

Unverkäufliche Leseprobe

Thomas Nipperdey



DEUTSCHE  
GESCHICHTE  
1866 – 1918

Band I  
*Arbeitswelt und  
Bürgergeist*

C.H.BECK

**Thomas Nipperdey**  
**Deutsche Geschichte 1866 - 1918**  
Erster Band: Arbeitswelt und Bürgergeist

885 Seiten. Paperback  
ISBN: 978-3-406-65578-4

Weitere Informationen finden Sie hier:  
<http://www.chbeck.de/12427616>

### III.

## Das tägliche Leben

Menschen haben Grundbedürfnisse. Aber wie sie sie befriedigen und befriedigen können, das ist historisch, kulturell, sozial, ökonomisch bedingt, das unterliegt dem Wandel. Und jenseits der Befriedigung von vitalen Grundbedürfnissen und der Arbeit natürlich: Menschen feiern, spielen, freuen sich, haben freie Zeit, die sie mit mancherlei Aktivität erfüllen. Menschen leben privat und leben in unterschiedlichen Formen gemeinsam. Je mehr die Lebensbereiche auseinandertreten, desto wichtiger wird die Art, wie man sie zusammenfügt, die Ordnung von Wichtigkeiten entscheidet mit über den Sinn des Lebens. Normen wandeln sich und ebenso Verhaltensweisen und Mentalitäten. Von solchen Zusammenhängen und den Institutionen und institutionellen Regelungen, die damit verbunden sind, soll jetzt die Rede sein.

#### 1. Essen und Trinken

Menschen müssen sich ernähren. Sie essen und trinken. Wie sah es damit aus? Zuerst und einfach: Die Ernährung hat sich wesentlich verbessert. Nach 1870 ist sie, prinzipiell wenigstens, für alle gesichert, es gibt – jedenfalls normalerweise – keinen ausgeprägten Hunger mehr und keine massenhafte, dauernde, strukturelle Unterernährung, nicht in der alten Notschicht der Landarbeiter und nicht im Fabrikproletariat, so schlimm individuelle oder familiale Not- und Krisensituationen noch sein können. Der Kalorienverbrauch steigt bis 1913 an, seit den 90er Jahren liegt er beim Durchschnitt der Bevölkerung über dem physiologischen Soll, 1900/04 z. B. bei 124 %. Der Nahrungsmittelverbrauch steigt um mehr als 1 % pro Kopf und Jahr. Klagen über Ernährung treten vor allem auf, wenn der erreichte Standard, z. B. bei Kostensteigerungen („Fleischteuerung“), abzusinken droht, oder bei den nicht ganz kleinen Randgruppen und den häufigen individuellen Notlagen. Die Kost wird reichhaltiger und abwechslungsreicher und auch „feiner“. Sie verschiebt sich von pflanzlichen zu tierischen Produkten, von Kohlehydraten zu mehr Fett und Eiweiß. Kartoffel und Brot allerdings bleiben die wichtigsten Grundnahrungsmittel; seit Ende der 70er Jahre nimmt der Verbrauch von Hülsenfrüchten, nach 1900 der von Kartoffeln ab, fällt aber keineswegs unter das Niveau von 1880. Weizenprodukte dringen gegenüber denen aus Roggen vor. Gewaltig erhöht sich seit den 80er Jahren der Zuckerverbrauch (1870: 4,17 kg – 1910: 17,84 kg pro Kopf, „p. c.“), Zucker hört auf, Luxus zu sein, er ist billig. Der Verbrauch an Milchprodukten und

Eiern steigt (Milch und Milchprodukte 1870: 282,7 kg p. c., 1910: 371), vor allem aber der von Fleisch: Das gilt gerade für die unteren Schichten – in der Oberschicht war er schon vorher hoch – und für die Städter; der Pro-Kopf-Verbrauch steigt von 27,6 kg 1870 – zwanzig Jahre zuvor waren es 22 gewesen – auf 44,9 kg 1913, und zwar ist es vor allem das Schweinefleisch – von 10,51 kg auf 25,29 kg –, das diesen Anstieg bewirkt. Der Gemüseverbrauch steigt von 49,3 auf 62,5 kg p. c. 1870/1910; Obst wird außerhalb der oberen Schichten vornehmlich nur als Trockenobst konsumiert. Auf die Dauer schließlich wird die Kost auch bekömmlicher und gesünder.

Das alles hat mehrere Ursachen. Zuerst natürlich der steigende Lebensstandard, das wachsende Realeinkommen; der Anteil der Nahrungsausgaben am Einkommen sinkt – allein 1880/1900 von 50–80 % auf 40–65 %, je nach Klasse und Familiengröße natürlich, durchschnittlich von 58 % 1880 auf 52 % 1913. 1907 gibt eine Arbeiterfamilie mit 3–5 Kindern um 60 % ihres Budgets für Nahrung aus (11,4 und 13,7 % für Fleisch, je nach Einkommensgruppe), die Gesamtbevölkerung nur 42,8 %, bei steigendem Reallohn verbessern sich Quantität und Qualität der Nahrung. Sodann: Das Angebot an Nahrungsmitteln wächst, sie werden verfügbarer, unabhängiger von Region und Jahreszeit, haltbarer, neue Produkte kommen auf; der Transport und die Lebensmittelindustrie revolutionieren die Versorgung. Nicht was angeboten wird, sondern was man haben will und bezahlen kann, wird entscheidend. Erst seit den 70er Jahren ist die rationale Milchwirtschaft und Milchversorgung der Städte gesichert, 1884 wird die Kondensierung (ohne Zucker), 1886 die Pasteurisierung von Milch entwickelt. Die im Jahre 1870 erfundene Margarine setzt sich durch und revolutioniert die Fettversorgung vor allem der unteren Klassen. Seit den 80er Jahren entstehen Kühllhäuser (1882 Bremen, 1883 Wiesbaden), sie ermöglichen die Lagerung von Fleisch; Trockensuppe und Suppenextrakt (Maggi und Knorr) gibt es seit den 80er Jahren; Grieß und Suppennudeln werden Industrieprodukte und natürlich die Milkschokolade. Seit 1892 gibt es Kathreiners Malzkaffee, seit 1906 Kaffee Hag. Fisch dringt über Transport-, Kühl- und Konservierungstechnik (Salzhering) stärker ins Binnenland vor. Die Chemie, z. B. Farb- und Konservierungsstoffe und Ersatzprodukte wie Saccharin (1878/84), und die Mikrobiologie (bei Käse, Bier, Wein) fangen an, in der Lebensmittelherstellung eine Rolle zu spielen. Damit entstehen Probleme der Lebensmittelfälschung und der Überwachung: Seit 1879 gibt es ein entsprechendes Gesetz und entsprechende Institutionen zum Schutz der Nahrungsmittel, veterinäre Fleischschau und Schlachtviehkontrolle ist schon früh überall institutionalisiert und durchgesetzt; die Landwirtschaftslobby sucht solche Gesetze zu „verschärfen“: Verbot des Saccharin oder Verbot der Gelbfärbung von Margarine (um dem Zucker und der Butter die Konkurrenz zu nehmen), bis 1900 hat sich eine praktisch wirksame Lebensmittelkontrolle durchgesetzt. Schließlich gibt es die Konservenindustrie: In den 70er Jahren für bestimmte Gemüse, seit den 90er Jahren für Fleisch und dann auch für Fisch. Das war

zuerst Notnahrung für Seeleute und Militär oder Luxus für Reiche, daraus ist erst langsam, jedenfalls beim Fleisch, ein Volksnahrungsmittel geworden. Endlich: Das Ernährungsverhalten ändert sich, mit steigendem Angebot und steigendem Lebensstandard wird die Konsum-, die Wahlfreiheit größer, auch wenn natürlich Einkommen, soziale Umgebung und Prestigegepflogenheiten weiter eine wichtige Rolle spielen. Die Festlegung der Nahrungsgewohnheiten durch regionale Tradition geht in den Städten stark zurück – auf dem Lande allerdings verfestigen sich die Konventionen gegenüber dem früheren 19. Jahrhundert wieder, und zwischen Norden und Süden bleiben beachtliche Unterschiede; ständische Bindungen verschwinden, auch die Unterschichten übernehmen, imitieren in den Grenzen des Haushaltsbudgets die bürgerliche Küche. Bestimmte traditionelle Vorurteile, z. B. gegen Milch und Obst, bleiben in den Unterschichten freilich noch lange bestehen. Allmählich beeinflussen die Ernährungswissenschaften die Gewohnheiten, zumal in der Säuglings- und Kleinkinderernährung, dann über die Popularisierung der Ernährungsphysiologie (Voit und Rubner) bei den gebildeten Schichten, endlich in der Reform von Speiseplänen aller Arten von Anstalten. Seit 1900 spielt in Ober- und Mittelschichten auch die neue ästhetische wie gesundheitsbewußte Tendenz zur „schlanken Linie“ eine Rolle.

Vom heutigen Standpunkt aus gibt es noch deutliche Mängel. Es gab insgesamt zu wenig Obst, Gemüse, Milch und Fisch, Mineralien und Vitamine, reichliches Essen rangierte vor gesundem Essen.

Es gab natürlich Klassen- und Schichtenunterschiede. Bei schwachem und gar plötzlich absinkendem Einkommen gab es keine Wahl, sondern da ging es um die billigste Zufuhr von Kalorien. Und natürlich war das Arbeiteressen einfacher, billiger und auch massiver als das „bürgerliche“ Essen. Abwechslungsreich und bekömmlich, das war hier um 1900 noch mehr ein Trend als schon ein Faktum. Aber seit den 70/80er Jahren muß man doch eine entscheidende Verbesserung konstatieren, und die war nicht nur quantitativ, sondern qualitativ: Die Nahrung war nährwertreicher, leichter verdaulich, schmackhafter, bei allem Unterschied zum „Bürgerlichen“; die Arbeiterkost um 1900 ähnelte schon mehr der heutigen als der von 1850. Es gab natürlich auch Probleme, die Ernährung, in den Großstädten vor allem, war noch ein Teil der sozialen Frage. Es gab Volksküchen – für die Randexistenzen und die, die plötzlich ihr Einkommen verloren –, vor dem Weltkrieg auch Schulspeisung für arme Kinder; es gab die Konsumvereine, um vom Lebensmittelhandel unabhängig die Nahrung zu verbilligen. Schrebergärten und Kleintierhaltung hatten auch den Sinn, die häusliche Nahrung zu bereichern. Ein Hauptproblem blieb das Mittagessen in der Fabrik – mitgebracht, schlecht und kalt und mit dem Konsum von Bier verbunden –; die „Fabrikmenagerie“, die Kantine, das waren dringliche Probleme. Schließlich die „Erziehung“ der Frauen zu planvoller Haushaltsführung und gesunder Ernährung, das lag trotz der Übertragung bürgerlicher Verhaltensmuster,

zum Teil durch die ehemaligen Dienstmädchen, im argen, das war wichtig, oft Sache von Frauenvereinen. Das Problem der patriarchalischen Arbeiterfamilien, daß der Mann das meiste und beste Essen bekam, war damit freilich nicht zu lösen.

Auf dem Land blieben die älteren, einfachen und eintönigen Nahrungsgewohnheiten eher erhalten, ja hier haben sich die Zustände zum Teil, bei den kleinen Bauern etwa, sogar verschlechtert, weil die marktfähige Ware verkauft wurde. Auf der anderen Seite nahm mit dem Rückgang der Eigenproduktion der Konsum über den Handel zu; das hatte zuerst bei den Wohlhabenderen und darum dem „Feineren“ eine den Unterschied zur Stadt ausgleichende Wirkung. Die Speiseregeln der Fastenzeit in katholischen Regionen waren nach 1900 weniger wirksam; Kaffee und Zigaretten waren Genussmittel, die die Angleichung weiter vorantrieben.

