

In: Zur Theorie der Reform. Hrsg. von Martin Greiffenhagen.  
Heidelberg u.a. : Müller, Juristischer Verl., 1978. (Recht,  
Justiz, Zeitgeschehen ; 30), S. 87-112

*Florian Tennstedt*

## Sozialreform – Sozialversicherungsreform – Gesellschaftspolitik

### Sozialreform

Vor hundert Jahren schrieb August Bebel zu den Reformen, die das Deutsche Reich vornahm, einige Gedanken auf:

„Jede kleine Reform, die vorgenommen wird, läßt nur immer mehr den tiefen Zwiespalt zwischen dem, was ist, und dem, was sein sollte, erkennen, und kaum ist die Reform vorgenommen, so zeigt sich, daß alle darauf gewandten Opfer an Zeit, Mühe und materiellen Mitteln fast nutzlos gebracht worden sind, weil sie den beabsichtigten Zweck verfehlten oder nur halb erreichten.

In gleicher Weise machen sich mit jedem Tage steigende Ansprüche an Staat und Kommune in bezug auf eine Menge von Annehmlichkeiten, Bequemlichkeiten und Lebensnotwendigkeiten geltend, die ohne große, zum Teil gewaltige Opfer gar nicht zu verwirklichen sind, und die auch meist nicht verwirklicht werden können, weil bereits das Maß von Opferfähigkeit, wie es die gegenwärtige Gesellschaftsorganisation allein ermöglicht, nämlich in der Form von Geldsteuern, nahezu das höchste Maß und die äußerste Grenze erreicht hat . . . Wie soll es auch nur noch auf eine Reihe von zwanzig bis fünfundzwanzig Jahren hinaus möglich sein, alle die von Jahr zu Jahr sich steigernden Opfer zu bringen, die das Reich, der Einzelstaat, die Kommune, eine ganze Reihe anderer Verbände, denen der einzelne in Rücksicht auf gewisse Lebenslagen angehört und angehören muß, verlangen? Wie Krankenkassen . . . Daneben machen sich bis in den entferntesten Winkel des Landes und in das abgelegenste Dorf im Leben jedes einzelnen Bedürfnisse geltend, die er früher nicht gekannt. . . Und steigert sich diese Schwierigkeit, Wünsche und Bedürfnisse zu befriedigen, nicht noch bedeutend

durch die unleugbare Tatsache, daß heute mehr als in einer früheren Periode die Unsicherheit und das Schwanken des Erwerbs zunimmt . . . durch Revolutionierung ganzer Erwerbszweige in Form neuer Maschinen und verbesserter Arbeitsmethoden, die Unruhe und Umwandlungen erzeugen und in demselben Maße wachsen müssen, wie immer größere Kapitalien in den Händen der Konkurrenten sich gegenüberstehen und den gegenseitigen Vernichtungskampf führen. . . .

Und welches Bild zeigt uns unser politisch-parlamentarisches Leben? Seit vollen zehn Jahren wird im Reichstag und allen Landtagen mit höchster Dampfkraft gearbeitet, Gesetze und Verordnungen drängen sich und überfluten uns in einer Fülle, daß selbst dem kaltblütigsten Bürokraten warm wird und er mehr als einmal im Stillen den Goethe'schen Vers rezitieren mag:

Von dem allen wird mir so dumm,  
Als ging mir ein Mühlrad im Kopf herum.

Und ist die allgemeine Lage durch all' diese Gesetze und die zum Teil bedeutenden Veränderungen und Verbesserungen, die sie in der äußeren Gestalt der Gesellschaft und des Staats schufen, etwa besser geworden? Ist die allgemeine Unzufriedenheit, das Gefühl der Unsicherheit und des Im-Dunkeln-Tappens nicht im Steigen und größer als je? Niemand wird das leugnen können. Und warum? Weil alle diese Veränderungen – wie schon angedeutet – nur die *Oberfläche* treffen, weil alle einschneidenden, *gründlich* reformierenden Akte ängstlich vermieden werden.<sup>1</sup>

Diese recht aktuell anmutenden Gedanken galten den Reformen, die das 1871 gegründete Deutsche Reich vornahm, um auch die „innere Reichsgründung“ zu erreichen und um eine Revolution wie die der Pariser Kommune zu vermeiden.<sup>2</sup> Hierbei konnte man im Prinzip an gewisse Reformtraditionen aus

1 *Bebel, August*: Das Reichs-Gesundheitsamt und sein Programm vom sozialistischen Standpunkt beleuchtet, Berlin 1878

2 Vgl. *Groh, Dieter*: Die mißlungene „innere Reichsgründung“, *Revue d'Allemagne* 1972, S. 104 ff., *Vogel, Walter*: Bismarcks Arbeiterversicherung, Braunschweig, 1951, *Rothfels, Hans*: Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik, in: *ders.*: Bismarck, der Osten und das Reich, Darmstadt 1960, S. 165; *Jantke, Carl*: Der Vierte Stand, Freiburg 1955, S. 189

der Zeit zwischen Französischer Revolution und Wiener Kongreß anknüpfen. In Preußen wurden in dieser Zeit durchgeführt: Agrar-, Städte-, Verwaltungs-, Steuer-, Unterrichts- und Heeresreform.<sup>3</sup> Geht man nun zur Analyse von einem weiteren „Resultat der modernen Revolution“ aus, der „Entstehung einer entpolitisierten Gesellschaft durch die Zentralisierung der Politik im fürstlichen bzw. revolutionären Staat und der Verlagerung ihres Schwerpunktes auf die Ökonomie“<sup>4</sup>, dann läßt sich differenzieren zwischen Reformen, die sich primär auf die „politische“ (staatliche) bezogen, und solchen, die primär auf die „bürgerliche“ Verfassung abzielten. Von hier aus kann man feststellen, daß die meisten Reformen „Staatsreformen“ waren, d. h.: das politisch-administrative System reformierte seine eigenen Subsysteme Heer, Verwaltung, Unterricht usw. Auf das Gesellschaftliche, auf das „vom Staat unterschiedene, auf dem Grunde von Bedürfnis und Arbeit erwachsende und in seiner Wirksamkeit sich ständig reproduzierende Beziehungsgeflecht zwischen den ‚Privatpersonen‘“<sup>5</sup> nahm eigentlich nur die Agrarreform direkten Einfluß – sei es auch negatorisch-liberal durch Aufhebung der bestehenden Polizeigesetze und den damit verbundenen Rückzug des gesetzlichen Schutzes aus der Produktions-sphäre. „Die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung hat jenen friderizianischen Schutz des Bauernlandes abgeschafft, um die Gutsherren durch dieses Zugeständnis für die Aufhebung der Erbuntertänigkeit politisch zu entschädigen. . . . Sie hat . . . den Gutsherrn von seinen früheren Pflichten gegen die Bauern befreit und ihm für seinen kapitalistischen Bereich diejenige Ar-

- 3 Vgl. dazu: *Huber, Ernst Rudolf*: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, Stuttgart 1957, *Koselleck, Reinhart*: Preußen zwischen Reform und Revolution, 1791 – 1848, Stuttgart 1967, für die Reformen der Donaumonarchie vgl. *Winter, Eduard*: Der Josefismus, Die Geschichte des österreichischen Reformkatholizismus 1740 – 1848, Berlin 1962, Frühliberalismus in der Donaumonarchie. Nationales und religiöses Denken von 1790 bis 1848, Berlin 1968
- 4 *Riedel, Manfred*: Der Begriff der „Bürgerlichen Gesellschaft“, und das Problem seines geschichtlichen Ursprungs, in: *ders.*: Studien zu Hegels Rechtsphilosophie, Frankfurt 1969, S. 135 (156), vgl. auch: *Habermas, Jürgen*: Strukturwandel der Öffentlichkeit, 2. Aufl. Neuwied 1965; *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, Opladen 1973
- 5 *Riedel, Wolfgang*: Der Begriff der „Bürgerlichen Gesellschaft“, S. 158 f.

beitsverfassung geliefert, die damals als selbstverständlich galt: die proletarische.“<sup>6</sup>

Die preußische Reform vor der Restaurationszeit setzte also eine wesentliche Bedingung für die Entfaltung des Kapitalismus und der proletarischen Existenz und damit für die Sozialreform im Deutschen Reich, deren Vorläufer August Bebel so treffend beschrieb. Die Grundprobleme der „Beziehungsgeflechte zwischen den ‚Privatpersonen‘“, die eine Sozialreform notwendig erscheinen ließen, waren durchaus bekannt: „der Warencharakter der Arbeit, die Personengebundenheit der Arbeit und die Tatsache, daß die Arbeiterperson frei und besitzlos, daher dauernd und erblich auf Arbeit angewiesen“ war.<sup>7</sup> Die der Arbeiterfrage geltende „Sozialreform“ nahm nun aber keinen Einfluß auf die „formalen Bedingungen des proletarischen Daseins, die konstitutiven Formen dieses Daseins“.<sup>8</sup> Die Grenzen und die Intentionen dieser Sozialreform hat Gustav Schmoller recht treffend charakterisiert – man kann kaum annehmen, daß die anderen Protagonisten der Sozialreform weitergehende Vorstellungen<sup>9</sup> hatten: „Wir erkennen auf allen Seiten das Bestehende, die bestehende volkswirtschaftliche Gesetzgebung, die bestehenden Formen der Produktion, die bestehenden Bildungs- und psychologischen Verhältnisse der verschiedenen gesellschaftlichen Klassen als die Basis der Reform, als den Ausgangspunkt unserer Tätigkeit an – aber wir verzichten darum nicht auf die Reform, auf den Kampf für eine Besserung der Verhältnisse. Wir wollen

6 *Knapp, Georg Friedrich*: Die Landarbeiter bei der Stein-Hardenbergischen Gesetzgebung, in: *ders.*: Einführung in einige Hauptgebiete der Nationalökonomie, München und Leipzig 1925, S. 107 (115)

7 *Briefs, Götz*: Das gewerbliche Proletariat, in: Grundriß der Sozialökonomik, IX. Abteilung, I. Teil, Tübingen 1926, S. 142 (S. 207) (über Sozialreform: S. 230 ff.)

