

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 31

Die deutsche
Arbeiterschutzgesetzgebung
1880-1890

Ein Beitrag zur Entwicklung des sozialen Rechtsstaates

Von

Dr. Joachim Umlauf



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

JOACHIM UMLAUF

**Die deutsche Arbeiterschutzgesetzgebung
1880-1890**

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 31

Die deutsche
Arbeiterschutzgesetzgebung
1880-1890

Ein Beitrag zur Entwicklung des sozialen Rechtsstaates

Von

Dr. Joachim Umlauf



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04544 0

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Winter-Semester 1978/79 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Georg-Christoph v. Unruh, der die Anregung zu dieser Untersuchung gegeben und sie betreut hat. Herrn Professor Dr. Wolfgang RUFNER danke ich für die Übernahme des Zweitreferats und weitere kritische Anregungen.

Herrn Senator E.h. Ministerialrat Professor Dr. J. Broermann habe ich für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm zu danken.

Hamburg, im Februar 1979

Joachim Umlauf

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
-------------------------	----

Erster Teil

Einführung

I. Historischer Abriß	16
1. Das Mittelalter	16
2. Der „Polizeistaat“	17
3. Die Aufklärung	19
4. Die industrielle Revolution	21
a) Der Wandel der sozialen Struktur	21
b) Der politische Wandel	23
c) Erste sozialpolitische Bestrebungen	25
II. Ideengeschichtliche Einflüsse	30
1. Rechtsphilosophische Grundlagen	30
a) Georg Wilhelm Friedrich Hegel	31
b) Lorenz von Stein	32
c) Robert von Mohl	34
d) Friedrich Julius Stahl	34
e) Carl Rodbertus	35
f) Die Kathedersozialisten	36
g) Ferdinand Lassalle, Karl Marx, Friedrich Engels	37
2. Ausländische Regelungen	40
a) England	40
b) Die Vereinigten Staaten von Amerika	41
c) Frankreich und Belgien	41
III. Resümee	43

Zweiter Teil

Bismarcks Sozialgesetzgebung

I. Motivation der Gesetzgebung	45
II. Die Entstehung der Sozialgesetzgebung	47

1. Erste Bestrebungen für eine gesetzliche Regelung	47
2. Der Erste Entwurf für ein Unfallversicherungsgesetz von 1881	51
3. Der Zweite Entwurf für ein Unfallversicherungsgesetz von 1882	53
4. Das Krankenversicherungsgesetz von 1883	56
5. Das Unfallversicherungsgesetz von 1884	58
6. Die Ausdehnung der Unfall- und Krankenversicherung	59
a) Das „Ausdehnungsgesetz“	59
b) Das „Landwirtschaftsgesetz“	60
c) Die Ausweitung der Unfallversicherung auf weitere Berufsgruppen	62
7. Die Alters- und Invalidenversicherung	64
III. Zusammenfassung	69

Dritter Teil

Die verfassungsrechtliche Qualität der Sozialgesetzgebung

I. Die Rechtsprinzipien der Sozialversicherungsgesetze	70
1. Der staatliche Für- oder Vorsorgecharakter	70
a) Das Krankenversicherungsgesetz	72
b) Das Unfallversicherungsgesetz	74
c) Das Alters- und Invaliditätsversicherungsgesetz	76
2. Die Versicherungspflicht	79
3. Der öffentlich-rechtliche Anspruch	81
4. Zusammenfassung	83
II. Das Wesen der Sozialstaatlichkeit	84
III. Die Arbeiterversicherungsgesetzgebung als Anfang der Sozialstaatlichkeit	87
Ergebnis	89
Literaturverzeichnis	91

