

»Soziale Frage« und frühe Sozialpolitik

1. Problemhorizonte und sozialpolitische Konzepte in der ersten Hälfte des 19. Jh.

a. *Problemhorizonte* (vgl. 30.11.21, §1). (1) *Pauperismus*. In GB seit ca. 1800, in Deutschland im Vormärz gebräuchlich. Bezeichnet Massenarmut von unterständischen u. unterbürgerlichen Schichten. Diese verfügten meist nicht über Besitz u. Wahlrecht u. waren aus traditionellen Schutz- u. Kontrollverbänden (Guts-/Grundherrschaft, Gemeinde, Zunft) freigesetzt. Die Sozialpolitik des 19. Jh. hatte wesentlich die Verlagerung des Schutz- u. Kontrollverbands von den älteren ständischen Formationen zur nationalen Gesellschaft unter Marktbedingungen (kommerzielle Landwirtschaft, Industrie) zum Thema. – (2) *Soziale Frage*. Ab 1848 aufkommender Begriff. Zunächst stark auf Fabrikarbeiterschaft u. deren kulturelle u. politische Marginalität in der bürgerlichen Gesellschaft ausgerichtet (Armut, Arbeits- u. Wohnverhältnisse, »unsittliche« Lebensweise, Protest u. fehlende politische Partizipation), E. 19. Jh. auf weitere Themen, insbes. städtische Wohnverhältnisse, Hygiene u. Sexualität ausgeweitet.

b. *Ausmaß der Massenarmut in der 1. H. 19. Jh.* In GB 1760–Mitte 1830er J. Zunahme der Armenausgaben auf das achtfache Niveau (demgegenüber hat sich Bevölkerung 1760–1830 nur etwa verdoppelt); 13–15% der Bevölkerung wurden von der Armenfürsorge unterstützt. In Preußen wurden 1842 in industrialisierten Provinzen 6–10% der Bevölkerung von der Armenfürsorge unterstützt; in Gewerbestädten lag der Satz bei ¼ u. höher (Elberfeld 25,2%, Breslau 55,6%). Anzahl Meister/Gesellen in 1000 in der preußischen Handwerksstatistik: 1840 410/359, 1849 535/407; in den 1840er J. bezahlten rd. 80% der Handwerker keine Gewerbesteuer → Tendenz zum proletarisierten Kleinbetrieb. In Westfalen konnten 1825 rd. 80% der prinzipiell Wahlfähigen nicht genügend Grund- u. Gewerbesteuer leisten, um wahlberechtigt zu sein.

c. *Einordnung*. Vermutlich lag der Lebensstandard der Unterschichten in der 1. H. 19. Jh. nicht unter demjenigen der zweiten Hälfte des 18. Jh. (vgl. 30.11.21). Ihre zunehmende Freisetzung aus traditionellen Schutz- u. Kontrollverbänden (§1.a) sowie der zunehmende (Selbst-)Anspruch an die Politik, Gesellschaft mit dem Ziel der Verbesserung der Lebensumstände aktiv zu gestalten, rückten das Los der Unterschichten aber vermehrt in die öffentliche Aufmerksamkeit.

d. *Konzepte der Sozialpolitik*. (1) *Utilitarismus* (wichtigster Vertreter: Jeremy Bentham, 1748–1832): Menschliches Handeln ist auf das Maximieren des individuellen Glücks gerichtet, wozu die »free individual agency« (freier Handlungsraum des Einzelnen) erforderlich ist. Kollektives Glück ist die Summe individuellen Glücks. Die entstehende Sozialpolitik zielte deshalb 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, ausdrücken. – (2) *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. Das Gewähren von Fürsorgeleistungen steht dagegen unter dem Vorbehalt einer Bedürftigkeitsprüfung. Die Sozialpolitik des frühen 19. Jh. (vgl. u. §3) verankerte dabei das Prinzip der »less eligibility«: Leistungen der Fürsorge sollen unterhalb derjenigen der niedrigsten Lohngruppen liegen.

2. Hauptlinien der Sozialpolitik im 19. Jh. (KÖLLMANN 1966; METZ 1988)

a. *Sicherung des Arbeitsangebots und Kontrolle*. (1) *Koalitionsverbote* (GB 1799, F napoleonischer Code pénal, auch in Rheinland gültig, Deutscher Bund 1840 sowie preußische Gewerbeordnung 1845) sicherten Kontraktfreiheit bzw. »free individual agency« durch Individualisierung von Verfügungsrechten (vgl. 07.12.21) über Arbeit u. erschwerten die Organisation von Aufruhr (Absprachen unter Unternehmern wurden nicht behindert). — (2) *Armengesetze* beschränkten die Heiratsmöglichkeiten von Angehörigen der Unterschicht (süddeutsche Staaten 1830er–1860er J.; MATZ 1980) bzw. unterstützten das Funktionieren großräumiger Arbeitsmärkte durch Verstärkung des Zwangs zur Arbeit bzw. durch Erleichterung der Freizügigkeit (s. u. §3).

