

Die Arbeiterbewegungen in Deutschland und Frankreich und die Entstehung des Wohlfahrtsstaates am Ende des 19. Jahrhunderts *

In Frankreich wurde der erste Gesetzentwurf einer Altersrente für Arbeiter 1890 dem Parlament vorgelegt. Nach dessen Annahme am 5. April 1910 forderte die *Confédération Générale du Travail* die Arbeiter sofort auf, „jede Beitragszahlung zu verweigern und ihr Stammbuch zu zerstören.“ In Deutschland wurden die Krankenversicherungsanstalten 1883 gesetzlich geschaffen; am Vorabend des Ersten Weltkriegs leiteten Mitglieder der der Sozialdemokratie nahestehenden Freien Gewerkschaften die wichtigsten Krankenkassen.

Diese Gegenüberstellung legt einen scheinbar klaren Gegensatz nahe, der schon mehrmals aufgezeigt wurde. In Frankreich habe die revolutionäre Tradition der Arbeiterbewegung die Ausbreitung der Sozialpolitik erschwert und verzögert. In Deutschland dagegen habe der gewerkschaftliche Reformismus die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und der Arbeiterbewegung ermöglicht und so den Grundstein für den Ausbau einer der fortschrittlichsten Sozialgesetzgebungen vor dem Ersten Weltkrieg gelegt.

Mein Beitrag nimmt sich vor, diesen Gegensatz zu überprüfen. Zuerst möchte ich zeigen, daß der Gegensatz zwischen einer durch Selbstverwaltung und Reformismus geprägten und einer revolutionären Arbeiterbewegung vor allem das Produkt der nationalen Gesetzgebung ist. Diese Perspektive erlaubt, sowohl den Platz der Arbeiterbewegung bei der Gesetzgebung als auch ihre Rolle bei der Durchführung in beiden Ländern zu verstehen.

Der Vergleich muß jedoch wichtige nationale Unterschiede berücksichtigen. Die Sozialgesetzgebungen sind, wie schon angedeutet, unterschiedlicher

* Übersetzung von Dr. Alexandre Kostka. Der Beitrag wurde am 23. 6. 1997 im Kolloquium „Sozialstrukturen und soziale Bewegungen“ vorgestellt und diskutiert.

Natur.¹ Während die deutschen Arbeiter am Vorabend des Ersten Weltkrieges über ein vollständiges Sozialversicherungssystem verfügten, mußten sich ihre französischen Kollegen mit einer 1898 eingeführten Unfallversicherung begnügen.² Diese legte den Schwerpunkt weniger auf Entschädigung als auf Vorbeugung. Zwar gab es daneben noch ein Rentengesetz, aber das Kriterium der Invalidität, welches im Zentrum des deutschen Gesetzes von 1889 stand, wurde nicht berücksichtigt.³

Während die deutsche Arbeiterbewegung mit ihren beiden politischen und gewerkschaftlichen Teilen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts eine gut organisierte Kraft darstellte, war die französische Bewegung durch innere Spaltungen geschwächt. Die erste sozialistische Partei, die 1905 gegründete SFIO (*Section Française de l'Internationale Ouvrière*, Französische Sektion der Internationalen Arbeiterbewegung) litt unter Richtungskämpfen, die die Organisation immer wieder in Frage stellten. Auch die seit 1895 bestehende *Confédération Générale du Travail* war gekennzeichnet durch die Spannung zwischen der anarchistischen Tradition der Arbeitsbörsen (*Bourses du Travail*) und einer reformistischen Tendenz, die ihre Stellung bis zum Ersten Weltkrieg immer mehr ausbaute.⁴ Der allgemeine Einfluß der Arbeiterbewegung war jedenfalls sehr viel geringer als in Deutschland.

Der Vergleich wird zusätzlich erschwert durch den unterschiedlichen Forschungsstand.⁵ Während die Geschichtsschreibung der Arbeiterbewegung in Frankreich auf eine lange Tradition zurückblicken kann, steckt die Ge-

¹ Hierzu Sandrine Kott, *Gemeinschaft oder Solidarität. Unterschiedliche Modelle der französischen und deutschen Sozialpolitik am Ende des 19. Jahrhunderts*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), S. 311-330; Allan Mitchell, *The Divided Path. German Influence on Social Reform in France after 1870*, Chapel Hill/North Carolina 1991.

² Vgl. François Ewald, *L'Etat Providence*, Paris 1986.

³ Ein Vergleich in Karen Schniedewind, *Stéréotypes nationaux et voies différentes assurant la vieillesse: la discussion dans la presse allemande spécialisée autour de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes*, in: *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale*, Paris 1994, S. 243-253.

⁴ Hierzu Michel Dreyfus, *Histoire de la CGT*, Bruxelles 1995; Jacques Fernand Julliard, *Pelloutier et les origines du syndicalisme d'action directe*, Paris 1971; Peter Schöttler, *Naissance des bourses du travail. Un appareil idéologique d'Etat?*, Paris 1985.

⁵ Sandrine Kott, *Vers une historiographie européenne de l'État social? Recherches récentes sur les cas français et allemands au XIX^e siècle*, in: *Archiv für Sozialgeschichte (= AfS)* 35 (1995), S. 445-456.

schichte der Sozialgesetzgebung noch in den Kinderschuhen. Mit der lobenswerten Ausnahme der Arbeitsinspektion (*Inspection du travail*) haben die französischen Historiker, im Unterschied zu ihren deutschen Kollegen, noch nicht begonnen, die Sozialgeschichte der Sozialpolitik zu schreiben. Deshalb mußte ich mich für Frankreich mit der vorhandenen Literatur begnügen und konnte nicht, wie für Deutschland, die konkrete Rolle der Arbeiterorganisationen bei der (Nicht)Durchführung der Sozialgesetzgebung und dem Aufbau des Sozialstaates analysieren.

