

Geschichte der Selbstverwaltung in der Unfallversicherung (Teil I)

Key Facts

- Die Sozialgesetzgebung entstand in einem langwierigen Prozess mit vielen Beteiligten, bei dem die Entschädigung von Arbeitsunfällen eine zentrale Rolle spielte
- Das Selbstverwaltungsprinzip wurde zum entscheidenden Konstruktionsmerkmal der Sozialversicherungsgesetze
- Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung führte zur Integration der Arbeiterschaft und trug wesentlich zum Erfolg dieser sozialen Innovation bei

Autor

➔ Dr. Sebastian Knoll-Jung

Versteht man unter Selbstverwaltung die Erledigung öffentlicher Aufgaben durch unabhängig vom Staat organisierte Akteure, kann die deutsche Sozialversicherung als Paradebeispiel dienen. Als tragendes Prinzip wurde die Selbstverwaltung im Gründungsprozess kontrovers diskutiert. Sie erwies sich als eine wegweisende Form des sozialen Ausgleichs und als stabile Konstante bis heute.

Die Ausgangslage für die Entstehung der Sozialversicherungsgesetze im deutschen Kaiserreich bildete im Wesentlichen eine unzureichende Entschädigungslösung für Arbeitsunfälle durch das Reichshaftpflichtgesetz von 1871. Danach konnten Unfallopfer nur über den Klageweg eine Kompensation erlangen, wenn sie dem Arbeitgeber dessen Schuld am Unfallgeschehen nachweisen konnten. Die Prozesse waren teuer und für die betroffenen Arbeiterinnen und Arbeiter kaum zu bewerkstelligen. Zudem war die Schuldfrage nur selten eindeutig zu klären. Es zeigte sich deutlich, dass die bestehende Gesetzgebung den Gefährdungslagen nicht mehr gerecht wurde. Die zunehmende Industrialisierung erhöhte durch steigende Unfallzahlen im Bergbau und in Fabriken den Druck, tätig zu werden. Diese Situation überlastete das bestehende System der öffentlichen Armenfürsorge, auf das mittellose Unfallopfer angewiesen waren. Aus Unzufriedenheit und Not des „Proletariats“ erwuchs aus Sicht der Obrigkeit eine politische Gefahr. Die prekäre Lage der Arbeiterschaft wurde von Wissenschaft

und Politik unter dem Schlagwort der „Sozialen Frage“ verhandelt.

Anstoß der Sozialversicherungsgesetzgebung

Reformbemühungen der unzureichenden Haftpflichtgesetzgebung mündeten schließlich in der „Kaiserlichen Botschaft“ vom 17. November 1881, die häufig als Ausgangspunkt der Sozialversicherungsgesetzgebung bezeichnet wird. Mit ihr betrat das deutsche Kaiserreich Neuland – als erster Staat mit einem umfangreichen sozialen Sicherungssystem. Ein Ziel der zeitgenössisch auch als „Arbeiterversicherung“ bezeichneten Gesetze war die Herstellung des sozialen Friedens. Die Arbeiterschaft sollte durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen in die obrigkeitsstaatliche Ordnung des Kaiserreichs integriert werden. Die Sozialversicherung bildete ein Gegenstück zum repressiven Sozialistengesetz von 1878, das die Arbeiterbewegung und Gewerkschaften unterdrückte. Die Sozialversicherung war das sprichwörtlich gewordene Zuckerbrot mit sozialen Wohltaten zur Peitsche.

Die Rolle der Unfallversicherung

Wer sich noch an die Daten der Bismarck'schen Sozialversicherungsgesetzgebung aus dem Geschichtsunterricht erinnert, weiß, dass zuerst 1883 die Krankenversicherung eingeführt wurde. Es folgten 1884 die Unfallversicherung und 1889 schließlich die Alters- und Invaliditätsversicherung. Vergessen wird bei dieser Reihenfolge aber oft, dass das Unfallversicherungsgesetz den eigentlichen Dreh- und Angelpunkt der Sozialpolitik bildete. Das Krankenversicherungsgesetz war lediglich flankierend gedacht und beruhte im Wesentlichen auf dem Hilfskassengesetz von 1876. Daher war es weniger strittig und konnte schneller durchgesetzt werden.

