

Entwicklung der Sozialpolitik I: Von den Anfängen bis 1914 (RITTER 1991)

1. Anfänge der Gesetzgebung zum Arbeitsschutz in England bis 1850 (METZ 1988)

a. *Kontext.* (1) *Wirtschaft.* Verschärfung von sozialer Ungleichheit u. Pauperismus 1. H. 19. Jh., z. T. als Folge technologisch bedingter Arbeitslosigkeit im Zuge der Industrialisierung. Mit der Industrialisierung verbreitete sich abhängige Erwerbsarbeit. Damit lösten sich traditionelle Schutzverbände auf, u. Arbeit wurde im öffentlichen Raum sichtbar, was Sozialkontrolle u. Schutz zu politischen Themen werden ließ. — (2) *Liberale Arbeitsgesellschaft.* Utilitarismus (Jeremy Bentham, 1748–1832): Menschliches Handeln ist auf das Maximieren von individuellem Glück gerichtet, wozu die »free individual agency« erforderlich ist. Die entstehende Sozialpolitik zielte auf eine Durchsetzung dieser Werte. Bsp. Poor Law 1834: Arbeitsfähige Arme sollten nur in Armenhaus, nicht mehr durch externe Leistungen, unterstützt werden; Arme waren dem Arbeitsmarkt zuzuführen. Nur teilweise vollzogen, aber 1834–38 Rückgang der Armenausgaben um 27%; die geringe Armenfürsorge war später Anknüpfungspunkt für andere Sicherungsformen; Prinzip der »less eligibility« wegweisend: Leistungen der Fürsorge sollen unterhalb derjenigen der niedrigsten Lohngruppen liegen. — (3) *Politische Konstellation.* 1833 bescheidene Wahlrechtsreform (1 von 13 Mio. Männern wahlberechtigt); → Sozialgesetzgebung vorwiegend Reaktion auf außerparlamentarische Agitation (Fabrikbewegung ca. 1815–19; Chartistenbewegung ca. 1836–43), die von meist konservativen Sozialreformern der Oberschicht aufgegriffen wurde.

b. *Die wichtigsten Maßnahmen.* 1802 Gesetz zu »Gesundheit u. Moral« der Armenlehrlinge: 12h-Tag, Verbot Nacharbeit: Nachwirken der paternalistischen Tradition der Verantwortung höherer Stände für Schutzbefohlene. 1819 Gesetz für Baumwollspinnereien >20 Personen <16 J.: Verbot, Kinder <9 J. zu beschäftigen, 12h-Tag für Jugendliche <16 J.: Übergang von Armen- zu Sozialpolitik. 1833 Gesetz für gesamte Textilindustrie: Personen <18 J. 12h-Tag; Fabrikinspektorat: Anfänge staatlicher Vollzugsbehörde. 1842/50 Ausdehnung des Fabrikinspektorats auf den Bergbau, Verbot von Frauenarbeit unter Tag u. Beschäftigung von Kindern <10 J.: Beginn moderner geschlechtsspezifischer Segregation von Arbeitsmärkten. 1850 Konsolidierung früherer Gesetze u. generell 10½h-Tag + 1½h Pausen. — *Ausblick.* 1860er J. Ausdehnung der Fabrikgesetzgebung auf weitere Industriezweige; 1874 10h-Tag für »geschützte Personen« (Frauen, Kinder); nach Anfängen in 1840er J. ab 1860er J. Regelung von Sicherheit u. Hygiene in Fabrik sowie Eingreifen der Inspektoren.

2. Obligatorische Sozialversicherung [SV]: Deutschland ab den 1880er Jahren

a. *Politischer Kontext.* Ende 1870er J. »konservative Umgründung« des Reichs«, u. a. mit Sozialistengesetzen (1878–90). Sozialpolitik der 1880er J. zielte auf Ergänzung der Repression durch Kooptation der Arbeiterschaft. Bismarcks sozialpolitische Berater waren durch Lorenz von Stein (1815–90, »Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich«, 1850) beeinflusst, der ein »Königtum der gesellschaftlichen Reform« forderte, das über Klassengegensätzen steht. SV-Gesetze bauen auf früheren Regelungen freier Kassen auf.

