

Eckart Reidegeld

Staatliche Sozialpolitik
in Deutschland

Eckart Reidegeld

Staatliche Sozialpolitik in Deutschland

*Historische Entwicklung und theoretische
Analyse von den Ursprüngen bis 1918*

Westdeutscher Verlag

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Reidegeld, Eckart:

Staatliche Sozialpolitik in Deutschland:
historische Entwicklung und theoretische Analyse
von den Ursprüngen bis 1918 / Eckart Reidegeld. –
Opladen: Westdt. Verl., 1996

ISBN 978-3-531-12780-4 ISBN 978-3-322-95662-0 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-322-95662-0

Alle Rechte vorbehalten
© 1996 Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen

Der Westdeutsche Verlag ist ein Unternehmen der Bertelsmann Fachinformation.



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Horst Dieter Bürkle, Darmstadt
Umschlagbild aus: Ludwig Lass, Friedrich Zahn: Einrichtung und Wirkung
der Deutschen Arbeiterversicherung. Anlage II. – Berlin 1900

Gedruckt auf säurefreiem Papier

ISBN 978-3-531-12780-4

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1. Einleitung	12
1.1 Rekonstruktion eines Forschungsgegenstandes	12
1.2 Aufbau und Inhalte der Arbeit	20
2. Grundstrukturen und Entwicklungstendenzen einer „gestörten“ Gesellschaft	25
2.1 Die „Revolutionen“	25
2.2 Der Pauperismus und das Versagen der althergebrachten Sicherungssysteme	37
2.3 Die Sozialpolitik des Vormärz und der Revolutionszeit	51
3. Die sozialpolitische Diskussion vom Beginn bis um die Mitte des 19. Jahrhunderts	65
3.1 Erste „klassische“ Ansätze der sozialpolitischen Diskussion	65
3.2 Vom sozialpolitischen Gehalt der Pauperismuskritik	82
3.2.1 Zu Stellenwert und Charakter dieser Literatur	82
3.2.2 Die zur Sprache gebrachten Ursachen und Auswirkungen des Pauperismus	90
3.2.3 Umriss einer konservativen Sozialreform	114
3.3 Resümee mit Blick auf die Arbeiterbewegung	140
4. Arbeiterfrage, Arbeiterbewegung, Kassen- und Arbeiterversicherungs politik	150
4.1 Vom Wesen und Ursprung des Versicherungs- und Kassenwesens	150
4.2 Preußische Kassenpolitik, Arbeiterbewegung und Kassenwesen	157
4.3 Die Konstituierung der Sozialdemokratie und die Neubelebung der Gewerkschaften als Rahmenbedingung sozialpolitischer Entwicklung	179
4.4 Die Kassenpolitik im Norddeutschen Bund	186
4.5 Die Kassen- und Arbeiterversicherungs politik des Deutschen Reiches	191
4.5.1 Politische und ökonomische Rahmenbedingungen	191
4.5.2 Die sozialreformerische Diskussion bis zur Mitte der 1870er Jahre	195
4.5.3 Die Hilfskassengesetzgebung des Jahres 1876	205
4.5.4 Repression und Sozialreform bis zur Arbeiterversicherungs gesetzgebung	210
4.5.5 „Bismarcks Sozialreform“	218
4.6 Resümee	242

5.	Arbeiterpolitik in der Ära des Imperialismus	252
5.1	Zwischen Reform- und Repressionskurs	252
5.2	Arbeiterfrage, Sozialreform und „Weltpolitik“	273
6.	Der Erste Weltkrieg als Entwicklungsbedingung staatlicher Sozialpolitik	289
6.1	Der „Burgfrieden“ als sozialpolitische Grundsatzentscheidung und Methode der Stabilisierung der Kriegsgesellschaft	289
6.2	Die sozialpolitischen Ergebnisse der „Burgfriedenspolitik“	304
6.3	Die Sozialpolitik der Militärbehörden	324
6.4	Die sozialpolitische Bedeutung des Hilfsdienstgesetzes	336
6.5	Von der sozialpolitischen Stagnation zur „Sicherung sozialpolitischer Errungenschaften“ in der Revolution	347
7.	Rückblick und Ausdeutung	366
8.	Abkürzungsverzeichnis	389
9.	Quellen- und Literaturverzeichnis	390
10.	Personenregister	410

