

Florian Tennstedt

## DER AUSBAU DER SOZIALVERSICHERUNG IN DEUTSCHLAND 1890 BIS 1945\*

1890 waren die „Gründerjahre“ der deutschen Sozialversicherung abgeschlossen, eine staatlich initiierte Zwangsversicherung mit korrespondierender Selbstverwaltung gegen die Risiken Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter „stand“ im Prinzip. Die Sozialpolitik der neunziger Jahre wird vorwiegend unter dem Gesichtspunkt des vorangetriebenen gesetzlichen Arbeiterschutzes gesehen.<sup>1</sup> Die Entwicklungen im Bereich der Arbeiterversicherung sind aber kaum weniger bedeutsam gewesen - zu einer durch den ökonomischen Aufschwung mitgetragenen Verbesserung der Leistungen und einer ständigen Ausweitung des erfaßten Personenkreises kamen grundsätzliche „Kurskorrekturen“ und „Weichenstellungen“ durch den Gesetzgeber hinzu.

Die *sozialhistorische* Darstellung dieses Zeitraumes wird komplexer, denn sie muß mehr als Gesetzgebungsgeschichte sein, aber auch für eine „bloße“ Gesetzgebungsgeschichte sind bislang kaum archivalisch-quellenmäßige Studien betrieben worden. Geschichte der Sozialversicherung muß nunmehr auch Geschichte von Rechtsprechung und Rechtsaufsicht sein, von Selbstverwaltung, Selbstverwaltungsverbänden, und sie muß die Selbstverwaltungsverbände als relativ eigenständigen Faktor im politischen Lobbyismus begreifen. Mit Rechtsprechung und Selbstverwaltung sind schon ganz wesentliche Einflußgrößen der konkreten Leistungsausgestaltung und -ausweitung genannt, die vielfach eine „experimentelle“ Vorreiterfunktion für den Gesetzgeber hatten, die wir uns heute nur noch schwer vorstellen können. Wichtig ist außerdem, daß die eingangs genannten Risiken keineswegs existenzsichernd abgesichert waren, familiärer Unterhalt und kommunale Armenfürsorge waren nach wie vor ergänzend stark gefordert. Die Renten bedeuteten keineswegs eine arbeitsfreie Altersphase, sondern hatten eine wichtige Funktion für die Aufbesserung des Budgets der erwachsenen Kinder, die die Alten um der Rente willen gern bei sich duldeten. Geschichte der Sozialversicherung bedeutet nunmehr auch neuartige Aufstiegschancen für qualifizierte Arbeiter in der Selbstverwaltung, neue Karrierechancen für Angestellte und Beamte und nicht zuletzt schlichte

\* Meinem verehrten Lehrer Prof. Dr. Walter Bogs zur Vollendung seines 90. Lebensjahres am 3. April 1989 gewidmet. Es handelt sich um einen Vortrag, der am 30. März 1989 anlässlich einer Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte in Heidelberg gehalten wurde.

<sup>1</sup> vgl. Berlepsch, Hans-Jörg von: „Neuer Kurs“ im Kaiserreich? Die Arbeiterpolitik des Freiherrn von Berlepsch 1890 bis 1896, Bonn 1987.

Berufschancen für eine Fülle von Dienstleistungsberufen, von denen vor allem die Ärzte, nicht zuletzt im gutachtenden Bereich, genannt werden müssen. Fast alle genannten Punkte sind eher als Forschungsprogramm denn als zu resümierendes Forschungsergebnis verfügbar. Mein Referat kann daher von vornherein nicht mehr als eine Problemskizze mit einigen hoffentlich interessanten Details und Verortungsversuchen auf „großen Linien“ sein, auf die interessanten Sonderentwicklungen im Bergbau kann ich daher auch gar nicht eingehen und auch die Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit wird nur gestreift.<sup>2</sup>

Die gesetzliche Krankenversicherung wurde 1892 erstmals entscheidend novelliert. Die Regelungen wurden so gestaltet, daß die politisch und versicherungsökonomisch unliebsame Konkurrenz der freien Hilfskassen der Arbeiter, in der Regel eng verbunden mit der gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung, eingedämmt wurde. Mittel zum Zweck war die rigorose Verallgemeinerung des Sachleistungsprinzips, d.h.: auch Hilfskassen mußten, sofern sie gegenüber den gesetzlichen Zwangskassen „ersatzweise“ zugelassen werden wollten, ärztliche Behandlung, Arznei usw. in Natur gewähren und durften nicht mehr, wie bisher, dafür auch ein entsprechend erhöhtes Krankengeld gewähren. Die gesetzlichen Kassen ihrerseits erhielten das Recht, mittels Satzung diese Sachleistungen auch auf erkrankte Familienangehörige der Kassenmitglieder auszudehnen. Dieses bis heute kontinuierlich expandierende und ökonomisch so schwer steuerbare Sachleistungsprinzip hatte im Deutschen Kaiserreich mindestens zwei Auswirkungen von sozialgeschichtlichen Dimensionen: Gesundheitsverhalten und politische Einstellung der Arbeiterschaft gegenüber der Arbeiterversicherung wandelten sich. Arztbesuch bei Krankheit war in der Arbeiterschaft bis dahin nicht die Regel, erhöhtes Krankengeld zum Zwecke der Abgeltung der Arztkosten wurde demgemäß nicht nur dazu, sondern auch gern zur Erhöhung des eigenen Haushaltsbudgets genutzt. Die Novelle von 1892 scheint ein entscheidender Schritt „nach vorn“ gewesen zu sein in der Weise, daß seitdem die Inanspruchnahme professioneller Hilfe zunehmend zum typischen Gesundheitsverhalten auch bei Arbeitern gehört. Dieser Prozeß hatte schon früher begonnen, erfuhr hier aber wohl eine wesentliche Beschleunigung. Ein sozialer Prozeß von ähnlicher Bedeutung setzte etwas später ein: die zunehmende Inanspruchnahme des Krankenhauses bei ernsten Erkrankungen, auch dieser Prozeß wäre ohne Sachleistungsprinzip und Krankenkassen als Finanzierungsgarant kaum so abgelaufen, von der Ausbreitung der Apotheken und anderer Zulieferer sowie der Expansion der pharmazeutischen Industrie ganz zu schweigen.

2 vgl. dazu: Geyer, Martin H.: Die Reichsknappschaft. Versicherungsformen und Sozialpolitik im Bergbau 1900-1945. München 1987; Faust, Anselm: Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich, Wiesbaden/Stuttgart 1986; ders.: Von der Fürsorge zur Arbeitsmarktpolitik. Die Errichtung der Arbeitslosenversicherung, in: Abelshauser, Werner (Hg.): Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat, Stuttgart 1987, S. 260ff.

Die andere - mehr politische - Folge des Kampfes gegen die freien Hilfskassen war, daß sich die organisierten Arbeiter von diesen abwandten und den gesetzlichen Krankenkassen, faktisch den Ortskrankenkassen, zuwandten. In der zeitgenössischen Polemik wurde flugs die „Herrschaft der Sozialdemokratie“ in den Ortskrankenkassen angeprangert. Man kann davon ausgehen, daß nicht nur im „Reichsbund gegen die Sozialdemokratie“ die Generalversammlungen der Krankenkassen als „Unteroftizierschulen der Sozialdemokratie“ angesehen wurden: „Die Beamtenstellen dienten der Versorgung gesinnungstüchtiger Parteigenossen, Parasiten gleich, verstanden es die Umstürzler, sich in die Kassenverwaltungen einzunisten“.<sup>3</sup> Bei dieser Sichtweise wurde übersehen, daß die Kassengeschäftsführung kein Ort für Revolutionäre war, diese mit ihren „Sachzwängen“ oft den sog. Revisionismus institutionell beförderte oder, um es mit der Analyse Gerhard A. Ritters zu sagen: die Integration der Arbeiter in Staat und Gesellschaft ist faktisch über deren politische Organisationen erfolgt.<sup>4</sup> Quantifizieren läßt sich diese Aussage allerdings nur sehr schwer, die Kassenvertreter scheinen auch in erster Linie mehr Gewerkschafts- als Parteivertreter gewesen zu sein. Für 1902 kann man schätzen, daß 100 000 Gewerkschaftsmitglieder - und damit jedes 5. - Vorstandsmitglied einer Krankenkasse war. An sog. Beamtenstellen gab es weniger, die sozialdemokratisch-freigewerkschaftliche „Herrschaft“ mag sich auf 3 000 bis maximal 5 000 Ortskrankenkassenstellen erstreckt haben. Das ist nicht viel, aber es ist etwa das 100fache der 1885 in den zentralen Hilfskassen verfügbaren Stellen für „Arbeiterführer“, und angesichts der sonstigen Verhältnisse in der mittel- und unmittelbaren Staatsverwaltung des Deutschen Kaiserreichs relativ gesehen ein ganz beachtlicher Aufstiegskanal.<sup>5</sup>

