

Jacquard-Webstuhl mit Lochband. Foto David Monniaux (<https://de.wikipedia.org/wiki/Dessinateur>)

## Produktivität schützen, Wachstum sichern Die Schweiz und der deutsche Arbeiterschutz im 19. Jahrhundert

Dietrich Milles

Es gab immer mal wieder Vorstellungen in der neueren deutschen und neusten europäischen Geschichte, den Arbeiterschutz bzw. die Fabrikgesetzgebung als Zugpferd der modernen gesellschaftlichen Entwicklung zu konzipieren. Diese Vorstellungen wurden von Sozialreformern im Verlauf des 19. Jahrhunderts im internationalen Diskurs ausformuliert – und sie tauchen heute auch in den Dokumenten der EU<sup>1</sup> auf. Diese Vorstellungen durchziehen, das ist die These, eine ebenso naive wie mächtige Hoffnung auf Fortschritt und eine ebenso praktische wie politische Beschränktheit. Es geht um einige zentrale Punkte, die vergleichend beleuchtet werden sollen, wenn auch der praktische Teil nur angedeutet werden kann:

- Im Zuge der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung stand die Textilindustrie mit einer Vorreiterrolle am Anfang der «industriellen Pathogenität».<sup>2</sup> Diese zeigte sich zunächst in der Kinderarbeit, der allgemeinen Schulpflicht, der Arbeit der Frauen, der Sonntagsarbeit, dann in Auseinandersetzungen um den Maximalarbeitstag, einer Degeneration des Proletariats und einem Ausbau des Arbeiterschutzes überhaupt. Diese Entwicklungen verliefen in Deutschland und der Schweiz ungleichzeitig und mit regionalen Schwerpunkten. Unterschiedlich waren vor allem die Auseinandersetzungen über eine Priorität des technisch basierten und letztlich allen zu Gute kommenden Wachstums, bzw. über gesellschaftlich gewollte Begrenzung egoistischer Kapitalinteressen.
- Die Massnahmen des Arbeiterschutzes folgen nicht einfach dem Problemdruck der industriellen Pathogenität, sie entstanden auch nicht in einer eigenen Logik. Vielmehr wurden sie im jeweiligen und sehr unter-

<sup>1</sup> Im Selbstverständnis der 1996 eingerichteten Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz heisst es: «Wir stärken das Bewusstsein dafür, wie wichtig Sicherheit und Gesundheitsschutz für die soziale und wirtschaftliche Stabilität und das Wachstum Europas sind, und verbreiten Informationen dazu.»

<sup>2</sup> Karl Marx benutzte den Begriff «Industrielle Pathologie», mit dem er die schädlichen Auswirkungen kapitalistischer Produktionsweise empirisch begründete. In Anlehnung und Konkretisierung wird hier von Industrieller Pathogenität gesprochen, vgl. Milles, Müller 1985.

schiedlichen sozialen und politischen Beziehungsgeflecht von Arbeiterbewegungen, Behörden, Ärzten und Parteien konzipiert, legitimiert, durchgesetzt und umgesetzt.

- Der Arbeiterschutz blieb historisch gefangen in dem engen Korridor des wirtschaftlichen Fortschritts und der eklatanten Gesundheitsschäden, die skandalträchtig waren. Der Korridor wurde in Deutschland deutlich durch die Erfolge und Versprechungen der technologischen Entwicklung ausgebaut. Er konnte bis heute mit Rekurs auf moderne Gesundheitsförderung im Sinne von Public Health immer wieder etwas erweitert, angepasst und aktiviert werden.
- Theoretisch ausgeprägter in Deutschland und praktisch wirksamer in der Schweiz war ein verallgemeinerbares Verständnis von «*bonum commune*», die Vorstellung von einem produktiven Wirken, das allen Mitgliedern und der Gemeinschaft selbst zu Gute kommt, zumindest aber Schaden mindern oder ausschliessen kann. Der Rekurs auf Public Health wirft heute die Frage auf, ob dieses Verständnis zerfliesst oder zivilisatorisch zu konkretisieren ist.

### Probleme und Problemdruck

In Deutschland erhielt die Industrielle Revolution ihre Dynamik vor allem über Eisenbahnen, Dampfkraft, Schwerindustrie, Maschinenbau. Der Ausbau des Streckennetzes und der Infrastruktur war von weitaus umfangreicher Art und hatte v.a. grössere wirtschaftliche Auswirkungen als in der Schweiz. Die Auswirkungen prägten nicht unmittelbar den Arbeiterschutz. Der Arbeiterschutz in Deutschland wurde nicht entlang solcher gesundheitlicher Aufgaben thematisiert und ausgebaut, wie sie in der produktiven Tätigkeit der Textilarbeiter unübersehbar waren und wie sie präventiv oder gar salutogenetisch<sup>3</sup> hätten begründet werden können. Im Mittelpunkt stand vielmehr das Interesse an ausreichend qualifizierten Arbeitskräften, Steuerzahlern und wehrfähigen Bürgern. Und die gesundheitlichen Problemlagen wurden eher über Hunger und Not, Unterdrückung und Rechtlosigkeit thematisiert. Weber, Spinner, Schneider gehörten zum Ende des 18. und beginnenden

<sup>3</sup> Salutogenese liegt der modernen Konzeption der Gesundheitsförderung seit 1986 (Ottawa-Charta der WHO) zugrunde. Gesundheitsförderung wurde vom amerikanischen Medizinsoziologen Aaron Antonovsky als eigenständige Entwicklung «generalisierter Widerstandsressourcen» und als Grundlage eines «Kohärenzgefühls» verstanden – im Gegenlicht einer Pathogenese, die auf die Entstehung und Entwicklung von Krankheit fokussiert.

19. Jahrhunderts zu den produktiven Arbeitern, die als Handwerker qualifiziert und durch Maschinerie in Tätigkeit und Lebensweise dequalifiziert wurden. Aufgebaut wurden mechanische Wiederholungen, verbunden mit einseitiger, disziplinierender und entwertender Tätigkeit. Weniger die Monotonie störte, die gab es in traditioneller Handarbeit auch, vielmehr dass «der freie kooperative Rhythmus der Handarbeit durch den mechanisierten Maschinentakt» (Florian Tennstedt) ersetzt und der Arbeiter zum «Knecht» der Maschine wurde. Es handelte sich um erzwungene und entwürdigende soziale Bedingungen, wie sie später Franz Mehring zugespitzt wiedergab: «Ein hoher Staatsbeamter bezeugt, dass in Elberfelder Spinnereien, in engen, ungelüfteten, von einem wahren Höllenlärm durchtobten Räumen den graubleichen muskellosen Arbeitern bei fünfzehnstündiger Arbeitszeit nicht einmal die kleinste Pause zur Einnahme von Nahrung gelassen, sondern eine Blechvorrichtung an den Hals gebunden wurde, woraus sie während der paar Sekunden, wo ein Faden riss, einige Bissen herunterlöffeln konnten.»<sup>4</sup>

Die Charakteristika der maschinisierten Textilarbeit führten wegen der vielseitigen Belastungen nicht zu klar zuzuordnenden Krankheitsbildern.<sup>5</sup> So gab es in der gewerbehygienischen Aufarbeitung auch unterschiedliche Deutungen darüber, welches Gefährdungspotenzial u.a. Staub oder Lärm tatsächlich hatten. Auch die wirtschaftlichen Folgen sahen Experten zwiespältig: Die Nutzung der Baumwolle brachte eine enorme Staubbelastung, verbilligte aber zugleich die Bekleidung. Und hinzu kam der sozialdisziplinierende Reflex, den auch die frühen ärztlichen Analysen transportierten. So stand in einem ersten deutschen arbeitsmedizinischen Bericht: «Die Arbeiter müssen darauf angewiesen werden, sich einer mässigen Lebensart zu befleissigen, namentlich alle Einflüsse zu meiden, welche Blutandrang zu den Lungen hervorzurufen im Stande sind, so den Gebrauch der Spirituosen, lautes Sprechen und Singen usw.»<sup>6</sup>

Zugänglicher als die eigentlichen Arbeitsbedingungen, welche die Fabrikherren abschotteten, waren die allgemeinen Begleiterscheinungen, vor allem Nahrung und Wohnung. Auch in der Schweiz wurden die sozialen Problemlagen nicht unmittelbar mit der Produktivität verhandelt. Wichtiger waren Begleitumstände. Die Schweizerische Polytechnische Zeitschrift von 1860 berichtete anhand zweier Preisschriften, wie «Arbeiterwohnungen gut und gesund einzurichten sind» und was ein «Sicherer Wegweiser zu einer guten und gesunden Wohnung» wäre. Ein Verfasser war Pfarrer

<sup>4</sup> Zit. Tennstedt 1981, S. 52.

<sup>5</sup> Marlene Ellerkamp 1991, S. 89.

<sup>6</sup> A.C. v. Halfort 1845, zit. Tennstedt 1981, S. 56.

Bernhard Becker in Linthal. In solchen Schriften gingen sozialdisziplinierende Vorhaltungen und nützliche Hinweise ineinander über, abseits der verursachenden Industrie.

Der Weber wurde im Deutschland des Vormärz<sup>7</sup> «gleichsam der «paradigmatische» Arbeiter, an dem Pauperismus und «soziale» Frage demonstriert und gefürchtet werden».<sup>8</sup> Dies kulminierte vor allem in Niederschlesien, als 1844 eine grosse Notlage der Weber herrschte und 50 000 Menschen an Hungertyphus (Fleckfieber) starben und ein Fabrikant den verzweifelten Arbeitern den Rat gab, doch Gras zu fressen.<sup>9</sup> Die Eskalation der Weberaufstände formierte Akteure: Die Arbeiterbewegungen auf der Basis gemeinsamer Erfahrungen und Interessen sozusagen mit dem Rücken zur Wand; bürgerliche und sozial gesinnte «Gute und Gemeinnützig»; und die staatliche Verwaltung, die sich um Gesundheit, Qualifikation und Sittlichkeit zu kümmern hatte. Langsam begann die Differenzierung von Armenpolitik und Arbeiterpolitik.

Die ersten Arbeitsschutzregelungen im zersplitterten Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts richteten sich zunächst gegen übermässige Frauen- und Kinderarbeit. «Den Zeitgenossen des frühen 19. Jahrhunderts erschien Frauen- und Kinderarbeit im allgemeinen nicht als anstössig ... Es dauerte daher einige Zeit, bis das Neuartige, die extreme Beanspruchung, das Zerstörerische langer Fabrikarbeit von Frauen und Kindern erkannt und solange kritisiert wurde, bis durch staatliche Reformen Abhilfe geschaffen wurde.»<sup>10</sup> Wenn auch der Begriff «Abhilfe» hier nicht treffend ist, so wurde doch 1834 anstössig über die kleinen Gestalten berichtet, die in der rheinischen Textilindustrie das «wahre Gesicht des Jammers, hohläugig und bleich wie der Tod»<sup>11</sup> zeigten. Die Fabrikarbeit von Kindern und Jugendlichen wurde von Philanthropen und Pädagogen thematisiert. Weiter war die Arbeit der Frauen den bürgerlichen Sittenwächtern suspekt, die sich an leichter Bekleidung in überhitzten Räumen, fehlender Trennung der Geschlechter oder unsittlichen Gelegenheiten störten.

Die öffentliche Aufmerksamkeit in dieser Zeit (und im Unterschied zu heutigen Verhältnissen) folgte im Kern einer «Produktivitätsidee».<sup>12</sup> Gesellschaftliche Bedeutung erhielt die patriarchale Sorge um industrielle Unternehmung, solange diese nicht schwerwiegende Missstände hervorrief.

<sup>7</sup> Unter «Vormärz» wird in der deutschen Geschichte der gesamte Zeitraum im Vorfeld der revolutionären Ereignisse im März 1848 verstanden.

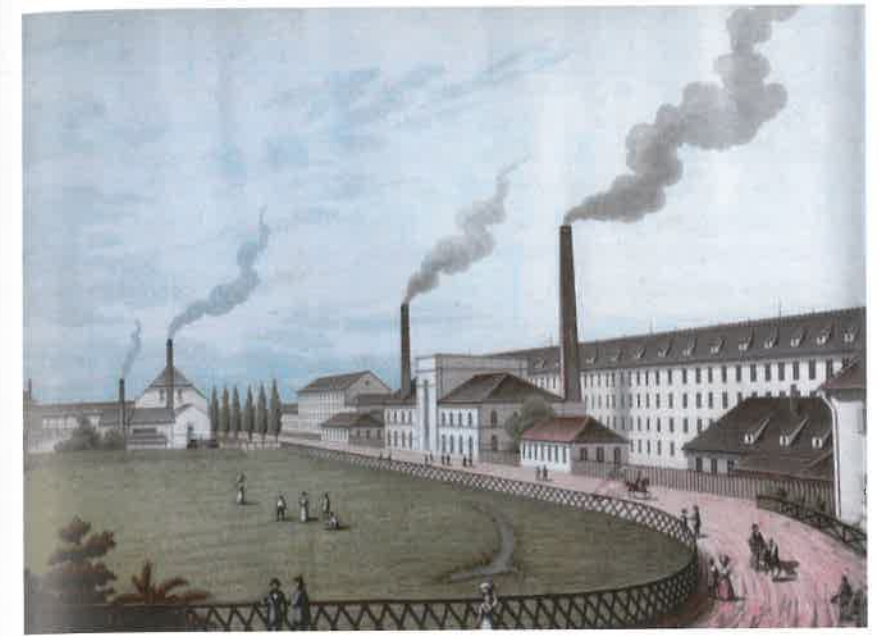
<sup>8</sup> Tennstedt 1983, S. 28.

