

Das Reichsversicherungsamt und seine Mitglieder – einige biographische Hinweise

Von FLORIAN TENNSTEDT

1. EINLEITUNG

So notwendig und sinnvoll es ist, in diese Festschrift zu 100 Jahren Sozialrechtsprechung einige Hinweise auf die Persönlichkeiten aufzunehmen, die dieses Recht gesprochen haben, so schwer ist diese Aufgabe auch.¹ Dies hat mehrere Ursachen. Zunächst einmal vollzog und vollzieht sich Rechtsprechung »nach außen« weitgehend anonym, d. h. eine »persönliche« Zurechnung einzelner Entscheidungen ist retrospektiv nur unter besonderen Schwierigkeiten möglich, und außerdem unterliegt sie erheblichen Bedenken methodischer und auch grundsätzlicher Art. Andererseits ergeben sich Schwierigkeiten bei der Auswahl der Porträtskizzen, denn das Reichsversicherungsamt (RVA) verfügte schon 1908 außer dem Präsidenten über 2 Direktoren, 23 Senatsvorsitzende und 40 sonstige ständige Mitglieder, ganz zu schweigen von dem großen Stab der Büro- und Kanzleikräfte, sowie der

¹ Die biographischen Mitteilungen beruhen zum überwiegenden Teil auf im Zentralen Staatsarchiv der DDR in Potsdam und im Bundesarchiv in Koblenz (Bestand: RVA) verwahrten Archivalien (Einige von mir noch 1978 in Berlin eingesehene und für diesen Artikel mit verwendete Personalunterlagen des RVA sind in Koblenz nicht mehr auffindbar gewesen, vermutlich wurden sie zwischenzeitlich vernichtet) und den bekannten biographischen Nachschlagewerken, ergänzt vor allem um die systematische Auswertung der Personalsnachrichten in: Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes, Berlin 1885–1927, in: Taschenkalender zum Gebrauche bei Handhabung der Arbeiterversicherungsgesetze, Berlin 1889–1919 sowie in: Das Reichs-Versicherungsamt und die Deutsche Arbeiterversicherung. Festschrift des Reichs-Versicherungsamts zum Jubiläum der Unfall- und der Invalidenversicherung, Berlin 1910. (Die letztgenannte Festschrift enthält Abbildungen noch weiterer Mitglieder des RVA, im übrigen ist im Hinblick auf Porträtfotos auf das von Dr. Tonio BÖDIKER initiierte, im Bundesarchiv verwahrte, Fotoalbum des RVA zu verweisen.) Hilfreich waren daneben die Angaben im Deutschen Ordens-Almanach, Berlin 1905–1909 und die Auskünfte zahlreicher Stadtarchive, Einwohnermeldeämter, Privatpersonen und Kirchengemeinden. Zu besonderem Dank bin ich den Herren Prof. Dr. Walter BOGS, Horst HUNGER, Wolfgang PETERSEN, Dr. Horst PETERS und Joachim RAACK verpflichtet, die eine Erstfassung des Manuskripts lasen, vielfach sachlich korrigierten und durch ihre Erinnerungen und Dokumente ergänzten.

vielen nichtständigen Mitglieder und ihrer Stellvertreter! Fast alle diese Mitglieder trugen auf ihre Weise zur Rechtsprechung bei! Wie können bei einer bislang fast völlig unbiographisch verfahrenen Gerichtsschreibung zur Sozialpolitik und einer diesbezüglich auch recht schwierigen Quellenlage Gesichtspunkte für die »Bedeutung« des jeweils Behandelten gewonnen werden? Für die Porträtskizzen kann der mutmaßliche Anteil an der Rechtsprechung also kein Auswahlkriterium sein. Da das RVA gleichermaßen neben der Rechtsprechung auch die Aufsicht über eine große Anzahl der Versicherungsträger führte, lassen sich aber gleichwohl einige aufgaben- bzw. sachbezogene biographische Hinweise geben!

Durch diese vom Gesetzgeber bewußt eingesetzte Kombination von Aufsicht und Rechtsprechung erreichte das RVA eine breite sozialpolitische Wirksamkeit. Diese besondere Stellung zeigte sich vor allem in den Jahren von seiner Gründung bis zum 1. Weltkrieg, d. h. der Aufbau- und Ausbauzeit der Arbeiterversicherung. In dieser gab es wenig sozialpolitische Behörden, kein Reichsarbeitsministerium, und das Arbeiterversicherungsrecht war in der akademischen Ausbildung kaum ein besonderes Rechtsgebiet. Bezeichnenderweise gewannen die ersten Präsidenten ihr persönliches Profil weniger durch einen besonders nachweisbaren Anteil an der Rechtsprechung als durch ihr Verwaltungsengagement, nicht zuletzt haben sie auch außerhalb des RVA vielerlei angeregt und vorgebracht!

Diese institutionelle Situation und das persönliche Verhalten »trafen« sich mit der Tatsache, daß die Gesetzgebung zur Arbeiterversicherung in vieler Hinsicht ein politisch höchst umstrittener »Sprung ins Dunkle« war, experimentelle Züge hatte. Das RVA stand mehr als jede andere Instanz vor dem Problem, soliden Grund bei der »Melioration« zu schaffen und die Wege zu ebnen. Diese Aufgabe war allein durch die Rechtsprechung nicht zu bewältigen, und schon gar nicht »vom grünen Tisch« aus. Die singuläre Stellung des RVA zeigt sich auch darin, daß es neben seinen langjährigen ständigen Mitgliedern viele hatte, für die es Anfangs- oder Durchgangsstation einer anderen Karriere war, eines Wirkens in der Wissenschaft, der Ministerialbürokratie oder gar der Politik.² Soweit ersichtlich, haben diese Männer ihre Tätigkeit beim RVA immer als sehr bedeutsam eingeschätzt, auch wenn sie nur wenige Jahre währte. (Auf Männer beschränkt sich unsere Darstellung, weil nur diesen eine berufliche Karriere in der Justiz, in der Sozialverwaltung und Wissenschaft möglich war.) So seien neben den Präsidenten und Direktoren vor allem sie genannt sowie die ständigen Mitglieder, die durch Gesetzeskommentierungen und monographische Arbeit zur Rechtsentwicklung im Sozialrecht beigetragen haben. Möge etwas deutlich werden davon, welches Gewicht einzelne in der Geschichte des RVA hatten und welche Bedeutung das RVA für den Gang einzelner biographischer Entwicklungen hatte!

² Im Hinblick auf die allgemeine Geschichte des RVA ist auf den Artikel von Dr. Alfred CHRISTMANN zu verweisen, der auch allgemein über Aufgaben und Funktionen der verschiedenen Mitgliederkategorien des RVA informiert; von den biographischen Hinweisen in diesem Aufsatz wurden die richterlichen Beisitzer von vornherein ausgeklammert.

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER

2. DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT IM DEUTSCHEN KAISERREICH

a) Die Präsidenten – von Tonio Bödiker zu Paul Kaufmann

Dr. Tonio (Anton) BÖDIKER (1843–1907) war der erste Präsident des RVA, und dessen Geschichte wird zu Recht sehr stark mit seinem Namen verknüpft.³ Durch sein Amt war er umfassend tätig und legte damit den Grund zu der Tradition, daß alle bedeutenden Präsidenten des RVA sich nicht auf ihr Amt im engeren Sinne beschränkten, sondern etwas daraus machten, indem sie weit darüber hinaus wirkten!

Dr. Tonio BÖDIKER stammte aus Haselünne im Emsland. Er begann nach dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften eine Verwaltungslaufbahn. Hier weckten Stationen in armen Agrarkreisen (wie Hümmling in Westfalen und Lötzen in Ostpreußen) sein soziales Interesse ebenso wie der industriereiche Kreis Mönchen-Gladbach. 1881 folgte er dem Ruf in das Reichsamt des Innern (RdI) nach Berlin als Vortragender Rat zur Bearbeitung des Gewerbe- und Versicherungswesens. Die sozialpolitische Szenerie betrat er 1883, als er eine umfangreiche Novelle zur RGewO vor dem Reichstag gegen heftige Angriffe der »vereinigten Linken« so erfolgreich vertrat, daß BISMARCK ihm seinen »herzlichen Dank für die Tapferkeit« sagte, »mit der er im Reichstage seine Aufgabe vertreten habe. Er könne mit hoher Befriedigung auf seine erste parlamentarische Campagne zurückblicken.« Umso erboster war Friedrich ENGELS über Bismarck und »seine dummen, schnoddrigen Bödiker & Co. im Reichstag (. . .) Alle diese diversen Lumpenhunde müssen sich erst gegenseitig kaputtmachen, total ruinieren und blamieren und uns dadurch den Boden bereiten, daß sie ihre Unfähigkeit, eine Sorte nach der anderen, beweisen.«⁴

Tonio BÖDIKER aber setzte gerade an, seine weiteren Fähigkeiten zu beweisen! Das RdI war mit dem in der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 angekündigten Entwurf zu einem Unfallversicherungsrecht im Reichstag schon zweimal gescheitert.⁵

WILHELM I., der sich BISMARCKS Worte und Pläne zu eigen gemacht hatte, äußerte gegenüber seinem Kanzler: »Den Karren ziehen Sie nicht mehr heraus.« Die Schwierigkeiten wurden zunächst durch prinzipiellen Bruch BISMARCKS mit seinem eigenwilligen sozialpolitischen Mitarbeiter Theodor LOHMANN noch verstärkt. Jedoch war es BISMARCK dadurch auch möglich, die Pferde zu wechseln, d. h. den gerade »in der parlamentarischen Campagne« bewährten und mehr pragmatisch denkenden Tonio BÖDIKER zum Hauptreferenten für den 3. Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes zu bestellen. Hier verwirklichte er den Gedanken der

3 Soweit nicht anders vermerkt, entstammen die nachfolgenden Informationen und Zitate dem Artikel von Rudolf BÖDIKER, Dr. Tonio BÖDIKER, der erste Präsident des Reichsversicherungsamts, Amtliche Nachrichten II, 1943, S. 236.

4 Brief an Eduard BERNSTEIN vom 12. Juni 1883, M&W Bd. 36, S. 36.

5 vgl. dazu das Sonderheft 11/12 1981 der Zeitschrift für Sozialreform.

»berufsgenossenschaftlichen Organisation (. . .), hoffend, daß die vor großem Hintergrund sich abhebende Reform immer weitere Kreise ziehen und die sozialrevolutionären Elemente wenn nicht aufsaugen, so doch an der Eruption hindern werde. Um der Größe der Aufgabe willen, aus Verehrung und Dankbarkeit für den Herrn Reichskanzler und aus tiefem Mitgefühl mit den Tausenden und aber Tausenden, die der Unfall Jahr für Jahr ins Elend stürzt, bin ich entschlossen, all meine Kraft und Energie, alle Lust und Liebe an die Sache zu setzen.« In seinem Entwurf nahm er weitgehend die Intentionen BISMARCKS auf und fand dessen Beifall. Das darauf beruhende Gesetz wurde am 27. Juni 1884 vom Reichstag angenommen.

Im RdI wurde der »Senkrechstarter« allerdings beargwöhnt, sein Vortragender Rat und späterer Unterstaatssekretär Adolf WERMUTH (1855–1927) jedenfalls erinnerte sich so: »In der sozialpolitischen Abteilung wetteiferten die beiden Vortragenden Räte Lohmann und Bödiker. Lohmann, der ruhige, solide Verfasser des Krankenversicherungsgesetzes, behauptete noch das Feld, als ich kam. Aber gleich nachher beim Unfallversicherungsgesetz ward er von dem jüngeren, höchst ehrgeizigen Tonio BÖDIKER aus dem Sattel gehoben. Der Sieger erlangte auch die Leitung des Reichsversicherungsamtes, von welchem aus er seinem Chef Boetticher manche heiße Stunde bereitete.«⁶

Dr. Tonio BÖDIKER trat am 11. Juli 1884 als Präsident an die Spitze des neugeschaffenen RVA. »In einer langen Reihe von Jahren wurde ihm nun das für einen Beamten seltene Glück zuteil, was er im Gesetz theoretisch gedacht und formuliert hatte, auch praktisch zu verwirklichen. Dank seiner rastlosen Energie und seines persönlichen Verhandlungsgeschicks gelang es BÖDIKER bald, das RVA aus kleinen Anfängen – es begann mit drei höheren Beamten – zu einer großen, angesehenen Behörde zu machen.«⁷ Hatte er im RdI noch schroff gegen die Sozialdemokratie agiert, die gegenüber der Arbeiterversicherung mißtrauisch und ablehnend war, so bemühte er sich nun um ihre Vertreter, die als nichtständige Mitglieder bei der Ausgestaltung der Rechtsprechung mitwirkten. Rückblickend hat er sogar gemeint, daß es ihm der liebste Augenblick im Jahre war, wenn alljährlich »am Neujahrstage, wenn ich von der Gratulationscour im Königlichen Schlosse heimkehrte, die in Berlin wohnenden Arbeitermitglieder – sie waren sämtlich sozialdemokratisch – sich vollständig bei mir einfanden, um zum Neuen Jahr zu gratulieren, und wie sie sich bei einer Zigarre und einem Glase Wein vertraut mit mir unterhielten.« In der Tat finden sich in der gewerkschaftlichen Literatur keine Klagen über Tonio BÖDIKER und die unter ihm begonnene Rechtsprechung des RVA.⁸ Die Rolle der nichtständigen Mitglieder des RVA hat er so gekennzeichnet: »Die nichtständigen Mitglieder werfen unmittelbar nicht nur das Gewicht ihrer

6 Adolf WERMUTH, Ein Beamtenleben, Berlin 1922, S. 46f.

7 Walter VOGEL, Bismarcks Arbeiterversicherung, Braunschweig 1951, S. 109.

8 vgl. Florian TENNSTEDT, Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914, Köln 1983, S. 485ff.