Vorwort

Meine Arbeit befaßt sich in darstellender und theoretischer Absicht mit einem Gegenstandsbereich, der in extremer Weise im Zentrum politischer Kontroversen stand und steht. Grundsätzliche Bewertungsunterschiede der staatlichen Sozialpolitik bei ihren Verächtern und Verfechtern, feststehende, geradezu eingefrorene und auseinanderstrebende Auffassungen zur Entwicklung staatlicher Sozialpolitik, grobe Vereinfachungen, naives Entwicklungs-, Entfaltungs- und Fortschrittsdenken, handfeste „Parteiinteressen“ verschiedenster Art haben auch auf dem Gebiet der Forschung Spuren hinterlassen. Maßlose Kritik und regelrechte Verdammungsurteile sind ebenso gängig, wie Schönschreibereien und Mythenbildungen, die verschiedenen Zwecken dienen sollen, etwa der nationalen Selbstvergewisserung, der Affirmation und Legitimation bestimmter Verhältnisse.

Auf der Höhe der Zeit, von der diese im Jahre 1918 endende Untersuchung der staatlichen Sozialpolitik unternommen wird, dokumentieren Begriffe wie z.B. „fürsorglicher Sozialstaat“, „entarteter“, „totaler“, „totalitärer Wohlfahrtsstaat“, schließlich: „soziale Marktwirtschaft“ in unterschiedlichem Ausmaß eine sehr wertgeladene, teilweise hochideologische, zudem undisziplinierte Rede- und Denkweise. Die Wortbestandteile „sozial-“ bzw. „Wohlfahrt“ tragen zur Verwirrung bei. Sie unterlegen den entsprechenden staatlichen Maßnahmen einen ganz bestimmten Sinn und ein vorrangiges Entstehungs- und Entwicklungsmotiv. Terrainbeherrschende und heftig geführte Debatten um den „Wert“ oder „Unwert“, die „Krisen“, den „Umbau“, den „Mißbrauch“, die „Grenzen“ staatlicher Sozialpolitik, um „Selbsthilfe“ und „Staatshilfe“, um Sozialpolitik und „neue Armut“, um „Flexibilisierung“, „Deregulierung“, die Rede vom „sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat“ als Ergebnis eines in den 1880er Jahren beginnenden „sozialistischen Jahrhunderts“, legen eine „affektiv neutrale“ Analyse des Gegenstandsbereichs „staatliche Sozialpolitik“ und die Suche nach einem historisch fruchtbaren Ansatz nicht gerade nahe, enthalten aber auch Anregungen.

Die derzeitige historische Situation, die einerseits so viel zur „Verwirrung“ des Denkens über Sozialpolitik beiträgt, enthält andererseits besondere Chancen vorurteilsloser Erkenntnisgewinnung. Dazu beigetragen hat der tief in das Geistesleben dieser Epoche eingreifende Zusammensturz des „real existierenden Sozialismus“. Er hat Frontstellungen, Beschränkungen und Konsistenzzwänge des Denkens aufgehoben. Die bisherigen Forschungen zur staatlichen Sozialpolitik waren nicht wenig in den Sog der vergangenen Systemauseinandersetzungen eingebunden. Eindeutige Zuordnungen und Qualifizierungen der hier behandelten Zeiträume und Personen, Rechtfertigungen und barsche Verurteilungen hatten ihren Platz. Die Umwälzungen der neuesten Geschichte haben meine Skepsis gegenüber allzu einfachen Erklärungen der Sozialpolitik „von hüben und drüben“ noch einmal verstärkt. Sie war immer schon vorhanden gegenüber Ansätzen, die auf dem Gebiet der bis 1918 erfolgten Genese staatlicher Sozialpolitik in den Bildern des „Kampfes“ oder der mühsam abgerungenen „Fort-

schritte“ die Rolle der Arbeiterbewegung in unzulässiger Weise „stark“ argumentierten und in die Sphäre der Geschichtsteologie vordrangen. Ein aufwendiges „In-Szene-Setzen“ ausschließlich einer historischen Figur mit dem Ziel, so den Ursprung und die Bewegungsgesetze endgültig und definitiv abgeklärt zu haben, greift zu kurz.

