
DIE DETERMINANTEN DER SOZIALPOLITIK VOR DEM 1. WELTKRIEG

Rezension von: Josef Weidenholzer,
Der sorgende Staat – zur Entwicklung
der Sozialpolitik von Joseph II. bis
Ferdinand Hanusch; Europa-Verlag,
Wien – München – Zürich, 1985,
366 Seiten.

Seit mehr als einem Jahrzehnt ist die Erforschung der gesellschaftlichen Entwicklung des heutigen Bundesgebietes im 18. und 19. Jahrhundert immer intensiver in Gang gekommen. Den ökonomischen und soziologisch-politologischen Beiträgen hat Weidenholzer einen juristisch-politologischen beigefügt, der es unternimmt, nicht nur die sozialrechtliche Entwicklung seit der Industrialisierung nachzuzeichnen, sondern auch ihre politischen Bedingtheiten zu untersuchen.

Am Anfang umfassender öffentlicher Aktivität im Bereich der Arbeitsbeziehungen stand der aufgeklärte Absolutismus Josephs II., der dem Staat eine aktive Rolle in der Gestaltung des Gemeinwesens schlechthin zuwies. Da der Wirtschaft ein ganz wesentlicher Stellenwert in dieser Politik zukam, war er bemüht, alle Voraussetzungen für deren erfolgreiche Entwicklung zu schaffen. Eine davon bildete ein ausreichendes Angebot an Arbeitskräften. Aus diesen, wie auch der grundsätzlichen Überlegung, daß jeder Untertan des Staates einen produktiven Beitrag zu dessen Wohlfahrt leisten müsse, entstanden alle Maßnahmen, die dazu dienten, einen „leistungsbezogenen, erwerbsmotivierten Arbeiter“ zu kreieren, und die von der Zerschlagung des personenrechtlichen „Dienst“verhältnisses zugunsten

einer schuldrechtlichen Beziehung bis zur Einrichtung der „Zucht- und Arbeitshäuser“, ja schließlich zur Förderung der Kinderarbeit reichten. Damit wurden zwar wesentliche Beiträge zum Entstehen eines Arbeitsmarktes geleistet, kaum jedoch des sozialen Schutzes.

Solches scheint auch deshalb schwer möglich gewesen zu sein, weil man sich über die Eigenheiten des Arbeitsverhältnisses keineswegs im klaren war. Die Industrialisierung auf Basis des Privateigentums an Produktionsmitteln setzte die Entstehung eines adäquaten Eigentumsbegriffs voraus, ein Erfordernis, das von der liberalen Ideologie vorangetrieben und durch Übernahme des römischen Rechts geleistet wurde. In diesem Rahmen regelte man auch den Dienstvertrag. Er beruhte grundsätzlich auf dem Prinzip absoluter Vertragsfreiheit, das die ökonomisch sehr unterschiedlichen Position der Kontrahenten ignorierte. Allerdings erfaßte das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch bei seiner Kundmachung noch kaum die Arbeiterschaft, sondern eher höhere Angestellte oder Handwerksmeister, die Fabriksarbeiter – der Begriff „Arbeiter“ existierte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts im heutigen Sinne noch gar nicht – wurde eher durch die „Dienstbotenordnung“ von 1810 geregelt.

Diese trug noch in hohem Maße personenrechtlichen Charakter, sah auch öffentlich-rechtliche Sanktionen für die Verletzung gewisser Vertragspflichten durch den Arbeitnehmer vor, statuierte aber immerhin eine Reihe von Rechten für ihn und auch Sanktionen gegenüber dem Arbeitgeber.

Dieses formale Nebeneinander wurde durch die Gewerbeordnung von 1859 überwunden, welche in ihren arbeitsrechtlichen Bestimmungen das Prinzip der Vertragsfreiheit mit öffentlich-rechtlichen Regelungen vereinte. Sie legte Rechte und Pflichten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer

fest. Der Arbeitgeber war verhalten, eine Arbeitsordnung für den Betrieb zu erlassen, und Arbeitsverzeichnisse zu führen. Die Kontrolle über die Arbeitnehmer wurde durch Einführung eines „Arbeitsbuches“ sichergestellt. Die Arbeitnehmerschutzbestimmungen brachten ein Verbot der Warenentlohnung, Lohnsicherung und Einschränkung der Kinderarbeit. Die Wirksamkeit dieses Gesetzes wurde freilich durch mangelnde Kontrolle beträchtlich eingeschränkt. Einen gewissen Fortschritt darin brachte 1869 die Einführung der paritätisch besetzten Gewerbegerichte.

Einen wesentlichen politischen Schritt für die prinzipielle Anerkennung der Arbeiterklasse, wie deren Selbstorganisation, bedeutete das Koalitionsgesetz von 1870, das es den Arbeitnehmern auch offiziell erlaubte, sich zu Verbänden zusammenzuschließen.

Aus dieser – wenngleich immer wieder bürokratisch eingeengten – Möglichkeit erwachsen die sozialdemokratische Bewegung, vor allem aber die Gewerkschaften, welche nunmehr in der Lage waren, aus eigener Kraft im Wege von Kollektivverträgen eine Fülle von Vereinbarungen über Arbeiterschutz zu erreichen.

Auch in der Phase der sich stabilisierenden Industriegesellschaft wurde die sozialpolitische Entwicklung dadurch erleichtert, daß liberale Wissenschaftler und höhere Beamte, die noch immer in der josephinischen Tradition standen, mit ihren Beiträgen und Initiativen die öffentliche Bereitschaft förderten, Maßnahmen auf diesem Gebiet zu akzeptieren.

Auf dieser Basis war es noch in den letzten Phasen der Monarchie möglich, eine Reihe wichtiger arbeits-

rechtlicher Schritte – die Sozialversicherung behandelt der Autor eher am Rande – zu setzen, die von Novellierungen des ABGB, der Gewerbeordnung, Regelungen der Tätigkeit verschiedener Berufsgruppen, wie der Eisenbahner bis zum Handlungsgehilfengesetz von 1910, welches das Arbeitsverhältnis der Angestellten regelte, reichten.

Alle diese Prozesse hat der Autor mit bemerkenswerter Klarheit in seiner Arbeit dargelegt und durch eine Fülle von biographischen Skizzen über die zentralen Personen dem Buch eine Lebendigkeit verliehen, welche die Lektüre zu einem Genuß macht. Einige kleinere Kritikpunkte liegen etwa darin, daß die neuere wirtschaftshistorische Literatur keineswegs mehr eine ökonomische Rückständigkeit Österreichs annimmt oder daß manche Überschriften etwas „flott“ geraten sind – Die „Zähmung“ der Gewerkschaften – und mit dem seriösen Inhalt in keiner Weise korrespondieren. Doch vermögen diese Reserven die hohe Qualität der Arbeit nicht einzuschränken. Man kann Weidenholzer auch bescheinigen, daß seine Ambition, ein fachübergreifendes Werk zu schreiben, gelungen ist, denn, über den juristischen Aspekt hinaus, gibt seine Arbeit ein sehr plastisches Bild jener Entwicklung, die ja noch unsere Gegenwart bestimmt; des Hineinwachsens der Arbeiterschaft, des „vierten Standes“, in die „kapitalistische“ Industriegesellschaft, wodurch diese zu einer neuer Qualität verändert wird. Das Buch ist nicht nur dem Wissenschaftler zu empfehlen, sondern auch allen, die an den theoretischen Problemen der Arbeiterbewegung interessiert sind.

Felix Butschek