

100 Jahre vdek – 100 Jahre deutsche Sozialgeschichte

Von Eberhard Eichenhofer

I. Einleitung

1912 wurde in Eisenach der „Verband Kaufmännischer Eingeschriebener Hilfskassen (Ersatzkassen)“ gegründet – Vorgänger des heutigen Verbandes der Ersatzkassen (vdek). Dessen Thüringer Vertretung hat zu dieser Festveranstaltung eingeladen. Es ist mir eine große Ehre und besondere Freude, aus diesem Anlass zu Ihnen zu sprechen. Den Veranstaltern sei Dank für das mir so erwiesene Vertrauen.

Was bewegte die Gründer (II)? Wie kam es zu den Ersatzkassen (III)? Welche Bedeutung hatte dabei Eisenach (IV)? Wie haben sich die Ersatzkassen in den vergangenen 100 Jahren entwickelt (V)? Und was folgt daraus für die Zukunft (VI)? Diesen Fragen möchte ich mich im Folgenden mit Ihnen gemeinsam annehmen.

II. Was bewegte die Gründer?

Schon im späten 18. Jahrhundert beginnend mit dem 1774 in Breslau gegründeten „Institut für hilfsbedürftige Handlungsdienner“ waren im damaligen Deutschen Reich nach dem Zerfall der Zünfte freiwillige nach Berufsständen unterschiedene Gehilfenverbände entstanden, aus denen Ende des 19. Jahrhunderts die heutigen Krankenkassen hervorgingen.¹ Als 1911 die Reichsversicherungsordnung in Kraft trat, sahen sich die in

¹ VdEK (Hg.), 100 Jahre vdek, Berlin 2012, 9 ff.

der Selbsthilfetradition stehenden Ersatzkassen gegenüber den auf Versicherungspflicht beruhenden Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen benachteiligt.² Die Ersatzkassen vollzogen damit nach, was zuvor die andere Kassen schon vorgemacht hatten: sie schlossen sich auf gesamtstaatlicher Ebene zu einem Verband zusammen, um die gemeinsamen Anliegen zu vertreten – namentlich die Selbständigkeit der Ersatzkassen im Verhältnis zu den Ortskrankenkassen zu verteidigen.³ Der Verband betrieb Öffentlichkeitsarbeit, brachte seit 1916 regelmäßig die Zeitschrift „Die Ersatzkasse“ heraus und organisierte Verbandstage.⁴ Der Verband war ein freiwilliger, d.h. auf Privatrecht gründender Verein. In der NS-Zeit werden die Ersatzkassen zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften.⁵ In der DDR entstand dagegen eine vom Freien Deutschen Gewerkschaftsbund getragene einheitliche Sozialversicherung, wogegen im Westen Deutschlands das gegliederte System der Krankenversicherung bewahrt wurde.⁶ Nach 1990 kam es dann in die östlichen Bundesländer zurück.

III. Wie kam es zu den Ersatzkassen?

Als 1912 der Verband Kaufmännischer Eingeschriebener Hilfskassen (Ersatzkassen) in Eisenach gegründet wurde, stand der Erste Weltkrieg unmittelbar bevor. Dagegen waren zuvor schon über einige Jahrzehnte die Kaufmännischen Hilfskassen fest etabliert. Einige Jahrzehnte vorher – endgültig ausgelöst durch die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 – schuf das Deutsche Reich mit dem Krankenversicherungsgesetz (1883), dem Unfallversicherungsgesetz (1884) und dem Invaliditäts-

² Ebd., 13.

³ Ebd., 15.

⁴ Ebd., 15 f.

⁵ Ebd., 21.

⁶ Ebd., 24.

und Rentenversicherungsrecht (1889) und zeitgleich mit der österreich-ungarischen Monarchie die Sozialversicherung. Sie fand später auch in vielen anderen europäischen Staaten und anderen Weltgegenden Nachahmung.

Die Krankenkassen wurden in dieser Zeit jedoch nicht neu geschaffen. Vielmehr sollte das 1883 in Kraft getretene Gesetz die Krankenkassen – wie es in der Kaiserlichen Botschaft heißt – „gleichmäßiger organisieren“. „Man muss also in dem Krankenversicherungsgesetz von 1883 den Abschluss oder die Vollendung des Prozesses der Ausdifferenzierung eines Systems der gesetzlichen Krankenversicherung sehen: Es entstand aus dem bisherigen Krankenkassenwesen, d.h. aus einem Konglomerat von Unterstützungskassen unterschiedlicher Typik, Rechtsgrundlage, Leistungszusicherungen und Finanzierung.“⁷ Schon damals gab es also die Krankenkassen in ihrer ganzen, noch heute jedenfalls dem Namen nach vertrauten Vielfalt als Orts-, Betriebs-, Innungs- und Ersatzkassen, als Knappschaften und landwirtschaftliche Krankenkassen, die neben den Privatversicherungen im Laufe des 19. Jahrhunderts entstanden waren. Wer also heute – wie viele – die Vielfalt der Krankenkassen beklagt, muss sich bewusst sein, dass diese das Ergebnis einer langen, über 150 Jahre währenden Geschichte ist.