Da sich diese Untersuchung mit der Geschichte der staatlichen Sozialpolitik bis 1918 befaßt, benutzt sie das Handwerkzeug des Historikers, um der Aufgabe der Tradierung, Systematisierung und Vermehrung von Erkenntnissen gerecht zu werden. Nun ist es völlig unmöglich, vergangene Zeiten so darzustellen „wie sie wirklich waren.“ Dennoch bietet ein quellenorientiertes, kritisches Vorgehen wenigstens die Chance selbständige, nachvollziehbare Wissenschaft außerhalb unmittelbarer politischer und persönlicher Interessen zu konstituieren und zu behaupten. Den Quellen kommt in diesem Sinne ein Eigengewicht, ein „Vetorecht“ zu. Es bedarf allerdings eines Sichtungs- und Auswahlverfahrens aus der Masse des ungeheuren „Materials“, das den Weg des Geschichtsprozesses säumt. Darüber hinaus müssen die Quellen sprechen gemacht werden. Die Anordnung, Auswahl und Interpretation des historischen Materials wird anhand eines überkommenen Ansatzes der Sozialpolitikwissenschaft vorgenommen, der eigens in dem der eigentlichen Untersuchung vorangestellten Abschnitt „Rekonstruktion eines Forschungsgegenstandes“ entfaltet, mit einem weiteren „altherwürdigen“ Ansatz abgeglichen und „wiederbelebt“ wird.

Zugegebenermaßen entspricht dieser Rückgriff auf einen überkommenen Theorieansatz und der damit zwangsläufig verbundene „Abschied“ von der derzeit ebenso „blühenden“ wie „verwirrenden“ Theoriekonjunktur und den intellektuellen Moden nicht gerade den Vorstellungen von einem beständigen oder doch zumindest relativ umweglosen Fortschritt der Sozialwissenschaften bzw. der Sozialpolitik als Wissenschaft. Während der langen Arbeit zur Geschichte der Sozialpolitik jedoch hatte ich Gelegenheit genug, zu erfahren, daß neuere sozialwissenschaftliche Theoriebildungen mitunter sehr „unpassend“ und wenig hilfreich und fruchtbar werden, wenn man sie auf die Geschichte der staatlichen Sozialpolitik bezieht. Jene ältere Sichtweise jedoch, die heute kaum noch benutzt wird und wenig in die theoretische und „politische Landschaft“ paßt, bekam dem umfangreichen Material, das sich bei mir über Jahre auftürmte, besser, schließlich wurde sie ja nicht grundlos entwickelt. Dieser Ansatz hat sich im Laufe der Untersuchung als ausbaubar, konkretisierbar und auch als ergänzungsbedürftig erwiesen. Er ist bislang nur sehr unvollkommen am historischen Material erprobt worden.

So ist der Begriff „Herrschaft“ angelehnt an Max Weber bzw. an kritisch-politikwissenschaftliche Ansätze wohlüberlegt und mithin nicht im Sinne eines politischen Schlagwortes zur „Zentralgröße“ der folgenden Untersuchung erhoben worden. Von diesem Begriff und Konzept ergibt sich ein unpräntiöser Bezug zur Arbeiterbewegung, sie gilt z.B. als herrschaftsgefährdende oder mitherrschende politisch-soziale Kraft. Diese Schlüsselkategorie zur Erhellung der Entstehung und Entwicklung staat-

licher Sozialpolitik gibt der nachfolgenden Untersuchung ihren spezifisch historisch-politikwissenschaftlichen Charakter. Der Begriff und das Konzept der „Herrschaft“ werden in den Kontext der Gesellschaftsentwicklung gestellt. Insoweit dieser „Zentralbegriff“ und die Quellenorientierung Schutz vor dem Abgleiten in eine „tendenziöse Historie“ bieten, erfüllen sie eine Funktion, die in der derzeitigen Situation des Zerbrechens „alter Gewißheiten“ und „grober Vereinfachungen“ als nicht unbedeutend einzuschätzen ist. Die Dinge, auch die historischen, nüchterner, ohne Parteinahme, ohne „Gewißheiten“ sehen zu müssen, macht sie nicht einfacher, eröffnet aber neue Horizonte.

