

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 109

**Staatliche Umverteilungspolitik
in historischer Perspektive**



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Staatliche Umverteilungspolitik
in historischer Perspektive**

**Beiträge zur Entwicklung des Staatsinterventionismus
in Deutschland und Österreich**

Von

Werner Abelshauser, Dietmar Petzina

Hans-Georg Reuter, Reinhard Spree, Josef Wysocki

Herausgegeben von Fritz Blaiich



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

1980

Verteilungs- und Umverteilungseffekte der Sozialversicherungsgesetzgebung im Kaiserreich

Von Hans-Georg Reuter, Marburg

I.

Unzweifelhaft sind die Schritte, die zur Einführung der Sozialversicherungsgesetzgebung des Kaiserreichs führten, ebenso bis in die Einzelheiten erforscht¹ wie die Motive Bismarcks und der maßgeblichen Sozialpolitiker². Gleichwohl wird man feststellen müssen, daß die Darstellungen der damaligen Sozialpolitik gemessen am Stand der gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskussion Probleme bieten³: Ihre Behandlung als Teil der allgemeinen Politik läßt spezifisch sozialpoli-

¹ Eine präzise Zusammenfassung bietet: *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 4, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969, S. 1191 ff.

Beiträge, die mehrfach angeführt werden, werden ab der zweiten Nennung zitiert mit: Name, Jahr, Seitenzahl (*Huber* 1969, S. 1191 ff.). Da auf eine auch nur annähernd vollständige Bibliographie zur Sozialpolitik des Kaiserreiches verzichtet werden muß, sei neben *Huber* 1969 verwiesen auf: *Bismarck-Bibliographie*, Quellen und Literatur zur Geschichte Bismarcks und seiner Zeit, hrsg. v. Karl Erich Born, Köln/Berlin 1966, S. 124 ff.; *Albin Gladen*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Eine Analyse ihrer Bedingungen, Formen, Zielsetzungen und Auswirkungen, Wiesbaden 1974 (Wissenschaftliche Paperbacks 5, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, hrsg. v. Hans Pohl).

² Als Beispiele seien genannt: *Friedrich Lütge*, Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik, in: *Jbb. f. Nat. u. Stat.* 134 (1931.1), S. 580 ff.; *Theodor Steimle*, Bismarck als Sozialpolitiker, in: *Schmollers Jb.* 64, II (1940), S. 97 ff.; *Karl Erich Born*, Die Motive der Bismarckschen Sozialgesetzgebung, in: *Die Arbeiterversorgung* 62 (1960), S. 33 ff.; *Karl Erich Born*, Staat und Sozialpolitik im Deutschen Kaiserreich, in: *Festschrift für Kurt Kluxen*, hrsg. v. E. H. Heinen und H. J. Schoeps, Paderborn 1972, S. 179 ff.; *Hans Rothfels*, Theodor Lohmann und die Kampfjahre der staatlichen Sozialpolitik 1871 bis 1905, Berlin 1927.

³ Damit soll nicht behauptet werden, der gegenwärtige Stand der sozialpolitischen Diskussion sei nicht kontrovers. In welchem Maße er es ist, spiegelt sich hinreichend wider in: *Gerhard Kleinhenz*, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Dogmengeschichtlicher Überblick und Entwurf eines Wissenschaftsprogramms für die Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1970; *Bruno Molitor*, Was ist Sozialpolitik?, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialpolitik* 17 (1972), S. 184 ff.; *Soziale Sicherheit*, hrsg. v. Bernhard Külpe und Wilfried Schreiber, Berlin 1971 (NWB Bd. 40); *Hans Peter Widmaier*, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Zur Theorie politischer Güter, Reinbek 1976 (rororo studium Bd. 100); die Auseinandersetzung mit *Hans Albert*, Politische Ökonomie und Sozialpolitik, in: ders., Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied/Berlin 1967, S. 175 ff., um

tische Fragen außer Betracht. Die Gleichsetzung von Sozialpolitik und Gesellschaftspolitik, die die sozialpolitischen Erörterungen im Kaiserreich bestimmte⁴, beherrscht weithin auch die Darstellungen der sozialpolitischen Aktivitäten des Reiches⁵ aufgrund des Kontinuums der Meinungen über Sozialpolitik. Dabei verstärkt die Überzeugung, es handle sich bei dem Terminus Sozialpolitik um einen historischen Begriff⁶, diese Betrachtungsweise und damit die Einstellung, als Sozialpolitik sei zu behandeln, was die jeweilige Zeit darunter verstanden habe⁷. Auch ihre Beurteilung bewegt sich in diesem Rahmen: So wird sie etwa gemessen am Grad der Annäherung an die in die Definitionen aufgenommenen Wertvorstellungen oder an Bismarcks sozialpolitischem Leitbild — der Aussöhnung der Arbeiter mit dem Staat. Das Ergebnis einer solchen Erfolgskontrolle kann unterschiedlich sein. Heißt es etwa auf der einen Seite, die Sozialpolitik habe, durchaus im Sinne der Intentionen ihrer Urheber, eine integrative Wirkung gehabt, wie der Revisionismus innerhalb der Sozialdemokratie zeige⁸, so wird auf der anderen Seite betont, die Sozialpolitik sei letztlich gescheitert, weil sie keine Sozialreform gebracht und somit nichts zur Erhaltung der Staatsreform beigetragen habe⁹. Diese oder ähnliche Beurteilungen, die sich an den gesellschaftspolitischen Intentionen Bismarcks oder den propagierten Zielen zeitgenössischer Sozialpolitiker orientieren, sind aus mehreren Gründen problematisch:

Soweit nicht auf die Zielvorstellungen der Entscheidungsträger der Sozialpolitik als einem Objekt der wissenschaftlichen Beschäftigung zurückgegriffen wird, sondern die „eigentlichen“ sozialpolitischen Auf-

die Möglichkeit einer wissenschaftlichen Sozialpolitik findet sich in: W. W. Engelhardt, Möglichkeiten einer Wissenschaft von der Sozialpolitik, in: Zs. f. ges. Staatswiss. 130 (1974), S. 545 ff.

⁴ Dies geht bereits aus der Definition von Sozialpolitik hervor. S. Alfred Amonn, Der Begriff der „Sozialpolitik“, in: Schmollers Jb. 48 (1924), S. 159 ff.; Karl Pfibram, Die Wandlungen des Begriffs Sozialpolitik, in: Festgabe für Lujo Brentano Bd. 2, München/Leipzig 1924, S. 223 ff. Friedrich Lütge, Der Begriff Sozialpolitik, Ein neuer Versuch, in: Jbb. f. Nat. u. Stat. 137 (1932), S. 481 ff.; vgl. auch Kleinhenz 1970. Auf den Sprachgebrauch im Kaiserreich rekurriert explizit Karl Erich Born in: Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, Einführungsband, hrsg. v. Karl Erich Born, Wiesbaden 1966, S. 11 ff. und Born 1972, S. 180 f.

⁵ z. B. Born 1966, S. 11 ff.; Born 1972, S. 180 ff.; Hans-Joachim Henning, Sozialpolitik III: Geschichte, in: HdWW 7 (1977), S. 85 ff.; Hans-Ulrich Wehler, Das Deutsche Kaiserreich 1871 - 1918, Göttingen 1973, S. 136 ff. (Deutsche Geschichte Bd. 9); vgl. auch Gladen 1974.

⁶ Christian v. Ferber, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967.

⁷ So — ohne Bezug auf v. Ferber — vor allem Karl Erich Born. s. Anm. 5.

⁸ Georg Fülberth, Proletarische Partei und bürgerliche Literatur, Neuwied/Berlin 1972, S. 12 ff.

