

Franz Caspar und die Reichsversicherungsordnung

Von Prof. Dr. Florian Tennstedt, Kassel

Die Reformdiskussion um die Sozialversicherung in Deutschland ist fast so alt wie diese selbst. Dabei ist es interessant zu sehen, daß anfänglich vor allem organisatorische Fragen diskutiert wurden¹⁾.

Schon 1895 wurde auf der „Novemberkonferenz“ im Reichsamt des Innern über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit einer organisatorischen Zusammenlegung der verschiedenen Zweige der Arbeitsversicherung beraten²⁾. Die damals diskutierten Vereinfachungs- und Vereinheitlichungspläne wurden aber von der Reichsregierung abgelehnt. Daraufhin erfolgte eine ausgedehnte „private“ Reformdiskussion, die wohl mit



bewirkte, daß am 30. April 1903 der Reichstag in einer vom Zentrum eingebrachten Resolution die Reichsregierung ersuchte, „in Erwägungen darüber einzutreten, ob nicht die drei Versicherungsarten zum Zwecke der Vereinfachung und Verbilligung in eine organische Verbin-

¹⁾ Auf die Reformdiskussion selbst kann hier nicht eingegangen werden, vgl. hierzu die etwas ausführlichen Angaben bei Kleeis, Fr.: Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Berlin 1928, 164 ff. Die einzelnen Reformvorschläge lassen sich leicht ermitteln mit Hilfe der in meiner Zusammenstellung „Quellen zur Geschichte der Sozialversicherung“ (Zeitschrift für Sozialreform, 1975, 225 ff.) angegebenen bibliographischen Literatur. Der vorliegende Aufsatz beansprucht in keiner Weise, eine „Geschichte der Reichsversicherungsordnung“ zu sein, er hat lediglich die Aufgabe, auf einige heute kaum bekannte und schwer ermittelbare „Hintergrundaspekte“, vor allem in personeller Hinsicht, aufmerksam zu machen. Im Hinblick auf die inflationären Würdigungen der „Epigonen“ dürfte es legitim sein, einmal auf die „Väter“ zu verweisen. Zur sozialgeschichtlichen Einschätzung vgl. meinen demnächst erscheinenden Grundriß: Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: Ferber, C. v. u. a. (Hrsg.): Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 3, Stuttgart 1976.

²⁾ Vgl. Bödiker, T.: Vereinfachung der Arbeitsversicherung, Deutsche Revue, 1898 (November), Rosin, H.: Die Bestrebungen zur Vereinfachung der deutschen Arbeitsversicherung, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1909, 197.

derung zu bringen und die bisherigen Arbeiterversicherungsgesetze in einem einzigen Gesetze zu vereinigen seien³⁾. Daraufhin kam die Reformbewegung mehr und mehr in Fluß, sie wurde nicht zuletzt von den Versicherungsträgern und ihren Verbänden selbst vorangetrieben. Am 2. März 1905 stellte der Staatssekretär des Innern (in dieser Funktion praktisch auch „Reichsarbeitsminister“) *Graf von Posadowsky-Wehner*⁴⁾ im Reichstag fest: „Wenn wir heute res integra hätten, würde doch kein vernünftiger Mensch, glaube ich, eine besondere Organisation der Krankenversicherung, eine besondere Organisation der Unfallversicherung und eine besondere Organisation der Alters- und Invalidenversicherung schaffen. Unfall, Krankheit und Invalidität sind doch drei, ich möchte sagen, physiologische Zustände, die miteinander in ihren Ursachen und Wirkungen eng zusammenhängen. Das sogenannte System unserer sozialpolitischen Gesetzgebung ist lediglich ein Erzeugnis chronologischer Entwicklung“⁵⁾.

An die von ihm angedeutete „große Reform“ wurde aber doch nicht „mutig herangetreten“, wohl vor allem deshalb, weil dann den weitgehend von „umstürzlerischen“ Sozialdemokraten „beherrschten“ Ortskrankenkassen eine dominierende Rolle als „örtlicher Unterbau“ hätte eingeräumt werden müssen⁶⁾. Jedenfalls gab der „Lokomotivführer der deutschen Sozialpolitik“, *Graf von Posadowsky-Wehner*, ein Signal, das dann durch „eine Reihe zum Teil etwas geräuschvoller Bremser aufgenommen worden ist“ (*H. Rosin*). Am 11. April 1907 hielt er es für sehr falsch, bürokratisch-schematisch große, selbstbewußte Korporationen, große Krankenkassen, Berufsgenossenschaften mit eigenem Vermögen in einen Topf zu werfen⁷⁾. Jede Reform müsse beim Krankenkassenwesen beginnen. Am 16. April 1907 bezeichnete er die Vereinheitlichung als eine Aufgabe, „die, wenn sie überhaupt zu lösen ist, in absehbarer Zeit nicht gelöst werden kann und sprach sich gegen einen großen bürokratischen Organismus“ aus⁸⁾.

Unmittelbar nach dem Sturz von *Posadowsky-Wehner* am 22. Juni 1907 berichtete der bayerische Gesandte in Berlin, *Hugo Graf von und zu Lerchenfeld-Köfering* am 1. Juli 1907 an den bayerischen Ministerpräsidenten, *Klemens Freiherr von Podewils-Dürnitz* u. a.: „Herr von *Bethmann*“⁹⁾ wird danach im Einverständnis mit dem Reichskanzler wohl vorsichtiger auf dem Gebiete der Sozialpolitik vorgehen. Er findet auf diesem Gebiete einen noch unfertigen Entwurf für eine Reform und die Zusammenfassung der einzelnen Versicherungsgesetze vor. Bei dieser wird, wie mir *Fürst Bülow* gesagt hat, das Hauptgewicht auf die Reform der Krankenversicherung zu legen sein in dem Sinne, daß die Krankenkassen nicht ferner von der Sozialdemokratie zu ihren Zwecken ausgebeutet werden“¹⁰⁾.

Soweit ersichtlich beginnt mit diesem „unfertigen Entwurf“ die unmittelbare Geschichte der Reichsversicherungsordnung, die das Ziel einer mehr äußerlichen Zusammenfassung, einer organisatorischen Vereinfachung und einem Ausbau durch Einführung einer Hinterbliebenenversicherung hatte. Da von *Bethmann-Hollweg* kein Fachmann auf dem Gebiet der Sozialversicherung war, stieg mit dem Sturz *Posadowsky-Wehners* die Bedeutung der Ministerialbürokratie und vor allem des Direktors der sozialpolitischen Abteilung im Reichsamt des Innern, *Franz Caspar*, für die Konzeption und Durchführung der Reichsversicherungsordnung. Da über *Franz Caspar*, der im zeitgenössischen Schrifttum als „Schöpfer der Reichsversicherungsordnung“ bezeichnet wurde, keinerlei biographische Würdigungen vorliegen — Indiz

1867 Promotion, 1867—1870 Referendar am Stadtgericht Breslau, 1871—1873 Tätigkeit bei der Regierung in Posen, 1873 Landrat Kreis Wongrowitz/Bromberg, 1877 Landrat Kreis Kroeben (Rawitsch)/Posen, 1882—1885 freikonservatives Mitglied des preußischen Abgeordnetenhauses, 1885—1893 Landeshauptmann der Provinz Posen, Mitglied der evangelischen Generalsynode des Königreiches Preußen, 1893 Staatssekretär des Reichsschatzamt, Kaiserlicher wirklicher Geheimer Rat, 1897—1907 preußischer Staatsminister, Staatssekretär des Innern, allg. Stellvertreter des Reichskanzlers. Als Bülow den konservativ-liberalen Block gegen das Zentrum bildete, mit dem Posadowsky im Reichstag besonders zusammengearbeitet hatte, mußte Posadowsky zurücktreten, er zog sich auf seine Domherrenpfünde in Naumburg zurück. 1915—1927 war er stellvertretender Landrat in Elbing, 1912 ließ er sich als Parteilooser in den Reichstag wählen, wo er sich 1916 der Deutschen Fraktion anschloß. 1919/1920 gehörte er der Weimarer Nationalversammlung als Deutschnationaler an (Fraktionsvorsitzender der DNVP). Nach dem Ende der Inflation trat er in der Aufwertungsfrage die Forderungen der geschädigten Sparer im Sparerbund für das Deutsche Reich, dessen politisches Instrument, die Reichspartei für Volksrecht und Aufwertung (Volksrechtspartei) machte ihn zum Ehrenvorsitzenden und wählte ihn in den preußischen Landtag (1928—1932). In seine Amtszeit als Staatssekretär des Innern fallen die großen Reformen auf sozial-, wirtschafts- und handelspolitischem Gebiet: Novellen zur Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung, zum Hilfskassen-Gesetz, zum Gesetz betr. Beaufsichtigung der privaten Versicherung-Unternehmungen, die Seemannsverordnung, Gesetz betr. Mißbrauch der Kinderarbeit, betr. Errichtung billiger Wohnungen für mittlere und Unterbeamten des Reichs, betr. Kaufmannsgerichte, Vertretung der neuen Handelsbeiträge usw. Posadowsky war, aufgrund der Funktionenfülle des Reichsamt des Innern praktisch der amtliche Träger der Sozial-, Handels- und Wirtschaftspolitik. Seine Hauptbedeutung liegt aber auf dem Gebiet der Sozialpolitik: als er das Reichsamt des Innern übernahm, herrschte in der amtlichen Sozialpolitik eine gewisse Verdrossenheit aufgrund des starken Anwachsens der sozialistischen Stimmen im Reichstag, die Widerstände aus dem Bergbau und Eisenindustrie dagegen waren stark. Aus konservativer Gesinnung heraus brachte er aber, ähnlich wie Anfangs Bismarck, die Sozialpolitik wieder voran, um die Arbeiterschaft in den Staat zu integrieren: „Ich stehe auf dem Standpunkte, wenn die besitzenden Klassen mit Erfolg den Kampf gegen die Sozialdemokratie führen wollen, dann werden sie auch zu manchen Opfern bereit sein und jetzt mehr denn je darauf achten müssen, die arbeitenden Klassen gerecht zu behandeln“. Von dort erklärt sich seine „antisozialdemokratische Sozialpolitik“, die er als „Ringens um die Seele der Arbeiter“ kennzeichnete und die die Emanzipationsansprüche des Sozialismus negierte. Im einzelnen zeigte sie so vordergründige Diskrepanzen: einerseits eifriger Ausbau der Arbeiterversicherung gegen großindustrielle Widerstände, andererseits verteidigte er geschickt die Zuchthausvorlage und die Entrechtung der Gewerkschaften und drückte die Lebenshaltung der Arbeiterschichten durch die neue Zollpolitik, die er geschickt meisterte, herunter; einerseits organisierte er den Kampf gegen die verheerende Tuberkulose, andererseits sah er es kühl mit an, wie die zur Mitarbeit bereiten Krankenkassen in Preußen von seinen nachgeordneten Behörden wegen der dabei notwendigen; recht bescheidenen Geldaufwendungen schikaniert wurden; auf die Tagungen der Berufsgenossenschaften und Landesversicherungsanstalten sandte er seine Räte, für die Krankenkassenkonferenz hatte er niemals etwas anderes übrig, als das stereotype Ersuchen, ein Tagungsprotokoll einzusehen, da die Räte unabkömmlich seien. 1907 widerrief der „Graf im Barte“, daß er unter der einhelligen Zustimmung des Reichstages 1905 die große, vereinheitlichende Reform der Arbeiterversicherung als erstrebenswertes Ziel angekündigt hatte. Obwohl ein scharfmacherisches Gros Posadowskys wegen seiner Sozialpolitik zu Fall bringen wollte, stürzte er erst über Bülows sublimere Idee von der konservativ-liberalen Paarung — hier war er zu konservativ und zentrumsorientiert; am 22. Juni 1907 wurde ihm nahegelegt, seine Entlassung einzureichen, tags darauf erfuhr er aus der Norddeutschen Allgemeinen Zeitung, daß er sein Entlassungsgesuch eingereicht habe. In der Folgezeit zeigte es sich, daß „Posa“ in seiner Arbeitskraft, seinem starken Fleiß und seinen sozialpolitischen Kenntnissen nicht durch eine beliebige andere Exzellenz zu ersetzen war. Vgl. über ihn: Born, K. E.: Arthur Graf von Posadowsky-Wehner, in: Männer der deutschen Verwaltung, Köln und Berlin 1963, 211.