In allen Schichten hat sich die bürgerliche Eßsitte – Einzelteller, Messer und Gabel – durchgesetzt. In der Frage der Essenszeiten und der Hauptmahlzeit setzte sich um 1870 wieder das warme Mittagessen als Hauptmahlzeit durch, das war die Sitte des mittleren Bürgertums – das gehobene Bürgertum, in Nord- und vor allem in Nordwestdeutschland, hatte zur späten, zur abendlichen Hauptmahlzeit tendiert–; die Arbeiter und die kleinen Leute orientierten sich, trotz der Schwierigkeiten mit der Arbeitszeit, daran. Das Frühstück vereinfachte sich (Kaffee, Brot). Zwischenmahlzeiten – wie das zweite Frühstück – verloren an Bedeutung, nur der Nachmittagskaffee blieb bürgerliche Sitte und bestimmte den Sonntag der anderen Schichten. Gekocht wurde in der Stadt nach 1880 zunehmend, zuerst natürlich im Bürgertum, mit dem Gasherd.

Im wohlhabenderen Bürgertum spielt die Verfeinerung des Essens eine große Rolle: Abwechslung und Sortenvielfalt, mehr Zutaten, aufwendigere Zubereitung (Fleisch mit Ananas oder Banane z. B.), zwei bis drei Gänge im Alltag, Abkehr von Eintopfgerichten, Übernahme englischer und französischer Fleischzubereitung. Als wichtiges gesellig-gesellschaftliches Ereignis galt das große Essen, für das man Lohndiener engagierte. Von den Höfen und der großen Bourgeoisie strahlte die Sitte des festlichen Essens auf die Hotels, die Luxushotels zuerst, aber dann auch die in mittleren Städten und die feinen Restaurants aus. In ihren Speisesälen feierte man festliche gemeinsame Essen, beruflich, politisch, privat, und nahm am Glanz der großen Welt teil – die alte Sitte des Hochzeitsessens ging auch für das mittlere und sogar kleinere Bürgertum in diesen Stil ein, wenige Male im Leben wenigstens. In den Gründerjahrzehnten war das alles sehr pompös: gewaltige Dekoration der Tafel wie der Speisen und gewaltige Speisefolgen (10–12 Gänge) und reich ornamentierte und zumeist französische „Menuekarten“; nach 1900 wurden dann elegante Einfachheit, kürzere Speisefolge (6 Gänge), individuelle Note Mode, das Repräsentative trat gegenüber dem Bequemen etwas zurück. Über die bürgerlichen Kochbücher ist viel von diesem Stil der Festessen auch in die privaten Haushalte des höheren Bürgertums gewan-

dert. Auch das normalere Essen im „Restaurant“, das die feine Küche repräsentierte und den Arbeitsaufwand gegen Geld ersparte, wurde im wohlhabenderen Bürgertum häufiger; das mittlere begnügte sich, beim Sonntagsausflug z. B., mit dem altmodischen Gasthof. Im großstädtischen Lebensstil kommt dann vor 1914 auf, daß man wechselnde Restaurants, die je nach Mode Prestige haben, aufsucht. Überall steht das „Feine“ und das „Gutbürgerliche“ nebeneinander.

Nach 1900 entwickeln sich auch auf dem Gebiet von Essen und Ernährung Tendenzen zur naturgemäßen Lebensweise, die das ganze Leben und die Gesellschaft reformieren soll, bei städtisch-mittelständischen und protestantischen und eher norddeutschen Gruppen, mit vielen der anderen Lebensreformtendenzen verbunden. Es entsteht der Vegetarismus, zuerst gegen Alkohol und Tabak, Kaffee und Tee, dann gegen Fleisch oder überhaupt Tierprodukte, denn die Tötung von Tieren gilt als Versündigung am Leben, als Begünstigung der Tötung von Menschen; oder es wird Rohkost propagiert, Gesundheits- und Reformkost (Steinmetzbrot z. B.) – auch schon mit der Wendung gegen die Lebensmittelindustrie. Das strahlt auch über die Anhänger der Reformsekten hinaus aus.

Zum Essen gehört das Trinken, zur Nahrung gehören die Getränke. Hier ist zunächst vor allem die Frage des Alkoholkonsums wichtig. Da vollziehen sich dramatische Veränderungen.

Das Trinken in der Form des „Saufens“ war eine alt überlieferte Tradition, sehr männlich. Es war mit der Disziplinierung der Vitalität im Bürgertum, dem Ideal der Respektabilität und auch der ansteigenden bürgerlichen Kaffee- und Teekultur im 19. Jahrhundert in den Mittelschichten schon etwas zurückgedrängt und war stärker bei den Unterschichten verbreitet, zunächst vor allem bei den ländlichen, dann bei den alten und neuen städtischen. Seit der Mitte des Jahrhunderts war der Alkohol in Form von Schnaps leichter und billiger verfügbar, der Kartoffelanbau und die industrielle Verwertung der landwirtschaftlichen Produkte sind die Ursachen. Die Neigung zum Alkoholkonsum wuchs, dabei spielten Kalorienzufuhr und Flucht aus der elenden Wirklichkeit gewiß eine Rolle; die individuelle Schwäche freilich läßt sich nicht sozial wegerklären: Selbstkontrolle und Disziplin waren nicht sehr stark. Wichtig sind auch die sozialen Normen des Konsums, etwa das Freitagstrinken etc. Dazu kam vor allem, daß lange Zeit in der Fabrik andere Getränke nicht verfügbar waren. Darum wurde am Arbeitsplatz relativ viel getrunken, vor allem Bier; das ergab schon einen relativ hohen „normalen“ Standard des Alkoholkonsums. Sich-Betrinken war, wo es nicht zum Dauerzustand wurde, in der eigenen Klasse nicht sozial diskriminierend.

Anfang der 70er Jahre ist der Alkoholverbrauch statistisch am höchsten, 10,5 Liter reiner Alkohol p. c. 1874 (nur Bier und Schnaps sind herangezogen, zwei Drittel der Alkoholmenge entfallen auf Schnaps), 1850 waren es erst 6,4 Liter gewesen. Seit der Mitte der 70er Jahre erhöht sich der

Alkoholkonsum nicht weiter, wohl auch bei den erwachsenen Männern kaum, zuerst vielleicht auch in Folge der Wirtschaftskrise. Nach einem nochmaligen Gipfel sinkt er langsam, zwischen 1900 und 1913 von 9,8 auf 7 Liter, also um 28,6 %. Die entscheidende Konsumwandlung ist – zunächst – nicht so sehr eine große Mäßigkeitsschwelle, sondern die Zurückdrängung des Schnapses durch das Bier etwa seit Ende der 80er Jahre; nach 1908 spielen auch erhöhte Steuern und Preise eine Rolle. Der Schnapsanteil sinkt von 6,72 Liter 1885 über ca. 4,28 Liter 1901 auf 2,83 Liter 1913, der Bieranteil dagegen steigt von 1874 bis 1900 von 3,55 auf 5,10 Liter, danach sinkt auch er auf 4,24 Liter 1913. Insgesamt hat der Gesamtverbrauch von Schnaps seit Ende der 60er Jahre in Deutschland um ein knappes Drittel abgenommen, der Bierkonsum sich knapp verdreifacht – das ist pro Kopf ein Minus um 54,6 %, ein Plus um 44,7 %. Nach Roberts beträgt für 1870/74 der Anteil der Haushaltsausgaben für Alkohol ca. 14,5 %, er sinkt dann – sehr langsam und verspätet nur von der Entwicklung der Reallöhne beeinflusst – über 11,6 % (1895/99) auf 8,7 % (1910/13). Die Angaben der umfragebeteiligten Arbeiterhaushalte liegen – wie zu erwarten – deutlich darunter, nach 1900 zwischen 4,8 und 6,7 %, bei Einkommen über 1600 Mark sinkt der Anteil (außer in Berlin), das liegt auch an einer anderen, einer Mittelklassenmentalität, kleine Beamte geben nur etwas mehr als die Hälfte für Alkohol aus wie Arbeiter. Natürlich gibt es kulturgeographische Unterschiede: In Bayern ist der Bierverbrauch p. c. zuerst viermal so hoch wie im Norden, dann seit den 90er Jahren immer noch zweieinhalbmal so hoch.

Insgesamt: Die Sitten ändern sich. Alkoholische Getränke hören auf, Nahrungsmittel zu sein oder Mittel, den Durst zu löschen. In der Fabrik geht das Trinken wesentlich zurück, alkoholfreie Getränke werden verfügbar. Die „Wirtschaft“ freilich, die Kneipe, bleibt gänzlich von alkoholischen Getränken geprägt. Dennoch: Alkohol wird schlicht zum Genußmittel. Das Verhalten wird urbaner. Soziale Trinksitten bleiben zwar erhalten, aber das Sich-Betrinken geht deutlich zurück und verliert an sozialem Prestige. Gewiß, Wirtschaft und Kneipe bleiben für Landvolk und Arbeiter und viele kleine Leute ein Lebensmittelpunkt, ein Ort der „freien Zeit“, dazu gehört das Trinken – die Zahl der „Kneipen“ steigt noch überproportional. Aber: Das Trinken wird aus einem Hauptinhalt der Freizeit zu einem Begleitphänomen; das „eine“ Bier hält einen ganzen Abend. Ja, die Ausdehnung des Flaschenbierverbrauchs vor 1914 ist ein Indiz für eine beginnende Verhäuslichung von Arbeitern und anderen Unterschichtsmännern, das hängt natürlich auch mit verbesserten Wohnverhältnissen zusammen. Das Verhältnis zum Alkohol wird zivilisierter. Das ist das Ergebnis der Etablierung einer konsolidierten, einer „respektablen“ Arbeiterschaft, Ergebnis der leisen und lauten Erziehung bürgerlicher Sozialreformer, der Kirchen und – der Arbeiterbewegung. Die Arbeiterorganisationen waren allerdings auf „Kneipen“ angewiesen, nur da waren Versammlungen möglich, sie waren auch jenseits dieser praktischen Notwendigkeit der Ort der Arbeiterkultur und der

Politik. Deshalb war die Mehrheit der Funktionäre immer gegen die lautstarke (und wohlorganisierte) Gruppe der sozialistischen Arbeiter-Abstinenzler. Das offizielle Dogma: das Alkoholproblem sei ein Produkt des Kapitalismus, konnte zur tatsächlichen Bekämpfung eines überhöhten Alkoholkonsums nicht beitragen. Und der gelegentlich als Steuerprotest propagierte Schnapsboykott war ein Mißerfolg, weil die Arbeiter nicht mitzogen; auch bei außergewöhnlichen Bierpreiserhöhungen gab es „Bierunruhen“, aber keinen Boykott. Aber die Zivilisierung verbesserte sich wesentlich, und die Selbstkontrolle gegenüber dem Alkoholkonsum, ja die Mäßigung nahmen zu.

Das bedeutet natürlich nicht, daß der Alkohol nicht weiter ein schweres moralisches und soziales Problem war, das individuelle wie familiale Existenzen in der Arbeiterschaft ständig bedrohte. Schon der „normale“ Alkoholkonsum war, das muß man bei den statistischen Zahlen mitbedenken, Sache (nur) der Männer, das Alkohol„budget“ ging zu Lasten der Frauen und Kinder. Der Übergang vom „normalen“ Trinken zur Trunkenheit (und der Enthemmung von Streitsucht, Brutalität und Sexualität), ja zur Trunksucht war fließend. Alkoholismus war darum ein soziales Problem, war Gegenstand des öffentlichen Interesses, stand auf der Tagesordnung. Es entsteht eine große Literatur zur „Alkoholfrage“. Die Abstinenz- und Mäßigkeitsbewegungen (Temperanz) machen diese Sache zur sozialen und moralischen Hauptfrage und zu ihrer Angelegenheit: der sozialreformerische „Deutsche Verein gegen den Mißbrauch geistiger Getränke“ (1883) mit 41 000 Mitgliedern 1913 und den – 1911: 50 – relativ alkoholfreien Reformgasthäusern einer Tochterorganisation und – radikaler, fundamentalistischer – die protestantischen „Blaukreuzler“ (nach Genfer Vorbild, in den 80er Jahren) sowie die aus den USA kommenden Guttempler 1912/14 mit 38 000 und 60 000 Mitgliedern, typischerweise eher in protestantischen als in katholischen Milieus. Außer der individuell-pädagogischen Aktivität haben diese Organisationen immer neue Vorschläge gemacht, gesetzgeberisch und über die Besteuerung das Trinken einzudämmen. Die bürgerlichen Sozialreformorganisationen nahmen das Ziel der Mäßigkeitsbewegung, die Domestizierung des Trinkverhaltens, auf und propagierten es auf vielerlei Weise. Das „Gesundheitswesen“ nahm sich der Trinker an: 1912 gab es 48 Trinkerheilstätten und 158 kommunale oder freie Trinkerfürsorge- und -beratungsstellen. In diesem Zusammenhang ist der Alkoholismus aus der Sünde zur Krankheit geworden – für die die Krankenversicherung zuständig war.

