## War Bismarck Kommunist?

## Deutsche Sozialpolitik im Wandel der Zeiten

## Von Heinz-Günther Borck

Mancher von Ihnen mag, als er den Vortragstitel las, gedacht haben: da will wieder einer an einem Denkmal kratzen - Bismarck, der Autor des Sozialistengesetzes, Kommunist? Welch ein Unsinn! Und dann noch deutsche Sozialpolitik im Wandel der Zeiten - Geschichte, ebenso endlos, denn das Thema könnte viele Handbuchbände füllen, wie überflüssig, denn Geschichte ist vergangen, wir haben die Probleme aber vor uns.

Die Bismarckfrage wird sich im Laufe des Vortrages klären, warum aber überhaupt ein geschichtliches Thema, dazu wenige klärende Worte vorweg:

Wer Geschichte zum nutzlosen Ballast erklärt, der sollte sich - so der frühere Bundespräsident Carstens auf dem Historikertag am 6. 10. 1982 - daran erinnern, daß die Unkenntnis des Gewesenen beim einzelnen Menschen eine schwere Krankheit, Amnesie, darstellt, die das unglückliche Opfer seiner Identität völlig beraubt und zum wehrlosen Objekt beliebiger Manipulation macht. Aber auch die bei der heutigen Managerschulung verlangte Sozialkompetenz, zu der Kenntnisse von Kultur und Geschichte auch fremder Länder als notwendige Voraussetzungen wirtschaftlich erfolgreichen Handelns gehören, sollte zur Vorsicht beim Umgang mit Geschichte mahnen, und selbst die moderne Datenverarbeitung, wie leistungsfähig die Software auch sei, funktioniert nicht ohne Daten, die, wie neu immer sie sein mögen, in Wahrheit und logisch betrachtet stets aus der Vergangenheit stammen und doch jene Interpolationen der Zukunft ermöglichen sollen, ohne die beispielsweise unternehmerisches Handeln nicht möglich ist.

Wie wichtig in diesem Zusammenhang Sozialpolitik ist, brauche ich in diesem Saale wohl keinem zu erklären, und auch in dem vor einigen Tagen zuende gegangenen Wahlkampf haben mit Rentensicherheit und Arbeitslosigkeit Fragen der Sozialpolitik eine erhebliche Rolle gespielt, meist unter dem Gesichtspunkt des drohenden finanziellen Zusammenbruch unseres Versicherungssystems.

Die Belastung der Industrie und die Fragen ihrer Entlastung, leistungsbezogene Rente oder bloße Grundrente, staatliche Totalversorgung oder individuelle Lebensvorsorge, Staatszuschüsse als Wohltaten oder Ausdruck der Bevormundung, Finanzierung durch direkte oder indirekte Steuern, Deckung durch Kapital, wie jetzt in Rheinland-Pfalz bei der Reform der Beamtenversorgung, oder durch Umlage, was man als "Generationenvertrag" zu

bezeichnen sich angewöhnt hat – das alles und manches andere mehr sind Begriffe, denen wir täglich in den Zeitungen begegneten. Wenn der Streit um die einzelnen Aspekte des sozialen Netzes so erbittert geführt wird, dann drängt sich dem Historiker, der mit kühler Distanz die Auseinandersetzung gleichsam von einem außerhalb hektischen Zeitgetümmels liegenden Standpunkt betrachtet und sie in den großen Rahmen der geschichtlichen Auseinandersetzungen einzubetten bestrebt ist, der Eindruck auf, es solle immer und immer wieder das Rad von neuem erfunden werden. Dieses Bewusstsein den Matadoren der politischen Auseinandersetzung zu vermitteln, hieße wohl, aktuelle Streitigkeiten zu dämpfen, aktuelle Diskussionen zu entkrampfen.

Natürlich will ich nicht, wie es in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit unmöglich ist, die Sozialgesetzgebung von ihren Anfängen vor 3 ½ Tausend Jahren bis zur Gegenwart abzuhandeln, alle denkbaren Ideen von Platon und Xenophon, von Rodbertus und Wagner über Ketteler zu Wichern und Huber zu erläutern – dies wäre erschöpfend im wahrsten Sinne und wohl eher Gegenstand einer vielbändigen Monographie als solcher eines Vortrages.

Ohne das Umfeld, ohne Vorgeschichte und Folgen der Grundlegung unseres Sozialsystems in der Bismarckzeit, die Hauptthema dieses Vortrages sein soll, ganz außer Acht zu lassen, möchte ich mich doch wesentlich darauf beschränken, Ihnen – unter Betonung dessen, was aus aktueller Sicht besonders relevant erscheint – einen Einblick in die damals geführten Reichstagsdiskussionen, in die Positionen von Regierung und Parteien der Bismarckzeit zu geben; er wird, so hoffe ich, den eigentlichen Zweck von Geschichte bzw. Geschichtsforschung als Beitrag zur Erhellung des eigenen Standortes in der jeweiligen Gegenwart verdeutlichen und so das "politische" - im Wortsinne das "staatsbürgerliche" - Bewusstsein schärfen.

Bei der Eröffnung des Reichstages am 17. November 1881 verlas Reichskanzler Fürst Bismarck eine kaiserliche Botschaft<sup>1</sup>, in der es hieß: "Schon im Februar haben wir unsere Überzeugung aussprechen lassen, dass die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repressionen sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde.

In diesem Sinne wird der von den verbündeten Regierung der vorigen Session vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle ... einer Umarbeitung unterzogen, um die erneute Beratung desselben vorzubereiten. Ergänzend wird ihm eine Vorlage zur Seite treten, welche sich eine Organisation des gewerblichen

nicht eine Thronrede, die mehr amtlichen Charakter gehabt hätte; die Botschaft verstärkte die Stellung des Kanzlers, insofern sie unmittelbarer Ausdruck kaiserlichen Willens war.

Krankenkassenwesens zur Aufgabe stellt. Aber auch diejenigen, welche durch Alter oder Invalidität erwerbsunfähig werden, haben der Gesamtheit gegenüber einen begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zu Teil werden können."<sup>2</sup>

Diese Botschaft gilt als Beginn der deutschen Sozialpolitik, und in der Tat leitet sie eine Reihe von Sozialgesetzen ein, die für das 19. Jahrhundert ihresgleichen suchen und noch im 20. Jahrhundert in vielen Staaten der Erde als vorbildlich gelten. Dass die Regierung selbst mit aller Macht und auch unter Zuhilfenahme der Öffentlichkeit<sup>3</sup> ihre Kenntnis zu verbreiten suchte, zeigt, welche Bedeutung sie dem neuen Unternehmen beimaß.

Indes hat die Sozialpolitik viele Vorläufer.

Ist der Begriff der Sozialpolitik<sup>4</sup> als eines geordneten staatlichen Einwirkens auf die Gesellschaft auch erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden und seit 1872 mit der Gründung des Vereins für Socialpolitik dann aus der öffentlichen Diskussion nicht mehr hinwegzudenken, so kann man daraus doch nicht den Schluss ziehen, dass die Sache selbst allein auf den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandel zurückgeht, der durch die Industrialisierung eingeleitet wurde. Die damals entstandene sogenannte "soziale Frage" machte allerdings die Notwendigkeit, neue Wege zur Lösung sozialer Konflikte zu suchen, deutlich und verlangte letztlich neue Formen staatlicher Politik.

Versteht man unter Sozialpolitik im weitesten Sinne staatliche Eingriffe in die Gesellschaft, insbesondere mit dem Ziele, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Schichten der Gesellschaft auch und vor allem unter dem Aspekt der unterschiedlichen Vermögens- und Einkommensverhältnisse herbeizuführen, dann gibt es derartige Sozialpolitik bereits seit 37 Jahrhunderten. Soweit bekannt, war der babylonische König Hammurabi (1728-1686 v. Chr.) der erste, der den Anlauf zu einer gesetzlichen Fürsorgeregelung mit schon recht vernünftig wirkenden Zielen unternahm. So sollten nicht übermäßige Gebühren und Abgaben die wirtschaftliche Existenz der Betroffenen zerstören, die unterdrückten unteren Klassen sollten rechtmäßig entlohnt und für bestimmte Arbeiten sogar nach festen Lohntaxen bezahlt werden. Während in Griechenland Arme und Schwache eher als Last galten, hat das Römische Reich angesichts der nach den punischen Kriegen einsetzenden Verarmung und Politisierung des für die Wehrfähigkeit so wichtigen Bauernstandes zunehmend staatliche Eingriffe zur Abwehr

<sup>2</sup> Stenografische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages, 5. Legislaturperiode, 1. Session 181/82, Bd. 66, S. 1ff; auch: Ernst-Rudolf Huber, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte Bd. 2, 3. Aufl. Stuttgart 1986, S. 474f.

<sup>3</sup> vgl. Coblenzer Volkszeitung vom 29.11.1881, die über einen Erlass des Innenministers von Puttkamer vom 20.11. berichtete, wonach die Allerhöchste Botschaft der Bevölkerung allgemein zur Kenntnis gebracht werden solle, und zwar in Form eines Plakats an den zum Aushang öffentlicher Bekanntmachung bestimmten Stellen oder ggf. in den hauptsächlich von den Einwohnern frequentierten Wirtschaften.

<sup>4</sup> Friedrich Lütge, Der Begriff der Sozialpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 137, 1932, S. 481ff.

sozialer Konflikte vorgenommen.

Positive Leistungen größeren Ausmaßes gibt es seit dem Getreidegesetz des Gajus Gracchus 123 v. Chr.,und dieses System der Getreidespenden blieb unter ständiger Ausweitung des Berechtigtenkreises - wie heute von der Sozialhilfe bekannt - und später ergänzt durch weitere Wohltaten (Panem et circenses) erhalten und wurde noch durch weitere Hilfsmaßnahmen, u. a. das von Kaiser Trajan eingeführte System von Familienbeihilfen, das die Ernährung armer Kinder sicherstellen sollte, ergänzt.<sup>5</sup>

Während in den ersten Jahrhunderten des Christentums im Wesentlichen die Gemeindemitglieder sich selbst halfen und seit Konstantin die Kirche als Institution Almosen verteilte, unternahm mit der Institutionalisierung des Fränkischen Reiches wieder der Staat den Versuch, der Armut Herr zu werden. Karl der Große erhob 779 angesichts von Missernten und Teuerung erstmals von allen weltlichen und geistlichen Grundherren eine förmliche Armensteuer. Allerdings kamen diese Ansätze wieder in Verfall, und das Almosenprinzip als Ausfluss christlicher Barmherzigkeit, die gleichzeitig - wie im Bußsakrament verankert - der Abgeltung diesseitiger Sündenstrafen diente, bestimmte, scholastisch begründet und gerechtfertigt, die weitere Entwicklung.

Seit dem 16. Jahrhundert<sup>6</sup> setzen nicht nur in den größeren Städten, zuerst in Nürnberg und Augsburg 1522, Versuche ein, durch Armenordnung, Bettelverbot und Arbeitsverpflichtung des Armutproblems Herr zu werden, auch das Reich geht dazu über, in der Ordnung und Reformatio guter Polizey vom 18. November 1530<sup>7</sup> eine Rahmengesetzgebung zu erlassen, die auf die Kommunalisierung des Armenwesens hinausläuft und 1548 und 1577 erneuert wurde. Im Handwerk herrschte in den eher religiös orientierten Bruderschaften das System der Selbsthilfe vor. Allerdings kannten die Bergordnungen des 16. Jahrhunderts bereits das System einer Art von Zwangsversicherung, deren Erträge erkrankten und verunglückten Bergleuten zu Gute kommen sollten.<sup>8</sup>

So leitete die Annaberger Bergordnung von 1509 eine Reihe von Regelungen der Unfallfolgen ein. Auch Lohnhöhe, Art der Bezahlung und Dauer der Schichten wurden, z. T. seit dem 14. Jahrhundert, ebenso wie Unfallverhütungsauflagen seit 1462 vorgeschrieben.<sup>9</sup>

Gewandelte theologisch Auffassungen der Reformationszeit und später das merkantilistische Wirtschaftssystem führten zu einer völligen Neubewertung von Betteln und Arbeiten; Arbeit

<sup>5</sup> Frerich/Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland Bd. 1, 2. A. München/Wien 1996, S. 1ff. mit weiterer Lit.

<sup>6</sup> Fischer, Armut in der Geschichte: Erscheinungsformen und Lösungsversuche der "Sozialen Frage" in Europa seit dem Mittelalter, Göttingen 1982. S. 32.

<sup>7</sup> Sammlung der Reichsabschiede, Frankfurt/M. 1747, Teil 2, S. 267.

<sup>8</sup> Thielmann, Die Geschichte der Knappschaftsversicherung, Bonn-Bad Godesberg 1960, S. 13ff.

<sup>9</sup> Frerich/Frey Bd. 1, S. 23ff.

wurde Tugend, Nichtarbeiten verwerflich; verschiedenartig ausgestaltete Bettelverbote waren die Folge. So führte England unter Elisabeth I. 1601 ein Armengesetz ein, das ehrenamtliche Armenaufseher schuf und die Armen zur Arbeit, notfalls zwangsweise in Zucht- und Arbeitshäusern, verpflichtete. Im Sinne des merkantilistischen Wirtschaftssystems wurde so die Armenfürsorge mit polizeilich repressiven Aspekten systematisch in den Dienst der Arbeitsmarkt- und Bevölkerungspolitik gestellt, zumal Arbeitskräftemangel herrschte und die Erhaltung der Arbeitskraft eine der wichtigsten Aufgaben der Wohlfahrtspflege wurde. Der englischen Ökonom B. Mandeville (1670-1733)<sup>10</sup> hielt eine große Menge schwer arbeitender Armer für die sicherste Grundlage des Reichtums einer Nation, was ein bezeichnendes Licht auf die "sozialen" Aspekte einer derartigen Politik wirft.

Zwar war der absolutistische Staat im Allgemeinen mehr um das Gedeihen der Manufakturen und das Erzielen höherer Ausfuhren als um die Arbeitsbedingungen bemüht; das nach 60-jährigem Bemühen auf dem Reichstag verabschiedete Reichsgesetz vom 16. August 1731 (Reichszunftordnung) war denn mehr eine Polizeimaßnahme zur Unterwerfung der Handwerker unter die Autorität der Obrigkeit als eine positive Regelung im wirtschafts- oder sozialpolitischen Sinne.

Hingegen hat das preußische allgemeine Landrecht von 1794 eine Reihe derartiger positiver sozialpolitischer Bestimmungen im Handwerksbereich getroffen (ALR II 8, §§ 350ff.). Die Obrigkeit bestimmte die Lohnhöhe, sicherte also ein Mindesteinkommen, und vermögenslosen kranken Gesellen standen Kur und Verpflegung zu, deren Kosten die Gesellenlade oder hilfsweise die Kommune zu tragen hatten. Die Magistrate wurden verpflichtet, für die Einhaltung dieser Bestimmungen Sorge zu tragen. Die Handwerksältesten mussten außerdem Gesellen mit gesetzlich geführtem Handwerksbuch Arbeit verschaffen oder sie, wenn dies nicht möglich war, für mindestens 3 Tage versorgen. Gewisse Regelungen enthielt das Landrecht auch für die wirtschaftliche Sicherstellung der Meisterswitwen und die Erziehung unmündiger minderjähriger Waise.

In Deutschland blieb, wie sich im Allgemeinen Landrecht erkennen lässt, die tradierte patriarchalische Haltung der Besitzenden gegenüber den Armen doch in größerem Ausmaß als in England erhalten, auch wenn neben die Almosenämter und Armenkassen Bettelverbote und andere Represssionsmaßnahmen traten.

Darüber hinaus wurde im Allgemeinen Landrecht (ALR II 19, §§1ff.) ausdrücklich der Staat dem Grunde nach für die Wohlfahrt seiner Bürger verantwortlich gemacht. Ihm fiel die

<sup>10</sup> Mandeville, Die Bienenfabel, hrsg. von F. Bassenge, Berlin 1957, S. 256.

Pflicht zu, "für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen, denselben auch nicht von anderen Privatpersonen, welche nach besonderen Gesetzen verpflichtet sind, erhalten können." Allerdings war auch hier notfalls für Arbeitsunwillige der Arbeitszwang vorgesehen; zugleich wurden privilegierte Korporationen und Stadt- und Dorfgemeinden zu Leistungen verpflichtet. So gab es öffentliche Unterstützungspflichten, jedoch keinen subjektiven Rechtsanspruch auf staatliche Unterstützung, was übrigens auch für die Staatsbeamte galt.<sup>11</sup>

Im 19. Jahrhundert war zunächst viele Jahrzehnte lang die Haltung des Staates zum Arbeitsmarkt im Wesentlichen von liberalen Grundsätzen geprägt; Gewerbefreiheit bedeutete Unternehmerfreiheit, wachsender Bedarf an Arbeitskräften ging mit verstärktem Einsatz von Kinder- und Frauenarbeit einher.

Insbesondere das Auftreten gesundheitlicher Dauerschäden, die nicht zuletzt den Musterungskommissionen der Armeen auffielen,<sup>12</sup> führte schließlich überall zu Schutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche. In England war bereits 1802<sup>13</sup> Kindern unter 9 Jahren die Arbeit in Baumwollfabriken verboten worden.

In Preußen war es zunächst am 5. September 1815 der Staatskanzler von Hardenberg,<sup>14</sup> der die Unfähigkeit der Menschen beklagte, wegen allzu gleichförmiger, stumpfsinniger Tätigkeiten noch ihre Arbeitsplätze zu wechseln; sie seien auch zum Wehrdienst unfähig. Zwar sei so die Produktion billig, die Mitarbeit der ganzen Familie aber führe dazu, dass die Kinder zur Fabrikarbeit dressiert würden, bevor sie zur eigenen Entscheidung fähig seien. Hardenberg meinte, hier müsse der Staat Grenzen ziehen, und zwar dort, wo die Erziehung zum Fabrikarbeiter auf Kosten der Erziehung zum Menschen und Staatsbürger betrieben werde - Reaktionen aber blieben aus.

Der preußische Unterrichtsminister von Altenstein, der mehr zufällig von der, wie er es nannte, unverantwortlichen Misshandlung unmündiger Kinder erfahren hatte, gab 1824 eine Enquete über das Problem der Fabrikarbeiterkinder in Auftrag, gesetzliche Beschränkungen ließen sich jedoch wegen Widerstandes des Innenministeriums nicht durchsetzen. <sup>15</sup> Berichte des Generalleutnants von Horn an den König Friedrich-Wilhelm III. über die mangelnde

<sup>11</sup> Till, Die Entwicklung des Alimentationsprinzips. Zum tieferen Verständnis eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums in der Diskussion um die Dienstrechtsreform, München 1979, S. 318.

<sup>12</sup> Stolleis, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts (Quellensammlung zur Kulturgeschichte, Bd. 20) Göttingen-Frankfurt-Zürich 1976, S. 18

<sup>13</sup> Albin Gladen, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Eine Analyse ihrer Bedingungen, Formen, Zielsetzungen und Auswirkungen, Wiesbaden 1974, S. 18, insbes. Anm. 116, 117.

<sup>14</sup> Runderlass betreffend allgemeine Vorschläge zur Verbesserung der Verhältnisse der Fabrikarbeiter und darauf ergangene Berichte der Oberpräsidenten. in: Jürgen Kuczynski, Die Geschichte der Lage der Arbeiter unter dem Kapitalismus, Bd. 8, Berlin 1960, S. 23ff.

<sup>15</sup> Günther K. Anton, Geschichte der preußischen Fabrikgesetzgebung bis zu ihrer Aufnahme durch die Reichsgewerbeordnung, neu hrsg. Horst Bülter, Berlin 1953, S. 189f.

Tauglichkeit von Rekruten in Fabrikgegenden führten zu einer ersten Kabinettsorder vom 12.5.1828 gegen die Nachtarbeit der Kinder; die angeforderten Berichte trafen jedoch nicht ein. <sup>16</sup>

So war es erst die von Oberpräsident von Bodelschwingh und dem Barmer Fabrikanten Schuchard veranlasste Adresse des Rheinischen Provinziallandtages vom 20. Juli 1837 an den König, die mit ihrer Bitte, der König solle sich der Kleinen erbarmen und die freudlose Sklavenarbeit abschaffen, endlich erste – und den ganzen Raum der Monarchie umfassende – Regelungen herbeiführte. Mit dem Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken vom 9. März 1839<sup>17</sup> griff der Staat erstmals direkt in die Regelung der Fabrikarbeitsverhältnisse ein und begründete damit eine regelrechte Arbeiterschutzgesetzgebung in den Folgejahren. Nach § 1 des Regulativs durfte vor zurückgelegtem 9. Lebensjahre niemand in Fabriken zu einer regelmäßigen Beschäftigung angenommen werden. Dabei war die Zulassung überhaupt an einen dreijährigen regelmäßigen Schulunterricht oder ein Zeugnis des Schulvorstandes über Lesefähigkeit in der Muttersprache und grundlegende Schreibkenntnisse gebunden; fehlte der Nachweis, durfte vor dem 16. Jahr eine Beschäftigung nicht erfolgen. Im übrigen durften maximal 10 Stunden täglich gearbeitet werden, wenn insgesamt 1 ½ Freistunden gewährt wurden. Vor 5 Uhr morgens und nach 9 Uhr abends sowie an Sonn- und Feiertagen war die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter gänzlich untersagt (§ 5). In § 9 hieß es: "Durch vorstehende Verordnung werden die gesetzlichen Bestimmungen über die Verpflichtung zum Schulbesuch nicht geändert. Jedoch werden die Regierungen da, wo die Verhältnisse die Beschäftigung schulpflichtiger Kinder in den Fabriken nötig machen, solche Einrichtungen treffen, dass die Wahl der Unterrichtsstunden den Betrieb derselben sowenig als möglich störe." § 10: "Den Ministern der Medizinalangelegenheiten, der Polizei und der Finanzen bleibt es vorbehalten, diejenigen besonderen sanitäts-, bau- und sittenpolizeilichen Anordnungen zu erlassen, wenn sie sie zur Erhaltung der Gesundheit, Moralität der Fabrikarbeiter für erforderlich halten. Die hierbei anzudrohenden Strafen dürfen 60 Taler Geld oder eine diesen Betrag entsprechende Gefängnisstrafe nicht übersteigen."

Letztlich wird in den Bestimmungen bei aller Anerkennung des zweifellos hohen Stellenwertes der Fabrikarbeit, der sich auch aus dem dringenden finanziellen Bedürfniss der Familien herleitete, doch der Wunsch des Staates deutlich, Missbräuchen zu steuern. Da jedoch Kontrollbestimmungen fehlten und die Strafen nicht sonderlich hoch waren, blieb das

<sup>16</sup> Kabinettsorder v. 12.5.1528. Vgl. Konrad Agahd, Kinderarbeit und Gesetz gegen die Ausplünderung kindlicher Arbeitskraft in Deutschland, Jena 1902, S. 7. Vgl. auch Gladen, S. 15f.

<sup>17</sup> Preußische Gesetzsammlung, S. 156. Vgl. Gladen, S. 18ff. und Wolfgang Köllmann, Die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik in Preußen bis 1869, 100 Jahre staatliche Sozialpolitik 1839-1939, Stuttgart 1957.

Regulativ von begrenzter Bedeutung.

In der Folge hat der preußische Handelsminister von der Heydt mit seinem Gesetz über Fabrikinspektoren vom 16. Mai 1853<sup>18</sup> den Wechsel vom reinen Wirtschaftsliberalismus zu einer eher christlich-konservativen Staatsauffassung vollzogen und den Schutz des Staates entgegen den Wirtschaftsinteressen durchgesetzt. Das Mindestalter wurde von 9 auf 12 Jahre angehoben, die Begrenzung der Arbeitszeit für Kinder auf 6 Stunden täglich festgesetzt, ferner war täglicher dreistündiger Schulbesuch nachzuweisen. Fakultative Fabrikinspektionen wurden für die Regierungsbezirke Düsseldorf, Arnsberg und Aachen, die besonders industriereich waren, geschaffen. Über den Gesundheitsschutz der jugendlichen Arbeiter hinaus sollten auch allgemein die gesundheitlichen und unfalltechnischen Verhältnisse der Betriebe überprüft werden.

Immerhin spricht für die Wirkung des Gesetzes insgesamt bei allen Zweifeln der Wirksamkeit im Einzelfall, dass von 1846-1858 die statistisch erfassten Kinderarbeiter im Alter von 8 bis 14 Jahren von 31.064 auf 12.592 zurückgingen.<sup>19</sup>

Übrigens ließen sich die übrigen Staaten des Deutschen Bundes zum Teil viel Zeit; dem preußischen Beispiel folgte Bayern erst 1840, Baden und Sachsen konnten sich zu weitgehendem Schutz erst 1861/62 entschließen.

Allgemeiner Arbeiterschutz war hingegen, da die Fiktionen der freien Übereinkunft das Verhältnis zwischen selbständig Gewerbetreibenden und ihren Gesellen, Gehilfen, Lehrlingen und Arbeitern bestimmte, kein Gegenstand der Gewerbegesetzgebung.<sup>20</sup> Allerdings enthielt das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850<sup>21</sup> die Befugnis für die Verwaltungsorgane, durch Polizeiverordnungen Vorsorge für den Schutz des Lebens und der Gesundheit zu treffen. Infolge der Gewerbeordnung wurden die in Preußen 1815 aus französischer Zeit übernommenen Fabrikgerichte<sup>22</sup> 1846 als königliche Gewerbegerichte für die Rheinprovinz neuerlich mit der Regelung von Unstimmigkeiten zwischen Fabrikanten und Arbeitern beauftragt.

Was die wirtschaftliche Lage der Arbeiter anlangte, so hatte die Allerhöchste Order vom 25.10.1844 das königliche Wohlwollen gegenüber dem Zentralverein gegen geistige und leibliche Not der Hand- und Fabrikarbeiter bekundet und damit auch den rheinischen Industriellen Harkort 1845 ermutigt, ein Programm zu entwickeln, das Kranken, Alters- und

<sup>18</sup> Preußische Gesetzsammlung, S. 225

<sup>19</sup> Gladen, 1974 a, S. 38ff. mit weiterer Literatur

<sup>20</sup> vgl. § 134 der Allgemeinen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 (Preußische Gesetzsammlung, S. 41).

<sup>21</sup> Preußische Gesetzsammlung, S. 265.

<sup>22</sup> Frerich/Frey, Handbuch Bd. 1, 2. Auflage 1996, S. 53.

Invaliditätsversicherung vorsah, sogleich aber eine Eigentumsbildung durch Sparförderung für die Arbeiter erreichen wollte. Ähnlich hatte Alfred Krupp bereits 1836 eine Betriebskrankenkasse für seine Arbeiter gegründet und hälftig, sogar mit zusätzlichen Sonderzuwendungen aus der eigenen Kasse, finanziert.<sup>23</sup>

Hintergrund dieser Bemühungen war der um sich greifende Pauperismus, der aus dem Bevölkerungswachstum in ganz Europa resultierte. Die Zahl der Europäer wuchs von 1800 bis 1900 von 187 auf 401 Millionen, in Deutschland besonders stark 1870 bis 1890 von 40,8 auf über 56 Millionen, im selben Zeitraum in Frankreich dagegen nur von 36 auf 39 Millionen.

Dabei spielten die Fabrikarbeiter selbst um die Jahrhundertmitte noch eine verhältnismäßig geringe Rolle; es gab in Deutschland 1850 nur 05, Millionen, 1882 etwa 6 Millionen, von den über 60 % aus der Landwirtschaft stammten. Industriearbeitsplätze waren begehrt, denn anders als in der Landwirtschaft konnte man hier Familien gründen.

So war das Kommunistische Manifest von 1848 im Grunde ein Aufruf zur Unzeit, auch wenn es die bürgerliche Welt aufschreckte.<sup>24</sup> Denn wie ein Fanal klangen die Worte: "Ein Gespenst geht um in Europa – das Gespenst des Kommunismus … (die Kommunisten) erklären es offen, dass ihre Zwecke nur erreicht werden können durch den gewaltsamen Umsturz aller bisherigen Gesellschaftsordnung … die Proletarier haben nichts zu verlieren als ihre Ketten. Proletarier aller Länder, vereinigt euch!"

Während die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869<sup>25</sup> weiterhin den Grundsatz nahezu unbeschränkter Gewerbefreiheit hochhielt, auch grundsätzlich an einer freien Übereinkunft zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer hinsichtlich der Regelung der Arbeitsverhältnisse festhielt,<sup>26</sup> fanden Gesichtspunkte des Arbeiterschutzes und der Gefahrenabwendung erstmals in der Verpflichtung für den Unternehmer Berücksichtigung, "auf seine Kosten all diejenigen Einrichtungen herzustellen, zu unterhalten, welche mit Rücksicht auf die besondere Beschaffenheit des Gewerbebetriebes und der Betriebsstätten zu tunlichster Sicherung der Arbeiter gegen Gefahr für Leben und Gesundheit notwendig sind."<sup>27</sup> Grundsätzlich nahm die Gewerbeordnung auch alle preußischen Bestimmungen über die

<sup>23</sup> vgl. hierzu im Allgemeinen Gladen, S. 4ff. mit weiterer Literatur.

