



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Köhler, Raimund: Die Organisation des Reichsversicherungswesens

urn:nbn:de:gbv:46:1-908

sein zerstörtes Leben, und die greise Frau Universitätssechtmesterin aus Jena hält ihre treuen Mutterhände über seine letzte, nie mehr heilende Müdigkeit. Bis dann die eine Hand, um die allein er mit dem Leben in tausend Gestalten bis zum letzten Verbluten rang, ihm doch noch im Hinübergehen den lösenden Trost ihrer Nähe um die Stirne schmiegt.

Wohl ist es eine zeitlose Tragödie, was sich da zu Ende kämpft, aber doch gibt's gerade dem letzten Geschehen die feste Zeichnung des Schauplatzes und die warme Abtönung des Hintergrundes eine tiefeindringliche Bestimmtheit: es entwächst alles einem vertrauten Grunde. Und die letzte dunkle Schicksalswoge verflutet schließlich in dem rastlosen Drängen der Tausende und Abertausende. —

Noch im späten Werke hat Wilhelm Raabe die Welt im nahen Umkreis um die Studienstätte seiner Jugend neu lebendig werden lassen, und der letzte Lebenskämpfer, den seine Hand gestaltet hat, geht in ihren Bezirken seinen Weg zu Ende. Darum hat es sich eigen sinnvoll gefügt, daß die letzte Ehre, die dem Dichter im Leben ward, ausging von der Berliner Universität. Sie hat es ihn in der Abenddämmerung seines reichen Tagewerkes noch einmal spüren lassen, daß auch sie ihm Dank weiß für die Fülle wahrhaftigen, tiefen Lebens, das seine Hand zur Gestalt schuf, und daß sie stolz darauf ist, wenn sie als Hüterin der Wissenschaft ihm an ihrem Teile helfen durfte, den Blick zu schärfen und zu vertiefen, der über ihrer Herrschaft begrenzten Bereich hinausdrang in die Weite der Welt und in die Tiefen des vollen Menschendaseins.



Die Organisation des Reichsversicherungswesens

Von Dr. Raimund Köhler = Leipzig



or wenigen Tagen hat die Sommerkommission des Reichstags zur Vorberatung des Entwurfs einer Reichsversicherungsordnung ihre erste Lesung beendet. Dies bietet einen Anlaß, sich mit den vorläufigen Ergebnissen der Kommissionsberatung etwas näher zu beschäftigen. Bemerkenswert unter den vielfach einschneidenden Beschlüssen war gleich im Anfang die ablehnende Stellungnahme gegenüber den von der Reichsregierung geplanten neuen (selbständigen) Versicherungsämtern. Damit hat die Kommission der Neuorganisation der Arbeiterversicherung in der Hauptsache ihre Zustimmung versagt.

Für den Fall, daß der Reichstag dieses Botum seiner Kommission gutheißt, die neue Reichsversicherungsordnung im übrigen aber annimmt, verweigert das

Parlament, sich an der Schaffung von Behörden zu beteiligen, die der Regierung zur Lösung von Aufgaben nötig erscheinen, und zwar von Aufgaben, welche die Volksvertretung selbst mit gestellt hat. Ein solcher Fall bedeutet immer einen gewissen Eingriff in die Exekutive. Staatsrechtlich betrachtet ist der Aufbau der Behörden ein Teil der freien Verwaltungstätigkeit, und nur, wo, wie hier, die Organisation im Zusammenhange mit der Regelung von Materien erfolgt, die der Gesetzgebung unterliegen, hat sich die Volksvertretung unmittelbar damit zu befassen. Außerdem bietet ihr auch noch das Budgetrecht die Handhabe, um der Regierung die erforderlichen Mittel vorzuenthalten. Wenn somit der Reichstag zweifellos das Recht hat, die Einrichtung von Versicherungsämtern zu verhindern, so wäre der Schritt nach dem Gesagten doch nicht ganz unbedenklich. Zudem ist es fraglich, ob er von dauernder Wirkung bleiben würde. Denn die Erfahrung lehrt, daß vom Reichstag zunächst verweigerte Behörden und Stellen, wenn sie von der Regierung einmal als notwendig erkannt sind, mit der Zeit doch bewilligt werden (vgl. zuletzt das selbständige Reichskolonialamt).

