

## Entwicklung der Sozialgesetzgebung in Deutschland – Zur Geschichte der Sozialpolitik

Der deutsche „Sozialstaat“ bzw. die deutsche Sozialgesetzgebung war und ist Gegenstand vieler Veröffentlichungen und politischer Auseinandersetzungen; zeitweise galt das deutsche Sozialstaatsmodell, angefangen von den von Bismarck durchgesetzten ersten drei Säulen der Sozialversicherung bis hin zu Helmut Schmidts „Modell Deutschland“ als international vorbildlich und nachahmenswert.

Heute steht dieses „System der sozialen Sicherung“ im Mittelpunkt einer kontrovers geführten gesellschaftlichen Auseinandersetzung, wobei der historische Begriff der „Sozialreform“, der über hundert Jahre mit den positiven Errungenschaften dieses Systems verbunden war, innerhalb weniger Jahre, in der veröffentlichten Meinung, zum Kampfbegriff seiner Deregulierung geworden ist, die unter den Schlagworten „Agenda 2010“ und „Hartz I-IV“ praktisch vollzogen wird.

Die öffentlich geführten Auseinandersetzungen in den Medien, die nach Auffassung vieler Fachleute, die sich wissenschaftlich differenziert mit Sozialpolitik beschäftigen, nur propagandistisch und ohne tiefgehende Sachkenntnis geführt werden, macht gerade für Menschen, die ihr Berufsleben in einem Bereich der Sozialpolitik verbringen werden, eine Beschäftigung mit den historischen Wurzeln der Sozialgesetzgebung notwendig, weil diese Analyse eine Voraussetzung zum Verständnis ihrer heutigen Komplexität ist.

---

Der Gegensatz zwischen Armut und Reichtum kennzeichnet die gesellschaftliche Situation von Menschen, so weit die überlieferte Geschichtsschreibung zurückreicht. Unser Ausgangspunkt soll das zu Ende gehende Mittelalter und der Aufbruch in die sog. Neuzeit sein, ein langer Prozess, an dessen Beginn die langsame Überwindung der einfachen handwerklichen Produktionsweise, die Entwicklung der Wissenschaft und die damit verbundene geographische Erweiterung des europäischen Einflussraumes stehen.

Vor der Reformation galt die Armut weiter Teile der Bevölkerung als gottgefällig, auch war sie Bestandteil der klösterlichen Lebensform und religiös untermauert: „*Mit der im neuen Testament propagierten Idealisierung von Armut, vollzog das Christentum einen Bruch mit den Traditionen des antiken Denkens. Diesem galt Armut als anstößig, Reichtum dagegen als notwendig und gut. Mit der neutestamentarischen Verknüpfung von Armut und Heilserwartung (gemeint ist das Jenseits, d. V.) gewann der Begriff der Armut eine neue Dimension. Die Armut als religiöse Verheißung, trat neben die Armut als soziale Notsituation; die freiwillige Armut aus religiösen Gründen neben die unfreiwillige als soziales Schicksal. Während die freiwillige Armut aus religiösen Gründen gesellschaftlich hoch geachtet wurde, blieb die unfreiwillige Armut auch im Mittelalter mit negativen Wertungen behaftet.: Armut wurde mit Unmoral, Dummheit, Unehrllichkeit identifiziert.*“ (Sachße, Christoph; Tennstedt, Florian (Hrsg.): Bettler, Gauner und Proleten, Frankfurt 1998, S.42).

Mit der gottgefälligen Armut konnten die reichen weltlichen wie religiösen Fürsten - und Königshäuser leben, sie war eine Garantie ihrer Macht und ihres Reichtums. Allerdings gab es auch eine heute fast vergessene soziale Aufstandsbewegung in der Zeit zwischen ca. 1490 und 1525: Die Bauernkriege. Vor allem im Süden Deutschlands und der Schweiz forderten aufständische Bauern die Abschaffung der Leibeigenschaft, die Entlastung von erdrückenden Steuern und unter Berufung auf Martin Luther, „die Freiheit des Christenmenschen.“ (vergl. Wilhelm J. Wagner: Bild-

atlas der deutschen Geschichte, Gütersloh/München 2001, S.130f). Nach der Überlieferung soll Luther den Fürsten empfohlen haben, die Bauern wie die räudigen Hunde totzuschlagen. Im Jahr 1526 wird der Bauernaufstand endgültig niedergeschlagen. Es soll insgesamt 75 000 Tote gegeben haben. (W. J. Wagner: a. a. O. S.131)

Die unfreiwillige Armut, vor allem in den Städten wird ab Mitte des 14. Jahrhunderts Gegenstand von Rationalisierung, Regulierung und letztlich Kriminalisierung. Armenordnungen, Kennzeichnung von Armen nach Herkunft (Stigmatisierung), Bedürftigkeitsprüfung, die Errichtung von Almosenämtern und die Bestallung von Armenknechten zur Versorgung und Disziplinierung der Armen, kennzeichnen einen frühen Prozess der Bürokratisierung und Pädagogisierung der Armut. (Sachße/Tennstadt a.a.O. S. 44ff)

Die erzwungene Kennzeichnung von Menschen, entweder durch äußere Zeichen, durch Ausgrenzungsideologien oder durch beides, eben die genannte Stigmatisierung, setzt sich in der Geschichte fort und findet im Judenhass und der Kennzeichnung von jüdischen Menschen durch den gelben Stern, im deutschen Reich und in den besetzten Gebieten, ihren singulären Höhepunkt.

