

# Heide Gerstenberger

## Staatliche Sozialpolitik als Instrument gesellschaftlicher Kontrolle

ZUR ENGLISCHEN ARMENGESETZGEBUNG IM ERSTEN DRITTEL DES 19. JAHRHUNDERTS

Im Gegensatz zu verbreiteten Thesen in der derzeitigen staats-theoretischen Diskussion wird hier vorgeschlagen, anstelle von spekulativen Erörterungen über die Verankerung der bürgerlichen Gesellschaftsordnung in den Köpfen von deren Mitgliedern mittels Sozialpolitik (vom Lohn als der wichtigsten Formbasis eines verkehrten Bewußtseins über die bürgerliche Gesellschaft ist hier nicht die Rede), die realen Kontrollmechanismen zu analysieren, welche dieses Gesellschaftssystem zur Gewährleistung sozialer Stabilität hervorgebracht hat. Im Zusammenhang mit der Problematisierung des vorherrschenden bewußtseinstheoretischen Untersuchungsansatzes<sup>1</sup> wird zugleich vorgeschlagen, das »Zuckerbrot- und Peitsche«-Raster der Staatsanalyse zu überdenken, die Gegenüberstellung von Sozialpolitik und Repression aufzugeben und stattdessen beide Aspekte der Staatstätigkeit als Bestandteil eines umfassenden, differenzierten Systems der Kontrolle zu betrachten. Eine derart veränderte Fragestellung muß sich in der Durchführung konkreter Analysen niederschlagen. Am vordringlichsten ist dabei die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen einzelkapitalistischen Strategien und staatlicher Politik. Letztere hängt nämlich, so wird hier behauptet, davon ab, was in der jeweiligen historischen Situation an Kontrollmechanismen in den Betrieben selbst durchgesetzt werden kann. Neben der Situation der Klassenauseinandersetzung in den Betrieben steht die staatliche Sozialpolitik vor allem mit den konkreten politischen Kämpfen zwischen Klassen und Klassenfraktionen sowie mit den jüngsten Erfahrungen, die mit offenen Repressionsmaßnahmen gemacht worden sind, in Zusammenhang. Eine systematische Analyse staatlicher Sozialpolitik kann hier nicht vorgelegt werden. Der vorgeschlagene Ansatz soll deshalb lediglich durch die exemplarische Analyse der Herausbildung staatlicher Sozialpolitik in England im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts demonstriert werden. Wird nämlich die Realität der historischen Entwicklung zur Kenntnis genommen, so erweist sich ganz unmittelbar die Abenteuerlichkeit einer Vorstellung, derzufolge Sozialpolitik zunehmend notwendig geworden sei, als der Staat sich anders nicht *mehr* als Vertreter allgemeiner Interessen habe legitimieren können.

Illusionen über den Klassencharakter des Staates sind in der Arbeiterklasse bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts nicht nachweisbar. Und auch dann lassen sich nur illusionäre *Hoffnungen* in bezug auf die Entwicklungsmöglichkeiten des bürgerlichen Staates belegen. Was international tatsächlich betrachtet werden kann, sind

<sup>1</sup> Bahnbrechend für diese Interpretationsrichtung war der Aufsatz von Wolfgang Müller und Christel Neusüss, Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital; Sozialistische Politik 6/7 (1970), S. 4 ff. Bei Müller-Neusüss werden allerdings vor allem die illusionierenden Wirkungen behandelt, die aus partiellen Erfolgen von Klassenkampfstrategien der Arbeiter resultieren können. Erst in der weiteren Diskussion ist Sozialpolitik dann zur Integrationsstrategie des Staates geraten. Am deutlichsten bei: Sybille von Flatow, Freerk Huisken, Zum Problem der Ableitung des bürgerlichen Staates; in: Probleme des Klassenkampfes 7 (1973), insbesondere Teil IV

unablässige Kämpfe gegen die kontrollierenden Wirkungen staatlicher Unterstützungsmaßnahmen, gegen die staatliche Usurpation von Selbsthilfeorganisationen, wie den »friendly societies«, den »mutualités« oder den Hilfskassen und sind nicht zuletzt Widerstände gegen den Disziplinierungscharakter betrieblicher Sozialleistungen.

Selbst für die neueste Zeit ist die illusionierende Wirkung, welche sozialpolitische Maßnahmen auf die Arbeiterklasse haben sollen, bislang nicht bewiesen worden.<sup>1a</sup> Selbstverständlich ist mit der Durchsetzung eines Rechtsanspruches auf Unterstützung eine wichtige Veränderung in der Sozialpolitik eingetreten. Aber Arbeiter wissen auch, daß sozialpolitische Leistungen im wesentlichen aus Sozialabgaben und Lohnsteuerbeiträgen finanziert werden; im Unterschied zu den intellektuellen Analytikern sind viele Arbeiter bereits mit dem Paragraphenwald, den Instanzenwegen und den erniedrigenden Aspekten einer Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Berührung gekommen. Solange das Gegenteil nicht wirklich bewiesen worden ist, müssen wir für möglich halten, daß Arbeiter sich über den Klassencharakter des bürgerlichen Staates keinen Illusionen hingeben und diesen dennoch nicht bekämpfen.

#### *Die politisch-ökonomische Situation um 1834*

Die Sozialpolitik des bürgerlichen Staates hat ihren Ausgangspunkt in Klassenkämpfen. Selten wird dies deutlicher als in der Etablierung des »Neuen Armengesetzes« von 1834 in England.

Nachdem es in den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts vorübergehend schien, als ob die brutale Unterdrückung der Ludditenaufstände (gegen die Maschinisierung), von Streiks und radikalen Organisationsansätzen partielle Erfolge gezeitigt hätte – die Gewerkschaftsbewegung allerdings hatte während der Geltung der Ausnahme Gesetze noch zugenommen – wurde zu Beginn der dreißiger Jahre deutlich, daß die eingetretene Beruhigung mitnichten als das Ende der Revolutionsgefahr interpretiert werden durfte. Während in London und im Süden Englands die verschiedenen radikalen Gruppen der Arbeiter in die allgemeine bürgerliche Bewegung für die Erweiterung konstitutioneller Rechte einmündeten und sich dort ein enger Zusammenhang zwischen Arbeitergruppen und bürgerlichen Radikalen herausbildete, hat sich die Arbeiterbewegung im Norden fast ganz in die Illegalität zurückgezogen. Daß sich im Süden selbst frühere Ludditenführer mit großer Wahrscheinlichkeit der konstitutionellen Bewegung anschlossen<sup>2</sup>, resultierte aus dem Stand der Auseinandersetzungen zwischen den Kapitalfraktionen. Da die Agrarkapitalisten in England ihr herkömmliches politisches Übergewicht bislang zu sichern vermocht hatten, konnte es scheinen, als ob die Interessen von Bürgerlichen und Arbeitern sich in erster Linie – und gemeinsam – darauf zu richten hätten, dem System der »alten Korruption« ein Ende zu bereiten. Soweit in der ersten Hälfte der zwanziger Jahre Analysen der herrschenden Ausbeutungsstrukturen vorgelegt wurden, stimmten sie in der Verurteilung des – die Agrarinteressen bevorzugenden – Steuersystems, der Zehnt-Abgabe an die Kirche und der Korn-Gesetze überein.

