

YOSHIHIRO IIDA

Keine Bundesstaatlichkeit im Bundesstaat

Die Organisation der Sozialversicherung der 1880er-Jahre im Kaiserreich

Im föderal geprägten politischen System der Europäischen Union sind die Kompetenzen in jedem Politikfeld je nach Integrationsgrad zwischen der nationalen und der europäischen Ebene aufgeteilt. Die Sozialpolitik gehört zu den Politikbereichen, die überwiegend national organisiert sind. Eine Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene, die eine bedeutende sozialpolitische Einkommensumverteilung ermöglichen würde, lässt sich bisher nicht beobachten. Auf nationalstaatlicher Ebene wiederum wird einer föderalen Staatsordnung eine bremsende Wirkung für den Aufbau und die Entwicklung von Sozialpolitik zugeschrieben.¹ Jedoch legt ein bekannter Fall nahe, diese Auffassung zu relativieren: Das Deutsche Kaiserreich, 1871 als Bundesstaat gegründet, wurde mit der Schaffung der ersten Zwangsversicherungen in den 1880er-Jahren gegen die Folgen von Krankheit, Unfall, Alter und Invalidität zum Pionierland der Sozialversicherung. Offensichtlich hat die föderale Staatsstruktur des kaiserlichen Deutschlands die Einführung der ersten sozialstaatlichen Programme auf gesamtstaatlicher Ebene nicht verhindert.

Allerdings gelang es Reichskanzler Otto von Bismarck nicht, seinen Entwurf eines zentralisierten Sozialstaats umzusetzen. Ursprünglich hatte er geplant, sowohl die Unfallversicherung als auch die Invaliditäts- und Altersversicherung bei einer Reichsverwaltungsorganisation zu zentralisieren.² Mit dieser sollte die Gleichbehandlung der Versicherten in allen Einzelstaaten erreicht und somit deren Mobilität gefördert werden.³ Wie es beim allgemeinen Männerwahlrecht zum Reichstag der Fall war⁴, wünschte sich Bismarck von einer Reichsverwaltungsorganisation auf dem Gebiet der Sozialversicherung, dass sie weite Teile der Bevölkerung in unmittelbarem Kontakt mit dem neuen Gesamtstaat bringen und ihre Integration in das Reich beschleunigen würde.⁵ Bismarck ging es um die Stärkung der Reichsgewalt: Nicht Preußen,

1 Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles, Introduction. Federalism and the Welfare State, in: dies. (Hrsg.), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge/New York etc. 2005, S. 1–48.

2 Hans-Peter Benöhr, Verfassungsfragen und Sozialversicherung nach den Reichsverhandlungen von 1881 bis 1889, in: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung* 97, 1980, S. 94–163, hier: S. 143; Ursula Münch, *Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat*, Opladen 1997, S. 59.

3 Benöhr, *Verfassungsfragen und Sozialversicherung nach den Reichsverhandlungen von 1881 bis 1889*, S. 144.

4 Vgl. Andreas Biefang, *Modernität wider Willen. Bemerkungen zur Entstehung des demokratischen Wahlrechts des Kaiserreichs*, in: Wolfram Pyta/Ludwig Richter (Hrsg.), *Gestaltungskraft des Politischen. Festschrift für Eberhard Kolb*, Berlin 1998, S. 239–259. Das allgemeine Männerwahlrecht auf gesamtstaatlicher Ebene war notwendig, um dem neuen Staatswesen Legitimität zu sichern und die Bevölkerung in das Reich zu integrieren.

5 Elmar Rieger, *Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates*, Opladen 1992, S. 113. Tatsächlich förderte die Sozialversicherung langfristig die allmähliche Integration der Arbeiter in Staat und Gesellschaft. Vgl. Wolfgang Ayaß, *Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Sozialversicherung bis zur*

sondern das Reich war als neuer zentraler sowie zunehmend intervenierender und integrierender Staat vorgesehen. Nicht der Gedanke einer Verstaatlichung des Versicherungswesens im Allgemeinen war für Bismarck attraktiv, sondern die Idee, dabei das Reich aufzuwerten. Bismarck strebte somit eine »Verreichlichung« des Versicherungswesens an.⁶ Dieses Ziel hatte Auswirkungen auf die Organisationsstruktur der Sozialversicherung. Sie sollte nach den Vorstellungen des Reichskanzlers, wie sie am deutlichsten im ersten Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes zum Ausdruck kamen, folgende Merkmale aufweisen: einen staatlichen Versicherungszwang, eine mit Monopolrechten ausgestattete zentralstaatliche Versicherungsanstalt und eine Prämienaufbringung unter weitgehendem Ausschluss der Versicherten durch Industrie und den Zentralstaat. Bismarck verteidigte diese Prinzipien bei allen Entwürfen des Unfallversicherungsgesetzes und legte sie auch der Invaliditäts- und Altersversicherung zugrunde.⁷

Beim Aufbau der staatlichen Sozialversicherung fehlten jedoch letztlich die zentralstaatlichen Verwaltungseinrichtungen: Bei allen Versicherungszweigen musste die Reichsleitung den Opponenten zentralisierend wirkender Lösungen entgegenkommen. Die Reichsorientierung lief auf eine Abänderung oder Ablehnung der Gesetzesvorlagen im Reichstag hinaus. Der Widerstand der Liberalen und des Zentrums richtete sich insbesondere gegen den Kern der »Verreichlichung«: gegen die Reichsversicherungsanstalt und den Reichszuschuss (die Staatshilfe). Wegen des föderal und anti-etatistisch orientierten Widerstands konnte Bismarck in keinem der drei Versicherungszweige eine entscheidende Beteiligung des Reiches durchsetzen.⁸

Jahrhundertwende, in: Ulrich Becker/Hans Günter Hockerts/Klaus Tenfelde (Hrsg.), *Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart*, Bonn 2010, S. 17–43, hier: S. 38–43. Trotz dieser Integration trat das Reich hinter die anderen Akteure zurück, die an der Ausführung und Weiterentwicklung beteiligt waren: In der Praxis wurden die Versicherungen von vielen, noch weitgehend unabhängigen lokalen Institutionen verwaltet. Die stark dezentrale Umsetzung der Sozialpolitik wurde durch die wachsende Rolle des Reichsversicherungsamts reguliert und gelenkt. Dieser Prozess der Lenkung und Regulierung der lokalen Mächte steht für die Nationalisierung der Sozialpolitik. Außerdem schlossen sich die örtlichen Versicherungsträger zusammen und gründeten Zentralverbände. Auch diese Tendenz zur Zentralisierung unterstützte die Nationalisierung der Gesellschaft durch die Sozialpolitik. Die Nationalisierung der Sozialpolitik beziehungsweise die »Verreichlichung« des Versicherungswesens entstand im Wechselspiel zwischen lokaler Interaktion und zentralstaatlicher Führung. Vgl. Sandrine Kott, *Sozialstaat und Gesellschaft. Das deutsche Kaiserreich in Europa*, Göttingen/Bristol 2014, S. 136ff. und 151ff.

- 6 Florian Tennstedt, *Der deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871–1881. Anmerkungen zu einem alten Thema aufgrund neu erschlossener Quellen*, in: Andreas Wollasch (Hrsg.), *Wohlfahrtspflege in der Region. Westfalen-Lippe während des 19. und 20. Jahrhunderts im historischen Vergleich*, Paderborn 1997, S. 255–267, hier: S. 261–263; Florian Tennstedt, *Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot? Der Deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871–1881*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 43, 1997, S. 88–101, hier: S. 94f.
- 7 Hans-Peter Ullmann, *Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung 1880–1889*, in: *HZ* Bd. 229, 1979, S. 574–610, hier: S. 580f.
- 8 Hansjoachim Henning, *Sozialpolitik. III: Geschichte*, in: Willi Albers/Karl Erich Born/Ernst Dürr u. a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 7: Sozialismus bis technischer Fortschritt, Stuttgart/New York 1977, S. 85–110, hier: S. 95; Hansjoachim Henning, *Aufbau der Sozialverwaltung*, in: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3: *Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie*, Stuttgart 1984, S. 275–310, hier: S. 301.

Daher wurde häufig festgestellt, dass die Organe der Sozialversicherung der 1880er-Jahre den »föderativen« Aufbau des Reiches spiegelten.⁹ Jedoch waren die drei Versicherungszweige nicht so ähnlich, dass man sie pauschal als »föderativ« bezeichnen kann. In der Praxis waren sie durch lokale und regionale Bezüge sowie nicht-territoriale beziehungsweise berufsständische Organisationsformen geprägt. Jeder Zweig verfügte über ein eigenes Regelwerk mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Rechtsformen. Finanzierung und Aufbau unterschieden sich ebenfalls; für die Errichtung der jeweiligen Organisationen gab es verschiedene Verantwortlichkeiten. Allen Zweigen war gemeinsam, dass sie den Versicherungszwang einführten und als selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert waren. Jedoch spiegelten die Organe der Sozialversicherung der 1880er-Jahre den »föderativen« Aufbau des Reiches nicht wider. Warum war das der Fall?