I. Die Gewerkschaften zwischen Selbstverwaltung und Revolution

Die Rolle der Arbeiterbewegung im Aufbau des Sozialstaats ist durch den Charakter der Gewerkschaftsbewegungen in den beiden Ländern bedingt. In dieser Hinsicht unterscheidet man traditionell zwischen einem deutschen Typus der Selbstverwaltung, der sehr schnell seinen Platz im Apparat des Sozialstaates gefunden habe und einem französischen Typus der revolutionären Gewerkschaftsbewegung, der jede Art der Zusammenarbeit als „collaboration“ mit dem kapitalistischen System strikt ablehne. In der Heiligenlegende der französischen Gewerkschaftsbewegung wird der revolutionäre Charakter als eine ideologische Entscheidung dargestellt, als ein Wille zur „Reinheit“, welcher der zu Kompromissen mit dem Kapital geneigten deutschen Bewegung fehle. Um diese Rhetorik zu prüfen, ist es notwendig, die Genese dieses Gegensatzes nachzuzeichnen.

In beiden Ländern ist die gegenseitige Hilfe (*secours solidaire*) der Ursprung der Gewerkschaftsbewegung gewesen. Schon die Gesellen des 18. Jahrhunderts organisierten Hilfskassen, die im Todesfalle oder bei Krankheit Unterstützungen garantierten und reagierten so auf den Zerfall des Versorgungssystems zwischen Meistern und Gesellen in den Zünften. Diese Kassen entwickelten sich rasch zu einem Forum der Geselligkeit unter Arbeitern. In ihren regelmäßigen Zusammenkünften wurde nicht nur getrunken und geraucht, sondern auch über allgemeinere Umstände informiert. In mancherlei Hinsicht erscheinen sie als Orte, an denen sich in der ersten

Hälfte des 19. Jahrhunderts eine kämpferische Arbeiterbewegung kristallisiert und strukturiert hat.⁶

In einem von konservativen Kräften beherrschten Deutschland wurde die Entwicklung der Hilfskassen von staatlicher Seite unterstützt. Die gegenseitige Hilfe erschien hier als eine Fortsetzung korporativer Traditionen, die der Gesetzgeber nicht beschränken, sondern ermutigen sollte. Die Hilfskassen sollten jenen gemeinschaftlichen Traditionen neuen Halt geben, die der konservativen Weltanschauung von gesellschaftlicher Harmonie zugrundelagen. Andererseits sind in Zeiten politischer Repression die Hilfskassen für die Gewerkschaften zu Fluchtorten geworden. Das gilt vor allem in den Jahren der Reaktion nach 1848. In diesem Kontext haben sie das Mißtrauen der Verwaltung auf sich gezogen. Durch repressive Maßnahmen, bis hin zu Zwangsaufösungen, wurde manchmal ihre Entwicklung behindert. Die preußischen Gesetze von 1845, 1849 und 1854 stellten in dieser Hinsicht einen Kompromiß dar. Durch Ortsstatute ermöglichten sie es, die Arbeiter gewisser Beschäftigungszweige zum Eintritt in die Krankenkassen zu zwingen. Dabei besaßen die Kommunen eine weitgehende Kontrollbefugnis und hatten insbesondere das Recht, die Statute der bestehenden Kassen, die aber keine „Zwangskassen“ waren, zu überprüfen.⁷ Dieser „Kassenzwang“ hat sich jedoch nicht allgemein verbreitet. In Preußen selbst gab es 1872 noch

⁶ Zu Deutschland vgl. Ute Frevert, Krankheit als politisches Problem 1770-1880. Soziale Unterschichten in Preußen zwischen medizinischer Polizei und staatlicher Sozialversicherung, Göttingen 1984, S. 302 ff.; Sigrid Frölich, Die soziale Sicherung bei Zünften und Gesellenverbänden. Darstellung, Analyse, Vergleich, Berlin 1976. Beispiele in Wilfried Reininghaus, Die Unterstützungskassen der Handwerksgesellen und Fabrikarbeiter in Westfalen und Lippe (1800-1850), in: Westfälische Forschungen 35 (1985), S. 130-163. Zu Frankreich vgl. Michel Dreyfus, La mutualité. Une histoire maintenant accessible, Paris 1988; Jeanne Gaillard, Le mutuellisme au XIX^e siècle, in: Prévenir (Mai) 1984, S. 9-15; Bernard Gibaud, De la mutualité à la sécurité sociale. Conflits et convergences, Paris 1986; André Gueslin, L'invention de l'économie sociale, le XIX^e siècle français, Paris 1987; Michelle Perrot, Mutualité et mouvement ouvrier au XIX^e siècle, in: Prévenir (Oktober) 1981, S. 7-13.

⁷ Das Beispiel von Düsseldorf in Margareth Asmuth, Gewerbliche Unterstützungskassen in Düsseldorf. Die Entwicklung der Krankenversicherung der Arbeitnehmer 1841 bis 1884/85, Köln 1984, S. 51-56.