<sup>1a</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang: Martin Baethge, Michael Schumann, Legitimation und Staatsillusion im Bewußtsein der Arbeiter; in: Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential. Festschrift für Max E. Graf Solms-Roedelheim, hrsg. Martin Osterland, Frankfurt/Main 1975, S. 39 ff.

<sup>2</sup> Zum Ludditenaufstand vgl. E. P. Thompson, The Making of the English Working Class, New York 1966 (erstmalig 1963), S. 52 ff. (dort auch die Hypothese von der konstitutionellen Wendung einiger Ludditenführer).

Im Laufe der zwanziger Jahre allerdings begannen Arbeiterführer und Anti-Corn-Law Agitatoren die Situation unterschiedlich zu beurteilen. Nicht mehr Steuern und Abgaben wurden von den Sprechern der Arbeiter jetzt angeprangert, sondern das Profitsystem als ganzes. Es entstand jene Kritik an bürgerlichen Radikalen, welche der Arbeiter Bronterre O'Brien 1838 dann folgendermaßen formulieren sollte: »Mr. Cobett verurteilt wie sein Vorgänger Paine fortwährend die Übel des Steuersystems in diesem Lande. Nun erliegt er da aber einem Irrtum. Ohne Zweifel sind hohe Steuern ein Übel; aber eines unter einer ganzen Reihe von Übeln, von denen viele ebenso ungerecht sind wie das Steuersystem und die alle untrennbar mit der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung verknüpft sind: . . . Renten, Zehnte, Zins sowie Gebühren, und vor allem die Kapitalprofite, welche gewichtiger sind als alle anderen Lasten zusammengenommen.«<sup>3</sup> Solche Erkenntnisse bewirkten, daß nur noch ein Teil der politisch aktiven Arbeiter die sogenannte »Große Reform« von 1832, welche eine Liberalisierung des Wahlrechts gebracht hatte, als Schritt auf dem Wege zur Erfüllung ihrer eigenen Forderungen betrachteten. Im Norden, wo sich ohnehin kaum eine Zusammenarbeit zwischen Bürgertum und Arbeitern entwickelt hatte, war dies noch weniger der Fall, auch deshalb nicht, weil hier selbst noch unter dem reformierten Wahlsystem kaum Hoffnung bestand, einen eigenen Vertreter ins Parlament entsenden zu können.

Als erstes hat das »reformierte« Unterhaus von 1833 die Reform der Armengesetzgebung in Angriff genommen. Trotz der starken Interessengegensätze zwischen den Kapitalfraktionen ließen die wachsenden Abgaben für die Armenpflege, die sinkende Produktivität in der Agrarproduktion und vor allem die Unfähigkeit, den zu Beginn der dreißiger Jahre auf dem Lande wütenden Unruhen und den Streiks in den Städten wirksam zu begegnen, eine Reform unabweislich erscheinen.

Obwohl sich die Aktionen des »Captain Swing«, wie die Aufstandsbewegung der Landarbeiter bezeichnet wurde, vor allem gegen Dreschmaschinen richtete, bildete die Mechanisierung in der Landwirtschaft nur einen Teil ihrer Ursachen.<sup>4</sup> Der Prozeß der Pauperisierung und Proletarisierung hat ältere und weitgestreutere Wurzeln. Zum einen hat der Prozeß der Einhegungen seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts die Landarbeiter um jenen gemeinsamen ökonomischen Rückhalt gebracht, welcher sie Krankheit und Perioden der Arbeitslosigkeit ehemals überstehen lassen, ohne auf die Almosen der Gemeinde angewiesen zu sein. Der zweite, für die Ereignisse von 1830 bedeutsamere Faktor im Prozeß der Pauperisierung lag in der Entstehung einer ständigen Unterbeschäftigung. Bereits vor der Industrialisierung war in England die Agrarproduktion eindeutig kapitalistisch organisiert, hatte sich die Struktur von Grundbesitzern, Pächtern und Lohnarbeitern fest herausgebildet. Mit dem von 1750 bis 1850 fortschreitenden Prozeß der Einhegungen des Gemeindelandes und mit der in den zwanziger Jahren verstärkt einsetzenden Pauperisierung der Landarbeiter ist deren formelle Klassenlage zwar nicht verändert worden, wohl aber ihre konkrete Lebenssituation. Ihre Abhängigkeit verstärkte sich und zugleich damit verloren sie ihre Würde als »freie Engländer«, die ihnen vordem immer noch zugestanden worden war (und sie zum Beispiel zur Teilhabe an den »Commons« berechtigt hatte). Wie Hobsbawm und Rudé gezeigt haben, hat dieser letztere Aspekt in der Bewegung des »Captain Swing« keine unbedeutende Rolle gespielt.

Nach dem Ende der napoleonischen Kriege wurde die Agrarkonjunktur der Kriegs-

3 Patricia Hollis, Hrsg., *Class and Conflict in Nineteenth Century England 1815–1850*, London–Boston 1973, S. 13.

4 E. H. Hobsbawm, George Rudé, *Captain Swing*, New York 1968.

jahre durch das Einströmen billiger ausländischer Produkte gebrochen, die Gewinne der Agrarier sanken erheblich. Angesichts dieser »schlechten Zeiten« blieb – da gegen Steuern und Kirchenabgaben nicht viel auszurichten war – den Pächtern als Kostenreduktionsmöglichkeit nur diejenige der Lohnsenkungen. Als hätten sie dieses vorausgesehen, hatten die Farmer auch in den Kriegsjahren sich nicht – oder doch nur sehr unwesentlich – zu Lohnerhöhungen bereit gefunden. Trotz der inflationären Entwicklung im Lande waren sie bei den alten Löhnen geblieben, weil einmal gewährte Lohnerhöhungen kaum hätten wieder rückgängig gemacht werden können. Statt dessen hatte in den ländlichen Gebieten das sogenannte Speenhamland-System zunehmende Verbreitung gefunden. Dieses war im Jahre 1795 vom Magistrat von Berkshire beschlossen worden und bedeutete, daß die Löhne so weit durch öffentliche Fürsorgemittel aufzustocken waren, daß die Existenzsicherung der Arbeiterfamilien möglich war. Nicht nur Alte, Kranke und vorübergehend Arbeitslose waren jetzt auf öffentliche Hilfe angewiesen, sondern sogar die ständig Beschäftigten mußten erleben, daß sie zu dauernden Almosenempfängern erniedrigt wurden. Und wenn ein Vater Arbeit hatte, mußte er fürchten, daß seine Kinder dennoch verhungerten, wenn sie nicht sonntags in der Kirche den vorgeschriebenen Knicks vor der Pastorin machten.<sup>5</sup> Hatte das seit 1601 geltende System der gemeindlichen Armenpflege im günstigsten Fall sich als eine individuell gestaltete und schnell wirksame Unterstützung auswirken können, so mußten jetzt dessen demütigenden Aspekte unweigerlich in den Vordergrund treten.