Schon 1853 stellte eine preußische Regierungskommission fest, „dass die ‚ökonomische Lage‘ der Fabrikarbeiterbevölkerung, von den Konjunkturen des Handels und Verkehrs durchaus abhängig, mithin in hohem Grade gefährdet“ sei und „der Ertrag der Arbeit den Arbeiter nicht bloß in gesunden, sondern auch in kranken Tagen ernähren und erhalten“⁸ müsse. Schon 1853 bestanden in Preußen 226 Ortsstatute für Hilfs-

⁷ Hans Töns, 100 Jahre Krankenversicherung, DOK 1984, 925, 928.

⁸ Florian Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 1981, 111.

kassen.⁹ 1854 wurde als Novelle zur Gewerbeordnung Preußens das Gesetz betreffend die gesetzlichen Unterstützungskassen erlassen. Es erlaubte den preußischen Gemeinden, durch Satzung Hilfskassen zu errichten. Im selben Jahr bestanden in Preußen schon 2622 Unterstützungskassen mit 246.000 Mitgliedern.¹⁰

Die Kassen als Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit sind in der Sozialgeschichte Europas bereits seit vielen Jahrhunderten bekannt. Sie hatten Vorläufer in den Lebensformen, die sich im Mittelalter entwickelt hatten. In den Städten bildeten einzelne Berufsgruppen je eigene Gilden und Zünfte.¹¹ In ihnen wurden schon seit alters Gefahren gemeinsam und solidarisch getragen. Die bereits im Mittelalter von den anfänglich selbständigen Bergleuten gegründeten Knappschaften¹² sicherten die Knappen und deren Familien bei Unfall, Krankheit, Erwerbsminderung und Tod.¹³ Auch die Städte selbst verstanden sich als Gefahren- und Hilfsgemeinschaften, um die Einwohner vor Feuer und Diebstahl zu schützen.¹⁴ Unter der Erfahrung der Pest wurden die Städte zu jenen Einrichtungen, welche Kranken, Gebrechlichen, Waisen, Schwachen und Alten insgesamt Schutz, Unterhalt und Hilfe gewährten. Es bildete sich in dieser Zeit an der Schwelle zur Reformation und Frühen Neuzeit in ganz Europa die Armenpflege heraus.¹⁵ Stadtluft machte also nicht nur frei, sondern städtisches Leben bot auch Schutz in Notlagen.

⁹ Ebd.

¹⁰ Ebd., 113.

¹¹ Arnd Kluge, *Die Zünfte*, 2007, 231 ff.

¹² Ulrich Lauf, *Die Knappschaft. Ein Streifzug durch tausend Jahre Sozialgeschichte*, Sankt Augustin 1994.

¹³ Dapprich, *SGb* 1982, 514 ff.; Horst Peter, *Die Geschichte der sozialen Versicherung*, 1978 (3. Aufl.), 21 ff., 36.

¹⁴ Dieter Schewe, *Geschichte der sozialen und privaten Versicherung im Mittelalter in den Gilden Europas*, 2000.

¹⁵ Bronislaw Geremek, *Geschichte der Armut*, 1988.

Den deutschen Städten war durch ein kaiserliches Edikt von 1531 aufgegeben, Armenpfleger zu bestellen, Armensteuern zu erheben und Hospitäler zu errichten und aufrechtzuerhalten. Aus ihnen sind im weiteren Fortgang und durch wachsende Differenzierung jeweils selbständige Kranken- und Waisenhäuser, Altersheime und Arbeitshäuser hervorgegangen. Die Städte hatten auch schon im 19. Jahrhundert eigene Ärzte zur Versorgung ihrer Bevölkerung angestellt.¹⁶

Als im 19. Jahrhundert die Armenpflege vom Heimatprinzip zum Prinzip des Unterstützungswohnsitzes überging¹⁷ - also zum Kreis der Unterstützungsberechtigten nicht mehr die aus den Gemeinden stammenden und dort zeit ihres Lebens wohnenden Personen, sondern die sich dort gewöhnlich aufhaltenden Bewohner gehörten -, gestatteten Bayern, Baden und Württemberg den Gemeinden, ihre Armenfürsorge durch Einführung von Ortskrankenkassen zu organisieren.¹⁸

Das damalige Armenrecht wurde durch Vorschriften über die Armenpolizei ergänzt. Diese stellten Bettelerei, Landstreicherei, Hausieren, Trunksucht und Prostitution als sogenanntes „asoziales Verhalten“ unter Strafe. Diese Verknüpfung von Verboten für undiszipliniertes Verhalten und Hilfen in Notlagen hatten im Wohlfahrtswesen daher seit alters Tradition.

Ende des 19. Jahrhunderts wuchs freilich die Einsicht, dass Krankheit, Erwerbsminderung, Arbeitsunfall und Alter nicht angemessen als Folge unmoralischen Lebens randständiger Minderheiten zu verstehen sei, sondern diese Lebensumstände ein untrennbarer Teil des menschlichen

¹⁶ Peter, Anm. 12, 20.

¹⁷ Caritatsverband, Das deutsche Armenrecht, 1898.

¹⁸ Töns, Ein Jahrhundert Ortskrankenkasse, DOK 1983, 515, 518; Ludwig Ritter, Die deutschen Krankenkassen, Offenbach 1909, 26 ff.