³⁾ Sten. Ber. d. Deutschen Reichstags, XI, Legisl. Per. I, Session 1903/05, 153. Sitzung, S. 4938.

⁴⁾ Vgl. dazu meine demnächst erscheinende „Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung“, hingewiesen sei auf die pamphletische Schrift von: Möller, W.: Die Herrschaft der Sozialdemokratie in der deutschen Krankenversicherung, Berlin 1910.

⁵⁾ Sten. Ber. d. Deutschen Reichstags, XII, Legisl. Per., I, Session, 26. Sitzung, 11. April 1907, S. 688.

⁶⁾ Sten. Ber. d. Deutschen Reichstags, XII, Legisl. Per., I, Session, 26. Sitzung, 16. April 1907, S. 808.

⁷⁾ Vgl. über ihn: Vietsch, E. v.: Bethmann Hollweg. Staatsmann zwischen Macht und Ethos, Boppard a. Rh. 1969, 80 ff., enttäuschend: Bock, H.: Staatliche Sozialpolitik in Deutschland von 1907—1914, Diss. rer. pol., Köln 1968, begrenzt in Fragestellung und Quellenverarbeitung auch die Habilitationsschrift (!): Born, K. E.: Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz. Ein Beitrag zur inneren Entwicklung des deutschen Reiches 1890—1914, Wiesbaden 1957, 212 ff.

⁸⁾ Rassow, P. u. K. E. Born (Hrsg.): Akten zur staatlichen Sozialpolitik in Deutschland 1890—1914, Wiesbaden 1959, 270, vgl. auch S. 414 f.

³⁾ Drucks. d. Deutschen Reichstags 10. Legisl. Per., II, Session 1900/1903, Nr. 972; Sten. Ber. d. Dt. Reichstags . . . 302. Sitzung, 30. April 1903, S. 9201.

⁴⁾ Posadowsky-Wehner, Arthur Graf von, Freiherr von Postelwitz (1845—1932), Studium der Rechtswissenschaft in Breslau,

für das von der damaligen Beamtenschaft noch gepflegte Zurücktreten der Person hinter der Sache — sei dieses hier etwas nachgeholt¹¹⁾.

Franz Caspar wurde am 7. September 1849 in Stralsund geboren. Sein Vater *Eduard Caspar* (1816—1891) war Justizrat und Notar am Kammergericht Berlin. Sein Großvater *Gustav Heinrich* (1780—1859) war erster Großgrundbesitzer jüd. Abkunft in Ostpreußen. In Berlin studierte *Franz Caspar* bis 1869 Rechts- und Staatswissenschaft und ging auf Grund der bestandenen Prüfung im Dezember 1869 als Referendar nach Greifswald in Pommern. 1870/71 nahm er am deutsch-französischen Krieg teil, anschließend war er Referendar in Greifswald in Pommern und in Paderborn (1874/75). 1875 bestand *Franz Caspar* die große juristische Staatsprüfung und war als Gerichtsassessor und Hilfsrichter bei dem damaligen Kreisgericht in Berlin beschäftigt. Im Mai 1877 wurde er Kreisrichter in Brandenburg/Havel und im Oktober 1877 Regierungsassessor in der Abteilung des Innern bei der Königlichen Regierung in Potsdam. Für diesen Stellenwechsel wird zu beachten sein, daß damals der Richter als „Stiefkind der Staatsverwaltung“ galt und mannigfache Herabsetzungen der Justiz gegenüber der Staatsverwaltung bestanden¹²⁾. In dieser Zeit heiratete er auch die Tochter *Anna* des Senatspräsidenten am Berliner Kammergericht *Ludwig Vonhoff*, 1880 wurde *Franz Caspar* als wissenschaftlicher Hilfsarbeiter in das Reichsamt des Innern berufen und 1881 daselbst zum Kaiserlichen Regierungsrat und ständigen Hilfsarbeiter ernannt. 1885 trat er als erstes Mitglied und Geheimer Regierungsrat zu dem neu begründeten Reichsversicherungsamt über und wurde 1889 als Vortragender Rat in das Reichsamt des Innern berufen. 1894 wurde er nebenamtlich Mitglied des Bundesamts für das Heimatwesen¹³⁾. 1896 vertauschte er dieses Nebenamt mit dem Vorsitz des Kaiserlichen Oberseeamtes¹⁴⁾. 1901 wurde er als Nachfolger *Erich von Woedtkes*¹⁵⁾ Direktor der sozialpolitischen Abteilung im Reichsamt des Innern und bearbeitete hier nacheinander die Unfall-, Kranken-, Invaliden- und Angestelltenversicherung. 1908 besuchte er als Vertreter der Reichsregierung die internationalen Arbeitskonferenzen in Genf und Bern.

Im März 1908 war der „unfertige Entwurf“ als „Grundzüge für die Abänderung der Organisation, des Verfahrens und des Instanzenzuges in Arbeiterversicherungssachen“ fertiggestellt und wurde vertraulich an die Regierungen der einzelnen Staaten des Deutschen Reichs bekanntgegeben¹⁶⁾.

Am 11. und 12. Juni 1908 berief die Reichsregierung Sachverständige zu einer Tagung nach Berlin, die sich vornehmlich mit der *Arztfrage* beschäftigte¹⁷⁾.

Am 29. Juni 1907 traten die *Betriebskrankenkassen* in Eisenach zusammen und gründeten einen „Verband zur Wahrung der Interessen der deutschen Betriebskrankenkassen“, „um ihren Wünschen und Auffassungen bei der in Aussicht stehenden Reform der Krankenversicherung Geltung zu verschaffen“¹⁸⁾. Im Anschluß an diese und weitere Sachverständigen- und Interessentenstellungen wurde am 2. April 1909 vom Reichsamt des Innern nach Absprache mit dem Preußischen Staatsministerium der *erste Entwurf einer Reichsversicherungsordnung* (so der hier erstmals erscheinende Name des Gesetzes) dem Bundesrat vorgelegt und gleichzeitig der öffentlichen Kritik unterbreitet¹⁹⁾.

„Diese Kritik gestaltete sich denn auch ebenso umfassend wie heftig, weniger von Seiten der Wissenschaft als vielmehr von Seiten der verschiedenen politischen und Interessentenparteien, von denen jede mit äußerster Kraftanstrengung ihre politischen Sonderzwecke bei der bevorstehenden sozialrechtlichen Kodifikation durchzusetzen sich bemühte“²⁰⁾.

Am stärksten waren die *Krankenkassen* und ihre *Selbstverwaltung* von dem Entwurf betroffen. Für den 11. und 12. Mai 1908 berief deshalb die 1899 gegründete „Zentrale für das deutsche Krankenkassenwesen“ unter *Eugen Simanowski*²¹⁾ den 4. *allgemeinen Kongreß der Krankenkassen Deutschlands* ein. Dieser galt der Gefährdung der Selbstverwaltung durch die Reichsversicherungsordnung²²⁾. Vom 17. bis 19. Mai 1909 fand der 5. *allgemeine Kongreß der Krankenkassen Deutschlands* statt, der den anderen geplanten Neuregelungen der Reichsversicherungsordnung galt²³⁾. Beide Kongresse fanden unter ungewöhnlich starker Beteiligung statt, auf dem 5. Kongreß waren 1036 Kassen mit 6,75 Mio Mitgliedern durch 1696 Delegierte vertreten. Gefordert wurde die Beseitigung der Innungskrankenkassen und eine Mindestmitgliederzahl für Betriebskrankenkassen von 1000 Personen. Die Zwei-Drittel-Mehrheit der Versicherten in der Krankenkassenverwaltung sei aufrechtzuerhalten usw. Am 26. Mai

¹¹⁾ Der Verfasser dankt hiermit herzlich für erteilte Auskünfte der Tochter von F. C. Frau Hannah von der Groeben, Berlin. Die Personalakte von Franz Caspar ist beim Deutschen Staatsarchiv Potsdam ebensowenig erhalten wie die Laudatio für seine Ehrenpromotion (1912) bei der Universität Freiburg/Br. (schriftliche und mündliche Mitteilungen). Das hier veröffentlichte Foto ist das einzige, was von ihm existiert, auch dessen Überlassung verdankt der Verfasser Frau Hannah von der Groeben.

¹²⁾ Vgl. dazu: Saul, K.: Staat, Industrie, Arbeiterbewegung im Kaiserreich, Düsseldorf 1974, 189 ff.; Fenske, H.: Preußische Beamtenpolitik vor 1918, Der Staat 1973, 339; Morsey, R.: Zur Beamtenpolitik des Reiches von Bismarck bis Brüning, in: Demokratie und Verwaltung, Berlin 1972, 101.

¹³⁾ Vgl. über dieses: Huber, E. R.: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III. Bismarck und das Reich, Stuttgart 1963, 986.

¹⁴⁾ Vgl. über dieses: ebenda.

¹⁵⁾ Woedtke, Erich von (1847—1902), Studium in Greifswald, Heidelberg und Berlin, 1874 als Gerichtsassessor Staatsanwalt in Mohrungen, 1876—1881 Regierungsassessor in Köslin, Bromberg und Königsberg, 1881 wurde er als Hilfsarbeiter in das preußische Handelsministerium berufen, 1882 Regierungsrat dort, 1884 wurde er zum Geheimen Regierungsrat ernannt und Vortragender Rat im Reichsamt des Innern, 1889 Geheimer Oberregierungsrat, 1896 Direktor der Sozialpolitischen Abteilung im Reichsamt des Innern, das 1899 den Gesetzentwurf „zum Schutz der gewerblichen Arbeitsverhältnisse“, sogenannte Zuchthausvorlage, ausgearbeitet hatte, die sich gegen das Koalitions- und Streikrecht der Arbeiter wandte (Wilhelm II am 4. Juli 1899 zu den „Hintergründen“: „Ehe nicht die sozialdemokratischen Führer durch Sozialdemokraten aus dem Reichstag herausgeholt und füsiliert sind, ist keine Besserung zu erhoffen“). In Zusammenhang damit nahm von Woedtke (wohl mit Billigung des Staatssekretärs des Innern, Graf von Posadowsky-Wehner) 12 000 M vom Zentralverband deutscher Industrieller an, was nach Aufdeckung durch die „Leipziger Volkszeitung“ (22. Oktober 1900) einen handfesten Skandal hervorrief („Reichsamt der Industrie“), 1901 wurde von Woedtke daraufhin als „Sündenbock“ Präsident des neugegründeten Kaiserlichen Aufsichtsamts für Privatversicherung. Von Woedtke war Referent des Gesetzes zur Alters- und Invalidenversicherung; ihm kommt das Hauptverdienst um die Ausarbeitung dieses Gesetzes zu. Gleichzeitig begründete er den Typus des sogenannten Referentenkommentars im Sozialversicherungsrecht.