⁹ Born 1972, S. 180.

gaben formuliert werden, die es im Kaiserreich zu verwirklichen gegolten habe und an denen die faktisch verwirklichte Sozialpolitik gemessen wird, handelt es sich um Werturteile. Verfechter der These, die Versicherungspolitik sei anstelle der notwendigen Sozialreform verfolgt worden¹⁰, übersehen zudem, daß eine Humanisierung der Arbeitswelt — das Ziel der „eigentlichen“ Sozialpolitik — eine Regelung der sozialen Sicherheit nicht überflüssig macht.

Für die bisher diskutierte Variante Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik gilt — abgesehen von der Abgrenzungsproblematik zu anderen Bereichen der Politik¹¹ —, daß in ihrem Rahmen Erfolgskontrollen nicht möglich sind, da hinreichend gesicherte Daten und Indikatoren für eine solche nicht vorliegen. Die angeführten Beurteilungen erweisen sich als empirisch kaum abzusichernde Hypothesen, wie kontrafaktische Kontrollbeurteilungen zeigen. So kann man etwa formulieren: Wäre die Sozialpolitik des Reiches weniger erfolgreich gewesen, dann hätte es in der Sozialdemokratie keinen Revisionismus gegeben. Oder: wären die „eigentlichen“ sozialpolitischen Aufgaben gelöst worden, dann hätte die Monarchie Bestand gehabt.

Da als Sozialpolitik des Kaiserreichs nur behandelt wird, was damals als Sozialpolitik bezeichnet wurde, bleiben ganze Bereiche, die zum Kanon der Sozialpolitik gehören, außer Betracht. Gemäß dem Sprachgebrauch der Zeit, der zwischen Sozialpolitik und „Armenwesen“ trennte¹², wird z. B. die Fürsorge nicht als Teilbereich der Sozialpolitik behandelt.

Weil Sozialpolitik schließlich auf der Ebene der gesellschaftlichen Leitbilder abgehandelt wird, werden die unterhalb dieser Ebene formulierten, weit weniger spektakulären sozialpolitischen Ziele, wie z. B. „... die Arbeiterschaft gegenüber den unvermeidlichen Gefahren und Schäden ihres Berufslebens in ihrer wirtschaftlichen Existenz zu sichern“¹³ und die Ergebnisse dieser Politik kaum diskutiert.

Mit diesem Problemaufriß sind die hier verfolgten Intentionen vorgegeben. Da es kein anerkanntes Paradigma von Sozialpolitik gibt und die Bindung an die Terminologie der Zeit problematisch ist, geht

¹⁰ Zu dieser Argumentation v. a. Wehler 1973, S. 136 ff. Born 1972, S. 180 f. betont auch die positiven Effekte der Sozialversicherungsgesetzgebung.

¹¹ Da auch die Außenpolitik, um nur ein Beispiel zu nennen, das Ziel der Erhaltung einer Gesellschaft verfolgt, ist entweder auch sie als Sozialpolitik zu bezeichnen oder man ist gezwungen, Teilbereiche der Politik neu voneinander abzugrenzen.

¹² z. B. Die Einwirkung der Versicherungs-Gesetzgebung auf die Armenpflege, in: Vjhh. zur Statistik des Deutschen Reiches 1897, II, S. 1 ff.

¹³ Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung des Deutschen Reiches, Beiheft zum Reichs-Arbeitsblatt, Juni 1904, hrsg. v. Kaiserlichen Statistischen Amt, Berlin 1904, S. 7.

es zum einen um den Versuch, die Sozialversicherung des Reiches in eine Systematik von Sozialpolitik einzubauen, die es ermöglicht, ihre Stellung im Bereiche der sozialpolitischen Aktivitäten abzuschätzen und zum anderen um die Darstellung der durch sie bewirkten Effekte.

II.

Der Ansatzpunkt für den systematischen Einbau des Versicherungssystems ist nach der hier vertretenen Auffassung gegeben mit der Definition Adolph Wagners, der Sozialpolitik als Verteilungspolitik bestimmt hat¹⁴, eine Betrachtungsweise, die von der bisher diskutierten Richtung der wissenschaftlichen Sozialpolitik nicht oder nur beiläufig zur Kenntnis genommen wurde, dagegen aber den theoretischen Ansatz Liefermann-Keils bestimmt¹⁵. Mit der Definition, Sozialpolitik sei Verteilungspolitik ist der Akzent auf den ökonomischen Aspekt gelegt, was aber weder ausschließt, daß über den monetären Bereich hinaus „Lebenslagen“¹⁶ insgesamt berührt werden, noch, daß gesellschaftliche Leitbilder, wie z. B. das Gerechtigkeitsargument oder das Ziel der Staatserhaltung, mit in die Untersuchung der Sozialpolitik einfließen. Dieser Ausgangspunkt ist überdies nicht mehr belastet durch eine raum-zeitliche Festlegung auf bestimmte Gesellschaftsordnungen — etwa Industriegesellschaft oder kapitalistische Gesellschaft — eine Fixierung, die z. B. die Diskussion veranlaßte, ob man für die Zeit vor der Industrialisierung von Sozialpolitik sprechen könne¹⁷ oder den Versuch bestimmt, Sozialpolitik an kapitalistische Gesellschaften zu binden¹⁸. Ebenso wenig ist eine solche Verwendung belastet von den

¹⁴ Adolph Wagner, Über soziale Finanz- und Steuerpolitik, in: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik 4 (1891), S. 4: „Unter Sozialpolitik im Allgemeinen verstehen wir diejenige Politik des Staates, welche Mißstände im Gebiete des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung und Verwaltung zu bekämpfen sucht.“

¹⁵ Elisabeth Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1961.

¹⁶ Gerhard Weiser, Sozialpolitik, in: Wörterbuch der Soziologie, Bd. 3, hrsg. v. W. Bernsdorf, Frankfurt 1972, S. 770; vgl. Ingeborg Nahnsen, Der Systematische Ort der Sozialpolitik in den Sozialwissenschaften, in: Soziale Sicherheit 1971, S. 101; Kleinhenz 1970, S. 71 f.

¹⁷ Bruno Seidel, Sozialpolitik (I) Geschichte, in: HdSW 9, S. 533.

¹⁸ In der letzten Zeit bes. vertreten — und zwar im Anschluß an v. Ferber 1967 — von Peter Widmaier 1976; vgl. ders., Probleme der Gesellschaftspolitik, Bedingungen der Produktion von Sozialpolitik, in: Probleme der Modernisierungspolitik, hrsg. v. Wolfgang Zapf, Meisenheim 1977, (Mannheimer Sozialwissenschaftliche Studien, Bd. 14), S. 186 f. Im Gegensatz zu dieser Auffassung ist nach der hier vertretenen davon auszugehen, daß auch nichtkapitalistische Gesellschaften sich mit der Problemsituation der Sozialpolitik auseinandersetzen müssen: Erzielen Personengruppen noch nicht oder nicht mehr Einkommen, dann müssen sozialpolitische Aktivitäten immer dann entfaltet werden, wenn die Familie die Versorgung dieser Gruppen nicht mehr gewährleistet.

