

25. Januar 2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

Gliederung

- ◆ Problemhorizonte und sozialpolitische Konzepte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts
- ◆ Hauptlinien der Sozialpolitik im 19. Jahrhundert
- ◆ Armenfürsorge und Arbeitsmarkt
- ◆ Arbeiterschutz [sic] und die Anfänge des Fabrikinspektorats

Problemhorizonte I Pauperismus

- ◆ Begriff in Großbritannien seit ca. 1800, in Deutschland im Vormärz gebräuchlich
- ◆ Er bezeichnet die Massenarmut von unterständischen und unterbürgerlichen Schichten
 - ◆ Fehlender bzw. minimaler Besitz insbesondere von Land
 - ◆ Ausschluss von Wahlrecht bzw. ständischen Berechtigungen
 - ◆ Freisetzung aus traditionellen Schutz- und Kontrollverbänden (Guts- bzw. Grundherrschaft, Gemeinde, Zunft)
- ◆ Die Sozialpolitik des 19. Jh. hatte wesentlich die Verlagerung des Schutz- und Kontrollverbands von den älteren ständischen Formationen zur nationalen Gesellschaft unter Marktbedingungen zum Thema
„Marktbedingungen“ ergaben sich aus kommerzieller Landwirtschaft und Industrie (beides trug zur Entwicklung von abhängiger Erwerbsarbeit bei)

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

3

Problemhorizonte II Soziale Frage

- ◆ Ab 1848 aufkommender Begriff
- ◆ Zunächst stark auf Fabrikarbeiterschaft und deren kulturelle und politische Marginalität in der bürgerlichen Gesellschaft ausgerichtet
 - ◆ Armut, Arbeitsverhältnisse, »unsittliche« Lebensweise
 - ◆ Protest und fehlende politische Partizipation
Problematik der politischen und sozialrechtlichen Integration der Arbeiterklasse in die bürgerliche Gesellschaft
- ◆ Ende 19. Jh. Ausweitung auf weitere Themen, u. a.
 - ◆ städtische Wohnverhältnisse
 - ◆ Hygiene
mit Blick auf Sozialkrankheiten: Putzen und Lüften begrenzen Verbreitung von Tuberkulose
 - ◆ Sexualität

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

4

Ausmaß der Massenarmut in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

◆ Großbritannien

- ◆ 1760–1818 Zunahme der Armenausgaben auf das sechsfache, bis Mitte 1830er Jahre auf das achtfache Niveau
Demgegenüber hat sich Bevölkerung 1760–1830 nur etwa verdoppelt
- ◆ 13–15% der Bevölkerung wurde von der Armenfürsorge unterstützt

◆ Preußen

- ◆ 1842 wurden in industrialisierten Provinzen 6–10% der Bevölkerung von der Armenfürsorge unterstützt; in Gewerbestädten lag der Satz bei ein Viertel und höher
Elberfeld 25,2%, Breslau 55,6%
- ◆ Tendenz zum proletarisierten Kleinbetrieb im Handwerk
 - ◆ Anzahl Meister/Gesellen in 1000 in der preußischen Handwerksstatistik:
1840 410/359, 1849 535/407
 - ◆ In den 1840er Jahren bezahlten rd. 80% der Handwerker keine Gewerbesteuer
- ◆ Wirtschaftliche Marginalisierung bewirkte politische Marginalisierung
In Westfalen konnten 1825 rd. 80% der prinzipiell Wahlfähigen nicht genügend Grund- und Gewerbesteuer leisten, um wahlberechtigt zu sein

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

5

Einordnung des Pauperismus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

- ◆ Vermutlich lag der Lebensstandard der Unterschichten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht unter demjenigen in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts
- ◆ Allerdings gesteigerte öffentliche Aufmerksamkeit für das Los der Unterschichten wegen ...
 - ◆ deren zunehmenden Freisetzung aus traditionellen Schutz- und Kontrollverbänden
 - ◆ sowie wegen des zunehmenden (Selbst-)Anspruch an die Politik, Gesellschaft mit dem Ziel der Verbesserung der Lebensumstände aktiv zu gestalten