b. Die Versicherungsgesetze der 1880er J. (KOTT 2014; JOPP/STREB 2021). (1) *KrankenV 1883*. Obligatorisch für gewerblicher Arbeiter unterhalb einer Einkommensgrenze, wobei freie Kassen zugelassen blieben; Erfassung von ca. 22% der Erwerbsbevölkerung u. ca. 40% der Lohnarbeiter, gegenüber 1881 Verdoppelung des Erfassungsgrads. Finanzierung zu 2/3 durch Prämien der Versicherten. Organisation über Ortskrankenkassen als Selbstverwaltungskörperschaften, die aufgrund ihres Finanzierungsanteils durch die Versicherten kontrolliert wurden. Leistung pro Versicherten 1885 11, 1914 28,5 Mark. Dies widerspiegelt nicht eine Verschlechterung des Gesundheitszustands der Bev., sondern eine Verbesserung der Krankenversorgung; Beitrag zum Rückgang der Sterblichkeit. — (2) *UnfallV 1884*. 1871 liberales Haftpflichtgesetz, das Ansprüche auf den Nachweis von Unternehmerverschulden gründet (Verschulden eines Arbeiters begründet keine Haftpflicht); wegen geringer Dokumentation des Fabrikzustands vor Unfall (da schwache Entwicklung der Gewerbeaufsicht) schwierig zu führen. Die Unfallversicherung von 1884 transformierte Gefahr u. Verschulden in Risiko. Erfassung 1890 ca. 2/3 der Lohnarbeiter; Leistung 2/3 des Lohns; Finanzierung durch Unternehmer u. Selbstverwaltung in Berufsgenossenschaften mit unterschiedlicher Risikohöhe. — (3) *Alters- u. InvalidenV 1889*. Reichszuschuss 50 Mark je Rente, Staffelung der Leistung nach Beiträgen. Verwaltung durch Landesversicherungsanstalten (in Preußen: Provinzen). 1895 Erfassung von 54% der Erwerbsbevölkerung, aber lange Mindestbeitragszeiten von 5 (Invalidität) bzw. 30 J. (Alter), bei Alter Leistung erst ab 70, noch um 1900 erst von ca. ¼ der Männer erreicht. 1913 wurden deshalb 51% der Invalidenrenten an Männer im Alter von 55–69 gezahlt. Durchschnittsleistung 1891 123 (Alter) bzw. 113 (Invalide) Mark pro J., 1914 168 bzw. 201 Mark pro J.; ca. 1/6 des durchschnittlichen Jahresverdiensts von Industriearbeitern. Dennoch 1895–1907 Rückgang des Anteils erwerbstätiger Männer ab 60.

c. Beurteilung. (1) Wichtiger Anknüpfungspunkt für moderne nationalstaatliche Leistungsverwaltung. — (2) Gegen Utilitarismus Anerkennung von Systemrisiken der abhängigen Erwerbsarbeit u. Rechtsanspruch auf Unterstützung. — (3) SV dient der politischen Kooptation der Arbeiter u. als Substitut für Ausbau des Arbeitsschutzes. Erstes Ziel wurde nicht erreicht, indem Selbstverwaltungsorgane als Mobilisierungsbasis der Arbeiterbewegung dienten; letztere integrierte sich selbst in Staat.

d. Die Entwicklung bis 1914. (1) *Ausweitung der SV*. Erhöhung der Leistungen (s. §2.b), Ausdehnung auf neue Personengruppen u. Risiken, so 1911/12 Angestellte (erheblich bessergestellt als Arbeiter) u. Witwen- u. WaisenV. Zudem ab 1901 Reichsförderung des Arbeiterwohnungsbaus. — (2) *Entwicklung des Arbeiterschutzes unter dem »Neuen Kurs«* von Handelsminister v. Berlepsch (1890–96) u. Bestrebungen Wilhelms II. in Abgrenzung zu Bismarck u. nach dem großen Bergarbeiterstreik 1889 zum »Arbeiterkaiser« zu werden (BERLEPSCH 1987). 1891 Gesetz zu kommunalen Gewerbegerichten (Regelung von Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern u. Arbeitnehmern). Beisitzer werden von Tarifparteien gewählt; rasche Dominanz freigewerkschaftlicher (d. h. sozialdemokratischer) Vertreter u. so Element der Inklusion der Arbeiterbewegung in den Staat sowie Verrechtlichung von Arbeitsbeziehungen. Ebenso 1891 Arbeiterschutzgesetz mit verschärften Sicherheitsauflagen, Verbot von Sonntags- u. Feiertagsarbeit in vielen Gewerben, Regelung