Der Weg zum Unfallversicherungsgesetz

Das Unfallversicherungsgesetz begleitete dagegen weitaus langwierigere Diskussionen. Eine erste Gesetzesvorlage wurde im Übrigen schon vor der Kaiserlichen Botschaft 1880 vorgestellt. Bis zum endgültigen

”

Ein Ziel der zeitgenössisch auch als ‚Arbeiterversicherung‘ bezeichneten Gesetze war die Herstellung des sozialen Friedens.“

Erlass 1884 benötigte es insgesamt drei Gesetzesvorlagen. Die wichtigsten Akteure im Entstehungsprozess waren, neben dem Reichskanzler Bismarck, die Mitarbeiter der Ministerialbürokratie, darunter dessen Referent im Ministerium des Inneren und wichtiger Architekt der Unfallversicherung Theodor Lohmann. Auch einflussreiche Industrielle machten ihre Positionen geltend. Eine bedeutende aktive Gruppe im Gesetzgebungsprozess bildeten zudem die Parlamentarier unterschiedlichster politischer Richtungen. So geht die „Bismarck’sche“ Sozialversicherung eigentlich auf verschiedene Urheber zurück. Das Neuland, das diese betreten, war zudem weitgehend Resultat von Kompromisslösungen. Die diversen Akteure hatten besonders um das Haftungsprinzip, die Finanzierung und als zentralem Punkt auch die Verwaltungsstruktur gerungen. Nachdem der Reichstag dem Gesetzesentwurf am 27. Juni 1884 zugestimmt hatte, erlangte er mit Veröffentlichung im Reichs-Gesetzblatt (siehe Abbildung 1) Gesetzeskraft als das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884.^[1]

Der Charakter der neuen Unfallversicherung

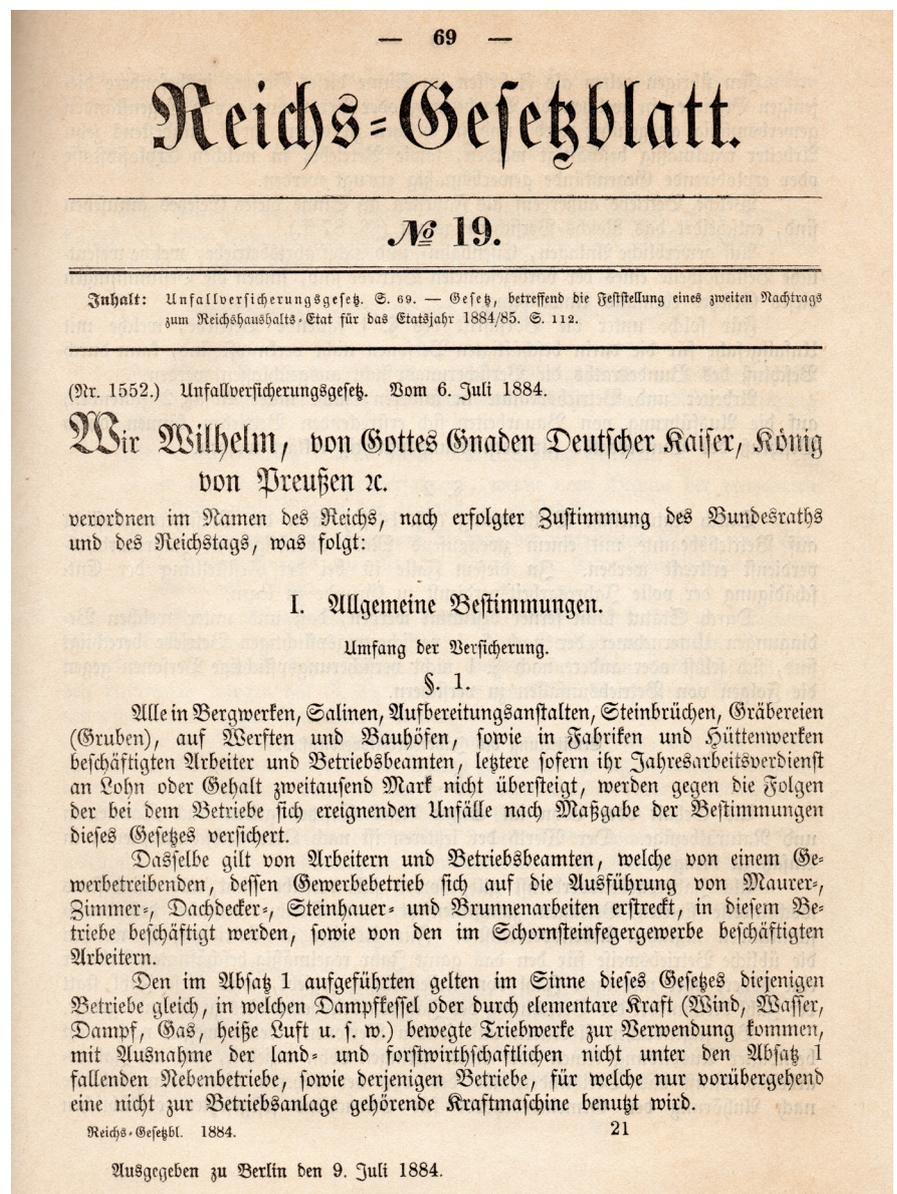
Zentraler Aspekt der neuen Unfallversicherung war die Ersetzung der zivilrechtlichen Haftung durch eine öffentlich-rechtliche Versicherung. Das bestehende unzureichende Schadensersatzschema der Haftpflicht mit seinem Verschuldensprinzip wurde abgelöst. In der Praxis bedeutete dies nun die Entschädigung aller Unfälle