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

6

Konzepte der frühen Sozialpolitik I Utilitarismus

- ◆ Theoretiker Jeremy Bentham (1748–1832)
 - ◆ Menschliches Handeln ist auf das Maximieren von individuellem Glück gerichtet, wozu die »free individual agency«, d. h. der größtmögliche individuelle Handlungsfreiraum erforderlich ist
 - ◆ Kollektives Glück ergibt sich als Summe individuellen Glücks
- Die entstehende Sozialpolitik zielte auf eine Schaffung eines freien individuellen Entscheidungsraums
- ◆ Gegenüber Unterschichten konnte sich der Utilitarismus auch als Druck, durch Mobilität und Arbeit selber für das eigene Glück zu sorgen, ausdrücke

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

7

Konzepte der frühen Sozialpolitik II Fürsorge vs. Sozialversicherung

- ◆ Sozialversicherung
 - ◆ ... bezieht sich auf die Sicherung der Grundrisiken abhängiger Erwerbsarbeit (Alter/Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit)
 - ◆ Versicherte haben einen (seit dem späten 19. Jh. zunehmend gesetzlichen) Rechtsanspruch auf Versicherungsleistungen, der durch eigene Beiträge erworben wurde
- ◆ Fürsorgeleistungen
 - ◆ stehen dagegen unter dem Vorbehalt einer Bedürftigkeitsprüfung
 - ◆ Die Sozialpolitik des frühen 19. Jh. verankerte das Prinzip der »less eligibility«: Leistungen der Fürsorge sollen unterhalb derjenigen der niedrigsten Lohngruppen liegen

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

8

Hauptlinien der Sozialpolitik im 19. Jahrhundert

Sicherung des Arbeitsangebots und Kontrolle der Unterschichten

◆ Koalitionsverbote

◆ Ziele

- ◆ Sicherung der Kontraktfreiheit bzw. der »free individual agency« durch Individualisierung von Verfügungsrechten über Arbeit
- ◆ Erschwerung der Organisation von Aufruhr
Absprachen unter Unternehmern wurden nicht behindert

◆ Einige Jahreszahlen zur Einführung von Koalitionsverboten

- ◆ Großbritannien 1799, Frankreich 1810 (napoleonischer *Code pénal*, auch in Rheinland gültig), Deutscher Bund 1840 sowie preußische Gewerbeordnung 1845

◆ Armengesetze zur Bekämpfung von Pauperismus

- ◆ Einschränkung der Heiratsmöglichkeiten von Angehörigen der Unterschicht
süddeutsche Staaten 1830er–1860er Jahre
- ◆ Unterstützung des Funktionierens großräumiger Arbeitsmärkte durch Verstärkung des Zwangs zur Arbeit bzw. durch Erleichterung der Freizügigkeit

Staatliche Förderung von Unterstützungskassen

- ◆ Eine obligatorische Sozialversicherung für Arbeiter(innen) entstand in Deutschland als erstem europäischem Land erst in den 1880er Jahren
- ◆ Bereits im 3. Viertel des 19. Jh. existierten Unterstützungskassen
 - ◆ Gegenstände der Unterstützung: Insbesondere Begräbnis, Krankheit
 - ◆ Träger:
 - ◆ Unternehmen: Funktion von Kassen für eine Arbeiterstammpolitik
 - ◆ Gewerkschaften einzelner Gewerbebezüge: Funktion von Kassen für selektive Anreize
 - ◆ lokale Behörden
- ◆ Staatliche Gesetze unterstützten die Errichtung von Kassen seitens von nicht-staatlichen Trägern durch Schaffung von Rahmenbedingungen; z. B. Preußen:
 - ◆ Gewerbeordnung 1845/49
 - ◆ Kassengesetz 1854

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

11

Arbeiterschutz [sic]

- ◆ Arbeiterschutz zielte auf Schutz der Arbeitskräfte vor Überausbeutung
- ◆ Haupttypen von Maßnahmen
 - ◆ Arbeitsbeschränkungen für bestimmte Kategorien von industriellen Arbeitskräften: zunächst vor allem Kinder und Frauen, erst später bezogen auf männliche Industriearbeiter
 - Arbeiterschutz (besser: Arbeitsschutz) begann in der Regel als Kinder- und Frauenschutz
 - ◆ Bestimmungen bezüglich Hygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie (in Deutschland zuletzt) Arbeitszeit
- ◆ Der Vollzug der Bestimmungen erfolgte durch Fabrikinspektoren
 - Anfänge der Sozialbürokratie

