# Die Geschichte der deutschen Sozialversicherung

Von Dr. Mengelbier

Im Mittelalter und bis in das 18. Jahrhundert hinein war die vorherrschende Form des Gewerbebetriebes der Mittel- und Kleinbetrieb. Großbetriebe im heutigen Sinne gab es nicht. Abgesehen vom Bergbau und von der Schiffahrt war auch die Unfallgefahr nicht besonders groß. Die handbetriebenen maschinellen Hilfsmittel trugen keine großen Unfallgefahren in sich, zumal bei länger währender Arbeitszeit das Arbeitstempo gemächlich war.

Hierin trat ein grundsätzlicher Umschwung in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts ein, als die Erfindung der ersten Eigenkraftmaschine – der Dampfmaschine (1764) – das Maschinenzeitalter einleitete. Mit der Dampfmaschine war die Voraussetzung für die Bildung von Großbetrieben gegeben, die wiederum die Schaffung von Industrien ermöglichte.

Die von Engländern gemachte Erfindung der Spinnmaschine (1767), des mechanischen Webstuhls (1787) und der Baumwollentkernmaschine (1793) schloß mit der ersten industriellen Anwendung der Dampfmaschine (1790) die Mechanisierung der Baumwollindustrie ab. Sie ist der erste Industriezweig gewesen, der ein geschlossenes System von Arbeitsmaschinen besaß. Dampfschiffahrt (1807), Straßengasbeleuchtung (1814) und Eisenbahn (1825 in England; 1835 in Deutschland zwischen Nürnberg und Fürth) zeigen die schnelle Ausnutzung der gemachten Erfindungen.

Als notwendige Folge der Industrialisierung entwickelte sich der Typ des seine Arbeitskraft im Dienste eines Unternehmers verwertenden wirtschaftlich unselbständigen Lohnarbeiters. Im Gegensatz zu dem Gesellen des zunftgebundenen Handwerkermeisters des Mittelalters bestanden zwischen dem Unternehmer und dem Arbeiter keine oder doch nur geringe persönliche Bindungen. Je größer der Betrieb wurde, umso weniger zählte der Arbeiter in den Berechnungen des Unternehmers mit. Seine Fürsorge für ihn war gering, Lohndruck und schärfste Ausnutzung der Arbeitskraft selbstverständliche Folge. Die schnelle Erkenntnis der durch die Maschinen verursachten Erleichterung der Arbeits- und Produktionsmöglichkeiten, daß zum Beispiel jedes Kind mit Leichtigkeit zwei Webstühle bedienen und dabei das Dreifache des früheren Arbeitsergebnisses leisten konnte, führte bald zur rücksichtslosen Ausnutzung der Arbeitskraft von Frauen und Kindern in England durch die dünne plutokratische Oberschicht. Schon im Jahre 1787 waren bei einer Gesamtbelegschaftsziffer von 330 000 Menschen an den Webstühlen und Spinnmaschinen Englands 90 000 Frauen und 83 000 Kinder tätig. Sie waren die ersehnten billigen Arbeitskräfte. Ihre Arbeitszeit dauerte in der Regel 14 bis 16 Stunden; Nachtarbeit, Lohndruck und ungesunde Arbeitsräume waren an der Tagesordnung; zudem boten die sich entwickelnden Industriegebiete für die Städte und Dörfer im Süden Englands eine gute Gelegenheit, die von ihnen gesetzlich zu unterhaltenden Armenkinder in die Fabriken Mittel- und Nordenglands abzuschieben. Die Folgen waren bei den ungesunden Arbeitsverhältnissen schwere soziale Mißstände und Epidemien.