unabhängig von der verursachenden Person mit Ausnahme von mutwillig herbeigeführten Verletzungen. Die Höhe der Unfallrente konnte bis zu zwei Dritteln des Jahreseinkommens betragen. Dies hatte eine Entschärfung des sozialen Konfliktpotenzials und eine materielle Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft zur Folge, auch wenn die Versicherungspraxis ihre eigenen neuen Streitpunkte mit sich brachte.

Für die Finanzierung waren mittels eines Umlageverfahrens allein die Unternehmen zuständig. Berücksichtigen muss man

allerdings, dass die Unfallversicherung erst nach der 13. Woche, der sogenannten Karenzzeit, zu Leistungen verpflichtet war. Davor hatten Krankenkassen die Heilkosten zu tragen, an denen die versicherten Arbeitenden zu zwei Dritteln beteiligt waren. Die Unternehmen erfuhren so eine bedeutende Entlastung. Dies zeigt, wie eng die Krankenversicherung als vorgeschaltetes Gesetz mit der Unfallversicherung verzahnt war.

Einen Reichszuschuss zur Finanzierung der Leistungen und damit auch Mitsprache- und Kontrollrechte des Staates, wie sie



Quelle: RGBL, 1884, S. 69

Abbildung 1: Das Unfallversicherungsgesetz wurde mit der Veröffentlichung am 6. Juli 1884 im Reichs-Gesetzblatt verabschiedet.



Zentraler Aspekt der neuen Unfallversicherung war die Ersetzung der zivilrechtlichen Haftung durch eine öffentlich-rechtliche Versicherung.“

Bismarck zunächst vorgesehen hatte, ließ dieser vor dem endgültigen Gesetzentwurf fallen. Zuvor hatte sich der Reichskanzler auch schon von einer zentralen Reichsanstalt als Trägerin der Unfallversicherung verabschiedet und machte den Weg frei für eine korporative Organisationsform: die Berufsgenossenschaften.

Selbstverwaltungsprinzip in der Sozialversicherung

Bereits die „Kaiserliche Botschaft“ enthielt zur Lösung der sozialen Aufgaben die Ankündigung kooperativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung. Der Grundsatz der Sozialen Selbstverwaltung war somit als tragendes Prinzip installiert. Alle drei Zweige der Sozialversicherung kamen nicht unter den direkten Einfluss des Staates, sondern erhielten Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts: Die Krankenversicherung hatte die Krankenkassen als Selbstver-

waltungsorgane, die Unfallversicherung die Berufsgenossenschaften und die Rentenversicherung die Versicherungsanstalten.