2.071 freie Kassen mit 398.651 Mitgliedern und 4.690 obligatorische Kassen mit 724.878 Mitgliedern.⁸

In den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts dienten die gegenseitigen Hilfskassen als Ausgangspunkte für die Neugründung lokaler Gewerkschaften. Sie spielten eine wichtige Rolle für die Gründung von Verbänden und den Ausbau der Arbeiterbewegung. Als erster wurde, nach den Vorläuferorganisationen in der Revolution 1848/49, der Verband der Tabakarbeiter 1865 in Leipzig gegründet. Er stellte eine Antwort auf die Notwendigkeit dar, die verschiedenen Hilfskassen zusammenzufassen, damit sie außer den traditionellen Unterstützungen bei Krankheit und Reise auch Arbeitslosengeld bewilligen konnten.⁹ Für die von Duncker und Hirsch 1868/69 gegründeten liberalen Gewerkvereine waren die Unterstützungen ein zentrales Element.¹⁰ Nach englischem Vorbild betrachtete Max Hirsch die Gewerkschaft nicht als Ausdruck des Klassenkampfes, sondern als ein Instrument der Verhandlung und der Regulierung des Arbeitsmarktes. Aber auch die revolutionären Richtungen um Lassalle und Bebel unterstrichen die Bedeutung der Hilfskassen. In den Augen der Gründungsväter des Sozialismus stellten sie einen Ausdruck der Arbeitersolidarität dar.¹¹

In Frankreich dagegen war die während der Französischen Revolution verfolgte Politik ein schwerwiegendes Hindernis.¹² Das Gesetz Le Chapelier vom 14. Juni 1791 untersagte jede strukturierte Verbindung zwischen Gesellen. Ab 1808 wurden die Hilfskassen durch die Artikel 291 bis 294 des Strafgesetzbuches reguliert und mußten eine Genehmigung beantragen, sobald sie 20 Mitglieder überschritten. Ursprünglich sollten diese Maßnahmen die Fortsetzung jener korporativen Tradition vermeiden und dem Wie-

⁸ Leopold Zorn, Die Entwicklung der Hilfskassen, Leipzig 1912, S. 13.

⁹ Klaus Schönhoven, Die deutschen Gewerkschaften, Frankfurt 1987, S. 29.

¹⁰ Hans Georg Fleck, Soziale Gerechtigkeit durch Organisationsmacht und Interessenausgleich. Ausgewählte Aspekte zur Geschichte der sozialliberalen Gewerkschaftsbewegung, in: Erich Matthias/ Klaus Schönhoven (Hg.), Solidarität und Menschenwürde. Etappen der deutschen Gewerkschaftsgeschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart, Bonn 1984, S. 83-106.

¹¹ Ulrich Engelhardt, „Nur vereinigt sind wir stark“. Die Anfänge der deutschen Arbeiterbewegung 1862/1863 bis 1869/1870, 2 Bde., Stuttgart 1977.

¹² Dazu Henri Hatzfeld, Note sur la mutualité au XIX^e siècle, in: Prévenir (Mai) 1984, S. 17-23; ders., Du paupérisme à la sécurité sociale (1850-1940), Paris 1971, Nancy 1989.

deraufbau von Zünften vorbeugen, weil sie als Hindernis des Allgemeinwillens angesehen wurden. Bald jedoch dienten sie nur noch als Kampfmittel gegen die Verbreitung jeglicher Form von organisierter Arbeiterschaft. Zuerst noch zögernd, entwickelten sich gegenseitige Hilfskassen (*mutualité*), vor allem seit 1830. Wie in Deutschland konnten diese Kassen als Ausgangspunkt für die Entwicklung der ersten Arbeiterbewegung dienen. Ab 1848 wurden sie von der Politik der zweiten Republik begünstigt. Durch die Förderung gegenseitiger Hilfe wollten die Liberalen die damals brennende soziale Frage bekämpfen. Das Gesetz vom 15. Juli 1850 erlaubte den gegenseitigen Hilfskassen (*caisses mutuelles*) freie Entfaltung, solange sie keine Arbeitslosenunterstützung gewährten. Dieses Gesetz führte zu einer Blütezeit der Hilfskassen, denen das solidarische Prinzip zugrundelag, und wurde zum Rahmen für die Entwicklung einer landesweiten Arbeiterbewegung. Die kaiserliche Verordnung vom 26. März 1852 versuchte diese Entwicklung zu lenken, indem sie die Entwicklung von Ortskassen (*mutualité territoriale*) unter der Kontrolle der lokalen Honorationen begünstigte. Das führte zu einer scharfen Trennung zwischen Hilfskassen (*mutualité*) und Arbeiterbewegung. Das Gesetz Waldeck-Rousseau aus dem Jahre 1884, welches die Gewerkschaften legalisierte und ihren Hilfsleistungscharakter zu unterstreichen versuchte, kam zu spät. 1914 besaß die *Mutualité française*, welche seit 1898 durch neue Statuten gefestigt worden war, zehnmal mehr Mitglieder als die *Confédération Générale du travail*. Sie stellte zweifellos eine ernste Konkurrenz dar, vor allem weil sie, wie die Gewerkschaften, ihre Mitglieder aus dem Mittelstand (*classes moyennes*) und bei den Facharbeitern rekrutierte. Trotz der ernsthaften Versuche einiger Verbände (*fédérations*) ist es den Gewerkschaften übrigens nicht gelungen, ein kohärentes Unterstützungswesen aufzubauen. 1911 besaßen von den 5.325 Gewerkschaften nur 15,3 Prozent gegenseitige Hilfskassen und 11 Prozent Arbeitslosenkassen.¹³ Die Betonung des „kämpferischen Charakters“ der französischen Gewerkschaften entsprach also weniger einer Absicht als dem Druck der Umstände.

¹³ Michel Pigenet, *Prestations et service dans le mouvement syndical français, 1860-1914*, in: *Cahiers d'histoire de l'IRM* 51 (1993), S. 7-28.