<sup>9</sup> Tennstedt 1981, S. 70 f.

<sup>10</sup> Wehler 2. Bd. 2008, S. 254.

<sup>11</sup> Zit. ebd.

<sup>12</sup> Gerd Göckenjan 1985, S.93



Die Textilfirma Dollfus-Lieg und Cie in Mulhouse. Gemälde von J. Pedraglio, 1855. ([https://als.wikipedia.org/wiki/Dollfus-Mieg\\_et\\_Compagnie#/media/File](https://als.wikipedia.org/wiki/Dollfus-Mieg_et_Compagnie#/media/File))

Zugrunde lag ein wachsender Bedarf an Arbeitskräften, der sich aus der industriellen und sozialen Dynamik speiste.

Dies wird im genaueren Blick auf beispielhafte Standorte der Textilindustrie deutlich. Mulhouse, Mülhausen zum Beispiel, wurde ein Industriezentrum vor allem auf Basis der Baumwollverarbeitung. Es war historisch der Schweiz zugewandt, ab 1871 mit Elsass-Lothringen vom deutschen Kaiserreich annektiert: Zu einer Vertretung der Interessen der heimischen Industrie gehörte für die Patriarchen auch die Sorge für die Arbeiter, v.a. was deren Wohnungen, Gesundheit und Bildung anbelangte. Diese unternehmerische Haltung war beispielhaft für die alteingesessene und expandierende Textilindustrie.

In der Schweiz entwickelte sich die Textilfabrikation zunächst in Heimarbeit und unter aristokratischem Zwang. Mit Industrialisierung und Schutzzöllen gegen englische Konkurrenz erfolgte 1800 ein Aufschwung der Schweizer Baumwoll- und Stickereiindustrie mit regional sehr unterschiedlichen Bemühungen. Im Kanton Glarus schuf nach vielen schweren Hochwasser-Schäden die Linthkorrektur 1832–1834 die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Spinnereien und Webereien. Anders als im



Elsass war vor allem im Kanton Glarus die Produktivität und der damit verbundene Anspruch auf Fürsorge weniger an den einzelnen Unternehmer gebunden. In der Tradition des Armenwesens war die regionale Verantwortlichkeit stark – und sie korrespondierte zugleich seit der Gründung des Bundesstaats 1848 (im Kanton Glarus passierte dies bereits mit der neuen Kantonsverfassung von 1836/1837) mit elementarer Partizipation am Gemeinwesen. Damit war auch verhindert, dass in der Schweiz sich ähnliche Spaltungen zwischen Kapitalist und Arbeiter, Obrigkeit und Untertanen zusammenballten, wie dies in Preussen-Deutschland der Fall war. In merkwürdiger «Arbeitsteilung» drängte Industrialisierung in der Schweiz zum einen auf bundeseinheitliche Regelungen für alle Industrien, alle Altersklassen, Männer wie Frauen, Sonntags- und Nacharbeit, Wöchnerinnen, Kinderarbeit usw. Zum anderen konnten Kantone spezifische föderale Wege einschlagen, auf denen die Vorteile einheitlicher Regelung sozusagen «von unten» verdeutlicht wurden. Interessen der Fabrikanten, die einheitliche Konkurrenzbedingungen verlangten, kamen zusammen mit Interessen der Bürger, die einen gesellschaftlichen Nutzen des industriellen Wachstums im Auge hatten. Steigende Produktivität und wachsendes Sozialprodukt waren die Basis, auf der Arbeiterschutz in einem breiten Verständnis einen engen sozialpolitischen Raum erhielt. Qualifikation und Veredelung der Arbeiter, Intensivierung der Arbeit und Kompensation der Kollateralschäden, beschränkte Einflussnahme und beschränkte Partizipation gingen zusammen.

In Deutschland zeugte 1844 der Weberaufstand von einem brisanten Zusammenhang zwischen Produktivität und gesellschaftlicher Formation. Die 1742 von Preussen annektierte Provinz Schlesien war polnisches Kernland. Die kulturelle und politische Spaltung zwischen der grossen Mehrzahl armer, katholischer Polen und den wenigen, aber mächtigen protestantischen Preussen prägte den Aufbau der Textilproduktion, die im Vormärz in eine tiefe Krise geriet. Die handwerkliche Hausindustrie und das entsprechende Verlagssystem konnten dem Druck englischer und entsprechend maschinierter Baumwoll- und Tuchfabrikation nicht standhalten, obwohl berüchtigte Verleger wie Zwanziger<sup>13</sup> in Peterswaldau rücksichtslos vorgingen. Die Probleme des Absatzes und der Finanzierung

<sup>13</sup> Die Fabrikanten und Verleger Ernst Friedrich und August Zwanziger hatten Anfang Juni 1844 die Löhne gekürzt und verprügelten die protestierenden Arbeiter, die am folgenden Tag deren Haus und Fabrikgebäude verwüsteten. In der Folge griff das preussische Militär ein und erschoss 11 Menschen, verletzte 24 weitere, was zu Wut und Plünderungen führte, schliesslich aber wurde der Aufstand – mittels Festungshaft und Prügelstrafen – niedergeschlagen.

wurden unter dem Schutz einer «Kolonisierung» einfach den arbeitenden Familien aufgeladen. Der Protest formierte sich 1844, Hohn und Militär waren Antworten, Aufstände folgten.

Die bleibenden Missstände zeigten die unzulängliche gesellschaftliche Bearbeitung – und die Textilindustrie wurde zum Beispiel. Wenige Jahre später konstatierte Rudolf Virchow, dass gesetzliche Regelungen «nur beschriebenes Papier», das Resultat behördlicher Tätigkeit «wiederum nur beschriebenes Papier» blieben.<sup>14</sup> Virchow stellte die Bedeutung von Selbstbestimmung für produktive Tatkraft heraus, von selbständiger Lebensführung, von Kultur, Armut und Gesundheitsrisiken. Er folgerte auch eine gesellschaftliche Verantwortlichkeit für kompetente, wissenschaftliche Bearbeitung und sah insbesondere die Medizin auf sozialem Gebiet gefordert. Er wandte sich gegen Bevormundung, die durch undemokratische Obrigkeit und durch verdummende Religion in die Erziehung eingeht, und forderte selbständige produktive Entwicklung, die auch ärmeren Klassen zugute kommen sollte.

In Deutschland war die Entwicklung der Textilindustrie somit tiefgründig belastet. Die eigentlichen Fragen nach der gerechten gesellschaftlichen Ordnung in der Überwindung des Feudalismus waren aufgeworfen. Sie waren nicht mit einfachem innerbetrieblichem Patriarchat und auch nicht mit basisdemokratischen Verhandlungen zu beantworten.

Eine kleine Basis und eine grosse Hoffnung versprach hingegen eine industrielle Produktivität, mit der nicht nur wirtschaftlicher Reichtum produziert wurde, sondern auch Verbesserungen für die Arbeitenden möglich waren. Mehr noch, die Verbesserungen erhielten durch technologische Produktivität einen Sinn, weil qualifizierte und verantwortliche Arbeiter benötigt werden. Auch Bismarck hatte eine Ahnung davon und setzte, wie viele Zeitgenossen, auf marktökonomische Entfaltung und entsprechende Leistungssteigerung, nicht auf staatliche Einschränkung industrieller Pathogenität. Klarer und in Vorgriff der arbeitsphysiologischen Rationalisierung wies Fridolin Schuler nach, dass in der Schweizer Textilindustrie der Akkordlohn, die Leistung und der Lohn der Arbeiter bei elfstündiger Arbeit hinter den Ergebnissen zwölfstündiger Arbeit so gut wie gar nicht zurückblieben.<sup>15</sup>

Die Textilarbeiterschaft insgesamt stand für die Perspektiven kapitalistischer Gesellschaften, also für Steigerung der Produktivität durch effektive, maschinisierte Ausnutzung lebendiger Arbeitskraft, und so wurde sie geschützt:

<sup>14</sup> Virchow 1848, auch im Folgenden zit. Milles, Kerkhoff 2010.

<sup>15</sup> Vgl. Felix Hirsch 1924, S. 7.

- als potenzielles Humankapital, dessen Qualifizierung notwendig war und dessen lang dauernde Vernutzung gesichert werden musste,
- als potenzielle Mütter, die genügend gesunden, entwicklungsfähigen, widerstands- und wehrfähigen, auch gebärfähigen Nachwuchs sichern sollten.

### Gesellschaftliche Aufarbeitung

#### *Eine nicht beneidenswerte Lage*

Auf ursächliche Zusammenhänge, wie sie Virchow im Vorfeld der Revolution von 1848 thematisierte, wurde nach dem Scheitern derselben nur noch in wenigen zeitgenössischen Analysen eingegangen. Die gesamtgesellschaftliche Dimension wurde nur noch verhalten angedeutet. Eine der interessantesten Analysen nahm Louis Pappenheim, Regierungs- und Medicinalrath in Arnshagen, vor, der bereits 1858 u.a. Gefahren bei der Textilindustrie, Farben und Bedrucken der Gewebe und Färben der Garne aufzeigte, ausführlich die Tätigkeiten in Spinnereien und Webereien darstellte und im Supplement 1864 vor allem Färben und Bedrucken der Gewebe und Färben der Garne untersuchte. «Unter den Professionisten, welche am meisten der physischen Entartung Preis gegeben sind, nehmen die Weber einen der ersten Plätze ein. Ihr Elend fließt aus zwei Haupt-Quellen: aus der beschwerlichen Arbeit selbst, und aus den, wegen schlechter Belohnung ihres Fleißes traurigen, wirtschaftlichen Verhältnissen.»<sup>16</sup>

Für ihn waren «im Wesentlichen die Abgänge der Färbereien und Druckereien, welche sanitätspolizeiliche Bedeutung haben.»<sup>17</sup> Er betonte ein Kernproblem der Assanierung<sup>18</sup> von den industriellen Gefahren aus und verwies auf die schwierige langfristige Liste der gefährlichen «Abgänge» in Flussläufe: «Gerade diese Industrie ist in fortwährender, durch Fortschritte der Chemie und Technologie und die Launen der Mode bedingter Umwandlung begriffen; Manches ist wohl auch aus dem Fabrikgeheimnis noch nicht zur Kenntnis der Technologen gekommen. Aber es ist unzweifelhaft, dass ebensowohl saure als alkalische Flüssigkeiten, dass Arsen, Blei, Eisen, Kupfer, Quecksilber, Zinn, Chromsäure, Schwefelsäure, Salzsäure,

<sup>16</sup> Pappenheim 1864, S. 296.

<sup>17</sup> Ebd., S. 102.

<sup>18</sup> Unter Assanierung, der Schaffung gesunder Verhältnisse, wurde im 19. Jahrhundert vor allem die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in den stark anwachsenden Städten diskutiert.

Holzessigsäure, Oxalsäure, Kalk, Indigo, Kuh-, Schaaf-, Hundemist, Seifenbäderreste, Oelbadreste, Thonerde, Theerfarben und die bei grossem Betriebe so sehr in den Vordergrund tretenden Rückstände des Roth-, Blau-, Gelbholzes, des Sumachs, ganz besonders aber des Krapps, in die Abgänge der Färbereien und Druckereien theils übergehen müssen, theils übergehen können, theils erwiesen übergehen.»<sup>19</sup>

Die bei starkem Betrieb massenhaft auftretenden Gefährdungen brachten vielfach Unmut, der sich an Gestank oder Fischsterben festmachte. Er jedoch verwies auch auf die öffentliche Diskrepanz zwischen privatwirtschaftlichen und sozialen Interessen, die nicht leicht in ein gesellschaftspolitisches Konzept passten: «Die Polizei befindet sich diesen Beschwerden gegenüber in einer nicht beneidenswerthen Lage. Die in manchen Städten und Gegenden so zahlreichen und so bedeutenden Färbereien und Druckereien begehren ihrerseits Schutz für ruhigen Betrieb; sie heben ihre Bedeutung für den Arbeiterstand, dem sie ein reichliches Brot verschaffen, hervor, bestreiten principaliter, dass sie den Fluss verunreinigen, und eventualiter die gesundheitliche oder gewerbliche Bedeutung dieser Verunreinigung, indem sie an die von vielen Seiten her beanspruchte Verdünnung appellieren; für den schlimmsten Fall erklären sie sich bereit, billige und für ihre Lokalitäten ausführbare Reinigungsprocedures, die ihnen vorgeschrieben würden, einzuführen, indem sie gleichzeitig zu erwägen geben, dass die Abfälle, um die es sich handelt, in vielem Wasser vertheilt und völlig werthlos sind, und jede Ausgabe der Reinigung derselben ein Verlust für sie sei.»<sup>20</sup> In dieser Spannung wurde auch die Haftung schwierig, zumal die Produktivität positiv bewertet und die Gefährdung ursächlich schwierig zu beweisen wäre, und: «Wenn, was hin und wieder seine Schwierigkeiten hat, diese Beweise erbracht sind, dann fragt es sich weiter, wie dem Uebel abzuhelpen sei, ohne eine wichtige Industrie zu erdrücken, oder ohne ihr unverhältnismässige Ausgaben für die werthlosen Dinge zu machen.»<sup>21</sup>

Diese ursächlichen Schwierigkeiten bei wachsender Bedeutung der industriellen Entwicklung erschwerten die staatliche Kontrolle, so dass z.B. effektive Massnahmen schlecht «amtlich zu fixieren» waren. Lediglich skandalisierte Zustände könnten angegangen werden, jedoch zu praktischer Steuerung wollte man sich «kaum entschliessen». Aus diesem Dilemma führten zwei Wege: Zum einen wurden skandalöse Notlagen und Schädigungen thematisiert; zum anderen solche Aspekte, die offenkundig allgemeine Unterstützung finden konnten. So kümmerte sich Pappenheim

<sup>19</sup> Ebd., S. 103.