Die gesetzliche Unfallversicherung erlebte nach 1890 keine Novellierung von vergleichbarer Tragweite, obwohl auch hier 1896 eine Revisionsgesetzgebung einsetzte, die 1900 durch das sog. „Mantelgesetz“ abgeschlossen wurde; Zentrum und Sozialdemokratie bemühten sich vergeblich um wesentliche Verbesserungen, nur Ausdehnung der Versicherungspflicht und Herabsetzung der Karenzzeit sind nennenswerte Resultate. Hingewiesen sei aber hier auf zwei Entwicklungen bei begleitenden Institutionen: Die Arbeitersekretariate und katholischen Volksbüros versuchten vor allem gegenüber der Arbeitgeber-selbstverwaltung in der gesetzlichen Unfallversicherung die Rechtspositionen der Arbeiter durchzusetzen, natürlich auch auf dem Gebiete des Arbeitsrechts. In Arbeitersekretariaten und Volksbüros mußten Arbeiter sich auf Argumentationsmuster, Verfahren und Institutionen des bürgerlichen Rechtsstaates „einlassen“, es sozusagen in Tausenden von Einzelfällen mit ihm „versuchen“.

3 Möller, Wilhelm: Die Herrschaft der Sozialdemokratie in der deutschen Krankenversicherung, Berlin 1908.

4 Ritter, Gerhard A.: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1989, S. 86.

5 Tennstedt, Florian: Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914, Köln 1984, S. 429ff.

Dieser zähe „Basiskampf“ im Zusammenhang mit der Unfallversicherung war öffentlich - der Öffentlichkeit weitgehend verborgen blieb hingegen der Kampf Tonio Bödikers, Präsident des mit der gesetzlichen Unfallversicherung gegründeten Reichsversicherungsamtes, um ein Reichsarbeitsamt, also Ausgliederung seiner Behörde aus dem Reichsamt des Innern, Schaffung einer Vorstufe zu einem Reichsarbeitsministerium. Die Fülle der Initiativen, die das RVA in den ersten Jahren entfaltete, wird allerdings erst vor diesem ehrgeizigen Hintergrund verständlich. 1897 resignierte Tonio Bödiker und wechselte zur Firma Siemens & Halske über.<sup>6</sup>

Von allen Arbeiterversicherungsgesetzen war das „Gesetz betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung“ mit dem größten „Sprung ins Dunkle“ verbunden, so daß auf Grund der praktischen Erfahrungen eine baldige Revisionsgesetzgebung anstand. Diese begann 1896. Die Reformziele bestanden darin, die „agratischen Defizitanstalten“ in den ostelbischen Gebieten zu entlasten und die Renten etwas günstiger zu bemessen. Nach erheblichen Widerständen gelang mit dem nunmehrigen Invalidenversicherungsgesetz von 1899 ein gewisser „Lastenausgleich“, unerwartet hoch schlug die Auslegung der Leistungsverbesserungen durch die Verwaltung zu Buche: Die bewilligten Invaliditätsrenten nahmen im Schnitt um 30 v.H. zu, in Westpreußen sogar um 44,5 v.H.. Reichsamt des Innern und Reichsversicherungsamt „bereiteten“ daraufhin die entsprechenden Anstalten, so daß zahlreichen neuen Rentempfängern die Rente wieder entzogen wurde, Antragsteller wurden vermehrt abschlägig beschieden. Fortan galten die Klagen über Rentendrückerei und Rentenquetschungen nicht nur den gewerblichen Berufsgenossenschaften, sondern auch der Invalidenversicherung, die auch schon bei ihrer Einführung wohl nicht auf sonderliche Resonanz in der Bevölkerung gestoßen war.<sup>7</sup> Die Renten waren, wie schon eingangs bemerkt, keineswegs existenzsichernd - der Rechtsanspruch auf Rente diskriminierte nicht, aber der so geschützte Arbeiter wurde weiterhin diskriminiert, wenn er, ergänzend, die kommunale Armenfürsorge beanspruchen mußte.

Völlig ungeschützt waren die Arbeiterwitwen, die sich schon vor Einführung der Rentenversicherung in einer größeren Notsituation befunden hatten als die alten bzw. invaliden Arbeiter. Die Witwen- und Waisenversorgung beschäftigte den Reichstag wiederholt, 1902 gab das Zentrum mit der sog. lex Trimborn dann einen wesentlichen Anstoß zur Realisierung: Einnahmen aus bestimmten Landwirtschaftszöllen sollten den Grundstock zur Einführung einer Hinterbliebenenversicherung bilden.<sup>8</sup>

6 ders.: Das Reichsversicherungsamt und seine Mitglieder - einige biographische Hinweise, in: Entwicklung des Sozialrechts Aufgabe der Rechtsprechung, Köln/Berlin 1984, S. 47ff.

7 ders.: Berufsunfähigkeit im Sozialrecht, Frankfurt 1972.

8 Dreher, Wolfgang: Die Entstehung der Arbeiterwitwenversicherung in Deutschland, Berlin 1978.

Hingewiesen sei schließlich noch auf freiwillige Sachleistungen der Invalidenversicherung, die wohl mehr Anklang fanden als die spärlichen Geldleistungen. Die Invalidenversicherung wurde in den späten neunziger Jahren führend auf dem Gebiet der Heilverfahren gegen Tuberkulose und andere Volkskrankheiten. Im Gegensatz zu den Krankenkassen nämlich verfügten die Versicherungsanstalten, bedingt durch das Anwartschaftsdeckungsverfahren, vor dem Ersten Weltkrieg über relativ umfangreiche finanzielle Mittel. Die entsprechenden Aktivitäten wurden - ohne staatlichen Beistand - aus der Selbstverwaltung heraus entwickelt. Für die Heilverfahren wurden besondere Heilstätten für Tuberkulose gegründet, die den Auftakt zu einem weitverzweigten Netz von Heilanstalten und Rehabilitationseinrichtungen bildeten und insoweit das kommunale Krankenhauswesen ergänzten. Die therapeutischen Auswirkungen dieser Einrichtungen waren allerdings strittig. Die Erfolge waren nicht zuletzt deshalb begrenzt, weil das in den Heilanstalten gelernte richtige Gesundheitsverhalten für Tuberkulose in der alltäglichen Praxis von arbeiten und wohnen kaum durchhaltbar war. Allerdings muß hier angemerkt werden, daß die angesammelten Kapitalien der Landesversicherungsanstalten auch zur Finanzierung des Arbeiterwohnungsbaues beitrugen, etwa 300 000 - 400 000 Wohnungen wurden so bis 1914 finanziert.

Friedrich Kleeis, der bedeutendste Chronist der Arbeiterversicherung, bezeichnet die Jahre zwischen der Novellierung des Krankenversicherungsgesetzes von 1892 und der Verabschiedung der Reichsversicherungsordnung von 1911 als „die Zeit der Reformbewegung und neuer Pläne“.<sup>9</sup> Und in der Tat gibt es sonst wohl keinen Abschnitt in der Geschichte der Sozialversicherung, in dem so intensiv über deren zukünftige Gestaltung diskutiert worden ist: Die ersten Erfahrungen lagen vor, und neben den erhofften Vorteilen wurden auch unerwartete Mängel sichtbar - das bildete die Grundlage einer breiten und vielfältigen Reformdiskussion. So gesehen nimmt sich die Reichsversicherungsordnung von 1911 bescheiden aus, denn sie brachte nur begrenzte materielle Fortschritte. Gleichwohl war die RVO die letzte große Kodifikationsleistung des Deutschen Kaiserreichs.