Aber auch in Deutschland schlossen sich Selbsthilfe und kämpferisches Profil nicht notwendig aus. 1877 zählte man Hilfskassen in 30 der den Sozialdemokraten nahestehenden Gewerkschaftsverbänden. Insgesamt waren davon 50.000 Gewerkschaftsmitglieder betroffen.¹⁴ Streikkassen, die es in liberalen Gewerkschaften überhaupt nicht gab, fand man in 25 Verbänden der „freien Gewerkschaften“. Es gab ebenfalls Reisekassen (17 Verbände), Krankenkassen (neun Verbände), Sterbekassen (acht Verbände), Invaliditätskassen (fünf Verbände) und Arbeitslosenkassen (drei Verbände). Die zentrale Rolle der Streikkassen in den „sozialdemokratischen“ Gewerkschaften unterstrich also noch einmal, daß die „Selbsthilfe“ nicht notwendig im Gegensatz zum „Klassenkampf“ stand.

II. *Die deutsche Arbeiterbewegung und die Schaffung des Sozialrechts*

In Deutschland entsprach am Anfang die Mitwirkung der Arbeiterbewegung an der staatlichen Sozialpolitik ebenfalls keiner freien Grundentscheidung. Zunächst hat die deutsche Arbeiterbewegung übrigens gegen die Versicherungsgesetzgebung gestimmt. Nach Bismarcks Aussage war sie dazu gedacht, die Arbeiter in die Nation zu integrieren und sie der als innerer Feind aufgefaßten Sozialdemokratie zu entfremden. Wenn die Gewerkschaften also nicht, wie in Frankreich, die Gesetzgebung weiter bekämpft haben, so lag der Grund darin, daß das Gesetz ihnen und den von ihnen geschaffenen Selbsthilfeeinrichtungen einen wichtigen Platz einräumte. Die Krankenversicherung ließ nämlich die vorhandenen Hilfskassen weiter bestehen; Betriebs-, Orts- und Gemeindekassen entwickelten sich aus schon bestehenden Organisationen. Die von dem Gesetz geschaffenen Einrichtungen sind in gewissem Sinn Nachfolger der Gewerkschaftskassen. Theodor Lohmann, der „Vater“ des Krankenversicherungsgesetzes, verteidigte die freien Kassen mit konservativen Argumenten. Weil ihm die Zunft als Modell der Organisation der Arbeit vorschwebte, sah er die Kassen als notwendige Ergänzung

¹⁴ Klaus Schönhoven, Selbsthilfe als Form der Solidarität. Das gewerkschaftliche Unterstützungswesen im deutschen Kaiserreich bis 1914, in: AfS 20 (1980), S. 147-193.

einer Organisation der Arbeit: „Alle Vereinigungen, welche auf Berufsgemeinschaft beruhen, haben von jeher auch für ihre Mitglieder derartige Unterstützungseinrichtungen gehabt, wie sie hier in Frage stehen, und unsere neuen Arbeiterverbindungen wird man, wenn man ihnen dieses Feld der Tätigkeit nimmt, meiner Überzeugung nach immer mehr nach links auf das reine Agitationsgebiet und folgeweise der Sozialdemokratie in die Arme drängen.“¹⁵ Gerade der konservative Charakter der Sozialgesetzgebung des Kaiserreichs¹⁶ ermöglichte die Beibehaltung der freien Kassen innerhalb des neugeschaffenen Systems. Die freien Hilfskassen beruhten ausschließlich auf den von ihnen selbständig verwalteten Beiträgen der Mitglieder. Die Auswahl der Mitglieder stand ihnen frei. Die Arbeiterbewegung ermutigte zunächst ihre Mitglieder und Anhänger, den freien Kassen beizutreten, da sie den Arbeitern eine größere Autonomie einräumten. So waren am Ende des Jahres 1885 17 Prozent aller Versicherten, d. h. 870.501 Personen, Mitglieder einer freien Kasse. Fast 10 Prozent aller versicherungspflichtigen Arbeiter gehörten Hilfskassen an, die oftmals den - verbotenen - freien Gewerkschaften nahestanden. Sie behielten übrigens einige Merkmale der ehemaligen Gewerkschaftskassen bei: Die ungelerten Arbeiter sowie die Frauen waren weiterhin meistens ausgeschlossen.¹⁷

Ab 1890 verloren die freien Kassen jedoch zunehmend an Bedeutung. Nach der Nichtverlängerung des Sozialistengesetzes waren sie für die Arbeiterbewegung nicht mehr lebenswichtig. Die Novelle von 1892, die auch für die Freien Hilfskassen das Sachleistungsprinzip einführte, verringerte ihre Anziehungskraft.

Im gleichen Zeitraum begann die Arbeiterbewegung, sich verstärkt an den Selbstverwaltungsorganen der Versicherung zu beteiligen. Bismarck hatte die Arbeiterversicherung als eine staatliche Einrichtung geplant. So sollte sie

¹⁵ Zitiert nach Hans Rothfels, Theodor Lohmann und die Kampfsjahre der staatlichen Sozialpolitik 1871-1905, Berlin 1927, S. 43.

¹⁶ Zu dieser Interpretation der Sozialgesetzgebung s. Sandrine Kott, L'Etat social allemand. Représentations et pratiques, Paris 1996; vgl. Gerhard A. Ritter, Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundsätze im Vergleich, München 1983.