Diese Frage soll genauer ausgeführt werden: Bekanntlich hatte das Deutsche Kaiserreich nicht nur eine föderative Staatsordnung, es war auch ein Bundesstaat in dem Sinne, dass eine Beteiligung der Regierungen der Einzelstaaten an der Gesetzgebung auf der Ebene des Gesamtstaats vorgesehen war. Die einzelstaatliche Mitwirkung an der Reichsgesetzgebung war nicht allein auf den Bundesrat beschränkt, sondern fand, je nach Politikfeld in Ausmaß und Verfahrensweise variierend, auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen über verschiedene Kanäle in allen Phasen des politischen Prozesses statt.¹⁰ Die Regierungen der Einzelstaaten waren bei der Konzeption der Sozialversicherung an der Organisationsfrage stark interessiert. Denn die »Verreichlichung« in diesem Politikbereich konnte das prekäre Verhältnis von Einzelstaaten und Gesamtstaat zugunsten des Reiches verschieben. Für die Einzelstaaten ging es darum, in den neuen Institutionen die Bundesstaatlichkeit zu wahren.¹¹ So hatten die reichseinheitlichen Bestrebungen und die straffe Zentralisierung der Versicherung bereits im August 1880 Bedenken ausgelöst.¹²

Interessanterweise spiegelte sich die bundesstaatliche Struktur des Reiches jedoch nicht in der tatsächlich erfolgten Organisation der Sozialversicherung wider: Die sozialstaatliche Kompetenzverteilung wurde nachhaltig dadurch geprägt, dass man die Befähigung zur Sozialpolitik nicht bei den Einzelstaaten vermutete. Die Regierungen der Einzelstaaten blieben von der Verantwortung weitgehend ausgeschlossen. Ihnen entstanden weder direkt noch indirekt Kosten für die Aufbringung der Mittel. Außerdem entsprachen die Verwaltungseinheiten und Einzugsgebiete der Sozialversiche-

9 Zum Beispiel Münch, Sozialpolitik und Föderalismus, S. 59; Hemming, Sozialpolitik, S. 95; ders., Aufbau der Sozialverwaltung, S. 292.

10 Paul Hähnel/Philipp Höfer/Julia Liedloff, Föderale Mitbestimmung im Kaiserreich. Der Einfluss der Länder auf die Reichsgesetzgebung, in: Gerold Ambrosius/Christian Henrich-Franke/Cornelius Neutsch (Hrsg.), Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive, Bd. 2: Föderale Systeme. Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union, Baden-Baden 2015, S. 101–134.

11 Vgl. Ulrike Haerendel, Einleitung, in: Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik (= QSGDSP), Abt. II: Von der kaiserlichen Sozialbotschaft bis zu den Februarerlassen Wilhelms II. (1881–1890), Bd. 6: Die gesetzliche Invaliditäts- und Altersversicherung und die Alternativen auf gewerkschaftlicher und betrieblicher Grundlage, Mainz 2004, S. XVII–L, hier: S. XXXVI.

12 Otto Quandt, Die Anfänge der Bismarckschen Sozialgesetzgebung und die Haltung der Parteien (Das Unfallversicherungsgesetz 1881–1884), Berlin 1938, S. 21.

rung in den meisten Fällen nicht den einzelstaatlichen Grenzen im Kaiserreich.¹³ Im Kaiserreich war die Sozialpolitik beziehungsweise die Sozialversicherung daher keineswegs einzelstaatlich oder bundesstaatlich organisiert.¹⁴

Es stellt sich die Frage, warum die Organisation der Sozialversicherung in den 1880er-Jahren nicht einem bundesstaatlichen Gestaltungskonzept folgte. Oder anders gefragt: Auf welche Weise und warum wurde ein anderes Organisationsprinzip jeweils ausgewählt? Da sich der Aufbau der drei Zweige der Sozialversicherung und Bismarcks Engagement bei den einzelnen Versicherungen unterschied¹⁵, soll die Frage im Folgenden für jeden Versicherungszweig einzeln untersucht werden.

I. Krankenversicherung (1883)

Vor der Beratung des Gesetzentwurfs über die Krankenversicherung hatte der Reichstag bereits die Verhandlung über den Entwurf der Unfallversicherung begonnen. Bei der parlamentarischen Beratung des ersten Entwurfs der Unfallversicherung stießen die zentralisierenden Bestrebungen auf starken Widerstand der Abgeordneten. Denn dieser Entwurf enthielt nicht nur einen Versicherungszwang, sondern auch die Reichsanstalt und den Reichszuschuss.

Auch mit der Krankenversicherung wurde zwar ein Versicherungszwang eingeführt. Im Unterschied zur Unfallversicherung wies sie aber nicht die zentralisierenden Bestrebungen wie Reichsanstalt und Reichszuschuss auf. Sie gab einer dezentralen Kassenorganisation den Vorzug.¹⁶ Dies führte dazu, dass die Regierungen der Einzelstaaten an der Organisationsfrage kaum interessiert waren und das Verhältnis von Einzelstaaten und Gesamtstaat hier nicht auf der politischen Agenda stand. Warum verzichtete aber die Reichsleitung bei der Krankenversicherung von Anfang an auf reichsorientierte beziehungsweise zentralisierende Bestrebungen?

Bismarck hatte am Krankenversicherungsgesetz nur geringes Interesse. Denn es ging ihm, wie bereits erwähnt wurde, um die Stärkung der Reichsgewalt. Um das Reich als intervenierenden und integrierenden Zentralstaat aufzuwerten, legte Bismarck besonderen Wert auf den staatlichen Versicherungszwang, eine mit Monopolrechten ausgestattete zentralstaatliche Versicherungsanstalt und die Finanzierung in großem Umfang durch Reichszuschüsse. Die beiden letztgenannten Grundsätze sollten den Versicherten in besonderer Weise die staatliche Fürsorge vor Augen führen. Vor diesem Hintergrund standen für Bismarck von Beginn an Unfall- sowie Invalidi-

13 Philip Manow, Germany. Co-operative Federalism and the Overgrazing of the Fiscal Commons, in: Obinger/Leibfried/Castles, *Federalism and the Welfare State*, S. 222–262, hier: S. 228.

14 Vgl. ebd., S. 227.

15 Grob gesagt: Das Hauptinteresse Bismarcks galt der Unfallversicherung. Der Krankenversicherung stand er reserviert gegenüber und die Invaliditäts- und Altersversicherung akzeptierte er höchstens als zweitbeste Lösung nach dem Scheitern seiner Pläne einer staatlichen Invaliden-, Alters-, Witwen- und Waisenversorgung. Vgl. Gerhard A. Ritter, *Bismarck und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung*, Pforzheim 1998, S. 29.

16 Johannes Frerich/Martin Frey, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches, München/Wien 1993, S. 97; Rieger, *Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates*, S. 122.

täts- und Altersversicherung im Zentrum seines Interesses und seiner politischen Zielsetzung. Hier schienen die Prinzipien am ehesten realisierbar.¹⁷ Im Vergleich mit diesen beiden Zweigen nahm Bismarck an der Krankenversicherung keinen besonderen Anteil.¹⁸ Schon im Entwurf waren weder eine staatliche Organisation noch öffentliche Zuschüsse vorgesehen, wie sie Bismarck für die anderen Zweige befürwortete.

Die geringe Bedeutung, die Bismarck der Krankenversicherung zumaß, zeigte sich auch im relativen Desinteresse gegenüber ihrer konkreten Ausgestaltung. Diese war in erster Linie dem reformorientierten Ministerialbeamten im Reichsamt des Innern und Bismarck-Mitarbeiter Theodor Lohmann überlassen. Die Krankenversicherungsvorlage ist vor allem als ein Werk Lohmanns sowie seiner Mitstreiter im Reichsamt des Innern anzusehen.