In der RVO wurden Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung zu einem Gesetz zusammengefügt, Verfahren und Versicherungsbehörden wurden vereinheitlicht: das Reichsversicherungsamt wurde nun auch oberste Beschluß- und Spruchinstanz für die gesetzliche Krankenversicherung. Die RVO bezog vor allem Dienstboten und Beschäftigte in der Land- und Forstwirtschaft auch in die Krankenversicherung ein und schuf für die letztere einen neuen Kassentyp, besondere Landkrankenkassen. Die Rechte der Arbeiter, die an und für sich in der Selbstverwaltung der Krankenversicherung eine Mehrheit hatten, wurden nach dem altrömischen Prinzip „*itio in partes*“ empfindlich eingeschränkt. Wichtige Entscheidungen bedurften nunmehr auch einer Mehr-

9 Kleeis, Friedrich: Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland (1928), Berlin/Bonn 1981.

heit der Arbeitgeber im Vorstand! Der Arbeiterrentenversicherung wurde, von den sozialpolitischen Reichstagsparteien wie SPD und Zentrum schon lange gefordert, eine Hinterbliebenenversicherung hinzugefügt, Witwenrente setzte allerdings Invalidität der Witwe voraus. Der Entstehungsprozeß der RVO bedarf noch genauerer Forschung, nicht zuletzt der gestiegene lobbyistische Einfluß ist von besonderem Interesse. Die politischen Gruppierungen des Reichstages griffen dabei auf die verschiedenen, ihnen nahestehenden Verbände zurück, die durch die Sozialversicherungsträger gegründet worden waren, also etwa der Centralverband deutscher Industrieller auf den Reichsverband der Betriebskrankenkassen usw.<sup>10</sup>

Die seinerzeit weitgehend abgelehnte, gesonderte Rentenversicherung für Angestellte, lange Zeit in der Angestelltengeschichtsschreibung und -soziologie eher „unterbelichtet“, hat jüngst verstärktes Interesse gefunden durch Gerhard A. Ritter. Diese einer Modellfunktion derselben, gleichsam als antizipierte Spitze sozialpolitischen Fortschritts.<sup>11</sup> Aus meiner Kenntnis der zeitgenössischen Argumente und Quellen ist diese These zumindest als kühn zu bezeichnen - für mich ist, wenn überhaupt, eine nennenswerte Modellfunktion erst bei der Gesetzgebung von 1948 „kausal“ nachweisbar.<sup>12</sup> Verbesserungsvorschläge der Arbeiterrentenversicherung lagen bis 1957 auch ohne Angestelltenversicherung auf der Hand und wurden auch schon vor 1909/11 massiv erhoben, durch die Angestelltenversicherung wurden diese dann nur „konkretisiert“. Eine gewisse Vorreiterfunktion unterhalb der gesetzlichen Ebene kam den Angestelltenersatzkassen in den entsprechenden Verträgen und Satzungsbestimmungen über Leistungen zu, eine „Vorreiterfunktion“ von der zunächst allemal Ärzte und Apotheker profitierten! Gleichwohl ist die Durchsetzung dieser Sonderversicherung, die ja 1954 wiederholt wurde, ein interessanter Punkt.<sup>13</sup> Man wird sie wohl zu einem erheblichen Teil auf den glänzenden Lobbyismus der sog. Privatbeamtenbewegung zurückzuführen haben, der die identitätsstiftende und symbolische Funktion einer derartigen Sonderversicherung - über alle sonstigen Differenzen der heterogenen und von den konkreten Arbeitsvollzügen damals wie heute teilweise schwer von „Arbeitern“ abgrenzbaren Angestellten - klar erkannt hatte. Daneben scheint eine nicht unwesentliche Bedingung des Erfolges gewesen zu sein, daß die Privatbeamten in dem als Referent im Reichsamt des Innern tätigen Versicherungsmathematikers Adolf Beckmann einen, wie es im deutschnationalen Nachruf

10 Anschauliche Schilderung bei Heinemann, Otto: Kronenorden vierter Klasse. Das Leben des Prokuristen Heinemann (1864-1944), Düsseldorf u. Wien 1969.

11 Ritter, Gerhard A.: Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983, S. 59.

12 vgl. Tennstedt, Florian: Berufsunfähigkeit und Sozialrecht, Frankfurt 1972.

13 Infolge der säkularen Verschiebung des Anteils Arbeitnehmer/Angestellte in der Bevölkerung stehen auch organisatorische Konsequenzen an, vgl. dazu jüngst: Wannagat, Georg, Zu einer zeitgemäßen organisatorischen Neuordnung der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, Die Sozialgerichtsbarkeit 1989, S. 140ff.

hieß, „getreuen Eckhart“ hatten. Diesem vergessenen Adolf Beckmann wie auch anderen „leitenden Personen“ und deren Rolle nachzuspüren, scheint mir bei aller Vorliebe für sozialgeschichtliche Erkenntnisse eine unverzichtbare Aufgabe zu sein, wenn die Genese und nicht allein die Funktion konkreter Entscheidungen hinreichend erforscht werden soll.<sup>14</sup>

Im 1. Weltkrieg wurde auch die Arbeiterversicherung auf die Bedingungen und Bedürfnisse des Krieges eingestellt. Durch die Einbeziehung weiblicher Arbeitskräfte in die planmäßige industrielle Kriegsproduktion wuchs der Anteil der Frauen unter den Versicherten. Die Bevölkerungspolitik der Kriegszeit führte dazu, daß der Kreis der Frauen, die Anspruch auf Wochenhilfe hatten, erheblich ausgeweitet wurde (Reichswochenhilfe). In der Arbeiterrentenversicherung wurde die Altersgrenze auf das 65. Lebensjahr gesenkt, eine alte Forderung von SPD und Zentrum, die bislang nur in der Angestelltenversicherung verwirklicht worden war.

Die Weimarer Republik verdankte ihre politische Existenz einem verlorenen Krieg und einer unvollendeten Revolution. Nach dem verlorenen 1. Weltkrieg waren die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Republik denkbar schlecht: Industrieproduktion und landwirtschaftliche Erzeugung bewegten sich 1919 etwa auf der Hälfte des Vorkriegsstandes. Das halbierte Volkseinkommen reichte nicht, um ein Millionenheer von Hungernen, Arbeitslosen und Heimatlosen zu versorgen. Sechs Millionen Soldaten mußten demobilisiert, in Arbeit und Brot gebracht werden, und parallel dazu war die Industrieproduktion von Kriegs- auf Friedenswirtschaft umzustellen. Die gescheiterte soziale Revolution hatte als Verfassungskompromiß den demokratischen Sozialstaat mit sozialen Grundrechten ergeben, die ökonomischen und sozialen Probleme forderten ihn gleichfalls, aber sie gefährdeten ihn auch permanent. Vor allem erwies es sich als verhängnisvoll, daß die ökonomischen Ressourcen zu einem ausreichenden materiellen Ausbau des versprochenen Sozialstaats fehlten.<sup>15</sup>

In Art. 161 WRV wurde bestimmt: „Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens schafft das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten“. Diesem Programm stand eine Sozialversicherung gegenüber, deren Kapitalvermögen weitgehend verloren, deren beitragszahlender Versichertenbestand verringert war und an deren Leistungsvermögen erhöhte Anforderungen gestellt wurden. So war z.B. die Rentenversiche-

14 vgl. Tennstedt, Florian: Das Reichsversicherungsamt... (Fn. 6).

15 vgl. dazu: Abelshauser, Werner (Hg.): Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat, Stuttgart 1987; Sachße, Christoph/ Florian Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929, Stuttgart 1988, S. 68ff.; zum gleichwohl Geleisteten: Bogs, Walter: Die Sozialversicherung in der Weimarer Demokratie, München 1981.

rung mit beitragslosen Anwartschaften und einer hohen Zahl von Renten für die Kriegssopfer belastet. Von 1913 bis 1925 verdreifachte sich ihr Rentenbestand. Die allgemeinen Voraussetzungen für Aufbau und Ausbau der Sozialversicherung schuf die Stabilisierung der Währung, die speziellen die Einführung eines Umlageverfahrens in der Rentenversicherung; beides geschah 1924.