Lebens für nahezu jedermann darstellen. Unter der fortschreitenden Technisierung der menschlichen Arbeit, welche nun der Mensch nicht mehr umfassend beherrschte und nur schwer beherrschbare Risiken hervorbrachte, wurde zunehmend auch das durch Erwerbsarbeit hervorgerufene und in den Ausmaßen geprägte menschliche Leben als mit einem elementaren Risiko behaftet erkannt. Die von Ulrich Beck 1986 entdeckte „Risikogesellschaft“¹⁹ wurde also schon frühzeitig in den Sozialversicherungen jeweils als soziales Risiko erfasst und der einzelne Versicherte bei dessen Verwirklichung sozial geschützt.

Die Sozialversicherung verbindet die Menschen einer Gemeinde oder eines Wirtschaftszweiges oder schließlich zu der Erwerbsgesellschaft eines Staates zu Solidargemeinschaften. Sie ist damit die sachgerechte Antwort des späten 19. und 20. Jahrhunderts auf die im ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhundert mit der Heraufkunft der liberalen Wirtschaftsgesellschaft eingetretene Vereinzelung der Menschen. Diese führte jedoch nicht zur Vereinsamung und zur Abkapselung der einzelnen Menschen voneinander. Im Gegenteil, das 19. Jahrhundert wurde zum „Zeitalter der Vereine“ – also des freiwilligen Zusammenschlusses der Menschen zur gemeinsamen Verfolgung gemeinsamer Zwecke. Diese Vereine kannten in ihren Zwecken kaum Grenzen. Bürger pflegten Konversation in eigens dafür gegründeten wissenschaftlichen Vereinigungen.²⁰ Arbeiterbildungsvereine folgten diesem Beispiel im 19. Jahrhundert nach.²¹ Wirtschaftliche Unternehmungen, namentlich der das Transportwesen und damit den wirtschaftlichen Austausch revolutionierende Eisenbahnbau, wurde von Aktiengesellschaften finanziert.

¹⁹ Ulrich Beck, Die Risikogesellschaft, 1986.

²⁰ Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1962.

²¹ Gerhard A. Ritter, Klaus Tenfelde, Arbeiter im deutschen Kaiserreich, 1992, 818 ff.

Der ungarische Dichter Sándor Petöti drückte seine Begeisterung der neuen Technik in folgenden Worten aus:

„Baut tausend Bahnen, baut noch mehr!
Daß unbebaut nichts bleibe.
Daß Bahnen laufen kreuz und quer
Wie Adern in dem Leibe.

Die Adern sind's, die Saft und Kraft
Durch alle Länder leiten
Und Handel, Kunst und Wissenschaft
Befördern und verbreiten.

Und wenn ihr sorgenvoll euch fragt
Wo man das Eisen fährt:
Sprengt alle Ketten, die ihr tragt,
Viel Eisen gibt's am Ende“²²

Aktiengesellschaften sind wirtschaftliche Vereine, in denen viele Kapitalanleger ihr Geld investieren, um einen gemeinsamen Zweck – hier den Bau einer Eisenbahn – zu realisieren. Wohlfahrtspflege und Kultur wurden zu weiteren Gegenständen des Vereinslebens. Genossenschaften, Gesellschaften, Parteien, Wirtschaftsverbände und Berufsverbände entstanden.²³ 1881 erhielten – in diesem Geist – auch die Innungen das Recht, eigene Krankenkassen zu gründen.²⁴

Auch die Hilfskassen sind Ausdruck dieser Selbstorganisation gleichartig Interessierter. Von Arbeitervereinen und Gewerkschaften gegründet, um in der Nachfolge der anfangs des 19. Jahrhunderts aufgelösten Zünfte den Angehörigen dieser Berufsgruppen durch Bildung überörtlicher Zusammenschlüsse, Schutz und Sicherheit bei Krankheit zu geben, sind die Hilfskassen Ausdruck beruflicher Selbstorganisation. Sie stehen wie die

²² Aus dem Ungarischen von Max Farkas, György Dalos, Ungarn in der Nußschale, 2012 (2. Aufl.), 100 f.

²³ Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte, 1886-1918, Band 2 Machtstaat vor der Demokratie, 1998, 576 ff.

²⁴ Ritter, 37.

Gewerkschaften in Nachfolge des Schiller-Wortes: „Verbunden sind auch die Schwachen mächtig“.²⁵

Die Hilfskassen waren privatrechtliche Krankenversicherungen. Denn sie sind aus einem Akt der privaten Selbstbestimmung hervorgegangen. Mit dem 1876 ergangenen Hilfskassengesetz wurde das Reich erstmals und vor der Einführung der Sozialversicherung auf dem Gebiet des Krankenkassenwesens selbständig gesetzgeberisch tätig.²⁶ Im Gegensatz zu den Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen sowie den Knappschaften, die allesamt öffentlich-rechtliche Verbände darstellen, welche durch Gemeindegesetz oder Landesgesetz geschaffen wurden, waren die Hilfskassen als freiwillige Zusammenschlüsse auf vertraglicher privatrechtlicher, gesellschafts- oder genossenschaftsrechtlicher Grundlage tätig.