Die religiöse Spaltung in Deutschland, die mit der Reformation beginnt und in sich schon den Konflikt zwischen altehrwürdiger Handwerksproduktion und aufkommender Manufaktur trägt, bricht 1618 aus und dauert 30 Jahre. In dieser Zeit unvorstellbarer Grausamkeiten werden weite Teile des Landes zerstört und es kommen Millionen von Menschen ums Leben. Die Bevölkerung soll von ca. 15-16 Millionen Menschen im Jahr 1620 auf ca. 10 Millionen im Jahr 1650 abgesunken sein. (Sachße/ Tennstadt: a. a. O. S. 92) Das Gebiet des Reiches wird im westfälischen Frieden von 1648, der diesen „30-jährigen Krieg“ beendet, in über 300 Einzelstaaten unter der absoluten Herrschaft von Feudalherren zergliedert. Dieser Zustand dauert bis zum Ende der napoleonischen Kriege (Wiener Kongress 1815) an und wird letztlich erst durch die Reichgründung 1871 überwunden; er ist die wesentliche Ursache für die – historisch folgenreiche - verspätete wirtschaftliche und industrielle Entwicklung in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Nationen, z.B. England und Frankreich. Der Begriff des Merkantilismus in Frankreich steht für eine zentralstaatlich organisierte Handwerks -und Manufakturpolitik, die wegen ihrer Zentralisierung und der damit möglichen größeren Zusammenfassung von Produktivkräften die Voraussetzungen für eine industrielle Entwicklung besser gewährleistet, als die deutsche Kleinstaaterei. Die Lebenssituation der Menschen ist, sofern sie nicht privilegierten Klassen angehören, weitgehend von Mangel, Despotie und Rechtlosigkeit gekennzeichnet, ob sie nun in Frankreich unter einem Sonnenkönig oder in Deutschland unter einem despotischen Kleinfürsten leben und vor allem arbeiten und dem Herrscher hohe Steuern und Abgaben leisten müssen.

Die Zerstörungen des 30-jährigen Krieges, von Haus und Hof vertriebene Bauern, abgemusterte, teils als Krüppel aus dem Krieg zurückgekehrte Söldner und die schrittweise Auflösung traditioneller landwirtschaftlicher Produktionsverhältnisse, sorgten für eine Zunahme der Armutsbevölkerung, die in die Städte wanderte oder als Nichtsesshafte durch das Land zog und somit zum Gegenstand sich verschärfender Armutspolitik wurde. Der wandernde Teil der Bevölkerung wird im 18.Jahrhundert auf 4% der Gesamtbevölkerung geschätzt. (Sachße: a. a. O. S.97) Arbeitshäuser, Zuchthäuser, Waisenhäuser, in denen drakonische Ordnung bis zur Gewalttätigkeit herrschen, entstehen. Die Armut wird zunehmend zu einem kriminellen Tatbestand und entsprechend ist die Behandlung der Armen in dieser Zeit: „*Die Arbeitspflicht stand im Zentrum der Organisation aller Anstalten. Die Zwangsarbeit der Häftlinge war schwer und zumeist stumpfsinnig... Die Symbiose von Textilverarbeitung und Zwangsarbeit hat mehrere Gründe: zum einen spielte hier die – im Ver-*

gleich zum traditionellen Handwerk – relativ kurze Anlernzeit eine Rolle, die den raschen, gewinnbringenden Einsatz auch ungelernter Arbeitskräfte ermöglichte. Vor allem aber ist die Tatsache von Bedeutung, dass sich gerade in der Textilverarbeitung im 18. Jahrhundert die ersten zentralisierten Großbetriebe entwickelten, die für einen breiten Massenbedarf produzierten.“ (Sachße/ Tennstadt: a. a. O. S. 104-105.

Während auf dem Gebiet der deutschen Kleinstaaten sich das Manufakturwesen, also die Übergangsform von handwerklicher Produktion zur großen Industrie nur langsam entwickelte und die Fürsten ihr privilegiertes Leben genossen, entwickelte sich der Widerspruch zwischen Produktivkräften und den politischen Verhältnissen im mercantilistischen Frankreich zu einem Kulminationspunkt. Das ökonomisch aufstrebende, aber politisch machtlose Bürgertum, Bauern und Angehörige des „vierten Standes“ (Lohnarbeiter) läuteten das historische Ende der Herrschaft des Adels in Europa ein. Mit dem Sturm auf die Bastille am 14. Juli 1789 beginnt die französische Revolution. Mit der Hinrichtung des Königs und der Königin (1793) wird die Absicht, den Adel zu vernichten, dokumentiert. Die blutigen Fraktionskämpfe in der Entwicklung der Revolution führen 1799 zur Errichtung der ersten bürgerlichen Diktatur der Geschichte. Napoleon Bonaparte errichtet eine autoritäre Herrschaft, setzt aber gleichzeitig moderne, bürgerliche Rechtsverhältnisse durch, die die Entwicklung des Kapitalismus und der großen Industrie beschleunigten.