Von anderen Getränken verdienen noch Kaffee und Tee Erwähnung. Kaffee wird aus einem bürgerlichen Getränk zum Massengetränk, wenn auch in minderer Qualität und bei den armen und kleinen Leuten oft mit Surrogaten gemischt oder, seitdem in den 90er Jahren der Malzkaffee (Kathreiner) aufkommt, für „bessere“ Gelegenheiten. Die Kaffeekanne, beim Bauern dickbauchig und im Ofen, wird Teil des Inventars. Der Verbrauch hat stärker zugenommen als die erwachsene Bevölkerung, er hat

sich zwischen 1866 und 1913 von 1,21 kg p. c. auf 1,67 erhöht. Der Teeverbrauch bleibt gering, aber hat sich etwa verdreifacht, das ist charakteristisch für die Vermehrung der „feinen Leute“, die außerhalb der Küstenregion Tee trinken.

Ähnlich zuletzt ist es mit dem Tabak, auch hier wächst der Gesamtverbrauch und auch der Pro-Kopf-Verbrauch stark (von 40000 auf 109 500 kg 1870/1913, und von 1 auf 1,6 kg p. c.) und wird „demokratisiert“. Die Pfeife, auf dem Lande verbreitet, wird seltener und langsam altmodisch (und erst recht der Kautabak). Die „bürgerliche“ Zigarre wird in der Form von Zigarillo oder Stumpen auch dem kleinen Mann zugänglich. 1877 liegt der Zigarrenverbrauch bei 92 p. c., 1903 bei 125, 1913 bei 130. Einen steilen Anstieg nimmt der Konsum der neuentwickelten Zigarette: 1877 2,5 p. c., 1893 14 und dann 1903 schon 62 und 1913 193. Die Zigarette war großstädtisch, dem modernen Tempo und den modernen kurzen Zeiten angemessen, sie wurde das „Richtige“ für Arbeiter, sie war mit den damals modisch werdenden Spitzen auch den Frauen zugänglich, ja ein Teil von Jugendlichen-Ritualen. Zigarettenwerbung und die Konkurrenz von Marken wird vor 1914 zum allgemeinen städtischen Phänomen.

## VIII.

### Die soziale Frage: Sozialverfassung und Sozialpolitik

Die Notlage der Arbeiter und der arbeitenden Klassen, ja ihr Elend, ihre Arbeits- wie Lebensbedingungen und ihr „moralisch“-psychischer Zustand, ihr Herausfallen aus der traditionellen wie der bürgerlichen Welt und der Zerfall der modernen Gesellschaft in zwei antagonistische Klassen, das wurde von den aufmerksamen Beobachtern der altetablierten wie der neuen bürgerlichen Welt als ein Hauptproblem der Zeit empfunden. Das war die „soziale Frage“. Das Neue gegenüber alten Armutproblemen war, daß weder Familie, Kirche und Gemeinde noch karitative Aktivitäten oder die Bemühungen paternalistischer Unternehmer das bewältigen konnten. Die Interpretation der Ursachen und die Erörterung möglicher Heilmittel erfüllten ja schon seit den 1840er Jahren die Diskussion, und entsprechende Maßnahmen wurden ein Zentralstück der Politik. Die älteren alternativen Grundkonzepte traten seit dem Ende der 60er Jahre in den Hintergrund. Der konservative, zugespitzt kirchliche Traditionalismus, der die soziale Frage auf kapitalistische Entbindung, auf die Entfesselung der individualistischen Egoismen zurückführte, hatte das Heil in einer ständisch-korporativen Ordnung und der Einschränkung von Kapitalismus, Mobilität und Markt gesehen; der manchesterlich-ökonomische Liberalismus umgekehrt in der vollen Entfaltung des Marktes, der durch Wachstum die zeitweise auftretenden „Schäden“ überwinden, genügend Selbstheilungskräfte entfesseln werde, um eine harmonische Gesellschaft und eine menschenwürdige Existenz für jedermann herbeizuführen; für die Liberalen war die „soziale Frage“ eine individuelle Frage, Erwerbsfreiheit und Wachstum sollten Aufstieg oder Verbesserung der Arbeitsbedingung bewirken. Der Durchbruch der Industriewirtschaft und ihre gewaltigen Erfolge bei der Überwindung des Pauperismus hatten die eine Lösung unglaublich gemacht, die Ablösung des Elends des Pauperismus durch das Elend des Proletariats die andere. Nur als metapolitische Hintergrundideen spielten diese Überzeugungen weiter eine Rolle.

Konkret konzentrieren sich die Liberalen – seit 1866 – auf die Selbstorganisation der gesellschaftlich Schwachen in freiwilligen Selbsthilfeorganisationen, in „Assoziationen“, Genossenschaften und Gewerkschaften. Alles andere führe zum „Staatssozialismus“. Die Christlich-Konservativen konzentrieren sich auf Korporierung und – in Maßen – staatliche Eindämmung des Kapitalismus: Arbeiterschutz, Verbot der Sonntagsarbeit, Familien- oder Wohnungspolitik; die Katholiken freilich sind – im Zeichen des Kulturkampfes – entschieden antietatistisch. Das liberale und das katholische

Mißtrauen gegen den Staat, so unterschiedlich es motiviert ist, dominiert in den 70er Jahren noch.

Zwischen konservativeren und liberaleren Modellen steht die vom akademischen Bürgertum getragene große Bewegung der bürgerlichen Sozialreform, vor allem der „Verein für Sozialpolitik“, 1872, ein von Professoren geprägter Verein, der in den freien Berufen, bei Pastoren und in der Beamenschaft sehr einflußreich wird; das sind die von ihren manchesterlichen Gegnern so genannten Kathedersozialisten. Sie kamen aus der historischen Schule der Nationalökonomie. Die Wirtschaft und das durch sie geprägte soziale Leben – so sagten sie – sind von politischen und kulturellen Faktoren abhängig, der Staat setzt die Rahmenbedingungen; er muß sich an moralischen Normen orientieren und sie gegen die Macht der Interessen durchsetzen. Der monarchische Beamtenstaat in Deutschland, klassen- und parteineutral – wie man ihn sich dachte – und mit einer langen Tradition sozialer Reformpolitik, ist dafür besonders geeignet; er soll einen Mittelkurs steuern zwischen anarchischem Individualismus, traditionalistischem Korporatismus und bürokratischem Etatismus, moderner gesagt: Er soll die kapitalistische zur sozialen Marktwirtschaft umprägen. So wichtig Gesinnungen sind, hier kam es auf Gesetze und Institutionen an. Unter den Kathedersozialisten gab es neben dieser Mittelposition (für die etwa G. Schmoller repräsentativ war) verschiedene Strömungen – vom „Staatssozialismus“ A. Wagners bis zum Sozialliberalismus L. Brentanos, der Selbsthilfe und Emanzipation durch Stärkung der Gewerkschaften propagierte. Alle waren darin einig, daß jetzt der Staat handeln, große Reformen einleiten müsse, um Verschärfung der Klassegegensätze und Revolution zu vermeiden, die Arbeiter in die Nation zu integrieren. In den frühen 70er Jahren war das alles eher noch Minderheitsmeinung, Treitschkes wütende Schrift gegen Schmoller, „Der Socialismus und seine Gönner“ (1875), entsprach noch der dominanten Meinung: Staatsintervention ist der Weg in den Kollektivismus. Aber das ändert sich im gebildeten Publikum wie unter der hohen Beamenschaft.

In den 70er Jahren verschärft sich über die intellektuell-politische Debatte hinaus die Lage.

1. Die große Gründerkrise von 1873/79 ist in der Denk- und Vorstellungswelt der Zeitgenossen ein noch größerer Einschnitt als in der Wirklichkeit: Der Glaube an die Selbstregulierung der Marktkräfte und ihre Fähigkeit, sozialen Fortschritt und sozialen Frieden zu produzieren, geht dahin. Die Wirtschaftskrise bedroht nicht nur die bürgerliche Sekurität, sondern auch den sozialen Frieden. Streiks werden heftiger empfunden (schon zwischen 1869 und 1872), Arbeitslosigkeit wächst, die Wohnungsnot wird akuter. Die liberalen Lösungen verlieren an Überzeugungskraft, die Diskussion gewinnt neue Perspektiven, Staatshilfe und Staatsintervention gewinnen an Attraktivität.

2. Der beginnende Aufstieg der Sozialisten bedroht die bürgerliche Gesellschaft mit Klassenkampf, Revolution und Vernichtung: Der Internatio-

nalismus, die negative Stellung zur Reichsgründung, die Sympathie mit der Pariser Kommune, die Erfolge der sozialistischen und die Mißerfolge der liberalen Gewerkschaften, die Vereinigung der zunächst ja gespaltenen sozialistischen Parteien 1875 und ihre wachsenden Erfolge bei Reichstagswahlen – all das löst Angst oder Sorge aus, rückt die Arbeiterfrage ganz vorn auf die politische Agenda, und zugleich produziert das die doppelte Option: entweder Kampf gegen die Revolution, Unterdrückung der sozialistischen Bewegung, Schutz der bürgerlichen Gesellschaft – oder energische Reform, um den Sozialisten den Wind aus den Segeln zu nehmen, die „berechtigten Gründe“ der Unzufriedenheit zu beseitigen.

In dieser Situation ist es bekanntlich Bismarck gewesen, der die Initiative ergriff, mit der Einführung der Sozialversicherung die erste Phase – von allerlei Vorgeschichten abgesehen – der deutschen Sozialpolitik prägte, der Anfänger des Sozialstaats wurde. Über Bismarcks Politik handeln wir in anderem Zusammenhang. Im Zusammenhang mit der „Arbeiterfrage“ geht es hier vor allem um Struktur und Wirkung der deutschen Sozialversicherung. Darum können wir uns über Motive und Vorgeschichte kurz fassen.

Bismarck war bei seiner Sozialpolitik, wie fast immer in seinem politischen Handeln, von mehreren Motiven geleitet (und über deren Gewichtung können Historiker dann streiten).

1. Das erste Motiv lag in seinem entschiedenen Kampf gegen alle Revolution und für die Erhaltung des monarchisch-obrigkeitlichen Staates. Seit er (1870) die Sozialdemokratie als drohende Macht der Revolution zu erkennen glaubte, war seine Politik auf die Unterdrückung dieser Bewegung mit allen staatlichen Machtmitteln aus. Zugleich wollte er durch bestimmte staatliche Maßnahmen, Wohltaten und Leistungen, die Ursachen der sozialen Rebellion entschärfen und eine neue Loyalität der Massen zum monarchischen Staat schaffen und dadurch die Arbeiter von den demagogischen sozialdemokratischen Führern trennen. Erkennbare Vorteile, die staatlich finanzierte Altersrente z. B., sollten die Zufriedenheit von Staatspensionären schaffen, den Staat als „wohltätige“ Einrichtung zeigen, sollten in der großen Masse der Besitzlosen die konservative Gesinnung erzeugen, welche das „Gefühl der Pensionsberechtigung“ mit sich bringt (1880): Loyalität. Bismarck hat sich oft fast zynisch über seine Spekulation auf die Interessen der Massen geäußert, darum steht das Argument bei Historikern nicht in hohem Ruf. Die Tatsache, daß unsere Demokratien am Ende des 20. Jahrhunderts ihre Legitimität zu einem gut Teil daraus beziehen, daß sie ökonomische Sicherheit und Wohlstand garantieren, sollte uns vorsichtig machen. Existenzgarantien hängen durchaus mit der Legitimität eines Systems zusammen und schaffen durchaus Loyalität. In Bismarcks Äußerungen kommt es oft so heraus, als ob die sozialen Leistungen nicht viel mehr als ein Mittel des Staatsschutzes gewesen seien, opportunistische Zugeständnisse, um die Arbeiter zu domestizieren und die Unterdrückung der sozialistischen Bewegung zu kompensieren. Die Abfolge vom Sozialisten-

gesetz 1878 bis hin zur Einleitung der Versicherungsgesetzgebung 1881 legt das nahe, und manche, auch öffentliche Äußerungen deuten in dieselbe Richtung. Das wird oft eine Politik von Zuckerbrot und Peitsche genannt, die Sozialpolitik schrumpft in dieser Perspektive zur Funktion der Antisozialistenpolitik und gilt darum von vornherein als korrumpiert und verdorben, als bloße Ausgeburt von Herrschaftstechnik. Das ist absurd, „Zuckerbrot“ ist keine richtige Kategorie für das, was er wollte. Bismarck hatte ja schon lange vor 1878, seit 1870, Pläne für eine doppelgleisige Politik. Seine Politik hatte eine negative und eine positive Seite, beides hing wechselseitig und nicht einfach kausal miteinander zusammen. Man kann darum auch nicht gegen jene Kritiker neben den „bösen“ Bismarck des Sozialistengesetzes einen „guten“ Bismarck der Sozialreform stellen, beide, der „gute“ und der „böse“, gehören zusammen. Bismarck hatte das cäsaristische Ziel, die Arbeiter staatlich zu domestizieren, wie Soldaten oder Beamte in den Staat einzubinden. Und er hatte eine große Perspektive von einem modernen Sozialstaat – im Rahmen der Monarchie natürlich. Beides ist wahr und schließt sich nicht aus.