¹⁷ Gunnar Stollberg, Die gewerkschaftlichen zentralisierten Hilfskassen im deutschen Reiche, in: Zeitschrift für Sozialreform 29 (1983), S. 339-369.

dazu beitragen, die Rolle des Staates innerhalb der Gesellschaft zu stärken. Während der Beratungen im Reichstag wurde die Gesetzesvorlage jedoch dahingehend geändert, daß der Gedanke der Selbstverantwortung in den Vordergrund trat. Gegen Bismarcks eigene Pläne wurde die Arbeiterversicherung der 1880er Jahre nach dem Selbstverwaltungsprinzip gegründet, die Krankenkassen wurden von den Beitragszahlern (2/3 Arbeitnehmer, 1/3 Arbeitgeber) verwaltet. Mit dem wachsenden Interesse der Gewerkschaften an den Ortskrankenkassen sind ab den 90er Jahren die Wahlen der Vorstände zu wichtigen Ereignissen geworden. Um die Jahrhundertwende lag die Teilnahme im Durchschnitt bei 30 Prozent der Versicherten. In den 80er Jahren hatte sie nur ungefähr ein Prozent erreicht.¹⁸ Mitte der 90er Jahre hatten die freien Gewerkschaften die größten Kassen, Dresden mit 84.000 Versicherten und Leipzig mit über 100.000 Mitgliedern erobert.¹⁹ 1913 waren mehr als drei Viertel der Vertreter der Versicherten der Ortskrankenkassen Mitglieder der freien Gewerkschaften.²⁰ Seit 1902 wurde der Centralverband der Ortskrankenkassen von Julius Fräßdorf geführt, einem sozialdemokratischen Landtagsabgeordneten, der gleichzeitig Vorsitzender der Ortskrankenkasse von Dresden war. Seit der Jahrhundertwende waren die meisten Vertreter der Versicherten im Reichsversicherungsamt Mitglieder der freien Gewerkschaften.²¹ Am Vorabend des Krieges wurde von vielen Seiten, vor allem von den mit den Kassen in ständigem Konflikt liegenden Ärzten, der Vorwurf erhoben, daß die Gewerkschaften die Kassen als

¹⁸ Hierzu Florian Tennstedt, *Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1977; sowie die *Kassenwahlenberichte* in: *Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften* ab 1900.

¹⁹ Für diese beiden Kassen s. Gustav Hesse, *Bericht über die Entwicklung der Krankenversicherung in Dresden in den Jahren 1884 bis 1909*, Dresden 1909; *Geschäftsbericht der Ortskrankenkasse für Leipzig und Umgebung*, Bd. 1: *Über die Jahre 1884-1896*, dann jährlich.

²⁰ Nach Friedrich Kleeis, *Die freien Gewerkschaften bei den Neuwahlen der Krankenkassenorgane*, in: *Correspondenzblatt* 13 (1914), S. 198.

²¹ Florian Tennstedt, *Das Reichsversicherungsamt und seine Mitglieder. Einige biographische Hinweise*, in: *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*. Festschrift aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der sozialgeschichtliche Rechtsprechung, Berlin 1984, S. 47-82.

Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ihre Funktionäre benutzen.²² So war in München ein Drittel der Vorsitzenden der freien Gewerkschaften bei der Ortskrankenkasse beschäftigt.²³ 1908 schloß sich übrigens der 1894 gegründete Verband der Kassenbeamten dem Verband der Verwaltungsbeamten der freien Gewerkschaften an.²⁴ Gewerkschaftler haben vielfach versucht, die Krankenversicherung zu einem wirklichen Sozialprojekt zu machen und beispielsweise Maßnahmen zur Vorbeugung und Krankheitsvorsorge einzuführen.²⁵ Der Verband der Ortskrankenkassen führte z.B. Umfragen über die Wohnungsqualität durch. Nur durch bessere Wohnungen könnten die drei „Volkskrankheiten“ vermieden werden: Tuberkulose, Alkoholismus, Geschlechtskrankheiten. Der Sozialist Albert Kohn, der die Berliner Krankenkasse für Kaufleute, Handelsleute und Apotheker leitete, veranstaltete so eine breit angelegte Erhebung mit Hilfe von Fragebögen, die die sozialdemokratischen Ärzte Ignaz Zadek und Alfred Blaschko erstellt hatten. Auf eine Klage der Wohnungseigentümer antwortete der Magistrat der Stadt Berlin, daß Umfragen, die hygienische Ziele verfolgten, durchaus zu dem Betätigungsfeld der Krankenkassen gehörten.²⁶ Eine solche Politik erlaubte, Forderungen zu erfüllen, die die Arbeiterbewegung schon längst

²² Vgl. dazu insbes. Wilhelm Möller, *Die Herrschaft der Sozialdemokratie in der deutschen Krankenversicherung*, Berlin 1910.

²³ Karl-Heinrich Pohl, *Die Münchener Arbeiterbewegung, sozialdemokratische Partei, freie Gewerkschaften, Staat und Gesellschaft in München 1890-1914*, München 1992, S. 336-337. S. auch für Frankfurt Ralf Roth, *Gewerkschaftskartell und Sozialpolitik in Frankfurt am Main. Arbeiterbewegung vor dem Ersten Weltkrieg zwischen Restauration und liberaler Erneuerung*, Frankfurt 1991, S. 195.

²⁴ S. hierzu *Die Arbeiterversorgung, Central Organ für Begründung und Beförderung von Hilfskassen im Deutschen Reiche zum Wohle der Arbeiter, 1884-1886*, dann *Central Organ für die Staats- und Gemeinde-Verwaltungsbehörden, Vorstände der Krankenkassen und Berufsgenossenschaften 1887-1890*, dann *Central Organ für das gesammte Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherungswesen im deutschen Reiche, 1891-*.

²⁵ S. dazu die zahlreichen Artikel in: *Die Neue Zeit, Sozialistische Monatshefte oder Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften*. Vgl. insbesondere die zahlreichen Beiträge von Friedrich Kleeis. Solche Ansichten findet man auch in der linksliberalen Zeitschrift *Soziale Praxis* oder in dem sozialkatholischen *Arbeiterwohl*.

²⁶ Florian Tennstedt u.a., Albert Kohn, ein Freund der Kranken. Rückblick auf das Wirken eines frühen Kämpfers für die Krankenversicherung, in: *Die Ortskrankenkasse 1976*, S. 810-815; Florian Tennstedt, Alfred Blaschko. Das wissenschaftliche und sozialpolitische Wirken eines menschenfreundlichen Hygienikers im deutschen Reich, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 25 (1979), S. 513-523, 600-613, 646-667.

gestellt hatte. Dies trifft ganz besonders auf das Problem der Arbeitslosigkeit zu. Der Verband der Orstkassen konnten die Forderung der Arbeiterbewegung nach einer Arbeitslosenversicherung unterstützen, indem er auf den Rückgang der Beiträge während der Perioden wirtschaftlicher Depression hinwies.

