

Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland

Band 1:
Von der vorindustriellen Zeit
bis zum Ende des Dritten Reiches

Von

Dr. rer. pol. Johannes Frerich

Univ.-Professor an der Rheinischen
Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

und

Diplom-Volkswirt Martin Frey

Stellv. Leiter des Sekretariats des Ausschusses für
Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1:

Sozialpolitik in vorindustrieller Zeit	1
1. Sozialpolitische Ansätze im Altertum und Frühmittelalter	1
1. 1 Alter Orient, Judentum und antikes Griechenland	1
1. 2 Römisches Reich	3
1. 3 Frühes Christentum	4
1. 4 Germanische Völker und Fränkisches Reich	5
2. Sozialpolitische Ansätze im Mittelalter und in der frühen Neuzeit	6
2. 1 Einflüsse der Scholastik	6
2. 2 Armen- und Krankenpflege durch Kirche, Klöster und Orden	7
2. 3 Armenpflege der mittelalterlichen Städte	7
2. 4 Soziale Selbsthilfe durch Handwerk und Gesellenbruderschaften	9
2. 5 Erste Ansätze zur Regelung der Arbeitsbedingungen und erste Arbeitnehmerkoalitionen	10
2. 6 Anfänge des Knappschaftswesens und des Bergarbeiterrechts	12
3. Sozialpolitische Ansätze im Zeitalter des Absolutismus und der Aufklärung	15
3. 1 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	15
3. 2 Sozialpolitische Auswirkungen der merkantilen Gewerbepolitik	16
3. 3 Bekämpfung der Gesellenkoalitionen	18
3. 4 Fürsorge im Gesindewesen und in der Schifffahrt	20
3. 5 Entwicklung des Knappschaftswesens und des Bergarbeiterrechts	21
3. 6 Armenwesen und Armengesetzgebung	23
3. 7 Entstehung des Beamtenstandes	27

Kapitel 2:

Sozialpolitik im Industrialisierungsprozeß (1800–1871)	29
1. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen der Sozialpolitik	29
1. 1 Umbruch zur Industrialisierung	29
1. 2 Feudalismus und Bauernbefreiung	30
1. 3 Einführung der Gewerbefreiheit	32
1. 4 Sozio-ökonomische Entwicklungen	34
1. 4. 1 Übergangsphase zur Industrialisierung	34
1. 4. 2 Hauptindustrialisierungsphase	37
1. 5 Politische Entwicklungen	38
2. Erste sozialpolitische Regelungen im Arbeitsbereich	42
2. 1 Anfänge des Schutzes von Kindern und Jugendlichen	42
2. 1. 1 Beginn der Schutzdiskussion	42
2. 1. 2 Preußisches Regulativ von 1839	43
2. 1. 3 Weiterentwicklung des Jugendschutzes in Preußen	45

2. 1. 4 Kinderschutz in den übrigen deutschen Ländern	46
2. 2 Ansätze zu einem allgemeinen Arbeiterschutz	47
2. 2. 1 Entwicklung in Preußen	47
2. 2. 2 Entwicklung in anderen deutschen Ländern	48
2. 3 Einführung des Truckverbots	49
2. 4 Ordnung des Gewerbewesens	50
2. 4. 1 Entwicklung in Preußen	50
2. 4. 2 Entwicklung in anderen deutschen Ländern	52
2. 5 Anfänge der Arbeitsgerichtsbarkeit	53
2. 6 Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund von 1869	55
3. Sozialpolitische Regelungen für die Wechselfälle des Lebens	56
3. 1 Kranken- und Unterstützungskassen in Preußen	56
3. 2 Entwicklungen in anderen deutschen Ländern	58
3. 3 Länderübergreifende Regelungen	60
3. 4 Erste Ansätze auf dem Gebiet des Unfallschutzes	60
3. 5 Betriebliche Vorsorgeeinrichtungen	61
4. Sozialpolitische Regelungen im Bergbau	62
4. 1 Berg- und knappschaftsrechtliche Ausgangslage	62
4. 2 Preußische Novellengesetzgebung zum Bergrecht	64
4. 3 Knappschaftsgesetz von 1854 und weitere Bergrechtsreformen	65
4. 4 Allgemeines Berggesetz in Preußen von 1865	66
4. 5 Bergrechtliche Regelungen in den übrigen deutschen Ländern	67
4. 6 Bergrecht und Knappschaftswesen in Sachsen	68
5. Rechtsstellung und Versorgung der Beamten	69
5. 1 Kodifikation des Beamtenrechts	69
5. 2 Altersversorgung der Beamten	70
5. 2. 1 Versorgung der Beamten in Preußen	71
5. 2. 2 Versorgung der Beamten in Bayern	71
5. 2. 3 Regelungen in anderen deutschen Staaten	72
5. 3 Versorgung der Hinterbliebenen von Beamten	73
6. Koalitions- und Vereinsgesetzgebung	74
6. 1 Zeit der Koalitionsverbote und der eingeschränkten Vereinsfreiheit	74
6. 2 Übergang zur Koalitionsfreiheit	76
6. 3 Koalitionsrecht nach der Norddeutschen Gewerbeordnung	78
7. Gestaltung der öffentlichen Armenfürsorge	79
7. 1 Armenfürsorge im frühliberalen Staat	79
7. 2 Weitere Entwicklungen der Armenfürsorge	80
7. 2. 1 Armenrecht nach dem Unterstützungswohnsitzprinzip	81
7. 2. 2 Armenrecht nach der Heimatgesetzgebung	82
Kapitel 3:	
Sozialpolitik im Deutschen Kaiserreich (1871-1918)	85
1. Politische und ökonomische Rahmenbedingungen	85
1. 1 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	85
1. 2 Politische Verhältnisse im Kaiserreich	88