Gründe, die Tiefe ihrer Überzeugung und die Dringlichkeit ihrer Wünsche, sondern auch ihre Stimme in die Waagschale. Und nicht selten tritt die Majorität, wo sie keinen festen Rechtsboden unter den Füßen hat, oder wo die Zweckmäßigkeit ihrer Absicht ernsthaftem Widerstande begegnet, mit ihrer Meinung vor der Minorität zurück, so daß tatsächlich die Wenigeren obsiegen. (. . .) Insbesondere ist es bei diesem Verfahren bisher auch durchaus gelungen, auf seiten der Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer die Meinung nicht aufkommen zu lassen, sie seien ja doch in der Minderheit, ihr Votum sei weniger bedeutend als das der anderen; und darum hat das Amt im allgemeinen gerade in diesen nichtständigen Mitgliedern die besten Vertreter seiner Entscheidungen nach außen.«⁹

Bei der Rechtsprechung ging es ihm darum, den friderizianischen Gedanken »einer von den Fesseln des Formalismus befreiten väterlichen Verwaltung des Rechts« zur Geltung zu bringen, wobei es sicher hilfreich war, daß er als Verwaltungsjurist in verschiedenen Provinzen »vor Ort« hatte sehen können, wie es bei der Arbeiterbevölkerung konkret aussah! Hingegen fand sein anfänglicher Förderer BISMARCK die Rechtsprechung des RVA bald zu arbeiterfreundlich und fragte sogar schon 1887 einmal seinen Staatssekretär Karl Heinrich VON BOETTICHER, »ob man denn die ganze Gesellschaft nicht absetzen könne«.¹⁰ Das Vertrauen der Industrie, die die Arbeitergesetzgebung weitgehend ablehnte, war kaum leichter zu gewinnen. Theodor LOHMANN war es jedenfalls nicht gelungen, sie zu gewinnen – seine Antipathie gegen die »hochnäsigen Industriellen à la Stumm« war zu ausgeprägt. Tonio BÖDIKER »versuchte es in persönlicher Fühlungnahme, indem er die Industriegebiete bereiste und mit den Reichstags- und Landtagsvertretern sprach. Es gelang ihm, sie für den ihnen ungewohnten »Kleinkram«, der mit der Feststellung der Ursachen der Verletzung, dem Genesungsverlauf, der Unfallverhütungsmittel usw. verbunden war, zu interessieren. (. . .) Indem er fast alle Genossenschaftsversammlungen persönlich leitete, brachte er in verhältnismäßig kurzer Zeit die Organisation der Berufsgenossenschaften zum 1. Oktober 1885 zum Abschluß. (. . .) Es war BÖDIKERS Verdienst, daß die komplizierte berufsgenossenschaftliche Maschinerie gut lief und schon 1887 die erste Ausdehnung des Gesetzes möglich wurde.«¹¹ Vor allem förderte Tonio BÖDIKER auch die Einführung der Unfallverhütung in der gewerblichen Wirtschaft – in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung hingegen hatten seine Bemühungen keinen Erfolg, die Großgrundbesitzer gaben erst unter seinem Nachfolger etwas nach!

Solchermaßen sozialpolitisch ehrgeizig und erfolgreich war ihm der Aktionsrahmen des RVA bald zu klein, und er erstrebte dessen Aufwertung und Erweiterung gegenüber dem RdI, vermutlich mit dem Endziel eines Reichsamtes für Arbeit. Dieses Bestreben mußte die Kompetenzen des RdI berühren, und so hatte er in der dortigen Ministerialbürokratie bald erbitterte Gegner, die schon seine Grundthese

⁹ Tonio BÖDIKER, Art. Reichs-Versicherungsamt, HdStW¹, Bd. 5, Jena 1893, S. 407 (408).

¹⁰ Walter VOGEL, a.a.O. (Fn. 7), S. 169.

¹¹ Walter VOGEL, a.a.O., S. 109f.

bekämpften, daß das RVA sich »wesentlich von den übrigen, zum Ressort des Reichsamts des Innern gehörenden Ämtern, die ein Ressort außerhalb Berlins nicht haben« unterschied. Das RdI empfand sich immer als vorgeordnete Instanz, mochte Tonio BÖDIKER in einer »Privatarbeit« für das renommierte »Handwörterbuch der Staatswissenschaften« auch schreiben: »Gegenüber dem Amte, wie es nun einmal komponiert ist (. . .) ließ sich über ihm auch kaum eine höhere Instanz konstruieren.«¹²

Dieser Kampf von Tonio BÖDIKER um ein höher »eingestuftes« RVA, der auch ein Kampf um ein unabhängiges Amt mit einer unabhängigen Rechtsprechung war, wurde seit 1890 »politisch«, als er sich nicht mehr allein an das RdI, sondern auch an die jeweiligen Reichskanzler, beginnend mit CAPRIVI, wandte; Anlaß bot der Aufgabenzuwachs durch das 1889 verabschiedete Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz, worüber Tonio BÖDIKER eine umfangreiche Denkschrift anfertigte. In einer umfangreichen Gegendenkschrift führte das RdI aus, die Geschäfte des RVA würden von seinem Präsidenten in qualitativer und quantitativer Hinsicht überschätzt, im übrigen würde die »Hinaufschraubung des Reichsversicherungsamtes sehr teuer werden (. . .) endlich würde eine Hinaufschraubung des Amtes die jetzigen Mitglieder zum Teil ohne genügenden Grund zu schnell und zu gewaltsam fördern.« Klar sahen die Referenten auch: »Wollte man das RVA selbständig machen, so würde es die wirtschaftliche Abteilung des RdI in sich aufnehmen müssen. Dazu liegt aber kein Anlaß vor, denn (. . .) die wirtschaftliche Abteilung des RdI hat bisher niemals bei den ihr obliegenden schwierigen Aufgaben versagt.«¹³

Im Zusammenhang der hier versuchten biographischen Skizze ist an diesem Streit vor allem interessant, daß von Tonio BÖDIKER auch die Personalsituation ins Feld geführt wurde: »So hohe Aufgaben, zu denen die letztinstanzliche Rechtsprechung und Verwaltung auf dem Gebiete der Unfallversicherung noch hinzukommt, können nur von tüchtigen Beamten gelöst werden, die dem Amte dauernd erhalten bleiben. Wer in das Amt eintritt, versteht von den ihm obliegenden Geschäften, ganz anders wie bei sonstigen Gerichts- und Verwaltungsbehörden, regelmäßig noch nichts; er muß sich erst hier einarbeiten. Zudem ist es nicht Jedermanns Sache, unter Verzicht auf die Aussichten in der allgemeinen Verwaltung und Justiz in ein derartiges Amt wie das RVA einzutreten. Dabei hat die Erfahrung gelehrt, daß überdies andere Zentralbehörden sich bei dem diesseitigen Amte die tüchtigsten Leute aussuchen, so daß dieses stets mit neuem Nachwuchs anfangen muß.«¹⁴

Das letzte Argument wurde vom RdI gern aufgegriffen und in der Gegendenkschrift u. a. bezüglich der Übernahme vom Geheimen Regierungsrat Franz CASPAR (1849–1927) und Regierungsassessor Bernhard JAUP (1860–1944) »in die dem RVA vorgesetzte Dienstbehörde, das Reichsamt des Innern« festgestellt: »Diese Tatsache

12 Tonio BÖDIKER, a.a.O. (Fn. 9), S. 412.

13 Zentrales Staatsarchiv Potsdam, Reichskanzlei Nr. 1656, fol. 87 u. 87 R.

14 ebenda, Nr. 1656, fol. 67 u. 67 R (Eingabe vom 4. Juli 1890).

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER

beweist, daß das RVA *tüchtige Kräfte* bekommen hat.« Man muß dazu noch wissen, daß der Entwurf dieser Gegendenkschrift vermutlich von Franz CASPAR stammte!

Im übrigen wird – sicher zu Recht – betont: »Es *melden* sich häufig tüchtige Kräfte namentlich aus den jüngeren Juristen und aus der Staatseisenbahnverwaltung. Daß der Ersatz *minderwertig* wäre, ist hier *nicht* wahrgenommen worden; im Gegenteil sind die erst in letzter Zeit eingetretenen Herren (insbesondere Dr. [Max] Gerstel, Staatsanwalt [Paul] Dugend, Regierungsrat Dr. [Georg] Zacher) *besonders tüchtig*. Auch unter den älteren Mitgliedern des RVA befinden sich sehr tüchtige Kräfte, z. B. die Geheimen Regierungsräte (Otto) Gaebel, (Karl) Besserer, (Gustav) Pfarrius und Dr. (Richard) Sarrazin und die Regierungsräte (Franz) Reichel, (Heinrich) Frhr. v. Bodmann, Dr. (Paul) Kaufmann, (Christian) Graef und (Ernst) Gremer, die Assessoren (Walter) Spielhagen, (Otto) Vogts und (Wolfgang) Greiff.«¹⁵

Die von Dr. Tonio BÖDIKER jedenfalls gegenüber den Reichskanzlern bei der Reichskanzlei ausschließlich negativ bewertete Personalfluktuaton des Amtes – so lange sie anhalte, sei das RVA nur auf »Treibsand« gegründet usw. – wurde also im RdI als weniger gefährlich angesehen, und sicher hatte sie auch positive Züge. In ganz anderer Weise als von Tonio BÖDIKER angestrebt, wurde auch dadurch das RVA zu einer sozialpolitischen »Zentralinstanz«, denn: Wenn es für die jungen tüchtigen Kräfte, die ihre Laufbahn mit der umstrittenen Arbeiterversicherungsgesetzgebung verbinden wollten, prägend war, wirkte es mit seiner juristischen und sozialpolitischen »Schulung«, dem dabei vermittelten Geist und Selbstbewußtsein, über den ihm gezogenen gesetzlichen Rahmen hinaus. Und in der Tat war es so, daß es unter den auf sozialpolitischem Gebiet hervorgetretenen höheren Beamten des Reichs nur wenige waren, die nicht beim RVA eine wichtige Etappe ihrer Dienstzeit zurückgelegt hatten! Bevor einige dieser sozialpolitischen Karrieren dargestellt werden, seien aber noch die weiteren Präsidenten und einige Beamte erwähnt, die beim RVA blieben, in ihm ihr Ziel sahen!

Dr. Tonio BÖDIKER gab 1897 auf. Schon 1892 hatte er bemerkt: »Das Reichs-Versicherungsamt ist für dessen Präsidenten bei der fortwährenden Einstellung ungeschulter Kräfte und dem Geschäftsverkehr mit Tausenden von Organen und Behörden eine schwere Bürde. Dabei gilt es nicht nur, tiefeinschneidende Gesetze, die der Lücken voll sind, auszuführen und mancherlei Widerstand zu begegnen, sondern auch gegen den Antagonismus des Reichsamts des Innern einen die Spannkraft lähmenden, die Schaffensfreudigkeit brechenden Kampf zu führen.« 1895 schrieb er an einen höheren Beamten der Reichskanzlei: »Soeben läuft bei mir eine bogenlange Verfügung ein, worin das Reichsamt des Innern sich abermals auf dem Gebiete der Invaliditäts- und A.(lter)sV.(ersicherung) Gesetz-Auslegung mit dem RVA in Gegensatz setzt, darunter in einem Punkte, worin wir mit allen Anstaltsvorständen harmonieren. Es ist eine unnütze Kraftvergeudung, wenn so ein

¹⁵ ebenda, Nr. 1656, fol. 82 u. 82 R.

höchstes Amt ein andres letztinstanzliches Amt vom grünen Tisch aus kontrollieren und korrigieren will. Zudem haben die Herren eine unglückliche Hand. Sie schaden der Sache und erregen nur Unwillen. Es kann nicht so weitergehen (. . .) Aus dem Reichstag kommt jemand zu mir mit der Nachricht, ich solle v. Boettichers Nachfolger werden. Lassen Sie mich lieber an meinem Platze, aber ermöglichen Sie es mir und meinen großenteils vorzüglichen Kollegen, die Arbeiterversicherung bestens durchzuführen. Daran hat das Reich ein Interesse. Darum gab uns Bismarck Justiz und Verwaltung in eine Hand und führte er die Selbstverwaltung bis in die Spitze (. . .) Glauben Sie mir: ohne das RVA wären die ganzen Gesetze ganz anders im Volke aufgenommen worden. Der Lohn dafür? . . .«¹⁶

Tonio BÖDIKER bat um seinen Abschied, nach wiederholter Ablehnung genehmigte der Kaiser das Rücktrittsgesuch am 17. Juni 1897. Tonio BÖDIKER übernahm die Leitung der Firma Siemens & Halske in Berlin, baute sie unter vielen Schwierigkeiten aus, widmete aber – nach wie vor vom RDI mißtrauisch beobachtet – einen Teil der Arbeitskraft der Sozialpolitik. Auf dem 7. Internationalen Arbeiterversicherungskongreß zu Wien (1905) empfing er nach seinen Referaten brausende Ovationen – »You are a king«, riefen ihm Engländer zu!

Tonio BÖDIKER starb am 4. Februar 1907. WILHELM II. sagte »Ich habe wenig Holz gehabt, solche Staatsmänner daraus zu schnitzen«, und im RVA wurde mit Bödiker-Denkmal und Bödiker-Medaille der Anteil seines ersten Präsidenten an seinem Aufbau, seiner Wirksamkeit und seiner »Identität« nach außen deutlich sichtbar gemacht.

Farblos gegenüber der Persönlichkeit Dr. Tonio BÖDIKERS wirkt sein Nachfolger Otto GAEBEL – offensichtlich war die Nachfolge strittig. Kurz nach seiner Verabschiedung - am 22. Juni 1897 – intervenierte Tonio BÖDIKER ein letztes Mal beim Reichskanzler: Aus Kreisen des RVA seien ihm mit Besorgnis Zeitungsnachrichten vorgelegt worden, denen zufolge »der Geheimrat Caspar vom Reichsamt des Innern« sein Nachfolger werden solle: »Ich kenne den Herrn seit sehr vielen Jahren und könnte mir eine ungeeignere Wahl nicht denken. Dabei würde seine Ernennung eine tiefe Verletzung des ganzen Amtes sein, das in jenem Herrn seinen erbittertsten Gegner sieht (. . .) Es sollte ausgeschlossen sein, daß ein Rat oder Direktor (v. Woedtke), die den Präsidenten des Amtes mit verdrängt haben, wie zum Lohne dessen Nachfolger werden.«¹⁷ So war es sicher ein Kompromiß, ein wenig profiliertes, aber fachlich tüchtiges Mitglied des RVA zu dessen Präsidenten zu berufen.

Otto GAEBEL (1838–1906), geboren wo die Pachlitz in die Obra mündet, in der Kreisstadt Meseritz im Bezirk Posen war 12 Jahre bei der dortigen Regierung tätig gewesen, bevor er 1887 als Regierungsrat ständiges Mitglied des RVA wurde und damit in den Reichsdienst eintrat. 1890 wurde er Direktor der neuen Abteilung für

16 ebenda, Nr. 1657, fol. 187–188 R.

17 ebenda, Nr. 1658, fol. 30 R – 31, zu Franz CASPAR, vgl. Florian TENNSTEDT, Franz Caspar und die Reichsversicherungsordnung, Die Sozialgerichtsbarkeit, 1975, S. 522.

Invaliditäts- und Altersversicherung. Tonio BÖDIKER war »beweglich, von gestaltender, nicht selten ungestümer Kraft«, Otto GAEBEL hingegen »gemessener, vorsichtig abwägend, mehr auf den inneren Ausbau des Überkommenen bedacht, das Muster eines altpreußischen Beamten.«¹⁸

Hinweise zu Otto GAEBELS »Anteil« an der Ausgestaltung von RVA und Arbeiterversicherung sind schwer zu finden. Die Arbeitervertreter und Rechtssekretäre beargwöhnten ihn und meinten, einen Rückschritt in der Rechtsprechung feststellen zu können. Diesem Eindruck entspricht, daß Otto GAEBEL die integrationsfördernden Ansätze der gewerkschaftlichen Arbeitersekretariate¹⁹ und katholischen Volksbüros nicht sah oder sehen wollte – wo es ging, arbeitete er diesen Selbsthilfeeinrichtungen der (organisierten) Arbeiterschaft entgegen.²⁰ In seine Amtszeit fallen die Novellierung des Unfallversicherungsgesetzes (1900) und des Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes in Form des nunmehr auch neu bekanntgemachten Gesetzes, des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG 1899).