<sup>20</sup> Ebd., S. 103 f.

<sup>21</sup> Ebd., S. 104.

ausführlich um das Schulwesen und hier auch, mit Verweis auf Pettenkofers Analyse, um die Luftqualität in Schulzimmern. Hier merkte er an: «Ich kann andererseits nicht unterlassen, dem freundlichen Leser noch eine andere Adresse zu geben: ich nenne demselben als eine dem Interesse der Gesundheitspflege in den Schulen ausserordentlich fördernde, der weitesten Verbreitung in die verschiedensten Kreise werthe und auch für unsere Techniker nicht unfruchtbare Schrift die Arbeit: «Ein Wort über das Schulwesen mit besonderem Bezuge auf körperliche Bildung», von Dr. Bernhard Becker, Pfarrer zu Linththal, Canton Glarus. Basel 1860.»<sup>22</sup>

#### *Entfernte Arbeiterbewegungen*

Die deutsche Sozialdemokratie war durch Wilhelm Weitling, Schneidergeselle aus Magdeburg und «Begründer des deutschen Kommunismus» (Engels), der in Genf arbeitete und agitierte, oder durch das unselige Duell, auf das Ferdinand Lassalle mit 39 Jahren wegen der jungen Helene von Dönniges bestanden hatte und das sein Leben am 28. August 1864 in einem Genfer Vorort beendete, mit der Schweiz eng verbunden. Zugleich zeigte gerade das Ende Lassalles im Jahr des Glarner Fabrikgesetzes, wie weit in jeder Hinsicht entfernt agiert wurde. Immerhin existierte ein lebhafter Austausch.

Die Arbeiterbewegungen, vor allem in Frankreich und Deutschland, thematisierten industrielle Pathogenität über «die Opfer der Arbeit» und formierten sich in Opposition und Unterdrückung. Durch Vertreibungen, Verfolgungen etc. ergaben sich viele Kontakte in die Schweiz. Arbeiter und Arbeiterführer fanden Unterschlupf und entfalteten Einfluss von der Schweiz aus. Vor allem die «heroische Epoche» der deutschen Sozialdemokratie unter dem Sozialistengesetz 1878 bis 1890 hätte ohne Unterstützung über die Schweiz nicht erfolgreich sein können.

Die Arbeiterbewegung in der Schweiz trat nicht in einer Schärfe gegen Unternehmer und Staat auf, wie dies etwa in Frankreich und Deutschland der Fall war. In der 1849 in Genf gegründeten kantonalen Sozialdemokratischen Partei fanden viele Strömungen zusammen und blieben auch. Spannungen zwischen Sozialreformern, Gewerkschaftern, Revolutionären, Idealisten usw. traten deutlicher hervor, als dies in Deutschland unter dem Einfluss der gescheiterten 1848er-Revolution, den Verfolgungen bis hin zum Sozialistengesetz im 19. Jahrhundert geschehen konnte.

<sup>22</sup> Ebd., S. 245.

#### *Ärzte und erzeugte Gefährdungen*

Ärzte waren in antiker Tradition Handwerker und teilten mit diesen den Transport und den Austausch in ganz Europa, beispielhaft in dem wirkungsvollen System der Meister. Eine hervorragende Rolle spielte Paracelsus (Theophrastus Bombastus von Hohenheim), der nicht nur durch die Länder reiste, sondern auch das Wissen erweiterte. Andere Ärzte, wie Ramazzini, boten ihre Werke als fortzuschreibende Basis für regionale Studien an. Die Schweiz übernahm eine logistisch naheliegende Scharnierfunktion von Süden nach Norden und von Westen nach Osten.

Für die Industrialisierung, wie sie in der Textilindustrie begann, wurden nicht eigentlich gewerbehygienische Befunde registriert. Diese wurden vielmehr bis in das letzte Viertel des 19. Jahrhunderts hinein und in der Tradition von Ramazzini, Ackermann, Thackrah, Halfort, handwerklich zugeordnet.<sup>23</sup> Für die Textilindustrie hingegen wurden die allgemeinen Probleme abhängiger Industriearbeit, nämlich erzwungene, überlange Arbeitszeit, schlechte Ernährung in schlechten Wohnungen usw. am Beispiel von «Bleichsucht» thematisiert.

Allerdings, die «Arbeiterfrage» verlor mit dem Fokus auf skandalöse Notlagen die Brisanz, die sie aus den Veränderungen der Produktion gewinnt. Die Forderungen richteten sich auf Arbeitstag und Arbeitslohn, nicht auf Arbeitsbedingungen und schon gar nicht auf den Zusammenhang von industrieller Entwicklung und industrieller Pathogenität. Was übrig blieb, war die allgemeine Einsicht, wie sie bereits Johann Peter Frank mit Blick auf die Französische Revolution, oder dann Rudolf Virchow formulierte und die dessen damaliger Weggefährte Salomon Neumann 1847 so ausdrückte: «dass der Gesellschaftszustand unserer heutigen Gesellschaft in der Tat auf eine unnatürliche Weise alteriert ist, dass der grösste Teil der Krankheiten, welche entweder den vollen Lebensgenuss stören, oder gar einen beträchtlichen Teil der Menschen vor dem natürlichen Ziel dahinraffen, nicht auf natürlichen, sondern auf künstlich erzeugten, gesellschaftlichen Verhältnissen beruhe, bedarf gar keines Beweises.»<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Bernardino Ramazzini war ein italienischer Arzt in Modena und Padua; er begründete um 1700 die moderne Arbeitsmedizin. Johann Christian Gottlieb Ackermann war ein sozial engagierter Kliniker und Armenarzt zum Ende des 18. Jahrhunderts in Deutschland. Charles Thackrah war ein englischer Pionier der Arbeitsmedizin zu Beginn des 19. Jahrhunderts. A.C. v. Halfort war ein deutscher Arzt in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, der die bisherigen gewerbehygienischen Befunde zusammentrug.

<sup>24</sup> Neumann 1847, S. 164.

Die Gesundheitsprobleme der Textilindustrie waren beispielhaft für die Risiken der beginnenden Industrialisierung. Die Textilarbeit verzeichnete mit den ersten Statistiken relativ hohe Krankheitsraten. Registriert wurden vor allem relativ «schwächliche und kränkliche Personen» in allgemein ungünstigen Gesundheitsverhältnissen. Zum Ende des Jahrhunderts waren Erkrankungen der Verdauungsorgane am meisten verbreitet, dann Infektionskrankheiten, Erkrankungen der Atmungsorgane, Verletzungen, Krankheiten der Bewegungsorgane und Hautkrankheiten. Interessant ist die unterschiedliche Sicht auf Magen-Darm-Erkrankungen, wie sie der Kassen- und Amtsarzt August Netolitzky auf Ernährungsmängel und Fridolin Schuler vor allem auf die Körperhaltung der Arbeiter zurückführten.<sup>25</sup> Dies muss kein Gegensatz in der Analyse sein, zumal Schuler der Ernährung eine grosse Bedeutung zusprach und nicht zufällig mit dem Fabrikanten Maggi zusammen eine billige Volksernährung förderte. Über dieses allgemeine Gesundheitsrisiko hinaus konstatierte Max Hirsch 1919, dass «der weibliche Organismus den schädlichen Einflüssen der Erwerbsarbeit weit leichter unterliegt als der männliche und dass die Vereinigung von Berufsarbeit, geschlechtlicher Entwicklung und Fortpflanzungstätigkeit ihm besonders grossen Schaden zufügt.»<sup>26</sup> Der bedeutende Gewerbehygieniker Ludwig Hirt (Breslau) hob bereits in der zweiten Versammlung des deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitspflege im September 1874 in Danzig die besondere Krankheitshäufung bei Frauen im Zusammenhang mit der Schwangerschaft hervor und betonte die staatlichen Aufgaben gegenüber Frauen und ungeborenen oder aufwachsenden Kindern. Er verwies darauf, dass in gefährdeten Tätigkeiten um 50% Totgeburten zu beklagen waren.

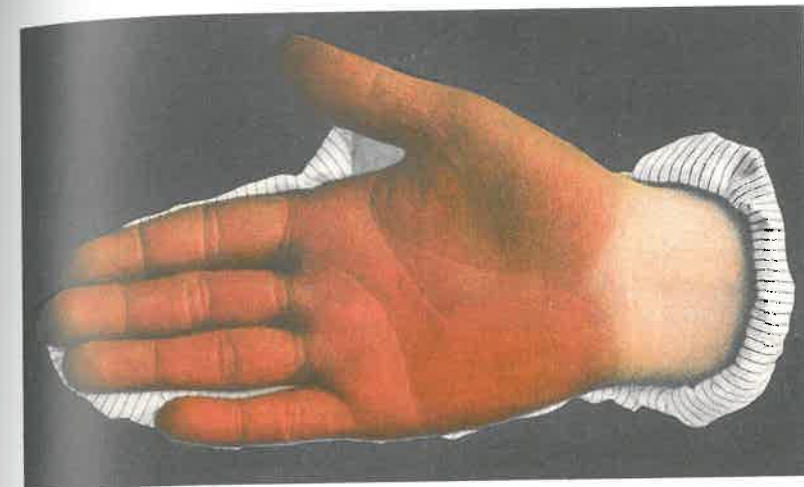
Gesundheit etablierte sich im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs als gesellschaftlich anerkannter Wert, auf den Arbeiterbewegungen, Fabrikanten und Staat, wenn auch mit unterschiedlichem Akzent, rekurrierten. Wie konnte dieser Rekurs praktisch werden?

### Staatliche Regelung der Sanitätspolizei und Fabrikinspektion

In Deutschland wirkte eine starke Tradition der Verwaltung, erkennbar zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der Stellung des «Bildungsbürgertums». Träger waren im Kern «Funktionseliten», die Expertenwissen häuften, in staatlichen Stellen sozial aufstiegen und «mit komplizierten Modernisie-

<sup>25</sup> Vgl. Ellerkamp 1991, S. 64 f.

<sup>26</sup> Zit. Ellerkamp 1991, S. 73.



Seidenfärbehand



Weberakne



Impetiginöse Hautentzündung  
(Färberei)

Färberhand und Weberakne, Darstellungen aus Sommerfeld, Theodor: Handbuch der Gewerbekrankheiten. Koblenz 1898, Tafel 7 und 8.



rungsaufgaben in besonders kompetenter Weise fertig wurden».<sup>27</sup> Dieser Prozess gewann im zersplitterten Deutschland enorm an Fahrt, weil eine gemeinsame Dimension jenseits der Obrigkeit, weit oberhalb der unteren Schichten, sogar abseits von unternehmerischem Egoismus verfolgt werden konnte. Bildungsbürger konnten als Juristen, Pfarrer, Lehrer oder Ärzte auf den Barrikaden von 1848 oder auf dem Turnplatz stehen, auf den dummen Pöbel und auf die habgierigen Kapitalisten gleicher Weise herabblicken usw. In jedem Fall waren sie engagiert, kritisch und geschult; und sie waren überregional vernetzt und in beständigem Austausch. Diese «Funktionseliten» waren (noch) europäisch orientiert und sahen über den Tellerrand hinaus. Anders jedoch als in England und anders als in der Schweiz waren diese Eliten aber weder in das Wirtschaftssystem noch in eine gemeinschaftliche Politik eingebettet, sie waren in Deutschland vielmehr Kern einer kompetenten, nicht aber eigenständigen Verwaltung.

Kompetenz, die sich mit Zuständen in den Fabriken auseinandersetzte, wurde in Deutschland am englischen Beispiel diskutiert und dann in das deutsche Verwaltungssystem eingebaut. Die Schwierigkeiten bestanden in Preussen darin, die Anwendung des Regulativs von 1839 zu konkretisieren. Mit der Gewerbeordnung von 1845 wurde Gewerbefreiheit zunächst zugestanden, später wieder eingeschränkt. 1849 lag der Nationalversammlung in der Paulskirche der Entwurf einer Gewerbeordnung vor, der Fabrikausschüsse mit Schlichtungsfunktion sowie Fabrikordnungen vorsah. Dieser Entwurf scheiterte mit der bürgerlichen Revolution. Aber es gab dann in Preussen eine prinzipielle Entscheidung für industriellen Fortschritt und gegen polizeiliche Reglementierung. So schrieb der preussische Minister für Handel und Gewerbe 1850 gegen eine Ausweitung des Arbeiterschutzes: «Es würde aber der Einrichtung der Fabriken die grössten Hindernisse bereiten, wenn dabei immer das Leben und die Gesundheit der Arbeiter sicherstellende Einrichtungen getroffen werden sollten. Zum Teil sind die Gefahren ganz unvermeidlich und solche Einrichtungen überhaupt unausführbar.»<sup>28</sup>

Zwischen Gesundheit und Gewerbe konnte ein wirksamer staatlicher Arbeiterschutz wenig Raum finden. Louis Pappenheim klagte 1864: «Der Zustand der Sanitätspolizei ist sehr allgemein noch ein dem Bedürfnisse der öffentlichen Gesundheit wenig entsprechender. Diese letztere leidet unter dieser Insuffizienz an sehr verschiedenen Stellen. Auch das öffentliche Vermögen wird durch diese Mangelhaftigkeit direkt beschädigt.