Nachdem die französische Revolution auch von außen durch Preußen und Österreich (1792) militärisch nicht mehr zu besiegen war, mussten die Feudalherren im restlichen Europa mit der Angst vor der Revolution in ihren eigenen Ländern leben, denn die Ideen der französischen Revolution fanden in der Bevölkerung immer mehr Verbreitung. Um dieser Strömung entgegenzutreten begannen nun die Fürsten der Bevölkerung mehr verfassungsmäßige Rechte einzuräumen, die aber weit hinter den bürgerlich-demokratischen Forderungen zurückblieben. Im „allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten“ von 1794 wird neben Kirchen – Staats – und Privatrecht auch die Armutsverwaltung geregelt und es werden Prinzipien festgelegt, die teilweise noch heute in der Sozialgesetzgebung fortgelten. Die Regelungsstruktur heute noch geltender Sozialgesetze ist hier bereits angelegt.

Repression, Prävention und Fürsorge stehen sich in diesen Regelungen ergänzend und bürokratisch gegenüber. Der Hungertod wird rechtlich ausgeschlossen. („§ 6: Der Staat ist berechtigt und verpflichtet, Anstalten zu treffen, wodurch der Nahrlosigkeit seiner Bürger vorgebeugt und der übertriebenen Verschwendungen gesteuert werde.“ (Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten: Frankfurt/M. und Berlin 1970, S.663)

Die Bettelei wird verboten, Zwangsunterbringung, Arbeitspflicht und Zwangsarbeit und auch Ausweisung werden rechtlich ermöglicht und geregelt. Es werden aber auch örtliche Zuständigkeit, Familienversorgung, kommunale Zuständigkeit, Kostenträgerschaft, das Verhältnis von Staat und freien Trägern, Erbschaftsangelegenheiten für die Insassen von Werk – Arbeits – oder Krankenhäusern geregelt.

Den Truppen Napoleons, der die Herrschaft über Europa erringen will, gelingt es weite Teile Mitteleuropas zu besetzen bzw. militärisch zu unterwerfen; Preußen wird zeitweise auf ein Bruchteil seines Staatgebiets reduziert, die Macht der Fürsten bricht unter den Schlägen Napoleons zusammen, die besiegten Länder werden als „Rheinbund“ (1806) zu französischen Satellitenstaaten, die Fürsten entmachtet und das moderne französische Recht („Code civil“) eingeführt. (W.J. Wagner: a. a. O. S. 178ff) Dies begünstigt auch in den nun vorläufig überwundenen deutschen Kleinstaaten die bisher stockende industrielle Entwicklung.

Napoleons Armeen erleiden 1812 in Russland eine entscheidende Niederlage, die die sog. Völkerschlacht bei Leipzig 1813 folgt, die wegen des preußischen Sie-

ges noch heute Gegenstand völkisch-nationalistischer Gedenkmärsche ist. Nach seiner Verbannung nach Elba kehrt Napoleon zurück, gelangt wieder an die Macht in Paris und wird dann bei Waterloo 1815 endgültig geschlagen. Der folgende „Wiener Kongress“ (1815) stellt die alte feudale Herrschaft in Mitteleuropa wieder her (Restauration), allerdings besteht Deutschland (einschließlich Österreich) dann nicht mehr aus 300 Kleinstaaten, sondern nur noch aus 5 Staaten, vier freien Städten und 35 Fürstentümern. (W.J. Wagner: a. a. O. S. 190)

Danach etwa ab 1820 beschleunigt sich die Entwicklung der Industrie in Deutschland; es entstehen die großen Industriezweige, Kohleförderung, Hütten – und Eisenindustrie, Textilindustrie, Maschinenbau und die Chemieindustrie verbunden mit der sozialen Entwicklung der menschlichen Akteure dieses Prozesses: Es entstehen – im historischen Prozess der „ursprünglichen Akkumulation“ - die Arbeiterklasse einerseits und die Bourgeoisie, die sich, wie Marx und Engels es später ausdrücken, in unversöhnlichem Gegensatz gegenüberstehen.

Diese ökonomische Entwicklung ist begleitet von zwei großen politischen Strömungen, die neben der großen Industrie das 19. Jahrhundert prägten: Die deutsche Einheitsbewegung und die Arbeiterbewegung.

Ein demokratisches, einheitliches Deutschland, getragen von den Ideen der Aufklärung, mit den Forderungen nach freien Wahlen, unabhängiger Gerichtsbarkeit, freier Meinungsäußerung usw. wird vor allem auf den beiden bekanntesten Ereignissen des „Vormärz“ gefordert. Es handelt sich um das Wartburgfest 1817 und das Hambacher Fest 1832. Nach der Juli-Revolution in Frankreich im Jahr 1830 kommt es in Europa zu Aufständen, die aber das System der „Heiligen Allianz“ noch nicht brechen, aber in verschiedenen deutschen Kleinstaaten zu Zugeständnissen der Fürsten führen. Literarischer Ausdruck der politischen Strömung in dieser Zeit ist Georg Büchners Kampfschrift „der hessische Landbote“, worin er den Sturz der feudalen Herrschaft fordert. (1830)