Das IVG brachte, »dank dem unermüdlichen Treiben« des RVA und seines Präsidenten Otto GAEBEL den Abschluß einer von Hermann GEBHARD (1843–1906), seit 1891 Direktor der LVA der Hansestädte, und Tonio BÖDIKER eingeleiteten Entwicklung: Die Heilfürsorge der Invalidenversicherung, die zunächst contra legem von der Selbstverwaltung unter Tolerierung des RVA begonnen worden war, wurde im Gesetz verankert. Überhaupt sah GAEBEL im Ausbau der Gesundheitsfürsorge der Versicherungsträger und in deren Kooperation mit freiwilligen Einrichtungen eine wesentliche Aufgabe, so etwa auch in der Zusammenarbeit zwischen Berufsgenossenschaften und Rotem Kreuz beim Rettungswesen (Unfallstationen, Krankentransport).

Das IVG hatte aber neben eindeutigen und unstrittigen Verbesserungen auch Änderungen des Invaliditätsbegriffs gebracht. Als nun aber nach 1900 mehr Invaliditätsrenten als vorausberechnet bewilligt wurden, griff das RdI »durch« und regte eine »Bereisung der Invalidenversicherungsanstalten« an.²¹ Es ordnete dazu seinen Referenten Dr. Paul KAUFMANN ab, und unter dessen Leitung bereisten Kommissare des RVA, der zuständigen Landesversicherungsanstalten und beteiligten Landeszentralbehörden in zahlreichen Dienstreisen das Reich, »um die Tätigkeit der LVAen und der staatlichen Verwaltungsbehörden bei Bewilligung der Invaliden- und Altersrenten zu kontrollieren.« So standen die Jahre 1904 bis 1908 sehr stark im Zeichen des »Einschleifens« eines restriktiv konstruierten Invaliditätsbegriffs und einer dazu »passenden« Gutachtermedizin bzw. von Klagen wegen allseitiger »Rentendrückerei«. Man kann vermuten, daß unter Tonio BÖDIKER ein derartiger

18 Paul KAUFMANN, Dem Andenken Gaebels, Monatsschrift für Arbeiter- und Angestellten-Versicherung 1917, S. 285.

19 vgl. Florian TENNSTEDT, a.a.O. (Fn. 8), S. 493 ff. u. den Aufsatz von Kurt LEINGARTNER in dieser Festschrift.

20 vgl. Florian TENNSTEDT, a.a.O. (Fn. 8), S. 499 f.

21 vgl. Florian TENNSTEDT, Berufsunfähigkeit im Sozialrecht, Frankfurt/M. 1972, S. 32 ff.

»Durchgriff« nicht möglich gewesen wäre, allerdings war inzwischen (1901) sein Gegner Franz CASPAR auch Direktor der sozialpolitischen Abteilung des RdI geworden! Otto GAEBEL starb am 2. Juli 1906, und sein Nachfolger wurde Dr. Paul KAUFMANN, der sich in den »Bereisungen« bewährt hatte.

Paul KAUFMANN (1856–1945) war Rheinländer, und mit ihm erhielt ein Katholik ein hervorragendes Reichsamt. Dabei dürfte Arthur Graf von POSADOWSKY-WEHNERS Politik gegenüber dem Zentrum eine Rolle gespielt haben. Die Sozialpolitik des Staatssekretärs des Innern wurde vom Zentrum weitgehend mitgetragen. (Leopold KAUFMANN, der Vater des neuen Präsidenten, war ein prominentes Opfer des Kulturkampfes gewesen!)²² Im übrigen war Dr. Paul KAUFMANN fachlich sehr gut qualifiziert: 1886 bis 1896 war er im RVA tätig gewesen, zunächst als Hilfsarbeiter, zuletzt als Geheimer Regierungsrat, seit 1890 in der Abteilung für Invaliditäts- und Altersversicherung. 1896 gehörte er zu den tüchtigen Kräften, die ins RdI berufen wurden, als Vortragender Rat war er 1898/99 am Entwurf des IVG maßgeblich beteiligt, und von dieser Kompetenz aus erklärt sich auch seine Abordnung zu den »Bereisungen«. Von einer dieser Dienstreisen wurde er durch die Ernennung zum Präsidenten des RVA abberufen.

Im hohen Alter hat Paul KAUFMANN über seine Amtszeit anschaulich berichtet:

»Im Juli 1906 war ich auf einer Dienstreise in der Provinz Hannover, als mich ein Eilbrief zu einer Besprechung mit dem Chef nach Berlin rief. Dort eröffnete mir Graf Posadowsky, daß er mich zum Nachfolger des vor einigen Tagen heimgegangenen Präsidenten Gaebel in Aussicht genommen habe. Er kenne mich seit Jahren und hoffe, daß ich auch den neuen Posten ausfüllen würde. Bei Übernahme der Leitung des RVA am 6. 8. 1906 gelobte ich mir, ein Feind des toten Buchstabens zu bleiben, in enger persönlicher Fühlung mit dem pulsierenden Leben, Hand in Hand mit den Amtsgenossen, den Versicherungsträgern und auch den Versicherten, deren Vertrauen ich langsam fand, für eine weitblickende Schadenverhütung zu arbeiten. Häufige Dienstreisen bestätigten, wie lehrreich es war, sich im Lande selbst über berechnete Wünsche für ihre Fortgestaltung zu unterrichten. Viele Anregungen habe ich auf diesem Wege erhalten. Das konnte ein ängstliches Verweilen am grünen Tisch nicht bieten. Auch zwischen Versicherungsträgern, Versicherten und RVA schuf es eine wohlthuende Atmosphäre des Vertrauens und Sichverstehens. Wie vieles mir diese Wanderungen durch Deutschlands Gauen, auch für meine wissenschaftlichen und künstlerischen Interessen geschenkt haben, will ich nur am Rande vermerken. Ich vermag aber auch nicht den dankbaren Blick vieler Versicherter zu vergessen, denen ich beim Besuch von Betrieben kameradschaftlich die Hand drückte, in Heilstätten oder Krankenhäusern Genesung wünschte. Besonders habe ich stets Wert darauf gelegt, durch rege Beziehungen zur Fach- und Tagespresse die

²² vgl. die Artikel zur Familie KAUFMANN in Neue Deutsche Biographie, Bd. 11, Berlin 1977, S. 347.

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER



Dr. TONIO BÖDIKER



PAUL GAEBEL



Dr. PAUL KAUFMANN



HUGO SCHÄFER

Öffentlichkeit über wichtige Fragen aus unserem Arbeitsgebiet und über neue Pläne zu unterrichten.

Im Februar 1907 meldete ich auf einem Hofball mich dem Kaiser als Präsident des RVA. Bödiker war einige Tage vorher gestorben. Der Kaiser sprach mit Anerkennung von Bödikers Wirken und ermahnte mich, in seinem Geiste tätig zu werden. Das gelobte ich gern. Dem Beispiel Bödikers folgend, habe ich mich vor allem bemüht, die Schadenverhütung immer mehr zur Seele der Unfallversicherung zu machen und dadurch bei den Berufsgenossenschaften Egoismus und Altruismus immer enger vor den Wagen zu spannen. Daneben betrieb ich eine Erweiterung der Fürsorgebestrebungen der LVA. Das Ringen mit der Tuberkulose brachte eine bewunderungswürdige Abnahme der Tuberkulosesterblichkeit²³ (. . .) Von besonderer Bedeutung schien es mir, die Beziehungen zu unserer trefflichen Ärzteschaft zu vertiefen (. . .)

Das Ausland begann auch mit mehr oder weniger Geschick das deutsche Vorbild nachzuahmen. Lebhaft interessiert zeigten sich besonders die Vereinigten Staaten von Nordamerika und England. Der Schatzkanzler Lloyd George besuchte 1911 das RVA, ließ sich über unsere ›accident prevention‹ eingehenden Vortrag halten und hat sich über seine Eindrücke in dem Geleitwort zu einer bald darauf erschienenen Veröffentlichung: ›Die neuere englische Sozialpolitik‹ lebhaft zustimmend ausgesprochen.²⁴ 1912 hat der Minister noch einmal durch seinen Freund Mac Donald sich im RVA unterrichtet, mich auch durch Vertreter von zwei angesehenen Londoner Tageszeitungen ›interviewen‹ lassen. Im RVA erschienen noch zahlreiche andere fremde Regierungsvertreter, um unsere Versicherungseinrichtungen zu studieren. Als wißbegierigste und unermüdlichste dieser Studienkommissionen ist mir die japanische in Erinnerung geblieben.

Besonders dankbar begrüßte ich die Gelegenheit, im Auslande Künder und Deuter unserer Sozialversicherung und ihrer Erfolge sein zu dürfen. (. . .)«

Paul KAUFMANN berichtet dann ausführlich und begeistert über seine Aktivitäten während des 1. Weltkrieges, die in den Beratungsstellen für Geschlechtskranke, beginnend im besetzten Belgien, ihren Höhepunkt fanden.

»Als ›eine wahre Kulturtat inmitten des Krieges‹ wurde unsere Neuschöpfung begrüßt. Und der Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten²⁵ erklärte damals, daß RVA und Versicherungsträger ›das

23 Die Auswirkungen der Fürsorgebestrebungen auf die Tuberkulosesterblichkeit sind strittig, vgl. Florian TENNSTEDT, Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: Maria BLOHMKE u. a. (Hrsg.): Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 3, Stuttgart 1976, S. 385 (456f.).

24 Verfasser (›Ghost-writer‹) dieses Vorworts war der englische Sozialpolitiker William H. DAWSON (1860–1948), der schon mit BISMARCK ein Gespräch über Arbeiterversicherung geführt hatte (vgl. GW 9, 194ff.).

25 Alfred BLASCHKO, vgl. Florian TENNSTEDT, Alfred Blaschko – das wissenschaftliche und sozialpolitische Wirken eines menschenfreundlichen Sozialhygienikers im Deutschen Reich, in: Zeitschrift für Sozialreform 1979, 513ff. (608f.).

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER

Interesse für den Kampf gegen die Seuchen in einer Weise aufgerüttelt hätten, wie es selbst unsere Gesellschaft in vierzehnjähriger Tätigkeit nicht vermocht.«²⁶

In der Tat bedeutete der 1. Weltkrieg einen bedeutsamen »arbeiterintegrativen« und sozialpolitischen »Schub«, die Erinnerungen Paul KAUFMANNs sind in dieser Hinsicht durchaus richtig – eine gewisse Paradoxie angesichts des namenlosen Leides, das dieser Krieg brachte!

Im übrigen machen die Erinnerungen deutlich: Paul KAUFMANN war ein ganzer Herr, der gern repräsentierte und sich auf großem Parkett mit diplomatischen Umgangsformen wohlfühlte. In seinem Nachlaß²⁷ findet sich eine einzigartige Sammlung von Tischkarten zu Festbanketten, überwiegend veranstaltet von Berufsgenossenschaften. Und so raunte man sich im RVA hinter vorgehaltener Hand wohl nicht zu Unrecht zu, daß er von seinen 18 Orden einige nicht nur verdient und erdient habe, sondern auch erdiniert. Paul KAUFMANN sah sie gern, und als ein ständiges Mitglied, das lange, lange Jahre die Schmiede-BG betreut hatte, aus besonderem Anlaß den Titel eines »Reichsehrenschmiedes« verliehen bekam, war sicher, daß auch Paul KAUFMANN diesen Titel bald haben würde.

Repräsentierte der Chef gern und vollendet außerhalb des Amtes für das Amt, die deutsche Arbeiterversicherung und das Deutsche Reich, so konnte er das nicht zuletzt deshalb, weil er im RVA langjährige und bewährte Mitarbeiter hatte, die mehr »im Stillen« an der Rechtsprechung wirkten. Da sind zunächst die schon unter seinem Vorgänger tätig gewesenene Direktoren der beiden Abteilungen für Unfallversicherung (die sog. Traditionsabteilung, deren jeweiliger Direktor in der Regel Vertreter des Präsidenten des RVA war) und Invalidenversicherung zu nennen: der Rheinländer Gustav PFARRIUS (1843–1933), der 1880 von der Elsaß-Lothringer Verwaltung zum RVA gekommen und von 1892 bis 1907 Direktor war und Dr. Paul KRIES (1854–1922), seit 1889 beim RVA und 1909 Nachfolger Otto GAEBELS als Direktor. Ihre Nachfolger als Direktoren wurden: Dr. Richard SARRAZIN (1847–1926) und Karl WITOWSKI (1853–1917). Dr. Richard SARRAZIN stammte aus Bocholt/Westf., war nach seiner Ausbildung drei Jahre Kgl. Preuß. Amtsrichter gewesen und 1885 ins RVA eingetreten, zum Ende des Jahres 1917 wurde er pensioniert. Karl WITOWSKI, geboren auf dem Rittergut Schloß Kieferstädtel bei Oppeln/Oberschlesien war zunächst in seiner Heimatprovinz und in Posen tätig gewesen, 1884 trat er in die Staatseisenbahnverwaltung ein und wurde 1889 ins RVA berufen. 1914 wurde seine Abteilung neben der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung auch für Krankenversicherung zuständig. Karl WITOWSKI starb im Amt am 7. Juli 1917. Die Nachfolger dieser Direktoren wurden Dr. Otto BASSENGE (1862–1939) und Hugo HANOW (1860–1929). Dr. Otto BASSENGE war 1893 zum RVA gekommen, 1895 wurde er ständiges Mitglied und 1904 Senatsvorsitzender. Seit 1913, als dieser Titel in Senatspräsident geändert

26 Paul KAUFMANN, Im Zeichen der deutschen Sozialversicherung, Deutsche Rentenversicherung, 1941, S. 81 (84).

27 Der Nachlaß wird verwahrt im Stadtarchiv Bonn.

wurde, war er Senatspräsident. Von 1917 bis 1922 war Dr. Otto BASSENGE Direktor und Vertreter des Präsidenten.

b) Senatspräsidenten, Ständige Mitglieder und Hilfsarbeiter des Reichsversicherungsamtes und ihre Beiträge zur (Rechts-)Wissenschaft

Die Mitglieder des RVA wirkten jedoch nicht nur durch Rechtsprechung und Rechtsaufsicht, mannigfach beteiligten sie sich auch an der Ausgestaltung des »Vorfelds« von Sozialpolitik und Sozialrecht und der Anleitung der Praxis. Neben vielen Vorträgen, Zeitschriftenaufsätzen und Monographien zu Spezialfragen kommt hierbei den Gesetzeskommentierungen eine besondere Bedeutung zu.²⁸

Mit Hugo HANOW, der aus Bromberg stammte und von 1888 bis 1891 bei der Kgl. Regierung in Liegnitz tätig war, wird der Reigen der Kommentatoren aus dem Kreise der Mitglieder des RVA eröffnet. Sein Name ist auch heute noch gegenwärtig, denn 1964 gab Prof. Dr. Walter BOGS, sein 1899 gleichfalls in Bromberg geborener »Amtsnachfolger«, Senatspräsident des Krankenversicherungssenats beim Bundessozialgericht, den Kommentar zur Reichsversicherungsordnung »HANOW/LEHMANN/BOGS« neu heraus. Bis dahin waren die von der J. Guttentag Verlagsbuchhandlung und dem C. Heymanns Verlag verlegten Referentenkommentare zu den einzelnen Arbeiterversicherungsgesetzen »führend« gewesen, die von Vortragenden Räten im RdI verfaßt wurden. Daran beteiligt waren auch Beamte, die an der RVA-Rechtsprechung Anteil hatten, so der bereits mehrfach erwähnte Franz CASPAR, der 1885–1889 dem RVA angehörte, sowie Walter SPIELHAGEN (1857–1930) – von 1897 bis 1902 beim RVA, zuletzt als Senatsvorsitzender – und Wilhelm ISENBART (1856–1936) – von 1889 bis 1906 beim RVA –, aber diese einzelnen Kommentare sind deshalb kaum dem RVA zuzurechnen. Von den Ständigen Mitgliedern des RVA waren zwar Dr. Tonio BODIKER, Dr. Georg ZACHER (1854–1923) – 1890–1905 beim RVA – und Hugo SIEFART (1858–1937) – 1896 bis 1918 beim RVA – »fachschriftstellerisch« hervorgetreten, aber doch nicht kommentierend.