Durch zwei Momente wurde der Pauperisierungsprozeß, und damit die Vernichtung der überkommenen dörflichen Strukturen, verstärkt: Zum einen waren die Farmer in den Kriegsjahren dazu übergegangen, den Lohn voll in Geld auszuzahlen, sie hatten aufgehört, ihre Arbeiter auf dem Hof zu verpflegen und unterzubringen. William Cobett schrieb 1825: »Warum sorgen Farmer heute nicht mehr für die Verpflegung und die Unterbringung ihrer Arbeitskräfte? Weil dies nicht mit einem derart geringen Betrag möglich ist, wie sie ihn als Lohn ausbezahlen. Darin liegt der Grund für die ganze Veränderung.«<sup>6</sup> Die entscheidende Verschlechterung ihrer Lage entstand für die Landarbeiter jedoch dadurch, daß die Pächter nach dem Ende der Kriegskonjunktur aufhörten, ihre Arbeitskräfte für jeweils ein Jahr anzuheuern. Statt dessen begannen sie, sie jeweils nur für eine Woche oder gar nur für einzelne Tage einzustellen. So wurde die Erntezeit bald die einzige im Jahr, in welcher eine Familie, wenn sie nicht von Krankheit betroffen war, ohne öffentliche Unterstützung auskommen konnte.

Drei Wirkungen hat diese Kapitalstrategie gezeitigt: sie führte zu einem immensen Anwachsen der Abgaben für die Armenpflege. 1832 kostete diese 7 Millionen Pfund Sterling – bei einer Bevölkerung von 13 Millionen und einer – statistisch nur mit Bedenken zu betrachtenden – »Pauperrate« von 10%<sup>7</sup>. In manchen Orten wurde die Pauperrate als bis zu 20% der Bevölkerung umfassend angegeben<sup>8</sup>.

Trotz der hohen Ausgaben konnte das bestehende System der Armenpflege den Rückgang der Produktion in der Landwirtschaft nicht verhindern. Angesichts der Auswegslosigkeit ihrer Situation führten die Arbeiter ihre Aufgaben nur noch widerwillig, langsam und ohne Sorgfalt durch. 1832–33 meldeten zwölf englische Counties, daß in ihren Gemeinden die Produktivität teilweise um 70–75% gesunken

<sup>5</sup> Erinnerungen von Joseph Arch, zit. bei Patricia Hollis, *Class and Conflict . . .*, a. a. O., S. 122 f.

<sup>6</sup> E. J. Hobsbawm, George Rudé, *Captain Swing*, a. a. O., S. 45.

<sup>7</sup> Eric C. Midwinter, *Victorian Origins of the British Welfare State*, London 1968, S. 8; nach der Reform konnte diese Ausgabensumme auf vierinhalb Millionen gesenkt werden. *Parliamentary Papers* (1840) XVII, S. 183–239.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu: J. D. Marshall, *The Old Poor Law 1795–1834*, London 1968, S. 31.

sei.<sup>9</sup> Es waren dies Gemeinden, in denen dann auch »Captain Swing« besonders aktiv werden sollte, und das zeigt an, daß den Brandstiftungen des Jahres 1830 eine längerdauernde passive Widerstandsbewegung vorausgegangen war. 1830 wurden von den Arbeitern dann diejenigen Höfe niedergebrannt, auf denen Dreschmaschinen eingesetzt waren, weil letztere ihnen auch den Rest einer Beschäftigungsmöglichkeit in den Wintermonaten geraubt hatten. Die Bewegung des »Captain Swing« versetzte das Land in Schrecken, wurde von den unmittelbar Betroffenen, den Pächtern, aber teilweise durchaus mit Verständnis betrachtet<sup>10</sup>. Durch Militäreinsatz und Gutsbesitzer-Milizen waren die Arbeiter nicht einzuschüchtern, wohl aber hat ihr teilweiser Erfolg die Aktionen allmählich beendet: tatsächlich ist auf die Verwendung von Dreschmaschinen für längere Zeit fast vollständig verzichtet worden. (Wohl auch deshalb, weil Feuerversicherungen Höfe, auf denen Dreschmaschinen vorhanden waren, entweder gar nicht mehr oder nur noch zu exorbitanten Sätzen versicherten.)

Mit den Brandlegungen der Swing-Bewegung hatten sich jene Proletarier zu wehren versucht, die noch auf dem Lande Arbeit zu finden hofften. Selbst in den kleinen Landgemeinden konnte mit dem bestehenden System der Armenpflege also nicht für Ruhe und Sicherheit garantiert werden, um wie vieles weniger in den Städten. Vor allem in einzelnen Industriestädten war es den Radikalen gelungen, die Polizei und die Armenpflegeeinrichtungen unter ihre Kontrolle zu bringen. Selbst das Militär konnte hier nichts ausrichten, weil es sich mit den Arbeitern verbündete und umgehende Fraternalisierung einsetzte. 1830–32 sahen sich die Autoritäten sowohl den örtlichen Streiks als auch den – nach dem erfolgreichen Vorbild von 1819 geplanten – Massen-Mobilisierungskampagnen – vielerorts machtlos gegenüberstehen.<sup>11</sup> Schließlich wurde 1831–32 das Land auch noch von einer Cholera-Epidemie heimgesucht, die vor allem in den industriellen Zentren wütete. 13 000 Menschen starben, über 4000 allein in London.<sup>12</sup> Ihre Opfer hatte sich die Seuche vor allem in den unvorstellbar überfüllten Behausungen der Armen gesucht, die sich kein Wasser kaufen konnten und auch sonst jeglicher Hygiene entraten mußten. Aber diese Seuchenherde bedrohten zugleich die Gesundheit und das Leben der »besseren Leute« und verdeutlichten auf diese Weise die allgemeine Relevanz der »sozialen Frage«. *Unruhen, Seuchenfurcht, wachsende Abgabenlast und Produktivitätssenkungen in der Agrarproduktion* führten so im Parlament zu vereinten Bestrebungen, das Elisabethanische System der Armenpflege zu reformieren.

#### *Das Armengesetz von 1834*

Reformiert wurde allerdings nicht so sehr der Inhalt der jahrhundertealten Armengesetze als vielmehr das organisatorische System der Armenpflege. Was 1601 als Armenpflege kodifiziert worden ist, hat sich in Großbritannien bis 1949 in inhaltlich nur wenig veränderter Form erhalten.<sup>13</sup> Es war ein System von Arbeitshäusern einerseits, von Unterstützungsgewährung an völlig Arbeitsunfähige andererseits. Die Fürsorgepflicht fiel zunächst auf die Familienangehörigen und dann auf die Öffentlichkeit, ein Rechtsanspruch auf Unterstützung existierte nicht.

<sup>9</sup> Vgl. E. J. Hobsbawm, G. Rudé, *Captain Swing*, a. a. O., S. 51.

<sup>10</sup> Sie weigerten sich z. B. teilweise, sich an den Gutsbesitzer-Milizen zu beteiligen, unterschrieben gelegentlich auch die Aufrufe der Aufständischen und weigerten sich häufig, die ihnen bekannten Brandstifter anzuzeigen.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Teil III.

<sup>12</sup> Vgl. Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*, 3. Aufl. London 1966, S. 47.

<sup>13</sup> Die gleichbleibende Struktur wird von Maurice Bruce überzeugend herausgearbeitet, a. a. O., S. 20 ff.

Auch 1834 schlug die von Chadwick und Senior geleitete Untersuchungskommission des Parlaments keine grundsätzliche Änderung des Armenpflegesystems vor. Vier Punkte vor allem enthielt ihr – so dann auch realisiertes – Reformprogramm:

1. Die Zusammenfassung der Kirchengemeinden zu Verwaltungsdistrikten.
2. Die Schaffung einer zentralen, mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteten, staatlichen Aufsichtsbehörde. (Ihr sollten die dezentral zu wählenden Armenkommissionen der Distrikte unterstehen.)
3. Die Errichtung von Armenhäusern und das Verbot, arbeitsfähigen Personen Unterstützung zu gewähren. (Abschaffung des Speenhamland-Systems und Einführung des sogenannten »workhouse-tests«)
4. Die Verbesserung der Fürsorge für Alte und Kranke; die Förderung der Erziehung von Waisen und Kindern armer Eltern.