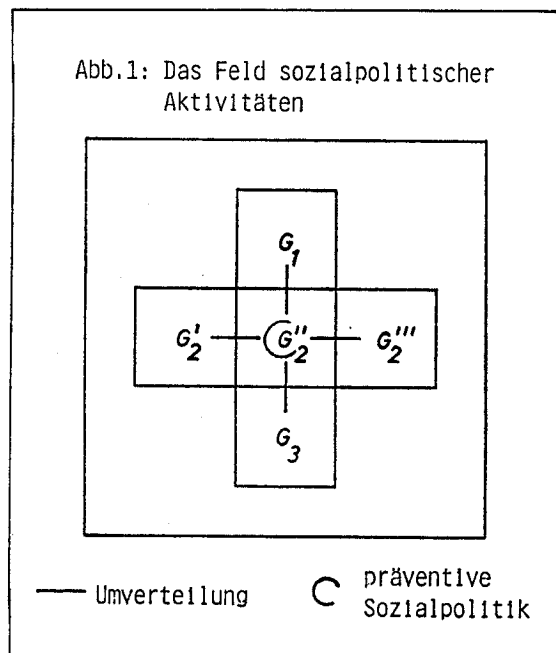
Erörterungen über die Zielgruppe der sozialpolitischen Aktivitäten — Arbeiter, sozial Gefährdete usw.¹⁹. Diese Gruppen können zwar nach der hier vertretenen Auffassung Ansatzpunkt für verteilungspolitische Aktivitäten sein, sie sind jedoch nicht Bestandteil der Definition. Einkommensverteilungspolitik kann auf drei Ebenen erfolgen: der interregionalen, der intertemporalen und der interpersonalen²⁰. Bei dem Versuch, die Sozialversicherung in das System der Sozialpolitik einzuordnen, kann die interregionale Verteilungspolitik vernachlässigt werden. Um die interpersonale und intertemporale Verteilung in ihrer Extension bestimmen zu können, sei davon ausgegangen, daß Einkommen nur von denen erzielt werden können, die in einer gegebenen Periode über die eingesetzten Produktionsfaktoren verfügen. Jede Gesellschaft muß sich folglich mit dem Problem der Versorgung von Mitgliedern, die nicht oder nicht hinreichend am Prozeß der Erwirtschaftung von Einkommen partizipieren, auseinandersetzen. Ist deren Versorgung durch die Familie nicht, nicht mehr oder nach den geltenden Standards unzureichend gewährleistet, dann muß das übergeordnete System diesen Problemkomplex regeln. Normiert es — unter welchen Zielvorstellungen, mit welchen Instrumentarien und in welcher Höhe auch immer — die Versorgung dieser Personen, dann bedeutet dies eine Umverteilung von den wirtschaftlich Aktiven zu den Inaktiven. Sie ist zum einen gleichzusetzen mit einer Intergenerationenumverteilung: der von den Einkommensfähigen zu den noch nicht und den nicht mehr Einkommensfähigen. Da die Einkommenserwirtschaftung ebenso von individuellen Konditionen, z. B. der Gesundheit, abhängig ist wie von gesellschaftlichen, etwa der Zahl vorhandener Arbeitsplätze, stellt sich das Problem einer zweiten Art der Umverteilung: Für den Fall, daß die individuellen Konditionen eine Einkommenserwirtschaftung von Personenmehrheiten auf Zeit oder Dauer unmöglich machen, ist ihre Versorgung ein ebenso zu regelnder Tatbestand wie die derjenigen Gesellschaftsmitglieder, die aufgrund gesamtgesellschaftlicher Konstellationen kein oder kein hinreichendes Einkommen erzielen können. In diesen beiden Fällen handelt es sich um eine Intragenerationenumverteilung, die im Gegensatz zur Intergenerationenumverteilung, die auch eine intertemporale Dimension hat, rein interpersonell ist.

Die Umverteilung kann dabei in unterschiedlichen Formen erfolgen, wie an Beispielen aus der Geschichte der deutschen Sozialpolitik gezeigt werden soll. Sie kann rein monetär vollzogen werden; in die-

¹⁹ Die Zielgruppe Arbeiter wird vorwiegend bei älteren Autoren genannt; „sozial Schwache“ ist Bestandteil der Definition bei Kleinhenz 1970, S. 70 ff.; zum Terminus „sozial Gefährdete“ vgl. Nahnsen 1971, S. 100.

²⁰ Liefmann-Keil 1961, S. 3.

sem Fall erhalten die Inaktiven Einkommen, d. h. Renten. Die Versorgung der Inaktiven kann aber auch über Naturalien sichergestellt werden. Verwirklicht sein kann aber auch ein System, in dem naturale Leistungen neben monetären stehen, eine Regelung, die auch nach der Reichsversicherungsordnung von 1911 noch möglich war. Die Umverteilungsinstitutionen können schließlich Teile der Konsumausgaben für die Berechtigten tätigen. So haben die Versicherungsträger die Zahlung der Heilkosten für sie übernommen. Sozialpolitik erschöpft sich aber nicht in der Umverteilung, denn diese setzt die Produktivität der wirtschaftlich Aktiven voraus und impliziert einen „angemessenen“ Einkommensbezug dieser Gruppe. Um beides zu gewährleisten, sind präventive Maßnahmen erforderlich, die die Erwirtschaftung von Einkommen normieren. Hierzu gehören z. B. alle Regelungen des Arbeitsmarktes und der Arbeitsbedingungen. Damit ergibt sich das in Abb. 1 dargestellte Bild sozialpolitischer Aktivitäten.



Der Terminus Sozialpolitik schließt ein, daß die Regelung der dargestellten Zusammenhänge zielorientiertem Handeln unterworfen ist, das in mehrfacher Hinsicht von historischen Konstellationen abhängt: 1. Der institutionelle Rahmen, in dem Sozialpolitik verwirklicht wird, ist unterschiedlich. So sind z. B. die Möglichkeiten der Normierung der

Einkommenserwirtschaftung in einem System dezentraler Planung andere als in einem mit zentraler Lenkung, denn in diesem Falle müssen Regelungen von der Zentrale vorgenommen werden, die bei dezentraler Planung der Autonomie der Tarifpartner vorbehalten sind²¹. 2. Sozialpolitik als Verteilungspolitik ist auf das Engste mit der Wirtschaft verknüpft. Jede konkrete Ausgestaltung des Wirtschaftssystems muß auf die Verteilungspolitik Auswirkungen haben, wie umgekehrt jede verteilungspolitische Maßnahme die Wirtschaftsstruktur beeinflusst. 3. Die Möglichkeit, Sozialpolitik zu betreiben, ist weiterhin davon abhängig, was man als Programmsituation für sie zu akzeptieren bereit ist. So war etwa die Disposition in Deutschland, die Abgrenzung der Generationen (G_1) und (G_2) nach dem Alter gesetzlich festzulegen, erst von da an gegeben, als die zukünftige Wehrfähigkeit der ersteren in Zweifel gezogen wurde²². 4. Die Bereitschaft, Tatbestände als Problemsituationen für Sozialpolitik zu akzeptieren, ist abhängig von einem Vorverständnis von Gesellschaft, mit dem in der Regel die Leitbilder politischen Handelns korrespondieren²³. Der Trias Programmsituation, Ziele und Maßnahmen der Sozialpolitik ist dieses hierarchische System vorgelagert, das über die Ausgestaltung der Sozialpolitik — und damit über die Verteilung des Sozialprodukts — entscheidet. Entgegen den Vorschlägen, ausschließlich die „sachbezogene“ Zielebene in die wissenschaftliche Sozialpolitik einzubeziehen²⁴, wird hier auch die Leitbildebene einbezogen. Um die Bedeutung dieser zu illustrieren, sei etwa erwähnt, daß Liberale des 19. Jahrhunderts die Existenz einer Arbeiterfrage negierten — und damit die Notwendigkeit, sie zum Gegenstand sozialpolitischen Handelns zu machen. Ebenso ist auch die jeweilige Ausgestaltung von dieser Ebene abhängig: Selbst wenn man sich über Daten und Ziele einig ist, kann aufgrund des unterschiedlichen Vorverständnisses der Entscheidungsträger Dissens über die Organisation bestehen: Niemand wird Formen akzeptieren, die mit seinem Gesellschaftsbild nicht übereinstimmen — den Staat etwa als Träger der Sozialversicherung, wenn man der Über-

²¹ Vgl. Hans Lampert, Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im „entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus“ in der DDR, in: Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, hrsg., v. H. Sanmann, Berlin 1973, S. 101 ff.

