

Schriftenreihe
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht

Band 6a

Ein Jahrhundert
Sozialversicherung in Deutschland

Von

Detlev Zöllner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**MAX-PLANCK-INSTITUT
FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES SOZIALRECHT**

Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland

**Schriftenreihe
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht**

Herausgegeben von **Hans F. Zacher**, München

Band 6a

Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland

Von

Detlev Zöllner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Beitrag aus Band 6 der Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht „Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz“, herausgegeben von Peter A. Köhler und Hans F. Zacher

Alle Rechte vorbehalten

© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04882 2 (Gesamtausgabe)

ISBN 3 428 04820 9 (Bd. 6 a)

Vorwort

Die nachfolgende Darstellung wird vorgelegt aus Anlaß der 100. Wiederkehr der Kaiserlichen Botschaft an den Deutschen Reichstag vom 17. November 1881. In dieser Botschaft kündigte die Reichsregierung an, daß sie neben der bereits im Entwurf vorliegenden Unfallversicherung auch eine Krankenversicherung sowie eine Invalidenversicherung einzuführen gedenke. Ungeachtet späteren Inkrafttretens der entsprechenden Gesetze, und obwohl der zusammenfassende Begriff für die drei Sicherungsweige erst nachträglich entstand, kann man den 17. November 1881 als Geburtstag der deutschen Sozialversicherung ansehen. Sie erblickte an diesem Tage sachlich als neue Konzeption und politisch als neue Intention das Licht der Welt.

Ungeachtet des äußeren Anlasses ist diese Arbeit nicht als Geburtstags-Festschrift angelegt. Sie steht in einem weiteren Rahmen, der nicht primär berichtend und zelebrierend, sondern in erster Linie fragend und forschend angelegt war. Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht hat im Jahre 1978 ein internationales und interdisziplinäres Colloquium über „Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung“ veranstaltet. Dabei wurden neben Gelehrten verschiedener Wissensgebiete auch Personen zusammenggeführt, die es übernommen hatten, für fünf europäische Länder nationale Berichte über die Entwicklung der Sozialversicherung seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts zu erstellen. Die Abstimmung der Autoren hatte zum Ziel, die verschiedenen Landesberichte unter weitgehend ähnlichen Fragestellungen zu erarbeiten. Damit sollte ihre Eignung als Vorarbeit für ein wissenschaftliches Colloquium im November 1981 über die besonderen Aufgaben und die Wirkungsweise der Sozialversicherung im Rahmen von sozialer Sicherheit und Sozialpolitik sichergestellt werden. Insofern ist diese Arbeit Teil eines Ganzen, das zusammen mit gleichartig angelegten Arbeiten über Großbritannien (Ogus), Frankreich (Saint-Jours), Österreich (Hofmeister) und der Schweiz (Maurer) vorgelegt wird.

Da andererseits auch und gerade für einen komparativ-abstrahierenden Vergleich die Entwicklung und vor allem die Entwicklungsbedingungen von Sozialversicherung im nationalen Kontext verständlich und kohärent dargestellt werden müssen, haben Herausgeber und Verlag entschieden, diese Arbeit für den daran interessierten Leser auch sepa-

rat vorzulegen. Die erwähnte Ziel- und Fragestellung wie auch der vorgegebene Umfang möge den Leser davor bewahren, ein Nachschlagewerk oder auch nur annähernd hinreichende Kompilation zu suchen; ebensowenig ist neues historisches Material zu erwarten. Der Versuch bestand darin, aus der Fülle des Tatsachenmaterials unter vorwiegend sozialpolitischer Fragestellung selektierend darzubieten, was dem Verständnis des Geschehens — vielleicht auch stellenweise des Geschehenden — förderlich sein kann. Nicht zuletzt möchte diese Schrift dem an Sozialpolitik interessierten, mit der Fülle des Stoffs konfrontierten Studenten den Einstieg in dieses faszinierende Wissensgebiet erleichtern.

Detlev Zöllner

Dieses Buch hat eine doppelte Paginierung. Die inneren Seitenzahlen gelten für dieses Buch, die äußeren Seitenzahlen für den Gesamtband.