War das nun „nur“ eine erweiterte Fürsorgepolitik oder eine neue Strukturpolitik, die Begründung eben des modernen Sozialstaats? Natürlich, Bismarck war nicht für die Emanzipation der Arbeiter. Aber er wollte doch die sozialen Schäden heilen – jenseits des Patriarchalismus –, dafür mußte, so meinte er, die bürgerliche Gesellschaft finanzielle Opfer bringen. Das war die neue Aufgabe des modernen Staates. Die Zukunft des bestehenden Systems, so war seine Meinung, könne nur gesichert werden, wenn den Arbeitern eine Zukunft eröffnet werde, wenn sie in das System integriert und eingebürgert würden. Dazu war der Staat berufen. In die großen Versicherungen sind daher nicht nur die „gefährlichen“ Industriearbeiter eingeschlossen worden – wie es der rein machiavellistischen Machträson entsprochen hätte –, sondern auch die Landarbeiter.

2. Natürlich verband Bismarck seine doppelgleisige Sozial- und Sozialismuspolitik mit noch ganz anderen innenpolitischen Motiven, der Abwendung vom Liberalismus, dem Versuch, Parteien und Parlament zu schwächen; dem Versuch, die Finanzverfassung neu zu ordnen und darüber die Exekutive zu stärken. Davon reden wir noch ausführlich.

3. Was nun die „positive“ Sozialpolitik betrifft, so gehen darin Bismarcks konservativ-christliche, junkerlich-patriarchalische Traditionen – der Sorge für „die Leute“ – ein. Von daher rührt auch sein Unverständnis für Emanzipation, Selbstgestaltung und Gleichberechtigung der Arbeiter; von daher ergibt sich für ihn aber auch die moralische Pflicht der oberen Klassen. Diese Tradition ist bei ihm freilich stark staatsbezogen, ist etatistisch geprägt, trotz allen Mißtrauens gegen die Bürokratie. Und seine modern revolutionäre Witterung für das, was zukünftig Sache des Staates sein wird, verbindet sich damit. Nicht Christen und nicht Patriarchen, nicht Gemeinden und Verbände, sondern der Staat muß die Sache in die Hand nehmen.

4. In den 70er Jahren haben Bismarcks Erwägungen zu keinem konkreten Ergebnis geführt; der Kulturkampf und die Zusammenarbeit mit den Liberalen bestimmten seine Agenda der Innenpolitik. Gleichzeitig änderte sich sein Konzept einer positiven Politik: Der „Arbeiterschutz“ – ursprünglich schon erwogen – trat ganz und gar zurück, das Interesse am Gedeihen und an der Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft, am Wachstum und darum ein offenes Ohr für Unternehmerargumente wurden wichtiger. Erst das Sozialistengesetz und die innenpolitische Umorientierung von 1878/79, ja eine gewisse Stagnation in den parlamentarischen Kämpfen führten dann dazu, daß Bismarck die aktive Phase der Sozialpolitik eröffnete. Die berühmte Kaiserliche Botschaft vom November 1881 war ein publikumswirksamer Fanfarenstoß. Sozialpolitik wurde jetzt definiert als Einführung der Sozialversicherung.

5. Dieses Konzept ergab sich auch deshalb, weil eine Reihe von Problemen zur Lösung anstand und eine Versicherungslösung nahelegte. Insofern reagierte Bismarck auch auf den konkreten Druck einer Problemlage.

Indem wir das kurz erörtern, werfen wir auch einen Blick darauf, wie man vor Einführung der Sozialversicherung mit einigen der Hauptrisiken der Arbeiter- (und Unterklassen-)Existenz umgegangen war. Was zunächst Krankheit betraf, so hatten sich, zum Teil nach dem Vorbild von Innungen und Gesellenverbänden, aber auch spontan, im Zuge der allgemeinen Assoziationsbegeisterung örtlich freiwillige Kassen, Unterstützungskassen oder „freie Hilfskassen“ gebildet – auf der Basis eines Handwerks, eines Berufes; die Mitglieder zahlten Beiträge, und die Kasse zahlte bei Krankheit Krankengeld. Die Regierungen, vor allem in Preußen und dann im Reich, förderten diese Kassen durch Gesetze (1869, 1876); sowohl die Liberalen wie die entstehenden Gewerkschaften befürworteten solche Kassen und betrieben ihre Gründung. Der Gesetzgeber hatte (in Preußen 1854) die Kommunen ermächtigt, sie unter bestimmten Bedingungen für obligatorisch zu erklären und dann auch die Arbeitgeber zu Beiträgen heranzuziehen. Von dieser Möglichkeit wurde freilich relativ wenig Gebrauch gemacht – das hing auch mit der Armengesetzgebung zusammen. Es gab eine Art Wettbewerb zwischen Freien und Zwangskassen. Aber der Versuch, Freiwilligkeit und Zwang zu verbinden und so ein umfassendes Kassensystem aufzubauen, ist gescheitert. Die Wirkung der Kassen blieb begrenzt: Sie nahmen – nach einer Gesundheitsprüfung – nur jüngere und gesunde Mitglieder auf, nur „gute Risiken“; sie blieben auf die „Elite“ der Handwerkerarbeiter beschränkt; sie waren klein und wenig leistungsfähig; bei ihren geringen Mitgliederzahlen war ihre Zahlungsfähigkeit kaum garantiert, ein einziger schwerer Fall konnte sie ruinieren, sie waren, orts- und berufsgebunden, der Mobilität der neuen Arbeitswelt nicht angemessen. Die Beiträge richteten sich nach dem Risiko, nicht nach dem Lohn, die Leistungen betrafen Lohnausfall, kaum ärztliche Versorgung. Darum, und auch weil das Gesundheitsbewußtsein erst schwach ausgebildet war, war die Motivation, einer solchen Kasse

beizutreten, nicht sehr stark. Für den Staat schließlich war ihre potentielle Verbindung mit Gewerkschaften, ja seit dem Sozialistengesetz ihre mögliche Funktion als Untergrundnetz der sozialdemokratischen Partei ein Ärgernis. – Auch die von größeren Betrieben eingerichteten Kassen waren nicht erfolgreicher. 1880 waren nur, aber auch immerhin, höchstens 5 % der Bevölkerung Mitglieder solcher Kassen. Nicht einmal die Hälfte der Industriearbeiter war – schlecht – versichert. Die Frage einer Neuorganisation war im Blick auf das Risiko Krankheit akut.

Sodann: Unfälle waren eine Wirklichkeit der Arbeitswelt, ihre Folgen ein soziales Problem. Unter liberalen Vorzeichen war das eine Frage der Haftung der Unternehmer, die das Reichshaftpflichtgesetz 1871 regelte. Aber das funktionierte nicht, denn da galt das Prinzip des Verschuldens, und die Beweislast lag bei den Arbeitern; nur 10–40 % der Betriebsunfälle fielen unter dieses Gesetz, nur 20 % wurden entschädigt. Zudem hing eine Entschädigung von der Zahlungsfähigkeit des Unternehmers ab. Das System war nicht effizient, und es erregte ständigen und erbitternden Streit. Eine Reform war nötig, auch die Unternehmer wollten ein besseres System.

Das Problem des Alters existierte als solches noch nicht, es gab noch nicht die Vorstellung vom arbeitsfreien Alter. Das Problem hatte noch ein anderes Gesicht, einen anderen Namen. Wer in den Unterklassen alt wurde, wurde zum „Armen“, erst recht, seit die Alten mit Industrialisierung und Wanderung aus dem Familienverband herausfielen. Armenfürsorge war darum das einzig vorhandene Modell einer Altersfürsorge. Armenfürsorge nun war ebenfalls ein „Problem“. Die Last lag bei den Kommunen, die fühlten sich – auch durch Krankheit und Unfall übrigens – überbelastet, und die Verteilung der Armenlasten, z. B. zwischen Stadt und Land, armen und reichen Gemeinden, war ungerecht und ineffizient, eine Umverteilung war nötig. Wiederum: Hier stand ein Problem zur Lösung an. Bismarck hat, anders als die meisten Zeitgenossen, den Zusammenhang zwischen Armenfürsorge und Altersversorgung scharf gesehen. Was er zunächst wollte – mit seinem Plan staatlicher Renten, ehe die (ganz neue) Versicherungslösung sich durchsetzte –, war im Grunde die Nationalisierung der kommunalen Armenfürsorge. Eigentlich zwar sah er in der Bindungen auflösenden Freizügigkeit ein Übel, aber das Interesse an der Entlastung zumal der ländlichen Gemeinden war stärker; darum trat er für eine nationale, eine zentralistische und insoweit freizügigkeitgerechte Lösung ein. Im Zuge des schwierigen Gesetzgebungsprozesses hat sich Bismarck dann allerdings noch stärker vom Modell der Armenfürsorge abgewandt: Nicht die Armen, und auch nicht die Ärmsten, sondern die Arbeiter wurden „versichert“, freilich auch die Landarbeiter; da schlugen das systempolitische und das taktische Motiv durch. Aber der Übergang von der Armenfürsorge zur Altersversicherung war ein epochemachend moderner Schritt, er etablierte statt Wohltätigkeit (und Bedürftigkeitsprüfung) Rechtsansprüche.

Schließlich ist insgesamt noch als Sondersversicherung der Bergleute in Preußen (1854) – aus ständischen Traditionen – die „Knappschaft“ zu erwähnen, sie spielte in allen Versicherungsüberlegungen eine – mehr oder minder starke – Rolle. Die wenigen Betriebsversicherungen, die es gab, waren dagegen kein Modell: Sie setzten für ihre Leistungen dauernde Betriebszugehörigkeit voraus.

Bismarck hat die Sozialreform nicht allein initiiert oder geschaffen – der Problemdruck war objektiv gegeben, die Reformen standen auf der Tagesordnung, bei Beamten und Akademikern, in Kirchen und Parteien, auch bei den Unternehmern. Und im einzelnen hat er sein Programm ja nur sehr teilweise durchgesetzt. Aber ohne Bismarck hätte es die drei großen Versicherungen der 80er Jahre als öffentliche und obligatorische Versicherungen nicht gegeben: Er ist doch der Urheber des Grundansatzes, der die Sache gegen die zahllosen Widerstände und durch die kontroversen Alternativen durchgezogen, durchgesetzt hat. Insoweit ist die Sozialversicherung – als eine erste Etappe auf dem Wege zum Sozialstaat – doch Bismarcks Werk.

Fragt man, warum das Deutsche Reich hier so sehr die Vorreiterrolle in den modernen Gesellschaften übernommen hat, so muß man natürlich auch auf allgemeinere Bedingungen verweisen: auf die Tradition des obrigkeitlich-patriarchalischen Wohlfahrtsstaates, des Beamtenstaates und seiner Tendenz zu aufgeklärter Intervention zugunsten der „Untertanen“ im Dienste eines vernünftig begriffenen Gemeinwohls, und auf die akademische, gemäßigt liberale Denktradition der moralisch orientierten Wirtschafts- und Gemeinwohlpolitik, auf die Bewegung der bürgerlichen Sozialreform also. Endlich spielt auch generell – bei Bürgern und Parteien – die Revolutionsangst ihre Rolle. Liebe und Furcht, so hat Theodor Lohmann gemeint, seien die Triebkräfte, die zusammen das Zustandekommen der Versicherungen ermöglicht hätten.

