

„Der Staat hat wenig Liebe – activ wie passiv“ Die Anfänge des Sozialstaats im Deutschen Reich von 1871

*Ergebnisse archivalischer Forschungen zur Entstehung der gesetzlichen
Unfallversicherung¹⁾*

von Prof. Dr. Florian Tennstedt und Diplom-Sozialpädagogin Heidi Winter, Kassel

*Mephistopheles: Du glaubst zu schieben, und du wirst geschoben.
Goethe „Faust“*

Teil 1

1. Einleitung

Als erster Staat überhaupt ergriff das Deutsche Reich unter Bismarcks Regierung die Initiative zur Errichtung obligatorischer Sozialversicherungen auf gesamtstaatlicher Ebene. Damit schuf es die Grundlagen eines neuen Systems öffentlich-rechtlicher Daseinsvorsorge, das nach und nach auch in anderen Ländern Westeuropas eingeführt wurde und auch dort mit zur Herausbildung moderner Sozialstaatlichkeit beitrug. Ernst Fraenkel hat den damit verbundenen „Gedanken der sozialen Geborgenheit“ sogar als Deutschlands bedeutsamen und bleibenden Beitrag zur Entwicklung des Staats- und Gesellschaftstyps . . . ‚westliche Demokratie‘ bezeichnet.²⁾

Die Frage, warum Deutschland so vergleichsweise früh voranschritt „auf der Bahn der sozialen Reform“³⁾, ist lange Zeit mit der einprägsamen zeitgenössischen, zuerst von der sozialdemokratischen Geschichtsschreibung aufgegriffenen Metapher von „Peitsche und Zuckerbrot“⁴⁾ beantwortet worden, d. h. daß die 1881 einsetzen-

¹⁾ Dieser Beitrag beruht im wesentlichen auf Ergebnissen des Quellenbandes „Von der Reichsgründungszeit bis zur Kaiserlichen Sozialbotschaft (1867-1881)“, 2. Band: Von der Haftpflichtgesetzgebung zur ersten Unfallversicherungsvorlage“. Stuttgart und Jena: Gustav Fischer 1993, 650 S., den wir gemeinsam mit Heinz Domeinski im Rahmen der „Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik“ bearbeitet haben. Ein weiterer über den Fortgang und Abschluß der gesetzgeberischen Arbeiten informierender Quellenband wird z. Z. für den Druck vorbereitet, der Teil 2 dieser Abhandlung wird demnächst über dessen Ergebnisse informieren. Die teilweise alternativ diskutierte Arbeiterschutzproblematik behandeln wir nicht näher, da darüber ein eigener Quellenband von Wolfgang Ayaß zur Veröffentlichung vorbereitet wird. Kritische Hinweise bei der Abfassung dieses Beitrages verdanken wir Heinz Domeinski, Christoph Sachße und Silke Schütter.

Das Titelzitat ist eine Marginalie Bismarcks auf einem Bericht des Arnstädter Mühlenbesitzers Hugo Woltersdorf vom 20. 12. 1880 über die Altersversicherung für seine Arbeiter.

²⁾ Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 33; kritisch dazu: Ritter, Gerhard A.: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München 1989. S. 22.

³⁾ So eine auf 1878 datierte (!) Äußerung Bismarcks gegenüber Lothar Bucher: Bismarck-Portefeuille, hg. von Heinrich von Poschinger, Bd. 4, Stuttgart u. Leipzig 1899, S. 125; vgl. insgesamt zur Frage des Zeit-„punktes“ die viele Rahmenbedingungen aufführende Darstellung von Stolleis, Michael, Die Sozialversicherung Bismarcks. Politisch-institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung, in: Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, hg. von Hans F. Zacher, Berlin 1979, S. 387 ff.; sowie Ritter, Gerhard A., Sozialversicherung in Deutschland und England, München 1983, S. 28 ff.

de Sozialgesetzgebung das Gegenstück zur Sozialistengesetzgebung gewesen sei.⁵⁾ Als Beweis für die Richtigkeit dieser Darstellung wurde angesehen, daß diese Korrelation auch auf Regierungsseite behauptet wurde: Aufgeführt wurden dazu – neben der Begründung der ersten Unfallversicherungsvorlage vom Januar 1881 – vor allem die Eingangsfloskeln der Thronrede vom 15. Februar 1881⁶⁾ und der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881.⁷⁾ Der Reichskanzler Bismarck als Kronzeuge, und das Zentralorgan der deutschen Sozialdemokratie⁸⁾ pflichtet ihm bei – konnte es einen besser bewiesenen Ablauf der Ereignisse geben? Aber sind diese Äußerungen wirklich beweiskräftig, wurden damit die die historischen Abläufe bedingenden Ursachen nicht eher „suggeriert“ als pedantisch „räsoniert“, also eher ein historischer Roman erzählt als eine wissenschaftliche Feststellung getroffen?⁹⁾ Die makrosoziologische, vergleichende Forschung, die mit Hilfe statistischer

⁴⁾ Mehring, Franz, Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, 2. Bd., Berlin 1960, S. 560. Eine entsprechende Gesetzesinitiative seines Stellvertreters Otto Graf zu Stolberg-Wernigerode vom September 1878, aus der unschwer positive Korrelate zum Sozialistengesetz (und zwar schon 1878/79!) hätten entstehen können, hat Bismarck offensichtlich explizit abgelehnt; wir werden dieses in unserem Quellenband über Grundsatzfragen der staatlichen Sozialpolitik zwischen 1863 und 1881 dokumentieren, vgl. vorläufig dazu: Breitenborn, Konrad, Im Dienste Bismarcks. Die politische Karriere des Grafen Otto zu Stolberg-Wernigerode, Berlin 1984, S. 276 ff. – Das Tagebuch des Stolberg-Intimus Robert Bosse, der an dieser Initiative maßgeblich beteiligt war und dazu auch Theodor Lohmann heranzog, ist für diesen Zeitraum nur lückenhaft überliefert (GStA Dahlem Rep. 92 NL Bosse Nr. 6) bzw. durch Seitenausriß „purifiziert“ worden.

⁵⁾ Vgl. u. a. den Katalogtext der Ausstellung des Deutschen Historischen Museums, Bismarck – Preußen, Deutschland und Europa, Berlin 1990, S. 415: „Die konkrete sozialpolitische Aktion der Regierung . . . war zu diesem Zeitpunkt in erster Linie als Gegengewicht zu den verschärften Repressionsmaßnahmen des Sozialistengesetzes gedacht.“

⁶⁾ Diese ist – mit Hinweisen auf ihre Entstehung und Bismarcks Anteil daran – in dem in Anm. 1 genannten Quellenband abgedruckt und wird daher hier nicht noch einmal gesondert nachgewiesen. Dieses Vorgehen behalten wir nachfolgend bei, um den Anmerkungsapparat zu entlasten.

⁷⁾ Vgl. dazu das Sonderheft 11/12 der ZSR 1981 mit faksimiliertem Abdruck.

⁸⁾ „Euer Zuckerbrot verachten wir. Eure Peitsche zerbrechen wir“ (Art. „Kampf bis zum Sieg“, Sozialdemokrat Nr. 35, 1881); vor allem August Bebel hat dann immer den Zusammenhang von Sozialistengesetz und Sozialgesetzgebung betont und die ablehnende Haltung der Sozialdemokratie ihr gegenüber damit legitimiert.

⁹⁾ Vgl. Weber, Max: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen 1922, S. 278 f. Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, daß es ebenso fragwürdig ist, eine adäquate Kausalität sozialdemokratischen Handels für die Sozialgesetzgebung mit den Argumenten zu bestreiten, daß die Sozialdemokratie die Sozialgesetzgebung im Reichstag ablehnte und auch im Kontext der Gesetzesvorbereitungen in den Akten kaum erwähnt wird. Vor allem letzteres ist zunächst auch damit zu erklären, daß die Systemfeindschaft der Sozialdemokratie zu ihrer quasi selbstverständlichen Tabuisierung in der Ministerialbürokratie führte, sofern es nicht – wie im Innenressort – um Observation und Repression ging. „Jenseits“ der Bürokratie, also erst auf der politischen Ebene, war es dann gestattet, relativ offen die Probleme Sozialdemokratie und Sozialismus auch außerhalb von Repression zu thematisieren – nicht zuletzt Bismarck nahm sich hier eine erstaunliche „Kompetenzkompetenz“. (In diese Richtung zielt auch eine Aussage von Ludwig Bamberger über Bismarck: „Um wirklich die Franzosen schlechthin zu verabscheuen, hatte er viel zu viel vom französischen Esprit. Kein anderer hätte es wagen dürfen, in parlamentarischen Reden so viel französische Ausdrücke und Wendungen zu gebrauchen wie er, der ein so elegantes Französisch sprach und schrieb, ohne von unseren Oberteutenon gesteinigt zu werden“, Bismarck Posthumus, Berlin 1899, S. 34 f.) Eher irreführend als erhellend für die Erklärung der sozialstaatlichen Pionierrolle Deutschlands ist danach also vor allem die These einer „adäquaten Kausalität“ des Sozialistengesetzes, nicht aber die eines kausalen Bezugs zur Sozialdemokratie überhaupt – nur kann damit nicht die Pionierrolle, also die Ausgangskonstellation 1880/81 geklärt werden. Die Sozialdemokratie wäre damit – in einer im einzelnen noch zu klärenden Spezifizierung – zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Sozialstaatswerdung im Bismarckreich gewesen. Vgl. zur Rolle der Sozialdemokratie insgesamt: Ritter, Gerhard A., Sozialversicherung . . . , S. 28 ff.

Indikatoren ebenfalls die wesentlichen Faktoren bei der Entstehung des Wohlfahrtsstaates festzustellen versuchte, kam jedenfalls zu dem Ergebnis, daß sich „die Vorstellung, daß die Sicherungsgesetzgebung eine Errungenschaft der Arbeiterbewegung darstellt, nicht halten“ läßt.¹⁰⁾ Aber war hier die Fragestellung richtig gewählt, ließ sich davon absehen, welche inhaltliche Ausprägung die jeweilige politische Arbeiterbewegung hatte, z. B. ob sie den Staat und die geltende Verfassung ablehnte oder nicht?

Von einem ganz anderen Erklärungsmuster, gleichsam der Gegenseite zur Arbeiterbewegung, gingen Forschungen aus, die die Sozialpolitik, ähnlich wie Bismarcks Sammlungs- und Schutzzollpolitik, Monopolpläne und Exportförderung, in den großen sozialökonomischen und politischen Zusammenhang der Jahre 1879/80 stellten.¹¹⁾ Dabei richtete sich das Augenmerk auf das Unternehmerlager, insbesondere auf die Schwerindustrie an Rhein und Ruhr – war diese nicht nur Träger Bismarckscher Politik, sondern auch deren Mitakteur gewesen?¹²⁾ Hatte nicht – so war in der als das historische Standardwerk zum Thema geltenden Monographie von Hans Rothfels über Theodor Lohmann zu lesen – der Bochumer Großindustrielle Louis Baare am 30. April 1880 Bismarck eine entsprechende Denkschrift über Unfallversicherung eingereicht?¹³⁾ Also: War über eine ökonomische Interessenkonstellation besser als über eine politische zu erklären, warum die Sozialgesetzgebung in Deutschland zu diesem relativ frühen Zeitpunkt begann, Deutschland also – international gesehen – zum Vorreiter wurde?

Diesen neueren Forschungen war gemeinsam, daß sie kaum archivalische Quellen erschlossen, vielmehr weitgehend auf klassischen historischen Studien zur Sozialstaatswerdung gründeten, ereignisgeschichtliche Details vernachlässigten. Sodann, fast überflüssig zu betonen, richtete von ihrem modernen sozialgeschichtlichen Ansatz her keine der Darstellungen ihren Fokus auf *persönliche Konstellationen*, wenn man von der Person Bismarcks absieht, vernachlässigt wurden auch die *Rechtspro-*

¹⁰⁾ Vgl. Alber, Jens, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/New York 1982, S. 133; zu den positiven Ergebnissen der Studie über die bedingenden Faktoren vgl. S. 198 f., 190. Auf die methodischen Implikationen dieser Studie kann hier nicht näher eingegangen werden.

¹¹⁾ Wehler, Hans Ulrich, Bismarck und der Imperialismus, Köln und Berlin 1969, S. 486; vgl. auch S. 459 ff. u. 496.

¹²⁾ Die von Hans Ulrich Wehler vertretene, anregende (und kontroverse!) neue Sicht der historischen Ereignisse innerhalb eines sozioökonomischen Strukturgefüges hat für die gesetzliche Unfallversicherung vor allem Hans Peter Ullmann in seinem Aufsatz „Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung 1880–1889“ (Historische Zeitschrift, Bd. 229, 1979, S. 574–610) aufgegriffen und differenziert fortentwickelt; zum persönlichen Anteil Bismarcks und zu Unternehmern als sozialen Trägern bzw. Mitakteuren vgl. S. 582. Der Artikel, der an sich alle veröffentlichten Quellen verarbeitet, analysiert leider nicht die Protokolle des preußischen Volkswirtschaftsrats von 1881, die es nahelegen, auch innerhalb der Schwerindustrie zu differenzieren.

¹³⁾ Rothfels, Hans, Theodor Lohmann und die Kampffahre der staatlichen Sozialpolitik (1871–1905), Berlin 1927, S. 51, ihm folgen offensichtlich Ernst Engelberg, Bismarck. Das Reich in der Mitte Europas, Berlin 1990, S. 381, und Wolfgang J. Mommsen, Das Ringen um den nationalen Staat. Die Gründung und der innere Ausbau des Deutschen Reiches unter Otto von Bismarck 1850–1890, Berlin 1993, S. 637. Die Angabe von Rothfels ist, wie sich aus der folgenden Darstellung ergibt, irrtümlich; richtig hingegen ist insoweit die ältere Darstellung Henry Axel Bueck, Der Centralverband Deutscher Industrieller 1876–1901, Bd. 2, Berlin 1905, S. 80 ff., einst mehr als bloß „teilnehmender Beobachter“ des Geschehens.

bleme, die der Einführung der Sozialversicherung vorausgingen bzw. mit dieser verbunden waren.¹⁴⁾

Die nachstehenden Ausführungen über den Ablauf der Ereignisse¹⁵⁾ beruhen demgegenüber vornehmlich auf archivalischen Quellen staatlicher und privater Provenienz und können, aufgrund gleichsam beweisfähiger Aktenlage, manchen Sachverhalt konkret aufklären, der nach den bisherigen Forschungen offengeblieben ist. Das betrifft vor allem Fragen nach dem persönlichen Anteil Bismarcks an den unter seiner Regierung verabschiedeten grundlegenden Sozialgesetzen sowie der Rolle von Ministerialbürokratie und Schwerindustrie dabei. Dadurch wird der bisherige Forschungs- bzw. Kenntnisstand zur Entwicklung der sozialstaatlichen Programmatik und zum politischen Durchsetzungsprozeß teilweise erheblich korrigiert. Allerdings ist zu bemerken, daß der Versuch des Einblicks in die sozialpolitische „Werkstatt“ allein dadurch gewisse Grenzen hat, daß die Akten der Ministerien einen gleichsam immanenten „bias“ haben: Das zu den Akten Geschriebene vermittelt durch seine vorherrschend *bürokratisch-juristische* Form vergleichsweise wenig von den Wirklichkeiten, die diesem Handlungsrahmen fern sind, teilweise schon vergangenen Ereignissen und Grundüberzeugungen, in denen aber die mitunter entscheidenden Bezugspunkte *politischer* Erwägungen¹⁶⁾ angesiedelt sind, die für den jeweiligen Handlungsprozeß entscheidend waren. Im übrigen hat Bismarck selbst einmal, am Beispiel von Gesandtschaftsberichten, die Grenzen der Akteneditionen betont: „Wenn Sie einmal Geschichte schreiben danach, so ist nichts Ordentliches daraus zu ersehen. Ich glaube, nach dreißig Jahren werden Ihnen die Archive geöffnet; man könnte Sie viel eher hineinsehen lassen. Die Depeschen und Berichte sind, auch wo sie einmal was enthalten, solchen, die die Personen und Verhältnisse nicht kennen, nicht verständlich. Wer weiß daß nach dreißig Jahren, was der Schreiber selbst für ein Mann war, wie er die Dinge ansah, wie er sie seiner Individualität nach darstellte? Und wer kennt die Personen allemal näher, von denen er berichtet? [. . .] Eher sieht man noch was aus den Zeitungen, deren sich die Regierungen ja auch bedienen, und wo man häufig deutlicher sagt, was man will. Doch gehört auch dazu Kenntnis der Verhältnisse. Die Hauptsache aber liegt immer in Privatbriefen und konfidentiellen Mitteilungen, auch mündlichen, was alles nicht zu den Akten kommt.“¹⁷⁾

¹⁴⁾ Allerdings muß hervorgehoben werden, daß die resümierenden Darstellungen von Gerhard A. Ritter (Sozialversicherung in Deutschland und England, München 1983) und Hansjoachim Henning (Art. Sozialpolitik III. Geschichte. HdWW, Bd. 7, Göttingen 1977, S. 93) die besondere Bedeutung des Haftpflichtproblems durchaus betonen; vgl. auch E. Peter Hennock, Arbeiterunfallentschädigung und Arbeiterunfallversicherung. Die britische Sozialreform und das Beispiel Bismarcks. Geschichte und Gesellschaft, 1985, S. 19–36.