Inhaltsübersicht

A. Einleitung: Grundzüge und Eigenarten der Sozialgesetzgebung in Deutschland

1. Sozialausgaben und Umfang der Sicherung	7	51
2. Sicherungsinstitutionen	9	53
3. Leistungen und Finanzierung	10	54

B. Historische Entwicklung

I. Die Ausgangslage (1850 - 1880)	13	57
1. Ökonomische und soziale Veränderungen	13	57
a) Bevölkerungszunahme und Urbanisierung	13	57
b) Zunehmende Lohnabhängigkeit	14	58
c) Industrialisierung	15	59
d) Einkommens- und Lebenslage der Arbeitnehmer	17	61
aa) Verbesserung der Beschäftigungslage	17	61
bb) Konstante Realeinkommen	17	61
cc) Problem der Einkommenssicherung	19	63
dd) Räumliche Konzentration und Bewußtseinslage der Industriearbeiterschaft	19	63
2. Das politische Kräftefeld	20	64
a) Reichsgründung, Adel und Bürgertum	20	64
b) Die Arbeiterbewegung	21	65
c) Bismarck und die Arbeiterfrage	24	68
aa) Motive und Aktionsbereitschaft	24	68
bb) Der Einfluß von Sozialreformern	28	72
d) Zusammenhänge mit der Reichspolitik	29	73
3. Formen sozialer Sicherung	31	75
a) Fürsorge	31	75
b) Arbeitgeberverpflichtung	33	77
c) Versicherung	35	79
aa) Hilfskassen	36	80
bb) Knappschaftskassen	38	82

II. Die erste Gesetzgebung	39	83
1. Entscheidungsprozesse	39	83
a) Die Durchsetzung der Versicherungspflicht	40	84
b) Organisation und Finanzierung	42	86
c) Die Grundlagen der weiteren Entwicklung	47	91
2. Das materielle Recht	48	92
a) Personenkreis der Versicherten	48	92
b) Leistungen	49	93
c) Finanzierung	50	94
d) Organisation	51	95
3. Das sozialpolitische Ergebnis	52	96
4. Erste Weiterentwicklungen (1883 - 1900)	53	97
a) Kreis der versicherten Personen	53	97
b) Leistungen	55	99
c) Finanzierung	55	99
III. Die Entwicklung seit der Jahrhundertwende	56	100
1. Ausbau und Kodifikation (1900 - 1914)	56	100
a) Fortgang der sozio-ökonomischen Umstrukturierung	56	100
b) Das politische Kräftefeld	57	101
c) Konsolidierung der Sozialversicherung	59	103
d) Die Reichsversicherungsordnung	62	106
aa) Gang der Kodifikation	62	106
bb) Neuerungen	63	107
e) Hinterbliebenensicherung	64	108
f) Angestelltenversicherung	66	110
2. Der Erste Weltkrieg	67	111
3. Die Weimarer Republik (1919 - 1932)	68	112
a) Rahmenbedingungen	68	112
b) Die Entwicklung der klassischen Zweige	71	115
aa) Personenkreis	72	116
bb) Geldleistungen	72	116
cc) Sach- und Dienstleistungen	73	117
dd) Finanzierung	73	117
ee) Auswirkungen der Deflationspolitik	74	118
ff) Organisation	75	119
c) Normierung des Kassenarztrechts	76	120
d) Einführung der Arbeitslosenversicherung	78	122
e) Ansätze zu Sozialhilfe und sozialer Entschädigung	81	125

4. Die Zeit des Nationalsozialismus (1933 - 1945)	83	127
a) Rahmenbedingungen	83	127
d) Beseitigung der Selbstverwaltung, politische und rassistische Verfolgung	84	128
c) Die Rechtsentwicklung	85	129
5. Die Bundesrepublik Deutschland	88	132
a) Rahmenbedingungen	88	132
b) Die Entwicklung bis zum Grundgesetz (1945 - 1949)	90	134
c) Grundlegungen der Bundesgesetzgebung (bis 1955)	92	136
aa) Sozialversicherung im Grundgesetz	92	136
bb) Der erste Deutsche Bundestag	93	137
cc) „Errichtungsgesetze“	94	138
dd) Kassenarztrecht	95	139
ee) Selbstverwaltung	95	139
ff) Würdigung	96	140
d) Die Rentenreform von 1957	97	141
aa) Reformdiskussion und Willensbildung	97	141
bb) Inhalt der Neuregelungen	101	145
e) Weiterentwicklungen und Auslaufen der Sozialreform (bis 1965)	103	147
aa) Kindergeld	103	147
bb) Sozialhilfe	104	148
cc) Altershilfe für Landwirte	104	148
dd) Handwerkerversicherungsgesetz	106	150
ee) Fremdreiten	106	150
ff) Andere Prioritäten	107	151
gg) Unfallversicherungsneuregelungsgesetz	107	151
hh) Reform der Krankenversicherung	108	152
f) Ökonomisierung und Anpassung (1966 - 1969)	109	153
g) Weiterentwicklungen 1970 - 1975	113	157
h) Konsolidierung und Kostendämpfung ab 1975	117	161
aa) Krankenversicherung	118	162
bb) Rentenversicherung	119	163
cc) Sonstige Entwicklungen	122	166

