



CORNELIA GRUBER

**Die Geschichte der Sozialversicherung
aus Tiroler Perspektive**

Für Herrn Direktor Hengel.

Nochmals herzlichsten
Dank für Ihre Güte.

Paul Fink

CORNELIA GRUBER

**DIE GESCHICHTE DER SOZIALVERSICHERUNG AUS
TIROLER PERSPEKTIVE**

**MIT SCHWERPUNKT AUF DIE TIROLER ENTWICKLUNG
VON DEN ANFÄNGEN BIS ZUM ZWEITEN WELTKRIEG**

FACHBEREICH SARBEIT AUS GESCHICHTE UND SOZIALKUNDE
AM AKADEMISCHEN GYMNASIUM INNSBRUCK

SCHULJAHR 2000/2001

**BETREUT DURCH FRAU PROFESSOR
MAG. IRMGARD SENHOFER**

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	Seite 6
1. KAPITEL: DIE SOZIALVERSICHERUNG VON DEN ANFÄNGEN BIS ZUR ERSTEN REPUBLIK	Seite 8
1.1. Die soziale Lage in Tirol während der industriellen Revolution	Seite 9
1.2. Blick auf die gesamtösterreichische Lage – Die staatliche Sozialgesetzgebung	Seite 10
1.2.1. Die staatliche Sozialpolitik der 80er Jahre	Seite 11
1.2.2. Die staatliche Sozialpolitik von den bis zur Ersten Republik	Seite 12
1.3. Die konkreten Auswirkungen der staatlichen Sozialpolitik auf Tirol	Seite 15
1.3.1. Die Allgemeine Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse	Seite 16
2. KAPITEL: DIE SOZIALVERSICHERUNG WÄHREND DER ERSTEN REPUBLIK	Seite 20
2.1. Blick auf die gesamtösterreichische Lage – Die staatliche Sozialgesetzgebung	Seite 21
2.2. Die konkreten Auswirkungen der staatlichen Sozialpolitik auf Tirol	Seite 24
2.2.1. Die Kreiskrankenkasse Innsbruck	Seite 25
2.3. Österreich im Ständestaat – Die staatliche Sozialgesetzgebung	Seite 26
2.4. Die konkreten Auswirkungen der staatlichen Sozialpolitik auf Tirol	Seite 30
2.4.1. Die Arbeiterkrankenkasse für Tirol	Seite 30

3. KAPITEL: DIE SOZIALVERSICHERUNG IN DER NS-ZEIT	Seite 31
3.1. Die Angleichung an das „Altreich“	Seite 32
3.2. Die Veränderungen während des Krieges	Seite 33
3.3. Ein kurzer Blick nach Tirol	Seite 34
3.4. Resümee	Seite 34
4. KAPITEL: DIE SOZIALVERSICHERUNG VON 1945 BIS HEUTE	Seite 35
4.1. Die österreichische Sozialversicherung von 1945 bis zur Einführung des Allgemeinen Sozialversicherungsrechts	Seite 36
4.2. Die Sozialpolitik nach 1945	Seite 36
4.3. Einige wichtige Fakten zum österreichischen Sozialversicherungssystem der Gegenwart	Seite 37
4.4. Ein kurzer Blick nach Tirol	Seite 38
5. KAPITEL: EIN BLICK IN DIE VERGANGENHEIT HAT NUR SINN, WENN ER DER ZUKUNFT DIENST	Seite 39
Interview mit Direktorstellvertreter Dr. Walter Hengl Über die aktuelle Lage und die Zukunft der österreichischen Sozialversicherung	Seite 40
ANHANG	Seite 47
LITERATURVERZEICHNIS	Seite 49
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	Seite 50

VORWORT

Meine Fachbereichsarbeit – ich halte sie in Händen, blättere sie durch und lasse dabei ihre Entstehung noch einmal Revue passieren...

Den Entschluss, eine Fachbereichsarbeit zu schreiben, fällte ich bereits das erste Mal, als ich von dieser Möglichkeit, die Matura zu bereichern, erfuhr, dass meine Arbeit einen historischen Background haben muss, war ohnedies klar (ist Geschichte doch eine meiner großen Leidenschaften) und da Frau Professor Senhofer sich auch sofort bereit erklärte, meine Arbeit zu betreuen, stand diesem Vorhaben prinzipiell nichts mehr im Wege. Oder doch? Ich hatte nicht wirklich damit gerechnet, dass mir ausgerechnet die Themenwahl Kopfzerbrechen bereiten würde. War doch nicht der Mangel an Themen, sondern – ganz im Gegenteil! – die unglaubliche Vielfalt mein großes Problem. Naja, wer die Wahl hat, hat auch die Qual – ich kann diesem Sprichwort einen gewissen Wahrheitsgehalt nicht absprechen...

Schließlich gelangte ich doch auch in diesem Punkt zu einer Entscheidung: „Die Geschichte der Sozialversicherung“ – dieses Thema sollte mich für Monate treu begleiten und war doch schon seit meiner frühesten Kindheit stets irgendwie präsent. Mein Vater ist seit über 30 Jahren in der Tiroler Gebietskrankenkasse tätig und ich selbst hatte schon drei Mal die Gelegenheit, in den Ferien in dieser Institution zu arbeiten.

Aber auch ohne diesen persönlichen Bezug war genügend Motivation vorhanden, mich diesem doch recht ungewöhnlichen Thema zu widmen.

Die Geschichte der Sozialversicherung umfaßt einen breiten historischen Zeitraum, schließt mehrere Epochen ein, die ich alle für sich schon unglaublich spannend finde. Ihre Geschichte ist mit den jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Hintergründen untrennbar verbunden, ihr Entstehen wäre ohne die Arbeiterbewegung undenkbar.