b. *Staatliche Förderung von Unterstützungskassen als Vorform der obligatorischen Sozialversicherung*. Eine obligatorische Sozialversicherung für Arbeiter*innen entstand in Deutschland als erstem europäischem Land erst in den 1880er J. (RITTER 1991: 61–87). Bereits im 3. V. 19. Jh. existierten Unterstützungskassen (Begräbnis, Krankheit) von Unternehmen, Lokalbehörden u. von Gewerkschaften einzelner Gewerbegebiete (vgl. 11.01.22, §2.b/3; 18.01.22, §4.b/1). Staatliche Gesetze unterstützten die Errichtung solcher Kassen durch Schaffung von Rahmenbedingungen; z. B. Preußen: Gewerbeordnung 1845/49, Kassengesetz 1854 (FREVERT 1984).

c. *Arbeiterschutz* [sic] (s. u., §4). Zielte auf Schutz der Arbeitskräfte vor Überausbeutung in der Form von Arbeitsbeschränkungen für bestimmte Kategorien (Kinder, Frauen), Bestimmungen bezüglich Hygiene u. Sicherheit sowie (in D zuletzt) Arbeitszeit. Arbeiterschutz begann in der Regel als Kinder- u. Frauenschutz. Der Vollzug der Bestimmungen erfolgte durch Fabrikinspektoren: Anfänge der Sozialbürokratie.

3. Armenfürsorge und Arbeitsmarkt

a. *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 u. von Individuen dominant. Die Leistungsvergabe erfolgte durch Verwalter zentral; Hausbesuche waren unüblich. Geschlossene Fürsorge erfolgte traditionell im (meist städt.-kommunalen) Hospital, das sich in der frühen Neuzeit z. T. allmählich differenzierte in Fürsorge für arbeitsunfähige Alte u. Kranke sowie das Arbeitshaus.

b. *Großbritannien: Vom Speenhamland-System (1795) zum New Poor Law (1834)* (METZ 1988: 31–34, 68–103). In SE-England ergänzten die lokalen Armenbehörden angesichts der Verarmung landloser Tagelöhner(inne)n traditionelle Leistungen durch eine Subvention von Löhnen, die an Getreidepreise u. Kinderzahl gebunden war. Zweck

war eine Bindung der in der kommerziellen Landwirtschaft benötigten Arbeitskräfte an den Ort, finanziert weniger durch den von Steuern befreiten großgrundbesitzenden Adel als durch lokale Mittelschicht. Ausgehend u. a. vom Werk Malthus starke Kritik u. 1834 *New Poor Law*: Arbeitsfähige Arme sollten nur im Armenhaus, nicht mehr durch Geld/Naturalien, unterstützt u. dem (industriellen) Arbeitsmarkt zugeführt werden. 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« (vgl. §1.d).

c. *Die preußische Armen- u. Freizügigkeitsgesetzgebung 1842/43* (WEHLER 1987: 294–6, Lit. in Anm. 52). Nach Vorbereitung seit 1828 u. gegen Einsprachen der Provinzen Rheinland u. Westfalen wurde 1842/43 nicht mehr die Heimat-, sondern die Wohnsitzgemeinde für die Fürsorge zuständig erklärt. Gleichzeitig wurden »arbeitscheue« Landstreicher u. Bettler mit Gefängnis u. Einweisung in Arbeitshaus bedroht. → Zwang zur Arbeit wurde verstärkt; weiträumige Arbeitswanderung (ausdrücklich als beste Linderung von Armut angesehen) u. somit das Funktionieren von Arbeitsmärkten wurden erleichtert; Gemeindebürgerrecht wurde durch preußisches Staatsbürgerrecht überlagert.

d. *Die Entwicklung auf kommunaler Ebene: Bsp. Barmen-Elberfeld* (Weisbrod in MOMMSEN/SCHULZE 1981). 1809 wurde in Berg die Unterstellung der kirchlichen Stiftungen unter kommunale Regie gefordert; in Elberfeld erfolgte darauf der Aufbau einer Armen-Anstalt, die allerdings bis zur Armenordnung 1841 u. zur preußischen Gesetzgebung 1842/3 subsidiär zu kirchlichen Stiftungen funktionierte; auch enge Zusammenarbeit mit Polizei betr. Kontrolle von Bettel u. Konkubinat. Neben kommunaler u. kirchlicher Fürsorge spielte auch bürgerliche Gemeinnützigkeit lange eine wichtige Rolle: 1817 Aktiengesellschaft, die in Hungerkrise 1815/17 Getreideimporte tätigte u. mit Gewinn ein Bürgerkrankenhaus gründete; 1842 Gründung eines Waisenhauses mit freiwilligen Beiträgen. 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 u. mehr), was mit einer Senkung der Unterstützungsquote auf 5–8% einher ging. Das System wurde im 3. V. 19. Jh. von zahlreichen dt. Städten übernommen.