<sup>24</sup> Karl Marx und Friedrich Engels, Werke, Berlin 1957ff., hier Bd. 4, S. 459ff., im Allgemeinen vgl. Deltev Zöllner, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland (= Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht Bd. 6), Berlin 1981, insbes. S. 58ff.

<sup>25</sup> Norddeutsche Bundesgesetzblatt, S. 245.

<sup>26 § 105.</sup> 

<sup>27 § 107.</sup> 

begrenzte Erlaubnis, jugendliche Arbeiter zu beschäftigen, ein Verbot des Trucksystems und den Grundsatz der Koalitionsfreiheit auf.<sup>28</sup>

Erste Maßnahmen der sozialen Vorsorge erfolgten in der ersten Hälfte des. 19. Jahrhunderts mehr aufgrund privater Initiative, da das vorherrschende liberale Staatsverständnis derartige Aktivitäten weitgehend ausschloss.<sup>29</sup> Indes gestattete die Allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845<sup>30</sup> die Neubildung gewerblicher Unterstützungskassen, für die durch Statut ein Beitrittszwang ausgesprochen werden konnte.<sup>31</sup> Auch weitere gesetzliche Regelungen machten jedoch Zwangsmaßnahmen nicht beliebter, so dass die Regierung sich am 3. April 1854<sup>32</sup> gezwungen sah, für gewerbliche Unterstützungskassen einen Beitrittszwang auch durch die Regierungspräsidenten bei vorliegendem Bedürfnis verfügen zu lassen. Ähnliche Zwangskassen wie in Preußen gab es u. a. in Hannover seit 1847, in Sachsen 1861/68 und in Hamburg 1864. Umfassende öffentliche Verpflichtungen für die Pflege hilfsbedürftiger und erkrankter Personen gab es dagegen nur in Bayern.<sup>33</sup>

Betriebliche Vorsorgeeinrichtungen waren wesentlich älter und dienten vor allem dem Ziel, die Arbeiterschaft an den Betrieb zu binden und sich so eine qualifizierte Stammbelegschaft zu sichern. Erst längere Betriebszugehörigkeit gewährte alle Leistungen, bei Betriebswechsel gingen die Ansprüche verloren. Erste Hilfskassen sind in Deutschland seit 1717 bekannt, doch war zukunftsweisend die Firma Alfred Krupp, die 1836 bereits eine freiwillige Betriebskrankenkasse eingerichtet hatte, diese dann 1855 in eine Zwangskasse umwandelte, dabei jedoch 50 % der Mitgliedsbeiträge übernahm und das System 1858 um eine Pensionsund Hinterbliebenenkasse ergänzte. 1876 gab es bereits in 4.850 Betrieben mit 609.659 Beschäftigten Formen betrieblicher sozialer Sicherung.<sup>34</sup>

Lediglich in einem Rechtsbereich existierten im 19. Jahrhundert bereits relativ umfassende Regelungen, nämlich dem der Beamten. Hier wurde maßgebend die Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener im Königreich Bayern vom 1. Januar 1805,<sup>35</sup> die neben dem Grundsatz der Unkündbarkeit auch die Unterhaltssicherung nach dem Alimentationsprinzip durch Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenensicherung festlegte und damit wesentlich über die Rechtsstellung der Beamten in Preußen hinausging.

<sup>28 §§ 128</sup> bis 139, §§ 152ff.

<sup>29</sup> vgl. hierzu die Arbeit von Wilhelm Vossiek, Hundert Jahre Kruppsche Betriebskrankenkasse 1836-1936, Berlin 1937.

 $<sup>30\</sup> Preußische \ Gesetzsammlung,\ S.\ 41.$ 

<sup>31 § 168</sup>ff.

<sup>32</sup> Preußische Gesetzsammlung, S. 138.

<sup>33</sup> Gesetze vom 25. Juli 1850 und 29. April 1869, Bayerisches Gesetzblatt, S. 341, 1093.

<sup>34</sup> vgl. F.-W. Henning, Die Industrialisierung in Deutschland 1800-1914, 4. Aufl. Paderborn 1978, S. 198.

<sup>35</sup> Bayerisches Regierungsblatt, S. 233.

Allerdings hatte man sich in Preußen zukunftsweisend, wenn man an die heutige Diskussion über die Finanzierung der Versorgungskosten denkt, im Pensionsreglement für die Zivilstaatsdiener vom 30. April 1825, das in der Gesetzessammlung nicht veröffentlicht worden ist,<sup>36</sup> für ein Pensionskassensystem entschieden, das nach § 21 Abs. 1 in kluger Voraussicht als Grund angab, "der Staatskasse bei der Bildung des zur Berichtigung der bereits bewilligten und künftig zu bewilligenden Pensionen erforderlichen Fonds einige Erleichterungen zu gewähren." Die Beamten hatten nach dem Reglement zwischen 1 und 5 % ihrer Gehälter in den Fonds einzuzahlen, doch wurde das System der Eigenbeträge nach bayerischem Alimentationsmuster am 1. Januar 1868 abgeschafft.<sup>37</sup> Allerdings waren erst nach einer Dienstzeit von 40 Jahren 4/8 des Dienstgehalts als Ruhegehalt erreicht, und außerdem war die Versetzung in den endgültigen Ruhestand nur bei dienstunfähig gewordenen Beamten möglich. Demgegenüber konnte in Bayern bereits seit 1818 ein Beamter nach 40 Jahren oder Vollendung des 70. Lebensjahres in den Ruhestand treten.<sup>38</sup>

Das in der Preußischen Gewerbeordnung vom 17. März 1845<sup>39</sup> gegen Vereinigungen von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern ausgesprochene Koalitionsverbot<sup>40</sup> wurde in der Folge der Revolution von 1848/49 mehrfach verschärft und richtete sich schließlich überwiegend gegen die Arbeiter, wenn auch der administrative Vollzug relativ milde war; die im Sächsischen Gewerbegesetz vom 15. Oktober 1861<sup>41</sup> beispielgebend eingeführte Koalitionsfreiheit setzte sich schließlich weitgehend auch in der Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869 durch. 42 Da § 153 jeden mit Strafe bedrohte, der andere durch Gewalt, Drohung oder Ehrverletzung zum Anschluss an eine Koalition bestimmen oder den Austritt aus ihr verhindern wollte, 43 blieb die Waffe der gemeinsamen Arbeitsniederlegung im Kampf um eine Verbesserung der sozialen Verhältnisse stumpf. Während die öffentliche Armenfürsorge, in England aufgrund der malthusianischen Thesen, wonach Armenfürsorge eher die Ursache der Armut als ein Mittel zu ihrer Überwindung sei, so gut wie abgeschafft war, so dass das Armengesetz von 1834 Armenfürsorge im Wesentlichen auf die Zwangseinweisung in das Armenhaus beschränkte, blieb in Preußen eine gewisse Fürsorgepflicht der Gemeinden erhalten, 44 auch wenn gesetzliche Regelungen über die Bestrafung der Landstreicher, Bettler und Arbeitsscheuen vom 6. Januar 1843<sup>45</sup> ein Missbrauch der Armenpflegebestimmungen

36 vgl. Frerich/Frey, Bd. 1, S. 71.

<sup>37</sup> vgl. L. Ambrosius, Das Versorgungsrecht der Beamten (= Grundriß des Verwaltungsrechts, Bd. 5), Düsseldorf 1950, S. 52.

<sup>38</sup> Edikt über die Verhältnisse der Staatsdiener vom 26. Mai 1818 in Bayerisches Gesetzblatt, S. 333.

<sup>39</sup> Preußische Gesetzsammlung, S. 41.

<sup>40 §§ 981-984</sup> 

<sup>41</sup> Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 787.

<sup>42</sup> Norddeutsche Bundesgesetzblatt, S. 245, insbes. § 152 Abs. 1, der alle entsprechenden Verbote aufhob.

<sup>43</sup> sogenannte negative Koalitionsfreiheit.

<sup>44</sup> Gesetz über die Aufnahme neu einziehender Personen vom 31. Dezember 1852, Preußische Gesetzsammlung 1843, S. 5.

<sup>45</sup> Preußische Gesetzsammlung, S. 9.

verhindern sollten. Angesichts der mit derartigen Regelungen verbundenen Kosten blieb bis in das zweite Drittel des 19. Jahrhunderts hinein die Heimatgesetzgebung, also die Festlegung der für die Unterstützungsleistungen zuständigen Gemeinden, im gesamten Gebiet des Deutschen Bundes ein Ärgernis.<sup>46</sup>

Der Ausbau des Deutschen Reiches zum führenden Industriestaat Europas nach dem deutschfranzösischen Krieg führte zu einer der größten Bevölkerungswanderungen der Deutschen Geschichte, die zugleich ein Prozess zunehmender Verstädterung bedeutet. Von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg vervierfachte sich der Anteil der Stadtbewohner von 4,8 auf 21,3 % der Gesamtbevölkerung. Die Landgemeinden unter 2.000 Einwohnern schrumpften dagegen von einem Bevölkerungsanteil von 63,9 auf 40 %. In absoluten Zahlen bedeutete dies, dass bei einer von 41 auf 65 Millionen Einwohner gestiegenen Gesamtbevölkerung die Einwohner der Landgemeinden mit etwa 26 Millionen gleichblieben, in den Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern jedoch die Bevölkerung von knapp 2 auf etwa 14 Millionen Einwohner sich vermehrte. Bei einer Steigerung des Nettosozialproduktes von knapp 17 auf gut 52 Milliarden Mark am Vorabend des Ersten Weltkrieges stieg das jährliche Arbeitseinkommen von 506 auf 1.163 Mark; zur Zeit der Sozialgesetze lag es zwischen 565 und 711 Mark. Auf

Der Mann, dessen Name in dem heutigen Vortragstitel erscheint, nämlich Bismarck, erkannte seit dem Anwachsen der Arbeiterbewegung seit 1863<sup>49</sup> die Dringlichkeit einer Lösung des sozialen Problems als vorrangig. Schon 1871 schrieb er an seinen Handelsminister: "Einziges Mittel, der sozialistischen Bewegung in ihrer gegenwärtigen Verirrung Einhalt zu gebieten,<sup>50</sup> ist die Realisierung dessen, was in den sozialistischen Forderungen als berechtigt erscheint und in dem Rahmen der gegenwärtigen Staats- und Gesellschaftsordnung verwirklicht werden kann."<sup>51</sup> In einem am 4. April 1872 vorgelegten Plan zur Heilung der gesellschaftlichen Krankheit sah Bismarck die Beseitigung der Hindernisse für die Erwerbsfähigkeit für die besitzlosen Klassen als wesentliche Ziel staatlicher Sozialpolitik an, und den Gedanken des sogenannten "Kathedersozialisten" Gustav Schmoller, der am 6.10.1872 bei der Gründung des "Vereins für Socialpolitik" dazu aufrief, den Staat als sittliches Institut für gesellschaftliche Interventionen und Protektionen einzusetzen, stand der Reichskanzler durchaus positiv gegenüber. Dabei ließen Veröffentlichungen in der Wissenschaft<sup>52</sup> bereits

<sup>46</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 1, S. 81ff.

<sup>47</sup> Frerich/Frey Bd. 1, S. 85ff; vgl. Göllmann, 1969, S. 59ff.

<sup>48</sup> Frerich/Frey Bd. 1, S. 87.

<sup>49</sup> Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein von Ferdinand Lassalle, mit dem Bismarck Gespräche führte; 1869 Sozialdemokratische Arbeiterpartei, 1875 Sozialistische Arbeiterpartei, 1891 Sozialdemokratische Partei Deutschland, vgl. Zöllner, S. 66ff.

<sup>50</sup> gemeint war der Aufstand der Pariser Kommune vom März 1871.

<sup>51</sup> Zöllner, S. 69.

<sup>52</sup> vgl. Adolph Wagner, Finanzwissenschaft, Berlin und Leipzig 1877, der im sogenannten Wagnerschen Gesetz behauptete, der Staat

erkennen, dass der Weg der Sozialpolitik mit hohen finanziellen Lasten verbunden sein würde. Die von Schmoller vorgegebenen Ziele der Protektion und des Wettbewerbs mit der sozialistischen Bewegung waren gleichwohl die tatsächlichen Ziele auch der staatlichen Sozialpolitik der nachfolgenden Jahre, wobei es der schöpferische Grundgedanke Bismarcks war, die Arbeiter durch staatliche Leistungen an den Staat binden zu wollen – eine Ansicht, der viele andere lebhaft widersprachen.<sup>53</sup>

Dabei ist es in mancher Hinsicht überraschend, dass die effektive Sozialpolitik des Kaiserreichs in der Tat mit einem Gesetz beginnt, das alles andere als sozialpolitisch ist, nämlich mit dem Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie vom 21. Oktober 1878.<sup>54</sup> § 1 verkündete, im Einklang mit einem Bundesbeschluss vom 13.7.1854<sup>55</sup>: "Vereine, welche sozialdemokratischen, sozialistischen oder kommunistischen, auf Untergrabung der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung gerichteten Zwecken dienen, sind zu verbieten." Begründet war dieses Verbot – und die noch heute beliebte politische Aufregung über dieses Gesetz kann nur den verwundern, der Artikel 9 Abs. 2 oder Artikel 18 des Grundgesetzes<sup>56</sup> nicht kennt – mit der Notwendigkeit, angesichts der Mordversuche gegen den Kaiser zum Schutze von Staat und Gesellschaft "... der verderblichen Agitation der Sozialdemokratie Einhalt zu tun, welche als die Hauptursache der zutage getretenen Verwirrung der Rechtsbegriffe und Verwilderung der Gemüter angesehen werden muss."

In der dem Reichstag vorgelegten Begründung des Gesetzes heißt es dann weiter, und nichts ist besser geeignet, den gegen Bismarck auch heute noch gerichteten Vorwurf, er habe fortschrittliche Ideen unterdrücken wollen, zu entkräften: "Es ist daher ein Gebot der Selbsterhaltung für Staat und Gesellschaft, der sozialdemokratischen Bewegung mit Entschiedenheit entgegenzutreten ... freilich kann der Gedanke nicht durch äußeren Zwang unterdrückt, die Bewegung der Geister nur in geistigem Kampfe überwunden werden. ... Dem Staate allein wird es ... auch mit Hilfe der im Entwurfe vorgeschlagenen Mittel nicht gelingen, die sozialdemokratische Bewegung zu beseitigen; diese Mittel bringen die Vorbedingung für die Heilung des Übels, nicht die Heilung selbst. Es bedarf vielmehr der tätigen Mitwirkung aller erhaltenden Elemente der bürgerlichen Gesellschaft, um durch Belebung der Religiosität, durch Aufklärung und Belehrung, durch Stärkung des Sinnes für Recht und Sitte, wie durch

müsste seine Tätigkeit in der Zukunft immer weiter ausdehnen und immer einen größeren Teil der verfügbaren Finanzmittel beanspruchen.

<sup>53</sup> vgl. Zöllner, S. 70.

<sup>54</sup> Stenografische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, 4. Legislaturperiode, 1. Session 1878, Bd. 2, Anlagen Nr. 4.

<sup>55</sup> Ernst-Rudolf Huber, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte Bd. 2, 3. Auflage Stuttgart 1986, S. 7.

<sup>56 &</sup>quot;Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung ... richten, sind verboten.(Art.9 Abs.2) - "Wer...(bestimmte Grundrechte)zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische grundordnung mißbraucht, verwirkt diese Grundrechte."(Art.18)

weitere wirtschaftliche Reformen die Wurzeln des Übels zu beseitigen."

Hier wird die von Bismarck angestrebte und bis zum Ende seiner Regierungszeit verfolgte Doppelstrategie deutlich, die von ihm für verfassungsfeindlich gehaltene Bewegung zu bekämpfen, die von ihm als solche anerkannten Übel aber, auf deren Existenz die der sozialistischen Bewegung beruhte, durch staatliche Maßnahmen zu beseitigen.

Das ganze Ausmaß der Probleme und die Verschiedenartigkeit der Standpunkte im politischen Streit zeigen die nachfolgenden Reichstagsdebatten, in denen die Fortschrittspartei den Gesetzentwurf als einen "der größten politischen Fehler, die jemals gemacht wurden" bezeichnete, in denen Bismarck aber sich energisch dagegen wandte, jede Bemühung zu unterlassen, "das Los der Arbeiter, seinen Anteil an dem Lohn, den die Gesamtarbeit, seine und seiner Arbeitgeber, hat, zu verbessern" und grundsätzliche Kritik am für ihn nebelhaften sozialistischen Zukunftstaat wird erkennbar, wenn er zu der Forderung nach mehr Geld für weniger Arbeit, nämlich höheren Löhnen und Begrenzung der Arbeitszeit, sagt: "Woher es kommt, fragt kein Mensch, ... wenn die Teilung, die Beraubung der Besitzenden einmal geschehen sein wird; denn dann wird vielleicht der Arbeitsame und Sparsame wieder reich und der Faule und Ungeschickte wieder arm werden ... und wenn jedem das Seinige von oben her gleichmäßig zugewiesen werden soll, gerät man in eine zuchthausmäßige Existenz."

Tatsächlich wurde das Gesetz nach mehrfachen Änderungen in der Schlussabstimmung am 19. September 1878 mit 221 gegen 149 Stimmen angenommen<sup>60</sup> und am 21. Oktober 1878 verkündet; das in der Begründung des Gesetzes von der Regierung vorgelegte Versprechen, wirtschaftliche Reformen einzuleiten, ließ hingegen noch eine ganze Weile auf sich warten.

Erst im Wahljahr 1881 leitete Bismarck am 8. März dem Reichstag zunächst den Entwurf eines Gesetzes betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter zu,<sup>61</sup> der dem Gedanken der staatlichen Verantwortung für die Arbeiter darin Rechnung trug, dass entgegen den bisherigen Verschuldensregelungen nun jedem verletzten Arbeiter ein Rechtsanspruch auf Schadensersatz für Körperverletzungen, wenn sie mehr als vier Wochen Erwerbsunfähigkeit oder den Tod zur Folge haben würden, eingeräumt wurde.<sup>62</sup> Für Witwen und Waisen waren 20 bzw. 10 % des Arbeitsverdienstes, für den Beschädigten selbst die Hälfte vorgesehen. Allerdings galten diese Regelungen nur für Fabrik-, Werks- und Salinenarbeiter mit einem

 $<sup>57\</sup> Stenografische\ Berichte\ vom\ 17.\ September\ 1878,\ S.\ 63,\ Abgeordneter\ Dr.\ H\"{a}nel.$ 

<sup>58</sup> ebda, S. 66.

<sup>59</sup> ebda.

<sup>60</sup> Stenografische Berichte vom 19. September 1878, S. 387ff.

<sup>61</sup> Stenografische Berichte ...... 4. Legislaturperiode, 4. Session, 1881, Bd. 3, Anlagen Nr. 41

<sup>62 § 7.</sup> 

Jahresarbeitsverdienst unter 2.000 Mark.<sup>63</sup> Zwei Bestimmungen waren es, die besonderes Aufsehen erregten: die Einrichtung einer Reichsversicherungsanstalt in Berlin und die Übernahme der Prämien für die Geringverdienenden zu ein Drittel durch das Reich, zu zwei Dritteln durch den Betrieb; erst oberhalb eines Jahresarbeitseinkommens von 1.000 Mark sollten Betrieb und Arbeiter sich die Prämien teilen.<sup>64</sup>

In der Begründung des Gesetzes knüpfte Bismarck ausdrücklich an das Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878 und die damals verkündete Absicht, durch positive, auf die Verbesserung der Lage der Arbeiter zielende Maßregel die "gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie" zu bekämpfen, an. Im Einzelnen hieß es dort: "Dass der Staat sich in höherem Maße als bisher seiner hilfsbedürftigen Mitglieder annehme, ist nicht bloß eine Pflicht der Humanität und des Christentums, von welchem die staatlichen Einrichtungen durchdrungen sein sollen, sondern auch eine Aufgabe staatserhaltender Politik, welche das Ziel zu verfolgen hat, auch in den besitzlosen Klassen der Bevölkerung, welche zugleich die zahlreichesten und die am wenigsten unterrichteten sind, die Anschauung zu pflegen, dass der Staat nicht nur eine notwendige, sondern auch eine wohltätige Einrichtung sei. Zu dem Ende müssen sie durch gesetzgeberische Maßregeln dahingeführt werden, den Staat nicht als lediglich zum Schutze der bessersituierten Klassen der Gesellschaft erfundene, sondern als eine auch ihren Bedürfnissen und Interessen dienende Institution aufzufassen."

Es zeugt für die Weitsicht des Kanzlers, wenn es in der Begründung des Gesetzentwurfes dann weiter heißt: "Es handelt sich ... nur um den ersten Schritt auf einem Gebiete, auf welchem eine jahrelang fortzusetzende schwierige Arbeit mit Vorsicht und allmählich zu bewältigen seien und die Lösung einer Aufgabe wieder neue Aufgaben erzeugen wird." Auch die in der Öffentlichkeit schnell aufkommenden Argumente wegen der Belastung der Wirtschaft wurden nicht einfach vom Tische gewischt, ihnen wurde vielmehr durch die Einführung des Staatszuschusses Rechnung getragen: "Die Betretung dieses Weges ohne Heranziehung von Staatshilfe schließt die Gefahr einer Überlastung der Kräfte der Beteiligten, also einer Auflösung ihrer Unternehmungen in sich, welche auch für die Arbeiter größere wirtschaftliche Missstände zur Folge haben würde, als diejenigen, welche jetzt bekämpft werden sollen ..."

Nach Bismarcks Ansicht konnte nur eine Reichsanstalt in Verbindung mit staatlich verordneter Versicherungspflicht die Sicherheit bieten, die das öffentliche Interesse erforderte, zumal sie ohne Gewinnerzielungsabsicht am billigsten arbeiten werde.

<sup>63 1880</sup> betrug jedoch das durchschnittliche jährliche Arbeitseinkommen in der Arbeiterschaft nur 565 Mark, vgl. Frerich/Frey, Bd. 1, S. 87 (Tabelle 7).

<sup>64</sup> vgl. §§ 3 (Reichsversicherungsanstalt) und 13 (Prämien).

Zu Beginn der Beratungen über den Gesetzentwurf der Regierung entlud sich der ganze Unmut der linksliberalen Fortschrittler auf den Kanzler. Nach Meinung des Hauptredners Bamberger<sup>65</sup> hatte die Reichsregierung mit ihrem vorgesehenen Reichszuschuss "den Boden sozialistischer Staatsgesetzgebung der Sache und dem Bekenntnis nach betreten"<sup>66</sup> und sich damit ausgerechnet den Konvent der Französischen Revolution, der sich ebenfalls mit Unfall-, Invaliden- und Altersversicherung beschäftigt hatte, zum Vorbild genommen. Bismarcks Erklärung, der Staat sei nicht nur für die Reichen da, und dies müsse man den Armen zeigen, wurde nicht für modern sondern für antik erklärt, denn er stamme aus der Verfallszeit der Römischen Republik, wo man den Armen Brot und Spiele geboten habe. Im Übrigen fehlten verlässliche Daten und jeder Beweis für die Behauptung, dass eine Staatsanstalt billiger als private arbeite.

Nachdem der konservative Abgeordnete von Marschall die Regierung gegen den Vorwurf übereilter Vorlage in Schutz genommen hatte,<sup>67</sup> wandte sich für das Zentrum der Koblenzer Abgeordnete Freiherr von Hertling zwar gegen die Kostenbeteiligung des Reiches, sprach sich aber für den Grundgedanken des Gesetzes einschließlich des Versicherungszwanges aus<sup>68</sup>: "Die Industrie muß für die Unfälle aufkommen … wo sie es nicht tut, steigert sie ihren Gewinn auf Kosten unbeteiligter Dritter, dann wälzt sie einen Teil dieser Kosten auf andere Klassen ab …".

Die schärfsten Angriffe aber richtete auf der Sitzung vom 2. April 1881 der Abgeordnete Richter aus Hagen von der Fortschrittspartei gegen den Kanzler.<sup>69</sup> Er hielt die Reichsversicherungsanstalt für einen unkulanten, schablonenhaft arbeitenden Apparat, der nicht billig und schlecht, sondern teuer und schlecht arbeiten werde,<sup>70</sup> der die Arbeiter stark belaste und von dem bisherigen Prinzip, dass die öffentlichen Rechte verliere, wer öffentliche Unterstützung unterhalte, abgehe. Richter sprach sich für die Beibehaltung des bisherigen Grundsatzes von Hilfe zur Selbsthilfe aus: "Hier (ist es) umgekehrt, hier wird ganz von vornherein kategorienweise festgestellt, dass eine gewisse Klasse, die nicht den und den Lohn hat, nicht im Stande ist, sich selbst zu helfen, und dass aus öffentlichen Mitteln ihnen hierfür ein Zuschuss geleistet werden muss ... Der Sozialismus will die Kosten der Arbeit aus dem Ertrag aus der Arbeit bestreiten ... Die Reichsregierung umgekehrt, sie will die Kosten dieser Versicherung nicht aus dem Ertrage der Industrie erstatten, sondern aus dem allgemeinen

<sup>65</sup> Stenografische Berichte 1881, 27. Sitzung vom 1. April, S. 623ff.

<sup>66</sup> S. 677.

<sup>67</sup> Stenografische Berichte 1881, S. 681ff: "Wir hören häufig der Vorlage gegenüber den Ausspruch, die Frage sei nicht reif. Das mag sein, aber die Frage wird nicht reif werden, solange sie eine Frage bleibt."

<sup>68</sup> Stenografische Berichte 1881, S. 684ff.

<sup>69</sup> Stenografische Berichte 1881, S. 699ff.

<sup>70</sup> S. 706.

Weltsäckel. Meine Herren, das ist nicht sozialistisch, das ist kommunistisch! Der Grundsatz der Reichsregierung ist ein kommunistisches Element, und weiter noch, das ist ein Kommunismus, so schlecht, wie ihn noch niemand bisher erfunden hat."<sup>71</sup> Da die Steuereinnahmen des Reiches aus den Verbrauchssteuern der großen Masse kämen, sei die Konsequenz hier, dass nicht Reiche den Armen, sondern Arme den Armen Zuschüsse geben, und der ganze Reichszuschuss sei nicht weiter als eine Subvention an die Großindustrie, demzufolge also als Klassengesetzgebung einzustufen, zumal die staatlichen Wohltaten nur eine Klasse, nicht alle Bürger gleichmäßig beträfen. Richter warf Bismarck vor, mit der bereits avisierten Fürsorge für Alter, Invalidität und vielleicht sogar Arbeitslosigkeit auf dem Wege zur Organisation der Arbeit durch das Reich zu sein, wogegen er sich vehement wandte: "Wir sind staatserhaltend, wenn wir die Aufgaben des Staates beschränken auf das, was er wirklich leisten kann, und ihnen ferne halten von dem, was er nicht nur nicht erfüllen kann, sondern wo seine Dazwischenkunft nur zum Schaden der Sache gereicht."<sup>72</sup>

Angesichts dieser heftigen Angriffe nahm Bismarck sogleich das Wort und sprach dem Vorredner jede Berechtigung ab, Interessen der Arbeiter zu vertreten; er hielt ihn, ohne dies ausdrücklich zu sagen, für einen der eloquenten Streber, die an der Spitze der Arbeiterbewegung stehen, einen der gewerbsmäßigen Publizisten, die die Unzufriedenheit der Arbeiter benötigen, um sie als Gefolge zu behalten. Zur sozialen Frage meinte er, und hierin wird der Weitblick des großen Staatsmanns deutlich: "Ich glaube nicht, dass mit der sozialen Frage, die seit 50 Jahren vor uns schwebt, unsere Söhne oder Enkel vollständig ins Reine kommen werden."<sup>73</sup>

Keine politische Frage so meinte der Kanzler könne zu einem mathematischen Abschluss gebracht werden; immer werde sie sich in der Zeit organisch entwickeln. Wenn der Fortschrittspolitiker Richter den Staat für seine Taten verantwortlich mache, so sage er dazu: "Ich habe das Gefühl, dass der Staat auch für <u>seine</u> Unterlassungen verantwortlich werden kann. Ich bin nicht der Meinung, dass das 'Laisser faire, laisser aller', … jeder sehe, wie er es treibe, jeder sehe, wo er bleibe … 'wer da hat, dem wird gegeben, wer nicht hat, dem wird genommen.', dass das im Staat, namentlich in dem monarchischen, landesväterlich regierten Staat Anwendung finden könne." Wer den Schutz der Schwachen vor den Starken durch den Staat ablehne, der erwecke den Verdacht, er wolle seine Parteiinteressen zur Unterdrückung anderer verfolgen, und dabei sei ihm der Staat lästig. Bismarck selbst erklärte für sich, er verfolge keine Theoriekonzeptionen, er wolle der praktischen Not abhelfen. Auch er hätte –

<sup>71</sup> Stenografische Berichte 1881, S. 708.

<sup>72</sup> S. 710.

