

MISCELLANEA BAVARICA MONACENSIA
Dissertationen zur Bayerischen Landes- und Münchner Stadtgeschichte
herausgegeben von Karl Bosl und Michael Schattenhofer

- Heft 19 -

AXEL SCHNORBUS

Arbeit und Sozialordnung in Bayern
vor dem Ersten Weltkrieg
(1890 - 1914)

Verlag
München
R. W. Müller
1969



Neue Schriftenreihe des Stadtarchivs München

1969

Schriftleitung:

Dr. W. Grasser, 8 München 13, Stauffenbergstraße 5/pt.

m-

-hA

Alle Rechte vorbehalten
- auch die des Nachdrucks von Auszügen,
der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung -

© Copyright 1969 Stadtarchiv München
Neue Schriftenreihe des Stadtarchivs München Band Nr. 36

Druck: Dissertationsdruck · Schön · München
Auslieferung: Kommissionsbuchhandlung R. Wölfle,
8 München 13, Amalienstraße 65

ABKÜRZUNG: Für Zitate wird die Abkürzung MBM empfohlen,
z. B. MBM Heft 2 Seite 66

III

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
I. Vorbemerkung	1
II. Wirtschaft und Gesellschaft in Bayern 1890 - 1914	7
1) Wandel im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gefüge	7
2) Bevölkerung und Wirtschaft	9
a) Bevölkerungsentwicklung	9
b) Berufs- und Sozialstruktur	13
c) Landwirtschaft	19
d) Gewerbe	23
e) Verkehr und Handel	29
f) Kreditwesen und Kapitalverflechtung	31
g) Volkseinkommen - Konjunktur	37
3) Industrielle Arbeitswelt	41
4) Staat, Gesellschaft und soziale Reform	45
a) Entstehen der Interessenverbände	45
b) Wissenschaftliche Begründung der Sozialreform	46
ba) Sozialkonservative	47
bb) Staatssozialisten	49
bc) Kathedersozialisten	50
5) Die wirtschafts- und sozialpolitischen Auffassungen in den einzelnen Bevölkerungsschichten Bayerns	54
a) Linkliberalismus	54
b) Sozialistische Arbeiterbewegung	56
c) Unternehmer	62
d) Politischer Katholizismus	71
e) Landvolk	76
f) Mittelstand	77
III. Staat und Interessenverbände im Ringen um die Ausgestaltung der sozialen Ordnung	83
1) Die Tätigkeit des Staates auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet	83
2) Arbeitsschutz	90
a) Einführung und Grundprinzipien	90
b) Begrenzung der Arbeitszeit	94
c) Ausländische Arbeitskräfte	96
d) Unfallschutz	97
e) Gewerbehygiene	98

IV

f) Strafbefugnisse	99
g) Internationaler Arbeitsschutz	100
3) Sozialversicherung	101
a) Grundprinzipien	101
b) Krankenversicherung	102
c) Unfallversicherung	103
d) Invalidenversicherung	104
e) Reichsversicherungsordnung	105
f) Stellungnahmen zur Sozialversicherung	107
g) Wirkungen der Sozialversicherung	110
h) Arbeitersekretariate	111
i) Stellung des Arztes innerhalb der Sozialversicherung	115
j) Selbstverwaltung in den Krankenkassen	116
4) Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit	122
a) Das Problem der Arbeitslosigkeit	122
b) Regelung des Arbeitsmarktes - Arbeitsvermittlung	129
c) Arbeitslosenversicherung	134
ca) Problematik	134
cb) Ausland	136
cc) Deutschland	137
cd) Bayern	137
5) Auseinandersetzungen um das Koalitionsrecht	142
a) Einleitung	142
b) Rechtliche Behinderungen der Gewerkschaftsbewegung	145
ba) Koalitionsrecht und Vereinsgesetzgebung	145
bb) Praxis der Gerichte	149
c) Versuche zur Umgestaltung der bestehenden Rechtsverhältnisse	151
d) Streikrecht in öffentlichen Betrieben	158
6) Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit	169
a) Statistik der Arbeitskämpfe	169
b) Verhalten der Arbeiter	171
c) Maßnahmen der Unternehmer	175
ca) "Herr-im-Haus-Standpunkt"	175
cb) Arbeitgeberverbände	178
cc) Koalitionsfeindlicher Revers	181
cd) Gelbe Gewerkschaften	183
ce) Wohlfahrtseinrichtungen	194
d) Verhalten der Exekutive	196