Arbeitshäuser hat es in England seit 1555 gegeben. Ihre Funktion im Arbeitspflegesystem war keineswegs neu<sup>14</sup>. Sie wurde jetzt lediglich schärfer definiert, nämlich entsprechend jenen formalen Prinzipien der Rechtsgleichheit, welche im bürgerlichen Rechtsstaat Ungleiches gleich behandeln: ob verwaist, verwitwet, von schlechten Ernten oder von Arbeitslosigkeit heimgesucht, wer verarmte und keine oder keine dauerhafte Arbeit hatte, wurde eingestuft als einer, der sich weigerte, am Verfolg des allgemeinen Glücks durch eigene Mühen und Schweiß teilzunehmen. Familien wurden auseinandergerissen, auf Männer-, Frauen- und Waisenhäuser verteilt, ohne jegliche Aussicht auf Besserung ihrer Lage. Denn die Insassen der Arbeitshäuser wurden zum Zwecke der Abschreckung prinzipiell zu Löhnen beschäftigt, die unter den sonst üblichen Sätzen lagen (und auch diese reichten ja schon nicht zum Leben). Der allgemeine, durch die Konkurrenz um Arbeitsplätze hervorgerufene Lohndruck wurde durch die Arbeitshäuser zwangsweise noch verstärkt.

Vervollständig wurde das vermeintliche System zur moralischen Besserung der Massen vor allem durch die Abschaffung des Speenhamland-Systems. Vielen Familien, die sich bisher gerade noch hatten über Wasser halten können, drohte jetzt das Arbeitshaus. Angesichts der dortigen Zustände zogen es manche von ihnen vor, in aller Stille in ihren Behausungen zu verhungern<sup>15</sup>.

Auch die Vorsorge zur Erziehung der Armenkinder ist keineswegs neu. Schon 1601 war vorgesehen, daß Kinder verarmerter Eltern und Waisen in die »Lehre« zu geben seien, was hieß, in eine sieben Jahre dauernde Quasi-Leibeigenschaft ihrer Lehrherren. Im 19. Jahrhundert nahm die Ausbildung dann vor allem die Form der Unterweisung in bestimmten industriellen Tätigkeiten an.

### *Wandel der Staatsfunktionen*

Die Zusammenarbeit mit Arbeiterorganisationen in der Zeit der Verfassungskämpfe hat die sozialpolitische Einstellung der bürgerlichen Unterhausmitglieder – bis auf wenige Ausnahmen<sup>16</sup> – nicht beeinflusst. Und die früher eher patriarchalisch orien-

<sup>14</sup> Vgl. hierzu: Sidney und Beatrice Webb, *English Local Government: English Poor Law History*, London usw. 1927, S. 62 ff. und 83 ff.

<sup>15</sup> Zur Auswirkung des neuen Armengesetzes vgl. ausführlich und kontrovers: David Roberts, *How Cruel was the Victorian Poor Law?*; *The Hist. Journ.* VI (1963), S. 97 ff.; Ursula Henriques, *How Cruel was the Victorian Poor Law?*; *The Hist. Journ.* XI (1968), S. 365 ff.

<sup>16</sup> So berichtet etwa Foster, daß Arbeiter durch öffentlichen Zwang die Wahl bestimmter Vertreter durchgesetzt haben, auch wenn ihnen das Stimmrecht fehlte. (Sie zwangen z. B. Kaufleute, in den Schaufenstern ihren Kandidaten anzupreisen, andernfalls hätten sie ihn boykottiert und auch den Laden geplündert). So hat etwa Oldham lange Zeit einen Abgeordneten entsandt, der sich als von den Arbeitern gewählt betrachtete. John Foster, *Class Struggle and the Industrial Revolution*, London 1974, S. 51 ff.

tierten Agrarier hatten angesichts ihrer gerade überstandenen Ängste ebenfalls nichts gegen die Rigidität der neuen Regelungen einzuwenden. Gestritten wurde denn auch kaum um den Inhalt der Reform, sondern vor allem um deren organisatorische Implikationen. Daß Unruhen nicht nur in den Städten, sondern auch auf dem Lande nicht hatten unter Kontrolle gebracht werden können, bot den Liberalen willkommenen Anlaß, die politische Organisation des Landes in einer Weise zu verändern, welche auf Dauer größere Bedeutung zu entwickeln versprach als die mäßigen Erfolge bei der Wahlrechtsreform von 1832. Neu ist im Gesetz von 1834 nämlich vor allem die Einschränkung der lokalen Autonomie in der Armenpflege<sup>17</sup>, was einem Angriff auf die bisherige politische Struktur Englands gleichkam. Bisher war das Land nämlich von etwa 5000 ehrenamtlichen Friedensrichtern regiert worden, deren faktische Unabhängigkeit von der Krone sich in jedem Konfliktfall erwies, deren faktische Abhängigkeit von den örtlichen »Autoritäten« dagegen allgemein bekannt war. Mit der Armengesetz-Reform wurde nun erstmalig eine zentrale Regierungsfunktion für interne Angelegenheiten etabliert, mit der Errichtung einer zentralen Exekutivinstanz und dem Aufbau einer nationalen Administration begonnen. Zwar wurden in London schon seit Jahrhunderten Gesetze für das ganze Land beschlossen, aber deren tatsächliche Exekution lag allein im Belieben der örtlichen Vertretungen. Trotz langandauernder Widerstände hat das neue Gesetz zum Aufbau eines zentralen Regierungsapparates und zur Aushöhlung der herkömmlichen lokalen Regierungsstrukturen geführt. Waren auch die beiden großen Kapitalfraktionen gleichermaßen an der Reform der Armenpflege interessiert, so konnten aufgrund der akuten Bedrohung auf dem Lande die Vertreter des Industriekapitals doch eine Regelung durchsetzen, die andernfalls nie von den Agrariern akzeptiert worden wäre. Zwar richtete sich die Einschränkung der lokalen Autonomie auch gegen den vereinzelt bedeutsamen Einfluß, den Arbeitergruppen über die lokalen Einrichtungen gewonnen hatten, aber die Agrarier hätten zu einer anderen Zeit den Angriff auf die letzte Bastion ihrer Dominanz auf dem Lande nicht hingenommen. Auf die bürokratische Struktur der Reform von 1834 wird noch zurückzukommen sein.