Ein Alternativkonzept muß hier erwähnt werden, ebenfalls aus dem Regierungslager: das Konzept des eben genannten Theodor Lohmann, der bis 1884 der engste Mitarbeiter Bismarcks bei den Versicherungsgesetzen war; seine Vorstellungen standen denen des Reichskanzlers insofern nicht strikt entgegen, waren aber eben doch ganz anders. Lohmann war stärker als Bismarck von protestantischer Kirchlichkeit und vom Geist des Reformbeamtentums geprägt. Für ihn war – mehr als die Fürsorge – die Emanzipation der Arbeiter zu Selbstverantwortung und Selbständigkeit, zu ihrer eigenen Humanität das letzte und wichtigste Ziel, auch wenn das natürlich wiederum mit ihrer Integration in die Gesellschaft und mit der letztlichen Sicherung des monarchischen Staates verbunden war. Darum war ihm die Erziehung der Arbeiter ein wesentliches Ziel der Versicherungsgesetzgebung; darum war er gegen die zentralisierte Reichsversicherung, den Reichsbeitrag und überhaupt gegen zuviel staatlichen Zwang, für Selbstorganisation, Eigeninitiative und Genossenschaft – nur für indirekten Zwang, für Selbstverwal-

tung, Gleichberechtigung und Mitbeteiligung. Das schon unterschied ihn von Bismarck. Darum trat er auch für den Arbeiterschutz als zweite Säule der Sozialpolitik ein – Bismarck lehnte ihn jetzt als Eingriff in die Unternehmerfreiheit (ja auch die der Arbeiter) und als Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft ab. Lohmann hielt diese Sorgen für weit übertrieben, und er glaubte, Arbeiterschutz werde die Leistungsfähigkeit der Arbeiter steigern; ohne Arbeiterschutz, meinte er, werde die Sozialversicherung ihr Ziel, die Arbeiter mit der bestehenden Ordnung zu versöhnen, nicht erreichen. In dem Gegensatz zu Lohmann kommen Bismarcks Patriarchalismus, aber auch sein Machiavellismus und Bonapartismus, seine primäre Staats- und Machtbezogenheit besonders deutlich heraus. Lohmann zielte auf einen Ausgleich der Spannungen, er war nicht wie Bismarck zuletzt auf die Alternative von Bürgerkrieg und Staatsstreich fixiert; „Erfolge“ der Sozialpolitik erwartete er nicht wie Bismarck unmittelbar. Lohmann hat noch das Krankenkassengesetz entworfen – bei der Unfallversicherung, bei der er das Risiko vornehmlich den Unternehmern aufbürden wollte, für ein Restrisiko eine freiwillige Privatversicherung vorsah, trennte sich Bismarck von ihm.

Seit 1880 plante Bismarck die neue Sozialpolitik. Im November 1881 ließ er den alten Kaiser sein Programm der Sozialversicherung verkünden. 1883 kam das erste Gesetz, das über die Krankenversicherung, zustande, 1884 im dritten Anlauf das Gesetz über die Unfallversicherung, schließlich nach langem Hin und Her 1889 die Alters- und Invalidenversicherung. Die Einzelheiten der langen Gesetzgebungsgeschichte lassen wir beiseite. Wir beschränken uns auf die Grundlinien, die wesentlichen Konflikte und Resultate.

Bei den Versicherungen ging es vor allem um drei Fragen: um Freiwilligkeit oder Zwang, um die Organisation der Versicherung, die Träger, und um die Finanzierung. Bismarck wollte Pflicht und Zwang, staatliche oder öffentlich-rechtliche Organisationen, nicht private Unternehmen; er wollte am liebsten ein Staatsrenten- oder -leistungssystem, also eine Gesamtfinanzierung durch den Staat, eine Reichsversorgungsanstalt ohne Beiträge, und wenn es denn Versicherung sein sollte, eine deutliche Mitfinanzierung durch den Staat. Das Ergebnis war ein System von Versicherungen. Der Reichstag hat dabei auch die Zwangsversicherung hingenommen. Aber seine Mehrheit war entschieden gegen zuviel Staat – bei der Organisation wie bei den Finanzen. Bismarck ist mit seinen gegenteiligen Plänen in allen Anläufen gescheitert, zumal mit seinem Plan, die Renten- und vielleicht auch die Unfallversorgung über das neu zu begründende staatliche Tabakmonopol zu finanzieren. Nur die öffentlich-rechtliche Organisation, die Schruppform einer staatlichen, hat er durchgesetzt. Die Sozialversicherung in Deutschland wurde darum 1. obligatorisch (bei den Krankenkassen gab es allerdings Wahlmöglichkeiten), die Versicherung war Pflicht, war Zwangsversicherung; der Anspruch auf Versicherungsleistung war darum ein öffentlich-

rechtlicher Anspruch. Sie war 2. öffentlich-rechtlich, nicht privat organisiert, allerdings in unterschiedlichen und dezentralisierten „Anstalten“; immerhin, die privaten Versicherungen waren ausgeschlossen und erhielten auch keinen Anteil an dem „System“. Freilich wurde der obligatorisch-öffentliche Charakter durch Elemente der Selbstverwaltung kompensiert; auch Bismarck hat sich jedenfalls bei der Krankenversicherung entschieden dafür eingesetzt – für einen „Tropfen demokratischen Öls“ –, obwohl das den Arbeitern eine Mehrheit gab. 3. Diese öffentlich-rechtlichen Organisationen beruhten, als Versicherungen, auf Beiträgen der Beteiligten und Betroffenen. Der Staatsanteil entfiel – bis auf einen mäßigen Zuschuß bei der Alters- und Invalidenversicherung. In dieser Hinsicht hat sich eine Lieblingsidee Bismarcks nicht durchgesetzt. 4. Ein Grundsatz ist vom Ergebnis her noch wichtig. Nachdem Bismarcks Idee der Staatsrente gescheitert war und an deren Stelle eben die Versicherungslösung trat, waren die Leistungen der Versicherungen weder gleich noch bedarfsbezogen, sondern sie waren beitrags- und lohnbezogen, auf die unterschiedliche Lebenslage der Versicherten, auf Beitragsleistungen und Beitragsdauer, und die Beiträge wieder waren lohn-, nicht risikobezogen – es sollte keine Nivellierung geben. Das hat, jeder weiß es, bis heute nachgewirkt. Nur die Leistungen der Krankenkassen für die medizinische Versorgung (nicht für das Krankengeld) waren für jedes Mitglied gleich.

Wie sahen die gesetzlichen Regelungen im einzelnen aus? Die Krankenkassen, am wenigsten umstritten, wurden als lokale und berufliche, betriebliche Kassen organisiert, also dezentral, sie waren obligatorisch für alle, und das hieß hier: ohne Aufnahmeuntersuchung und Risikoausschluß; die Arbeitnehmer leisteten zwei Drittel, die Arbeitgeber – das war neu – ein Drittel der Beiträge; demgemäß war die Selbstverwaltung besetzt, das hatten Bismarck und Lohmann gemeinsam durchgesetzt, eigentlich gegen die Parteien. Eine Sonderstellung erhielten die alten freiwilligen Hilfskassen: Sie konnten unter bestimmten Bedingungen als Alternativkassen (ohne Arbeitgeberanteil) fungieren. Ohne Reichszuschuß und zentrale Organisation löste das Gesetz am wenigsten Widerstand aus. Nach den Erfahrungen mit den freiwilligen Organisationen und nach den Erfolgen der obligatorischen – gerade beim Gesundheitswesen – wird man, auch angesichts heute naheliegender Zweifel, für die damalige Situation das Zwangsprinzip für das einzig wirksame halten müssen.

Bei der Unfallversicherung ist Bismarck mit dem – zunächst auch von den Unternehmern favorisierten – Plan einer staatlich organisierten Versicherung und eines Reichszuschusses gescheitert. Freilich, eine bloße Revision der Haftpflicht und eine Beteiligung der Privatversicherungen (ein liberales Modell) hat er mit Vehemenz verhindert und insoweit die öffentlich-rechtliche Organisation und ihren Zwangscharakter durchgesetzt. Eine große Rolle spielten Unternehmervorschläge, zumal die des Ruhrindustriellen Louis Baare. Endgültig wurde die Versicherung auf Berufsgenossenschaften

der Unternehmer begründet – das hatte zwar zunächst simpel praktische Gründe, z. B. die Ähnlichkeit der Risiken in den Industriezweigen, aber Bismarck sah darin auch einen Ansatz, die Gesellschaft berufsständisch, jenseits von Parteien und Parlament, zu organisieren, darum nahm er diese Idee gerne auf; die Unternehmer sahen darin Eindämmung der Bürokratie und einen Rest sozialdisziplinierenden Patriarchalismus. Die Finanzierung war Sache der Unternehmer, die dafür von der Haftpflicht freigestellt wurden. Anfangs war auch ein Beitrag der Arbeiter vorgesehen gewesen, aber Bismarck war es dann, anders als Lohmann, ganz recht, daß der wegfiel. Die Arbeiter waren – das hatte die Reichstagsmehrheit gegen die Regierung beschlossen – von der Verwaltung ausgeschlossen, nur in Schieds- und Aufsichtsinstanzen wirkten sie mit. Einzelne Bestimmungen waren ausnehmend unternehmerfreundlich. Unfallrenten waren auf zwei Drittel des früheren Lohns begrenzt (im Haftpflichtsystem waren es 100 % gewesen); die ersten 13 Wochen nach dem Unfall waren der Krankenversicherung aufgeladen, die doch zu zwei Dritteln von Arbeitern finanziert wurde; die Kosten wurden nicht durch einen Kapitalfonds, sondern durch das viel billigere Umlageverfahren aufgebracht. Aber die Unternehmer gingen insgesamt doch sehr schnell auf Distanz gegenüber der neuen Einrichtung.

Bei den Altersrenten scheiterten Bismarcks Pläne für eine rein staatliche Versorgung in Verbindung mit dem Tabakmonopol am Widerstand der Parteien. Das war zuviel Staat und zuviel Entmachtung des Parlaments. Bismarcks zweiter Plan, ein Drittel Staatszuschuß, gleiche Beiträge und gleiche Leistung für alle (nur nach Dauer gestaffelt), scheiterte ebenso – das war eine andere Art Armenversorgung, das war Nivellierung. Auch „Berufsgenossenschaften“ ließen sich – wegen Schwierigkeiten, ja Widerständen bei den Arbeitgebern – nicht durchsetzen. Das Ergebnis war am Ende doch eine relativ normale Versicherung. Arbeitnehmer und -geber leisteten gleich hohe Beiträge, der „Reichszuschuß“ wurde auf 50 Mark pro Rente festgesetzt, hatte nur Zusatz- und Hilfsfunktion, immerhin war das anfangs fast ein Drittel der Rente, und der Staat trat doch sehr direkt als Garant des Systems auf. Aber Beiträge und Leistungen waren nach Lohnklassen und Beitragsdauer gestaffelt, das hatten vor allem die Nationalliberalen durchgesetzt. Die Organisation war föderalisiert, in eigenen „Landesversicherungsanstalten“ unter Kontrolle des Staates, die Selbstverwaltung war stark, Arbeitgeber und Arbeitnehmer waren im Vorstand der Landesversicherungsanstalten paritätisch vertreten. Die Versicherung schloß auch die landwirtschaftlichen Arbeiter mit ein. Das Gesetz – das wie gesagt ja eine ganz neue Materie ordnete – stieß auf viele Widerstände und ist nur schwer durch den Reichstag gekommen.