Das änderte sich nun mit der Verabschiedung der RVO, die überhaupt einen gewissen Kommentarboom brachte. So vermerkte der Carl Heymanns Verlag in seinem Verlagsverzeichnis zur Hundertjahrfeier (1915): »Bei Zusammenlegung der sozialpolitischen Versicherungsgesetze zur Reichsversicherungsordnung trat der Verlag mit einem großen fünfbändigen Kommentar hervor, an dessen Herausgabe Präsident (Hugo) Hanow, Geheimrat (Franz) Hoffmann sowie die Geheimen Regierungsräte R(ichard) Lehmann, St(efhan) Moesle und W(ilhelm) Rabeling beteiligt sind.«²⁹ Die fünf Bände des Kommentars erschienen 1912/13 sämtlich

28 vgl. Roman SCHNUR, Der Begriff der »herrschenden Meinung« in der Rechtsdogmatik, in Festschrift für Forsthoff, München 1967, S. 43 ff.

29 Carl Heymanns Verlag Berlin. Verlags-Verzeichnis mit geschichtlicher Einleitung. Herausgegeben zur Hundertjahrfeier, Berlin 1915, S. 96.

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER

gleich in 1. und 2. Auflage, d. h. in einer Auflagenhöhe von 2000 Stück; bis 1914 wurde noch eine 3. Auflage notwendig – der Kommentar hatte sich schnell durchgesetzt. Von den Kommentatoren gehörte allerdings der Kgl. Preuß. Geh. Oberregierungsrat und Vortragende Rat im Ministerium für Handel und Gewerbe Franz HOFFMANN (1864–1931) dem RVA »nur« als vom Bundesrat gewähltes, nichtständiges Mitglied an. Dr. Richard LEHMANN (1869–1945), der aus einer alten Lübbenauer bzw. Altdöbener Kaufmannsfamilie stammte, war von 1902 bis 1912 ständiges Mitglied des RVA, im März 1912 wurde er in das Direktorium der neugegründeten Reichsversicherungsanstalt für Angestellte (RfA) berufen; von 1928 bis 1934 war er Stellvertreter des Präsidenten des Direktoriums, von 1937 bis 1945 Mitglied des Beirats der RfA, dem u. a. auch Dr. Otto BASSENGE angehörte. Stephan MOESLE (1874–1951) stammte aus Hemigkofen und war 1908 aus dem höheren Verwaltungsdienst in Württemberg zum RVA gekommen und wurde 1910 zum ständigen Mitglied ernannt. 1912 wurde er zum Vortragenden Rat im Reichsschatzamt ernannt. Später bekleidete er die Ämter eines Ministerialdirektors, Unterstaatssekretärs und Staatssekretärs im Reichsfinanzministerium. 1920 ging er als leitendes Vorstandsmitglied der Provinzialbank Oberschlesien nach Ratibor und wirkte als Preussischer Bevollmächtigter zum Reichsrat, 1933 wurde er amtsenthooben. So blieben von der »Gründergeneration« des großen Kommentars lediglich Hugo HANOW und Dr. Wilhelm RABELING (1871–1946) beim RVA, letzterer war 1903 als Hilfsarbeiter zum RVA gekommen und wurde 1906 dessen ständiges Mitglied.

Zwei jüngere Juristen, die 1911–1912 wissenschaftliche Hilfsarbeiter beim RVA waren, Walter KASKEL (1882–1928) und Friedrich SITZLER (1881–1975) nahmen die RVO zum Anlaß, eine systematische Darstellung des nunmehr geltenden Rechts zu verfassen, die bislang fehlte. 1912 erschien ihr »Grundriß des sozialen Versicherungsrechts«. Kein geringerer als Paul LABAND lobte in seinem »Staatsrecht« das Werk sofort als »vortreffliche systematische Übersicht«. Walter KASKEL habilitierte sich mit diesem »Grundriß« 1913 an der Berliner Juristenfakultät. Gleichfalls 1912 hatten die beiden Hilfsarbeiter auch noch beim Verlag Julius Springer in Berlin die »Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung« gegründet, die bis 1943 erschien.³⁰

In diesem Zusammenhang muß schließlich auch Hermann BREITHAUPT (1870–1946) – von 1907 bis 1916 beim RVA – erwähnt werden, der 1911 eine »Sammlung von Entscheidungen des Reichsversicherungsamtes, der Landesversicherungsämter, der Oberversicherungsämter und anderer Entscheidungen aus dem Gebiete der Arbeiterversicherung« begründete, die 1913 vom C. Heymanns Verlag übernommen wurde.

Interessant ist, daß einige Mitglieder des RVA sich neben ihren Amtspflichten auch außerordentlich erfolgreich auf Gebieten betätigten, die heute fast ausschließ-

³⁰ vgl. Hans PETERS, Professor Kaskel†, Monatsschrift . . . , 1928, S. 578 ff.

lich von wissenschaftlichen Instituten bearbeitet werden. Da ist zunächst wieder Tonio BÖDIKER zu nennen, der 1873 in der Zeitschrift des Kgl. Preuß. Statistischen Büros mit einer Arbeit über »Die Auswanderung und Einwanderung des preuß. Staates« debütierte, die 1879 auch in selbständiger Form erschien und noch heute als grundlegend gilt! 1884 begründete er sozusagen die vergleichende Sozialrechtsforschung durch die von Gustav SCHMOLLER in seine Reihe der »Staats- und socialwissenschaftlichen Forschungen« aufgenommene Monographie über »Die Unfall-Gesetzgebung der europäischen Staaten«. 1895 nahm er das Thema noch einmal in erweiterter Form auf: »Die Arbeiterversicherung in den Europäischen Staaten.«

Ein wahrhaftes Monumentalwerk auf diesem Gebiet schuf dann schließlich der Senatsvorsitzende (1890–1905) Dr. Georg ZACHER (1854–1923)³¹ mit seiner zwischen 1898 und 1908 erschienenen »Arbeiterversicherung im Auslande« (40 Hefte in 5 Bänden). Der kleine »Leitfaden zur Arbeiterversicherung des Deutschen Reichs« des schreibfreudigen und sprachgewandten Jungesellen erlebte zwischen 1893 und 1908 eine Auflage von über 500 000 und Übersetzungen in die englische, französische, spanische und dänische Sprache! Als 1911 die englische Regierung eine Denkschrift über Kranken- und Invalidenversicherung in Deutschland veröffentlichte, gehörte er zu den zitierten Autoritäten, wobei er sich u. a. energisch gegen die Vermutung wandte, daß die Arbeiterversicherung in nennenswerter Weise von den Arbeitern mißbräuchlich in Anspruch genommen werde!³² Vom RVA ging er dann als Direktor an das Statistische Reichsamtsamt, daneben wirkte er in der Berliner Ortsgruppe der »Gesellschaft für soziale Reform«, und von 1915–1923 war er 1. stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Wehrvereins, ein imperialistisch-nationalistischer Verband; noch Anfang 1918 wurde Westmarokko von diesem als »deutsches Kriegsziel« proklamiert.³³

Im Vorstand der genannten »Gesellschaft für soziale Reform« wirkte mehr als ein Jahrzehnt ein weiterer Senatspräsident des RVA (von 1902–1922): Dr. Gottfried FLÜGGE (1861–1928), er galt dort als »neutrales« Mitglied.

Ganz neben der dienstlichen Auseinandersetzung mit der Rechtsanwendung lagen die wissenschaftlichen Arbeiten der Senatsvorsitzenden Dr. Ferdinand FRIEDENSBURG (1858–1930) und Walter H. VON ZUR WESTEN (1871–1948). Beide hatten die Rechtswissenschaft als existenzsichernden Beruf ergriffen, ihre Berufung sahen sie aber mehr in der Wissenschaft und Kunst.

31 vgl. über diesen auch: Florian TENNSTEDT, a.a.O. (Fn. 8), S. 324 und ders.: Fortschritte und Defizite in der Sozialversicherungsgeschichtsschreibung, Archiv für Sozialgeschichte 1982, S. 650 (653).

32 National Insurance Bill 1911, Copy of Memorandum containing the Opinions of various Authorities in Germany (Cd. 5679), p. 2, Fn. Die in meiner Darstellung »Vom Proleten . . . (Fn. 8), S. 422, geäußerte Ansicht, daß die britische *Gewerkschaftsdelegation* Dr. Georg ZACHER aufgesucht habe, ist irrig, richtig wäre der Hinweis auf das hier zitierte Regierungsmemorandum.

33 Die Wehr, 1918, Heft 4, S. 12f.

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER



Dr. GEORG ZACHER



HUGO HANOW



Dr. OTTO BASSENGE



Dr. WILHELM RABELING

Ferdinand FRIEDENSBURG – 1891–1909 Mitglied des RVA – empörte durch seine Verhandlungsführung und die von ihm seit 1900 »gelenkte« Rechtsprechung seines Unfallsenats die Arbeitnehmervertreter, nach einem von ihm provozierten Eklat wurde er beurlaubt und führte keine Senatsverhandlungen mehr.³⁴ Bald darauf, 1909, nahm er seine Entlassung – es blieb das von ihm geprägte Schlagwort von der »Rentenhysterie« bei Unfallverletzten. Er siedelte nach Breslau über und habilitierte sich 1910 an der dortigen Universität als Privatdozent für Numismatik, schon 1908 hatte ihm diese Universität für seine »nebenher« betriebenen numismatischen Forschungen den Dr. h.c. verliehen. 1917 wurde er Professor an der gleichen Universität – er gilt als der bedeutendste Numismatiker Schlesiens.

Als Sammler und Forscher auf dem Gebiet der Gebrauchsgraphik – eine Bezeichnung, die er geprägt hat – (Exlibris, Plakatkunst, Glückwunschkarten usw.) hatte und hat Walther H. VON ZUR WESTEN bis heute einen bedeutenden Namen. Walther H. VON ZUR WESTEN hatte Rechtswissenschaft und Kunstgeschichte studiert, von 1908 bis 1937 gehörte er dem RVA an, seit 1920 als Senatspräsident. Der »Verein für Exlibriskunst« und der »Verein der Plakatkreunde« ehrten ihn durch Ehrenmitgliedschaft. 1941 erhielt er die Goethe-Medaille für Kunst und Wissenschaft, außerdem war er Rechtsritter des Johanniterordens, hat die Berliner Gruppe des Ordens geleitet und in ihr viele, oft schwierige und mühevoll Aufgaben wahrgenommen. Im 2. Weltkrieg wurde er ausgebombt – der unbelastete Evakuierte wurde noch mit 74 Jahren in Meiningen als Strafrichter tätig.

Nicht unerwähnt bleiben dürfen hier auch Kunstverstand und -interesse von Dr. Paul KAUFMANN, er war Mitglied der Kommission für das Kupferstichkabinett der Kgl. Museen, des Kunstbeirats für das Kunstgewerbemuseum, der Reichskommission für das Germanische Nationalmuseum in Nürnberg und für das Römisch-Germanische Zentralmuseum in Mainz.

Ein ganz neues Wissenschaftsgebiet, das der Arbeiterversicherung seinen eigentlichen Aufschwung verdankt, war die Unfallverhütung. Dr. Tonio BÖDIKER hatte deshalb schon früh den technischen Aufsichtsbeamten Franz REICHEL (1847–1922) in das RVA berufen, um bei der Aufsicht über die Berufsgenossenschaften eigenen technischen Sachverstand zu haben. Franz REICHEL war von 1885 bis 1893, also in der Zeit, in der die gewerblichen Unfallverhütungsvorschriften ihren Durchbruch erzielten, ständiges Mitglied des RVA. Sein Nachfolger wurde der Maschinenbauin-

34 Rudolf WISSELL, Aus meinen Lebensjahren, hrsg. v. Ernst SCHRAEPLER, Berlin 1983, 78f. (ausführliche Schilderung des Vorfalles). Die Erinnerungen sind für die Wahrnehmung des RVA durch die Arbeitersekretäre außerordentlich aufschlußreich, leider sind die editorischen Anmerkungen unzuverlässig. So erinnert (S. 100) der Autor sich falsch an den Namen eines »alten Geheimrates« bzw. Senatsvorsitzenden (»BESELER« statt Karl BESSELER). Es gab zwar (von 1906–1910) auch ein ständiges Mitglied Regierungsrat Max BESELER (geb. 1871), dieses ist aber offensichtlich nicht gemeint. Bei dem Herausgeber avanciert dann dieser alte »Geheimrat BESELER« ganz und gar (gleichzeitig?!) zum Preußischen Staats- und Justizminister! – Allgemein zu Ferdinand FRIEDENSBURG vgl. Hans SEGER, Ferdinand Friedensburg, in: Schlesische Lebensbilder, Bd. 4, Breslau 1931, S. 416ff.