Jugend- u. Frauenarbeit, Arbeiterstatistik. V. a. in Preußen massiver Ausbau der Gewerbeaufsicht (1890 29, 1893 164 Beamte).

3. Erste Ansätze zur Volksversorgung in Großbritannien

a. *Kontext.* Starke Entwicklung der Selbsthilfe in sog. Friendly Societies, die allerdings primär die »guten Risiken« der ausgebildeten Facharbeiter abdecken. Um 1900 Entstehung des sog. New Liberalism, der angesichts von Massenarmut u. Arbeitslosigkeit Marktversagen konstatierte sowie die gesamtgesellschaftliche Verankerung von Altruismus anstrebte. Zudem ermöglichte das Versprechen von Sozialreformen die Mobilisierung der Stimmen der allerdings erst teilweise stimmberechtigten Arbeiterschaft (1911 erst 60% aller Männer). Unter liberalen Regierungen 1906–14 Ausbau des Sozialrechts u. Einführung von Leistungsprogrammen. Finanzierung durch Erhöhung der Einkommenssteuer; wegen hohem staatlichem Finanzierungsanteil, Einheitlichkeit der Sätze u. Rechtsanspruch bei Pension Ansätze zu Volksversorgung.

b. *Maßnahmen.* (1) 1897/1906 *Haftpflichtgesetze*, die ohne Rücksicht auf Verschulden die Unternehmer zur Entschädigung von bis 50% des Lohns verpflichteten, als Alternative zu obligator. V. — (2) 1907 *Old Pensions Act*: Pension an unterstützungsbedürftige Alte; staatl. Finanzierung; im Vgl. zu Durchschnittsrente in D höherer Einheitssatz, aber Bedürftigkeits- u. Leumundsnachweis erforderlich (d.h. geringe Differenzierung zwischen Fürsorge u. Versorgung). — (3) 1911 *obligatorische ArbeitslosenV*, die z. T. gemeinsam mit Gewerkschaften verwaltet wurde u. v. a. deren Klientel erfasste. — (4) 1911 *obligatorische KrankenV* gegen Widerstand von Ärzten u. Friendly Societies; Beitrag der Versicherten unter 1/2, staatl. Beitrag gut 1/4, Rest Arbeitgeber. Friendly Societies u. private Versicherungen blieben als Träger zugelassen.

4. Daseinsvorsorge: Die Anfänge der kommunalen Leistungsverwaltung

a. »Munizipalsozialismus«: *Kommunale Dienstleistungsunternehmen* (KRABBE 1985). Bewegung ab ca. 1870er J. in GB (Ursprung), B, D, CH. Aufbau von städtischen Betrieben z. T. aus humanitären Motiven, zwecks Erwirtschaftung von Einnahmen, um Steuern trotz gewachsener Aufgaben niedrig zu halten, sowie z. T. aus (sozial-)hygienischen Gründen (Wasserversorgung, Kanalisation, Kehrriichtabfuhr). In D besaßen 1908 von Gemeinden mit über 50'000 Einw. 93% Wasserwerke, 86% Gaswerke, 74% Elektrizitätswerke, 97% Schlachthöfe u. 41% Straßenbahnen. Industrialisierungsgrad nicht maßgeblich, z. B. nahm das liberale u. kleingewerbliche Freiburg eine Vorreiterstellung ein.