Fragt man noch einmal insgesamt nach der Haltung der Parteien und gesellschaftlichen Gruppen zu den Bismarckschen Initiativen, so sind Widerstand und Zögern das erste, was auffällt. Das Parlament ist in die Sozialversicherungspolitik hineingegenötigt worden. Am interessantesten ist

die Opposition der Liberalen, zumal der Linken und der Mitte. Sie wirkt heute altmodisch, manchesterlich mit ihrer Abneigung gegen jede Staatsintervention im Sozialbereich, gegen Zwang, gegen die drohende Staatsversorgung. Aber man muß hier neben dem Festhalten am klassisch liberalen Staatsverständnis (dem „Nachwächterstaat“) und der erst heute wieder verständlichen Projektion eines zukünftigen bürokratisierten und überanstrengten initiativelähmenden Wohlfahrts- und Betreuungsstaates auch die Situation der 80er Jahre sehen: die Sorge vor Bismarcks antiparlamentarisch cäsaristischer Strategie. Ging es ihm nicht um Kornverteilung an den „süßen Pöbel“ – um Anti-Liberalismus-Strategie zuletzt? Freilich, so verfassungs- und systempolitisch verständlich diese Opposition also sein mag, sie blieb ohne Alternative; Ablehnung des Versicherungszwangs, private Versicherung und staatliche Unterstützung freier „Kassen“, das war nicht realistisch, die Liberalen gerieten in Gefahr, sich in einer sterilen Position von vorgehern einzuzugeln, die Linken zumal. Das Zentrum war weniger gegen obligatorische Versicherungen, wohl aber – auch im Interesse der kirchlichen Einrichtungen – gegen zuviel Staat. Es hat die Dezentralisierung der Organisationen und die Streichung oder Begrenzung von Staatszuschüssen durchgesetzt. Die Alters- und Invalidenversicherung – in der Zeit des nationalliberal-konservativen Kartells – hat die Mehrheit der Partei überhaupt abgelehnt: immer noch zuviel Staat, und dann die Einbeziehung der Landarbeiter, die den Interessen der katholischen Bauern widersprach. Immerhin: 15 Dissidenten des sozialpolitischen Flügels haben dem Gesetz doch zugestimmt. Die Sozialdemokraten haben die Gesetze abgelehnt, das war nicht anders vorstellbar zur Zeit des Sozialistengesetzes, unter der „Peitsche“ stimmte man nicht für etwas, was nur als „Zuckerbrot“ erscheinen konnte. Sie betonten die Mängel und betonten das Fehlen eines Arbeiterschutzes. Aber es bleibt eine einfache und grundlegende Wahrheit, daß es ohne sie zu diesen Gesetzen nicht gekommen wäre. Die Unternehmer schließlich haben zwar die Unfallversicherung in ihrem Sinne beeinflußt, aber sonst ihre Ziele – z. B. obligatorische Betriebskrankenkassen, Ausschluß der Arbeiter aus der Selbstverwaltung – nicht erreicht. Ihr Programm: Paternalismus und Kampf gegen die Sozialdemokratie, lag neben der Versicherungspolitik.

Insgesamt aber hat der Reichstag, der zuletzt die drei Gesetze verabschiedet hat, sie auch wesentlich mitgeformt. Er hat einige der Hauptziele Bismarcks so kräftig modifiziert, daß dieser sie kaum noch anerkennen wollte; er hat noch „weniger Staat“ akzeptieren müssen. Insofern hat auch der Reichstag erheblichen Anteil an der Art jedenfalls, in der der deutsche Sozialstaat begründet worden ist, und an seiner Struktur. Die Pflichtversicherung freilich, der Staatsanteil und die Staatsaufsicht blieben Bismarcks Werk.

Man muß – bevor wir die Wirkungen und Weiterentwicklungen im einzelnen durchgehen – schon hier die kurz-, mittel- und langfristigen Folgen dieser Gesetze bedenken. Bismarck hat sein politisches Hauptziel

nicht erreicht: Die Arbeiter wurden nicht mit Staat und Gesellschaft versöhnt, ihre Opposition vielmehr wuchs. Das war unter dem Sozialistengesetz nicht anders zu erwarten; aber auch ohne das und bei anderen Resultaten der Gesetzgebung im einzelnen: Für eine kurzfristige Versöhnung waren die Struktur- und Klassengegensätze schon viel zu scharf. Insoweit ist Bismarck gescheitert. Die mittel- und langfristigen Wirkungen freilich waren ganz andere. Die Existenzrisiken des Proletariats waren zwar noch nicht in einem sozialen Netz abgefangen, aber doch wesentlich abgemildert, vor allem Krankheit und Unfall. Die Versicherungen nahmen die Arbeiter aus dem Kreis der Armen heraus, aus der sozialen Kontrolle der Bedürftigkeits- und Wohlverhaltensprüfung, aus dem Kreis der Wohltätigkeitsempfänger, der paternalistischen Fürsorge, das war ein Stück realer Freiheit gegenüber all den unmittelbaren Autoritäten (auch wenn daraus später neue Abhängigkeit von anonymen und bürokratischen Instanzen wurde), war ein Stück auch ganz realer Freizügigkeit. Und die Arbeiter hatten nun Rechte, durch Beiträge erworbene Rechtsansprüche, in Konfliktfällen durchsetzbar; sie gewannen ein Stück Gleichberechtigung, Existenzrisikominderung, mehr Freiheit und mehr Recht, das war auch ein Stück Emanzipation. Die Teilnahme an der Selbstverwaltung, zumal in den Krankenkassen, hat das bekräftigt. Und die ungewollte Folge, daß die Versicherungen so viele Gruppen von Arbeitern gleich machten, hat das gemeinsame und emanzipatorische Bewußtsein der Arbeiter (ja sogar die Resonanz der sozialdemokratischen Bewegung) gestärkt. Kurz, die Arbeiter haben etwas gewonnen. Das hat – gegen den Willen ihrer Organisationen – ihre stillschweigende Integration in Staat und Gesellschaft befördert. Schließlich: Die Sozialversicherungen haben den Weg des modernen Staates in den Interventions- und Wohlfahrtsstaat eingeleitet. Das macht ebenso wie die sozialen Folgen ihre fundamentale politische Modernität aus. Bismarck war da der Anfänger, keineswegs wider Willen und Wissen.

Wir werfen einen Blick auf die Entwicklung und die Auswirkung der Versicherungen. Sie sind seit den 80er Jahren langsam und schubweise immer wieder geändert, erweitert und verbessert worden. 1911 kam endlich die „große“ Reform, die Reichsversicherungsordnung, zustande, sie brachte neben manchen Verbesserungen vor allem Vereinheitlichung und Vereinfachung, und die Angestellten wurden nunmehr auch versichert, wenn auch in einer eigenen – besseren – Versicherung, davon reden wir noch.

Mindestens so wichtig wie die Gesetzesentwicklung war die der Verwaltung und der Praxis! Zuerst die Krankenversicherung. Vier Dinge sind wichtig: 1. Das Zwangskassensystem setzt sich durch. Anfangs zwar nahmen die „freien Hilfskassen“ stark zu; sie waren – unter bestimmten Bedingungen – als Alternativen zugelassen, sehr gegen Bismarcks Willen, das nahm die sozialliberale Tradition auf, und Theodor Lohmann hatte sich entschieden dafür eingesetzt, weil hier ein Ort der ihm so wichtigen Selbstorganisation der Arbeiter entstehen sollte. 1885 hatten diese Hilfskassen 875 000 Mitglieder,

20,3 % der Versicherten, 1880 waren es erst 60000 gewesen, 1890 sogar 935000, jetzt freilich nur noch 14,5 % der Versicherten. Viele Arbeiter blieben dem Staat gegenüber mißtrauisch, und auch das fachberuflich elitäre Selbst- und Zusammengehörigkeitsgefühl, die Distanz zu den „Ungelernten“, fanden in diesen Sondereinrichtungen ihren Ort. Sie waren überdies kostengünstiger, obwohl der Unternehmeranteil wegfiel, weil sie Mitglieder nur der jüngeren Jahrgänge und nur nach einer Gesundheitsprüfung aufnahmen, also die schlechten Risiken ausschlossen, sie waren wenig an der medizinischen Versorgung interessiert, zahlten aber ein höheres Krankengeld. Zwischen 1889 und 1892 haben dann Gerichte, Verwaltung und Gesetzgeber die Bedingungen – gleiche Leistungen wie die Zwangskassen – so wesentlich verschärft, daß sie ihre Attraktivität verloren, nicht mehr mithalten konnten und schnell zurückgingen (1895 nur noch 10 % der Versicherten). Die Ortskrankenkassen werden der Normaltyp, schon 1900 erfassen sie knapp die Hälfte der Versicherten, 1914 knapp zwei Drittel, daneben gibt es Fabrik- (Betriebs-) und Innungskassen, stärker unternehmerbestimmt, und, zurücktretend, Gemeindekassen für die „armen“ Arbeiter, von den Kommunen unterstützt, aber auch geleitet. Es bleibt ein riesiges Netz von vielfältigen Organisationen, der Wechsel der Kassen wird – bei der hohen Mobilität – ein Normaltatbestand. 1909 gab es 23200 Kassen (und 1903 hatten noch 45 % der Kassen weniger als 100 Mitglieder). Diese Kassen schlossen sich zwar überregional zusammen (ein Beispiel: der Centralverband der Ortskrankenkassen im Deutschen Reich, 1894), aber das konnte nicht alle Schwierigkeiten beseitigen.

2. Der Kreis der Versicherten ist zwischen 1884 und 1914 wesentlich erweitert worden, alle, auch die nichtgewerblichen, unselbständigen Arbeiter werden einbezogen, zuletzt (1911/14) die unständig Beschäftigten, die des Hausgewerbes und der Landwirtschaft und die Dienstboten. 1885 sind 4,3 Millionen versichert, 9,2 % der Bevölkerung, 1917 sind es 15,6 Millionen, 23 %; 1883 waren das 40 % der Lohnarbeiter und ein Viertel der Erwerbspersonen, 1914 fast alle Lohnarbeiter und große Teile der Angestellten, über die Hälfte der Erwerbstätigen. 62 % der Bevölkerung partizipieren 1913 am Krankengeld der Versicherten (der Ernährer). Fast noch wichtiger ist die – freiwillige – Einbeziehung der Familienangehörigen in das medizinische Leistungssystem der Kassen, schätzungsweise 50 % der Bevölkerung sind 1913 über die Kassen auch medizinisch versorgt.

3. Nicht nur die Zahl der Betroffenen steigt, sondern auch die Leistungen der Kassen wachsen erheblich, von 47,4 auf 390,7 Millionen Mark zwischen 1885 und 1913, von 11,05 auf 28,49 Mark pro Mitglied (1914), von 25 auf 62 Mark pro Krankheitsfall; der Anteil der Behandlungskosten wächst von 46 auf 54 %, davon knapp die Hälfte für ärztliche Leistungen. Krankenhilfe gab es zunächst für 13, seit 1903 für 26 Wochen, das erleichterte das Auskurieren der Krankheit. Das Krankengeld betrug allerdings nur 50 % des vorherigen Lohns (das konnte bis 75 % erhöht werden), höchstens 2 Mark pro Tag;

1911 zahlten nur 12,5 % der Kassen 75 % des Lohnes. Bei Krankenhausaufenthalt war das Krankengeld geringer, 1903 bekamen zwei Drittel der Betroffenen weniger als 8,50 Mark pro Woche, davon konnte man nicht leben. Die durchschnittliche Dauer eines Krankenfalles nimmt zu (von 14,0 auf 20,6 Tage pro Kranker, 1885/1913); nicht weil die Krankheiten schlimmer werden, sondern weil die Leistungen besser sind, die Einsicht in die Heilungsnotwendigkeiten größer, der soziale Zwang zur „Kürze“ der Krankheit geringer; man kann die Krankheit auskurieren. Wir haben berichtet, wie die Kassen den Zugang zur ärztlichen Behandlung für alle zur Selbstverständlichkeit gemacht haben und so an der Zurückdrängung der Krankheiten, der Erhöhung der Lebenserwartung, der Gesundheitserziehung und dem wachsenden Gesundheitsbewußtsein ihren Teil hatten. Vom Ergebnis her muß man sagen, daß nur Zwangskassen das zuwege bringen konnten; und entgegen liberalen Befürchtungen: Das Zwangskassensystem hat die Versicherten nicht entmündigt, sondern vielmehr aus der traditionellen Apathie befreit, aktiviert und zur Selbstverantwortung motiviert. Zunächst und einstweilen.