Die ungehemmte Ausbeutung der Menschen durch das Kapital in der ersten Phase der industriellen Revolution in Deutschland, bringt das Elend der Kinderarbeit und deren gesundheitliche Folgen hervor. Die Folgen dieser Kinderarbeit sind derart gravierend, dass den Musterungsärzten des preußischen Militärs die zunehmende Untauglichkeit der Jugendlichen auffällt. „*Wegen der katastrophalen Gesundheitsschäden...erlässt die preußische Regierung a. 9. März 1839 das „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken.“ Kinder unter neun Jahren dürfen Fabriken nicht mehr arbeiten. Jugendliche unter 16 Jahren dürfen höchsten 10 Stunden täglich mit je einer Viertelstunde Vor- und Nachmittagspause und einer Stunde Mittagspause arbeiten.*“ (aus: Sozialgeschichte, Bildern und Dokumente, Hrsg.: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Berlin 2001, S 26). Diese Regelungen waren offensichtlich ungenügend und wurden zudem in der Praxis zunächst nicht durchgesetzt, was erst etwa Ende des 19. Jahrhunderts geschah, aber es war der Beginn einer Arbeitsschutzgesetzgebung in Deutschland. Es war sozialökonomisch auch der Beginn einer neuen Phase in der kapitalistischen Produktion und Reproduktion. Junge Menschen wurden zunächst aus dem Arbeitsprozess herausgehalten, womit die Durchsetzung einer allgemeinen Schulbildung und der Beginn der Berufsausbildung einherging, die ihre Notwendigkeit aus den Anforderungen der Intensivierung der Produktion bezog. Mit der Herstellung einer Ausbildungsphase in der Biographie der Menschen entstand die Arbeiterjugend als gesellschaftliche Tatsache und als sozialwissenschaftlicher und politischer Begriff.

Die Entwicklung der Produktivkräfte und damit der kapitalistischen Konkurrenz, hat für die Arbeiter fatale Auswirkungen. Neben heute fast unvorstellbare Arbeitsdingungen, tritt der Lohndruck, also die Zunahme der Armut der Arbeiter/innen,

vor allem in Industriezweigen, die harter Konkurrenz ausgesetzt sind. 1844 kommt es zum Aufstand der Weber in Schlesien, der ersten proletarischen Revolte in Deutschland, die vom Militär blutig niedergeschlagen wird.

Die Entstehung der Arbeiterbewegung, die Herausbildung einer sozialistischen Partei und Theorie, sowie die Formierung der Gewerkschaftsbewegung mit ihrem sich ständig steigernden politischen Einfluss, kennzeichnen die politische Landschaft in Deutschland schon vor der Reichsgründung 1871. Im Jahr 1847 gründen Karl Marx und Friedrich Engels in Brüssel den „Bund der Kommunisten“. Beide verfassen im Jahr 1848 das Manifest der kommunistischen Partei, worin die Grundzüge ihres Verständnisses von wissenschaftlichem Sozialismus und der revolutionären Machtübernahme des Proletariats dargestellt werden. „Was den Kommunismus auszeichnet ist nicht die Abschaffung des Eigentums überhaupt, sondern die Abschaffung des bürgerlichen Eigentums...In diesem Sinn können die Kommunisten ihre Theorie in dem Ausdruck: Aufhebung des Privateigentums, zusammenfassen.“ (Marx/Engels, Manifest der kommunistischen Partei). Dies fassen beide in folgenden konkreten Forderungen für die politische Praxis zusammen: Enteignung des Grundeigentums, Abschaffung des Erbrechts, starke Progressivsteuer, Beschlagnahme des Eigentums aller Emigranten, Verstaatlichung des Kreditwesens, Zentralisation des Transportwesens in den Händen des Staates, gleicher Arbeitszwang für alle und die Errichtung einer staatlich kontrollierten Industrie und Landwirtschaft, sowie die Beseitigung der Fabrikarbeit für Kinder und die Schaffung öffentlicher Erziehung in der Verbindung mit der materiellen Produktion. In einem gleichzeitig erschienenen Flugblatt fordern sie weiterhin die Entmachtung des Adels, die Errichtung einer einheitlichen Republik, das allgemeine Wahlrecht, ein produktiv eingesetztes Volksheer, die Enteignung des feudalen Besitztums zugunsten des Staates, die Übertragung der Grundschulden in die Hand des Staates, die Trennung von Kirche und Staat, die Errichtung von Nationalwerkstätten zur Existenzsicherung von Arbeitslosen und die Versorgung der „zur Arbeit Unfähigen“. Als letzte Forderung dieses Flugblatts erscheint die „allgemeine, unentgeltliche Volkserziehung“, die im Zusammenhang mit der heutigen Privatisierung von Bildung und der Rückkehr zu Studiengebühren ihre Aktualität nicht eingebüßt hat. (Engelmann, Bernt: *Wir Untertanen*, Frankfurt 1976, S.215 f.)

Wieder, ausgehend von Frankreich kommt es im März 1848 zu revolutionären Aufständen in Deutschland und Europa, die noch nicht wesentlich vom sozialistischen Gedankengut geprägt sind, sondern von den Forderungen des „Vormärz“. Unter dem Eindruck des Aufstandes erlauben die deutschen Fürsten die Errichtung des „Paulskirchen-Parlaments“ in Frankfurt. Dieses Parlament bietet dem preußischen König eine konstitutionelle Monarchie, mit ihm als Kaiser an, was dieser ablehnt und in Baden den letzten bürgerlich, revolutionären Widerstand mit Gewalt brechen lässt. Somit ist der Versuch der Errichtung eines Nationalstaates unter bürgerlich-demokratischen Forderungen gescheitert, der Adel festigt erneut seine Position.

Unter der Führung von Ferdinand Lasalle gründet sich 1863 der „Allgemeine deutsche Arbeiterverein“, August Bebel und Wilhelm Liebknecht gründen 1869 die „Sozialdemokratische Arbeiterpartei. Beide Organisationen schließen sich 1875 zur „Sozialistischen Arbeiterpartei“ zusammen. (Nach der Aufhebung des Sozialistengesetzes nennt sich die Partei SPD, sozialdemokratische Partei Deutschlands.)