V

e) Einzelne Streiks	199
ea) Pirmasens 1903	199
eb) Aussperrung in der Metallindustrie 1905	202
ec) Nürnberg 1906	207
ed) Maxhütte 1907	212
ee) Nürnberg 1909	216
7) Ordnungsversuche zum Arbeitsverhältnis	222
a) Arbeiter- oder Arbeitskammern	222
b) Arbeitsordnungen und Arbeitsausschüsse	230
c) Gewerbegerichte	236
d) Tarifverträge	241
da) Allgemein	241
db) Rechtliche Seite des Tarifvertrages	242
dc) Stellungnahmen der Sozialpartner	246
dd) Stellungnahme des Staates	255
de) Buchdruckertarifgemeinschaft	260
IV. Schlußbetrachtung	267
V. Quellen und Literatur	271
1) Archive	271
2) Parlamentsberichte	271
3) Statistiken	271
4) Wissenschaftliche Zeitschriften	271
5) Zeitungen - Zeitschriften	272
6) Literatur	273
VI. Personenregister	287

Mit der Gewerbeordnung, die vor genau 100 Jahren, am 21. Juni 1869, für die Staaten des Norddeutschen Bundes in Kraft trat, fielen die letzten Fesseln und Bindungen einer überwundenen Wirtschaftsepoche. Damit wird einer wirtschaftspolitischen Richtung Raum gegeben, die die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts entscheidend mitformen soll: das ungehinderte Erwerbs- und Wettbewerbsstreben, das Prinzip des laissez faire et laissez aller.

Dieser Grundsatz der individuellen Freiheit erlangt mit der Gewerbeordnung Rechtsgültigkeit. Doch vollzieht die Gesetzgebung nur, was schon längst Gemeingut war und was zu diesem Zeitpunkt bereits von neuen Auffassungen wieder in Frage gestellt wird. Damit fallen höchste Entfaltung und Abkehr von diesem Wirtschaftsprinzip zeitlich zusammen. Immer größer sollte nun der Kreis derjenigen werden, die auf seine Fragwürdigkeit verweisen, auf die Unvereinbarkeit der wirtschaftlichen Einzelinteressen, auf ihre schrankenlose Entfesselung und Überordnung über die Interessen der Gesamtheit.

Die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitern erschöpfen sich in wirtschaftlichen Tauschbeziehungen. Der Arbeiter bietet auf dem Arbeitsmarkt seine "Ware Arbeit" an und erhält dafür, je nach Angebot und Nachfrage, Entgelt. Die Arbeit wird also nur als Produktionsfaktor gewertet, der von den Schwankungen des Marktes abhängig ist. Die Nutzung der Arbeitskraft wird damit gleichsam isoliert von der Persönlichkeit des Menschen, sie ist eine Ware wie jede andere. Wohl erfolgt dem Geiste der Gewerbebefreiheit entsprechend die Aufhebung aller Verbote, die die Koalitionsfreiheit, den Zusammenschluß beschränken, andererseits, und das ist charakteristisch, ist für sie die Arbeit kein schutzwürdiges Gut; denn es herrscht Vertragsfreiheit.

Nun sprechen die Verfassungen jener Zeit von der "Unantastbarkeit des Privateigentums", dem sie alle möglichen Vermögensrechte zurechnen. Die Ausbeutung oder Minderung der Arbeitskraft aber wird von keinem Recht verhindert; die meisten, die nur hierüber verfügen, bleiben somit rechtlos, und zwar in mehrfacher Hinsicht.

Die Gewerbeordnung bietet weder ausreichenden Schutz gegenüber Gefahren, denen der Mensch am Arbeitsplatz ausgesetzt ist, noch gewährt sie dem Arbeitsverkäufer, als wirtschaftlich Schwächerem, eine Sicherstellung seiner Interessen beim Abschluß des Arbeitsvertrages. Weiterhin deckt der Ertrag der Arbeitskraft meistens nur die unmittelbaren Lebensbe-

dürfnisse. Bei unvorhergesehenen Ereignissen wie Unfall, Krankheit, Tod oder Arbeitslosigkeit ist der Arbeitnehmer auf die Gutwilligkeit seines Brotherrn, die Hilfsbereitschaft seiner Mitbürger und auf Mittel angewiesen, die die Gemeinschaft oft unter entehrenden Bedingungen für ihn bereitstellt.