8 *Briefs, Götz*: Das gewerbliche Proletariat, S. 212

9 Hierauf kann im Rahmen dieses Abrisses nicht näher eingegangen werden, vgl. *Gebrig, Hans*: Die Begründung des Prinzips der Sozialreform. Eine literaturhistorische Untersuchung über Manchestertum und Kathedersozialismus, Jena 1914, *Lindenlaub, Dieter*: Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik, Wissenschaft und Sozialpolitik im Kaiserreich, Wiesbaden 1967; *Grebing, Helga*: Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland, München 1969; *Karrenberg, Friedrich*: Christentum, Kapitalismus und Sozialismus, Berlin 1932; *Fricke, Dieter* (Hrsg.): Die bürgerlichen Parteien in Deutschland, Bd. 1.2, Leipzig 1970

keine Aufhebung der Gewerbefreiheit, keine Aufhebung des Lohnverhältnisses; aber wir wollen nicht einem doktrinären Prinzip zuliebe die grellsten Mißstände dulden und wachsen lassen.“<sup>10</sup> „Jede Revolution ist durch zeitgemäße Reform zu verhindern. Und der ganze Fortschritt der Geschichte besteht darin, an Stelle der Revolution die Reform zu setzen. . . . Was ist aber eine soziale Reform, was hat sie zu leisten? Ihr allgemeines Ziel ist klar. Es besteht die Wiederherstellung eines freundlichen Verhältnisses der sozialen Klassen unter sich, in der Beseitigung oder Ermäßigung des Unrechts, in der größeren Annäherung an das Prinzip der verteilenden Gerechtigkeit, in der Herstellung einer sozialen Gesetzgebung, die den Fortschritt befördert, die sittliche und materielle Hebung der unteren und mittleren Klassen garantiert.“ Soziale Reformmaßregeln waren danach u. a. nur dann als „normale“ anzusehen, wenn der Staat nicht „eines schönen Tages“ auf aufgrund des bestehenden formellen Rechts legitime Eigentumsordnung aufheben würde und wenn seine Reformmaßregeln schon „in dem Bewußtsein wenigstens gewisser Kreise eine Heimat gefunden haben.“ Gustav Schmoller lenkt dann den Blick auf die josephinischen Reformen (1781 bis 1790) und fährt fort: „Österreich unter Joseph II. ist ein redender Beweis hierfür. Erst wenn die geistige Elite der Nation für gewisse Ideen gewonnen ist, wenn es sich nur noch darum handelt, den zähen Widerstand der Trägen und Gleichgültigen, der bornierten Gewohnheitsmenschen zu überwinden, sind Gesetze am Platze, kann der staatliche Zwang eintreten. Geistige und literarische Kämpfe müssen immer erst das Terrain ebnen, die alte Mutter Erde zur Empfängnis eines neuen Kindes empfänglich machen, ehe die Zeit der praktischen Gestaltung kommt. So ist es auch heute mit unseren sozialen Kämpfen. Es handelt sich für meine Gesinnungsgenossen und mich nicht in erster Linie darum, sofort praktische Resultate zu erzielen, wir leben — als Bürger eines kommenden Zeitalters; wir lassen uns verachten und verhöhnen von den Alltagsphilistern, weil wir sicher wissen, daß in 20 — 30 Jahren ein Geschlecht leben wird, das unsere Theorie von allen Dächern predigt, weil wir wissen,

10 *Schmoller, Gustav*: Rede zur Eröffnung der Besprechung über die soziale Frage nach Eisenach, in: *ders.*: Zur Sozial- und Gewerbepolitik der Gegenwart. Reden und Aufsätze, Berlin 1890, S. 11

daß es Adam Smith ganz ebenso gegangen ist; sein *wealth of nations* erschien 1776; der deutsche Freihandel stammt aus dem Jahre 1818; die Gewerbefreiheit für ganz Deutschland aus dem Jahre 1869.“<sup>11</sup>

Die „geistige Elite der Nation“ stand nicht hinter der sozialdemokratischen Forderung nach „gesetzlichem Schutz für die Arbeiter“.<sup>12</sup>

Nach Meinung des „Vereins deutscher Ingenieure“ mußten sich entsprechende Vorschriften „lähmend und schädigend auf die Entwicklung der Industrie und Existenz der Arbeiter“ auswirken.<sup>13</sup> Als 1887 der Staatssekretär des Innern, Karl Heinrich von Boetticher, monierte, daß in Otto von Bismarcks Holzpflasterfabrik keine Schutzvorrichtungen angebracht waren, wurde ihm bedeutet: „Alle Sägen laufen frei, weil unser Holz keine Schutzvorrichtungen verträgt“.<sup>14</sup> Von hier aus war es ausgeschlossen, daß die „Sozialreform“ direkt auf den durch den Grundmechanismus der profitablen Kapitalverwertung<sup>15</sup> gekennzeichneten gesellschaftlichen Produktionsprozeß, auf das spezifische System der Arbeitsteilung einwirkte. Das Privateigentum an den Produktionsmitteln, die mit ihm institutionalisierten Modi der Güterverteilung und Formen der Arbeitsteilung und seine Folgen für die Lebenslagen der verschiedenen Klassen<sup>16</sup> wurden durch die Sozialreform nicht direkt reguliert. August Bebel sprach demgemäß von einer Scheinreform, die den Kern der sozialen Frage (Erzeugung und Verteilung des Natio-

11 *Schmoller, Gustav*: Über einige Grundfragen des Rechts und der Volkswirtschaft, in: *ders.*: Über einige Grundfragen der Sozialpolitik und der Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl. Leipzig 1904, S. 117 ff.

12 Die Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag. Tätigkeitsberichte und Wahlauftrufe aus den Jahren 1871 bis 1893, Berlin 1909, S. 478

13 Unfallverhütung und Betriebssicherheit. Denkschrift des Verbandes der Deutschen Berufsgenossenschaften, Berlin 1910

14 *Vogel, Walter*: Bismarcks Arbeiterversicherung, Braunschweig 1951, S. 137; vgl. auch: *Tennstedt, Florian*: Heinrich Noetel und die Anfänge der Unfallverhütung in der deutschen Landwirtschaft, in: *Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft*, 1976, S. 103

15 Vgl. *Narr, Wolf-Dieter* und *Claus Offe*, Einleitung zu: *ders.*: Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 10 ff.