Otto von Bismarck, preußischer Kanzler seit 1862, betreibt mit „Blut und Eisen“ die Gründung eines deutschen Reiches „von oben“, unter Führung Preußens; er führt Kriege zur Schwächung der innereuropäischen Mächte, zuletzt 1870/71 gegen Frankreich und lässt, ausgerechnet im Spiegelsaal des Schlosses von Versailles im Januar 1871, die deutschen Fürsten, das gleichnamige Reich (ohne Österreich) proklamieren. Der preußische König wird als Wilhelm I. zum deutschen Kaiser ernannt.

Im Reichstag, zum dem es ein allgemeines, gleiches Wahlrecht – für Männer gibt, haben die Sozialisten zunächst wenig Einfluss; allerdings wächst der gesellschaftliche Einfluss der Arbeiterbewegung. Es kommt zu Massenstreiks (z. B. 1869, 1871, und 1872)) mit Forderungen nach mehr Lohn, besseren Arbeitsbedingungen und vor allem nach Verkürzung der täglichen Arbeitszeit. Eine krisenhafte Wirtschaftsentwicklung und ein versuchtes Attentat auf den Kaiser, nimmt Bismarck zum Anlass, die „Sozialistengesetze“, also das Verbot der Partei im Reichstag verabschieden zu lassen, das in mehreren Etappen verabschiedet, bis 1890 in Kraft bleibt, womit sozialdemokratische oder sozialistische Betätigung verboten ist und vom Ausland aus agieren muss. 1878 hat die Partei 415 000 Stimmen, nach dem Auslaufen des Verbots 1890 mehr als 1,4 Mill. Stimmen und 1912 wird sie mit 110 Sitzen die stärkste Fraktion im Reichstag. (W. J. Wagner: a. O. S. 239)

Mit dem Verbot der Arbeiterbewegung ist die „Soziale Frage“ nicht gelöst. Das ist auch Bismarck klar. „*Angesichts des Massenelends und der sozialen Unruhen muss eine andere, eine staatliche Lösung gefunden werden. Reichskanzler Bismarck beschreitet zwei Wege, mit dem Sozialistengesetz von 1878 will er die politischen und gewerkschaftlichen Organisationen der Arbeiter unterdrücken, während die Sozialversicherung die Arbeiter mit dem Staat versöhnen soll... Bismarck selber plädierte für einen mäßigen, vernünftigen Staatssozialismus. (Hervorhebung d.Verf.) Ihm schwiebt der Arbeiter als ‚kleiner Staatsrentner‘ vor, und er hätte am liebsten auf die Beiträge der Arbeiter ganz verzichtet.*“ (Sozialgeschichte, Bilder, Dokumente, a. a. O. S. 52)

Mit der kaiserlichen Botschaft von 1881 wird die viel gerühmte und historische Sozialgesetzgebung des deutschen Reiches, die 1911 mit der Zusammenfassung in der Reichsversicherungsordnung (RVO) ihre endgültige Form findet, eingeleitet.

Die Krankenversicherung wird als erstes Gesetz 1883 verabschiedet. Demnach sind alle Arbeiter und Angestellten bis 2000 Mark Jahreseinkommen pflichtversichert. Die Beiträge werden zunächst zu 2/3 von den Arbeitern und zu 1/3 von den Unternehmen getragen. Die bisherigen schon existierenden Krankenkassen werden staatlicher Aufsicht unterstellt. Die Leistungen aus der Krankenversicherung sind am Anfang gering. Dem kranken Arbeiter stehen Behandlungskosten und Arzneimittel zu, auf 13 Wochen begrenzt gab es ein Krankengeld von 50% des Taglöhnerlohns. (Sozialgeschichte... a. a. O. S. 54/55).

Das Unfallversicherungsgesetz von 1884 hängt mit dem damals kaum vorhanden Arbeitsschutz zusammen. Die Berufsgenossenschaften werden zur Übernahme von Unfallverhütungsmaßnahmen verpflichtet. Die Beiträge werden von den Unternehmen allein aufgebracht. Die Unfallversicherung gewährt die Behandlungskosten im Anschluss an die Krankenbehandlung und eine Rente für die Dauer der Arbeitsunfähigkeit und eine Hinterbliebenenrente bei tödlichen Folgen eines Arbeitsunfalls.

Schließlich wird im Jahr 1889 die Rentenversicherung (Invaliditäts –und Altersversicherung) als drittes, wesentliches Gesetz verabschiedet. Die Versicherungspflicht beginnt mit dem 16. Lebensjahr und wird durch Beiträge der Arbeiter, der Unternehmen und durch einen Reichszuschuss finanziert. Die Leistungen sind auch hier niedrig, das Eintrittsalter der Rente beträgt 70 Jahre, bei Invalidität müssen 5 Versicherungsjahre zurückgelegt sein.

1911 werden diese drei Gesetze zur Reichsversicherungsordnung (RVO) zusammengefasst. In über 1800 Paragrafen werden dann die Verwaltung der Versicherung, (Versicherungämter, Krankenkassen, Berufsgenossenschaften) und ihre Selbstverwaltungsorgane, mit Beteiligung von Arbeitervertretern geregelt. So entsteht die staatliche Sozialverwaltung bzw. das Sozialverwaltungsrecht, das in der

weiteren Entwicklung noch wesentliche Erweiterungen erfahren wird. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem System und die verschiedenen Meinungen zu diesem System füllen im Lauf der Jahrzehnte die Bücherregale und die Zeitungsspalten. Kaum eine gesellschaftspolitische Erscheinung hat je mehr Literatur und kontroverse Diskussionen bis in die heutige Zeit hervorgebracht.