Herrschaftsstrategische Überlegungen werden in den Sitzungen und Konferenzen auf politisch-administrativer Ebene angestellt und ausgetauscht. Solche Überlegungen bewegen auch die „freie“, die nichtstaatliche sozialpolitische Diskussion und finden sich in den entsprechenden Protokollen und Schriften. Sie motivieren sozialpolitisches Handeln, bestimmen die Ausgestaltungsformen von Maßnahmen und Experimenten und sie erweisen sich nicht selten - zumeist vordergründig und kurzfristig betrachtet - als „Fehlspekulationen“, weil allzu geradlinige und „monokausale“ Annahmen über die Wirkungen der Sozialpolitik zugrunde gelegt wurden. Mitunter wird das Konzept der Herrschaft in einem weiteren, dann in einem engeren Sinne gebraucht, letzteres vor allem dann, wenn es buchstäblich darum geht, durch sozialpolitische Maßnahmen zu erreichen, für staatliche Befehle unmittelbar und überhaupt noch den „sprichwörtlichen“ Gehorsam zu finden. Manchmal sind herrschaftsstrategische Ziele und Überlegungen Bestandteil vielschichtiger und „doppelbödig“ politischer Strategien. Streckenweise zwingt die Materiallage dazu, die Untersuchung nicht auf die Herrschaftsfunktion der staatlichen Sozialpolitik zu beschränken. Es ist also keineswegs beabsichtigt, mit dem Begriff und dem Konzept der „Herrschaft“ alle „Dinge“ auf den einen großen, „emotional aufwühlenden“ und „entlarvenden“ Nenner zu bringen.

Die Tatsache, daß meine Arbeit eine Darstellung und theoretische Analyse auf begrenztem Raum anstrebt, bedingt eine bestimmte Vorgehensweise. Auf die umfassende Ausbreitung der überlieferten „Stoffmassen“ oder eine Darstellung sämtlicher sozialpolitischer Akte des Untersuchungszeitraums wird verzichtet. Die Schwerpunkte der Darstellung werden so gesetzt, daß die für die Theoriebildung besonders bedeutsamen und die „spektakulären“ Phasen der sozialpolitischen Entwicklung in den Vordergrund gerückt werden. Dieser Weg läßt Raum zu angemessener Erörterung und zur Nutzung des (Original-)Zitats, das gelegentlich bewußt einen „authentischen Eindruck“ der Wahrnehmung und des Argumentierens der damaligen Zeit eröffnen, d.h. Annäherungen ermöglichen soll. Abstraktere, auf die Feststellung des theoretischen Ertrags abstellende Passagen finden sich vor allem in den (vor-) strukturierenden und resümierenden Teilen dieser Arbeit. Um dem Leser trotz der Schwerpunktsetzung ein annähernd „rundes“ Bild vom Ursprung und den Bewegungsgesetzen staatlicher Sozialpolitik geben zu können, wird über manche nicht im Vordergrund stehende Entwicklungsphase kurz referiert.

Das Streben nach theoretischem Ertrag, nach Erklärungen oder nach Erkenntnis, die über die bloße Darstellung hinausgeht, hat auch zur Folge, daß recht intensiv „Vorgeschichten“ der Akte der „Sozialstaatswerdung“ ausgeleuchtet werden. Im Rahmen einer solchen historisch-genetisch strukturierten Untersuchung wird die zu erklärende Tatsache als Endzustand einer längeren Entwicklungsreihe aufgefaßt. Auf die Frage nach dem „Warum“ wird in dieser Arbeit mit der Darstellung und Analyse einer Abfolge von „Entwicklungsstufen“ geantwortet. Eine solche Vorgehensweise ist der Natur des Geschichtsprozesses angemessen, der ja nicht zusammenhangslos ist. Diese „Vorgeschichten“ unterlaufen dabei nicht selten Periodisierungen und Epocheneinteilungen, die von der Geschichtswissenschaft vorgenommen werden. Ich bin mir dieser Prozeßhaftigkeit historischer Erscheinungen auch dann bewußt, wenn ich Begriffe übernehme, denen die Absicht zugrunde liegt, eine „Wende“, einen „Neuanfang“, das „plötzliche“ Vordringen neuer Prinzipien zu bezeichnen. In diesem Sinn ist die Rede von der „neuen Zeit“, der „modernen Welt“ usw. zu verstehen.