Außerdem kann man eine gewisse Aktualität der Thematik nicht leugnen: In einer Zeit, in der unsere zahlreichen sozialen Errungenschaften in Frage gestellt werden und über die Abschaffung bewährter und notwendiger Einrichtungen diskutiert wird, kann man sich nicht oft genug vor Augen halten, dass vor etwas mehr als 100 Jahren ein Häufchen mutiger und fortschrittlich denkender Menschen für all diese kleinen „Selbstverständlichkeiten“ hart kämpfen musste.

Dieser letzte Punkt war auch die Hauptmotivation, diese Arbeit zu schreiben und er sollte im Idealfall auch jedem Leser bewusst sein bzw. bewusst werden.

Nun halte ich also meine Fachbereichsarbeit in Händen. Nach einigen Monaten intensiver Beschäftigung, ist sie wie ein Teil von mir und ich muss gestehen, dass mich ihr Anblick mit Stolz erfüllt.

Natürlich gab es in all den Monaten auch Momente, in denen mich jegliche Motivation verließ und ich die ganze Arbeit am liebsten in den hintersten Winkel meiner Schreibtischschublade verbannt hätte... Diese dunklen Momente lassen sich im großen und ganzen vor allem auf die äußerst spärliche Literatur zu diesem Thema zurückführen (ich war also mehr oder weniger gezwungen, in Archivmaterialien zu stöbern), vorhandene Literatur ist zudem teilweise unglaublich trocken und mühsam zu lesen.

Doch trotz diesem Sprung ins kalte Wasser bei meiner ersten größeren wissenschaftlichen Arbeit, bereue ich meine Entscheidung im nachhinein keineswegs, im Gegenteil: Je weiter meine Arbeit fortgeschritten

war, desto mehr begann mich das wissenschaftliche Arbeiten zu reizen und ich werde diese langen, einsamen Nächte am Schreibtisch nie vergessen, in denen man alles um sich herum vergisst, man in der Thematik vollkommen aufgeht und die eigene Schrift Seite um Seite füllt... Nebenbei denke ich, dass ich von dieser Erfahrung auch bei einer etwaigen Diplomarbeit oder Dissertation maßgeblich profitieren werde.

Nun, zu guter Letzt, ist es mir wichtig, festzuhalten, dass diese Arbeit ohne der Mithilfe einiger Leute in dieser Form nicht möglich gewesen wäre:

In erster Linie gilt mein Dank Frau Professor Mag. Irmgard Senhofer, die mich bei meiner Arbeit stets hilfsbereit und geduldig betreute. Sie ließ mir einerseits den nötigen Freiraum, stand mir andererseits aber immer, wenn ich Fragen hatte, mit Rat und Tat zur Seite.

Weiters danke ich ganz herzlich:

- der Tiroler Gebietskrankenkasse, die mich auf unbürokratische Weise in Archivmaterialien Einblick nehmen ließ,
- Herrn Dr. Walter Hengl, Direktorstellvertreter der TGKK, der mir seine kostbare Zeit, sein unschätzbare Fachwissen und seine Bücher zur Verfügung stellte,
- Herrn Paul Fischler, der das Layout der Umschlagseite gestaltete,
- meinem Vater Peter Gruber, der meine Arbeit mit seinem großen Fachwissen, vielen wertvollen Anregungen und konstruktiver Kritik stets unterstützte,
- meiner Mutter Johanna Gruber, meiner Freundin Silvia Maurer und Uschi Pernica, die mir mit ihren hervorragenden EDV-Kenntnissen viel Mühe und Zeit ersparten,
- und natürlich all meinen Freunden, die sich während so mancher Krise als wahre Freunde erwiesen und mich immer wieder motivierten.

Innsbruck. im Februar 2001

1. Kapitel

Die Sozialversicherung von den Anfängen bis zur Ersten Republik

Einzahlung nach Taxe
 Klasse per Woche
 Für Arzt und Wundheilung
 für Tiroi und Vorarlberg
 Summe in INNSBRUCK.

Zahlt seit 13/8, 1892 für die 4. Klasse

Monat	Jahr 1902					Anmerkung
Jänner	4.	11.	18.	25.		<i>Unterstützungsfonds laut nachstehender Halbjahre 1900 & 1901 Hofmeier</i>
Febr.	1.	8.	15.	22.		
März	5.	12.	19.	26.		
April	3.	10.	17.	24.	31.	
Mai	7.	14.	21.	28.		
Juni	5.	12.	19.	26.		
Juli	2.	9.	16.	23.	30.	
August	6.	13.	20.	27.		
Sept.	4.	11.	18.	25.		
Oktober	1.	8.	15.	22.	29.	
Nov.	6.	13.	20.	27.		
Dez.	4.	11.	18.	25.		

Abb. 1: Zahlschein der Allgemeinen Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse aus dem Jahre 1902

1.1. Die soziale Lage in Tirol während der industriellen Revolution

Während der Großteil Europas eine Zeit des gesellschaftlichen Aufbruchs durchlebte und die industrielle Revolution bereits viele der bisher bestehenden politischen und sozialen Regeln umgestoßen hatte, war Tirol noch weitgehend der feudalistischen Ordnung unterworfen.