¹⁶⁾ Abgedruckt mit Begleitschreiben bei Rassow, P. u. K. E. Born: Akten zur staatlichen Sozialpolitik . . ., 413 ff., 415 ff.

¹⁷⁾ Vgl. Fräßdorf, J.: Konferenzen im Reichsamt des Innern vor Abänderung der Arbeiterversicherung, Neue Zeit, 1908/09 (27. Jg.).

¹⁸⁾ Vgl.: Die Gründung des Verbandes Deutscher Betriebskrankenkassen, Kompaß 1907, 255.

¹⁹⁾ Reichsversicherungsordnung, Entwurf, Januar 1909, o. O. 286 S. Gesetzentwurf (1793 §§) und 135 S. Begründung.

²⁰⁾ Manes, A.: Art.: Reichsversicherungsordnung, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Bd. 8, Jena 1911, 1213.

²¹⁾ Simanowski, Eugen (1858—1922), Maurer, nach Wanderjahren 1885 nach Berlin, gewerkschaftliche u. sozialdemokratische Betätigung, Mitglied des Parteivorstandes der Berliner SPD, Vorstandsmitglied der Berliner Ortskrankenkasse für das Maurergewerbe, 1887 Schiedsgerichtsbeisitzer für Arbeiterversicherung, 1897 Mitglied des Reichsversicherungsamts, 1895 stellvertr. Vorsitzender des Ausschusses der LVA Berlin, Gründer der freien Vereinigung der Krankenkassen der Provinz Brandenburg, Geschäftsführer des Verbandes der Krankenkassen Berlins.

²²⁾ Die Arbeiterversorgung 1908, 349.

²³⁾ Die Arbeiterversorgung 1909, 379, 403, 432. Hier sprach auch Franz Caspar zu den wesentlichen Änderungen, vgl. den wörtlichen Abdruck seiner Äußerungen in: Protokoll über die Verhandlungen des V. Allgemeinen Kongresses der Krankenkassen Deutschlands, abgehalten zu Berlin am 17., 18. und 19. Mai 1909 in „Happoldts Brauerei“, Hasenheide Nr. 32—38, Berlin 1909, S. 83 ff.

1909 fand unter dem Vorsitz von *Friedrich A. Spiecker*²⁴⁾ ein außerordentlicher Berufsgenossenschaftstag statt, der u. a. gegen die Absicht protestierte, den *Berufsgenossenschaften* die Rentenfestsetzung teilweise zu nehmen und *Versicherungsämter* als „örtlichen Unterbau“ daran zu beteiligen²⁵⁾.

Im gleichen Jahr erklärten der *Zentralverband der Industriellen* und andere *Arbeitgeberorganisationen*, daß sie die Hälfte der Gesamtbeiträge zur Krankenversicherung übernehmen würden, wenn, wie der Entwurf es vorsah, der Stimmenanteil der Versicherten von zwei Drittel auf die Hälfte zugunsten der Arbeitgebervertreter reduziert würde²⁶⁾.

Schließlich sei noch erwähnt, daß die *SPD* auf ihrem Leipziger Parteitag vom 12. bis 18. September 1909 den Entwurf ausführlich erörterte²⁷⁾. Berichterstatter waren *Gustav Bauer*²⁸⁾ für Allgemeines und Krankenversicherung, *Robert Schmidt*²⁹⁾ für die Unfallversicherung und *Luise Zietz*³⁰⁾ für die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung. Die Hauptforderungen betrafen die Selbstverwaltung.

Am 12. März 1910 legte dann der *Reichskanzler* dem *Reichstag* einen umgestalteten *zweiten Entwurf mit Begründung* vor. Darin war „den Ansichten und Wünschen der Interessenten und der öffentlichen Meinung insoweit Rechnung getragen, als es nach der Auffassung der verbündeten Regierungen mit dem allgemeinen Wohle und mit den Hauptzielen der Reform vereinbar schien“³¹⁾. Die Umänderungen, die die Ministerialbürokratie vorgenommen hatte, waren jedoch nicht wesentlich, und es war daher „nicht überraschend, daß die egoistischen Interessenvertretungen von neuem ihre Einflüsse geltend zu machen suchten, und zwar diesmal nicht ohne eine Reihe von Erfolgen“³²⁾.

Die *Krankenkassen* hielten am 3. April 1910 ihren *vorletzten allgemeinen Kongreß* ab, bei dem festgestellt wurde, daß die Wünsche der Krankenkassen nicht beachtet worden waren. Alle Kassenvertreter wurden ersucht, „gegen die rückschrittlichen Bestimmungen des Entwurfs im ganzen Reiche mit allem Nachdruck einzutreten“³³⁾.

Kritisch nahm auch der außerordentliche (7.) *Kongreß der Gewerkschaften Deutschlands* in Berlin, der ausschließlich der Reichsversicherungsordnung galt, zu dieser Stellung³⁴⁾. Hier vertraten 420 Delegierte 1,9 Mio organisierte Arbeiter. Referenten waren u. a. die späteren Reichsarbeitsminister *Gustav Bauer*²⁸⁾ und *Rudolf Wissell*³⁵⁾. In der Diskussion und der einstimmig beschlossenen Resolution wurden die Verschlechterungen der Arbeiterversicherung kritisiert und u. a. die Vereinheitlichung der Krankenversicherung, die Gleichstellung der landwirtschaftlichen, staatlichen und kommunalen Arbeiter sowie der Seeleute mit den gewerblichen Arbeitern verlangt. „Für den Fall, daß die in dem Entwurf der Reichsversicherungsordnung vorgesehene Halbierung der Beiträge und der Vertretung für die Krankenversicherung Gesetz werden sollte, verpflichten sich die Gewerkschaften, dahin zu wirken, daß die Gewerkschaftsbeiträge um denjenigen Betrag erhöht werden, den die Arbeiter infolge der geminderten Beitragszahlung zur Krankenversicherung ersparen“. Mit diesen Mitteln sollte der gewerkschaftliche Kampf auf wirtschaftlichem Gebiet erweitert und verschärft werden.

Mit der *Arztfrage* in der Reichsversicherungsordnung befaßten sich kritisch — aus unterschiedlicher Sicht — der *außerordentliche Ärztetag* am 17. April 1910 in Berlin, bei dem rd. 500 Vertreter von 750 Vereinen anwesend waren³⁶⁾ und am 9. Mai 1910 der Verband zur Wahrung der Interessen der Betriebskrankenkassen³⁷⁾.

Rottweiler Pulverfabriken deutscher Sekretär des Nobel-Dynamit-Trusts, 1902 Finanzdirektor und Vorstandsmitglied des Siemens-Konzerns, 1905 Schatzmeister, 1906 Vorsitzender der Berufsgenossenschaft der Feinmechanik und Elektrotechnik, 1907 Schriftführer, 1909 stellvertretender Vorsitzender und 1910–1930 Vorsitzender des Verbandes der deutschen Berufsgenossenschaften, 1930–1936 Ehrenvorsitzender, 1907–1925 Präsident des Zentralausschusses für die Innere Mission der Deutschen Evangelischen Kirche. Friedrich Albert Spiecker erreichte, daß die ihm noch nicht angeschlossenen Berufsgenossenschaften dem „Verband“ sämtlich beitraten und sorgte dafür, daß in der wirtschaftlichen Krise die Stellung des Verbandes und seine Einrichtungen gefestigt wurden. Seinen Einfluß erhellte vielleicht die kleine Episode, daß wegen des Kuraufenthaltes seiner Frau eine Festsetzung im RVA zu Ehren von Paul Kaufmann (Bildübergabe durch den „Verband“) verschoben wurde.

