem Auslande (. . .). Die Frankfurter Zeitung, um ein Blatt mit ernsthaftem Auslandsdienst zu zitieren, ereifert sich an einem Tage über das geringe Maß von Selbstverwaltung, das die Landkrankenkassen nach der RVO hätten, und darüber, daß die Leistungen für landwirtschaftliche Arbeiter gegenüber denen für gewerbliche Arbeiter mehrfach ungünstiger seien, aber sie kann sich am andern Tage nicht genug tun in Lobpreisungen der englischen Bill, obschon nach dieser fast die Hälfte aller Versicherten in den Postkassen mit sehr erheblich geringeren Leistungen abgespeist wird und überhaupt nicht ein Atom von Einfluß auf deren Verwaltung hat.“

Damit sei dieser Überblick zur Krankenversicherung abgeschlossen, die weitere Entwicklung hat mancher vom Reichsamt des Innern geäußerten Skepsis Recht gegeben, manche Vorschriften der englischen Versicherung, die „sozialer“ waren als die vergleichbaren deutschen, ließen sich auf Dauer nicht halten! Im übrigen bildete dann der 1. Weltkrieg sowohl in Großbritannien wie in Deutschland eine deutliche Zensur der sozialpolitischen Entwicklung, schon zuvor waren um das englische sozialpolitische Beispiel in Deutschland verdiente und geachtete Professoren wie *Lujo Brentano* und *Gerhart von Schulze-Gaevernitz* „als Wanderprediger für die deutsche Seemacht durchs Land gezogen“³⁸⁾.

c) Arbeiterschutzgesetzgebung

Die Arbeiterschutzgesetzgebung im neuzeitlichen Sinne ist eindeutig englischen Ursprungs, ihre Anfänge als Fabrikgesetzgebung können mit Recht in „The Morals and Health Act“ von 1802 gesehen werden, einem Gesetz, dessen Titel treffend die Interventionsgründe angibt: Gefährdung von Sittlichkeit und Gesundheit des Arbeiters. Der Hintergrund dieses Gesetzes war die Tatsache, daß es durch mechanische Erfindungen möglich war, Kinder als Arbeitskräfte in der neuen Baumwollindustrie zu verwenden. Tausende Armen- bzw. Waisenkinder wurden von den Armenverwaltungen in London und Birmingham in die nördlichen Industriegebiete verfrachtet, wo übermäßige Arbeit bei elendester Lebensweise auf sie wartete. Als in Manchester kurz nach Eintreffen eines solchen Schiffes mit Kinderfracht eine Seuche ausbrach und eine ärztliche Kommission den Zusammenhang bestätigte (1796), wurde von verschiedenen Seiten eine gesetzliche Spezialregelung verlangt, die im Jahr 1802 unter Sir *Robert Peel* (1788—1850) zustande kam³⁹⁾. Auch in Deutsch-

³⁸⁾ Michael Stürmer, *Das ruhelose Reich. Deutschland 1866—1918*, Berlin 1983, 296.

³⁹⁾ Vgl. Ignaz Jastrow, *Arbeiterschutz*, Berlin 1912, 21.

land galt (1839) das erste (preußische) Arbeiterschutzgesetz den kindlichen und jugendlichen Arbeitern, kam aber mehr aufgrund pädagogisch-sittlicher Motivation bzw. Intervention zustande als aufgrund gesundheitlicher Bedenken, typischerweise wurde es nach außen militärpolitisch (mangelnde Rekrutentauglichkeit) motiviert⁴⁰).

Mit der Ausbreitung des Industriekapitalismus und seinen Gefahren wurde die Fabrikgesetzgebung dann stufenweise mehr und mehr zur Arbeiterschutzgesetzgebung ausgeweitet, anfangs und bis zu Beginn der sechziger Jahre unter dem heftigen Widerstand der Unternehmer, danach teilweise sogar unter ihrem Beifall. Die englische Arbeiterschutzgesetzgebung hat auch von Anfang an eine Fülle von (amtlichen) Datenerhebungen zur Situation der Industriearbeiter provoziert, die ungeheuerliche Zustände in der Lage der arbeitenden Klassen offenbarten und bis um die Jahrhundertmitte singular blieben⁴¹).