Mit der Einführung der ersten drei Sozialgesetze beginnt der Prozess der ständigen Erweiterung ihres gesellschaftlichen Wirkungsgrades, ihrer quantitativen und qualitativen Erweiterung, der in der aktuellen Entwicklung umgekehrt wird. In der Reichsversicherungsordnung von 1911 beträgt die Bezugsdauer von Krankengeld bereits 26 Wochen (§ 182 RVO) nach Ablauf von drei Karenztagen. Versicherte Frauen haben Anspruch auf Wochenhilfe Wochenhilfe (in Höhe des Krankengeldes) für die Dauer von acht Wochen. (§195 RVO) Zunächst nur durch Delegation an das Satzungsrecht der Krankenkassen, werden in § 205 RVO Krankenhilfe, Sterbegeld und Wochenhilfe für versicherungsfreie Familienmitglieder eines Versicherten ermöglicht. (s.: „Reichsversicherungsordnung“, Verlag Philipp Reclam, Leipzig 1911)

„Ich kenne keine Parteien mehr, ich kenne nur noch Deutsche“, soll Kaiser Wilhelm II. gesagt haben, als 1914 die SPD für die Kriegskredite stimmte (ausgenommen Karl-Liebknecht). Der erste Weltkrieg, der mit der Kriegserklärung des deutschen Reichs an Russland und Frankreich (Anfang August 1914) beginnt, markiert die historische Niederlage der deutschen Arbeiterbewegung, die diesen Krieg nicht verhindert.

Als das deutsche Reich im November 1918 militärisch am Ende ist, bricht die alte Ordnung endgültig zusammen. Der Kaiser dankt am 9. November 1918 ab. In Berlin ruft Philipp Scheidemann die Republik aus. Am gleichen Tag ruft Karl Liebknecht die Räterepublik aus. Die vom Aufstand der Matrosen in Kiel ausgehende revolutionäre Bewegung wird in Berlin in den ersten Januartagen des Jahres 1919 unter dem Kommando des Sozialdemokraten Gustav Noske blutig niedergeschlagen. Am 30.12.1918 wird die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) gegründet. Ihre führenden Persönlichkeiten, Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht werden am 15.1.1919 ermordet.

Die ersten Reichstagswahlen am 19.Januar 1919 führen zu einer Dreiviertelmehrheit von Sozialdemokraten (163 Sitze), Demokraten (75) und dem katholischen Zentrum (73). Friedrich Ebert wird zum Reichspräsidenten gewählt. Der Reichstag tritt in Weimar zusammen und verabschiedet am 11.August 1919 die Weimarer Verfassung. (Sozialgeschichte... a. a. O. S. 79).

Die Belastungen des und die Kontroversen um den Versailler Vertrag, rechte Putschversuche eines Herrn Kapp und eines gewissen Adolf Hitler, die Besetzung des Ruhrgebiets durch Frankreich 1923 und die damit verbundene Inflation und Wirtschaftskrise kennzeichnen die ersten Jahre der Weimarer Republik. Die Inflation zerstört die Sparguthaben der Menschen auf Banken und Sparkassen, sowie die Rücklagen der Sozialversicherungen in Geldform, während die Staatsschuld verschwindet und die Besitzer von materiellen Gütern und Goldwährung ihren Reichtum erhalten bzw. vergrößern können.

1925 stirbt Reichspräsident Friedrich Ebert und ein Repräsentant der alten kaiserlich, militaristischen Ordnung wird zu seinem Nachfolger gewählt: Feldmarschall von Hindenburg.

Sozialpolitisch ist vor allem das „Betriebsrätegesetz“ von 1920 erwähnenswert, das zwar den Einfluss der Gewerkschaften in den Betrieben stärkt, aber auch eine Regelung zur staatlichen Zwangsschlichtung von Tarifstreitigkeiten enthält, weswegen es umstritten bleibt. Eine Reichsfürsorgeverordnung zur Regelung der Armut wird 1924 erlassen.

Am 1.10.1927 tritt das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) in Kraft. Die schon bestehenden Regelungen der Finanzierung der Erwerbslosenfürsorge durch Arbeiter und Unternehmen werden übernommen, die Reichanstalt für Arbeit wird gegründet und ihr werden Landesarbeitsämter und örtliche Arbeitsämter angegliedert. (Sozialgeschichte a. a. O. S. 89) So entsteht die vierte Säule der Sozialversicherung, die aber nicht in die RVO eingegliedert wird. Mit diesem Gesetzeswerk soll dem Tatbestand der Arbeitslosigkeit in Form einer eigenständigen, paritätisch beitragsfinanzierten Absicherung oberhalb der Armenfürsorge begegnet werden, was historisch nicht gelingt. Die Zahl der Arbeitslosen steigt bis 1932 auf 6 Millionen Menschen an, wodurch das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsberechtigten zu ungünstig wird.