- ²⁵⁾ Vgl. Bericht über die Verhandlungen des außerordentlichen Berufsgenossenschaftstages vom 26. Mai 1909, Beilage zur Nr. 11/1909 der „Berufsgenossenschaft“.
- ²⁶⁾ Vgl. Stellungnahme des Zentralverbandes deutscher Industrieller zu den wesentlichen, gegenwärtig im Vordergrund der Erörterung stehenden sozialpolitischen Fragen, Volkstümliche Zeitschrift für praktische Arbeiterversicherung, 1907, 397.
- ²⁷⁾ Vgl. Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 12. bis 18. September 1908 in Leipzig, Berlin 1908.
- ²⁸⁾ Bauer, Gustav (1870–1944), nach Volksschulbesuch 1884–1893 Anwaltsbürogehilfe, 1893–1902 Bürovorsteher in Königsberg (Ostpreußen); 1895 gehörte er zu den Begründern des Verbandes der Büroangestellten und war bis 1908 dessen 1. Vorsitzender, 1903–1908 Sekretär des Zentralarbeitssekretariats der freien Gewerkschaften, 1908–1918 2. Vorsitzender der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands, am 4. Okt. 1918 wurde er Staatssekretär des Reichsarbeitsamtes in der kaiserlichen Regierung des Prinzen Max von Baden, vom 13. Febr. bis 20. Juni 1919 Reichsarbeitsminister, vom 21. Juni 1919 bis 26. März 1920 Reichskanzler, vom 27. März bis 8. Juni 1920 Reichsschatzminister bzw. Reichsverkehrsminister und vom 10. Mai 1921 bis 14. Nov. 1922 Vizekanzler und Reichsschatzminister. In den aufsehenerregenden Julius-Barmat-Korruptionsskandal (Nov. 1924) verwickelt, wurde er von der Berliner SPD-Parteiorganisation aus der SPD ausgeschlossen, unter dem Druck der Parteiführung wurde der Ausschuß rückgängig gemacht und der Versuch unternommen, ihn zu rehabilitieren. 1912–1918, 1920–1925 Mitglied des Reichstags: SPD (Mandatsniederlegung), 1919/20 Mitglied der Weimarer Nationalversammlung.
- ²⁹⁾ Schmidt, Robert (1864–1943), nach Volksschulbesuch Klaviermacherlehre von 1879–1883, danach Klaviermacher in Berlin und Weimar, seit 1883 für die Sozialdemokratie tätig, Anfang der neunziger Jahre Führer der halbanarchistischen „Jungen“, seit 1890 freigewerkschaftliche Tätigkeit, 1893–1902 Redakteur am „Vorwärts“, 1902–1919 gehörte er der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands an, von 1903–1910 leitete er das Zentralarbeitssekretariat in Berlin, 1910–1918 leitete er die Sozialpolitische Abteilung der Generalkommission. Im Okt. 1918 wurde er Unterstaatssekretär im Reichsernährungsamt, von Febr. bis Sept. 1919 war er Reichsernährungsminister, vom Juli 1919 bis Juni 1920 sowie vom Mai 1921 bis Nov. 1922 Reichswirtschaftsminister, vom Aug. bis Nov. 1923 Reichsminister für Wiederaufbau und Vizekanzler, vom Dez. 1929 bis März 1930 wieder Reichswirtschaftsminister, 1893–1898, 1903–1918, 1920–1930 Mitglied des Reichstags: SPD, 1919/20 Mitglied der Weimarer Nationalversammlung.
- ³⁰⁾ Zietz, Luise geb. Körner (1865–1922), nach Volksschulbesuch Tätigkeit als Dienstmädchen und Ausbildung als Kindergärtnerin an der Fröbel-Schule in Hamburg, seit 1892 in der SPD tätig; 1898–1904 Vorsitzende der Zahlstelle des Verbandes der Fabrik-, Land- und gewerblichen Hilfsarbeiter in Hamburg-St. Georg, 1904–1908 Vorstandsmitglied des Sozialdemokratischen Vereins im 1. Hamburger Wahlkreis, 1908–1912 Beisitzerin und 1912–1916 Sekretärin im Parteivorstand (verantwortlich für die Agitation unter Frauen), seit 1908 gehörte sie zu der unter Leitung Friedrich Eberts stehenden Zentralstelle für die arbeitende Jugend Deutschlands, 1917 Mitbegründerin der USPD, 1917–1920 Mitglied des Zentralkomitees der USPD, 1919/20 Mitglied der Nationalversammlung u. 1920–1922 Mitglied des Reichstags: USPD.
- ³¹⁾ Drucks. d. Deutschen Reichstags, 12. Legisl. Periode, II. Session 1909/10, Nr. 340 und zu Nr. 340 (Anlagen zum Entwurf).
- ³²⁾ Manes, A.: Art.: Reichsversicherungsordnung . . . (Anm. 20).
- ³³⁾ Die Arbeiterversorgung 1910, 274.
- ³⁴⁾ Protokoll der Verhandlungen des außerordentlichen (siebenten) Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands, Berlin 1910.
- ³⁵⁾ Wissell, Rudolf (1869–1962), nach Besuch der Bürgerschule in Bremen 1883–1887 Maschinenbauerlehre, 1887–1901 Tätigkeit als Maschinenbauer und Dreher, 1888 SPD-Beitritt, 1894–1899 Vorsitzender der Zahlstelle Kiel des Deutschen Metallarbeiter-Verbandes, 1901–1908 Arbeitersekretär der Gewerkschaften in Lübeck, 1908–1918 leitete er das Zentralarbeitssekretariat und die Sozialpolitische Abteilung der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands in Berlin, 1918–1919 2. Vorsitzender der Generalkommission, Febr. bis Juli 1919 Reichswirtschaftsminister, 1920–1923 Mitglied des Bundesvorstandes des ADGB, 1928–1930 Reichsarbeitsminister, 1945–1954 Mitglied mehrerer sozial- bzw. wirtschaftspolitischer Ausschüsse des SPD-Landesverbandes Berlin, u. a. agitierte er gegen die von den Alliierten geplante Einführung der „Einheitsversicherung“ und die Versicherungsanstalt Berlin.
- ³⁶⁾ Vgl. Verhandlungen des außerordentlichen Deutschen Ärztetages in Berlin, Ärztliches Vereinsblatt 1910, 313.
- ³⁷⁾ Vgl. Verbandsversammlung des Hauptverbandes, Betriebskrankenkasse 1910, 112.

²⁴⁾ Spiecker, Friedrich Albert (1854–1936), Kaufmann, nach kaufmännischer Ausbildung kaufmännischer Direktor der Rheinischen Missionshandelsgesellschaft, danach Gründer einer Elektrizitätsfirma in Köln und als Prokurist in den Köln-

Der Bund der Industriellen³⁸⁾ nahm am 4. April 1910 zu dem Entwurf des Reichsamts des Innern überwiegend positiv Stellung, er wandte sich gegen die Errichtung von *Versicherungsämtern*, gegen die Beschränkung der *Betriebskrankenkassen* sowie gegen die Neuregelung der Arztfrage, die auf *freie Arztwahl* hinauslaufe³⁹⁾.

Soweit ersichtlich, war die Agitation des Zentralverbandes deutscher Industrieller⁴⁰⁾ und des Betriebskrankenkassenverbandes besonders erfolgreich, weil sie unmittelbar auf die Verhandlungen des Reichstags einwirkte. *Otto Heinemann*⁴¹⁾ berichtet darüber in seinen Erinnerungen⁴²⁾:

1910 wurde von der Reichsregierung ein vorläufiger Entwurf der Reichsversicherungsordnung dem Reichstage und der Öffentlichkeit mit eingehender Begründung unterbreitet. Als Ausfluß des früheren, auf die Zentralisation hinwirkenden Geistes der Reformbestrebungen war eine starke Beschränkung der Betriebskrankenkassen vorgesehen. U. a. sollte die Mindestmitgliedzahl bei diesen Kassen 250 betragen. Gegen diese Beschränkung wandte sich der Verband mit Nachdruck und legte zahlreiche Abänderungsvorschläge der Reichsregierung und dem Reichstage vor. Bei der großen Bedeutung, die die Neuordnung der Reichsversicherung für die Allgemeinheit und die Wirtschaft im besonderen hatte, bildete der Zentralverband deutscher Industrieller einen besonderen Ausschuß zur Vertretung seiner Auffassungen und Interessen, dem führende Männer in Industrie, Bergbau und Handel angehörten, u. a. *Carl Friedrich von Siemens*⁴³⁾, Berlin, Direktor *Mosler*⁴⁴⁾ von der Deutschen und der Diskontobank, Berlin, ferner Justizrat *Milde*⁴⁵⁾ von der Oberschlesischen Knappschaft, Regierungsrat Dr. *Schweighoffer*⁴⁶⁾ vom Zentralverband deutscher Industrieller. Ich war gewissermaßen als Vertreter von Krupp und des Betriebskrankenkassenverbandes Mitglied dieses Ausschusses, Justizrat *Milde* und ich wurden dazu bestimmt, mit dem Reichstagsausschuß zur Beratung der Reichsversicherungsordnung während seiner Tagung in dauernder Fühlung zu bleiben und die Wünsche und Anliegen, auch die Anträge der Wirtschaft bei den in Betracht kommenden Ausschußmitgliedern zu vertreten.

Ich stand mit dem der Wirtschaftlichen Vereinigung angehörigen Abgeordneten *Behrens*⁴⁷⁾, der Mitglied des genannten Reichstagsausschusses war, in näheren Beziehungen. Von ihm erhielt ich nach jeder Sitzung des Ausschusses sofort einen Bericht und seine Beschlüsse. *Milde* und ich waren während der Beratung des Ausschusses in seinem Vorzimmer und erhielten von den Reichstagsdienern alle gedruckten Anträge für den Ausschuß. So konnten wir nach ihrer Kenntnisnahme, wenn es geboten erschien, sofort das eine oder andere Mitglied aus der Sitzung heraus zu uns bitten, um die Anträge mit ihm zu besprechen. Mit den konservativen Mitgliedern des Ausschusses, dem Grafen *Westarp*⁴⁸⁾, dem damaligen Führer der konservativen Partei des Reichstags, und mit dem Oberregierungsrat *Schickert*⁴⁹⁾ stand ich in ständiger Fühlung. Es kam vor, daß mich *Graf Westarp* von Essen zu sich bat, wenn er die Auffassungen des Verbandes in einer bestimmten Frage hören wollte. Ich habe wiederholt in seinem Arbeitszimmer im Reichstag Besprechungen mit ihm gehabt. Nach jeder Sitzung ging ein längerer Bericht von *Behrens* mit einem Begleitbericht von mir nach Essen zum Verbandsrat, der auch dem Dezernenten des Krupp-Direktoriums für Angelegenheiten der Reichsversicherung vorgelegt wurde. In dem Industrieausschuß erstatteten *Milde* und ich von Zeit zu Zeit über die Beschlüsse des Reichstagsausschusses Bericht. Ich war im Frühjahr 1911 während der Ausschußsitzungen wiederholt wochenlang

im Reichstage tätig. *Milde* und meine Tätigkeit waren recht erfolgreich. Die Neuregelung der Reichsversicherung brachte einen Ausbau derselben und die Herstellung einer einwandfreien inneren Verfassung und Verwaltung der Ortskrankenkassen. Die Vorherr-

³⁸⁾ Vgl. über diesen: Merkel, U.: Bund der Industriellen (BdI) 1895—1919, in: Die bürgerlichen Parteien in Deutschland, Bd. 1, Leipzig 1968, 117.

³⁹⁾ Vgl. Die Betriebskrankenkasse 1910, 117.

⁴⁰⁾ Vgl. über diesen: Nussbaum, H.: Zentralverband Deutscher Industrieller (ZDI) 1876—1919, in: Die bürgerlichen Parteien in Deutschland, Bd. 2, Leipzig 1970, 850.

⁴¹⁾ Heinemann, Otto (1864—1944), Volksschulbesuch, 1878—1881 Steuerkassengehilfe, 1881—1885 Güterexpediteur, 1885—1887 Militärdienst, 1887—1892 Sparkassenrentant in Eschwege, 1892—1900 Spar- und Stadtkassenkontrollant in Schwelm, 1900 Eintritt in die Firma Krupp, Essen, Assistent des Büros für Arbeiterangelegenheiten, 1910 Bürovorsteher, zuständig für Unterstützungswesen, Lebensversicherung, Statistik, Spar-einrichtungen, Kanzlei, Betriebskrankenkasse und Arbeiterpensionskasse, 1913—1931 Leiter des Büros für Arbeiterangelegenheiten (ab 1923: Prokurist), 1905—1918 Stadtverordneter in Essen („Nationaler Verein für den Wahlkreis Essen“), 1904 Geschäftsführer des „Verbandes rheinisch-westfälischer Betriebskrankenkassen“, aus dem 1907 der „Verband zur Wahrung der Interessen der deutschen Betriebskrankenkassen“ hervorging (1917—1935 geschäftsführendes Vorstandsmitglied). H. focht von seiten der Betriebskrankenkassen für deren Interessen gegenüber Ärzteschaft, Gewerkschaften, Ortskrankenkassen und Reichsversicherung, auf ihn geht das „Berliner Abkommen“ (1913) zurück; er war der profilierteste Vertreter der Betriebskrankenkassen. Sein Sohn Gustav W. Heinemann war 1969—1974 Präsident der Bundesrepublik Deutschland.

⁴²⁾ Heinemann, O.: Kronenorden vierter Klasse. Das Leben des Prokuristen Heinemann (1864—1944), Düsseldorf und Wien 1969, 142 ff.

⁴³⁾ v. Siemens, Carl Friedrich (1872—1941), Studium in Straßburg, München, Berlin, Aufenthalt in Amerika, London, Paris, 1899 Firma Siemens & Halske, 1900 Siemens Brothers London, 1909 Rückkehr nach Berlin, 1912 Vorsitz der Siemens-Schuckertwerke, 1919 Vorsitzender der Aufsichtsräte Siemens & Halske und Siemens-Schuckertwerke, 1924 Präsident des Verwaltungsrats der Deutschen Reichsbahngesellschaft, 1923 Präsident des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats.