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

12

Ausblick

Die Anfänge der obligatorischen Sozialversicherung

- ◆ In Deutschland staatlich regulierte, obligatorische Sozialversicherungen für Arbeiter in den 1880er Jahren
 - ◆ 1883 Krankenversicherung
 - ◆ 1884 Unfallversicherung
 - ◆ 1889 Renten- und Invalidenversicherung

- ◆ Unterschiedliche Sichten auf die Motivation der Reichsregierung unter Bismark
 - ◆ Kooptation der Arbeiterschaft durch Verbesserung der Sicherung in Notlagen, in Ergänzung der Repression durch das Sozialistengesetz
 - ◆ Vor allem von Experten getragene Weiterentwicklung der bisherigen Regulierung (Gesetz zu Krankenkassen in Preußen, Bestimmungen der Gewerbeordnung 1869)

- ◆ Folgen erst begrenzt erforscht
 - ◆ In jedem Fall Verbesserung der ärztlichen Versorgung der industriellen Unterschichten

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

13

Armenfürsorge und Arbeitsmarkt

Rückblick Armenfürsorge in der frühen Neuzeit

- ◆ V. a. in evangelischen Städten erfolgte im späten 15./16. Jh. eine Überführung von kirchlichen Armenstiftungen in kommunale Regie
- ◆ Obwohl in Europa seit ca. 1600 verbreitet die Bürgergemeinde gesetzliche Trägerin der Fürsorge war, blieb insbes. in ländlichen Gebieten die Caritas von kirchlichen Stiftungen und von Individuen dominant
- ◆ Die Leistungsvergabe erfolgte durch Verwalter zentral; Hausbesuche waren unüblich
- ◆ Geschlossene Fürsorge erfolgte traditionell im (meist städtisch-kommunalen) Hospital, das sich in der frühen Neuzeit z. T. allmählich differenzierte in
 - ◆ Fürsorge für arbeitsunfähige Alte und Kranke
 - ◆ Arbeitshaus

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

15

Armenfürsorge in Großbritannien Vom Speenhamland-System (1795) zum New Poor Law (1834)

- ◆ Speenhamland-System (1795)
 - ◆ In SE-England ergänzten die lokalen Armenbehörden angesichts der Verarmung landloser Tagelöhner(inne)n traditionelle Leistungen durch eine Subvention von Löhnen, die an Getreidepreise und Kinderzahl gebunden war
 - ◆ Zweck: Bindung der in der kommerziellen Landwirtschaft benötigten Arbeitskräfte an den Ort
 - ◆ Finanzierung weniger durch den von Steuern befreiten großgrundbesitzenden Adel als durch die ortsansässige Mittelschicht
 - ◆ Kritik u. a. durch R. Malthus, J. Bentham
- ◆ New Poor Law (1834)
 - ◆ Arbeitsfähige Arme sollten nur noch im Armenhaus, nicht mehr durch Geld bzw. Naturalien, unterstützt werden
 - ◆ Ziel: Arme sollten dem (industriellen) Arbeitsmarkt zugeführt werden
allgemeiner: Durchsetzung der »free individual agency«
 - ◆ Folgen
 - ◆ Nur teilweise vollzogen, aber 1834–1838 Rückgang der Armenausgaben um 27%
 - ◆ Das niedrige Niveau der Armenfürsorge war später Anknüpfungspunkt für andere Sicherungsformen
 - ◆ Etablierung des Prinzips der »less eligibility«

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

16

Die preußische Armen- und Freizügigkeitsgesetzgebung (1842/43)

- ◆ 1842/3 wurde die Wohnsitzgemeinde (anstatt wie bisher die Heimatgemeinde) für die Fürsorge zuständig erklärt
 - ◆ Vorbereitung seit 1828
 - ◆ Einsprachen der Landstände der Provinzen Rheinland und Westfalen
- ◆ Gleichzeitig Ermöglichung harter Sanktionen gegen »arbeitscheue« Landstreicher und Bettler
 - 1 Woche Gefängnis, nachfolgende Einweisung in Arbeitshaus bis 3 Jahre
- ◆ Implikationen
 - ◆ Verstärkung des Zwangs zur Arbeit
 - ◆ Erleichterung weiträumiger Arbeitswanderung (ausdrücklich als beste Linderung von Armut angesehen) und somit des Funktionierens von Arbeitsmärkten
 - ◆ Gemeindebürgerrecht wurde durch preußisches Staatsbürgerrecht überlagert