C. Schluß: Aspekte der Erklärung

1. Zur Entstehung	124	168
2. Zur Expansion	126	170
3. Zum Funktionswandel	129	173
4. Schlußbemerkung	133	177

Literatur

135 179

A. Einleitung: Grundzüge und Eigenarten der Sozialgesetzgebung in Deutschland

1. Sozialausgaben und Umfang der Sicherung

Der Hauptteil dieser Arbeit stellt die Entstehung und Entwicklung eines Systems der sozialen Sicherung dar, das weltweit als umfassend und funktionsfähig eingeschätzt wird. In merkwürdigem Kontrast zu dieser Erfahrung steht eine andere: die Schwierigkeit, einem wenig informierten Interessenten das deutsche System verständlich zu machen. Institutionelle Vielfalt, sektorspezifische Sonderheiten und eine Vielzahl von Rechtsquellen geben oft Anlaß zu Irritierungen.

Die vom deutschen System der sozialen Sicherung bewirkten monetären Umsätze sind enorm. Die Summe aller aufgrund gesetzlicher Vorschriften erbrachten Leistungen zum Zwecke des Einkommensersatzes oder der Vermeidung zusätzlicher Belastungen im Falle bestimmter sozialer Tatbestände entspricht fast einem Drittel des Bruttosozialprodukts. Mit dieser Sozialleistungsquote steht die Bundesrepublik Deutschland international in der Spitzengruppe.

Die Sozialleistungen werden vor allem für folgende Tatbestände erbracht (in v. H. aller Sozialausgaben, 1975): Alter und Hinterbliebene 36,2, Gesundheit 31,7, Familie 16,1, Beschäftigung 6,2¹. Diese funktionale Gliederung der Sozialleistungen sieht davon ab, welche Institutionen diese Leistungen erbringen, welche Rechtsvorschriften ihnen zugrunde liegen und wie sie finanziert werden. Als ersten Grundzug der Sozialgesetzgebung in Deutschland kann man also herausstellen, daß sie in vergleichsweise großem Ausmaß monetäre Umverteilung bewirkt; als Eigenart mag dabei im internationalen Vergleich erscheinen, daß die Ausgaben für die Alterssicherung dominieren².

Der hohe monetäre Aufwand für die Tatbestände Alter und Gesundheit sollte vermuten lassen, daß alle Bürger des Landes gegen diese Grundrisiken gesichert sind. Im Grundzug trifft dies zu. Konstitutiv

Hinweis: Anmerkungen ohne Fundstellennachweis beziehen sich auf das Literaturverzeichnis Seite 179.

¹ Sozialbericht 1976, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1976, S. 105. Zitate aus anderen Sozialberichten (seit 1970, vorerst bis 1980) beziehen sich auf die Veröffentlichung des BMA.

² Detlev Zöllner, Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XVII, 1978, S. 146.

für die Sozialversicherung ist die auf Gesetz beruhende Versicherungspflicht oder die durch Gesetz eingeräumte Möglichkeit der freiwilligen Versicherung. Grundsätzlich sind alle Arbeitnehmer pflichtversichert in der Rentenversicherung und der Unfallversicherung; in der Krankenversicherung besteht für Angestellte eine Versicherungspflichtgrenze. Von den selbständig Erwerbstätigen sind mehr als zwei Drittel entweder in der Sozialversicherung für Arbeitnehmer oder in eigenständigen Einrichtungen versichert. Der gegen Krankheitsfolgen gesicherte Anteil der Erwerbstätigen betrug im Jahre 1973 93,7 v. H., der für den Fall des Alters gesicherte im gleichen Jahr 86,8 v. H.³.

Zu den Eigenarten der deutschen Sozialversicherung gehört jedoch, daß auch heute nach hundertjähriger Entwicklung noch nicht die gesamte Bevölkerung gegen die Grundrisiken versichert ist. Im Gegensatz zu Ländern, die hinsichtlich der Abgrenzung des gesicherten Personenkreises das Wohnsitzprinzip zugrunde legten, ist in Deutschland bis heute das Prinzip der Schutzbedürftigkeit gültig geblieben. Technisches Mittel der Anwendung dieses Prinzips ist die Abgrenzung der Versicherungspflicht horizontal nach einzelnen definierten Personengruppen und vertikal nach der Einkommenshöhe. Eine Fülle von Literatur, Rechtsprechung und Rechtsetzung diente der jeweils als richtig empfundenen Abgrenzung des gesicherten Personenkreises. Das Ergebnis zahlloser punktueller gesetzgeberischer Schritte unter allmählicher Akzentverschiebung von der Frage der Sicherungsbedürftigkeit zur Sicherungsfähigkeit kommt demjenigen in Ländern mit Wohnsitzprinzip recht nahe. Doch es gibt weiterhin Lücken, die als historisches Erbe der Anwendung des Schutzbedürftigkeitsprinzips anzusehen sind. Die schrittweise Auffüllung dieser Lücken ist weiterhin Diskussionsgegenstand, wie z. B. die soziale Sicherung der nichterwerbstätigen Ehefrau, der Künstler, der Behinderten.

