

Die Entwicklung des modernen deutschen Sozialstaates bis 1949

Begriffserklärung Sozialstaat:

Ein Sozialstaat ist ein Staat, der in seinem Handeln soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit anstrebt, um die Teilhabe aller an den gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen zu gewährleisten. Es bezeichnet konkret auch die Gesamtheit staatlicher Einrichtungen, Steuerungsmaßnahmen und Normen, um das Ziel zu erreichen, Lebensrisiken und soziale Folgewirkungen abzufedern. Der Staat verpflichtet sich, in Gesetzgebung und Verwaltung für einen sozialen Ausgleich der Gesellschaft zu sorgen.

Zeit des Kaiserreichs

Die Herausbildung des modernen Sozialstaates ist untrennbar an die Industrielle Revolution und die damit verbundenen Entstehung der sozialen Frage verbunden. Der Begriff soziale Frage bezeichnet die sozialen Missstände, die mit der Industriellen Revolution einhergingen, das heißt die sozialen Begleit- und Folgeprobleme des Übergangs von der Agrar- zu der sich urbanisierenden Industriegesellschaft. Zu den Folgeerscheinungen zählten:

- das Überangebot an Arbeitskräften,
- die darauf folgende Arbeitslosigkeit,
- Wohnungsknappheit,
- enge Wohnsituationen,
- eine hohe Kindersterblichkeitsrate,
- Massenverarmung (Pauperismus),
- Vernichtung zahlreicher Handwerksbetriebe,
- zu lange Arbeitszeiten,
- Hunger,
- schlechte Hygiene, Krankheiten,

⇒ die Lösungsversuche und die Gründe/ Motive sind so verschieden wie ihre Träger:

1. die Kirche:
 - a. forderte die Menschen auf aus Nächstenliebe zu handeln, bzw. zu helfen und gründeten kirchliche Hilfswerke, wie Suppenküchen, bauten Krankenhäuser, ...
2. die Unternehmer:
 - b. innerbetriebliche Kranken-, Pensions-, Sparkassen-, und Bildungseinrichtungen (Jena Zeiss = Siedlung, Abbes-Stiftung, Krupp-Stiftung)
3. die Arbeiter:
 - c. begannen sich zu Organisieren in Vereinen, Gewerkschaften entstehen und Parteien
4. der Staat:
 - d. schuf neue Sozialgesetzgebungen, aber nicht als Wohltat sondern um den innerstaatlichen Frieden zu retten, eine Radikalisierung und Revolution zu verhindern

⇒ in diesen Punkten liegen die Anfänge des modernen Sozialstaates.

Die Anfänge eines modernen Sozialstaates wurden von Otto von Bismarck geschaffen. Die Sozialversicherung wurde im Rahmen der „Zuckerbrot und Peitschen“ Politik eingeführt und diente als Zuckerbrot.

„Mein Gedanke war, die arbeitenden Klassen zu gewinnen, oder soll ich sagen zu bestechen, den Staat als soziale Einrichtung anzusehen, die ihretwegen besteht und für ihr Wohl sorgen möchte“ (Otto von Bismarck: Gesammelte Werke (Friedrichsruher Ausgabe) 1924/1935, Band 9,)S.195/196

Dies war die Reaktion Bismarcks gegen die ersten sozialistischen Bewegungen.

Unter der Reichskanzlerschaft Bismarcks wurden die ersten staatlichen Sozialgesetze eingeführt:

- die Krankenversicherung (1883)
- die Unfallversicherung (1884)
- die Invaliditäts- und Altenversicherung (1889)→gesetzliche Rentenversicherung

Durch diese Sozialgesetzgebung übernahm der Staat ein Mindestmaß an Verantwortung für die Arbeiterschaft.

Die Ziele dieser Sozialpolitik waren nach Bismarck die Heilung der sozialen Schäden sowie der innerstaatliche Frieden zu bewahren. Diese Gesetze durch den Reichstag zu bringen erwies sich als ein schwieriges Unterfangen. Die Parteien des Kaiserreichs haben unterschiedliche Standpunkte vertreten (von Zustimmung bis Ablehnung):

- die Liberalen sind gegen die Sozialgesetzgebung da sie im „Wohlfahrtsstaat“ die Wiederkehr des Absolutismus argwöhnen. Sie fordern den Ausbau freiwilliger Hilfskassen und das Koalitions- und Streikrecht für Arbeiter
- Die Katholische Zentrumspartei ist gegen die staatliche Hilfe, weil sie die christliche Pflicht zur tätigen Nächstenliebe unterhöhlt sieht
- die vom Sozialistengesetz verfolgten Sozialdemokraten sind offiziell auch gegen die Sozialgesetze
- Unternehmer und Versicherungen lehnen die Gesetzentwürfe aus Furcht vor Gewinneinbußen ab, außerdem werden sie zur Finanzierung mit herangezogen
- Unterstützung erhält Bismarck vom Bildungsbürgertum und einzelnen Konservativeren, die vom Staat die Verpflichtung zur patriarchalischen Fürsorge für die Untertanen verlangen.