¹⁵⁾ Ausdrücklich sei bemerkt, daß wir damit keine neue Gesamtdarstellung zum Thema geben wollen, die eine viel stärkere Verknüpfung mit den Rahmenkonstellationen erfordert als es im Rahmen dieses Aufsatzes geleistet werden kann; ein Desiderat sind vor allem auch noch genaue Forschungen zur Praxis der privaten Haftpflicht- bzw. Unfallversicherung.

¹⁶⁾ Die vorrangig politische Motivation Bismarcks betont die Darstellung von Karl Erich Born, Die Motive der Bismarckschen Sozialgesetzgebung, Arbeiterversorgung 1960, S. 33 ff.

¹⁷⁾ Busch, Moritz, Tagebuchblätter, Bd. 2, Leipzig 1899, S. 171. Wir denken, daß wir in unserer Edition die Mahnung beherzigt haben. Aber ganz ohne Akten geht es bei einem Gesetzgebungsprozeß doch nicht; immerhin dürfte den von uns systematisch erfaßten Marginalien Bismarcks wegen ihres häufig auch assoziativen Charakters ein vergleichsweise höheres Maß an subjektiver Glaubwürdigkeit zu eigen sein als man-

2. Von der Haftpflichtgesetzgebung zur „Haftpflichtrevision“

In den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts nahmen die Arbeitsunfälle in Bergwerken, aber auch in Fabriken und bei Bauten, die Dimension von Massenerregnissen an, und die politische Öffentlichkeit erörterte eifrig die Fragen nach Ursachen und Folgen, nach Vermeidbarkeit und Verantwortung, nach Einstehen für Schuld und Ausgleich von Schaden: Arbeiterversammlungen und Fabrikantenvereine, politische Parteien und Fachwissenschaftler befaßten sich damit ebenso wie die Justiz, die Regierungsbürokratie und sogar der preußische König – schließlich zog Bismarck die Sache an sich. So kam es – nach über ein Jahrzehnt lang geführten öffentlichen Debatten und einem bislang weitgehend verborgen gebliebenen Meinungsbildungsprozeß auf Regierungsseite – mit der ersten Unfallversicherungsvorlage zum politischen Durchbruch. Diese war eine sozialpolitische Innovation, ihre Bedeutung, die säkulare Reichweite ihrer Prinzipien¹⁸⁾ ging über den ursprünglichen Anlaß wesentlich hinaus. Die zeitgenössischen Befürworter und Kritiker haben das deutlich gesehen, deshalb war sie auch strittiger als die spätere (aus der zweiten Unfallversicherungsvorlage ausgegliederte) Krankenversicherungsvorlage, die, ganz stark an das Hilfskassengesetz von 1876 anknüpfend, weniger ein qualitativer Sprung war als eine quantitative Ausweitung bereits eingeführter Prinzipien.

Am Anfang des deutschen Weges zum Sozialstaat steht der rechts- und sozialpolitische Konflikt um technische Gefahren und soziale Schäden des Industriebetriebes, die mit den überlieferten, am Verschuldensprinzip und Handlungsunrecht ausgerichteten Haftungsgrundsätzen der zeitgenössischen Privatrechtswissenschaft (und einer ihr folgenden Rechtsprechung und Gesetzgebung) nicht befriedigend zu regeln waren. Andererseits wurde auch der vom Ausland vorgezeichnete Weg eines befriedigenden Arbeiterschutzes, d. h. der Prävention bzw. Risikovermeidung, aus ökonomischem Kalkül heraus nicht in ausreichendem Maße beschritten, jedenfalls nicht so weit, daß dadurch die rechts- und sozialpolitische Diskussion um Schadensausgleich und Risikoverteilung überflüssig geworden wäre. Infolgedessen wurde die Diskrepanz zwischen herrschender Privatrechtsordnung und sozialem Wandel, gekennzeichnet durch eine mit Dampf und Kapitaleinsatz betriebene Industrieproduktion, so groß, daß sie zum Politikum wurde. Dieses begann mit einer Petition, die 1868 der Ausschuß der nationalliberalen Partei in Leipzig unter Federführung von Professor Dr. Karl Biedermann beim Reichstag des Norddeutschen Bundes

cher von vornherein für die politische Öffentlichkeit bestimmten Äußerung; auch hatten wir das Glück, neben dem Nachlaß Theodor Lohmanns, dessen wesentlichste Stücke allerdings schon Hans Rothfels ausgewertet hat, weitere „private“ Quellen, vor allem die Handakten des Generaldirektors des Bochumer Vereins, Louis Baare, entdecken und veröffentlichen zu können.

¹⁸⁾ Von daher steht sie auch zu Recht im Mittelpunkt der Darstellungen von Walter Vogel (Bismarcks Arbeiterversicherung, Braunschweig 1951) bis zu Wolfgang J. Mommsen (Das Ringen um den nationalen Staat . . ., S. 632 ff.).

und beim Bundeskanzleramt einreichte.¹⁹⁾ Diese Petition um Erlass gesetzlicher Bestimmungen über Schadenersatzansprüche von Privatpersonen – also nicht nur der Arbeiter – bei nicht von ihnen verschuldeten Unglücksfällen führte dazu, daß 1871 die Reichsregierung den Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Verbindlichkeit zum Schadenersatz für die beim Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken usw. herbeigeführten Tötungen und Körperverletzungen vorlegte.²⁰⁾ Daraus ging das Reichshaftpflichtgesetz hervor, das der Reichstag am 12. Mai 1871 verabschiedete. Dieses Gesetz hielt an dem tradierten Culpaprinzip, d. h. dem Grundsatz der Haftung als Einstehen für eine persönliche Schuld (im Sinne von Verschulden) fest, bei Unternehmern von Bergwerken, Fabriken und fabrikähnlichen Betrieben erweiterte es diesen allerdings auf Haftung für fremde Schuld, d. h. die ihres Aufsichtspersonals. Die gesetzliche Haftung fand ihre Grenze also immer noch in einer persönlich zurechenbaren Schuld, die zudem der Geschädigte zu beweisen hatte. Eine auf die Beweislastregelung begrenzte Ausnahme gab es nur bei Personenschäden durch den Betrieb von Eisenbahnen, hier hatte das Gesetz aus dem preußischen Eisenbahngesetz vom 3. November 1838 die Schuldvermutung (Beweislastumkehr) übernommen. Ein weiterer Rechtsfortschritt war, daß das Gesetz die freie Beweiswürdigung durch das Gericht eingeführt hatte.²¹⁾

Damit wurde das neue Reichshaftpflichtgesetz der eigentlichen Problematik der vom Industriebetrieb ausgehenden technischen Gefährdungen nicht gerecht. Immerhin hatte inzwischen Heinrich Dernburg, ein ebenso anerkannter wie in der Rechtsauslegung kühner Jurist, Verfasser einer klassischen Abhandlung über die Kompensation, erkannt, daß das Culpaprinzip hier nicht tragfähig war und der Haftung als Einstehen für eine Schuld die Haftung als Einstehen für ein Geschäftsrisiko entgegengesetzt.²²⁾ Im Reichstag hatte kein geringerer als Hermann Schulze aus Delitzsch für die „gewerblichen Unternehmungen, welche der Natur des Betriebs nach mit Gefahren für Tötung und Körperverletzung verknüpft sind“, eine Haftung mehr oder weniger „unabhängig von der Frage und dem Beweise der Schuld“ zur Diskussion gestellt.²³⁾ Und auch an einer rechtspolitischen Begründung für die notwendige Abkehr fehlte es 1871 nicht mehr: In der gleichen Debatte begründete der konservative Abgeordnete Eduard Graf Bethusy-Huc seine Forderung nach Ver-

¹⁹⁾ Allerdings hatte bereits auf dem 4. Vereinstag Deutscher Arbeitervereine zu Gera August Bebel am 7. Oktober 1867 die Forderung erhoben, daß die Staatsregierung eine Haftpflichtgesetzgebung entsprechend der englischen und französischen Gesetzgebung über Entschädigungen bei Eisenbahnunglücken schaffen solle (vgl. Deutsche Arbeiterhalle Nr.10 vom 15. 11. 1867, abgedruckt in: Dieter Dowe [Hg.], Berichte und Verhandlungen der Vereinstage deutscher Arbeitervereine 1863 bis 1869. Nachdrucke, Berlin u. Bonn 1980, S. 139).

²⁰⁾ Vgl. dazu: Werner Schubert, Das Reichshaftpflichtgesetz im Bundesrat (1868–1871), Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. 100. Band. Germ. Abtl. 1983, S. 238–256.

²¹⁾ Für eine moderne Analyse der einschlägigen Rechtsprobleme ist nach wie vor grundlegend die Monographie von Wolfgang Gitter, Schadensausgleich im Arbeitsunfallrecht, Tübingen 1969, die – soweit wir sehen – von der historischen Forschung bislang nicht rezipiert wurde.

²²⁾ Ein knapper Hinweis auf diesen findet sich bei Regina Ogorek, Untersuchungen zur Entwicklung der Gefährdungshaftung im 19. Jahrhundert, Köln u. Wien 1975, S. 99; die Stellungnahme Dernburgs haben wir in unsere Quellensammlung aufgenommen. Diese Stellungnahme Dernburgs wurde unmittelbar danach aufgegriffen von seiten der Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften; vgl. den Artikel „Die Haftpflicht der Unternehmer für Leben und Gesundheit der Arbeiter“, Der Gewerkverein Nr. 18, vom 19. 9. 1869.

²³⁾ Sten.Ber. RT, 1. LP, I. Sess. 1871, S. 447.

schärfung der Haftpflicht für Bergwerks- und Fabrikbesitzer damit, daß diese „allein die Gewinnchancen haben, und es ihnen folglich auch obliegt, die Verlustchancen allein zu tragen, das ganze Risiko nach oben und unten auf ihr Haupt zu nehmen und die Arbeiter, so viel möglich, davon freizumachen.“²⁴⁾ Schulze-Delitzsch knüpfte daran an, als er seinen Abänderungsvorschlag zum Regierungsentwurf mit dem Gesichtspunkt begründete, „daß es gewisse Gewerbe gibt, wobei erfahrungsgemäß Unglücksfälle . . . auch durch einen vorsichtigen Betrieb niemals ganz vermieden werden können, daß also der Unternehmer, der ein solches Gewerbe ergreift, um einen Gewinn, einen Vorteil daraus zu ziehen, dieses Moment bei seinem Unternehmen mit in die Berechnung zu ziehen hat.“²⁵⁾ Der Reichstag folgte diesen innovativen Gedanken aber nicht, so daß das Reichshaftpflichtgesetz weiterhin auf juristischen Prinzipien gründete, die zwar mit den wirtschaftlichen Interessen, nicht aber mit den sozialen Bedürfnissen der Zeit in Einklang zu bringen waren. Daher war es von vornherein nicht geeignet, diejenigen Probleme auf Dauer befriedigend zu regeln, welche den Anstoß zu seiner Vorlage gegeben hatten.

Bereits am 27. November 1872, als preußische und österreichische Ministerialbeamte in Berlin eine vertrauliche Konferenz zur Beratung der sozialen Frage abhielten, erklärte dann auch der Vertreter des dafür zuständigen preußischen Handelsministeriums, der Abteilungsdirektor Rudolf Jacobi, es sei zur Zeit noch „eine offene Frage“, ob die Bestimmungen des Haftpflichtgesetzes „für ausreichend zu erachten (seien), und er konstatierte das Bestehen einer Tendenz, jenes Gesetz dahin auszu dehnen, daß jeder ohne eigene Schuld bei mit irgendeiner Gefahr verbundenen Arbeit beschädigte Arbeiter dem Unternehmer gegenüber für entschädigungsberechtigt erklärt werde. Das Haftpflichtgesetz habe übrigens bereits zu einer Versicherung des Entschädigungsverpflichteten, der sogenannten Unfallversicherung geführt.“²⁶⁾ Das Gesetz wurde aber nicht novelliert und führte somit in der Realität zunehmend zu negativen, sogar von seiten der Industrie beklagten Folgen. Der sozialpolitische Problemdruck, der von den existenzbedrohenden Unfällen in Bergwerken, Fabriken, aber auch im Bauhandwerk ausging, war durch die reichsgesetzliche Ausgestaltung des juristischen Regelungsmechanismus „Haftpflicht“ nicht abgeschwächt, nicht entpolitisiert, sondern eher verstärkt worden, ließ sich politisch einordnen. Dadurch wurde er auch für den Staat, der hier unzulänglich interveniert hatte, von Unglücksfall zu Unglücksfall gleichsam sachimmanent provokanter, so daß die ungerecht verteilten Schadensrisiken der zurechenbare Anlaß zur Vorbereitung eines Unfallversicherungsgesetzes wurden, persönliche und institutionelle Gegebenheiten im preußischen Handelsministerium²⁷⁾ kamen hinzu.

²⁴⁾ Ebenda, S. 213.

²⁵⁾ Ebenda, S. 446.

²⁶⁾ Ost.StA Abt. HHStA Wien IB K 35 1872, fol. 325 Rs.

²⁷⁾ Die Gewerbeabteilung im Handelsministerium war vergleichsweise klein, die Hierarchie kürzer als etwa im Innen- oder Justizministerium, so daß Lohmanns Initiativen immer relativ schnell zur Chefsache werden konnten. Hinzu kam ein grundsätzliches Einverständnis mit seinem Abteilungsdirektor Rudolf Jacobi, der – aus der Tradition liberaler Reformpolitik à la Schulze-Delitzsch kommend, die bis 1872 die unter Itzenplitz die „herrschende Linie“ im Ministerium gewesen war – genossenschaftliche Bildungen, dezentralisierte Einheiten etc. bevorzugte (vgl. dazu seine Stellungnahmen auf der preußisch-österreichischen Konferenz, BArchP 90 Wa 3 [NL Hermann Wagener], fol. 151. ff.)

An die bereits 1871 vorgetragenen Forderungen zur Abkehr vom Verschuldensprinzip der Haftpflicht knüpfte 1878 der Referent im preußischen Handelsministerium Theodor Lohmann²⁸⁾ an, als er seinem damaligen Chef, Heinrich Achenbach – einst selbst Mitautor des ersten Entwurfs des Reichshaftpflichtgesetzes –, eine Revision der Haftpflicht vorschlug. Der engagierte Lutheraner Lohmann ging dabei mit einem geradezu religiösen Eifer vor. Im Interesse der guten Sache, für die er glaubte kämpfen zu müssen, war er bereits ein Jahr zuvor über die normale Rolle eines Referenten in der Regierungsbürokratie hinausgewachsen. Mit größtem Geschick und besonderer Sachkunde machte er nunmehr verdeckt Politik „aus der zweiten Reihe“, für die dann Bismarck, sein einziger ernstzunehmender Widerpart, über Jahre hinweg seine Vorgesetzten haftbar machte!