2. Sozialpolitische Reformdiskussion	90
3. Anfänge und Aufbau der Sozialversicherung	93
3.1 Soziale Sicherung in den Anfangsjahren des Kaiserreiches	93
3.1.1 Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen von 1876	93
3.1.2 Reichshaftpflichtgesetz von 1871	94
3.2 Erste grundlegende Sozialversicherungsgesetze	95
3.2.1 Unfallversicherungsgesetz von 1884	95
3.2.2 Krankenversicherungsgesetz von 1883	97
3.2.3 Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz von 1889	99
3.3 Weiterentwicklung der Sozialversicherung bis zur Reichs- versicherungssordnung	101
3.3.1 Krankenversicherung	101
3.3.2 Unfallversicherung	103
3.3.3 Invalidenversicherung	106
3.4 Erste praktische Auswirkungen der Sozialversicherungsgesetzgebung	107
3.5 Reform der Sozialversicherung	110
3.5.1 Reichsversicherungsordnung von 1911	110
3.5.2 Versicherungsgesetz für Angestellte von 1911	115
3.6 Entwicklung der Knappschaftsversicherung	117
3.6.1 Auswirkungen der Reichssozialversicherungsgesetzgebung	117
3.6.2 Entwicklung des landesgesetzlichen Knappschaftsrechts	118
4. Soziale Sicherung der Beamten und ihrer Hinterbliebenen	121
4.1 Rechtsstellung der Beamten	121
4.2 Entwicklung des Besoldungswesens	122
4.2.1 Übergang zum Dienstaltersstufensystem	122
4.2.2 Besoldungsentwicklung	123
4.2.3 Reichsbeamtenbesoldungsgesetz von 1909	124
4.3 Regelungen zur Versorgung der Beamten	124
4.3.1 Versorgungsregelungen der Reichsbeamten	124
4.3.2 Ruhegehaltsregelungen in den Ländern	125
4.4 Entwicklung der Hinterbliebenenversorgung	126
5. Sozialpolitische Regelungen im Arbeitsbereich	128
5.1 Entwicklung des Arbeiterschutzes und der Gewerbeordnung	128
5.1.1 Maßnahmen in den ersten Jahren des Kaiserreiches	129
5.1.2 Arbeiterschuttkonferenz und Arbeiterschutzgesetz 1890/1891	130
5.1.3 Weitere Entwicklung der Arbeiterschutzgesetzgebung	132
5.2 Ausbau der Arbeitsgerichtsbarkeit	139
5.2.1 Gewerbegerichtsgesetz von 1890	139
5.2.2 Einführung obligatorischer Gewerbegerichte	140
5.2.3 Schaffung der Kaufmannsgerichte	141
5.3 Regelung der Arbeitsbeziehungen	141
5.3.1 Rahmenbedingungen einer Politik der Interessenvertretung	141
5.3.2 Koalitionsgesetzgebung im Kaiserreich	142
5.3.3 Anfänge des Tarifvertragswesens	145
5.3.4 Anfänge des Schlichtungswesens	147
5.3.5 Ansätze einer überbetrieblichen und betrieblichen Mitwirkung der Arbeiter	148
6. Anfänge der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenunterstützung	149