<sup>27</sup> Wehler 2008, S. 210.

<sup>28</sup> Zit. Tennstedt, S. 251.

In fast allen Staaten, mögen diese schon eine vollständig organisierte Sanitätspolizei besitzen oder nicht, lässt sich die Insuffizienz dieser zunächst auf zwei Ursachen zurückführen: a) die Mangelhaftigkeit der sanitätspolizeilich-technischen Bildung bei der Mehrzahl der Beamten, welche Insuffizienz wieder von der des Unterrichts in der Disziplin stammt, und b) die unvollständige oder unzweckmässige Organisation.»<sup>29</sup>

Problematisch war die Praxis des Arbeitsschutzes, die in der einen, von Pappenheim angesprochenen Richtung daran krankte, dass die Ausbildung «am Mikroskope, im chemischen Laboratorium, an Sammlungen ad hoc verschiedenster Gegenstände (Waaren, Abgänge der Produktion, Parasiten der Pflanzen und Thiere, Erze, Hüttenprodukte etc.), auf Exkursionen in Gefängnissen, Apotheken, Krankenhäuser, gewerbliche Betriebsstätten der verschiedensten Art, im Krankenstalle, dem zoopathologisch-anatomischen Saale, endlich durch Kritik der Sanitätsbestimmungen verschiedenartiger, möglichst vieler Staaten» (ebd.) praktisch wirkungsvoll erfolgte. Die Vorstellung ging bis hin zu einer «Vereinigung grosser Complexe, selbst politisch verschiedener Staaten zu einem Codex sanitarius».<sup>30</sup>

Zusammenfassend forderte Pappenheim: «Folgende allgemeine Grundsätze wird die Sanitätspolizei immer zu respectiren haben:

- Keinerlei beschränkender Eingriff in die Freiheit des wirtschaftlichen oder sonstigen Lebens der Bürger ohne die alleräusserste Noth;
- kein Verbot und kein Gebot ohne die Möglichkeit und auch Wirklichkeit der Contrôle;
- Contrôle des Sanitätsdienstes selbst, so weit es möglich, in allen Instanzen;
- territoriale, nicht anderartige Begrenzung des Sanitätsdienstes: der Sanitätsbeamte der Gegend hat die Aufsicht über alle Gefängnisse, alle Krankenhäuser, alle gewerblichen Betriebsstätten, mögen sie sonst den verschiedensten Ressorts angehören;
- wo man nicht verbieten oder gebieten, nur belehren kann, schreibe man nicht Abhandlungen, sondern einige wenige, dem Tagelöhner verständliche Sätze ohne stylistischen Prunk, ohne überflüssiges Wort;
- möglichst wenig polizeilichen Zwang in der Sanitätspolizei, Appellation an den Verstand und, wo es angemessen, an das Herz des Menschen; Association der Sanitätspolizei mit der (qualitativ und quantitativ genügenden) Volksschule und der Volksliteratur, Occupation eines Theils des Lesebuchs in den Schulen. Es ist mit allen Mitteln unmöglich, die öffent-

<sup>29</sup> Pappenheim 1864, S. 236.

<sup>30</sup> Ebd., S. 237.



liche Gesundheit zu schützen, wenn es sich um eine Horde von rohen Staatsangehörigen handelt; es ist leicht, das Wesentliche ohne Zwang zu erreichen, wenn man die Bürger zu Menschen macht und ihnen in geeigneter Weise über ihre Wohlfahrt die Augen öffnet. Ohne die Association der Sanitätspolizei mit der Schule giebt es keine volle Ernte für jene; eine tief wirksame Sanitätspolizei ist ohne vorherige Gestaltung des Volksschulwesens auf keine Weise einzurichten.»<sup>31</sup>

Als positives Beispiel führte Pappenheim den Gesetzentwurf in Holland an, in dem als wichtige Merkmale enthalten waren: Eidliche Verantwortung, freier Zutritt zu allen Einrichtungen und Strafe bei Weigerung, jährlicher öffentlicher Bericht, Staatsbeamte, keine therapeutische Praxis, Überprüfung der Medikation, Mortalitätsstatistik, regionaler Gesundheitsrat. In Auseinandersetzung mit Erfahrungen v.a. aus England und deutscher Verwaltung baute Pappenheim auf Berichtswesen sowie Gefährdungsanalysen unter der Zielsetzung einer Sicherung, «wo es nöthig ist ..., dass das allgemeine Interesse nicht für die Dauer durch beschränkte Einsicht benachtheiligt werde».

Der Blick auf das holländische Beispiel kennzeichnet die Öffnung zur internationalen Erfahrung: In Holland<sup>32</sup> gab es in den nördlichen Provinzen nach der Befreiung Ende des 16. Jahrhunderts eine starke Stellung der Städte. Das nach dem Wiener Kongress etablierte absolutistische Regime war von dem wirtschaftlichen Aufschwung in England und von staatsrechtlichen Vorstellungen aus Deutschland beeinflusst. 1840 wurde das Parlament gestärkt, ohne vergleichbare revolutionäre Unruhen. Auch Ärzte standen nicht wie Virchow und Neumann auf den Barrikaden, sondern sorgten sich in diesen Jahren in «Commissies» um Verbesserungen der «volksgezondheid» im Allgemeinen und die eigene Profession im Besonderen. Insofern waren in Holland zwei Aspekte ausgeprägt:

- der Staat wurde als organisches Gebilde gesehen, basierend auf Aushandlungen;
- die «Gesundheitsorge» wurde über praktische, dringliche Probleme des Zusammenlebens (Bedrohung durch Wasser) und organisiert durch Städte ausgebaut.

<sup>31</sup> Ebd., S. 238.

<sup>32</sup> Auch im Folgenden nach Hinweisen von Antonius H.M. Kerkhoff (vgl. ders.: De staat als dokter. Sociaal-politiek-filosofische denkbeelden over staat en gezondheidszorg in de westerse wereld voor 1870. Coutinho, 1997)

Für den praktischen Ausbau des Arbeitsschutzes war das holländische Beispiel innovativ: Die über die Städte organisierte Aufsicht ging an staatlich angestellte Inspektoren, die von einem lokalen Gesundheitsrat beraten wurden. Letztere waren Ärzte, die aber nicht spezialisiert waren, sondern eine allgemeine und lebensnahe Ausbildung erhielten. Die Differenzierung der medizinischen Wissenschaft, wie sie über biologische Methoden und klinische Fälle erfolgte, wurde also nicht in die praktische, öffentliche Aufgabenstellung übernommen! Diese Gesetze, die Pappenheim anführte, waren bis vor wenigen Jahren das basale Gerippe der öffentlichen medizinischen Versorgung in Holland. Und sie haben die späteren Gesundheitswissenschaften, sofern sie nicht sowieso nur «über den grossen Teich schauen», mit einem gewissen Erstaunen auf Holland blicken lassen.

In der Schweiz war ein anderer Aspekt des holländischen Beispiels wirksam. Der Bundesstaat wurde 1848 von Bürgerrechten aus aufgebaut und sprach die Bürger nicht als Untertanen an, sondern betonte die Partizipation am übergreifenden Gemeinwesen. Das Bürgerrecht wurde in der Folge «von unten» praktisch in den Kantonen und Gemeinden konkretisiert.<sup>33</sup> Praktiziert wurde eine «doppelte Deutung» des dreistufig gegliederten Bürgerrechts (Gemeinde, Kanton, Bundesstaat): Ein frühmodernes, deutlich republikanisches Verständnis politischer Herrschaft als patriarchale und souveräne Lenkung überschaubarer Gemeinschaften durch sich selbst, bzw. ein «gouvernementaler» Liberalismus mit Steuerung sowie Freiräumen in den Kantonen. Politische Entscheidungen erfolgten als Aushandeln zwischen der kommunalen und der nationalen Ebene und zwischen reglementierender und gestaltender Absicht. Auch die Stärke der regionalen und gestaltenden Politik der Kantone wird so erklärbar.

### Konzeption des Arbeiterschutzes durch begrenzte Gesundheit

Arbeitsschutz musste als politische Aufgabe aufgebaut werden. Er war eingezwängt in staatliche, gesellschaftliche und soziale Konstellationen und Interessen. In Deutschland wirkte eine Verwerfung, die mit der besonderen Rolle des bismarckschen Bonapartismus zu erklären ist. Die misslungene Gründung eines Nationalstaates auf demokratischer Grundlage brachte eine staatliche Formierung «als ein mit parlamentarischen Formen verbrämter, mit feudalem Beisatz vermischter und zugleich schon von der Bourgeoisie beeinflusster, bürokratisch gezimmerter, polizeilich gehüteter Militärdespotismus» (Karl Marx). Bismarck wollte einen starken Staat, der

<sup>33</sup> Vgl. im Folgenden Argast 2006.

jedoch wachsende Produktivität absichern sollte. Er war also für gesamtgesellschaftliche Interventionen in Bedingungen besonderer, äusserer Not. Er war für wichtige Qualifikation, aber gegen zu viele Arbeiterrechte; für produktive Leistungssteigerung, aber gegen soziale Sicherung.

### *Machbare Gesundheit*

Die öffentliche Gesundheitspflege wurde nunmehr brauchbar, weil sie sich unter dem Eindruck der Reaktionsperiode nach der gescheiterten Revolution 1848 von den grundsätzlichen sozialen Fragen abwandte. Sie begann wissenschaftliche Grundlagen für unmittelbare und «kleine» Reformen beizusteuern. In der Analyse und Bewertung von relevanten Lebensbedingungen, wie Trinkwasserzufuhr und Abwasserentsorgung oder Wohnung und Ernährung, gewährten Hygieniker «dem «Gesetzgeber» die ihm mangelnde Kenntnis von dem Umfang des Naturbedürfnisses, welches den Staatsbürgern gewahrt und gesichert werden soll» und sie formulierten Mass, Zahl und Gewicht «zur Aufstellung des Naturbedürfnisses als Norm der Gesetzgebung».<sup>34</sup> Der wichtigste Beitrag der öffentlichen Gesundheitspflege war wohl die Konzeption von Grenzwerten für gesundheitsschädigende Einflüsse, wie sie von Max Pettenkofer<sup>35</sup> und seinen Schülern ausgearbeitet wurde. Diese Konzeption basierte auf der «Selbsteilungskraft der Natur», die eine gesundheitliche Belastung in gewissem Ausmass legitimierte. Die eigentlich schützenden Normen gegen übermässige Belastungen z.B. der Luft oder des Wassers implizierten zugleich freisetzendes Recht auf mässige Belastungen.

Unter Pettenkofers Einfluss wurde 1866 erst der Niederrheinische Verein für öffentliche Gesundheitspflege gegründet, 1871 auf das Kaiserreich ausgedehnt. Bezug nehmend auf Stadtentwicklungen, unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Bedingungen und mit grossen Hoffnungen auf technische Möglichkeiten ging es um Trink- und Abwasser, Nahrungsmittel, Wohnungen – und mit den Gründerjahren verstärkt um Gewerbehygiene. Interdisziplinär wirkten Bürgermeister, Ärzte und Techniker zusammen. Aufgabe des Gesundheitsschutzes bestand in der «Therapie der Störungen öffentlicher Gesundheit». Ärzte distanzieren sich von Hoffnungen und Vorstellungen, die auf gerechte gesellschaftliche Verhältnisse und grund-

<sup>34</sup> Carl Reclam 1869, S.1; vgl. Göckenjan 1985, S.119.

<sup>35</sup> Max Pettenkofer, später geadelt, war der einflussreichste deutsche Hygieniker im 19. Jahrhundert, der den Weg zur angewandten Naturwissenschaft mit einer Art ressourcentheoretischem Ansatz («Selbsteilungskraft der Natur») bahnte.

sätzliche Sozialreform abzielten: «Was die «öffentlichen Massregeln» ... auf die Beziehungen der Menschen selbst [angeht], so können damit keine weltverbessernden sozialistischen Velleitäten, nicht einmal grossartige kulturhistorische Akte oder Wendepunkte des politischen Lebens, nur die kleinen, von der staatlichen Gesetzgebung und der gemeindlichen Selbstverwaltung ausgehenden Massregeln gemeint sein, durch welche den an sich unabänderlichen Missständen der bestehenden sozialen Ordnung ihre Schärfe in bezug auf Schädigung der öffentlichen Gesundheit genommen werden soll und kann.»<sup>36</sup>

Die Konzeption von «Gesundheit» als Vorstellung eines besseren Lebens stellte nunmehr eine gewisse individuelle Dispositionsfreiheit, basierend auf ausreichenden Ressourcen für ausreichende Sicherheit sowie ausgerichtet auf gesellschaftliche Stärkung insgesamt in den Mittelpunkt.

### *Relative Sicherheit*

In der Diagnose schwerwiegender Schädigungen und den überschaubaren Forderungen nach gesundheitlicher Kontrolle fand sich eine Lösung für eine der grundlegenden industriegesellschaftlichen Problemlagen, für das Problem der Haftung im subjektiven bürgerlichen Recht. Der Zuschnitt öffentlicher Gesundheitspflege schuf eine brauchbare Grundlage für expertliche Gutachten und politische Entscheidungen. Auf diesen konnte sich die sozialpolitische und juristische Bearbeitung ausbreiten. Die Risikogesellschaft fand eine praktische und legitime Ebene, die gleichwohl in den verschiedenen europäischen Ausformungen von Staat und Gesellschaft verschieden realisiert wurde.