²² Zur Geschichte des ersten Kinderschutzgesetzes in Deutschland, dem „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken“ von 1839 s. Wolfgang Köllmann, Die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik in Preußen bis 1869, in: VSWG 56 (1966), S. 28 ff.

²³ Zur Differenzierung von Leitbildern und Zielsystemen s. insbesondere Horst Sanmann, Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik, in: Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik 1973, S. 61 ff.

²⁴ So Sanmann 1973, S. 62 ff.

zeugung ist, dies sei Aufgabe von Genossenschaften als den Organisationen der Selbsthilfe.

Legt man bei der Darstellung der Sozialversicherungsgesetzgebung diese Prämissen zugrunde, dann ist offenkundig, daß das realisierte Versicherungssystem des Reiches auch dann, wenn man die präventive Sozialpolitik außer Betracht läßt, nur einen, wenn auch quantitativ den bedeutendsten Teil der damaligen Sozialpolitik ausmachte: Neben dem bereits genannten „Armenwesen“ seien die Pensions- und Invalidenfonds der Gebietskörperschaften genannt, weiterhin Wohnungsgeldzuschüsse und im einzelnen nicht ausgewiesene Unterstützungsleistungen, wie sie z. B. der Reichshaushaltsetat enthielt. Diese sozialpolitischen Aktivitäten stimmten weithin mit denen der Sozialversicherungen überein: Auch hier handelt es sich um Inter- und Intragenerationenumverteilungen, wenn auch der Empfängerkreis z. T. unterschiedlich war. Betont werden muß allerdings, daß die Versicherungen einen Teil der vom „Armenwesen“ Unterstützten übernahmen²⁵. Der Grund für die Umschichtung liegt auf der Hand: Die Ursachen der Armut — und damit des Eintretens der Fürsorge — sind überwiegend Krankheiten und Verletzungen, Invalidität und Tod des Ernährers²⁶, Programmsituationen also, die für die Versicherungen Ausgangspunkte ihrer Aktivitäten wurden. Im Bereiche des sozialpolitischen Handelns der Versicherungen gab es mithin bereits vor ihrer Einrichtung institutionelle Regelungen mit vergleichbarer Zielsetzung. Auch lösten die Versicherungen keine der Organisationen ab, auch nicht das Armenwesen, teils, weil nicht alle Betroffenen versichert waren, teils, weil die Versicherungsleistungen nicht ausreichten und die Armenpflege subsidiär eintreten mußte²⁷. Von einer Entlastung der Fürsorge — auch eine solche versprach man sich von der neuen sozialpolitischen Gesetzgebung²⁸ — kann somit nur bedingt gesprochen werden: Die steigende Zahl der Unterstützten und die wachsenden Ausgaben²⁹ wä-

²⁵ Vgl.: Die Einwirkungen der Versicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege 1897, bes. S. 6 ff.

²⁶ Gustav Schmoller, Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Teil II, Leipzig 1904, S. 326.

²⁷ Die Einwirkungen der Versicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege 1897.

²⁸ Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 4. Legislaturperiode — IV Session 1881, Bd. 1, S. 713; vgl. Stenographische Berichte 1888/89, Bd. 4, Aktenstück 10, S. 58.

²⁹ Der bereits zitierte Bericht: Die Einwirkungen der Versicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege 1897, faßt S. 8 zusammen: „Im allgemeinen ist in der Zahl der Unterstützten und in der Summe der Aufwendungen für dieselben seit Einführung der Versicherungsgesetze nicht nur keine Verminderung, sondern sogar eine beträchtliche Vermehrung eingetreten.“ Vgl. S. 5.

ren noch höher gewesen, wenn es die Versicherungsgesetzgebung nicht gegeben hätte³⁰.

III.

Wenn somit nur ein Teilbereich der Sozialpolitik des Kaiserreiches in seinen Verteilungswirkungen dargestellt werden soll, dann muß zunächst die spezifische Ausgestaltung des Systems skizziert werden, wobei es nicht das Ziel sein kann, die Diskussion der Jahre von 1881 bis 1889 oder gar bis 1911 im einzelnen darzustellen. Hervorgehoben sei lediglich das Verhältnis von Leitbildern und sozialpolitischen Zielen im Bereich der sozialen Sicherung, denn dadurch wurde ein spezifisches Verteilungsmuster festgelegt. Die Versorgung der ökonomisch Inaktiven basierte vor der Einrichtung der Sozialversicherungen auf drei Einrichtungen:

- dem „Armenwesen“, das auf der Basis von lokal bzw. regional erhobenen Steuern umverteilte. Dabei hatten die Träger zwar die Pflicht zur Hilfeleistung, die Betroffenen aber keinen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen³¹.
- Versicherungen, in die Unternehmer und/oder Arbeiter Beiträge zahlten und die im Versicherungsfalle Zahlungen leisteten, so etwa Hilfskassen oder Knappschaftskassen. Hierzu gehören auch Versicherungen, die seit 1871 auf der Grundlage des Haftpflichtgesetzes arbeiteten.
- Schließlich sind die bereits erwähnten Leistungen der öffentlichen Hand für einen Teil der Beschäftigten bzw. für deren Hinterbliebene zu nennen.

Die Versicherungspolitik seit 1881 knüpfte — abgesehen von der Krankenversicherung — nicht an vorhandene Institutionen an, sondern ging andere Wege, wobei die Reichsregierung, wie insbesondere aus der Begründung des ersten Entwurfs des Unfallversicherungsgesetzes hervorgeht, die Umverteilung im Rahmen gesellschaftspolitischer Leitbilder zu regeln gedachte:

Bei der Beratung des Gesetzes vom 21. Okt. 1878 betreffend die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie ist die Nothwendigkeit anerkannt worden, die bedenklichen Erscheinungen, welche den Erlaß dieses Gesetzes nothwendig gemacht haben, auch durch positive, auf die Verbesserung der Lage der Arbeiter abzielende Maßnahmen zu bekämp-

³⁰ Die Einwirkung der Versicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege 1897, S. 5.

³¹ Roscher, System der Armenpflege und Armenpolitik, Ein Hand- und Lesebuch für Geschäftsmänner und Studierende, ²Stuttgart 1894, S. 286 ff. vgl. Stenographische Berichte 1888/89, Bd. 1, S. 162.

fen. Wenn auch die Hoffnung berechtigt ist, daß die allgemeine Besserung, welche von der neuerdings befolgten nationalen Wirthschaftspolitik für die Entwicklung des heimischen Gewerbetriebs erwartet werden darf, auch den Arbeitern durch eine allmähliche Erhöhung des Arbeitsverdienstes und durch Verminderung der Schwankungen desselben zu gute kommen wird, so ist doch nicht zu verkennen, daß in der Unsicherheit des lediglich auf die Verwerthung der persönlichen Arbeitskraft beruhenden Erwerbs, welche auch bei normaler Entwicklung der heimischen Gewerbstätigkeit niemals ganz beseitigt werden kann, Mißstände begründet sind, welche zwar auch durch gesetzgeberische Maßnahmen nicht völlig aufzuheben sind, deren allmähliche Milderung aber auf dem Wege besonderer, die eigenthümlichen Verhältnisse der Arbeiter berücksichtigender Gesetzgebung ernstlich in Angriff genommen werden muß³².