Lohmanns Grundüberzeugung lief darauf hinaus, daß die Arbeiterfrage nur zu lösen sei, wenn eine staatliche Arbeiterschutzgesetzgebung mit Hilfe von Fabrikinspektoren in die „Gewerbeverhältnisse“ eingriff und die Staatsregierung – so wie Lohmann es für seine Person mit Eifer tat – sich mit Hilfe von Berichten dieser Fachleute selbst sachkundig machte. Mit Gesetzesvorlagen in diese präventive Richtung, bei der er durchaus auf staatlichen Zwang (u. a. obligatorische Gewerbeaufsicht) setzte, war dieser eigensinnige Referent 1877 an der massiven Ablehnung Bismarcks gescheitert – nunmehr versuchte er es indirekt. Dabei konnte er zunächst auch auf eine Anregung des Kanzlers zurückgreifen, denn dieser hatte seine Ablehnung des Arbeiterschutzes bzw. des Ausbaues der Befugnisse der Fabrikinspektoren mit einem obiter dictum verbunden, worin er „die Haftpflicht für Unfälle und, wenn nötig, eine Verschärfung und namentlich eine sorgfältigere Überwachung derselben, auch ihre mögliche Ausdehnung auf die Invalidität, die aus Erschöpfung durch Arbeit und aus Krankheit im Dienste hervorgeht“, als geeignete Richtung für den Weg zur Lösung der sozialen Frage angedeutet hatte.²⁹⁾

Lohmann setzte seit Anfang 1878 auf Haftpflichtrevision, d. h. er schlug vor, das Reichshaftpflichtgesetz auf Arbeitsunfälle zuzuschneiden: Der Geltungsbereich sollte ausgedehnt werden (insbesondere auch auf Baubetriebe), insgesamt sollte es zu einer besonderen sozialen Haftungsnorm für alle gewerblichen Arbeitsverhältnisse auf der Grundlage des Privatrechts werden. Dazu legte er drei Gesetzentwurfsvarianten vor. In der von Lohmann persönlich favorisierten Variante sollte die Beweislast danach nicht mehr beim Arbeiter, sondern beim Unternehmer liegen, der Unternehmer konnte sich von der somit ihm gegenüber bestehenden gene-

²⁸⁾ Vgl. zu diesem: Hans Rothfels, Theodor Lohmann und die Kampfsjahre der staatlichen Sozialpolitik (vgl. Anm. 13); leider ist diese im Familienauftrag entstandene Studie gerade für den hier in Frage stehenden Kontext nicht immer zuverlässig, auch werden die Rechtsprobleme nur unscharf referiert, nicht aber analysiert.

²⁹⁾ Erlaß vom 10. 8. 1877, GStA Merseburg Rep. 120 BB VII 4 Nr. 1 Bd. 2, fol. 63 Rs.; abgedruckt bei Poschinger, Heinrich v. (Hg.), Aktenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck, Bd. 1, Berlin 1900 (ND Frankfurt/M. 1982), S. 258 ff. Ein quellenkritischer Abdruck dieses Erlasses ist für einen weiteren Band der Quellensammlung vorgesehen, der Grundsatzfragen der staatlichen Sozialpolitik zwischen 1863 und 1881 dokumentieren wird. Aus den Akten ergibt sich aber kein Beleg dafür, daß Lohmanns Idee einer Haftpflichtverschärfung auf dieses obiter dictum zurückzuführen ist; eher sieht es so aus, als ob ihn – neben der tatsächlichen Problemsituation als solcher – der kritisch analysierende Bericht des Düsseldorfer Fabrikinspektors Gustav Wolff zur Haftpflichtpraxis dazu angeregt hatte.

rellen Schuldvermutung (Präsumtion) nur durch Beweis des Arbeiterverschuldens befreien. Davon erhoffte sich Theodor Lohmann einen erziehlchen Einfluß nicht nur auf die Unternehmer, sondern auch auf Arbeiter. Sofern die Unternehmer Versicherungsvereinigungen bildeten, um sich gegen dieses verschärfte Haftungsrisiko abzusichern, sollten sie berechtigt sein, „die gezahlten Versicherungsbeiträge bis zu $\frac{1}{3}$ ihres Betrags den versicherten Personen auf den verdienten Lohn anzurechnen“. Lohmann dachte wohl dabei – im Rückblick auf seine positiven Jugenderfahrungen mit kleinen Kirchengemeinden und Amtsbezirken im Königreich Hannover, die ihn geprägt hatten –, dadurch ein soziales Recht zu schaffen, das sich in kleinen, lebendigen Gemeinden von Berufsgenossen entfalten sollte. Der juristische Ansatzpunkt seiner Begründung war aber vor allem eine Risikosphärentheorie, die in der Konsequenz jedoch – ähnlich wie schon bei Heinrich Dernburg – zur Forderung nach einer völligen Abkehr vom Verschuldensprinzip führen mußte. Die verschuldensunabhängige Unternehmerhaftung sei gerechtfertigt durch den „die ganze Güterproduktion beherrschenden Satz, daß jedes Unternehmen seine eigenen Kosten zu tragen hat“. Es ginge darum, daraus „die rechtlichen Konsequenzen auch für das in dem Unternehmen zur Verwendung gelangende lebendige Kapital – die darin beschäftigten Personen“ zu ziehen: „Wie derjenige, welchem der ganze Gewinn des Unternehmens zufällt, also der Unternehmer, nicht bloß die Kosten der regelmäßigen Abnutzung des toten Kapitals, sondern auch die durch außerordentliche Vorfälle an denselben entstehenden Verluste zu tragen hat, und wie diejenigen Produktionszweige, welche dies nicht vermögen, als lebensfähig und volkswirtschaftlich berechtigt nicht angesehen werden können: So sollen die Unternehmer auch nicht nur die Erhaltung und Wiedererzeugung der für das Unternehmen erforderlichen persönlichen Kräfte, d. h. des volkswirtschaftlich wichtigsten Kapitals durch den Arbeitslohn bestreiten, sondern auch die hieran durch beim Betriebe vorkommende Unfälle entstehenden außerordentlichen Verluste ersetzen, und es sind Produktionszweige, welche dies nicht vermögen, gleichfalls nicht als lebensfähig und volkswirtschaftlich berechtigt anzusehen. Man wird mit vollem Rechte sagen können, daß Unternehmungen, welche es der öffentlichen Armenpflege oder der Privatwohlthätigkeit überlassen, die durch Unfälle in ihrem Betriebe arbeitsunfähig gewordenen oder die Hinterbliebenen der durch solche Unfälle Getöteten zu unterhalten, ihre eigenen Kosten nicht decken und von dem Reinertrage anderer Wirtschaften bzw. vom Volkskapitale zehren.“ Dieses in der Sache wenig originelle Argument³⁰⁾, in der bisherigen Forschung wenig beachtet, ist fortan bis 1881 das Leitmotiv der Argumentation Theodor Lohmanns, von Bismarck toleriert, fand es sogar Eingang in die Begründung der ersten Unfallversicherungsvorlage.

Ein weiterer Grundgedanke Theodor Lohmanns war die Vorstellung genossenschaftlicher, also *freiwilliger* Versicherungsgemeinschaften als zukunftsweisende

³⁰⁾ Im Prinzip folgt Lohmann hier weitgehend dem bereits 1869 von Heinrich Dernburg entwickelten Gedankengang, der in seinem klassischen „Lehrbuch des Preußischen Privatrechts und der Privatrechtsnormen des Reichs“ (vgl. den 2. Band, Das Obligationenrecht Preußens und des Reichs und das Urheberrecht, 3. Aufl., Halle a. S. 1882, S. 870 f.) darauf ebenso verwies wie auf die entsprechenden Ausführungen des Nationalökonom Wilhelm Roscher (Nationalökonomik des Handels und Gewerbefleißes, Stuttgart 1881, S. 697 f.).

Grundlage industrieller Organisation; in Form des Vorschlags zur Bildung von Vereinigungen von Betriebsunternehmern war er ansatzweise schon in seiner Vorlage zur Haftpflichtrevision von 1878 vorhanden; im Verlauf der Jahre wurde dieser dann immer mehr bestimmend, geradezu zu einer missionarisch verfolgten fixen Idee zur Gesellschaftsreform, die von Bismarck nicht toleriert wurde.

Diese Gesetzesinitiative von 1878 scheiterte ebenso wie eine in die gleiche Richtung zielende des Reichstags, die Theodor Lohmann mit „beraten“, vielleicht sogar veranlaßt hatte, an der Ablehnung Bismarcks, der inzwischen von seinem obiter dictum schon wieder abgerückt war! Dabei hatte diesem der (bald danach abgelöste) preußische Handelsminister Heinrich Achenbach gar nicht die hier näher dargestellte Variante zur Gesetzesnovellierung vorgelegt, sondern eine erheblich mildere!

Einen neuen Anlauf zur Verwirklichung seiner inzwischen weiter entwickelten Ideen unternahm Theodor Lohmann dann in seinen großen Denkschriften und Gesetzentwürfen, die er 1880 seinem neuen Chef, dem preußischen Handelsminister und Staatssekretär des Innern Karl Hofmann, präsentierte.

Die aktuelle Gelegenheit zur politischen Aktivierung seiner Vorstellungen von Haftpflichtrevision gegenüber seinem neuen Chef hatte Theodor Lohmann die Interpellation des konservativen Industriellen und Abgeordneten Karl Ferdinand Stumm geboten. Diese zielte auch auf die Arbeiterfrage ab, war aber nicht nur nach Ausgangspunkt und Perspektive vom Ansatz Lohmanns verschieden, sondern schlug als Mittel dazu, den Traditionen des Bergbaus bzw. Knappschaftsrechts folgend, auch Staatseingriffe (Zwang) vor, die der der altliberalen Tradition verpflichtete Lohmann allerdings für völlig verderblich hielt: In der schon vor Verabschiedung des Sozialistengesetzes eingebrachten Interpellation Stumm vom 11. September 1878 war der Reichskanzler ersucht worden, dem Reichstag in der nächsten Session einen Gesetzentwurf vorzulegen, der auf die Einführung *obligatorischer*, nach dem Muster der bergmännischen Knappschaftsvereine zu bildenden *Altersversorgungs- und Invalidenkassen* für alle Fabrikarbeiter gerichtet sein sollte. Diese Pensionskassen für Fabrikarbeiter sollten, wie Stumm schon 1869 anlässlich der Beratung der Gewerbeordnung ausgeführt hatte, dem Patriarchalismus dienen, d. h. „das Gefühl und das Interesse der Zusammengehörigkeit zwischen Arbeitern und Arbeitgebern immer mehr zu befestigen.“³¹⁾ Diese Interpellation wurde zwar behandelt, blieb aber ebenso unerledigt wie der gleichlautende, in der II. Session von 1879 am 12. Februar gestellte Antrag, der immerhin zu Kommissionsberatungen im Reichstag und zu einer von Bismarck, den die Stummsche Interpellation wohl an entsprechende eigene Vorstellungen aus den sechziger Jahren erinnerte, veranlaßten Umfrage bei den Bundesregierungen führte, in der auch das Problem des Zwangs zur Versicherung thematisiert wurde.

Diese Anfrage des Reichskanzlers veranlaßte das preußische Handelsministerium zu einer entsprechenden Subenquete bei preußischen Regierungen, und die auf die von ihm formulierten kritischen Fragen eingetroffenen Antworten waren Theodor

³¹⁾ Vgl. dazu Fritz Hellwig, Carl Freiherr von Stumm-Halberg, Heidelberg-Saarbrücken 1936, S. 185 ff., der die Rolle Theodor Lohmanns in dieser Sache erstmals analysiert und betont hat.

Lohmann weitgehend genehm, denn die Skepsis überwog wohl. In einem aufschlußreichen Brief an seinen Freund, den Schuldirektor Ernst Wyneken, schilderte Lohmann am 27. Juli 1879 recht offen seine eigenen Ideen und strategischen Absichten, die darauf abzielten, Stumms (und wohl auch Bismarcks) Absichten zu konterkarieren: „Ich habe jetzt mit allerhand zum Teil weitaussehenden Arbeiten zu tun. Die Regierung muß auf den Stummschen Antrag (wegen der Arbeiterinvalidenkassen) eine Antwort geben, das ist nicht zu vermeiden; und ich wünsche und hoffe, daß dieselbe pure verneinend ausfällt, weil ich *Zwangsinvaliden-* und *Pensionskassen* für einen Unsinn und ihre Einführung für einen sozialpolitischen Fehler halte. Dagegen habe ich eine andre Idee (für die ich Hofmann schon halb und halb gewonnen), mit der ich den hochnäsigen Industriellen à la Stumm gründlich das Maul zu stopfen denke, wenn was daraus wird. Ich will nämlich das Haftpflichtgesetz auf alle dazu geeigneten Betriebe ausdehnen und die Haftpflicht so erweitern, daß der Unternehmer für die Folgen aller in seinem Betriebe vorkommenden Unfälle aufkommen muß, sofern er nicht beweist, daß sie durch den Verletzten oder durch vis major herbeigeführt sind. Zugleich will ich aber 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 Lohne zu kürzen. [...] Ob ich für die Gesamtheit meines Planes auch nur in der ersten (Ministerial)Instanz Empfänglichkeit finde, ist mir noch sehr zweifelhaft, daß der neue Chef eigentlich nur zum Detaillisten veranlagt ist, und keine Idee von einer weiteren Perspektive unserer Politik hat.“

Anders als Theodor Lohmann annahm, war der preußische Handelsminister Karl Hofmann nicht nur „zum Detaillisten veranlagt“, der nichts unbesehen unterschrieb, sondern auch den Stummschen Plänen zugeneigt. In dieser Hinsicht verweigerte ihm nun aber mit an Obstruktion grenzender Eigenwilligkeit sein zuständiger Referent die notwendige Kooperation und präsentierte ihm statt dessen, in einer umfangreichen Denkschrift vom 17. Februar 1880 sein dargestelltes eigenes Projekt einer Verschärfung der Haftpflicht und gab dieses mit seiner Sachkunde und Schreibfertigkeit als Äquivalent zu den weitgreifenden Intentionen Stumms aus: Abgesehen von den auf höhere Gewalt zurückführbaren Unfällen sollte der Arbeitgeber für alle Unfälle haften – nicht, weil er diese verschuldet hatte, sondern weil nach einem volkswirtschaftlichen Gesetz der Betrieb alle Kosten seiner Produktion decken müsse, und zu denen seien die Folgekosten der Unfälle zu rechnen. Aufgrund einer kritischen Anmerkung seines Chefs bezog Theodor Lohmann auch die durch höhere Gewalt herbeigeführten Unfälle in sein Konzept einer vom Geschäftsrisiko bestimmten Unternehmerhaftung ein – damit gelang ihm der rechtssystematische Durchbruch zur Gefährdungshaftung³²⁾, außerdem verband er die auf Einzelüberwälzung ausgerichtete Haftpflichtidee mit der Versicherungsidee einer

³²⁾ Die Urheberchaft am prinzipiellen Durchbruch gebührt gleichwohl Heinrich Dernburg. Die grundlegende Analyse zu diesem Problembereich ist: Josef Esser, Grundlagen und Entwicklung der Gefährdungshaftung (1941), 2. Aufl. München 1969; zur Entwicklung in Deutschland: Wolfgang Gitter, Schadensausgleich . . . ; zusätzliches Material bieten: Regina Ogorek, Untersuchungen . . . , sowie Heinz Barta, Kausalität im Sozialrecht, 2 Bde., Berlin 1983.