<sup>73</sup> die ganze Bismarckrede Stenografische Berichte 1881, S. 711ff.

soweit zum Vorwurf des Klassengesetzes – im Gesetz lieber das Wort "Arbeiter" durch "jeder Deutsch" ersetzt, doch seien so große Kosten zu erwarten, dass man schrittweise die Finanzierbarkeit erproben müsse. Wenn andere das Einkommen für zu klein hielten, dann sage er, dass ein kleines Einkommen besser als kein Einkommen sei, und was die Kostenfrage anlange, so sei dazu nur zu bemerken "umsonst ist der Tod". Die Frage des Staatszuschusses sah Bismarck auch unter Berücksichtigung der Belastbarkeit der Industrie, das Reichsinstitut unter dem Gesichtspunkt der absoluten Sicherheit, die die Einrichtung eines Versicherungszwanges verlange, und er hob auch die Entlastung der Armenverbände durch die Neuregelungen hervor. Zu dem richterschen Kommunismusvorwurf wegen der Staatsleistungen sagte er<sup>74</sup>: "Ist dies Kommunismus ... nicht Sozialismus, so ist das mir wiederum gleichgültig, ich nenne es immer wieder praktisches Christentum in gesetzlicher Betätigung – aber ist es Kommunismus, dann ist der Kommunismus ja längst in den Gemeinden im höchsten Maß getrieben, ja sogar durch staatlichen Zwang ..." Den Vorwurf der Subventionen für die Großindustrie erklärte er zu einer Frage des Klassenhasses, denn ohne staatliche Hilfe müssten sonst unter Umständen Hunderttausende arbeitslos werden, und der Staat müsste in der Tat an die Organisation der Arbeit gehen, wie er das ja sonst auch in Zeiten der Not entsprechend der Vorschriften des preußischen allgemeinen Landrechts<sup>75</sup> tue: "Wir veranlassen in solchen Fällen den Bau von Eisenbahnen, deren Rentabilität zweifelhaft ist, wir veranlassen Meliorationen, die wir sonst jedem auf seine eigene Rechnung überlassen. Ist das Kommunismus, so bin ich in keiner Weise dagegen ..."

In diesen Formulierungen erweist sich Bismarck als Meister des Wortes, der unter Berufung auf die Grundsätze des christlichen Staates gleichwohl ein umkämpftes Schlagwort aktueller politischer Auseinandersetzungen für sich in Beschlag nimmt und damit Verwirrung in den Reihen der politischen Gegner stiftet.

Hier liefert ihm immer wieder die Fortschrittspartei die Munition mit ihrer Abneigung gegen Wohltaten für die Armen und insbesondere die Äußerung des Abgeordneten Bamberger, er wolle kein Theater für den "süßen Pöbel", veranlasste Bismarck zu der Feststellung<sup>76</sup>: "Für uns ist es ein angenehmes Gefühl, für die weniger vom Glück begünstigten Klassen, die der Herr Vorredner als Pöbel bezeichnet, auf dem Wege der Gesetzgebung sorgen zu können … und sie auf diesem Wege … dem verderblichen Einfluss einer ihrer Intelligenz überlegenen Beredsamkeit der eloquenten Streber, die die Massen auszubeuten suchen, zu entreißen."

Angesichts des Ganges der Diskussion war es nicht verwunderlich, dass am 4. April auf der

<sup>74</sup> s. 716ff

<sup>75</sup> Teil 2, Titel 19 §§ 1 u. 2.

<sup>76</sup> Stenografische Berichte 1881, S. 717.

29. Sitzung des Reichstages der sozialdemokratische Abgeordnete Bebel<sup>77</sup> die Ausdehnung des Gesetzes auf alle Arbeiter verlangte und der Diskussion zwischen Konservativen und Fortschrittspartei hauptsächlich Interessengegensätze der herrschenden Klasse ausmachte.

In der Öffentlichkeit waren die Meinungen naturgemäß ebenso geteilt wie im Reichstag. Während die liberalen und insbesondere nationalliberale Presse verlangte, die markantesten staatssozialistischen Attribute der Vorlage auszumerzen<sup>78</sup> und ebenso Reichsversicherungsanstalt und Reichszuschüsse zu beseitigen, wobei sie den Ausspruch Richters, der Reichsbeitrag sei keine sozialistische, sondern eine kommunistische Idee, viel Aufsehen erregte. 79 und auch aus der bebelschen Rede insbesondere die Feststellung, dass der Gesetzentwurf immerhin die Erfüllung eines kleinen Teiles der Pflichten der Gesellschaft gegen das arbeitende Volk darstelle, zur Kenntnis nahm, 80 war der Zungenschlag im katholischen Rheinland noch deutlicher ablehnend. Natürlich bekämpfte auch das Zentrum als antizentralistische und prononciert föderalistische Partei die Verteilung der Prämienlast und die Zentralisation der Versicherung in einer Reichsanstalt,81 und schon früh wurde die Annahme der Vorlage für höchst unwahrscheinlich erklärt. Nach dem Abschluss der ersten Debattenrunde hieß es in der Coblenzer Volkszeitung<sup>82</sup> ironisch, Fürst Bismarck sei nicht nur ein genialer, großer und vielseitiger Mann, er sei jetzt auch noch Armenvater geworden: "Seine Liebe und Sorge für den 'armen Mann', den Schwachen und Bedrängten ist wirklich rührend und hat ihn so sehr auf den sozialistischen Standpunkt getrieben, dass er in Bebel den wärmsten Förderer seiner Projekte gefunden hat. Es wäre bedenklich, daran zu zweifeln, dass der Fürst wirklich ein Herz für die Not der Arbeiter und den ernsten Willen hat, durch eine Gesellschaftsreform dem Ausbeutungssystem der Kapitalisten entgegenzuarbeiten ... Der Kanzler will ... das Land reich machen, die Lage der Arbeiter und Handwerker aufbessern, sie vor Unfällen schützen und in jeder Beziehung als liebevoller Armenvater für den 'Armen Mann' sorgen; nur geht er ... zu weit, da er alle Einrichtungen im ganzen Lande unter einen Hut, in die Hand einer Zentralgewalt, dass heißt in die des Staates bringen will. Lassalle ist die Basis, Bebel das Gerüst und Bismarck der Zimmermann der großen sozialen Fragen; ... freilich könne dabei das ganze Land unter die Pickelhaube kommen und jedes Individuum so fest an die Nabelschnur der Staatsangehörigkeit gebunden werden, dass es nur denkt, will und handelt, wie der Staat es vorschreibt und gutheißt. ..."

Dass auch in rheinischen Wirtschaftskreisen, und das wird Sie besonders interessieren, das

<sup>77</sup> Stenografische Berichte 1881, S. 744ff.

<sup>78</sup> so die Hildesheimer Allgemeine Zeitung Nr. 78 vom 2.4.1881.

<sup>79</sup> vgl. die Hildesheimer Allgemeine Zeitung Nr. 79 vom 2.4.1881.

<sup>80</sup> Hildesheimer Allgemeine Zeitung Nr. 80 vom 5.4.1881.

<sup>81</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 5. April 1881, Nr. 77.

<sup>82</sup> vom 10.4.1881.

Projekt den an sich zu erwartenden finanziellen Bedenken begegnete, zeigt die Denkschrift der Handelskammer für den Kreis Essen vom 19. April 1881,<sup>83</sup> die am 30. April, also zwischen der ersten und zweiten Lesung des Gesetzentwurfes, auch beim Oberpräsidenten einging, jedoch an den Reichstag in Berlin gerichtet war. Die Denkschrift ist so interessant, dass sie es verdient, hier etwas genauer vorgestellt zu werden.

Nach grundsätzlicher Billigung der Gesetzesziele, nämlich durch Unfall erwerbsunfähig gewordene Arbeiter vor dem Almosenempfang zu bewahren, und der Zustimmung zur Beseitigung des Haftpflichtgesetzes vom 7. Juni 1881, dessen Verschuldungsgesichtspunkte geradezu den Sozialismus gefördert hätten, kommen indes die Bedenken, und sie sind umfangmäßig wesentlich gewichtiger als die Zustimmung. So glaubt man feststellen zu müssen, es könne nicht im Sinne einer vernünftigen Reform sein, "wenn durch die Ausführung (des Gesetzentwurfes) dem Arbeiter das Gefühl, für die eigenen Handlungen, überhaupt für die eigene Zukunft verantwortlich zu sein, geschwächt, wenn Faulheit, Begehrlichkeit und Simulation gefördert würden ..." Während die Beteiligung der Arbeiter an der Kassenverwaltung befürwortet wird, hat man Bedenken wegen der Rentenbemessung, die zwar über die Almosen der Armenpflege hinausgehen könnte, "andererseits scheint es uns aber zu weit zu gehen, wenn die Rente nach den bisherigen wirtschaftlichen Gewohnheiten bzw. der bisherigen wirtschaftlichen Lage der zu unterstützenden Personen bemessen wird." Die Kammer meinte, die Rente solle nach dreijährigem Durchschnittsverdienst bemessen werden und ein Maximum nicht übersteigen sowie in jedem Falle soweit ermäßigt werden, dass "ein verderbliches .Pfründnertum, Simulation, Sorglosigkeit gegen Unfälle, Vermehrung derselben, Gewährdung der Betriebssicherheit und endlich ... eine Überlastung der Industrie oder wenigstens einzelner Industrien ausgeschlossen ..." werden könnten. Bei grobem Verschulden wollte die Denkschrift die Wohltaten des Gesetzes nicht gewährt wissen, auch nicht an Hinterbliebene.

Interessanterweise nahm – und hier erkennt man die wirtschaftlichen Interessen – die Festschrift auch zur Kritik an der Heranziehung öffentlicher Mittel zu den Prämien als einem "sozialistischen Zug" des Gesetzes Stellung: Es handelt sich darum, durch das vorliegende Gesetz den Arbeiter besser zu stellen als bisher, nicht aber darum, die nach dem seit Menschengedenken geltenden Recht zur Unterstützung verpflichteten Armenverbände auf Kosten der Industrie zu entlasten. Dies kann umso weniger in Frage kommen, solange es zweifelhaft bleibt, ob die Industrie oder auch nur einzelne Industriezweige in der Lage sind, neben den von ihnen geforderten schweren Kommunalgefällen, die durch das Gesetz bedingte

<sup>83</sup> LHA K Best. 403, Nr. 11635.

Mehrbelastung ohne Schaden zu tragen ... wir halten daher den Beitrag aus öffentlichen Mitteln für unerlässlich." Die Handelskammer regte einen Beitrag der Provinzialverbände anstelle des Reichszuschusses an, um den Einwand staatssozialistischer Tendenzen zu entkräften.

Auch in der Frage der Belastung der Industrie wurden angesichts der ausländischen Konkurrenzen doch Bedenken laut, ob die Gewerbetätigkeit Deutschlands nicht allzu sehr benachteiligt werde. Dabei tritt ein Gesichtspunkt hervor, der auch 1998 in der politischen Diskussion eine wichtige Rolle spielt, nämlich der, dass die Industrie umso stärker von den Lasten des Gesetzes getroffen sei, je mehr sich die Entstehungskosten ihrer Produkte hauptsächlich aus Arbeitslöhnen zusammensetzten, je mehr Arbeiter sie also beschäftigte, so dass eine Überlastung gerade der Industrien, die so vielen Menschen Arbeit boten, diese zum Erliegen bringen und größere Schädigungen der Arbeiter und damit der ganzen Nation zur Folge haben werde.

Aus dem nämlichen Grunde sprach sich nach dem Grundsatz obsta principiis die Kammer auch gleich gegen die von Bismarck geäußerte Absicht, das Versicherungssystem noch durch Krankheits-, Alters- und Invaliditätsversicherung auszubauen, aus und begrüßte es, dass der Bundesrat die entsprechende Absichtserklärung aus dem Unfallversicherungsgesetzentwurf gestrichen hatte.

Hier wird – und wie aktuell, denken wir an die Besteuerungswünsche auf Spekulationsgewinne, kommt uns das vor! – die Befürchtung laut, dass die Kapitalbesitzer ungeschoren bleiben würden, insbesondere wenn sie die Kapitalien nicht in deutschen Unternehmungen angelegt hätten: "Die deutsche Industrie aber, deren Tragfähigkeit schon bezüglich der Unfallversicherung zweifelhaft ist, hätte außer der vom etwaigen Gewinn zu entrichtenden Abgabe den erheblichsten Anteil der deplazierten Armenlast als Bruttosteuer nach Maßgabe des Lohnes aufzubringen, also umso mehr Lasten zu tragen, je mehr Händen sie Brot gibt. Der hier fragliche Teil der Armenlast ... würde ferner unangemessen wachsen, wenn der durch Alter oder Krankheit invalide Gewordene die Unterstützung ungescheut in Anspruch nehmen kann, als sein Recht nach Analogie des Unfallversicherungsgesetzes." Die Kammer erlaubte sich den Hinweis auf die Erfahrung der Knappschaftskassen, in denen trotz verbesserter Einrichtungen in Betrieb und Pflege die Altersgrenze von Jahr zu Jahr niedriger geworden war. Gleiche Entwicklungen erwartete man bei der Altersversicherung, je höher die Zahlungen bemessen würden, und hielt es für unmöglich, das Deutschland solche Lasten aufbringen könnte.

22

Letztlich wollte man keine derartige Versicherung: "Die Altersversorgung, – gewiss ein hohes Ziel, – sollte unseres Erachtens nur erstrebt werden unter Steigerung der Sparsamkeit und Arbeitsamkeit und des Familiensinnes, des Gemeinsinnes im kleineren Kreise, kurz im Wege der Selbsthülfe der Beteiligten, von denen sich in Zukunft der Arbeitgeber weniger als bisher ausschließen wird."

Die Kammer kehrt nach dieser Ablehnung der Ausdehnung des Sozialversicherungssystems auf Krankheit und Alter wieder zum Unfallgesetz zurück und verlangt zur Vermeidung von Missbrauch und Simulation möglichst lange Karenzzeiten, die nicht unter 10 Wochen betragen sollten, und eine Formulierung des Versicherungszwanges, die anstelle des Reichsmonopols auch die Anlehnung an schon bestehende Institute wie Knappschaftskasse oder an Versicherungsgesellschaften gestatten würde.

Soweit, sicher nicht ganz frei von finanziellen Hintergedanken, die rheinische Unternehmerschaft 1881!

Als der Reichstag Ende Mai die zweite Lesung begann, trat die Entwicklung ein, die sich in der Diskussion schon bisher ebenso wie in der Presse abgezeichnet hatte: Am 1. Juni fiel die Reichsanstalt mit 145 zu 106 Stimmen; § 4 sah demgegenüber die Bildung von Landesanstalten vor, und am 2. Juni fiel nach langer Debatte um den § 13 des Gesetzentwurfes, den Reichszuschuss, auch dieser mit 185 gegen 39 Stimmen.<sup>84</sup> In der Öffentlichkeit fand insbesondere die Ablehnung des Reichszuschusses sowohl in nationalliberalen als auch in Zentrumskreisen einhellige Billigung. Insbesondere die Weckung weitergehender Ansprüche, z. B. durch die in Aussicht gestellte Altersversicherung fand lebhaften liberalen Widerspruch: "Aber wer in aller Welt soll noch sparen, wer soll sich seiner wirtschaftlichen und sittlichen Verantwortlichkeit bewusst bleiben, wenn er sich auf die Staatshilfe verlassen kann?"

Das Koblenzer Zentrumsblatt<sup>86</sup> wandte sich ähnlich gegen die "auf staatlichen Krücken lahm heranhinkende Unfallversicherungsvorlage ... weil sie an den Gebrechen liberaler Gelüste und staatlicher Bevormundung leidet." In einem weiteren Bericht der Zentrumspresse zum Verlauf der zweiten Lesung<sup>87</sup> werden lebhafte Zweifel am Zustandekommen des Gesetzes geäußert, und als die Beratungen schließlich mit dem völligen Ausschluss aller privaten Versicherungen

<sup>84</sup> vgl. Stenografische Berichte der 53. bis 55. Sitzung, insbesondere S. 1452ff., 10524ff.

<sup>85</sup> Hildersheimer Allgemeine Zeitung vom 8. Juni 1881.

<sup>86</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 4.6.1881.

<sup>87</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 10.6.1881.

endeten,<sup>88</sup> da waren die bisher Bismarck stützenden Liberalen gründlich frustriert, und ein Gesetz, das so keiner wollte, zeichnete sich ab.

In den Beratungen der dritten Lesung am 15. Juni 1881<sup>89</sup> erfolgten noch einmal lange Auseinandersetzungen um die Prinzipien des Gesetzes, die Belastung der Arbeitgeber und die Frage der Reichsanstalt, wobei für das Zentrum der Freiherr Langwerth von Simmern sich im Namen der deutschen Freiheit gegen die Staatsallmacht, die nur in einem Zustand allergrößter Tyrannei enden könne, wenn die Staatsgewalt die Grenzen der Staatsgewalt selbst bestimme, aussprach;<sup>90</sup> dagegen stimmte der SPD-Abgeordnete Hartmann dem ursprünglichen Gesetzesentwurf Bismarcks zu und unterstützte auch die Ansichten des Reichskanzlers über die Notwendigkeit weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen<sup>91</sup>: "Wir haben ... die Überzeugung, dass der Staat nur eine heilige Pflicht erfüllt, wenn er seinen Angehörigen, die nicht im Stande sind, sich selbst zu helfen, seine starke Hand leiht." Das nun mit Hilfe der Welfen, Konservativen und des Zentrums geänderte Gesetz erklärte er für unbrauchbar.

So fiel denn auch das Abstimmungsergebnis aus; mit 145 gegen 108 Stimmen<sup>92</sup> wurde ein Gesetz angenommen, das in § 4 die Errichtung von Landesversicherungsanstalten in jedem Bundesstaat, in § 14 die Aufbringung der Prämie zu zwei Dritteln vom Unternehmer, zu einem Drittel vom Versicherten und in § 9 eine Rente in Höhe von zwei Dritteln des Lohnes bei völliger Erwerbsunfähigkeit vorsah.<sup>93</sup>

In der Presse war ebenso bei den Nationalliberalen wie beim Zentrum die Ansicht verbreitet, dass das Gesetz so wohl nicht angenommen werden würde. Während die den Nationalliberalen nahestehende Hildesheimer Allgemeine Zeitung<sup>94</sup> meinte, der Reichstag habe die äußersten staatsozialistischen Forderungen der Reichsregierung umso mehr ablehnen müssen, als weder Prämiensummen noch Arbeiterzahlen bekannt gewesen und das ganze Gesetz überhaupt schlecht vorbereitet sei, und der Regierung den Vorwurf machte, sie habe die Reichsanstalt dem Zentrum geopfert und habe doch den Reichszuschuss verloren und mit diesem Taktieren die Hauptsache, die Unfallversicherung des Arbeiters, in Frage gestellt, und zugleich die Ansicht vertrat, die Mehrheit der Wähler werde die staatssozialistischen Pläne Bismarcks schon wegen der Hunderte von Millionen, die zur Ausführung der Projekte nötig wären, nicht unterstützen, spottete die Zentrumspresse<sup>95</sup> über das "Leichen- und Trümmerfeld, so uns der Reichstag es hinterlassen hat … ein wüstes Feld, voll von Grabhügeln … nun

<sup>88</sup> Stenografische Berichte vom 11. Juni 1881 (58. Sitzung), S. 1618ff.

<sup>89 61.</sup> Sitzung, Stenografische Berichte, S. 1746ff.

<sup>90</sup> Stenografische Berichte 1881, S. 1746ff.

<sup>91</sup> Stenografische Berichte 1881, S. 1757ff.

<sup>92</sup> Stenografische Berichte 1881, S. 1782f.

<sup>93</sup> Stenografische Berichte 1881, Anlagen Nr. 260.

<sup>94 17.</sup> Juni 1881, Nr. 139.

<sup>95</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 18.6.1881.

kommt ein offenes Grab, das noch der Leiche harrt – der Leiche des Unfallversicherungsgesetzes; man wollte das zarte Pflänzchen, das so stolz aufschoss, nicht mit dem sozialistischen Wasser des Staatszuschusses tränken, und deshalb muss es verdorren. Schade drum, es hätte gute Früchte tragen können, aber in der Sonne der Staatsallmacht wäre es ein gefährlicher Baum geworden, aus dessen Holz man Kasernen\_hätte bauen können, und Uniformen haben wir nachgerade genug ..."

Tatsächlich wollte Bismarck mit der gravierenden Deformation seines Gesetzentwurfes sich nicht befreunden; am 25. Juni setzte er im Bundesrat die Ablehnung des Unfallversicherungsgesetzes des Reichstages vom 15.6.1881 endgültig durch.<sup>96</sup>

Die Sozialgesetzgebung hatte mit einem Fehlstart begonnen.

Im November 1881 machte Bismarck im Vorfeld der Reichstagsneuwahl einen weiteren Anlauf zur Lösung der sozialen Frage, und dies mit der nachdrücklichen persönlichen Unterstützung Wilhelms I. in Form der kaiserlichen Botschaft vom 17. November , die ich eingangs zitiert habe.

Die Hoffnung Bismarcks, in den Reichstagswahlen vom 27. Oktober 1881 einen Wählerauftrag für seine Sozialpolitik zu erhalten, hatten sich nicht erfüllt. Die Abwendung von den bisher seine Ziele stützenden Nationalliberalen und Freikonservativen brachte diesen vernichtende Verluste ein; beide verloren mehr als die Hälfte ihrer Sitze, während Zentrum, SPD und Fortschrittspartei geringfügige Zunahmen verzeichneten, lediglich die Konservativen konnten ihre Stimmen vermehren.

So war es eine besondere Situation, als bei der Eröffnung des Reichstages am 17. November, die nicht in Gegenwart des Kaisers stattfand, der Reichskanzler die eingangs erwähnte kaiserliche Botschaft verlas, in der weitere sozialpolitische Maßnahmen angekündigt wurden, und als Bismarck beim parlamentarischen Diner mit dem Reichstagspräsidium erklärte, die neuen Ziele seien weder gleich noch auch nur in 100 Jahren ausführbar, er werde aber diese Vorlagen immer wieder machen, denn er habe so gut ein Recht auf seine Meinung wie andere auf die ihre, da wurde deutlich, dass im Verhältnis von Reichsregierung und Reichstag stürmische Zeiten bevorstanden.

In der Zentrumspresse überwog angesichts der unbestreitbaren sozialen Missstände die Vorsicht beim Kommentieren der Botschaft.<sup>97</sup> Man nannte die sozialen wirtschaftlichen Reformen, die dem Reichstag eröffnet wurden, wahrhaft großartig: "Aber diese

<sup>96</sup> vgl. Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 27.6., Nr. 147, und Coblenzer Volkszeitung vom 1.7.1881, in der der Standpunkt der Bayerischen Regierung wiedergegeben wird, sie sei für eine Zustimmung zum Staatszuschuss deshalb gewesen, weil "nach glaubwürdigen Zeugnissen manche Zweige der Industrie Niederdeutschlands die ganze Prämienlast nicht zu tragen vermöchten."
97 Coblenzer Volkszeitung vom 22. November 1881.

Reformprojekte sind so fundamentaler Natur, dass kein Sterblicher wissen kann, ob sie zum Segen oder zum Unsegen ausschlagen werden. – auch Fürst Bismarck nicht. Kein anderer Staatsmann würde auch gewagt haben, derartiges zu proponieren. Gewiss werden diese Vorschläge, wenn sie Gesetz werden, manche Not lindern und viele Tränen trocknen ... nichts wird sich schwerer rächen, als unbedachtes Handeln bei dieser großen Aufgabe." Immerhin wurde damit deutlich, dass das Zentrum nicht in Obstruktion und Negation verharren wollte, und dies machte auch die weitere Presseberichterstattung deutlich.

Wenige Tage später<sup>98</sup> wurde aus Wien berichtet, "dass der Kanzler fest entschlossen sei, seine wirtschaftlichen Reformpläne dem neuen Reichstage vorzulegen ganz ohne Rücksicht darauf, ob sich eine Mehrheit für dieselben findet oder nicht. Sollte der Reichstag in keiner Weise auf die Intensionen des Kanzlers eingehen oder sich in schroffer Opposition zu den Kanzlerprojekten stellen, so wird derselbe den gegenwärtigen Reichstag auflösen und sich mit einer Proklamation direkt an das deutsche Volk wenden." Angeblich sollten sich die Wähler zwischen dem Kanzler und der von ihm gewährleisteten gesunden Reform der wirtschaftlichen sozialen Verhältnisse oder seinem Rücktritt entscheiden; unterrichtete Kreise rechneten mit baldiger Auflösung, und ebenso rechnete man damit, dass nun diesmal der Kanzler durchweg seine Projekte persönlich im Reichstag vertreten und seinen konservativen Standpunkt betonen werde, um niemanden im ganzen Reich über seine Gesinnung im Ungewissen bleiben zu lassen. Andere Berichte sprachen aber auch von Bismarcks Absicht, einen Konsens in dieser grundlegenden Frage zu suchen.

Kurz darauf hieß es in der Koblenzer Volkszeitung<sup>99</sup> über die Bedeutung der Botschaft, dass angesichts der dort gesetzten Akzente die gesamte Gesetzgebung den Reichstag in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht wohl noch auf lange Zeit hinaus beschäftigen werde und der Kaiser dem Reichskanzler ein Vertrauensvotum gegeben habe, wie es deutlicher und feierlicher nicht geschehen konnte. "Bismarck wird von der erhobenen Fahne der 'Wirtschaftsreform' nicht weichen und hinter ihm steht der Kaiser im vollen Einverständnis, ja die kaiserliche Rede steigert sich zu wahren bewegten Worten und eindringlicher Bitte, wie sie dem Reichstag 'ohne Unterschied der Parteien' den besseren 'Beistand für die Hilfsbedürftigen', d. h. die Bismarcksche Arbeiterversicherung ans Herz legt."

Damit war praktisch eine Verständigung mit den Liberalen unmöglich geworden, aber die Sicherheit, dass das Zentrum an deren Stelle treten würde, war trotzdem nicht groß, denn hier herrschte immer noch abgrundtiefes Misstrauen gegenüber den Tendenzen der neuen

 $<sup>98\</sup> Coblenzer\ Volkszeitung\ vom\ 18.11.1881.$ 

<sup>99</sup> vom 20.11.1881.

Politik:<sup>100</sup> "Im Hintergrunde eines verführerisch aussehenden Erlösungs-Beglückungsplanes bedroht ein verwerflicher Staatskommunismus die freie und friedliche Entwickelung des Staatswesen. Das Zentrum durchschaut die Gefahr. ... Die unentbehrlichen sittlichen religiösen Kräfte dürfen\_bei Lösung der sozialen Frage nicht beiseite gedrängt werden. ..." Gleichwohl fand der Artikel in der Formulierung der kaiserlichen Botschaft, dass in der Form korporativer Genossenschaften auch die Aufgaben gelöst werden sollten, denen die Staatsgewalt allein im gleichen Umfange nicht gewachsen sein würde, die Brücke zur katholischen Soziallehre und sah hierin einen Verzicht des Kanzlers auf seine bisherigen staatsabsolutistischen Ideen, womit bei Abkehr von der Sicherung des verderblichen, antisozialen und unchristlichen kapitalistischen Systems doch die Sache eine ganz andere Bedeutung erhalte.

So war der Weg vorgezeichnet zum freundlichen Einvernehmen, dass sich Anfang des Jahres<sup>101</sup> anlässlich einer Interpellation des Koblenzer Zentrumsabgeordneten von Hertling zwecks Verschärfung des Arbeiterschutzes, insbesondere des Verbotes von Sonntagsarbeit, ungebührlich langen Arbeitszeiten und Einschränkung der Frauenarbeit, zwischen ihm und dem Reichskanzler ergab. Auf die Erklärung Hertlings, dass der Staat widerstrebende Interessen notfalls durch Zwang lösen müsse, 102 erklärte Bismarck, er halte zwar die Interpellation für verfrüht, stimme ihr aber in der Sache zu und bedauere es, dass die Arbeiterschaft die Regierung im Kampfe gegen das Kapital im Stich gelassen habe, wolle aber neue Gesetzesvorlagen vorbereiten: "Ich bin teils noch nicht mit mir darüber einig, teils nicht mehr in dem Maße, wie ich es früher war; noch nicht, weil ich der Belehrung bedarf. Ich bin nicht durch die Weihe der öffentlichen Wahl gegangen und bin deshalb auch nicht in der Lage, über alle Dinge der Welt eine feste, unabänderliche Meinung ... zu haben ..." Der Kanzler zeigte sich verwundert, dass die Arbeiter aus Misstrauen gegenüber der Regierung für die stimmten, die für das Recht des Stärken waren und dem Arbeiter jede Hilfe verweigern wollten, ihn dafür aber mit Menschenwürde und Privatversicherung trösteten. Unter Hinweis darauf, dass der preußische Staat immer die Schwachen gestützt habe erklärte Bismarck, er werde weiter seine Pflicht tun aus christlicher Verantwortung: "Ich, der Minister dieses Staates, bin Christ und entschlossen, als solcher zu handeln, wie ich glaube, es vor Gott rechtfertigen zu können."

Als Kernfrage der Appellation sah er die Frage an, die 1998 so aktuell ist wie 1882: "Wo ist die Grenzlinie, bis an welche man die Industrie belasten kann, ohne dem Arbeiter die Henne

<sup>100</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 22.11.1881.