Diese Sanierungsreform brachte die Rentenversicherung allerdings in eine direkte Abhängigkeit von der Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung und war daher nicht sehr beliebt, die generelle Abhängigkeit der Rentenfinanzierung von der Sozialproduktentwicklung wurde damals noch nicht so klar gesehen wie heute.

Retter der Sozialversicherung in dieser Zeit war - soweit ersichtlich - vor allem das als Institution neugegründete Reichsarbeitsministerium, das unter der Führung des Zentrums eine ausgesprochen arbeitnehmerfreundliche Sozialpolitik betrieb.<sup>16</sup> Ein Kernstück dieser Politik war die Sozialversicherung - diese durch ein umfassendes, aber bedürfnisorientiertes System der Volksfürsorge zu ersetzen, wurde von hier aus abgelehnt. Allerdings konnte nicht verhindert werden, daß ein materieller Bedeutungsverlust der Sozialversicherung eintrat. Die vielfach unzureichende Höhe der Geldleistungen aus der Sozialversicherung wurde vom RAM im Rahmen der von ihm aufgebauten Sonderfürsorgebereiche berücksichtigt. Die entsprechenden Wohlfahrtsgesetze, die die Armengesetzgebung des Deutschen Kaiserreichs entscheidend fortentwickelten, gingen von einer kumulativen Inanspruchnahme mehrerer Gesetze durch eine Person aus, wobei als letzte existenzsichernde „Aufstockung“ eine Form von bedürfnisorientierter Fürsorge vorgesehen war. Konkret: Der Status als Sozialrentner berechnete von vornherein zum Bezug höherer Leistungen aus der kommunalen Fürsorge. Welche politischen Widerstände damit verbunden waren, mag der Hinweis auf eine Resolution des der kommunalen Fürsorge nahestehenden Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge verdeutlichen, die 1924 die Abschaffung der Rentenversicherung überhaupt gefordert hatte, bedürftige Arbeitnehmer wären danach wieder auf die individualisierende Armenfürsorge verwiesen worden.<sup>17</sup>

Im Prinzip leichter als die finanziellen Probleme waren die der politischen Partizipation zu lösen: Die 1911 eingeschränkten Selbstverwaltungsrechte der Arbeitnehmerseite wurden wieder voll hergestellt und wurden zunehmend - infolge Einführung des Verhältniswahlrechts und der Möglichkeit von Listenabsprachen - kollektive Rechte der Berufsverbände, insbesondere der Gewerkschaften. Die Auseinandersetzungen zwischen den Richtungsgewerkschaften wurden nicht zuletzt auf dem Boden der Selbstverwaltung und ihrer Verbände ausgetragen.

16 Deutsche Sozialpolitik 1918-1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929.

17 Dringlichkeitsantrag betr. Notgesetz über allgemeine Fürsorge, Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 1923, S. 417ff.



Gehen wir nun zu einigen Innovationen des materiellen Rechts und der Organisation: Auf dem Gebiet der gesetzlichen Krankenversicherung waren das die zunehmende, 1929 schließlich gesetzlich abgesicherte Familienhilfe, die (entlastende) Lohnfortzahlung für Angestellte und vor allem die Entwicklung der neuen Rechtsform „gemeinsamer Selbstverwaltung“ von Ärzten und Krankenkassen als Grundlage des Kassenarztrechts und der kassenärztlichen Versorgung. Letzteres geschah durch Fortentwicklung und reichsvermittelte Steuerung von Ansätzen, die die Selbstverwaltung vorentwickelt hatte.

Die nächste Stufe in der Entwicklung des Kassenarztrechts wurde unter dem Druck der ökonomischen und politischen Krise von 1930 erreicht. Seit 1924 war die Inanspruchnahme der Kassen ständig gestiegen, und die Ansprüche auf Kassenleistungen waren, nicht zuletzt durch Satzungsrecht, ausgeweitet worden, so daß drastische Beitragserhöhungen nötig waren bzw. ohne diese die Krankenkassen auf eine Finanzkrise zusteuerten. Daraufhin wurde 1930 eine Notverordnung erlassen, die die Inanspruchnahme der Kassen einschränken und die Kassenleistungen mannigfach reduzieren sollte. Im übrigen griff diese Verordnung massiv in das Kassenarztrecht ein: Sie regelte die Arztzulassungen und die ärztlichen Dienstverträge der Kassen. Die Spitzenverbände der (Kassen-)Ärzte fürchteten ein Ende ihrer jungen professionellen Autonomie und schlugen 1931 vor, ihnen - gegen Überlassung eines bestimmten Prozentsatzes der wechselnden Einnahmen der Kassen - die Regulierung der gesamten ärztlichen Behandlung einschließlich der wirtschaftlichen Aspekte zu überlassen. Eine 1931 ergangene weitere Notverordnung griff den in diesem Vorschlag enthaltenen Grundgedanken auf, die kassenärztliche Selbstverwaltung zu stärken: Die ärztlichen Leistungen wurden durch Kopfpauschale abgegolten, und der kassenärztlichen Vereinigung wurde die Überwachung der kassenärztlichen Tätigkeit übertragen. Die kassenärztliche Vereinigung war Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Kassenärzte waren ihre Zwangsmitglieder. Der geschwächten Selbstverwaltung der Krankenkassen war damit eine anerkannte Selbstverwaltung der Kassenärzte gegenübergetreten, der nun die ärztliche Versorgung der Kassenmitglieder oblag.

In der gesetzlichen Unfallversicherung baute die Selbstverwaltung die schon im Deutschen Kaiserreich begonnenen Ansätze zu Frühheilverfahren und Unfallverhütung aus und schuf die Grundlagen für eine Berufsfürsorge. Im Jahre 1925 konnten die gewerblichen und landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften gemeinsam „Richtlinien für die berufsgenossenschaftliche Heilfürsorge“ erlassen. Der Gesetzgeber bestätigte im gleichen Jahr die alleinige Verantwortung der Berufsgenossenschaften für das Heilverfahren und die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit vom Tage des Unfalls an. Auf dieser Grundlage schlossen die Berufsgenossenschaften mit der organisierten Ärzteschaft ein Abkommen, das die drei Typen der besonderen berufsgenossenschaftlichen Heilverfahren festlegte: Verletzungsarten-, Durchgangsarzt- und Beratungsarztverfahren. Auf gesetzgeberische Initiative bzw. auf das RAM

ging die Einbeziehung der Berufskrankheiten in die gesetzliche Unfallversicherung zurück; 1925 erließ die Reichsregierung die 1. Berufskrankheiten-VO. Anfangs wurden nur 11 Berufskrankheiten den Unfällen gleichgestellt, die zudem in bestimmten, ebenfalls aufgelisteten Betrieben aufgetreten sein mußten. Der Unfallrisikoschutz wurde 1928 vom gewerblichen auch auf den kaufmännischen und verwaltenden Teil des Unternehmens ausgedehnt, und auf Drängen des Reichstages wurden weitere 11 Berufskrankheiten Unfällen gleichgestellt, insgesamt war das allerdings weiterhin nur ein kleiner Teil der arbeitsbedingten Erkrankungen.<sup>18</sup>

Am stärksten betroffen vom Krieg und dessen ökonomischen Folgen waren - wie bereits erwähnt - die gesetzlichen Rentenversicherungen. Die Inflationsentwicklung konnte durch wiederholte, aber immer verspätete und unzulängliche Teuerungszulagen kaum aufgefangen werden. Die Konsequenz der unzulänglichen Anpassungen war faktisch eine weitgehende Aufgabe des versicherungskonstitutiven Äquivalenzverhältnisses von Beitrag und Leistung. Darüber hinaus war für viele Invalidenrentner die Rente nur deshalb wertvoll, weil - wie ebenfalls bereits erwähnt - ihr Bezug im flexibleren Fürsorgesystem einen vom Gesetzgeber nach 1920 geschaffenen und ausgebauten besonderen Status vermittelte, eine „Anwartschaft“ auf die gehobene Sozialrentnerfürsorge. Mit der Finanzierung der Rentenversicherung durch die Umlagedeckung und Reichszuschüsse konnten - in mehreren Etappen bis 1927 - die Renten so angehoben werden, daß sie gegenüber 1924 verdoppelt waren und z.T. das Vorkriegsniveau übertrafen, die Möglichkeiten eines „Hinzuverdienens“ waren aber vermutlich nach wie vor schlechter als vor 1914. Eine Existenzsicherung bzw. Armutsbewältigung durch Renten und Selbsthilfe war also auch jetzt noch schwer möglich, das Problem der Altersarmut konnte in der Weimarer Republik nicht beseitigt werden, allein ein Drittel der Sozialrentner mußte im „guten Jahr“ 1928 noch die gehobene Fürsorge zusätzlich in Anspruch nehmen, war also hilfsbedürftig in diesem Sinne, konnte also „ergänzend“ zur Rente weder von Verwandten ausreichend unterstützt werden noch sich selbst durch Arbeitseinkommen helfen.