In den Krankenkassen bildeten alle Mitglieder die Generalversammlung. Wenn sie über 500 Mitglieder hatten, mussten Vertreter gewählt werden. Die Arbeitgeber hatten entsprechend ihrem Anteil von einem Drittel an den Beiträgen auch Stimm-berechtigung bei der Generalversammlung und in der Besetzung des Vorstands. In den Berufsgenossenschaften gab es keine Versichertenvertreter in der Verwaltung – wegen der alleinigen Finanzierung durch die Unternehmen. Für die Versicherungsanstalten waren paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern besetzte Ausschüsse vorgesehen. Die Arbeitnehmervertreter wurden von den Vorständen der in den Bezirken vorhandenen Krankenkassen gewählt.

Auch wenn es so häufig nur indirekte Wahlmöglichkeiten über die Kranken-

kassen gab, blieben den versicherten Arbeitenden doch viele demokratische Mitwirkungsrechte. Gleichzeitig ist nicht zu vergessen, dass bis 1890 das Sozialistengesetz noch mit seiner repressiven Wirkung gegenüber der Arbeiterbewegung gültig war. Trotzdem nutzten die Versicherten den durch die Selbstverwaltung entstandenen Freiraum durchaus selbstbewusst: Die Arbeiterschaft war zunächst noch stark in gewerkschaftsnahen freien Hilfskassen organisiert. Nach einer Novellierung des Krankenversicherungsgesetzes 1892 betätigten sie sich verstärkt in Kassenorganen der Ortskrankenkassen.

Wie kam es zur Selbstverwaltung?

Im Zuge der Debatten um die Haftpflichtreform wurde die Idee genossenschaftlicher Versicherungsgemeinschaften als Organisationsprinzip diskutiert.^[2] Gegen Bismarcks Präferenz einer staatlichen



Vorbilder der Selbstverwaltung

Das Prinzip der Selbstverwaltung hatte schon vor der Sozialversicherungsgesetzgebung der 1880er-Jahre in die deutsche Sozialpolitik Eingang gehalten. Als älteste Vorläuferin gilt die Selbstverwaltung der Bergleute, die ihre Versichertenältesten und Vertreter in verschiedenen Organen wählten.

Als wichtiges Vorbild fungierten die freien Hilfskassen. Das Hilfskassengesetz von 1876 baute auf Kassen zur gegenseitigen Unterstützung ihrer Mitglieder auf. Sowohl in deren Vorständen als auch den Generalversammlungen hatten auch Arbeitgeber, die Zuschüsse zu der Kasse leisteten, Anspruch auf Vertretung. Das Krankenversicherungsgesetz von 1883 lehnte sich stark daran an.

Die freien Hilfskassen führten allerdings aufgrund der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft und der Voraussetzung von einsichtigen Unternehmern noch nicht flächendeckend zur sozialen Absicherung der Arbeiterschaft.

Verwaltung, etwa in Form einer Reichsversicherungsanstalt oder territorialer Unfallkassen, hatte sich in den Gesetzesverhandlungen um die Unfallversicherung eine genossenschaftliche Organisationsform herausgebildet. Es setzte sich schließlich das Modell einer Zusammenfassung gleichartiger Betriebe zu Interessens- und Gefahrgemeinschaften durch: die Berufsgenossenschaften.

Kritik gab es von Industriellen, die durch die Leistungen die Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt in Gefahr sahen und auch von Unternehmen mit geringer Unfallhäufigkeit beziehungsweise wenigen Mitarbeitenden. Sie zeigten nur geringes Interesse an den sozialpolitischen Maßnahmen. Dennoch erwies sich das System der nach Branchen organisierten Berufsgenossenschaften als bis heute bewährtes Erfolgsmodell. Insbesondere die Versicherung gegen Arbeitsunfälle stellt eine beispiellose sozialpolitische Errungenschaft dar.