Ein organisatorischer Grund war ebenfalls von Bedeutung. In keinem anderen Zweig der Sozialversicherung reichte die Tradition genossenschaftlicher Selbsthilfe so weit zurück wie in der Krankenversicherung. Die traditionellen »Kranken-, Hilfs- und Sterbekassen« der Gilden, Innungen, Bruderschaften, Zünfte, Gewerkschaften und Knappschaften bestanden, wenn auch verändert, fort.¹⁹ Das Gesetz der Krankenversicherung knüpfte an das bestehende Krankenkassenwesen an, indem es das vorhandene dezentrale System von Fabrik-, Innungs-, Knappschafts- und freien (eingeschriebenen oder aufgrund landesrechtlicher Vorschriften errichteten) Hilfskassen unter gesetzlich festgelegten Voraussetzungen bestehen ließ und die Errichtung weiterer derartiger Kassen erlaubte.

Die vorhandene dezentrale Konstellation der Krankenkassen wies eine recht hohe Stabilität und Starrheit auf. Theodor Lohmann war bei der Ausarbeitung des Krankenversicherungsgesetzes bemüht, alle bestehenden Krankenkassenformen unter das Dach der gesetzlichen Krankenversicherung zu bringen. Am Innenleben der Kassen sollte sich wenig ändern, und keine Kasse sollte sich auflösen müssen.²⁰ Im Wesentlichen wurde die Mitgliedschaft in bereits bestehenden Kasseneinrichtungen verpflichtend gemacht.

Zusätzlich zu den vorhandenen Trägern sah das Gesetz die Gründung von Orts-, Betriebs- und Baukrankenkassen vor. Die Gemeinden wurden verpflichtet, Ortskrankenkassen und eine Gemeindekrankenversicherung aufzubauen.²¹ Insgesamt entstand ein auf beruflicher (berufsgenossenschaftlicher) Grundlage basierendes Kassensys-

17 Ullmann, Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung 1880–1889, S. 580.

18 Florian Tennstedt, Die erste Ausformung der Sozialgesetzgebung in der Bismarckzeit, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker u. a. (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1: Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Berlin 2014, S. 73–92, hier: S. 74.

19 Michael Stolleis, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Stuttgart 2003, S. 76ff.

20 Ayaß, Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Sozialversicherung bis zur Jahrhundertwende, S. 30.

21 Die Gemeindekrankenversicherung war eine Verwaltungseinrichtung der einzelnen Gemeinden. Sie war weder genossenschaftlich noch selbstverwaltet. Diese Kassen wurden subsidiär beziehungsweise für alle versicherungspflichtigen Beschäftigten geschaffen, für die es keine brauchbare Gruppierung nach Beruf oder Beschäftigungsart gab.

tem, das durch die Gemeindekrankenversicherung ergänzt wurde.²² Auch diese durch Gesetz neu zu schaffenden Krankenkassen waren nach Berufsklassen oder Gemeindezugehörigkeit dezentralisiert.

1882 gab die Reichsleitung folgende Begründung für den dezentralen Charakter der Krankenversicherung auf berufsmäßiger Grundlage: Erstens sei das Krankheitsrisiko verhältnismäßig gleich, zweitens die Selbstverwaltung leichter durchführbar und drittens die Kontrolle gegen Simulation einfach, weil sie durch die »Betroffenen« selbst erfolge. Außerdem wurde mit der Dezentralisierung verhindert, dass die Arbeiter in Zeiten des »Sozialistengesetzes« eine legale Möglichkeit zu neuer Organisation bekamen.²³

So ergab sich ein buntes Nebeneinander gesetzlicher Kassenorganisationen. Bei Lohmanns Abteilungsleiter Robert Bosse erregte die Pluralität der Krankenversicherungsträger anfangs Bedenken, sie erschien diesem »zu vielgestaltig und kompliziert.«²⁴ Doch erwies sich die stark dezentrale Organisation der Krankenkassen als funktionsgerecht.²⁵ Außerdem sahen die reformorientierten Ministerialbeamten im Reichsamt des Innern in der traditionellen Selbstverwaltung, die die im Hilfskassengesetz vorgeschriebene innere Organisation der Kassen fortführte, ein adäquates Mittel zur Integration der gewerblichen Arbeiter in Gesellschaft und Staat.²⁶ Allen voran Theodor Lohmann sah in dieser Selbstverwaltung erzieherisches Potenzial.

Im Reichsamt des Innern wurde die dezentrale Trägerstruktur der Krankenversicherung überhaupt als vorteilhaft erachtet. In der Einleitung des Referentenkommentars zum Krankenversicherungsgesetz erklärte der Vortragende Rat Erich von Woedtke:

»Die Verschiedenartigkeit der nach diesem Gesetz zulässigen Formen der Krankenversicherung und die große Zahl der durch das System gebotenen Krankenkassen mag vielleicht die örtliche Uebersicht und wenigstens für den Anfang die Orientierung im Gesetz erschweren. Die Organisation vermeidet aber den Charakter des Schablonenhaften und bietet namentlich dadurch, daß sie allen verschiedenen Lebensstellungen, Beschäftigungen und örtlichen Verhältnissen Rechnung trägt, sowie dadurch, daß in den zahlreichen kleineren Kassen die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Verwaltung und die Selbstkontrolle derselben gegen Ausbeutung durch schlechte Elemente im Allgemeinen in größerem Umfange und besser zu ermöglichen ist, als in einer großen Kasse, unverkennbare und sonst nicht erreichbare Vortheile.«²⁷

22 Der Begriff »berufsgenossenschaftlich« wurde zeitgenössisch für die berufsbezogenen organisierten Träger von Kranken- und Unfallversicherung benutzt, später nur für die Berufsgenossenschaften der gesetzlichen Unfallversicherung. Vgl. Andreas Hänlein/Florian Tennstedt/Heidi Winter, Einleitung, in: QSGDSP, Abt. II: Von der kaiserlichen Sozialbotschaft bis zu den Februarerlassen Wilhelms II. (1881–1890), Bd. 5: Die gesetzliche Krankenversicherung und die eingeschriebenen Hilfskassen, Mainz 2009, S. XV–LVI, hier: S. XXIV, Anm. 53.

23 Florian Tennstedt, Soziale Selbstverwaltung (Geschichte der Selbstverwaltung der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2), Bonn 1977, S. 25.

24 Hänlein/Tennstedt/Winter, Einleitung (QSGDSP, Abt. II, Bd.5), S. XX.

25 Henning, Aufbau der Sozialverwaltung, S. 293f.

26 Hänlein/Tennstedt/Winter, Einleitung (QSGDSP, Abt. II, Bd.5), S. XXIV.

27 E. von Woedtke (Hrsg.), Krankenversicherungsgesetz (vom 15. Juni 1883) und die dasselbe ergänzenden reichsgesetzlichen Bestimmungen, 3., vermehrte Aufl., Berlin/Leipzig 1886, S. XXVII.

Ohne schwerwiegende soziale und politische Reibungen und hohe Kosten hätte diese zweckmäßige Konstellation nicht verändert werden können. Deswegen war bei der Konzeption der Krankenversicherung der Einfluss der sozialen Interessen und bereits bestehender Institutionen am stärksten. Daher wurde die organisatorische Struktur der Krankenversicherung so gestaltet, dass sie sich möglichst reibungslos in die bestehende dezentrale Ordnung sozialer und politischer Interessenformationen einfügte und deren Stabilität nicht gefährdete.²⁸

Zusammen mit dem zweiten Entwurf der Unfallversicherung (1882) brachte die Reichsleitung die Vorlage über die Krankenversicherung in den Reichstag ein. Der erkrankte Reichskanzler kannte die Krankenversicherungsvorlage im Detail gar nicht. Zur materiellen Ausgestaltung der Krankenversicherung machte Bismarck nur wenige inhaltliche Äußerungen. Sie zeigen, dass er statt des Kassenzwangs ein System der Zwangskassen befürwortete, das den freien Hilfskassen wenig Spielraum ließ. Er kritisierte, dass in der Krankenversicherungsvorlage »dem Voluntarismus zu weite Konzessionen« gemacht wurden. Diese Konzessionen waren für die reformorientierten Ministerialbeamten im Reichsamt des Innern ein Programm zugunsten einer Gesellschaftsreform, die auf Einsicht und Freiwilligkeit der Arbeiter gegründet sein sollte.²⁹ Er akzeptierte aber das Gesetz schließlich als notwendiges Vorschaltgesetz zur Unfallversicherung, seinem »Lieblingskind«. Bismarck sah das Krankenversicherungsgesetz daher als »untergeschobenes Kind« an.³⁰

Alle Kassen außer der Gemeindekrankenversicherung waren als Träger der Krankenversicherung genossenschaftliche Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts mit Satzungsrecht. Die Innovation der Krankenversicherung lag darin, dass sie »reichsgesetzlich« war, das heißt, ein Reichsgesetz beinhaltete unmittelbaren Kassenzwang beziehungsweise eine Versicherungspflicht.³¹ Mit diesem Reichsgesetz hatten die Gemeinden bei der Einrichtung des neuen Kassensystems entscheidende Aufgaben und Gestaltungsspielräume.³² Jedoch stellte dies keine Innovation in der Verwaltungsstruktur zwischen Reich und Einzelstaaten dar: Das Krankenversicherungsgesetz ließ weder aufseiten des Reiches noch der Bundesstaaten einen neuen Verwaltungszweig entstehen. Die Organisation der Krankenversicherung stand somit in keiner Beziehung zur bundesstaatlichen Struktur des Deutschen Kaiserreiches.