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER

genieur Dr. Konrad HARTMANN (1853–1927), der 1891 als Dozent von der TH Berlin als kommissarischer Hilfsarbeiter zum RVA kam, 1898 Geh. Regierungsrat und 1902 Senatsvorsitzender beim RVA wurde und diesen Posten bis 1920 innehatte. Für seine Arbeiten zur Technik des Arbeiterschutzes wurden ihm schon 1893 der Charakter als Professor und 1912 die Honorarprofessur an der TH Berlin verliehen, die er 1920 niederlegte.

c) Die nichtständigen Mitglieder und ihre Stellvertreter

Im Schatten der ständigen Mitglieder des RVA stehen für die Geschichtsschreibung die von Arbeitern und Arbeitgebern gewählten 12 nichtständigen Mitglieder und ihre 252 Stellvertreter.

Schon bei der Auswahl der ständigen Mitglieder war »von jeher besonderer Wert darauf gelegt worden, daß möglichst alle Staaten und Teile des Reiches vertreten seien, und daß die Bewerber nach Ablegung der Staatsprüfung für den höheren Justiz- oder Verwaltungsdienst in längerer praktischer Tätigkeit Gelegenheit gehabt haben, sich auch einen Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse des Lebens und Verkehrs zu verschaffen«. Hierdurch sollte gewährleistet werden, daß »stets das nötige Verständnis für die Anschauungen und Bedürfnisse aller Teile des Vaterlandes mit ihrer so verschiedenartigen Entwicklung, namentlich in wirtschaftlicher und industrieller Hinsicht«³⁵ vorhanden war.

Diesem Gesichtspunkt verpflichtet war die Mitwirkung der nichtständigen Mitglieder, die aus den Kreisen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewählt wurden, die sog. Laienmitglieder, bzw. Laienbeisitzer. Darüber hinaus hatten sie »in verständnisvoller Weise die Vermittlung der hier (beim RVA) vertretenen Anschauungen gegenüber den Versicherungsträgern und den Kreisen der Versicherten zu übernehmen. Denn auf dem neuen Arbeitsgebiete, bei dem die Ergebnisse unsicher schienen und die Erfolge mehr oder weniger in weiter Ferne lagen, mußte bei allen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung von vornherein besonderer Wert auf möglichste Übereinstimmung aller beteiligten Kreise gelegt werden«.³⁶

Georg WANNAGAT hat unlängst auf eine weitere Bedeutung dieser ehrenamtlichen Beisitzer aufmerksam gemacht: »Die ehrenamtlichen Richter brachten nicht nur ihre spezifische Sachkunde und Lebenserfahrung in die Spruchkörper ein und sorgten für ein größeres Verständnis der betroffenen Bevölkerungskreise für die Rechtsprechung, sondern stellten auch – besonders in der Zeit der starken personellen Verflechtung der hauptamtlichen Mitglieder der rechtsprechenden Organe mit den Sozialverwaltungen – ein wesentliches Element für die richterliche Unabhängigkeit der Spruchkörper dar.«³⁷

35 Das Reichs-Versicherungsamt . . . , a.a.O. (Fn. 1), S. 9.

36 ebenda, S. 11.

37 Georg WANNAGAT, Gewerkschaften und Entwicklung des Sozialrechts, Festschrift für Eugen Loderer zum 60. Geburtstag, Köln 1980, S. 251 (261).

Die Wahl- bzw. Amtsperiode betrug zunächst vier Jahre und wurde dann auf fünf Jahre ausgedehnt. Die nichtständigen Mitglieder erhielten eine feste Jahresvergütung von 1500 M für die Teilnahme an den Arbeiten und Sitzungen des RVA – das war ein überdurchschnittliches Arbeiterjahreseinkommen! (Zum Vergleich: Das etatmäßige Gehalt der ständigen Mitglieder betrug um 1900 etwa 5000 M und Wohnungsgeldzuschuß, das der Senatsvorsitzenden 7500 M und 1200 M Wohnungsgeldzuschuß). Die stellv. nichtständigen Mitglieder erhielten ein Tagegeld von 18 M und Ersatz der Kosten für die Hin- und Rückreise. Diese Entschädigungen stellten materiell eine gewisse Abkehr von der auf das besitzende Bürgertum begrenzten Ehrenamtlichkeit dar. Für die Arbeitervertreter war das nicht durchhaltbar, und so gab es ähnliche Entschädigungsregelungen auch bei den Gewerbegerichten seit 1890.

Sieht man nun (Stichjahr: 1900–1914) auf die nichtständigen Mitglieder der RVA aus den Reihen der Arbeitnehmer, dann zeigen die Wohnorte, daß sie tatsächlich »aus allen Teilen des Reiches« stammten und auch die »verschiedenartigen wirtschaftlichen und sonstigen Lebensverhältnisse« sicher gut repräsentieren konnten. Da reicht die Spannweite, etwa für die Versicherten der landwirtschaftlichen Unfallversicherung, vom Dienstknecht HUBER aus Krottenthal, Post Taufkirchen a.d.Vils bei Niedertraubing (Steinkirchen) in Oberbayern und dem Molkereiverwalter MARINGER aus Dieblingen bei Forbach in Elsaß-Lothringen über den Waldarbeiter SCHOLL aus Frankenstein i.d. Pfalz und den Erdarbeiter ESSBACH aus Korbach in Waldeck bis zum Kutscher SCHÖNEBAUM aus Blankenburg im Harz, zum Obergehilfen Linus FÖRSTEL vom Rittergut Steinseifersdorf am Klaunitzbach, Post Peterswaldau in Schlesien und zum Kunstgärtner PRAWDZICKI vom Rittergut Kasschwitz b. Ramin (Rügen). Vergangen und vergessen sind heute nicht nur die Namen dieser richterlichen Beisitzer, sondern auch (teilweise) die ihrer kleinen Heimatorte, aus denen sie nach langer Fahrt ins große und ferne Berlin kamen. Was mag der Dienstknecht HUBER gedacht haben, wenn er dem Wirklichen Geheimen Oberregierungsrat Dr. jur. et med. h.c. Paul KAUFMANN »gegenüber« trat – ob er zuvor bemerkt hatte, daß dieser in dem zur Dienstwohnung gehörenden Gärtchen auf den Flachdach des Dienstgebäudes des RVA auch Bienen züchtete?³⁸

Immerhin zeigt sich auch bei den nichtständigen Vertretern eine gewisse Tendenz zur Dauer und zur Spezialisierung, zur »Prominenz« oder auch, wenn man so will, zur Funktionsvertretung.

Die prominentesten Vertreter der Arbeitgeber im Bereich der gewerblichen Unfallversicherung waren: (von 1889–1912 wirkend) der Königliche Baurat Bernhard FELISCH (1839–1912), Vorsitzender des Verbandes der deutschen Baugewerksgenossenschaften, des Innungsverbandes deutscher Baugewerksmeister, des deutschen Arbeitgeberbundes für das Baugewerbe und nicht zuletzt (seit 1895) Mitglied

³⁸ Im 2. Weltkrieg verhinderte die dicke Erdschicht des Dachgartens des RVA-Gebäudes dessen Zerstörung durch mit Aufschlagzünder ausgerüstete Bomben!

DAS REICHSVERSICHERUNGSSAMT UND SEINE MITGLIEDER

des Preuß. Abgeordneten-Hauses; der Direktor der Schultheiß-Brauerei Richard ROESICKE (1845–1903), 1890–1898 Vorsitzender des »Verbandes der deutschen Berufsgenossenschaften«, als freisinniger Reichstagsabgeordneter machte er den Konflikt zwischen Dr. Tonio BÖDIKER und dem RdI öffentlich; und Fabrikdirektor Prof. Dr. Gustav KRAEMER (1842–1915) aus der Villenkolonie Wannsee bei Berlin, Vorstand der AG für Teer und Erdölindustrie, seit 1898 in der BG der chemischen Industrie leitend tätig und seit 1903 nichtständiges Mitglied des RVA.

Auf seiten der Versicherten, die die Wahl zum RVA außerordentlich viel Mühewaltung kostete, nicht zuletzt weil diese im Zuge der Profilierung der sozialdemokratischen freien Gewerkschaften gegen ihre christliche Konkurrenz stand, sind zu nennen die ersten von den Arbeitnehmervertretern aus ihrer Mitte gewählten nichtständigen Mitglieder der Werkmeister Eduard CHRIST, Buchbinder aus M.-Gladbach, und der Hutmacher Karl KAEMPFE (1848–1914) aus Bamberg. »Prominenter« sind die langjährigen Mitglieder, unter ihnen der Schlosser Carl GUTHEIT aus Berlin, 1898–1911 in seiner Stellung (und zuvor, seit 1894 als Stellvertreter der Versicherten tätig) und der Ofensetzer Julius FRÄSSDORF (1857–1932).

Julius FRÄSSDORF, seit 1903 nichtständiges Mitglied des RVA, gehörte zur Selbstverwaltungsprominenz in den Kreisen der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung – noch 1889 war er wegen »Streikvergehen« verurteilt worden. 1893, als die Sozialdemokraten mit ihrem »Sturm« auf die Ortskrankenkassen begannen, wurde er Vorstandsmitglied und Schriftführer der Dresdener Ortskrankenkasse, 1895 ihr Vorsitzender, 1895 Mitglied des Ausschusses der LVA in Sachsen, 1899 ihr Vorstandsmitglied, 1903 Vorsitzender des Hauptverbandes deutscher Krankenkassen (»Fräßdorfer Verband«), schließlich war er von 1895 bis 1901 und dann ab 1909 Mitglied der 2. Sächsischen Ständekammer (Landtag) und von 1903 bis 1907 SPD-MdR, ein gewisser Höhepunkt dieser Karriere war seine kurze Amtszeit vom 1.–10. November 1918 als Kgl. sächsischer Staatsminister, die die Revolution beendete.³⁹

Aus dem Bereich der landwirtschaftlichen Unfallversicherung sind zu nennen Friedrich VON (VOLLARD-)BOCKELBERG (1851–1929), konservatives Mitglied des Preußischen Abgeordneten-Hauses vom Rittergut Schönow in der Neumark und der Stadtrat Julius VOIGTEL (1836–1922) aus Magdeburg, der dort Inhaber einer Generalagentur der Leipziger Feuerversicherungsanstalt und der Berliner Hagel-Assecuranz-Gesellschaft von 1832 war; von 1867–1919 wirkte er als unbesoldeter Stadtrat in seiner Heimatstadt. Als Vertreter der Versicherten wirkten Obergärtner BACH aus Köln-Ehrenfeld und der landwirtschaftliche Arbeiter GROSSKLASS aus Gartz/Oder. Aus dem Bereich der See-Unfallversicherung ist zu nennen der Reeder Friedrich BRAMSLÖW (1856–1930) aus Hamburg, der auf eine »Bilderbuch«-Karriere vom Schiffsjungen zum Kapitän und Reeder wie Mitglied der Hamburger

³⁹ vgl. Florian TENNSTEDT, Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung . . . , Bonn 1977, S. 83ff.

Bürgerschaft zurückblicken konnte. Die Versichertenvertreter Paul MÜLLER (1875–?), Seemann aus Kolberg, und Friedrich WAACK (1874–1950), Schiffskoch aus Lübeck, waren seit 1897 Angestellte des Transportarbeiterverbandes in Berlin und seit 1907 als Vertreter der Versicherten im RVA tätig.

d) Das Reichsversicherungsamt als Anfang sozialpolitischer Karrieren

Abschließend sei noch auf die von Dr. Tonio BÖDIKER beklagte »Fluktuation« des RVA eingegangen, die man für das RVA aber auch positiv im Sinne der Funktion einer »Pflanzstätte« werten kann. Voll zum Tragen kam diese noch in den ersten Jahren der Weimarer Republik beim Aufbau und Ausbau des Reichsarbeitsministeriums.

Die prominenteste Stelle unter den »Durchzüglern« fällt ohne weiteres dem bereits mehrfach erwähnten Franz CASPAR zu, offensichtlich ein besonderer Gegner von Dr. Tonio BÖDIKER. Schon 1880 war er, bei der Kgl. Regierung in Potsdam tätig, ins RdI berufen worden, zunächst als wiss. Hilfsarbeiter, 1881 wurde er Kaiserlicher Regierungsrat. 1885 wechselte er als einer der ersten ständigen Mitglieder als Geh. Regierungsrat zum RVA. Dort scheint sich ein ständiger Konflikt mit Dr. Tonio BÖDIKER entfaltet zu haben, auf dessen Hilfersuchen »nach oben« wurde Franz CASPAR ins RdI zurückberufen.

Die Hintergründe dieses Konflikts sind nicht bekannt. Denkbar ist zunächst, daß Franz CASPAR zu der »Fraktion« im RdI gehörte, die in Dr. Tonio BÖDIKER vor allem einen Verdränger der »Vaterfigur« Theodor LOHMANN sah, weiterhin sind »Temperamentsunterschiede« feststellbar – einerseits der unkonventionelle bis ungestüme, vorwärtsdrängende Tonio BÖDIKER mit glänzenden Zeugnissen, breiter praktischer Erfahrung und Geschick im Repräsentieren und Verhandeln, andererseits der persönlich außerordentlich zurückhaltende, altpreußischen Beamtenidealen verpflichtete Franz CASPAR mit mäßigen Beurteilungen, dem schon die Gutachter seiner Digestenanalyse im Referendarexamen angekreidet hatten, daß seine Bemerkungen »an Umfang gering, nach ihrem Inhalt vollkommen wertlos« seien.

Als 1901, nach dem 12 000-Mark-Skandal⁴⁰, der langjährige Direktor der sozialpolitischen Abteilung im RdI (Leipziger Volkszeitung: »Reichsamt der Industrie«) Erich VON WOEDTKE (1847–1902) gehen mußte, rückte Franz CASPAR nach und wurde Ministerialdirektor. In seine Amtszeit fällt vor allem die Ausarbeitung und Verabschiedung der RVO und des Versicherungsgesetzes für Angestellte (VfA), beides politisch außerordentlich strittige und eindeutig gegen die sozialdemokratisch-freigewerkschaftliche Arbeiterbewegung gerichtete Kodifikationen.⁴¹ So hielt es sein Freund Adolf WERMUTH für »stilwidrig«, daß Franz CASPAR nach der Revolution unter einem sozialdemokratischen Minister, der im Deutschen Kaiser-

40 vgl. dazu Karl Erich BORN, Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz 1890–1914, Wiesbaden 1957, S. 181.

41 vgl. Florian TENNSTEDT, a.a.O. (Fn. 8), S. 506ff. u. 533ff.

reich nur durch die Selbstverwaltung der Krankenversicherung gewisse Aufstiegsmöglichkeiten gehabt hatte, »als Unterstaatssekretär und Einlerner noch für eine Weile in das Reichsarbeitsministerium hinüberziehen mußte«⁴²; erst im Juli 1919 – nach fast 50-jähriger Dienstzeit – konnte er seinen Abschied nehmen.