Demgemäß vielfältig waren die Versicherungsbedingungen der verschiedenen Hilfskassen. Die Beitragserhebung bei den Hilfskassen erfolgte zunächst nicht nach dem Einkommen, sondern nach dem Krankheitsrisiko des einzelnen Versicherten. Arbeitgeberbeiträge waren anders als bei Orts- und Betriebskassen zunächst nicht vorgesehen. Die Gewährung der Behandlung folgte nicht dem Sachleistungs- und Naturalprinzip, also dass die Kasse den Zugang zu den Behandlungsleistungen den Versicherten unentgeltlich einräumt, sondern es galt das Kostenerstattungsprinzip. Die Versicherten mussten also die Behandlung zunächst beschaffen und erhielten erst danach voll oder - wie regelmäßig - nur teilweise Ersatz der Kosten.²⁷ Die Aufsicht über die Hilfskassen führten deshalb nicht die für Orts- und Betriebskrankenkasse zuständigen Be-

²⁵ Stauffacher, in Friedrich Schiller, Wilhelm Tell, Tz. 436.

²⁶ Hans Töns, Ein Jahrhundert Ortskrankenkassen, DOK 1983, 515, 518 ff.

²⁷ Töns, DOK 1984, 925, 929 ff.

hörden, sondern die Versicherungsaufsicht, welche auch die privaten Versicherungen kontrollierten.²⁸

In der Sozialversicherung setzte im engen zeitlichen Zusammenhang mit deren Schaffung ein Prozess der Herausbildung von Dachverbänden ein. 1885 entstand der „Verband der deutschen Berufsgenossenschaften“, 1894 der „Centralverband der Ortskrankenkassen“, 1907 der „Verband der Betriebskrankenkassen“ – auch er übrigens in Eisenach gegründet –, 1910 der „Verband der Innungskrankenkassen“ und schließlich 1912 der „Verband der Ersatzkassen“.²⁹

Dieser letztgenannte Verband war ähnlich wie der Hauptverband der Unfallversicherungsträger und der Verband der Rentenversicherungsträger privatrechtlich organisiert. Der Gesetzgeber enthielt sich also anders als bei den Verbänden öffentlicher Kassen eingehender Vorgaben.³⁰ Die Verbände vertraten zunächst die Interessen ihrer Mitglieder und verschafften diesen damit zunächst nur überhaupt Gehör im öffentlichen Leben. Dies war wichtig, weil sich auch die Gesetzgebung des Staates zunehmend in die Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens einmischte. An der Schwelle vom 19. zum 20. Jahrhundert wandelte sich der Staat vom vormaligen liberalen „Nachtwächter-“ (Ferdinand Lassalle) zum aktiv wirtschafts- und sozialgestaltenden Interventionsstaat. Je mehr der Staat aber durch seine Gesetze und sein Verwaltungshandeln das Leben der Gesellschaft prägte, desto wichtiger wurde es, dass in diesem Geschehen auch die Gesellschaft ihre Stimme zu erheben vermochte. Dies

²⁸ Peter Wigge, Die Stellung der Ersatzkassen im gegliederten System der gesetzlichen Krankenversicherung nach dem GRG vom 20.12.1988, Berlin 1992, 5.

²⁹ Detlev Zöllner, Landesbericht Deutschland, in Köhler/Zacher (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, 1981, 43, 104; Ludwig Ritter, Die deutschen Krankenkassen, 1909, 49 ff.

³⁰ Wigge, Anm. 28, 284 ff.

geschah durch Verbände, die damit zu Partnern wie Gegenspielern des Gesetzgebers wurden.

Seit dieser Zeit durchzieht die Debatte um die Demokratie die alte und immer wieder neu belebte Streitfrage, ob und wie sich das Allgemeinwohl angesichts von organisierten Einzelinteressen sichern lassen könne. Die Antwort auf diese Frage kann nicht lauten, der Staat solle sich über die Gruppeninteressen hinwegsetzen. Sie kann aber genauso wenig lauten, der Staat möge sich den Interessen der Gruppen ausliefern. Dies könnte er nämlich gar nicht, weil die Interessen der Gruppen oft einander entgegengesetzt sind und daher der Staat in weiser Abwägung der widerstreitenden Gruppeninteressen einen Ausgleich zu suchen hat.

In dieser Zeit entwickelte sich im Krankenkassenwesen, ähnlich wie für die Regelung der Arbeitsbedingungen in Gestalt von Tarifverträgen, das heute das Krankenversicherungswesen prägende Prinzip der Kollektivverträge. 1900 wurde in Leipzig der „Hartmannbund“ gegründet.³¹ Er wird benannt nach einem diesen Namen führenden Leipziger Arzt, der die Initiative zur Gründung eines Verbandes der für Krankenversicherungen praktizierenden Ärzte ergriff. Der Name dieses Verbandes hieß: „Verband der Aerzte Deutschlands zur Wahrnehmung ihrer wirtschaftlichen Interessen“.³²

Dieser Verband wurde von Anbeginn als wirtschaftliche Vereinigung mit einer eigenen Streikkasse gegründet. Sein Ziel war die „Verbesserung der materiellen Lage des Kassenarztes ... ohne Rücksicht auf irgendein kassenärztliches System“.³³ Getreu der Losung: „Aerzte ganz

³¹ Wigge, Anm. 28, 290.

³² Arthur Gabriel, Die kassenärztliche Frage, Leipzig 1912, 153 ff.

³³ Ebd., 154.