Trotzdem enthält dieses Gesetz bereits zum damaligen Zeitpunkt, erwähnenswerte Regelungen, die später in der BRD im Arbeitsförderungsgesetz bzw. im SGB III in der BRD aufgenommen, weiterentwickelt und schließlich wieder eingeschränkt oder abgeschafft werden. (s.: verteiltes Scriptum „Arbeitslosenversicherungsgesetz“ Berlin 1927, S. 313-339)

Das Gesetz legt eine Anwartschaftszeit von 26 Wochen versicherungspflichtiger Beschäftigung in einer Rahmenfrist eines Jahres als Voraussetzung für den Leistungsbezug fest. Es gibt eine „Arbeitslosenunterstützung“ (heute vergleichbar mit ALG I) von einem halben Jahr. Danach kann die sog. „Krisenunterstützung“, nach Maßgabe des Reichsarbeitsministers eintreten. Diese ist bedingt vergleichbar mit der zum 31.12.2004 abgeschafften „Arbeitslosenhilfe“ und dem anschließend eingeführten ALG II. Darüber hinaus werden Arbeitslose im Leistungsbezug zur Krankenversicherung und zur Rentenversicherung angemeldet. Eine Kurzarbeiterunterstützung, die mögliche Übernahme von Reisekosten bei auswärtiger Arbeitsaufnahme, Lohnkostenzuschüsse und Unterstützung zur Beschaffung von Arbeitsausrüstung durch die Arbeitsämter werden gesetzlich ermöglicht. Auch die heute geläufigen Begriffe „Fortbildung und Umschulung“ tauchen als Unterstützungstatbestände auf: „Der Vorsitzende des Arbeitsamts kann Veranstaltungen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung insoweit aus Mitteln der Reichsanstalt einrichten oder unterstützen oder das übliche Schulgeld für die Teilnahme zahlen, als sie geeignet sind, die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung der Arbeitslosigkeit zu entziehen.“ (ebd. S. 334-335) Unter dem Begriff der „wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge“ (ebd. S. 335) werden Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung ermöglicht bzw. deren Voraussetzungen und Finanzierung geregelt. Doch alle diese Regelungen sind, hinsichtlich der Reduzierung der Arbeitslosigkeit bis Ende 1932 nicht wirksam oder umsetzbar.

Die ökonomische Krise (Weltwirtschaftskrise) und die politischen Kräfteverhältnisse führen am 30. Januar 1933 zur Machtübergabe an die NSDAP, Adolf Hitler wird durch von Hindenburg zu Reichskanzler ernannt.

Der nun beginnende Terror des NS-Regimes, legitimiert durch das Ermächtigungsgesetz am 23.3.1933, die Zerschlagung der Arbeiterbewegung, das KZ-System, die Ermordung geistig behinderter Menschen (Euthanasie), die Vorbereitung und Durchführung des Vernichtungskrieges gegen die Völker Europas und die Vernichtung der europäischen Juden, werden hier weitgehend als bekannt vorausgesetzt.

Durch das „Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit“ von 1934 werden das Betriebsratgesetz und die Tariffreiheit abgeschafft und die Betriebe den Unternehmern autoritär unterstellt. „Treuhänder der Arbeit“ und die „deutsche Arbeitsfront“ (DAF) werden zu Ausführungsorganen des NS-Regimes. Die Selbstverwaltungsgänge auf allen Ebenen der Sozialversicherung werden im Juli 1934 abgeschafft und die Sozialversicherung der NS-Regierung unterstellt.

1935 wird die Wehrpflicht wieder eingeführt, ebenso eine sechsmonatige Arbeitsdienstpflicht für Männer und Frauen zwischen 18 - und 25 Jahren. Aufrüstung und Kriegsvorbereitung, finanziert durch großen Anstieg der Staatsverschuldung, führt 1938 zu einer ökonomisch trügerischen Vollbeschäftigung. 1938 wird die Dienstverpflichtung auf bestimmte Arbeitsplätze ermöglicht.

Im Jahr 1936 wird erstmals ein Kindergeld eingeführt und 1937 die Möglichkeit der freiwilligen Rentenversicherung für nichtversicherungspflichtige Deutsche Staatsbürger unter 40 Jahren eingeräumt. Den jüdischen Deutschen war die Staatsbürgerschaft durch die Nürnberger Gesetze von 1935 entzogen worden. Sie werden durch verschiedene Maßnahmen weitgehend aus der Sozialversicherung ausgeschlossen. (vergl.: Sozialgeschichte ...a. a. O. S. 99 – 103)

Mit dem Beginn des Krieges im September 1939 werden aus vielen europäischen Ländern Millionen von Menschen als Zwangsarbeiter/innen nach Deutschland deportiert. Für sie gelten keine Sozialgesetze oder Arbeitsschutzvorschriften, sie werden als Arbeitssklaven missbraucht. Es dauert nach dem Krieg bis 1998, ehe eine deutsche Regierung bereit ist, über die Entschädigung der zu diesem Zeitpunkt noch lebenden ehemaligen Zwangsarbeiter/innen überhaupt zu verhandeln.

Nach der Gründung der Bundesrepublik 1949 werden zunächst im Bereich der Sozialgesetzgebung, die alten, vor 1933 geltenden Gesetze, z. T. verändert, wieder eingeführt. Im Grundgesetz wird die Bundesrepublik als demokratischer und sozialer Rechtsstaat definiert.