28 Rieger, Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates, S. 126.

29 Florian Tennstedt, Risikoabsicherung und Solidarität. Bismarck, Lohmann und Konflikte um die gesetzliche Krankenversicherung in ihrer Entstehungsphase, in: Herbert Obinger/Elmar Rieger (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven, Frankfurt am Main/New York 2009, S. 65–94, hier: S. 80–82; Florian Tennstedt, Theodor Lohmann. Gesetzgebungskunst im politischen Prozess, in: Lothar Gall/Ulrich Lappenküper (Hrsg.), Bismarcks Mitarbeiter, Paderborn/München etc. 2009, S. 91–121, hier: S. 112–114.

30 Ritter, Bismarck und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung, S. 25f.; Tennstedt, Die erste Ausformung der Sozialgesetzgebung in der Bismarckzeit, S. 81.

31 Tennstedt, Risikoabsicherung und Solidarität, S. 67.

32 Hänlein/Tennstedt/Winter, Einleitung (QSGDSP, Abt. II, Bd. 5), S. XXIII; Florian Tennstedt, Die Errichtung von Krankenkassen in deutschen Städten nach dem Gesetz betr. die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883. Ein Beitrag zur Frühgeschichte der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform 29, 1983, S. 297–338, hier: S. 311ff.

Da im Gesetzentwurf über die Krankenversicherung keine zentralistischen Bestrebungen erwogen wurden, fand er im Reichstag schnell eine Mehrheit und konnte schon 1883 als Gesetz verkündet werden. Im Unterschied zur Krankenversicherung kreisten die Debatten über die Unfallversicherung jedoch sehr stark um Organisationsfragen, und zwar um das Verhältnis von Einzelstaaten und Gesamtstaat. Auch im Fall der Unfallversicherung war aber die Organisation, wie im Folgenden gezeigt wird, schließlich ebenfalls nicht bundesstaatlich geprägt.

II. Unfallversicherung (1884)

Bismarck hatte die Unfallversicherung zuerst einführen wollen und deshalb bereits im Jahre 1881 dem Reichstag einen Gesetzentwurf vorgelegt. Träger dieser Versicherung sollte eine Reichsversicherungsanstalt werden, deren Mittel durch Zahlungen der Unternehmer und durch einen Reichszuschuss aufgebracht werden sollten. Zwar fand sich eine Mehrheit im Reichstag für das Prinzip der Zwangsversicherung; die Organisationsform des Versicherungsträgers und der Reichszuschuss zu den Versicherungsprämien erschienen den Abgeordneten jedoch zu zentralistisch und als eine mögliche Stärkung der Reichsexekutive. Der Reichstag strich den Reichszuschuss und ersetzte die Reichsversicherungsanstalt durch Landesversicherungsanstalten. Die so abgeänderte Regierungsvorlage wurde auf Veranlassung Bismarcks im Juni 1881 vom Bundesrat abgelehnt. Auch der zweite Entwurf aus dem Jahre 1882, der hinsichtlich der Trägerschaft Reichsberufsgenossenschaften risikoverwandter Unternehmen vorschlug und am Reichszuschuss zu den von den Genossenschaften aufzubringenden Geldern festhielt, fand im Reichstag keine Zustimmung. Der Reichstag einigte sich lediglich auf Unternehmergenossenschaften als mögliche Versicherungsträger. Auf dieser Basis baute der erst 1884 vorgelegte dritte Entwurf auf, der auf einen Reichszuschuss völlig verzichtete und Berufsgenossenschaften ohne Risikoklassifizierung als Versicherungsträger vorschlug. Er wurde im gleichen Jahr von der Reichstagsmehrheit angenommen.³³

Wenn man diesen Gesetzgebungsprozess betrachtet, stellt sich die Frage, warum die Regierungen der Einzelstaaten die Reichsversicherungsanstalt und den Reichszuschuss, die im Reichstag auf starken Widerstand stießen, nicht abgelehnt hatten. Warum hatten sie nicht stattdessen von Anfang an Landesversicherungsanstalten gefordert, für die sich der Reichstag letztlich entschied?

Zwar war damals in Mittelstaaten wie Bayern und Württemberg von einer »einzelstaatlichen Unfallversicherung« die Rede³⁴, aber die Vorstellung von einer auf dem bundesstaatlichen Prinzip aufgebauten Unfallversicherung begeisterte keineswegs

33 Henning, Sozialpolitik, S. 94; Ernst Wickenhagen, Geschichte der gewerblichen Unfallversicherung. Wesen und Wirken der gewerblichen Berufsgenossenschaften. Textband, München/Wien 1980, S. 29–50.

34 Christian Henrich-Franke, Wandlungen föderalen Regierens im Deutschen Kaiserreich. Die Entscheidungsfindung im Fall der Sozialgesetzgebung, in: HZ Bd. 293, 2011, S. 373–399, hier: S. 384–386; Julia Liedloff, Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive, Bd. 4: Föderale Mitwirkung an den Unfallversicherungsgesetzen im Kaiserreich (1884–1911), Baden-Baden 2017, S. 180–182.

die Regierungen dieser Einzelstaaten. Für die nichtpreußischen bundesstaatlichen Vertreter schien die einzelstaatliche Unfallversicherung mit Nachteilen verbunden. Sie konnten in den Landesversicherungsanstalten keinen Vorteil für die Einzelstaaten und die Behauptung ihrer Landeshoheit erkennen, sondern eher das Gegenteil: Die bayerische Regierung hatte Angst davor, dass die einzelstaatliche Unfallversicherung nicht den Einfluss der Regierungen der Bundesstaaten stärken, sondern zu einem Objekt werden würde, das Anlass zu neuen Angriffen gegen den Partikularismus geben könnte.³⁵ Zudem erwartete sie bei der Gründung der Landesversicherungsanstalten höhere Verwaltungskosten, die die meisten Bundesstaaten nicht bereit waren zu tragen. Man ging davon aus, dass es für viele Bundesstaaten aus finanziellen Gründen unmöglich sein würde, eigene Landesversicherungsanstalten zu errichten. Deswegen standen die Regierungen der Bundesstaaten einer Reichsversicherungsanstalt nicht generell ablehnend gegenüber.³⁶

Außerdem befürchtete die württembergische Regierung, dass auch die Staatshilfe einseitig von den einzelstaatlichen Regierungen aufgebracht werden müsse. Man sollte daher der Reichsversicherungsanstalt den Vorzug geben und müsse unbedingt verhindern, dass die Einzelstaaten zur unmittelbaren Staatshilfe herangezogen würden.³⁷ In finanzieller Hinsicht zielte der Entwurf der Unfallversicherung auf die Einführung von Reichszuschüssen ab, die über ein staatliches Branntwein- und Tabakmonopol gegenfinanziert werden sollten. Die Notwendigkeit eines Reichszuschusses wurde von seinen Befürwortern damit begründet, dass die Finanzlage der einzelnen Bundesstaaten deren finanzielles Engagement von vornherein ausschliesse.³⁸ Aus diesen politischen und finanziellen Gründen lehnten es die Bundesstaaten ab, die Unfallversicherung auf dem bundesstaatlichen Prinzip aufzubauen.

Schließlich wurden als Träger der Unfallversicherung die Berufsgenossenschaften der Unternehmer geschaffen, die innerhalb bestimmter Bezirke und für bestimmte Industriezweige errichtet wurden.³⁹ Die Unfallversicherung wurde von verschiedenen Arten von Berufsgenossenschaften getragen: den gewerblichen Berufsgenossenschaften, die nach Gewerbebezügen für begrenzte Wirtschaftsgebiete oder für das ganze Reich gebildet wurden; den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, die nach örtlichen Bezirken abgegrenzt wurden; der See-Berufsgenossenschaft, die die Seeschifffahrt abdeckte.⁴⁰

Interessanterweise verzichtete Österreich, das 1887 in Anlehnung an das deutsche Vorbild eine gesetzliche Unfallversicherung einführte, auf die Berufsgenossenschaften und schuf stattdessen territoriale Versicherungsanstalten. In Österreich wurden die Berufsgenossenschaften von den föderativen Abgeordneten des Parlaments als

35 Henrich-Franke, Wandlungen föderalen Regierens im Deutschen Kaiserreich, S. 386; Liedloff, Föderale Mitwirkung an den Unfallversicherungsgesetzen im Kaiserreich, S. 182.