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
abgedr.	abgedruckt
Abs.	Absatz
Aktenst.	Aktenstück
ALR	Allgemeines Landrecht
Anl.	Anlage(n)
Anm.	Anmerkung(en)
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
AP	Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts
Art.	Artikel
Artt.	Artikel
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
BAG	Bundesarbeitsgericht
Bd.	Band
betr.	betreffend
BGBL	Bundesgesetzblatt
Bl.	Blatt
BSGE	Bundessozialgerichtsentscheidung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
f.	die folgende Seite
ff.	die folgenden Seiten
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
insbes.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
IAVG	Invaliden- und Altersversicherungs-Gesetz
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
KVG	Krankenversicherungsgesetz
M	Mark
m.E.	meines Erachtens

m.w.N.	mit weiterem Nachweis
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
RdA	Recht der Arbeit
Rdn.	Randnummer(n)
ReichsabgabenO	Reichsabgabenordnung
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RT	Reichstag
RTSten.Ber.	Reichstag-Stenografische Berichte
RV	Reichsverfassung
S.	Seite(n)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt(e, er)
u.	und
u.a.	unter anderem
UVG	Unfallversicherungsgesetz
VfS.	Veröffentlichungen des Vereins für Sozialpolitik
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
ZfHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht
zit.	zitiert
z.T.	zum Teil

Einleitung

Der Begriff der *Sozialstaatlichkeit*¹ findet sich, wenn auch in adjektivischer Form, in einer deutschen Verfassung zum ersten Mal² ausdrücklich im „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“ vom 23. Mai 1949³. Art. 20 Abs. 1 GG konstituiert darin die Bundesrepublik Deutschland als demokratischen und sozialen Bundesstaat; Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gebietet den Ländern eine Verfassungsordnung, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muß. Deshalb gehört das aus den Artt. 20 und 28 GG i.V.m. den Artt. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG hergeleitete und durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte *Sozialstaatsprinzip* nach überwiegender Meinung als eine eigenständige Staatszielbestimmung⁴ und unmittelbar geltendes Recht neben den Prinzipien Demokratie, Republik, Bundes- und Rechtsstaat zu den tragenden Grundsätzen unserer Verfassung⁵. Das Sozialstaatsprinzip hat denn auch im gesamten Recht, nicht zuletzt durch das Sozialgesetzbuch vom 11. Dezember 1975⁶, in einem Ausmaß Konkretisierung und Stützung⁷ — wenn auch noch keine durchgehende Verwirklichung⁸ — gefunden, daß heute Befürchtungen laut werden, der Sozialstaat drohe „an seinem eigenen Wachstum zu ersticken“⁹.

¹ Zum Begriff des „Sozialen“ ausführlich Conze, S. 20 f.; Schmeling, S. 314.

² Wenn man von den Formulierungen in den vor der Verabschiedung des Grundgesetzes entstandenen Verfassungen Bayerns vom 2.12.1946, Bremens vom 21.10.1947, Hessens vom 1.12.1946 und von Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947 absieht; dazu ausführlicher Hartwich, S. 27; Schachtschneider, S. 21 f., der vom „Sozialprinzip“ spricht.

³ BGBl. S. 1 ff.; Menger, Begriff, S. 42.

⁴ Menzel, DÖV 1972, S. 537 ff. m.w.N.; Wege, S. 159 f. (160).

⁵ Ausführliche Darstellungen des gegenwärtigen Meinungsstandes in Literatur und Rechtsprechung, auf den hier nicht eingegangen werden soll, geben insbesondere Bull, S. 163 ff.; Menzel, DÖV 1972, S. 537 ff.; Stern, Staatsrecht I, S. 688 f.; v. Unruh, DÖV 1974, S. 508; Weinhold, insbes. S. 50 ff.; 67 ff.; Wege, S. 164 ff. Kritisch über die Methoden der Auslegung der Sozialstaatsklausel Noack, Sozialstaatsklauseln und juristische Methode, 1975; dazu Stern, Staatsrecht I, S. 693 f.; Bull, S. 451; Kunze, Recht und Politik, 1976, S. 191.

⁶ BGBl. I, S. 3015 ff.

⁷ Schachtschneider, S. 21, 31 f., 71 ff. m.w.N.