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

17

Die Entwicklung der Armenfürsorge auf kommunaler Ebene Das Beispiel Elberfeld

- ◆ Hintergrund: Im Großherzogtum Berg Forderung der Unterstellung kirchlicher Stiftungen unter kommunale Regie (1809)
- ◆ Lokaler Teilvervollzug in Elberfeld bis 1842/3
 - ◆ Aufbau einer Armen-Anstalt, die allerdings nur subsidiär zu kirchlichen Stiftungen funktionierte
 - ◆ enge Zusammenarbeit mit Polizei betreffend Kontrolle von Bettel und Konkubinat
 - ◆ Neben kommunaler und kirchlicher Fürsorge spielte auch bürgerliche Gemeinnützigkeit lange eine wichtige Rolle
 - ◆ 1817 Aktiengesellschaft, die zur Linderung der Hungerkrise Getreideimporte tätigte und mit dem Gewinn daraus ein Bürgerkrankenhaus gründete
- ◆ 1842 Gründung eines Waisenhauses durch freiwillige Beiträge
- ◆ 1853 sog. Elberfelder System mit Integration kirchlicher Prinzipien in kommunale Fürsorge
 - ◆ Kombination von zentraler Verwaltung mit Außenfürsorge durch ehrenamtliche Pfleger (nur 4–10 Arme pro Pfleger gegenüber bisher 50 und mehr)
 - ◆ Senkung der Unterstützungsquote auf 5–8%
 - ◆ Das System wurde im 3. V. 19. Jh. von zahlreichen deutschen Städten übernommen

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

18

Arbeiterschutz [sic] und die Anfänge des Fabrikinspektorats

Arbeiterschutz in England bis 1850 Hauptmaßnahmen I

- ◆ 1802 Gesetz zu »Gesundheit und Moral« der Armenlehrlinge
 - ◆ 12h-Tag, Verbot der Nacharbeit
 - ◆ *Interpretation:* Nachwirken der paternalistischen Tradition der Verantwortung höherer Stände für Schutzbefohlene

- ◆ Der Weg zum ersten Fabrikgesetz
 - ◆ Vorschlag von Robert Owen (1771–1858), Baumwollspinnereibesitzer, Musterbetrieb in Lanark/Schottland, Sozialreformer
 - ◆ ...Grundlage für Agitation für ein Fabrikgesetz (1815–1819)
 - ◆ 1819 Gesetz für Baumwollspinnereien, die mehr als 20 Personen unter 16 Jahren aufwiesen
 - ◆ Verbot, Kinder unter 9 Jahren zu beschäftigen
 - ◆ 12-Studentag für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren
 - ◆ *Interpretation:* Übergang von der Armen- zur Sozialpolitik

Arbeiterschutz in England bis 1850 Hauptmaßnahmen II

- ◆ 1833 Fabrikgesetz für die gesamte Textilindustrie
 - ◆ 12-Studentag für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren
 - ◆ Fabrikinspektorat mit 4 Inspektoren und 8 Assistenten: Anfänge einer staatlichen Vollzugsbehörde
 - ◆ trotz larger Gerichtspraxis wurde 1835 jeder 12. Textilfabrikant wegen Gesetzesverstößen gebüßt

- ◆ 1842/50 Ausdehnung des Kreises geschützter Personen und umfassende Regulierung der Arbeitszeit
 - ◆ Im Bergbau Verbot von Frauenarbeit unter Tag und Beschäftigung von Kindern <10 Jahren
Interpretation: Beginn moderner geschlechtsspezifischer Segregation von Arbeitsmärkten
 - ◆ 1847 10-Studentag in der Textilindustrie für Frauen und Kinder <18 Jahren
 - ◆ 1850 Konsolidierung früherer Gesetze und generelle Einführung des 10½-Studentags mit zusätzlich 1½ Stunden Pausen
Interpretation: Arbeitsdauer und Arbeitsrhythmus ist keine individuelle, sondern nun eine kollektive, politische Angelegenheit

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

21

Arbeiterschutz in England Ausblick auf das 3. Viertel des 19. Jahrhunderts

- ◆ In den 1860er Jahren Ausdehnung der Fabrikgesetzgebung auf weitere Industriezweige