Während hinsichtlich der Versicherungspflicht in der Sozialversicherung noch spezifische Begrenzungen bestehen, gilt für andere Leistungsbereiche das Wohnsitzprinzip. Die Sozialhilfe gewährt im Falle unzureichenden Einkommens Hilfe zum Lebensunterhalt oder Hilfe in besonderen Lebenslagen an alle Personen, die sich im Gebiet der Bundesrepublik aufhalten. Das gleiche gilt bei Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Kindergeld und Ausbildungsförderung. Ebenso stehen Leistungen der sozialen Entschädigung bei Vorliegen der entsprechenden Schädigungsursachen allen Wohnbürgern zu.

³ Sozialbericht 1972, S. 2. Krankheit: gesetzliche Krankenversicherung, Anspruch auf Beihilfe oder Heilfürsorge, ohne private Krankenversicherung. Alter: gesetzliche Rentenversicherungen (ohne latent Versicherte), Altershilfe für Landwirte, Beamtenversorgung, ohne betriebliche Altersversorgung.

2. Sicherungsinstitutionen

Grundzug und Eigenart zugleich des deutschen Systems ist dessen institutionelle Vielfalt. Die Träger der klassischen Zweige der Sozialversicherung — Rentenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung — erbringen knapp zwei Drittel aller direkten Leistungen. Sie sind nach der Zahl der betreuten Personen, dem monetären Aufwand und der Zahl der Beschäftigten das Kernstück des Systems. Daneben stehen weitere Einrichtungen, die man der Versicherung zuordnen kann: die Arbeitslosenversicherung, die Altershilfe für Landwirte, berufsständische Versorgungswerke. Entschädigungsleistungen für Kriegsbeschädigte, Vertriebene und Verfolgte werden von besonderen staatlichen Behörden, Leistungen der Sozialhilfe von kommunalen Behörden erbracht.

Die Sozialversicherungsträger in der Bundesrepublik Deutschland sind nicht staatliche Behörden, sondern organisatorisch und finanziell selbständige öffentlich-rechtliche Körperschaften. Diese Eigenart ist historisch bedingt, ebenso wie ihre Untergliederung nach verschiedenen Kriterien. Es gibt rd. 1.400 Krankenkassen, 54 gewerbliche und 19 landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften als Träger der Unfallversicherung und 21 Träger der Rentenversicherung. Dies widerspiegelt die Gliederung der Sozialversicherungsträger nach Sicherungszweigen. Weiter gibt es eine Gliederung nach Wirtschaftszweigen: die Berufsgenossenschaften, die nach Wirtschaftszweigen abgegrenzt sind, Sonderinstitutionen für Landwirtschaft, Bergbau und Seeschifffahrt, Innungskrankenkassen für das Handwerk. Hinzu kommt eine Gliederung nach der sozialen Stellung der Versicherten im Erwerbsleben: Rentenversicherung der Arbeiter und Rentenversicherung der Angestellten, Ersatzkassen für Angestellte, Alterskassen und Krankenkassen für Selbständige in der Landwirtschaft. Neben den allgemeinen Ortskrankenkassen gibt es eine große Zahl von Betriebskrankenkassen. Schließlich sind die Sozialversicherungsträger regional untergliedert: die Ortskrankenkassen, die Landesversicherungsanstalten, teilweise die gewerblichen Berufsgenossenschaften, die Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Dieses kaum systematisierbare institutionelle Geflecht hat historische Ursachen, auf die später einzugehen sein wird. Es hat von seiner Entstehung an bis heute immer wieder Kritik ausgelöst und dennoch ein hohes Maß an Kontinuität bewiesen. Die Frage nach den dafür ursächlichen Gründen wird später wieder aufgenommen.

Bei den Sozialversicherungsträgern gibt es seit ihrer Entstehung eine Selbstverwaltung, mittels derer die Versicherten und ihre Arbeitgeber an der Willensbildung des Versicherungsträgers mitwirken. Die von diesen Gruppen gewählten ehrenamtlichen Vertreter bilden Organe —