Eine Fieberwelle in der Zeit von 1784 bis 1796 führte zur Aufdeckung der entsetzlichsten Verhältnisse in den Arbeitergebieten Englands. Aber rund 18 Jahre dauerte es, bis die englische Regierung das erste Kinderschutzgesetz und damit das erste neuzeitliche Arbeiterschutzgesetz überhaupt erließ. Sein Titel trägt die ausgesprochen englische Bezeichnung: „Das Moral-(!) und Gesundheitsgesetz". Es betraf vornehmlich die Woll- und Baumwollindustrie. Nach ihm sollten die Wände und Decken in den Fabrikräumen wenigstens zweimal im Jahre mit ungelöschtem Kalk und Wasser gewaschen werden. Fenster und Öffnungen mußten in ausreichender Zahl vorhanden sein. Die Arbeitszeit der Lehrlinge wurde bei Verbot der Nachtarbeit auf 12 Stunden festgesetzt. Der Schulunterricht und der Gottesdienstbesuch sollten geregelt werden. Das bezeichnendste Licht aber auf die unglaublichen sittlichen Verhältnisse ist das Gebot des Artikels VIII, das die Trennung der Schlafräume der Jugendlichen nach Geschlechtern anordnet und darüber hinaus bestimmt, daß nicht mehr als zwei Lehrlinge in einem und demselben Bett schlafen dürfen. Die Durchführung dieser uns selbstverständlich dünkenden Bestimmungen scheint aber in England auf ernstesten Widerstand gestoßen zu sein. Wenige Jahre später muß sich bereits eine zweite Unterhauskommission mit der Kinderarbeit beschäftigen. Nach langen erbitterten Parlamentskämpfen wird schließlich 1819 ein zweites Kinderschutzgesetz erlassen. Nach ihm dürfen Kinder unter neun Jahren nicht mehr in Baumwollspinnereien mit über 20 Beschäftigten tätig sein. Die Arbeitszeit für Neun- bis Sechzehnjährige wurde auf 12 Stunden festgesetzt und Pausen für Mahlzeiten eingeführt, die Nachtarbeit verboten. Um seine Durchführung wenigstens zu ermöglichen, mußte der Wortlaut des Gesetzes in den Betrieben ausgehängt werden. Verfehlt aber wäre die Annahme, daß nunmehr Abhilfe geschaffen war. Zum Beweis hierfür mag der Auszug aus einem amtlichen Parlamentsbericht aus dem Jahre 1843 dienen (Children's Employment Report II 1843):

1. Es kommen Fälle vor, daß Kinder schon im Alter von drei und vier Jahren zu arbeiten beginnen und nicht selten im Alter von fünf bis sechs Jahren, während im allgemeinen die regelmäßige Anstellung mit sieben oder acht Jahren beginnt ...

... 20. Beinah überall arbeiten die Kinder ebensolange wie die Erwachsenen, manchmal 16, selbst 18 Stunden ohne Unterbrechung.

... 23. Bei einigen Zweigen der Manufaktur, wie beim Aufwinden der Maschinen zum Spitzenklöppeln, haben die Kinder keine regelmäßige und bestimmte Zeit zum Schlafen und zur Erholung, da sie zu jeder Zeit während sechzehn und zwanzig und zweiundzwanzig Stunden von den vierundzwanzigen zusammenberufen werden können. Auch müssen sie in jeder Jahreszeit und zu jeder Stunde der Nacht oft beträchtliche Wege von einer Werkstatt zur andern zurücklegen.

... 29. Obgleich in einigen wenigen Gewerben und Manufakturen gefährliche Maschinenwerke gebraucht werden und gelegentlich sehr ernste Unfälle vorkommen, sind doch im allgemeinen die Kinder einer solchen Ursachen entspringenden Gefahr wenig ausgesetzt; zwar sind Unfälle, wie zerquetschte Hände, abgeschnittene oder zwischen Zahnräder oder unter Walzen geklemmte Finger und von Riemen gepackte Arme in einigen Geschäften keineswegs ungewöhnlich. Manchmal sind es der Riemen, Räderwerke usw. so viele und befinden sie sich an so exponierten Stellen, daß die Arbeiter sich furchtbar in acht nehmen müssen, um Unglück zu vermeiden; auch könnten Unglücksfälle in den meisten Fällen ver-

hütet werden, wenn man ordentlich darauf achtet, daß die Maschinen richtig aufgestellt und mit einer Schutzwand versehen würden.

... 30. In vielen dieser Gewerbe und Manufakturen, besonders bei den Stecknadelfabrikanten, den Nagelschmieden, den Spitzenklöpplern, wie in den Strumpfmanufakturen, Kattundruckereien, Töpfereien und Tabakfabriken erhalten die Kinder weder gutes und genügendes Essen noch warme und anständige Kleider; viele beantworten an sie gestellte Fragen dahin, daß sie selten oder nie genug zu essen hätten und viele sind nur in Lumpen gehüllt. Auch ist es eine allgemeine Klage, daß sie aus Mangel an ordentlichen Kleidern die Sonntagsschule oder Kirche nicht besuchen können ..." usw.