Meine Arbeit handelt von staatlicher Sozialpolitik in Deutschland. Streckenweise, für die Zeit vor der Reichsgründung, ist der räumliche Bezugsbereich noch enger gewählt. Sie legt, nach der Darstellung und Analyse des „Urgrunds“ dieses Politikbereichs, ihren Schwerpunkt auf die sozialpolitischen Instrumente der staatlichen Arbeiterpolitik. Während des Bearbeitungsprozesses wurde mir immer eindringlicher klar, daß deutsche Zustände und Zustandsveränderungen häufig nur im europäischen Kontext behandelt werden können. Deutsche Länder, das Deutsche Reich sind isoliert gedacht - auch was ihre „innere Entwicklung“ anbetrifft - Chimären. Kein Land steht für sich allein. Die deutsche Sozialpolitik entsteht im Rahmen der europäischen Entwicklung und wirkt auf diese zurück. Trotz nationalstaatlicher Abgrenzungen läßt sich am Beispiel der sozialpolitischen Entwicklung so etwas wie ein „europäisches Gemeinschaftsprojekt“ beobachten. Auch bestimmte soziale Bewegungen und ökonomische Umgestaltungen sowie die damit einhergehenden Ideen sind grenzüberschreitend. Schlaglichtartig mag die Tatsache europäischer Interdependenzen an der „Respektlosigkeit“ abgelesen werden, mit der ich das Jahr 1789 und mit ihm die Französische Revolution in den Rang des zeitlichen Ausgangspunktes dieser Untersuchung und eines Schlüsselereignisses auch für die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik erhebe.

Das Ausweichen in die Geschichte bedeutet nicht, daß sich diese Arbeit als rein „anachronistisches Unternehmen“ versteht. Sie soll die Geschichte für die Gegenwart und Zukunft fruchtbar machen und für die Diskussion und Deutungskämpfe der Gegenwart eine bessere Perspektive gewinnen. Um aktuelle politische Auseinandersetzungen und Entwicklungen besser verstehen zu können, erweist es sich hier wie auch auf anderen Gebieten als nützlich, sich von der Gegenwart zu entfernen, um sie von einem solchen „entlegenen“ Standort um so besser betrachten zu können. Es wird allerdings darauf verzichtet, eine Übertragung der am historischen Objekt gewonnenen Erkenntnisse auf die Gegenwart vorzunehmen, obwohl ein solcher „Sprung“ in die Gegenwart auf dem Gebiet staatlicher Sozialpolitik besonders erhellend sein kann: Auf dem Wege der Re-

form entstanden, hat sie sich, Umbrüche während der NS- und DDR-Zeit „korrigierend“, auf diesem Weg weitergebildet und ruht bis auf den heutigen Tag auf Fundamenten und Strukturen, die vor allem im Kaiserreich ausgebildet wurden. Die heutige deutsche staatliche Sozialpolitik trägt viel Vergangenheit in sich. Diese Vergangenheit ist mithin keineswegs „vergangen“.

Jede wissenschaftliche Arbeit von einigem Umfang läßt ganz erhebliche Dankeschulden entstehen, „abstrakte“ und „konkrete“. Meine Arbeit verdankt viel der inzwischen in der Bundesrepublik hochentwickelten Wirtschafts- und Sozialgeschichte, die insbesondere in der Form der Historiographie der Arbeiterbewegung und der Sozialpolitikgeschichtsschreibung zu meiner Untersuchung beigetragen hat. Selbstverständlich schuldet meine Arbeit viel den Bibliothekaren und Archivaren. Sie haben durch ihre bewahrende, erschließende und bereitstellende Tätigkeit die „Tür zur Vergangenheit“ geöffnet, sie haben die Quellen bereitgestellt, die mit Blick auf den Untersuchungsansatz zu befragen waren. Hilfreich wirkte sich auf meine Arbeit aus, daß das Ende der DDR die Zugänglichkeit zu zentralen Archivalien bedeutend erleichtert hat. Gewonnen hat meine Arbeit durch die Tatsache, daß die von Peter Rassow begründete „Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik“ endlich energisch fortgesetzt wird und in fachkompetente Hände gelegt wurde. Diese Hinwendung zu und Publikation von Akten hat neues Licht auf die „Bismarck-Zeit“ fallen lassen. Bislang unbekannte ereignisgeschichtliche Details wurden ermittelt, allzu einfache und einseitige Sichtweisen erschüttert. Von den neuen Möglichkeiten der Erschließung des Aktenmaterials macht diese Untersuchung vor allem auch im sechsten Abschnitt Gebrauch. So kann die nach der „Bismarckschen Sozialreform“ nächstentscheidende Etappe der Entwicklung staatlicher Sozialpolitik genauer beleuchtet werden. Die günstige Quellenlage und die Bedeutung dieser Quellen hat u.a. dazu geführt, daß dem Krieg ein Ausmaß an Beachtung geschenkt werden mußte, das in bisherigen sozialpolitischen Untersuchungen verfehlt wurde.

Hagen, im Herbst 1995

Eckart Reidegeld