Zur Bildung der Berufsgenossenschaften sah das Gesetz eine Versicherung auf „Gegenseitigkeit“ durch die Unternehmer bestimmter Industriezweige vor. Nach dem Genossenschaftsprinzip war jedes Mitgliedsunternehmen stimmberechtigt. Die Bildung der Berufsgenossenschaften erfolgte eigenständig durch die Betriebsunternehmer, unter Zustimmung des Bundesrats.^[3]

Ein Mitwirken der Versicherten in Form von Arbeiterausschüssen war im zweiten Gesetzentwurf noch vorgesehen, wurde dann aber gestrichen. Dadurch, dass die versicherten Arbeitenden beitragsfrei blieben, waren sie entsprechend auch nicht an der Verwaltung beteiligt. Hier wirkte sich die enge Verbindung zwischen Finanzierung und Selbstverwaltung aus. Das Unfallversicherungsgesetz sah eine direkte Beteiligung der Versicherten zwar nicht vor, über Umwege waren diese aber zumindest in einige Bereichen eingebunden. Die wichtigste Beteiligungsform betraf die Rechtsprechung in Rentenverfahren, in Form von Beisitzern in den Schiedsgerichten und dem Reichsversicherungs-

amt, also den lokalen und dem höchsten Rechtsprechungsorgan der Unfallversicherung. Gewählt wurden diese Beisitzer indirekt durch die Vorstände der Krankenkassen, die im Einzugsgebiet der Berufsgenossenschaften lagen. Wählbar waren jedoch stets nur männliche volljährige Kassenmitglieder.

Eine weitere Ausnahme stellte die Begutachtung der Unfallverhütungsvorschriften dar. Weil ein Teil der Vorschriften die Versicherten betraf, war hier auch deren Mitsprache angebracht.

Auch wenn die Einflussmöglichkeiten der Versicherten recht gering blieben, kann es doch als Fortschritt gesehen werden, dass überhaupt erste Mechanismen der Interessenvertretung im Gesetz implementiert waren.

Reformen und Entwicklungen im Kaiserreich

Während die Geschichtsschreibung sich bisher vor allem auf den Entstehungskontext der Sozialversicherung konzentriert, lohnt ein Blick auf die frühen Reformprozesse. Diese brachten gerade bezogen auf die Unfallversicherung eine rasche Ausweitung: Das ursprüngliche Unfallversicherungsgesetz galt zunächst nur für die wichtigsten gewerblichen Betriebe, die als besonders gefährlich eingeschätzt wurden wie Fabriken, Hüttenwerke, Werften, Bergwerke, Steinbrüche und Bauhöfe. 1885 kamen die Post-, Telegraphen- und Eisenbahnverwaltung sowie weite Teile des Transportgewerbes hinzu. 1886 schließlich wurden land- und forstwirtschaftliche Betriebe mit einem Ausdehnungsgesetz in die Unfallversicherung miteingeschlossen. Diese Beschäftigtengruppe war bislang weitgehend aus der Sozialgesetzgebung ausgeschlossen und fiel zu weiten Teilen auch noch nicht unter die Krankenversicherungspflicht. 1887 folgte die gesamte Bauwirtschaft und 1890 die Seeleute. Die zu dieser Erweiterung notwendigen Einzelgesetze verschmolz der Gesetzgeber im Jahr 1900 zum Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz. Im Rahmen dessen wurde die Struktur der Schiedsgerichte umge-

wandelt. Sie waren nun nicht mehr einer Sektion einer Berufsgenossenschaft zugeordnet, sondern regional gegliedert. Eine Verbesserung des Leistungsangebots erfolgte dadurch, dass nun Unfallopfern, die ohne fremde Hilfe nicht auskamen, künftig eine „Hilflosenrente“ in voller Höhe des früheren Verdienstes gewährt werden konnte.

Die Errungenschaften der Sozialversicherungszweige – vor allem auf der Leistungsseite – belegt eine Grafik (Abbildung 2). Sie entstand zur Werbung für und Information über die deutsche Sozialgesetzgebung auf der Internationalen Hygieneausstellung in Dresden 1911. Ablesen lassen sich hier die Ausgaben der einzelnen Versicherungszweige. Deutlich gemacht wurde farblich auch, wer jeweils für die Kosten aufgekommen war. Die Darstellung der Sozialversicherung als Eiche, die von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern getragen wird, steht exemplarisch auch für den Erfolg durch Beteiligung und Selbstverwaltung.

Zu weiteren Reformbemühungen kam es ab 1911. Sie verfolgten vor allem den Zweck der Vereinfachung und Kostenersparnis. Dazu wurden die drei Sozialversicherungszweige zu einem Gesetz, der Reichsversicherungsordnung, zusammengeführt. In diesem neuen Gesetzeswerk für die Sozialversicherung war die Unfallversicherung von wenigen Änderungen betroffen. Unter anderem traten anstelle der Schiedsgerichte der Arbeiterversicherung nun die Oberversicherungsämter. Die Beteiligung der durch die Krankenkassen gewählten Vertreter der Arbeiterschaft blieb davon aber unberührt.