Deutschlands, organisiert Euch!“ bezweckte er den Schutz der Ärzte vor der „rücksichtslosen Ausbeutung ihrer Arbeitskraft seitens der Krankenkassen“.³⁴ Diese Bewegung erklärte sich zunächst aus der engen Bindung zwischen dem einzelnen Kassenarzt und der Kasse. Unter dem Krankenversicherungsgesetz hatten die Versicherten nur das Recht, Behandlungen von dem einzelnen „Kassenarzt“ zu erhalten. Arzt und Kasse waren also durch Einzelverträge untereinander verbunden; der einzelne Kassenarzt sah sich, wenn nicht einem Monopol, so doch einem mächtigen Kassenverband gegenüber, der an einem Ort und für einen Wirtschaftszweig die Versorgung der Versicherten weitgehend eigenständig zu gewährleisten hatte. Vor diesem Hintergrund mag es verständlich erscheinen, daß sich die einzelnen Kassenärzte den Kassen ausgeliefert sahen – und dadurch mithilfe von Zusammenschlüssen ein Gegengewicht schaffen wollten. Die 1911 in Kraft getretene Reichsversicherungsordnung führte jedoch die freie Auswahl für die Versicherten ein. Infolge dessen kam es im Rahmen des Berliner Abkommens vom 23.12.1913 zu den Einrichtungen, welche heute die gemeinsame Selbstverwaltung der Krankenversicherung ausmachen: „Arztregister, Registerausschuß, Vertragsausschuß, Schiedsmann, Zentralausschuß“.³⁵

Daraus entwickelte sich das heutige System der kollektiven Regelung aller Fragen der Gesundheitsversorgung durch Kassenverbände einerseits und Ärzteorganisationen andererseits. Es entstand also auf dieser Grundlage die gemeinsame Selbstverwaltung von Kassen und Ärzten, denen in den Zulassungsgremien von Zulassungs- und Berufungsausschuss, dem Gemeinsamen Bundesausschuss sowie in den umfassenden, die Behandlung durch Mantelverträge und die Kosten der Versorgung regelnden Bestimmungen ein weites Feld gemeinsamer Gestaltung er-

³⁴ Ebd., 155.

³⁵ Peter, Anm. 12, 87.

öffnet worden ist. Der Staat nimmt sich in der Regelung der Modalitäten der gesundheitlichen Versorgung in diesen Zusammenhängen – zum Missfallen vieler – umfassend zurück, um den unmittelbar beteiligten – also den Kassen und Ärzt(inn)en – das Feld zu überlassen.

IV. Eisenach als Ort sozialpolitischer Erneuerung

Eisenach war im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert ein beliebter Ort für die Gründung sozialpolitischer Vereinigungen mit deutschlandweitem Anspruch. War es die verkehrsgünstige Lage der Stadt - mit der Frankfurt/Main mit Berlin verbindenden Bahn gut erreichbar aus Nord und Süd, Ost und West? War es ihre Zugehörigkeit zu dem kleinen Großherzogtum Sachsen-Weimar-Eisenach und damit eines Ortes außerhalb der großen Bundesstaaten Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg oder Baden? Waren es die Nachwirkungen der heiligen Elisabeth, des Wettstreits der Minnesänger auf der Wartburg oder der dort geschehenen Bibelübersetzung Martin Luthers, welche den Deutschen immerhin eine gemeinsame Schrift- und Hochsprache jenseits der vielen Dialekte schuf? War es Johann Sebastian Bach, der Komponist barocker protestantischer Innerlichkeit – weilt anerkannter und bewunderter Repräsentant klassischer Musik? Eisenach war gewiss schon damals ein wahrlich geschichtsträchtiger Ort.

Durch die Gründung mehrerer Vereinigungen mit sozialpolitischer Ausrichtung wird jedoch ein weiterer noch nicht hinreichend wahrgenommener Traditionsstrang Eisenachs und Weimars sichtbar. In Leipzig gründete sich am 23. Mai 1863 der Allgemeine Deutsche Arbeiterverein (ADAV). Er stand im Geist Ferdinand Lassalles und gilt heute als die erste Gründung der deutschen Sozialdemokratie. Es entstand dort also

jene mit bekanntlich mehreren Unterbrechungen seit fast 150 Jahren in Deutschland wirkende politische Bewegung, welche die Teilhabe der Arbeiterschaft an der bürgerlichen Gesellschaft als Gleichberechtigte Teilhaber anstrebte und deren soziale Lage verbessern, dem Lebensschnitt der bürgerlichen Schichten annähern wollte. In Eisenach entstand einige Jahre später – ebenfalls als Gründung der Arbeiterbildungsvereine die Sozialistische Deutsche Arbeiter Partei (SDAP) – angeführt von August Bebel und Wilhelm Liebknecht. Beide vereinigten sich 1870 zur SPD in Gotha. 1878 wurde diese Partei für zwölf Jahre verboten. Die Sozialversicherung war auch als Antwort auf dieses Verbot zu verstehen.³⁶

1872 wurde in Eisenach ferner der „Verein für Socialpolitik“ gegründet. Er verband Professoren, Beamte, Geistliche und Freiberufler in dem gemeinsamen Bestreben, den sozialen Ausgleich durch Sozialreformen: namentlich das Tariffrecht und die Sozialversicherung zu fördern.³⁷ 1912 schließlich kam es in Eisenach zur Gründung des Verbandes der Ersatzkassen, der in seinem 100jährigem Bestehen Wesentliches zur Fortentwicklung der Krankenversicherung in Deutschland geleistet hat.