Während der Produktionsfaktor Kapital von der Rechtsordnung geschützt wird, bleibt dem Produktionsfaktor Arbeit also jeglicher Schutz versagt. Aus der Arbeit können keine Rechte abgeleitet werden. Gegen diese Organisation des Wirtschaftslebens, die zu sehr die Produktivität betont und für die sittliche und rechtliche Fragen in den Hintergrund treten, werden Kräfte tätig, die eine Reform herbeiführen, eine Reform der sozialen Ordnung, eine Reform der Arbeit.

Hierzu ist vor allem der technisch-ökonomische Fortschritt, der jeglichen Ausbau, jegliche Korrektur an der gesellschaftlichen Organisation erst möglich gemacht hat, zu rechnen. Dann aktiviert die industrielle Entwicklung immer mehr Menschen, die früher nur passiv am gesellschaftlichen Leben teilgenommen haben, zur Mitarbeit und zur Bildung neuer Gruppen, die nun, teils durch Selbsthilfe, teils durch Einwirkung auf den Staat, den Umbau der Gesellschaft anstreben. Schließlich erbringt die Wissenschaft, die sich von den manchesterlichen Anschauungen gelöst hat, den Nachweis von der Notwendigkeit und Möglichkeit einer Reform und trägt diese Überzeugung in eine breite Öffentlichkeit hinein.

So wird die Arbeit schrittweise im Recht verankert, die Arbeitskraft ihres bloßen Warencharakters entkleidet. Dies läßt sich am Einbau des Arbeitsschutzes in die Gewerbeordnung verfolgen, an der Einführung der Sozialversicherungsgesetze, an Versuchen, den Arbeitsmarkt zu regeln, dem Problem der Arbeitslosigkeit Herr zu werden und schließlich an der freieren Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses, an dem Bemühen, dem Prinzip der sozialen Gleichberechtigung zum Durchbruch zu verhelfen.

Der Umbau der sozialen Ordnung in Bayern zwischen 1890 und 1914 und die Einordnung der Arbeit in das bestehende Rechtssystem ist das Thema dieser Münchener Dissertation. Wir gehen dabei aus von den Veränderungen, die sich innerhalb der Wirtschafts- und Sozialstruktur Bayerns im Vierteljahrhundert vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges vollzogen haben, kennzeichnen den gesellschaftlichen Umbruch und die Krisenerscheinungen ¹⁾,

1) Für Bayern hat Karl Bosl zum ersten Mal auf diese Krisenerscheinungen und auf deren Bedeutung für die Revolution und die Umwälzungen des Jahres 1918 hingewiesen: Gesellschaft und Politik in Bayern vor dem Ende der Monarchie, Beiträge zu einer sozialen und politischen Strukturanalyse. ZBLG 28 (1965) 1 ff.

die der Übergang von der agrarischen zur industriellen Daseinsform hervorgerufen hat und machen die zwingende Notwendigkeit, mit welcher der Staat jetzt Eingriffe in die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung vornehmen muß, begreiflich. Das Hauptaugenmerk ist dann auf den Wandel der gesellschaftlichen Stellung der Arbeitnehmerschicht gerichtet, auf den mühsamen und beschwerlichen, aber doch letztlich erfolgreichen Weg vom rechtlosen Proletarier zum "Sozialpartner", der an der weiteren Ausgestaltung der Arbeitswelt mitbestimmen und mitwirken kann¹⁾. Dabei soll die gerade für diese Zeit charakteristisch werdende Tätigkeit der Interessenverbände beobachtet werden, ihr Wirken in staatsfreier Sphäre, ihre Einflußnahme auf die Arbeit von Regierung und Verwaltung.

Daß der Staat angesichts der gewaltigen Entfesselung von Wirtschaft und Gesellschaft regulierend in diese einstmals sich in einer Ruhelage befindliche, im Laufe des 19. Jahrhunderts plötzlich dynamisch sich entwickelnde Gesellschaft eingreifen mußte, war den meisten allmählich verständlich geworden, obwohl manche sich aus "Machtfragen" dagegen stemmten. Aber sollte nicht wenigstens die eine Grundidee der liberalen Wirtschaftspolitik, die Idee der individuellen wirtschaftlichen Verantwortlichkeit, lebendig bleiben? Bestand nicht die Gefahr, so fragte man sich, daß durch eine allzu weitgehende Staatspolitik, eine Bürokratisierung aller Lebensbereiche, die Selbsthilfe zurückgehen müßte? Vielleicht war die Sorge jener nicht ganz ungerechtfertigt, die mit der erweiterten staatlichen Tätigkeit die Wiederherstellung staatlicher Omnipotenz befürchteten. "Wenn die staatlichen Funktionäre das bürgerliche Leben auf Schritt und Tritt kontrollieren dürfen, die Wohnung inspizieren, die Arbeitszeit regulieren, in zahllose wirtschaftliche Beziehungen diktatorisch einreden dürfen", schrieb Leopold von Wiese 1910, "kann das Wahlrecht so demokratisch wie möglich sein - die "Tage der Freiheit" sind dann keineswegs gekommen".²⁾