In die Vorbereitungszeit der RVO im RdI fällt auch ein großer Teil der Amtszeit von Walter SPIELHAGEN. Schon bei dem Entwurf des IVG war er vom RdI beratend herangezogen worden, mit seinem Amtskollegen Wilhelm ISENBART gab er 1900 bei C. Heymanns einen umfangreichen Kommentar dazu heraus, der 1903 eine weitere Auflage erlebte. Im RdI wirkte Walter SPIELHAGEN dann mit bei Änderung der RGewO (1907), dem Befähigungsnachweis Handwerk und der Vorbereitung der RVO. 1913 führte eine Augenerkrankung zu seiner Erblindung. Als im 1. Weltkrieg die Witwen- und Waisenversorgung in der Arbeiterrentenversicherung eingeführt wurde, galt Walter SPIELHAGEN als deren Initiator, wenngleich die Forderungen nach einem derartigen Ausbau schon weitaus früher erhoben worden waren. 1923 verließ Walter SPIELHAGEN seine Wirkungsstätte, nunmehr das Reichsarbeitsministerium, als Ministerialrat. Der spätere Staatssekretär Dr. Andreas GRIESER (1868–1955) pries ihn in seinen Abschiedsworten als »sozialen Seher«.

Wilhelm ISENBART war nach dem 1. Weltkrieg (bis 1922) im Reichsministerium des Innern geblieben, als Ministerialrat leitete er die »Abteilung für Kriegsabwicklung, Militärangelegenheiten und Tumultschäden«, zu deren Aufgabenkreis u. a. das Militärversorgungswesen gehörte; sodann war er Vorsitzender des Reichsoberseeamtes, der obersten Spruchbehörde in Seeunfallschaden.

An der Vorbereitung des VfA war noch ein weiteres ehem. Mitglied des RVA maßgeblich beteiligt: der Versicherungsmathematiker Dr. Adolf BECKMANN (1859–1925), Vorsteher des Rechnungsbüros von 1890–1894. So wie Franz CASPAR als »Vater der Reichsversicherungsordnung« galt, galt Adolf BECKMANN als »Vater der Angestelltenversicherung«, die beiden Denkschriften und die (höchst umstrittenen) versicherungsmathematischen Vorarbeiten zum Versicherungsnetz für Angestellte sind weitgehend sein Werk. Rückblickend allerdings ist wohl den Kritikern recht zu geben, die nachwiesen, daß da mit Hilfe der Versicherungsmathematik das politisch gewünschte Ergebnis produziert wurde.⁴³ Das war und ist sicher kein Ausnahmefall bei Denkschriften! Jedenfalls war es dann auch im Reichstag nicht zuletzt »Dr. Beckmanns glücklicher Hand gelungen, das Schiff durch alle Klippen amtlicher und parlamentarischer Verhandlungen nunmehr in kaum Jahresfrist in den Hafen zu führen, eine Leistung, die außerordentlich hoch zu bewerten ist. Bei Öffnung der RfA im Frühjahr 1912 wurde Geheimrat Beckmann Vizepräsident des Direktoriums. Die deutschen Angestellten haben nie begriffen, daß ihr getreuer Eckhart nach den damals herrschenden Verwaltungsgrundsätzen oder -einflüssen nicht geworden ist, was ihnen selbstverständlich schien: der erste Präsident ihrer

42 Adolf WERMUTH, a.a.O. (Fn. 6), S. 47.

43 vgl. Florian TENNSTEDT, Berufsunfähigkeit (Fn. 21), S. 58ff.

neuen Versicherungsanstalt: er war eben kein Jurist! Er ist deshalb mit nicht geringerem Eifer daran gegangen, das Kind seines Geistes so lebenskräftig wie nur möglich entwickeln zu helfen. Unangefochten steht das Heilverfahren der Angestelltenversicherung als seine Schöpfung da«, schrieb einer, der es wissen mußte, nämlich Dr. Hermann Joseph THISEN, seinerzeit als Direktor des Deutschen Technikerverbandes Mitglied des entscheidenden »Siebener-Ausschusses« des »Hauptausschusses zur Herbeiführung einer staatlichen Pensionsversicherung der Privatangestellten«, in »Der Deutsche« in seinem Nachruf⁴⁴, 1924 war Adolf BECKMANN pensioniert worden.

Präsident der RfA war Wilhelm KOCH (1863–1942) geworden, ebenfalls Referent aus der sozialpolitischen Abteilung des RdI, aber ohne Vorerfahrung im RVA. Überhaupt wurde 1912 das Direktorium der RfA mit Spitzenbeamten des Reiches besetzt, direkt vom RVA dorthin kam noch das ständige Mitglied Dr. Richard LEHMANN, seit 1902 beim RVA und als Kommentator des 4. und 5. Buches der RVO im HANOW/LEHMANN-Kommentar bekannt geworden. Für die ins Direktorium der RfA versetzten Referenten des RdI rückten dann u. a. vom RVA die Senatspräsidenten Prof. Dr. Ludwig LASS (1860–1935) und Hugo SIEFART als Vortragende Räte nach, die seit 1893 bzw. 1896 dem RVA angehört hatten, letzterer wurde dann im republikanischen Reichsarbeitsministerium (bis 1922) noch Ministerialdirektor. Diese enge »personelle« Verbindung des RVA zum Ministerium und auch das insgesamt recht stetige Miteinander in der Sache setzte sich in der Weimarer Republik und teilweise auch noch in der NS-Zeit fort.

Im Gegensatz zur RfA-»Karriere« sind »Karrieren« vom RVA zu den Landesversicherungsanstalten nicht ersichtlich. Die Ausnahme ist der Senatsvorsitzende Alwin BIELEFELD (1857–1942), von 1891–1907 beim RVA, der 1907 als Nachfolger von Hermann GEBHARD Direktor der LVA der Hansestädte wurde und damit den Reichsdienst verließ. Die »Nähe« der LVA der Hansestädte zum RVA hatte Tradition, die Zusammenarbeit von Hermann GEBHARD mit Dr. Tonio BÖDIKER und Otto GAEBEL wurde bereits erwähnt. So nimmt es nicht wunder, daß aufgrund einer gemeinsamen Initiative von Dr. Paul KAUFMANN und Alwin BIELEFELD am 1. 1. 1914 in Hamburg die 1. Beratungsstelle für Geschlechtskranke eröffnet wurde.

Der Reigen der sozialpolitischen Karrieren, die vom RVA ihren Ausgang nahmen, sei geschlossen mit Hinweisen auf Bernhard JAUP (1860–1944), und Dr. Bernhard WUERMELING (1854–1937). JAUP war 1887–1889 und 1894–1901 beim RVA, wechselte 1901 ins neugegründete Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung (auch diese Zentralinstanz geht in ihrer Konzeption auf Tonio BÖDIKER zurück) und war vom Juli 1901 bis zum Januar 1906 der 1. Direktor in dieser Behörde. Danach, von 1906–1914 als Vortragender Rat im RdI tätig, wurde er von 1914–1922 Präsident des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung. Dr. WUERMELING war 1897 (als seinerzeit 2. Bürgermeister von Münster) Mitbegründer des

44 Der Deutsche v. 24. Februar 1925, Beilage.

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER



WALTER SPIELHAGEN



Dr. ADOLF BECKMANN



Prof. Dr. KONRAD HARTMANN



WALTER H. VON ZUR WESTEN

Deutschen Caritasverbandes und einer der ersten lebenslänglichen Mitglieder, 1898 wurde er in den Ausschuß des DCV gewählt. 1898 bis 1901 wirkte er im RVA, danach im RdI. Als Oberregierungsrat wurde er 1913 Beisitzer des Gesamtvorstandes des DCV, 1918 Direktor im Reichswirtschaftsamt und von 1919–1922 Oberpräsident von Westfalen⁴⁵ (vom Namen her vielleicht bekannter als Vater des Bundesministers für Familien- und Jugendfragen Dr. Franz-Joseph WUERMELING).

Schließlich sei noch der Mathematiker und Versicherungswissenschaftler Dr. Ferdinand AURIN (1863–1942) genannt, der von 1892–1906 und 1913–1918 Mitglied der Rechnungsstelle des RVA war. 1906–1912 wurde er als Vortragender Rat ins RdI abgeordnet, wo er die versicherungsmathematischen Grundlagen für die RVO schuf. 1911 hatte er WILHELM II. über die englische Arbeiterversicherung vorzutragen, die mit ihrem Einschluß des Risikos der Arbeitslosigkeit das deutsche Vorbild in einem entscheidenden Punkt überholte.⁴⁶ Nach seiner Pensionierung verzog er nach Freiburg/Br. und wirkte an der dortigen Universität als Lehrbeauftragter für Versicherungswissenschaft.

3. DIE MITGLIEDER DES REICHSVERSICHERUNGSAMTES IN DER WEIMARER REPUBLIK

In seinen Erinnerungen schreibt Dr. Paul KAUFMANN über das Ende der alten und den Beginn der neuen Zeit: »Im November 1918 ging mit dem verlorenen Kriege die Wilhelminische Epoche tragisch zu Ende. Der Kaiser dankte ab, und Ebert, der sich bei meinem Antrittsbesuch daran erinnerte, als Gewerkschaftssekretär vor den Senaten des RVA mir häufig begegnet zu sein, wurde Reichskanzler (sic!). Am 11. November 1918 wurde der Waffenstillstand und am 28. Juni 1919 der Versailler Schandfrieden unterzeichnet. Dieser Tag ist auch für unsere Sozialpolitik ein Unglückstag gewesen (. . .). Was sollte im verarmten Deutschland aus seinem viel bewunderten Sozialwerk werden?«⁴⁷ Diese Sätze, auch dort, wo sie fehlerhaft sind, kennzeichnen treffend die Wahrnehmung der alten Führungsschicht. Außerdem ist trefflich eingefangen, daß den nunmehr (zunächst) herrschenden Sozialdemokraten zuvor allein auf dem Sektor der Sozialpolitik der aktive Zugang zur Staatsverwal-

45 vgl. Felix SIMMERMANN, Bernhard Wuermeling westfälischer Oberpräsident. Erinnerungen und Gedanken. Auf Roter Erde, 1953, Nr. 53, S. 2; über seine Aktivitäten beim DCV vgl. Wilhelm LIESE, Lorenz Werthmann und der Deutsche Caritasverband, Freiburg i. Br. 1929.

46 vgl. Gerhard A. RITTER, Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983; Auszüge aus der Denkschrift zitiert bei Florian TENNSTEDT, Anfänge sozialpolitischer Intervention in Deutschland und England – einige Hinweise zu wechselseitigen Beziehungen, Zeitschrift für Sozialreform 1983, S. 631 (643f.).

47 Paul KAUFMANN, a.a.O. (Fn. 26), S. 84.

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER

tung gestattet worden war, der Preußische Ministerpräsident Otto BRAUN hatte seine politische Karriere als Rendant der Königsberger Ortskrankenkasse begonnen.

So gab es 1918 zwar eine Revolution, aber keine tiefgreifende revolutionäre Umwälzung. Statt dessen kam es zu einem breiten Prozeß der Demokratisierung und des wohlfahrtsstaatlichen Ausbaus – aufs Ganze gesehen unter ungünstigeren ökonomischen Rahmenbedingungen als sie vor dem 1. Weltkrieg bestanden. Die Arbeiterbewegung hatte für die Arbeiter und ihre Anwälte breitere Chancen des Aufstiegs in die Staatsverwaltung, die Selbstverwaltung verlor ihre einzigartige Stellung für die Arbeiterbewegung, wurde weniger politisch – im übrigen wurde deutlich, daß die Anwaltrolle mitunter leichter gewesen war als die des »Betreuers« im Gesamtkontext des demokratischen Staates. Beim wohlfahrtsstaatlichen Ausbau wurde, sieht man auf den Sektor der Sozialpolitik im engeren Sinne, weitgehend auf den Institutionen der Wilhelminischen Epoche aufgebaut, d. h. sie blieben erhalten, verloren aber gleichzeitig an »Stellenwert«. Das gilt insbesondere für das RVA, das nicht »aufgewertet« wurde. Statt dessen wurden neue und vielfach von der Kompetenz her gewichtigere Arbeits- und Sozialbehörden auf- und ausgebaut. Neben dem aus der sozialpolitischen Abteilung des RdI hervorgegangenen Reichsarbeitsministerium (RAM) ist an die entsprechenden Ministerien der Länder zu erinnern, alle auf eine breite sozialpolitische Intervention angelegt, jedenfalls was die Abteilungsstruktur anbelangte. Die sozialpolitischen Funktionen, die tatkräftige Präsidenten aus ihrer Aufsichtsaufgabe »ausgebaut« hatten, verloren damit an Bedeutung, ganz abgesehen davon, daß ihr diesbezügliches Werk – etwa Entwicklung von Unfallverhütungsvorschriften, Gesundheits- und Heilstättenfürsorge – vielfach schlicht getan war und »nur« noch angepaßt werden mußte, sobald es die ökonomische Situation erlaubte. Hinzu kam ein Erstarken der Selbstverwaltung, die durch den allgemeinen Demokratisierungs- und Politisierungsprozeß gefördert wurde. Ein deutliches Indiz dafür ist der Ausbau der gehobenen Stellen und leitenden Funktionen auch bei den Versicherungsträgern und ihren Verbänden, die stärker als zuvor eigenständig rechtsgestaltend tätig wurden. Als das vergleichsweise sparsam geführte RVA im Krisenjahr 1931 u. a. beanstandete, »daß bei den Landesversicherungsanstalten im allgemeinen zuviel Beamte vorhanden und daß diese zum Teil zu günstig eingestuft sind, ferner, daß die Zahl der Stellen des schwierigen im Verhältnis zu denen des einfachen Bürodienstes zu hoch ist«, war die vorläufig einzige Folge eine großformatige öffentliche Polemik des »Reichsverbandes Deutscher Landesversicherungsanstalten« dagegen⁴⁸ – undenkbar in der Wilhelminischen Epoche.

Die einzigartige Stellung des RVA beruhte nun faktisch nicht mehr so sehr darauf, daß es höchste Aufsichts- und Rechtsprechungsinstanz in einem war, sondern in seiner 1914 auf die Krankenversicherung, 1924 auf die Knappschaftsversicherung

⁴⁸ vgl. das Titelblatt der Verbandszeitschrift »Deutsche Rentenversicherung« 1932, Nr. 6: »Eingriff in die Selbstverwaltung«.

und 1927 auf die Arbeitslosenversicherung ausgeweiteten Kompetenz als oberste Beschluß- und Spruchbehörde. (Bei der Ausgestaltung der letzteren durch die Rechtsprechung war neben Dr. Hermann DERSCH der Senatspräsident Frederik SjöBERG [1883–1960] hervorragend beteiligt.)