Von hier aus werden gewerkschaftliche Forderungen verständlich, die auf eine daseinssichernde Rente bei Invalidität und Alter abzielten. Die entsprechenden Beitragserhöhungen - etwa um die Hälfte - schienen aber selbst in den guten Jahren 1928/29 weder Arbeitgebern noch Arbeitnehmern zumutbar. Im gleichen Jahr geriet die Sozialversicherung dann auch in das Schußfeld grundsätzlicher Kritik von rechts, für die die Autorennamen Erwin Liek und Gustav Hartz genannt seien, die die Arbeitgeberkritik an steigenden, untragbaren Soziallasten gleichsam ideologisch und prinzipiell überhöhten.<sup>19</sup>

18 Hohmann, Joachim S.: Berufskrankheiten in der Unfallversicherung. Geschichte und Entstehung der Ersten Berufskrankheitsverordnung vom 12. Mai 1925, Köln 1984.

19 vgl. zu diesen Autoren, ihrer Herkunft und ihrem „Umfeld“: Müffling, Wilhelm Frhr. v.: Wegbereiter und Vorkämpfer für das neue Deutschland, München 1933, S. 37, 44.

Die 1929 einsetzende ökonomische Krise gefährdete dann die Rentenversicherung auch in ihrer bescheidenen Form erneut. Einerseits sanken infolge von Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit und Lohnsenkungen die Beitragseinnahmen fast ständig, andererseits stieg die Anzahl der gewährten Renten, und der Reichstag scheute sich nicht, diese auch 1929 noch einmal zu erhöhen, in der Angestelltenversicherung wurde 1929 sogar noch ein neuer Versicherungsfall der Berufsunfähigkeit bei Arbeitslosigkeit eingeführt.

Durch Notverordnungen erfolgten 1931 und 1932 Rentenkürzungen, außerdem wurden Ruhensvorschriften bei „Luxusrenten“ sowie der Wegfall von Kinderzuschuß und Waisenrenten bei Kindern, die älter als 15 Jahre waren, damit durchgesetzt. Eine durchgreifende Sanierung war so aber nicht möglich, und für die Betroffenen gab es keine Möglichkeit alternativen Einkommenszugewinns; es blieb letztlich nur der Rückgriff auf die (gleichfalls abgesenkte) kommunale Armenfürsorge.

Für diese außerordentlich tiefen Einschnitte war das RAM verantwortlich, das auf der Grundlage von parlamentarisch entkoppelten Notverordnungen keinen kooperativen Integrationskurs, sondern einen rigorosen Sanierungskurs steuerte - in der Ministerialbürokratie war man wohl auch nachhaltig verärgert darüber, daß der Reichstag den Ausbau des Wohlfahrtsstaates etwa ab 1926 über die eigenen Vorstellungen hinaus betrieben hatte. Dieses prononciert unpopuläre Sanierungsdenken ging einher mit einem zunehmend technokratischen Effizienzdenken, das in den Jahren der Präsidialkabinette aus deutschnationalen Reihen in das RAM Eingang fand. Parteipolitische Politisierung, Selbstverwaltungsrechte und konjunkturanfälliges Umlageverfahren waren nunmehr suspekt, auch hier müssen wiederum persönliche Faktoren, zu denen die Enttäuschung von Staatssekretär Andreas Grieser (Zentrum) wie der Aufstieg des Arbeitgebern und Deutschnationalen nahestehenden Ministerialdirigenten Johannes Krohn gerechnet werden müssen, ergänzend herangezogen werden.<sup>20</sup>

In einer vergleichsweise kurzen Spanne Zeit funktionierte in der Weimarer Republik der Versuch, auch das Risiko „Arbeitslosigkeit“ versicherungsmäßig abzusichern und damit die Arbeitslosen von der Fürsorge wegzubringen. Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) ging von höchstens 600-700 000 hauptunterstützungsberechtigten Arbeitslosen (bei dreimonatiger Dauer der Arbeitslosigkeit) aus. Das war eine schon 1927 kaum zu rechtfertigende Annahme, schon 1927/28 mußten die Reserven angegriffen werden, und das neue Gesetz sah sich allseitiger Kritik ausgesetzt. Das AVAVG integrierte Arbeitslosenversicherung, Krisenfürsorge, Arbeitsvermittlung und Berufsberatung. Die gesamte Arbeitsverwaltung wurde aus der Zuständigkeit von Gemeinden und Ländern gelöst und nun vom Reich getra-

20 vgl. zu diesen die Biogramme in: Tennstedt, Florian: Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung, Bonn 1977, S. 204 u. 194, über Johannes Krohn ergänzend auch der Artikel in der NDB, Bd. 13, S. 69.

gen; in der Selbstverwaltung wurde eine „Drittelparität“ zwischen Versicherten, Arbeitgebern und Staatsvertretern eingeführt. Arbeitnehmer und Arbeitgeber hatten jeweils die Hälfte der Beiträge zu tragen, versichert waren grundsätzlich nur Arbeitnehmer, die gegen Krankheit pflichtversichert waren. Der Rechtsanspruch auf die entgeltbezogene Hauptunterstützung war nach einem halben Jahr erschöpft. Danach setzte - für maximal ein weiteres halbes Jahr und nach Bedürftigkeitsprüfung - die beibehaltene, weitgehend reichsfinanzierte Krisenfürsorge ein. Wer somit nach einem Jahr endgültig aus dem Geltungsbereich des AVAVG ausgesteuert wurde und keine Arbeit fand, fiel wieder der allgemeinen kommunalen Fürsorge (Armenfürsorge) anheim.<sup>21</sup> Infolge der sozial- und finanzpolitischen Auseinandersetzungen um das Beitrags-Leistungsverhältnis der Arbeitslosenversicherung gab die (von gewerkschaftlichen Vorhaltungen beeinflusste) SPD die Regierungsverantwortung auf, es zerbrach Anfang 1930 die Weimarer Demokratie. Auch für die folgenden Präsidialkabinette waren der Ausgleich in der Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen schwierigste Probleme. Eine Notverordnung reduzierte 1932 die Unterstützungssätze auf weniger als die Hälfte von 1927, auch die Hauptunterstützung wurde von der Bedürftigkeitsprüfung betroffen, der unbedingte Rechtsanspruch wurde auf sechs Wochen beschränkt. Das bedeutete im wesentlichen das Ende der Arbeitslosenversicherung von 1927. Im Verlauf des allgemeinen Anstiegs und mit zunehmender Dauer von Arbeitslosigkeit nahm die Zahl der auf kommunale Fürsorge angewiesenen sog. Wohlfahrtserwerbslosen zu. 1932 gab es im Jahresdurchschnitt ca. 2 Mio. Wohlfahrtserwerbslose, ca. 1,5 Mio. Krisenfürsorgeunterstützte und nur ca. 1 Mio. Hauptunterstützungsempfänger in der Arbeitslosenversicherung. In der Rolle des sog. Wohlfahrtserwerbslosen kulminierte das Scheitern des Weimarer Wohlfahrtsstaates.