Im kriegerisch zusammengezwungenen deutschen Reich galt die erste Beschlussfassung des Reichstages der Haftpflicht. Haftpflichtig war bis dato derjenige, der durch Vorsatz oder Nachlässigkeit unmittelbar einen Schaden verursachte. Den industriellen Unternehmern war jedoch der direkte Eingriff in den Produktionsprozess immer schwieriger nachzuweisen; mehr noch, die Haftung konnte, anders als in Frankreich, leicht den abhängigen Arbeitern angelastet werden. Dies führte im Zuge der Industrialisierung nicht nur zu enorm ansteigenden Unfallzahlen, sondern auch für grosse Empörung unter den «Opfern der Arbeit». Nach Vorarbeiten beschloss der Reichstag am 7. Juni 1871 ein Haftpflichtgesetz, das allerdings an dem Nachweis des Verschuldens festhielt und nicht alle Gewerbe

<sup>36</sup> Geigel 1875, zit. Göckenjan 1985, S. 123. Der Begriff Velleität ist französisch-lateinischer Herkunft und meint den Willen im Vorfeld oder unter Umgehung der Tat.

erfasste. Die Sozialdemokratie verurteilte die Beweislast, die auf den geschädigten Arbeiter abgeschoben wurde. Die grosse Empörung, zusammen mit Anwachsen der Streikbewegungen und Stärkung der Sozialdemokratie verschärfte das rechtliche Dilemma: Haftpflicht sollte nämlich nicht nur entstandene Schäden kompensieren, sondern auch das Risikoverhalten steuern. Der industrielle Unternehmer sollte also nach bürgerlichem Recht nicht nur für verursachte Schäden aufkommen, sondern Schädigungen unterlassen. Diese rechtliche Auffassung stand im Widerspruch zu den mächtigen Fortschritten und den grossen Hoffnungen auf industrielle Produktivität, die eben mit Gefahren für Güter, Leben und Gesundheit untrennbar verbunden waren.

Die Untauglichkeit des Haftpflichtgesetzes führte nach langen Auseinandersetzungen nicht zur englischen Lösung über private Versicherungen einzelner Unternehmer, sondern zu einem Versicherungsfonds für Industriezweige, in denen die Haftpflicht des Unternehmers vergesellschaftet und zugleich die Schuldfrage und Beweislast als Nadelöhr verblieb. Die deutsche Einrichtung der gesetzlichen Unfallversicherung 1884 konnte allerdings erst beschlossen werden, als mit der gesetzlichen Krankenversicherung 1883 sozusagen ein Auffangbecken für industrielle Pathogenität geschaffen wurde, in dem nicht nach den Ursachen von Arbeitsunfähigkeit gefragt wurde. Das schmale Nadelöhr, durch das unternehmerische Haftung durch Berufsgenossenschaften abgelöst wurde, verlangte hingegen objektivierbare Entscheidungen nicht nur über Arbeitsunfähigkeit, sondern über deren Entstehung im und durch den Betrieb. Damit wurden die Berufsgenossenschaften als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung das zweite Standbein des Arbeitsschutzes und kümmerten sich um Unfallgefahren und deren Bekämpfung. Das duale System in Deutschland ist bis heute sehr effektiv und wirkte über Schadensklassen und über die technische Aufsicht der Berufsgenossenschaften. Die von Ärzten festgestellte Arbeitsunfähigkeit ist seitdem Voraussetzung für Leistungen gesetzlicher Versicherungen. Zugleich hinderte diese Zuständigkeit den ursprünglichen umfassenden Auftrag einer Sanitätspolizei, die in breiter Kompetenz vor allem die Problemlagen «vor Ort» zu untersuchen und zu bearbeiten hatte. Sie suggeriert jedoch eine erträgliche Rahmung industrieller Pathogenität.

In der Schweiz hatte die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft 1868 einen Bericht über die katastrophalen Arbeits- und Lebensverhältnisse der Fabrikarbeiter vorgelegt. Dieser begründete eine strengere Haftung für Fabrikbesitzer, wie sie das eidgenössische Fabrikgesetz von 1877 einführte. Der Schadensersatz konnte aber in dem Umfang auf Arbeiter abgewälzt werden, indem ein Mitverschulden festgestellt wurde. An der Ausarbeitung des Gesetzes war massgeblich ein Glarner Arzt beteiligt. Fridolin Schuler

war 1864 zum kantonalen Fabrikinspektor und folgerichtig 1878 zum ersten schweizerischen Fabrikinspektor ernannt worden. Der Kanton Glarus war in Person und Sache der Vorreiter im Arbeiterschutz.

Ähnlich wie in Deutschland, aber nicht in der gleichen Brisanz waren die Regelungen industrieller Pathogenität über die Haftpflicht auch in der Schweiz wenig tauglich. Und nach einiger Zeit lehnte sich hier die gesetzliche Kranken- und Unfallversicherung 1912 an deutsche Lösungen mitsamt dem Dualismus im Arbeiterschutz an.

## Arbeiterschutz, Arbeitsschutz, Public Health

### *Aufbau über die Gewerbeordnung*

Wie erwähnt, beginnt der Arbeiterschutz in Deutschland formal mit dem preussischen «Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken» vom 9. März 1839. Bayern und Baden folgten ein Jahr später, Sachsen erst 1861. Die Reform erfolgte erst mühsam, hatte vor allem die allgemeine Schulpflicht im Blick und erhielt durch Hinweise auf abnehmende Militärtauglichkeit eine mächtige Stütze. Immerhin bewirkte sie doch eine wechselseitige Beeinflussung von sozialer Sensibilisierung und technischem Fortschreiten, was einen bescheidenen Raum für Arbeiterschutz öffnete. Der Raum wurde mit der preussischen Gewerbeordnung 1845 weiter in der Mischung aus Schutz und Disziplinierung gefüllt. Wichtig jedoch war der staatliche Fingerzeig auf die Problemlage, verbunden mit der allgemeinen Forderung in §13b der Gewerbeordnung von 1845, der die «gebührende Rücksichtnahme auf Gesundheit und Sittlichkeit» enthielt. Neben dem Koalitionsverbot taucht die polizeiliche Aufsicht auf, die 1849 in Form von fakultativen Gewerberäten konkretisiert wird. Diese sollten nach Anhörung der Beteiligten die Arbeitszeiten regeln und das Truckverbot (also das Verbot einer Entlohnung durch Waren, die beim Arbeitgeber gekauft werden mussten) durchsetzen. Die Gewerbeordnung vom 16. Mai 1853 verallgemeinerte die fakultative Einführung von Fabrikinspektoren. Die Praxis orientierte sich, wenn überhaupt, wie im Raum Aachen und Mönchengladbach am Vorbild England. Allerdings blieb in den folgenden Jahren der Restauration nicht viel von den Reformen übrig. Die Spanne zwischen Recht und Rechtswirksamkeit wurde im deutschen Arbeitsschutz nie wirklich überwunden. Sie blieb ein gewisser Puffer für die folgenden Ausweitungen des Arbeitsschutzes, wie sie in der Gewerbeordnung von 1869 zu finden ist.

Diesen Regelungen der Gewerbeordnung lagen Vorstellungen zugrunde, mit denen die Arbeitsverhältnisse tendenziell und praktisch der freien



Marktwirtschaft überantwortet werden sollten. Möglichst viele Problemlagen, die mit Pauperismus verbunden waren, sollten aus staatlicher Regulierung herausgenommen werden. Allgemeine Wohlfahrt wurde von wirtschaftlichem Aufschwung erwartet und die «fortschreitende Industrie» gibt die Mittel für Arme, «sich ihren Unterhalt zu erwerben».<sup>37</sup> Diese Vorstellungen, die sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zusammen mit sozialen Unruhen und industriellem Aufschwung verfestigten, eröffneten die Möglichkeit, wirtschaftliches Wachstum als Kern einer gesellschaftlichen Wohlfahrt und als Ziel guter Staatstätigkeit zu verstehen.

Diese gesellschaftliche Stärke im Fortschreiten von Industriekapitalismus und Wohlfahrtsstaat brachte sozialreformerische und vermehrt noch sozialdemokratische Positionen in Schwierigkeiten. Sozialreformerische Positionen setzten auf die Befriedung der sozialen Gegensätze durch Zügelung rücksichtsloser Eigeninteressen. Daher hatte der Arbeitsschutz eine grosse Bedeutung für sie. Er sollte den Unternehmer ebenso wie den Arbeiter «gegen die üblen Folgen des freien Wettbewerbs» schützen. Arbeiter würden gehindert, sich gegenseitig zu unterbieten und die Kinder der Fabrik anzubieten. Unternehmer würden gehindert, «dass die rücksichtslose, unmenschliche Habgier der Einen den guten Willen der Andern lahmlegt, wenn sie eine Verschlechterung der Arbeitsverhältnisse vermeiden, oder eine Verbesserung durchführen wollen».<sup>38</sup> Alle diese sozialreformerische Hoffnung setzte jedoch immer das wirtschaftliche Wachstum voraus und so an die erste Stelle.

Sozialdemokratische Positionen waren seinerzeit auf den vollständigen «Kladderadatsch» der kapitalistischen Verhältnisse ausgerichtet und sollten die «Klassenwidersprüche» eher verschärfen als abbauen. Sie versuchten die Schwierigkeiten mit dem «Druck von unten» zu umschiffen: So erklärte August Bebel<sup>39</sup> im Reichstag gegen das katholische Zentrum:

«In dem Masse, wie die deutsche Sozialdemokratie an Anhang in der Arbeiterklasse gewann, in dem Masse, wie ihre Stimmen bei den Reichstagswahlen ins Gewicht fielen und damit die Gefahr sich steigerte, dass auch diejenigen Arbeiter, die bis dahin den herrschenden Parteien folgten, gereizt durch ihr Interesse, der Sozialdemokratie sich anschliessen würden, wurden die anderen Parteien gezwungen, den Arbeiterschutz auf ihre Fahne zu schreiben.»<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Zit. Tennstedt 1983, S. 83.

<sup>38</sup> Herkner 1908, S. 275.

<sup>39</sup> August Bebel war seit der Vereinigung der deutschen Sozialdemokraten 1875 in Gotha der unbestrittene Führer und nutzte vor allem «die Tribüne des Reichstags» für Grundsatzklärungen und Agitation.

<sup>40</sup> Schippel 1902, S. 75.

Sicherlich hatte die Analyse Bebels mehr empirische Evidenz als die programmatische Ausrichtung der Sozialdemokratie. Bereits in der ersten Session des Norddeutschen Reichstages legte der Allgemeine Deutsche Arbeiter-Verein (ADAV), der von Lassalle gegründete Zweig, einen 47 Paragraphen umfassenden Entwurf eines Gesetzes zum Schutze der Arbeit gegen das Kapital vor. Dieser wurde abgeschmettert. Unter anderem hatten die Eisenacher (der von Bebel und Wilhelm Liebknecht gegründete Zweig) die mit einem solchen Schutz verbundene Unterstützung des Staates abgelehnt. Der Entwurf forderte mit Bezug auf englische Vorbilder den zehnstündigen Arbeitstag, Verbot der Kinderarbeit, Einsetzung von Fabrikinspektoren sowie eine Kommission zur Erhebung der Arbeiterverhältnisse.

Stattdessen wurde die Gewerbeordnung am 21. Juni 1869 in dritter Lesung beschlossen, die im Wesentlichen die vorhandenen preussischen Regelungen übernahm und die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in den Mittelpunkt stellte. Die Sozialdemokraten beider Fraktionen forderten weitergehend:

- Maximalarbeitstag
- Beschränkung der Frauenarbeit
- Abschaffung der Kinderarbeit
- Einführung von Gewerbeaufsicht und Gewerbegerichte
- Volle Koalitions- und Kassenfreiheit (also die Möglichkeit der kollektiven Interessenvertretung und das Recht auf eigene Solidargemeinschaften, v.a. Krankenkassen)

Die Sozialdemokratie umschiffte so die programmatischen Untiefen: Mit Gewerbefreiheit und Beseitigung von Polizeieinmischung sollte die Entfaltung der kapitalistischen Verhältnisse und eben auch die Voraussetzungen des Sozialismus gestärkt werden. Eine unproblematische Steuerung durch die Untiefen versprach der spezielle Schutz für Frauen und Kinder. Dieser konnte von allen politischen Parteien und gesellschaftlichen Interessen angenommen werden. Er wurde unter drei Aspekten entwickelt:

- die Frau sollte als potenzielle Mutter geschützt werden;
  - der Schutz implizierte die sozialdisziplinierende Betonung sittlicher Gefährdung (vor allem bei heisser und nächtlicher Arbeit);
  - Massnahmen für Frauen und Kinder konnten als «Einfallstor» begrüsst werden, weil die besondere Schutzwürdigkeit leichter durchzusetzen wäre und doch allgemeine Verbesserungen vorbereiten und einleiten würde.
- So konzentrierte sich der politische Diskurs weiterhin auf Frauen- und Kinderarbeit als «Ansatzpunkt». Der antreibende Regierungsrat Theodor Lohmann schrieb am 12. Dezember 1872 an die Familie:

«Die etwas grössere Ruhe muss ich zunächst benutzen, um über die Resultate zahlreicher Berichte über die Frauenarbeit in den Fabriken u. über d. Beschäftigung jugendlicher Arbeiter zusammenzustellen und zu einem für

unseren Minister geniessbaren Vortrag zu verarbeiten. Ich verfolge dabei hauptsächlich den Zweck, ihn zur Einführung des Fabrikinspektorats als einer organisch[en] Verwaltungsinstitution zu bewegen.»<sup>41</sup>

Wenn Lohmann auch recht skeptisch hinsichtlich der praktischen Erfolgsaussichten sowie der «staatlichen Mittel» überhaupt war, so war er es doch, für den die Arbeiterfrage «mal wieder recht dringend an unsere Tür» klopfte und der das Material engagiert zusammenstellte. In der Denkschrift «Promemoria, betreffend die gesetzliche Regelung der Beschäftigung der Frauen in den Fabriken» vom Januar 1873 forderte Lohmann eine umfangreiche Aufarbeitung der tatsächlichen Verhältnisse. In der Folge fand eine rege interne Debatte über den Ausbau der Gewerbeaufsicht in einem sozialpolitischen Sinne statt, wobei deutlich wurde, dass zwar der Überblick über die Schädigungen gewollt und betrieben wurde (einschliesslich Statistiken), dass hierbei aber die Ausrichtung nach der Haftungsfrage dominierte. Auch Industrielle waren für solche Überblicke, wollten diese aber durch Enqueten erarbeiten, wobei sie anzuhören waren.