Die Bevölkerung lebte hauptsächlich von Landwirtschaft und war aufgrund räumlicher und politischer Gegebenheiten streng konservativ und klerikal geprägt. Denn obgleich die Tiroler Bauern gewisse Freiheiten (Wehrfreiheit, Vertreter im Landtag, keine Leibeigenschaft seit Ende des 15. Jahrhunderts) genossen, nützte die Monarchie die Bevölkerung für ihre eigenen Interessen, nicht umsonst galt Tirol als „Festung der Reaktion“.¹

Auch die Statistik² zeigt deutlich, dass die Bevölkerungsstruktur Tirols vor allem agrarisch geprägt war:

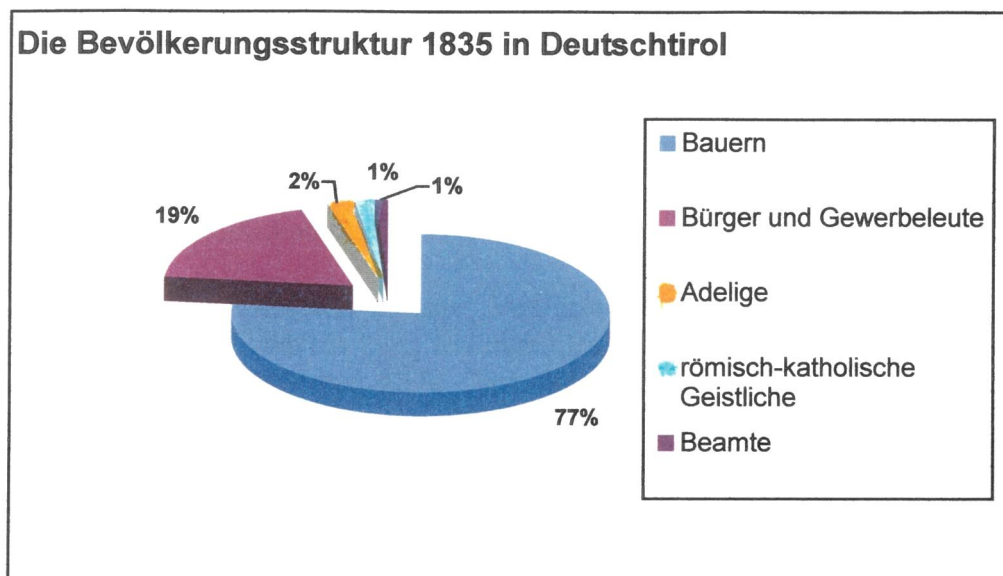


Abb. 2: Die Bevölkerungsstruktur Deutschtirols im Jahre 1835

Der Nährboden für neue Ideen war dünn gesät – das Bürgertum teilte die Interessen von Adel und Kirche und vertrat kaum liberales Gedankengut, demokratische Ansätze waren nur bei einigen wenigen Einzelpersonen zu finden.³

Die Arbeiterklasse war eine absolute Minderheit (1811 finden wir in Deutschtirol – ohne Bozen – insgesamt 325 Fabriken mit nur 2.628 Arbeitern!)⁴, Lohnarbeit fand zumeist im ländlichen Raum oder in Kleinbetrieben statt, die Grenze zwischen Bauern und Handwerkern verlief oft fließend. So ist es nicht weiter verwunderlich, wenn sich die Arbeiterklasse ihrer gesellschaftlichen Stellung kaum bewusst war.

Die erste Vorhut von „klassenbewussten“ Arbeitern stellten sowohl in Österreich als auch in Deutschland die proletarisierten Handwerksgesellen dar, die auf ihrer Wanderschaft einerseits mit der prekären Lage

¹ Oberkofler Gerhard, Die Tiroler Arbeiterbewegung von den Anfängen bis zum II. Weltkrieg, Wien 1979, S. 10

² ebendort, S. 2

³ ebendort, S. 1

⁴ ebendort, S. 2

der Arbeiter in stark industrialisierten Ländern, andererseits mit vormarxistischem Gedankengut Bekanntheit machten. Jene Gruppierung war es auch, die aufgrund ihrer auf der Wanderschaft gesammelten Erfahrungen zunächst die Führungsrolle in der sich bildenden Arbeiterschaft übernahm.⁵

Obwohl die Behörden die Arbeiterschaft, besonders seit Erscheinen des „Kommunistischen Manifests“ 1848, sorgfältig beobachteten, gab die Lage in Tirol kaum Grund zur Besorgnis: „Bedenkliche Verbindungen“ würden nicht existieren, in den niederen Klassen ortete man „politische Indifferenz“ und die Bauern wären nur auf ihren eigenen Vorteil bedacht. Die einzige Gefahr läge bei den sehr zahlreichen Tagelöhnern, die im Falle einer Revolution allzu leicht aufgestachelt werden könnten.⁶

1.2. Blick auf die gesamtösterreichische Lage – Die staatliche Sozialgesetzgebung

Gesamtösterreichisch gesehen kann gesagt werden, dass die Arbeiter sich ihrer Klassenzugehörigkeit weit früher bewusst wurden als in Tirol, das ist wohl vor allem auf den höheren Grad an Industrialisierung zurückzuführen.

Von staatlicher Seite gab es bis in die 80er Jahre des 19. Jahrhunderts keine Sozialgesetzgebung – sieht man von einigen wenigen Regelungen, die etwa die Kinderarbeit betreffen, ab.⁷ Auf erste Proteste des Proletariats antwortete der Staat nur mit scharfen Repressionsmaßnahmen, das besserte sich erst etwas, als die Arbeiter ein „klassenbewusstes“ Denken entwickelten und sich zu organisieren begannen.

Freilich fehlte in den Anfangsstadien jegliche Voraussetzung für eine effiziente, eigenständige Organisation. Grundlagen dafür bildeten zwei wichtige Gesetze: Das Vereins- und Versammlungsrecht von 1867 bzw. das Koalitionsgesetz von 1870. Erst diese beiden Gesetze boten den Arbeitern die Möglichkeit, ihre Anliegen kundzutun, das war die Basis dafür, dass die „soziale Frage“ ein politisch relevantes Thema wurde.⁸

⁵ Oberkofler, Die Tiroler Arbeiterbewegung, S.5

⁶ ebendort, S.6

⁷ Talos Emmerich, Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse, Wien 1981, S. 16

⁸ ebendort, S. 30 ff

1.2.1. Die staatliche Sozialpolitik der 80er Jahre

Während der liberalen Regierung (1867 – 1878) war die Arbeiterbewegung einer steten Repressionspolitik ausgesetzt. Die Maßnahmen reichten von der Auflösung der Arbeitervereine bis zu Hochverratsprozessen.⁹ Die Situation änderte sich auch in der klerikal-konservativen Regierung Taaffe (1879 – 1893) vorerst nur wenig (in Taafes Amtszeit fielen beispielsweise die „Sozialistengesetze“, die den „gemeingefährlichen Tendenzen des Sozialismus“¹⁰ entgegenwirken sollten). Allmählich jedoch erkannte man, dass eine reine Repressionspolitik den Vormarsch der Arbeiterbewegung nicht mehr verhindern könne.