⁴⁴⁾ Mosler, Eduard (1873—1939), Studium der Rechtswissenschaft, 1895 Ger. Referendar am Kammergericht, 1897 Promotion zum Dr. iur. in Berlin, 1899 Ger. Assessor, 1902 Geschäftsinhaber der Berliner Handels-Gesellschaft, 1911 der Disconto-Gesellschaft, nach Verschmelzung dieser mit der Deutschen Bank zur „Deutschen Bank und Disconto-Gesellschaft“, 1929—1939 Vorstandsmitglied bei dieser, ab 1933 Sprecher in den Generalversammlungen, Vorsitzender des Reichs-Verbandes der Bankleitungen u. a.

⁴⁵⁾ Milde, Franz (1864—1926), Jurist, Schulbesuch in Patschkau, nach dem Studium Militärdienst, Hauptmann der preuß. Landwehr, 1896—1899 als Gerichtsassessor a. D. Justitiar der Zentralverwaltung in Zabrze/Oberschlesien, 1899—1926 Direktor des Oberschlesischen Knappschaftsvereins zu Tarnowitz (bis 1921, dann Gleiwitz), 1907 Gründungsmitglied des Verbandes zur Wahrung der Interessen der deutschen Betriebskrankenkassen, 1908—1926 Gründer und Vorsitzender des Verbandes der Betriebskrankenkassen des Oberschlesischen Industriebezirks, maßgeblicher Anteil an der Gründung des Reichsknappschaftsvereins.

⁴⁶⁾ Schweighoffer, Ferdinand (1868—1940), Jurist, Dr. iur., 1894 Ger. Ref., 1895 Reg. Ref. in Schleswig, 1898 Reg. Ass., danach an verschiedenen preuß. Regierungen und Landratsämtern, zuletzt (bis 1910) als Reg. Rat in Breslau, 1911—1919 Geschäftsführer des Zentralverbandes Deutscher Industrieller, danach Tätigkeit am Institut für Auslandsrecht des Reichsverbandes der Deutschen Industrie.

⁴⁷⁾ Behrens, Franz (1872—1943), Volksschulbesuch, 1886—1889 Gärtnerlehre, danach Gärtnergehilfe in Berlin, Dresden und Halle, 1892—1894 Militärdienst, 1895—1903 Sekretär der Geschäftsführung des allgem. dt. Gärtnervereins, 1898—1902 Sekretär des Evangelischen Arbeiter-Vereins, Berlin, 1903—1905 Arbeitsekretär der Sozialen Geschäftsstelle für das evang. Deutschland, 1905—1912 Gen. Sekretär d. Gewerkvereins christl. Bergarbeiter Deutschlands, 1899—1905 Redakteur mehrerer Zeitungen, 1912—1933 Vorsitzender des Gesamtverbandes der Krankenkassen Deutschlands und stellv. Vorsitzender des Gesamtverbandes christlich-sozialer Wirtschaftsvereine, 1919—1930 DNVP (Parteiaustritt Dez. 1929), 1932—1933 Christl.-sozialer Volksdienst.

⁴⁸⁾ Westarp, Kuno Friedrich Viktor, Graf von (1864—1945), Jurist, Studium in Tübingen, Breslau, Leipzig u. Berlin, 1886 Gerichtsreferendar, 1891 Reg. Ass. in Bomst (Grenzmark Posten-Westpreußen), 1893 Landrat in Bomst, 1900 Landrat für den Kreis Randow (Stettin), 1903 Polizeidirektor in Schöneberg, 1904 Polizeipräsident dort, 1908—1920 preuß. Oberverwaltungsgerichtsrat, Reichstagsabgeordneter: 1908—1918 Konservative Partei, 1920—1929 DNVP, nach Bruch mit Hugenberg: 1930—1932 Konservative Volkspartei, 1926—1928 Parteivorstand der DNVP.

⁴⁹⁾ Schickert, Georg (1860—1926), 1871—1879 Gymnasialbesuch, 1879—1883 Studium der Rechtswissenschaft in Straßburg, Königsberg, Leipzig und Berlin, 1887 Reg. Assessor in Aachen, 1890—1900 Landrat des Kreises Niederung/Ostpr. und Deichhauptmann, 1900 Reg. Rat in Wiesbaden, 1901—1907 als Oberreg. Rat stellvertretender Regierungspräsident in Gumbinnen, 1907—1922 Generaldirektor der Ostpreuß. Feuersozietät, 1903—1912 Mitglied des Reichstags, Konservative Partei.

schaft der Versicherten in denselben, die zu einer unbeschränkten Herrschaft der Sozialdemokratie in den großstädtischen Ortskrankenkassen geführt hatte, wurde gebrochen. Die drei großen Versicherungszweige: Kranken-, Invaliden- und Unfallversicherung wurden in einem Gesetz zusammengefaßt und der Behördenaufbau mit seinen Aufgaben neu geordnet. Für bereits bestehende Betriebskrankenkassen wurde die Mindestmitgliederzahl auf 100, für neu zu errichtende auf 150 festgesetzt“.

Der Reichstag hatte vom 18. bis 20. April 1910 die erste Lesung des Entwurfs der Reichsversicherungsordnung vorgenommen, der auch hier überwiegend kritisiert wurde⁵⁰⁾. Die Erörterungen betrafen vor allem Fragen der Krankenkassen und der vorgeschlagenen örtlichen Versicherungsämter. Weder der Reichskanzler noch der Staatssekretär des Innern versuchten, die Vorlage vor dem Reichstag zu vertreten. Die Vorlage wurde einem 28 Mann starken Ausschuß überwiesen, Freiherr von Gamp⁵¹⁾ glaubte, daß „der Blaustift eine große Rolle spielen (wird) bei dem Gesetzentwurf, und ich möchte bitten, daß wir damit recht reichlich ausgestattet wurden in der Kommission“⁵²⁾.

Vorsitzender des Ausschusses wurde der 2. Vizepräsident des Reichstags, der deutschnationale Abgeordnete Georg Schultz⁵³⁾. Zu seinen Berichterstatern ernannte der Ausschuß die Abgeordneten Wilhelm Dröschner⁵⁴⁾ für die gemeinsamen Bestimmungen, Max Horn⁵⁵⁾ für die Krankenversicherung, Otto Mugdan⁵⁶⁾ für die Unfallversicherung und Karl Trimborn⁵⁷⁾ für die Invaliden- und die Hinterbliebenenversicherung. Außer den hier und von Otto Heinemann genannten bekannten Politikern gehörten dem Ausschuß u. a. noch an: Franz Hitze⁵⁸⁾, Matthias Erzberger⁵⁹⁾ und für die SPD Gustav Hoch⁶⁰⁾ und Hermann Molkenbuhr⁶¹⁾.

⁵⁰⁾ Vgl. Sten. Ber. d. Deutschen Reichstags, 12. Legisl. Per., II. Session 1909/10, 66. Sitzung, 18. April 1910, S. 2457 ff.

⁵¹⁾ Gamp-Massauen, Karl, Freiherr von (1846—1918), Ostpreuß. Großgrundbesitzer, längere Tätigkeit im Staatsdienst, zuletzt 1883—1895 Vortragender Rat im Handelsministerium, im Reichstag war er seit 1884, im preuß. Abgeordnetenhaus seit 1893 ein führendes Mitglied der Freikonservativen Partei (Reichspartei), für die er besonders in agrar- und wirtschaftspolitischen Fragen sprach, 1907 wurde er in den Freiherrnstand erhoben.

⁵²⁾ Sten. Ber. d. Deutschen Reichstags, . . . 19. April 1910, S. 2495.

⁵³⁾ Schultz, Georg, 1880—1884 Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Tübingen und Berlin, 1895—1899 Amtsrichter in Wongrowitz, 1900 Landrichter in Bromberg, 1904 Landgerichtsrat, Landgerichtsdirektor in Breslau, 1907—1918 Mitglied des Reichstags: Reichs- und freikonservative Partei (1918 deren Vorsitzender), 1919/20 Mitglied der Nationalversammlung und 1920—1930 Mitglied des Reichstags: Deutsch-nationale Volkspartei.

⁵⁴⁾ Dröschner, Wilhelm Ulrich, 1878—1885 Studium der Naturwissenschaften in Leipzig, Rostock und England, 1881 Promotion zum Dr. phil., 1887—1900 Oberlehrer am Realgymnasium Schwerin, 1900—1918 als Geh. Reg. Rat Direktor des Großherzoglich Statistischen Amtes von Mecklenburg in Schwerin, nach 1918 geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Reichsverbandes der deutschen See- und Küstenfischerei, 1903—1904 Mitglied des Reichstags: Konservative Partei, 1907—1912 Mitglied des Reichstags: Konservative Partei.

⁵⁵⁾ Horr, Max, Studium der Rechtswissenschaft in Leipzig und Jena, 1889—1896 Gerichts- und Regierungsassessor in Gera, 1896—1901 Regierungsrat und Vortragender Rat im Fürstl. Ministerium Reuß jüngere Linie (in Gera), 1901 Landrat in Schleiz, 1912 Oberverwaltungsgerichtsrat, 1923 Senatspräsident am Sächsischen Oberverwaltungsgericht in Dresden, 1907—1911 Mitglied des Reichstags: National-liberale Partei.

⁵⁶⁾ Mugdan, Otto (1862—1925), Arzt, 1885 Approbation in Berlin, ab 1892 Mitglied der Ärztekammer für die Provinz Brandenburg und den Stadtkreis Berlin, um 1900 Übertritt vom Judentum zum Protestantismus, 1903—1912 Reichstagsabgeordneter der Deutschen Freisinnigen Volkspartei, 1912—1918 Mitglied des Preußischen Abgeordnetenhauses, 1905—1925 Mitglied des Geschäftsausschusses des Deutschen Ärztevereinsbundes, Mitglied des Aufsichtsrates des Leipziger Verbandes. M. war im Kaiserreich einer der profiliertesten, klügsten und eigenständigsten Vertreter der ökonomischen und ständischen Interessen der Ärzteschaft auf politischer Ebene.

⁵⁷⁾ Trimborn, Karl (1854—1921), seit 1882 Rechtsanwalt in Köln, gehörte seit 1896 dem Reichstag und dem preuß. Abgeordnetenhaus an, wo er zu den führenden Politikern des demokratisch-sozialen Flügels der Zentrumspartei zählte. Auf ihn geht die sog. Lex Trimborn von 1902 zurück, nach der aus dem Mehrertrag der neuen landw. Zölle ein Fond für die

Witwen- und Waisenversicherung gebildet werden sollte (1911 aufgehoben). Im Okt./Nov. 1918 war er Staatssekretär des Innern in der parlamentarischen Reichsregierung der Prinzen Max von Baden. 1919/20 war er Führer der Zentrumsfraktion der Weimarer Nationalversammlung, 1920—1922 Mitglied des Reichstags: Zentrum, vgl. über ihn: Caradans, H.: Karl Trimborn Mönch.-Gladbach 1922.