Sicherlich spielten sozialdemokratische Agitation, Wahlpropaganda und Publikationen eine treibende Rolle. Und im Vorfeld der Reichstagswahlen vom Januar 1874 war dies vor allem die Forderung eines gesetzlichen 10-stündigen Normalarbeitstages. Diese Rolle wurde verstärkt durch die Vereinigung der deutschen Sozialdemokraten 1875 in Gotha.

#### *Konkretion auf den Spuren der Schweiz*

Das Ausmass der Frauenarbeit und deren Bedeutung in der deutschen Textilindustrie konnte 1900 in den Berichten der Fabrikinspektoren erahnt werden. Demnach arbeiteten 39% aller erwachsenen Arbeiterinnen im Alter von 16 bis 21 Jahren in der Textilindustrie und über 21 Jahre waren es 44,6%.<sup>42</sup>

In der angesprochenen Denkschrift erarbeitete Theodor Lohmann, 1876 auch spezifische Vorschläge, die vor allem mit der Schutzwürdigkeit erwerbstätiger Frauen argumentierten. Vorgelegt wurde auch eine Fassung des §107,

<sup>41</sup> Zit. Ayass 1995, S. 151. Der Sozialreformer Theodor Lohmann war seit 1880 im Reichsamt des Innern für den Aufbau der Arbeiterversicherung und später für den Arbeiterschutz zuständig; er war in ersterer Zuständigkeit anderer Auffassung als Bismarck und in zweiter erfolgreich an der Arbeiterschutzkonferenz 1890 und der Novelle der Gewerbeordnung 1892 beteiligt.

<sup>42</sup> Vgl. Schippel 1902, S. 462.

der der Fabrikgesetzgebung der Schweiz folgte, wobei betont wurde, «dass der mit Handhabung der Gewerbepolizei betrauten Behörde das Recht eingeräumt wird, durch ihr zu erlassende Verfügungen festzustellen, was im einzelnen Falle vom Arbeitgeber zu leisten ist, so dass der Straffall vorliegt, wenn die Verfügung nicht befolgt ist.»<sup>43</sup> Lohmann hatte eine gut begründete «Weiterbildung der sozialen Gesetzgebung» im Sinn und registrierte ein grosses Bedürfnis nach Fabrikinspektoren als kompetente Vertreter allgemeiner Interessen, wobei das Schweizer Beispiel gelegen kam.

Die Schweizer Fabrikgesetzgebung hatte 1877 in Art. 2 bestimmt: «In jeder Fabrik sind die Arbeitsräume, Maschinen und Werkgerätschaften so herzustellen und zu unterhalten, dass dadurch Gesundheit und Leben der Arbeiter bestmöglich gesichert werden», und verpflichtete Arbeitgeber, «alle erfahrungsgemäss und durch den jeweiligen Stand der Technik, sowie durch die gegebenen Verhältnisse ermöglichten Schutzmittel anzuwenden.» Alles spricht also dafür, dass im Zuge der intensiven Diskussionen in der Mitte der 1870er-Jahre und im Vorfeld der Schweizer Gesetzgebung 1877 ein recht enger Austausch der Positionen stattfand bis hin zu Formulierungen, die sich in gesetzmässigen Regelungen wiederfanden. Beteiligt war vor allem Fridolin Schuler.

Einen ersten kompetenten Ausdruck fanden diese Diskussionen durch die «Sektion Staatsarzneikunde» der Gesellschaft Deutscher Naturforscher und Ärzte im September 1875. Dann folgte die Entschliessung des Deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitspflege im September 1877 unter massgeblichem Einfluss von Fridolin Schuler:

«I. Die Gewerbeordnung des Deutschen Reiches enthält zwar Bestimmungen, welche die Durchführung der Fabrikhygiene, d.h. den Schutz und die Sicherung von Leben und Gesundheit der in gewerblichen Anlagen beschäftigten Arbeiter wie der Umwohner in sehr wesentlichen Punkten ermöglichen, bedarf jedoch noch mehrfacher Ergänzungen.

- II. Vom Standpunkt der Hygiene sind folgende Ergänzungen anzustreben:
- Die tunlichste Ausdehnung des gesetzlichen Schutzes auf alle gewerblichen Arbeiter, welche in geschlossenen Arbeitsstätten beschäftigt werden (Werkstätten, Hausindustrie).
  - Das Verbot der ständigen Beschäftigung von Kindern vor vollendetem 14. Lebensjahr.
  - Die Ausdehnung des für jugendliche Arbeiter bestehenden Verbotes der Nacharbeit auf sämtliche weibliche Arbeiter.
  - Das Verbot der Sonntagsarbeit, soweit dies nicht bei gewissen Industriebetrieben Abänderungen erleiden muss.

<sup>43</sup> Zit. Machtan 1995, S. 455.

- Die Verpflichtung der Arbeitgeber und Arbeiter zur Einführung und Einhaltung angemessener Arbeitspausen, deren Feststellung die höhere Behörde unter Berücksichtigung der Art des Gewerbebetriebes zu genehmigen hat.
- Die Verantwortlichkeit der Arbeitgeber für angemessene Unterbringung der von ihnen beschäftigten auswärtigen jugendlichen Arbeiter.
- Die Befugnis der höheren Behörde, die Arbeit von jugendlichen und weiblichen Arbeitern in besonders gesundheitsschädlichen Arbeitszweigen und Arbeitsstätten zu untersagen.»<sup>44</sup>

Der 1877 eingebrachte Entwurf eines Arbeiterschutzes der Sozialdemokraten blieb unerledigt. Der Regierungsentwurf zur Gewerbeordnung von 1878 forderte dann «eine grössere Sicherung der Beteiligten gegen die Verletzung der durch den Arbeitsvertrag eingegangenen Verpflichtungen», zielte aber v.a. darauf, den «Kontraktbruch» der Arbeiter strenger zu reglementieren. Die Novelle der Gewerbeordnung (GewO) vom 17. Juli 1878 brachte ein paar Fortschritte: Keine Beschäftigung von Frauen «unter Tage», mögliche Beschränkung von Frauen und jugendlichen Arbeitern «aus Rücksichten der Gesundheit und Sittlichkeit», obligatorische Fabrikinspektoren.

Der sozialdemokratische Entwurf von 1877 war die erste Vorlage eines vollständigen Arbeitsschutzgesetzes in einem deutschen Parlament – und es sollte bis 21. August 1996 dauern, also etwa 120 Jahre, bis in Deutschland tatsächlich ein Arbeitsschutzgesetz in Kraft trat!

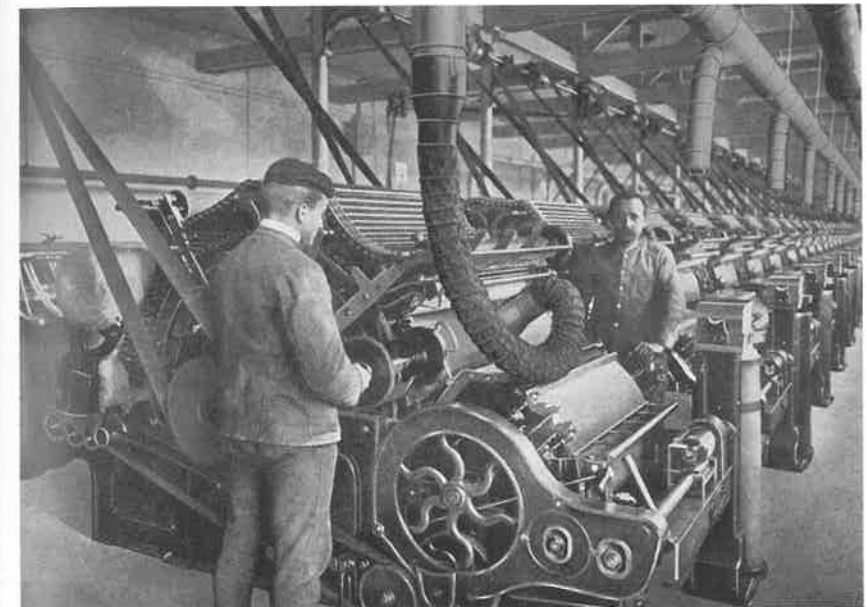
#### *Internationale Dimension des Arbeiterschutzes*

Der Arbeiterschutz, der sich zunächst als gesellschaftliche Rahmung etablierte, erhielt gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine internationale Dimension. Diese war vorbereitet durch die produktive Ausrichtung auf nationale Stärkung, wurde zunächst durch einen gegen England gerichteten Schutzzoll angetrieben, entfaltete sich als grossmachtpolitische Marktregulierung und wurde schliesslich untermauert mit biologistischen Ideologien. Auch hier spielte die Textilindustrie eine Vorreiterrolle. In Deutschland wurde bereits 1859 der Industrie-Börsenverein, später der Verein Süddeutscher Baumwollindustrieller als Vorläufer der wirtschaftlichen Interessenverbände gegründet. Der Centralverband Deutscher Industrieller wollte dann 1876 mit aller Energie «die öffentliche Meinung der Lehre des bedingungslosen

<sup>44</sup> Zit. Ayass 1996, S. 513 f.



Haderneissmaschine mit Absaugvorrichtung, Darstellung aus Sommerfeld, S. 95



Kardentstaubungsanlage, Darstellung aus Sommerfeld, S. 111



Freihandels zu entfremden».<sup>45</sup> An vorderster Front wirkte Arnold Lohren, Wollspinnereidirektor aus Berlin, Vorstand im CDI und Vorkämpfer der «nationalen Arbeit». Die Vereinigung der Steuer- und Wirtschaftsreformer erklärte 1878: «Ein starkes Volk erfreut sich einer starken Regierung. So nur kann Deutschland die Aufgabe lösen, die ihm die Geschichte vorge-schrieben hat: das erste Volk der Erde zu sein in Sitte und Kultur.»<sup>46</sup>

Arbeiterschutz war eben im Grunde immer auch Arbeitsschutz. Dieser Zusammenhang zeigte sich deutlich zum Ende des 19. Jahrhunderts, als die Industrienationen nicht mehr nur nach England schauten und nacheiferten, sondern mit eigenen Kolonien und mit eigener Produktivität einen Platz an der Sonne des Weltmarktes verlangten. Die wachsende internationale Konkurrenz begann mit Messen im wahren Sinne des Wortes und sie richtete die Produktivität aus. Grossmachtstreben und Pan-Ideologien erhielten biologistische Weihen und durchdrangen die Lebens- und Arbeitswelt.

Die Figur des «homo hygienikus»<sup>47</sup> wurde im Gefolge der grossen historischen Einflüsse, vor allem durch sozialdarwinistische, menschenökonomische und rassenhygienische Ansätze, ausgedehnt. Präventive und naturwissenschaftlich angereicherte Hygiene-Konzeptionen verloren ihre «bürgerliche Unschuld». Für Alois Geigel etwa waren Kinderkrankheiten und -sterblichkeit «Störung in der Reproduktion des ganzen Volkskörpers».<sup>48</sup>

Die Befürchtung, dass Konkurrenten sich Vorteile durch besonders rücksichtslosen Einsatz menschlicher Arbeitskraft verschaffen könnten, erhielt Gewicht. Die sozialdemokratischen Vorstösse in den 1880er-Jahren zur Ausweitung des Arbeiterschutzes und zur Vermehrung der Fabrikinspektoren, die zunächst immer wieder, meist von Bismarck selbst, diskreditiert wurden, gewannen mit internationaler Dimension an Bedeutung. Nach dem Scheitern des Sozialistengesetzes wurde Bismarck während der internationalen Arbeiterschutzkonferenz im März 1890 entlassen.

Die Sozialdemokratie hatte bereits 1884/85 in einer Resolution eine internationale Konferenz gefordert, die den täglichen Maximalarbeitstag regeln, die Nacharbeit im Prinzip und die Kinderarbeit überhaupt verbieten sollte. Der internationale Arbeiterkongress 1889 in Paris hatte hierzu internationale Verträge gefordert. Die deutschen Sozialdemokraten fragten, ob «fortschreitender Arbeiterschutz ... verbunden ist mit einer Schwächung der internationalen Konkurrenzfähigkeit» und meinten, das Gegenteil wäre der Fall; aber in jedem Fall könnten ungleiche Arbeitsbedingungen durch

<sup>45</sup> Machtan/Milles 1980, S. 101.

<sup>46</sup> Zit. ebd., S. 105.