Die sozialpolitische Gesetzgebung war somit gedacht als Teil der staatsershaltenden Politik, als Maßnahme, mit der man die Sozialdemokratie „positiv“ zu bekämpfen versuchte. Diese Leitbildebene schlug sich auch in der vorgeschlagenen Organisation nieder, wie sich am deutlichsten am ersten Gesetzentwurf des Unfallversicherungsgesetzes zeigen läßt. Die obligatorische Unfallversicherung hätte sich auch im Rahmen privater Versicherungen verwirklichen lassen, ohne daß dadurch das sozialpolitische Ziel tangiert worden wäre. Die vorgebrachten Gründe gegen die Versicherung der Arbeiter bei privaten Gesellschaften sind nicht zwingend, in jedem Fall sind sie außerhalb der sozialpolitischen Ziele zu suchen³³. Als Versicherungsträgerin war eine Reichsversicherungsanstalt vorgesehen, in deren Rahmen es den verpflichteten Betrieben freigestellt war, sich zu Genossenschaften zusammenzuschließen. Die geplante Reichsversicherungsanstalt muß im Zusammenhang mit dem gleichfalls vorgesehenen Reichszuschuß gesehen werden. Wenn Bismarck im Reichstag erklärte, sein Interesse am Unfallversicherungsgesetz würde schwinden, wenn der Reichszuschuß fallen sollte³⁴, dann ist dies nur von der Leitbildebene zu verstehen: dem Ziel der Staatserhaltung. Reichsversicherungsanstalt und Reichszu-

³² Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 4. Legislaturperiode, IV. Session, Bd. 3, Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstags Nr. 1 - 101, Aktenstück 41, Anlage 2, S. 228 f.

³³ Von den Gründen, die gegen private Versicherungsgesellschaften angeführt wurden, seien genannt: (1) Benachteiligung der Arbeiter, da es die Gesellschaften häufig auf Prozesse ankommen ließen. Dies störe das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und -nehmern. (2) Eine Unsicherheit für die Arbeiter bestehe darin, daß sie im Falle eines Konkurses einer Gesellschaft ihre Ansprüche verlieren würden. (3) Eine Kontrolle, ob alle Betriebe ihre Arbeiter versicherten, könne nicht durchgeführt werden. (4) Keiner Privatgesellschaft könne zugemutet werden, jeden Betrieb zu versichern, keinem Betrieb, für ihn unerschwinglich hohe Prämien zu zahlen. (5) Die Versicherung bei der Reichsversicherungsanstalt sei billiger als bei privaten Trägern, weil die Anstalt keine Gewinne machen solle. Vgl.: Stenographische Berichte 1881, Bd. 3, S. 228 ff.; vgl. die Reden Bismarcks und Lohmanns vor dem Reichstag, Stenographische Berichte 1881, Bd. 1, S. 711 ff. und 733 ff.

³⁴ Stenographische Berichte 1881, Bd. 1, S. 714.

schuß sollten, wie Bismarck am klarsten in der Debatte um die Invaliditäts- und Altersversicherung in bezug auf den Reichszuschuß darlegte, den Arbeitern verdeutlichen, daß das Reich auch für sie eine nützliche Institution sei:

Wenn wir 700 000 kleine Rentner, die vom Reiche ihre Rente beziehen, haben, gerade in diesen Classen, die sonst nicht viel zu verlieren haben und bei einer Veränderung irrthümlich glauben, daß sie viel gewinnen können, so halte ich das für einen außerordentlichen Vortheil; ... Sie werden das nicht leugnen, ich glaube, daß wenn Sie uns diese Wohlthat von mehr als einer halben Million kleinen Rentnern im Reiche schaffen können, Sie sowohl die Regierung — ... —, aber auch dem gemeinen Mann das Reich als eine wohltätige Institution anzusehen lehren werden³⁵.

Die Diskussion im Reichstag zeigte, daß zwar eine prinzipielle Übereinstimmung bei den sozialpolitischen Zielen bestand — was aber nicht zugleich bedeutete, daß man sich mit der von der Leitbildebene her geprägten vorgeschlagenen Organisationsstruktur einverstanden erklärte. Die Einwände sind auch hier nicht sozialpolitischer Natur, sondern gleichfalls von unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Vorstellungen geprägt. Ordnet man sie nach der Reihenfolge der Gewichtigkeit, dann lauten die prinzipiellen Einwände, die z. T. in der Diskussion um die Invaliditäts- und Altersversicherung wiederkehrten³⁶:

- Mit dieser Art der Gesetzgebung werde der Weg in den Staatssozialismus eröffnet. Bereiche, für die ausschließlich das Individuum Sorge getragen habe, ziehe der Staat an sich. Er schränke damit nicht nur die Freiheit des Individuums ein, sondern schädige auch privatwirtschaftliche Interessen, etwa die der Versicherungswirtschaft.
- Wenn das Individuum nicht die Möglichkeit habe, über Sparen die Risiken der wie immer begründeten Erwerbsunfähigkeit auszuschalten, dann müsse der Gedanke der korporativen Zusammenarbeit der einzelnen gestärkt, nicht aber die staatliche Gewalt eingesetzt werden, denn dies fördere die Atomisierung der Gesellschaft und treibe voran, was man mit der Gesetzgebung zu verhindern trachte: ihre Desintegration.
- Der geplante Reichszuschuß zerstöre nicht nur die Bereitschaft zur Selbsthilfe, sondern leiste einer parasitären Haltung dem Staat gegenüber Vorschub. Da der Reichszuschuß eine Subvention der

³⁵ Die politischen Reden des Fürsten Bismarck, hrsg. v. K. Kohl, Bd. 12, Stuttgart 1894, S. 639 f.

³⁶ Da hier keine Einzelnachweise gegeben werden können, sei lediglich verwiesen auf die Fundstellen: Stenographische Berichte 1881, Bd. 1, S. 673 ff., 699 ff., 733 ff. Für die in manchen Punkten vergleichbare Diskussion 1888: Stenographische Berichte 1888/89, Bd. 1, S. 139 ff.; 165 ff.; S. 199 ff.

Unternehmer darstelle, eröffne er den Kampf um Staatszuschüsse und schaffe einen sich stets erweiternden Kreis von Berechtigten, die auf Staatshilfe Anspruch hätten. Da diesen Nicht-Berechtigten gegenüberstünden, schaffe man neue Klassen, während das Ziel sei, einen Klassenausgleich herbeizuführen.

- Die Gesetzgebung schädige, wenn man sie auf das Handwerk und die Landwirtschaft ausdehne, die in diesen Bereichen noch intakten, patriarchalischen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.
- Reichszuschuß und Reichsversicherungsanstalt erhöhten entgegen der föderalen Struktur des Reiches den Zentralismus.

Im Verlaufe der Debatten erzwang die parlamentarische Struktur einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Gesellschaftsbildern bei der Festlegung der Organisation der Versicherungen. Das Ergebnis war das auch heute noch weithin bestehende und damals z. T. als problematisch empfundene³⁷ gegliederte Sozialversicherungssystem³⁸: Bei den Krankenkassen knüpfte man an das bereits bestehende Kassenwesen an. Arbeitgeber zahlten — mit Ausnahme der Hilfskassen, bei denen nur die Arbeitnehmer Beiträge entrichteten und die 1911 als Ersatzkassen aus dem Verband der Sozialversicherungen ausgegliedert wurden — ein Drittel der Beiträge, die Arbeitnehmer zwei Drittel. Unberührt von dieser Regelung blieben die Knappschaftskassen. Bei der Krankenversicherung bestand — im Gegensatz zu den beiden anderen Versicherungszweigen — kein Monopol eines Versicherungsträgers³⁹.