⁸ Wie hier Achinger, S. 149 f., anders aber bereits 1955 Fechner, RdA S. 163; ähnlich auch 1953 Forstthoff, Begriff, S. 166 und Leitsatz I.

⁹ Der Spiegel, Nr. 5, 1978, S. 32.

Aus verfassungshistorischer Sicht stellt sich dabei die Frage, ob — wenn auch in den geschriebenen Verfassungen nicht ausdrücklich enthalten — in der Verfassungswirklichkeit der Vergangenheit nicht bereits Elemente einer Sozialstaatsverfassung vorhanden waren, oder ob nicht sogar, wie Ernst Rudolf *Huber* behauptet, der Sozialstaat im 19. Jahrhundert „nicht nur theoretisch entwickelt, sondern auch praktisch verwirklicht wurde“¹⁰.

Diese Ansicht liegt nahe, zumal bereits die Verfassungen des Norddeutschen Bundes vom 1. Juli 1867¹¹ und des Deutschen Reiches vom 16. April 1871¹² in ihren Präambeln von der „Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes“ gesprochen und damit den Norddeutschen Bund bzw. das Reich „auf den Weg der sozialstaatlichen Für- und Vorsorge insbesondere für die sozialbedrohten Schichten“ gewiesen hatten¹³. Auch die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 — die sog. Weimarer Verfassung¹⁴ — hatte in ihrer Präambel¹⁵ und in ihrem zweiten Hauptteil „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“, Ansätze für ein umfassenderes Sozialprogramm enthalten, in dem der Staat einzelnen oder Gruppen positive Wohlfahrtsleistungen, den sozial Abhängigen Ein- und Mitwirkungsrechte an der Gestaltung des Soziallebens und schließlich bestimmte „Sozialisierungs“-Vorschriften zusicherte¹⁶. Diese Vorschriften sind jedoch aus verschiedenen Gründen nicht realisiert worden und so im wesentlichen Programm geblieben¹⁷.

Die These vom Vorhandensein sozialstaatlicher Elemente in der Verfassungswirklichkeit der Vergangenheit setzt allerdings zwangsläufig die wissenschaftstheoretische Erkenntnis voraus, daß sich die Verfassung eines Staates nicht in positiven Verfassungssätzen und -gesetzen er-

¹⁰ Huber, DÖV 1956, S. 203 —; ders. allerdings abgeschwächt in Rechtsstaat, S. 597 und passim; noch weiter Fechner, Freiheit und Zwang, S. 73, wonach sich „der soziale Gedanke schon seit dem ersten Drittel des 19. Jahrhunderts über den Staat verwirklichte“; ähnlich auch v. Unruh, Grundkurs, S. 208, der den „sozialen Rechtsstaat“ prinzipiell für bereits im Zeitalter des „Vormärz“ — also vor 1848 — konzipiert hält; a.A. BVerfGE 5, 85 (379); so — allerdings ohne Begründung — auch Wege, S. 157.

¹¹ PrGS S. 817 (818).

¹² RGBl. S. 63 (64).

¹³ Huber, Verfassungsgeschichte III, S. 790; bei den Beratungen in der Paulskirche zu Frankfurt für die „Verfassung des Deutschen Reiches“, beurkundet am 28.3.1849, in Kraft seit dem 18.5.1849 — und ohne förmliche Aufhebung außer Kraft getreten —, konnten sich Forderungen nach sozialen Grundrechten nicht durchsetzen; dazu auch Grewe, S. 40; Menger, Begriff, S. 61.

¹⁴ RGBl. S. 1383 ff.; die Verfassung trat am 14. August 1919 in Kraft.

¹⁵ Dort ist von der „Förderung des gesellschaftlichen Fortschritts“ die Rede.

¹⁶ Insbesondere Art. 119, 122, 151, 153, 155—165 WRV; dazu Wertbruch, S. 10 ff. (12); zur Entstehungsgeschichte Forsthoff, Verfassungsgeschichte, S. 183 f.