Insgesamt gab es Reichszuschüsse zu den drei Versicherungen. Denn die Arbeiter sollten durch die staatlichen Leistungen für die Reichsidee gewonnen werden. Die staatlich garantierte Zwangsversicherung ist auch aus heutiger Sicht die richtige Antwort auf die sozialen Probleme der Industriellen Revolution.

Bei der Unfallversicherung betragen die Unternehmer alleine und ergänzen die Krankenversicherung. Versichert waren nur Arbeiter und Angestellte bis zu einem bestimmten Jahreseinkommen. Gefördert wird dadurch das Bemühen der Unfallverhütung. Bei der Rentenversicherung galt für alle Arbeiter Versicherungspflicht ab dem 16ten Lebensjahr, bei Invalidität wurde ein Drittel des Durchschnittslohns gezahlt. Anspruch auf Altersrente hatte jeder, der das 70te Lebensjahr erreichte. Finanziert wurde diese durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber und einem Bereichszuschuss.

Letztlich scheiterte Bismarck mit seinem Politischen Ziel, mit den Mitteln der Sozialversicherung die Arbeiter von der Sozialdemokratie zu trennen. Außerdem gerät er zunehmend in Konflikt mit dem neuen Kaiser Wilhelm II. Dieser will den Arbeiterschutz durch eine Arbeiterschutzgesetzgebung ausbauen, wie z.B. Verbot der Sonntagsarbeit, Verbot der

Nachtarbeit, Verbot der Arbeit Untertage für Frauen und Kinder und Arbeitsverbot für Schwanger drei Wochen vor und nach der Entbindung. Außerdem sollen Arbeitsordnungen in den Fabriken nichtmehr einseitig von den Unternehmern erlassen, sondern gemeinsam mit Vertretern der Arbeiter formuliert werden. Aus wirtschaftlichen und finanziellen Bedenken lehnt Bismarck diese Vorschläge ab. Dieser Konflikt führte im März 1890 zu Bismarcks Entlassung.

Am ersten Juni 1890 wird unter der Führung von Hans Freiherr von Berlepsch, der in der Versöhnung von Arbeiterbewegung und Staat eine Lebensaufgabe sah, eine neue Reichsgewerbeordnung, das Arbeiterschutzgesetz, verabschiedet. Darin waren unter anderem festgelegt:

- ein Verbot der Sonntagsarbeit in der Industrie
- Begrenzung der Sonntagsarbeit in Handel und Gewerbe auf 5h
- Maximalarbeitstag von 11h für Frauen
- Verbot der Nachtarbeit von Frauen und Kindern unter 16
- Verpflichtung der Unternehmer zur Gefahrenabwehr
- Erlaubnis zur Gründung freiwilliger Arbeitnehmervertretungen, zwecks innerbetrieblicher Mitbestimmung

1897 erfolgt ein Ausbau der Sozialgesetzgebung. Durch Unterstützung christlicher Gewerkschaften 1899 wird die einheitliche Invalidenrente im Reich festgelegt, dem auch das erste Mal Sozialdemokratische Abgeordnete zustimmen.

1903 wird die Krankenunterstützung von 13 auf 36 Wochen verlängert. 1904 Gesetz über Gewerbegerichte legt fest, dass diese zur friedlichen Regelung von Arbeitskonflikten paritätisch (gleich) von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu besetzen sind. Das bedeutet die Anerkennung der Gleichberechtigung der Arbeiter als freie Vertragspartner der Unternehmer. Außerdem wird das Verbot der Kinderarbeit unter 12 Jahren auf die Heimindustrie ausgedehnt und Mittel von dem Bau von Arbeiterwohnungen bereitgestellt. 1911 erhalten die Angestellten als eigene Gruppe zwischen Arbeiterschaft und Beamtentum eine selbstständige soziale Absicherung.

Während der Zeit des ersten Weltkrieges werden eine Reihe von Arbeitsschutzgesetzen ausgesetzt, wie z.B. für Kinder-, Jugend- und Frauenarbeit, Arbeitszeiten und Sonntagsarbeit.