Träger der Unfallversicherung wurden Berufsgenossenschaften, über die das Reichsversicherungsamt, das nicht identisch ist mit der ehemals propagierten Reichsversicherungsanstalt, die Aufsicht führte. Die Beiträge brachten ausschließlich die Arbeitgeber auf. Unfallfolgen bei Beschäftigten der staatlichen Ausführungsbehörden wurden nicht über Berufsgenossenschaften geregelt, sondern über die normalen Einnahmen der öffentlichen Hand finanziert. Für diesen Personenkreis galt mithin für den Bereich des Unfallschutzes nicht das Versicherungsprinzip.

Träger der Invaliditäts- und Altersversicherung, später umbenannt in Invalidenversicherung und ab 1911 schließlich in Invaliden- und

³⁷ Stenographische Berichte 1898/99, Bd. 3, Aktenstück 93, S. 657.

³⁸ Zur Terminologie: Dieter Farny, Sozialversicherung, in: HdWW 7, S. 164.

³⁹ Hier standen nebeneinander: Gemeinde bzw. Ortskrankenkassen, Betriebs(Fabrik)krankenkassen, Bau-, Innungskrankenkassen, weiterhin zwei Arten Hilfskrankenkassen. Berücksichtigt werden müssen in diesem Zusammenhang auch die Knappschaftskrankenkassen.

Hinterbliebenenversicherung, wurden regionale Organisationen, die Landesversicherungsanstalten, neben denen noch einige Sonderanstalten zugelassen waren⁴⁰. Die Beiträge wurden je zur Hälfte von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern geleistet. Im Gegensatz zu den beiden anderen Versicherungszweigen, die die Beiträge nach dem Umlageverfahren erhoben, basierte die Invalidenversicherung — aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung wird im folgenden immer dieser Ausdruck verwendet — analog den Lebensversicherungen auf dem Kapitaldeckungsverfahren⁴¹. Hier wurde auch der schon bei der Unfallversicherung angestrebte Reichszuschuß verwirklicht: Das Reich zahlte jedem Rentenempfänger einen Zuschuß von maximal 50 RM pro Jahr. Festzustellen ist somit, daß zwischen den einzelnen Versicherungszweigen eine geringe organisatorische Abstimmung vorhanden ist⁴², wofür als Grund die jeweils unterschiedlichen Situationen, in denen Kompromisse geschlossen werden mußten, zu sehen sind. Das gemeinsame Neue bei aller Unterschiedlichkeit der Organisationsformen im einzelnen waren zum einen die Zwangsversicherung der Risikogruppen, zum zweiten die Verteilung der Beiträge auf die versicherten Arbeitnehmer und die Arbeitgeber und drittens schließlich der Rechtsanspruch auf genau festgesetzte Leistungen der Versicherungsträger.

Fragt man, welche Bereiche der oben genannten sozialpolitischen Aktivitäten von den Sozialversicherungen abgedeckt werden sollten, dann muß zunächst festgestellt werden, welchen Beitrag sie zur Generationenabgrenzung geleistet haben. Die bereits bestehende Festlegung der ersten Generation (G_1) wurde übernommen. Mitgliedern dieser Gruppe wurde bei Eintreten des Versicherungsfalles als Beitrag zum Familieneinkommen eine Hinterbliebenenrente gezahlt⁴³. Zur Abgrenzung der zweiten (G_2) von der dritten (G_3) Generation sind zunächst nur Ansätze festzustellen. Wenn auch im Rahmen der Invalidenversicherung die Versicherten ab dem siebzigsten Lebensjahr eine Altersrente beziehen konnten, dann bedeutete das noch keine Abgrenzung der beiden Generationen, weil die Altersrente als Spezialfall der Invalidenrente angesehen wurde. Sie sollte dazu dienen, die wegen des Alters verminderte Fähigkeit, Einkommen zu erzielen, auszugleichen. Trat

⁴⁰ Zu nennen sind die Arbeiterpensionskassen der Eisenbahnen und die Knappschafts-Pensionskassen.

⁴¹ Zur Begründung s. Stenographische Berichte 1888/89, Bd. 4, Aktenstück 10.

⁴² Als Beispiel für die z. T. vorhandene organisatorische Abstimmung sei genannt: Das Reichsversicherungsamt bearbeitete auch für die Invalidenversicherung die Statistik, die Krankenkassen vertrieben für diesen Versicherungszweig die Beitragsmarken.

⁴³ Eine Waisenrente wurde im Rahmen der Unfallversicherung bis zum vollendeten 15. Lebensjahr bezahlt. Vergleichbare Regelungen bestehen für die Invalidenversicherung seit 1911.

danach die völlige Invalidität ein, dann wurde die Altersrente in die höhere Invalidenrente umgewandelt. Erst als das Überschreiten der Altersgrenze mit völliger Invalidität gleichgesetzt wurde — dies geschah durch die Gesetzesnovellierung von 1911 — war die dritte Generation (G_3) konstituiert, während bis zu diesem Zeitpunkt auch die über Siebzigjährigen der zweiten Generation zuzurechnen sind. Das Schwergewicht der Umverteilung lag somit im Bereich der Intragenerationenumverteilung von (G_2) zu (G_2''), also von den wirtschaftlich Aktiven zu denen, die aufgrund individueller Konditionen zeitweilig oder dauerhaft unfähig waren, Einkommen zu erzielen. In dem Maße, wie diese Umverteilung im Vordergrund stand, mußten Bemühungen, die die Reintegration dieser Gruppe in die der ökonomisch Aktiven zum Ziel hatten, die sozialpolitischen Aktivitäten bestimmen.

IV.

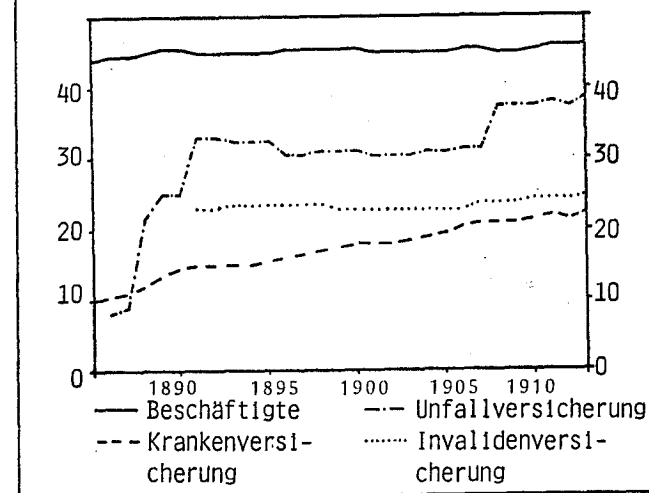
Wenn man die monetären Auswirkungen der durch die Sozialversicherungsgesetzgebung bewirkten Verteilungspolitik betrachtet, muß man zunächst berücksichtigen, daß die Bezugsgruppen der sozialpolitischen Aktivitäten nicht Generationen waren. Vielmehr sollten die Sozialversicherungen nach schichtenspezifischen Kriterien — man sprach auch offiziell von der „Arbeiterversicherung“⁴⁴ — bei zeitweiligem oder dauerhaftem Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß einen teilweisen Einkommensbezug, der als Beihilfe zum Familieneinkommen konzipiert war⁴⁵, sicherstellen. Weiterhin sollten sie einen Teil der Konsumausgaben — die für Gesundheit — für die Versicherten übernehmen. Da auf die Leistungen der Versicherungsträger z. T. nicht nur die Versicherten, sondern auch ihre Familien Anspruch hatten, ist der Kreis der Versicherten nicht mit dem der Berechtigten identisch. Da die Mitversicherten erst bei Eintritt eines Versicherungsfalles von den Organisationen erfaßt wurden, sind genaue Aussagen über die Zahl derer, die in den Genuß der Umverteilung kommen konnten, nicht möglich. Man muß sich daher, wenn man den Personenkreis, der von der Gesetzgebung erfaßt wurde, bestimmen will, mit den Angaben über die Versichertenentwicklung begnügen. Zahlen liegen für die Kranken- und die Unfallversicherung vor, für die Invalidenversicherung dagegen existieren nur Schätzwerte⁴⁶. Die ohnehin unvollständigen Angaben der Unfallversicherung — die Zahl der bei den Versicherungsan-

⁴⁴ Die Einwirkung der Versicherungs-Gesetzgebung auf die Armenpflege 1897.