<sup>101</sup> Stenografische Berichte 1881/82, 20. Sitzung vom 9. Januar 1882, S. 484ff.

<sup>102</sup> vgl. Coblenzer Volkszeitung vom 11.1.1882.

zu schlachten, die ihm Eier legt?"

Für die weitere Entwicklung des Systems sollte die Belastung der Industrie mit staatlichen Zwecken genau geprüft werden: "Mit Schaden treibt niemand eine Industrie, oder auch selbst für geringen Gewinn betreibt sie niemand; wer mit 5 % seines Kapitals zufrieden ist, hat es bequemer, wenn er sich rein auf die Couponschere verlässt…" Der Verlust der Gewinne werde für die Arbeiter Unglück bedeuten, sie würden nicht zu viel, sondern zu wenig Arbeit haben, und Brotlosigkeit werde sich verbreiten. Bismarck erklärte den Ausführungen des Interpellanten gegenüber seine Sympathie, bat jedoch um kräftige Unterstützung für die Regierung, damit der Arbeiter mit seinen schwachen Kräften auf der breiten und stürmischen Landstraße des Lebens überrannt werde.

Bereits am 10. Januar brachten verschiedene Liberale einen neuen Unfallversicherungsgesetzentwurf im Reichstag ein, <sup>103</sup> der nach kontroverser Diskussion einer Kommission überwiesen und dort begraben wurde.

Statt dessen brachte die Regierung unter dem 29. April 1882 in Verwirklichung der Ankündigungen der Botschaft von 1881 den Entwurf eines Gesetzes über die Krankenversicherung der Arbeiter ein,<sup>104</sup> der wiederum den Versicherungszwang für Arbeiter, Krankenunterstützung vom 4. Tage an für höchstens 13 Wochen, und zwar Kosten der ärztlichen Behandlung und der Medikamente sowie die Hälfte des bisherigen Lohnes als Tagegeld, vorsah; hierfür sollten die Gemeindekrankenversicherung 1,5 % des Lohnes erheben, doch war auch die Bildung neuer Ortskrankenkassen mit statutarisch zu regelnden Leistungen erlaubt.<sup>105</sup>

In den Leistungsvorschriften<sup>106</sup> war u. a. die Anrechnung von Leistungen Dritter, die Leistungsbeschränkung bei eigenem Verschulden, z. B. bei Trunkenheit, und die Erhebung von Beiträgen in der Höhe von maximal 2 - 3 % des Lohnes vorgesehen. Die Versicherungskosten sollte gem. § 47 zu einem Drittel der Arbeitgeber tragen.

In der Begründung hieß es, dass die Krankenversicherung die bisher bestehenden Unfallversicherungsempfänger unterstützen und nicht nur eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Arbeiter, sondern auch eine Erleichterung der öffentlichen Armenlasten (siehe heute Pflegeversicherung, die die Gemeinden von Sozialhilfe entlasten sollte ) herbeiführen solle. Angesichts des Scheiterns des früheren Freiwilligkeitsprinzips

<sup>103</sup> Stenografische Berichte 1881/82 Bd. 2, Anlagen Nr. 66 vom 10.1.1882; Beratungen in der 28. und 29. Sitzung, Stenografische Berichte Bd. 1, S. 718ff. und 743ff. am 18. und 19. Januar.

<sup>104</sup> Stenografische Berichte, 5. Legislaturperiode, 2. Session 1882/83, Bd. 1 sowie dazu Anlagen Bd. 5, Nr. 14.

<sup>105 §§ 13</sup>ff

<sup>106 §§ 22</sup>ff.

sollte jetzt die Zwangsversicherung eingeführt werden im eigenen wohlverstandenen Interesse der Arbeiter, bei denen bisher die Krankheit des Ernährers im Allgemeinen zum wirtschaftlichen Ruin geführte habe.

Am 8. Mai brachte die Regierung auch den neuen Entwurf eines Gesetzes über die Unfallversicherung der Arbeiter in einer mit dem Personenkreis der Krankenversicherung genau übereinstimmenden Art ein,<sup>107</sup> der Arbeiter mit einem 2.000 Mark übersteigenden Lohn erfasste und Schadenersatz von der 14. Woche an, also nach dem Ende des Krankengeldanspruches, in Höhe von maximal 2/3 des bisherigen Lohnes vorsah.<sup>108</sup> Witwenund Waisenrenten sollten für die Dauer von bis zu 15 Jahren in einer Höhe von 20 bzw. 10 % gezahlt werden, sich jedoch maximal auf 50 % des bisherigen Lohnes belaufen. Die Unfallversicherung war als eine Versicherung auf Gegenseitigkeit gedacht, bei der 15 % von den Betriebsgenossenschaften, 60 % von den Unternehmern in der jeweiligen Gefahrenklasse und 25 % vom Reich aufgebracht werden sollten;<sup>109</sup> alle existierenden Betriebe wurden in Gefahrenklassen eingereiht.<sup>110</sup>

Im Übrigen wiederholt die Begründung des Gesetzes die Ausführungen des gescheiterten Gesetzentwurfes vom 8. März 1881, bestand mithin auf Versicherungszwang, rein staatlicher Versicherung und Reichsbeihilfe, die man als Äquivalent zur Verringerung der Armenlast und als Mittel der Entlastung der Industrie ansah, verzichtete aber auf die im Vorjahr geforderte Reichsanstalt, wobei die Begründung der Gegner, bei 2 Millionen Arbeitern in 100.000 Betrieben werde der bürokratische Aufwand zu groß, nunmehr übernommen war.

Bei den Beratungen im Mai 1882<sup>111</sup> erhob sich nach wie vor gegen den Reichszuschuss heftiger Widerstand, der sich ebenso gegen dessen Geringfügigkeit wie gegen die Geschenke an die Arbeitgeber richtete, die nach Meinung der Nationalliberalen "den Gesetzen eine sozialistische Färbung geben würden"<sup>112</sup> sollten, und die Fortschrittspartei lehnte jede Beteiligung des Reiches mit der Begründung ab, beim Mangel an direkten Steuern nehme man den Zuschuss in Form der direkten Steuern geradezu aus den Taschen der Armen selbst.<sup>113</sup> Da auch die Konservativen nicht nur gegen der Reichszuschuss sondern auch gegen die Nichtberücksichtigung ländlicher Arbeiter, hierin von den Nationalliberalen sekundiert, waren, verschwand der Unfallversicherungsgesetzentwurf in einer Reichstagskommission.<sup>114</sup>

<sup>107</sup> Stenografische Berichte 1882/83, Anlagen Bd. 5 Nr. 19.

<sup>108</sup> vgl. §§ 1 und 5 des Gesetzentwurfes.

<sup>109 § 7.</sup> 

<sup>110 § 10.</sup> 

<sup>111</sup> Stenografische Berichte, 5. Legislaturperiode, 2. Session 1882/83, Bd. 1, S. 199ff. (10. Sitzung am 15. Mai) und 223ff. (11. Sitzung am 16. Mai)

<sup>112</sup> Stenografische Berichte a. a. O., S. 239, nationalliberaler Abgeordneter Lasker.

<sup>113</sup> ebda. S. 244ff.

<sup>114 12.</sup> Sitzung vom 6. Juni 1882, a. a. O., S. 251.

Nach langen, schleppenden und zähen Endverhandlungen in der hierfür eingesetzten Reichstagskommission kam es endlich am 20. April 1883 wieder zu Reichstagsdebatten über den im Vorjahr vorgelegten Krankenversicherungsgesetzentwurf. Nachdem für die Reichsregierung der geheime Oberregierungsrat Lohmann, ein Vertrauter Bismarcks, insbesondere den Versicherungszwang mit dem Argument, nur so seien gleiche Konkurrenzbedingungen für alle Gewerbetreibenden geschaffen, rechtfertigt hatte, vertrat für die SPD deren Abgeordneter Grillenberger eine Politik der totalen Negation 116 Er sprach dem Gesetzentwurf die Qualität einer Sozialreform ab, erklärte ihn für völlig unnötig und verstieg sich gar dazu, ihn "eines der Ausnahmegesetze gegen Arbeiterstand" zu nennen, beanstandete insbesondere, dass nicht alle Lohnarbeiter, darunter auch die kleinen Handwerker, einbezogen werden sollten. Schließlich mündeten seine Ausführungen überraschenderweise in der Feststellung, die Arbeiter sollten nach Ansicht der SPD die Krankenversicherung völlig allein zahlen, hingegen solle der Arbeitgeber für die Kosten der Unfallversicherung aufkommen.

In den weiteren, sich den Mai hindurchziehenden Verhandlungen<sup>117</sup> blieb es bei der Unterstützung der grundlegenden Bestimmungen des Gesetzes durch Konservative, Zentrum, Nationalliberale und Mitglieder der Liberalen Vereinigung, wohingegen SPD und Fortschrittspartei weiterhin opponierten; die letztere insbesondere widersprach heftig dem "Zwang gegen mündige Bürger" und erklärte das Gesetz mit seiner Verquickung von Wohltätigkeit und Selbsthilfe zu einem Akt der Klassengesetzgebung.

In der entscheidenden 86. Sitzung vom 25. Mai wurde schließlich die Ausdehnung des Versicherungszwanges auf landwirtschaftliche Arbeiter knapp mit 136 gegen 134 Stimmen abgelehnt, ihnen aber der fakultative Beitritt gestattet. Schließlich wurde am 31. Mai 1883 das Gesetz mit mehr als 2/3-Mehrheit, nämlich 216 gegen 99 Stimmen angenommen; geschlossen stimmten nur SPD und Fortschrittspartei dagegen. Damit waren versichert alle Arbeiter der Industrie und Betriebsbeamte, soweit der Tagesverdienst weniger als 6 2/3 Mark betrug, freiwillige Beitritte waren durch Statut der Krankenversicherung jedoch weiteren Personen möglich. Die Krankenunterstützung setzte sofort ein, bei Erwerbsunfähigkeit wurde vom dritten Tage an für maximal 13 Wochen ein Tagegeld in Höhe von 50 % des ortsüblichen Tagelohnes gezahlt (§ 6), der Beitrag zur Versicherung sollte den Satz von 2 % nicht überschreiten und, wie von der Regierung vorgeschlagen, zu 1/3 von den Unternehmern, zu 2/3 von den Arbeitern selbst aufgebracht werden (§§ 9 und 10). Schließlich sah § 11 des

 $<sup>115\</sup> Stenografische \ Berichte\ 1883,\ 68.\ Sitzung\ am\ 20.4.1883,\ S.\ 1991 ff.$ 

<sup>116</sup> S. 1995ff.

<sup>117</sup> vgl. Stenografische Berichte der 67. Sitzung vom 19. April, S. 1996, der 75. Sitzung vom 30. April, S. 2937ff., der 84. Sitzung vom 22. Mai, S. 2466ff., der 86., 87., 90. und 92. Sitzung vom 25., 27.,29. und 31. Mai, S. 2511ff., 2545ff., 2637ff. und 2691ff.

<sup>118</sup> neu eingefügter § 2 des Gesetzes, vgl. über die Verhandlungen die Stenografischen Berichte, S. 2511ff.

<sup>119</sup> Stenografische Berichte 1882/83 Bd. 6, Anlagen Nr. 330, S. 1332ff.

Gesetzes noch vor, dass die Versicherung ohne Arbeitsverhältnis aufrecht erhalten werden konnte.

So war im Grunde mit der Einbeziehung eines großen Teiles der Arbeiterschaft ein erheblicher sozialpolitischer Fortschritt erreicht, an dem die Freude nur getrübt wurde durch die erbitterte Fundamentalopposition der Sozialdemokraten, für die der Abgeordnete Dietz noch unmittelbar vor der Abstimmung eine offizielle Erklärung abgegeben hatte, in der er behauptete, es handele sich bei den jetzt zur Beschlussfassung anstehenden Regelungen um eine Verschlechterung des gegenwärtigen Zustandes, die Beschränkung des Gesetzes auf den Lohnarbeiter gebe dem Gesetz geradezu den Stempel eines Klassen- und Ausnahmegesetzes, und die Beibehaltung der Fabrikkrankenkassen bedeute, dass in den Händen der Kapitalisten die Mittel der Unterdrückung der Arbeiter verblieben, und im Übrigen habe das Gesetz einen unannehmbaren polizeilich-bürokratischen Charakter.

Gleichwohl nahm die Sozialgesetzgebung 1884 ihren Fortgang.

Im März lag dem Reichstag der umgearbeitete Unfallversicherungs-Gesetzentwurf vom Mai 1882 endlich zur Beratung vor. 120 Vorgesehen war – entsprechend dem im Vorjahr beschlossenen Krankenversicherungsgesetz – die Ausdehnung des Kreises Unfallversicherten auf alle krankenversicherten Arbeiter und Betriebsbeamten, soweit sie unter 2.000 Mark jährlich verdienten. Die Höchstrente sollte bei völliger Erwerbsunfähigkeit 2/3 des bisherigen Lohnes betragen (§ 5), für Witwen und Kinder waren ebenso wie in der Krankenversicherung 20 bzw. 10 % maximal jedoch 50 % des bisher gezahlten Lohnes als Leistungen vorgesehen (§ 6). Träger der Versicherung sollten die Berufsgenossenschaften die grundsätzlich Reichsverbände denen aber sein, waren. nach Selbstverwaltungsgesichtspunkten die Möglichkeit bezirklicher Gliederung verblieb (§ 9). Die Bildung war grundsätzlich freiwillig, konnte aber hilfsweise durch den Bundesrat angeordnet werden. 121

Lediglich mit der Bestimmung des § 33, dass bei Auflösung der Berufsgenossenschaften die Rechte und Pflichten auf das Reich übergehen sollten, war auch dieses in das Unfallversicherungssystem eingeführt, allerdings nur nach dem Subsidiaritätsprinzip (§ 33); im Übrigen wurde ein Reichsversicherungsamt in Berlin zur allgemeinen Rechtsaufsicht eingerichtet (§§ 87ff.).

<sup>120</sup> Stenografische Berichte 1884, Anlagen Bd. 3, Nr. 4, S. 50ff. 121 §§ 12-15.

In der Begründung des von der Regierung neu vorgelegten Gesetzenwurfes hieß es, dass Art und Verlauf der Kommissionsverhandlungen am Reichstag es habe geraten erscheinen lassen, das Gesetz durch die Regierung neu vorzulegen und damit endlich die Abstellung der Unzulänglichkeiten des Haftpflichtgesetzes vom 7. 6. 1871 vorzunehmen, die der Entwurf vom 8. März 1881 bereits vorgesehen und durch die Einführung eines Versicherungszwanges hatte sicherstellen wollen. 122

Die Regierung erklärte, es habe die Auffassung sich durchgesetzt, dass Unfallversicherung eine öffentlich-rechtliche, keine privatrechtliche Aufgabe sei und dass die Unternehmern hätten. Dabei sei eine hierfür einzutreten organische Verbindung Krankenversicherung insofern vorgesehen, als diese die ersten 13 Wochen abdecke und danach die Leistung des Unfallversicherungsgesetzes einsetze. Die gleichmäßige und gerechte Wahrnehmung der Fürsorgepflicht verlange andererseits den Zwangsbeitritt, um die erforderliche Sicherheit des Gesamtsystems zu gewährleisten, das im Übrigen nach Auffassung der Regierung nicht dazu gedacht war, einen vollen Ersatz aller Vermögensnachteile bei Eintritt in die Erwerbsunfähigkeit sicherzustellen, da dieser über das staatliche Bedürfnis hinausgehe.

Mit der Bildung von Gefahrenklassen in Form korporativer Genossenschaften, was dem Gang der historischen Entwicklung in Deutschland entspreche, werde auf dem Umweg über die Kostenfrage das Unternehmerinteresse an der Unfallverhütung erweckt, durch das subsidiäre Eintreten des Reiches im Falle der Leistungsunfähigkeit werde die Sicherheit des Systems gewährleistet. Bei ernsthafter Belastung der Exportfähigkeit solle die Frage der Finanzierung neu gestellt werden.

Am meisten fiel politisch die Abkehr vom bisherigen Kapitaldeckungsverfahren auf; mit der Einführung des reinen Umlageverfahrens gab die Regierung widerwillig jener Mehrheit nach, die nicht müde wurde zu behaupten, die Beschaffung niedrigverzinsten Deckungskapitals werde der Wirtschaft Produktivkapital entziehen; noch 1881 hatte sie genau die gegenteilige Meinung vertreten, was sie vorsichtig insofern erkennen ließ, als sie in der Gesetzesbegründung ausdrücklich erklärte, das Umlageverfahren solle künftige andere Regelungen wegen des Aufbaues von Deckungskapitalien nicht präjudizieren.

Der SPD-Abgeordnete von Vollmar<sup>123</sup> schüttelte angesichts dieses Rückzugs der Regierung von Reichsinstitut und Reichszuschuss Spott und Hohn über die dritte Vorlage aus: "Die Regierung ist von dem hohen Ross heruntergestiegen und geht nun gutbürgerlich zu Fuß."

<sup>122</sup> Drucksachen der Reichtstagsverhandlung 1881, Nr. 260.

<sup>123</sup> Stenografische Berichte 1884, 4. Sitzung vom 13. März, S. 35ff.

Gegen die Grundgedanken der Vorlage, die er als Kapitulation der Regierung vor den Liberalen bezeichnete, richtete er heftige Angriffe, insbesondere wegen der Beschränkung auf die Fabrikarbeiter und auf Betriebsgrößen erst ab 10 Arbeitern: "Das ganze arbeitende Volk muss Gegenstand der Unfallversicherung sein." Ebenso wandte er gegen die 2/3-Regelung bei der Unfallrente wegen Erwerbsunfähigkeit ein, die Arbeiter besäßen nur ihre Arbeitskraft und müssten daher bei Ganzinvalidität auch die ganze Entschädigung erhalten. Zur Frage der Berufsgenossenschaften bemerkte er, dass diese praktisch eine Eingliederung und Beaufsichtigung der Privatindustrie durch den Staat bedeuteten und von der SPD begrüßt würden; die ganze Sozialreform dagegen sei im Grunde nur als Mittel der Zerstörung der Arbeiterbewegung konzipiert und werde daher scheitern.

Die Argumente, die früher das Hauptarsenal der Regierung gewesen waren, trug der Abgeordnete Oechelhäuser vor den Nationalliberalen vor<sup>124</sup>: er wandte sich gegen die örtlich begrenzten Unfallbezirke mit zusätzlicher Genossenschaftsgliederung und sah darin ein unwirtschaftliches System des Organisationswirrwarrs, das noch verschlechtert werde durch das Umlageverfahren, das reinste Unsolidität sei, weil es in unverantwortlicher Weise die Zukunft belaste. Für den Zeitraum, bis zu dem die Umlagen wegen vermehrter Inanspruchnahme stiegen, müssten immer höhere Umlagen aufgebracht werden, die um ein Vielfaches über den Voraussagen der Regierung lägen und ohne Berücksichtigung der höheren Löhne statt 1 Million spätestens in 75 Jahren 46 Millionen ausmachen würden; der Bankrott der Unfallkassen werden dann nur noch durch das Reich abzuwenden sein. Dahingegen koste ein Deckungsverfahren mit 16 Millionen Mark jährlich nur ein Viertel mehr als die gegenwärtige Gesamtsumme der bei ca. 11,7 Millionen liegenden Aufwendungen. 125 Als Vertreter der Deutsch-Freisinnigen Partei lobte deren Abgeordneter Lohren am 14. März<sup>126</sup> besonders die Arbeiterausschüsse, wie sie in den §§ 41, 53 und 54 des Gesetzes Ermittlung von Unfallursachen und die Mitwirkung Unfallverhütungsvorschriften vorgesehen waren, als Glanzpunkte der Gesetzesvorlage, während für die linksliberale freisinnige Partei deren Abgeordneter Bamberger<sup>127</sup> im ganzen Gesetzentwurf nach wie vor ein künstliches, sozialistisches System mit überdimensionierten Reichsgenossenschaften und dem Grundsatz "gehst du nicht willig, so brauch ich Gewalt" anstelle der behaupteten Freiwilligkeit witterte. Die Garantie des Reiches für die Zahlungsfähigkeit im Falle der Krise setzte er in Beziehung zu der inflationären

<sup>124</sup> Stenografische Berichte 1884, S. 43ff.

<sup>125</sup> vgl. hierzu die Berichterstattung der Coblenzer Volkszeitung vom 14. März 1884, die insbesondere den Ausführungen des sozialdemokratischen Abgeordneten von Vollmar über die Bedeutung der sozialistischen Bewegung für das In-Gang-Kommen der Sozialreform überhaupt und über deren sozialistischen Basis insgesamt breiten Raum gab.

<sup>126</sup> Stenografische Berichte 1884, 5. Sitzung, S. 49ff.

<sup>127</sup> ebda. S. 52ff.

Asignatenwirtschaft der Französischen Revolution und nannte das ganze Finanzierungssystem ein "in die Zukunft wild hinausarbeitendes Umlageverfahren", an dessen Ende in Wahrheit weitere Beiträge des Reiches zu den Kosten der Industrie stehen würden. Bamberger zitierte schließlich einen bekannten ausländischen Nationalökonomen<sup>128</sup> mit der Feststellung, die sozialistischen Unternehmungen des Fürsten Bismarck seien ein Schritt in die Vergangenheit und würden nach außen die deutsche Industrie auf dem Felde der offenen Konkurrenz den Gegnern für die Niederlage preisgeben, nach innen aber die soziale Revolution begünstigen.

Nachdem der Staatssekretär von Boetticher für die Reichsregierung die Ausdehnung der Versicherung auf möglichst den ganzen Arbeiterstand, sobald tunlich, in Aussicht gestellt und unterschiedliche Belastungen bei Umlage- und Anlageverfahren bestritten hatte, <sup>129</sup> sprach sich der Zentrumsredner von Hertling, Koblenz, gegen die Arbeiterausschüsse, die er für eine genossenschaftsfeindliche Organisation hielt, und auch gegen das Umlageverfahren aus, weil die Verschiebung der Kosten auf eine spätere Generation eine Frage der Solidarität der Industrie sei, die ebenso in Zukunft für andere, weitere Fragen gebraucht werde.

Insgesamt zeichnete sich angesichts des Gegeneinanders und Durcheinanders der Argumente eine Lösung nicht ab, und so sah sich in der 6. Sitzung am 15. März 1884<sup>130</sup> der Reichskanzler Fürst Bismarck selbst gezwungen, das Wort zu ergreifen. Angesichts der widerstreitenden Forderungen erklärte er, die Regierung beträte eine Terra incognita in Europa, je breiter und umfassender die Vorlage sei, desto größer werde auch der Widerspruch werden. Daher müsse die Anwendung zunächst beschränkt sein, wenn das Ziel, die Besserung des Schicksals, die von Anfang an Komplement des Sozialistengesetzes war, erreicht werden solle. Bismarck erklärte es für ungerecht, die Selbstverteidigung der Arbeiter zu verhindern und ihnen nicht die Hand zu reichen zur Abhilfe dessen, was ihre Unzufriedenheit mit Recht begründe. Freilich beruhe die SPD-Herrschaft über die Geister der Arbeiter auf deren Unzufriedenheit, an Besserung der Verhältnisse bestehe kein Interesse. Deshalb interessierten den Kanzler die Einwendungen der sozialdemokratischen Führer auch nicht – wohl aber würde er hohen Wert auf die Einwendungen der Arbeiter selbst legen. 131 Weiter erklärte Bismarck, dass das Parlament schließlich selbst die gesetzgeberische Initiative habe und doch nicht nur als Hemmschuh da\_sei: "Das muss sich natürlich in hohem Maße abnutzen und abschwächen, was ich für ein großes Unglück halten würde, denn ich weiß nicht, wie wir das ersetzen sollen. Ich bin in keiner Weise für eine absolutistische Regierung, ich halte eine richtig geübte parlamentarische Mitwirkung ebenso für notwendig und nützlich, wie ich eine

<sup>128</sup> Leon Say.

<sup>129</sup> Stenografische Berichte vom 14. März 1884, S. 58ff.

<sup>130</sup> Stenografische Berichte, S. 71ff.

<sup>131</sup> vgl. den Bericht in der Hildesheimer Allgemeinen Zeitung vom 17.3.1884.

parlamentarische Herrschaft für schädlich und unmöglich halte."132

Das Parlament habe die Aufgabe, Übel wie Verschwendung, bürokratische Beschränktheit, Grüne-Tisch-Auffassung und Protektionswesen zu verhindern, und Bismarck würde den Anregungen, weitere Gesetzesvorlagen zur Ausdehnung des Gesetzes auf Baugewerbe und Landwirtschaft einzubringen, gerne folgen. Aber er wandte sich gegen die maßlose Besserwisserei: Kritik sei leicht, Kunst aber schwer, und Politik sei, anders als die Professoren meinen, eine Kunst. Jeder der mehr als die Fähigkeit steriler Negation in sich habe, solle daran denken, dass der Reichstag der Recht der Gesetzesinitiative besitze.

Im weiteren Mittelpunkt der Ausführungen des Kanzlers stand auch die Frage der Privatversicherung, wobei Bismarck die Frage stellte, ob der Staat für die Bedürftigen sorgen oder die Staatspflichten Aktiengesellschaften überlassen solle: "Unfälle und Unglücksfälle halten wir ... nicht für eine geeignete Operationsbasis zur Gewinnung hoher Zinsen und Dividenden ..." Hilfe in der Not sei Zweck des Staates wie Verteidigung oder Verkehrswesen, und wenn man das Sozialismus oder Kommunismus nenne, dann stimme Bismarck gleichwohl diesen Aufgaben zu - jede Armenpflege sei Sozialismus. Die von den Freisinnigen gemachten Vorhaltungen, in Frankreich gäbe es auch kein derartiges Gesetz, beantwortete Bismarck mit der Feststellung, dort habe freilich jeder das Recht zu verhungern und der Staat habe nicht die Verpflichtung, ihn daran zu hindern. In Deutschland aber seien Grundstücksteilungen der Stein-Hardenbergschen hinausgegangen, und "im Übrigen glaube ich ..., dass die politischen Parteien und die Gruppierung nach hoher Politik und Parteiprogrammen sich überlebt haben. Sie werden allmählich, wenn sie es nicht freiwillig tun, gedrängt werden, dass sie Stellung nehmen zu den wirtschaftlichen Fragen und mehr als bisher Interessenpolitik treiben."

Spöttisch bemerkte er dann zu den Reden des SPD-Abgeordneten von Vollmar und des Freisinnigen-Abgordneten Bamberger, sie seien vielleicht klüger als alle verbündeten Regierungen, aber er bitte sie doch, sie sollten deren Beschränktheit nicht die Sache entgelten lassen. Noch einmal wandte er sich gegen den linksliberalen Freiheitsbegriff: er hielt ihn für vage und unbrauchbar, denn die Freiheit zu verhungern könne niemand gebrauchen! Im Übrigen sei die Organisation frei, Zwang bestehe lediglich zur Leistung. Nichts sei missbräuchlicher als der Freiheitsbegriff, denn erfahrungsgemäß verstehe jeder darunter die Freiheit für sich, aber nicht für andere, und Freiheit bedeutet in Wahrheit oft Herrschaft, die Freiheit der Rede meist die Herrschaft der Redner, und die germanische Freiheit war die Herrschaft des Adels über die Leibeigenen. Schließlich bat Bismarck, und dies macht noch

<sup>132</sup> Stenografische Berichte 1884 vom 15. März, S. 72ff.; vgl. auch Coblenzer Volkszeitung vom 17. März 1884.

einmal den Zusammenhang mit den Anfängen der Bekämpfung des Sozialismus deutlich, die Reichstagsmehrheit, seine Gesetzentwürfe zu unterstützen, um es ihm zu ermöglichen, auf die Fortsetzung des Ausnahmegesetzes, des Sozialistengesetzes, zu verzichten. 133

ausführlichen Beratungen des Reichstages vom Juni und Juli Unfallversicherungsgesetz<sup>134</sup> wurden im Großen und Ganzen die Regierungsvorschläge angenommen; lediglich der maximale Umfang der Entschädigungen wurde geringfügig auf 60 % angehoben und zwar hauptsächlich zugunsten der Vollwaisen (§ 5); die SPD-Vorschläge, den Witwen 50 % und Witwen und Waisen insgesamt 100 % der bisherigen Arbeitsverdienste zuzubilligen, wurde als unfinanzierbar abgelehnt. 135 In der Kommissionsberatung war auch der Begriff des Arbeiterausschusses durch "Vertretung der Arbeiter" gegen den Widerstand der SPD ersetzt worden, und diese Neufassung des § 41 war in der 37. Sitzung am 20. Juni 1884 heftig umstritten. 136 Die Deutsch-Freisinnige Partei und die SPD wollten selbständige anstelle korporative Arbeiterausschüsse von der Kommission vorgeschlagenen Arbeitervertreter im Genossenschaftsvorstand erhalten wissen und sahen in der Neuregelung eine Unterstellung der Arbeiter unter die Unternehmerkontrolle, unterlagen aber trotz Unterstützung durch den Staatsminister von Boetticher, der vor nicht ausreichender Vertretung der Arbeiterinteressen warnte, bei der Abstimmung mit 77 gegen 152 Stimmen.