Im Gegensatz zu den Liberalen erkannte das konservative Lager die Dringlichkeit, in das Verhältnis von Lohnarbeit und Kapital einzugreifen. Ausschlaggebend waren sicher die christlichen Sozialreformer (wie Vogelsang, Lichtenstein, Belcredi usw.),¹¹ die erstmals überlegten, dass sich die prekäre Situation der Arbeiterschaft auf die soziale, gesellschaftliche und politische Ordnung ausweiten könnte. Ihre Thesen und die neue Doppelstrategie (Repression einerseits, Milderung der bestehenden sozialen Gegensätze andererseits) setzten sich durch, obwohl die sozial-konservativen Reformer eine relativ kleine Gruppe darstellten. Der Grund dafür könnte sein, dass der Großgrundbesitz wirtschaftlich nichts zu verlieren hatte und die Industriellen, zu deren Lasten die sozialen Reformen gingen, großteils der liberalen Opposition angehörten.¹²

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Sozialpolitik der 80er Jahre eine „Politik von oben“¹³ (gegen die Arbeiterbewegung, jedoch teilweise zugunsten der Arbeiterschaft) darstellte. Die sozialpolitischen Maßnahmen der Regierung Taaffe kann man generell in zwei Rubriken einteilen: Bestimmungen zum Schutz der Arbeiter einerseits, Maßnahmen zur Arbeiterversicherung andererseits.

In den Gesetzen zum Arbeiterschutz wurden vor allem Fragen wie Bedingungen des Arbeitsverhältnisses (Alter, Arbeitszeit usw.), Entlohnung und äußere Bedingungen (Arbeitsräume, Maschinen usw.) behandelt.

Im Bereich der Arbeiterversicherung versuchte man durch geeignete Maßnahmen zu verhindern, dass Krankheit, Unfall, Invalidität usw. eines Arbeiters die Existenz ganzer Familien bedrohe. Dieser Anspruch wurde allerdings nur in eingeschränkter Form auch wirklich erfüllt. Zwar führte man die Unfall- und Krankenversicherung als Pflichtversicherung ein (Unfallversicherungsgesetz von 1887 und Krankenversicherungsgesetz von 1888), jedoch kam diese Vorsorge nur Teilen der Arbeiterschaft zugute und auch die Leistungen der Kassen boten vielfach Anlass zur Klage.¹⁴ Einen weiteren Kritikpunkt stellte die fehlende finanzielle Unterstützung durch den Staat dar: Die Kosten wurden zur Gänze von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen.

Das Krankenversicherungsgesetz war für die weitere Entwicklung der Sozialversicherung sicherlich von größter Bedeutung. Nicht nur, dass es Einfluss auf die Mitgliederbewegung der Kassen nahm und endlich weite Teile der Arbeiterschaft sozial absicherte, auch Beiträge bzw. Leistungen und Verwaltungssystem waren weitgehend in diesem Gesetz grundgelegt. Die Beiträge waren auf Unternehmer (1/3) und Arbeiter (2/3) aufgeteilt.¹⁵

⁹ Talos, Staatliche Sozialpolitik, S. 34

¹⁰ ebendort, S. 42

¹¹ ebendort, S. 44

¹² ebendort, S. 45

¹³ ebendort, S. 51 ff

¹⁴ ebendort, S. 59

¹⁵ ebendort, S. 63

Die wichtigsten Leistungen seien hier kurz aufgelistet:

Krankengeld bei mehr als dreitägiger Krankheit, freie ärztliche Behandlung, kostenlose Heilmittel bzw. therapeutische Behelfe, Beerdigungskosten, vier Wochen Karenzgeld, Rente bei Erwerbsunfähigkeit, Witwen- und Waisenrente usw.¹⁶

Die Organisation der Versicherungsanstalten erfolgte grundsätzlich nach territorialen Kriterien¹⁷ und nicht nach Berufsgruppen. Die Kassen wurden – wie heute noch – nach dem Prinzip der Selbstverwaltung geführt. In den Ausschüssen waren Arbeiter, Unternehmer und staatliche „Beobachter“ vertreten.

Abschließend kann gesagt werden, dass in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts zwar wichtige sozialpolitische Akzente gesetzt wurden, die Sozialpolitik endlich einen eigenständigen politischen Bereich darstellte und ihre Notwendigkeit von allen Seiten anerkannt wurde, gleichzeitig kann man aber Motivation und auch Realisation in Frage stellen. Die Situation wurde entschärft, eine wirkliche Lösung konnte aber nicht erzielt werden.