16 Recht anschaulich sind diese dargestellt in den Quellen bei: *Ritter, Gerhard A.*, und *Jürgen Kocka* (Hrsg.): *Deutsche Sozialgeschichte*, Bd. 2, München 1974

naleigentums) gar nicht berühre.<sup>17</sup> Sieht man von der Möglichkeit einer auf Aufhebung des Privateigentums abzielenden Revolution ab, dann hätte im Rahmen staatlicher Sozialreform – in den heutigen Termini einer interaktionistisch orientierten, d. h. auf die alltagsweltliche Lebenssituation der Gesellschaftsmitglieder abhebende Soziologie – eingewirkt werden müssen auf die versachlichten Regelsysteme der Eigentums- und Besitzverhältnisse, der Macht und Herrschaft, der Konkurrenzsteuerung und -kontrolle und der gegenseitigen Kooperation, weil diese Regelsysteme und die ihnen entsprechenden Rollensysteme, Kommunikations- und Sprachformen die Arbeitsteilung aufrechterhalten und beeinflussen.<sup>18</sup> Die staatliche Sozialreform zielte aber gerade nicht ab auf „Reform“ der gesellschaftlichen Position einzelner sozialer Aggregate bzw. der Arbeiterklasse im Produktions- und Reproduktionsprozeß, auf die unterschiedliche Verfügungsmacht über materielle, kulturelle und psychische Güter und auf „Angleichung“ der verschiedenen hohen sozialen, individuierungsmäßigen und kognitiven Kapazitätsniveaus der Gesellschaftsmitglieder.<sup>19</sup> Dieses alles wurde vielmehr als „natürlich“ hingenommen – nichts zeigt dieses deutlicher als das bis heute fortwirkende Faktum, daß die „energische, aber maßvolle, ganz auf dem Boden der heutigen Gesellschaftsordnung stehende staatliche Sozialreform“<sup>20</sup> vorerst und vor allem zur Arbeiterversicherung führte. Dieser Hauptgegenstand der „Sozialreform“ ist demgemäß zu analysieren.<sup>21</sup>

17 Die Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag, S. 242

18 Hierzu sehr viel anregende grundlagentheoretische Ausführungen bei *Schütze, Fritz*: Sprache soziologisch gesehen, Bd. I: Strategie sprachbezogenen Denkens innerhalb und im Umkreis der Soziologie, München 1975, S. 54 ff., 116 ff., 134 ff., 268, 390 f., vgl. außerdem: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.): Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit, Reinbek 1973

19 ebenda (mit weiterführenden Hinweisen zu realen Reformmöglichkeiten)

20 *Schmoller, Gustav*: Vier Briefe über Bismarcks sozialpolitische und volkswirtschaftliche Stellung und Bedeutung, in: *ders.*: Charakterbilder, München und Leipzig 1913, S. 50

21 Hier kann auf die eigentliche „Geschichte“ nicht eingegangen werden, vgl. dazu: *Tennstedt, Florian*: Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: *Blohmke, Maria*, u. a. (Hrsg.): Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 3, Stuttgart 1976, S. 385; eine Geschichte des Arbeiterschutzes und des Arbeiterrechtes ist noch nicht geschrieben, meines Erachtens immer noch am informativsten sind die entsprechenden Artikel in der 3. und

Gustav Schmoller hat aus seiner Sicht es begrüßt, „daß im 18. und 19. Jahrhundert das See-, Feuer- und Lebensversicherungswesen sich ausbildete, wie so für alle denkbaren Gefahren, Schäden und Unglücksfälle der soziale Gedanke siegte, die Menschen müßten sich gruppenweise zusammenschließen, durch kleine wiederholte Beiträge die Mittel sammeln, um die vom Unglück Betroffenen zu unterstützen; wie so ein ganz neues Prinzip der sozialen Hilfe und der sozialen Organisation entstand. . . . Es ist so der Sieg des Versicherungswesens auf allen denkbaren Gebieten einer der größten sozialen Fortschritte unseres Jahrhunderts. Es war eine ganz notwendige Entwicklung, daß die Versicherung von den oberen auf die unteren Klassen sich ausdehnte. . . . Dieser historische Prozeß war längst im Gange, tausend Ursachen drängten nach dieser Seite. Und doch war Bismarck der Moses, der mit seinem Stabe auf den harten dürren Stein schlug und das lebendige Wasser der sozialen Versicherung hervorquellen machte.“<sup>22</sup>

Drei Jahre zuvor hatte der sozialistische Arzt Ignaz Zadek<sup>23</sup> allerdings schon kritisch diagnostiziert: „Die weitere Entwicklung der staatlichen Versicherung wird auch die immer allgemeinere Erkenntnis bringen, daß *private Versicherungswesen* und *Arbeiterversicherung* grundverschiedene Dinge sind und daß es der Grundfehler der Versicherungs-Gesetzgebung gewesen ist, diesen Unterschied nicht gewürdigt zu haben. Die *private* Versicherung in der Assekuranz gegen elementare Schäden, in gewissem Sinne auch in der Lebensversicherung hat es mit unvorhergesehenen und unabänderlichen Gefahren, mit natürlichen und feststehenden Faktoren zu tun, die *Arbeiterversicherung* mit *veränderlichen, durch gesellschaftliche Einrichtungen geschaffenen und daher auch durch gesellschaftliche Einrichtungen abwendbaren*

4. Auflage des Handwörterbuches der Staatswissenschaften; vgl. neuerdings: *Nahsen, Ingeborg*: Bemerkungen zum Begriff und zur Geschichte des Arbeitsschutzes, in: *Osterland, Martin* (Hrsg.): Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential FG Max E. Graf zu Solms-Roedelheim, Frankfurt und Köln 1975, S. 145

<sup>22</sup> *Schmoller, Gustav*: Vier Briefe . . ., S. 57

<sup>23</sup> Vgl. über ihn: *Tennstedt, Florian*: Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg 1977



*Gefahren*, mit *sozialen* Erscheinungen.“<sup>24</sup> Aus den weiteren Ausführungen von Ignaz Zadek geht hervor, daß er „hinter“ dem zunächst *formalen* Umstand einer falschen Klassifikation sozioökonomische Faktoren annimmt. Aus heutiger Sicht muß man hinzufügen, daß die sozioökonomischen Faktoren sich nicht immer direkt in juristisch-organisatorische Regelungen umsetzen, sondern ihrerseits wieder „abzuleitende“ ideologische Momente, politische Konstellationen etc. eine Rolle spielen.

Man kann nun die These wagen, daß gerade dieser „Grundfehler“ es war, der Sozialversicherungspolitik als „Sozialreform“ möglich machte, denn eine echte Sozialreform, d. h. eine solche, die die aus dem Grundmechanismus der profitablen Kapitalverwertung bzw. die aus dem danach organisierten Produktionsprozeß resultierenden Gefahren nicht den „natürlichen“ gleichgesetzt hätte (und damit als relativ invariant definierte), wäre im „Rahmen der Staats- und Gesellschaftsordnung“ nicht zu verwirklichen gewesen. Die vom Begriff „Sozialreform“ ausgehende Anmutung erweist sich also im Hinblick auf den historischen Bedeutungsgehalt als falsch. „Sozialreform“ war zunächst nicht mehr als eine Ausdehnung der öffentlichen (staatlichen) Handlungsbereiche unter Zuhilfenahme bisher privater (freiwilliger) Organisationsfirmen zur Minderung ökonomischer Folgen der „sozialen Schäden“. Und das bedeutete: In die private Geschäftstätigkeit des tragenden Teils der Gesellschaft und die materiellen Lebensverhältnisse des Proletariats wurde kaum eingegriffen; es wurden nicht die Widersprüche in der Produktionssphäre beeinflusst, sondern bestenfalls einige ihrer Auswirkungen in der Verteilungssphäre „aufgefangen“.

Dieses relativ bescheidene Resultat der bisherigen Überlegungen steht nun in einem gewissen Gegensatz zur retrospektiv erlaubten Feststellung, daß dieser Versuch „zur Heilung sozialer Schä-

<sup>24</sup> Zadek, Ignaz: Die Arbeiterversicherung. Eine sozial-hygienische Kritik, Jena 1895, S. 61. Interessant in diesem Kontext ist die frühe Analyse von Karl Marx: „Sofern der Staat *soziale* Mißstände zugesteht, sucht er sie entweder in *Naturgesetzen*, denen keine menschliche Macht gebieten kann, oder in dem *Privatleben*, das von ihm unabhängig ist, oder in der Zweckwidrigkeit der *Administration*, die von ihm abhängt“ (Kritische Randglossen, MEGA, 1. Abt., Bd. 3, Berlin 1932, S. 14)

den im Wege der Gesetzgebung“<sup>25</sup> staatspolitisch erfolgreich war. Die real befürchtete Revolution blieb aus, und der Kapitalismus als solcher blieb erhalten – angesichts des unbestreitbaren „Grundfehlers“ der Arbeiterversicherung und der Grundwidersprüche der kapitalistischen Produktion keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Die relative Funktionalität dieser Sozialreform, ihr staatspolitisches Gelingen ist also zu erklären. Dafür lassen sich mindestens folgende drei Hauptgesichtspunkte anführen:

1.