So wurde das Gesetz schließlich in der dritten Lesung am 27. Juni 1884<sup>137</sup> trotz der Angriffe der Deutsch-Freisinnigen Partei, die Bismarck bei der Verfolgung seines Zieles, in der Sozialpolitik den Staat mit einer riesigen Sozialbürokratie ohne jede Selbstverwaltung herrschen zu lassen, eiserne Konsequenz unterstellte, und des Vorwurfes, den Grundstein für den sozialbürokratischen Staat mit Zwangsorganisation und staatlicher Bevormundung der Betriebe gelegt zu haben, gleichwohl mit großer Mehrheit von Konservativen, Nationalliberalen und Zentrum angenommen, womit insbesondere nach Ansicht der nationalliberalen Presse "auf dem Gebiete der sozialpolitischen Reformgesetzgebung ... sich sonach eine große zu positiven Schaffen entschlossene Mehrheit gebildet ..." hatte. 138 Man pries insbesondere, "dass sich aus diesem zerfahrenen Reichstag heraus eine sehr ansehnliche, den gemäßigten Liberalismus mit umfassender sozialpolitischer Mehrheit bildete. Es erfüllte uns mit der Hoffnung, dass diese Gesetzgebung auch im weiteren Fortschreiten mehr und

<sup>133</sup> vgl. Coblenzer Volkszeitung vom 19. März 1884, die in ihrem Überblicksartikel "Rundschau" auf die gerade anstehende Problematik der Verlängerung des Sozialistengesetzes hinwies, in dessen Rechenschaftsbericht die feindliche Haltung der Sozialdemokratie zur staatlichen Sozialreform damit begründet wurde, dass die Führer dieser Partei Entschädigung der wahren Interessen ihrer Parteigenossen die Ziele der staatlichen Reformbestrebungen entweder nicht verstehen oder sich der Erkenntnis derselben absichtlich verschließen.

<sup>134</sup> Stenografische Berichte 1884, 33. bis 38. Sitzung, S. 750-953.

<sup>135</sup> vgl. Stenografische Berichte 1884, Anlagen, Bd. 4, Drucksache Nr. 120, S. 977. 136 Stenografische Berichte Bd. 2, S. 885ff.; vgl. Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 21.6.1884.

<sup>137</sup> Stenografische Berichte, S. 1103ff.

<sup>138</sup> vgl. Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 1. und 5 Juli 1884.

mehr den Parteikampf sich entzieht und als gesamtnationale Tat sich darstellt."139

Demgegenüber hält sich die Begeisterung der ultramontanen Presse in Grenzen. In der Coblenzer Volkszeitung<sup>140</sup> hieß es über den Reichstag: "Er hat brav, glatt und langweilig gearbeitet. Die Unfallversicherung ist vertilgt ... Es waren sehr wichtige und trockene Materien, die sich schlicht und recht abwickelten; ... Nun, der Reichstag hat seine Schuldigkeit getan und kann gehen; Fürst Bismarck wird zufrieden sein, denn 'grundsätzliche Opposition' hat ihm die Konzepte nicht verdorben ..." Kurz darauf lautete der eigentliche Kommentar doch positiver. Darin wurde begrüßt, dass das Gesetz in logischer Fortsetzung des Krankenkassengesetzes vom Vorjahr den Versicherungszwang zunächst nur für die besonders gefährdeten Arbeiter eingeführt und entgegen den Bemühungen der Liberalen die gewinnreichen Privatversicherungen ausgeschlossen hat durch die Errichtung der Berufsgenossenschaften auf der Grundlage des Umlageverfahrens. Im Gegensatz zu den Liberalen, die von einem Triumph der Reaktion sprachen, nennt die ultramontane Presse es "Sieg der Billigkeit und Gerechtigkeit über Selbstsucht und Eigennutz".

Mit derartigen Kommentaren zeichnete sich ab, dass bei den für den 18. Oktober 1884 vorgesehenen Wahlen das Zentrum zur Sozialpolitik des Fürsten Bismarck sich bekennen würde. Im Oktoberaufruf an die rheinischen Wähler<sup>142</sup> war indes lediglich mit einem Halbsatz auf die berechtigen Ansprüche des Arbeiterstandes und die Bekämpfung des Staatssozialismus hingewiesen; ähnlich sah es bei der Nationalliberalen in Norddeutschland aus;<sup>143</sup> der dortige Zentrumsaufruf erwähnt Sozialpolitik überhaupt nicht.<sup>144</sup>

Offensichtlich sahen die großen Parteien die Sozialpolitik – anders als heute – nicht als Wahlschlager an. Das Wahlergebnis zeigte gleichwohl, dass insbesondere die Nationalliberalen mit einer Vermehrung ihrer Stimmungen um 50 % von der Unterstützung der bismarckschen Politik profitiert hatten, während Zentrum und Konservative nur geringe Stimmengewinne erzielten. Trotzdem ergab sich für die Parteien des sozialen Kompromisses mit 269 von 393 Stimmen, davon allein 216 für Konservative und Zentrum, eine für die Fortsetzung der bismarckschen Politik sehr solide Majorität, die gleichwohl ungenutzt blieb.

Bei den Wahlen zum 7. Reichstag 1887 hatten Konservative, Freikonservative und

<sup>139</sup> Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 5. Juli 1884.

<sup>140</sup> vom 28. Juni 1884.

<sup>141</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 1. Juli 1884.

<sup>142</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 18. Oktober 1884.

<sup>143</sup> Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 30.9.1884, wovon 130 Zeilen des abgedruckten Wahlaufrufes sich lediglich vier mit der Hebung des Wohles der arbeitenden Klassen beschäftigen.

<sup>144</sup> vgl. Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 16. Oktober 1884.

Nationalliberale abermals ihre Stimmen nicht unerheblich, und zwar insgesamt von 157 auf 220 und damit mehr als die Hälfte der 397 Mandate erhöhen können; das Zentrum hatte seine Stimmenzahl zwar vermehrt, die Sitzzahl aber nur knapp gehalten, während das zu den Wahlen 1884 bereits aus Liberalen, liberaler Vereinigung und Fortschrittspartei gebildete Bündnis eine Wahlniederlage erlitten und mehr als die Hälfte seiner Stimmen verloren hatte. Für Bismarck war das Regieren einfacher geworden, und der Weg zur letzten der drei Säulen des damals geknüpften sozialen Netzes, zum Alters- und Invaliditätsversicherungsgesetz, konnte jetzt wieder die alten Ziele der direkten Reichsbeteiligung in Form eines Reichszuschusses anstreben.

Erst am 22.11.1888 wurde dem Reichstag endlich der Entwurf eines Gesetzes betreffend die Alters- und Invaliditätsversorgung zugeleitet<sup>145</sup> und damit nach letztlich jahrzehntelanger Diskussion eine Regelung in Angriff genommen, die 1869 der saarländische Industrielle Freiherr von Stumm im Norddeutschen Reichstag verlangt hatte. 146 Das Gesetz umfasste annähernd denselben Personenkreis wie Krankenversicherung und Unfallversicherung, stellte also gem. § 1 eine Zwangsversicherung für alle über 16 Jahre alten Arbeiter gegen Erwerbsunfähigkeit infolge von Alter und Krankheit dar; Gegenstand der Versicherung war der Anspruch auf Gewährung einer Alters- bzw. Invalidenrente, wobei diese jederzeit, die Altersrente erst ab 70 Jahren gezahlt werden konnte. 147 Für die Finanzierung des Systems kehrte der bismarcksche Entwurf zu den Anfängen des Jahres 1881 zurück: die Beiträge sollten nach § 14 zu 1/3 vom Reich, zu 1/3 vom Arbeitgeber und zu 1/3 von den Versicherten selbst aufgebracht und gem. § 15 in einem Kapitalansammlungsverfahren zur Deckung der Kosten verwendet werden, wobei die Prämienhöhe nach dem Ortsklassenprinzip, also den örtlich durchschnittlich gezahlten Tageslöhnen in 5 Lohnklassen vorgesehen war. Die Invalidenrente sollte bei 24 % des Jahreslohnes beginnen und maximal 50 % betragen, die Altersrente nicht mehr als 24 % erreichen, allerdings bei Erwerbsunfähigkeit durch die Invalidenrente abgelöst werden. 148

Die Organisation der neuen Versicherung sollte nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung durch die Bildung von Arbeitgeber- und Versichertenausschüssen in Landesversicherungsanstalten erfolgen,<sup>149</sup> und neben Geldzahlungen waren auch, soweit üblich, Naturalleistungen möglich;<sup>150</sup> auch Ausländer wurden in das Versicherungssystem

<sup>145</sup> Stenografische Berichte, 7. Legislaturperiode, 4. Session 1888/89, Bd. 4, Anlagen Nr. 10.

<sup>146</sup> vgl. Gladen, S. 67ff. und Anm. 426.

<sup>147 § 7</sup> des Entwurfes

<sup>148 § 19</sup> des Entwurfes.

<sup>149 § 30</sup>ff.

<sup>150 § 8.</sup> 

einbezogen, sie sollten aber ggf. keine Renten, sondern Abfindungen in Höhe dreifacher Jahresrenten für ihre geleisteten Zahlungen erhalten.<sup>151</sup> Beiträge sollten auf der Basis der Lohnklasseneinteilung in für Mann und Frau unterschiedlicher Höhe – Frauen zahlten nur 2/3 der Beiträge der Männer – durch Beitragsmarken in Quittungsbüchern entrichtet werden.<sup>152</sup> Die neue Versicherung sollte, wie die alten, dem Reichsversicherungsamt als Aufsichtsbehörde unterstellt werden.<sup>153</sup>

In der Begründung des Entwurfes hieß es<sup>154</sup>: "In dieser Altersversicherung liegt eine auf Rücksichten der Humanität beruhende Erweiterung der sozialpolitischen Fürsorge." Nach dem Subsidaritätsprinzip war die Altersversorgung lediglich als Zusatz zu einem noch möglichen Erwerb vorgesehen; erst bei Erwerbsunfähigkeit sollte die volle Invaliditätsrente gezahlt werden. Der Vorteil der Neuregelung bestand in der Gewährung eines Rechtsanspruches auf Zahlung und beseitigte damit den Almosencharakter der alten Armenpflege.

Die relativ geringe Rentenhöhe wurde von der Regierung mit der Rücksichtnahme der Belastbarkeit der deutschen Wirtschaft begründet, aber auch mit dem Hinweis, dass die Nachbarstaaten ähnliche Einrichtungen nicht hätten und die Exportfähigkeit solange gefährdet sei, wie diese die deutschen Einrichtungen nicht nachahmten. Überraschend, das zur Ermittlung der Rentenhöhe festgestellt wurde, es sei am einfachsten "... feste für alle versicherten Personen gleiche Renten und Beiträge" festzulegen; doch würde die unterschiedliche Relation zu Verdienst und auch zu Unfallrenten bei einer Einheitsrente zu Ungerechtigkeiten führen, weshalb die durchschnittlichen Tagelöhne vor Ort zugrundegelegt werden sollten.

Die Regierung wollte nach eigenem Bekunden die natürliche Pflicht von jedermann, für das Eintreten der Erwerbsunfähigkeit selbst zu sorgen, nicht als sittliche Pflicht beseitigen: "Eine Einrichtung, bei der den Versicherten das Bewusstsein der eigenen Verantwortlichkeit für die Ausgestaltung der Zukunft verloren ginge, würde für unser Volksleben verhängnisvolle Folgen haben ... Wie aber das Arbeitsverhältnis selbst eine gewisse Solidarität zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer begründet, insofern beide am Arbeitsertrage teilhaben, so ergibt sich, dass auch der Arbeitgeber der Verpflichtung, zu dem Ersatze der geminderten Arbeitskraft des Arbeiters beizutragen, nicht entziehen darf ... Endlich hat aber auch das Gemeinwesen als solches, das Reich, welches durch seine Gesetzgebung einer großen,

<sup>151 § 9.</sup> 

<sup>152 § 84, §89</sup> des Entwurfes.

<sup>153 §§ 116</sup>ff.

<sup>154</sup> Stenografische Berichte 1888/89, Anlagen Bd. 4, S. 49ff.

allgemein verbindlichen sittlichen Verpflichtung gerecht zu werden sucht, um das berechtigte Bedürfnis des Arbeiters nach einem erreichbaren Maß von Fürsorge für den Fall des Arbeiters, wenn er Invalidität, Erwerbs- und Gesellschaftsordnung zu stutzen, ein unmittelbares und lebhaftes Interesse daran, dass dieser als berechtigt erkannte Zweck auch wirklich erreicht werde." Das Versicherungsprinzip war die Prämiendeckung zur Vermeidung allmählich steigender Umlagelasten, wie sie in der Unfallversicherung drohten. Dabei formulierte die Regierung eine Art "Generationenvertrag": "(Die beschäftigten Arbeiter) kommen nur als Generationen, als die Gesamtheit der gleichzeitig Lebenden in Frage; bei ihnen handelt es sich um eine rein persönliche Last, welche von den Lebenden selbst voll getragen werden muss und nicht füglich auf die Nachkommen gelegt werden kann."

Die enorme Bedeutung, die die Abgeordneten des Deutschen Reichstages dem Problem der Altersversicherung beimaßen, und die Intensität ihrer Arbeit wird nicht zuletzt – sieht man von der Fülle der Berichte in der Presse ab – aus dem Umfang der Beratungen im Reichstag selbst deutlich: in der 9., 10. und 11., der 47. bis 65. Sitzung, in der 69. bis 76. Sitzung der Reichstagsperiode 1888/89 wurde der Gesetzentwurf behandelt, der zwischendurch 3-mal grundlegend umgearbeitet worden war; die Wiedergabe der Verhandlungen nimmt in den Stenografischen Berichten des Reichstages fast 1.000 Seiten ein, womit deutlich wird, dass der Reichstag die Aufgabe als solche angenommen hatte, von der Wilhelm II. in seiner Botschaft vom 22. November 1888 gesagt hatte: "Ich gebe Mich der Hoffnung nicht hin, dass durch gesetzgeberische Maßnahmen die Not der Zeit und das menschliche Elend sich aus der Welt schaffen lassen, aber ich erachte es doch für eine Aufgabe der Staatsgewalt, auf die Linderung vorhandener wirtschaftlicher Bedrängnisse nach Kräften hinzuwirken und durch organische Einrichtungen die Betätigung der auf dem Boden des Christentums erwachsenden Nächstenliebe als eine Pflicht der staatlichen Gesamtheit zur Anerkennung zu bringen." 155

Die nationalliberale Presse hob die große Wärme und den wohltuenden Ernst der Thronrede hervor, 156 und auch die ultramontane rheinische Presse sah hierin die Hoffnung auf den Sieg einer wahrhaft christlichen Sozialpolitik über die halben Maßnahmen der Bürokratie und Großindustrie begründet. 157

Die besonderen finanziellen Ausmaße des neuen Vorhabens, das selbst bei einer Rente von nur 100 Mark 13,5 Millionen Versicherten dann 1,35 Milliarden Mark zukommen lassen wollte zu einer Zeit, zu der der gesamte Etat des Deutschen Reiches nur bei 865 Millionen

<sup>155</sup> vgl. Coblenzer Volkszeitung vom 23. November 1888. Zum Ablauf der Verhandlungen in den Stenografischen Berichten vgl. die Drucksachen Nr. 10, 141 (Ergebnis der Kommissionsverhandlungen), 230 (Ergebnis der 2. Lesung) und 270 (Ergebnis der 3. Beratung) sowie die Stenografischen Berichte über die 1. Lesung, S. 139-230, die 2. Lesung, S. 1089-1677 und die 3. Lesung, S. 1781-2004.
156 vgl. Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 23. November 1888.

<sup>157</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 23. November 1888.

Mark lag,<sup>158</sup> wurde von der Regierung in der Einbringungsrede des Staatssekretärs des Innern, von Boetticher, damit begründet, dass eine Ausdehnung der Wohltaten des Gesetzes nunmehr auf die gesamte gegen Lohn beschäftigte Arbeiterschaft des Deutschen Volkes, nicht mehr, wie bisher, nur für einzelne Gruppen, stattfinden solle.

Seiner Ansicht, die Vollendung dieses Werkes werde "eines der schönsten Ruhmesblätter in der Geschichte der Entwicklung des deutschen Vaterlandes sein"<sup>159</sup>, wurde indes für die SPD sofort vom Abgeordneten Grillenberger widersprochen, der die sofortige Ablehnung des Gesetzes ohne Kommissionsberatung verlangte und das Vorhandensein einer Sozialreform völlig leugnete: "Unter einer wirklichen Sozialreform ist doch nichts anderes zu verstehen als die Steigerung des Anteils der Arbeiter an dem Ertrage der nationalen Arbeit."<sup>161</sup> Seine Kritik richtete sich gegen praktisch alle Einzelregelungen; ihm war der Reichszuschuss zu niedrig, das Leistungsalter der Invaliditätsversicherung (70 Jahre) zu hoch, die Rentenbeträge zu gering, die Beitragspflicht zu früh und der Gedanke von Kapitalansammlungen bei den Landesversicherungsanstalten ein Greuel. Das politische Urteil war so schnell fertig: " ... Glauben Sie nimmermehr dass die deutschen Arbeiter die ungerechte Hand küssen werden, ... wenn sie aus derselben anstatt des wohlverdienten Brotes schließlich mit Steinen gespeist werden."<sup>162</sup>

Die zahlreichen weiteren Redner kritisierten zwar viele Details, folgten im Ganzen aber dem Grundsatz des konservativen Abgeordneten Helldorf, 163 man solle "keine kleinlichen Rücksichten bei so großen Zielen" ins Auge fassen, sondern der Sache zustimmen. Während sich Vertreter der Freikonservativen 164 gegen die Prämiendeckung aussprachen und befürchteten, die sich ansammelnden Milliardenkapitalien würden die Zinsen drücken und damit den Kapitalbesitzern schaden, sprach sich der deutsch-freisinnige Abgeordnete Rickert 165 gegen ein Umlageverfahren bei einer Vorlage dieser Tragweite aus, denn einem leichtsinnigen Wechsel auf die Zukunft werde ein finanzieller Bankrott folgen. Jeden Tag schließlich brächten die Zeitungen neue Projekte, das Geld von heute sei dann längst weg, man müsse nach neuen Steuern suchen, um die Reichsumlage zu bezahlen. Er erklärte die Nichtberücksichtigung der Witwen und Waisen für ungerecht und meinte, die schlechte Behandlung der Frauen sei auf ihre fehlende Vertretung im Parlament zurückzuführen.

<sup>158</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 6.12.1888.

<sup>159</sup> Stenografische Berichte 1888/89, S. 145.

<sup>160</sup> ebda., S. 145ff.

<sup>161</sup> Stenografische Berichte, S. 146.

<sup>162</sup> Stenografische Berichte, S. 161; vgl. den ausführlichen Bericht in der Coblenzer Volkszeitung vom 7. Dezember 1888.

<sup>163</sup> Stenografische Berichte 1888/89, S. 178ff.

<sup>164</sup> so der Abgeordnete Leuschner, Stenografische Berichte, S. 193-196.

<sup>165</sup> Stenografische Berichte 1888/89, S. 219-227.

Die schließlich an die übliche Reichstagskommission von 28 Mitgliedern verwiesene Vorlage hatte damit nach Meinung des Zentrums<sup>166</sup> ihr Grab gefunden, weil die Gegensätze in der Frage von Reichszuschuss, Deckungs- oder Umlageverfahren, Rentenhöhe und Altersgrenze so groß waren, dass von einer Einigung nicht ausgegangen werden konnte. Die Koblenzer Zeitung sah in dem Verzicht auf die Berufsgenossenschaften als Träger der Altersversicherung einen Rückschritt in der Sozialgesetzgebung anstelle des organischen Ausbaus und beklagte die damit einhergehende Gefährdung des sozialen Friedens.

Hauptkriegsschauplatz der unterschiedlichen Argumente wurde die zweite Beratung des Gesetzes, die Spezialberatung, die am 29. März 1889<sup>167</sup> eröffnet wurde mit der These des Zentrums, der Versicherungszwang solle für die Großindustrie zwar gelten, der Staat aber die Pflicht der christlichen Nächstenliebe im Übrigen nicht bei Handwerkern, bei landwirtschaftlichen Arbeitern und bei Kleinbetrieben abnehmen. Das behauptete sozialpolitische Interesse dürfe dem Staat nicht das Recht geben, zwangsweise Lasten aufzuerlegen, und dürfe auch nicht zur Einführung eines Reichszuschusses führen, in dem der Koblenzer Abgeordnete von Hertling<sup>168</sup> einen "... ersten Schritt einer verhängnisvollen Verschiebung der Aufgabe des Staates gegenüber den sozialen Gebilden ..." sah; seiner Ansicht nach sollte die Gesetzgebung nicht die sittlichen Liebespflichten in Paragraphen umsetzen. Allerdings lehnte der Parteifreund Freiherr von Franckenstein sofort Hertlings Anträge, die Versicherungspflicht nur auf den Personenkreis des Unfallversicherungsgesetzes von 1884 zu beschränken, als großes Unrecht für alle dort nicht berücksichtigten Arbeiterkategorien ab, und als Vertreter Bismarcks wandte sich Staatssekretär von Boetticher nachdrücklich gegen das Gerücht, der Reichskanzler lege nicht im Mindesten Wert auf das Zustandekommen dieses Gesetzes; er sei ermächtigt, dies geradezu für eine Beleidigung zu erklären. 169 Schließlich nannte Bismarck selbst die Vorwürfe gegen das Gesetz im Allgemeinen und gegen ihn im Besonderen eine beleidigende Zumutung, denn er könne die Urheberschaft für die ganze Sozialpolitik des Reiches für sich in Anspruch nehmen. 170

Dass offensichtlich der Stellenwert der Sozialpolitik nun doch entgegen den früheren Wahlprogrammen im Wachsen war, beweist die Reaktion der ultramontanen Presse auf diese Ausführungen,<sup>171</sup> die die Vaterschaft der Sozialreform für das Zentrum in Anspruch nehmen wollte und dem Fürsten Bismarck und den verbündeten Regierungen nun Abkehr von den Grundsätzen christlicher Sozialpolitik und Betreten der Wege des Staatssozialismus à la

<sup>166</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 11. Dezember 1888.

<sup>167</sup> Stenografische Berichte der 47. Sitzung 1889, S. 1089ff.

<sup>168</sup> ebda. S. 1090ff.

<sup>169</sup> Stenografische Berichte 1888/89, S. 1110.

<sup>170</sup> Stenografische Berichte ebda., S. 1112.

<sup>171</sup> vgl. Coblenzer Volkszeitung vom 4. April 1889.

Rodbertus und Wagener vorwarf; der Weg werde in das Lager der Sozialdemokratie führen und sei im Augenblick nichts weiter als ein "Wettlaufen des modernen Staats und der Sozialdemokratie um die Gunst der Massen". 172 Die Zentrumspresse fürchtete den staatssozialistischen Geist, der sich heute leider auf den starken Arm des Herrn Reichskanzlers stützen könne und deshalb weit gefährlicher als damals sei. Der Zentrumsabgeordnete Windthorst nannte im Reichstag das Gesetz ein sozialdemokratisches, insofern das Reich die Versorgung eines Teils der Arbeitsunfähigen auf öffentliche Unkosten übernahm: "Der grundsätzliche Damm, der uns vom sozialdemokratischen Idealstaate trennt, ist an einer Stelle durchbrochen. Es wird ihm gehen, wie allen angebrochenen Dämmen. Der Reichszuschuss wird aber wenig Dankbarkeit und viel Begehrlichkeit wecken. Wer früher auf eine Unterstützung schüchtern hoffte, fordert jetzt sein Recht an der für jedermann offenen Staatskrippe. Mit Recht sagt die Niederrheinische Volkszeitung: Der Reichszuschuss verdirbt das ganze Gesetz. Derselbe verdirbt das Prinzip, weil der Reichszuschuss ein sozialistische Prinzip ist, und er verdirbt es in seinen Konsequenzen, wie sich auf Schritt und Tritt zeigt." Windthorst hatte sich für eine Organisation auf berufsgenossenschaftlicher Basis und gegen eine Staatsversicherung ausgesprochen, zudem die Geringfügigkeit der Pensionen, mehr aber noch die Altersgrenze der Versorgungsberechtigten, da es kaum 70-jährige Industriearbeiter gäbe, beanstandet.

Die Deutsch-Freisinnige Partei<sup>173</sup> sah im Gesetzentwurf der Regierung gar einen Kampf um die Vernichtung der individuellen wirtschaftlichen Freiheit, und Bebel beklagte, dass beim Reichszuschuss aufgrund der indirekten Steuern der Arbeiter selbst es sei, der die Wohltaten des Gesetzes bezahle.<sup>174</sup> Schließlich wurde der § 1 der Kommissionsvorlage mit der relativ weiten Fassung der Versicherungsberechtigten mit 157 gegen 72 Stimmen angenommen, wobei außer Nationalliberalen, Reichspartei, Konservativen und Sozialdemokraten auch ein Teil des Zentrums für die Vorlage stimmte.<sup>175</sup>

Die nationalliberale Presse begrüßte die "sehr ansehnliche Mehrheit" ist hatte unter Verzicht auf die ideologischen Argumente die praktische Seite des Bismarckschen Gesetzes akzeptiert.

Es folgten aber weitere Grundsatzdiskussionen, als es um den § 14, den Reichszuschuss, ging.<sup>177</sup> Hier verteidigte der Zentrumsabgeordnete Reichensperger energisch den bismarckschen Entwurf gegen die Schmähung, der Reichskanzler verfolge

<sup>172</sup> ebda., Bericht aus Deutschland.

<sup>173</sup> Stenografische Berichte vom 30.3., S. 1133, Rede des Abgeordneten Rickert.

<sup>174</sup> Stenografische Berichte, S. 1138.

<sup>175</sup> Stenografische Berichte, S. 1150.

<sup>176</sup> Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 1.4. 1889.

<sup>177 52.</sup> Sitzung vom 4.4.1889, Stenografische Berichte, S. 1254ff.

sozialdemokratische Ziele: "Der Staat hat noch andere Zwecke, als nur Rechtsstaat zu sein. Sinn des Gesetzes ist der Schutz der Gesellschaft gegen utopische, chimärische Tendenzen, die unter unseren Füßen fort und fort wühlen."<sup>178</sup>, und die Kosten des Reiches seien gleichsam eine Assekurationsprämie für den Fortbestand seiner Verfassung.<sup>179</sup>

Umgekehrt sah der fraktionslose elsässische Pfarrer Winterer unaufhörlich wachsende maßlose Forderungen an den Staat entstehen: "Die Frage der Erhöhung des Reichszuschusses, der Verbesserung der Altersinvalidenrente wird die Frage der Zukunft sein." Winterer erklärte den Reichszuschuss zur Prinzipienfrage, weil er die Versorgung der invaliden und altersschwachen Arbeiter direkt zur Staatssache und damit die gesamte Arbeiterschaft im Grunde zu Staatsbeamten mache, sich also als Brotvater für die invaliden und altersschwachen Arbeiter aufführe.

Gegen alle diese Vorwürfe verteidigte sehr nachdrücklich der nationalliberale Parteiführer von Bennigsen das Gesetz. Die Bedenken wegen der Finanzierung wies er damit zurück, dass der neue Reichstag sich nicht in einem Circulus vitiosus bewegen dürfe, indem er neue Steuern ablehne, weil er keinen neuen Aufgaben sehe, und neue Aufgaben ablehne, weil keine Steuern dafür vorhanden seien: "Ich behaupte, es gibt kaum in der ganzen Gesetzgebung der europäischen Staaten einen Akt von so tiefgehender Bedeutung als dieses Gesetz. Nur eine über den Partei stehende Monarchie kann das Werk auf den gesunden Grundlagen der deutschen Volkswirtschaft vollbringen." <sup>181</sup>

Damit war, wohl ganz im Sinne des Reichskanzlers, die epochemachende Bedeutung des Gesetzes einer weiten Öffentlichkeit nachdrücklich vor Augen geführt und letztlich der weitere Gang der Diskussionen bestimmt. Zwar standen in der Folge noch einmal in Zusammenhang mit dem Reichszuschuss auch die Deckungsverfahren der Versicherung überhaupt zur Diskussion, 182 und hier befürwortete der deutsch-freisinnige Abgeordnete Schmidt das Prämiendeckungsverfahren, das Kapitaldeckung, die am Anfang so teuer sei, mit Elementen der Umlage verbinde, die alleine sich in den kommenden 10 Jahren von 6,4 auf 38,6 Millionen Mark erhöhen würde ohne die Prämiendeckungsanteile, und befürwortete eine Zahlung der Versicherung durch die Arbeitgeber allein, die damit gleichsam Abschreibung auf Menschen wie sonst auf Maschinen vornehmen sollten. 183 Schmidts Parteifreund Schrader wandte sich dagegen entschieden gegen das Umlageverfahren, das die durch Beschlüsse der

<sup>178</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1258.

<sup>179</sup> vgl. den Bericht in der Coblenzer Volkszeitung vom 5. April 1889, über die 2. Lesung des Gesetzes für die Wichtigkeit, die man mittlerweile dem Projekt beimaß, bezeichnend ist es, dass das Blatt auch die weiteren Ausführungen sehr ausführlich wiedergab.