Die bei den Kassen arbeitenden Gewerkschaftsführer benützten die Ortskrankenkassen oder die Landesversicherungsanstalten, um das Erfurter Programm der SPD von 1891, das eine kostenlose staatliche Gesundheitsversorgung vorsah, auf ganz andere Weise durchzusetzen.²⁷ Die ersten Schritte in diese Richtung waren zum Beispiel die Einführung von Vertrauensärzten²⁸ oder die Schaffung von Heilanstalten (wie z.B. Sanatorien, Ambulatorien, Genesungsheime).

So konnte die deutsche Arbeiterbewegung nicht nur den Wirkungskreis der Sozialgesetzgebung beeinflussen. Sie erscheint auch als ein zentrales Instrument zur Durchsetzung sozialer Rechte. Das gilt insbesondere in Bereichen, in denen die Kräftekonstellationen für die Arbeiter besonders ungünstig waren, wie für den Arbeiterschutz oder die Unfallversicherung. In dieser Hinsicht haben die oft im Rahmen der katholischen Arbeitervereinsbewegung entstehenden Rechtsauskunftsstellen und Rechtsschutzvereine, seit Mitte der 1890er Jahre dann die gewerkschaftlichen Arbeitersekretariate, eine entscheidende Rolle gespielt.²⁹ 1913 gab es 128 Arbeitersekre-

²⁷ Alfons Labisch, Die gesundheitspolitischen Vorstellungen der deutschen Sozialdemokratie von ihrer Gründung bis zur Parteispaltung (1863-1917), in: Archiv für Sozialgeschichte 16 (1976), S. 326-370; ders., Das Krankenhaus in der Gesundheitspolitik der deutschen Sozialdemokratie vor dem Ersten Weltkrieg, in: Medizinische Soziologie 1 (1981), S. 126-152.

²⁸ S. insbesondere die Rolle von Friedrich Landmann, in Florian Tennstedt, Ärzte, Arbeiterbewegung und die Selbstverwaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Jahrbuch für kritische Medizin, Sonderband 17 (1977), S. 13-27.

²⁹ Vgl. Paul Kampffmeyer, Ein Wort über die deutschen Arbeitersekretariate, in: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik 16 (1901), S. 396; August Müller, Arbeitersekretariate und Arbeiterversicherung in Deutschland, München 1904; Richard Soudek, Die deutschen Arbeitersekretariate, Leipzig 1902; Martin Martiny, Die politische Bedeutung der gewerkschaftlichen Arbeitersekretariate vor dem Ersten Weltkrieg, in: Heinz Oskar Vetter (Hg.), Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung, Köln 1975, S. 153 ff. Es gab auch einige Auskunftsbüros der evangelischen Arbeitervereine, der liberalen Parteien oder der Arbeitgeber. Vgl. dazu Die Rechtsberatung der minderbemittelten Volkskreise im Jahre 1913, Sonderbeilage zum Reichs-Arbeitsblatt 7, Berlin 1914.

tariate und 232 Auskunftsbüros der freien Gewerkschaften, die zusammen 725.000 Auskünfte erteilt hatten. Die Gewerkschaftsbüros berieten vor allem bei Fragen über die Sozialgesetzgebung, im besonderen über die Arbeiterversicherungen. So sind sie nicht nur eine Informationsquelle gewesen, sondern auch ein Vermittlungsorgan, welches den Arbeitern erlaubte, ihre Rechte durchzusetzen, indem die Büros Rentenanträge und Pflegeforderungen an die Versicherungsträger weiterleiteten. Die Sekretariate der freien Gewerkschaften haben auch einen wichtigen Beitrag zur besseren Verteidigung von Rentenansprüchen bei Unfällen geleistet.

Vor allem im Bereich des Arbeiterschutzes war die Rolle der Arbeiterbewegung entscheidend. Um die Jahrhundertwende war es insbesondere in Süddeutschland ein wichtiges Ziel der Gewerbeaufsicht, auch die Reaktionen der Arbeiter zu erfassen, um die wirklichen Verhältnisse innerhalb der Betriebe festzustellen und so auf die Erwartungen der Arbeiterschaft einzugehen. Dieses Ziel versuchte man durch die Aufnahme von Arbeiterassistenten in die Gewerbeaufsicht zu erreichen, zuerst in Bayern 1896, dann in Württemberg 1903.³⁰ Die Mitglieder der Gewerkschaften bestimmten selbst Vertrauenspersonen und bildeten Beschwerdekommisionen. Sie bestanden aus Arbeitern und sammelten die Beschwerden über die Verletzungen des Arbeitsrechts; danach leiteten sie diese an den Gewerbeaufsichtsbeamten weiter. Die Beschwerdekommisionen ermöglichten eine Meinungsäußerung der Arbeiter und ersparten dem Gewerbeaufsichtsbeamten die mühsame und schwierige Arbeit, die Angaben zu sammeln und zu sortieren, auch wenn er manchmal fürchtete, daß sie auf lange Sicht zu parteilichen Zwecken mißbraucht werden könnten.

Die Beschwerdekommisionen sowie die Rechtsauskunftsstellen wandelten so die soziale Gesetzgebung, ursprünglich gedacht als Instrument der gesellschaftlichen Befriedung, in einen Ort der Konfliktaustragung um.