Christian von Ferber hat schon 1967 festgestellt: „Die Aufteilung eines sinngemäß zusammengehörenden Bereichs menschlicher Aktivität . . . die Aufspaltung in individuelle und kollektive Daseinsvorsorge lag historisch im Interesse der industriellen Produktionsform. Sie wird gegenwärtig außerdem durch die Lebensform der städtischen Zivilisation gefordert und motiviert. War es zunächst der ökonomische Zwang, der die Befreiung der industriellen Produktionsbetriebe von nicht vorhersehbaren sozialen Lasten forderte und wegen der damit verbundenen sozialrevolutionären Gefahren die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer in die Verantwortung des Staates legte, so hat sich mit der fortschreitenden Industrialisierung an die ökonomische Notwendigkeit eine sozio-kulturelle Lebensform ankristallisiert.“<sup>26</sup> In jüngster Zeit ist diese Feststellung von Ulrich Billerbeck und Ulrich K. Preuß bestätigt und ergänzt worden, etwa: Der Invalide „vermittelt in seinem Leiden die langfristigen gesundheitlichen Folgen einer Unzahl einzelner unzumutbarer Arbeitsvorgänge und innerbetrieblicher Rationalisierungsvorgänge; der einzelne Krankheitsfall läßt sich so, auch wegen der hohen Mobilität der Arbeitskraft, nicht mehr auf die konkreten Ursachen in den einzelnen Betrieben zurückführen. . . . Die Einzelkapitale können die rentenrechtlichen Folgen innerbetrieblich durchgesetzter Lohnsenkungen, Entlassungen, Dequalifizierungen oder gesundheitsschädlicher Intensivierung der Arbeit,

25 So die kaiserliche Botschaft (Novemberbotschaft), veröffentlicht im Reichsanzeiger vom 17. November 1881

26 *Ferber, Christian von*: Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967, S. 22

also Beitragsfälle und vermehrte Anforderungen an die Rentenleistungen, ungestraft auf die Versichertenmasse abschieben.“<sup>27</sup> „Die Politik kann und soll nicht den gesellschaftlichen Arbeitsprozeß von den Fesseln seiner privaten Form befreien, sondern deren Folgekosten kompensieren.“<sup>28</sup> Gero Lenhardt und Claus Offe konkretisieren im wesentlichen auch nur Christian von Ferber, wenn sie ausführen, „daß erst ein System sozialer Sicherung die von allen Kontingenzen bereinigte Figur des ‚durchschnittlichen Arbeiters‘ zur Kalkulationsgrundlage rationaler Unternehmensführung werden läßt. Die persönliche Lage, das Alter, die Familiengröße, der Gesundheitszustand usw. der beschäftigten Arbeitskräfte brauchen für das Unternehmen nicht in Betracht gezogen zu werden, weil die materiellen Folgen solcher konkreten Besonderheiten außerhalb des Betriebsgeschehens abgewickelt werden können, jedenfalls nicht unmittelbar auf Lohnansprüche durchschlagen.“<sup>29</sup>

2.

Die Politik der „Sozialreform“ mittels Arbeiterversicherung richtete sich sowohl gegen liberale Staatsauffassungen bzw. die hinter diesen stehenden Interessen als auch gegen die sozialistische Arbeiterbewegung; die Revolutionsfurcht hervorrief. Im Hinblick auf die letztgenannte Intention ist man gewohnt, von einem Mißerfolg der Bismarckschen Politik zu sprechen.<sup>30</sup> Otto von Bismarck und die herrschenden Klassen des Deutschen Kaiserreichs haben dieses auch so erlebt – retrospektiv muß diese Interpretation aber wohl etwas modifiziert werden, wenn man die historischen Fernwirkungen beachtet. Dann kann man sicher sagen, daß das der Arbeiterversicherung inhärente „indivi-

27 *Billerbeck, Ulrich*: Politische Autonomie und Sozialpolitik im Kapitalismus, in: *Murswiek, Axel* (Hrsg.): Staatliche Politik im Sozialsektor, München 1976, S. 166 (175)

28 *Preuß, Ulrich K.*: Bildung und Herrschaft, Hamburg 1975, S. 70

29 *Lenhardt, Gero*, und *Claus Offe*: Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: *Ferber, Christian von*, und *Franz-Xaver Kaufmann* (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik (KZfSS SH 19), Opladen 1977, S. 98 (S. 112). In empirischer und historischer Hinsicht bedürfen einige dieser politisch-soziologischen Erklärungsansätze noch der Präzisierung bzw. Korrektur.

30 Vgl. statt vieler: *Webler, Hans-Ulrich*: Bismarck und der Imperialismus, Köln und Berlin 1969, S. 463

dualisierende“ Versicherungsprinzip und die Organisationsform der berufsgenossenschaftlichen Selbstverwaltung die integrativ-reformistischen Tendenzen in der Arbeiterbewegung gegenüber den revolutionären Tendenzen mindestens begünstigt haben.<sup>31</sup> Im Hinblick auf die Konservativen hatte Otto von Bismarck ausgeführt, daß der „gemeine Mann“ gelehrt werden solle, „das Reich als eine wohltätige Institution anzusehen. Wenn wir 700 000 kleine Rentner, die vom Reich ihre Renten beziehen, haben, gerade in diesen Klassen, die sonst nicht viel zu verlieren haben und bei einer Veränderung irrtümlich glauben, daß sie viel gewinnen können, so halte ich das für einen außerordentlichen Vorteil“.<sup>32</sup> Ulrich Billerbeck analysierte diese Rentenpolitik 1976 durchaus ähnlich: „Die soziale Lage von Rentnern in das Schema individueller Rechtsansprüche an staatliche Institutionen zu pressen, läuft darauf hinaus, jeden sozialen Mißstand zwanghaft als Verteilungsproblem deuten zu wollen. . . . Der einzelne Lohnabhängige wird so stärker in den Staat integriert. Staat und individuelle politische Subjekte werden direkt aufeinander bezogen . . . Die besondere Form der Einforderung dieses Eigentumstitels, die Antragstellung bei der zuständigen Behörde, im Streitfall die Klage vor dem Sozialgericht, belehrt den Versicherten über seine gesellschaftliche Ohnmacht.“<sup>33</sup> Man muß allerdings darauf hinweisen, daß es sicher erheblich „früher“ einsetzende und wirksamere individualistische Beziehungen Bürger – Staat gibt – und zwar in jeder gegenwärtigen Gesellschaftsformation –, die „gesellschaftliche Ohnmacht“ als subjektive Erfahrung bedingen!

Die faktischen Wirkungen der Arbeiterversicherung auf Arbeiter und Arbeiterbewegung waren recht vielfältig und können hier

31 Diese These bedarf noch der näheren Ausgestaltung; es muß vor allem beachtet werden, daß der „Reformismus“ keine spezifische Angelegenheit der deutschen Sozialdemokratie war, sondern fast aller sozialistischen Parteien in Europa, deren sozialen Hintergrund und deren Erfahrungen mit dem Staat im einzelnen noch zu analysieren wären, vgl. *Landauer, Carl*: *European Socialism, A History of Ideas and Movements*, Berkely: Univ. of California Press 1959, *Gustafsson, Bo*: *Marxismus und Revisionismus*, Frankfurt 1972

32 *Stenographische Berichte des Deutschen Reichstags*, VII. Legislat. Periode, IV. Session 1888/89, 70. Sitzung, S. 1835

33 *Billerbeck, Ulrich*: *Politische Autonomie . . .*, S. 171

nicht dargestellt werden.<sup>34</sup> Hingewiesen sei nur darauf, daß Rosa Luxemburg in ihrer Schrift „Sozialreform oder Revolution?“ noch folgendes ausgeführt hatte: „Für die Sozialdemokratie bildet der alltägliche praktische Kampf um soziale Reformen, um die Besserung der Lage des arbeitenden Volkes noch auf dem Boden des Bestehenden . . . den einzigen Weg, den proletarischen Klassenkampf zu leiten und auf das Endziel, auf die Ergreifung der politischen Macht und die Aufhebung des Lohnsystems, hinzuarbeiten. Für die Sozialdemokratie besteht zwischen der Sozialreform und der sozialen Revolution ein unzertrennlicher Zusammenhang, indem ihr der Kampf um die Sozialreform *das Mittel*, die soziale Umwälzung aber *der Zweck* ist.“<sup>35</sup> Die Geschichte gab dieser Politik kein Recht: „Die seltsame Strategie, durch praktische Reformarbeit die Revolution zu befördern, ließ sich nicht halten; was Bebel und die Seinen nicht sahen, war die innere Dialektik dieser Position . . . Die Reformen reformieren auch die revolutionäre Partei, sie ist nicht nur Instrument der Dialektik, sondern auch deren Objekt; auch sie wird verwandelt. Indem sie die Reform erzwingt, wird sie in das reformierte System hineingezogen, statt der revolutionären Alternative zum Kapitalismus wird sie das reformierende Korrektiv im Kapitalismus. Denn sie trägt für alle die neuen Einrichtungen der Sozialreform die Verantwortung; unzählige ihrer Mitglieder verwalten die Krankenkassen, die Arbeitsnachweise, die städtischen Wirtschaftsbetriebe, die Fürsorge- und Gesundheitsbehörden, ja selbst gelegentlich die Schulverwaltung und vieles andere; alles das, was ihrer Initiative oder jedenfalls ihrem Druck auf den Gegner entsprungen ist. Auch das ist Bebels Leistung oder die Leistung der Partei unter seiner Führung; aber diese Seite der Sache, diese Dialektik seiner Partei, die sich nach seiner Zeit nur fortsetzte, wollte und konnte er noch nicht sehen.“<sup>36</sup> Immerhin hatte aber schon 1906 die „Deutsche Krankenkassenzeitung“ festgestellt: „Die praktische Mitarbeit in der

34 Vgl. hierzu einige Ausführungen bei *Tennstedt, Florian*: Sozialgeschichte . . ., und *ders.*: Geschichte der Selbstverwaltung . . .