Zeit der Weimarer Republik

In der Weimarer Republik erfolgte eine Weiterentwicklung des Sozialstaats. In der Nationalversammlung verfügte die Weimarer Koalition über eine Dreiviertel-Mehrheit. Diese Mehrheit setzte ein umfangreiches sozialpolitisches Programm durch:

- Einführung des 8h Tages
- Aufhebung des Hilfsdienstgesetzes von 1916 → befreit die Arbeiter von der Arbeitspflicht und dem Verbot des Arbeitsplatzwechsels
- Verbesserung der Schutzbedingung für Heimarbeiter
- Aufhebung der Gesindeordnung für Landarbeiter
- Einführung einer Erwerbslosenfürsorge und Arbeitsvermittlung für entlassene Soldaten
- Verpflichtung der Arbeitgeber ehemaliger Mitarbeiter wieder einzustellen und schwer beschädigte bevorzugt zu beschäftigen
- Reichsarbeitsamt überwacht den Wohnungsmarkt, wegen Mangel an kleinen, preiswerten Wohnungen → führt 1920 zu einem Wohnungsmangelgesetz, 1922 Reichmietengesetz, 1923 Mieterschutzgesetz, 1924 Einführung Hauszinssteuer, dass

bedeutet Hausbesitzer müssen auf Mieteinnahmen eine Steuer zahlen, die die Gemeinden und Städte zur Finanzierung neuer Wohnsiedlungen verwenden

Auch in der Verfassung des neuen Staates werden erstmals neben den klassischen Menschen- und Freiheitsrechten Soziale Grundrechte und Pflichten festgeschrieben, wie z.B.

- umfassender Versicherungsschutz zur Erhaltung von Gesundheit und Arbeitskraft und für die Wechselfälle des Lebens
- zur Wahrung ihrer Wirtschaftlichen und sozialen Interessen, sollen Arbeitnehmer Arbeiterräte bilden, die zusammen mit den Arbeitgebern in einem Reichswirtschaftsrat vertreten sind

Im Laufe der Weimarer Republik werden noch weitere Gesetze verfasst:

- Einrichtung staatliche Fürsorge (1924)
- Schaffung von Arbeitsgerichten (1926)
- Arbeits- und Kündigungsschutzgesetz für werdende und stillende Mütter (1927)
- Einrichtung von Arbeitsämtern (1927)
- Einführung der Arbeitslosenversicherung (1927)

⇒ dass bedeutendste Gesetz war das Arbeits- und Kündigungsgesetz von 1926

Die Sozialpolitik der Weimarer Republik wird außerdem durch eine herausragende Schul- und Bildungspolitik gekennzeichnet:

- 1920 Grundschulgesetz → 4jährige Grundschule für Kinder aus allen Schichten
- erst 1929 Abschaffung der Prügelstrafe
- **Grundsatz:** Jeder Schüler müsse die Gelegenheit erhalten das zu werden, wozu er taugt

Durch die Weltwirtschaftskrise gerät 1930 der Sozialstaat in eine große Krise die letztlich auch wesentlich zum Ende der Weimarer Republik beiträgt. Die letzte Regierung mit parlamentarischer Mehrheit scheitert am Problem der Sanierung der Arbeitslosenversicherung.

Zeit des Nationalsozialismus

Sozialstaatlich gesehen bedeutete der Wechsel von der Weimarer Republik zum Nationalsozialismus einen Einschnitt. Dazu gehören:

- die Zerschlagung der Organisierten Arbeiterbewegung
- die Gleichschaltung/ Auflösung freier Gewerkschaften
- die Beseitigung der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit dem „Gesetz über Treuhänder der Arbeit“ von 1933, indem die Treuhänder diktatorische Vollmachten zur Regelung von Lohn und Arbeitsfragen erhalten, diese die Löhne in den Betrieben festsetzen, die Tarifhoheit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufgehoben wird, das Schlichtungswesen abgeschafft wird

Der totalitäre Staat senkte die Zahl der Arbeitslosen durch schuldenfinanzierte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Aufrüstung. Charakteristisch für den Nationalsozialismus war, dass sozialpolitische Leistungen den „Volksgenossen“ vorbehalten blieben. Dazu zählten:

- Geburtenförderung mit Ehestandsdarlehn und „Mutterkreuz“
- modern war die Verlängerung des Jahresurlaubs

Organisationen wie „Kraft durch Freude“ führten Freizeitveranstaltungen durch, an denen Millionen von Deutschen mit teilnahmen und die sich großer Beliebtheit erfreuten.

Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten

Nach der bedingungslosen Kapitulation der Deutschen Wehrmacht und dem Zusammenbruch des Naziregimes übernehmen die Siegermächte USA, UdSSR, Großbritannien und Frankreich in Deutschland die Regierungsgewalt. Sozialpolitik muss sich vor allem als Nothelfer bei der Bewältigung der Folgen vom Krieg und Nationalsozialistischer Gewaltherrschaft bewähren. Die Sozialpolitischen Debatten bewegen sich zwischen Kontinuität und Neubeginn. Einflüsse der Besatzungsmächte und Traditionen der Deutschen Arbeiterbewegung geben wichtige Impulse. Ein Bruch in den Systemen der Sozialversicherungen wie er sich Zeitweise abzeichnete wird in den Westzonen vermieden. In der sowjetischen Zone dagegen werden eigene Sozialpolitische Wege eingeschlagen. 1946 wird durch einen Beschluss des Alliierten Kontrollrats (Regierung für Deutschland):