³⁰ In Hessen 1907, in Sachsen 1912, dann im Elsaß, in Bremen und Baden. Preußen hat diese Aufnahme strikt abgelehnt. Über die Gewerbeaufsicht in Deutschland s. Lydia Bueck-Heilig, *Die Gewerbeaufsicht. Entstehung und Entwicklung*, Opladen 1989; Wolfgang Bocks, *Die badische Fabrikinspektion. Arbeiterschutz, Arbeiterverhältnisse und Arbeiterbewegung in Baden, 1879-1914*, Freiburg 1978; Michael Karl, *Fabrikinspektoren in Preußen. Das Personal der Gewerbeaufsicht 1854-1945*, Opladen 1993.

Trotzdem sind, entgegen einer oft vorgebrachten These, die von sozialdemokratischen Gewerkschaftlern geleiteten Kassen kein Ort des Klassenkampfes geworden. Im Rahmen einer 1900 vom Preußischen Handelsministerium durchgeführten Umfrage über Folgen des Krankenversicherungsgesetzes meldeten die Ortsbeamten nur 28 Streitfälle (übrigens oft von sehr geringer Bedeutung). Der Bezirk Düsseldorf war der einzige, in dem sich die Arbeitgeber aus dem von den freien Gewerkschaften kontrollierten Vorstand der Kassen zurückgezogen hatten. Im allgemeinen unterstrichen die Vertreter der Sozialdemokratie wie auch die Arbeitgeber die Übereinstimmung zwischen Arbeitern und Kapital in den paritätischen Organen und die Notwendigkeit, sie zu bewahren, vor allem gegenüber den „gemeinsamen Gegnern“: den Ärzten.³¹

Die Beschwerden gegen die sozialdemokratische Verwaltung stammten übrigens meist von ärztlicher Seite. Die Ärzteschaft befand sich in einem permanenten Kampf mit den Vorständen der Kassen, ein Kampf, in dem sie antisozialistische Haltungen zu ihrem Vorteil auszunützen vermochte.

Insgesamt scheint es, als habe die Mitwirkung der Gewerkschaften an der Selbstverwaltung, die sie in die tagtäglichen Entscheidungen einband, ihre Integration und die Ausbildung einer reformistischen Tendenz innerhalb der Sozialdemokratie gefördert. Dies gilt allem für die sozialistischen Mitglieder des Reichsversicherungsamtes, für die Gustav Fräßdorf ein gutes Beispiel darstellt. Es trifft ebenfalls für die Arbeitersekretäre zu, die den Nachwuchs für die sozialpolitisch engagierten Leiter der SPD lieferten.³²

III. *Deutschland: ein umstrittenes Modell für die französische Arbeiterbewegung*

Der revolutionäre Flügel der französischen Arbeiterbewegung suchte sich von diesem Modell der Arbeiterbeteiligung zu distanzieren. So sprach sich Fernand Pelloutier, Generalsekretär der *Bourses du travail*, grundsätzlich

³¹ Ein Beispiel für Baden in AVS 1901, S. 54-57.

³² Klaus Tenfelde, Arbeitersekretäre. Karrieren in der deutschen Arbeiterbewegung vor 1914, 2. Aufl. Heidelberg 1996.

gegen das Prinzip der Altersrente aus. Für Pelloutier, Anhänger des revolutionären Generalstreiks, sollten die Arbeiter eine Gegengesellschaft bilden, welche sich durch direkte Aktion die Basis ihres Kampfes schaffen würde. Diese Einstellung wurde jedoch nicht von allen Vertretern der Gewerkschaften geteilt. Auf dem Gründungskongreß der CGT im Jahre 1895 wurde das Prinzip einer Arbeiterrente akzeptiert; die neue Gewerkschaft lehnte jedoch die konkreten Bestimmungen ab. Die CGT kritisierte vor allem das Prinzip der Kapitaldeckung, welche als Instrument einer „kapitalistischen Spekulation“ gebrandmarkt wurde. 1911 gab die CGT eine Broschüre mit dem Titel „Gegen den Betrug der Arbeiterrente“ heraus, die vorschlug, die Anwendung des Gesetzes zu blockieren. Nach Aussage der Delegierten würden die Mitglieder der CGT eine massive Vernichtung der Quittungskarten erreichen. Der heutige Forschungsstand erlaubt jedoch nicht, das genaue Ausmaß dieser Bewegung zu überprüfen. Umfangreiche Nachforschungen wären notwendig, um die genaue Rolle der Leiter der Gewerkschaften für das Scheitern eines Gesetzes zu ermitteln, das auch von vielen anderen Gegnern bekämpft wurde.

Wichtig erscheint aber, daß die sozialistische Fraktion im Parlament für das Rentengesetz stimmte - auch wenn beim siebten Kongreß der SFIO nur eine kleine Mehrheit Jean Jaurès folgte. Der Chef der SFIO schloß seine Rede auf dem Kongreß mit folgenden Worten : „Bevor wir zur Wahl schreiten, werden wir sagen: hier ist, was uns fehlt; wir geben unsere Stimme, auch wenn wir wissen, welche Opfer von der Arbeiterklasse verlangt werden. Aber morgen werden wir ein niedrigeres Rentenalter verlangen, eine Regelung für die Invalidität, morgen werden wir für die Übergangszeit eine höhere Rente fordern, eine breitere Teilnahme der Versicherten an der Verwaltung der Kassen“.³³ Der Chef der französischen Sozialisten übernahm hier die Beschlüsse der II. Internationale, die 1904 auf dem Kongreß von Amsterdam auf Antrag des deutschen Sozialisten Hermann Molkenbuhr angenommen worden waren. Diese Beschlüsse enthielten eine Zustimmung zur

³³ Zitiert nach Bruno Dumons/Gilles Pollet, *Les socialistes français et la question des retraites (1880-1914)*, in: *Vingtième siècle* 38 (1993), S. 34-45; dies., *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris/Berlin 1994.