<sup>47</sup> Alfons Labisch 2010, S. 127 ff.

<sup>48</sup> Geigel 1875, zit. Göckenjan 1985, S. 121.

Internationalisierung der Arbeiterschutzgesetze ausgeglichen werden. Zur Vorgeschichte der internationalen Konferenz 1890 in Berlin hält das sozialdemokratische Reichstags-Handbuch fest:

«Aus der Schweiz, die durch ihre demokratische Verfassung rasch im Arbeiterschutz vorwärts gedrängt wurde und deren Fabrikgesetz von 1877 weiter ging als alle kontinentalen Gesetze, kam erklärlicherweise zuerst die Anregung zu wirklichen Regierungskonferenzen. Am 5. Juni 1876 bemerkte der Präsident des Nationalrathes, Oberst Frey, in seiner Eröffnungsrede: «Es dürfte sich empfehlen, die Frage in Erwägung zu ziehen, ob nicht seitens der Schweiz der Abschluss internationaler Verträge zum Zwecke möglichst gleichmässiger Regulierung der Arbeiterverhältnisse in allen Industriestaaten sollte angeregt werden. Liegt ja doch die grösste Schwierigkeit der Fabrikgesetzgebung in der Thatsache, dass durch das vereinzelte Vorgehen eines Staates im Sinne der Erleichterung die Konkurrenzfähigkeit seiner Industrie unter Umständen schwer gefährdet werden kann. Allerdings sind die Produktionsbedingungen zum Theil sehr beträchtlich voneinander verschieden; die Gegensätze aber dürften nicht so gross sein, dass die Herstellung einer gewissen Gleichmässigkeit in den Arbeiterverhältnissen unter Belassung des nöthigen Spielraums sich als unausführbar erweisen sollte.» Die Rede hatte zunächst keine weiteren Folgen.»<sup>49</sup>

Frey stellte im Dezember 1880 den Antrag, der Bundesrat sollte mit den hauptsächlichsten Industriestaaten versuchen, eine internationale Fabrikgesetzgebung anzubahnen, was mit dem Zusatz «zu geeigneter Zeit» angenommen wurde. Dies wurde versucht, von den meisten Staaten jedoch abgelehnt. Am 23. Dezember 1887 wurden die Bemühungen wieder aufgenommen mit Zielrichtung: a) Regelung der industriellen Produktion, b) Verbesserung der Arbeiterverhältnisse; konkret schienen Regelungen zur Sonntagsarbeit und zur Frauen- und Kinderarbeit erfolgversprechend. Es gab positive Rückmeldungen, nur Russland lehnte ab, Deutschland u.a. hielten sich bedeckt. Die Konferenz wurde für den 5. Mai 1890 geplant.

Wilhelm II war aus innenpolitischen Erwägungen für Arbeiterschutzregelungen und brachte einen kaiserlichen Erlass an den Handelsminister und an den Reichskanzler zur Vorbereitung einer internationalen Konferenz auf den Weg, «um Herbeiführung gleichmässiger internationaler Regelungen der Grenzen für die Anforderungen anzustreben, welche an die Thätigkeit der Arbeiter gestellt werden dürfen». Bismarck war gegen die Erlasse, gab ihnen die endgültige, milde Formulierung und gab ihnen eine unterschwellige Aufgabe: «ich dachte, sie sollte gleichsam ein Sieb sein, eine gewisse Hemmung des humanen, arbeiterfreundlichen Elan unseres Herrn.»

<sup>49</sup> Schippel 1908, S. 668 f.

Die Internationale Konferenz in Berlin vom 15. bis 29. März 1890, an der auch Vertreter der Schweiz teilnahmen, blieb ohne Einfluss; die Sozialdemokratie sprach von einem «ungeheuren Fiasko», weil nichts Verbindliches herauskam. England und Frankreich verhinderten die Beratung eines Maximalarbeitstages.

Die deutsche Sozialdemokratie war für internationale Regelungen, vor allem für den Maximalarbeitstag. «Um für die deutschen Arbeiter dasjenige Mass des gesetzlichen Schutzes herbeizuführen, das zur Zeit ohne Gefährdung der einheimischen Industrie und damit der eigenen Interessen der Arbeiter selbst gewährt werden kann», sollten die Änderungen der GewO geprüft werden. Dazu erläuterte Bebel zur Reform der Gewerbeordnung, die 1891 beschlossen wurde und 1892 in Kraft trat, dass es in Deutschland hiess: «nur immer langsam voran und Rücksicht genommen». Keine einzige Bestimmung tue den Unternehmern weh. «In einigen kleinen und nebensächlichen Bestimmungen ist das deutsche Arbeiterschutzgesetz (gemeint ist die GewO, d.V.) den Bestimmungen in der schweizerischen oder österreichischen Gesetzgebung voraus, in einer ganzen Anzahl sehr wichtiger Bestimmungen hinkt es hinter ihnen drein. Wir erinnern nur an den Normalarbeitstag und die Bestimmungen, über die Kinderarbeit in der Schweiz und Oesterreich, über das Verbot der Beschäftigung der Arbeiterinnen und der jungen Leute bei Nacht in der Schweiz. Und dabei tritt das deutsche Arbeiterschutzgesetz erst 1892 in Kraft, d.h. in einem Zeitpunkt, wo die zum Theil erheblich weitergehenden Schutzbestimmungen in der Schweiz und in Oesterreich schon zwölf, beziehentlich acht Jahre in Kraft stehen und man in der Schweiz eifrig an der Arbeit ist, weitergehende gesetzliche Schutzbestimmungen einzuführen.»<sup>50</sup> Statt also voranzugehen und «Mustergültiges» zu leisten, würde selbst das Mögliche in der Anwendung beständig befehdet.

Alfred Weber attestierte der Gewerbeordnung von 1891 eine «peinliche Schonung aller in Mitleidenschaft gezogenen wirtschaftlichen Interessen» und, dass sie «der Industrie in der Tat keine Schädigung gebracht hat».<sup>51</sup> Der Internationale Arbeiterkongress 1891 in Brüssel versammelte die Arbeitervertreter auf dem Boden des Klassenkampfes und zielte auf permanente Enqueten und internationale Vernetzung. Dann war der internationale Arbeiterschutzkongress vom 23. bis 28. August 1897 in Zürich bedeutender. Er wurde vom Schweizer Arbeiterbund organisiert und von einem breiten Spektrum der Arbeitervertreter besucht. Er gilt als Vorläufer des Internationalen Arbeitsamtes, eben ursprünglich als Arbeitsschutzamt

<sup>50</sup> Schippel 1902, S. 89.

<sup>51</sup> Zit. Ellerkamp 1991, S. 188.

verfolgt, mit der Aufgabenstellung: Dokumentation, Datensammlung, Literaturüberblick; international vergleichende Statistik; Jahresberichte der Behörden, Beratungsinstanz; Kongresse. Sozialreformer in Deutschland unterstützten diese Absicht. Am 1. Mai 1901 wurde das Internationale Arbeitsamt in Basel unter Leitung von Stephan Bauer mit Unterstützung des Schweizer Bundesrates eingerichtet. Stephan Bauer war ein ausserordentlich belebender und kompetenter Akteur, der den internationalen Diskurs voranbrachte, bis Deutschland die europäischen Staaten erstmals in einen Weltkrieg zog.

### *Bonum commune*

Mit dem Ersten Weltkrieg wurde eine neue Dimension der europäischen Kultur geöffnet. Die Verbindungen zwischen mitteleuropäischen Ländern, besser zwischen den mitteleuropäischen Eliten, standen zunächst in der römischen, dann in der handwerklichen Tradition. Sie waren eng und stabil, v.a. wegen des übergreifenden «ius commune», das in den Universitäten gepflegt wurde und lange Zeit zivile Verhältnisse ordnete. Der Code Civil und dann das Allgemeine Preussische Landrecht brachten zwar regional spezifische Grundlagen, waren aber einer allgemeinen rechtlichen Begründung für gute gesellschaftliche Ordnung verpflichtet. Diese gesellschaftliche Ordnung gewann praktisch mit dem Aufkommen der Nationalstaaten und theoretisch mit dem Einfluss von Georg Wilhelm Friedrich Hegel an Bedeutung.

Eine sittliche Basis schien möglich, auf der natürliche Gegebenheit, moralische Orientierung im Zusammenleben und freier Wille der Subjekte zusammenfinden. Nicht konkurrierende Macht, sondern souveräne Selbständigkeit, nicht der egoistische Besitz, sondern die Perspektive des Sollens begründen den Staat, der damit das Volk «in seiner substantiellen Vernünftigkeit und unmittelbaren Wirklichkeit» zusammenschliesst. Staatliche Macht und staatliches Handeln folgen einem «allgemeinen Besten». Gesundheit wurde der wichtige und leichter verständliche Massstab für das Gute und Nützliche, das sich frei, ohne obrigkeitlichen Zwang entfalten und gleichwohl organisch für alle wirken sollte.

Alphons Thun hat rückblickend beschrieben, wie in den 1870er-Jahren diese allgemeinen, dem Besten verpflichteten Interventionen differenziert werden sollten:

«Es fällt demnach dem Staate eine vierfache Tätigkeit zu: 1. soweit die schlimme soziale und wirtschaftliche Lage der Arbeiter aus dem Inhalte

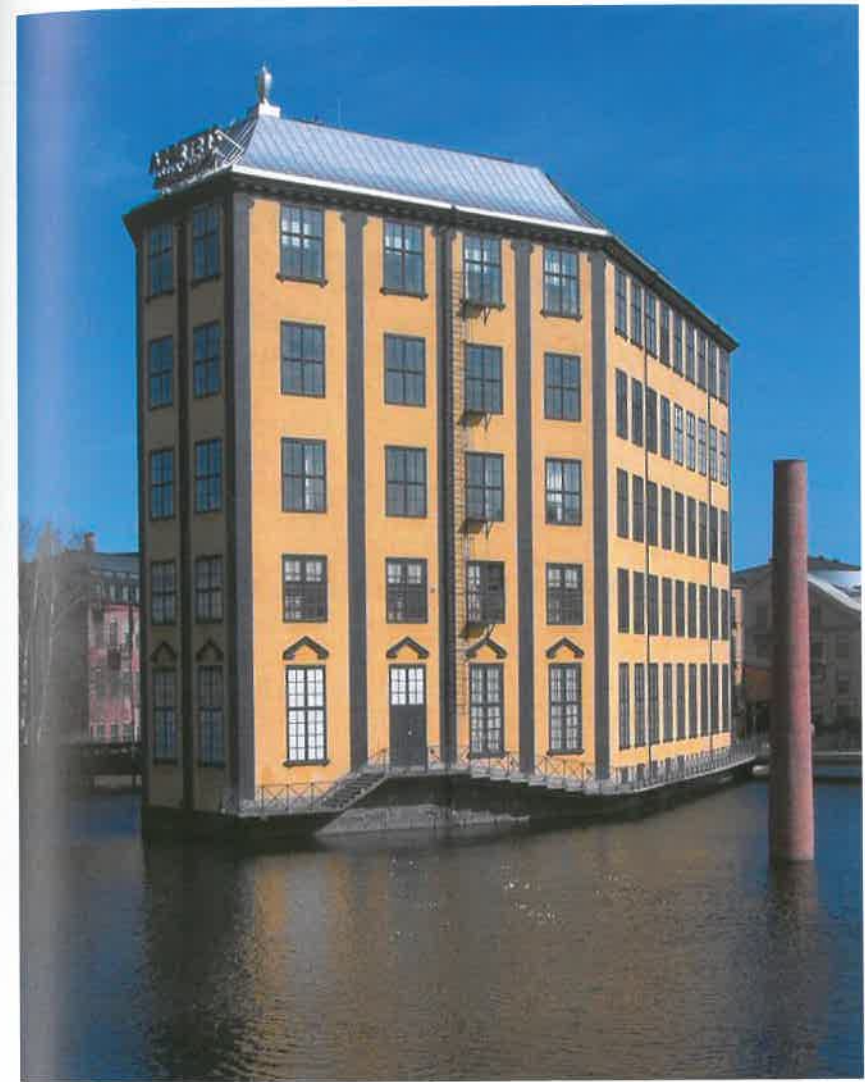
der Arbeiterverträge entspringt, beginnt er mit der Regelung derselben; 2. soweit ihr geistiges, sittliches und leibliches Wohl durch die Arbeitsverträge und die Technik und Einrichtungen der Fabriken geschädigt wird, entfernt er die Ursachen dieser Benachteiligung und trifft in jeder Hinsicht Fürsorge für das Wohl der Arbeiter; 3. soweit die materielle Lage der Arbeiter durch gewisse Bestimmungen des Privatrechts nicht hinreichend gesichert oder gar bedroht erscheint, unternimmt er durch Spezialgesetze eine Reform derselben; 4. soweit der bestehende Behördenorganismus die neuen Aufgaben nicht mehr zu bewältigen vermag, schafft er neue Organe für dieselben».<sup>52</sup>

So konkret die bildungsbürgerliche Aufzählung staatlicher Aufgaben in Deutschland daherkommt, sie erfüllte nicht einfach die sehr abstrakten, philosophischen Vorstellungen von «Public». Was sicherte das bonum commune, das in Hegelscher Tradition etwas «Organisches» und etwas «Starkes» sein sollte? Erst unter diesem Dach konnte die Stärke der Verwaltung mitsamt Anhäufung von Kompetenz und Ausprägung von Verfahren gedeihen. Sie wurde in der Tat ein Stück unabhängig von der Staatsform und konnte Bismarcks Bonapartismus ertragen, sie war aber weit entfernt von einer gesellschaftlichen Wirklichkeit, wie sie in der Schweiz mit deren praktischen politischen Vorgängen vorhanden war.