Aber nicht nur in den in diesem Bericht genannten Betrieben finden sich derartige unglaubliche Verhältnisse. Auch der Bergbau kennt das traurige Los der zur Arbeit gepreßten Kinder. Die sachliche Feststellung des im Jahre 1842 erstatteten ersten Parlamentsberichtes mag hier auszugsweise festgehalten werden (Children Employments Commission's Report I 1842):

**„1. Es gibt Fälle, daß Kinder schon mit vier Jahren, manchmal mit fünf bis sechs, sechs bis sieben, sieben bis acht Jahren in diesen Bergwerken zu arbeiten anfangen; das gewöhnliche Alter zum Arbeitsanfang ist aber das achte bis neunte Lebensjahr.**

... 7. Die Natur der Beschäftigung, welche den jüngsten Kindern obliegt (Türhüten in den Strecken), bedingt, daß dieselben in die Gruben kommen, sobald die Arbeit beginnt und sie erst verlassen, wenn Feierabend gemacht wird.

... 13. Die regelmäßige Arbeitszeit für Kinder und junge Leute dauert — wenn die Arbeit in vollem Gange ist — selten weniger als elf, öfter zwölf Stunden, in einigen Gebieten dreizehn und in einem einzigen vierzehn und darüber.

... 19. In allen Kohlengruben kommen sehr häufig ganz entsetzliche Unglücksfälle vor; und sowohl die Erkundigungen, die wir eingezogen, wie die Registriertabellen liefern den Beweis, daß unter den durch solche Unglücksfälle umkommenden Arbeitern manchmal die Zahl der Kinder verhältnismäßig gerade so hoch und nur selten kleiner ist als die Zahl der Erwachsenen.

... 21. Sehr viele schlimme Unglücksfälle werden dadurch verursacht, daß das Schließen der Lufttüren (Wettertüren) fast durchgehend sehr kleinen Kindern anvertraut wird ..."

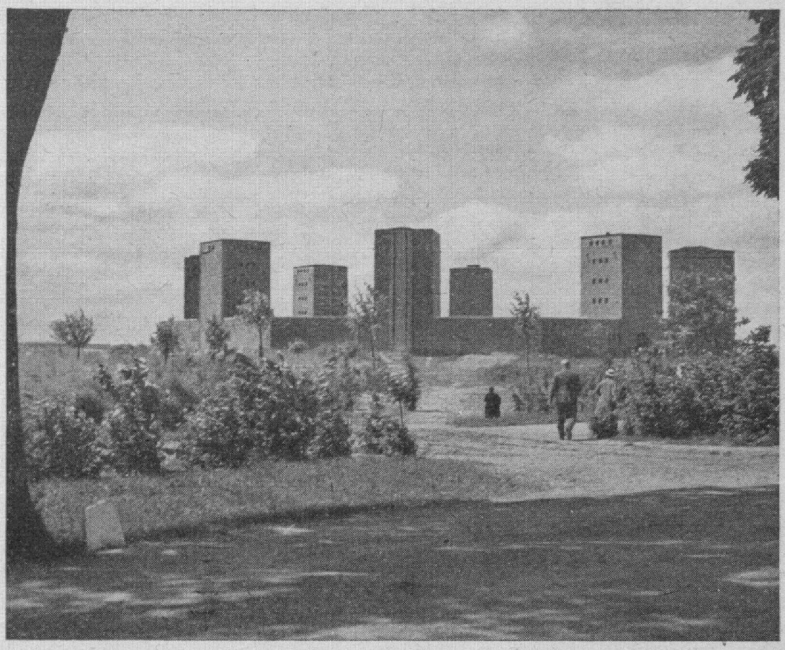
Die Tatsache, daß 40 Jahre nach dem Erlaß des ersten Schutzgesetzes vierjährige Kinder zu schweren körperlichen Arbeiten unter Tage herangezogen werden, zeigt am besten die Skrupellosigkeit der plutokratischen Oberschicht und nichts kennzeichnet ihre Verworfenheit mehr als die Feststellung, daß auch heute noch in England die Kinderarbeit auch in den Bergwerken durchaus üblich ist. Eben erst brachte der deutsche Rundfunk die Meldung, daß trotz bestehender großer Arbeitslosigkeit bei den Erwachsenen, Kinder zur Arbeit in den englischen Munitionsfabriken in steigendem Maße herangezogen werden. Ihre Arbeitskraft ist eben billiger.