Die Reichsversicherungsordnung behielt ihre Gültigkeit bis in die Bundesrepublik. Erst 1975 wurde sie schrittweise durch das Sozialgesetzbuch abgelöst. Dies zeigt auch die Konstanz dieser im Kaiserreich entstandenen Sozialversicherungsgesetze.

Trotz all dieser Stellschrauben der Gesetzgebung zeigten sich strukturelle Mängel vor allem bei der Prävention. Der Erlass von Unfallverhütungsvorschriften, dem damaligen präferierten Instrument zur Un-

fallverhütung, verzögerte sich bei vielen Berufsgenossenschaften sehr lange und auch deren Durchsetzung und Kontrolle ließen oft zu wünschen übrig.^[4] Dieser Mangel wog umso schwerer, weil die Berufsgenossenschaften im Rahmen des Unfallversicherungsgesetzes hier mit einem hohen Gestaltungsspielraum ausgestattet waren. Erst in der Weimarer Republik kam es auf diesem Feld zu wesentlichen Fortschritten: Neue Methoden wurden entwickelt und übergreifende Institutionen eingerichtet.^[5]

Die Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und dem Staat verlief dabei weitgehend konfliktfrei. Die Unfallversicherung ermöglichte einen recht geräuschlosen Interessensausgleich. Das zeigt sich etwa daran, dass über das Versicherungssystem an sich im Kaiserreich nur selten politische Debatten entbrannten. Zu Kritik kam es hauptsächlich aufgrund von Ungerechtigkeiten in den Rentenverfahren, etwa bezüglich einer einseitigen ärztlichen Begutachtungspraxis.^[6]

Grundprinzip der Selbstverwaltung als Erfolgsfaktor

Die Selbstverwaltung als Grundprinzip war in der Sozialversicherung vielfältig ausgestaltet mit unterschiedlichen Selbstverwaltungsgremien. Dabei waren sie, wie Abbildung 2 zeigt, Zweige eines Baumes. Neben der Versicherungspflicht, der Beitragsfinanzierung im Umlageverfahren und der Solidarität blieb das Selbstverwaltungsprinzip als wichtige Konstante seit dem Kaiserreich bis heute bestehen. Es bildete einen Erfolgs- und Stabilitätsfaktor in Anbetracht der nun fast 140-jährigen Geschichte der Sozialversicherung. ➔