Vorläufig hat sich die Reichsregierung daher auch nicht entmutigen lassen. Zeitungsnachrichten zufolge ist sie vielmehr eifrig bemüht, über die Kosten der von ihr geplanten Neuorganisation, welche zum Teil den Streitpunkt bilden, Klarheit zu schaffen. Das letzte Wort ist jedenfalls noch nicht gesprochen.

Der Zweck der Versicherungsämter ist nach dem Entwurfe kurz der, daß für die verschiedenen Zweige der Arbeiterversicherung eine einheitliche unterste Instanz geschaffen wird. Oberste (dritte) Instanz, wenigstens für die Angelegenheiten der Unfall- und der Invalidenversicherung, ist schon jetzt einheitlich das Reichsversicherungsamt (das aber — nebenbei bemerkt — nicht die Eigenschaft einer obersten Reichsbehörde hat, sondern dem Reichsamt des Innern untersteht), bzw. das Landesversicherungsamt. Denselben beiden Versicherungszweigen ist als zweitinstanzliche Spruchbehörde gemeinsam das Schiedsgericht für Arbeiterversicherung. In der untersten Instanz, in derjenigen also, die unmittelbar mit den Versicherungsnehmern, d. h. den Arbeitern und Arbeiterinnen, zu verkehren hat, sind Verfahren und Zuständigkeiten bei den drei Versicherungszweigen ganz verschieden. Wer mit Rentenempfängern usw. in der dienstlichen Praxis zu tun gehabt hat, weiß, daß diese von der eben nur oberflächlich angedeuteten Neben- und Überordnung von Behörden meist keine Ahnung haben. Wenn schon der Gebildete Mühe hat, den komplizierten Versicherungsorganismus zu begreifen, so steht ihm der einfache Mann völlig ratlos gegenüber. Eine Vereinfachung wäre hier also sehr wohl am Platze. Eine solche würde aber in dem einheitlichen Unterbau, den der sachkundige Graf Posadowsky wiederholt als ein sehr erstrebenswertes Ziel hingestellt hat, zweifellos liegen.

Was sind nun wohl die Gründe, die in dem sonst nicht gerade behördenfeindlichen Deutschland nicht nur gewisse Interessentengruppen, sondern fast die ganze öffentliche Meinung gegen den Plan der Versicherungsämter mobil gemacht haben? — Zunächst steht man mit Unbehagen, wie ohnehin die Zahl der

Beamten in unserem Vaterlande steigt, verhältnismäßig schneller als die Bevölkerung. Man fragt sich, wohin das noch führen soll. Man beklagt, daß durch die Vermehrung der abhängigen Existenzen gewisse nur im freien Mann voll zur Entwicklung kommende gute Eigenschaften, wie Selbständigkeit der Entschließung, des Urteils, im Volke mehr und mehr ertötet werden. Darum will man die Zahl der Beamten lieber vermindern, als sie vermehren. Auch dem Steuerzahler, aus dessen Säckel alle Beamten doch schließlich leben, soll dadurch geholfen werden. In erster Linie zieht man zu Felde gegen die teuren höheren Beamten. Einen Teil ihrer Arbeit will man den mittleren Beamten übertragen, die wieder einen Teil ihrer bisherigen Aufgaben den Unterbeamten überlassen sollen. Die Unterbeamten sollen wo möglich durch Maschinen und Arbeiter ersetzt werden. Unter solchen Umständen kann man mit der Schaffung einer großen Zahl neuer Beamtenstellen sich natürlich nicht einverstanden erklären.