Eisenach und Weimar sind daher auch für die deutsche Sozial- und Sozialpolitikgeschichte geschichtsträchtige Orte. Beide liegen sie in dem 1920 als Land geschaffenen Thüringen. Sie stehen für die Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland wie wenige Orte sonst. Es war die Weimarer Republik, welche mit der Idee des Volksstaates eine soziale und demokratische Republik schaffen wollte und für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, Tariffrecht, Betriebsverfassung, Mitbe-

³⁶ Thomas Nipperdey, Anm. 23, 351 ff.

³⁷ Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1866-1918, Band I Arbeitswelt und Bürgergeist, 1998, 336 f.

stimmung und Arbeitskampf eintrat und in ihrer Verfassung soziale Grundrechte, darunter das soziale Menschenrecht auf Sozialversicherung proklamierte.³⁸ Weimar und Eisenach stehen damit als zentrale Orte in der Entwicklung der deutschen Sozialpolitik und damit des deutschen Sozialstaats, der in der Nachfolge Helmut Schmidts als die große zivilisatorische Errungenschaft des 20. Jahrhunderts³⁹ zu würdigen ist.

V. Wie haben sich die Ersatzkassen in den letzten 100 Jahren entwickelt?

Als vor 100 Jahren der vdek in Eisenach gegründet wurde, entstand das noch heute – zumal in Thüringen – gegenwärtige Gesicht der wilhelminischen Gesellschaft: Prachtvolle, mächtige Gebäude, manche erbaut aus Naturstein, andere aus Beton, die aber mit dem neuen Werkstoff Bauten aus früheren Epochen im Zeichen des Historismus schufen, also Bau- denkmale von Neogotik, Neorenaissance und Neobarock hervorbrachten. Fotos von Menschen aus jener Zeit zeigen diese in eleganten Kleidern. Es verwundert deshalb nicht, dass später diese Epoche nach zwei zerstörerischen Kriegen, tiefgreifenden Wirtschaftskrisen, Massenfluchten und neben der physischen auch einer moralischen Zerstörung als die „gute alte Zeit“ bezeichnet wurde.

Das war natürlich eine Idealisierung! Denn auch diese Zeit war keineswegs so idyllisch, wie es das Sprachbild Glauben machen möchte. Die wilhelminische Epoche kannte vielmehr weit verbreitete Not in der Arbeiterschaft, tiefe soziale Gegensätze und einen ausgeprägten Standesdünkel. Dennoch waren jene Jahre der Gründung des vdek die letzten

³⁸ Eichenhofer, Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit, VSSR 2007, 87.

³⁹ Helmut Schmidt, in DIE ZEIT 40/2006, S. 3: „Die größte Kulturleistung im 20. Jahrhundert ist der Sozialstaat.“

Jahre des Friedens, denen Jahrzehnte von Kriegs- und Nachkriegszeiten folgten, in denen die Menschen weit härtere Lebensbedingungen auszuhalten hatten, als jemals zuvor.

Die Ersatzkassen haben sich in dieser Zeit dennoch gut entwickelt. Da die Mitgliedschaft in der Ersatzkasse die Freistellung von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung nach sich zog, jene diese also „ersetzte“, ließ sich über Jahrzehnte hinweg durchgängig ein Trend zur Angleichung der Versicherungsbedingungen der Ersatzkassen an die Bedingungen der gesetzlichen Krankenkassen beobachten. Schon bei Schaffung der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung durch das Krankenversicherungsgesetz von 1884 mussten sich die Hilfskassen an die Strukturen von Orts- und Betriebskrankenkassen annähern, um als gleichwertig anerkannt zu werden, damit deren Versicherte von der Versicherungspflicht befreit werden konnten.⁴⁰ 1892 wurde den Ersatzkassen aufgegeben, die zu übernehmenden Behandlungen im Wege des Sachleistungsprinzips zu erbringen.⁴¹ Der Arbeitgeberzuschuss für Ersatzkassenmitglieder wurde eingeführt, damit zwischen gesetzlichen Krankenversicherungen und Ersatzkassen Wettbewerbsgleichheit herrsche, insbesondere die Arbeitgeber keinen Vorteil daraus ziehen könnten, dass ihre Beschäftigten bei Ersatz- statt Orts- und Betriebskrankenkassen versichert sind.⁴² Durch die Reichsversicherungsordnung 1911 wurden die Ersatzkassen schließlich zum Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit und so den übrigen Vorschriften des bürgerlichen Vereinsrechts unterworfen, um so Organisationsstrukturen von Ortskrankenkassen einerseits und Ersatzkassen andererseits anzugleichen.⁴³

⁴⁰ Töns, DOK 1983, 515, 521.

⁴¹ Ebd., 531.

⁴² Töns, DOK 1984, 925, 929 f.

⁴³ Wigge, 291.