Arbeiterversicherung, wenn diese die in Deutschland gängigen Bedingungen erfüllte, d.h. wenn die Arbeiter an der Verwaltung der Kassen teilnahmen, diese auch ausländische Arbeitnehmer aufnahm, und der Begriff der Invalidität anerkannt wurde.

Schon im Jahre 1901 hatte der sozialistische Abgeordnete Edouard Vaillant ein Arbeiterversicherungsgesetz im Parlament vorgelegt, das sich eng an das deutsche Vorbild anlehnte. Vaillant, ehemaliger Blanquist, glaubte, daß diese Sozialreformen den Zusammenhalt der Arbeiterklasse förderten und so die Erfolgchancen eines revolutionären Umsturzes erhöhen könnten. Solche Argumente wurden von Eduard Bernstein schon in den 1880er Jahren vorgetragen. Bernstein ging davon aus, daß die Revolution ein Mindestmaß an Lebensqualität voraussetzte. 1883 hatte die Sozialdemokratie auf dem Kopenhagener Kongreß grundsätzlich dem Prinzip der Sozialversicherung zugestimmt. Auch die Lassalleaner, die darin eine Form des Staatssozialismus erblickten, hatten ihre Zustimmung bekundet. Die Sozialdemokraten haben 1883 nicht gegen die Arbeiterversicherung gestimmt, sondern gegen ihre Instrumentalisierung. Weder die deutsche Sozialdemokratie noch die französischen Sozialisten sahen im System der Sozialversicherung eine Verleugnung des revolutionären Ideals.

Das Beispiel Millerand beweist übrigens, daß man in der Praxis sehr wohl die Arbeiterbewegung und die Sozialgesetzgebung zusammenbringen konnte – nicht nur in Deutschland, sondern auch in Frankreich.³⁴ Der unabhängige Sozialist Millerand wurde 1899 Mitglied der Regierung von Waldeck-Rousseau, die sich unter das Motto der *Défense Républicaine* (Verteidigung der Republik) stellte. In seiner Amtsführung setzte sich Millerand die soziale Befriedung zum Ziel, die er durch Schlichtung erreichen wollte. Die Arbeitsinspektoren waren ein wichtiges Mittel zur Verwirklichung dieses Ziels. Durch zwei Maßnahmen versuchte er, das Verhältnis zwischen Gewerbeinspektion und Arbeiterbewegung enger zu gestalten. Im Oktober 1899 sah ein Verordnungsentwurf die Schaffung eines gesonderten

³⁴ Hierzu: Vincent Viet, *Les voltigeurs de la République. L'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, éditions du CNRS, collection histoire du XX^e siècle, 2 Bände 1994, S. 301-336.

Zugangs zur Gewerbeinspektion für Arbeiter vor. Millerand kam damit der Forderung der Arbeiterbewegung nach stärkerer Beteiligung der Arbeiterklasse an der Kontrolle und Durchführung der Arbeitsgesetzgebung nach. 1906 befanden sich unter den zehn erfolgreichen Kandidaten der Inspektorenprüfung vier Arbeiter. Im Januar 1900 lud ein ministerielles Rundschreiben die Inspektoren dazu ein, sich mit designierten Vertretern der Arbeiter in Verbindung zu setzen. Am Ende des 19. Jahrhunderts war die Arbeiterschaft ein sicherer Verbündeter des Inspektors in seinen Auseinandersetzungen mit den Arbeitgebern geworden, auch wenn das Vertrauensverhältnis noch nicht so eng war wie beispielsweise in Süddeutschland. Am Vorabend des Ersten Weltkriegs war auch in Frankreich der entscheidende Faktor für den Erfolg der Sozialpolitik der Wille, die Arbeiterklasse bei der Umsetzung der Buchstaben des Gesetzes in die Wirklichkeit zu beteiligen. Die Bereitschaft und die Fähigkeit der Arbeiterbewegung, auf dieses Angebot einzugehen, waren gleichermaßen wichtig. Die relativ bescheidenen Ergebnisse in diesem Bereich sind vielleicht eher durch die Schwäche der Arbeiterbewegung bedingt als durch eine prinzipielle Verweigerung.

Wenn man die Rolle der Arbeiterbewegung bei der Schaffung des Sozialstaates verstehen will, erscheint es wichtiger, die staatlich gelenkte Sozialpolitik zu verstehen, als die ideologischen Orientierungen der Gewerkschaften. So muß man sich fragen, ob der kämpferische Charakter der französischen Gewerkschaften nicht vor allem das Produkt einer Gesetzgebung war, die auf eine Trennung zwischen gegenseitiger Hilfe (*Mutualisme*) und Gewerkschaftsbewegung gerichtet war. Diese Gesetzgebung liberaler Prägung „hat die Gewerkschaften in die Arme der kämpferischen Forderungen getrieben“ und sie dauerhaft geschwächt. Außerdem hat sie den Staat für die Durchführung ihrer Sozialpolitik eines möglichen Verbündeten beraubt, der ihm in seinem Kampf gegen die Front der Arbeitgeber und der Ärzte hätte beistehen können. Paradoxerweise hat das kaiserliche Deutschland, gerade wegen seiner konservativen Grundeinstellung, den Gewerkschaften größere Wirkungsmöglichkeiten eingeräumt. Die Gewerkschaften konnten auf diese Weise sowohl ihren kämpferischen wie auch ihren Unterstützungscharakter

ausprägen. Im Gegenzug konnte die Arbeiterbewegung die Sozialgesetzgebung, an deren Formulierung sie ursprünglich nicht teilnehmen durfte, umformen und neu orientieren. In Frankreich ist eine vergleichbare Entwicklung nicht vor 1945 festzustellen.