b. *Wandel der Armenfürsorge* (SACHSE/TENNSTEDT 1980–2012, Bd. 2; Fallbeispiel JANS 1994). Zunächst sog. *Elberfelder System* (1853, generelle Verbreitung 1880er J.), bei dem Freiwillige (abkömmliche Honoratioren) in den einzelnen Quartieren Fürsorgeempfänger identifizierten u. beaufsichtigten. Mit steigender sozialer Segregation (abkömmliche Honoratioren sind in den ärmeren Quartieren schwieriger zu finden) u. steigender Komplexität der Fürsorgetätigkeit zunehmende Überforderung. Ab 1905 sog. *Straßburger System* mit kleineren Bezirken, verbeamteten Verwaltern an der Spitze u.

unter Beizug auch von freiwilligen Fürsorgerinnen. Zudem Ansätze spezialisierter Fürsorgebereiche, z.B. *Wohnungsfürsorge*, zunächst oft ausgehend von *Wohnungsinspektorat*: Kontrolle auf feuerpolizeiliche u. hygienische Kriterien (Feuchtigkeit, Belüftung, Überbelegung durch Untermieter u. Kostgänger); 1900 in 22 von 52 dt. Städten über 50'000 Einw., in Magdeburg wurden jährlich ca. 10% der Wohnungen inspiziert. Gemeinden unterstützten v. a. nach 1900 den privaten bzw. genossenschaftlichen Wohnungsbau oder bauten selbst Wohnungen; z. B. wohnten in Ulm 1914 ca. 9% der Bevölkerung in städtischen Wohnungen (ZIMMERMANN 1991).

c. *Ausdehnung der Polizei vs. spezialisierte/professionalisierte Verwaltung* (JESSEN 1991). Bis frühe 1890er J. weiteten sich in Preußen Polizeibefugnisse von der Sicherung der öffentlichen Ordnung zunehmend auf die Sicherung der Wohlfahrt aus. Die Polizei erließ Strafverordnungen u. vollzog diese selbst; z. B. in Bochum 1860 17, 1880 55, 1905 140 Delikttypen mit Polizeistrafen. Beleuchtung, Wohnungsinspektion (mit Blick auf Kontrolle von Kost- u. Schlafgänger*innen), Schmutzwasserbeseitigung, Schlachthof, Arbeitsvermittlung etc. wurden bis gegen 1900 primär als Ordnungsproblem gesehen. Nach SV-Gesetzen der 1880er J. oblag der Polizei die Aufsicht über freiwillige Hilfskassen, Registrierung u. Untersuchung von Betriebsunfällen u. die Führung der Quittungskarten für Beiträge zur RentenV. Erst ab frühen 1890er J. (»Neuer Kurs«, s. o.; Polizeikostengesetz 1892; neues Orientierungswissen durch Medikalisierung/Sozialhygiene) Einsetzen der Ausdifferenzierung professioneller Leistungsverwaltung.

Literaturhinweise

RITTER (1991) wie 04.11.2020.

BERLEPSCH, Hans-Jörg von: *„Neuer Kurs“ im Kaiserreich? die Arbeiterpolitik des Freiherrn von Berlepsch 1890–1896* (Bonn: Neue Gesellschaft, 1987).

JANS, Hans-Peter: *Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege in Ulm 1870–1930: ...* (Ulm: Stadtarchiv, 1994).

JESSEN, Ralph: *Polizei im Industrieviertel: Modernisierung und Herrschaftspraxis im westfälischen Ruhrgebiet 1848–1914* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1991).

JOPP, Tobias und Jochen STREB: »Die Einführung der Bismarckschen Sozialversicherung [...]«, S. 267–290 in Ulrich PFISTER et al. (Hg.), *Deutschland 1871: [...]* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2021).

KOTT, Sandrine: *Sozialstaat und Gesellschaft: das deutsche Kaiserreich in Europa* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2014).

KRABBE, Wolfgang R.: *Kommunalpolitik und Industrialisierung: ... Fallstudien zu Dortmund und Münster* (Stuttgart: Kohlhammer, 1985).

METZ, Karl Heinz: *Industrialisierung und Sozialpolitik: ... Großbritannien, 1795–1911* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1988).

SACHBE, Christoph und Florian TENNSTEDT: *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, 3 Bde. (Stuttgart: Kohlhammer, 1980–2012).

ZIMMERMANN, Clemens: *Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik: die Reformbewegung in Deutschland 1845–1914* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1991).