Die Untersuchung darf nun nicht als eine "Geschichte der Sozialpolitik" betrachtet werden, die in allen Einzelheiten die Entwicklung der verschiedenen Gesetzesvorlagen verfolgt, von den ersten Erörterungen in der Öffentlichkeit bis hin zu den Kommissionsverhandlungen und Bundesrats-

-
- 1) In die Untersuchung wurden die Angestellten nur teilweise einbezogen.
 - 2) Deutsche Wirtschaftszeitung, 3. Jhg. 1910, Nr. 21.

ausschußsitzungen ¹⁾. Vielmehr sollen auf historischem Hintergrund die rechtlichen, wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme bloßgelegt werden, vor allem interessieren die Argumente der Interessengegner, ihre konkrete Einstellung zu Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Sann die sozialistische Arbeiterbewegung auf den Umsturz der bestehenden Ordnung, oder sollte diese Behauptung von vornherein ihre Bestrebungen diskreditieren? Diente das Argument von der Staatsgefährlichkeit als willkommenes und bequemes Mittel, um alte Machtstrukturen zu verteidigen oder zur Stärkung der eigenen Massenbewegung, wie z. B. der politischen Organisationen des Katholizismus? Denn dieses Argument stützte sich weniger auf Tatsachen, vielmehr auf ein wirklichkeitsfremdes sozialdemokratisches Parteiprogramm, das für die Zukunft gelten sollte, Verhaltensnormen für die Gegenwart jedoch nicht gab.

Es ist nun verständlich, wenn herrschende Klassen sich höchst ungerne von ihrer Machtfülle trennen können. Für die weitere Fortbildung des gesellschaftlichen Lebens bedeutet dies jedoch eine ernste Gefahr; denn sie verhindert den Ausgleich und wirkt erbitternd. Das gilt nicht nur für die Haltung vieler Unternehmer, sondern auch für das sozialpolitisch sonst sehr verdienstvolle Zentrum und seiner "gelenkigen Kapläne, die heute mit einer roten Nelke im Knopfloch an die Wahlurne gehen und morgen die Sozialdemokratie als grausenvolle Höllengeburt verdammen müssen und auch wirklich verdammen können" ²⁾.

Im letzten Vierteljahrhundert vor 1914 gewinnt allmählich der Gedanke Raum, den Faktor Arbeit gleichberechtigt neben den Faktor Kapital treten zu lassen. Die Arbeit soll mehr sein als eine bloß berechenbare wirtschaftliche Größe. Indem ein gänzlich neues soziales Arbeitsrecht geschaffen wird, erkennt die Gesellschaft zum ersten Mal Würde und Persönlichkeit des arbeitenden Menschen, die Leistung seiner Arbeit an. Diesen Wandel innerhalb der Arbeitswelt aufzuzeigen, gilt vornehmlich die Untersuchung, dabei bemüht sie sich, über das Gebiet der Geschichtswissenschaft hinauszugreifen oder eigentlich besser gesagt: ihr andere Disziplinen nutzbar zu machen. Auch ist sie von Fragen und Problemen der gegenwärtigen Zeit nicht unbeeinflusst geblieben, vielmehr sind viele davon in sie eingeflossen; denn nach Karl Mannheim "hat noch niemand wirklich die Gegen-

-
- 1) Vgl. dazu die ausführliche Abhandlung von Karl Erich Born: Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz. Ein Beitrag zur inneren Entwicklung des deutschen Reichs 1890-1914. Wiesbaden 1957.
- 2) Frankfurter Zeitung Nr. 241, 31. 8. 1913.

wart aus der Vergangenheit verstanden, wenn er nicht an diese schon mit dem Willen zum Verständnis der Gegenwart herantrat". 1)