4. Die Normalkassen waren Selbstverwaltungseinrichtungen, gemäß den Beiträgen mit Zweidrittelmehrheit der Arbeitervertreter. Das war der Tropfen „demokratischen Öls“, den auch Bismarck, altmodischer Feind der Bürokratie, für nötig gehalten hatte, hier ganz in Übereinstimmung mit Lohmann. Das war wichtig, denn die Kassen wurden Vehikel der Organisation und Artikulation der Arbeiter, ja – über Angestelltenpositionen – auch des „kleinen“ Aufstiegs. Und sie wurden zunächst, weil nach dem Mehrheitsprinzip gewählt wurde, Bastionen der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung. Auch wenn die Wahlbeteiligung (vor 1912) gering war (ca. 15 % der männlichen Mitglieder, etwas über 20 % der Wahlberechtigten), diese Positionen – immerhin schon 1902 über 50000 Delegierte und 118000 Vorstände – in einer staatsnahen Institution spielten für das Bewußtsein der Arbeiter eine große Rolle; und es ist im deutschen Gesellschaftssystem vor 1914 schon ein erstaunliches Phänomen. Natürlich gab es viel antisozialistische Kritik an diesen „Unteroffizierschulen“ der Sozialdemokratie. 1911 wurde die Proportionalwahl eingeführt, die daraufhin einsetzende Wahlpropaganda der Gewerkschaften steigerte die Wahlbeteiligung auf 31,4 %; für Finanz- und Personalentscheidungen sollte jetzt auch die Mehrheit der Arbeitgebervertreter nötig sein – aber das galt nur von 1914 an (bis 1919).

Die Krankenversicherung hatte gewiß noch große Mängel: Das Risiko bei Erkrankung des Ernährers war durch das karge Krankengeld nicht aufgefangen, lange Erkrankung war schlecht abgedeckt. Dennoch, insgesamt war die Versicherung ein Erfolg. Sie ist von den Arbeitern und auch von den Sozialdemokraten nach anfänglicher Ablehnung akzeptiert worden.

Die zweite Säule der Sozialversicherung war die Unfallversicherung, von den Berufsgenossenschaften der Unternehmer getragen und – im Umlage-

verfahren – finanziert. Auch hier wurde der Geltungsbereich immer noch mehr ausgedehnt, schon 1886/89 auf die Landwirtschaft. 1886 waren 3,5 Millionen, ein Drittel der Lohnarbeiter, versichert, 1913 28,3 Millionen (dabei gab es aber 1,5–3 Millionen „Doppelzählungen“ von Mehrfachversicherten), sozusagen alle Arbeitnehmer, 37,6% der Bevölkerung (1908). Die Gesamtzahl der Leistungsempfänger hat von rund 110000 1890 auf 1 Million 1914 zugenommen.

Die sozialpolitische Bilanz ist gemischt. Einmal: Diese Versicherung, auf der Selbstverwaltung der beitragsleistenden Unternehmer in den Berufsgenossenschaften aufgebaut, unterstand der Aufsicht des Reichsversicherungsamtes. Die nun erwies sich, zumal unter dem prägenden Einfluß des ersten Präsidenten T. Bödiker, eines reformerischen Ministerialbeamten, als überraschend wirkungsvoll. Das Amt hat aus dem Gesetz die (sicherlich so nicht geplante) Folge gezogen, die Unfallverhütung zu institutionalisieren und weiterzutreiben. Hieraus wurde eine Art Ersatz-Arbeiterschutz. Das war möglich, weil solche „humanitäre“ Erweiterung der Sozialpolitik in diesem Fall auch im Eigeninteresse der Unternehmer lag, im Interesse an der Kostenminderung, denn die Beiträge richteten sich nach der Größe des Unfallrisikos. Die Einführung von Schutznormen war der erste Schritt, die Anstellung – privater – technischer Aufsichtsbeamter der nächste; dabei war der Verband der deutschen Berufsgenossenschaften der Träger, im ganzen überhaupt der Partner des Reichsamts. 1910 führen 339 Aufsichtsbeamte 330000 Revisionen durch. Insgesamt macht die Unfallverhütung – mit Ausnahme der Landwirtschaft – große Fortschritte. Zwar steigt die Zahl der Unfälle an – mit wachsender Industrialisierung, wachsender Arbeitsintensität, wachsendem Anteil von Ungelernten auch. 1890 sind es 12,5 pro tausend Beschäftigte, 1913 27 (1886 knapp 10000 Fälle, 1913 knapp 75000), aber der Anteil der tödlichen Unfälle sinkt von einem Viertel (1886) auf weniger als ein Elftel (1913), und sie treten in altmodischen und nicht-maschinellen Arbeitsbereichen auf, bei Transport und Lagerwesen, Tiefbau, Steinbruch und Mühlen. Die andere Wirkung der staatlichen Aufsicht lag darin, daß sie ein System von Schiedsgerichten installierte und daß das Reichsamt zur unparteiischen Revisionsinstanz wurde; hier kamen auch die aus der Selbstverwaltung ausgeschlossenen Arbeiter zu Gehör (über Vertreter der Krankenkassen), hier erfuhren auch die Arbeiter (und die sie vertretenden Arbeitersekretäre), daß sie zu „ihrem Recht“ kommen konnten. Diese Instanzen legten manche Bestimmungen „weit“ aus, z. B. mußte ein Unfall nicht mehr die „alleinige“ Ursache von Erwerbsunfähigkeit sein, z. B. wurde auch die traumatische Neurose als Unfallfolge anerkannt. Freilich, als Bödiker 1892 als zu arbeiterfreundlich abgelöst wurde, wurden Spruchpraxis und Normfestsetzung des Amtes hinsichtlich der Gewährung von Entschädigung restriktiver. Eine letzte Folge der Aufsichts- und Spruchpraxis war, daß die Beurteilung von Unfallfolgen nicht nur eine medizinische, sondern vor allem eine juristische Frage wurde, Sache von Juristen und einer entstehenden eigenen Teilwissen-

schaft „Sozialrecht“, das konnte Konflikte neutralisieren und versachlichen, freilich auch den Ansprüchen des bürgerlichen Vertrags- und Privatrechts und seinen Experten unterwerfen.

Neben diesen ungeplanten positiven Entwicklungen stehen sodann aber große Einschränkungen, die dazu führten, daß die Arbeiter der Unfallversicherung vorwiegend kritisch gegenüberstanden. Die Verfahren waren langwierig, die Berufsgenossenschaften selbst suchten sich vor Leistungen zu drücken, die ersten 13 Wochen nach einem Unfall waren den Krankenkassen aufgeladen (wurden also zu zwei Dritteln von den Arbeitern finanziert – das waren mindestens 8 % der Kosten schwerer Unfälle), erst dann übernahm die Unfallversicherung Heilkosten und einen Teil des Lohnausfalls; Berufskrankheiten waren ausgeschlossen; die Frage der Folgeschäden blieb umstritten, und schließlich, die Höhe der Renten war bescheiden: zwei Drittel des früheren Lohnes bei Arbeitsunfähigkeit, ohne Dynamisierung natürlich; Teil- und Hinterbliebenenrenten, die es immerhin gab, lagen weit darunter, 20 % des Jahresarbeitsverdienstes für die Witwen und Waisen unter 16 Jahren; Teilrenten wurden nicht nach Berufs-, sondern nach Erwerbsunfähigkeit berechnet. Der Anteil der entschädigten Unfälle (man muß die Menge der in 13 Wochen Geheilten in Rechnung stellen) ging nach dem Ende der Ära Bödiker zurück, von 1890 17,7 auf 1913 12,9 %. Immerhin, die Ausgaben nahmen – natürlich – mit der Zahl der Fälle und Renten zu, von 10 Millionen 1886 auf 1913 228 Millionen, aber die „durchschnittliche“ Leistung (Voll-, Teilrenten, 20 % immerhin, Krankheitskosten) sank bis 1900 von 178 auf 145 Mark und erreichte erst 1914 wieder 178 Mark. Vermutlich sind die „objektiven“ Errungenschaften nicht gering zu schätzen; im Bewußtsein der Betroffenen war die Krankenkasse erfolgreicher und „gerechter“.

Schließlich die Alters- und Invalidenversicherung. Das war, wir sagten es, eine revolutionäre Neuerung ohne Anknüpfungspunkte in der Tradition (und den Kalkulationen von Versicherern), ein arbeitsfreies Alter war bis dahin unbekannt. Das System hatte wenig Freunde, Bürger kritisierten die „Überreibung der Menschenfreundlichkeit“ oder die kalte Verstaatlichung der karitativen Fürsorge; das Landvolk in Bayern das „Wapperkleben“, das Beitragsmarkensystem; für die Arbeiter waren Beiträge für den so unwahrscheinlichen Fall, daß man das auf das 70. Lebensjahr festgesetzte Rentenalter erreichte, ziemlich absurd, zudem waren die Renten zum Leben zuwenig, zum Sterben zuviel. Die Statistik der Altersrenten scheint solchen Einwänden recht zu geben. Die Zahl der Versicherten (alle Arbeitnehmer mit einem Jahreseinkommen bis zu 2000 Mark) nahm zu, von 11,5 (1891) auf 16,3 Millionen 1913. 1891 wurden – gleichsam in einem Anfangsschub – ca. 133 000 Renten bewilligt, die Zahl der Neubewilligungen lag 1895 bei ca. 30 000, 1912 bei knapp 12 000, 1900 gab es 215 000, 1913 (nur noch) 102 000 Altersrentner; 1891 lag die Rente – sie wurde nach Beitragsdauer (mindestens 30, nach 1900 24 Beitragsjahre) und Lohnhöhe bemessen – durch-

schnittlich bei 123,55 Mark, 1912 bei 165,27 Mark (mit einer Schwankung zwischen 110 und 230 Mark). Die eigentümliche Abnahme der Zahl der Rentner hing mit der Entwicklung der (krankheitsbedingten) „Invaliden“-renten zusammen, das waren gleichsam vorgezogene Altersrenten. Schon nach fünf (seit 1900 vier) Beitragsjahren gab es bei weniger als  $\frac{1}{3}$  (nach 1900:  $\frac{1}{3}$ ) Erwerbs-(Arbeits-)Fähigkeit diese Invalidenrenten. Dennoch war es mit der Invalidenrente an sich schwierig: Invalidität war dauernde weitgehende oder gänzliche Arbeitsunfähigkeit, strikt getrennt von der häufigen Alters-Arbeitslosigkeit. Sie setzte einen ärztlichen Befund voraus, und auch hier wurde auf die Dauer die Definitionsgewalt und Auslegungskunst der Juristen immer wichtiger. Die Bewilligung ist zunächst zurückhaltend, nach einer Gesetzesänderung von 1899 steigen die Zahlen, dann werden sie, durch zentralisierende Kontrollmaßnahmen z. B., wieder heruntergedrückt: 1899 97000 Bewilligungen, 1903 143000, 1912 117-125000. Nach 1900 waren zwei Drittel dieser Rentner unter 60 Jahren. Immerhin, 1899 gab es 450000, 1913 1,1 Millionen Invalidenrentner. Daß die Zahl soviel höher war als die der Altersrentner, lag daran, daß das 70. Lebensjahr nicht so oft erreicht wurde und Invalidenrenten auch Altersrenten ersetzten (nur 133000 Invalidenrentner waren 1913 über 70). Die Rente – wiederum durchschnittlich – hatte 1891 113,49 Mark betragen, 1912 waren es 183,49 (die Schwankungsbreite war hoch, nämlich zwischen ca. 115 und 415 Mark). Das war ein Sechstel des Durchschnittslohnes in der Industrie und im Dienstleistungssektor. Die Realität sah dann zumeist so aus: Der Rentenzuteilung voranging der Verlust der ursprünglichen Arbeit, auf Grund von Alter oder Arbeitslosigkeit, und Armenunterstützung; je nach Höhe der später hinzukommenden Rente war Armenunterstützung auch weiter nötig. Der – systematische – Bezug dieser Renten zur Lebensleistung war angesichts ihrer Minimalhöhe sozusagen irrelevant. Die Geringfügigkeit der Renten hing auch mit der seltsamen Idee zusammen, die Rentner sollten auf dem billigen Lande leben, als Einlieger oder mit Herkunftsfamilien verbunden, und das Land sogar ökonomisch stärken. 1891 lebten sogar 50% der Rentner wirklich auf dem Land; aber auf Dauer war die Rückwanderung nicht oder kaum möglich. Eine andere reale Folge aber war: Trotz der geringen Renten verbesserte sich die Situation der Rentner da wesentlich, wo sie mit einem Familienverband lebten. Das galt zuerst fürs Land, dort war das regelmäßige Bareinkommen, wie gering auch immer, hoch erwünscht; und in der Stadt war es, wo die Wohnverhältnisse es zuließen, nicht viel anders. Die Rente stärkte die Stellung der Alten gegenüber der nächsten Generation, verminderte die Spannungen. Bismarck hatte das, aus altmodischer Landerfahrung, übrigens durchaus gesehen und als Nebenresultat auch gewollt.