Kollektivtragung des gestiegenen Unfallrisikos bis hin zum Unglücksrisiko.³³⁾ Das durch die Gefährdungshaftung erweiterte Unfallrisiko der Unternehmer sollte von gemeinsamen Unfallversicherungsgenossenschaften gedeckt werden, zu deren *freiwilliger Gründung* ein materieller Anreiz bzw. indirekter Zwang (Arbeiterbeitrag: ein Drittel des Gesamtbeitrages) geschaffen werden sollte, insgesamt also eine ausgefeilte Fortentwicklung der Anfang 1878 erstmals entwickelten Pläne. Theodor Lohmann entwickelte hier auch (wenngleich mit einer illusionär-idealistischen Begründung) schon den entscheidenden Gedanken, daß in Form der Haftpflichtbefreiung eine derartige Unfallgenossenschaft auch eine Schutzfunktion gegenüber dem Unternehmer haben müsse: „Eine gesetzliche Regelung der Haftpflicht, durch welche der Unternehmer für alle in seinem Betriebe vorkommenden Unfälle haftbar gemacht, gleichzeitig aber ermächtigt wird, sich von dieser Haftpflicht dadurch zu befreien, daß er alle von ihm beschäftigten Arbeiter mit einer bestimmten durch das Gesetz ein für allemal festgestellten Summe versichert, würde den großen Vorzug haben, daß sie alle Streitigkeiten über Existenz und Höhe der Entschädigungsansprüche von vornherein ausschliesse.“ Diese Unfallversicherungsgenossenschaften, die in ähnlicher Form nach dem Haftpflichtgesetz bereits von der Privatwirtschaft gegründet worden waren, waren von Theodor Lohmann so konstruiert, daß sie nicht nur der Schadensverhütung und sicheren Schadensregulierung dienten, sondern auch der Gewährung von Mitwirkungsrechten an Arbeiter nach dem Modell der Ältestenkollegien. Die Haftpflichtreform sollte so nicht nur Anreiz zu freiwilliger Unfallverhütung und damit zu Arbeiterschutz bieten, sondern auch die Arbeiter zu Rechtssubjekten in der industriellen Arbeitswelt machen – um den Preis einer Heranziehung zur anteiligen Beitragsleistung. Mit der besseren Absicherung der Arbeiter gegenüber dem Risiko eines Betriebsunfalls korrespondierte nicht nur das Beitragsdrittel, sondern auch eine von vornherein feststehende (begrenzte) „Minimalentschädigung“, während nach dem bis dahin gültigen Haftpflichtrecht der Richter von Fall zu Fall eine bestimmte Summe als Schadensersatz festzusetzen hatte.

Hofmann erkannte deutlich, daß Lohmann hier einen prinzipiell anderen Weg einschlug als Stumm und daß dieser von Bismarck nicht akzeptiert werden würde, hatte er selbst doch als Präsident des Reichskanzleramts im April 1878 der Vorstufe dieses Projekts, dem erheblich milderem, von Achenbach akzeptierten Vorschlag zur Haftpflichtnovellierung im Auftrag Bismarcks eine Absage erteilen müssen.

In dieser für ihn prekären Situation³⁴⁾ setzte der unter Handlungszwang stehende, von seinem Referenten mehr oder weniger im Stich gelassene Hofmann nun auf

³³⁾ Die Haftpflichtrevision war nur ein Teil von Theodor Lohmanns Bemühen, ein Äquivalent zu seinem von Bismarck abgelehnten Arbeiterschutzplänen zu finden, der andere Teil war ein von ihm entworfenes Unfallanzeigesgesetz; vgl. dazu die folgende Anmerkung.

³⁴⁾ Die Situation war für Karl Hofmann nicht zuletzt auch deshalb besonders heikel, weil er bereits Lohmanns Arbeiterschutzinitiative von 1877 gegenüber Bismarck vertreten hatte und seine Initiativen seitdem von Bismarck mit besonderem Argwohn betrachtet wurden. Fast parallel zur „Haftpflichtrevision“ hatte Lohmann auch eine Gesetzesinitiative zur Unfallanzeige „gestartet“, die erstere ergänzte. Über deren politische „Spitze“ hatte ein Mitsstreiter Theodor Lohmanns von 1877, der im Reichsamt des Innern tätige Arnold Nieberding, gegenüber Hofmann warnend ausgeführt: „Für die Beurteilung des vorliegenden Entwurfs ist nicht zu übersehen, daß die Ansammlung derartiger statistischer Ermittlungen, deren Spitze sich

den Plan eines anderen Industriellen und Abgeordneten, des Generaldirektors des Bochumer Vereins für Bergbau und Gußstahlfabrikation Louis Baare, mit dem er – wohl zufällig – auf einer Soiree, die Anfang Februar 1880 der preußische Landwirtschaftsminister und Bismarckvertraute Robert Lucius gegeben hatte, in ein vertrauliches Gespräch über Altersversorgung und Haftpflicht gekommen war. Dieser Ruhrindustrielle hatte sich aus seinen unternehmerischen Erfahrungen heraus ebenfalls schon seit mindestens 1879 mit den aus seiner Sicht negativen Folgen des Haftpflichtgesetzes, insbesondere der im Großbetrieb nicht befriedigend lösbaren Abgrenzung zwischen haftpflichtigen (verschuldeten) und nicht haftpflichtigen Unfällen beschäftigt und plädierte dafür, beide zu entschädigen bzw. die Unternehmerhaftpflicht durch eine allgemeine Unfallversicherung unter „Aufsicht oder gar Leitung und Garantie des Reiches“ abzulösen. Deren Entschädigungsleistungen sollten dann in der Höhe zwar sehr begrenzt, dem Grunde nach aber sicher bzw. vor allem unstrittig sein; die Beiträge sollten Arbeitgeber, Arbeiter und Kommunen, bei denen eine Minderung der Armenlast angenommen wurde, zu je einem Drittel aufbringen. Für den Bochumer Verein hatte Baare mit Hilfe der industrienahe, führenden privaten Haftpflichtversicherungsgesellschaft auf Gegenseitigkeit, der „Leipziger“³⁵), bereits ein entsprechendes Modell zur Versicherung der Arbeiter gegen nicht haftpflichtige Unfälle entwickelt, ein Beitragsdrittel sollte dabei aber von der Krankenunterstützungskasse des Bochumer Vereins aufgebracht werden, da auch bei dieser eine Entlastung erwartet wurde.

Ausgangspunkt für Baare war im wesentlichen, daß die bisherigen Regelungen des Haftpflichtgesetzes wegen ihrer „Strittigkeit“ der Arbeitsmotivation und dem Patriarchalismus abträglich waren. Beklagt wurden die meist langwierigen Prozesse mit schwer kalkulierbarem Ausgang; sie waren weder dem Betriebsfrieden noch

gegen die Gewerbeunternehmer richtet, und deren Ergebnis der Öffentlichkeit nicht entzogen werden kann, eine doppelte Gefahr in sich schließt. Die Ermittlungen würden voraussichtlich zu einem durch die Größe der Zahlen überraschenden Ergebnis führen; über das Verhältnis, in welchem die Schuld der Unfälle den Arbeitern oder den Unternehmern zur Last fällt, würden sie keinen erschöpfenden Aufschluß bieten. Sie würden eben deshalb aber in gutgesinnten Kreisen zu Mißdeutungen Anlaß geben und Strömungen der öffentlichen Meinung erzeugen können, welche die Regierung zu nicht erwünschten legislativen Maßnahmen treiben, in sozialdemokratischen Kreisen für eine Ausbreitung behufs der Agitation gegen das die Arbeiterwelt ausnutzende Kapital ‚wichtigen‘ Stoff gewähren.“ Das „Schicksal“ dieses Gesetzentwurfs, den Bismarck, der infolge Krankheit und längerer Kuraufenthalte die Regierungsgeschäfte 1879 und Anfang 1880 kaum wahrnahm, wohl zunächst „passieren“ ließ, dann aber anhielt (nach der Verabschiedung durch den Bundestag und Unterzeichnung der Allerhöchsten Ordre zur Vorlage an den Reichstag), kann hier nicht weiter dargestellt werden, es wird in unserer Quellensammlung dokumentiert. Mitgeteilt sei nur, daß es auch hierüber zu einem Eklat zwischen Bismarck und Hofmann kam, für den – wie gewohnt – der Kanzler seinen Staatssekretär verantwortlich machte, vermutlich aber auch seinen Stellvertreter Otto Graf zu Stolberg-Wernigerode (vgl. allgemein dazu Breitenborn, Konrad, Im Dienste Bismarcks . . . , S. 317 f.). Die Vorgänge sind nicht mehr völlig aufzuhellen, einige Indizien sprechen dafür, daß hier bis hin zum Staatsministerium versucht wurde, Bismarcks bekannte Abneigung gegen Arbeiterschutz zu umgehen bzw. zu unterlaufen, Bismarck dies aber sehr wohl merkte und den Eklat mit Hofmann seinerseits durch ein gewisses anfängliches „Laufenlassen“ inszenierte.

³⁵) Die 1871 als Genossenschaft errichtete Leipziger „Allgemeine Unfall-Versicherungs-Bank“ diente dazu, die Folgen des Haftpflichtgesetzes für die Industrie abzusichern; ihrem Aufsichtsrat gehörten u. a. die führenden Schwerindustriellen Nikolaus Druckenmüller, Louis Haniel und Louis Schwartzkopf an. Ihr Generalagent im westfälischen Raum Emil Rittershaus war Mitglied des Verwaltungsrates des Bochumer Vereins.

dem Rechtsfrieden zuträglich. Das Haftpflichtrecht trug kaum dazu bei, „zufriedene Arbeiter“ zu schaffen, das vor allem wurde von seiten der Unternehmer bemängelt. Sozialidee und Interesse hatten bei Baare zu einem etwas anderen Weg der Problemlösung geführt als bei Theodor Lohmann, das Haftungsprinzip trat in den Hintergrund und die Belastungen für die Industrie erschienen tragbarer, hinter dem Beitragsdrittel für Arbeiter standen ökonomische Überlegungen, keine volkserzieherischen Absichten, die betriebliche Integration der Arbeiter war wichtiger als die rechtsstaatliche, aber beider Ergebnisse waren recht ähnlich. Vor allem in der Ablehnung der Stummschen Pläne zu obligatorischen Altersversorgungskassen sowie der rechtlichen Konsequenz einer „Haftpflichtrevision“ waren beider Pläne von einer verblüffenden Parallelität; den Gedanken einer Haftpflichtbefreiung hat Baare allerdings explizit zunächst nicht betont, hingegen den einer Maximalrente mehr als Lohmann. Die für Theodor Lohmann (und später auch für Bismarck) so wichtigen Organisationsfragen behandelte Baare kaum, der Vereinigungs- bzw. Genossenschaftsgedanke dürfte ihm fernegelegen haben, ganz abgesehen davon, daß seine Versicherung bereits als Genossenschaft betrieben wurde.

Auf Wunsch Hofmanns brachte Baare seine Gedanken zu Papier, und nach interner Einholung von Expertenrat bei der „Leipziger“, entstand daraus sein berühmtes Promemoria für den preußischen Handelsminister „privat“. Dieser benötigte und benutzte es zunächst für seine Stellungnahme zur Interpellation Stumm im Reichstag am 27. Februar 1880 und dann für die interne Auseinandersetzung mit seinem Referenten; schon auf der Soiree hatte Hofmann Baare eingeschärft, er möge nicht über die Sache mit dem Referenten im Handelsministerium, also Theodor Lohmann sprechen, sondern mit ihm selbst verhandeln. In der Auseinandersetzung mit seinem Referenten war der Minister gleichwohl unterlegen, aber nicht so sehr, weil er als gutmütiger Hesse und „schwach“ galt (und somit weder von Bismarck noch von dem wohl mit einer zwingenden Überzeugungsgabe gesegneten Lohmann recht ernst genommen wurde) oder weniger „arbeiterfreundlich“ gewesen wäre, sondern aus strukturellen Gründen, d. h. weil, wie Bismarck nach seiner Entlassung rückblickend feststellte, „die sorgfältige Arbeit eines kompetenten Rates . . . für den Ressortchef ein *fait accompli*“ war.³⁶⁾ In der Auseinandersetzung zwischen Hofmann und Lohmann siegte also im Prinzip das Projekt Theodor Lohmanns, wenn auch nur in der abgeschwächten, von einigen Bruchstellen gezeichneten Form eines *mixtum compositum* zwischen Lohmanns und Hofmanns Vorstellungen sowie den durch Hofmann vermittelten Vorstellungen Baares zur Haftpflichtrevision. Hofmann, der inzwischen Baares Promemoria zu den Akten seines Ministeriums gegeben hatte, hatte sich gegenüber Lohmann insoweit durchgesetzt als nunmehr die revolutionär wirkende unternehmerische Gefährdungshaftung

³⁶⁾ Hermann Hofmann, Fürst Bismarck 1890–1898, 2. Bd., Stuttgart u. Berlin 1922, S. 9, ähnlich Max Weber: „Der Fach-Geheimrat ist dem Nichtfachmann als Minister auf die Dauer meist überlegen in der Durchsetzung seines Willens“ (Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen 1976, S. 129); vgl. zur Rolle der leitenden Ministerialbeamten gegenüber ihren Ministern auch die interessante Aufzeichnung von Carl Severing über den Ministerialdirektor Bruno Dammann (Mein Lebensweg, Bd. 2, Köln 1949, S. 151): Er „hatte Minister kommen und gehen sehen, ohne verpflichtet gewesen zu sein, besondere Notiz von ihnen zu nehmen. ‚Ruhig kann ich Euch erscheinen, ruhig gehen seh'n‘ – hätte er mit der Dame in Schillers ‚Ritter Toggenburg‘ sagen können. Er war der ruhende Pol in der Erscheinungen Flucht.“

durch den Rückgriff auf die Präsomtion³⁷⁾ ersetzt wurde, also ein Rechtsprinzip, das Lohmann selbst zwei Jahre zuvor noch als geeignet für eine Haftpflichtrevision angesehen hatte; sozialpolitisch war auch das sicher schon ein Fortschritt, rechtssystematisch hingegen war es eher ein Rückschritt.³⁸⁾ Der am 12. Juni 1880 „nach langen Kämpfen“ [sic!] mit seinem Chef, wie er schrieb, erstmals offiziell mit einer entsprechenden Ausarbeitung beauftragte Lohmann schrieb im Juli 1880 ein denkschriftartiges Votum nebst Grundzügen eines Gesetzentwurfs zu den Akten, in dem zur Begründung der Initiative erstmals auf das Sozialistengesetz Bezug genommen wurde. Die Haftpflichtrevision durch Unfallversicherung wurde nun als positive Reform dargestellt, die die Repressivmaßregeln des Sozialistengesetzes ergänze und zu einer nachhaltigen Bekämpfung der Sozialdemokratie unerlässlich sei. Hofmann nahm aber diesen Gedanken nicht auf, nach Streichungen dieser und anderer seiner Meinung nach bei Bismarck inopportuner Ausführungen entstand am 8. Juli 1880 die Endfassung des Votums. Diese gemäßigte Abkehr vom unzulänglichen Culpaprinzip mittels „Präsomtion“ schlug immerhin noch eine Brücke zum Obligationenrecht bzw. dem traditionellen Schadensersatzschema, andererseits war sie aber mehr als die von Lohmann favorisierte „schärfere“ Gefährdungshaftung mit einer persönlichen Schuldzurechnung gegenüber dem Unternehmer verbunden. Diese „Entschärfung“ sollte sich aber als Achillesferse erweisen, denn die „Präsomtion“ kratzte sozusagen am herrschenden Bild vom patriarchalischen Unternehmer und kränkte darüber hinaus, so viel wird man wohl einräumen müssen, auch das subjektive Rechtsbewußtsein Bismarcks.

Als Theodor Lohmann mit „cito“ und „citissime“-Anweisungen die Kanzleibeamten so angetrieben hatte, daß die Ausfertigung des denkschriftartigen Votums noch vor Beginn seines Urlaubs fertiggestellt war, verabschiedete er sich erst einmal für sechs Wochen vom Schauplatz der Ereignisse! Sein Chef Karl Hofmann ließ den metallographierten Votumsentwurf sorgfältig sekretieren und entwarf dann, wohl persönlich, aus dessen Grundgedanken eine Kurzfassung, die er Bismarck als Anfrage zuleitete, ob ein entsprechender Gesetzentwurf überhaupt genehm sei. Diese vorsichtige Anfrage rief sofort den entschiedenen Widerstand Bismarcks hervor, der sein Rechtsgefühl durch die „Präsomtion“ ebenso verletzt sah wie die unternehmerischen Vorstellungen über Patriarchalismus als Voraussetzung industrieller Produktivität, die er bei seiner Varziner Papiermühle gewonnen hatte und durch

³⁷⁾ Die Schweiz hatte durch Gesetz vom 22. 3. 1877 bereits für Schäden durch Arbeitsunfälle eine derartige Schuldvermutung eingeführt. Der Arbeitgeber konnte sich aber von der Haftung durch den Nachweis höherer Gewalt oder eines Arbeiterverschuldens entlasten; vgl. zur Rechtsentwicklung im Ausland, die im preußischen Handelsministerium aufmerksam registriert wurde: Helmut Coing, Europäisches Privatrecht. 2. Bd., 19. Jahrhundert, München 1989 und Hansjoachim Henning, Bismarcks Sozialpolitik im internationalen Vergleich, VSWG Beiheft 95, Stuttgart 1991, S. 195–223. Das schweizerische Gesetz bewährte sich aber nicht und wurde bald durch ein Unfallversicherungsgesetz abgelöst. Insgesamt sind die Vorgänge in der Schweiz eine gleichsam praktische Widerlegung der in jüngster Zeit aufgestellten These, die Haftpflichtrevision à la Lohmann sei die „bessere“ Alternative zum (deutschen) Sozialstaatsmodell gewesen.