Weil die Ersatzkassen von den Versicherten auch selbst verwaltet wurden, ohne dass darauf Arbeitgeber einen Einfluss nehmen konnten, entwickelten sich gerade die Ersatzkassen in der Zeit des Sozialistengesetzes zwischen 1878 und 1890 als Betätigungsfeld der aktiven Sozialdemokraten und Gewerkschafter. Ersatzkassen hatten daher in der Arbeiterschaft einen weit besseren Ruf und genossen ein höheres Ansehen als die Orts- und Betriebskrankenkassen, in deren Selbstverwaltung der Arbeitgeberereinfluss deutlich überwog.⁴⁴

Die Einordnung der Ersatzkassen in die Sozialversicherung geschah in der Nazizeit, namentlich durch das 1935 verabschiedete Aufbaugesetz. Seitdem unterlagen die Ersatzkassen der Aufsicht des Reichsarbeitsministers, die auf sämtliche Krankenkassen erstreckt wurde. Aus dieser Zeit stammt auch die Schaffung der Kassenärztlichen Vereinigungen als öffentlich-rechtliche Körperschaften für alle an der kassenärztlichen Versorgung beteiligten Ärzte.

Die Krankenversicherung hat sich in diesem Zeitraum eines Jahrhunderts zu einem Rückgrat des Arbeits- und Wirtschaftslebens entwickelt und zugleich zu einer tiefgreifenden Strukturveränderung unserer Gesellschaft beigetragen. Sie hat namentlich den Wandel in der Medizin tätig befördert. Während noch 1907 45 % der Krankenversicherungsausgaben auf das Krankengeld, 17 % auf die ärztliche Behandlung, 11 % auf Arzneimittel und 10 % auf die Spitalversorgung entfiel,⁴⁵ haben sich diese Relationen inzwischen tiefgreifend verändert. Obwohl die Krankengeldhöhe von damals 50 % auf später 80 % und inzwischen auf 70 % des Einkommens angehoben und dann wieder abgesenkt wurde und die Laufzeit des Krankengeldes erst maximal 13, inzwischen 78 Wochen

⁴⁴ Willi Wurster, 100 Jahre Ortskrankenkasse, DOK 1984, 913, 915.

⁴⁵ Wurster, DOK 1984, 913, 917.

betrug, ist der Anteil der Krankengeldzahlung am Haushalt der Krankenkasse stark rückläufig. Dies ist auch die Folge der Einführung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall in den 1930er Jahren für Angestellte und in den späten 1960er Jahren für Arbeiter.

Stattdessen stiegen die Kosten für die Krankenhausbehandlungen und die Arzneimittelbehandlung an. Die Rechtsprechung vor dem Ersten Weltkrieg bezog bereits die zahnärztlichen Leistungen in den Kreis der Versicherungsleistungen ein.⁴⁶ Erst später sollte sich herausstellen, dass zahnmedizinische Defizite auch Folgeerkrankungen in den Verdauungs- oder Atmungsorganen nach sich ziehen. In den zahlreichen Wirtschaftskrisen wurden unterschiedliche Formen der Selbstbeteiligung der Versicherten eingeführt und dann wieder abgeschafft. Allerdings mit nicht greifbaren Auswirkungen auf die Kostenentwicklung. Seit Anbeginn war die Arzneimittelversorgung für Sozialversicherte mit Rabattgewährungen durch Versicherungsunternehmen verbunden.⁴⁷ Bemühungen zur Standardisierung der Krankenhausbehandlungskosten werden seit Jahrzehnten mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgt. Die Grundfrage nach der sachgerechten Vergütung für ärztliche Behandlungsleistungen durchzieht die sozialpolitische Debatte seit Jahrzehnten. Ist die Pauschal- oder die Einzelleistungsvergütung oder die Fallpauschale das gegebene Instrument? Diese Frage unterschied in der Vergangenheit die Krankenkassen untereinander. Die Ersatzkasse konnte sich angesichts ihrer Zwischenstellung zwischen privater und gesetzlicher Krankenversicherung frühzeitig und stärker als die gesetzlichen Krankenversicherungen an der Einzelleistungsvergütung orientieren.⁴⁸ Für eine lange Zeit hatte daher

⁴⁶ Wurster, DOK 1984, 913, 922.

⁴⁷ Wurster, DOK 1984, 913, 923.

⁴⁸ Töns, DOK 1983, 515, 544.

die Ersatzkasse eine Stellung zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung als dritte Form der Krankenversicherung inne.⁴⁹

In den vergangenen Jahrzehnten sind jedoch in Folge zahlreicher Reformen die Unterschiede zwischen den Kassen eingeebnet worden. Der seit fast 20 Jahren bestehende Wettbewerb unter den Kassen hat nicht mehr die unterschiedlichen Leistungen, sondern die Unterschiede im Service als entscheidende Parameter hervorgebracht. Gemeinsam sind wir Zeugen einer erheblichen Ausweitung der Ausgaben für Gesundheit. Die Ursachen liegen im medizinischen Fortschritt, der Alterung der Bevölkerung und der zunehmenden Durchdringung des Alltagslebens durch medizinische Interventionen. Nicht nur chronische Krankheiten nehmen zu, sondern auch die Möglichkeit ihrer Behandlung verbunden mit der Fähigkeit der Versicherten, als chronisch Kranker ein normales Erwerbsleben fortzuführen. Stand einst die Medizin dem Menschen vor allem am Beginn wie am Ende seines Lebens bei, begleitet sie heute das Leben der meisten Menschen von der Wiege bis zur Bahre. Alles dies hat fundamentale Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Tragweite von Krankheit und der Versorgung kranker Menschen.