36 Henrich-Franke, Wandlungen föderalen Regierens im Deutschen Kaiserreich, S. 383–385.

37 Liedloff, Föderale Mitwirkung an den Unfallversicherungsgesetzen im Kaiserreich, S. 182f.

38 Münch, Sozialpolitik und Föderalismus, S. 59.

39 Frerich/Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, S. 96.

40 Gabriele Klein/Edgar Forster, Die Organe der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung vor 1933, in: Zeitschrift für Sozialreform 26, 1980, S. 537–556, hier: S. 546.

Instanzen kritisiert, die den Zentralstaat stärken könnten.⁴¹ Warum entschied man sich in Deutschland dann für derartige Berufsgenossenschaften als Alternative zu zentralisierenden und etatistischen Lösungen?

Den langwierigen Verhandlungen um das Organisationsprinzip der Unfallversicherung nach dem Scheitern der Reichsversicherungsanstalt lagen nicht mehr unterschiedliche Auffassungen über die Struktur des Reiches – zentralstaatlich versus föderativ – zugrunde: Als der erste Versuch einer zentralistischen beziehungsweise etatistischen Lösung mit einer Reichsversicherungsanstalt als Träger gescheitert war, gab Bismarck die Devise einer genossenschaftlichen Organisation der Träger der Unfallversicherung aus.⁴² Über die Grundlage der genossenschaftlichen Organisation wurde intensiv in der wirtschaftlichen Abteilung des Reichsamts des Innern diskutiert. So erinnerte sich ein Regierungsrat im Reichsamt:

»Es stand grundsätzlich zur Erwägung, ob die unfallversicherungspflichtigen Betriebe aller Art gemeinschaftlich in Anlehnung an die Kreise und ähnliche Organe korporativ zusammenzufassen und zu gliedern seien, oder aber, ob diese Betriebe fachlich in geographisch nicht begrenzte Berufsgenossenschaften korporativ zusammenzufassen und zu organisieren seien.«⁴³

Schließlich fiel die Entscheidung für die berufsgenossenschaftliche Gliederung.

Die Berufsgenossenschaften kamen Bismarck gelegen. Zwar war die rein zentralstaatliche Verwaltungseinrichtung auf dem Gebiet der sozialen Sicherung gescheitert, doch war ihm der Zweck wichtiger als die Mittel: die »Verreichlichung«, das heißt die Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Differenzen und dadurch die Aufwertung und Stabilisierung des Reiches. In den Berufsgenossenschaften sah Bismarck ein Instrument, um einen »Anschluß an die realen Kräfte des Volkslebens« zu verwirklichen und somit wichtige Teile der reichsdeutschen Bevölkerung in den neuen Gesamtstaat zu integrieren.⁴⁴ Deswegen bekannte er sich nach langen Kämpfen auch bei der Unfallversicherung zur Selbstverwaltungsorganisation beziehungsweise zu den Berufsgenossenschaften. Bismarck versuchte sogar, mit den Berufsgenossenschaften neben den sozialpolitischen auch verfassungspolitische Ziele wie die Etablierung ei-

41 Monika Senghaas, Sozialpolitik und Nationenbildung. Die Einführung von Sozialversicherungen in Frankreich und in der Habsburgermonarchie, in: Monika Eigmüller (Hrsg.), Zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft. Sozialpolitik in historisch-soziologischer Perspektive, Weinheim/Basel 2012, S. 102–122, hier: S. 117f.; Monika Senghaas, Föderalismus und Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie, in: Ambrosius/Henrich-Franke/Neutsch, Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive, S. 221–245, hier: S. 234–239.

42 Florian Tenstedt, Berufsgenossenschaften als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung. Die Rolle des Kasseler Regierungspräsidenten Eduard v. Magdeburg im Prozeß der Sozialstaatswerdung, in: Wolfgang Gitter/Bertram Schulin/Hans F. Zacher (Hrsg.), Festschrift für Otto Ernst Krasney zum 65. Geburtstag am 16. Dezember 1997, München 1997, S. 611–627, hier: S. 611.

43 Ebd., S. 613.

44 Ebd., S. 611; Henning, Aufbau der Sozialverwaltung, S. 296. Ein »Anschluß an die realen Kräfte des Volkslebens« ist die berühmte Formulierung in der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881, die nach dem Scheitern der ersten Unfallversicherungsvorlage erging.

nes berufsständischen Nebenparlaments auf Reichsebene zu erreichen⁴⁵, obwohl diesen über die Unfallversicherung hinaus keine weiteren Aufgaben übertragen werden konnten.⁴⁶

Die Berufsgenossenschaften waren neuartige selbstverwaltete Organisationen mit Zwangsmitgliedschaft. Hinter der »Selbst«-Verwaltung der Berufsgenossenschaften stand aber tatsächlich der Staat.⁴⁷ Die selbstregulierten Elemente der Unfallversicherung hatten letztlich in fast allen Bereichen mit staatlicher Korrektur zu rechnen: Bei der Errichtung der Berufsgenossenschaften griffen das Reichsversicherungsamt und der Bundesrat steuernd ein; für Zusammenlegungen oder Teilungen von Berufsgenossenschaften war die Zustimmung des Bundesrats notwendig. Zusätzlich standen die Berufsgenossenschaften unter der Aufsicht des Reichsversicherungsamts: Die von den Berufsgenossenschaften ausgearbeiteten Statuten unterlagen dessen Genehmigungsvorbehalt.

Allerdings waren diese Eingriffe des Reichsversicherungsamts und des Bundesrats nur begrenzt vorgesehen. Für die Organisation der Berufsgenossenschaften gab es keine eindeutige und konkrete Richtlinie vonseiten des Staats. Berufliche und territoriale Abgrenzungen mussten ohne jede staatliche Vorgabe von den Unternehmern selbst gefunden werden.⁴⁸ Zudem konnten Berufsgenossenschaften bei der Errichtung einer Organisation an bestehende Organisationsformen der Arbeitgeber zumindest nicht unmittelbar anknüpfen. Dies führte dazu, dass sich die Berufsgenossenschaften selbst weder planmäßig noch einheitlich organisieren konnten. Folgerichtig wiesen die auf diese Weise organisierten Genossenschaften keine Abgrenzungen auf, die den bundesstaatlichen Grenzen des Kaiserreichs entsprachen.

In der Folge war die organisatorische Landschaft der Unfallversicherung am Anfang so uneinheitlich und dezentral wie die der Krankenversicherung. Bemerkenswerterweise gab es jedoch bei der Unfallversicherung, anders als bei der Krankenversicherung, Ansätze zur Zentralisierung beziehungsweise »Verreichlichung«.

Erstens wurde eine eigene und selbstständige Reichsverwaltung für die Unfallversicherung neu errichtet. Das Reichsversicherungsamt war die oberste Aufsichts- und Rechtssprechungsinstanz der Unfallversicherung.⁴⁹ Zwar konnten die Bundesstaaten ihre Landesversicherungsämter errichten, die das Gewicht des Reichsversicherungsamts ausgleichen sollten, und tatsächlich setzten die süddeutschen Staaten die Er-

45 Gerhard A. Ritter, Bismarck und die Grundlegung des deutschen Sozialstaates, in: Franz Ruland/Bernd Baron von Maydell/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1998, S. 789–820, hier: S. 811.

46 Wolfgang Ayaß, *Regulierte Selbstregulierung in den Berufsgenossenschaften der gesetzlichen Unfallversicherung*, in: Peter Collin/Gerd Bender/Stefan Ruppert u. a. (Hrsg.), *Regulierte Selbstregulierung im frühen Interventions- und Sozialstaat*, Frankfurt am Main 2012, S. 123–143, hier: S. 140.

47 Ebd., S. 142f.

48 Ebd., S. 126; Wolfgang Ayaß, *Einleitung*, in: QSGDSP, Abt. II: Von der kaiserlichen Sozialbotschaft bis zu den Februarerlassen Wilhelms II. (1881–1890), Bd. 2, Teil 2: Die Ausdehnungsgesetzgebung und die Praxis der Unfallversicherung, Darmstadt 2001, S. XVII–XLII, hier: S. XXXII f.