³⁸⁾ Die „weichenstellende“ Bedeutung der Abkehr vom Schuldprinzip wird gut deutlich bzw. die zögerliche Haltung Karl Hofmanns dabei verständlich, wenn man sie mit der Äußerung des führenden Rechtslehrers seiner Zeit, nämlich der Rudolf von Iherings vergleicht: „Nicht der Schaden verpflichtet zum Schadenersatz, sondern die Schuld. Ein einfacher Satz, ebenso einfach wie der des Chemikers, daß nicht das Licht brennt, sondern der Sauerstoff in der Luft“ (Das Schuldmoment im römischen Privatrecht, Gießen 1867, S. 40).

Ratgeber aus der Industrie bestätigt sah; Rendite und damit Existenz der nationalen Industrie sah er plötzlich gefährdet, er spürte die Sachnähe zum Arbeiterschutz und spie Galle vor Ärger: Die „Präsumtion“ sei ruinös für die Industrie, im übrigen, so eine seiner Marginalbemerkungen, beruhten seiner Ansicht nach Unfälle in der Regel auf verbotswidrigem und unvorsichtigem Handeln der Arbeiter. Von dieser Form der Haftpflichtrevision könne kein günstiger, befriedigender Einfluß auf das Verhältnis zwischen Unternehmer und Arbeitern ausgehen. Gegenüber Robert Lucius äußerte Bismarck, der hinter dieser Initiative durchaus einen Vortragenden Rat aus dem preußischen Handelsministerium witterte, „Hofmann müsse fort . . . er 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.“³⁹⁾ Hofmanns politisches Schicksal als preußischer Handelsminister, Präsident des Reichskanzleramts und Staatssekretär des Innern war damit im Juli 1880 endgültig besiegelt, er wurde im August als Staatssekretär nach Elsaß-Lothringen abgeschoben. Damit sah es so aus, als sei das Thema Haftpflichtrevision durch Unfallversicherung ad Kalendas graecas vertagt wie die Arbeiterschutzzinitiativen von 1877.

Theodor Lohmann aber saß, um im Bilde zu bleiben, weiterhin im Sattel; seinem Freund Ernst Wyneken schrieb er zwischenzeitlich erholte Referent vom hohen Roß herab: „Auf der Reise überraschte mich in Hemelingen die Nachricht vom Abgange meines Chefs. Hier angekommen, ersah ich sogleich, daß gerade die von mir fürs Staatsministerium ausgearbeiteten Vorlagen, obwohl sie von Hoffmann noch stark verwässert waren, Bismarcks Zorn so erregt hatten, daß sie der letzte Nagel zu des ersteren Sarge 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.“

3. Von der Haftpflichtrevision zur gesetzlichen Unfallversicherung

Die Geschichte des Sozialstaats in Deutschland nahm nun aber, um es überspitzt zu sagen, doch bei der Unfallversicherung ihren Anfang, weil der gedemütigte Karl Hofmann das seinen Vorschlag ja tragende Promemoria Baares persönlich aus der Akte des preußischen Handelsministeriums entheftete und Bismarck vorlegte, um sich mit Hilfe des Vorschlags dieses führenden Schwerindustriellen gegen den Vorwurf zu verteidigen, er habe den Ruin der Industrie betrieben. Das erfolgte vermutlich am 14. August 1880, als er den im bayerischen Kissingen kurenden Reichskanz-

³⁹⁾ Bismarck-Erinnerungen des Staatsministers Freiherrn Lucius von Ballhausen, Stuttgart u. Berlin 1920, S. 189 f.

ler auf seiner Reise nach Straßburg besuchte. Von diesem Promemoria eines Industriellen aus – das vorgelegte Exemplar gab er dann zu den Akten der Reichskanzlei – schien Bismarck nunmehr plötzlich die nicht mit „Präsumtion“, sondern mit betrieblicher Rationalität begründete Ausweitung der Entschädigungsleistungen mittels Unfallversicherung hinreichend legitimiert, kein lediglich „idealistisch“ motivierter Eingriff des Staats in die Sphäre des industriellen Patriarchalismus mit ruinösen Folgen, sondern eine Reform, geeignet zur Befriedung industrieller und politischer Konflikte, also zur Sicherung von Produktivität und politischer Stabilität. Er scheute sich nun nicht, den Grundgedanken einer Arbeiterunfallversicherung bei gleichzeitiger Ablösung der direkten Unternehmerhaftpflicht, den zuerst Lohmann, dann Baare entwickelt hatte, zu adoptieren und (zunehmend) zu politisieren, gleichsam staatspolitisch „aufzuladen“. Die Konsequenz von Bismarcks neuer Einsicht war aber nicht die Rehabilitierung Karl Hofmanns, sondern daß er das preußische Handelsministerium selbst übernahm und damit die so kontroverse Arbeiterpolitik endgültig an sich zog, sie gleichsam zu seinem Ressortprogramm erhob. Außerdem lud er Louis Baare zu einem Gespräch ein, das sich aber verzögerte, da dieser seinerseits im böhmischen Karlsbad kurte. Auf der Rückreise von Kissingen nach Friedrichsruh machte er einen fünftägigen Abstecher nach Berlin und regelte dort die wichtigsten politischen Geschäfte, im Staatsministerium trug er am 28. August 1880 vor: Das politische und persönliche Ärgernis Haftpflichtrevision mittels Präsumtion sollte beseitigt werden durch ein anderes Fundament, nämlich durch ein Unfallversicherungssystem unter maßgebender administrativer und finanzieller Beteiligung der öffentlichen Hand, bei dem die Höhe der Entschädigungen zu begrenzen, dafür aber die Zahl der Fälle, in denen Unterstützung zu gewähren sei, vermehrt würde. Im Hinblick auf die Beitragsdrittelung folgte er zunächst Baares Darlegungen. Aus der einstigen Provokation waren nun politische Richtlinien geworden!

Die Bismarck von dem ungleichen Gespann Hofmann-Lohmann wie von Baare vorgeschlagenen Lösungen des Schadenersatzproblems bei Unfällen waren allerdings rein *privatrechtlicher* Art, diesen folgte Bismarck aber nicht, sondern favorisierte bereits in seinem Vortrag im Staatsministerium eine „Reichs- oder Staatsversicherung“, die Baare bestenfalls angedeutet hatte; auch das Baaresche Promemoria verließ den Rahmen des Privatrechts nicht. Mit der Hinwendung zur Staatsversicherung war, was zunehmend wichtiger werden sollte, auch der Lohmannsche Vereinigungs- bzw. Genossenschaftsgedanke zunächst aufgegeben worden; fortan stand zunächst nur eine *Reichsanstalt* zur Diskussion, keine Korporation bzw., um es in moderneren Termini zu sagen, Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die mit einer Reichsversicherung, die auf Reichspost, Reichsbank und Reichseisenbahn folgen sollte, verbundene „Stärkung der Macht der Reichsregierung“ paßte in Bismarcks politisches Kalkül. Er griff also die Grundgedanken einer Ablösung der Unternehmerhaftpflicht auf, lehnte aber die liberaler Politik entsprechende privatrechtliche Lösung der damit verbundenen Unfallversicherung kategorisch ab, obwohl dafür schon praktikable Modelle entwickelt waren. Für Bismarck sollte „der Unfall als solcher von sittlichen Gesichtspunkten aus nicht Gegenstand der Spekulation und Ausgangspunkt der Dividendenverteilung sein“, darüber hinaus

(und wohl vor allem!) hatte er mit Privatversicherungen, insbesondere der „Magdeburger“, im Hinblick auf seine Gutswirtschaft ähnlich schlechte Erfahrungen gemacht wie mit einem Fabrikinspektor.⁴⁰⁾ Indem er eine positive Alternative dazu entwickelte, verließ Bismarck das von ihm so geschätzte Feld der Erfahrung und betrat damit, wie er später formulierte, „eine terra incognita an der Hand der Theorie“, die er nun zunehmend ausbaute und begründete. Dabei knüpfte er – in eigenwillig kühner, aber für den Weg zum Sozialstaat entscheidender Interpretation – an die Traditionen des absolutistischen Wohlfahrtsstaats, insbesondere gewisse Grundsätze des vorliberalen preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794 an. Die genaue Analyse der Quellen (einschließlich der Marginalien Bismarcks) ergibt: Innerhalb eines Monats entwickelte Bismarck auf dieser Grundlage feste Vorstellungen über eine neue Arbeiterversicherungspolitik, die seine alten Pläne einer Altersinvaliditätsversorgung überlagerten, aber nicht ganz verdrängten; ein „technisches“ Problem gestaltete er so um, daß es in sein politisches Gesamtprogramm der „inneren Reichsgründung“ paßte. Bismarcks politische Gestaltung (und damit Veränderung) des von Lohmann und Baare entwickelten Grundkonzepts ging so weit, daß – soviel sei hier schon bemerkt – diese beiden „Ratgeber“ binnen kurzer Zeit zu entschieden Gegnern der Sozialstaatwerdung wurden, der eine verdeckt, der andere offen.

Man kann vorläufig resümieren: In der Auseinandersetzung mit den Vorschlägen von Louis Baare, Karl Hofmann und Theodor Lohmann hat Bismarck die politisch produktive Idee gehabt, daß der Staat – in diesem Falle das Reich – „seine Legitimation aus der Umverteilungsleistung“ ziehen sollte: „Indem er Produktivität durch Steuern und Versicherungsbeiträge abschöpfte und als staatliche ‚Leistungen‘ wieder einspeiste, wurde der Leistungsstaat zum großen Garanten materiellen Wohlergehens, eines Wohlergehens, von dem die ‚Massenloyalität‘ abhing“, gesellschaftliche Krisen sollten durch kollektiv erbrachte Sozialleistungen gemildert werden.⁴¹⁾ Der Staat sollte so die Anhänglichkeit, vielleicht sogar die Liebe möglichst „aller Deutschen“ gewinnen und Garant sozialen Friedens werden.⁴²⁾

Damit war die Grundidee des Sozialstaats „gefunden“, aber noch keineswegs implementiert; nun begann Bismarcks politisches Spiel: Auf der Grundlage gleicher, zuerst Baare, den er am 17./18. September 1880 zu sich nach Friedrichsruh eingeladen und durch seine dabei übersprudelnde Freundlichkeit völlig für sich eingenommen hatte, *diktierter Direktiven* veranlaßte er die *zweispurige* Ausarbeitung von Unfallversicherungsvorlagen, d. h. er beauftragte damit sowohl „seine“ Geheimräte im preußischen Handelsministerium wie den „Außenseiter“ Kommerzienrat Louis

⁴⁰⁾ Bismarcks großes Spiel. Die geheimen Tagebücher Ludwig Bambergers. Eingeleitet und herausgegeben von Ernst Feder. 2. Aufl. Frankfurt/M. 1933, S. 335 f. Die persönlich negative Erfahrung Bismarcks mit Assekuranzgesellschaften, die bei ihm zu „großem Zorn“ führten, sind bislang noch nicht datierbar. Die Erfahrungen mit dem pommerschen Fabrikinspektor Robert Hertel gehen auf das Jahr 1877 zurück und werden in dem 1. Band dieser Abteilung der Quellensammlung dokumentiert werden, dessen Drucklegung vorbereitet wird.

⁴¹⁾ Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 2. Bd.: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914, München 1992, S. 459.

⁴²⁾ Vgl. zu diesem Ansatz Bismarcks, die Arbeiterschaft enger an den Staat zu binden: Gerhard A. Ritter, Sozialversicherung . . . , S. 28 ff.

Baare, der bei seiner Arbeit weitere Schwerindustrielle und vor allem den Geschäftsführer des Zentralverbandes deutscher Industrieller, den Regierungsrat a. D. George F. Beutner⁴³⁾ zu Rate zog und dadurch „einband“. Diese – gegenüber dem Promemoria Baares schon durchaus eigenständigen! – Direktiven Bismarcks sahen „Staatsversicherung“, Versicherungszwang und Beitragspflicht der Arbeitgeber (unter Heranziehung der Kommunen zu vielleicht einem Drittel, nicht aber der Arbeiter) vor. Die Konkurrenten der Bürokratie und Industrie waren bald über die jeweiligen Aktionen ihrer Antipoden durch Vertrauensleute – den Chef der Reichskanzlei Christoph Tiedemann einerseits und den ehemaligen Hilfsarbeiter im preußischen Handelsministerium Gustav Königs andererseits – „privat“ unterrichtet – mit durchaus produktiven Effekten! Der nunmehr einsetzende *inneradministrative* Prozeß gestaltete sich so bald zum spannenden, teilweise tragikomische Züge annehmenden Wettlauf zwischen Geheimräten und Kommerzräten, die um ihre Einflußsphären und Interessen bangten. Gleichwohl: Für den Weg des Deutschen Reichs zum Sozialstaat war er von entscheidender Bedeutung.

Theodor Lohmann errang den ersten Etappensieg im von Bismarck inszenierten Wettlauf; binnen fünf Tagen – am 23. September 1880 – hatte er einen 35 Paragraphen umfassenden Entwurf eines Gesetzes betr. die Versicherung der in Bergwerken, Fabriken und anderen Betrieben beschäftigten Arbeiter gegen die Folgen der beim Betrieb sich ereignenden Unfälle fertiggestellt. Abgesehen davon, daß Beutner sich erst in diese Materie einarbeiten mußte, konnte das Handelsministerium schneller auf Bismarcks Wünsche reagieren, weil es hier – anders als bei Baare – keiner relativ aufwendigen Abstimmungsprozesse zwischen durchaus eigensinnigen Industriellen bedurfte. Anders als in der Literatur vermutet, war selbst innerhalb der Schwerindustriellen bzw. Schutzzöllner die Meinung keineswegs einhellig auf seiten Baares bzw. Bismarcks; ganz abgesehen davon, daß ihr Zentralverband am 22. September 1879 einen Beschlußantrag, der die Stummsche Initiative unterstützte, positiv beraten hatte. Mit der gemäß Bismarcks Direktiven vorgesehenen „von dem Reiche zu errichtenden Unfallversicherungsanstalt“, die als Zwangskasse konzipiert war, nahm Lohmann (vorläufigen!) Abschied von seinem Freiwilligkeits- und Vereinigungsgedanken⁴⁴⁾, listigerweise hatte er aber die für ihn sehr wesentli-

⁴³⁾ Die bedeutende Rolle dieses Mannes bei der Entstehung der gesetzlichen Unfallversicherung ist erst durch die von uns entdeckten Quellen deutlich geworden. H. A. Bueck erwähnt diese – wider besseres Wissen – in seiner Darstellung nicht, in der historischen Literatur firmiert er – wohl einem Irrtum Helmut Böhmes folgend – als „Wilhelm“ Beutner, richtige biographische Notizen finden sich, soweit wir sehen, nur in der Deutschen Verfassungsgeschichte von Ernst Rudolf Huber; Beutner wirkte ab 1885 als Geschäftsführer der norddeutschen Textilberufsgenossenschaft.