Sozialpolitik im Dritten Reich ist Gegenstand eines eigenen Referates. Ich darf mich daher auf eine ausblickartige Skizze zur Sozialversicherung beschränken.<sup>22</sup>

Anfänge einer wirtschaftspolitischen „Sanierung“ des Sozialstaats bei allerdings massivem Abbau sozialpolitischer Errungenschaften und Reduktion demokratischer Rechte der Selbstverwaltungen sind bereits während der Präsidialkabinette Papen und Schleicher feststellbar. Gleichwohl: In der Phase beginnenden Aufschwungs des weltwirtschaftlichen Krisenzyklus wurde durch Arbeitsbeschaffungsprogramme und Steuergutscheine die volkswirtschaftliche Nachfrage so ausgeweitet, daß ab Mitte 1932 die Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung anstiegen. Dieser antideflationäre Kurs des Reiches

21 Vgl. Führer, Karl Christian: Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, Berlin 1990.

22 vgl. den Beitrag von Marie-Luise Recker in diesem Band und Sachße, Christoph/Florian Tennstedt: Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus (Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 3), Stuttgart 1991.

war nicht zuletzt deshalb möglich, weil 1932 auf der Konferenz von Lausanne ein faktisches Ende der Reparationszahlungen erwirkt werden konnte. Die 1933 einsetzende nationalsozialistische Wirtschaftspolitik schloß mit ihrem Arbeitsbeschaffungsprogramm hier an, steigerte jedoch die bisherigen Ansätze ganz erheblich: Bis Ende 1934 wurden für Arbeitsbeschaffung 5 Mrd. RM bereitgestellt, das Zehnfache der entsprechenden Ausgaben der Kabinette Papen und Schleicher. Diese massiven ökonomischen Eingriffe des Staates trugen erheblich zur Massenloyalität gegenüber dem NS-Regime bei. Das eigentliche, langfristige Ziel der Nationalsozialisten war allerdings die Aufrüstung Deutschlands. Immerhin: Die Zahl der Arbeitslosen sank von 6 Mio. (1933) auf 2 Mio. (1935). Bei mittels Tarifordnung „eingefrorenen“ Löhnen wurden ökonomische Rationalisierungsprozesse zugunsten der Arbeitsbeschaffung verlangsamt, die Arbeitsproduktivitätsentwicklung stagnierte. 1937 wurde die Grenze zur Vollbeschäftigung überschritten. Die Vollbeschäftigung wurde nicht nur durch Ankurbelung der Wirtschaft erreicht, sondern auch durch „flankierende“ repressive Maßnahmen. Die „Arbeitsschlacht“ war von der Intention her nicht Sozialpolitik, sondern Wehrpolitik.

Die Sozialpolitik im Dritten Reich knüpfte vielfach an das während der Weimarer Republik entwickelte Instrumentarium an, verlief aber nach neuen Grundsätzen und Wertmaßstäben. Die integrative Absicherung von Lebenslagerisiken war der Formierung und Kontrolle des Volkes durch neuartige, kollektive Massenorganisationen und versuchte staatliche Organisation des Arbeitsmarktes nachgeordnet. Für die Entwicklung der selektiven NS-Sozialpolitik war weiterhin kennzeichnend eine generelle Politik der Entdemokratisierung, eine Schwächung subjektiver, sozialer Rechte, die bislang durch die Sozialversicherung aufgebaut und ausgeweitet waren. Die Sozialversicherung verlor ihre Dynamik, die Prinzipien der Fürsorge erwiesen sich vergleichsweise flexibler gegenüber den rassistischen Vorgaben und wurden zunehmend „staatspolitisch“ eingesetzt. Arbeit, eine (zukünftige) gesunde Volksgemeinschaft und ein auf deren beherrschende Stellung ausgerichteter völkischer Krieg im Innern und nach außen bildeten die kontinuierlichen Bezugspunkte sozialpolitischer Entwicklungen zwischen 1933 und 1945. In prinzipiellem Unterschied zu vorangegangenen politischen Zielsetzungen kalkulierte der Nationalsozialismus individuellen Tod - sei es als Opfer, sei es durch Vernichtung - in seinen Handlungsrahmen ein, individuelle Hilfe war demgegenüber nachrangig.

Das politische System erhielt eine Dynamik durch permanente Konkurrenz zwischen konservativen staatlichen Bürokratien, Parteiorganisationen, auch zwischen vertikalen Stufen, und (zunehmend sich durchsetzende) SS<sup>23</sup> mit der

23 Für die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt jetzt minutiös und grundlegend dargelegt in: Hansen, Eckhard: Wohlfahrtspolitik im NS-Staat. Motivationen, Konflikte und Marktstrukturen im „Sozialismus der Tat“ des Dritten Reiches, Augsburg 1991, generell auch unsere in Fn. 22 genannte Monographie.

Konsequenz einer Entfesselung und Radikalisierung destruktiver Kräfte in einigen Gauen bis hin zu kleinen „Amtswaltern“.

Das Führerprinzip traf nicht nur die Institutionen der parlamentarischen Demokratie - durch die Präsidentialregime seit 1930 allerdings schon weitgehend funktionslos -, sondern auch die der kommunalen, berufsständischen und sozialen Selbstverwaltung. Die soziale Selbstverwaltung, geradezu typisch für die modernen Sozialrechtssysteme und einst Signal für die staatliche Anerkennung proletarischer Handlungskompetenz (entsprechend der kommunalen Selbstverwaltung als erster, begrenzter Handlungsraum des Bürgers), wurde zugunsten des Leiterprinzips abgeschafft, die tragenden Gewerkschaften verboten, ihre Funktionäre verfolgt. Dies lag ganz auf der Linie, die die Ministerialbürokratie des RAM seit 1930 verfolgte: Effizienzsteigerung und Entpolitisierung, dabei mußten Selbstverwaltung in Krankenkassen und Kommunen die Rolle des Buhmanns spielen. Die Abschaffung der Selbstverwaltung war von zentraler Bedeutung für die Sozialversicherung, faktisch war diese nunmehr eine Staatsversicherung. Die in der Weimarer Republik als Sekundäreffekt der Demokratisierungsprozesse entwickelten Vereine und (Spitzen-)Verbände wurden ebenfalls teils verboten, teils zusammengelegt, immer aber zumindest personell „gleichgeschaltet“, einem Leiter unterstellt und Parteiorganisationen oder Ministerien nachgeordnet, einige wurden Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Diese allgemeinen Prozesse des Abbaus von Rechten gingen einher mit spezifischen der Ausgrenzung, die zunächst auf dem sozialstaatlichen Sektor stärker ausgeprägt waren als andernorts. Dies war kein Zufall, denn es war ein relativ neuer Sektor staatlicher Aktivität, nicht so abgeschottet gegenüber Aufsteigern und Außenseitern (gemessen an den Verhältnissen im Deutschen Kaiserreich!) wie andere Bereiche der Verwaltung. Diese Ausgrenzungen reichten von Berufsverboten gegen politisch und/oder rassistisch unliebsame Beamte, Angestellte, Ärzte und Apotheker über die systematische Verdrängung der Frauen vom gehobenen Arbeitsmarkt in die bevölkerungsproduktive Phase, Abbau von staatsbürgerlichen Rechten der Juden bis hin zu polizeilichen Verfolgungsmaßnahmen und Vernichtung dieser wie auch sog. Arbeitsscheuer und Asozialer, die sich der gesellschaftspolitischen Formierung des deutschen Volkes nicht fügten. Aus Mitmenschen wurden Nichtmenschen. Diese Prozesse wurden nach Kriegsbeginn verschärft: Sie erfaßten immer neue Personengruppen, an die Seite der rassistischen Verfolgungsmaßnahmen gegen Juden traten sozial-rassistische gegen „Fremdvölkische“, sog. Gemeinschaftsfremde und Gemeinschaftsunfähige bis hin zur Euthanasie gegenüber „minderwertigem Leben“. Unter der Federführung des Referenten für Erb- und Rassenpflege im Reichsministerium des Innern wurden 1940 Richtlinien für die Beurteilung der Erbgesundheit erlassen, in denen entsprechend dem „Gesamtwert für die Gemeinschaft“ das gesamte Volk kategorisiert wurde nach „asozialen Personen und Angehörigen asozialer Familien“, nach „tragbaren Familien“, nach

„förderungswürdiger Durchschnittsbevölkerung“ und „erbbiologisch besonders hochwertigen“ Personen. 1941 wurde diese Kategorisierung Grundlage einer neuen Gestaltung des Fürsorgerechts und damit entscheidend für eine abgestufte, hierarchisierte Sozialverfassung nach rassistischen Bewertungen. Die Grenzziehungen wurden immer willkürlicher und vielfältiger und zunehmend Angelegenheit von Parteidienststellen, vor allem der SS. Ein „germanisches Volk“, das einerseits - wie beklagt wurde - unter rassistisch bedrohlichem Geburtenschwund litt, andererseits aber angeblich „Raum“ brauchte, bildete den Maßstab für Anwendung oder Außerkraftsetzung subjektiver Rechte. In diesem Sinne pervertierte der Sozialstaat zu einem Mittel der Exklusion, der Rechtsstaat aber wurde abgeschafft.