Neben diesen nüchternen sozialen und wirtschaftlichen Erwägungen sind es aber offenbar — und zwar vielleicht noch in höherem Maße als jene — gewisse Inponderabilien, welche eine so starke Stimmung gegen die neuen Versicherungsämter erzeugt haben. Das deutsche Volk hat genug Bureaukraten, sagt man, d. h. Beamte, die sich dem Publikum gegenüber als Herrschende fühlen und dabei dem praktischen Leben fremd gegenüberstehen. Nicht eigentlich gegen das dem modernen Staat unbedingt notwendige Beamtentum an sich richtet sich die Mißstimmung, sondern gegen diesen Bureaukratismus oder Affessorismus, worunter man alle schlechten Eigenschaften des meist einseitig formalistisch vorgebildeten Verwaltungsjuristen zusammenzufassen pflegt. Der moderne Staatsbürger verlangt Beamte, die sich fühlen nicht nur als Diener des Monarchen, sondern als Diener des ganzen Volkes. Da von solchem Geist bei den Staatsverwaltungsjuristen noch am wenigsten zu spüren ist, will man in weiten Kreisen ihnen weder Einfluß noch Stellen vermehren; daher die Abneigung gegen die neuen Versicherungsämter, die ganz oder zum überwiegenden Teil den Juristen anheimfallen würden.

Diesen unzweifelhaft vorhandenen Strömungen, welche ihren prägnantesten Ausdruck finden in dem Schlagwort „Keine neue Bureaukratie“, das in den Beschlüssen von Vereinen und Korporationen zur neuen Reichsversicherungsordnung häufig wiederkehrt, wird man Rechnung tragen müssen. Es fragt sich, ob die mit der Neuorganisation verfolgten Zwecke sich nicht auch noch auf andere Weise und in mancher Beziehung besser erreichen lassen.

Das Deutsche Reich nimmt seine Verwaltungsgeschäfte jetzt nur zum kleineren Teil selbst wahr, d. h. durch eigene Beamten und Behörden; zum großen Teil hat es die ihm zugewiesenen Angelegenheiten, insbesondere die Verrichtungen der unteren Instanzen, den Landesbehörden belassen, z. B. die Erhebung der Zölle und indirekten Reichssteuern (vgl. Hue de Grais' bekanntes Handbuch § 18). Über das ganze Reichsgebiet (allerdings mit Ausnahme von Bayern und Württem-

berg) hat das Reich nur ein und zwar sehr engmaschiges Netz von Reichsbehörden ausgebreitet, das sind die Dienststellen der Reichsverkehrsverwaltung (Post und Telegraphie). Nach dem Plane der Regierung sollte auch die neue Versicherungsverwaltung neuen Landesbehörden übertragen werden, die nur ebenso wie die Zollverwaltung Reichsgeschäfte zu verrichten hätten. Demgegenüber liegt es nahe, den neuen Verwaltungszweig den bereits bestehenden Reichsbehörden zu übertragen. Dieser Gedanke scheint um so einleuchtender, als die Postverwaltung schon jetzt an der Ausführung der Reichsversicherungsgesetze in mehrfacher Hinsicht beteiligt ist. Allerdings sind ihr nur die mechanischen Geschäfte übertragen: der Vertrieb der Versicherungsmarken und die Auszahlung der Renten. Demgemäß haben bis in die höheren Behörden hinein (in den Rentenrechnungsstellen bei den Oberpostdirektionen) bisher eigentlich nur die mittleren Beamten dieser Verwaltung mit den Geschäften Befassung. Der eine höhere Vorbildung erfordernde Teil der Geschäfte liegt ja bei anderen Behörden. Jedermann weiß, welche Unsumme von Schriftwechsel, Abrechnungen, Abnahmen und daher auch Kosten für die beteiligten Verwaltungen auf der einen Seite und wieviel Unbequemlichkeiten, besonders bei Auskünften, Irrtümern, Reklamationen usw. für die Versicherungsnehmer auf der anderen Seite diese Trennung bedeutet. Wenn man sich an diesen Zustand in fünfundzwanzig Jahren auch allmählich gewöhnt hat, so wäre es heute, wo man allerorten nach Verwaltungsreformen ruft, wohl an der Zeit, diesen Organisationsfehler zu beseitigen. Wir schlagen daher vor: die den Versicherungsämtern zugeordneten Geschäfte einer unteren Spruch-, Beschluß- und Aufsichtsbehörde in allen Versicherungszweigen den mit einem höheren Beamten als Vorsteher besetzten Lokalbehörden der Postverwaltung, es sind dies die Postämter erster Klasse, zuzuweisen.