35 *Luxemburg, Rosa*: Sozialreform oder Revolution, in: *dies.*: Gesammelte Werke, Bd. 1, 1. Halbband, Berlin 1974, S. 369

36 *Heimann, Eduard*: Gedenken an August Bebel, Hannover 1964, S. 14, vgl. über Eduard Heimann: *Heyder, Ulrich*: Der sozialwissenschaftliche Systemversuch Eduard Heimanns, Frankfurt 1977

sozialen Versicherung hat tatsächlich schon in Tausenden das Verständnis für die Grenzen des wirtschaftlich Möglichen erweckt.“<sup>37</sup>

3.

Der Staatssozialist Adolph Wagner hielt für einen der größten Fortschritte der wissenschaftlichen Sozialökonomie in Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts „die Wiederanerkennung der universalen Bedeutung des Rechts und der Rechtsordnung für die Volkswirtschaft im Gegensatz zu der staatsfeindlichen Richtung des ökonomischen Liberalismus und Individualismus“.<sup>38</sup> In der Tat bedürfen alle „Sozialgebilde, deren Angehörige in ihren Lebensbedürfnissen und Lebensinteressen *nicht übereinstimmen*“, einer institutionell gesicherten Normierung des gesellschaftlichen Verkehrs.<sup>39</sup> Dabei wurde aber nicht einfach die polizeistaatliche Verwaltungsperiode des 17. Jahrhunderts restauriert, in der die Produktionssphäre mitgestaltet wurde.<sup>40</sup> Man konnte es ja als Kennzeichen der preußischen Agrarreform ansehen, daß schon vor ihr die „einzige Waffe des Staates, die Anwendung der bestehenden Polizeigesetze, veraltet, ihre Anwendung durch das liberale Glaubensbekenntnis verboten“ war. Polizeigesetze galten „als ein Erbstück aus der Zeit merkantilistischer Bewachung und Bevormundung des wirtschaftlichen Verkehrs, und es war damals modern, vollständige Verkehrsfreiheit zu fordern, von der man erwartete, daß sie selber alles Heil bringe“.<sup>41</sup> Vielmehr hatte sich der Staat mit der Arbeiterversicherung und den ihr zuzurechnenden neuen Rechtsformen ein neues Handlungsfeld erschlossen, bei der sozialpolitischen Gesetzgebung galt es, „unbebautes Land urbar

37 Deutsche Krankenkassenzeitung 1906, S. 259

38 Das Goldene Buch des Deutschen Volkes an der Jahrhundertwende, Leipzig 1899

39 Hofmann, Werner: Die Krise des Staates und das Recht, in: ders.: Abschied vom Bürgertum, Frankfurt 1970, S. 163 (164)

40 Interessant sind die von konservativer Seite angestellten Überlegungen zu nützlichen Diensten eines Studiums der „guten Polizei“ angesichts der heutigen Probleme, etwa bei: Maier, Hans: Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft), Neuwied am Rhein und Berlin 1966, S. 329

41 Knapp, Georg Friedrich: Die Landarbeiter . . ., S. 114/115

zu machen“.<sup>42</sup> Mit den Gesetzen der Sozialreform wurden nun neue Rechte in der administrativ-politischen Sphäre garantiert, ohne daß in gleicher Weise (oder gar vorrangig) in die materiellen Lebensverhältnisse des Proletariats strukturverändernd eingegriffen und der „Drang des Kapitals nach maßloser Aussaugung der Arbeitskraft . . . von Staats wegen“<sup>43</sup> gezügelt wurde. Otto Kirchheimer hat – allerdings in etwas anderem Kontext – als Verrechtlichung beschrieben, daß „jeder tatsächlichen, jeder Machtentscheidung“ auszuweichen versucht wird, „alles wird neutralisiert dadurch, daß man es juristisch formalisiert“.<sup>44</sup> So war auch in den Anfängen „der gesamte Bereich der Sozialpolitik mit Einschluß der sozialpolitischen Gesetzgebung . . . nur den Politikern überlassen und wurde noch weit stärker als heute ausschließlich unter politischen Gesichtspunkten behandelt, wobei Politik und Parteipolitik meistens nicht voneinander getrennt wurden. Die Spannung zwischen Arbeitgeberschaft und Arbeitnehmerschaft war dadurch, mindestens in den Formen, in denen sie äußerlich in Erscheinung trat, noch weit schärfer als heute und wurde durch jugendlichen Übereifer der Träger der sozialen Bewegung vielfach noch geschürt. Die Sozialversicherung war aber als Friedenswerk gedacht. Sie sollte nach dem ausdrücklichen Willen des Fürsten Bismarck zugleich der sozialen Befriedung dienen und die Versöhnung zwischen Arbeiterschaft und dem modernen Staat in die Wege leiten.“<sup>45</sup>

Man kann nun sicher sagen, daß die „Sozialreform“ zu einem die Revolutionsgefahr mindernden „Friedenswerk“ nicht zuletzt dadurch wurde, daß in den Rechtsformen der Arbeiterversicherung die Möglichkeit enthalten war, die „soziale Frage“ aus dem „Gebiet kämpferischer und womöglich klassenkämpferischer Betrachtung heraus einer objektiv rechtlichen und rechtswissenschaftlichen Behandlung zuzuführen“. Dieses aber war „ein ganz neuer Weg im Gebiet der gesamten Sozialpolitik“.<sup>45</sup> Damit wa-

42 *Rosin, Heinrich*: Das Recht der Arbeiterversicherung, Bd. 2, Berlin 1905, S. VI

43 *Marx, Karl*: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, MEW, Bd. 23, S. 253

44 *Kirchheimer, Otto*: Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus, in: Zeitschrift für Politik, 1928, S. 596 (597)

45 *Kaskel, Walter*: Geheimer Rat Professor Dr. Heinrich Rosin †, in: Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1927, S. 317

ren die ausbaufähigen Grundlagen gelegt, in deren Rahmen fortan Sozialreform diskutiert und durchgeführt wurde – die damit verbundenen Fiktionen<sup>46</sup> werden herrschaftlich durchgehalten, gleichzeitig sieht sich aber dadurch bisher jedes politisch-administrative System vor die Notwendigkeit gestellt, sein Subsystem „Sozialversicherung“ auszuweiten und zu reformieren.

### Sozialversicherungsreform

Die Arbeiterversicherung beruhte auf dem Versuch, die Prinzipien des privaten Versicherungswesens, die sich auf unvorhergesehene und unabänderliche Gefahren bezogen, auf soziale Erscheinungen zu übertragen. Dieses war, abgesehen vom „Grundfehler“, ein „Sprung ins Dunkle“, allein über die Anfänge der Invaliditätsversicherung wird berichtet: „Es ist klar, daß das ohne jedes Beispiel und ohne Erfahrungen lediglich nach theoretischen Erwägungen ausgeklügelte Gesetz in der Praxis manche Mängel zeigte.“<sup>47</sup>

Die Geschichte der Sozialversicherung ist weitgehend eine Geschichte ihrer Reformen, für die zunächst alle Schwierigkeiten der Reform bürokratischer Organisationen zutreffend sind<sup>48</sup> und sodann August Bebels Skepsis hinsichtlich des Nutzens von kleinen Reformen, bei denen alle einschneidenden gründlich reformierenden Akte ängstlich vermieden werden. Allerdings standen jeweils verschiedene Reformfragen im Vordergrund der Diskussion:

1895 wurde auf der „Novemberkonferenz“ im Reichsamt des Innern die offizielle Reformdiskussion begonnen: es wurde über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit einer organisatorischen Zusammenlegung der verschiedenen Zweige der Arbeiterversicherung beraten.<sup>49</sup> Die dort geäußerten Vorschläge wurden

<sup>46</sup> Vgl. *Ferber, Christian von*: Sozialpolitik . . ., S. 67 ff.