Zunächst sei festgehalten, daß seit dem Beschluß des Armengesetzes von 1834 sich auch die Staatsauffassung in England allmählich zu wandeln begann. So sprach Lord Ashley 1844 bereits für eine Mehrheit, als er sagte: »Der Staat hat das *Interesse* und das Recht, für das moralische und physische Wohlergehen des Volkes zu sorgen.«<sup>18</sup> Und wenige Wochen später erläuterte Lord Howick, er stimme mit Adam Smith darin überein, daß staatliche Restriktionen der Wirtschaftsfreiheit, welche darauf abzielten, den Reichtum einer bestimmten Klasse zu vermehren, ungerecht seien. Adam Smith sei auch darin zuzustimmen, daß Staatsmaßnahmen, welche den Reichtum der Nation zu fördern intendierten, als politisch falsch einzustufen seien, weil sie ihr Ziel verfehlen müßten. »Ich behaupte aber, daß sie alle die Maxime der ökonomischen Freiheit falsch interpretieren, wenn sie sie als Argument gegen solche Regelungen ins Feld führen, deren Ziel es weder ist, die Produktivkraft des ganzen Landes zu fördern, noch dem einzelnen Mann die Früchte seiner Arbeit zu entreißen, um sie einem anderen zu übereignen, sondern deren Ziel es im Gegenteil ist, die Arbeitskräfte selbst und die Gemeinschaft vor Übeln zu schützen, vor denen

<sup>17</sup> Wie groß dieser immer noch war, wird deutlich bei: E. C. Midwinter: State Intervention at the local Level; the New Poor Law in Lancashire; The Hist. Journ. X (1967), S. 106 ff., ebenfalls, John Foster, Class Struggle and the Industrial Revolution, a. a. O., S. 131 ff. (Foster zeigt, daß die Reform von 1847 diesen Rest an Unabhängigkeit abzuschaffen intendierte).

<sup>18</sup> Zit. nach B. L. Hutchins, A. Harrison, A History of Factory Legislation, 3. Aufl. New York 1966 (erstmalig 1903) S. 93 bei H.-H., nach Hansard zitiert (Übersetzung H. G.).

die bloße Jagd nach Reichtum uns nicht zu bewahren weiß . . . Es gibt einen wichtigen Unterschied, der in diesen Debatten nicht genügend beachtet worden ist: derjenige nämlich zwischen Restriktionen, welche der spekulativen Hoffnung entspringen, den Nationalreichtum zu fördern oder welche einer Klasse zugunsten einer anderen auferlegt werden, und zwischen solchen Restriktionen, deren Ziel es ist, vor solchen moralischen und physischen Übelständen zu schützen, von denen anzunehmen ist, daß sie ohne derartige Restriktionen die Nation heimsuchen würden.«<sup>19</sup>

Die Übereinstimmung mit Adam Smith – und damit mit der frühbürgerlichen Gesellschaftstheorie – ist freilich weitaus geringer, als der Redner wahrhaben möchte. War der Theoretiker des beginnenden Kapitalismus noch davon ausgegangen, daß die Kraft der moralischen Gefühle und die Vernunft der Menschen ausreichende Garantie bieten zur Verhinderung untragbarer Auswirkungen der kapitalistischen Produktionsweise, so war in der Zwischenzeit deutlich geworden, daß im Zusammenhang von Profitinteressen für moralische Gefühle kein Raum bleibt. Während die Basis der gesellschaftlichen Stabilität bei Adam Smith noch in der rationalen Natur der Menschen verankert ist, *wird sie nun dem Staatsapparat als der Instanz zur Durchsetzung gemeinsamer Systembestandsinteressen übertragen*. Unter moralischen Übeln verstanden die Zeitgenossen insbesondere solche, welche letztlich die Gefahr von Unruhen heraufbeschwörten. Die Vorsorge gegenüber solchen und gegenüber physischen Gefährdungen ist auf unterschiedliche Weise erfolgt. Steht auf der einen Seite vor allem die Sorge um den Erhalt der Arbeitskraft (und damit zugleich um die Verhinderung von teurem und politisch gefährlichem Pauperismus) durch die Beschränkungen der Arbeitszeit, durch die Einführung von Fabriksschulen, so auf der anderen die Besserung der allgemeinen Lebensbedingungen. Jahrzehntelange Bemühungen zur Durchsetzung von Kanalisationsprogrammen, die Entprivatisierung der Wasserversorgung, der Kampf um bauliche und sanitäre Vorschriften für Wohnräume sowie die ersten Städtebauverordnungen sind hier einzuordnen, ebenso wie der allmähliche Aufbau einer systematischen Gesundheitsvorsorge.<sup>20</sup> Übelstände, welche die gesamte Nation gefährden konnten und darüberhinaus auch noch die Gefahr von Unruhen heraufbeschworen, waren die Anlässe für Reformbestrebungen. Die Tatsache der Reformen war deshalb selten umstritten, wohl aber deren jeweiliges Ausmaß.<sup>21</sup> Und obwohl sich für die Auseinandersetzungen um die Reformgesetzgebung keine generelle Aufteilung nach politischen Richtungen oder Parteien nachweisen läßt<sup>22</sup>, so haben doch in Einzelfällen spezifische Kapitalinteressen den Inhalt der Gesetzgebung und deren Verabschiedung ebenso nachhaltig geprägt wie im eben beschriebenen Fall der Armengesetzgebungsreform. Das hervorstechendste Beispiel in dieser Hinsicht ist im Kampf um die Begrenzung des Arbeitstages zu sehen. Denn dieser stand ganz deutlich im Zusammenhang mit dem gleichzeitigen Kampf um die Durchsetzung der Freihandelspolitik. Da sich die letztere gegen die Interessen der Agrarier richtete, wollten diese den Industriellen durch die Arbeitszeitbegrenzungen ihrerseits die Profite

<sup>19</sup> Ebenda (Übersetzung H. G.).

<sup>20</sup> Um einige der nächsten Gesetzgebungswerke anzuführen: Die Fabrik-Gesetze von 1833 und 1847; die Reform des Armen-Gesetzes von 1847; das Gesetz von 1864 zur Kontrolle von Auswandererschiffen (zur Verhinderung von Hungersnöten an Bord und Schiffunglücken infolge Überlastung), das Gefängnis-Gesetz, das Gesetz über Geisteskrankheit und Irrenhäuser, das Gesetz für die Gesundheit der Städte (1848), das Bergwerks-Inspektions-Gesetz (1850), das Gesetz zur Kontrolle öffentlicher Herbergen in London (1851), das Gesetz über Leuchttürme und Lotsendienste, das Gesetz über Jugenderziehungsanstalten (1854) usw.

<sup>21</sup> Vgl. B. A. M. Finlayson, *England in the Eighteen Thirties*, London usw. 1964, S. 2 ff.

<sup>22</sup> Durch Abstimmungsanalysen nachgewiesen von William O. Aydelotte, *The Conservative and the Radical Interpretation of Early Victorian Social Legislation*; in: *Victorian Studies* II (1967/68), S. 225 ff.

beschneiden. Gleichzeitig konnten sie auf diese Weise durch die Stimmen von wahlberechtigten Arbeitern ihre Mehrheit im Parlament stärken.<sup>23</sup>