⁴⁴⁾ Diesen verfocht er nach dem Scheitern der ersten Unfallversicherungsvorlage wieder mit zunehmender Vehemenz bis zum offenen Konflikt mit Bismarck darüber; Bismarck hat dem politischen Gehalt der organisatorischen Fragen, den Lohmann von Anfang an gesehen hat, erst nach dem Scheitern der 1. Unfallversicherungsvorlage seine Aufmerksamkeit zugewendet, dann aber um so intensiver und entsprechend konfliktbeladen gegenüber Theodor Lohmann – vgl. darüber den 2. Teil dieser Abhandlung und den in Vorbereitung befindlichen Band unserer Quellensammlung. Inwieweit Lohmann schon während der Reichstagsberatungen „hinter den Kulissen“ versuchte, seine Ansicht durchzusetzen, muß dahingestellt bleiben; Lothar Gall schreibt treffend, daß die linksliberale Opposition im Reichstag „im Prinzip durchaus im geheimen Einverständnis“ mit Theodor Lohmann handelte (Gall, Lothar, Bismarck. Der weiße Revolutionär, Frankfurt/M., Berlin u. Wien 1980, S. 609); die Rolle Lohmanns als geheimer Lieferant „sachkundiger Anregungen in wichtigen Einzelfragen und auch formulierter Anträge“ (!) für das Zentrum er-

chen „Bestimmungen über die Organisation und Verwaltung der Unfallversicherungsanstalt“ einer späteren kaiserlichen Verordnung vorbehalten und seinen alten Gedanken eines (in diesem Fall die Arbeitgeber entlastenden) Beitragsdrittels der Arbeiter wieder aufgenommen, Bismarck monierte letzteres sofort „in margine“. Ansonsten konnte er aber, wie Baare richtig vermutete, eine frühere Ausarbeitung wieder „aufwärmen“. An seinen Freund Ernst Wyneken schrieb Lohmann, daß er einen Gesetzentwurf hergestellt habe, „dessen wesentlicher Inhalt ist: Reichsversicherungsanstalt; alle gewerblichen Arbeiter müssen bei derselben mit gesetzlich limitierten Entschädigungssätzen versichert werden. Die Prämien zahlen: $\frac{1}{3}$ Arbeitgeber, $\frac{1}{3}$ Arbeiter, $\frac{1}{3}$ Armenverband. Letzterer hat die Versicherung zu bewirken. Arbeitgeber muß Beginn seines Betriebs und Zahl seiner Arbeiter bei Armenverband anzeigen. Wer von diesen beiden seiner Verpflichtung nicht nachkommt, hat die gesetzliche Entschädigungssumme aus eigenen Mitteln zu zahlen, wenn ein nicht versicherter Arbeiter verunglückt; also auf einem Umwege allgemeine, wenn auch limitierte Haftpflicht des Arbeitgebers für alle Unfälle. Diese Vorlage hat Bismarck ‚sehr beifällig‘ aufgenommen, will aber das $\frac{1}{3}$ Prämie, welches wir dem Arbeiter aufliegen wollen, auch vom Arbeitgeber zahlen lassen; diesen also viel stärker belasten als es durch Hoffmanns Plan geschehen wäre. Ist das nicht komisch?“ Es war nicht komisch, sondern bitterer Ernst – es ging nicht allein um betriebliche Ökonomie, sondern um politische Ökonomie und politische Herrschaft!

Am 28. September 1880 berichtete der Chef der Reichskanzlei Christoph Tiedemann seinem alten Bekannten George F. Beutner über Lohmanns erste Fassung des Entwurfs und eine darüber mit Bismarck geführte Unterredung: Die geplante Regierungsvorlage beruhe „auf dem allgemeinen Versicherungszwange, der durch den ganzen Staat hindurchgeht. Es wird zwar auch erwogen, inwieweit eine Art direkter Pression und ein indirekter Zwang zur Geltung gebracht werden könnte; man ist aber nicht sehr dafür gestimmt und wird es wahrscheinlich bei dem allgemeinen direkten und unabwendbaren Zwange belassen. Die erforderlichen Versicherungsbeiträge sollen aufgebracht werden zu zwei Dritteln von den Unternehmern und zu einem Drittel von der Gemeinde. Die Arbeiter sind ganz freigelassen, es soll ihnen die Versicherung als eine Wohltat verliehen werden. Noch mehr, die Vorlage stellt sich insofern noch in einem höheren Grade als eine Belastung der Unternehmer heraus als die Absicht obwaltet, nicht die Heimatgemeinde des Arbeiters, also diejenige Gemeinde, in welcher der Arbeiter Unterstützungswohnsitz hat, zu den Beiträgen heranzuziehen, sondern die Gemeinde des Orts, in welcher die Fabrik liegt.“ Das hier über die „geplante Regierungsvorlage“ Berichtete wich ab von dem bzw. ging über das hinaus, was Bismarck am 17. September Baare gegenüber als seinen Plan entwickelt hatte und war teilweise auch schon eine Abweichung von Lohmanns „Regierungsvorlage“, d. h. Bismarck hatte gegenüber seinem Adjutanten Christoph v. Tiedemann bereits weiter „nachgedacht“ und entschieden! Beutner konnte, abgesehen von seiner persönlichen Enttäuschung über das

gibt sich aus den Erinnerungen Georg von Hertlings (Erinnerungen aus meinem Leben, Bd.1, München 1919, S. 328); für die Beratung der ersten Unfallversicherungsvorlage ist dieses allerdings nicht genau belegbar (vgl. dazu Hertlings Ausführungen auf S. 359 ff.); Gedankenführung und Kritik an der Unfallversicherungsvorlage sind aber auch hier nahezu identisch mit der Theodor Lohmanns und einschlägiger Artikel der „Germania“ zu Arbeiterschutz und Unfallversicherung.

zweispurige Vorgehen Bismarcks, das auch Baare in dieser Form bis dato verborgen geblieben war, seine „schweren Bedenken gegen die Anwendung von Prinzipien nicht verhehlen, welche hart an die sozialistischen Ideen von der Ausbeutung des Arbeiters durch den Arbeitgeber und von der Bereicherung des letzteren durch den ersteren streifen.“ Damit kritisierte er deutlich, was Bismarck später offensiv als Staatssozialismus propagierte, diese Dimension des Unfallversicherungsplanes hatte unter Bismarcks Hand in Friedrichsruh an prinzipieller Bedeutung gewonnen.

Beutners Mitteilung entmotivierte Baare allerdings keineswegs – im Gegenteil, er steigerte seine Aktivitäten als Beauftragter und „Vertrauter“ des Kanzlers, versuchte aber nun seinerseits diesen durch zahlreiche an ihn wie an dessen Schwiegersohn Graf Rantzau gerichtete Briefe „einzubinden“ und festzulegen – letztlich vergeblich, zunächst aber blieb er Akteur Bismarcks. Baare beteiligte sich auch mannigfach an der öffentlichen Meinungsbildung und versuchte nicht zuletzt, den, wie er es nannte, „Haupttäter“ des Haftpflichtgesetzes von 1871, Prof. Dr. Karl Biedermann auf seine Seite zu ziehen, gleichsam als Kronzeugen gegenüber Angriffen von liberaler Seite dafür, daß seine Absichten und Pläne die besten seien. Die öffentliche Meinung suchte er nicht zuletzt deshalb zu gewinnen, um, wie es sein Mitstreiter Beutner formulierte, dadurch „eine Stütze gegen weitergehende Pläne des Herrn Reichskanzler“ zu haben. Gleichwohl aber verfolgte er, obwohl an sich krank und erholungsbedürftig und von familiären Sorgen geplagt (sein Mandat im preußischen Abgeordnetenhaus legte er im Oktober 1880 nieder!), mit Verve Bismarcks Kalkül einer Einstimmung, ja fast Einschwörung der führenden Schwerindustriellen von Rhein und Ruhr für die Ablösung der Haftpflicht durch eine gesetzliche Unfallversicherung, natürlich auf der Grundlage *seines* Entwurfs. Aus Gründen der legitimatorischen Absicherung zog er auch linke (liberale) Opponenten wie den nunmehrigen Düsseldorfer Regierungsassessor Gustav Königs, den Vertrauten Theodor Lohmanns hinzu. Die Absichten von Bismarcks „Ratgeber“ Baare stießen auf erhebliche Kritik und Skepsis, nicht nur in der liberalen Presse, sondern auch in seinem Verwandtenkreise – bei seinen Schwagern, dem liberalen Reichstagsabgeordneten Wilhelm Löwe (einst '48er Revolutionär) und dem Chemnitzer Oberbürgermeister Wilhelm André – und vor allem auch bei Schwerindustriellen, insbesondere Karl Ferdinand Stumm, dem nicht verborgen geblieben war, daß Baares (wie Lohmanns) Aktivitäten auch auf Abwehr der von ihm favorisierten allgemeinen Altersversicherung gerichtet waren.

Am 3. November 1880 war dann endlich der von Beutner und Baare unter Hinzuziehung von führenden Industriellen an Rhein und Ruhr angefertigte Bochumer Gesetzentwurf fertig⁴⁵⁾ – kurze Zeit nach Ablauf der Frist, die Bismarck Baare gesetzt hatte. Dieser Bochumer Gesetzentwurf sah vor, daß die Unternehmer die Hälfte der Prämien zu tragen hatten (eine schon von Bismarck selbst erwogene und vermutlich mit Baare erörterte Möglichkeit), die Wohnsitzgemeinde der Arbeiter ein Viertel und die Arbeiter selbst ebenfalls ein Viertel. Dieser Entwurf ging – an-

⁴⁵⁾ Von erheblicher Mitwirkung an der Ausformulierung der wichtigeren Paragraphen kann, soweit aus dem Versammlungsprotokoll ersichtlich, nur bei dem Justitiar der Fa. Krupp, Justizrat Sophus Goose, gesprochen werden, die übrigen Teilnehmer hatten im wesentlichen nur Statistenrollen mit deklamatorisch-legitimierenden Funktionen!

ders als der Lohmannsche Regierungsentwurf – stärker auf Distanz zum Haftpflichtrecht – nicht nur durch die Diktion und Wortwahl (der Regierungsentwurf betonte den *zu versichernden Schadensersatz*), sondern auch von der Leistungsgestaltung: Der Anknüpfungspunkt für die Rentenhöhe – der vorangegangene Arbeitsverdienst, und zwar i. d. R. zwei Drittel desselben – war gleich, aber nach dem Bochumer Entwurf sollte – entsprechend der Vorgabe in Baares Promemoria – der so berechnete Rentenbetrag noch „gedeckt“ werden, d. h. eine Maximalgrenze von 500 M. jährlich nicht überschreiten, war also „wohlfeiler“ als der Regierungsentwurf, der bis zu einer Rentenhöhe von 1 333 M. führen konnte, da die Versicherungspflichtgrenze bei einem Jahreseinkommen von 2 000 M. lag. Der Entwurf sah Kassenzwang vor, nicht aber eine Arbeiterunfallversicherungskasse als Zwangskasse, Bismarck bemerkte dazu, daß die subsidiäre Stellung der Reichskasse gegenüber Knappschaftskassen „vielleicht“ richtig sein könne. Bismarck ging dieser Bochumer Entwurf vor der Zweitfassung des Regierungsentwurfs zu, die zwar fertig war, aber wegen des ausstehenden versicherungsmathematischen Gutachtens des Mathematiklehrers an der Leipziger Thomasschule Karl Heym zurückgehalten wurde.

Bismarck interessierte im folgenden, soweit erkennbar, vor allem die Aufbringung der Prämien bzw. die Beitragsgestaltung: In der Auseinandersetzung mit den konkurrierenden Entwürfen entwickelte er den Gedanken, daß „der Arbeiter unter 500 M.“ freizulassen sei, und zwar um des äußeren Eindrucks, des politischen Effekts willen. Die prinzipielle Richtigkeit eines Gedankens „an sich“ war ihm nachrangig gegenüber dem intendierten, politischen Effekt einer Regelung: Die Versicherungsprämien für gering verdienende Arbeiter würden von diesen „immer nur *scheinbar* und äußerlich geleistet werden können; tatsächlich werden sie in Form einer Lohnerhöhung den Unternehmern zur Last fallen. Der äußere Schein der Belastung aber wird benutzt werden, um die Arbeiter unzufrieden zu machen.“ Schließlich kam er zu einer Verdienstgrenze von 750 M., bis zu dieser sollte Beitragsfreiheit der Arbeiter, nicht aber Versicherungsfreiheit bestehen. Die Prämie bei einem Jahresverdienst von unter 750 M sollte danach der Arbeitgeber zu $\frac{2}{3}$, der Ortsarmenverband zu $\frac{1}{3}$ aufbringen; bei Jahresverdienst von über 750 M. sollten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer je $\frac{1}{2}$ der Prämie tragen. Die „Deckelung“ Baares lehnte er ab, hielt Lohmanns Vorschlag für den besseren – dabei teilte er dessen „arbeiterpädagogische“ bzw. erziehlische *Motivierung* eines Beitragsanteils der Arbeiter allerdings nicht, sondern entschied sich deshalb gegen den Vorschlag des Industriellen Baare, weil er glaubte, mit dem Regierungsentwurf ein Unternehmerinteresse antizipieren zu können und zu müssen, das diese selbst allerdings noch gar nicht artikuliert hatten: „Ich glaube, daß letzteres für die Arbeitgeber das Nützlichere sein wird, weil es die höheren Arbeiterklassen – also die wichtigsten Stützen jedes Unternehmens in die allgemeine Sicherstellung einbegreift und dadurch das Streben nach Erlangung desselben aufmuntert.“ Also: Aufstiegsinteressen und Sicherheitsbedürfnisse der Arbeiter sollten geweckt werden.

Deutlich wird weiterhin an Bismarcks Stellungnahme, daß sein Versuchsballon einer staatlichen Arbeiterunfallversicherung nun endlich starten sollte, jedenfalls gab er die Anweisung, daß dort, wo Regierungsentwurf und Bochumer Entwurf un-

vereinbar seien, „an dem amtlichen festzuhalten (sei), auch wenn ich zu den betreffenden Sätzen des Herrn Baare mein Einverständnis in margine bemerkt habe“, denn, so räsionierte er, „wenn wir sofort etwas Vollkommenes und Erschöpfendes geben wollen, werden wir zu gar nichts kommen, und das ganze Feld, welches mit diesem Entwurf betreten wird, wird die Gesetzgebung niemals befriedigend decken können; aber der Anfang zu seiner Bebauung muß einmal doch gemacht werden.“

Bismarck wußte bei aller Kritik an seinen Geheimräten sehr wohl, daß er auf diese im Gesetzgebungsprozeß angewiesen war – den Bochumer Entwurf so zur Grundlage für eine Regierungsvorlage zu dekretieren, wie Baare das als seine Absicht verstanden und den Industriellen vermittelt hatte: Diesen Affront hielt er, so ist zu vermuten, denn doch nicht für ratsam. Andererseits ließ er nun seinen „Ratgeber“ Louis Baare in einer für diesen völlig überraschenden Art und Weise im Regen stehen: Die erhoffte private und öffentliche Anerkennung des eisernen Kanzlers für die „gewiß schwierige und fleißige Arbeit“ des Gußstahlfabrikanten blieb aus, Baare wurde nach seiner Abreise von Friedrichsruh am 18. September 1880 überhaupt keiner Antwort, geschweige denn eines Dankes gewürdigt.⁴⁶⁾ Das merkwürdige Schweigen des Fürsten fand Beutner „mißachtend“ und „verdrießte“ Baare, der dies völlig unverständlich fand, war er doch „genau nach Absprache verfahren“, war „nicht einen Schritt weit davon abgegangen“, – nur sein politisch erfahrener liberaler Schwager, der Reichstagsabgeordnete Wilhelm Löwe, von Anfang an durchaus skeptisch gegenüber den Aktivitäten und Plänen seines „lieben Louis“ im Umfeld des Kanzlers, sah deutlich, daß Bismarck diesen üblicherweise – wie andere – instrumentalisiert hatte und schrieb ihm hellsichtig: „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. Übrigens kannst Du ganz zufrieden sein seit dem Verkehr, denn er hat Dir Gelegenheit gegeben, eine sehr wichtige Arbeit mit Deinem Namen zu veröffentlichen, die Deinen Namen auf immer mit einer der größten Aufgaben der modernen Gesellschaft unverbaubar verbindet.“

Der enttäuschte Baare zog sich aber nicht zurück, sondern kämpfte, so scheint es jedenfalls, in der politischen Öffentlichkeit um so eifriger für seinen Plan, machte Politik auf seine Weise. Dabei wurde er in der Preßkampagne zwischen liberaler und konservativer Presse fatalerweise nicht zuletzt als Ratgeber Bismarcks angegriffen, obwohl er selbst schon auf dem Wege war, sich aus ökonomischen und sozialen Überlegungen heraus nunmehr zum entschiedenen Gegner des Regierungsentwurfs, der inzwischen eine Bismarcks Intentionen besser folgende dritte und vierte Fassung erhalten hatte, zu entwickeln. Im Vorfeld der Einberufung des preußischen Volkswirtschaftsrats, dem Baare angehörte, ließ Bismarck ihm dann aber doch noch, gleichsam im Stile einer öffentlichen Bekanntmachung, Anfang Dezember im „Kanzlerblatt“ Norddeutsche Allgemeine Zeitung „danken“. Verschweigend, in

⁴⁶⁾ Dieser nahezu peinliche Sacherhalt wird in den entsprechenden Darstellungen, die – aus zum Teil völlig unterschiedlicher Motivation – daran interessiert sind, die Rolle der Industrie bei der Sozialstaatswerdung zu betonen, in der Regel geschickt vertuscht bzw. bagatellisiert, mindestens ungenau in diesem Punkt ist die auch sonst recht abwägende Darstellung von Hans-Peter Ullmann. Allerdings ließen die bisher bekannten Quellen die Brüskierung Baares nicht derart deutlich werden, wie sie nunmehr offensichtlich ist.

welch hohem Maße Baare seit dem vierstündigen Arbeitessen in Friedrichsruh am 17. September die weiterführenden Gedanken Bismarcks aufgegriffen und sich zu eigen gemacht hatte, ließ er mitteilen, man könne „nicht genug anerkennen, mit welchem Mute der Verfasser seine [sic!] Überzeugung zutage gebracht habe, während er im voraus wissen mußte, welchen Rohheiten er sich seitens der ihm gegnerisch gesinnten Presse sowohl als auch von der Tribüne [gemeint ist ein Angriff Eugen Richters auf Baares Vorschläge im preußischen Abgeordnetenhaus] her damit aussetzte.“ Von diesem distanzierten Dank Bismarcks erhielt Baare allerdings keine Kenntnis.