Die Hoffnung des Staates, man könne mit sozialen Reformen der Arbeiterbewegung den Wind aus den Segeln nehmen, erfüllte sich nicht. Im Gegenteil: Die Arbeiterbewegung erfuhr gerade nach dem Einigungsparteitag in Hainfeld einen bedeutsamen Aufschwung.¹⁸

1.2.2. Die staatliche Sozialpolitik von den 90er Jahren bis zur I. Republik

Gemessen an neuen und erweiterten Sozialgesetzen kann man die 90er Jahre des 19. Jahrhunderts als äußerst ruhig bezeichnen. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Auf politischer Ebene wurde die „soziale Frage“ von anderen dringlichen Themen (allen voran das Nationalitätenproblem in der Monarchie und die Wahlrechtsreform) abgelöst. Auch die Parteienstruktur erfuhr eine deutliche Änderung: Durch die Wahlrechtsreform war die Sozialdemokratische Partei im Parlament vertreten, im konservativen Lager gewann der Christlichsoziale Flügel mehr und mehr an Gewicht, Liberale und Deutsch-Nationale verloren durch Zersplitterung an Wichtigkeit.¹⁹

Wenngleich die Sozialgesetzgebung eher eine Ruhephase erlebte, waren die letzten 30 Jahre der Monarchie von größter Bedeutung für die Arbeiterschaft: Die Arbeiterbewegung erfuhr einen deutlichen Aufschwung, das war vor allem durch die Konsolidierung der Sozialdemokraten am Hainfelder Parteitag 1889 bedingt. Dort erhielt die Sozialdemokratische Partei eine einheitliche Ideologie. Auch das Verhältnis zu den Gewerkschaften wurde in Hainfeld genau festgelegt – die Gewerkschaften vertraten politisch eindeutig eine sozialdemokratische Linie.²⁰

Die Arbeiterbewegung setzte wesentlich mehr auf Aktionen wie Streiks und Kundgebungen, das wurde erst durch die höhere Anzahl an organisierten Arbeitern möglich. Ihre Forderungen (Ausbau des Versicherungsschutzes, Ausdehnung auf alle Arbeitnehmer, Alters- und Invalidenversicherung, Staatszuschuss, Arbeitslosenversicherung)²¹ scheiterten allerdings größtenteils am Widerstand der Unternehmer und wurden teilweise erst in der Ersten Republik durchgesetzt. Die Regierung beriet zwar über wichtige Gesetzesvorlagen bezüglich der Alters- und Invalidenversicherung, es kam aber zu keiner Beschlussfassung.²²

¹⁶ ebendort, S. 64 ff

¹⁷ ebendort, S. 63

¹⁸ ebendort, S. 95

¹⁹ ebendort, S. 94

²⁰ ebendort, S. 95

²¹ ebendort, S. 106

²² ebendort, S. 106

Die wichtigsten Gesetzesänderungen im Bereich der Sozialgesetzgebung betrafen die Sozialversicherung: Man weitete den Versichertenkreis aus und beschloss ein Pensionsgesetz für „Privatbeamte“²³ (was in etwa den heutigen Angestellten entspricht).

Interessantes Detail am Rande: Dieses Pensionsgesetz wurde mit dem Vorsatz beschlossen, durch Privilegierung eines Teiles die Lohnarbeiterschaft zu spalten und somit einen Mittelstand zu etablieren. Dieses Vorhaben konnte zwar nicht völlig realisiert werden,²⁴ zeigt aber dennoch heute noch Folgen: Seit damals liegt der sozialpolitische Standard der Angestellten über dem der Arbeiter. Eine schrittweise Angleichung erfolgte erst in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts.

Mit der Einführung des Allgemeinen Wahlrechts 1907 wurde die Sozialdemokratische Partei massiv gestärkt. Die Christlichsoziale Partei konnte vorerst in den Reihen der Arbeiterschaft nicht Fuß fassen und entwickelte sich so immer mehr zu einer kleinbürgerlichen bzw. bäuerlichen Interessenspartei.²⁵ Dementsprechend forderten sie natürlich auch eine Altersversicherung für Bauern und Kleingewerbetreibende (eine Forderung, die übrigens erst in den 60er bzw. 70er Jahren des 20. Jahrhunderts voll erfüllt wurde).

Gravierende Auswirkungen auf die Sozialpolitik und insbesondere auch auf die Sozialversicherung zeigte natürlich der Erste Weltkrieg. Die konkreten Auswirkungen auf die Versicherungsanstalten werden am Beispiel der Allgemeinen Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse (siehe 1.3.1.) geschildert. Auf der staatlichen Ebene gab es zunächst eine regressive Entwicklung. Mit Fortdauer des Krieges und der wachsenden Not, reagierte die Arbeiterbewegung vorerst mit zwei bedeutsamen Denkschriften aus dem Jahre 1917, in denen sie die wichtigsten Forderungen angesichts der Kriegslage formulierte (Frauenschutz, Verbot von Kinderarbeit, Zehn-Stunden-Tag, Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung usw.).²⁶

Da die Regierung Interesse an der Aufrechterhaltung der kriegsnotwendigen Produktion hatte, erfüllte sie einzelne Forderungen. Besonders die Errichtung des Ministeriums für soziale Fürsorge (1917)²⁷ stellte einen wichtigen Schritt dar. Dennoch blieben mit zunehmender Lebensmittelknappheit große Streikbewegungen nicht aus (ihren Höhepunkt fanden sie im berühmten Jännerstreik von 1918).

Auf die Krankenkassen zeigte der Krieg natürlich sowohl während als auch nach dem Krieg verheerende Folgen: Im Krieg reduzierten sich die Mitgliederzahlen drastisch, die verbleibenden Versicherten waren größtenteils krank oder gebrechlich²⁸ (siehe Kapitel 1.3.1.).

²³ ebendort, S. 117

²⁴ ebendort, S. 117

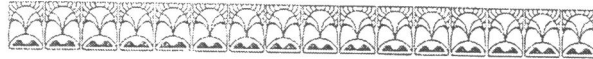
²⁵ ebendort, S. 112

²⁶ ebendort, S. 117

²⁷ ebendort, S. 119

²⁸ Tiroler Gebietskrankenkasse (Hg.), 100 Jahre Krankenversicherung in Tirol, Innsbruck 1977, S. 5

Ein interessantes Dokument²⁹ aus dieser Zeit verrät, wie katastrophal die Lage auch seitens der Bevölkerung gewesen sein mußte.



An die geehrten Mitglieder und Arbeitgeber!