Zugleich mit der Struktur hat sich die Intention der Politik in England verändert. In den dreißiger und vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts war die Intention der Sozialpolitik in England mindestens ebenso präventiv wie in späteren Jahrzehnten. War das Armengesetz von 1834 zwar noch ganz auf die *Verwaltung von Übelständen* angelegt, so hat sich aus dem neu etablierten Inspektorenwesen bald eine eigene politische Dynamik entwickelt. Im Zuge der Ausweitung der Staatsfunktionen wurden eine Reihe von zentralen Ausschüssen bei der Zentralregierung (die meisten im Rahmen des Home Office) geschaffen und wurden Regierungsbevollmächtigte, sogenannte Inspektoren, bestellt. Für die ersten Jahrzehnte dieser neuen Praxis kann festgestellt werden, daß als Inspektoren in aller Regel solche Personen berufen wurden, die ihre Qualifikation für das ihnen zugewiesene Aufgabengebiet bereits vorher erwiesen hatten. Beim mehr oder minder kooptativ durchgeführten Berufungsvorgang spielten persönliche Beziehungen eine Rolle, in der Regel jedoch nur im Zusammenhang nachweislicher Qualifikation. Dieser Rekrutierungsmodus hatte beträchtliche Auswirkungen auf die Form, in welcher die Inspektoren die neugeschaffenen Regierungsrollen ausfüllten.<sup>24</sup> Qua Gesetz waren sie dazu verpflichtet, in bestimmten Abständen (zumeist jährlich) Berichte abzuliefern. Diese sollten die Auswirkung bestimmter Gesetze aufzeigen und das eigene Vorgehen erläutern. Nicht gesetzlich abgesichert war, wie die Inspektoren ihre Aufgabenzuweisung konkret interpretierten. Sie beschränkten ihre Berichte nämlich keineswegs auf die ihnen unmittelbar zugeteilten Arbeitsgebiete. Die Inspektoren, die unter dem Armengesetz-Ausschuß arbeiteten, erstellten etwa zugleich Berichte über die Bildungssituation der Paupers, über sanitäre Mißstände, über gesundheitliche Probleme, über das Ausmaß und die Ursachen des Alkoholismus unter den ärmeren Schichten der Bevölkerung. Und sie gingen vor allem dazu über, ganz konkrete Gesetzesvorschläge zu erarbeiten. Da die staatliche Bürokratie in Großbritannien sich damals gerade noch nicht zum strikt ausführenden Apparat entwickelt hatte, waren die Inspektoren nicht nur an der Formulierung, sondern auch an der politischen Durchsetzung von Gesetzesvorhaben beteiligt. In dreierlei Hinsicht ist die noch wenig entwickelte Trennung zwischen den entscheidenden und den ausführenden Staatsorganen von Bedeutung. Erstens setzte sich hier eine Form der *Politikberatung* durch, die ihresgleichen in der Entwicklung des bürgerlichen Staates sonst nicht hat. Die Fakten der »Reports« wurden den Gesetzesformulierungen tatsächlich zugrundegelegt. Durch die starke politische Rolle der Inspektoren haben die »Reports« einen gewichtigeren Stellenwert im politischen Entscheidungsprozess erhalten, als dies heute selbst für institutionell privilegierte Beratungsergebnisse (etwa vom Sachverständigenrat, vom Wissenschaftsrat) festzustellen ist. (Noch deutlicher ist der Unterschied im Vergleich zu angeforderten wissenschaftlichen Einzelgutachten). Welche Bedeutung den Ergebnissen systematischer Untersuchungen zugeschrieben wurde, kann auch an der baldigen Herausbildung statistischer Abteilungen abgelesen werden.<sup>25</sup> Das zweite, in unserem Zusammenhang fast noch wichtigere Merkmal der Entwicklung des britischen Staatsapparates liegt in der Tendenz zu systematischer präventiver Politik. Indem das Parlament den Ratschlägen der Inspektoren folgte, gingen die Abgeordneten davon aus, künftigen Übel-

23 Vgl. Karl Marx, *Das Kapital*, Bd. I, MEW 23, Kap. 8; B. L. Hutchins, A. Harrison: *A History of Factory Legislation*, 3. Aufl. New York 1966 (erstmalig 1903), S. 87 ff.

24 Vgl. Richard Johnson, *Administrators in Education before 1870*; in: Gillian Sutherland, Ed., *Studies in the Growth of nineteenth century Government*, London 1972, S. 110 ff.

25 1836 z. B. Act for Registering Births, Deaths and Marriages, Office of Registrar General.

ständen durch Gesetzesbeschluß vorbeugen zu können. Daß diese Hoffnung sich nur sehr partiell erfüllte, unterscheidet die damaligen Bemühungen in nichts von jenen, die im allgemeinen als Strukturmerkmale des bürgerlichen Staates in der Phase des Imperialismus angeführt werden.

Aus der, zunächst rein verwaltend orientierten, Armengesetzgebung heraus entwickelten sich eine zunehmende Zahl präventiver Strategien. So insbesondere auf dem Gebiet der Hygiene- und Gesundheitspolitik, aber auch auf dem des Arbeitsschutzes, des Bildungswesens und der Bauaufsicht. Teilweise sind die neuen Maßnahmen ohne explizite Gesetzgebung von den Ausschüssen selbst entwickelt und durchgeführt worden. Vom Parlament wurde geduldet, daß die Inspektoren nicht nur konkretisierende Ausführungsbestimmungen, sondern selbst weitgehende legislative Funktionen ausübten. So finden wir schließlich in den fünfziger Jahren in Großbritannien ein System weitgehender Delegation von legislativen Funktionen vor.<sup>26</sup> Und hierin liegt das dritte bedeutsame Merkmal der geschilderten Entwicklung, denn eine derartige Tendenz wird im allgemeinen auch erst für einen sehr viel späteren Entwicklungsabschnitt des bürgerlichen Staates angenommen.

Eines der markantesten Beispiele für derartige Kompetenzverlagerungen liefert die Entwicklung des nationalen Impfsystems. In den sechziger Jahren hat der Leiter des Gesundheitsausschusses, John Simon, Impf-Inspektoren angestellt und diese regelmäßige Impf-Inspektionen durchführen lassen. Die faktische Entwicklung der Impf-Pflicht, immerhin ein beträchtlicher Eingriff in die Persönlichkeitsrechte, entbehrte jeder gesetzlichen Grundlage. Sie wurde von John Simon lediglich in seinem regulären Jahresbericht dem Parlament als eingeführt mitgeteilt. Die getroffenen Maßnahmen sollten seiner Ansicht nach »die Grundlage zukünftiger Gesetzgebung« bilden.<sup>27</sup>

### *Die Entwicklung neuer Stabilisierungsstrategien*

Wie bereits deutlich geworden ist, beginnt mit dem Armengesetz von 1834 in England nicht nur eine neue Phase in der Sozialgesetzgebung, sondern zugleich eine neue Entwicklungsstufe des bürgerlichen Staates. Auf eine Beschreibung des 1834 beginnenden weitreichenden Funktionswandels muß hier verzichtet werden, wohl aber soll den Ursachen für die mit dem Armengesetz erfolgte neue Aufgabenzuweisung an den Staat noch etwas genauer nachgegangen werden.

Obwohl die Industrialisierung und Mechanisierung um 1830 noch sehr viel weniger weit fortgeschritten war, als gemeinhin angenommen wird, war doch die alte Ordnung der Produktion bereits in Auflösung begriffen. Die festgefügtten Regeln des Verhaltens, die zwischen Meistern, Gesellen und Lehrlingen, sowie zwischen Farmern und Kättern gegolten hatten, waren ebenso brüchig geworden wie die »natürliche Ehrerbietung«, welche die niederen den höheren Ständen vordem entgegengebracht hatten. Auf verschiedene Weise ist in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts – mehr oder minder bewußt – versucht worden, diesem Verfall traditioneller Ordnungsmuster zu begegnen. Zum einen ist die Form des Unternehmerhaushaltes entwickelt worden, eine puritanisch geprägte Fortsetzung der alten »Meisterfamilie«, welche auch die Arbeitskräfte umfaßt hatte. Der tägliche Kontakt

<sup>26</sup> Vgl. hierzu: Oliver Mac Donagh, *Delegated Legislation and Administrative Discretions in the 1850s*; in: *Victorian Studies*, 2 (1958/59). Mac Donagh demonstriert die geschilderten Tendenzen am Beispiel der *Passenger Acts*.