¹⁷ Forsthoff, Begriff, S. 170; ders., Verfassungsgeschichte, S. 184; Grewe, S. 40; Menger, Recht und Staat, S. 21; Schachtschneider, S. 23 f.; Wege, S. 159.

schöpft, sondern, wie Ernst Rudolf *Huber* es ausdrückt, „als ein Gesamtgefüge von Ideen und Energien, von Interessen und Aktionen, von Institutionen und Normen in Erscheinung tritt“¹⁸ oder wie Ernst-Wolfgang *Böckenförde* enger formuliert, lediglich „die politisch-soziale Bauform der Zeit, den institutionellen und normativen Rahmen, das Gerüst des politischen und sozialen Lebens“¹⁹ darstellt. Eine Erkenntnis, die nicht neu ist, denn bereits in einem Vortrag über Verfassungsfragen vom 16. April 1862 vor dem fortschrittlich-liberalen Bezirksverein in Berlin anlässlich des preußischen Verfassungskonflikts hatte Ferdinand *Lassalle* eine weite Definition der Verfassung gegeben²⁰, und so „den Schleier gelüftet, den demokratische Begeisterung am Anfang des 19. Jahrhunderts vor das Antlitz der neuartigen Konstitution gezogen hatte“²¹. Lassalle geht von der üblichen Bezeichnung der Verfassung als dem „Grundgesetz“ aus, in dem alle anderen Gesetze ihre Notwendigkeit und ihren Grund finden. Er folgert dann, daß es eine „tätige Kraft“ geben müsse, die alle anderen Gesetze und Rechtseinrichtungen notwendig zu dem machten, was sie wirklich sind. Er findet diese Kraft in den tatsächlichen Machtverhältnissen, die die wirkliche Verfassung eines Landes darstellen. Geschriebene Verfassungen seien ohne Bedeutung — „ein Blatt Papier“ —, wenn die tatsächlichen Verfassungen ihnen nicht entsprächen²². Diese Auffassung behielt insofern ihre Gültigkeit, als nach allgemeiner Auffassung neben die „faktische Kraft des Normativen“²³ nach jener von Georg *Jellinek* gefundenen „einprägsamen Formel“ die „normative Kraft des Faktischen“²⁴ gerade auch im Verfassungsrecht treten kann, wobei allerdings stets zu klären bleibt „unter welchen Bedingungen (und zu welchem Zeitpunkt), wenn überhaupt, die Transformation von der bloßen realen Existenz in die normale erfolgt“; eine Frage, bei der vor allem die Entscheidung über das „ob“ niemals ohne eine Wertung erfolgen kann²⁵.

¹⁸ Huber, Dokumente I, S. V.

¹⁹ Böckenförde, Verfassungsgeschichte, S. 11, 13; in diesem Sinne auch das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 2, 380 (403), wo festgestellt wird: „Das Verfassungsrecht besteht nicht nur aus den einzelnen Sätzen der geschriebenen Verfassung, sondern auch aus gewissen, sie verbindenden, innerlich zusammenhaltenden allgemeinen Grundsätzen und Leitideen, die der Verfassungsgeber, weil sie das verfassungsmäßige Gesamtbild geprägt haben, von dem er ausgegangen ist, nicht in einem besonderen Rechtssatz konkretisiert hat“; ähnlich auch Lerche, S. 286.

²⁰ Lassalle, Werke II, S. 31; dazu auch Ramm, S. 56 f.; Hoegner, DVBl. 1962, S. 157; Grewe, Arbeitgeber, S. 40.

²¹ Hoegner, DVBl. 1962, S. 157.

²² Lassalle, Werke II, S. 31, 38, 60.

²³ Tomuschat, S. 116 m.w.N.

²⁴ Jellinek, Staatslehre, S. 337 ff.

²⁵ Tomuschat, S. 116, 117 m.w.N., der es jedenfalls für das heutige Verfassungsrecht ablehnt, „dem als Verfassungswirklichkeit apostrophierten Rege-