<sup>180</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1262; vgl. auch Coblenzer Volkszeitung vom 4.4.1889.

<sup>181</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1273.

<sup>182</sup> vgl. die 53. Sitzung vom 5. April 1889, Stenografische Berichte, S. 1303ff.

<sup>183</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1308.

Gegenwart für Vergangenes entstehenden Lasten auf die Zukunft verschieben werde, und machte größte Bedenken dagegen geltend.<sup>184</sup> Schließlich wurde der Antrag auf Streichung des Reichszuschusses mit 164 gegen 92 Stimmen unter Spaltung verschiedener Fraktionen abgelehnt.

Das Missvergnügen der Zentrumspresse darüber, dass das Zentrum sich gespalten hatte, ist unübersehbar: "Aber der unüberwindliche, feste Turm ist doch bei der Beratung der Altersund Invalidenversicherung am Reichstag so ziemlich in die Brüche gegangen ... Der Reichszuschuss ist ein sehr bedenkliches Danaergeschenk, an dem besonders die Sozialdemokraten ihre Freude haben werden; den Grundsätzen der christlichen Sozialpolitik entspricht es nicht, aus den alten Arbeitern Staatspensionäre zu machen. Es ist sehr bedenklich, die christliche Barmherzigkeit in den Händen des Staates zu monopolisieren, oder hatte man vielleicht dabei im Auge, durch den Magen des Arbeiters auf seinen Kopf, d. h. auf seine politische Gesinnung einzuwirken? Und warum diese Eile – gerade als hätte kein Augenblick\_mehr versäumt werden sollen, die staatssozialistischen Grundsätze zu verkörpern und die sittlichen Lebenspflichten in regierungsfreundlichen Gesetzesparagraphen zu formulieren."<sup>185</sup>

In der Sitzung vom 6.4.1889<sup>186</sup> standen die in der Begründung des Gesetzentwurfes von der Regierung selbst angesprochenen Fragen einer möglichen Einheitsrente auf dem Programm. Hierzu forderte die Konservative Partei in der Person ihres Redners Graf Mirbach, man solle eine Einheitsversicherung mit Einheitsrente schaffen, denn die Lohnklassen verstärkten die Ungleichheit in West und Ost, die Einheitsversicherung werde auch einen Damm gegen die Abwanderungsbewegung aus dem Osten darstellen, und bei der Lohnklassenregelung würden die ohnehin schon privilegierten Fabrikarbeiter des Westens auch im Alter noch höhere Renten auf Kosten der Landarbeiter erzielen.<sup>187</sup>

Dieser auch im nationalliberalen Interesse herausgestellten Forderung auf Schaffung einer Einheitsrente, die an die jetzt wieder aktuelle Forderung einer Grundversorgung erinnern, widersprach energisch der SPD-Abgeordnete Grillenberger "Wir sind von einer derartigen Gleichmacherei nach unten kein Freund – wir sind doch eher für eine Gleichmacherei nach oben!", was Heiterkeit im Hause auslöste. Jedenfalls wollte die SPD vom Lohnklassenprinzip und damit von einer leistungsgerechten Festsetzung der Rentenhöhe nicht abgehen, während

<sup>184</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1310.

<sup>185</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 6.4.1889.

<sup>186</sup> Stenografische Berichte der 54. Sitzung, S. 1333ff.

<sup>187</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1335.

<sup>188</sup> vgl. Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 6. April 1889.

<sup>189</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1348.

Graf Mirbach eine vollständige Umarbeitung gewünscht hatte. 190 Jedenfalls befürchtete die Zentrumspresse als Folge des "sozialdemokratischen" Reichszuschusses mit Kosten von mehr als 50 Millionen im Jahr die Einführung weiterer neuer Reichssteuern und letztlich Ausdehnung der Staatsallmacht bis hin zu Verstaatlichungsmaßnahmen. 191

Der Streit um die Versicherungsorganisation in Form einer Reichsanstalt<sup>192</sup> ergab die Anhängerschaft der Nationalliberalen für, des Zentrums gegen eine solche, angeblich die Existenz der Einzelstaaten gefährdende Anstalt. Für die SPD konstatierte deren Abgeordneter Bebel dagegen eine seltene Übereinstimmung mit den Nationalliberalen und bescheinigte dem Regierungsantrag für die Reichsanstalt sachliche Richtigkeit, da seiner Meinung nach mit dem Beschluss der Reichstagsmehrheit gegen die Reichsversicherungsanstalt die Erreichung der Zwecke erschwert, verteuert, verlangsamt werde und somit die Reichsversicherungsanstalt eine Sache des gesunden Menschenverstandes sei, was aber an der Mehrheit gegen den § 30 nichts ändern konnte. <sup>193</sup>

Heftige Auseinandersetzungen zur Höhe der Rentenbemessung, für die nach den Kommissionsvorschlägen des Reichstages sich Beträge zwischen 65 und 150 Mark ergaben, wohingegen ein Antrag Bebel eine Mindestrente von 100 Mark verlangte, führten schließlich zur Rückverweisung an die Kommission des Reichstages.<sup>194</sup>

Als am 17. Mai 1889 die dritte und letzte Lesung des Gesetzes mit einer neuen Generaldebatte begann, zeigte sich, dass die monatelangen Auseinandersetzungen an den Grundargumenten nichts geändert hatten.<sup>195</sup>

Während die Konservativen erklärten: "Die große Gegnerin, die das Gesetz hat, ist die Unkenntnis mit dem Gesetz.", <sup>196</sup> und den Gegnern den Versuch der Diskreditierung vorwarf, lehnte für die SPD der Reichstagsabgeordnete Singer das Gesetz im Ganzen wie in allen seinen Einzelteilen ab <sup>197</sup>: die Nichteinschließung kleiner Gewerbetreibender hielt er für einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, die Invaliditätsvorschriften für arbeiterfeindlich, die Lohnklassen für wirtschaftsfremd und die Berücksichtigung von Berufsunfähigkeit für unzureichend. Die Organisation war im zu umständlich und zu teuer, kurz: die Sozialdemokraten wollten von vornherein von dieser ganzen Gesetzgebung nichts wissen und betrieben fundamentale Opposition, die sie mit unfinanzierbaren Forderungen wie der vollen

<sup>190</sup> vgl. Coblenzer Volkszeitung vom 8. April 1889.

<sup>191</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 8. April 1889.

<sup>192 § 30,</sup> vgl. 56. Sitzung vom 9.4.1889, Stenografische Berichte Bd. 3, S. 1395ff.

<sup>193</sup> vgl. S. 1400 (Bebel), S. 1416 (Abstimmung); vgl. auch Coblenzer Volkszeitung vom 10. April 1889.

<sup>194</sup> vgl. 60. Sitzung vom 12.4.1889, Stenografische Berichte, S. 1519ff.

<sup>195</sup> vgl. allgemein Stenografische Berichte 1889, 69. Sitzung vom 17. Mai, S. 1781ff.

<sup>196</sup> Freiherr von Manteuffel, Stenografische Berichte, S. 1781.

<sup>197</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1787.

Erhaltung des Lebensstandards und der Begründung der Rentenansprüche auch bereits durch Berufsunfähigkeit sowie der Forderung nach einer neuen Reichseinkommensteuer garnierten. Dagegen erklärte für die Reichspartei der Fabrikant Gehlert: "Die Sonderwünsche von Gutsbesitzerminoritäten dürfen dieses Gesetz nicht zu Fall bringen. Der Arbeiter ist Teil der Substanz vom Arbeitsprozess und hat als solcher unveräußerlichen Anspruch auf Schutz des Staates. Die Frage der Lastenverteilung ist gegenstandslos – die Volkswirtschaft muss Preiserhöhungen der Gesamtproduktionen in der Größenordnung von 250 bis 500 Millionen Mark aufbringen können." 198

Ein letztes Mal ergriff in der Reichstagssitzung vom 18. Mai 1889 der Reichskanzler Bismarck, den Krankheit bisher an der Teilnahme an den Sitzungen meistens gehindert hatte, das Wort, um sich insbesondere gegen die sozialdemokratische, aber auch die freisinnige Fundamentalopposition zur Wehr zu setzen. 199 Mit scharfen Worten warnte er davor, die SPD-Führer mit den sozialdemokratischen Massen zu verwechseln – die Massen stimmten nur aus Unzufriedenheit antigouvernemental. "Der SPD-Herren Macht beruht darauf, dass die von ihnen geleiteten und missleiteten Massen unzufrieden bleiben; ihnen wird jedes Entgegenkommen für die Leiden des armen Mannes, welches von Staats wegen geschieht, hinderlich sein; das mindert die Unzufriedenheit, und Unzufriedenheit brauchen sie!" Nicht minder scharf geißelte er die von verschiedenen Abgeordneten behaupteten geringen Sympathien in ihren Wahlkreisen als bloße Kirchtumspolitik, der man die großen nationalen Interessen des Reiches entgegensetzen müsse, schon der Pflichten halber, denn Abgeordnete seien für das Gemeinwohl des gesamten Reiches und nicht für die Verbreitung von Stimmungen ihres Wahlkreises gewählt. An die grundsätzlichen Gegner gerichtet, die von einer funktionierenden Armenpflege gesprochen hatten, fragte er angesichts der Armut vieler hierzu verpflichteter Gemeinden: "Ja, was macht man mit den Alten in Westpreußen? Die Sikuler schlugen sie tot; aber in unserem christlichen zivilisierten Zeitalter ist das doch nicht möglich!"

Als Bismarck seine Rede mit der Begründung, er habe das Wort "aus purer Angst" ergriffen, um nicht vor der Geschichte als Ablehner dieses Gesetzes dazustehen, begründete und, an die Gegner des Gesetzes gewandt, erklärte, dass 300.000 kleiner Rentner das Reich als eine wohltätige Institution ansehen würden, da war dies sein letzter Appell an die soziale Verantwortung aller Reichstagsabgeordneten, der freilich bei seinen Intimfeinden, den Freisinnigen, nicht zuletzt wegen der heftigen gegen sie gerichteten Angriffe wirkungslos

<sup>198</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1806.

<sup>199</sup> vgl. Coblenzer Volkszeitung vom 20. Mai 1889 und Stenografische Berichte 1889, S. 1831-1836.

blieb. Der Abgeordnete Bamberger<sup>200</sup> nannte das Gesetz eine Landplage und behauptete, es würden aus 1,5 Millionen lediglich 12 Millionen Arme, und zwei sozialistische Übel, nämlich Zwang und Unterhaltung des Individuums auf Kosten der Allgemeinheit, seien jetzt in das deutsche Staatsleben eingeführt: "Meiner Ansicht nach ist es kein Gesetz, sondern ein Unglück."<sup>201</sup>

Für das Zentrum, das insbesondere die Zuschussfrage für einen "sozialdemokratischen" Zug des Gesetzes hielt, <sup>202</sup> beklagte der Zentrumsführer Windthorst die Aufgabe des altbewährten Grundsatzes der Unterstützungsbedürftigkeit. <sup>203</sup> Seiner Meinung nach sollte durch das Gesetz Vermögen von einer Tasche in die andere geschoben werden, was eine Minderung der Pietät des Personals gegen die Arbeitgeber zur Folge haben und den Staat zum allgemeinen Brotherren machen werde. Die neue Gesetzgebung werde den Einfluss der Kirche auf die arbeitenden Massen brechen. Die Vorlage sei prinzipiell unannehmbar, "weil dieser Reichszuschuss nichts anderes ist als die Anerkennung und Bestätigung des sozialistischen Prinzips der Teilung der Güter, wie ich sie niemals auch nur im Anfang akzeptiere möchte." Er behauptete, es gäbe eine weitverbreitete Ablehnung des Gesetzes, und verstieg sich gar zu der Erklärung, er sei zwar für die Vertagung, aber er wünsche sich doch nichts mehr, als dass bei der nächsten Reichstagswahlen die Vorlage bereits ein Jahr in Kraft gewesen wäre; dann würden die Kartellparteien – gemeint waren Konservative und Nationalliberale – die Kosten des Gesetzes bezahlen müssen. <sup>204</sup>

Demgegenüber sahen die Konservativen im Bismarckschen Gesetzentwurf die Konsequenz aus der weltweit wachsenden Erkenntnis gezogen, "dass mit der Theorie … des Gehenlassens, mit der Theorie des öden Manchestertums, diesen Gefahren nicht zu begegnen ist, … dass der Staat doch noch andere Aufgaben als den bloßen Rechtsschutz zu erfüllen hat. … Diesen sozialen Forderungen bezüglich der Aufgabe des Staates gerecht zu werden, das ist kein Übergang zum Sozialismus, sondern es ist eine Zurückführung des Staates auf die Aufgaben, die er seit je her eigentlich hat, und die er nicht versäumen darf."<sup>205</sup> Für von Helldorf war das Gesetz eine glückliche Konsequenz der im deutschen Staatswesen verbundenen Prinzipien von Autorität und Freiheit, mit denen auf auch dem wirtschaftlichen Boden die Ausläufer der Französischen Revolution, nämlich Sozialismus und Kommunismus, würden überwunden werden können.

<sup>200</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1836.

<sup>201</sup> zur nationalliberalen Haltung vgl. die Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 20.5.1889.

<sup>202</sup> vgl. die Coblenzer Volkszeitung vom 21. Mai 1889 über den parlamentarischen Frühschoppen beim Reichskanzler.

<sup>203</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1853ff.

<sup>204</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 21.5.1889.

<sup>205</sup> Stenografische Berichte vom 20.5.1889, S. 1841ff.

Wen nimmt es Wunder, dass für die SPD Bebel<sup>206</sup> sich dagegen verwahrte und vor allem einmal mehr die geringe Höhe der vorgesehenen Renten als Argument gegen das Gesetz ins Feld führte.

So blieb es dem Nationalliberalen Dr. Miquel überlassen, noch einmal die Prinzipien hervorzuheben, den Appell an den Reichstag zur richten, nicht auf Kleinigkeiten wie Organisation, Ausdehnung und anderes, was man noch bessern könne, zu schauen<sup>207</sup>: "Was da bleibt, ist die Rente; was da bleibt, ist, dass in vielen Fällen durch diese Rente Not und Elend gelindert, und Tränen getrocknet werden." Miquel sah in dem Gesetzesentwurf mit Recht den Anfang und nicht das Ende der Sozialpolitik, ihm diente als Argument das Bild des Hauses, das erst einmal fest im Fundament errichtet werden müsse, ehe man es schmücken und erweitern könne.

Die Schlußabstimmung über das Gesetz am 24. Mai 1889<sup>208</sup> zeigte die tiefgreifende Spaltung des Reichstages. Mit 185 gegen 165 Stimmen bei vier Enthaltungen wurde das Gesetz, gegen das geschlossen nur die SPD und Freisinnigen sowie Polen, Elsässer und Welfen stimmten, angenommen; alle übrigen Parteien waren gespalten, auch wenn Nationalliberale, Reichspartei und Konservative die überwältigende Mehrheit der Befürworter stellten.

Zum Ergebnis hieß es in der nationalliberalen Presse<sup>209</sup>: "Die Freunde der Reform werden ihren Lohn in dem Bewusstsein finden, eines der großartigsten Werke vollendet zu haben, welches den sozialen Frieden und der Sicherung der Arbeiter gegen Notlagen zu dienen bezweckt, soweit es durch die Mittel der Gesetzgebung und die werktätige Hilfe des Staates in der Gesellschaft möglich ist." Nach der Verkündung des Gesetzes hieß es an gleicher Stelle<sup>210</sup>: "Dies Gesetz ist die bedeutsamste Tat der Reichsgesetzgebung seit den großen grundlegenden Gesetzen bei der Errichtung des Reiches; darin stimmen Freunde und Gegner überein. Wenn irgendetwas die sozialistisch erregten, dem Staat in der heutigen Gesellschaftsordnung entfremdeten Arbeitermassen versöhnen kann, so ist es der Versuch, dieselben von der Fürsorge des Staates zu überzeugen und sie mit festen Banden realer Interessen an die heutige Ordnung zu knüpfen. Möge das Gesetz zum Heile des Vaterlandes und unseres Volkes gereichen und zur Förderung des sozialen Friedens beitragen."

Demgegenüber verzeichnete man in der Zentrumspresse<sup>211</sup> zunächst zufrieden die geringe Mehrheit für das Gesetz, vermerkte auch, dass "eine Anzahl zweifelhafter Abgeordneter" sich

<sup>206</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1845ff.

<sup>207</sup> Stenografische Berichte 1889, S. 1849ff.

<sup>208 76.</sup> Sitzung, Stenografische Berichte 1889, S. 2001-2003.

<sup>209</sup> Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 28. Mai 1889.

<sup>210</sup> Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 27. Juni 1889.

<sup>211</sup> Coblenzer Volkszeitung vom 25. Mai 1889.

der Abstimmung durch Nichterscheinen entzogen habe. Mit Missvergnügen musste man zur Kenntnis nehmen, dass eine Minderheit des Zentrums, darunter mehrere bayerische und westfälische Abgeordnete, für das Gesetz gestimmt hatten: "Die anwesenden rheinischen Mitglieder haben ausnahmslos gegen das Gesetz gestimmt und damit zweifellos in Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung in ihren Wählerschaften gehandelt." Nicht erstaunlich, dass der Mehrheitsflügel dieser Abstimmung für unvereinbar mit den staatssozialistischen Bestrebungen entgegenstehenden christlich-sozialen Programmen des Zentrums erklärte und die unter Führung des bayerischen Freiherrn von Franckenstein stehende Minderheitsentscheidung geradezu als verhängnisvoll bezeichnete. Man führte sie darauf zurück, dass Bismarck auf die Reichsanstalt verzichtet Landesversicherungsanstalten nun seinen Segen gegeben hatte. Missvergnügt schrieb die Coblenzer Volkszeitung: "Wie dem auch sei, das Gesetz ist angenommen. Fürst Bismarck hat auch in dieser Frage seinen Willen durchgesetzt, obwohl es ihm schwerer geworden ist als in den meisten sonstigen Fragen, den Widerstand auch in den Kartellparteien zu brechen, wie die bunte Abstimmungsliste ergibt, welche Gegner aus allen Parteien aufweist. Man kann jetzt nur wünschen, .... dass die Unhaltbarkeit des überhasteten gesetzgeberischen Versuches möglichst rasch sich herausstelle, und dass dann die Alters- und Invalidenversicherung, welche wir ja an sich durchaus geboten erachten, in die richtigen Grenzen auf die richtigen Grundlagen zurückgeführt werde, obwohl wir die ungeheueren Schwierigkeiten einer solchen Umwandelung wahrlich nicht verkennen." Anläßlich des In-Kraft-Tretens des Gesetzes mit der Genehmigung durch den Bundesrat hieß es dann in der Coblenzer Volkszeitung<sup>212</sup>: "Der Reichstag hat seine heiße Bude geschlossen, ... die Regierung hat die Altersversorgung durchgedrückt, aber sehr erbaut wird sie von der geringen Mehrheit, die das Gesetz fand, nicht sein. Mit sauersüßer Miene steht Deutschland dem neuen Fabrikate gegenüber, und die Freunde desselben trösten sich damit, dass man es nur mit einem verbesserungsfähigem Versuche zu tun habe. Aber dieser Versuch kostet uns viel Geld und ohne Zweifel neue Steuern. Wer von einer 'Krönung der Sozialreform' spricht, dem antwortet ein mitleidiges Lächeln, und wenn dann der Minister von Boetticher das Gesetz ein 'vaterländisches Werk' nannte, so wird er uns wohl huldvollst gestatten, die Folgen des berühmten 'Sprunges ins Dunkele' in aller Ruhe abzuwarten. ..."

Größer konnten die Gegensätze in der Bewertung wohl kaum sein.

Im Abstand von 100 Jahren, wissen wir heute, wie schnell die Zeit über die Argumente der Gegner hinweggegangen ist. Bismarcks Unfallversicherung wurde zwischen 1887 und 1903

<sup>212</sup> vom 1. Juni 1889.

zum Vorbild für ganz Europa. Schon 1897, im Vorfeld der Brüsseler Weltausstellung, hat das Berliner Reichsversicherungsamt einen Leitfaden zur Arbeiterversicherung des Deutschen Reiches zusammengestellt,<sup>213</sup> der, mit schwarz-weiß-roten Aufdrucken stolz die Urheberschaft des Reiches ausweisend, auf 26 Seiten und unter Beifügung verschiedener Tabellen die Entwicklung des Deutschen Sozialsystems der Welt präsentierte.

Für uns geplagte Zeitgenossen des ausgehenden 20. Jahrhunderts ist es in der Tat verblüffend, welche Erfolgsmeldungen wenige Jahre nach der Begründung des Systems hier schon gegeben werden konnten. So hatte die Krankenversicherung mit über 8 Millionen Versicherten bei Einnahmen von 157 und Ausgaben von 148 Millionen 12 Jahre nach ihrer Begründung<sup>214</sup> bereits ein Vermögen von fast 133 Millionen Mark ansammeln können; ähnliches gilt für die Unfallversicherung, bei der Einnahmen und Ausgaben im Verhältnis von 89 zu 68 standen und bei 18 ½ Millionen versicherten Personen und 5,3 Millionen Betrieben sich immerhin ein ähnliches Vermögen in der Höhe von 143 Millionen angesammelt hatte. Selbst die Invaliditäts- und Altersversicherung des Deutschen Reiches mit einem Versichertenkreis von knapp 11,6 Millionen Menschen konnte angesichts der zunächst niedrigen Zahl von Rentenempfängern, die etwa bei 350.000 lag, bei Einnahmen in Höhe von 115 Millionen, Ausgaben in Höhe von 32 Millionen und einem Reichszuschuss von 17 Millionen Mark, der also mehr als die Hälfte aller Ausgaben deckte, 5 Jahre nach ihrer Einführung bereits mit einem Vermögen von 414 Millionen Mark, was die Weiterzahlung der Renten für 13 Jahre lang ermöglicht hätte, aufwarten.

Nach dem Rücktritt Bismarcks wurde die Sozialversicherung in verschiedenen Abänderungsgesetzen weiterentwickelt; dabei ging es hauptsächlich um die Ausdehnung des in die Versicherungspflicht einbezogenen Personenkreises. So stieg die Zahl der in der Krankenversicherung Versicherten von 1885 bis 1910 von 4,7 auf fast 14 Millionen Mitglieder, wovon 49,1 auf die Ortskrankenkasse und 23,5 % auf die Betriebskrankenkassen entfielen. Im selben Zeitraum stiegen die Krankheitstage pro Mitglied von 6 auf 8 Tage, die Krankheitskosten wuchsen von 11,27 auf 25,23 Mark an. Dabei machten den größten Ausgabeposten mit 43,2 % die Krankengelder aus, während ärztliche Behandlung (22,9 %) Krankenhausaufenthalte (15,1 %) und Arzneiheilmittelkosten (14,7 %) weiterhin zurückblieben.

Für das solide finanzielle System spricht auch, dass das Wachstum der Einnahmen stets über

<sup>213</sup> Landeshauptarchiv Koblenz, Best. 403 (Oberpräsidium der Rheinprovinz) Nr. 8430.

<sup>214</sup> alle Tabellen haben den Stand vom 31.12.1895.

<sup>215</sup> Frerich/Frey, S. 101ff.

<sup>216</sup> A. Mahnes, Sozialversicherung, Berlin/Leipzig 1912, S. 62ff.

der Zunahme der Ausgaben lag, so dass sich bis 1910 ein Krankenversicherungsvermögen von 318,573 Millionen Mark angesammelt hatte; bereits 1885, zwei Jahre nach dem In-Kraft-Treten des Krankenversicherungsgesetzes, waren es 31,782 Millionen Mark gewesen. Ähnlich wuchs in der Unfallversicherung die Zahl der versicherungspflichtigen Betriebe von 03, auf 6,2 Millionen, die versicherten Personen von 3,8 auf 27.6 Millionen an; die Zahl der Unfallanzeigen nahm von 200.000 auf 670.000 zu, gleichwohl konnte auch die Unfallversicherung bei Gesamteinnahmen von zwischen 20,7 und 236 Millionen Mark, die zu knapp 90% von den Arbeitgebern aufgebracht wurden, ein Vermögen ansammeln, das sich nach 19 Millionen Mark 1887 auf 565 Millionen Mark 1910 belief.<sup>217</sup>

Bei der Alters- und Invalidenversicherung<sup>218</sup> wuchs die Zahl der Versicherten 1892 bis 1915 von 11,7 auf 16,8 Millionen; die Einnahmen stiegen von knapp 109 Millionen auf 310 Millionen, davon 96 bzw. 224 Millionen Beitragseinnahmen und 9 bz. 70 Millionen Reichszuschuss; dieser wuchs von 8 über 19 % auf schließlich 22,5 % der Gesamteinnahmen an. Und das zugrundeliegende Arbeitsentgelt erhöhte sich von 700 Mark 1892 auf 1.178 Mark 1915. Die Zahl der insgesamt bewilligten Renten wuchs von 1892 bis 1915 von 60.000 auf 250.000; der Bestand erreichte 1915 mit 1,3 Millionen Rentenempfängern eine beträchtliche Größenordnung. Allerdings lagen die Invalidenrenten im gesamten Zeitraum nur zwischen 16 und 17,8 % des Bruttoarbeitsentgelts; sie stiegen im Vergleichszeitraum von knapp 115 auf etwa 202 bzw. (Altersrenten) von 128 auf 170 Mark.

Im Zeitraum von 1890 bis 1910 beliefen sich insgesamt die Einnahmen auf 11,6 Milliarden, darunter 640 Millionen Reichszuschuss, während die Ausgaben bei 9,1 Milliarden lagen, wovon knapp 10 % Verwaltungskosten ausmachten. Damit lagen vor Beginn des Ersten Weltkrieges die Einnahmen, setzt man 1885 gleich 100, in der Alters- und Invaliditätsversicherung bei 1.441, die Ausgaben bei 1.368 %.

Die Notwendigkeit, die verschiedenen Versicherungszweige mit einander zu verbinden, war politisch stets umstritten, doch unternahmen die Reichsregierungen bereits 1895 erste Versuche, das Sozialversicherungssystem durchgreifend vereinheitlichend zu gestalten; erst die Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911<sup>219</sup> brachte jedoch eine Kodifizierung des Sozialversicherungsrechts in 6 Büchern, die neben den gemeinsamen Vorschriften für alle Zweige der Reichsversicherung die drei Versicherungsarten sowie deren Rechtsbeziehung untereinander und die Versicherungsverfahren regelten. Die Organisationsbestimmungen sind im Einzelnen hier ohne Interesse; relevant ist nur die fortlaufende Ausdehnung des

<sup>217</sup> Frerich/Frey, S. 104.

<sup>218</sup> Frerich/Frey, S. 106f.

<sup>219</sup> Frerich/Frey, S. 110ff; Reichsgesetzblatt, S. 509.

## Versichertenkreises.

Von besonderer Bedeutung wurde die in Zusammenhang mit dem Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902<sup>220</sup> vorgenommene, nämlich aus zusätzlichen Erträgen der Landwirtschaftszölle finanzierte allgemeine Witwen- und Waisenversicherung, bei der für Witwen 3/10 des Grundbetrages und ein Reichszuschuss von 50 Mark, für Waisen 3/20 des Grundbetrages und ein Reichszuschuss von 25 Mark festgelegt wurden. Insgesamt durften die Renten der Hinterbliebenen nicht mehr als das 1 1/2fache der dem Verstorbenen theoretisch zustehenden Invalidenrente betragen.

Die neue soziale Schicht der Angestellten erreichte es. dass 1911 im Angestelltenversicherungsgesetz vom 20. Dezember<sup>221</sup> eine Sondereinrichtung, nämlich als einziger Träger die neu errichtete Reichsversicherungsanstalt für Angestellte, geschaffen wurde. Die Leistungen der Versicherung höher als die der waren Arbeiterrentenversicherung und zudem um Heilverfahren und weitere Sonderleistungen ergänzt.222

Hingewiesen sei auf Sonderregelungen bei der Knappschaftsversicherung<sup>223</sup> und bei der Hinterbliebenen, 224 sozialen Sicherung der Beamten und ihrer wobei Reichsbeamtengesetz<sup>225</sup> und Reichsbeamtenbesoldungsgesetz von 1901<sup>226</sup> Ruhegelder von bis zu 75 % nach 50 Dienstjahren gewährten. Was die Hinterbliebenen der Beamten anlangte, die die Beamten zunächst in Hinterbliebenenversicherungskassen selbst zu versichern hatten<sup>227</sup> so wurde erst im Umfeld der bismarckschen Sozialgesetzgebung durch Beamten-Hinterbliebenengesetz<sup>228</sup> und Folgeregelungen eine "Subsistenz" gewährt, die insbesondere bei den Witwen niedriger und mittlerer Beamter als Zuschuss zu der erwarteten Sicherung des Unterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit gedacht war; das Witwengeld betrug nur 1/3 der Pension.<sup>229</sup> Witwengeld konnte sich nur zwischen 160 Mark als Untergrenze und 1.600 Mark bewegen; Halbwaisen erhielten 1/5, Vollwaisen 1/3 des Witwengeldes.