Der Vorstand unterbreitet hiemit den Mitgliedern und Arbeitgebern pflichtgemäß den Rechenschaftsbericht über das Jahr 1915. Es ist ein volles Kriegsjahr, über welches berichtet wird und von diesem Gesichtspunkte aus müssen auch die Ziffern des Rechenschaftsberichtes beurteilt werden, die in mancher Beziehung abnormal genannt werden können.

Der rapide Rückgang in der Zahl der männlichen Mitglieder bei Beginn der Mobilisierung im Juli 1914 hat im Berichtsjahre trotz der fortwährenden Einberufungen neuer Kategorien von Landsturmpflichtigen nur geringe Schwankungen erfahren. Der jeweilige Abgang wurde immer weitgemacht durch jugendliche und weibliche Arbeitspersonen, welche in weit erhöhtem Maße als früher zur gewerblichen Arbeit herangezogen wurden.

Die Mitgliederzahl, die im Juli 1914 ihren höchsten Stand mit 5599 Mitgliedern erreicht hatte, sank bis Ende 1914 auf 3398 Mitglieder herab. Bis zum Juli 1915 war die Mitgliederzahl auf 2833 gesunken, worauf wieder eine schwache Zunahme auf 3163 Mitglieder Ende Dezember 1915 erfolgte.

Entsprechend dem Mitgliederstande mußte auch die Summe der Mitgliederbeiträge sinken. Das Jahr 1915 weist gegenüber dem Jahre 1914, welches bekanntlich ebenfalls zur Hälfte ein Kriegsjahr war, eine Einbuße an Mitgliedsbeiträgen von zirka 50.000 K aus, gegen 1913 sogar eine Einbuße von 80.000 K. Wenn trotzdem sowohl das Jahr 1914 und in noch weit höherem Maße das Jahr 1915 mit einem Ueberschusse abschloß, im Berichtsjahre sogar in einer noch nicht dagewesenen Höhe, so liegen die Gründe in den durch die Kriegslage total veränderten Verhältnissen, welche wir eingehend besprechen wollen.

Es wurde nämlich die Wahrnehmung gemacht, daß die Krankmeldungen der Mitglieder in einem stärkeren Verhältnis wie die

Abb. 3: Jahresbericht der Bezirkskrankenkasse Innsbruck aus dem Jahre 1915

Nach dem Krieg verzeichneten alle Kassen eine starke Zunahme der Krankfälle und Krankenstandstage. – Eine Betrachtung der Statistiken beweist, wie sehr nicht nur Soldaten, sondern auch Zivilbevölkerung an der schrecklichen Notlage gelitten hatten.³⁰

²⁹ vgl. Archiv der TGKK

³⁰ 100 Jahre Krankenversicherung in Tirol, S. 20

1.3. Die konkreten Auswirkungen der staatlichen Sozialpolitik auf Tirol

Als Reaktion auf das Vereins- und Versammlungsrecht setzte auch in Tirol eine rege Organisationstätigkeit ein: Ab 1868 entstanden in den größeren Industriegebieten – wie Innsbruck und Bozen - Arbeiterbildungsvereine, die sich besonders der Lehre von Schulze-Delitzsch und Lassalle verschrieben (eine Verbesserung der Lage des Proletariats sei auch im kapitalistischen Gesellschaftssystem möglich, wenn sich die Arbeiter Bildung aneignen und ihr Geschick selbst in die Hand nehmen würden).³¹

Diese Arbeiterbildungsvereine stießen zunächst seitens der Bourgeoisie keineswegs auf Ablehnung – im Gegenteil: Die Bürger sahen in deren gemäßigten Ansichten einen Gegenpol zu radikal-marxistischen Ideen und unterstützten die Vereine sogar bereitwillig mit Geldspenden.³²

Meist war in den Statuten der Arbeiterbildungsvereine zugleich eine Krankenunterstützungskasse vorgesehen, die allerdings – wie in Innsbruck - nur Unterstützung bei Krankheit nicht jedoch bei Tod, Unfall, Arbeitslosigkeit usw. bot.³³

Die Ausweitung dieser sozialen Sicherung wurde aber seit den Anfangstagen der Arbeiterbildungsvereine diskutiert.³⁴

Die Idee einer Sozialversicherung war keinesfalls neu: Bereits im 14. Jahrhundert organisierten sich Bergleute zu sogenannten „Bruderladen“, die den Bergleuten und ihren Angehörigen im Falle von Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter und Tod Unterstützung gewährten. Die erste bekannte Einrichtung dieser Art ist in Böhmen zu finden und geht auf die „Kuttenberger Bergordnung“ von 1300 zurück.³⁵ In Schwaz ist eine derartige Einrichtung für das Jahr 1599 nachweisbar.³⁶

Bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden, auf die Idee der „Bruderladen“ basierend, ständisch organisierte, freie Hilfskrankenkassen, die allerdings aufgrund der unzureichenden Sozialgesetzgebung mit großen Problemen zu kämpfen hatten.

In Innsbruck schlossen sich einige Buchdrucker 1826 zu einem kleinen Verein zusammen, der kranken und reisenden Mitgliedern Unterstützung gewährte.³⁷

1875 folgten einige Innsbrucker Baufirmen diesem Beispiel. Die erste wirklich bedeutende Gründung einer solchen Riskengemeinschaft erfolgte aber erst 1877 mit der Allgemeinen Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse.