Welche Vorteile würde dies bieten und welche Bedenken erheben sich dagegen? — Der Hauptvorteil würde liegen in der Einheitlichkeit der Verwaltung des gesamten Arbeiterversicherungswesens, die größer wäre, als wenn der Plan der Regierung verwirklicht würde. Daß dies in jeder Beziehung eine große Verbesserung bedeuten würde, ist zu offenbar, als daß man es noch näher zu erläutern brauchte. Beiläufig bemerkt kosteten nach Finster, „Die deutsche Reichspost im Dienste der Arbeiterversicherung“ (Berlin 1905) S. 48 allein die Rentenrechnungsstellen schon damals jährlich 340116 Mark. Bei dem rapiden Steigen der Zahl der Renten wird eine halbe Million Mark bald erreicht sein. Diese Rentenrechnungsstellen sind weiter nichts als Vermittlungsstellen zwischen den Versicherungsorganen und den Postämtern: sie nehmen die Zahlungsanweisungen entgegen und geben sie nach einer formellen Prüfung an die zahlenden Postämter weiter; von diesen erhalten sie nach der Zahlung die Quittungen über die Rentenbeträge, um sie, ebenfalls nach Prüfung, den Versicherungsorganen wieder in Rechnung zu stellen. Hier müssen aber Zahlungsanweisungen und Quittungen natürlich ebenso sorgfältig geprüft werden. Die Geschäfte der Rentenrechnungsstellen sind daher im wesentlichen nur notwendig

infolge der Zwiespältigkeit der Verwaltung. Innerhalb eines Behördenorganismus könnte ein unmittelbarer Verkehr zwischen der anweisenden und der zahlenden Stelle eingerichtet werden. Außer durch Wegfall dieser Zwischenstellen würden sich auch noch durch Vereinfachung des Schriftwechsels mancherlei Ersparnisse erzielen lassen.

Um dies zu erreichen, braucht man das deutsche Volk nicht mit einem neuen komplizierten Behördenapparat zu belasten, wie es nach dem Regierungsentwurf der Fall sein würde. — Die höheren Beamten der Post sind keine Juristen. Die großen staatlichen Verkehrsverwaltungen üben weniger Hoheitsrechte des Staates aus; vielmehr stellen sie sich dar als Unternehmungen, die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten — zwar nicht nach privatwirtschaftlichen oder kaufmännischen, wie man jetzt vielfach zu Unrecht von ihnen verlangt, sondern nach gemeinwirtschaftlichen — geleitet werden, und nicht unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Staatsautorität um jeden Preis. Daher ist auch unter den Verkehrsbeamten von allen Beamten am wenigsten von dem Geist zu spüren, der auf jeden gewöhnlichen und nicht beamteten Staatsbürger herabsieht. — Die Vorbildung der höheren Postbeamten umfaßt u. a. die Grundzüge des privaten und öffentlichen Rechts. Zudem wird neuerdings ihrer theoretischen Vorbildung noch mehr Raum gegeben als früher. Man wird der Ansicht sein dürfen, daß ein vollständiges juristisches Studium nicht nötig ist für den neuen Verwaltungszweig. Das große Gesetzeswerk selbst von mehr als siebzehnhundert Paragraphen werden die Beamten, wer sie auch sein mögen, auf alle Fälle erst neu begreifen und handhaben lernen müssen. Selbst die Juristen, welche den Entwurf der Reichsversicherungsordnung verfaßt haben, lassen neben den Assessoren der Justiz und inneren Verwaltung ausnahmsweise auch noch andere Anwärter für die Versicherungsamtstellen zu. Das gibt schon zu denken.