49 Ebd., S. XXX–XXXII; Wolfgang Ayaß, *Wege zur Sozialgerichtsbarkeit. Schiedsgerichte und Reichsversicherungsamt bis 1945*, in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a., *Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht*, S. 265–282.

richtung solcher Landesorganisationen durch.⁵⁰ Jedoch wurden die generellen Gesichtspunkte für die Ausführung der Unfallversicherung vom Reichsversicherungsamt aufgestellt. Anders als bei den Krankenkassen eröffneten die von den Berufsgenossenschaften ausgearbeiteten Statuten, die unter Aufsicht des Reichsversicherungsamts standen, im laufenden Betrieb der Berufsgenossenschaften wenig Variationsmöglichkeiten. Durch dessen wachsende Bedeutung wurden die Berufsgenossenschaften immer mehr zentralistisch reguliert und gelenkt.⁵¹ Zudem fassten die Arbeiter zunehmend Vertrauen zum Reichsversicherungsamt. Die Sozialdemokraten, die von Anfang an dem staatlichen Versicherungszwang zugestimmt hatten, forderten eine staatliche Organisation der gesamten Arbeiterversicherung auf Reichsebene. Trotz der weitgehenden Kritik an der Unfallversicherungsgesetzgebung galt das Reichsversicherungsamt als eine eher arbeiterfreundliche Institution, die gegen die Angriffe der berufsgenossenschaftlichen »Kapitalistenzünfte« zu verteidigen sei.⁵² Durch das Reichsversicherungsamt förderte die Unfallversicherung zweifellos die Integration der Arbeiter in das Reich.

Zweitens war das berufsständische Prinzip selbst zentralistisch orientiert, wie die bereits genannte Diskussion in Österreich zeigt. Die Organisationen, die auf dem berufsständischen Prinzip aufbauten, hatten einen starken Trend zur Zentralisierung. Der Zusammenschluss der Berufsgenossenschaften machte Fortschritte, und bei der Unfallversicherung wurde zuerst ein Zentralverband der Trägerorganisationen erfolgreich gegründet.⁵³

Drittens entstand mit der Unfallversicherung der bedeutende Block der Sozialverwaltung. Im bundesstaatlichen Gefüge des Kaiserreiches bildete diese eine finanziell und politisch wichtige Spezialbürokratie, die quer zu den Bundesstaaten lag. Für die Anfänge einer eigenen Sozialgerichtsbarkeit im Reichsversicherungsamt galt dies ebenfalls.⁵⁴ Gerade mit dieser Zentralisierung beziehungsweise »Verreichlichung« entfernte sich die ohnehin kaum bundesstaatlich geprägte Unfallversicherung noch mehr von der Bundesstaatlichkeit des Kaiserreiches.

50 Im Entwurf zum Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 war die Errichtung von Landesversicherungsämtern nicht vorgesehen. Erst im Reichstag wurde ihre Schöpfung von süddeutscher Seite angeregt, und man ging auf ihren Vorschlag ein, weil sonst das Zustandekommen des Gesetzes gefährdet erschien. Vgl. Mitglieder des Reichsversicherungsamts, *Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts*, in: *dies.* (Hrsg.), *Handbuch der Unfallversicherung in drei Bänden*, Bd. 3, 3. Aufl., Leipzig 1910, S. 561–855, hier: S. 586f.

51 *Ebd.*; Ayaß, *Regulierte Selbstregulierung in den Berufsgenossenschaften der gesetzlichen Unfallversicherung*, S. 142; Kott, *Sozialstaat und Gesellschaft*, S. 143.

52 Ayaß, *Einleitung* (QSGDSP, Abt. II, Bd. 2, Teil 2), S. XXXVIII; *ders.*, *Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Sozialversicherung bis zur Jahrhundertwende*, S. 21, 38ff. und 41ff.

53 Kott, *Sozialstaat und Gesellschaft*, S. 143; Ayaß, *Einleitung* (QSGDSP, Abt. II, Bd. 2, Teil 2), S. XXXVI; *ders.*, *Einleitung*, in: QSGDSP, Abt. III: *Ausbau und Differenzierung der Sozialpolitik seit Beginn des Neuen Kurses (1890–1904)*, Bd. 2: *Die Revision der Unfallversicherungsgesetze und die Praxis der Unfallversicherung*, Mainz 2009, S. XV–XLII, hier: S. XXX.

54 Michael Stolleis, *Die Sozialpolitik Bismarcks*, in: *ders.*, *Konstitution und Intervention. Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2001, S. 226–252, hier: S. 252; *ders.*, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, S. 106.

III. Invaliditäts- und Altersversicherung (1889)

Fünf Jahre nach der Verkündung des Gesetzes zur Unfallversicherung verabschiedete der Reichstag 1889 den Gesetzentwurf über die Invaliditäts- und Altersversicherung. In Bezug auf das Verhältnis von Versicherungsorganisation und Bundesstaatlichkeit sind folgende zwei Punkte bemerkenswert.

Der erste Punkt betrifft die Finanzierung der Invaliditäts- und Altersversicherung. Erst bei dieser wurde der Reichszuschuss eingeführt. Dieser entsprach zwar kaum Bismarcks Vorstellung einer steuerfinanzierten Versorgung: Er stellte keine Gesamtfinanzierung durch das Reich dar, sondern war Teil einer zu je einem Drittel von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Reich getragenen Finanzierung. Dennoch wurde die direkte finanzielle Beteiligung des Reiches, gegen die der Reichstag seit Langem am stärksten opponierte, hier schließlich verwirklicht. Im Anschluss ist zu klären, warum der Reichszuschuss erst bei der Invaliditäts- und Altersversicherung zustande kam.

Der zweite Punkt betrifft die Träger der Invaliditäts- und Altersversicherung. Versicherungsträger waren 31 territorial voneinander abgegrenzte Versicherungsanstalten.⁵⁵ Von der Reichsleitung wurden ursprünglich die Berufsgenossenschaften als Träger vorgesehen. Die Abkehr von den Berufsgenossenschaften erfolgte auf Intervention der Regierungen der Einzelstaaten. Es erscheint auf den ersten Blick selbstverständlich, dass die bundesstaatlichen Vertreter territoriale Organisationen forderten. Hier muss allerdings erneut darauf hingewiesen werden, dass bei den bereits erwähnten Diskussionen über die Unfallversicherung die Regierungen der Einzelstaaten von den Landesversicherungsanstalten wenig begeistert waren. Bei der Invaliditäts- und Altersversicherung forderten sie jedoch ihrerseits diese Organisationen. Warum nahmen die Regierungen der Einzelstaaten hier eine genau entgegengesetzte Haltung bezüglich der Landesversicherungsanstalten ein?

Wenn man diese zwei Fragen untersucht, muss man von der Tatsache ausgehen, dass sich bereits 1883/84 bei der Kranken- und Unfallversicherung für ein Versicherungsmodell entschieden wurde und als Versicherungsträger in beiden Fällen Selbstverwaltungsorganisationen eingeführt wurden. In den bereits getroffenen Vorentscheidungen für die Kranken- und Unfallversicherung lag ein nicht zu unterschätzendes Motiv dafür, auch bei der Invaliditäts- und Altersversicherung auf ein Versicherungsmodell mit Selbstverwaltungsorganisation zu bauen.⁵⁶ Daher wurde die Invaliditäts- und Altersversicherung im Grunde nach diesem Modell geschaffen.

In Bezug auf den ersten Punkt, die Finanzierung, wollte Bismarck noch weit über den schließlich vom Reichstag angenommenen Reichszuschuss hinausgehen. Er votierte für eine vollständige Finanzierung der Altersversorgung aus dem Reichshaushalt. Dieses Konzept wurde jedoch von den Fachreferenten im Reichsamt des Innern als nicht realisierbar zurückgewiesen. Sie sahen den starken Widerstand föderativ ori-

⁵⁵ Nach der Jahrhundertwende bürgerte sich für diese der Begriff »Landesversicherungsanstalten« ein (der Terminus *technicus* blieb aber auch in der Reichsversicherungsordnung »Versicherungsanstalten«). Im Folgenden wird wie gewöhnlich das Wort »Landesversicherungsanstalt« benutzt. Vgl. Wolfgang Ayaß/Florian Tennstedt, Einleitung, in: QSGDSP, Abt. III: Ausbau und Differenzierung der Sozialpolitik seit Beginn des Neuen Kurses (1890–1904), Bd. 6: Die Praxis der Rentenversicherung und das Invalidenversicherungsgesetz von 1899, Darmstadt 2014, S. XI–XL, hier: S. XXXVIII.