4. Die Anfänge des Arbeiterschutzes und des Fabrikinspektorats

a. *Großbritannien* (METZ 1988: 104–139, 238–243). (1) 1802 Gesetz zu »Gesundheit u. Moral« der Armenlehrlinge: 12h-Tag, Verbot Nacharbeit: Nachwirken der paternalistischen Tradition der Verantwortung höherer Stände für Schutzbefohlene. 1819 Gesetz für Baumwollspinnereien >20 Personen <16 J.: Verbot, Kinder <9 J. zu beschäftigen, 12h-Tag für Jugendliche <16 J.: Übergang von Armen- zu Sozialpolitik. 1833 Gesetz für gesamte Textilindustrie: Personen <18 J. 12h-Tag; Fabrikinspektorat: Anfänge staatlicher Vollzugsbehörde. 1842/50 Ausdehnung des Fabrikinspektorats auf den Bergbau, Verbot von Frauenarbeit unter Tag u. Beschäftigung von Kindern <10 J.: Beginn moderner geschlechtsspezifischer Segregation von Arbeitsmärkten. 1850 Konsolidierung früherer Gesetze u. generell 10½h-Tag + 1½h Pausen. — *Ausblick*. 1860er J. Ausdeh-

nung der Fabrikgesetzgebung auf weitere Industriezweige; 1874 10h-Tag für »geschützte Personen« (Frauen/Kinder); nach Anfängen 1840er J. ab 1860er J. Regelung von Sicherheit u. Hygiene in Fabrik sowie Eingreifen der Inspektoren. Verfestigung des Fabrikinspektorats signalisiert zunehmende staatl. Sicherung der Qualität der Arbeitskraft.

b. *Preußen* (neben KÖLLMANN 1966 s. FELDENKIRCHEN 1981; KARL 1993). (1) *Anfänge des Kinderschutzes*. Enquêtes 1817 u. 1824/5 zur Lage der Fabrikkinder blieben zunächst folgenlos. Der staatl. Anspruch auf allgemeine Schulpflicht machte »tatsächlich vor den Toren der Fabriken u. den Hütten der Heimarbeiter halt« (Koselleck). Vor dem Hintergrund philanthropischer Agitation 1839 Regulativ über Kinderarbeit: Verbot, Kinder unter 9 J. zu beschäftigen, für unter 16 J. 10h-Tag, Verbot von Sonn- u. Feiertagsarbeit. – (2) *Ansätze zur Fabrikinspektion*. Gesetz 1853: Mindestalter 12 J., unter 14 J. 7h-Tag; fakultative Fabrikinspektion, die von RegBez. Aachen, Düsseldorf u. Arnsberg eingeführt wurde (→3 Inspektoren). In den 1850er J. nahm Kinderarbeit in Textilfabriken z. T. technologiebedingt, z. T. wohl auch wegen Schutz ab.

c. *Deutsches Kaiserreich*. (1) Ab *Gewerbeordnung* 1869/78 auf normativer Ebene Einführung von Hygienebestimmungen, unternehmerischer Haftung bei Arbeitsunfällen u. obligatorischem Fabrikinspektorat. Tatsächlich erst ab frühen 1890er J. mit Revision der Gewerbeordnung (1891) u. personeller Verstärkung des Fabrikinspektorats wirksam. – (2) *Anfänge der staatlichen Sozialversicherung*: 1883–1889 Einführung der obligatorischen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung für Arbeiter (JOPP/STREB 2021).

Zitierte Literatur

- FELDENKIRCHEN, Winfried: »Kinderarbeit im 19. Jahrhundert: ...«, *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte* 26 (1981), 1–41.
- FREVERT, Ute: *Krankheit als politisches Problem 1770–1880: Soziale Unterschichten in Preußen* [...] (Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1984).
- JOPP, Tobias A. und Jochen STREB: »Die Einführung der Bismarckschen Sozialversicherung und ihre Folgen für die Arbeits- u. Lebensverhältnisse«, S. 267–289 in Ulrich PFISTER et al. (Hg.), *Deutschland 1871: [...]* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2021).
- KARL, Michael: *Fabrikinspektoren in Preußen 1854–1945*: (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993).
- KÖLLMANN, Wolfgang: »Die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik in Preußen bis 1869«, *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 53 (1966), 28–52.
- MATZ, Klaus-Jürgen: *Pauperismus und Bevölkerung: die gesetzlichen Ehebeschränkungen in den südd. Staaten während des 19. Jh.* (Stuttgart: Klett-Cotta, 1980).
- METZ, Karl Heinz: *Industrialisierung und Sozialpolitik ... in Großbritannien, 1795–1911* (Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1988).
- MOMMSEN, Hans und Winfried SCHULZE (Hg.): *Vom Elend der Handarbeit: Probleme historischer Unterschichtenforschung* (Stuttgart: Klett-Cotta, 1981).
- RITTER, Gerhard A.: *Der Sozialstaat: ...* (München: Oldenbourg, 1991²).
- WEHLER, Hans-Ulrich: *Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1815–1845/49* (München: Beck, 1987).