- ◆ 1874 10h-Tag für »geschützte Personen« (Frauen, Kinder, Jugendliche)

- ◆ nach Anfängen in den 1840er Jahren ab 1860er Jahren Regelung von Sicherheit und Hygiene in Fabrik sowie Modalitäten des Eingreifens der Fabrikinspektoren
Verfestigung des Fabrikinspektorats signalisiert zunehmende staatliche Sicherung der Qualität der Arbeitskraft

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

22

Arbeiterschutz in Preußen I Anfänge des Kinderschutzes

- ◆ Enquêtes von 1817 und 1824/5 zur Lage der Fabrikkinder blieben zunächst folgenlos
 - Der staatliche Anspruch auf allgemeine Schulpflicht machte »tatsächlich vor den Toren der Fabriken und den Hütten der Heimarbeiter halt« (Koselleck)
- ◆ Sensibilisierung von Öffentlichkeit und Staat durch philanthropische Agitation; wichtig: Barmer Fabrikant Joh. Schuchard
 - ◆ schrieb 1837 Zeitungsartikel über Selbstmordversuch eines 12jährigen Fabrikmädchens: »... so appelliere ich an euch, ihr Menschenfreunde, die ihr dem König am nächsten steht, bittet den Landesvater, dass er sich der Kleinen erbarme.«
 - ◆ 1837 Antrag auf Einschränkung der Kinderarbeit an die Provinzialstände des Rheinlands, der sich auf früheren Entwurf des Oberpräsidenten (1835) stützte und von den Provinzialständen an den König überwiesen wurde
- ◆ 1839 Regulativ über Kinderarbeit
 - ◆ Verbot, Kinder unter 9 Jahren zu beschäftigen
 - ◆ für Beschäftigte unter 16 Jahren hatte ein Zehnstunden-Tag zu gelten
 - ◆ Verbot von Sonntags- und Feiertagsarbeit

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

23

Arbeiterschutz in Preußen II Ansätze zur Fabrikinspektion

Ergänzungsgesetz zur Kinderarbeit 1853:

- ◆ Verstärkung des Schutzes Minderjähriger
 - ◆ Mindestalter für die Beschäftigung als Industriearbeiter(in) 12 Jahre
 - ◆ unter 14 Jahr galt eine Arbeitszeit von 7 Stunden pro Tag
- ◆ Fakultative Fabrikinspektion, die von den Regierungsbezirken Aachen, Düsseldorf und Arnberg eingeführt wurde → 3 Inspektoren
- ◆ Wirkung
 - ◆ In den 1850er Jahren nahm Kinderarbeit in Textilfabriken z. T. technologiebedingt, z. T. wohl auch wegen des besseren Schutzes ab

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

24

Arbeiterschutz in Preußen III Vom Kinder- zum Arbeiterschutz

- ◆ Anfänge des Arbeitsschutzes 1869–1878
 - ◆ Reichsgewerbeordnung 1869, Novellierung 1878, Haftpflichtgesetz 1871
 - ◆ Wichtige Inhalte
 - ◆ Einführung von Bestimmungen zur Hygiene am Arbeitsplatz
Problemhorizonte: Gesundheitsgefährdung durch Staub und giftige Stoffe; ausreichende Verfügbarkeit von nach Geschlechtern getrennte Toiletten
 - ◆ Haftung nach Verschulden bei Unfällen
 - ◆ obligatorisches Fabrikinspektorat
- ◆ Tatsächliche Wirksamkeit erst ab den frühen 1890er Jahren
 - ◆ Novellierung der Gewerbeordnung (1891)
 - ◆ In der Folge personelle Verstärkung des Fabrikinspektorats
- ◆ Kompensation fehlenden Arbeiterschutzes durch Versicherung
 - ◆ Insbesondere das Unfallversicherungsgesetz (1884) löste Schwächen des Haftpflichtgesetzes von 1871
 - ◆ Ansprüche auf Entschädigungen gründeten auf dem Nachweis von Unternehmensverschulden
Verschulden eines Arbeiters begründete keine Haftpflicht
 - ◆ wegen geringer Dokumentation des Fabrikzustands vor einem Unfall aufgrund der schwachen Entwicklung der Fabrikinspektion war der Nachweis eines Unternehmensverschuldens schwierig zu führen

25.01.2022

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

25