<sup>27</sup> Royston Lambert, *Sir John Simon, 1816–1904 and English Social Administration*, London 1963, S. 372 und passim; derselbe: *Victorian National Health Service: State Vaccination 1855–71*; in: *The Hist. Journ.* 5 (1962), S. 1 ff.

und das gottesfürchtige Vorbild der Familienvorstände sollte die Klassenspaltung überbrücken und das Aufbegehren von Lohnarbeitern erschweren. Zugleich aber hat der Staat gegen die Unbotmäßigkeit gemeinsamer Lohnforderungen von Arbeitern seit dem Ende des 18. Jahrhunderts eine Reihe von Gesetzen erlassen. 1824 war es schließlich so weit gekommen, daß ein Arbeiter zwölf Monate Gefängnis erhielt, weil er sich mit sechs anderen über die Höhe seiner Lohnforderung verständigt hatte<sup>28</sup>. War in der Merkantilzeit der Staat noch für die Zahlung von Mindestlöhnen eingetreten, so hatte ihn die veränderte Arbeitsmarktlage inzwischen in dieser Frage zum eindeutigen Vertreter von Unternehmerinteressen werden lassen.

Neben staatlichen Kontrollversuchen sind auch geistige unternommen worden. Hierzu ist einerseits die große Ausweitung des Sonntagsschulwesens zu rechnen, wobei die Unternehmer häufig sowohl die Lehrer wie auch die Räume stellten und den Lernstoff weitgehend bestimmten.<sup>29</sup> Auch der Methodismus, der um 1770 entstanden war und vor allem in den ersten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts große Erfolge verzeichnen konnte, ist in die Reihe der Stabilisierungsversuche einzuordnen, auch wenn er teilweise den Anschein hatte, eine Erweckungsbewegung der Arbeiter zu sein. Diese waren angezogen von der Laienstruktur der neuen Kirchenorganisation, die in sich selbst bereits ein Moment der Opposition gegenüber der anglikanischen Hochkirche und deren Verbindungen mit den weltlichen Autoritäten enthielt.<sup>30</sup> Wichtigster Inhalt der methodistischen Lehre aber war Disziplin in allen Lebensbereichen, die Unterdrückung jeglicher Lust, insbesondere der sexuellen, und die »freudige Ergebnisheit in die eigene Lebenssituation«<sup>31</sup>. Die Nützlichkeit des Methodismus für die Interessen von Kapitalbesitzern hat niemand deutlicher gemacht als Ure, einer der Kirchenführer. In seiner 1835 geschriebenen »Philosophy of Manufactures« heißt es: »Es liegt deshalb ganz besonders im Interesse jedes Fabrikbesitzers, seine moralische Maschinerie nach ebenso vernünftigen Richtlinien zu organisieren wie seine mechanische, andernfalls werden ihm nämlich niemals gleichmäßig arbeitende Hände, sorgfältige Augen und geschwinde Bereitwilligkeit zur Verfügung stehen, die doch die Voraussetzung jeder ausgezeichneten Produktion bilden. Arbeitskräfte, die nicht fromm sind, neigen zur Rücksichtslosigkeit; Unentschiedene lassen sich leicht verderben: deshalb sind beide schlecht geeignet, die delikaten Aufgaben einer maschinisierten Produktion zu erfüllen . . . Tatsächlich gibt es keinen anderen Bereich, in welchem die Wahrheit des Evangeliums, »Gottesfürchtigkeit ist Reichtum«, mehr zutrifft als auf die Leitung einer großen Fabrik . . .«<sup>32</sup> Thompson hebt mit Recht hervor, daß neben der Disziplin, welche durch Fabriken, Kirchen und Schulen, durch Magistrate und quasi-militärische Einrichtungen ausgeübt wurde, durch den Methodismus Anstrengungen unternommen – und Organisationsformen entwickelt – worden sind, um das gesamte Leben unter »ordentliche moralische Kontrolle« zu bringen.<sup>33</sup> Bereits um 1830 war in England wirksam, was dann noch lange Jahrzehnte – und teilweise mit beträchtlichem Erfolg – durchgesetzt werden sollte: der Kampf der Arbeiter gegen die disziplinierende Wirkung der Maschinerie. Wenn sich auch die Swing-Bewegung ganz unmittelbar gegen die Maschinen als solche gerichtet hatten und sich auch sonst eindeutige Maschinenstürmereien als Anrennen gegen die

28 Vgl. P. Hollis, *Class and Conflict* . . ., a. a. O., S. 111.

29 John Foster, *Class Struggle* . . ., a. a. O., S. 26 f.; P. Hollis, *Class and Conflict* . . ., a. a. O., S. 345.

30 E. P. Thompson, *The Making of the English Working Class*, a. a. O., S. 365 ff. (dort ausführlich zum Methodismus).

31 J. A. James, »The Poor«, *Church Members' Guide* (1822), zit. nach P. Hollis, *Class and Conflict* . . ., a. a. O., S. 344.

32 Zit. nach P. Hollis, ebenda, S. 344 f.

33 E. P. Thompson, *The Making of the British Working Class*, a. a. O., S. 40.

Bedrohung vordem selbständiger ökonomischer Existenzen nachweisen läßt, so gilt dies doch keineswegs für alle Maschinenzerstörungen. Wie neuere Forschungen ergeben haben, richteten sich die Angriffe vielfach bereits gegen die mit der Maschine ausgeübte Arbeitsdisziplin.<sup>34</sup> Gleichzeitig läßt sich nachweisen, daß Theoretiker in den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts bereits sehr genau wußten, daß es verschiedene technische Möglichkeiten gab in der Entwicklung maschineller Produktionsprozesse. Sie haben vorgeschlagen, diejenigen zu verwenden, die am besten zur Disziplinierung der »Arbeits Hände« geeignet erschienen. Englische Ökonomen haben durchaus gesehen, daß der Arbeiter zu einem »bloßen Handlanger« der Maschine gemacht werden könne, der als deren »Anhängsel« keinen Einfluß auf den Arbeitsprozeß besitze.<sup>35</sup> Andrew Ure, welcher die militärmäßige Organisation der Fabrik propagierte, stellte fest, daß durch den »Iron Man«, wie die Arbeiter die Maschinen nannten, die »hydra of misrule«, nämlich die Unbotmäßigkeit der Arbeiter, habe gebändigt werden können.<sup>36</sup> Gegen diese Wirkung der Maschinen aber haben sich Arbeiter in England nachdrücklich und – wie inzwischen gezeigt worden ist<sup>37</sup> – mit erheblichem Erfolg gewehrt. In vielen Bereichen nämlich ließen sich Produktivitätssteigerungen bestenfalls mittels Zerlegung von Arbeitsprozessen, nicht aber durch Technisierung durchsetzen. Neue Maschinen wurden oft sehr viel eher in ländlichen Gegenden eingesetzt als in den Zentren der entsprechenden Produktionszweige, weil dort deren Inbetriebnahme von den Arbeitern verhindert wurde (z. B. konnten in Northampton, dem Zentrum der Schuhindustrie Fertigungsmaschinen erst sehr viel später eingeführt werden als im ländlichen Umkreis der Stadt). Von den englischen Arbeitern wurde damals weder die Unausweichlichkeit noch die Neutralität des Technisierungsprozesses akzeptiert. In ganz Europa war die englische Arbeiterschaft als besonders widerborstig bekannt. Weder konnte man von ihr die übliche Ehrerbietung erwarten,<sup>38</sup> noch hatte sich offene Repression als besonders erfolgreich erwiesen zur Kontrolle der regelmäßig wiederkehrenden »Turbulenzen«.