⁵⁶ Haerendel, Einleitung (QSGDSP, Abt. II, Bd. 6), S. XXXI.

entierter Reichstagsabgeordneter und argumentierten, dass die Beitragsfinanzierung der beiden Vorgängerversicherungen in der Praxis funktionierte. Was die sachlichen Fragen des Gesetzesvorhabens anging, war dem Reichskanzler offenbar schon 1887 klar, dass von der sozialpolitischen Linie des Konzepts beitragsfinanzierter Sozialversicherung, das durch Kranken- und Unfallversicherung bereits etabliert war, nicht mehr abzuweichen war.⁵⁷

Im Reichsamt des Innern wehrte man sich zwar gegen die Gesamtfinanzierung durch das Reich mit dem Hinweis, dass es unmöglich sei, in absehbarer Zeit dem Reichshaushalt eine so hohe Summe zu beschaffen. Angesichts der föderativen Struktur der Finanz- und Steuerverfassung des Reiches war nicht erkennbar, wie man den Reichshaushalt für diese neue Rolle hätte rüsten können.⁵⁸ Allerdings konnte der finanzielle Anteil des Reiches nicht abgewehrt werden. Denn gegen die Vorstellung, das Reich ganz herauszuhalten und diese Versicherung wie die Kranken- und Unfallversicherung ausschließlich über Beiträge zu finanzieren, sprachen Bedenken hinsichtlich einer zu hohen Belastung der Arbeitslöhne. Gleichzeitig wurde betont, dass das Bedürfnis nach Invaliditätsversicherung allgemein sei und die Allgemeinheit den Reichszuschuss leistete.⁵⁹

Schließlich wurde die Drittelfinanzierung vom sogenannten Kartellreichstag angenommen, allerdings mit knapper Mehrheit, denn das »Kartell«, ein Wahlbündnis aus Deutsch-Konservativen, Freikonservativen und Nationalliberalen, war keine stabile Regierungsmehrheit, sondern ein prekäres interfraktionelles Arrangement, das in vielen Sachfragen neu verhandelt werden musste.

Zum zweiten Punkt: Wie kam es zur Einführung der Landesversicherungsanstalten? Wie oben erwähnt, war bei den Beratungen über den Unfallversicherungsentwurf die Einführung der Landesversicherungsanstalten bereits diskutiert worden. Dabei hatten die bundesstaatlichen Vertreter, etwa Bayerns und Württembergs, befürchtet, dass die Durchsetzung solcher territorialen Organisationen auf Kosten der Reichsversicherungsanstalt als Partikularismus scharf kritisiert und die Einzelstaaten zu einseitiger Staatshilfe verpflichten würde. In den Diskussionen über die Invaliditäts- und Altersversicherung spielten solche Ängste jedoch keine Rolle mehr: Als Träger kam die Reichsversicherungsanstalt keinesfalls mehr infrage; zur Finanzierung waren die Beiträge sowie die Staatshilfe von Reichsseite vorgesehen. Deswegen konnten die Regierungen der Einzelstaaten, anders als bei der Unfallversicherung, unbezorgt territoriale Organisationen fordern.

57 Dies., Regierung, Reichstag und Rentenversicherung. Der Gesetzgebungsprozeß zwischen 1887 und 1889, in: Stefan Fisch/Ulrike Haerendel (Hrsg.), Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat, Berlin 2000, S. 49–69, hier: S. 54; dies., Die Anfänge der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland. Die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 im Spannungsfeld von Reichsverwaltung, Bundesrat und Parlament, Speyer 2001, S. 53; dies., Einleitung (QSGDSP, Abt. II, Bd. 6), S. XXX.

58 Haerendel, Regierung, Reichstag und Rentenversicherung, S. 54f.; dies., Die Anfänge der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, S. 54.

59 Haerendel, Regierung, Reichstag und Rentenversicherung, S. 55; dies., Die Anfänge der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, S. 54f.; dies., Einleitung (QSGDSP, Abt. II, Bd. 6), S. XXX.

Allerdings wurde die Errichtung der Landesversicherungsanstalten erst 1888 durch die Mitwirkung der Länder am Gesetzgebungsprozess ins Spiel gebracht. Nach vorherrschender Meinung im Reichsamt des Innern sollte die Organisation der Versicherung eng an die Unfallversicherung angeschlossen werden.⁶⁰ Das berufsgenossenschaftliche Modell konnte auf den Vorteil der organisatorischen Synchronisierung von Unfallversicherung und Invaliditäts- und Altersversicherung verweisen. Deswegen wurden von der Reichsleitung als Träger der Invaliditäts- und Altersversicherung die bereits für die Unfallversicherung errichteten Berufsgenossenschaften vorgesehen.

Diese stießen jedoch bei den Bundesstaaten auf Skepsis. Man befürchtete, dass zahlreiche Einrichtungen mit branchenspezifischer Gliederung nicht mit der geplanten Versicherungsstruktur in Einklang gebracht werden könnten. Einerseits fehle ihnen der zentralistisch-staatliche Charakter, wie sie der vorgesehene Reichszuschuss erforderte. Andererseits seien die Berufsgenossenschaften nicht geeignet für die Invaliditäts- und Altersversicherung, in der man wegen der unterschiedlichen Erwerbsbiografien eine individuelle Behandlung der einzelnen Arbeiter benötigte. Als Alternative wurden territoriale Versicherungsanstalten von Baden, Bayern und Sachsen ins Gespräch gebracht.⁶¹

Trotz der Einwände der Einzelstaaten sah der Gesetzentwurf, den die Reichsleitung im April 1888 dem Bundesrat vorlegte, noch die Berufsgenossenschaften als Träger der Versicherung vor. Im Bundesrat gelang es jedoch der Koalition der »Mittelstaaten«, die Paragraphen der Organisation neu zu formulieren und anstelle der Berufsgenossenschaften territoriale Versicherungsanstalten als Träger einzusetzen.⁶²

Im Reichstag wurde das Alternativmodell zu den Landesversicherungsanstalten nicht mehr von den Berufsgenossenschaften, sondern von der Reichsversicherungsanstalt besetzt, die von den Anhängern eines zentralistischen Konzepts, den Nationalliberalen und den Sozialdemokraten, gefordert wurde. Sie führten an, »dass ein Gesetz, welches vom Reich eingeführt, im Reichstag beraten ist, in welchem ein sehr bedeutender Reichszuschuß vorgesehen wird, auch in seiner notwendigen Konsequenz zu einer Reichsanstalt führen« sollte.⁶³ Jedoch erwies sich das Länderkonzept beziehungsweise das Konzept der Bundesstaatlichkeit, das sich nach der Einigung im Bundesrat auch die Reichsleitung zu eigen gemacht hatte, als stärker, umso mehr, da große Teile der Konservativen und vor allem das Zentrum im Reichstag sehr föderativ eingestellt waren.⁶⁴ Die Anhänger einer föderativen Versicherungsstruktur waren zahlreich genug, um dafür zu sorgen, dass der Bundesratsentwurf nicht mehr angetastet wurde.

60 Ebd., S. XXXI.

61 Ebd., S. XXXV; dies., Regierung, Reichstag und Rentenversicherung, S. 53.

62 Ebd., S. 58–60; dies., Anfänge der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, S. 63–67; dies., Einleitung (QSGDSP, Abt. II, Bd. 6), S. XXXVf. Die ungewöhnlich erfolgreiche Koalition gegen Preußen, die sich in der Organisationsfrage gebildet hatte, veranlasste den Zentrumsführer Ludwig Windthorst später im Reichstag zu bemerken, dass man sich über eine solche »Herrschaft der Mittelstaaten« nur freuen könne, weil damit im Bundesrat auch einmal andere als preußische Stimmen entschieden hätten.

63 Ebd., S. XXXVIII.

64 Ebd.

Schließlich wurden 31 Landesversicherungsanstalten als Versicherungsträger errichtet.