Weitere sozialpolitische Regelungen im Arbeitsbereich<sup>230</sup> betrafen vor allen Dingen die Weiterentwicklung des Arbeiterschutzes, insbesondere Sonn- und Feiertagsruhe, sowie Schutzbestimmungen zugunsten jugendlicher Arbeiter und Arbeiterinnen; sie kamen 1891ff.

<sup>220</sup> Reichsgesetzblatt, S. 303, S. 441; vgl. Frerich/Frey, S. 114ff.

<sup>221</sup> Reichsgesetzblatt, S. 989.

<sup>222</sup> Frerich/Frey, S. 115f.

<sup>223</sup> Frerich/Frey, S. 117ff.

<sup>224</sup> Frerich/Frey, S. 121ff.

<sup>225 31.</sup> März 1873, Reichsgesetzblatt, S. 61.

<sup>226 15.</sup> Juli, Reichsgesetzblatt, S. 573.

<sup>227</sup> Frerich/Frey, S. 126ff.

<sup>228</sup> vom 22. April 1881, Reichsgesetzblatt, S. 85.

<sup>229</sup> Jakob, 1971, S. 68.

<sup>230</sup> Frerich/Frey, S. 128ff.

zustande.

Auch die Kinderarbeit, die doch schon zu Ausgang der Sozialgesetzgebung im Preußischen Regulativ von 1839 und in den Folgeregelungen weitgehend abgeschafft worden war, blieb immer noch ein Problem, das abschließend erst am 30. März 1903<sup>231</sup> geregelt wurde; endlich die Abendbeschäftigung von Kindern ebenso wie die Beschäftigung von Kindern unter 12 bzw. eigenen Kindern unter 10 Jahren durchweg untersagt. Die Schutzvorschriften für Arbeiterinnen wurden in allen Novellen zur Gewerbeordnung seit 1897 ebenso ausgedehnt wie Vorschriften, die zum Schutze der Heimarbeiter gedacht waren.

Regelungen zur Arbeitsgerichtsbarkeit seit 1890<sup>232</sup> wurde von immer wieder erneuten Versuchen, die bescheidenen Ansätze zur Koalitionsfreiheit zu beseitigen<sup>233</sup> begleitet. Trotzdem stieg der Organisierungsgrad der Beschäftigten in der Regierungszeit Wilhelms II. von 3,4 auf 18.2 % an; in den Gewerkschaften wuchs die Mitgliederzahl von knapp 350.000 auf 3,5 Millionen, davon fast 82 % in den der SPD nahestehenden freien Gewerkschaften.<sup>234</sup> Da Streiks seit der Aufhebung des Koalitionsverbotes 1869 grundsätzlich nicht verboten waren, stieg in der letzten Phase des Kaiserreichs, für die genaue Zahlen vorliegen, die Streikzahl zu Anfang des Jahrhunderts tendenziell an, verharrte allerdings im Ergebnis bis zum letzten Friedensjahr in einer Größenordnung von meist 6 bis 8 Millionen verlorenen Arbeitstagen; die Zahl der durch Streiks verlorenen Arbeitstage 1905 mit 14,5 Millionen und der durch Aussperrung verlorenen Arbeitstage 1910 mit 13,2 Millionen verlorenen Arbeitstagen zeigt Höhepunkte sozialpolitischer Auseinandersetzungen. 235 Beigetragen zur Organisationsfähigkeit auch von Frauen und Jugendlichen über 18 hatte das Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908, 236 das im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen ein allgemeines Versammlungsrecht und das Recht der Mitgliedschaft ausgesprochen hatte. Tarifregelungen, von den Arbeitgebern ebenso wie von den freien Gewerkschaften überwiegend abgelehnt, erfuhren keine reichsgesetzlichen Regelungen. Reichgerichtsbarkeit allerdings stellte erstmals am 10. Januar 1910<sup>237</sup> in einem Streitfall die Verbindlichkeit fest, so dass in der Folge die Reichsgesetzgebung in Einzelfällen auf Tarifverträge sich bezog, ohne dass diese gesetzlich geregelt waren.<sup>238</sup>

Ein wichtiges Problem blieb zunächst ungeregelt: Arbeitslosigkeit!<sup>239</sup> Initiativen blieben, da

<sup>231</sup> Gesetz betreffend Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben, Reichsgesetzblatt, S. 113.

<sup>232</sup> vgl. Frerich/Frey, S. 139ff., Gladen, 1974a, S. 280.

<sup>233</sup> Frerich/Frey, S. 242ff. und Bisell, 1923, S. 747.

<sup>234</sup> Die Daten bei Frerich/Frey, S. 143, sind vor allem den Statistischen Jahrbüchern für das Deutsche Reich entnommen.

<sup>235</sup> vgl. M. Konrad, Streiks und Aussperrung im Jahre 1920, in Reichsarbeitsblatt 2. Jahrgang Neue Folge 1922 Nr. 9, S. 291f.

<sup>236</sup> Reichsgesetzblatt, S. 151.

<sup>237</sup> Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen 73,92.

<sup>238</sup> vgl. Hück/Nipperdey, 1960, S. 159.

<sup>239</sup> vgl. Frerich/Frey, S. 149ff.

54

im Reichstag die staatliche Verantwortung mehrheitlich nicht akzeptiert wurde, den Initiativen der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, aber auch der Kommunalverwaltung überlassen. Die Zahl der Arbeitsnachweise und der von ihnen vermittelten Stellen wuchs seit 1909 kräftig an; 1912 wurden immerhin schon über 3,5 Millionen Stellen vermittelt, darunter 1,3 Millionen von den gemeindlichen und 1,2 Millionen von Arbeitgebereinrichtungen.

Die Unterstützung im Bereich der öffentlichen Armenfürsorge beruhte im Wesentlichen auf den historischen Fürsorgevorstellungen über Unterstützungswohnsitze, wie sie auch im Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 6. Juni 1870<sup>240</sup> ihren Niederschlag gefunden hatten. Die Weiterentwicklung dieses Rechtes lief auf die Ablösung der ursprünglich – und in Anbetracht der Bevölkerungswanderungen oft ungerecht – verpflichteten Geburtsgemeinde auf die Leistungspflicht der Arbeitsgemeinden hinaus.<sup>241</sup>

Soziale Komponenten hielten im 19. Jahrhundert auch in das Steuerrecht Einzug; Ausgangspunkt hierfür war das Preußische Einkommensteuergesetz vom 1. Mai 1851,<sup>242</sup> das eine Einschätzung der Steuerpflichtigen "unter Berücksichtigung aller gesamten Verhältnisse und durch diese bedingen besonderen Leistungsfähigkeit" verlangt hatte. Die Einkünfte der Ehefrauen und insbesondere das Kinderprivileg erfuhren sehr unterschiedliche Ausgestaltungen.

In der Weimarer Zeit wurde die Sozialpolitik entsprechend den Vorschriften der Verfassung, das Wirtschaftsleben nach dem Grundsatz der Gerechtigkeit und mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins zu ordnen,<sup>243</sup> auf der Grundlage der Bismarckschen Sozialgesetzgebung fortgesetzt.<sup>244</sup>

Jedoch wurden die Sozialleistungssysteme, die immer noch relativ große Gruppen, z. B. die der Hinterbliebenen, in wirtschaftlicher Hinsicht weitgehend ausschlossen, weiter ausgedehnt, und dies, obgleich angesichts der vorherrschenden wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ein weiterer Ausbau an sich gar nicht finanzierbar war.

Gleichwohl stiegen die Sozialausgaben der gesamten öffentlichen Verwaltungen bei einem Volkseinkommen, das sich von 1913/14 bis 1932/33 von 45,7 auf 57,6 Milliarden Mark – nach einem Höchststand von 75,6 Milliarden 1928/29 – entwickelt hatte, von 16,32 auf 39,63 % der öffentlichen Ausgaben; gemessen am Volkseinkommen betrug der Anteil der Sozialausgaben 1913/14 noch 4,87 %, erreichte 1930/31 mit 18,71 % seinen Höchststand und

<sup>240</sup> Norddeutsches Bundesgesetzblatt, S. 360.

<sup>241</sup> Frerich/Frey, S. 154ff.

<sup>242</sup> Preußische Gesetzsammlung, S. 193; vgl. Frerich/Frey, S. 8ff.

<sup>243</sup> Art. 151 der Weimarer Verfassung

<sup>244</sup> Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949 [unveränd. Nachdruck: Düsseldorf 1978], S. 497; Frerich/Frey, S. 171ff.; vgl. auch Hentschel, 1987, S. 198.

schrumpfte infolge der Notverordnungen der Brüningzeit 1932/33 auf 16,55 %, was aber immer noch einen Anteil von 52,1 % an den gesamten öffentlichen Ausgaben gegenüber 26,83 % im letzten Friedensjahr bedeutete. Im Reichshaushalt machten die Sozialausgaben im letzten Friedensjahr vor dem Ersten Weltkrieg 5,3 %, 1932/33 bereits 49 % aus. In absoluten Zahlen stiegen die öffentlichen Ausgaben einschließlich der Sozialversicherung von 2,2 Milliarden 1913/14 über 13 Milliarden 1930/31 und sanken 1932/33 wieder auf 9,5 Milliarden.

Ausgebaut wurden auch Betriebs- und Arbeitsverfassung, insbesondere durch das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920,<sup>246</sup> das eine Konkretisierung des Artikels 165 der Weimarer Reichsverfassung darstellte,<sup>247</sup> wonach Arbeiter und Angestellte gleichberechtigt mit den Unternehmern an der Regelung an der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitwirken sollten.<sup>248</sup>

Die größte und folgenschwerste Neuordnung, die man als Hinzufügung einer vierten Säule zu den drei von Bismarck geschaffenen des sozialen Versicherungssystems bezeichnen kann, war die Arbeitslosenversicherung.<sup>249</sup> Die nach Kriegsende eintretende erhebliche Zunahme der Arbeitslosigkeit, die bereits 1926 die 2 Millionengrenze überschritten hatte und seit 1930 jährlich um über 1 Million wuchs, hatte schon am 15. Januar 1920 zur Errichtung eines Reichsamtes für Arbeitsvermittlung geführt.<sup>250</sup> Als notwendig erwiesen sich öffentliche Verwaltungsschritte auch wegen der aufgrund der Demobilmachung sich ergebenden Probleme. Die bereits unmittelbar nach Kriegsende einsetzenden Bemühungen, das frühere Fürsorgeprinzip durch eine Versicherungslösung nach Vorbild der Bismarckzeit zu ersetzen, wurden zunächst von der Inflationsentwicklung 1923 zum Stillstand gebracht, doch setzte sich in der Folgezeit auch hier und analog dem Bismarcksystem der Gedanke der wirtschaftlichen Selbstverwaltung der beteiligten Parteien durch.<sup>251</sup>

Dem Gesetzentwurf über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung stimmte der Reichstag schließlich am 7. Juli 1927 mit 355 von 417 Stimmen zu; das unter dem 16. Juli verkündete Gesetz trat am 1. Oktober 1927 in Kraft.<sup>252</sup> Danach war Trägerin der Arbeitsvermittlung eine Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung mit einem behördlichen Unterbau von 13 Landesarbeitsämtern und 361 Arbeitsämtern, deren

<sup>245</sup> vgl. Frerich/Frey, S. 175.

<sup>246</sup> Reichsgesetzblatt, S. 147.

<sup>247</sup> Reichsgesetzblatt I919, S. 1383.

<sup>248</sup> vgl. im Allgemeinen Frerich/Frey, S. 177ff. mit weiteren Literaturen und Ausführungen über Jugendschutz, Frauenschutz, Sonntagsruhe, Ladenschluss sowie Urlaubs- und Kündigungsschutz sind dort ebenfalls behandelt.

<sup>249</sup> Frerich/Frey, S. 196ff.

<sup>250</sup> vgl. die Verordnung vom 5. Mai 1920, Reichsgesetzblatt, S. 876; vorangegangen war die Meldepflicht des Arbeitskräftebedarfs bereits 1919, Reichsgesetzblatt, S. 201, Verordnung vom 17. Februar.

<sup>251</sup> vgl. Preller, 1978, S. 371.

<sup>252</sup> vgl. Reichsgesetzblatt I, S. 187, S. 320.

Bezirke nicht unter administrativen, sondern unter wirtschaftlichen Kriterien abgegrenzt wurden. Als Selbstverwaltungsorgane wurden Verwaltungsausschüsse bzw. Verwaltungsräte auf allen Ebenen eingerichtet, deren Sitze sich Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentliche Körperschaften teilten.

Die Arbeitslosenversicherung wurde eingeführt als Zwangsversicherung, die alle in der Krankenversicherung pflichtversicherten Arbeitnehmer, auch die Angestellten, mit Ausnahme geringfügig Beschäftigter sowie einiger Arbeitnehmergruppen in Land- und Forstwirtschaft umfasste. Dauernd Arbeitsunfähige und Arbeitsunwillige waren von der Leistungsgewährung ausgeschlossen, die im Übrigen voraussetzte, dass die Bereitschaft zur Annahme auch ortsund berufsfremder Arbeiten spätestens in der 9. Woche nach Unterstützungsbeginn bestand. Die Anwartschaft war bereits bei 26 Wochen versicherungspflichtiger Beschäftigung in den der Arbeitslosigkeit vorangehenden 12 Monaten gegeben. Die Gesamtunterstützung für Arbeitslose und ihre Familienangehörige lag zwischen 60 und 80 % der zugrundeliegenden versicherungspflichtigen Einkünfte.

Für die Finanzierung waren Beiträge, die je zur Hälfte von den Versicherten und ihren Arbeitgebern in einer Höhe von zunächst 3 % des Grundlohnes aufgebracht wurden und öffentliche Zuweisungen vorgesehen. Krisenunterstützung in besonderen Notlagen verlangten Sonderzuweisungen in Höhe von 80 % durch das Reich und 20 % durch die beteiligten Gemeinden. Öffentliche Zuschüsse gab es auch für die Durchführung von Notstandsarbeiten und sonstigen Arbeitsbeschaffungsprogrammen. Die beginnende Weltwirtschaftskrise<sup>253</sup> setzte das neue System einer existentiellen Belastungsprobe aus, die nur durch eine schließlich Basis von Notverordnungen zwangsweise vorgenommenen Beitragserhöhung auf bis zu 6,5 %<sup>254</sup> bestanden werden konnte. Die katastrophale Entwicklung der Arbeitslosenzahlen seit 1930 machte iedoch immer weitere Leistungskürzungen und eine zusätzliche Reduzierung der Bezugsdauer erforderlich.

Die Inflation blieb auch nicht ohne Einwirkung auf die Rentenversicherung. Die Geldentwertung führte nämlich dazu, dass in der Arbeiterrentenversicherung etwa 85 % des Ende 1914 vorhandenen Vermögens<sup>255</sup> verlorengegangen waren. Das bisherige sogenannte Anwartschaftsdeckungsverfahren ging nunmehr zwangsweise in ein reines Umlageverfahren über, wobei die Beiträge nach dem geschätzten Bedarf von 5 Jahren bemessen wurden. Die Invalidenrenten wurden als Einheitsrenten in der Höhe von 13 Reichsmark monatlich bzw. als Witwenrenten von 9 Mark monatlich festgelegt. Eine Rückkehr von der Einheitsrente zur

<sup>253</sup> vgl. Frerich/Frey, S. 203ff.

<sup>254</sup> Verordnung vom 30. September 1930, Reichsgesetzblatt I, S. 458.

<sup>255</sup> damals 2,12 Milliarden Mark, vgl. Frerich/Frey, S. 214.

persönlichen Rentenbemessung erfolgte nur in kleinen Schritten im Bereich der Steigerungsbeträge. Ähnlich sah es bei der Angestelltenversicherung aus, bei der der Übergang zu wertbeständigen Leistung ebenfalls mit beitragsunabhängigen einheitlichen Renten in Höhe von 30 Reichsmark, bei Witwenrenten 18 Mark und bei Waisenrenten 15 Reichsmark monatlich erfolgte. 1930 hatten die Renten jedoch bereits eine monatliche Durchschnittshöhe von über 80 Mark erreicht ... Hierfür mussten etwa 5,3 % des durchschnittlichen Monatsverdienstes als Beitrag gezahlt werden.

Verschiedene Notverordnungen von 1930 und 1931<sup>256</sup> griffen massiv in das Leistungsrecht der drei alten Versicherungszweige ein. Bei der Krankenversicherung wurden nur noch Regelleistungen erbracht, in der Invalidenversicherung wurden Kinderzuschüsse und Waisenrenten nach Vollendung des 15. Lebensjahres gestrichen. In der Notverordnung vom 14. Juni 1932<sup>257</sup> folgten weitere einschneidende Leistungskürzungen, verbunden mit der Ermächtigung der Regierung, in die Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger einzugreifen. Diese Leistungskürzungen, die die ohnehin herrschende Deflationspolitik in ihren Auswirkungen verstärkten, waren politisch umso mehr umstritten, als beispielsweise das in der Arbeiterrentenversicherung 1930 vorhandene Vermögen von über 1,6 Milliarden Reichsmark 13 Monatsausgaben ausmachte, so dass bei einem jährlichen Fehlbetrag von knapp 119 Millionen Reichsmark bei Berücksichtigung der Verzinsung und unveränderten Verhältnissen theoretisch 10 Jahre lang die Fehlbeträge aus dem Vermögen hätten abgedeckt werden können.

Derartigen Überlegungen standen allerdings die an der Sicherung des mathematisch erforderlichen Deckungskapitals in Höhe von etwa 18 Milliarden Reichsmark orientierten Überlegungen des Gesetzgebers entgegen.<sup>258</sup>

In die Krise geriet auch das Versorgungs- und Besoldungssystem der Beamten.<sup>259</sup> Obgleich der Rechtsstatus durch Artikel 129 der Weimarer Reichsverfassung garantiert war, griffen verschiedene Besoldungsgesetze ab 1920 tief in das Gehalts- und Strukturgefüge der Beamtenschaft ein, die Notverordnungen kürzten bis 1932 die Bezüge um bis zu 23 %. Grundlegende Änderungen am System ergaben sich jedoch nicht.

Auch im 3. Reich<sup>260</sup> verlief die sozialpolitische Entwicklung weitgehend in den hergebrachten Bahnen, weil es eigene konzeptionelle Neuordnungsvorstellungen im nationalsozialistischen

<sup>256 26.</sup> Juli 1930 (Reichsgesetzblatt I, S. 311), 5. Juni 1931 (Reichsgesetzblatt I, S. 279), 8 Dezember 1931 (Reichsgesetzblatt I, S. 699). 257 Reichsgesetzblatt I, S. 273.

<sup>258</sup> vgl. Zöllner, Länderbericht Deutschland, in: P. A. Köhler/H.F. Zacher (Hrsg.): Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 6) Berlin 1981, S. 118ff.

<sup>259</sup> Frerich/Frey, S. 223ff.

<sup>260</sup> Frerich/Frey, S. 245ff.

die Parteiprogramm kaum gab. So wurden zwar insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erheblich verstärkt<sup>261</sup> und für die begünstigten Unternehmen ein Verbot, die Arbeitszeit in ihren Betrieben über 40 Stunden wöchentlich hinaus auszudehnen, ausgesprochen. Bei fraglichem wirtschaftlichen Nutzen einzelner Maßnahmen bleibt doch festzustellen, dass die Arbeitslosigkeit von 30,22 % 1932 bis zum ersten Kriegsjahr 1940 auf 0.25 % absank; die Zahl der Arbeitslosen hatte sich von 5,6 Millionen auf 51.846 vermindert, die Zahl der Wohlfahrtserwerbslosen von über 2 Millionen auf 6.700, und Notstandsarbeiter, deren Zahl 1934 noch bei 390.986 gelegen hatte, gab es 1940 überhaupt nicht mehr.262 Allerdings brachten Zwangsmaßnahmen zur Regelung des Arbeitseinsatzes und Einberufungen zum Reichsarbeitsdienst und zur Wehrmacht eine nicht unerhebliche Entlastung des Arbeitsmarktes mit sich. 263

Diese Fortschritte waren jedoch mit erheblichen Eingriffen insbesondere in die Selbstverwaltungsstrukturen verbunden. So wurde die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung endgültig durch Führererlass vom 10. Dezember 1938<sup>264</sup> organisatorisch dem Reichsarbeitsministerium eingegliedert; alle nachgeordneten Dienststellen, die Arbeitsämter und Landesämter, wurden Reichsbehörden.

Im Bereich der Arbeitsverfassung<sup>265</sup> wurden ähnlich neue Kommandostrukturen durch die Beseitigung der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände geschaffen, die in der deutschen Arbeitsfront zusammengefasst wurden. Es war insbesondere das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934,<sup>266</sup> das an die Stelle der der demokratischen, von Selbstverwaltungsgedanken und Koalitionsfreiheit bestimmten Wirtschaftsstrukturen der Weimarer Zeit das Prinzip von Führer gleich Unternehmer und Gefolgschaft gleich Arbeiter und Angestellte setzte. Staatliche Eingriffe erfolgten auch in die Lohnpolitik,<sup>267</sup> allerdings zum Teil durchaus zugunsten der Betroffenen, wie etwa die seit 1935 geltende Schlechtwetterregelung in der Bauwirtschaft zeigte. Die Arbeitszeitordnung vom 30. April 1938<sup>268</sup> gewährleistete als Regelarbeitszeit den 8-Stunden-Tag; Höchstgrenze für Arbeitszeitverlängerungen waren 10 Stunden, die in besonderen Fällen von den Gewerbeaufsichtsämtern genehmigt werden mussten. Wichtige Neuregelungen begegnen in Gestalt der Pausenvorschriften sowie weitergehender Schutzvorschriften für erwerbstätige

<sup>261</sup> Gesetz zur Verminderung der Arbeitslosigkeit vom 1. Juni 1933 im Reichgesetzblatt 1, S. 323.

<sup>262</sup> vgl. Frerich/Frey, S. 255.

<sup>263</sup> Petrick, Eine Untersuchung zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit unter der deutschen Jugend in den Jahren von 1933 bis 1935, in: Jahrbuch für Wirtschftsgeschichte, Teil I/1967, S. 287ff.

<sup>264</sup> Reichsgesetzblatt I, S. 1892.

<sup>265</sup> Frerich/Frey, S. 270ff.

<sup>266</sup> Reichsgesetzblatt I, S. 45.

<sup>267</sup> Frerich/Frey, S. 280ff.

<sup>268</sup> Reichsgsetzblatt 1, S. 447.

Frauen, für deren Beschäftigung abends und an Sonn- und Feiertagen Einschränkungen verfügt wurden.

Im Bereich der Sozialversicherung<sup>269</sup> gab es anfangs zwar Absichtserklärungen der Nationalsozialisten auf Schaffung einer Einheitsversicherung mit Einheitsverwaltung, die historisch gewachsene Gliederung blieb jedoch durch das ganze 3. Reich hindurch aufrechterhalten, wenn auch die Selbstverwaltung zugunsten der Einführung des Führerprinzips abgeschafft war. Das Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934<sup>270</sup> strebte die Beseitigung der Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der Sozialversicherung an und wollte durch Kräftebündelung die Leistungsfähigkeit stärken. Die Reichsversicherung sollte grundsätzlich Kranken-, Unfall- und Invaliditätsversicherung zusammen mit Angestellten- und Knappschaftsversicherung umfassen; kein Bestandteil der Reichsversicherung war die Arbeitslosenversicherung. Der Oberbegriff "Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellen" wurde neu geschaffen.<sup>271</sup>

Zu Beginn des Zweiten Weltkrieges ersetzten die Lohnabzugsverordnungen vom 1. Juli 1941<sup>272</sup> und 24. April 1942<sup>273</sup> das bis dahin übliche und aus der Bismarckzeit stammenden Beitragsmarkenverfahren durch reinen Lohnabzug. Nur freiwillig Versicherte und versicherungspflichtige Selbständige mussten nach wie vor Marken kaufen. Während bei der Krankenversicherung ungeachtet der im Aufbaugesetz ausgesprochenen Garantie für den Bestand des gegliederten Systems doch erhebliche Eingriffe, beispielsweise durch die Bestimmung von Gemeinschaftsaufgaben wie Betrieb von Heilanstalten und deren Übertragung an die Landesversicherungsanstalten erfolgten und im Übrigen verschiedene Leistungsverbesserungen, darunter solche der Mutterschaftsfürsorge Mutterschutzgesetz vom 17. Mai 1942<sup>274</sup> verordnet wurden, blieb die Unfallversicherung, von der Einführung des Führerprinzips abgesehen, im Wesentlichen unangetastet, wenn auch der Kreis der Versicherten schrittweise erweitert wurde.<sup>275</sup>

Wichtigste Aufgabe war die Konsolidierung der durch Inflation und Massenarbeitslosigkeit geschwächten Rentenversicherung;<sup>276</sup> am Ende der Wirtschaftskrise 1933 beliefen sich die versicherungsmathematischen Fehlbeträge bei Invaliden-, Angestelltenund Knappschaftsversicherung auf fast 20 Milliarden Reichsmark. Die Sanierung begann mit dem

<sup>269</sup> Frerich/Frey, S. 289ff.

<sup>270</sup> Reichsgesetzblatt I, S. 577.

<sup>271</sup> Frerich/Frey, S. 291 a.a.O.

<sup>272</sup> Reichsgesetzblatt I, S. 262.

<sup>273</sup> Reichsgesetzblatt I, S. 252.

<sup>274</sup> Reichsgesetzblatt I, S. 321.

<sup>275</sup> Frerich/Frey, S. 295ff.

<sup>276</sup> Frerich/Frey, S. 298ff.

Gesetz vom 7. Dezember 1933<sup>277</sup> und sah die Rückkehr zum Anwartschaftsdeckungsverfahren vor; 1934 wurde, wie in allen sozialen Versicherungssystemen, das Führerprinzip auf der Grundlage des Aufbaugesetzes in den dazu ergangenen Ausführungsverordnungen durchgesetzt.

Die Rentenhöhe stieg von 1933 bis 1940 nur wenig; sie betrug zu Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft 352,55 Mark, im ersten Kriegsjahr 406,55 Mark.<sup>278</sup> Die Konsolidierungsmaßnahmen trugen indes Früchte; das Reinvermögen stieg im selben Zeitraum von 1,2 auf fast 5 Milliarden Mark. Das Gesetz über den Ausbau der Rentenversicherung vom 21. Dezember 1937<sup>279</sup> wollte "den Bestand der Rentenversicherung des Deutschen Volkes endgültig sicherstellen" und verband eine Verzahnung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mit denen zur Invaliden- und Angestelltenversicherung mit einer gesetzlichen Garantie für den Bestand des Rentenversicherungssystems durch Übernahme eigner Zahlungsverpflichtungen. Neben die finanzielle Sicherung trat eine Reihe von Leistungsverbesserungen, die zum Teil auf aktive Bevölkerungspolitik zurückzuführen waren. Auch die Möglichkeit freiwilligen Beitritt zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten wurde erweitert; ebenso wurde der Abbau der Notverordnungen der Weimarer Zeit fortgesetzt. Insbesondere die Kinderzuschussregelungen wurden in der Kriegszeit noch weiter verbessert.<sup>280</sup>

Im Bereich von Fürsorge und Wohlfahrtspolitik<sup>281</sup> hielt insbesondere im Bereich der Wohlfahrtspolitik durch die Schaffung der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt (NSV) die nationalsozialistischen Grundprinzipien, wonach die Wohlfahrtspflege um des Volkes Willen erfolge und dementsprechend öffentliche Mittel nur für die Erhaltung wertvoller Volksgenossen einzusetzen seien, den entschiedenen Einzug. Systemgerecht wurde eine aktive Bevölkerungspolitik getrieben, die insbesondere in der Förderung der Eheschließungen und kinderreicher Familien durch öffentliche Hilfen zum Ausdruck kam,<sup>282</sup> allerdings auch im Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses,<sup>283</sup> das die Zwangssterilisation staatlich sanktionierte und rassehygienische und erbbiologische Leitvorstellungen der NSDAP ebenso umsetzte wie das Ehegesundheitsgesetz vom 18. Oktober 1935,<sup>284</sup> das eine Reihe von Eheverboten vorsah und Ehetauglichkeitszeugnisse einführte. Damit war auch das Gesetz zum

<sup>277</sup> Zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Invaliden-, der Angestellten- und der knappschaftlichen Versicherung, Reichsgesetzblatt I, S. 1039.

<sup>278</sup> Frerich/Frey, S. 299.

<sup>279</sup> Reichsgesetzblatt I, S. 1393.

<sup>280</sup> vgl. das Zweite Leistungsverbesserungsgesetz vom 19. Juli 1942, Reichsgesetzblatt I, S. 407.

<sup>281</sup> Frerich/Frey, S. 310ff.

<sup>282</sup> Frerich/Frey, S. 315ff.

<sup>283</sup> vom 14. Juli 1933, Reichsgesetzblatt I, S. 259.

<sup>284</sup> Reichsgesetzblatt I, S. 1246.

Schutze des deutschen Blutes in der deutschen Ehe vom 15. September 1935 ergänzt, <sup>285</sup> das Eheschließungen zwischen Juden verbot.