⁵⁸⁾ Hitze, Franz (1851—1921), Studium der Theologie und Philosophie in Würzburg, 1878 kath. Priester, 1878—1880 am Campo Santo in Rom, 1880 Generalsekretär des Verbandes kath. Industrieller und Arbeiterfreunde „Arbeiterwohl“ in München-Gladbach, 1893 Inhaber des ersten und damals einzigen Lehrstuhls für christliche Gesellschaftslehre in Münster, 1890 schuf er mit Ludwig Windthorst, Franz Brandt und Karl Trimborn zur Koordinierung der kath.-sozialen Bewegung und methodischen Schulung den Volksverein für das kath. Deutschland, auch bei der Gründung des Deutschen Caritasverbandes (1897) war er hervorragend beteiligt. 1884—1918 Mitglied des Reichstags: Zentrum, 1919/20 Mitglied der Weimarer Nationalversammlung, vgl. über ihn: Müller, F.: Franz Hitze und sein Werk, Hamburg, Berlin und Leipzig 1928.

⁵⁹⁾ Erzberger, Matthias (1875—1921), 1894—1896 Volksschullehrer, 1896 Redakteur des „Deutschen Volksblatts“ in Stuttgart, 1899 auf dem 1. christl. Gewerkschaftskongreß Mitbegründer der christl. Gewerkschaften, 1904 Berufspolitiker in Berlin, Führer des linken Flügels der Zentrumspartei, seine Angriffe auf die deutsche Kolonialverwaltung führten 1906 zur Auflösung des Reichstags und zu Neuwahlen (Hottentottenwahlen) und indirekt auch zum Sturz von Arthur Graf von Posadowsky-Wehner. Während des 1. Weltkrieges wandelte sich Erzberger vom Expansionisten zum Vorkämpfer eines Verständigungsfriedens und setzte sich für eine demokratische Verfassungsreform ein. Auf Drängen des Kanzlers Prinz Max von Baden und der OHL leitete er als Staatssekretär die Waffenstillstandskommission in Compiègne und unterzeichnete den Waffenstillstand. Juni 1919 — März 1920 amtierte er als Vizekanzler und Finanzminister und führte die Reichsfinanzreform durch. Diese brachte ihm eine starke Gegnerschaft in Kreisen der früher Besitzenden und im föderalistischen Lager ein. Erzberger wurde wegen seiner politischen Tätigkeit seit der Unterzeichnung des Waffenstillstandsvertrages Gegenstand einer hemmungslosen politischen Verleumdungskampagne der extremen Rechten, in deren Folge er von den Mitgliedern einer nationalistischen Organisation auf einer Urlaubsreise im Schwarzwald ermordet wurde. Die Mörder wurden erst nach dem 2. Weltkrieg verurteilt, vgl. über ihn in: Epstein, K.: Matthias Erzberger und das Dilemma der deutschen Demokratie, Berlin 1962.

⁶⁰⁾ Hoch, Gustav (1862—1942), Realschulbesuch, 1880—1883 Kaufmannslehre, 1883—1885 Gymnasialbesuch, 1885—1890 Studium in Berlin, Königsberg und Zürich, 1891—1916 Redakteur der „Deutschen-Dachdecker-Zeitung“, bis 1894 Redakteur der „Volksstimme“, 1895—1919 Arbeitersekretär in Hanau, 1902—1919 Stadtverordneter in Hanau, nach 1920 freier Schriftsteller in sozialrechtlichen und sozialpolitischen Fragen, 1933 und 1942 (bis zum Tode in Theresienstadt) in KZ-Haft, 1898—1903, 1908—1918; 1920—1928; Mitglied des Reichstags: SPD, 1919/20 Mitglied der Weimarer Nationalversammlung: USPD; vgl. über ihn: Hamburger, Ernest: Juden im öffentlichen Leben Deutschlands, Tübingen 1968, 492 ff., von ihm liegen die meisten publizistischen Veröffentlichungen zur Sozialpolitik der SPD vor, vgl.: Für die Selbstverwaltung der Arbeiter in der Arbeiterversicherung, Die Gleichheit 1911, 231; und seine Berichte: Die Beschlüsse der Reichsversicherungskommission des Reichstags, Volkstümliche Zeitschrift für praktische Arbeiterversicherung 1910, 140, 151, 191, 239, 251, 254, 263, 277, 288.

⁶¹⁾ Molkenbuhr, Hermann (1851—1927), 1857—1862 Besuch der Volksschule in Wedel, 1862 Übersiedlung nach Ottensen, Arbeit in verschiedenen Fabriken und Besuch der Abendschule für in Fabriken arbeitende Kinder; Lehre und bis 1890 Arbeit als Zigarrenmacher, „weil man da so viel dabei denken konnte, wie man wollte“ (O. Ernst). 1872 Mitbegründer der Ortsgruppe Lokstedt-Ottensen des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins (ADAV) und 1874 Bevollmächtigter des ADAV in diesen Orten, die er auch 1875 auf dem Vereinigungskongreß in Gotha 1875 und auf dem Parteikongreß in Gotha Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands) vertrat. In seinem ländlichen Wahlkreis wurde er wiederholt von verhetzten Bauern und protzigen Gutsherren verprügelt, unter dem Sozialistengesetz wurde er aus Hamburg und Umgebung ausgewiesen, so daß er 1881—1884 in Nordamerika arbeitete, 1889, 1896, 1900, 1904 und 1910 nahm er an den Internationalen Sozialistenkongressen teil und 1890—1913, außer 1894 und 1898, an allen Parteitagungen der deutschen Sozialdemokratie. 1887 als „Geheimbündler“ angeklagt und Redakteur der „Nordwacht“, 1890—1904 Redakteur des „Hamburger Echo“, 1893 Mitglied der amtlichen Reichskommission für Arbeiterstatistik, 1904 Parteisekretär der SPD, von dan an gehörte er bis zu seinem Tode zum Parteivorstand, 1890—1918 Mitglied des Reichstags, seit 1907 einer der Vorsitzenden der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion, 1907—1916 Stadtverordneter und seit 1915 Stadtrat in Berlin-Schöneberg, 1912—1927 Mitglied der Nationalversammlung und 1920—1924 Mitglied des Reichstages, 1917 bis 1927 nahm „der Alte“ an allen Parteitagungen der SPD teil. Er gehörte zu der Kommission, die das 1921 angenommene Görlitzer Programm ausarbeitete. Molkenbuhr war der bedeutendste „Praktiker“ der SPD auf dem Gebiet der Sozialpolitik, insbesondere der Arbeiterschutz- und Arbeiterversicherungsgesetzgebung, der einerseits als allseits anerkannte Autorität auf dem Gebiet der Sozialgesetzgebung der kompetente Kritiker und Korrektor der Gesetzesvorlagen des Reichsamtes des Innern war, andererseits erstritt er innerhalb der SPD eine positivere Haltung zur deutschen Sozialgesetzgebung. Der Münchener Arbeitstag 1902 gestaltete sich zu einem Triumph des Sozialpolitikers Molkenbuhr. Von ihm er-

Dieser Reichstagsausschuß tagte vom 17. Mai 1910 über die Sommerpause hinweg bis zum Frühjahr 1911 in 117 langen Sitzungen, allein die SPD-Abgeordneten stellten über 700 Abänderungsanträge, womit die Beschlüsse des Leipziger Parteitags verwirklicht werden sollten⁶²⁾. Der eingehende Bericht des Ausschusses umfaßt rund 1100 großformatige Foliendrucksachen und erschien auch im Buchhandel⁶³⁾.

Die Verhandlungen im Reichstag selbst waren angesichts des „Paragraphenkolosses“ relativ kurz, es wurde weitgehend auf die Ergebnisse der Ausschußberatungen zurückgegriffen: die zweite Lesung fand statt vom 5. bis 19. Mai 1911, die dritte Lesung vom 26. bis 31. Mai 1911. Das ganze Gesetz wurde mit 232 gegen 58 Stimmen der Sozialdemokratie und einigen Angehörigen der Freisinnigen Volkspartei bei 15 Enthaltungen angenommen. „Diese rein parlamentstechnisch unerhörte Leistung war nur möglich dadurch, daß die bürgerlichen Parteien sich verständigt hatten, nicht mehr zu der Vorlage zu sprechen und höchstens kurze Erklärungen abzugeben. So sprachen nur Vertreter der Sozialdemokratie . . . Während der Beratungen der ganzen Vorlage war es oft zweifelhaft gewesen, ob sie vom Reichstag angenommen werde. Erst die letzten Stunden brachten durch die Verhandlungen der Regierung mit den Mehrheitsparteien die Entscheidung“⁶⁴⁾.

Auf die materiellen Änderungen, die das Gesetz brachte, kann hier nicht eingegangen werden⁶⁵⁾, hingewiesen sei nur noch auf die wenig bekannte Tatsache, daß der Regierungsentwurf dem „Deutschen Sprachverein“ zur Überarbeitung vorgelegen hatte und von dorther Ausdrucksweise, Fassung, Satz- und Wortbildung in der Reichsversicherungsordnung sich weitgehend durch besonders gutes Deutsch auszeichneten⁶⁶⁾. Trotzdem dürfte sie aufgrund ihres Aufbaues mit gemeinsamen Vorschriften und ihrer durchgeführten Gesetzestechnik für die Arbeiter weniger verständlich und „durchschaubar“ gewesen sein als die vorangegangenen einzelnen „kleineren“ Gesetze der Arbeiterversicherung. *Paul Kaufmann*⁶⁷⁾, 1906—1923 Präsident des Reichsversicherungsamtes, urteilte über sie:

„So wertvoll auch die Vereinigung des gesamten Rechtsstoffs der sozialen Versicherung in einem Gesetze gewesen sein mag, so hat doch das dadurch bedingte Auseinanderziehen zusammengehöriger Vorschriften in die sechs Bücher der Reichsversicherungsordnung mit ihren überreichen, nicht immer leicht verständlichen Verweisungen die Vertrautheit der breiten Massen mit der ohnedies verwickelten Invalidenversicherung erschwert“⁶⁸⁾.

Im übrigen verstummte die Reformdiskussion mit der Reichsversicherungsordnung nicht, sie wurde verstärkt durch den 1. Weltkrieg und die Schaffung einer parlamentarischen Demokratie, in deren Folge dann auch tatsächlich wieder sehr viele Vorschriften der Reichsversicherungsordnung geändert wurden.

Franz Caspar, der den wesentlichsten Anteil an den Vorbereitungen zur Reichsversicherungsordnung gehabt hatte, wurde nach deren — auch für die Regierung überraschend geglückter — Verabschiedung mit dem damals seltenen Wilhelmsorden ausgezeichnet und erhielt 1912 das Prädikat „Exzellenz“; die Universität Freiburg verlieh ihm den Dr. iur. h. c.