⁴⁵ s. vor allem Stenographische Berichte 1888/89, Bd. 4, Aktenstück 10, S. 53.

⁴⁶ Der Versichertenstatistik der Invalidenversicherung liegen die Ergebnisse der Berufs- und Gewerbebezahlung und deren Fortschreibung zugrunde; vgl. Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung 1904, S. 12 Anm. 3.

Abb 2: Beschäftigten- und Versichertenquote



stalten der Baugenossenschaften Versicherten ist nicht erfaßt⁴⁷ — können in der vom Reichsversicherungsamt veröffentlichten Form nicht übernommen werden, weil die landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften ihrer Versichertenstatistik z. T. über Jahre hinweg konstant gehaltene Zahlen zugrunde legten⁴⁸, die auf Schätzungen beruhten und zu erheblichen Doppelzählungen führten⁴⁹. Bereinigt man die Angaben um diese — allerdings auch nur geschätzten — Werte, dann erhält man auch für diesen Versicherungszweig realistische Angaben. Die in Abb. 2⁵⁰ zusammengefaßte Entwicklung der Versichertenzahlen zeigt, sieht man von den errechneten Zahlen der Invalidenversicherung ab, ein kontinuierliches, nur von wenigen konjunkturellen Störungen

⁴⁷ Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung 1904, S. 14 f. Anm. 2; s. auch die jeweiligen Vorbemerkungen zur Statistik der Unfallversicherung in: Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes 1888 ff.

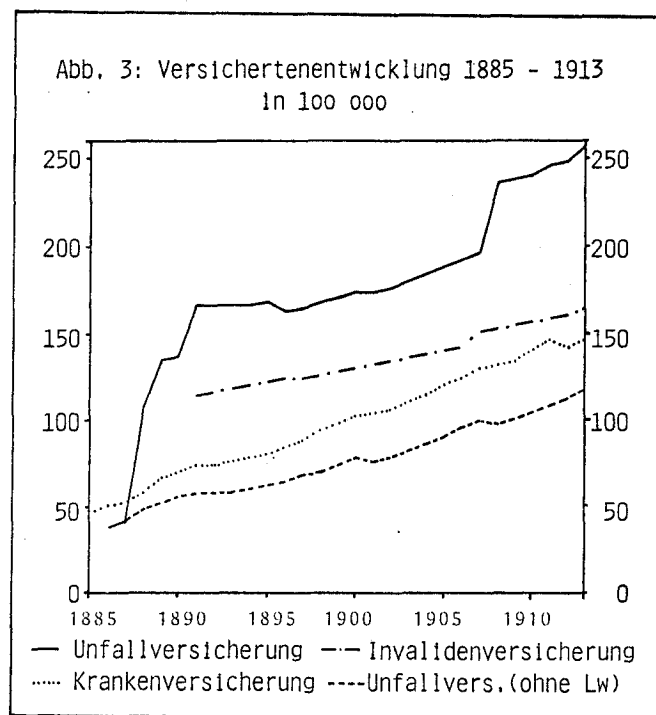
⁴⁸ Nach der Konsolidierung der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften gelten einheitliche Angaben über die Zahl der in diesen Genossenschaften Versicherten für 1891 - 1895; 1896 - 1908 und 1909 - 1913. Die Zahlen werden nicht einzeln ermittelt, vielmehr wurden die Ergebnisse der jeweiligen Berufs- und Gewerbebezahlung die Basis für die Versichertenstatistik.

⁴⁹ Seit 1891 gibt das Reichsversicherungsamt die geschätzte Zahl der Doppelzählungen an: bis einschließlich 1907 schätzt das Amt rund 1,5 Millionen, ab 1908 3,4 Millionen Doppelzählungen: s. die Anmerkungen seit 1891 zu: „Auszugsweise Zusammenstellung der wichtigsten Zahlen aus den Tabellen“ zu den jährlichen Nachweisungen. s. Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes 1893 ff.

⁵⁰ s. Tab. 1.

unterbrochenes Wachstum. Alle größeren Schwankungen sind durch Veränderungen der Versicherungsgesetzgebung bestimmt bzw. — dies gilt für die Unfallversicherung — durch Neuberechnungen der bei den landwirtschaftlichen Genossenschaften Versicherten.

Setzt man die Versicherten in Relation zur Bevölkerungsentwicklung, dann ergibt sich das in Abb. 3 dargestellte Bild⁵¹: Der zunehmende Versicherungsschutz ist offenkundig:



Am Ende des Reiches sind rund 22 % der Bevölkerung gegen Krankheiten pflichtversichert, knapp unter 40 % gehören der Unfallversicherung an, etwa 25 % sind zum gleichen Zeitpunkt — rechnerisch — Mitglied bei den Invalidenversicherungen, wobei diese Versicherungsquoten nichts über die Zahl der anspruchsberechtigten Mitversicherten aussagen. Mit ihnen, so wird man schließen dürfen, ist ein erheblicher Anteil der Bevölkerung, wenn auch in unterschiedlichem Maße, ver-

⁵¹ s. Tab. 1. Die Vergleichszahlen stammen aus: *Walther G. Hoffmann*, Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin/Heidelberg/New York 1965, S. 204 f.

sichert, wobei ein nicht exakt zu umschreibender „Kern“ der Bevölkerung gegen alle drei von den Versicherungen erfaßten Risiken abgesichert war. Wenn die Versicherungspflicht in der Regel auch durch ein Beschäftigungsverhältnis begründet wurde, sei die Relation der Versicherten zu den Beschäftigten am Beispiel der Unfallversicherung dargestellt. Sie eignet sich insbesondere zu einem solchen Vergleich, weil bei ihr sowohl ausschließlich Erwerbstätige versichert sind als auch relativ zuverlässige Zahlen vorliegen. Legt man dabei nur die Angaben der gewerblichen Genossenschaften und die der staatlichen Ausführungsbehörden, die nicht von Schätzproblemen betroffen sind, zugrunde und vergleicht sie mit den außerhalb der Landwirtschaft Beschäftigten, wobei die Militärpersonen nicht berücksichtigt werden⁵², dann ergibt sich auch hier ein kontinuierlicher Anstieg der in die Versicherung Einbezogenen auf rund 60 % der Erwerbstätigen, wobei die Wachstumsrate der Versicherten fast doppelt so hoch ist — 4,3 % zu 2,2 % — wie die der Erwerbstätigen. Zweifellos ist diese Entwicklung ein Zeichen dafür, daß der Anteil der unselbständig Beschäftigten, die in den Kreis der Versicherungspflichtigen einbezogen wurden, ebenso wuchs wie die Wirtschaftszweige, auf die der Versicherungszwang ausgedehnt wurde. Daneben aber steigt insgesamt die Zahl derjenigen, die als sonstige Versicherte einbezogen werden; dies gilt insbesondere von kleinen Unternehmern⁵³ und den Landwirten, die fast alle versichert waren⁵⁴. Hier zeigt sich eine gewisse Eigendynamik der Sozialpolitik: Die als Versicherung der unselbständig Beschäftigten — exak-