<sup>47</sup> *Althoff, Hermann*: Erinnerungen aus den Anfängen der Invalidenversicherung, in: Zentralblatt für Reichsversicherung und Reichsversorgung, 1940, S. 181

<sup>48</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Rainer Prätorius in diesem Band

<sup>49</sup> Offizieller Bericht im Reichsanzeiger vom 13. November 1895, Nr. 274



aber von der Reichsregierung abgelehnt – die private „Reformbewegung“ war aber nicht aufzuhalten: 1905 mußte der Staatssekretär des Innern, Graf von Posadowsky-Wehner, im Reichstag feststellen: „Wenn wir heute *res integra* hätten, würde doch kein vernünftiger Mensch, glaube ich, eine besondere Organisation der Krankenversicherung, eine besondere Organisation der Unfallversicherung und eine besondere Organisation der Alters- und Invalidenversicherung schaffen. Unfall, Krankheit und Invalidität sind doch drei, ich möchte sagen, physiologische Zustände, die miteinander in ihren Ursachen und Wirkungen eng zusammenhängen. Das sogenannte System unserer sozialpolitischen Gesetzgebung ist lediglich ein Erzeugnis chronologischer Entwicklung.“<sup>50</sup> An die von ihm angedeutete „große Reform“ wurde dann aber doch nicht „mutig herangetreten“, weil man fürchtete, den von „umstürzlerischen“ Sozialdemokraten besetzten Ortskrankenkassen eine größere Rolle als allgemeiner „örtlicher Unterbau“ einräumen zu müssen. Allerdings hatte er schon 1905 festgestellt, daß eine größere Reform dieses „vielköpfigen verwickelten Systems“ schon „fast die Allmacht und die Kraft eines Diktators beanspruchen“ würde.

So gab dann schon 1907 der „Lokomotivführer der deutschen Sozialpolitik“, Graf von Posadowsky-Wehner, ein Signal, das dann durch „eine Reihe zum Teil etwas geräuschvoller Bremser aufgenommen worden ist“.<sup>51</sup> Er bezeichnete die Organisationsreform als eine Aufgabe, „die, wenn sie überhaupt zu lösen ist, in absehbarer Zeit nicht gelöst werden kann“ und sprach sich gegen einen „großen bürokratischen Organismus“ aus.<sup>52</sup> Die Reichsversicherungsordnung brachte dann auch kaum Reformen in der Gestaltung der Versicherung – die Interessen in und um die besonderen Institutionen der Arbeiterversicherung hatten sich schon zu sehr verfestigt –, sondern nur die „Vereinigung

50 Sten. Ber. d. Deutschen Reichstags, XI. Legisl. Per. I. Session 1903/05, 153 Sitzung, S. 4938

51 *Rosin, Heinrich*: Die Bestrebungen zur Vereinfachung der deutschen Arbeiterversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1909, S. 197

52 Sten. Ber. d. Deutschen Reichstags, XII. Legisl. Per., I. Session 26. Sitzung, 16. April 1907, S. 808, vgl. im übrigen zu den Einzelheiten *Tennstedt, Florian*: Franz Caspar und die Reichsversicherungsordnung, in: Die Sozialgerichtsbarkeit, 1975, S. 522

des gesamten Rechtsstoffes der sozialen Versicherung in einem Gesetze“.<sup>53</sup> Im Hinblick auf die mit der Reichsversicherungsordnung einhergehenden Einschränkungen der Selbstverwaltung der Arbeiter in der Krankenversicherung und ihren „Verrechtlichungsschub“ kann man diese als Prototyp dafür bezeichnen, wie der Staat versucht, eine dysfunktionale Bewegung zu funktionalisieren. Die Reformdiskussion verstummte aber nicht, sie wurde verstärkt durch den Ersten Weltkrieg, die Schaffung einer parlamentarischen Demokratie und die ökonomischen Krisen der Weimarer Republik.<sup>54</sup> Die Abschaffung der Sozialversicherung zugunsten eines allgemeinen Systems staatlicher Fürsorge wurde im Reichstag ernsthaft diskutiert, aber durch die hinter der Sozialversicherung stehenden Interessen, nicht zuletzt die der Minsiterialbürokratie, verhindert. Darüber hinaus war eine Reform nicht zuletzt deshalb schwieriger geworden, weil die juristische Komplexität der Sozialversicherung zu einem eigenen Problem der Expertokratie geworden war: „Gesetze und Verordnungen des Gebietes zeigen auffällige Neigung zu extrem kasuistischer Reglementierung. Darunter leidet die Güte der Rechtsanwendung, und die Gesetze schwellen zu unübersehbarem Umfang an. . . .“<sup>55</sup>

Die besonders massive Anwendung des faschistischen Berufsbeamtengesetzes im Bereich der Krankenversicherung gegenüber sozialistischen und/oder jüdischen Angestellten und Kassenärzten führte dann dazu, daß die „Krankenkassenbewegung“ als eine Form der Arbeiterbewegung (neben Partei, Gewerkschaften

53 Kaufmann, Paul: Fünfundzwanzig Jahre Invalidenversicherung, in: Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1916, S. 6

54 Vgl. dazu: Tennstedt, Florian: Sozialgeschichte . . . Im Rahmen dieser Arbeit muß der gesamte Bereich der sogenannten „Volkswohlfahrtspflege“ ausgeklammert bleiben, der im übrigen noch kaum historisch erforscht ist, vgl. etwa die interessanten Hinweise bei: Pankoke, Eckart: Sozialpolitik zwischen staatlicher Systematisierung und situativer Operationalisierung. Zur Problem- und Programmgeschichte sozialer Politik, in: Ferber, Christian von, und Franz X. Kaufmann (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, S. 87. Die Forschungsdefizite auf diesem Sektor macht die auf die USA bezogene Studie Piven, Frances F., und Richard A. Cloward: Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt, Frankfurt 1977, deutlich, das kenntnisreiche Vorwort von Stephan Leibfried vermittelt weitere zusätzliche Forschungshypothesen bzw. -ansätze.

55 Richter, Lutz: Sozialversicherungsrecht, Berlin 1931

und Konsum) erstickt wurde und die Sozialversicherung herrschaftlich voll fungebil wurde.

Die Schwierigkeiten einer Reform der Sozialversicherung mußten dann auch bald die Machthaber des NS-Regimes erkennen, die die Sozialversicherung gründlich umgestalten wollten: „Infolge der polar gegensätzlichen Stellungnahmen sachverständiger und weniger sachverständiger Kreise entstand die Auffassung, die Krankenversicherung sei ein überaus heikles Problem und eine besondere Art von heißem Eisen. Es anzufassen, sei mit Gefahren und Enttäuschungen verbunden.“<sup>56</sup> Dieses mußten die NS-Machthaber auch noch bei ihren 1938<sup>57</sup> erneut einsetzenden Reformversuchen ebenso erfahren wie die Alliierten, die 1946 bis 1948 eine organisatorische Reform der Sozialversicherung versuchten.<sup>58</sup> 1950 sprach Andreas Grieser, der die Reformen der Weimarer Republik und der Nachkriegszeit als Staatssekretär teils vorangetrieben, teils gehemmt hatte, von der Notwendigkeit einer „elastischen Strategie“: „Das Geheimnis des sozialpolitischen Erfolges sehe ich in der Sicherheit der Zielsetzung, in der Beharrlichkeit auf dem Wege zu diesem Ziel und in der weisen Mäßigung, in der sorgfältigen Abwägung sozialer Notwendigkeiten und wirtschaftlicher Möglichkeiten. . . . Ich sehe gerade in der weisen Mäßigung den Erfolg in der Sozialpolitik.“<sup>59</sup>

1955 wurde ein „Generalsekretariat für Sozialreform“ gegründet, das die Aufgabe der „sozialen Neuordnung“ hatte. Allerdings war die begrenzte Aufgabenstellung schon klar im Sinne der bisehrigen Traditionen: „Wir haben bei dem Begriff ‚Sozialreform‘ eine sehr klare und nüchterne Feststellung zu treffen: Es ist um der Sache willen notwendig, daß die Arbeiten an der sozialen Neuordnung und speziell an der Neuordnung der sozialen Sicherheit herausgenommen werden aus einer hektischen und sensationslüsternen Atmosphäre, um in die Bahnen sachli-

56 *Kauffmann, Oskar*: Denkschrift, BA R 18/3818 fol. 11, vgl. zu den Einzelheiten: *Tennstedt, Florian*: Geschichte der Selbstverwaltung . . . , S. 203 ff.

57 *Tennstedt, Florian*: Geschichte der Selbstverwaltung . . . , S. 220 ff.

58 *Tennstedt, Florian*: Geschichte der Selbstverwaltung . . . , S. 233 ff.

59 Diskussionsbemerkung in: Bericht über den deutschen Krankenkasentag 1950 vom 9. bis 11. November 1950 in München, Lübeck 1951, S. 118

cher Arbeit und besonnener Überlegungen unter Fachleuten hineingeführt zu werden. Es ist wünschenswert, wenn politische Manöver positiver und negativer Art herausbleiben aus den Gedankengängen um die soziale Neuordnung . . . Ein so umfassender Vorgang wie der der sozialen Neuordnung bedarf nun, wenn die Arbeit sich nicht ins Allgemein-Grundsätzliche verflüchtigen soll, der näheren Abgrenzung für die jeweiligen Aufgaben innerhalb dieses Gesamtbereiches. Der Begriff ‚Sozialreform‘ wird nicht verwendet für den gesamten Vorgang einer gesellschaftlichen Neuordnung, sondern er wird nach dem Sprachgebrauch, wie er sich in den letzten Jahren entwickelt hat, angewendet für *den* Teil unserer Arbeiten, der sich mit den Fragen der sozialen Sicherheit beschäftigt. In diesem begrenzten Sinne bedeutet also Sozialreform die Gesamtheit aller Maßnahmen, die auf eine Neuordnung der sozialen Sicherheit hinauslaufen.“<sup>60</sup>

Auf die Einzelheiten der aus diesem Konzept entwickelten „Sozialreform“ kann hier nicht eingegangen werden,<sup>61</sup> im Prinzip war es, wie seit ihrem Beginn, „eine permanente Gesetzesänderung in Stücken“.<sup>62</sup> Im übrigen bedürfen die seit Bestehen der Sozialversicherung durchgeführten verrechtlichten Staatseingriffe noch genauerer Analyse im Hinblick auf Funktionalität und dahinterstehende politische Kräfteverhältnisse.