6. 1	Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des Arbeitsmarktes	149
6. 2	Organisation der Arbeitsvermittlung	150
6. 3	Maßnahmen zur sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit	152
6. 3. 1	Arbeitslosenfürsorge durch Selbsthilfe	152
6. 3. 2	Zuschuß-System («Genter System»)	153
6. 3. 3	Kommunale Arbeitslosenkassen und sonstige Lösungsansätze	153
7.	Gestaltung der öffentlichen Armenfürsorge	154
7. 1	Weiterentwicklung des Unterstützungswohnsitzgesetzes	154
7. 2	Armenrechtliche Sonderstellung Bayerns	156
8.	Erste Ansätze einer sozialen Steuerpolitik	156
8. 1	Steuern auf Einkommen	157
8. 1. 1	Steuerfreies Existenzminimum und Ehegattenbesteuerung	157
8. 1. 2	Steuerliche Behandlung von Kindern	158
8. 1. 3	Außergewöhnliche Belastungen	159
8. 1. 4	Quantitative Bedeutung sozialer Steuerermäßigungen	160
8. 2	Steuern auf Vermögen	161
9.	Anfänge der Kriegspopferversorgung und des Entschädigungsrechts	161
9. 1	Versorgung der Militärpersonen und ihrer Hinterbliebenen	162
9. 1. 1	Versorgung nach dem Reichsmilitär-Pensionsgesetz von 1871	162
9. 1. 2	Fortentwicklung des Militärversorgungswesens	163
9. 1. 3	Beihilfen für Kriegsteilnehmer	165
9. 2	Entschädigung kriegsbedingter Sach- und Vermögensschäden	165
10.	Sozialpolitik während des Ersten Weltkrieges	165
10. 1	Arbeitsbedingungen, Arbeitsmarkt und Arbeitsbeziehungen	166
10. 1. 1	Entwicklung des Arbeiterschutzes	166
10. 1. 2	Ausbau des Arbeitsnachweiswesens	166
10. 1. 3	Hilfsdienstgesetz von 1916	167
10. 1. 4	Erweiterung des Koalitionsrechts und der Mitbestimmung	167
10. 2	Verbesserung der sozialen Lage der Beamten	168
10. 3	Änderungen und Ergänzungen im Sozialversicherungsrecht	168
10. 4	Organisation der Kriegswohlfahrtspflege	169
Kapitel 4:		
Sozialpolitik in der Weimarer Republik (1919–1932)		171
1.	Politische und ökonomische Rahmenbedingungen	171
1. 1	Politischer Hintergrund	171
1. 2	Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung	172
1. 3	Sozialpolitische Reformbestrebungen	174
2.	Gestaltung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen	176
2. 1	Ausbau der Betriebs- und Arbeitsverfassung	177
2. 1. 1	Betriebsrätegesetz von 1920	177
2. 1. 2	Berufsvereinsrecht und Koalitionsfreiheit	179
2. 2	Tarifvertragswesen	180
2. 3	Regelung von Arbeitsstreitigkeiten	182
2. 3. 1	Arbeitskampfrecht	182
2. 3. 2	Schlichtungswesen	184