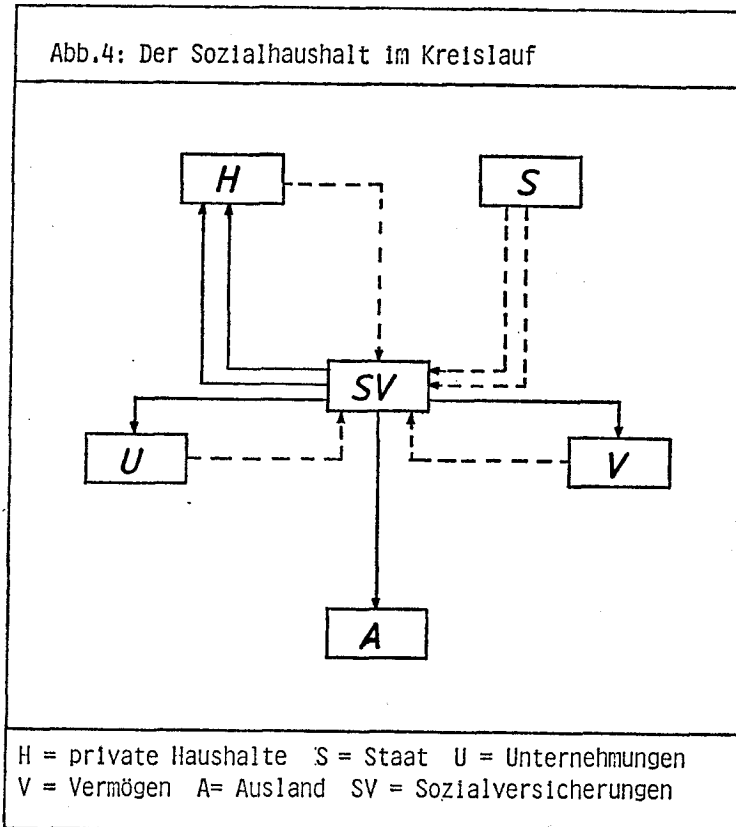
⁵² Berechnet auf der Basis der in Anm. 51 genannten Literatur.

⁵³ s. Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung 1904, S. 12 Anm. 5. Nach der amtlichen Statistik lautet die Reihe der z. T. pflichtversicherten Unternehmer, s. Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes 1888 ff.; in 1000:

Jahr	versicherte Unternehmer	Jahr	versicherte Unternehmer
1886	3	1900	60
1887	4	1901	65
1888	3	1902	121
1889	17	1903	139
1890	34	1904	140
1891	52	1905	143
1892	56	1906	148
1893	63	1907	151
1894	59	1908	152
1895	62	1909	153
1896	62	1910	157
1897	60	1911	161
1898	60	1912	163
1899	59	1913	190

⁵⁴ Nach den Schätzungen des Reichsversicherungsamtes ist die Zahl der versicherten Betriebe fast identisch mit der Zahl der versicherten Landwirte, s. Anmerkungen zu: „Auszugsweise Zusammenstellungen der wichtigsten Zahlen aus den Tabellen“ zu den jährlichen Nachweisungen, Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes 1893 ff.

Abb.4: Der Sozialhaushalt im Kreislauf



ter: der Arbeiter — intendierte Institution weitete sich, vergleichbar ist die Entwicklung der beiden übrigen Versicherungszweige⁵⁵, aus zu einer solchen, die den „Fall“ einer Risikogruppe absichert. Damit treten die ursprünglichen schichtenspezifischen Momente zurück, wenn auch quantitativ die Gruppe der unselbständig Beschäftigten eindeutig dominiert.

Um die durch die Versicherungen ausgelösten Verteilungswirkungen im einzelnen darstellen zu können, sei — wie in Abb. 4 gezeigt⁵⁶ — von einem Sozialhaushalt ausgegangen, der einzig aus den Versicherungshaushalten besteht und dessen Leistungsströme zu den anderen Haushalten verfolgt werden sollen. Einer der Leistungsströme — Zahlungen an das Ausland — wird nicht weiter berücksichtigt, da die Zahlen nur

⁵⁵ Hier ist insbesondere auf die freiwillig Versicherten zu verweisen.

⁵⁶ Vgl. Hartmut Hensen, Die Sozialfinanzen im Kreislauf der Wirtschaft, in: Külpe / Schreiber 1971, S. 179 ff.

unvollständig vorliegen. Im übrigen handelt es sich, wie die vorhandenen Angaben belegen, um geringfügige Leistungen⁵⁷. Die verwirklichte Organisation der gegliederten Sozialversicherung brachte es mit sich, daß auch zwischen den einzelnen Zweigen Zahlungsströme zu verzeichnen sind — so zahlte z. B. die Krankenversicherung für die Unfallversicherung Heilkosten, die später zurückgezahlt wurden. Solche sind im Folgenden saldiert worden.

Betrachtet man zunächst die in die Versicherungshaushalte fließenden Ströme, dann sind hier vor allem die Beiträge zu nennen. Sonstige Einnahmen, insbesondere solche aus dem Vermögen, sollen im Folgenden nicht berücksichtigt werden, weil dadurch Aussagen über die Beitragsverwendung erschwert würden.

Bei der Aufbringung der Beiträge kommen bereits Umverteilungsprinzipien zum Tragen, da gemäß den sozialpolitischen Intentionen ein Teil der Beiträge zu den Versicherungen nicht von den Mitgliedern der entsprechenden Risikogruppe aufgebracht wurde, sondern von den Unternehmungen. Auch wenn man die Überwälzungsproblematik außer Betracht läßt⁵⁸, sind exakte Aussagen über die Verteilung der Beiträge schwierig, wenn auch — wie bereits ausgeführt — die gesetzlichen Regelungen eindeutig sind. In jedem Falle sind Aussagen über die Beiträge, die Selbständige — kleine Unternehmer und Landwirte — zur Absicherung ihres privaten Risikos in die Versicherungen gezahlt haben, nicht möglich, da ein gesonderter Nachweis darüber nicht geführt wurde. Zum anderen sind die Angaben über die zusätzlichen Leistungen, die von den Versicherten über ihre gesetzlichen Anteile hinaus aufgebracht wurden, nicht differenziert genug. Genannt seien als Beispiele die Weiterversicherung bei der Invalidenversicherung nach dem Ausscheiden aus dem Kreis der Versicherungspflichtigen und die Höhrversicherung durch den Kauf zusätzlicher Marken. Schließlich sind die freiwilligen Leistungen der Unternehmungen nicht zu ermitteln⁵⁹. Diese Problematik muß bei Aussagen über die Verteilung der Beitragsleistungen berücksichtigt werden. Folgt man ausschließlich den gesetzlichen Regelungen, dann zahlten, wie Tabelle 3

⁵⁷ Für die Unfallversicherung weist das Reichsversicherungsamt für die einzelnen Jahre die Abfindungen an Ausländer aus, eine Lücke jedoch besteht für die Jahre 1900 – 1902. Der ausgezahlte Höchstbetrag beläuft sich 1913 auf 398 000 Mark.

⁵⁸ Die Interpretation Gladens, Gladen 1974, S. 67 ff., der sich auch Henning 1977, S. 95 anschließt, bei den Prämien der Arbeitgeber handle es sich um nicht ausgezahlte Lohnanteile, ist problematisch: Daß die Lohnnebenkosten dann, wenn die Unternehmungen keine Beiträge hätten leisten müssen, an die Arbeitnehmer ausgezahlt worden wären, läßt sich ebenso wenig belegen wie eine Lohnminderung um den Beitragsanteil.

⁵⁹ Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung 1904, S. 20, Anm. 1.