### Gesellschaftspolitik

Die vorstehenden Darlegungen zur Sozialversicherungsreform sollen vor allem eins deutlich machen: Die Grundprinzipien der Sozialversicherung und damit die staatliche Reaktion auf gesellschaftliche Notstände, Probleme, die wesentlich in der Gesellschaftsverfassung angelegt sind, sind weitgehend unverändert ge-

<sup>60</sup> Jantz, Kurt: Krankenversicherung und Sozialreform, in: Bericht über den deutschen Krankenkassentag 1955 vom 17. bis 18. Oktober 1955, Bad Godesberg 1956, S. 41 f.

<sup>61</sup> Hierzu liegt eine relativ umfangreiche Literatur vor, vgl. statt vieler: Krüger, Jürgen: Wissenschaftliche Beratung und sozialpolitische Praxis – Die Relevanz wissenschaftlicher Politikberatung für die Reformversuche um die gesetzliche Krankenversicherung, Stuttgart 1975; Hockerts, Hans G.: Sozialreform und Rentengesetzgebung der Ära Adenauer, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 1977, S. 341

<sup>62</sup> Peters, Horst: Zur Geschichte der Krankenversicherung, in: Die Ortskrankenkasse, 1968, S. 331

blieben. Damit wird nicht verkannt, daß die sozialen Sicherungseinrichtungen sich – entsprechend dem Wandel gesellschaftlicher Sachverhalte nach ökonomischen Krisen und politischen Katastrophen – mehr als je erahnbar ausgedehnt haben und sicher auch immer weitere Sicherheitsbedürfnisse und Maßnahmen zur Befriedigung dieser Bedürfnisse erzeugt haben.<sup>63</sup> Werner Hofmann hat auf die insgesamt veränderte Staatstätigkeit hingewiesen:

„Die öffentlichen Hilfen sind die Antwort auf ein neues *Versorgungsdenken*, das sie ihrerseits ständig vertiefen.

Immer schon hat der Staat eine gewisse Einkommenskorrektur und Einkommensnachhilfe besorgt. Der Umfang und Umkreis solcher „Sozialpolitik“ aber ist ungeheuer gewachsen: Sozialpolitik wurde einmal als reine Armenpflege verstanden, später hauptsächlich als Sozialversicherungspolitik – beide Male als Politik des Einkommensersatzes für die *arbeitenden* Schichten. Versorgung sprang ein, wo ein Arbeitseinkommen entweder nicht möglich oder wo es unzureichend war.

Die wirtschaftlichen und allgemein-gesellschaftlichen Katastrophen unseres Jahrhunderts nun, die Zerrüttung durch den Ersten Weltkrieg, die enteignende Wirkung einer wilden Inflation und einer Weltwirtschaftskrise, der Bombenkrieg, der erzwungene Ortswechsel von vielen Millionen Menschen nach dem Kriege haben die Aufgaben eines Ausgleichs unverschuldeten Unglücks ungemein geweitet. Sozialpolitik ist nicht mehr Armenpolitik – sie ist zur korrigierenden, oder besser: zur rehabilitierenden *Gesellschaftspolitik* geworden.

Etwas anderes aber tritt hinzu: Die Bedingungen des geschäftlichen, des beruflichen Erfolges überhaupt erscheinen immer mehr der Einwirkung des einzelnen entrückt. In unserer Zeit eines weithin *vermachteten* Wirtschaftslebens verbürgt eigene Leistung allein nicht den Erfolg. . . . In wachsendem Maße aber haben sich an jenen Einkommensausgleich, den die ökonomisch

63 Vgl. dazu: *Achinger, Hans*: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958; *Nahnsen, Ingeborg*: Der systematische Ort der Sozialpolitik in den Sozialwissenschaften, in: *Külp, Bernhard, und Wilfried Schreiber* (Hrsg.): Soziale Sicherheit, Köln und Berlin 1971, S. 94

Schwachen für sich fordern, diejenigen Mächtigen unserer monopolistisch gewordenen Wirtschaft angehängt, die der öffentlichen Nachhilfe am wenigsten bedürfen. Es ist die Großwirtschaft, die heute nicht nur die wirtschaftspolitischen Entscheidungen bestimmt, sondern die auch mit Schleppnetzen die öffentlichen Fischgründe aushebt, wo andere nur angeln können.

In unserer Gesellschaft der *vermachteten* Wirtschaft wächst für alle, die sich nicht in ‚gesicherter Position‘ auf den Märkten befinden, das Gefühl des ‚Endes aller Sicherheit‘ und das Verlangen nach Ausgleich. . . . Und es paßt unter solchen Umständen schlecht in die Landschaft, wenn gerade bei unserem *Sozialversicherten* heute der Versuch gemacht werden soll, jenen Geist der ‚Selbstverantwortung‘ wieder zu beschwören, von dem der *unternehmerische* Teil unserer Gesellschaft sich mittlerweile weithin dispensiert hat. . . . Die Politik des Schenkens und der ‚sozialen Gerechtigkeit‘ bleibt dabei immer noch hinter den Anlässen und Erwartungen zurück. Sie hat den Vorzug für sich, daß sie Reformen im großen weniger dringlich macht; Reformen, die an den fixierten Interessenpositionen der Beteiligten immer wieder zu scheitern pflegen. ‚Sozialpolitik‘ in diesem Sinne vertritt so vielfach die Stelle von Wirtschaftspolitik; die Kunst der kleinen Mittel ersetzt die großen Entwürfe. Die Politik des Ersatzkommens ist mit alledem auch – *Ersatzpolitik*.<sup>64</sup>

Diese Situationsanalyse scheint in vielerlei Hinsicht den Ausführungen von August Bebel zu ähneln, die schon vor hundert Jahren geschrieben wurden. Hat sich etwa *prinzipiell* durch die „Sozialreform“ nichts geändert? Man wird unterscheiden müssen: Die historische Funktion der Sozialreform, die von ihr angewendeten Mittel und Steuerungselemente (Recht, Ökonomie, Bürokratie) sowie ihre „Ansatzpunkte“ jenseits des Produktionsprozesses haben sich kaum verändert,<sup>65</sup> gewandelt hingegen hat

64 Hofmann, Werner: Rentnermal, in: *ders.*: Abschied vom Bürgertum, S. 93 ff. Leider ist dieser in vielem recht treffende Essay bisher in der Sozialpolitikdiskussion kaum beachtet worden.

65 Vgl. dazu Tennstedt, Florian: Frühinvalidität als Problem des Verhältnisses zwischen Sozialversicherung und Arbeitswelt, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1977, S. 194 ff., Naschold, Frieder: Zur Perspektive und Strategie einer arbeitsorientierten Gesundheitspolitik, ebenda, S. 182 ff.

sich ihr quantitativer Umfang – die Lebenslage nahezu der gesamten Bevölkerung wird durch irgendwelche Sozialleistungen beeinflußt.<sup>66</sup> Die Sozialversicherung war und ist flexibel genug, auch Kriegsfolgelasten umzuverteilen und Instrument der Mittelstands- und Landwirtschaftspolitik zu sein. Sie hat somit gewichtige Staatsfunktionen übernommen und ist weit mehr als ein Instrument zur Reproduktion der Arbeitskraft. Für die Reformdiskussion gegenüber der Zeit vor hundert Jahren muß nun allerdings ein grundlegender Unterschied beachtet werden: mit dem „Grundfehler“ der Arbeiterversicherung sind gesellschaftliche Institutionen geschaffen worden, die einerseits zwar dem Kapitalverwertungsprozeß gegenüber funktional waren, andererseits aber eine gewisse eigenproduktive Dynamik gewonnen haben<sup>67</sup>, die – wie schon um die Jahrhundertwende – die eigentliche Problematik verdeckt: gesellschaftspolitische Reformen müssen sich zunächst auf den seit dem vorigen Jahrhundert entwickelten, für Sozialreform „zuständigen“, mittels Selbstverwaltung vergesellschafteten Staatsapparat („Staatsreform“) richten. Die durch ihn verfestigten materiellen Ansprüche auf Transferzahlungen und Dienstleistungen sowie die ihm innewohnenden verfestigten bürokratischen Strukturen setzen die primär retardierenden Bedingungen – sei's auch nur an der „Oberfläche“. Immerhin haben sie gegenüber NS-Machthabern und Alliierten bislang obsiegt! Hans Achinger und Christian von Ferber haben diese mehrfach analysiert. Ihre Darlegungen müssen durch die zu den „politischen Kosten des Rechtsstaates“<sup>68</sup> und zu denen „verrechtlichter Politik“<sup>69</sup> ergänzt werden.