Zur Erweiterung des historischen Blickwinkels und zur Auffindung von aussagekräftigen Zeugnissen war gerade für dieses Thema die Erschließung von Quellengruppen erforderlich, die bisher weitgehend unbeachtet geblieben waren oder nur am Rande historischer Forschung auftauchten, obwohl sie in ihrem Aussagegewert für wirtschafts- und sozialgeschichtliche Fragen, aber auch für die allgemeine politische Geschichte von großer Bedeutung sind. Denn neben den "konventionellen" Quellengruppen, dem Archivmaterial (1), den Statistiken (2) und Parlamentsberichten (3), sind für die moderne sozialgeschichtliche Forschung die zeitgenössischen Zeitungen, Zeitschriften (4) und die nationalökonomische, juristische und soziologische Literatur (5) besonders wichtig, darüber hinaus auch im "Zeitalter der organisierten Interessen" die Publikationen von Verbänden und Gruppen in Form von Eingaben, Denkschriften und Protokollen (6). Nur durch eine Zusammenschau dieser sechs Quellengruppen unter Heranziehung der modernen Literatur kann die Sozialgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts richtig und erfassend gedeutet werden, wobei das Archivmaterial wohl für wichtige Einzelfragen, so z. B. für die Entstehung eines sozialpolitischen Gesetzes oder für die Haltung von Regierung und Verwaltung zu wirtschaftlichen und sozialen Problemen wichtige Aufschlüsse geben kann, für den Gesamtkomplex dieser Arbeit kommt jedoch den anderen Quellengruppen, besonders den zuletzt genannten, eine weit größere Bedeutung zu.

Neben den staatlichen Archiven Bayerns und dem Archiv der Stadt München, die alle ihre reichhaltigen Bestände zur Verfügung stellten, konnten zwei Verbandsarchive der Arbeitgeber, so das Archiv des Vereins der Bayerischen Metallindustrie, München, und das der Süddeutschen Textilindustrie, Augsburg, sowie das MAN-Archiv, Augsburg, mit herangezogen werden, die ihr für diese Arbeit so wertvolles und ergiebiges Material in dankenswerter Weise zur Einsicht überließen.

Die parlamentarischen Auseinandersetzungen wurden in der bayerischen Abgeordnetenkammer und dem Reichsrat, aber auch im Reichstag verfolgt. Die statistischen Angaben entstammen meistens den Veröffentlichungen des kaiserlich-statistischen Amtes in Berlin, dann auch den Publikationen des K. Bayerischen Statistischen Landesamtes, das unter seinem neuen Leiter, Friedrich Zahn, seit 1908 zunehmend Anschluß an das wissen-

1) Karl Mannheim, Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus. Darmstadt 1958, 222.

schaftliche Niveau der Reichsstatistik gewann.

Ein vielfältiges Spektrum an Meinungen und Auffassungen vermitteln die Presseorgane jener Tage. Neben den Zeitungen der verschiedenen parteipolitischen Richtungen auf bayerischen Boden erwies sich die "Frankfurter Zeitung" mit ihrer großen liberalen Tradition als eine wichtige Quelle für die bayerischen Ereignisse.

Als wichtigste Quellengruppe muß jedoch die zeitgenössische volkswirtschaftliche und juristische Literatur angesehen werden. Aber auch die junge empirische Sozialforschung ist wichtig und wurde mit herangezogen. Die Ergebnisse dieses Schrifttums wurden dann an Hand moderner Untersuchungen überprüft, um einen Überblick über die weitere Entwicklung zu gewinnen und um heutige Begriffe und Fragestellungen mit denen jener Tage vergleichen zu können.

Schließlich vermitteln die publizistischen Erzeugnisse der Interessengruppen ein lebendiges, vielgestaltiges, natürlich auch widersprüchliches Bild über die Auffassungen, die die gesellschaftlichen Kräfte sich von der weiteren Ausgestaltung der sozialen Ordnung gebildet hatten.

Diese Dissertation soll einen Baustein zum Verständnis des modernen Bayern liefern. Sie gehört damit in eine Reihe von Arbeiten, die Karl Bosl angeregt und betreut hat und die sich seiner sozialgeschichtlichen Schule verpflichtet fühlen. Für die Aufnahme dieser Arbeit in die Schriftenreihe des Münchener Stadtarchivs danke ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Karl Bosl sowie Herrn Archivdirektor Dr. Michael Schattenhofer.

Frankfurt

1900

Die Dissertation ist eingereicht worden am 1. März 1900.
 Sie ist in der Reihe der Schriften des Stadtarchivs
 aufgenommen worden.
 Der Archivar
 Michael Schattenhofer