- die Wochenarbeitszeit auf 48h festgelegt
- eine Registrierpflicht aller Arbeitsfähigen Männer von 14- 65 Jahren und aller Frauen von 15-50 Jahren verfügt
- Lebensmittelzuteilung an einer Registrierung geknüpft
- Gewerkschaften als Interessenvertretung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wieder eingeführt
- über die Wiedereinführung der Sozialversicherung beraten

Ein Entwurf der Besatzungsmächte, die Vielfalt der Sozialversicherungen zu beseitigen und Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung in einer allgemeinen Versicherung zu verschmelzen scheitern. Ebenso wie das „Projekt“ der gemeinsamen Zonenverwaltung.

Sozialpolitisches in den Zonen:

- Es bleiben die bisher geltenden Strukturen und Organisationsformen erhalten.
- Zunächst versucht jede Besatzungsmacht für ihre Zone den Krankenversicherungsschutz zu regeln.
- In der Britischen Zone wird ein einheitlicher Beitragssatz festgelegt. Mit dem Prinzip einheitlicher Leistungen und einheitlicher Beiträge, um dem Gebot sozialer Gerechtigkeit zu entsprechen.
- In der amerikanischen Besatzungszone wird das bestehende System ebenfalls erhalten. Von besonderer Bedeutung zur Erhaltung der Sicherheitssysteme, in den westlichen Zonen, ist das sozialversicherungsanpassungsgesetz vom Juli 1949, wo festgeschrieben wurde:
 - dass die Beiträge der Krankenversicherung zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufzubringen sind,
 - dass ein Finanzausgleich zwischen den Krankenkassen zu erfolgen hat
- In den westlichen Zonen entwickelte sich eine breite Diskussion um die Einheitsversicherung. Befürworter wollten Kranken-, Renten-, und Unfallversicherung zusammenfassen um einheitliche Leistungen und Beiträge zu erreichen. Die Gegner warnten vor großem, teurem und unkontrollierbarem Bürokratieaufwand und sahen in der Einheitsversicherung eine Vorstufe zur totalen Staatsfürsorge. Zu einer Entscheidung zwischen Gegnern und Befürwortern kam es während der Besatzungszeit nicht.
- In der französischen Besatzungszone werden nur allgemeine Ortskrankenkassen zugelassen, alle übrigen aufgelöst.

In weiten Bereichen blieb es in der Besatzungszeit beim geltenden Recht bereinigt um die NS-spezifischen Regelungen.

Während im Westen, mit Ausnahme des Arbeitsrechts keine neuen Wege gegangen werden, kommt es in der Ostzone zu tiefgreifenden Veränderungen.

Arbeitsrecht:

- im Westen wird mit Tarifvertragsgesetz vom 9. April 1949 die Tarifautonomie festgeschrieben → wichtiger Schritt in Richtung soziale Marktwirtschaft
- die Ostzone schreibt andere Entwicklung fest → neue Tarifordnung vom März 1947 bringt keine Tarifautonomie, sondern Ausrichtung von Löhnen und Arbeitsbedingungen an Planvorgaben der in dieser Zone eingeführten Planwirtschaft

Sozialversicherung:

- in Westzonen bleibt es beim gegliederten System → damit den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung
- im Osten werden alle Versicherungszweige zu einer Einheitsversicherung zusammengefasst

Gesundheitswesen:

- im Westen gegliederte Systeme wie vor NS-Zeit
- im Osten Krankenversicherung wird in Einheitsversicherung mit einbezogen → freiberuflichen Ärzte und private Krankenversicherung werden abgeschafft → Netz von Polikliniken entsteht

Arbeitsmarktpolitik:

- im Westen wird nach anfänglicher Arbeitskräftelenkung zum Recht der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zur Zeit der Weimarer Republik zurückgekehrt
- im Osten wird das System der Arbeitskräftelenkung im Rahmen der Planwirtschaft weiter ausgebaut

Quellen:

- ANNO 11/12 S.364-371
- „IN DIE ZUKUNFT GEDACHT. Bilder und Dokumente zur Deutschen Sozialgeschichte.“ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Bonn 2008, S. 22 – 141,
- <http://www.popp-sport.de/02%20Geschichtsunterricht/12%20Pruefung/01%20Def-Begr-Uebers-ZSF/Ge%20Sozialstaat%20ueberbl.pdf>
- <http://www.popp-sport.de/02%20Geschichtsunterricht/12%20Pruefung/04%20lange%2019%20Jh/04%20Ind%20Rev%20u%20Soz%20Frage/23%202%20soz%20Frag%20+%20Antw.pdf>
- http://de.wikipedia.org/wiki/Soziale_Frage