Gegenwärtig scheint es nun allerdings so, daß mit dem gemindernten Prozeß wirtschaftlichen Wachstums und dem gleichzeitigen „Kostendruck“ der „Grundfehler“ durchschlägt und auf die institutionellen Strukturen der Sozialleistungssysteme ein Veränderungsdruck ausgeübt wird, der zu einer echten Sozialreform

66 Ferber, Christian von: Soziologie und Sozialpolitik, in: *ders.* und Franz Xaver Kaufmann: Soziologie und Sozialpolitik, S. 13

67 ebenda, S. 21

68 Scharpf, Fritz W.: Die politischen Kosten des Rechtsstaats, Tübingen 1971

69 Seifert, Jürgen: Verrechtliche Politik und die Dialektik der marxistischen Rechtstheorie, in: *ders.*: Kampf um Verfassungspositionen, Frankfurt 1974, S. 3

führen könnte. Die materiellen Grenzen der bisherigen Sozialreform und die institutionellen Paradoxien der Verrechtlichung sind allgemein deutlich geworden. Die Schaffung eines Sozialgesetzbuches steht zwar im Vordergrund der Reformdiskussion, es wird aber die Probleme nur weiter verschleiern,<sup>70</sup> indem es zunächst die Kompliziertheit des aufgesetzten Rechtssystems so erhöht wie seinerzeit die Reichsversicherungsordnung, die „mit ihren überreichen, nicht immer leicht verständlichen Verweisungen der Vertrautheit der breiten Massen mit der ohnedies verwickelten Invalidenversicherung erschwert hat“.<sup>71</sup> Hingewiesen sei nur darauf, daß 1975 der Präsident des Bundessozialgerichts „eine radikale Vereinfachung für notwendig“ erklärt hat, „die auch tiefgreifende Änderungen der materiellen, organisatorischen und verfahrensrechtlichen Regelungen, die an den Grundstrukturen unseres Systems rühren könnten, notwendig machte. . . . Die radikale Vereinfachung des Sozialrechts müßte mit einer generellen Überprüfung unseres Systems der sozialen Sicherung einhergehen. Dies hätte vor allem unter den Gesichtspunkten der Effektivität, der Rationalität, der sozialen Gerechtigkeit, der technischen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu erfolgen. . . . Es bleibt die Frage, ob es besser, billiger und gerechter sein könnte.“<sup>72</sup> Die Stellungnahme macht ebenso wie das Problem des Kostendrucks deutlich, daß das „System“ der Sozialleistungen an die Grenzen der Rationalität des Gesamtsystems stößt. Die Möglichkeiten für einen innovativen Wandel scheinen nun in drei Punkten zu liegen:

1. „Der Übergang zum Finalprinzip erweitert die Angriffsfläche sozialreformerischer Kritik, indem er mit der *Zielvorgabe* sozialpolitischer Maßnahmen einen Einstieg für Effektivitäts- und Effizienzbeurteilungen eröffnet. Denn unter dem Finalprinzip beantworten sich die Fragen nach der ‚Wirksamkeit der Sozialleistungen‘ nicht länger mit der ordnungsgemäßen Erfüllung der Rechtsansprüche oder der rechnerischen Ent-

70 Vgl. die treffende Kritik von *Achinger, Hans*: Das Sozialgesetzbuch und die sozialen Pflichten von Staat und Gesellschaft, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1973, S. 220

71 Vgl. Anm. 53

72 *Wannagat, Georg*: Der Bürger und sein Sozialrecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. September 1975



lastung in der kameralistischen Buchführung, sondern das Finalprinzip fordert den Nachweis, daß ein sozialpolitisch angestrebter Zustand für die Zielgruppe mit vertretbarem Aufwand erreicht wurde.“<sup>73</sup>

2. Die Forderung nach „Humanisierung der Arbeit“ bedeutet eine mögliche Akzentverschiebung „sozialpolitischer Problematik“, die den „Grundfehler“ der Sozialreform zugunsten alter Forderungen der Arbeiterbewegung zumindest tendenziell korrigieren könnte. Fritz Böhle hat die möglichen Hauptkonsequenzen folgendermaßen skizziert:
  - a) Die Thematisierung der Forderung nach ‚Humanisierung der Arbeit‘ beinhaltet eine spezifische Re-Problematisierung der Entwicklungen im Arbeitsbereich; sie thematisiert Probleme, die in der Politik ‚sozialer Sicherung‘ und ‚Förderung‘ sowohl ‚ausgespart‘ als auch ‚falsch‘ eingeschätzt und/oder als ‚historisch bewältigt‘ unterstellt wurden.
  - b) Die in der betrieblichen Praxis angewandten Produktionstechniken und Prinzipien von Arbeitsorganisationen werden *nicht mehr fraglos als technisch und ökonomisch zwingend* und damit ‚einzig möglicher und bester Weg‘ (Taylor) hingenommen, sondern als politisch und interessenmäßig beeinflussbar eingeschätzt. . . .
  - c) Mit der Forderung nach ‚Humanisierung der Arbeit‘ verbindet sich eine Ablösung (bzw. Weiterentwicklung) des bloßen ‚Schutzgedankens‘ (Vermeidung und Abmilderung spezifischer Gefährdungen) durch einen *positiv* formulierten, auf die *gesamte* Situation des einzelnen im Arbeitsprozeß gerichteten Anspruch.“<sup>74</sup>
3. Die Fragen von Gesundheit und Krankheit werden durch öffentliche Diskussionen wieder politisiert, und die Gewerkschaften haben es als eine ihnen, nicht nur im Rahmen einer

<sup>73</sup> Ferber, Christian von: Soziologie und Sozialpolitik, S. 16

<sup>74</sup> Böhle, Fritz: Humanisierung der Arbeit und Sozialpolitik, in: Ferber, Christian von, und Franz Xaver Kaufmann (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, S. 290

zu aktivierenden Selbstverwaltung der Sozialversicherung obliegenden Aufgabe erkannt, die Gesundheitspolitik zu einem zentralen Thema ihrer Kämpfe zu machen. Dieses erfordert allerdings ein partielles „Aussteigen“ aus der Dialektik der tradierten „Sozialreform“, konkret: „die Ausweitung gewerkschaftlicher Forderungen von der traditionellen Fixierung auf tarifpolitische Maßnahmen und die klare Erkenntnis, daß die zunehmende Bedrohung der Reproduktion der Arbeitskraft nicht durch einkommenspolitische Maßnahmen allein bewältigt werden kann. Probleme der Gesundheitsversicherung stellen somit eine neue gewerkschaftliche Aufgabe für die folgenden Jahrzehnte dar.“<sup>75</sup>

Als Ignaz Zadek 1895 den „Grundfehler der Versicherungs-Gesetzgebung“ analysiert hatte, fuhr er fort: „Die Arbeiterversicherung ist darum nur ein integrierender *Teil* der staatlichen *Arbeitsgesetzgebung*, sie fordert geradezu zum staatlichen Arbeiterschutz im weitesten Sinn heraus, zur Beseitigung von Unfallgefahren und gewerblichen Gesundheitsschädigungen, zur Verhütung von Krankheit und vorzeitiger Invalidität, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Kürzung der Arbeitszeit und Erhöhung der Lebenshaltung der Arbeiter durch *gesetzgeberische* Maßnahmen, d. h. schließlich zur *Regelung der Produktion durch die Gesellschaft*.“<sup>76</sup>

75 Naschold, Frieder: Strukturelle Bestimmungsfaktoren für die Kostenexplosion im Gesundheitswesen, in: Murswieck, Axel: Staatliche Politik im Sozialsektor, S. 137

76 Zadek, Ignaz: Die Arbeiterversicherung . . ., S. 61 f. Allerdings gilt heute erst recht, was Alfons Fischer schon 1925 feststellen mußte: Es geziemt sich, „die bedeutungsvolle Kritik des sozialdemokratischen Arztes Zadek aus dem Jahre 1895, die man sonderbarerweise nirgends, auch nicht in den sozialhygienischen Schriften seiner Parteigenossen, erwähnt findet, hervorzuheben. Mit einem seltenen Weitblick führte damals bereits Zadek u. a. folgendes an . . .“ (Grundriß der sozialen Hygiene, 2. Aufl. Karlsruhe 1925, S. 443).