In Deutschland zeigten sich zwar auch Mißstände, aber derart entsetzliche Zustände wie in England traten nirgendwo auf. Als im Jahre 1828 der preußische Generalleutnant Hora in einer Meldung feststellte, daß in den Textilbetrieben des Westens die Kontingente zum Ersatz der Armee infolge Nachtarbeit der Fabrikkinder nicht vollzählig gestellt werden könnten, ordnete König Friedrich Wilhelm III. eingehende Erhebungen an. Auf Grund des Ergebnisses dieser Ermittlungen wurde im Jahre 1839 das preußische „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken" erlassen. Es war das erste Arbeiterschutzgesetz des Kontinents, das alle Industriezweige erfaßte. Verbot der Nacht- und Sonntagsarbeit (letztere für Erwachsene erst ab 1891), Höchstarbeitszeit zehn Stunden einschließlich 1½ Stunden Pause, Nachweis dreijährigen Schulbesuchs, Führung von Verzeichnissen über die Beschäftigung der Jugendlichen, Androhung von Geldstrafen bei Zuwiderhandlung waren der wesentlichste Inhalt. Zur besseren Durchführung der erlassenen Bestimmungen wurden 1853 staatliche Fabrikinspektoren (die heutigen Gewerbeaufsichtsbeamten) eingesetzt und im gleichen Jahr die Kinderarbeit unter zwölf Jahren verboten und die Arbeitszeit der Zwölf- bis Vierzehnjährigen auf sechs Stunden ermäßigt.

Diese preußischen Bestimmungen wurden 1869 in die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund, der heutigen Reichsgewerbeordnung, übernommen. 1878 wurden die Fabrikinspektoren allgemein eingesetzt; in der Zukunft wurde ihr Aufgabengebiet zur Überwachung der Betriebe ständig erweitert, bis die heutige Gewerbeaufsicht gestaltet wurde. Ihr Aufgabengebiet fußte auf der Bestimmung des § 107 der Gewerbeordnung von 1869, die den Unternehmer verpflichtete, Vorsorge für die Unfallverhütung zu treffen. Mit diesen Maßnahmen war der erste Teil der großen sozialpolitischen Aufgabe erfolgreich eingeleitet worden. Ihr weiterer Ausbau wurde durch die nunmehr einsetzende internationale Zusammenarbeit gefördert. Der heutige hohe zwischenstaatliche Stand des Arbeiterschutzes verdankt Deutschland die wertvollsten Anregungen.

Die Not der arbeitenden Bevölkerung, die sich zwangsläufig aus dem hier kurz aufgezeichneten Stand der sozialen Frage entwickelte, führte zu folgenschweren politischen Ereignissen. Sozialdemokratie, Zentrum und Marxismus fanden in den Arbeitergebieten geeigneten Boden für ihre Zersetzungsarbeit. Ihre Früchte zeigten sich 1878, als zwei Attentate auf Kaiser Wilhelm I. erfolgten, wobei der Kaiser eine schwere Verwundung erlitt. Die Folge war das Sozialistengesetz, das mit dem Verbot kommunistischer und sozialdemokratischer Vereine, Druckschriften und Versammlungen zwar eine äußere Ruhe eintreten, die inneren Spannungen im Volk und die illegale Tätigkeit um so mehr anwachsen ließ. Bismarck erkannte zuerst, daß nur mit einer positiven Einstellung zu dem erwachsenen Problem die Arbeiterfrage in einem der Reichspolitik nützlichen Sinne gelöst werden könne. Erstes Ziel war ihm die Verbesserung der sozialen Lage der Arbeiter, die bei Eintritt von Krankheiten, Alter, Invalidität oder bei Unglücksfällen auf ihre eigene wirtschaftliche Kraft angewiesen waren. Daß diese nicht ausreichte, war selbstverständlich. Während in Bayern, Baden und Württemberg von 1869 bis 1873 eine Art Krankenversicherung erstand, bei der die Gemeinden Wochenbeiträge von bestimmten Arbeitergruppen gegen Gewährung von Krankenhilfe für einen bestimmten Zeitraum einzogen, gab es in Preußen als staatliche Fürsorge allein die Armenpflege. Sie konnte indes nur in Anspruch genommen werden, wenn der wirtschaftliche Zusammenbruch des Hilfsbedürftigen eingetreten war bzw. unmittelbar bevorstand. Die Gewährung von Mitteln aus der Armenpflege, die natürlich selbst auf das allernotwendigste beschränkt wurden, hatte politisch den Verlust des Wahlrechts zur Folge und führte damit praktisch zu einer wesentlichen Minderung des Ansehens des Empfängers.