³¹ Oberkofler, Tiroler Arbeiterbewegung, S. 17

³² ebendort, S. 17

³³ Prugger Manfred, Die Tiroler Arbeiterkrankenkassen von den Anfängen bis zum Zweiten Weltkrieg, Innsbruck 1996, S. 26

³⁴ ebendort, S. 27 ff

³⁵ Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger (Hg.), Schulungsbehef zur Geschichte der österreichischen Sozialversicherung, Wien 1993, S. 3

³⁶ Prugger, Arbeiterkrankenkassen, S. 11

³⁷ Oberkofler, Tiroler Arbeiterbewegung, S. 18

1.3.1. Die Allgemeine Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse

Nachdem man bald die Dringlichkeit einer sozialen Sicherung der Arbeiterschaft erkannte, verhandelten die Führungsmitglieder der Arbeiterbildungsvereine von Tirol und Vorarlberg über eine überregionale Krankenversicherung. Als Ergebnis dieser Verhandlung kann die Gründung der „Allgemeinen Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse“ im Jahr 1877 gesehen werden. Diese Gründung war sozusagen die „Geburtsstunde“ der Sozialversicherung in Tirol. Die heutige Tiroler Gebietskrankenkasse stellt sich eindeutig in die Tradition der Allgemeinen Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse.³⁸



Abb.4: In diesem Haus in der Innstraße (Gasthof „Goldenes Kreuz“) wurde am 4. November 1877 die Allgemeine Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse gegründet. Dieses Datum ist die „Geburtsstunde“ der sozialen Krankenversicherung in Tirol

Ihre Geschichte war eine sehr bewegte und soll hier exemplarisch für eine von Arbeitern selbst verwaltete Krankenkasse stehen:

Vor der genauen Schilderung der Geschichte, der Leistungen bzw. Beiträge und der Probleme der Kasse soll hier noch kurz ein Pionier der Tiroler Arbeiterbewegung und insbesondere der sozialen Krankenversicherung Erwähnung finden:

³⁸ 100 Jahre Krankenversicherung in Tirol, S. 15

Josef Holzhammer (1850 – 1942). Er verschrieb sich seit seiner Jugend der Lehre Lassalles und war demzufolge auch Gründungsmitglied im Innsbrucker Arbeiterbildungsverein. Auf seine unermüdliche Initiative ging die Gründung der Allgemeinen Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse zurück, der er bis ins hohe Alter auch vorstand.³⁹



Abb.5: Josef Holzhammer (1850-1942), der Pionier der Tiroler Sozialversicherung

Im Vergleich mit anderen Krankenkassen dieser Zeit schneidet die Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse, was das Verhältnis Beitrag – Leistung betrifft, sehr gut ab.

Die Kasse agierte sowohl bei Beginn und Dauer als auch bei Höhe der Unterstützung sehr großzügig.⁴⁰

Weiters gewährte sie einen ungewöhnlich hohen Beerdigungsbeitrag und – absolut einmalig in der sozialen Absicherung des 19. Jahrhunderts – einen „Entbindungsbeitrag“ (was den heutigen Mutterschaftsleistungen entspricht).⁴¹

Anfangs führte die Allgemeine Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse auch eine Invalidenversicherung. Allerdings mußte man bald einsehen, dass eine derartige Unterstützung ohne staatliche Hilfe unmöglich sei und so beschränkte sich die Kasse nur mehr auf die Krankenversicherung.⁴²

³⁹ Prugger, Arbeiterkrankenkassen, S. 51 ff

⁴⁰ ebendort, S. 40 ff

⁴¹ ebendort, S. 40 ff

⁴² 100 Jahre Krankenversicherung in Tirol, S. 16

Aber nicht nur diese sozialen Leistungen machten die Allgemeine Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse zu einer fortschrittlichen und bei ihren Mitgliedern sehr beliebten Versicherung:

In den Statuten aus dem Jahre 1877 war bereits festgelegt, dass die Krankenkasse einer Selbstverwaltung durch ihre Mitglieder unterläge; die Führung der Kasse hatte ein Ausschuss inne, der in der Generalversammlung für ein Jahr festgelegt wurde. Dieses Prinzip bewährte sich bereits beim Arbeiterbildungsverein.⁴³

Statuten

der

„Allgem. Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse“

in Innsbruck.

Name und Zweck des Vereines.

§ 1. Der Verein führt den Namen „Allgemeine Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse“ und hat den Zweck:

- a) die Versicherung für den Krankheitsfall im Sinne des Gesetzes vom 30. März 1888, N.-G.-Bl. Nr. 33, und die Ermöglichung der Zusatzversicherung, sowie die Krankenversicherung von Personen, die dem Gesetze vom 30. März 1888, N.-G.-Bl. Nr. 33, nicht unterliegen (Krankenkassenfond);
- b) die Gewährung von außerordentlichen Unterstützungen (Unterstützungsfond § 35).

§ 2. Die allgemeine Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse in Innsbruck unterliegt der Staatsaufsicht nach Maßgabe der Bestimmungen des Gesetzes vom 26. November 1852, N.-G.-Bl. 253, der Anhangsbestimmungen der Ministerialverordnung vom 5. März 1896 N.-G.-Bl. Nr. 31 und der Bestimmungen der §§ 19—21 des Gesetzes vom 30. März 1888, N.-G.-Bl. 33, und ist eine Vereinskrankenkasse im Sinne des § 11, Post 6 dieses letzteren Gesetzes.

Abb. 6: Die Statuten der Allgemeinen Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse aus dem Jahre 1877.

Mit der Zeit errichtete die Allgemeine Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse Ortsgruppen in ganz Tirol und Vorarlberg, das war für die individuelle Betreuung sicherlich besonders wertvoll. Diese Ortsgruppen hatten einen eigenen kleinen Ausschuss, kooperierten ansonsten jedoch mit der Zentrale in Innsbruck.⁴⁴

Diese und einige andere Vorteile führten klarer Weise dazu, dass die Mitgliederzahlen im Laufe der Zeit ständig anwuchsen.