In der Schweiz fehlte der Rekurs auf den organischen Staat und die Hegelsche Rechtsphilosophie weitgehend. Hier dominierte das Prinzip der «Eigenversorgung». Der Bund erlässt demnach Mindestvorschriften und überlässt es den Kantonen, diese zu konkretisieren. Das stark liberalistische Verständnis von gesellschaftlicher Ordnung und Staat war gekennzeichnet durch

- ein Leistungsprinzip (demnach ist Arbeit immer vorteilhafter)
  - die Freiwilligkeit (Vorzug vor staatlichem Zwang)
  - das Subsidiaritätsprinzip (erst kleinere, untere, nähere Zuständigkeiten)
- Gesellschaftliche Einrichtungen, wie die Entwicklung der Krankenkassen, gingen von Selbsthilfeorganisationen aus, von Arbeitern, Berufsverbänden oder Dorfgemeinschaften. In der Schweiz waren die Legitimation und die Verfahren zur Herstellung und Durchsetzung des Rechts von unten nach oben organisiert, unproblematisch und praktisch vorhanden. In Deutschland hingegen wurde theoretisch von oben nach unten, praktisch irgendwie dazwischen vorgegangen. Hier gab es starke Diskussionen und Bemühungen um den Begriff «Rechtsstaat». Lorenz von Stein hatte nicht nur den «spezifisch deutsch[en]» Charakter des Rechtsstaats festgestellt, sondern auch diese Spezifik des deutschen Rechtsstaats näher ausge-

<sup>52</sup> A. Thun 1879, zit. Tennstedt 1981, S. 105.



Das Museum der Arbeit auf der Insel Laxholmen in Norrköping, Schweden, untergebracht in einem siebeneckigen, 1917 erbauten Webereigebäude. ([https://de.wikipedia.org/wiki/Norrköping#/media/File:Strykjärnet\\_Motala\\_ström\\_Norrköpin](https://de.wikipedia.org/wiki/Norrköping#/media/File:Strykjärnet_Motala_ström_Norrköpin))



führt: Es ist dies die ebenso zentrale wie prekäre Stellung des Gesetzes in Deutschland: Die Idee des Rechtsstaats beinhaltet nach Stein ein «System von Rechtsgrundsätzen und Rechtsmitteln, durch welche die Regierung zur Innehaltung des gesetzlichen Rechts in ihren Verordnungen und concreten Thätigkeiten gezwungen werden soll».<sup>53</sup>

Der Rechtsstaat, der auf Basis von Gesetzen effektive Massnahmen ermöglicht, gab Raum für kompetente Verwaltung und stellt diese zugleich vor grosse Anforderungen. Die angesprochene Entschliessung des Dt. Vereins für öffentliche Gesundheitspflege 1877 verdeutlicht dies. Die Vorlage stammte von dem Düsseldorfer Regierungsmedizinalrat Dr. Eduard Beyer, dem Bayreuther Bankier und MdR (nationalliberal) Friedrich Feusel und dem Glarner Fabrikinspektor Dr. med. Fridolin Schuler, das Einführungsreferat zur Diskussion hielt Dr. Beyer.<sup>54</sup> Ausgangspunkt war die Einsicht, dass die gesetzliche Regelung, die GewO, zwar Schutz und Sicherheit von Leben und Gesundheit der Arbeiter und der Anwohner forderte, aber mehrfach ergänzt werden musste. Wissenschaftliche Referenz war die Hygiene. Mit ihr wurde eine tunlichste Ausdehnung auf alle gewerblichen Arbeiter gefordert, dazu die bekannten Forderungen zum Arbeitstag, aber auch nach Arbeitspausen und angemessener Unterbringung für auswärtige Jugendliche. Gefordert also wurde deutlich der fürsorgende staatliche Eingriff. Dazu gehörte die Rücksicht auf die Nachbarschaft gewerblicher Anlagen, heute würde man sagen auf ökologische Aspekte. Hierzu sollten Konzessionen ausgeweitet und nachhaltiger gestaltet werden. Insgesamt sollte also die staatliche Verantwortlichkeit herausgehoben werden, bis hin zu sozialen Wohlfahrtseinrichtungen als betriebliche Aufgabe, aber mit staatlicher Unterstützung. In der Entschliessung wurde deutlich zwischen «äusseren» Risiken (wie Explosionen, Maschinen etc.) und «gesundheitlichen Gefährdungen und Schädigungen im engeren Sinn» (heute arbeitsbedingte Risiken) unterschieden. Daher wurde ausführlich die notwendige Anstellung und Zusammenarbeit von beamteten Technikern und Ärzten begründet.

Fridolin Schuler setzte sich zum Ende des Jahrhunderts auf der Basis seiner Erfahrungen und im internationalen Vergleich mit England, Frankreich, Österreich-Ungarn und der Schweiz mit der Ausbildung und Anstellung der preussischen Gewerbeinspektoren auseinander, also wie *bonum commune* in der Rechtswirklichkeit verfolgt würde.<sup>55</sup> Er hielt den Gewerbeaufsichtsbeamten für «eines der wichtigsten Organe, durch welche die

<sup>53</sup> Stein 1869.

<sup>54</sup> Ayass S. 513, nach *Deutsche Vierteljahresschrift für öffentliche Gesundheit* 10, 1878, S.137–197.

<sup>55</sup> Schuler 1897.

Behörden Kenntnis von den Anschauungen und Wünschen, der Lage und den Bedürfnissen der Arbeiterbevölkerung erlangen können.»<sup>56</sup> Damit dies dem allgemeinen Wohl diene, müsse der Fabrikinspektor «frei von jeder Beeinflussung» sein, nur dem Gesetz verpflichtet. Diese «Freiheit» forderte Schuler auch für Zugang und Ausbildung: Die Stellung soll für «unbemiterte Klassen» erreichbar sein, vor allem für gebildete Arbeiter, für weibliches Personal, vor allem aber für gemischte Kompetenzen. Gegen die Übermacht der «technischen Seite» setzte er die Erfahrung, «dass man in manchen Ländern sich bemühte, das ganze Gewerbeaufsichtspersonal so zusammensetzen, dass einer den anderen ergänzte, unterstützte. Man wird dies überall thun müssen, wo man die volle, umfassende Wirkung einer Gewerbeaufsicht erzielen will, wie sie den heutigen Anforderungen entspricht.»<sup>57</sup> Dies wäre in England mehr noch als in der Schweiz der Fall.

Bis in Details wurde damals ein System gefordert, das wir heute in Deutschland im Zusammenspiel von Betriebsärzten, staatlichen Gewerbeärzten, Sicherheitsingenieuren und Arbeitsschutzbeauftragten haben. Sogar der Hinweis auf die Aufgabenstellungen der verschiedenen Krankenkassen fehlte nicht, was erst in §20a SGB V im Jahr des Herrn 2000 gesetzlich geregelt wurde.

#### Literatur

Anton, G.K.: Geschichte der preussischen Fabrikgesetzgebung bis zu ihrer Aufnahme durch die Reichsgewerbeordnung. Leipzig 1891

Argast, Regula: Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschliessungs- und Integrationsprozesse in der Schweiz 1848–1928. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 2006

Ayass, Wolfgang (Bearb.): Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, I. Abteilung: Von der Reichsgründungszeit bis zur kaiserlichen Sozialbotschaft (1867–1881), 3. Band: Arbeiterschutz. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft, 1996

Bauer, Stephan: Gesundheitsgefährliche Industrien. Berichte über ihre Gefahren und deren Verhütung. Jena: G. Fischer, 1903

Braun, Rudolf: Sozialer und kultureller Wandel in einem ländlichen Industriegebiet (Zürcher Oberland) unter Einwirkung des Maschinen- und Fabrikwesens im 19. und 20. Jh., 1965 (Gruner, Arbeiter, v.a. S. 227–257)

<sup>56</sup> Ebd., S. 504.

<sup>57</sup> Ebd., S. 506.

- Ellerkamp, Marlene: Industriearbeit, Krankheit und Geschlecht. Zu den sozialen Kosten der Industrialisierung: Bremer Textilarbeiterinnen 1870–1914. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1991
- Geigel, Alois; Hirt, Ludwig u. Merkel, Gottlieb (Hrsg.): Handbuch der öffentlichen Gesundheits-Pflege und der Gewerbe-Krankheiten. 2. Aufl. Leipzig: Vogel, 1875
- Göckenjan, Gerd: Kurieren und Staat machen. Gesundheit und Medizin in der bürgerlichen Welt. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1985 (1998)
- Gottstein, Adolf: Geschichte der Hygiene im neunzehnten Jahrhundert. Berlin: F. Schneider und Co., 1901
- Halfort, A.C. v.: Entstehung, Verlauf und Behandlung der Krankheiten der Künstler und Gewerbetreibenden. Berlin 1845
- Herkner, Heinrich: Die Arbeiterfrage. Eine Einführung. Berlin: Guttentag, 1894
- Hirt, Ludwig: Die Krankheiten der Arbeiter. Breslau: F. Hirt, 1871 ff.
- Labisch, Alfons: Homo Hygienicus. Gesundheit und Medizin in der Neuzeit. Frankfurt/New York: Campus, 1992
- Landmann, Julius: Die Arbeiterschutzgesetzgebung der Schweiz. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1904
- Lengwiler, Martin; Madarász, Jeanette (Hrsg.): Das präventive Selbst. Eine Kulturgeschichte moderner Gesundheitspolitik. Bielefeld: transcript, 2010
- Machtan, Lothar (Hrsg.): Mut zur Moral. Aus der privaten Korrespondenz des Gesellschaftsreformers Theodor Lohmann. Bremen: Ed. Temmen, 1995, 2001
- Machtan, Lothar; Milles, Dietrich: Die Klassensymbiose von Junkertum und Bourgeoisie. Zum Verhältnis von gesellschaftlicher und politischer Herrschaft in Preussen-Deutschland 1850–1878/79. Frankfurt/M.: Campus, 1980
- Milles, Dietrich; Müller, Rainer (Hrsg.): Berufsarbeit und Krankheit. Frankfurt/M.: Campus, 1985
- Milles, Dietrich (Hrsg.): Gesundheitsrisiken, Industriegesellschaft und soziale Sicherungen in der Geschichte. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag, 1993
- Milles, Dietrich: Betriebliche Gesundheitsförderung im Wandel der Arbeitsformen. Historische Erfahrungen und neue Herausforderungen. In: Becke, Guido (Hrsg.): Flexible Arbeitsformen aus der Perspektive sozialer Nachhaltigkeit. Berlin u.a.: Lit.-Verl., 2009
- Milles, Dietrich; Kerkhoff, Antonius H. (Hrsg.): Gesellschaft und Gesundheit. Historische Texte zu Konzeptionen und Entwicklungen der modernen Public Health. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag, 2010
- Pappenheim, Louis: Handbuch der Sanitäts-Polizei. 2 Bde. Berlin: A. Hirschwald, 1858, 1870 (2. Aufl.)

- Pappenheim, Louis: Handbuch der Sanitäts-Polizei. Nach eigenen Untersuchungen bearbeitet. 3. Bd. Berlin: A. Hirschwald, 1864 Supplement
- Reclam, Carl: Die heutige Gesundheitspflege und ihre Aufgaben. In: Deutsche Vierteljahresschrift f. öffentl. Gesundheitspflege I. Bd., S. 1–5
- Reich, Eduard: Ueber die Entartung des Menschen. Ihre Ursachen und Verhütung. Erlangen: Verl. Ferdinand Enke, 1868
- Schiwoff, V.: Die Beschränkung der Arbeitszeit durch die kant. Gesetzgebung und durch das erste eidg. Fabrikgesetz von 1877, 1952
- Schuler, Fridolin: Die Fabrikinspektion. In: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, Bd.2, 1889, S. 237–352
- Schuler, Fridolin: Die glarnerische Baumwoll-Industrie und ihr Einfluss auf die Gesundheit der Arbeiter. In: DVöG Bd. 4, 1872, S. 90–133
- Schuler, Fridolin: Die Grundsätze der Ausbildung der preussischen Gewerbeinspektoren. In: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, Bd. 11, 1897, S. 502–512
- Stein, Lorenz v.: Verwaltungslehre. Erster Teil, Stuttgart: Cotta, 1865; 2. Aufl. 1869
- Stolleis, Michael: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 3 Bde., München 1988 ff.
- Syrup, F.; Neuloh, Otto: Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839–1939. Stuttgart 1957
- Tennstedt, Florian: Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1981
- Tennstedt, Florian: Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland. Köln: Bund-Verlag, 1983
- Thun, Alphons: Beiträge zur Geschichte der Gesetzgebung und Verwaltung zu Gunsten der Fabrikarbeiter in Preussen. In: Zeitschr. d. Kgl. Preuss. Statistischen Bureaus, 1877
- Thun, Alphons: Die Industrie am Niederrhein. In: Staats- und socialwissenschaftliche Forschungen. Band 2, Heft 2–3. Leipzig 1879
- Virchow, Rudolf: Mittheilungen über die in Oberschlesien herrschende Typhus-Epidemie (1848). In: ders.: Sämtliche Werke. Hrsg. V. Christian Andree, Bd. 4 Abt. I, Bern u.a.: Peter Lang, 1992
- Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz, 2 Bde., 1925
- Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1700–1815. München: C.H. Beck, 2008