Durch kaiserlichen Erlaß vom 21. Oktober 1917 wurden die beiden großen Abteilungen für Sozialpolitik und Wirtschaft (II und IV) vom Reichsamt des Innern abgetrennt und zu einem „Wirtschaftsamt“ vereinigt. *Franz Caspar* wurde Unterstaatssekretär der sozialpolitischen Abteilung. Am 4. Oktober 1918 wurde dann durch einen weiteren kaiserlichen Erlaß ein selbständiges Reichsarbeitsamt gegründet, durch Bekanntmachung des Reichs-

kanzlers vom 26. Oktober 1918 gingen aus dem Geschäftsbereich des Reichswirtschaftsamts die Fragen auf das Reichsarbeitsamt über, die sich auf die Fürsorge für Arbeiter und Angestellte, Verhältnisse des Arbeitsmarkts, auf Wohlfahrtseinrichtungen und sonstige Fragen der Sozialpolitik bezogen.

Nachdem der Staatssekretär des Reichsarbeitsamtes schon am 15. Februar 1919 zum Reichsminister ernannt worden war, wurde am 21. März 1919 auch das Reichsarbeitsamt in Reichsarbeitsministerium umbenannt⁶⁹⁾.

Die neuen Vorgesetzten von *Franz Caspar* wurden im Reichswirtschaftsamt *Rudolf Schwander*⁷⁰⁾ und *Freiherr vom Stein*⁷¹⁾ und im Reichsarbeitsamt sein früherer Kontrahent beim Kampf um die Reichsversicherungsordnung *Gustav Bauer* (vom 4. Oktober 1918 bis 20. Juni 1919) und *Alexander Schlicke*⁷²⁾ (vom 21. Juni 1919 bis 8. Juni 1920), ebenfalls ein Sozialdemokrat. *Franz Caspar* blieb

für die sozialhygienische Bewegung der Krankenkassen vor dem 1. Weltkrieg direkt und indirekt die größte Förderung, manche Reformvorschläge von ihm sind noch immer aktuell. Im Altonaer Gewerkschaftshaus wurde er 1951 sogar als „Vater der deutschen Sozialpolitik“ geehrt. Auch in der internationalen sozialistischen Welt galt Molkenbuhr als der unumstritten beste Kenner der Sozialversicherung, auf dem Wiener Internationalen Arbeiterkongreß, der wegen Ausbruch des 1. Weltkrieges nicht stattfand, war er als Referent für Arbeitslosenversicherung vorgesehen. 1914 stimmte er für die Bewilligung der Kriegskredite und gehörte fortan zu den Mehrheitssozialisten, 1917 gehörte er zu jenen Sozialisten, die den Versuch eines internationalen Friedenskongresses in Stockholm unternahmen. In der Novemberrevolution geleitete er die ehemalige Kaiserin Auguste Viktoria bis zur holländischen Grenze.

⁶²⁾ Vgl. Molkenbuhr, H.: Zum Kampfe gegen die RVO, Chemnitz 1911.

⁶³⁾ Drucksachen des Dt. Reichstags, 12. Legisl. Per., II. Session 1909/1911, Nr. 946 1. u. 2. Teil.

⁶⁴⁾ Kleeis, Fr.: Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, 202 ff.

⁶⁵⁾ Vgl. dazu: Kleeis, Fr.: Die Geschichte . . ., 205; Manes, A.: Art. Reichsversicherungsordnung. (Anm. 20); Peter, H.: Die Geschichte der sozialen Versicherung, 2. Aufl., Bad Godesberg 1973 und schließlich die in meiner Quellenkunde zur Geschichte der Sozialversicherung (vgl. Anm. 1) angegebene Lehrbuch und Kommentarliteratur; eine ausführliche Gesamtdarstellung der Regelungen scheint wenig sinnvoll, dagegen ist es wohl nützlich, von heute noch vorliegenden problematischen Tatbeständen ausgehend deren historische Genese zu verfolgen, vgl. z. B. für die Renten wegen geminderter Erwerbsfähigkeit meine Darstellung: Tennstedt, F.: Berufsunfähigkeit im Sozialrecht, Frankfurt 1972.

⁶⁶⁾ Kleeis, Fr.: Die Geschichte der sozialen Versicherung, 198 vgl. zu den Einzelheiten: Steuernagel, O.: Die Einwirkungen des Deutschen Sprachvereins auf die Deutsche Sprache, Berlin 1926, 20 ff.; Sarrazin, O.: Die Sprache des Entwurfs zur Reichsversicherungsordnung, Zeitschrift des Allgemeinen Deutschen Sprachvereins. 1910, 129 ff.: auf den Deutschen Sprachverein gehen danach u. a. folgende Wortneubildungen zurück: Versicherungspflichtige, Krankenhilfe, Krankengeld, Hausgeld, Wochengeld, Familienhilfe, Sachleistung, Sterbegeld, Grundlohn u. a., schließlich: „Rechte und Pflichten“ statt „Befugnisse und Obliegenheiten“.

⁶⁷⁾ Über die Präsidenten des Reichsversicherungsamtes wird demnächst eine Skizze des Verfassers in dieser Zeitschrift erscheinen.

⁶⁸⁾ Kaufmann, P.: Fünfundzwanzig Jahre Invalidenversicherung, Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1916, 6.

⁶⁹⁾ Vgl. zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums: Deutsche Sozialpolitik 1918—1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929, Zschucke, M.: Das Reichsarbeitsministerium, Berlin 1940.

⁷⁰⁾ Schwander, Rudolf (1868—1950), mittlerer Beamter in der Verwaltung im Elsaß, 1897—1900 Studium der Nationalökonomie, 1900 Promotion zum Dr. rer. pol., 1902 Beigeordneter, 1906 Bürgermeister von Straßburg, 5. Aug. 1917 — 19. Nov. 1917 Leiter des Reichswirtschaftsamts, anschließend wieder Bürgermeister von Straßburg, 21. Okt. — 11. Nov. Statthalter für Elsaß-Lothringen. 1919—1930 Oberpräsident von Hessen-Nassau.

⁷¹⁾ Stein, Hans Karl Freiherr von (1867—1942), Jurist, 1905 Vortragender Rat im Reichsamt des Innern, 1914—1915 Unterstaatssekretär im Ministerium für Elsaß-Lothringen, 1915—1917 Unterstaatssekretär im Reichsamt des Innern, ab Febr. 1917 Vertreter des Reichskanzlers bei der OHL, 20. Nov. 1917 — 8. Nov. 1918 Staatssekretär des Reichswirtschaftsamts.

⁷²⁾ Schlicke, Alexander (1863—1940), Feinmechanikerlehre, Handwerkschule, praktische Tätigkeit in Berlin, Quedlinburg, Erlangen, Bielefeld, Leipzig, Hagen i. W., Wetzlar und Frankfurt/M., 1891 Sekretär des Dt. Metallarbeiterverbandes, 1895 1. Vorsitzender des Dt. Metallarbeiterverbandes, 1917—1918 gewerkschaftlicher Beirat im Kriegsamt und Demobilisationsamt, Januar bis Juni 1919 württ. Arbeitsminister, anschließend bis Ende Juni 1920 Reichsarbeitsminister, 1921—1925 Vertreter des Internationalen Arbeitsamts Genf für Deutschland in Berlin, 1919—1930 Mitglied des Reichstags: SPD.

auch unter der neuen sozialdemokratischen Führung zunächst noch im Dienst, um als „Einarbeiter“ bei der Überleitung der Geschäfte mitzuwirken. Im Juli 1919 nahm er Abschied nach fast 50jähriger Dienstzeit.

Im Januar 1920 veröffentlichte *Franz Caspar* dann noch eine grundlegende und sein Wirken als Sozialpolitiker wohl abschließende Abhandlung „Zur Reform der Sozialversicherung“, aus der einige Passagen zitiert seien, die entweder besonders interessant — so die zur unterschiedlichen Behandlung von Arbeitern und Angestellten in der damaligen Gesetzgebung — oder noch heute aktuell sind — so die zur Frage der Selbstbeteiligung oder der verstärkten Zusammenarbeit der Versicherungsträger.

„Die reichsgesetzliche Arbeiterversicherung ist mit der Reichsversicherungsordnung nicht abgeschlossen, schon weil die parlamentarischen Vorbedingungen für das Zustandekommen des Gesetzes es mit sich brachten, daß eine Reihe von wichtigen Streitpunkten durch Kompromiß erledigt werden mußte, das auf die Dauer nicht befriedigen kann. Aber auch abgesehen davon hat die Entwicklung der Versicherungsträger und der Verhältnisse, denen sie gerecht zu werden haben, seither nicht geruht, vielmehr liegt, zum Teil auch unter der Einwirkung des Krieges, eine ziemlich tiefgreifende Neugestaltung vor; sie hat die schon vorher von führenden Männern erörterten Probleme, insbesondere der Zusammenlegung oder Verschmelzung der verschiedenen Versicherungszweige sowie der Erweiterung der Aufgaben und des Wirkungsbereiches der Versicherungsträger neben manchen anderen in den Vordergrund gestellt. Es soll hier nicht versucht werden, einen vollständigen Überblick über diese Erörterungen zu geben und sie kritisch zu würdigen oder alle reformbedürftigen Einzelheiten darzustellen, sondern es werden nur Bemerkungen zu einigen wichtigen Punkten, namentlich unter dem Gesichtspunkte gemacht werden, welche Änderungen alsbald notwendig und durchführbar sind. Diese bei dem nächsten Schritte der Gesetzgebung vorwegzunehmen, empfiehlt sich, weil man sich so auf solche Punkte beschränken kann, welche zu Meinungsverschiedenheiten weniger Anlaß bieten; es ist aber auch geboten, weil unter den vielen während des Krieges erlassenen Vorschriften einige zeitlich begrenzte Geltung haben und schon deshalb eine für die Dauer berechnete Regelung ungesäumt stattfinden muß.

....

Es wird schwerlich angehen, die Leistungen, namentlich auch hinsichtlich der Versorgung von erwerbsfähigen Witwen und entsprechend auch die Beiträge in der Invalidenversicherung auf die Sätze der Angestelltenversicherung durchweg und vollständig zu erhöhen, wie es eine unumgängliche Voraussetzung für die vielfach befürwortete Verschmelzung der Angestelltenversicherung mit der Invalidenversicherung sein würde. Denn eine so gewaltige Erhöhung der Beiträge für die viel größere Zahl der Arbeiter würde sowohl vom Standpunkt der Arbeitgeber, vor allem derer aus dem Mittelstande, bedenklich sein, als auch vom Standpunkt der Arbeiter, die einen übergroßen Teil ihres Arbeitsverdienstes allein für Versicherungszwecke aufzuwenden haben würden.