2. 3. 3 Arbeitsgerichtsbarkeit	186
2. 4 Weiterentwicklung des Arbeitsschutzes	188
2. 4. 1 Regelung der Arbeitszeit	188
2. 4. 2 Betriebsgefahrenschutz	190
2. 4. 3 Schutz jugendlicher und weiblicher Arbeitnehmer	191
2. 4. 4 Nachtbackverbot, Sonntagsruhe und Ladenschluß	192
2. 4. 5 Urlaub und Kündigungsschutz	192
2. 4. 6 Schutz der Schwerbeschädigten	193
2. 4. 7 Sonderregelungen für einzelne Berufsgruppen	194
3. Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung	196
3. 1 Einführung der Erwerbslosenfürsorge	196
3. 2 Ausbau der öffentlichen Arbeitsvermittlung	198
3. 3 Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927	199
3. 3. 1 Arbeitsvermittlung	199
3. 3. 2 Arbeitslosenversicherung	200
3. 3. 3 Erste Änderungen und Weiterentwicklungen	202
3. 4 Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik während der Wirtschaftskrise	203
3. 4. 1 Arbeitslosenversicherung	203
3. 4. 2 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	204
4. Entwicklung der klassischen Sozialversicherungszweige	205
4. 1 Krankenversicherung	206
4. 1. 1 Abgrenzung der Versicherungspflicht	206
4. 1. 2 Änderungen im Leistungsrecht	208
4. 1. 3 Verhältnis zwischen Kassen und Ärzten	208
4. 2 Unfallversicherung	209
4. 2. 1 Berufskrankheiten-Verordnung und Zweites Änderungsgesetz	210
4. 2. 2 Drittes Änderungsgesetz zur Unfallversicherung	211
4. 3 Invalidenversicherung	213
4. 4 Angestelltenversicherung	215
4. 5 Knappschaftsversicherung	217
4. 6 Sozialversicherung während der Wirtschaftskrise	219
5. Besoldung und Versorgung der Beamten	223
5. 1 Verfassungsmäßige Absicherung der Rechte der Beamten	223
5. 2 Neuordnung der Beamtenbesoldung	224
5. 2. 1 Besoldungsgesetz von 1920	224
5. 2. 2 Besoldungsperrgesetz und Personalabbau-Verordnung 1920/1923	225
5. 2. 3 Besoldungsreform von 1927	226
5. 3 Versorgung der Ruhestandsbeamten	226
5. 4 Versorgung der Hinterbliebenen	227
5. 5 Besoldungs- und Versorgungskürzungen während der Wirtschaftskrise	228
6. Entwicklung des sozialen Entschädigungssystems	228
6. 1 Versorgung der Kriegsbeschädigten und -hinterbliebenen	228
6. 2 Entschädigung von Sach- und Vermögensschäden	230
7. Neuordnung der öffentlichen Wohlfahrtspflege	231
7. 1 Neuregelung der öffentlichen Fürsorge	232

7.2 Einführung der gehobenen Fürsorge	233
7.3 Fürsorge in der Wirtschaftskrise	234
7.4 Erste Ansätze der Jugendhilfe	234
8. Soziale Wohnungspolitik	235
8.1 Wohnraumbeschaffung und Mieterschutz	235
8.1.1 Erste Maßnahmen nach dem Kriege	235
8.1.2 Wohnraumangelgesetz von 1923	236
8.1.3 Reichsmietengesetz von 1922	236
8.1.4 Mieterschutzgesetz von 1923	237
8.2 Wohnungsbauförderungspolitik	238
8.2.1 Neubautätigkeit und Hauszinssteuerhypothenen	239
8.2.2 Sonstige Wohnungsbauförderungsmaßnahmen	240
9. Steuerliche Maßnahmen der Sozialpolitik	241
9.1 Steuern auf Einkommen	242
9.2 Steuern auf Vermögen	244
9.3 Grundsteuer	244
Kapitel 5:	
Sozialpolitik im Dritten Reich (1933–1945)	245
1. Politische und ökonomische Rahmenbedingungen	245
1.1 Nationalsozialistische Machtergreifung und Beseitigung der Demokratie	245
1.2 Grundzüge des NS-Wirtschaftssystems	247
1.3 Grundausrichtung nationalsozialistischer Sozialpolitik	249
2. Beschäftigungspolitik und Arbeitslosenhilfe	251
2.1 Maßnahmen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit	251
2.1.1 Nationalsozialistische Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	252
2.1.2 Sondermaßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	255
2.1.3 Reduzierung des Arbeitskräfteangebots	257
2.2 Politik der Arbeitskräftelenkung und des Arbeitskräfteeinsatzes	258
2.2.1 Einführung des Arbeitsbuches	258
2.2.2 Ausweitung der arbeitskräftelenkenden Maßnahmen	259
2.2.3 Dienstverpflichtung von Arbeitskräften	262
2.2.4 Hauswirtschaftliches Pflichtjahr für Frauen	264
2.3 Berufsberatung und Nachwuchslenkung	264
2.4 Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung	266
2.4.1 Struktur und Aufgaben der Reichsanstalt (RA)	266
2.4.2 Entwicklung der Arbeitslosenhilfe	267
2.4.3 Entwicklung der Kurzarbeiterhilfe	269
3. Gestaltung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen	270
3.1 Neuordnung der Arbeitsverfassung	270
3.1.1 Zerschlagung der demokratischen Arbeiterorganisationen	270
3.1.2 Struktur und Funktionen der Deutschen Arbeitsfront	271
3.2 Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit	275
3.2.1 Neuordnung der Betriebsverfassung	275
3.2.2 Treuhänder der Arbeit	276
3.2.3 Gesamtregelung der Arbeitsbedingungen	277