Inzwischen hatte Bismarck der vierten Fassung des Regierungsentwurfs sein vorläufiges Plazet gegeben, so daß sie über den engeren Kreis im Regierungslager, der bis dahin damit befaßt war (Lohmann, Jacobi, v. Boetticher, Tiedemann, v. Rantzau), hinaus zur Diskussion gestellt wurde, d. h. am 30. November 1880 war sie den preußischen Staatsministern und den Bundesregierungen vertraulich zur Stellungnahme mitgeteilt worden.

Die interessanten, teilweise recht skeptischen Stellungnahmen gaben Bismarck Anlaß, seine Vorstellungen zu präzisieren, in den grundsätzlichen, gleichsam politischen Momenten aber änderte er sie nicht. Am 12. Dezember 1880 nahm er in einem Gespräch mit von Boetticher Gedanken einer Sicherung gegen Altersinvalidität (neben der gegen Unfall) wieder auf, verknüpfte die Finanzierungsproblematik mit dem Projekt einer Finanzpolitik zugunsten des Reichs (Tabakmonopol) und sprach offen von einem „staatssozialistischen Gedanken“. Damit war ein vorläufiger Abschluß der von Bismarck betriebenen politischen Funktionalisierung des ursprünglich „rechtstechnischen“ Problems der Haftpflichtrevision erreicht.

Als die vorläufige Endfassung des Entwurfs feststand, ging – wie üblich – der Referent Theodor Lohmann daran, den Entwurf zur Gesetzesbegründung abzufassen. Dabei griff er, wie wir dokumentiert haben, in erheblichem Maße auf Ausführungen zurück, die er bereits wiederholt zur Begründung seiner verschiedenen Vorschläge zur Haftpflichtrevision verfaßt hatte. Als ein ganz wesentliches dieser Versatzstücke erscheint denn auch wiederum Lohmanns leitmotivartig durchgehaltene Grundüberzeugung, „daß die Verluste an persönlicher Arbeitskraft, welche durch die in einem Industriezweige eigentümlichen Gefahren veranlaßt wurden, ebenso wohl aus der Produktion des Unternehmers gedeckt werden müssen, wie die an dem Anlage- und Betriebskapitale entstehenden Schäden.“ Die „Konsequenz derselben, die Kosten der beabsichtigten Unfallversicherung in ihrem ganzen Umfange den Arbeitgebern aufzuerlegen“, war aber, wie dargestellt, aus den volkspädagogischen Erwägungen Lohmanns und den finanzpolitischen Bismarcks in dem Regierungsentwurf keineswegs gezogen worden. Fast interessanter ist, daß Theodor Lohmann hier eingangs einen Gedanken wieder aufgriff, den er bereits Anfang Juli geäußert hatte, nämlich den, einen legitimierenden Konnex herzustellen zwischen Sozialistengesetz und Sozialgesetzgebung – einen Gedanken, den Bismarck bis dahin nicht geäußert, vielleicht auch gar nicht gehabt hatte, fortan aber zunehmend aufgriff. Insgesamt ist die umfangreiche Gesetzesgründung eine imponierende Komposition – fast alle von Theodor Lohmann im Verlaufe des vergangenen Jahres

zu Haftpflichtrevision und Unfallversicherung niedergeschriebenen Ausarbeitungen sind darin „verarbeitet“, im positiven Sinne „aufgehoben“.

Bismarck beschäftigte sich um die Jahreswende 1880/81 erneut intensiv mit der gesetzlichen Unfallversicherung, in der Auseinandersetzung mit Theodor Lohmanns imponierender Gesetzesbegründung präzierte er wiederum seine Grundvorstellungen und baute diese aus, so kam er von der sozialen Begründung zur staatspolitischen Rechtfertigung mit den aufsehenerregenden Schlüsselbegriffen (christliche Staatsidee, Recht der Armen, Sicherheit staatlicher Einrichtungen etc.), die er später dann offensiv in der Öffentlichkeit vertreten sollte. Interessanterweise setzte er, gleichsam kontrapunktierend, unmittelbar nach der Lektüre von Theodor Lohmanns Grundmotiv mit seinem nach und marginalisierte in der ihm vorgelegten Reinschrift der Begründung: „Die *Pflicht* der Fürsorge für Arme kann privatrechtlich Ausfluß einer Verschuldung sein, in ihrer Allgemeinheit aber ist sie ein Ergebnis der modernen christlichen Staatsidee und liegt von Natur weder dem einzelnen noch der Gemeinschaft ob, welche zufällig einen örtlich begrenzten Raum bewohnt. Der Staat ist es, welcher durch seine Gesetze das Recht der Armen schafft und trägt. Die Verteilung der daraus erwachsenden Lasten beruht nicht auf Privatrecht, sondern auf staatlicher Anordnung. Kraft letzterer kann die Armenlast nach Grundsätzen der Billigkeit auf Provinzen, Kreise, Gemeinden repartiert oder direkt vom Staate getragen werden. Sie liegt an sich nicht außerhalb der Leistungen, welche vom Staat erwartet werden dürfen. [. . .] Auf allen, auch den der Industrie fremden Gebieten des Erwerbslebens bestehen eigentümliche Gefahren, für deren Folgen, wenn sie zur Bedürftigkeit der Betroffenen führen, nur die Gesamtheit und damit die der Industrie angehörenden Wirtschaftskreise einzutreten haben.“ Man sieht daran, daß Bismarck sich zu diesem Zeitpunkt von dem einen Ausgangspunkt des Reformvorhabens der Haftpflichtrevision gedanklich bereits gelöst hatte⁴⁷⁾, die Verbindungen zum Fürsorgeprinzip bestanden allerdings noch in Grenzen, d. h. der innovative systematische Durchbruch war noch nicht vollendet. Diese Vorstellungen entwickelte Bismarck gegenüber Theodor Lohmann, den er – wie einst Baare – in der herzlichen Atmosphäre seines Privathaushaltes sogar an der Geburtstagsfeier seines Sohnes Herbert teilnehmen ließ. Das beeindruckte auch Theodor Lohmann, wenngleich dessen sachliche Skepsis gegenüber den Plänen des Kanzlers blieb.

Theodor Lohmann ging nach seiner Rückkehr aus Friedrichsruh an die Anfertigung der fünften Fassung des Entwurfs, der dann dem preußischen Volkswirtschaftsrat zur Begutachtung zugeleitet werden und öffentlich bekannt gemacht werden sollte. Dabei waren die Stellungnahmen der preußischen Ministerien und der Bundesregierungen zu berücksichtigen. Aufschlußreich ist, daß Theodor Lohmann dabei an seiner durch Bismarcks spezifische Vorstellung bestimmten Grundlinie festhielt, d. h. materiell-sozialpolitische Abänderungsvorschläge bzw. Einwände berücksichtigte er nicht. So unterscheidet sich diese Fassung von den vorangegangenen im wesentlichen nur dadurch, daß aufgrund eines ausführlichen Votums des

⁴⁷⁾ Drei Jahre später, in einer Marginalie zum dritten Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes bemerkte Bismarck treffend: „Der Eintritt des Unfalls an sich begründet den Anspruch des Beschädigten ohne Schuldfrage“ (BArchP 15.01 Nr. 386, fol. 45).

Justizministeriums, das kein Geringerer als der auch an den Vorbereitungsarbeiten des BGB maßgeblich beteiligte Referent Karl Kurlbaum⁴⁸⁾ ausgearbeitet hatte, teilweise erhebliche gesetzestechnische Mängel der Vorlage beseitigt wurden und – aufgrund von Einwendungen Bayerns – die ursprünglich dem Ortsarmenverband zugedachte Rolle vom Landarmenverband übernommen werden sollte.

Hier muß erwähnt werden, daß vom gesetzestechnischen Standpunkt aus selbst die schließlich verabschiedete dritte Unfallversicherungsvorlage von 1884 noch sehr unvollkommen war, so daß der Rechtsprechung damit noch eine große Aufgabe gegeben war.⁴⁹⁾ Die „Gesetzgebungskunst“ des preußischen Handelsministeriums darf danach allerdings nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen werden, da Bismarck zu weit gehende Detailregelungen ablehnte, um die Gesetzesvorlage „passabel“ zu machen. Die verschiedenen Auslassungen der Akteure der Abkehr vom Haftpflichtgesetz – Lohmann, Baare und Bismarck – legen die Vermutung nahe, daß alle drei die illusionäre Hoffnung hatten, das Unfallversicherungsgesetz werde eine erhebliche Abnahme der Prozesse in diesem Kontext zur Folge haben!

Fast parallel dazu fertigte Lohmann den Entwurf zu einem Immediatbericht des Reichskanzlers an, in dem erneut ein Konnex zwischen den repressiven Maßregeln des Sozialistengesetzes und den positiven der Unfallversicherungsvorlage hergestellt wurde. Die Betonung dieses Konnex war hier ein kluger Schachzug, denn Bismarck konnte sicher sein, daß der 1878 bei einem Attentat schwer verletzte Kaiser jede die Sozialdemokratie mutmaßlich schwächende Maßnahme billigte; auch in der – gleichfalls vom Kaiser zu billigenden – Thronrede vom 15. Februar 1880 veranlaßte Bismarck erneut die Bezugnahme auf das Sozialistengesetz.⁵⁰⁾

Der preußische Volkswirtschaftsrat tagte vom 27. Januar bis zum 11. Februar 1881, über die Unfallversicherung wurde vom 1. bis 9. Februar beraten. Dabei trafen erstmals der Geheimrat Theodor Lohmann, der als Regierungskommissar wirkte (und Bismarck täglich über den Sitzungsverlauf Bericht erstattete)⁵¹⁾ und der Kommerzienrat Louis Baare, der als Mitglied berufen war, persönlich aufeinander. Hier wurde die Vorlage recht kontrovers diskutiert, dabei stand im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen die Frage nach der Belastung der Industrie – je nachdem wie Beitragsaufkommen und Rentenhöhe gestaltet waren, waren Niedriglohnindustrie

⁴⁸⁾ Vgl. über diesen: Schubert, Werner (Hg.): Materialien zur Entstehungsgeschichte des BGB. Einführung, Biographien, Materialien, Berlin und New York 1978, S. 77 f.

⁴⁹⁾ Vgl. dazu Krasney, Otto Ernst: Hundert Jahre sozialgeschichtliche Rechtsprechung zur gesetzlichen Unfallversicherung, in: 100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung 1885–1985, hg. vom Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Wiesbaden 1985, S. 44 ff.

⁵⁰⁾ Man muß dieses vor dem Hintergrund der in Hofkreisen um den Kronprinzen Friedrich Wilhelm vertretenen liberalen Auffassung sehen, wonach es prinzipiell falsch war, die „Armen und Bedrückten des Arbeiterstandes lüsteren“ nach „Staatshilfe“ zu machen, Tagebucheintragung des Kronprinzen vom 2. 4. 1881.

⁵¹⁾ Vgl. Poschinger, Heinrich von: Ein Achtundvierziger. Lothar Buchers Leben und Werke, Berlin 1894 Bd. 3 S. 356 und den Familienbrief Theodor Lohmanns vom 13. 2. 1881, abgedruckt in der aufgrund eines Einspruchs eines ehemaligen Mitarbeiters nicht zur Veröffentlichung gelangten, gleichwohl fertiggestellten (und in der Kasseler Arbeitsstelle der Akademie der Wissenschaften und der Literatur einschbaren) von Petra Bassen u. a. bearbeiteten Korrespondenz Theodor Lohmanns: Hintergründe der deutschen Sozialstaatswerdung. Aus der Privatkorrespondenz von Theodor Lohmann; vgl. im übrigen Protokolle des Volkswirtschaftsrates. Session 1881, Berlin 1881, S. 8-20, 33–111, 153–178.

(Textilindustrie, oberschlesische Berg- und Hüttenwerke) und Hochlohnindustrie (rheinisch-westfälische Berg- und Hüttenwerke) unterschiedlich stark belastet.⁵²⁾ Damit kam eine ganz neue Argumentation in die Diskussion, in dieser Form waren die ökonomischen Interessen und Interessengegensätze noch nicht deutlich geworden. So verschieden die Argumentationsgrundlagen der Regierungsvertreter und der Industrie aber auch waren, letztlich mußten beide mit mehr oder weniger plausiblen Annahmen und Schätzungen operieren, auch wenn private und amtliche Statistiken zu Rate gezogen und angefertigt wurden. Baare ließ umfangreiche und interessante Berechnungen über die Lohnstruktur im Bochumer Verein, bei Krupp und der Dortmunder Union vornehmen, um die unterschiedlichen Folgekosten der neuen Regelung abzuschätzen. Vor allem engagierte er sich für eine seinen Vorstellungen entsprechende niedrigere Rentenhöhe als im Regierungsentwurf vorgesehen, denn die diesbezüglichen Differenzen zwischen Bochumer Entwurf und Regierungsentwurf hätten sich vor allem im Bereich der Hochlohnindustrie ausgewirkt: Baare fürchtete nicht nur die ökonomisch kostenmäßigen Auswirkungen des Regierungsentwurfs, sondern auch dessen antizipierte sozialen Folgen, nämlich nachlassende Arbeitsbereitschaft der mit einer relativ hohen Rente entschädigten, unfallverletzten Arbeiter bzw. „daß durch Unfall arbeitsunfähig gewordene Arbeiter Staatsrentner mit einem Einkommen werden, um welches Offiziere und Beamte sie beneiden müssen, und welches die Begehrlichkeit der Mitarbeiter und aller Welt in hohem Grade erregen muß“. Diese Ansicht wurde von Theodor Lohmann, wie es im Protokoll heißt, *bekämpft*, und zwar mit dem für ihn entscheidenden Argument im Kontext des Schadensersatzrechts: „Der § 2 des Haftpflichtgesetzes solle hiernach aufgehoben werden; als Ersatz für die hierdurch den beschädigten Arbeitern entzogenen Ansprüche könne so gering bemessene Rente nicht ausreichen.“ Louis Baare, der Theodor Lohmann als einen „ebenso klugen wie superhumanen Mann“ bzw. „sehr achtungswerten und auch, wie ich höre, aufrichtig religiösen Mann“ kennzeichnete, der allerdings „zu sehr von humanistischen Gefühlen erfüllt“ sei, sah dadurch „die schlimmsten Folgen für das Deutsche Reich herbeigeführt“. – Gleichwohl: Letztlich konnte Baare sich mit seiner Ansicht gegenüber Theodor Lohmann, der dieses Mal den Reichskanzler „hinter“ sich wußte, nicht durchsetzen. So fühlte er sich in der Rolle des Zaubelerhrlings und wurde deshalb nun endgültig zum erbitterten Gegner der Regierungsvorlage: „Ich sehe die schlimmsten Folgen einer derartigen Staatsversorgung voraus, ich will viel lieber