Doch zurück zum Präsidenten des RVA, mit seiner Person war zunächst eine neue Aufgabe verbunden. Paul KAUFMANN schildert dieses und seinen Abschied vom RVA so: »Mit dem 1. 10. 1919 wurde das Versorgungswesen auch für das Verwaltungsverfahren entmilitarisiert. Am 4. 11. 1919 begann das beim RVA gebildete neue Reichsmilitärversorgungsgericht unter meiner Leitung seine Tätigkeit. Das ursprünglich »bei dem RVA errichtete«, als Teil dieser Behörde gedachte Reichsmilitärversorgungsgericht wurde später durch das Gesetz über Verfahren in Versorgungssachen vom 10. 1. 1922 in eine neue selbständige »Reichsversorgungsgericht« genannte Behörde umgewandelt. Nur in der Person des Präsidenten blieb die Verbindung mit dem RVA erhalten. Die reichsgesetzliche Personal-Abbau-Verordnung vom 27. 10. 1923 machte meiner amtlichen Tätigkeit ein Ende, und ich trat am 30. 11. 1923 in den Ruhestand.«⁴⁹ Er behielt seinen Wohnsitz in Berlin, gründete einen »Reichsverband der Rheinländer« und war lange Jahre dessen Vorsitzender.

Mit dem Aufbau des Reichsversorgungsgerichts (RVG) war nicht nur eine Doppelbelastung des Präsidenten verbunden, sondern auch seines ständigen Vertreters: Dr. Otto BASSENGE, Direktor der Abteilung für Unfallversicherung wirkte auch als Senatspräsident im Reichsversorgungsgericht. Andere Mitglieder gingen (z. T. vorübergehend) »ganz« zu diesem neuen Gericht, genannt seien dessen Vizepräsident Dr. Wilhelm RABELING, seit 1903 beim RVA, sowie die Senatspräsidenten Friedrich FUISTING (1874–1955) – seit 1910 ständiges Mitglied des RVA –, Dr. Ernst WIEBECK (1874–1946) und Dr. Gustav-Adolf KLEIN (1863–1931). Die beiden letztgenannten gehörten seit 1897 dem RVA an, Dr. Gustav-Adolf KLEIN war mit statistischen Arbeiten zur Arbeiterversicherung hervorgetreten.

Den größten persönlichen Anteil am Aufbau der Versorgungsgerichtsbarkeit hatte zweifellos Dr. Wilhelm RABELING. Schon im Januar 1918 wurde er als erster und damals einziger Sachbearbeiter für Militärversorgung in das RAM bzw. seine Vorgängereinrichtung berufen – ein erster Schritt zum Übergang der Militärversorgung vom Kriegsministerium auf das Reichsarbeitsministerium, einer sozialpolitischen Orientierung auch auf diesem Gebiet. In diesem Amt entwarf er die vom Rat der Volksbeauftragten veröffentlichte Verordnung über Änderung des Verfahrens in Militärversorgungssachen vom 1. Februar 1919 (RGBl. S. 149), wurde zu den Beratungen über die Neuordnung der Militärversorgung zugezogen (aus denen schließlich das Reichsversorgungsgesetz entstand) und Direktor des Reichs-Militärversorgungsgerichts. Sobald die Rechtsuchenden ihre Ansprüche in einem geordneten Verfahren verfolgen konnten, hörten die bis dahin üblichen Unruhen (Protestversammlungen, Demonstrationen zum Kriegsministerium usw.) auf. In der

⁴⁹ Paul KAUFMANN, a.a.O. (Fn. 26), S. 85.

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER

Sache selbst und persönlich wurde auf die Erfahrungen bei der gesetzlichen Unfallversicherung (»MdE«) zurückgegriffen. Bis 1933 kamen auf das RVG 2 Millionen Berufungen und 472 000 Rekurse zu!

Das RVG war aber nicht die einzige neue Instanz, in der Mitglieder aus dem RVA ihre Karriere fortsetzten. Zusätzlich müssen hier vor allem das RAM und die RfA genannt werden.

Der personelle »Konnex« zum RAM zeigt sich (Stichjahr 1924) bei Ministerialdirektor Hermann RETTIG (1872–1958) – Direktor der Abt. I (»Allgemeine Angelegenheiten«) und persönlicher Referent des Ministers –, bei den Ministerialräten der Abt. II (»Sozialversicherung«) Dr. Ferdinand AURIN, Dr. Johannes KROHN (1884–1974) – vorübergehend Nachfolger von Stephan MOESLE bei der Kommentierung des Buches »Unfallversicherung« im »HANOW/LEHMANN«-Kommentar, 1920 ständiges Mitglied des RVA und zugleich Hilfsarbeiter im RAM –, Dr. Gerhard ZSCHIMMER (1876–1948) – von 1912–1923 ständiges Mitglied des RVA – und schließlich bei dem Ministerialdirektor Dr. Friedrich SITZLER – Direktor der Abt. III (»Arbeitsrecht, Arbeiterschutz, Lohnpolitik und allgemeine Fragen der Sozialpolitik«). Friedrich SITZLER war, nach seiner gemeinsam mit Walter KASKEL absolvierten Zeit als Hilfsarbeiter beim RVA, 1916–1919 ständiges Mitglied des RVA gewesen, 1933 wurde er zwangspensioniert. Dr. Johannes KROHN, Dr. Gerhard ZSCHIMMER und Hermann RETTIG waren bis in die 40er Jahre im RAM leitend tätig und hielten, wenn man so will, auch nach 1933 ihre Hand schützend über das RVA.

Es hat den Anschein, als sei hier der »Konnex« vergleichsweise geringer gewesen als zwischen RdI und RVA. Möglicherweise ist dies eine Folge der Tatsache, daß im Kaiserreich RVA und RdI »überproportional« aus politisch konservativ orientierten Beamten »rekrutiert« wurden, während der langjährige Reichsarbeitsminister Dr. Heinrich BRAUNS (Zentrum) das RAM systematisch mit einer zentrumsorientierten Ministerialbürokratie versah und dabei vor allem auch auf Beamte aus den süddeutschen Staaten (Baden, Bayern) zurückgriff, zumal für die neuen Abteilungen – etwa Wohnungs- und Siedlungswesen, Versorgungsgesetzgebung, Wohlfahrtspflege, Arbeitsmarkt – beim RVA keine spezifische Kompetenz entwickelt werden konnte. Heinrich BRAUNS dürfte diese katholischen »Sozialbeamten« überwiegend während seiner langen Jahre beim »Volksverein für das katholische Deutschland« kennen- und schätzen gelernt haben.⁵⁰ Im übrigen zeigt der insgesamt doch recht hohe Anteil »alter« Beamter im Bereich der Arbeits- und Sozialverwaltung nicht nur eine Traditionsfortsetzung, sondern auch eine konservative Substanz in der höheren Fachbürokratie, für die eine gewisse »Überlegenheit« über die politischen Zeitströmungen kennzeichnend war, und wer von den »jungen« nachrückte, war selten profiliert, und so blieb der alte (Corps-)Geist mangels Besserem erhalten – für Theoretiker und Literaten war die Bürokratie nicht lange attraktiv.

⁵⁰ vgl. Hubert MOCKENHAUPT, Weg und Wirken des geistlichen Sozialpolitikers Heinrich Brauns, München 1977.

Präsident der RfA wurde 1922 Dr. Theodor VON OLSHAUSEN (1877–1930) und blieb es bis zu seinem Tode: 1911–1915 war er ständiges Mitglied des RVA gewesen. 1915–1918 war er in der Hinterbliebenenversorgungs-Abt. des Preuß. Kriegsministeriums tätig, 1919 (unter Gustav BAUER, SPD) wurde er als Ministerialrat ins RAM berufen. Im Jahr seines Amtsantritts war auch eine einschneidende Revision des VfA notwendig geworden. Die Grundlage für dieses Gesetz, auf dem dann das 1924 neu gefaßte und bekannt gemachte Angestelltenversicherungsgesetz (AVG) beruhte, schuf eine kleine Kommission des RAM. Dieser gehörten als Experten an: Präsident Dr. Theodor VON OLSHAUSEN, Senatspräsident Dr. Karl LIPPMANN (1870–1936) – seit 1903 beim RVA – und die Ministerialräte Dr. Ferdinand AURIN, Dr. Hermann SCHULZ (1873–1949[?]) – 1907–1919 ständiges Mitglied des RVA – und Dr. Hermann DERSCH (1883–1961).

Hermann DERSCH stammte aus Offenbach und hatte seine Große Staatsprüfung mit »sehr gut« als Bester seines Jahrganges in Hessen absolviert. 1911 kam er als Hilfsarbeiter ins RVA und von dort 1913 zur RfA. Gustav BAUER (SPD) holte ihn als Ministerialrat ins RAM, 1923 wurde er Senatspräsident beim RVA, 1929–1945 Direktor der neuen Abteilung III (für Angestellten-, Knappschafts- und Arbeitslosenversicherung) des RVA. Seine Rolle bei der revidierten Angestelltenversicherung ist durchaus der von Dr. Tonio BÜDIKER bei der Schaffung und Verwirklichung der Unfallversicherung parallel zu setzen! Nach dem Tode von Walter KASKEL (1929) erhielt er eine a.o. Professur für Arbeitsrecht in Berlin, die 1931 in eine ordentliche umgewandelt wurde; in dieser Stellung bearbeitete er 1932 die 4. Auflage von Walter KASKELS berühmten »Arbeitsrecht« aus der »Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft«, wobei er den bislang streng positivrechtlichen Charakter der Darstellung zugunsten einer Berücksichtigung der »soziologischen Entstehung« und der »Zusammenhänge mit dem sozialen Hintergrund« erweiterte. 1934 wurde er, der nie der NSDAP angehörte, Vorsitzender des Ausschusses für Arbeitsrecht der Akademie für Deutsches Recht. 1945 war er noch kurzfristig Rektor der Humboldt-Universität in Berlin und dann, ab 1954, Professor in Köln.

Mit Hermann DERSCH treten wir wieder ein in die Reihe der Mitglieder des RVA, die als Kommentatoren tätig waren. Ein Ereignis war sein großer Kommentar »Das neue Angestelltenversicherungsgesetz nebst allen Ausführungsbestimmungen«, 3. Aufl. 1926 bei J. Bensheimer in Mannheim.

Hermann DERSCH war auch Mitarbeiter an einem anderen Kommentar, der 1926 zu erscheinen begann: »Reichsversicherungsordnung mit Anmerkungen. Herausgegeben von Mitgliedern des Reichsversicherungsamtes.« 1922 war nicht nur das AVG revidiert und 1924 neu bekannt gemacht worden, sondern auch die RVO. Diese Tatsache sowie andere Gründe bewogen die Verlagsbuchhandlung Julius Springer, an Mitglieder des RVA mit der Anregung heranzutreten, »die Entscheidungen, die von Versicherungsbehörden oder Gerichten zu den einzelnen Vorschriften der RVO und der sie ergänzenden Gesetze ergangen waren, in gedrängter Form zusammenzustellen, um auf diese Weise den allgemeinen Überblick über die gesamte

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER



STEPHAN MOESLE



Dr. KARL LIPPMANN



Dr. THEODOR VON OLSHAUSEN



Prof. Dr. HERMANN DERSCH

Rechtsslage zu erleichtern«. Dieser Kommentar, sozusagen ein Pendant zum Reichsgerichtsräte-Kommentar zum BGB in Taschenformat, wurde von den Direktoren im RVA, Dr. Otto BASSENGE und Hugo HANOW herausgegeben. Die konkrete Bearbeitung der vier Bände lag bei Hugo HANOW, Dr. Karl LIPPMANN, Dr. Hermann DERSCH, den Senatspräsidenten Dr. Johannes TRAENCKNER (1877–1959) – 1919–1945 beim RVA –, Rudolf DURR (1874–1936) – 1912–1936 beim RVA – und Dr. Leonhard MOLL (1872–1943) – 1901–1935 beim RVA sowie den seinerzeitig ständigen Mitgliedern Dr. Willy KIEFFER (1885–1972), Kurt KNACKSTEDT (1883–1958), Dr. Ernst KNOLL (1889–1965). 1929 erlebte dieser beliebte, in erster Linie für die Praxis bestimmte Kommentar eine weitere Auflage.

Daneben wurde von Mitgliedern des RVA der bereits erwähnte große wissenschaftliche Kommentar »HANOW/LEHMANN« bei C. Heymanns weitergeführt. Hier war zu dem Kreis der Bearbeiter Dr. Theodor SCHULTE-HOLTHAUSEN (1889–1945) aus Buer-Resse (Bez. Münster) hinzugetreten, der die Bearbeitung des die Unfallversicherung behandelnden Bandes von Dr. Johannes KROHN und Dr. Wilhelm RABELING übernommen hatte. Dr. Theodor SCHULTE-HOLTHAUSEN war bis 1924 unter Dr. Wilhelm RABELING Mitglied des RVA gewesen, wurde dann ins RAM abberufen, so daß er 1926 von der Abt. VII (»Versorgungsgesetzgebung«) des RAM zum RVA kam, 1928 wurde er Senatspräsident. Er gewann bald den Ruf als glänzender Jurist und Kommentator, der dem von Hermann DERSCH nicht nachstand. In den Krisenjahren 1931–1933 wurde er zum RAM abgeordnet und war danach wieder Senatspräsident beim RVA. Dr. Theodor SCHULTE-HOLTHAUSEN gehörte zur einflußreichen »Zentrumsfraktion« innerhalb der Ministerialbürokratie; im Mai 1945 von Sowjetsoldaten ohne konkreten Anlaß festgenommen, starb er in der Silvesternacht 1945 in deren Internierungslager Landsberg an der Warthe.

Im übrigen blieben die Bearbeiter, die damit begonnen hatten, auch die der Neuaufgaben, nur 1939 übernahm noch Dr. Joseph KREIL (1893–1951) die Neubearbeitung des die Krankenversicherung behandelnden 2. Bandes an Stelle des 1931 verstorbenen Dr. Franz HOFFMANN.

Schließlich muß hier das »Handbuch der Krankenversicherung« erwähnt werden, das der Amtsgerichtsrat Julius HAHN 1892 begonnen und bis zur 9. Auflage (1915) fortgeführt hat. Die Bearbeitung der 10. u. 11. Auflage übernahm Bruno KUHNE (1886–1946), seit 1928 Senatspräsident beim RVA, später der letzte Vizepräsident des RVA, Mitglied der Akademie für Deutsches Recht. Seit 1931 war Bruno KUHNE auch, soweit der Präsident des RVA in einzelnen Sachen nicht selbst den Vorsitz führte, Vorsitzender des Reichsschiedsamtes für Ärzte in Vertragsachen (für das Reichsschiedsamt für Ärzte in Zulassungsangelegenheiten war Dr. Johannes TRAENCKNER Vorsitzender). Aus diesem »Handbuch der Krankenversicherung« von HAHN-KUHNE ist das umfangreiche »Handbuch der Krankenversicherung« von Dr. Horst PETERS (geb. 1910) hervorgegangen – auch dieser gehörte dem RVA von 1936 bis 1945 an und war schon von Bruno KUHNE seit 1937 zur Mitarbeit herangezogen worden. In den Jahren, in welchen Dr. Horst PETERS beim RVA

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER

wirkte, entstand auch die 1. Auflage seiner bis heute als Standardwerk geltenden »Geschichte der Sozialversicherung«. Von 1969 bis 1975 wirkte Dr. Horst PETERS als Präsident des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen.