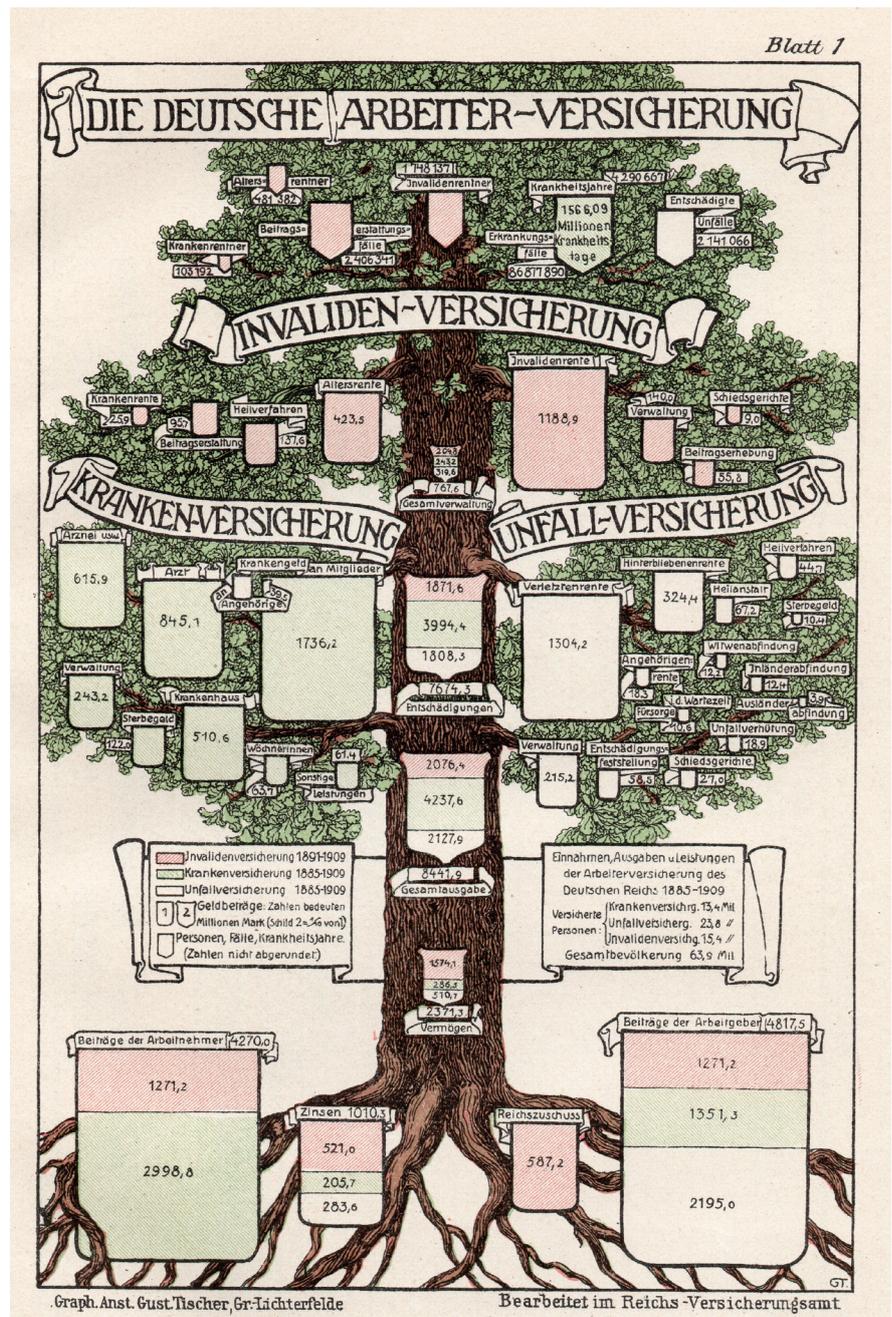


Abbildung 2: Die Sozialversicherung als Eiche, die von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern getragen wird, steht exemplarisch auch für den Erfolg durch Beteiligung und Selbstverwaltung.

Fußnoten

[1] Der langwierige Entstehungsprozess wird von verschiedenen Quellenbänden anhand zentraler Dokumente nachgezeichnet. Diese sind mittlerweile online zugänglich unter: <https://kobra.uni-kassel.de/handle/1233456789/2017121353971> (abgerufen am 08.11.2023).
 [2] Tennstedt, F.; Winter, H.: „Der Staat hat wenig Liebe – activ wie passiv“ – Die Anfänge

des Sozialstaats im Deutschen Reich von 1871. In: Zeitschrift für Sozialreform, Ausgabe 6/1993, Berlin.
 [3] RGBl, 1884, S. 75–85.
 [4] Knoll-Jung, S.: Vom Schlachtfeld der Arbeit – Aspekte von Männlichkeit in Prävention, Ursachen und Folgenbewältigung von Arbeitsunfällen in Kaiserreich und Weimarer Republik, Stuttgart 2021.
 [5] Knoll-Jung, S.: Vom Maschinenschutz zur Unfallverhütungspropaganda – Paradigmen-

wechsel präventiver Praktiken in der Unfallversicherung zur Zeit der Weimarer Republik. In: Hähner-Rombach, S. (Hrsg.): Geschichte der Prävention, Stuttgart 2015, S. 17–40.
 [6] Knoll-Jung, S.: Zwischen Verfahrenslogik und ärztlichem Eigensinn. Die Praxis ärztlicher Begutachtung in der Unfallversicherung 1884–1914. In: Geisthövel, A.; Hess, V. (Hrsg.): Medizinisches Gutachten. Geschichte einer neuzeitlichen Praxis, Göttingen 2017, S. 70–94.

Quelle: Reichs-Versicherungsamt (Hrsg.): Die Deutsche Arbeiterversicherung, Katalog der Sonderausstellung, Berlin 1911, Blatt 1.