Heute wissen wir, dass es ein Menschenrecht auf Gesundheitsvorsorge und ärztliche Versorgung gibt, welches die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen und mit ihr Art. 35 der Europäischen Grundrechtecharta eigens anerkennt. Die Folgen dieses Wandels sind beträchtlich. Es sind in den letzten 100 Jahren nicht nur die Ausgaben für Gesundheit absolut und relativ angestiegen, sondern und damit eng verbunden ist auch die Lebenserwartung der Menschen gestiegen - auch die Erwartung auf ein Leben des älteren Menschen in guter Gesundheit. Die Medizin

⁴⁹ Ebd., 546.

vermag immer mehr natürliche Abnutzungserscheinungen zu lindern, potenzielle Todesursachen zu überwinden und auch den an chronischen Krankheiten leidenden Menschen ein lebenswertes Leben zu sichern.

Dass die Verbesserung der Lebensbedingungen allen Menschen als ein Menschenrecht zuteil wird, ist das Ergebnis der Krankenversicherungen. Sie war seit Anbeginn darauf ausgerichtet, die Medizin und ihre Möglichkeiten der Erkennung und Behandlung von Krankheit möglichst allen Menschen ohne Ansehen ihrer gesellschaftlichen Stellung zu ermöglichen. Dies ist eine große zivilisatorische und kulturelle Errungenschaft, die es an einem Festtag wie heute gebührend zu feiern gilt.

VI. Was folgt daraus für die Zukunft?

100 Jahre vdek feiern, heißt an die über anderthalb Jahrhunderte währende Geschichte der deutschen Sozialversicherung – namentlich der Krankenversicherung – erinnern, ja mehr: Die Hilfskassen und Ersatzkassen verbinden die Gegenwart mit den Selbsthilfeeinrichtungen des „Bruderladen“ – der Zusammenschlüsse von Gesellen, die sich bis in das Mittelalter nachweisen lassen.⁵⁰ Diese Gesellschaften übernahmen soziale Aufgaben gegenüber den Gesellen; gewährten Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Krankengeld, Hospitalversorgung und in Wirtschaftssektoren wie Flößer, Schiffer und Schiffsbauer, die unter saisonaler Arbeitslosigkeit litten, gab es in einzelnen Gegenden bereits im Mittelalter Ansätze einer Arbeitslosenunterstützung auf freiwilliger solidarischer Grundlage.⁵¹ Dies alles zeigt, die Sozialversicherung ist eine Konstante der deutschen Sozialgeschichte, die ohne die Sozialversicherung und

⁵⁰ Ritter, 44 f.; Kluge, 325.

⁵¹ Kluge, 327.

diese nicht ohne die Krankenversicherung und diese schließlich nicht ohne die Ersatzkassen nicht erzählt werden kann.

Die deutsche Sozialversicherung ist eine Begleiterscheinung der technischen und urbanen Lebenswelt, die im Zeitalter der Industrialisierung – ermöglicht durch die Eisenbahn - Wirklichkeit wurde. Thüringen und Sachsen, das Rheinland und Württemberg waren und sind die Regionen in Deutschland – in denen die Fabriken das Landschaftsbild prägen und sich doch so wie in Eisenach zu besichtigen - einfühlsam mit der gepflegten Naturlandschaft verbinden. Die deutsche Sozialversicherung ist das erste handgreifliche Ergebnis der deutschen Einheit, die ebenfalls durch Eisenach wesentliche Impulse empfing. Denn die Sozialversicherung beruhte auf einem Reichsgesetz. Dieses schuf damit einheitliche Lebensbedingungen für die Menschen in ganz Deutschland auf einer einheitlichen rechtlichen Grundlage. Die Krankenversicherungen ebneten allen Versicherten – auch und gerade der Arbeiterschaft – den Weg zu einer umfassenden medizinischen Versorgung nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft. Dies hat die Lebensbedingungen grundlegend verändert. Krankheit war nicht mehr wie vordem oft tödliches Schicksal, sondern konnte nun medizinisch beherrscht, weil behandelt werden. Rentenversicherungen gewährten Schutz im Alter und sicherten damit den Menschen bei Erwerbsminderung oder hohem Alter ein Leben frei von der Last der Erwerbsarbeit. Die in unserer Gesellschaft heute übliche Periodisierung des Lebens in eine Kindheits- und Jugendphase, eine Erwerbsphase und schließlich eine sich daran anschließende Phase des Ruhestandes, die im Regelfall mehr als ein Jahrzehnt, oft zwei und immer mehr drei und mehr Jahrzehnte währt – ist die unmittelbare Folge der für ein solches Leben schlechthin lebensnotwendigen Sozialversicherung.

Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung nahm ihren Ausgang in der Krankenversicherung, wo schon 1883 die Frauen das aktive und passive Wahlrecht⁵² erlangt hatten; besonders ausgeprägt ist die Selbstverwaltung in den Hilfskassen und Ersatzkassen, weil dort die Versicherten ihre eigenen Belange selbst verwalteten. Die soziale Selbstverwaltung ist gemeinsam mit der kommunalen Selbstverwaltung sowie der Selbstverwaltung in den Berufen und den Gesellschaften eine stabile Grundlage der Demokratie – also der Selbstregierung des Volkes. 100 Jahre vdek feiern – heißt also vor allem 100 Jahre sozialen Fortschritt und auch nicht minder wichtig: 100 Jahre Entwicklung der Demokratie feiern.

⁵² Ritter, 11.