Um diesem Mißstand abzuhelfen, schlossen sich schon im Mittelalter Handwerker und Zünfte zu Gesellen



Gesamtansicht des Tannenberg-Nationaldenkmals

Aufn. A. Reinstadler, Velsen

kassen zusammen, die das Ziel verfolgten, kranken und verunglückten Gesellen eine geeignete Pflege zu ermöglichen. 1845 wurde ihre zwangsweise Gründung in Preußen zugelassen. Daneben traten freie Hilfskassen auf den Plan, in denen die Arbeiter in gegenseitiger Hilfe sich bei Krankheit und Invalidität unterstützten. Auch hier war der Bergbau führend. Schon seit altersher bestand ein ausgebautes Knappschaftswesen, das Arztgelder für erkrankte und verunglückte Bergleute und Gnadenlöhne für Invaliden, Witwen und Waisen vorsah. Die älteste dieser Einrichtung zeichnet die Kuttenberger Bergordnung aus dem Jahre 1300 auf.

**1854 wurde in Preußen für den Bergbau ein weitgehender Versicherungszwang eingeführt, dem bald einige andere Länder folgten.**

Besseren sozialen Schutz hatten im übrigen lediglich das Hausgesinde, die Schiffsmannschaften und die Handlungsgehilfen, die auf Grund der Gesindeordnung von 1810, des allgemeinen Landrechts von 1794 und des Handelsgesetzbuches von 1861 einen Anspruch auf Übernahme der Kosten für Pflege oder der Weiterzahlung des Gehaltes für einen bestimmten Zeitraum hatten. Bis 1871 konnte der Unfallverletzte in Deutschland nur auf privatrechtlichem Wege Ersatz fordern, wenn er dem unmittelbaren Urheber des Schadens ein von diesem zu vertretendes Verschulden oder dem Arbeitgeber Nachlässigkeit bei der Auswahl von Angestellten nachweisen konnte. Durch das Reichshaftpflichtgesetz von 1871 wurde diese Haftung dahin erweitert, daß auch ein Verschulden der Angestellten beim Dienst zur Haftung des Unternehmers führt.

Die Folge dieser Regelung war ein Wust von Prozessen, der zu schweren Verbitterungen zwischen Unternehmern und Arbeitern führte. Der Nachweis schuldhaften Handelns konnte nur in wenigen Fällen erbracht werden. Eintretende Zahlungsunfähigkeit des Unternehmers zwang den Arbeiter trotz gewonnenen Prozesses zur Inanspruchnahme der Armenpflege. Um alle diese Nachteile auszuschalten, wurde in Deutschland ein grundsätzlich neuer Weg beschritten. Auf Grund eines allgemeinen Versicherungszwangs für die Arbeiter wurde die öffentlich-rechtliche Fürsorge für Invalidität, Alter, Krankheit und Unfälle eingeführt. Während bei den zuerst genannten Versicherungszweigen ein Teil der Versicherungskosten (Prämienbeiträge) dem Versicherten auferlegt werden, sind Unfallasten als Teil der Produktionskosten anzusehen und ausschließlich vom Gewerbebetrieb zu tragen. Die Versicherungslast wird also hier von der Gesamtheit der Betriebsunternehmer eines Gewerbezweiges mit dem ihr eigentümlichen Gefahrenrisiko getragen. Für diesen Weg, den die deutsche Unfallversicherungsgesetzgebung in der Welt zuerst beschritt, war die kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 maßgebend. Aus diesem Werk Bismarcks seien die nachstehenden Ausführungen wiedergegeben:

„Schon im Februar dieses Jahres haben Wir Unsere Überzeugung aussprechen lassen, daß die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde. Wir halten es für Unsere Kaiserliche Pflicht, dem Reichstage diese Aufgabe von neuem ans Herz zu legen, und würden Wir mit umso größerer Befriedigung auf alle Erfolge, mit denen Gott Unsere Regierung sichtlich gesegnet hat, zurückblicken, wenn es Uns gelänge, dereinst das Bewußtsein mitzunehmen, dem Vaterlande neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens und des Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben, zu hinterlassen. In Unseren darauf gerichteten Bestrebungen sind Wir der Zustimmung aller verbündeten Regierungen gewiß und vertrauen auf die Unterstützung des Reichstages ohne Unterschied der Parteistellungen.

In diesem Sinne wird zunächst den von den verbündeten Regierungen in der vorigen Session vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle mit Rücksicht auf die im Reichstag stattgehabten Verhandlungen über denselben einer Umarbeitung unterzogen, um

die erneute Beratung vorzubereiten. Ergänzend wird ihm eine Vorlage zur Seite treten, welche sich eine gleichmäßige Organisation des gewerblichen 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 zuteil werden können.

Für diese Fürsorge die rechten Mittel und Wege zu finden, ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht. Der engere Anschluß an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden, wie Wir hoffen, die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfange nicht gewachsen sein würde. Immerhin aber wird auch auf diesem Wege das Ziel nicht ohne die Aufwendung erheblicher Mittel zu erreichen sein."

Schon kurz nach der im Februar 1881 erfolgten ersten Verlautbarung wurde am 8. März 1881 der erste Gesetzesentwurf betr. die Unfallversicherungen der Arbeiter dem Reichstag zugeleitet. Dem zweiten Gesetzesentwurf vom Jahre 1882 folgte im Jahre 1884 der dritte, der am 6. Juli 1884 zum Gesetz erhoben wurde. Etwa ein Jahr vorher, am 15. Juli 1883, war das Krankenversicherungsgesetz ergangen. Diesen beiden folgt am 22. Juni 1889 das Gesetz betr. die Invalidität und Altersversicherung. Mit diesen Gesetzen war die in der Welt beispiellose deutsche Sozialversicherung geschaffen. Ihre Anwendung führte schon bald zur Ausweitung und Ausdehnung des Versicherungsschutzes und Leistungen und immer umfassenderer Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen, Erwerbsunfähigkeit und Krankheit. Die zahlreichen, diesen Maßnahmen dienenden Gesetze führten schließlich dazu, daß am 19. Juli 1911 (in neuer Fassung vom Dezember 1924 und 9. Januar 1926) die Reichsversicherungsordnung, die bis dahin selbständigen Sozialversicherungsgesetze zu einem aus sechs Büchern bestehenden Gesetzbuch zusammenfaßte. Ihr folgte am 20. Dezember 1911 das Versicherungsgesetz für Angestellte, seit der Neufassung vom 8. Mai 1924 das „Angestelltenversicherungsgesetz" genannt. Am 23. Juni 1923 vereinigte das Reichsknappschaftsgesetz die bis dahin landesgesetzlich geregelte knappschaftliche Kranken-, Invaliden- und Pensionsversicherung im Bergbau. Das Gesetz, das am 1. Juli 1926 neu gefaßt wurde, erhob damit die knappschaftliche Versicherung zu einem besonderen Zweige der Sozialversicherung. Als am 16. Juli 1927 das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Gesetzblatt veröffentlicht wurde, war das Gefüge der Sozialversicherung geschlossen.

Ein Menschenalter hatte es gedauert, bis die Grundzüge einer sozialen Sicherung aller schaffenden Deutschen erreicht war. Über die Auswertung des Schutzes nach der Reichsversicherung, über den Niedergang während der Inflationszeit und des Zwischenreiches und die Rettung der deutschen Sozialversicherung durch das Eingreifen des Nationalsozialismus zu schreiben, muß einer besonderen Arbeit vorbehalten bleiben.



Namborn bei St. Wendel — Aufn. Max Wentz, Saarbrücken