Nach dem legislatorischen Anfang von 1839 in Preußen-Deutschland, der im übrigen keine bedeutenden faktischen Auswirkungen hatte, machte der Arbeiterschutz in Deutschland über Jahrzehnte hinweg nur äußerst kümmerliche Fortschritte. Nach und nach wurden neben den Kindern und jugendlichen Personen auch den Frauen besondere Schutzvorschriften (weniger: tatsächlicher Schutz!) zuteil. Statt auf Arbeiterschutz setzte das Deutsche Reich, vor allem während *Bismarcks* protektionistischer Phase, mehr auf die „bindende“ Arbeiterversicherungspolitik; erst nach *Bismarcks* Sturz, unter *Hans Hermann Freiherr von Berlepsch* (1843—1926) als preußischem Handelsminister kam es ab 1891 zu wirklichen Fortschritten in der Arbeiterschutzgesetzgebung. Ärzte als Gewerbeinspektoren bzw. Gewerbeärzte finden wir allerdings erst nach 1900, und zwar zuerst in Bayern und Baden!

Die Einzelheiten dieses verwickelten und im Hinblick auf die praktischen Auswirkungen noch wenig erforschten Prozesses nachzuzeichnen, kann nicht Aufgabe dieses Überblickes sein. Hingewiesen sei nur darauf, daß unter dem maßgeblichen Einfluß von *Karl Marx* und *Friedrich Engels* (und das heißt — wie eingangs dargelegt — unter dem Eindruck der fortgeschrittenen englischen Verhältnisse!) die Forderung nach Arbeiterschutz seit den sechziger Jahren (1. Internationale, 1863) die sozialpolitische For-

⁴⁰) Vgl. Adolf Meyer, Schule und Kinderarbeit. Das Verhältnis von Schul- und Sozialpolitik in der Entwicklung der preußischen Volksschule zu Beginn des 19. Jahrhunderts, Diss. phil. Hamburg 1971.

⁴¹) Die frühen medizinisch-statistischen und gewerbehygienischen Arbeiten in Deutschland gründen überwiegend auf Statistiken aus England, vgl. etwa Friedrich Oesterlen, Handbuch der medicinischen Statistik, Tübingen 1865.

derung der sozialistischen Arbeiterbewegung wurde⁴²⁾. Dabei kann vermutet werden, daß die politisch-gesellschaftsändernden Intentionen dieser Forderungen nach Normalarbeitstag, Zehnstunden- bzw. Achtstundentag nicht generell gesehen wurden, diese vielmehr vor allem wegen ihrer gesundheitspolitischen Auswirkungen entsprechenden Anklang fanden. Deshalb und in Gegnerschaft zu *Bismarck* wurden sie auch von breiten bürgerlichen Kreisen, insbesondere vom Zentrum, vertreten. So hat denn auch in den Schriften von *Karl Marx*, der die offiziellen „Blaubücher“ in Antiquariaten billigst erwerben konnte, vielleicht nichts „so aufreizend gewirkt wie die wahrheitsgetreue Darstellung dessen, was jene offiziellen Berichte enthalten“. Aber die „doppelte Buchführung“⁴³⁾ ging nicht auf, die „Dialektik der Sozialreform“⁴⁴⁾ ging ihre eigenen Wege: Sahen die Sozialisten in der Arbeiterschutzgesetzgebung Ansatzpunkte zur systemtranszendierenden politischen Ökonomie der Arbeiterklasse und revolutionärer Politik, so galt sie den Sozialreformern als realisierbarer Ansatz zur Systemstabilisierung, wobei *Bismarck* die (arbeits-)ökonomischen Auswirkungen für ein Land fürchtete, das gegenüber der ausländischen, vor allem englischen Industrialisierungskonkurrenz einen großen Nachholbedarf hatte⁴⁵⁾. So diente England gewissermaßen den Befürwortern wie Gegnern einer Arbeiterschutzgesetzgebung als Beispiel. Die Befürworter konnten darauf hinweisen, daß in England die Macht und Blüte der englischen Industrie nicht gefährdet worden war, und in der Tat stellte sich auch nach 1891 in Deutschland heraus, daß der Arbeiterschutz, jedenfalls so, wie er angelegt war, der Großindustrie Konkurrenzvorteile sicherte⁴⁶⁾. Dann hat sich aber auch, wie sozialpolitisch allgemein, das „System“ des englischen Vorgehens in Deutschland bewährt: „Es ist