Infolge seiner (wenig rühmlichen) politischen Karriere, die allerdings mit dem RVA sachlich kaum zu »verknüpfen« ist, trat in der Weimarer Republik Franz BRACHT (1877–1933) – von 1911–1918 beim RVA – in die Öffentlichkeit. Meyers Lexikon von 1937 schreibt über ihn: »gehörte zum rechten Flügel des Zentrums, 1923 Staatssekretär der Reichskanzlei, 1924 Oberbürgermeister von Essen, Juli 1932 unter Papen stellvertretender Reichskommissar für Preußen, begann, wenn auch unzureichend, mit der Säuberung Preußens vom Marxismus; sein gegen sittliche Auswüchse, besonders im Badebetrieb, gerichteter ›Zwickelerlaß‹ erregte durch Übertreibung von Äußerlichkeiten Aufsehen; Dezember 1932 Reichsinnenminister, trat 1933 mit Schleicher zurück.«⁵¹

Die Darstellung einiger Rollen der Mitglieder des RVA in der Weimarer Republik sei abgeschlossen mit einigen biographischen Angaben zu Hugo SCHÄFFER (1875–1945), von 1924–1942 Präsident des RVA. Dr. Paul KAUFMANN erwähnt in seinen Erinnerungen seinen Nachfolger nicht – nur in vertrautem Kreise ließ er verlauten, daß es das Schicksal des RVA sei, daß »auf einen hochbedeutsamen Präsidenten eine Null« zu folgen pflege! Dies mag für Dr. Tonio BÖDIKER/Otto GAEBEL zutreffend sein, für Paul KAUFMANN/Hugo SCHÄFFER ist es in dieser krassen Form wohl nicht vertretbar. Hugo SCHÄFFER ist cum grano salis auch zu den bedeutenden Präsidenten zu rechnen, wenngleich er nicht gerade als glänzender Jurist galt und seine farbige Karriere für dieses Amt sicher recht ungewöhnlich war. Hugo SCHÄFFER war in Edelfingen a.d. Tauber b. Mergentheim geboren und hatte in Tübingen und Berlin Theologie, Rechts- und Staatswissenschaft sowie Volkswirtschaft studiert. Seine Ausbildung beendete er mit beiden Prüfungen für den höheren württembergischen Finanzdienst. 1901/02 wirkte er vorübergehend bei der Firma Krupp, 1904 heiratete er die Tochter Johanna des Krupp-Direktors Ludwig KLUPFEL (1843–1915), der ebenfalls Württemberger war. 1902 ging Hugo SCHÄFFER nach Württemberg zurück und trat in den Staatsdienst ein, 1909 kam er ins Württembergische Ministerium des Innern, u. a. oblag ihm hier die Durchführung der RVO in Württemberg, zu der er auch einen Kommentar herausgab (1911/12). 1916–1921 wirkte er als württembergischer Bundesrats- bzw. Reichsrats-Bevollmächtigter in Berlin, hier wirkte er bei den Verhandlungen über die Weimarer Reichsverfassung mit und war nichtständiges Mitglied des RVA. 1922 verließ er den Württembergischen Staatsdienst und wurde Finanzdirektor der Fa. Krupp. Während der Ruhrgebietsbesetzung (1923) wurde er (mit anderen Kruppdirektoren) wegen passiven Widerstandes zu 20 Jahren Gefängnis verurteilt, konnte sich aber der Verhaftung durch Flucht aus dem besetzten Gebiet entziehen. In Württemberg ernannte man ihn daraufhin zunächst (wieder) zum stellv. Reichsratsbevollmächtig-

51 Meyers Lexikon, 8. Aufl., Bd. 2, Leipzig 1937, Sp. 61.

FLORIAN TENNSTEDT

ten in Berlin, und sicher war der Gedanke der Wiedergutmachung wie auch der der Rücksichtnahme auf die süddeutschen Staaten mit entscheidend, daß er 1924 zum Präsidenten des RVA und RVG ernannt wurde.

In mancher Hinsicht ähnelt diese Karriere der von Dr. Tonio BÖDIKER, und die Autonomie des RVA hat jener in schwierigen Zeiten ebenso verteidigt wie dieser. Es ist aber kennzeichnend für den inzwischen eingetretenen Wandel in den Anschauungen über das RVA und das Verhältnis von Justiz- und Regierungslaufbahn, daß Hugo SCHÄFFERS fehlende Qualifikation zum Richteramt als »Webfehler« angesehen werden konnte. Das Amt selbst führte er recht autoritär und scheute auch vor Anwesenheitskontrollen nicht zurück. Nach außen trat der »rauhe Äbler« wenig hervor, einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurde er durch seine Berufung als Reichsarbeitsminister ins Kabinett PAPEN (1932). Am 1. Mai 1933 trat Hugo SCHÄFFER in die NSDAP ein, wurde aber für diese nicht weiter »aktiv«, bis 1940 folgten ihm 15 Senatspräsidenten und 27 Ständige Mitglieder auf diesem Weg.

4. DIE AUSWIRKUNGEN DER NS-ZEIT AUF DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER

Die nationalsozialistische Machtergreifung wirkte sich – im Gegensatz zu den Trägern der Arbeiterversicherung – im RAM und im RVA personell kaum aus. Dafür war generell sicher bedeutsam, daß die Mitglieder beider Behörden überwiegend deutschnational bzw. zentrumsorientiert waren, im RVA gab es unter den Direktoren, Senatspräsidenten und Ständigen Mitgliedern niemand, der der Sozialdemokratie angehörte. Hingegen waren einige Mitglieder wegen ihrer – nach NS-Maßstäben – jüdischen Herkunft gefährdet (Hermann DERSCH, Georg HARTRODT) – auf eine Anfrage des RAM über die Durchführung des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums (BBG) beim RVA antwortete Hugo SCHÄFFER knapp negativ und stellte sich damit offensiv u. a. vor seinen Senatspräsidenten Dr. Leonard MOLL (1872–1943), der auch die Herausgeberschaft der von Walter KASKEI gegründeten »Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung« bis zu seiner Zwangspensionierung gemäß § 3 Reichsbürgergesetz zum 31. Dezember 1935 beibehielt. Erheblich waren vermutlich die Folgen der NS-Machtergreifung für die nichtständigen Mitglieder, allerdings fehlen hierzu jegliche Nachrichten.

Das RVA beteiligte sich auch nicht an der Durchführung des BBG, wohl aber griff es in einer großen, von Senatspräsident Friedrich FUISTING (dieser war im übrigen auch Vorsitzender des Reichsschiedsamtes für Zahnärzte und Dentisten) geleiteten Bereisungsaktion bei einigen Landesversicherungsanstalten »durch«, die Schwächung und der schließliche Abbau der Selbstverwaltung durch die Aufbaugesetzgebung (1934) wirkte sich offensichtlich zugunsten einer Stärkung des RVA aus, dessen Monita zum unwirtschaftlichen Geschäftsgebaren und der Personalpolitik einiger LVA 1931 keine Wirkung gezeigt hatten. Die Selbstverwaltungsgremien

DAS REICHSVERSICHERUNGSAMT UND SEINE MITGLIEDER

wurden durch einen Beirat »ersetzt« – in dem der RfA wirkten seit 1937 die pensionierten ehemaligen RVA-Mitglieder Dr. Otto BASSENGE und Dr. Richard LEHMANN, letzterer bis 1945. Von den »alten« Mitgliedern des RVA hatte sich für die NSDAP recht deutlich Hans THIELMANN (1877–1966) betätigt (u. a. im BNSDJ), seit 1926 Präsident des Knappschaftssenates des RVA. 1933 wurde er Reichskommissar für die Reichsknappschaft und 1934 Honorarprofessor an der TH Berlin. Hans THIELMANN war allerdings auch fachlich gut ausgewiesen, er hatte Kommentare zum Preußischen Allgemeinen Berggesetz und zum Reichsknappschaftsrecht bearbeitet (3. Aufl. 1938). Ähnlich breit kommentierend zum Knappschaftsdienst ist seinerzeit nur noch sein Kollege Dr. Hermann MIESBACH (1891–1970) hervorgetreten, der nach dem Kriege in Bayern wirkte, zuletzt als Vizepräsident des Bay. Landessozialgerichts. Bekannt ist Hans THIELMANN heute noch durch seine 1960 erschienene Geschichte der Knappschaftsversicherung.

Soweit ersichtlich gab es (von ausbleibenden Beförderungen für Nichtparteimitglieder abgesehen) nur zwei personalpolitische Entscheidungen, die durch das NS-Regime bedingt waren: Die Ernennung von Dr. Georg SCHMIDT (1877–1941) zum Direktor und Vizepräsidenten des RVA sowie die Ernennung von Peter SCHMITT (1882–1945) zum »verzögerten« Nachfolger (1944) von Hugo SCHÄFFER, nachdem während einer zweijährigen Suche des RAM qualifizierte Kräfte – wie z. B. Herbert LAUTERBACH – die Übernahme des Amtes unter den obwaltenden Umständen dankend abgelehnt hatten. Im übrigen hatte DAF-Führer Robert LEY gegen diesen Vorschlag interveniert. Unter den Mitgliedern des RVA galt Peter SCHMITT als »typischer Parteimensch«, jedoch nicht als »Unrechttuer«. SCHMITT war Volljurist, hatte aber nach dem 1. Weltkrieg den »Anschluß« verpaßt. Beim Sächsischen Finanzministerium in Dresden tätig, wurde er im Mai 1919 als Referent und Finanzrat zum Reichsausschuß zum Wiederaufbau der Handelsflotte versetzt und 1920 als Regierungsrat und Mitglied in den Reichsdienst übernommen. 1923 wurde der Reichsausschuß aufgelöst und Peter SCHMITT im Zuge des allgemeinen Beamtenabbaus in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Seitdem war er in verschiedenen Angestelltenverhältnissen, zuletzt, seit 1931 als Hilfsarbeiter beim RVA, Abt. für Kranken- und Invalidenversicherung unter Dr. LIPPMANN, VON ZUR WESTEN und Dr. TRAENCKNER tätig. Seiner Meinung nach wurde er »trotz günstiger Beurteilung«, nicht in das Beamtenverhältnis übernommen, weil man beim RAM und RVA »nur linksstehende oder Zentrumsleute nahm«. SCHMITT war aktiv bei den Vereinigten Vaterländischen Verbänden (VVV) gewesen und seit Januar 1932 Mitglied der NSDAP. Durch Vermittlung seines VVV-»Bekanntens«, des SA-Führers und NSDAP-MdR Karl ERNST bei dem Berliner SS-Gruppenführer Kurt DALUEGE, der 1933 allgemein als »Ministerialstellenbeschaffer« fungierte, erhielt SCHMITT 1933 die ersehnte Regierungsratsstelle im RVA.

Dr. Georg SCHMIDT, 1906–1908 Geschäftsführer einer Berufsgenossenschaft und danach im sächsischen Staatsdienst tätig, war aufgrund seiner frühen NSDAP-Mitgliedschaft und fachlichen Qualifikation 1933 Minister für Arbeit und Wohlfahrt

FLORIAN TENNSTEDT

in Sachsen geworden und hatte an der Aufbaugesetzgebung von 1934 beratend mitgewirkt. Seine Ministerkarriere war Anfang 1935 aber zu Ende, denn mit Gauleiter und Reichsstatthalter Martin MUTSCHMANN (1879–1945), der am 28. Februar 1935 mit der Führung der Landesregierung beauftragt worden war, hatte er sich überworfen. Als »Ersatz« für das Ministeramt bot man ihm einen Direktorposten beim RVA. Dr. Karl LIPPMANN mußte deshalb am 30. Juni 1935, kurz vor seiner Pensionierung, als Direktor zurücktreten. Erst am 1. November 1931 war er Direktor der Traditionsabteilung des RVA geworden, die er nun – an Stelle des traditionellen »Hoch« – mit dem neuen 3-fachen »Sieg Heil« übergab!

5. AUSBLICK

Das RVA hat in seiner Geschichte durch seine Entscheidungen und seine Mitglieder immer von einer vergangenen Epoche in die neue Zeit hineingewirkt. Das gilt auch für die jüngste deutsche Vergangenheit, obwohl es 1945 als Institution aufgehört hat zu existieren und seine traditionsreiche Doppelfunktion 1953 auf Bundessozialgericht und Bundesversicherungsamt verteilt wurde. Beim Aufbau und Ausbau beider Behörden griffen Richterwahlausschuß und demokratische Regierung in sehr beträchtlichem Umfang auf frühere Beamte des RVA zurück. Von den Richtern des Bundessozialgerichts hatten vor 1945 im RVA an der Sozialversicherungsrechtsprechung mitgewirkt: Dr. Werner BARESEL (geb. 1911), Prof. Dr. Walter BOGS (geb. 1899), Dr. h.c. Kurt BRACKMANN (geb. 1912), Christian-Wilhelm DEMIANI (1905–1979), Dr. Friedrich HAUG (geb. 1908), Horst HUNGER (geb. 1902), Wolfgang PETERSEN (geb. 1908), Joachim RAACK (geb. 1901), Fritz RICHTER (geb. 1900), Theodor SAUTTER (geb. 1910), Dr. h.c. Joseph SCHNEIDER (geb. 1910) und Dr. August TEUTSCH (1891–1959). Von diesen wurden Joseph SCHNEIDER der erste Chefpräsident, Kurt BRACKMANN der erste Vizepräsident des Bundessozialgerichts. Der erste Präsident des Bundesversicherungsamtes wurde, ebenfalls vor 1945 im RVA tätig gewesen, Kurt HOFMANN (geb. 1904). Aber auch im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung waren in bedeutenden Stellungen Beamte tätig, die vor 1945 dem RVA angehört hatten, insbesondere der Ministerialdirektor Prof. Dr. Kurt JANTZ (geb. 1908), Leiter der Abteilung für Sozialversicherung und Generalsekretär für die Sozialreform, Ministerialdirigent Georg TIETZ (geb. 1904) und Ministerialrat Dr. Hans LINTHE (1901–1969), Referent für gesetzliche Unfallversicherung sowie bis zu ihrem Übertritt zum Bundessozialgericht bzw. Bundesversicherungsamt Joseph SCHNEIDER als Ministerialdirektor sowie Kurt HOFMANN und Joachim RAACK als Ministerialdirigenten. Das Wirken aller dieser Männer nach 1945 gehört in die Geschichte von Bundessozialgericht, Bundesversicherungsamt und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und ist daher hier nicht weiter dargestellt.