Jenseits dieser allerdings tiefgreifenden „Rahmeninterventionen“ blieb, nicht zuletzt dank der weitgehend im Amt gebliebenen zentrumsorientierten und konservativen Ministerialbürokratie des RAM, eine spezifisch nationalsozialistische Gestaltung des Sozialversicherungsrechts zunächst aus. Ein eindeutiges Gesamtprogramm der NSDAP dafür existierte nicht und wurde auch nicht entwickelt. Überdies genügte dem Regime für seine Ziele ja zunächst ein bürokratisches Funktionieren, und um dieses zu sichern, scheute sich ein Johannes Krohn auch nicht, mit Martin Bormann und Heinrich Himmler partiell zu „paktieren“, um den Einfluß des „revolutionären“ Robert Ley zu begrenzen!<sup>24</sup>

Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung erfolgten schon 1933 und 1934 einschneidende Änderungen: Von allen Sozialversicherungsträgern waren die (Orts-)Krankenkassen am stärksten von Berufsverboten betroffen, „nachrückende“ alte Kämpfer verursachten vielfach chaotische Zustände. Weiterhin verloren die Krankenkassen an sozialpolitischem Einfluß dadurch, daß 1933 die Kassenärztliche Vereinigung Deutschlands der alleinige Träger aller Beziehungen zwischen Kassenärzten und den Krankenkassen wurde.

Durch das sog. Aufbaugesetz (1934) sollten „die einzelnen Versicherungszweige unter Erhaltung ihrer Selbständigkeit enger zusammengeführt werden“. Daraus folgte: den Landesversicherungsanstalten wurden die sog. Gemeinschaftsaufgaben der Krankenversicherung übertragen, insbesondere die Durchführung des seit 1936 verstärkten vertrauensärztlichen Dienstes und der Betrieb von Heilanstalten. In der ganzen Zeit zeigt sich eine stetige, weitgehend vollbeschäftigungsbedingte Zunahme der Zahl der Versicherten bei gleichzeitiger Abnahme der Zahl der Kassen, also eine gewisse Konzentrationsbewegung. Im Verlaufe des Krieges wurden die Verwaltungsabläufe mehrmals vereinheitlicht und vereinfacht, so der Gesamtsozialversicherungsbeitrag und das Lohnabzugsverfahren eingeführt, betriebliche und kriegswirt-

24 vgl. das Zitat aus der (unveröffentlichten) autobiographischen Aufzeichnung in: Leibfried, Stephan/Florian Tennstedt: Berufsverbote und Sozialpolitik, Bremen 1980, S. 50 Anm. 50. Der dort gleichfalls genannte „SS-Führer höheren Ranges namens Kranefuß“ war der Sekretär des „Freundeskreises Reichsführer SS“ Fritz Kranefuß.

schaftliche Rationalisierungsvorgänge wurden dadurch unterstützt. Vor allem in Abwehr der Pläne der Deutschen Arbeitsfront (DAF) für ein Gesundheitswerk wurde 1941 die Krankenversicherung der Rentner eingeführt, und Krankenpflege wurde ohne zeitliche Begrenzung gewährt, Krankengeld und Krankenhausaufenthalt allerdings waren noch ausgenommen.

In der gesetzlichen Unfallversicherung erfolgten zunächst keine wesentlichen Veränderungen, vielmehr behielt man hier bis in den 2. Weltkrieg hinein den Kurs der Weimarer Republik bei.

Die gesetzliche Rentenversicherung war durch die Weltwirtschaftskrise wohl am stärksten getroffen worden. Die Arbeitslosigkeit schlug - verstärkt durch das 1924 zur Sanierung eingeführte Umlageverfahren - unmittelbar durch. Die Öffentlichkeit schreckte ein politisch hoch gespielter Fehlbetrag von 12 Mrd. RM in der Arbeiterrentenversicherung. Die Sanierung wurde „technisch“ durch Aufgabe des Umlageverfahrens von 1923 bzw. Rückkehr zur Kapitaldeckung erreicht, letztlich war allerdings der wirtschaftliche Aufschwung mit Vollbeschäftigung entscheidend. Die Sanierung, die in dieser Form wohl ein Hauptziel der RAM-Bürokratie gewesen war, wie Hans Günter Hockerts herausgearbeitet hat,<sup>25</sup> erforderte erhebliche finanzielle Mittel zur „Anspargung“, nicht zuletzt deshalb blieben für die laufenden Renten die Kürzungen durch Notverordnungsmaßnahmen bis 1941 in Kraft. In der Konsequenz bedeutete also diese sparsame Form der „Rettung der Rentenversicherung“ durch die Ministerialbürokratie des RAM, daß zur Existenzsicherung bei Rentnern ergänzende Fürsorgemaßnahmen durchaus in gleichem Umfang notwendig waren wie vor 1933 und damit indirekt Vorschub geleistet wurde für ergänzende, mit Good-will-Effekt versehene Unterstützungen durch Parteiorganisationen wie DAF, Nationalsozialistische Volkswohlfahrt (NSV) und Winterhilfswerk (WHW).

Das Ausbaugesetz brachte 1937 die endgültige Sanierung der Rentenversicherungen und deren offizielle „Ausrichtung“ auf bevölkerungs- und wehrpolitische Ziele des NS-Regimes; dazu hieß es in der Gesetzesbegründung treffend: „Die Überwindung der Arbeitslosigkeit macht den Weg frei, den Bestand der Rentenversicherung des Deutschen Volkes endgültig sicherzustellen und den Ausbau ihrer Leistungen nach den nationalsozialistischen Grundsätzen einzuleiten. Vordringlich ist für das schaffende Volk die Erleichterung der Heirat, die Verbesserung der Renten für Jugendliche, für Kinderreiche und Kriegsteilnehmer, die Anpassung der Reichsversicherung an die wiedererrungene Wehrfreiheit und den Reichsarbeitsdienst, außerdem für den unter schwerer Berufsgefahr arbeitenden Bergmann eine erhebliche Erleichterung im Beitrag und die Erhöhung seiner Rente“. Von seiten des RAM nunmehr geplante konkrete Verbesserungen des Rentenniveaus ließen sich außerhalb des Bergbaus nicht durchsetzen, scheiterten am Widerstand anderer Ressorts.

25 Hockerts, Hans-Günter: Sicherung im Alter, in: Conze, Werner/Mario R. Lepsius (Hg.): Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1983, S. 296 ff.



Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die mitunter als systeminadäquat gekennzeichneten bevölkerungspolitischen Akzentuierungen versicherungstechnisch auf Dauer prinzipiell durchaus sinnvoll adäquat waren. Mit zunehmender Vollbeschäftigung und nachfolgender Arbeitskräfteknappheit wurde durch Verschärfung der vertrauensärztlichen Untersuchungen und vereinfachte Verfahren der Rentenentziehung der Arbeitsdruck erhöht. Die gesetzliche Rentenversicherung wurde also arbeitsmarktpolitisch instrumentalisiert - eine Strategie, die nach Kriegsausbruch noch verschärft wurde. Darüber hinaus wurde aber 1938 das erneut anwachsende Vermögen der Rentenversicherungsträger zur Hälfte dem Reich zugeführt, das es für Rüstungsproduktion und strategische Bauten nutzte. Den bevölkerungspolitischen Zielen des Regimes dienten die erweiterten Kinderzuschüsse (erneut 1942) und die Erstattung der Hälfte der Beiträge an Arbeiterinnen bei Heirat, was das Ausbaugesetz von 1937 ab 1938 vorsah und damit sehr viele Frauen auf Dauer benachteiligte. Das Gesetz über die Altersversorgung des deutschen Handwerks von 1938 bezog alle in die Handwerksrolle eingetragenen Handwerker in die gesetzliche Rentenversicherung ein. Das Gesetz war ein Rentenversicherungsgesetz, ein Versorgungsgesetz war es nur dem Titel nach, aber ein gewisser „Systemsprung“ war damals die Einbeziehung von Selbständigen schon! Mit den ab 1938 erfolgten Gebieteingliederungen wurde auch der räumliche Geltungsbereich der Sozialversicherung entsprechend ausgedehnt, den Krieg überdauernde Folgen hatte dies vor allem für die Rentenversicherung in Österreich, wo bis dahin eine Arbeiterrentenversicherung nur in Ansätzen existierte. Die Rentenversicherung wurde hier als Einheitsversicherung eingeführt, womit die sozialrechtliche Sonderstellung der Angestellten in einem Land beseitigt wurde, das vor 1914 immer ein Vorbild für eine eigenständige Angestelltenversicherung im Deutschen Reich gewesen war.<sup>26</sup> Danach folgten „Eingliederungsverordnungen“ für weitere eroberte und „eingegliederte“ Gebiete: von bestimmten Stichtagen an galt dort jeweils die deutsche Sozialversicherung; die in fremden Versicherungen erworbenen Leistungen und Anwartschaften wurden auf Träger der deutschen Sozialversicherung überführt.<sup>27</sup>

Am stärksten wurde der Aufgabenbereich der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung unter dem NS-Regime verändert. Das AVAVG blieb zwar in seiner schon 1932 arg gestutzten Form nach 1933 in Kraft, wurde aber nicht weiterentwickelt. Angesichts vorherrschender Massenarbeitslosigkeit traten die Aufgaben der Arbeitsbeschaffung und Arbeitsvermittlung in den Vordergrund. Dieses erfolgte durch ökonomische Anreize und durch fast vollständige Aufgabe liberaler Prinzipien für Arbeitnehmer, d.h. durch zunächst autoritär-bürokratische Reglementierung dieses Sektors. Der Arbeitsmarkt wurde - kennzeichnenderweise - sprachlich militarisiert: Aus Ar-

26 Ritter, Gerhard A.: Der Sozialstaat (Fn. 4), S. 84.

27 In den Reichsgauen Danzig-Westpreußen und Wartheland wurde für Polen das Äquivalenzprinzip aufgehoben, diese erhielten trotz Beitragszwang nur an Fürsorgeprinzipien und -maßstäben orientierte Leistungen.

beitsvermittlung wurde „Arbeitseinsatz“, aus Arbeitsbeschaffung „Arbeitschlacht“, und der Arbeiter sollte als „Soldat der Arbeit“ dienen. Arbeitsbücher dienten der bürokratischen Erfassung und Kontrolle, und von der Arbeitsverwaltung ausgehende Zuzugssperren für einzelne Großstädte und Industriegebiete schränkten freie Arbeitsplatzwahl und Freizügigkeit stark ein. Die Kompetenzen der Arbeitsämter bei Einstellung und „Auswechslung“ von Arbeitnehmern wurden erhöht, und - nach Verabschiedung des Vierjahresplanes 1936 - in den Randzonen verpolizeilicht. 1938 wurde die Möglichkeit einer Dienstverpflichtung geschaffen, an die Seite der militärischen Gestellungsbeefehle sollte der ökonomische Gestellungsbeefehl der Arbeitsämter treten und eine politische Überformung des Arbeitsmarktes ermöglichen. Die entsprechenden Pläne wurden allerdings nur sehr begrenzt realisiert, die Marktgesetze und der Arbeitslohn als Regulator ließen sich nicht ausschalten. Realität wurden aber verschärfte Repressionen gegen Bettler und Wanderer. Gemeinsam mit dem Reichsführer SS und Chef der deutschen Polizei bzw. dessen „Dienststellen“ führte die Arbeitseinsatzverwaltung die Aktion „Arbeitsscheu Reich“ durch, „Arbeitsscheue“ wurden in Konzentrationslager eingewiesen.<sup>28</sup>

1938 verlor die Reichsanstalt ihre Selbständigkeit, sie wurde als Dienststelle in das RAM eingegliedert. Die in einem „Reichsstock für Arbeitseinsatz“ verwalteten Beitragsgelder (1938 203,3 Mio. RM) dienten überwiegend der Finanzierung bevölkerungspolitischer Maßnahmen, vor allem von Kinderbeihilfen und Ehestandsdarlehen sowie den Zuschüssen für die Rentenversicherung. In diesem Jahre wurde auch das Versicherungsprinzip abgeschafft, bei Arbeitslosigkeit wurde - nach Bedürftigkeitsprüfung - nur eine Arbeitslosenhilfe ohne Anwartschaftszeit gezahlt, die jeder erhielt, der dem Arbeitseinsatz zur Verfügung stand, aber unfreiwillig arbeitslos war, und zwar in der Regel vom ersten Tage der Arbeitslosigkeit an. Auf dem Erlaßwege wurden sog. Asoziale aus dem Kreis der Unterstützungsempfänger ausgegrenzt. Auch hier finden wir also den schleichenden Prozeß des Abbaus von garantierten Rechten, zunehmenden Arbeitspflichten standen nicht zunehmende Arbeiterrechte, sondern Abbau von Rechten bis hin zur Ausgrenzung gegenüber, auch aus dem sog. Altersversorgungswerk der DAF waren sog. Arbeitsscheue ausgegrenzt. In der vom NS-Regime angestrebten und erreichten Kriegsgesellschaft ging es nur noch um ein bürokratisch-technisches Funktionieren im Interesse von „sachlicher Effizienz“ und Leistungssteigerung der „schaffenden Volksgemeinschaft“.

Die repressiv-regulierende Bedeutung dieser Regelungen stand allerdings zurück hinter der zwangsweisen Einbeziehung von Fremdarbeitern und Kriegs-

28 Genauere Analysen zu dieser „Kehrseite“ der Arbeitsbeschaffung bei Ayaß, Wolfgang: „Ein Gebot der nationalen Arbeitsdisziplin“ Die Aktion „Arbeitsscheu Reich“ 1938, in: Feinderklärung und Prävention, Berlin 1988, S. 43ff., systematische Überlegungen zur Rolle von Arbeit als Integrations- und Ausgrenzungsmittel bei: Sachße, Christoph/Florian Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 3 (Fn. 21).

gefangenen in die Kriegswirtschaft. Bei diesen wurde die Militarisierung der Arbeitsbeziehung bittere Realität, die vielfach noch durch rassistische Diskriminierung bei der Zuteilung von Lebenschancen außerhalb der Arbeitssphäre verstärkt wurde. Die deutschen uk-gestellten Arbeiter hatten diesen gegenüber die Stellung einer Arbeiteraristokratie. Im Jahre 1942 wurde Fritz Sauckel, Gauleiter von Thüringen, zum Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz ernannt.<sup>29</sup> Diesem standen zur Ausführung seines Auftrages die Abteilungen „Lohn“ und „Arbeitseinsatz“ (ab 1943: Europaamt für den Arbeitseinsatz) des Reichs zur Verfügung. Es sei nur darauf hingewiesen, daß die von ihm verantwortete Arbeitseinsatzpolitik dann auch Gegenstand des Nürnberger Prozesses wurde, das System produzierte terroristische Exzesse vor allem an der Basis in den besetzten Gebieten Osteuropas. Insgesamt fehlt aber für eine genauere Analyse der *gesamten* „Arbeitseinsatzpolitik“ des Dritten Reiches in ihrer „Ambivalenz“ und Doppelbödigkeit noch viel an Forschungsarbeit und vor allem ein archimedischer Punkt.

29 Recker, Marie-Luise: Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg, München 1985, S. 161ff.