Einer Angliederung der Angestelltenversicherung an die Invalidenversicherung stehen übrigens noch andere, kaum überwindbare Hindernisse im Wege, insbesondere der dringende Wunsch der großen Mehrzahl der Angestellten, den man nicht unbeachtet lassen sollte, und die Schwierigkeit einer gerechten Verteilung oder Verwendung des sehr beträchtlichen Kapitals, welches angesammelt ist, um die Anwartschaften der unter der Herrschaft des geltenden Gesetzes Versicherten zu gewährleisten. Es handelt sich hier um

wohlerworbene Rechte, die auf Beiträgen der Angestellten und ihrer Arbeitgeber beruhen, und über die nicht hinweggegangen werden darf. Überhaupt ist eine äußerlich vollkommene Gleichstellung unter Ausschaltung aller Berufs- und Erziehungsunterschiede nur scheinbar die höchste Gerechtigkeit, in Wirklichkeit und angesichts der tatsächlichen Ungleichheit der Menschen nach Lebensgewohnheiten und Empfinden ist sie hart und ungerecht. Und was insbesondere die Angestellten betrifft, so werden sie überall, wo ihnen angeschlossen wird, mit den Arbeitern ohne Unterschied in eine gemeinsame große Masse der Lohnarbeit Verrichtenden aufzugehen, empfindlich benachteiligt, ihre tatsächlich vorhandenen besonderen Interessen kommen nicht zur Geltung, sie werden durch die größere Stimmenzahl der Arbeiter unterdrückt. Daß die Schwierigkeiten im Festlegen der Grenzlinie zwischen Angestellten und Arbeitern die Durchführung der Versicherung belastet, mag richtig sein. Allein das Gewicht dieser Schwierigkeiten kann auf manche Weise vermindert werden, beispielsweise dadurch, daß für Angestellte wie für Arbeiter die Verdienstgrenze, bis zu der die Pflichtversicherung reicht, gleich bemessen und dadurch, daß die bisherige Doppelversicherung der unteren Lohnklassen von Angestellten beseitigt wird.

....

Das praktische Bedürfnis hat in einigen Bezirken bereits dazu geführt, daß über die in der RVO zugelassenen Kassenverbände hinaus gemeinschaftliche Einrichtungen verschiedener Versicherungsträger ins Leben gerufen sind. Das Feld für eine wirtschaftlich vorteilhafte und sachlich förderliche Tätigkeit solcher Einrichtungen kann recht weit sein. In Betracht kommen dabei u. a. Abkommen mit Krankenhäusern und Genesungsheimen, Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsstätten für Kranke und Verletzte, Abschluß von Verträgen mit Ärzten und Apotheken, Überwachung der Beitragsentrichtung sowie des Verhaltens der Rentenempfänger, Krankenbesuche. Da Einrichtungen dieser Art im Wege des freiwilligen Zusammenschlusses bisher die wünschenswerte allgemeine Verbreitung noch nicht gefunden haben, wäre zu erwägen, ob nicht durch Gesetz den Versicherungsträgern die Pflicht aufzuerlegen wäre, sich an solchen Einrichtungen zu beteiligen oder wenigstens ihr Zustandekommen nicht durch ablehnende Haltung zu hindern, soweit die Einrichtungen vom Versicherungsamt für zweckmäßig erachtet werden. . . .

In der Arztfrage, die in der RVO nicht hat gelöst werden können und seither nie zur Ruhe gekommen ist, wird sicherlich eine lebhaftere Bewegung einsetzen, man wird aber schwerlich schon bei den vorläufigen und dringlichen Maßnahmen zu ihrer befriedigenden Lösung kommen. Um sowohl dem wirtschaftlichen Bedürfnis der Ärzte nach angemessener Bezahlung ihrer Einzelleistungen gerecht zu werden, als auch die Aufwendungen der Kassen für Arzthonorare in erträglichen Grenzen zu halten, ist neuerdings wieder vorgeschlagen, auf den schon früher erörterten, damals aber verworfenen Gedanken zurückzukommen, den Versicherten einen, wenn auch nur kleinen Teil der Arztkosten zu eigener Entrichtung aufzuerlegen. Wirkung und Zweck der Maßnahme wäre eine verminderte Inanspruchnahme der mangels jedes Entgelts für die Einzelleistung nach verbreiteter Ansicht vielfach im Übermaß angerufenen ärztlichen Hilfe; mit den dadurch ersparten Mitteln könnte den Ärzten eine nach ihren Wünschen gestaltete und erhöhte Vergütung ohne Nachteil für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kasse gezahlt werden. Die Bedenken dagegen liegen auf der Hand, denn die bestehenden Rechte der Versicherten gegenüber der Kasse würden

gemindert werden; mindestens ebenso schwer fällt überdies ins Gewicht, daß die heilsame Wirkung der Krankenversicherung für die Volksgesundheit gefährdet werden kann, indem nach der Meinung vieler Ärzte gerade das frühzeitige und häufige Aufsuchen des Arztes bei jeder kleinen Gesundheitsstörung eine wichtige Maßnahme der Vorbeugung darstellt, einen Ersatz für die ideale Forderung planmäßiger, periodischer Untersuchung sämtlicher Kassenmitglieder, die zu zeitraubend und zu kostspielig ist. Vielleicht wird man sich angesichts der wirtschaftlichen Lage, die uns bevorsteht, und der starken Belastung, mit der alle Krankenkassen ebenso wie die Invalidenversicherungsanstalten und viele Berufsgenossenschaften aus dem Kriege hervorgehen, gleichwohl zu der Maßnahme entschließen müssen, es wird aber nicht ohne starke Kämpfe abgehen. Aus der Kassenpraxis wird gemeldet, daß auf dem Gebiete der ärztlichen Behandlung der Familien von Kassenmitgliedern stellenweise und mit gutem Erfolge die erwähnte Maßnahme verwirklicht wird.

Wenn es angehen wird, auf eine Annäherung in der Durchführung der verschiedenen Versicherungszweige alsbald Bedacht zu nehmen, würde es dagegen wohl bedenklich sein, eine wirkliche Verschmelzung der Versicherungszweige, wie sie von vielen Seiten befürwortet wird, schon jetzt in Angriff zu nehmen, denn es stehen der Durchführung des Planes namentlich in der Kostenfrage große Schwierigkeiten entgegen, die zur Zeit nicht zu überwinden wären. Geht man von dem mehrfach mit Nachdruck betonten Gedanken aus, daß dem in seiner Erwerbsfähigkeit durch körperliches Gebrechen beschränkten Versicherten die gleiche Fürsorge zuteil werden soll, ohne Unterschied nach der Ursache des Gebrechens, so kann eine solche Gleichstellung nur unter der Voraussetzung ohne starken Unwillen der Versicherten durchgeführt werden, daß die bisher höchsten Leistungen, wie sie in der Unfallversicherung gewährt werden, beibehalten und alle anderen Leistungen in der Invaliden- und Krankenversicherung auf die gleiche Höhe gesteigert werden. Man mag dies als sehr wünschenswert ansehen, wird sich aber kaum verhehlen können, daß damit eine finanzielle Last verbunden wäre, die Deutschland in seiner Verarmung nach dem Kriege nicht tragen kann. Übrigens wäre auch nach etwaigem Wegfall der verschiedenen Bemessung der Rente nach dem Ursprung aus Krankheit, Unfall oder Invalidität eine sogenannte Einheitsrente mit ihrer die Zufriedenheit vermeintlich fördernden Wirkung noch nicht erreichbar, denn bei gleichem Grade der Körperbeschädigung, also bei gleichem objektiven Befunde, muß die Rente gerechterweise nach der Bedeutung des verletzten Gliedes für den Beruf abgestuft werden. . . .

In ähnlicher Weise zu beurteilen wären auch die zahlreichen Anregungen, die auf eine weitreichende Erweiterung der Aufgaben der Versicherungsträger abzielen. Es wird zwar zutreffend darauf hingewiesen, daß manche Versicherungsträger über die oben erwähnten gemeinsamen Einrichtungen hinaus allgemein wirksame Maßnahmen zur Krankheits- und Invaliditätsverhütung eingeleitet haben und zu unentbehrlichen Hilfsorganen der öffentlichen Gesundheitspflege geworden sind. Diese Tätigkeit verdient Anerkennung, und sie war in hohem Maße angezeigt, solange die Pflege der betreffenden Ziele von anderer berufener Seite nicht genügend betrieben wurde. Allein man wird doch nicht so weit gehen dürfen auszusprechen, daß die Gewährung von Entschädigung

beim Eintreten des Versicherungsfalles nicht mehr die wesentlichste Aufgabe der sozialen Versicherung sei, sondern vielmehr die Förderung der öffentlichen Gesundheitspflege. Es bleibt vielmehr bestehen, daß die Erledigung des einzelnen Falles als Tätigkeitsgebiet ausschließlich für die Versicherungsträger in Betracht kommt, während bei den weitergreifenden Maßnahmen eine Einwirkung auf Verhältnisse und Bedürfnisse auch der nichtversicherten Bevölkerung in Frage steht und demgemäß ein Zusammenarbeiten mit anderen berufenen Organen insbesondere mit Staat und Gemeinde herzustellen ist. Da diese in ihrem Vorgehen nicht von der Zufälligkeit abhängen dürfen, ob im Bezirk ein Versicherungsträger zum Eingreifen Veranlassung findet, so bleibt naturgemäß die Leitung in der Hand der öffentlichen Organe, und die Versicherungsträger haben die dankbare Aufgabe, vermöge ihrer engen Berührung mit den Versicherten dafür zu sorgen, daß diesen die Vorteile der öffentlichen Einrichtungen ausgiebig zuteil werden und daß die in ihrem Wirkungskreise gemachten Erfahrungen als nutzbringende Anregungen verwertet werden. An dieser naturgemäßen Gestaltung wird auch deshalb festzuhalten sein, weil dadurch Reibungen zwischen den einzelnen Versicherungsträgern vermieden werden, die sich einem neutralen Träger allgemeinnützlicher Einrichtung leichter angliedern lassen als einem ihresgleichen. Schließlich können auch die besten Einrichtungen der Versicherungsträger die Allgemeinheit nicht von der Pflicht entbinden, auch für die nichtversicherte Bevölkerung die nötige Fürsorge einzurichten und deren Maßnahmen soweit erforderlich zwangsweise durchzusetzen, so daß immer noch überflüssige Doppelaufwendungen an Arbeitskraft und Geld übrigbleiben würden.

....

Mit den hier besprochenen Maßnahmen wird eine befriedigende Gestaltung der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung noch nicht erreicht, immerhin wird einigen dringenden Bedürfnissen Rechnung getragen und zugleich der künftigen Entwicklung die Bahn geebnet. Der an sich berechtigte Wunsch, den gesamten Aufbau und die Rechtsregeln für die Versicherten übersichtlich und leichtverständlich zu machen, wird allerdings nicht erfüllt, und es bleibt dahingestellt, ob eine wesentliche Vereinfachung gegenüber der Mannigfaltigkeit der in Betracht kommenden Verhältnisse und Interessen und dem Einfluß, den die beteiligten Kreise in Wahrnehmung ihrer berechtigten Interessen auf die Vorbereitung und die parlamentarische Durcharbeitung ausüben können, zu erreichen sein wird. Möglicherweise kommt man über manche Bedenken neuerdings entschlossener hinweg, als es früher der Fall war. Das hat Vorzüge und Nachteile, auf die hier nicht näher eingegangen zu werden braucht. Wenn demnächst ein Versuch der gänzlichen Neugestaltung gemacht wird, dann möge er davor bewahrt bleiben, daß zu halben Maßnahmen und zu allerhand Zugeständnissen gegriffen werden muß, um eine ursprüngliche einfach angelegte Vorlage durchzusetzen⁷³⁾.

Franz Caspar hat schließlich noch die Gefährdung der Sozialversicherung in der Weimarer Republik, aber auch ihre „Rettung“ durch die Ministerialbürokratie des Reichsarbeitsministeriums erlebt, am 24. Juni 1927 ist er in Berlin gestorben.

⁷³⁾ Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung 1920, 2.