Die Versicherung ist mit der Zeit beliebter geworden. Freilich, die Einführung oder Verbesserung der Hinterbliebenenversicherung bei Alter und Invalidität von 1911 – das Zentrum hatte sich seit dem Zolltarif von 1902 gleichsam als Kompensation dafür eingesetzt – konnte sich nicht mehr

auswirken; die vorgesehenen Renten waren immer noch sehr gering und betrafen auch nur Witwen, die selbst arbeitsunfähig waren. Auf die Rolle der Invalidenversicherung in der Gesundheitsfürsorge – vor allem beim Bau von Tuberkuloseheilstätten – haben wir früher hingewiesen und ebenso auf die Investitionen im Bau von Arbeiterwohnungen (300000–400000 vor 1914) und in städtischen Versorgungseinrichtungen. Trotz solcher eher positiver Auswirkungen und trotz der epochalen Bedeutung der Einführung der – leistungsbezogenen – Altersversicherung für die weitere Entwicklung des Sozial- und Wohlfahrtsstaates muß man im ganzen sagen, daß das Alterselend des Proletariats (anders als das Krankheitsrisiko) durch diese Versicherung nicht aufgehoben und nur wenig gemildert war. Bismarcks Idee von den zufriedenen Staatspensionisten wäre auch ohne Sozialdemokratie an dieser Realität gescheitert. Zwar wäre bei einem Umlageverfahren und anderen Deckungsregelungen die Rente etwas höher gewesen. Ob freilich die Wirtschaft, Unternehmer wie Arbeiter, oder der Staat zu einer weiterreichenden Umverteilung im Interesse der Altersabsicherung in der Lage gewesen wären, bleibt eine offene Frage, man muß es für unwahrscheinlich halten.

Wir werfen noch einen Blick auf die Versicherungen im ganzen, auf ihre Finanzen und ihre Finanzierungen – im Vergleich zu staatlichen und privaten Haushalten, zum Volkseinkommen – und auf die Umverteilung. Die Krankenversicherungen verfügten über Rücklagen für ein Jahr, die Rentenversicherung arbeitete nach dem Prinzip der Kapitaldeckung (die Unfallversicherung mit dem Umlageverfahren). Wenige Zahlen genügen. Das Vermögen (die Reserve) der Versicherungen betrug 1913 3 Milliarden Mark, die Gesamtausgaben 1913 853 Millionen Mark, das waren 53,6 % des Reichsetats und 3 % des Netto-Inlandsprodukts, 1885 waren es 0,3 % gewesen. Die Umverteilungsquote, bei Arbeitsunfähigkeit aller Art, wuchs von 0,2 auf 2 % – zwischen Arbeitenden und Nicht-Arbeitenden, zwischen den Generationen, zwischen Arbeitern, Unternehmern und Steuerzahlern –, war also relativ sehr niedrig. Transferleistungen insgesamt betrugen 1910/13 18,6 % der öffentlichen Ausgaben, 2,7 % des Nettosozialprodukts. Freilich, anders als heute, der Staatsanteil war noch ganz gering, die Versicherungen finanzierten sich aus Beiträgen. Dennoch, die Versicherungen waren, davon sprechen wir noch ausführlich, ein wichtiger Schritt auf dem Weg zum modernen Staat der Intervention und der Daseinsvorsorge.

1907 schätzt man den Anteil der Versicherungsausgaben im durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushalt auf 3 % der Ausgaben, 3,7 % des Haupteinkommens des Mannes (eine andere Berechnung, die die Privatversicherungen auszuschließen sucht, kommt auf 2,7 %). Die Beiträge waren in den Jahren seit 1884 leicht gestiegen: Hatten 1885 erst 26,1 % der Krankenkassen mehr als 2 % der üblichen Löhne gefordert, so waren es 1900 39,2 %.

Nimmt man die drei großen Versicherungssysteme zusammen und vergleicht die Situation von 1885/90 mit der von 1910/13, dann haben sie

natürlich die Existenzrisiken der Arbeiter und die daraus entstehende Not bedeutend abgemildert, sie haben eine gewisse – relative und begrenzte – Sicherheit immerhin gewährleistet, eine Errungenschaft, die kein Arbeiter mehr missen wollte. Und das hat sich seit der Bismarckzeit – über die Erweiterung des Kreises der Versicherten, die Verbesserung der Leistungen, die Einbeziehung der Familien und zuletzt im Ansatz auch der Witwen und Waisen – verbessert. Es ist kein Wunder, daß die Sozialdemokraten seit der Jahrhundertwende an der Ausgestaltung der Versicherungen positiv interessiert waren. Objektiv war die Sozialversicherung darum auch ein Stück Einbürgerung des Proletariats in die bürgerliche Gesellschaft. Aber sie hob die absolut existenzbedrohenden Risiken (schwere Krankheit und Tod des Ernährers, also das Schicksal der Witwen und Waisen, Altersverarmung, Arbeitslosigkeit) nicht auf, sie „löste“ die soziale Frage noch nicht – und das gilt erst recht, wenn man nicht die Verbesserungen von 1911/14 und den „Endzustand“ zum Maßstab nimmt, sondern die Situation z. B. um 1900. Die Wirklichkeit der Generationen vor 1914 war von den Überhängen der kargen Anfänge mehr bestimmt als von den letzten Verbesserungen, man muß beides sehen: den historischen Prozeß und auch das Ende.

Eine letzte Bemerkung ist wichtig. Die Sozialversicherungen bleiben ein Kind des deutschen Beamtenstaates, so wie sie es bei ihrer Begründung gewesen waren. Sie werden nicht zum unmittelbaren Produkt der Klassengesellschaft; konkreter: Unternehmerinteressen spielen, natürlich, eine Rolle, aber sie sind nur nebengeordnet. Wie schon in der Gründungsgeschichte haben die Unternehmer ihre Wünsche nicht (oder nur sehr begrenzt) durchsetzen können; das gilt auch für die Geschichte zwischen 1889 und 1914. Sie mußten Erweiterungen, Leistungsverbesserungen, damit höhere Kosten, sie mußten Arbeiter-Mitverwaltung und Staatsaufsicht hinnehmen. Die Einwände der Unternehmer, die Konkurrenzfähigkeit werde beeinträchtigt, die Arbeiter seien anspruchsvoller und unzufriedener geworden, die Versicherungen würden ausgenutzt (L. Bernhard, der Berliner Nationalökonom, schrieb 1912 über „Unerwünschte Folgen der deutschen Sozialpolitik“, über Simulanten und Rentenhysterie), stießen auf wenig Echo und haben – vor 1912 jedenfalls – die Atmosphäre eigentlich nicht beeinflußt. Nur die Polemik gegen die sozialdemokratisch beherrschte Krankenverwaltung fand bei Regierung wie Reichstagsmehrheit Zustimmung, darum wurde das 1911 in der Reichsversicherungsordnung neu geregelt, aber so wichtig wie das Unternehmerinteresse war dabei das der nichtsozialdemokratischen Gewerkschaften. Wenn die Sozialversicherung ein Stück Weg in den Sozialstaat war, so sind die Unternehmer, ohne scharfen Zwang und ohne wilden Protest, hineingedrängt und -gezogen worden. Freilich, die Jahre geringerer oder stärkerer staatlicher Aktivität hingen durchaus vom Maß des Unternehmereinflusses ab. – Wir sagen, der Beamtenstaat war prägend, d. h. auch innerhalb des Obrigkeitsstaates waren es nicht die Junker und der Adel, nicht das Militär und auf Dauer auch nicht der Monarch;

moderate und nicht-überstürzte Sozialpolitik blieb – trotz großer Krisen – ein Feld der konservativen Reformbürokratie. Dazu trugen auch Reichstag und Parteien wesentlich bei. Die sozialpolitische Reichtagsmehrheit war zwar bürgerlich, aber nicht vor allem unternehmer-geprägt (wenn man vom rechten Flügel der Nationalliberalen und der Mehrheit der Konservativen absieht), sie war – in Maßen, aber doch – treibende und initiative Kraft bei den Sozialreformen. Reformbeamte und Parteienmehrheit hatten hier ein Feld der, wie immer umstrittenen, Kooperation. Die Geschichte der Sozialpolitik ist insoweit ein charakteristisches Produkt des deutschen konstitutionellen Systems.

Wir werfen noch einen kurzen Blick auf das Problem der Arbeitslosenversicherung. Sie ist heute eine Säule des Sozialversicherungssystems. Zu den klassischen Versicherungen, wie sie Bismarck in Deutschland eingeführt hat, gehört sie nicht.

Die manchesterlich-liberale Auffassung, die die Arbeitslosigkeit auf individuelles Versagen oder vorübergehende Anpassungsschwierigkeiten zurückführte, war im Grunde schon seit der Gründerkrise diskreditiert. Gewerkschaften und Sozialreformer diskutierten spätestens seit den 1890er Jahren Arbeitslosigkeit als Problem, dazu die Kommunen, denn Arbeitslose fielen der Armenunterstützung zur Last, und die war Sache der Kommunen.

Man sah damals drei Möglichkeiten: die Verbesserung der Arbeitsvermittlung – davon haben wir gesprochen; Beschäftigungsmaßnahmen, d. h. kommunale Notstandsarbeiten, aber die waren und blieben begrenzt; schließlich eben: Arbeitslosenversicherung. Einzelne Gewerkschaften hatten in den 90er Jahren Unterstützungskassen ausgebaut, gegen starke innere Widerstände übrigens, weil das als zu teuer galt und vor allem, weil es den Kampfkampfcharakter der Gewerkschaft abschwächte – aber das löste das Problem nicht. Was man seit 1900 etwa diskutierte, war das sogenannte Genter System: Die Gewerkschaften, die die Arbeitslosen unterstützten, sollten kommunale Zuschüsse (50%) und Vorfinanzierungen erhalten, Arbeitslosigkeit in Folge von Streiks war davon ausgeschlossen, Gewerkschaften und Kommunen sollten gemeinsame Mißbrauchskontrollen einführen. Die Städte hätten einen Teil des Geldes beim Armenbudget gespart, und sie hätten die Gewerkschaften in die Verwendungskontrolle einbezogen. Die hessische, die badische und die bayerische Regierung haben dieses System empfohlen, aber es wurde nur zögernd und nur von einigen Städten (ca. 15) übernommen, neun bis zehn von ihnen lagen im Südwesten, wo es keine hohe Konzentration von Arbeitern gleicher Wirtschaftssektoren gab, dazu in Erlangen, Magdeburg und (Berlin-)Schöneberg. Der Hauptwiderstand richtete sich dagegen, daß das System die Gewerkschaften und ihre Mitglieder begünstige, das Gegenargument war, daß es sie gerade stärker in die bürgerliche Gesellschaft integriere.

1913 waren etwa vier Fünftel der Mitglieder der freien Gewerkschaften an Unterstützungssysteme für den Fall der Arbeitslosigkeit angeschlossen. Eine

staatliche, eine nationale Arbeitslosenversicherung aber, wie sie 1911 in England eingeführt wurde, war noch kaum ein Thema; weder über das Ob noch über das Wie gab es einen mehrheitsfähigen Konsens. Das Problem war noch nicht so drängend. Solange man Arbeitslosigkeit eher als individuelles denn als strukturelles Problem ansah, war sie nicht versicherungsfähig; aber auch als man sich umorientierte, schien das Risiko für eine Versicherungslösung unüberschaubar.

[...]