Mit dem Beginn der wirtschaftlichen Prosperität in den fünfziger Jahren, unterstützt durch massive Kapitalhilfe im Rahmen des Marshall-Planes und eine günstige Bewertung der D-Mark gegenüber dem Dollar, beginnt der Ausbau der Sozialversicherung und Sozialgesetzgebung zum System sozialer Sicherung in der BRD. Die bisherige Absicherung im Rahmen der Sozialversicherung auf niedrigem Niveau entwickelt sich zu einem, im Bedarfsfalle existenzsichernden System, das aber immer die vorherige Stellung des Menschen im Einkommenssystem oder dem Lohngefüge reproduziert. Die Vielzahl der Gesetze und Regelungen erzeugt den Eindruck einer umfassenden Versorgung, obwohl jede Sozialleistung an juristisch und bürokratisch nachzuweisende Voraussetzungen geknüpft ist.

Im Jahr 1957 wird die dynamische, bruttolohnbezogene Rente gesetzlich festgelegt, womit die Erhöhung der Renten mit der Entwicklung der Löhne verbunden wird. Das Renteneintrittsalter liegt bei 65 Jahren, 1972 macht die „flexible Altergrenze“ eine Berentung ab 63 Jahren möglich.

Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 gewährt 12 Monate Arbeitslosengeld und die Zahlung einer unbefristeten, bedarfsorientierten Arbeitslosenhilfe. Die Förderung der Umschulung und Weiterbildung, berufliche Eingliederung und Ausbildung für Jugendliche, Kurzarbeitergeld oder Konkursausfallgeld usw. sichern viele Existenzrisiken ab. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden massiv mit dem Beginn der Massenarbeitslosigkeit in den 80iger Jahren finanziert. Bis 1982 werden, im Falle der Arbeitslosigkeit, die Rentenbeiträge in voller Höhe von der Bundesanstalt übernommen. Die Zahlung von Arbeitslosengeld für ältere Arbeiter wird in den neunziger Jahren auf 32 Monate verlängert, wodurch ein der Übergang in die Rente sozial abgedeckt wird. Aus diesem Sachverhalt entsteht die heute noch unter dem Schlagwort „Frühverrentung“ geführte Diskussion.

1960 wird das Wohngeldgesetz verabschiedet. Die Sozialhilfe wird 1961 erstmals im Rahmen eines Gesetzes, -und nicht, wie bisher, mit einer Rechtsverordnung, - dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geregelt.

Als Gesetz der ersten großen Koalition folgt 1969 das Lohnfortzahlungsgesetz, womit die Lohnfortzahlung für einen Zeitraum von sechs Wochen vor den Be-

zug von Krankengeld eingefügt wird. Zuvor gab es sie zwar bereits für Angestellte, für Arbeiter aber nur im Rahmen von Tarifverträgen, in Bereichen, in denen die Gewerkschaften sie durchsetzen konnten. Begonnen hatte diese Entwicklung im Jahr 1956 in der Metallindustrie in Schleswig-Holstein mit einem Streik von 16 Wochen Dauer und einer Beteiligung von ca. 34 000 Arbeitern.(s. Kittner, Michael: Arbeits- und Sozialordnung, Köln 1992, S. 916ff)

Das 1953 verabschiedete Schwerbeschädigtengesetz wird 1974 zum Schwerbehindertengesetz mit besseren Regelungen für behinderte Menschen. Das BAföG von 1971 gewährt Studentinnen und Studenten zeitweise darlehensfreie, aber elternabhängige Förderung.

Familien werden durch Kindergeld und Erziehungsgeldregelungen unterstützt, die Leistungen der Krankenkassen ausgebaut.

Ende 1981 wird die „Operation 82“ unter dem Bundeskanzler Helmut Schmidt, SPD, beschlossen. Im Bereich der Arbeitsförderung und der Sozialhilfe werden erstmals wesentliche Kürzungen, wie die Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe beschlossen.

Am 1.1.1976 tritt das Sozialgesetzbuch I in Kraft. Alle Sozialgesetze sollen nach und nach in einheitliches Gesetzeswerk überführt werden, mit dem damaligen Anspruch, das System für die Bürger überschaubarer zu machen.

Mit besonderen Regelungen für die ehemalige DDR werden ab 1990 die sozialen Kosten der Vereinigung weitgehend über sie Sozialversicherungssysteme finanziert. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit in Folge der Abwicklung der Industrie der DDR werden vor allem die Renten- und Arbeitslosenversicherung überproportional belastet. Das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern entwickelt sich ungünstig.

1996 tritt, initiiert vom langjährigen CDU-Sozialminister Blüm, bereits als Sozialgesetzbuch XI, die Pflegeversicherung als fünfte Säule der Sozialversicherung in Kraft. Sie wird, ebenso wie Renten-, Kranken und Arbeitslosenversicherung traditionell paritätisch von Arbeitern und Unternehmern finanziert, womit die Lohnnebenkosten steigen. Die Leistungen für pflegebedürftige Menschen werden (mit Ausnahmen) aus dem BSHG herausgelöst, drei Pflegestufen werden eingeführt und damit werden unterhaltpflichtige Angehörige, die vorher finanziell erheblich belastet wurden, weitgehend von Kostenersatz befreit.

Auf dem Stand vom 1. Januar 2005, also nach der Verabschiedung der sog. „Hartz-Gesetze“ besteht das Sozialgesetzbuch aus folgenden Einzelbüchern:

- SGB I: Allgemeiner Teil
- SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende
- SGB III: Arbeitsförderung
- SGB IV: Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
- SGB V: Gesetzliche Krankenversicherung
- SGB VI: Gesetzliche Rentenversicherung
- SGB VII: Gesetzliche Unfallversicherung
- SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe
- SGB IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
- SGB X: Verwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
- SGB XI: Soziale Pflegeversicherung
- SGB XII: Sozialhilfe