⁵²⁾ Die unterschiedlichen Belastungen hat Theodor Lohmann in einer Denkschrift vom 27. 6. 1881, die erst im folgenden Band unserer Quellensammlung abgedruckt werden wird, recht anschaulich beschrieben: „Wenn von zwei Werken mit der gleichen Anzahl Arbeiter das eine in Oberschlesien belegen, jährlich 2 000 000 M., das andere in Westfalen belegen 3 000 000 M. Löhne zahlt, und von der Lohnsumme des ersteren $\frac{3}{4}$, von derjenigen des letzteren $\frac{1}{4}$ auf Arbeiter mit mehr als 750 M. Jahresverdienst fiel, so würden bei einer Versicherungsprämie von 3% für das erste Werk an Staatsbeitrag jährlich 15 000 M. für das letztere dagegen nur 7 500 M. gezahlt werden. Es würde demnach das erstere Werk (a: Gesamtprämie 3% von 3 000 000 = 60 000 M. Staatsbeitrag 1% von 1 500 000 = 15 000 M., bleibt zu Lasten des Unternehmens 4 500 M. oder $2\frac{1}{4}$ % von 2 000 000 M.) durch die Unfallversicherung im ganzen nur mit $2\frac{1}{4}$ % seiner Lohnausgabe belastet werden, während dieselbe Belastung für das gleiche Werk (b: Gesamtprämie 5% von 3 000 000 = 8 000 M. Staatsbeitrag 1% von 750 000 = 7 500 M. Beitrag, zu Lasten des Unternehmens 825 000 M. oder $2\frac{3}{4}$ % von 3 000 000 M.) $2\frac{3}{4}$ % betragen würde. Die in dieser Beziehung an sich schon ungünstigen Produktionsbedingungen des letzteren Werkes würden also gegenüber dem ersteren noch um $\frac{1}{2}$ % der Lohnsumme verschlechtert werden.“

das Haftpflichtgesetz behalten, sogar mit einer gewissen Verschärfung, als die Folgen einer solchen Prämierung der Erwerbsunfähigkeit.“⁵³⁾

Vor dieser Abkehr setzte Baare aber noch einmal auf Bismarck und bat diesen um „eine kurze Audienz in betreff des Unfallgesetzes“, die ihm auch am 4. Februar 1881 gewährt wurde. Über den Verlauf dieser Unterredung sind wir leider nicht unterrichtet, sicher ist allerdings, daß Bismarck sich nicht der Ansicht seines „Ratgebers“ anschloß und am Regierungsentwurf festhielt. Interessanterweise dürfte er Baare bei dieser Gelegenheit aber erneut für seine inzwischen weiter gediehenen politischen Intentionen „instrumentalisiert“ haben: Baare hatte am 3. Februar 1881 – also vor dem Gespräch mit Bismarck – einen Abänderungsantrag zu dem die Beitragspflicht bzw. -aufteilung regelnden § 11 des Regierungsentwurfs eingebracht, darin wollte er die Beitragspflicht des Landarmenverbandes durch die des Provinzialverbandes ersetzt wissen, *nach* der Unterredung mit Bismarck, am 7. Februar ergänzte er dann diesen Antrag jedenfalls durch die Worte „bzw. [sic!] vom Reich oder Staat“⁵⁴⁾, die eine wesentliche und über Preußen hinausgehende Abänderung beinhaltete. Sie lag ganz auf der Linie dessen, was Bismarcks klügster und wichtigster sozialpolitischer Ratgeber, Hermann Wagener, diesem schon 1872 empfohlen hatte: Die Arbeitermassen müßten, um politisch, parlamentarisch und militärisch zuverlässig zu sein, „durch die Leistungen des Reiches für die Reichsidee gewonnen und an diese gekettet werden“.⁵⁵⁾ Hatte Bismarck hier Baare erneut, um einen Ausdruck aus der Septemberunterredung aufzugreifen, zu einem „Dolmetscher seiner Gedanken“ gemacht? Diesem – nicht näher begründeten – Vorschlag folgten in weiteren Anträgen und Unteranträgen dann weitere Bismarck politisch nahestehende Industrielle und Agrarier, die dann sogar die Streichung der Worte „vom Provinzialverband beziehungsweise“ beantragten.⁵⁶⁾ Die Folge war, daß der entsprechende Abänderungsvorschlag im Volkswirtschaftsrat angenommen wurde; damit hatte der Reichszuschuß, der in der Folge politisch so umstritten werden sollte⁵⁷⁾, den Beitragsanteil des (Land-)Armenverbandes bei Jahreseinkommen unter 750 M. abgelöst.

Bismarck, dessen Rolle als spiritus rector dabei zwar nicht bewiesen werden kann, aber doch höchstwahrscheinlich ist, ließ dann durch Theodor Lohmann diesen Abänderungsvorschlag – als einen der ganz wenigen der zahlreichen des preußischen Volkswirtschaftsrats! – aufgreifen und ersuchte die preußischen Minister, dem entsprechend revidierten Gesetzentwurf für die Abstimmung im Bundesrat zuzustimmen, und zwar mit folgender Begründung: „Aus den in den Verhandlungen des permanenten Ausschusses zur Sprache gebrachten Gründen [die Protokolle ver-

⁵³⁾ Der Zentralverband deutscher Industrieller reagierte in einer offiziellen Stellungnahme ähnlich wie Baare, beeinflusste damit die Regierung bzw. Bismarck ebensowenig wie andere lobbyistische Interventionen, die z. T. aufwendig und sorgfältig angefertigt wurden.

⁵⁴⁾ Protokolle des Volkswirtschaftsrats, Session 1881, S. 93.

⁵⁵⁾ Zwei Denkschriften des Geheimen Oberregierungs-raths H. Wagener 1872, 1874, in: Horst Kohl (Hg.), Bismarck-Jahrbuch, 6. Band, Leipzig 1899, S. 209 ff. (213).

⁵⁶⁾ Am 8. Februar aber nahm Baare seinen Antrag zugunsten des entsprechenden Antrags des Vertreters der (von dem Gesetzentwurf gar nicht betroffenen!) Landwirtschaft, Reichsfreiherr von Landsberg-Steinfurt, der in dieser Sache also stringenter war, zurück (ebenda S. 104).

⁵⁷⁾ Vgl. dazu Stolleis, Michael, Die Sozialversicherung . . . , S. 408 f.

zeichnen solche nicht! Verf.] spreche ich mich auch meinerseits dafür aus, daß statt der Landarmenverbände der Staat oder das Reich ein Drittel der Prämie für die Arbeiter der untersten Lohnstufe übernehme. Für diese Abänderung spricht auch der in den Motiven bereits hervorgehobene Umstand, daß grundsätzlich die öffentliche Armenpflege überhaupt von Staate ausgeht und die Übertragung derselben auf engere Verbände nur eine Frage der Zweckmäßigkeit ist. Um den Schwierigkeiten zu begegnen, welche bei Heranziehung des Staates von einzelnen Bundesstaaten gegen den Gesetzentwurf erhoben werden dürften, würde Übernahme der Beitragsleistung auf das Reich zu befürworten sein.“

Von den privaten Eingaben und Stellungnahmen in der „Öffentlichkeit verdient vor allem die Eingabe einiger Privatversicherungen unter Führung der „Magdeburger“ an den Reichstag besonderes Interesse. Das nicht nur, weil abschbar war, daß einige private Unfallversicherungsgesellschaften durch die Gesetzesvorlage – im Falle ihrer Verabschiedung – existenziell gefährdet waren und weil diese interessante Zahlen zum bisherigen Unfallgeschehen enthält, sondern weil diese eine pointierte Kritik an der Regierungsvorlage äußerte, die Theodor Lohmanns Vorbehalten fast genau entsprach und positive Vorschläge zur „Haftpflichtrevision“ statt obligatorischer Unfallversicherung vorbrachte, die Lohmanns Vorstellungen, die er zwischen Februar und Juli 1880 entwickelt hatte, sehr nahekamen; einschließlich der Pflicht zur Unfallanzeige. Sieht man von den für seine politisch-sozialreformerischen Vorstellungen unverzichtbaren Versicherungsgenossenschaften ab, dann zeigt diese Stellungnahme, daß Theodor Lohmanns Pläne versicherungswirtschaftlich durchaus machbar und tragbar waren, insgesamt also eher eine liberalkapitalistische als „antikapitalistische“ Alternative zu Bismarcks „Staatsozialismus“ waren. In der ersten Reichstagsdebatte hat der inzwischen in offizieller Selbstverleugung geübte Theodor Lohmann in einer polemischen Erklärung sich denn auch vor allem damit bzw. einer Rede Ludwig Bambergers knapp und wenig auf die Sachargumentation eingehend, auseinandergesetzt, der diese Vorschläge als Alternative favorisierte.

Die Vorgänge im Reichstag sind bekannt; die Kritik an der Gesetzesvorlage aus den Reihen der Liberalen, der Sozialdemokraten und des Zentrums ist oft dargestellt worden, so daß sie hier nicht im einzelnen wiedergegeben werden muß.⁵⁸⁾ Im Ergebnis lief sie darauf hinaus, daß der Reichstag den Reichszuschuß strich und die Reichsversicherungsanstalt durch Landesversicherungsanstalten ersetzte. Die so abgeänderte Regierungsvorlage wurde auf Veranlassung Bismarcks vom Bundesrat abgelehnt, damit war der erste Anlauf Deutschlands zum Sozialstaat vorläufig gescheitert.

⁵⁸⁾ Vgl. neben der informativen, aber zeitbedingt einseitigen Darstellung von Quandt, Otto, Die Anfänge der Bismarckschen Sozialgesetzgebung und die Haltung der Parteien (Das Unfallversicherungsgesetz 1881–1884), Berlin 1938; Heidemann, Karl, Bismarcks Sozialpolitik und die Zentrumsparthei 1881–1884, Herford 1930; Walter, Theo, Sozialpolitik der Zentrumsfraktion zwischen 1877 und 1880 unter besonderer Berücksichtigung interner Auseinandersetzungen und Entwicklungsprozesse, Diss. phil., Köln 1978; Müller, Rudi, Die Stellung der liberalen Parteien im Deutschen Reichstag zu den Fragen der Arbeiterversicherung und des Arbeiterschutzes bis zum Ausgang des 19. Jahrhunderts, Diss. phil., Jena 1952; Benöhr, Hans-Peter, Soziale Frage, Sozialversicherung und Sozialdemokratische Reichstagsfraktion (1881–1899), in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Bd. 98, German. Abteilung, 1981, S. 95–156.

Bismarcks Vertrauter Robert Lucius vermutete, Bismarck habe von vornherein dem Gesetzentwurf im ersten Durchgang keine allzugroßen Chancen eingeräumt, ihn eher als „ballon d'essai“ angesehen. Die geistigen Miturheber des Gesetzentwurfs Theodor Lohmann und Louis Baare waren inzwischen zu entschiedenen Gegnern der Vorlage geworden – *diese* hatten sie nicht gewollt, *den Weg* zum Sozialstaat lehnten sie ab.

Interessant ist an diesem vorläufigen Scheitern, daß für Bismarck der eigentliche „Knackpunkt“ weder die Ersetzung der Reichsversicherungsanstalt durch Landesversicherungsanstalten noch der in Wegfall gekommene Reichszuschuß war, sondern der Arbeiterbeitrag⁵⁹⁾, d. h. zu der Mitbelastung der armen Arbeiter wollte er seine Zustimmung nicht geben: Der Reichstag hatte mit dem Reichszuschuß auch die umstrittene 750-Mark-Grenze zur Beitragsfreiheit für Arbeiter für die gleichsam ersatzweise der Reichsbeitrag vorgesehen war, aufgegeben und somit auch den „armen Arbeiter“ beitragspflichtig gemacht. Nach dem Beschluß der 13. Kommission, dem die Reichstagsmehrheit folgte, sollten Arbeitgeber zwei Drittel der Beiträge, die Arbeitnehmer ein Drittel der Beiträge tragen. Die Regierungsvorlage hingegen hatte noch differenziert: Bis zu einem Jahresverdienst von 750 M. sollte der Arbeitgeber zwei Drittel, das Reich ein Drittel der Prämie tragen, bei einem Jahresverdienst zwischen 750 und 1000 M. der Arbeitgeber zwei Drittel, der Arbeitnehmer ein Drittel, bei einem Jahresverdienst von über 1000 M. schließlich sollten die Prämien zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer hälftig geteilt werden. Von seiten der deutsch-konservativen Fraktion war mit der – wohl etwas widerwilligen – Zustimmung Bismarcks ein Kompromiß erarbeitet worden, nach dem die Grenze der Versicherungspflicht bei 1500 M. Jahresverdienst liegen und der Unternehmer die Prämien allein tragen, der Reichszuschuß also entfallen sollte. Hinter den Kulissen waren daran vor allem die Reichstagsabgeordneten Karl Stumm und Wilhelm Graf von Bismarck, Bismarcks Sohn beteiligt. Mit dem sozialpolitischen Führer der Zentrumsfraktion Georg Freiherr von Hertling war darüber auch schon eine Übereinkunft erzielt – da intervenierte in der entscheidenden Fraktionssitzung Ludwig Windthorst dagegen und brachte die Absprache zum Scheitern. George F. Beutner telegraphierte gleich erfreut an Louis Baare: „Kompromiß wegen Unfallgesetz nicht zustande gekommen; dasselbe als beseitigt anzusehen.“ Als „Antrag Helldorf-Bedra“ ist der Kompromißantrag bekannt geworden, unbekannt bleiben wird die „letzte“ Motivation Windthorsts für seine unerwartete Intervention, allerdings müssen auch seine in einer großen Rede vorgetragenen Argumente gegen die Unfallversicherung beachtet werden und seine intern geäußerte strategische Absicht, Bismarck in dieser grundsätzlichen Frage nicht entgegenzukommen, bevor dieser seinerseits nicht die Kulturkampfrestrictionen weiter zurückgenommen hatte.⁶⁰⁾

⁵⁹⁾ Die Monographie von Hans Rothfels, Theodor Lohmann . . . , ist auch in diesem Punkt ungenau, am zutreffendsten ist bislang noch die Darstellung von Otto Quandt gewesen, übrigens ein Indiz für den erheblichen Quellenwert der zeitgenössischen Presse bzw. deren Recherchequalitäten!

Für Theodor Lohmann jedenfalls hatte sich mit dem Scheitern der von ihm ausgearbeiteten ersten Unfallversicherungsvorlage ein konsequenter Prozeß vollzogen, ein Kreis geschlossen: „Meine Stellung zu demselben (Unfallversicherungsgesetzesentwurf) ist jetzt, nachdem alle Stadien der Beratung zu Ende, wieder genau dieselbe wie damals, als ich den ersten Entwurf aufstellte; d. h. ich sehe darin nur einen verfehlten Versuch, eine richtig erkannte und zeitgemäße Aufgabe zu lösen.“

⁶⁰⁾ Interessant ist, daß auch des Katholiken Windthorst lutherischer Mitstreiter gegen die Annexion Hannovers und Bismarcks Kulturkampfpolitik, der Generalsekretär im ehem. hannoverschen Kultusministerium und Lohmann-„Entdecker“ Ludwig Brüel am Scheitern des Kompromisses beteiligt war. Von ihrem gemeinsamen Bemühen um eine neue „Kirchenvorstands- und Synodalordnung“ für die lutherische Kirche Hannovers, die sozusagen einst das Gesellenstück Theodor Lohmanns war, kannten die Lutheraner Theodor Lohmann und Ludwig Brüel sowie der Katholik Windthorst (1862–1865 Justizminister in Hannover) bestens; einig gewesen waren sie sich auch schon in der Ablehnung der Kulturkampfgesetzgebung Bismarcks gewesen. Anfang und Ende der ersten Unfallversicherungsvorlage weisen somit, wenn man so will, nicht nur auf Berlin, Friedrichsruh und Bochum, sondern auch auf das ehem. Königreich Hannover, das 1866 preußische Provinz geworden war.