In manchen Städten nämlich, wie durch die hervorragende exemplarische Analyse von John Foster belegt wurde, ist es den Arbeitern und dem kleinen Mittelstand gelungen, erheblichen Einfluß auf lokale Angelegenheiten zu gewinnen. Und dies hat dazu geführt, daß der Einsatz staatlicher Gewaltmittel in diesen Orten ziemlich aussichtslos erscheinen mußte. Bereits zur Zeit der Ludditenaufstände waren Gemeindevorstände mancherorts so zusammengesetzt, daß sie als – jährlich bestellte – Polizisten solche Personen auswählten, die sich mehr dem niederen Volk als den örtlichen Autoritäten und den Anweisungen der Zentralregierung verantwortlich fühlten. Solche »jakobinischen Polizisten«, wie sie genannt wurden, weigerten sich, ihnen bekannte Anführer der Aufständischen anzuzeigen beziehungsweise zu arretieren, sie führten repressive Anweisungen entweder gar nicht oder nur sehr unvollkommen durch und sorgten dafür, daß Verletzungen bzw. Todesfälle bei Demonstrationen streng untersucht wurden.<sup>39</sup> Trotz solcher Unbotmäßigkeit der Polizei war bis um 1820 der Widerstand gegen eine zentralgelenkte Polizeimacht allgemein.<sup>40</sup> Danach aber mußten örtliche Honoratioren sich eingestehen, daß lokale

34 Referat von Raphael Samuel auf der Conference of Socialist Economists, Coventry, Aug. 1976, erscheint demnächst in Nr. 2 des History Workshop. A Journal of Socialist Historians, London 1976.

35 John Rae, *Essay on Education* (1834) zit. nach dem Manuskript von Maxine L. Berg, *The Machinery Question 1820–1840*, Ref. gehalten auf der Conf. of Soc. Economists, Coventry Aug. 1976.

36 Andrew Ure, *The Philosophy of Manufactures* 1835, zit. nach Maxine E. Berg, a. a. O.

37 Hinweise bei Raphael Samuel, a. a. O.

38 E. P. Thompson, *The Making of the British Working Class*, a. a. O., S. 62.

39 John Foster, *Class Struggle . . .*, a. a. O., S. 57. Auf Fosters Buch basieren wesentliche Teile der folgenden Ausführungen.

40 E. P. Thompson, *The Making of the English Working Class*, a. a. O., S. 81.

Autonomie zwar eine schöne Sache sei, die Gefährdung von Hab und Gut aber nicht aufwiege. Zumindest in Oldham, der Industriestadt in Lancashire, die Foster untersucht hat, erreichten die Unternehmer 1826 die Einsetzung der Polizisten durch die Krone, nachdem sie sich bereit erklärt hatten, deren Ausgaben privat zu finanzieren. Bereits vorher war die Krone allgemein dazu übergegangen, in unruhigen Zeiten »special constables« einzusetzen, die sie in der Regel unter den örtlichen Honoratioren auswählte.

Die militärische Schwäche des Staates gegenüber Aufständischen war inzwischen längst offensichtlich geworden, und die Einsatzfähigkeit para-militärischer lokaler Organisationen wurde zunehmend prekärer. Bereits vor der Jahrhundertwende war es vielerorts notwendig erschienen, die frühere Milizstruktur aufzugeben, auch die Verteilung von Waffen an besonders ausgesuchte Einwohner erwies sich im zweiten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts als zu gefährlich, wenn man nicht die Verwendung der Waffen gegen die »Autoritäten« gewärtigen wollte. So blieben deren Vertreter bald die einzigen Bewaffneten, und Fabrikbesitzer lagerten Waffen der Bürgerwehr in ihren Hallen. Bis um 1830 hatten sich die meisten der großen Fabriken außerdem eigene Werkspolizeitruppen angeschafft, die gegebenenfalls auch bei Unruhen in der Stadt eingesetzt werden konnten. Nachdem bekannt geworden war, daß die großen Aufmärsche der Arbeiter im Jahre 1819 durch sorgfältige militärische Schulungen von ehemaligen Soldaten vorbereitet worden waren, entwickelten Unternehmer ihrerseits Organisationsformen zur gegenseitigen militärischen Unterstützung im Falle eines Aufstandes.

Denn auf Unterstützung durch das Militär konnte kaum noch gerechnet werden. In den meisten Städten gab es noch keine Kasernen, wurde zugezogenes Militär jedoch in Gasthäusern und Privatquartieren stationiert, so setzte alsbald eine allgemeine Fraternalisierungsbewegung ein. 1834 wurde entdeckt, daß Gewerkschaften Geld sammelten um – mit Erfolg – Soldaten zur Desertion zu bewegen.<sup>41</sup>

Schließlich läßt sich am Beispiel von Oldham auch aufzeigen, daß es den Radikalen gelungen war, die lokale Armenversorgung unter Kontrolle zu bekommen. In Oldham etwa war der Vorstand des Armen-Ausschusses die ganzen zwanziger Jahre über regelmäßig mit entlassenen politischen Gefangenen besetzt. Und wie in ganz Lancashire so war auch hier der Widerstand gegen das Gesetz von 1834 vehement und langandauernd. Weder waren diese Orte bereit, sich in Verwaltungsdistrikte zusammenfassen zu lassen noch Ausschüsse nach den neuen Regelungen zu wählen, und vor allem weigerten sie sich, die Unterstützung entsprechend dem Speenhamlandsystem einzustellen und gesunde Arbeitslose in Arbeitshäuser einzuweisen. Eine Zeitlang erhielt dieser Widerstand noch die Unterstützung des obersten Gerichtshofes, welcher überliefertes lokales Recht über die neuen Beschlüsse der Zentralregierung stellte. Aber zu Beginn der vierziger Jahre konnte die Regierung dann Gerichtsbeschlüsse zur endgültigen Durchsetzung ihrer Reform erwirken. Mit der erneuten Reform des Armengesetzes im Jahre 1847 ist dann vor allem der Rest an lokaler Autonomie beseitigt worden.

Im Zusammenhang der zunehmenden Schwäche herkömmlicher Kontrollmechanismen ist die Armengesetzgebung von 1834 zu interpretieren, ebenso wie die Errichtung einer zentralen Polizeimacht (ab 1829) und der allmählich zunehmende Bau von Kasernen in Industriestädten. Sicherlich, die Reform von 1834 sollte auch dazu dienen, krasse örtliche Mißstände in der Armenpflege zu beheben und der gewachsenen Mobilität von Paupers und Arbeitern Rechnung zu tragen, aber der wichtigste Aspekt liegt darin, daß mit der jetzt einsetzenden »Verwaltung des Proletariats bzw. Paupers« eine ganz neue Stabilisierungsstrategie entdeckt worden ist.

<sup>41</sup> John Foster, *Class Struggle* . . . , a. a. O., S. 66.