Man könnte befürchten, daß die Postverwaltung durch die neue und große Aufgabe ihren eigentlichen Pflichten als Verkehrsverwaltung entzogen werden könnte. Dann hätte man ihr aber auch nicht die bankmäßigen Geschäfte (Postanweisungs- und Postscheck- und Überweisungsverkehr), auch nicht die Aufnahme von Wechselprotesten übertragen dürfen. Diese Dienstzweige hat die Post im ganzen glatt übernommen, ohne daß auch nur eine Stimme behauptet hätte, die Verkehrsaufgaben hätten darunter zu leiden gehabt. Wenn etwas den Postverkehr zu stören geeignet ist, so ist es das mechanische Geschäft der Rentenzahlung, durch das die Schalter zu Anfang des Monats vielfach übermäßig belastet werden. Hat man dieses unbedenklich der Post übertragen, so braucht man den störenden Einfluß der mit der Rentenfestsetzung usw. verbundenen bureaumäßigen Geschäfte erst recht nicht zu fürchten. Die neue Aufgabe liegt sehr wohl im Rahmen einer großen volkswirtschaftlichen Verwaltung, zu der sich die Post bei uns und anderswo mit Notwendigkeit immer mehr ausgestaltet. In den meisten Ländern liegt der Post der Sparkassendienst ob; Deutschland ist das einzige größere Land Europas ohne Postsparkasse. Belgien und England

haben der Post das Lebensversicherungs- und Leibrentengeschäft anvertraut. Und in dem hochkultivierten Neu-Seeland ist vor zwei Jahren mit sehr großem finanziellen Erfolge gerade die Verwaltung der staatlichen Altersversicherung auf die Postverwaltung übergegangen.

Dazu kommt, daß bekanntlich infolge früherer Fehler in der Stephanschen Personalpolitik gerade in der Postverwaltung ein Überfluß an höheren Beamten in unkündbaren Stellungen vorhanden ist, über das wirkliche Bedürfnis hinaus. Kaum ein höherer Beamter brauchte daher bei Ausführung unseres Vorschlags mehr eingestellt werden. Es würde vielmehr genügen, die einem Teil der höheren Postbeamten jetzt noch obliegenden subalternen Geschäfte auf minder-bezahlte Kräfte zu übertragen. Dadurch könnten ohne weiteres, wie hier nicht näher ausgeführt werden kann — im Reichstage ist dieser Überfluß genugsam bekannt —, aus dem vorhandenen Personal die für die Verwaltung des Versicherungswesens nötigen höheren Beamten herausgezogen werden.

Die Regierung wird sich wohl freilich mit allen Mitteln sträuben gegen die hier vorgeschlagene Durchlöcherung des Juristenmonopols auf dem Gebiete der Verwaltung. Sache der Volksvertretung müßte es sein, demgegenüber ohne Rücksicht auf Vorurteile und Interessen einer herrschenden Klasse der Sparsamkeit zum Siege zu verhelfen. Der Freiherr von Gamp hat am 17. März 1910 im Reichstag erklärt, ausdrücklich nicht nur im Auftrage seiner Partei, sondern als Vorsitzender der Budgetkommission, d. h. also im Namen der darin vertretenen Parteien, d. s. alle Parteien des Hauses, man erwarte von der Regierung eine Verminderung der Beamten, insbesondere der höheren durch Überweisung von minder wichtigen Geschäften an geringer besoldete Kräfte, nötigenfalls unter Verwendung der in einem Ressort überflüssigen Beamten in einem anderen Verwaltungszweig. Hier ist der Fall gegeben, wo diese Forderung in die Praxis übersetzt werden kann. Hier muß es sich zeigen, ob die Regierung mit der Erfüllung dieses Wunsches der Volksvertretung Ernst macht oder ob dieser Wunsch nur auf dem Papier stehen bleibt.