Zumindest in territorialer Hinsicht wurde die Invaliditäts- und Altersversicherung im Vergleich der drei Zweige der Sozialversicherung der 1880er-Jahre am stärksten »bundesstaatlich« organisiert: Ihre Verwaltungsbezirke orientierten sich im Wesentlichen an den Grenzen der allgemeinen Verwaltung beziehungsweise an der politischen Gliederung des Reiches. Jedoch spiegelten sie nicht genau die Grenzen der Bundesstaaten wider: Einerseits gingen sie nicht selten über die bundesstaatlichen Grenzen hinaus, andererseits gab es auch jeweils mehrere Landesversicherungsanstalten in den großen Einzelstaaten. So wurde in Preußen eine Landesversicherungsanstalt für jede Provinz errichtet; in Mitteldeutschland umfasste der Einzugsbereich einer Landesversicherungsanstalt mehrere kleinere Bundesstaaten.⁶⁵ Obwohl man in den Landesversicherungsanstalten einen territorialen Ausdruck der Bundesstaatlichkeit des Kaiserreiches recht eindeutig erkennen kann, waren sie keine genaue Widerspiegelung. Der finanziellen Selbstständigkeit jeder Landesversicherungsanstalt wurde der Vorzug gegeben. In Berücksichtigung regionaler Besonderheiten war die Abgrenzung des Einzugsbereichs an der Leistungsfähigkeit der Landesversicherungsanstalt ausgerichtet.⁶⁶

IV. Schluss

Die unter Bismarck entwickelte gesetzliche Sozialversicherung der 1880er-Jahre war keineswegs »bundesstaatlich« geprägt. Diese Eigentümlichkeit blieb unverändert bestehen, denn die Sozialversicherung blieb in ihren Grundsätzen und ihren Organisationsformen erstaunlich stabil und in gewisser Weise starr.

Die Krankenversicherung von 1883 schloss an die damals schon bestehenden zahlreichen Kassenorganisationen an. »Überall mußte ängstlich an Bestehendes angeknüpft werden, angeblich um die bisherigen Erfahrungen nutzbar machen zu erleichtern.«⁶⁷ In dieser Bemerkung findet sich die viel beschworene Pfadabhängigkeit der deutschen Sozialversicherung.

Während man auf dem Gebiet der Krankenversicherung den Weg der Anpassung an bestehende Institutionen ging, plante man für die Unfallversicherung von 1884 zunächst einen zentralistischen Verwaltungsaufbau. Diese Regierungspläne wurden jedoch durchkreuzt. Aus der im Entwurf vorgesehenen Reichsversicherungsanstalt wurden unter dem Einfluss politisch-partikularistischer Bestrebungen und des Zentrums Landesversicherungsanstalten, schließlich wurden Berufsgenossenschaften zu Trägern der Unfallversicherung. Auch die Organisation dieses Zweiges der Sozialversicherung blieb in hohem Maße stabil: Die einmal gefundene Abgrenzung der gewerblichen Berufsgenossenschaften blieb über Jahrzehnte hinweg bestehen. Über die Unfallversicherung hinaus wurden den Berufsgenossenschaften keine weiteren Aufga-

65 *Ayaß/Tennstedt*, Einleitung (QSGDSP, Abt. III, Bd. 6), S. XXII.

66 *Henning*, Aufbau der Sozialverwaltung, S. 298.

67 *Franz Hoffmann*, Das Krankenversicherungsgesetz mit dem Hilfskassengesetz und den Ausführungsbestimmungen, Berlin 1908, S. V.

ben übertragen. Bismarcks Pläne einer berufsständischen Korporation scheiterten schon vor Ende seiner Kanzlerschaft. Auch spätere Ideen, den Berufsgenossenschaften im Rahmen der Vereinfachung der Arbeiterversicherung neue Bereiche wie Rentenversicherung oder Arbeitsvermittlung anzuvertrauen, versandeten. Trotzdem hat sich die gesetzliche Unfallversicherung als der am wenigsten umstrittene Bereich der Sozialversicherung bewährt.⁶⁸

Obwohl das berufsgenossenschaftliche Modell auf den Vorteil der organisatorischen Synchronisierung von Unfall- und Altersversicherung verweisen konnte, die als Versicherungsformen auch inhaltlich verwandt waren, führte der nicht überwindbare politische Partikularismus auf dem Gebiet der Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 dazu, dass nicht Berufsgenossenschaften, sondern territorial gegliederte Landesversicherungsanstalten als Träger der Versicherung bestimmt wurden. Institutionell blieben auch die 31 Landesversicherungsanstalten stabil: Einklagbare Ansprüche der Versicherten waren längst entstanden und die Träger waren selbstständige Rechtssubjekte mit beachtlichem institutionellem Eigengewicht geworden. Die Landesversicherungsanstalten der Invaliditäts- und Altersversicherung hatten bald teilweise beachtliches Vermögen angesammelt. Schon ein halbes Jahrzehnt nach der Implementierung der Arbeiterversicherung konnte man nicht mehr Tabula rasa machen.⁶⁹

Grundsätzliche Bedenken gegen das sich herausbildende Sozialversicherungssystem wurden bereits während seiner Entstehungsphase geäußert. Verschiedenen Sozialpolitikern und Wissenschaftlern erschien es auf die Dauer unmöglich, die einzelnen, sich notwendig ergänzenden Versicherungszweige derart zu isolieren.⁷⁰ Seit der Einführung der Sozialversicherung gab es daher Bestrebungen, die verschiedenen Versicherungszweige organisatorisch zu verschmelzen oder gar eine Einheitsversicherung zu schaffen. Seit Mitte der 1890er-Jahre entstand ein ausführlicher Expertendiskurs unter den Schlagwörtern »Vereinheitlichung«, »Verschmelzung« sowie »Vereinfachung« der Sozialversicherung.⁷¹

Grob lassen sich drei Richtungen unterscheiden. Die erste plädierte für die Zusammenfassung aller drei Versicherungszweige, die zweite strebte eine Verschmelzung der Invaliditäts- und Altersversicherung mit der Unfallversicherung an und die letzte wollte die Krankenversicherung an die Invaliditäts- und Altersversicherung angliedern, die Unfallversicherung jedoch selbstständig lassen. Ein bundesstaatliches

68 Ayaß, Regulierte Selbstregulierung in den Berufsgenossenschaften der gesetzlichen Unfallversicherung, S. 130 und 140.

69 Ders., Einleitung, in: QSGDSP, Abt. III: Ausbau und Differenzierung der Sozialpolitik seit Beginn des Neuen Kurses (1890–1904), Bd. 1: Grundfragen der Sozialpolitik, S. XIII–XXXVI, hier: S. XXI.

70 In den drei Zweigen der Arbeiterversicherung erfolgten Korrektur- und Anpassungsarbeiten mit den Novellen zur Krankenversicherung (1892, 1900, 1903), zur Invalidenversicherung (1899) und zur Unfallversicherung (1900). Vor allem war der Unfallversicherung vom 6. Juli 1884 bis dahin die sogenannte Ausdehnungsgesetzgebung gefolgt: Bis 1887 beschloss der Reichstag fünf die Unfallversicherung beziehungsweise die Unfallfürsorge betreffende Gesetze. Die Novelle vom 30. Juni 1900 vereinheitlichte die bisherigen fünf Unfallversicherungsgesetze, ließ jedoch die 1884 festgelegten Prinzipien unangetastet.

71 Ayaß, Einleitung (QSGDSP, Abt. III, Bd. 1), S. XIX.

Gestaltungskonzept beeinflusste diese Diskussionen nicht. Letztlich blieb die Vereinheitlichungsdebatte allerdings ohne konkrete Ergebnisse.⁷²

Im Juni 1905 ordnete der damalige Staatssekretär des Reichsamts des Innern, Arthur Graf von Posadowsky-Wehner, die Ausarbeitung eines einheitlichen »Arbeiterversicherungsgesetzes« nach einer entsprechenden Resolution des Reichstags an. Dieses große Gesetzeswerk, die Reichsversicherungsordnung, die am 19. Juli 1911 verkündet wurde, brachte zwar die Kodifizierung des Sozialversicherungsrechts in einem in sich geschlossenen Gesetz und eine bessere Abstimmung der verschiedenen Bereiche, allerdings nicht die von vielen gewünschte Vereinigung der Versicherungszweige. Nach den »Gemeinsamen Vorschriften« folgten drei »Bücher« für die Zweige der Sozialversicherung. Dieses Prinzip ist bis heute erhalten geblieben. Kranken-, Unfall- und Rentenversicherungen sind in Finanzierung und Verwaltung nach wie vor getrennt und in verschiedenen »Sozialgesetzbüchern« geregelt.⁷³

Die drei Arbeiterversicherungsgesetze entstanden nicht nur in jeweils eigenen Gesetzgebungsverfahren, sondern waren auch nur ungenügend aufeinander abgestimmt. Überdies fiel die überraschend schnelle Pfadabhängigkeit der Arbeiterversicherung auf. Somit blieben die drei Versicherungszweige mit ihrer nicht »bundesstaatlichen« Organisation der Versicherungsträger erhalten.

72 Eckart Reidegeld, 75 Jahre Reichsversicherungsordnung, in: Soziale Sicherheit 35, 1986, S. 327–335, hier: S. 330.

73 Ayafß, Einleitung (QSGDSP, Abt. III, Bd. 1), S. XXI.