3. 2. 4 Kündigungsschutz	277
3. 2. 5 Soziale Ehrengerichtbarkeit	278
3. 2. 6 Sonderregelungen für den öffentlichen Dienst	278
3. 3 Entwicklung der Arbeitsgerichtsbarkeit	279
3. 4 Einzelne arbeitsrechtliche Regelungsbereiche	280
3. 4. 1 Staatliche Lohnpolitik	280
3. 4. 2 Regelung der Arbeitszeit	282
3. 4. 3 Urlaubsregelungen und Feiertagsbezahlung	284
3. 4. 4 Schutz der Heimarbeiter	285
3. 4. 5 Unterbringung der Schwerbeschädigten	286
3. 4. 6 Schutz jugendlicher Arbeiter	286
3. 4. 7 Schutz der berufstätigen Frauen und Mütter	288
3. 4. 8 Arbeits- und Betriebsgefahrenschutz sowie Arbeitsaufsicht	288
4. Sozialversicherung unter dem Nationalsozialismus	289
4. 1 Anfänge nationalsozialistischer Sozialversicherungspolitik	289
4. 2 Aufbaugesetz von 1934	290
4. 3 Krankenversicherung	292
4. 3. 1 Gemeinschaftsaufgaben und Organisation der Versicherungsträger	292
4. 3. 2 Kreis der Versicherten	294
4. 3. 3 Leistungsrecht	294
4. 4 Unfallversicherung	295
4. 4. 1 Organisation der Unfallversicherung	295
4. 4. 2 Kreis der Versicherten	295
4. 4. 3 Berufskrankheiten und Leistungswesen	296
4. 4. 4 Sechstes Unfallversicherungs-Änderungsgesetz von 1942	297
4. 5 Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten	298
4. 5. 1 Entwicklung bis 1937	298
4. 5. 2 Ausbaugesetz von 1937	300
4. 5. 3 Rentenversicherungsrechtliche Regelungen während des Krieges	301
4. 6 Altersversorgung des Handwerks	302
4. 7 Knappschaftliche Pensionsversicherung	303
4. 7. 1 Entwicklung bis 1941	303
4. 7. 2 Neuregelung von 1942	304
5. Beamtenrechtliches System im NS-Staat	306
5. 1 Nationalsozialistische Beamtenpolitik	306
5. 2 Änderungen in der Alters- und Hinterbliebenenversorgung	307
6. Reichsversorgung unter dem Nationalsozialismus	308
7. Nationalsozialistische Fürsorge- und Wohlfahrtspolitik	310
7. 1 Öffentliche Fürsorge	310
7. 2 Klein- und Sozialrentnerfürsorge	312
7. 3 Nationalsozialistische Wohlfahrtspolitik	313
7. 3. 1 Grundsätzliche Anmerkungen	313
7. 3. 2 Winterhilfswerk	314
7. 3. 3 Hilfswerk »Mutter und Kind«	315
8. Familien- und Jugendpolitik im NS-Staat	315
8. 1 Nationalsozialistische Familienpolitik	315
8. 1. 1 Förderung der Eheschließungen	315

8. 1. 2 Maßnahmen zugunsten kinderreicher Familien	318
8. 1. 3 NS-Ehegesetzgebung	319
8. 2 Nationalsozialistische Jugendpolitik	319
9. Soziale Wohnungspolitik im NS-Staat	320
9. 1 Wohnungsbauförderung	320
9. 1. 1 Grundlinien nationalsozialistischer Wohnungspolitik	320
9. 1. 2 Förderung des Kleinsiedlungsbaus	321
9. 1. 3 Förderung des Volkswohnungsbaus	323
9. 1. 4 Förderung des Landarbeiterwohnungsbaus	323
9. 1. 5 Förderung durch Rückflüsse aus den Hauszinssteuerhypotheken	324
9. 1. 6 Reichsbürgschaften für die zweite Hypothek	324
9. 1. 7 Mittelbare Förderungsmaßnahmen	325
9. 2 Mieterschutzgesetzgebung	326
10. Steuerliche Maßnahmen der Sozialpolitik	327
10. 1 Steuern auf Einkommen	327
10. 2 Steuern auf Vermögen	329
10. 3 Kraftfahrzeugsteuer	329
Literaturverzeichnis	331
Verzeichnis sonstiger Quellen	345
Verzeichnis der Abkürzungen	351
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	359
Personenregister	361
Sachregister	365