Auf die Einzelheiten des Vorschlags näher einzugehen, ist hier nicht der Platz. In großen Städten würde der neue Betriebszweig natürlich nicht allen Postämtern erster Klasse, sondern einem bestimmten übertragen werden, in den größten würde unter Umständen ein besonderes Amt hierfür frei zu machen sein. Zu erwägen wäre ferner, ob auch die geplanten Oberversicherungsämter bestehenden Reichsbehörden angegliedert werden sollen, oder ob man sie in der Fassung der Regierungsvorlage gutheißen kann. Eventuell würde in der zweiten Instanz eine Trennung zwischen Verwaltung und Rechtspfegung in der Weise beibehalten werden, daß die Verwaltung auf die Postbehörde überginge, die Rechtspfegung aber den vorhandenen Schiedsgerichten für Arbeiterversicherung verbliebe. In Bayern und Württemberg würden an die Stelle der Reichspost die Landespostverwaltungen treten. Wenn dort kein ausgebreitetes Netz von

Reichsbehörden besteht, so kann dies kein Grund dagegen sein, die Existenz eines solchen Netzes im übrigen Reiche zu benutzen.

Einheitlicher Unterbau für die Arbeiterversicherung, Vereinfachung des Geschäftsverkehrs mit denkbar geringen Kosten und ohne Schaffung einer neuen Bureaucratie, das sind die Vorteile unseres Vorschlages. Wenn durch die Übernahme des gesamten Arbeiterversicherungswesens durch das Reich, das bisher in der Hauptsache nur zahlender Faktor ist, in eigene Verwaltung eine Stärkung des Reichsgedankens erzielt wird, so tritt zu dem wirtschaftlichen Gewinn der politische hinzu. Und das wäre in unserer manchmal recht reichsverdrossenen Zeit sehr zu begrüßen.



Was der japanischen Menschheit zugrunde liegt

Von Richard Barry



iplomatie ist die Sache des grauen Kopfes, der die Angelegenheiten der Nationen hemmt und sie in Bewegung setzt. Betrachten wir das japanische Problem. Da gibt es ungelöste Fragen über Finanz, Strategie, Hilfsquellen und Unternehmungen; laßt uns nach dem Orient gehen und uns mit dem Volke mischen.

Als der Portsmouth-Vertrag unterzeichnet war, befand sich eine Million Japaner in der Mandschurei und in Korea. Der vierte Teil davon waren neue Männer, die nach der Schlacht von Mukden hereingeströmt kamen, meistens Jünglinge zwischen sechzehn und neunzehn und Männer zwischen einundvierzig und fünfundvierzig Jahren. Sie waren, angespornt von den Geschichten des kürzlichen Ruhmes, mit Ungestim zu einem Feldzug in Chosan gekommen. Infolge der Jugend hatten sie im ersten Jahre noch nicht den Pfad der Größe beschreiten können, sondern mußten in ohnmächtiger Stille den Erzählungen von der Tapferkeit ihrer Verwandten und Nachbarn lauschen. Endlich aber kam ihre Zeit, und sie marschierten fröhlich vorwärts, um sich den mutigen Reihen anzuschließen.

Die dreiviertel Million, zu der diese Rekruten sich gesellten, waren erprobte Veteranen, die es ohne weiteres mit irgendeiner Truppe der Welt hätten aufnehmen können. Kurokis Mannen waren in achtzehn Monaten triumphierend von Chemulpo durch Korea zum Yalu, und vom Yalu durch die Mandschurei bis in Sicht des Sungari marschiert. Mit klopfendem Herzen und unterdrücktem Frohlocken riefen sie sich fünf große Schlachten und zweiundzwanzig kleinere Gefechte — jedes ein Sieg, bitter erkauf und verzweifelt gehalten —