In den Bereich der Sozialpolitik sind auch die Maßnahmen zur Wohnungsbauförderung und steuerpolitischen Entlastungsmaßnahmen für Familien zu rechnen.<sup>286</sup>

Die sozialpolitische Entwicklung in der Sowjetischen Besatzungszone<sup>287</sup> ist insbesondere im Bereich des Versicherungswesens durch die angestrebte Einheitsversicherung und die Aufbringung der hierfür erforderlichen Mittel nach einem reinen Umlageverfahren unter Wegfall des Kapitaldeckungsverfahrens bestimmt. 288 Mit Wirkung vom 1. Juli 1945 hob beispielsweise der Magistrat von Berlin mit Genehmigung des Alliierten Kontrollrates die bis dahin bestehenden 156 Sozialversicherungsträger und setzte an ihre Stelle als Träger einer einheitlichen die Versicherungsanstalt Berlin.<sup>289</sup> Sozialversicherung dieser Einheitsversicherung waren Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung zusammengefasst. Der Versicherungsbeitrag lag in Höhe von 20 % der versicherungspflichtigen Einkommen und war zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu tragen. Angesichts der sich abzeichnenden Teilung Deutschlands erließ die sowjetische Militäradministration am 28. Januar 1947 den Befehl Nr. 28 über die Einführung eines einheitlichen Systems der Sozialversicherung.<sup>290</sup>

Auf der Grundlage des Kontrollratsbefehls Nr. 3 vom 17. Januar 1946,<sup>291</sup> der eine Registrierung der arbeitsfähigen Personen in ganz Deutschland vorgesehen hatte, erfolgte in der Sowjetzone der Einsatz der Arbeitskräfte auch zwangsweise, was auf den zunehmenden Arbeitskräftemangel, der großenteils abwandlungsbedingt war, zurückzuführen ist. Dauernden Produktivitätsverlusten, die im Winter 1946/47 zu einer schweren Wirtschaftskrise führten, begegnete die kommunistische Regierung einerseits durch Intensivierung der wirtschaftlichen Planung, andererseits durch ideologische Mobilisierung der Arbeiterklasse. Zu den wichtigeren sozialpolitischen Maßnahmen zählen auch Wohnungsversorgung,<sup>292</sup> aber besonders kennzeichnend durch die nach den Prinzipien des demokratischen Zentralismus erforderliche Unterordnung des gesamten sozialpolitischen Bereiches durch die Forderung nach der Durchsetzung des gesellschaftlichen Gesamtinteresses, wie es in den Gesetzen über

<sup>285</sup> Reichsgesetzblatt I, S. 1146, ganzer Komplex der sog. Nürnberger Gesetze.

<sup>286</sup> vgl. Frerich/Frey, S. 320ff., S. 327ff.

<sup>287</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 2, S. 12ff.

<sup>288</sup> vgl. SED 1952, Bd. 1, S. 139ff. u. Winkler 1989, S. 31ff.

<sup>289</sup> Verordnungsblatt Berlin, S. 64.

<sup>290</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 2, S. 19, u. Jahrbuch Arbeit und Sozialfürsorge 1945/47, S. 325.

<sup>291</sup> Kontrollratsamtsblatt, S. 131; vgl. auch Frerich/Frey, Bd. 2, S. 33ff.

<sup>292</sup> S. 55 ff.

die Fünfjahrespläne von Ministerrat, Bundesvorstand des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes und Zentralkomitee der SED in gemeinsamen Beschlüssen niedergelegt wurde.

Für die Grundlagen und organisatorischen Strukturen der Sozialversicherung<sup>293</sup> war grundsätzlich Artikel 16 Abs. 3 der Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949<sup>294</sup> maßgebend, der ein einheitliches, umfassendes Sozialversicherungswesen auf der Grundlage der Selbstverwaltung der Versicherten zum Schutze gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit und sonstige Wechselfälle des Lebens verlangte. Seit der am 19 .Dezember 1949<sup>295</sup> geschaffenen Zentralstelle der Sozialversicherungsträger, deren Mitglieder vom FDGB-Vorstand vorgeschlagen wurden, gab es eine Selbstverwaltung im Versicherungsbereich nicht mehr, auch wenn formal im Gegenteil die Staatsaufsicht über die Sozialversicherung zugunsten der nunmehr gewährten umfassenden Befugnisse des FDGB-Bundesvorstandes zurücktrat. Die Selbstverwaltung verlor weiter an Bedeutung, als 1950/51 nicht nur die Pflichtbeiträge von den Finanzämtern eingezogen, sondern auch die Barleistungen durch Betriebe und Verwaltungen ausgezahlt und die Sozialversicherungsträger in beiden Bereichen ausgeschaltet wurden. Das Gesetzbuch der Arbeit vom 12. April 1961<sup>296</sup> feierte schließlich die einheitliche Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten als eine der größten Errungenschaften der deutschen Arbeiterklasse und bekräftigte die Zuständigkeit des FDGB für die gesamte politische, organisatorische und finanzielle Leitung der Sozialversicherung.<sup>297</sup> Auch das Arbeitsgesetzbuch von 16. Juni 1977<sup>298</sup> stellt wiederum fest: "Die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten ist wichtiger Bestandteil sozialistischer Sozialpolitik. Sie gewährt als Pflicht- und freiwillige Versicherung Sach- und Geldleistung bei Krankheit, Arbeitsunfall und Mutterschaft sowie Rentenleistungen bei Invalidität, Arbeitsunfall, im Alter und für Hinterbliebene mit dem Ziel, die Werktätigen, Rentner und den Familienangehörigen umfassend sozial zu betreuen."<sup>299</sup> Kennzeichnend für das System der DDR-Sozialversicherung ist, dass seit Anfang der 50er Jahre die Staatszuschüsse unaufhörlich wachsen und den Staatshaushalt der DDR damit im stärker belasten; im Jahr vor der Wiedervereinigung 1989 betrug der Staatszuschuss zu den Ausgaben der Sozialversicherungsanstalt über 48 % der gesamten staatlichen Ausgaben. Die mangelnde Effizienz des sozialistischen Wirtschaftssystems zeigte sich u. a. in der Entwicklung der

\_

<sup>293</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 2, S. 265ff.

<sup>294</sup> Gesetzblatt, S. 5

<sup>295</sup> Gesetzblatt, S. 129.

<sup>296</sup> Gestzblatt 1, S. 27, vgl. Frerich/Frey, Bd. 2, S. 280ff.

<sup>297 § 89</sup> Abs. 2 GBA, vgl. Frerich/Frey, Bd. 2, S. 281.

<sup>298</sup> Gesetzblatt 1, S. 185.

<sup>299</sup> vgl. Püschel/Rühl, 1977, S. 513ff.

Rentenleistungen,<sup>300</sup> die in den 50er Jahren mit 24,84 % des Bruttoarbeitseinkommens ihren niedrigsten Stand erreichten und bis zum Ende der DDR es lediglich auf rund 42 % brachten.<sup>301</sup>

Sonderversorgungssysteme für ausgewählte Staatsbedienstete<sup>302</sup> führten zu Zahlungen, die bei 250 % der durchschnittlichen monatlichen Altersrente der übrigen Beschäftigten liegen konnten.<sup>303</sup> Insbesondere politisch privilegierte Personen erhielten aufgrund der Verordnung vom 28. August 1952<sup>304</sup> sogenannte Ehrenpensionen, die für hervorragende Leistungen im Kampf um den Frieden im Sozialismus bewilligt wurden.

Gegenstand der kommunistischen Sozialpolitik waren auch Frauen, Familien und Wohnungen, 305 wobei insbesondere die Gleichberechtigung von Mann und Frau, nach Artikel 7 Abs. 2 der DDR-Verfassung zwingendes Recht und nicht, wie Artikel 117 Abs. 1 GG, Programm für den Gesetzgeber, angesichts des Arbeitskräftemangels vor allen Dingen der Eingliederung der Frauen als Produzentinnen im gesellschaftlichen Arbeitsprozess diente. Die praktischen Schwierigkeiten, z. B. in der Lohnfrage, waren indes keine anderen als in der Bundesrepublik. 306 Den im Familiengesetzbuch vom 20. Dezember 1965 307 angelegten Grundsätzen zur Gestaltung der Familienbeziehungen im Sinne der sozialistischen Moral entsprach die Forderung der Erwerbstätigkeit der Frau, die dazu führte, dass am Ende der DDR über 80 % der Schüler und sogar über 95 % der Kinder sich in Kindergärten befanden. 308

Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik basierten auf Zwangsbewirtschaftung und Privilegierung einzelner Bevölkerungsgruppen, z. B. der Angehörigen in der Nationalen hatten angesichts der wirtschaftsfremden Betrachtungsweise der Volksarmee, und Wohnungen als eine sozialistischen Konsumgutes unaufhörlich wachsenden Subventionsbedarf aus dem Staatshaushalt zur Folge. 309 Wohnungen blieben daher ein knappes Gut, die Zahl fertiggestellter Wohneinheiten viel am Ende der DDR 1989 unter den Stand von 1975 zurück, und 1960 waren fast doppelt so viele genossenschaftliche Wohnungen gebaut worden wie 1989.<sup>310</sup>

300 vgl. Frerich/Frey, Bd. 2, S. 329ff.

<sup>301</sup> vgl. 345 Tabelle. 302 ebda. S. 353ff.

<sup>303</sup> vgl. Tabelle S. 357

<sup>303</sup> vgi. Tabelle S. 337

<sup>304</sup> Gesetzblatt, S. 823. 305 Frerich/Frey, Bd. 2, S. 391ff.

<sup>306</sup> vgl. ebda. S. 395ff.

<sup>307</sup> Gesetzblatt 1, 1966, S. 1.

<sup>308</sup> Friedrdich Frey, Bd. 2, S. 420.

<sup>309</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 2, 425ff.

<sup>310</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 2, S. 439.

In der Bundesrepublik Deutschland, dem westdeutschen Teilstaat, vollzog sich die Sozialpolitik zunächst unter dem Einfluss der Besatzungsmächte in Form einer Restauration tradierter Strukturen, und zwar in der Form, dass die deutsche Sozialversicherung in ihrem gesamten, aus der Bismarckzeit stammenden Umfang wieder hergestellt werden sollte.<sup>311</sup> Das Wirtschaftswunder gestattete ein fortwährendes Wachstum der Sozialleistungen, die von 1950 bis 1990 indexbezogen auf 3.384 % und je Kopf von 333 DM auf 11.270 DM stiegen, womit sich die Sozialleistungsquote, gemessen am volkswirtschaftlichen Bruttosozialprodukt, von 17 auf knapp 30 % erhöhte; mit 33,7 % erreichte sie 1975 ihren höchsten Stand.<sup>312</sup> Höhepunkt des Wirtschaftswunders war das Jahr 1965, in dem nur 147.000 Personen = 0,7 % der erwerbstätigen Bevölkerung arbeitslos waren und mit 1.105 Kurzarbeitern der niedrigste Stand der Kurzarbeit in der Geschichte der Bundesrepublik erreicht wurde.

Die sozialpolitische Reformüberlegungen gingen angesichts des Mangels an wirklicher Not von neuen sozial- und verteilungspolitischen Überlegungen aus und mündeten in die Forderung nach umfassender Sozialreform, deren Realisierung angesichts ständig steigenden Wohlstandes – das Bruttosozialprodukt wuchs von 1950 bis 1960 von 143 auf 613 Milliarden, das durchschnittliche monatliche Einkommen von 213 auf 432 DM.313 Neben die kriegsbedingte Sonderfrage der Entschädigungspolitik in Form von Lastenausgleich und Flüchtlingshilfe sowie Kriegsopferversorgung<sup>314</sup> sowie Wiedergutmachung trat vor allen Dingen eine umfassende Neugestaltung der Alters- und Hinterbliebenensicherung.<sup>315</sup> Die Tatsache, dass die monatlichen Versicherungsrenten 1950 bis 55 nur bei 60 bis 90 DM in der Arbeiterrentenversicherung, 90 bis 140 DM der Angestelltenversicherung betrugen und die Rentenbezieher damit in der Regel nur 28 bis 32 % der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vergleichbarer Versicherter erreichten, machte grundlegende Änderungen des Rentensystems erforderlich.

Der breite gesellschaftliche Konsens, die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten als Lohnersatzeinkommen künftig gelten zu lassen,<sup>316</sup> führte schließlich zu dem Arbeiterentenversicherungs- bzw. Angestelltenversicherungsneuregelungsgesetz vom 23. Februar 1957,<sup>317</sup> deren wichtigste und in der öffentlichen Diskussion als grundlegende Rentenreform gepriesene Gesichtspunkt die neue Grundfunktion der lohnbezogenen (dynamischen Rente) sowie die Einführung eines modifizierten Umlageverfahrens waren. Die

<sup>311</sup> vgl. Bäker, 1977, S. 23ff. u. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 3.

<sup>312</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 26.

<sup>313</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 27ff.

<sup>314</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 31.ff.

<sup>315</sup> ebda. S. 43ff.

<sup>316</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 46ff.

<sup>317</sup> Bundesgesetzblatt 1, S. 45 bzw. S. 88.

Leistungen sollten grundsätzlich über Beiträge und Bundeszuschüsse finanziert werden; hierfür wurde ein Abschnittsdeckungsverfahren mit einem zehnjährigen Deckungsabschnitt und der Verpflichtung zur Bildung einer Rücklage in Höhe einer Jahresausgabe beschlossen; von den ursprünglichen Kapitaldeckungsprinzipien des 19. Jahrhunderts war damit Abschied genommen. Der durchschnittliche Monatsbetrag der Arbeiter- und Angestelltenrenten erhöhte sich von 1957 bis 1991 von 90 bzw. 240 auf 1.000 bzw. 1.400 DM in gerundeten Zahlen, 318 die Standardrente nach 45 Versicherungsjahren von 240 auf über 1.860 DM. Weitere Rentenreformgesetze brachten die Abkehr von früheren Finanzierungsprinzipien zu einem gewissen Abschluss; insbesondere das dritte Rentenversicherungsgesetz vom 28. Juli 1969<sup>319</sup> brachte die Einführung eines reinen Umlageverfahrens mit einer vorgeschriebenen Rücklage von nur noch 3 Monatsausgaben mit sich und führte zu einem finanziellen Verbund zwischen den beiden Versicherungssystemen. 1972<sup>320</sup> wurden durch Einführung der flexiblen Altersgrenze und Festlegung einer Rente nach Mindesteinkommen weitere strukturellen Leistungsverbesserungen vorgenommen, die freilich zu erheblichen Mehrausgaben führten. 321 Übrigens knüpfte im Bereich der Beamtenversorgung die weitere Rechtsentwicklung zunächst an das Deutsche Beamtengesetz von 1937 an und führte schließlich die aus der vorliegenden Zeit stammenden Pensionsregelungen wieder ein. 322

Die soziale Sicherung bei Krankheit und Invalidität<sup>323</sup> baute auf den überkommenen Grundsätzen des bisherigen Versicherungsrechts auf, doch wurde mit dem Lohnfortzahlungsgesetz vom 27. Juli 1969<sup>324</sup> eine arbeitsrechtliche Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten mit der Lohnfortzahlung für die ersten sechs Wochen herbeigeführt. Für die Krankenkassen war damit eine erhebliche Entlastung verbunden.

Auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung<sup>325</sup> kam es ebenfalls zur Einführung einer Reihe neuer und teurer Maßnahmen in Gestalt von Sonderprogrammen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung, der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, schließlich der Arbeitnehmerüberlassung und der Regulierung des Arbeitsmarktzuganges von Ausländern,<sup>326</sup> dies alles in den 70er Jahren in einer Vielzahl von Gesetzen durchgesetzt. Hauptproblem war jedoch bei Aufrechterhaltung des gesamten Sozialversicherungssystems dessen Konsolidierung<sup>327</sup>, wobei insbesondere 1981/82

<sup>318</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 47.

<sup>319</sup> Bundesgesetzblatt 1, S. 956.

<sup>320</sup> Renenreformgesetz vom 16. Oktober 1972 im Bundesgesetzblatt 1, S. 1965.

<sup>321</sup> Zöllner, 1981, S. 161.

<sup>322</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 60.

<sup>323</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 63ff.

<sup>324</sup> Bundesgesetzblatt 1, S. 946.

<sup>325</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 83ff.

<sup>326</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 159ff.

<sup>327</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 228ff.

Einschnitte in die Versicherungsleistung erfolgten, z. B. durch Verschiebung der Rentenanpassung.<sup>328</sup>

Im verwandten Bereich der Beamtenversorgung<sup>329</sup> wurde durch die Änderung des Grundgesetzes<sup>330</sup> durch Artikel 74 Abs. a die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auch auf die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten erstreckt, so dass im Beamtenversorgungsgesetz vom 24. August 1976<sup>331</sup> die Beamtenversorgung von 1977 an grundsätzlich einheitlich geregelt wurde. Nach 34,5 Dienstjahren war eine Höchstpension von 75 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge erreichbar. Eine den Renten ähnelnde Dynamisierung wurde Abkopplung an die aktiven Dienstbezüge erreicht. 332 Die Zahl der Versorgungsempfänger erhöhte sich in den Folgejahren insgesamt nicht, sondern verharrte in der Größenordnung von 1,2 bis 1,3 Millionen Versorgungsempfängern. Die Diskussion um diese Form der Alterssicherung beruht großenteils auf den seit den 60er Jahren wachsenden Zahlen vollbeschäftigter Beamter, strukturellen Änderungen, insbesondere Zunahme der Beamten des höheren und gehobenen Dienstes, sowie ungünstiger Altersstruktur, aber auch der Tatsache überhaupt, dass es sich um ein Sondersystem sozialer Sicherung handelt, das nach geltender Ansicht allerdings von der institutionellen Garantie des Grundgesetzes erfasst wird.333 Die institutionelle Verfassungsgarantie schließt jedoch Änderungen der Belastungen aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen natürlich nicht aus.

Ein Strukturreform der Rentenversicherung, die schon 1987 von der Bundesregierung angesichts der finanziellen Gesamtsituation des Rentenversicherungssystems für erforderlich gehalten wurde<sup>334</sup> erfolgte schließlich im Rentenreformgesetz 1992,<sup>335</sup> das jährliche Erhöhungen des Bundeszuschusses, aber Erhöhung der Altersgrenzen, Teilrentenregelungen, Einbau von Zugangsfaktoren zur Senkung des Rentenanspruches bei vorzeitiger Inanspruchnahme, Neuordnung des Beitragsanrechnungsverfahrens, weitere Berücksichtigungszeiten für Frauen, darunter Kindererziehungszeiten und anderes vorgesehen wurden. Auch die Beamtenversorgung war durch das Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes<sup>336</sup> verschiedenen Neuregelungen unterworfen, insbesondere die Streckung der Ruhegehaltsgrade auf 40 Jahre und die Erhebung von Abschlägen bei vorgezogenem Ruhegehalt gehören. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des

<sup>328</sup> Haushaltstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981 (Bundgesetzblatt 1, S. 1523) u. Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982 (Bundesgesetzblatt 1, S. 1857).

<sup>329</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 242ff.

<sup>330 28.</sup> Änderungsgesetz vom 18. März 1971, Bundesgesetzblatt 1, S. 206.

<sup>331</sup> Bundesgesetzblatt 1, S. 2485, 3839

<sup>332</sup> vgl. Ruland, 1988 B, S. 329ff.

<sup>333</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 245, vgl. Artikel 33 Abs. 5 GG 334 vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 251ff.

<sup>335 18.</sup> Dezember 1989, Bundesgesetzblatt 1, S. 2261.

<sup>336 18.</sup> Dezember 1989, Bundesgesetzblatt 1, S. 2218.

Gesetzes hatten sich die Aufwendungen von 2 ½ Milliarden Mark 1950 bereits auf über 52 Milliarden erhöht, von denen die Länder mit fast 17 Milliarden – nach 1,6 Milliarden 1950 – die Hauptlast zu tragen hatten und deshalb besonders an Sparmaßnahmen interessiert waren. Auf weitere Einzelmaßnahmen der sozialen Sicherung in Fällen von Krankheiten und Invalidität, insbesondere in den Fragen der Rehabilitation, der Unfallversicherung und der grundsätzlichen Neuregelung des Gesundheitsreformgesetzes, aber auch in den Fragen der Sozialentschädigungen<sup>337</sup> wie Lastenausgleich, Wiedergutmachung und Maßnahmen zugunsten von Aus- und Übersiedlern soll hier ebenso wenig wie auf Fragen des Familienlastenausgleichs, der ebenso wie die Sozialhilfe und die in Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise entstandenen neue Armut zu den zentralen Aufgaben der Sozialpolitik in werden.338 Jahrhundert gehört, eingegangen Auch Wohnungspolitik, unserem Vermögenspolitik und bestimmte Formen der Steuerpolitik gehören in den allgemeinen Bereich der Sozialpolitik.339 Die enorme Bedeutung der verschiedenen Formen der Sozialpolitik für den Staatshaushalt zeigt sich nicht zuletzt darin, dass das 1960 noch bei 68,9 Milliarden Mark liegende Sozialbudget 1990 bereits auf 703 Milliarden angestiegen war, wovon 33 % auf die Gesundheit, 40,4 % auf Alters- und Hinterbliebenenversicherung, knapp 8 % auf Maßnahmen für Kinder und Jugendliche und gerade 2,3 % auf Förderungen von Sparen und damit Maßnahmen der Vermögensbildung entfielen.<sup>340</sup>

Die Wiedervereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990<sup>341</sup> schuf auch sozialpolitisch völlig neue Rechtsgrundlagen für den bisher kommunistisch beherrschten und aufgrund des Vertrages vom 18. Mai 1990<sup>342</sup> in eine Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit der Bundesrepublik Deutschland eingebrachten Teil Deutschlands. Insbesondere Währungsunion machte die neuen Rechtsverhältnisse unumgehbar, aber die übrigen Einigungsbestimmungen führten zur völligen Auflösung der bisherigen DDR-Strukturen im Sozialversicherungsbereich. An sich war eine Heranziehung westdeutscher Beitragszahler die Sozialversicherung zur Finanzierung der Sozialleistungen in der DDR ausdrücklich ausgeschlossen, 343 aber mit der rasanten Zunahme der Arbeitslosigkeit, die sich bereits 1990 von Januar bis Dezember von 7.440 auf 642.182 erhöht hatte, erwiesen sich die Hoffnungen auf mäßige finanzielle Belastung Westdeutschlands als Illusion. Noch vor der Wiedervereinigung löste das Sozialversicherungsgesetz vom 28. Juni 1990<sup>344</sup> das bisherige

<sup>337</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 306ff.

<sup>338</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 327 ff., S. 353ff.

<sup>339</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 365 ff., s. 395ff., S. 401ff.,

<sup>340</sup> ebda. S .417.

<sup>341</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 463ff.

<sup>342</sup> Bundesgesetzblatt Teil 2, S. 518.

<sup>343</sup> Bundestagsdrucksache 11/7171, S. 1ff.

<sup>344</sup> Gesetzblatt 1, S. 486.

Sozialversicherungsmonopol unter der Herrschaft des FDGB auf und führte wieder das aus der Bismarckzeit stammenden gegliederte Sozialversicherungssystem mit den Versicherungssäulen Kranken-, Renten- und Unfallversicherung ein. Das mit dem Sozialversicherungsgesetz gleichzeitig verabschiedete Rentenangleichungsgesetz<sup>345</sup> sah unter bestimmten Bedingung eine Anhebung der Ostrenten auf Westniveau bei Erfüllung bestimmter Versicherungsabläufe vor, ebenso wie eine dynamische Anpassung der Bestandsrenten an die Nettolohnentwicklung der Erwerbstätigen nach bundesdeutschem Muster.

In der Folge ergaben sich aus der geringen Wirtschaftskraft des Beitrittsgebietes enorme finanzielle Probleme, die insbesondere aus dem enormen wirtschaftlichen Rückstand der neuen Bundesländer gegenüber Westdeutschland erwuchsen;<sup>346</sup> so belief sich der Bruttosozialproduktsanteil des Beitrittsgebietes, der bei gleichem Beschäftigungsstand und gleicher Produktivität wie im Westen 21,6 % hätte betragen müssen, 1991 lediglich auf 6,8 % und erreichte damit nicht einmal ein Drittel des bereinigten westdeutschen Niveaus. Die wachsenden Kosten des Sozialsystems führten auch zur wachsenden Belastung des gesamtdeutschen Steuerzahlers, die mit dem Solidaritätsgesetz vom 24. Juni 1991<sup>347</sup> begannen und bis zur Stunde noch andauern.

Trotz der nachgerade chaotisch zu nennenden Entwicklung der öffentlichen Finanzen entschloss sich in den 90er Jahren der Bundestag, das auf den drei Säulen der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung aus der Bismarckzeit beruhende, in der Weimarer Zeit um die Arbeitslosenversicherung ergänzte soziale System Deutschlands noch um eine viele Jahre lang bereits ergebnislos diskutierte fünfte Säule zur sozialen Absicherung des Pflegefallrisikos zu ersetzen. Durch das Gesetz über die Pflegeversicherung, deren weites finanzielles Schicksal im Augenblick noch nicht zu überblicken ist, wurde eine dem besonderen Risiko wachsenden Alters in der Bevölkerung Rechnung tragende Zusatzversicherung neben Alters- und Krankenversicherung geschaffen, und zwar in der Form einer allgemeinen gesetzlichen Zwangsversicherung, an deren Finanzierung sich nach dem Beispiel der Kranken- und Rentenversicherung Arbeitnehmer und Arbeitgeber je zur Hälfte beteiligen mussten. Damit waren nach fast 25-jähriger Diskussion mit insgesamt 17 Gesetzentwürfen schließlich, per Regierungserklärung vom 30. Januar 1991 und den Beschlüssen im Vermittlungsausschuss vom 10. März 1994 folgend, gesetzliche Regelungen am 29. April 1994 beschlossen, die eine umfassende Pflegeversicherung nach Art der

<sup>345</sup> Gesetzblatt 1, S. 495.

<sup>346</sup> vgl. Frerich/Frey, Bd. 3, S. 591ff., insbes. S. 593.

<sup>347</sup> Bundesgesetzblatt 1, S. 1318.

bisherigen Sozialversichungsprinzipien ins Leben treten ließen. Geregelt in Teil XI §§ 20ff. des Sozialgesetzbuches, wurden einkommens- und vermögensunabhängige Leistungen für grundsätzliche jedermann begründet, die sich ab 1. April 1995 auf die häusliche Pflege, ab 1. Juli 1996 auch auf stationäre Pflege erstreckten.

Damit war das soziale Netz soweit wie nie zuvor und soweit wie nirgendwo anders außerhalb Deutschland gespannt.

Damit bin ich in der Gegenwart angelangt, und ich kehre an den Anfang meines Vortrages zurück.

Viele unser aktuell diskutierten sozialen Probleme werden Ihnen, hoffe ich, in meinem Vortrag begegnet sein, und je größer die Zahl der Aha-Effekte, der "déja-vus", gewesen ist, desto besser - denn es hätte deutlich gemacht, daß Unkenntnis der Geschichte ein wesentlicher Grund für die relative Unfruchtbarkeit aktueller politischer Diskussionen ist, daß im Grunde das Rad eben doch immer wieder erfunden wird.

Natürlich geben Historiker keine Rezepte - wie kämen sie auch dazu, da sie doch nur, wie ein Witzbold einmal gesagt hat, "rückwärts gewandte Propheten" sind, die es nach Tische immer besser wissen.

Lassen sie mich aber trotzdem drei einfache Erkenntnisse aus der Zeit der Begründung unseres Sozialsystems in Erinnerung rufen, die so banal sind, daß man sich scheuen würde, sie zu nennen, wenn man nicht wissen müßte, daß sie, weil als veraltet abgestempelt, politisch unbeliebt sind:

- 1. ein Sozialsystem, muß weniger ausgeben, als es einnimmt, wenn es auf Dauer und auch in Krisenzeiten funktionieren soll;
- 2. die Finanzierung sozialer Leistungen mit Schulden blockiert die Zukunft der Gesellschaft;
- 3. es besteht ein Zusammenhang zwischen Aufbringung der Kosten des Sozialen Systems und der Zahl der verfügbaren Arbeitsplätze.

## War Bismarck nun Kommunist?

Im Sinne des Marxismus und seiner Enteignungs- und Verteilungsideologie natürlich nicht - beide hat er bekämpft. In einem nichtmarxistischen Sinne freilich könnte man die Frage bejahen, wenn man an die sprachliche Grundbedeutung des lat. Communis = gemeinsam und der communitas = Gemeinschaft denkt. Bismarck hat aus christlicher Überzeugung wie auch als realpolitischer Verteidiger des monarchisch verfaßten Rechtsstaates die Verpflichtung der

staatlichen Gemeinschaft zur Herstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen aller Bürger bejaht und mit der beschriebenen Doppelstrategie und mit Augenmaß durchzusetzen verstanden - daß drei der fünf tragenden Säulen unseres sozialen Netzes aus seiner Zeit stammen, sollte die voller Aufgeregtheit vermeintliche Neukonzeptionen produzierenden Sozialpolitiker zur Vorsicht mahnen und Bescheidenheit lehren.