⁴²⁾ Vgl. meine Arbeit, *Vom Proleten zum Industriearbeiter . . .*, 206 ff., interessant auch Wilhelm Liebknecht, *Über den Normalarbeitstag (1885)*, in: ders., *Kleine politische Schriften*, Leipzig 1976, 190.

⁴³⁾ Vgl. dazu Helmut Hirsch, *Karl Marx zur „Judenfrage“ und zu Juden*, in: Walter Grab u. Julius H. Schoeps, *Juden im Vormärz und in der Revolution von 1848*, Sachsenheim 1983, 202.

⁴⁴⁾ Vgl. treffend Eduard Heimann, *Gedenken an August Bebel*, Hannover 1964, eine Analyse der Arbeiterschutzpolitik auch in dessen grundlegender Schrift, *Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik*, Tübingen 1929.

⁴⁵⁾ Hans Rothfels, *Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik*, in: ders., *Bismarck. Vorträge u. Abhandlungen*, Stuttgart 1970, 166 und ders., *Bismarck, der Osten und das Reich*, Darmstadt 1960, 165.

⁴⁶⁾ Das ist ein Ergebnis der wichtigen Untersuchung von Alfred Bleicher, *Die Wirkungen der Arbeiterschutzgesetzgebung im Königreich Sachsen*, Oelsnitz i. V. 1908, eine gleich systematische Auswertung der Berichte der Gewerbeaufsichtsbeamten für die anderen deutschen Staaten steht bis heute aus! Im übrigen lassen sich ähnliche Effekte auch bei der gesetzlichen Krankenversicherung nachweisen, aus diesem Grund dürfte auch die Opposition mittelständischer Unternehmer gegen die Sozialversicherung besonders stark gewesen sein (vgl. meine Darstellung, *Die Errichtung von Krankenkassen . . .*, *Zeitschrift für Sozialreform* 1983, 297). Daneben gibt es aber auch den Effekt mittelständischen Nutznießertums der gesetzlichen Krankenversicherung, das jüngst Sozialrechtsprofessoren und der BGH zuungunsten der gesetzlichen Krankenversicherung eifrigst gefördert haben, eine rühmliche wissenschaftliche Ausnahme davon bilden die Ausführungen des Jubilars zum Sachleistungsprinzip, u. a. Harry Rohwer-Kahlmann, *Kompetenz der gesetzlichen Krankenkassen zur Selbstabgabe von Heil- und Hilfsmitteln*, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 1981, 133; ders. BGH untersagt RVO-Kassen die Selbstabgabe von Brillen, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 1982, 373.

offensichtlich das, von vornherein von allgemeinen, unsicheren Maßnahmen sich fernzuhalten, vielmehr mit Vorsicht in kleinen Anfängen auf möglichst sicherem Boden zu beginnen, dann aber die bewährten Erfahrungen auszubauen und weiter auszudehnen⁴⁷⁾.“

In diesem allgemeinen Sinne ist bei den Fortschritten der Sozialpolitik in Deutschland nicht nur der Gesetzgeber ein Schrittmacher der Sozialpolitik gewesen, sondern neben der Selbstverwaltung auch die Sozialgerichtsbarkeit und Sozialrechtswissenschaft, und einen erheblichen Anteil daran hat der Jubilar.

⁴⁷⁾ Otto Richter, Art. „Arbeiterschutzgesetzgebung in Großbritannien und Irland“, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 3, Jena 1909, 647 (648).