Ein derartiger Anstieg an Versicherten brachte für die Kasse nicht nur wünschenswerte Folgen: Aufgrund des freiwilligen Beitrittes drängten anfangs überwiegend ohnehin schon kränkliche Personen zur Kasse, was rasch zu einem finanziellen Ungleichgewicht geführt hätte. – So mußte man bereits 1881 eine Beitragserhöhung vornehmen, das bewirkte eine Stagnation der Mitgliederzahlen. Da dieses Problem mehrere Kassen betraf, musste der Staat reagieren: So beschloss man 1888 das Krankenversicherungsgesetz – die Kranken- und Unfallversicherungspflicht galt nun für die gesamte Arbeiterschaft.⁴⁵

⁴³ Prugger, Arbeiterkrankenkassen, S. 43

⁴⁴ ebendort, S. 72

⁴⁵ 100 Jahre Krankenversicherung in Tirol, S. 18

Zwangsläufig stiegen die Mitgliederzahlen wieder rasant an (allein im Jahr 1888 von 3.229 auf 5.923!).⁴⁶

Einen weiteren interessanten Aspekt in der Entwicklung der Allgemeinen Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse stellt die Zeit des Ersten Weltkrieges dar. Die Kriegswirren bewirkten nicht nur bei der Bevölkerung, sondern auch bei der Sozialversicherung verheerende Folgen. Bei der Allgemeinen Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse wurden mit Kriegsausbruch über 5.000 Mitglieder (das war mehr als ein Drittel aller Versicherten!) abgemeldet, die alle zum Kriegsdienst einrücken mussten. Während die Gesunden als Beitragszahler wegfielen, verblieben die Kranken jedoch auch in der Kriegszeit. Das wirkte sich auf die Gebarung der Kasse natürlich äußerst negativ aus.⁴⁷

Von staatlicher Seite wurde verlangt, Maßnahmen zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Krankenkassen zu treffen. 1917 ordnete die Regierung die Bildung von Krankenkassenverbänden an. Diese Verbände hatten die Zielsetzung, in organisierter Form die Krisenzeit besser zu überstehen.⁴⁸

⁴⁶ ebendort, S. 18

⁴⁷ ebendort, S. 20

⁴⁸ Prugger, Arbeiterkrankenkassen, S. 87

2. Kapitel

Die Sozialversicherung während der Ersten Republik

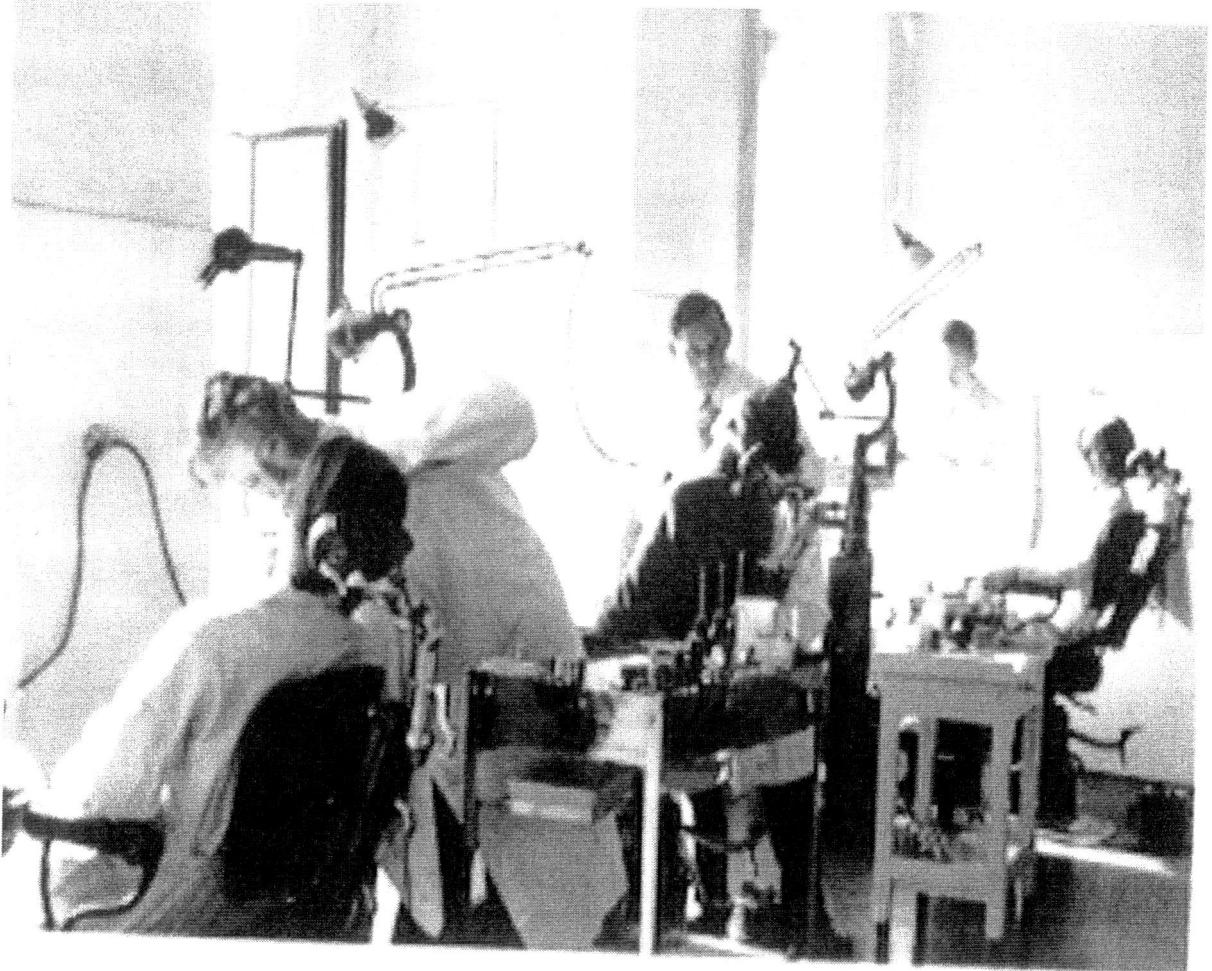


Abb. 7: Zahnbehandlung im hauseigenen Ambulatorium der Kreiskrankenkasse Innsbruck, 1934

2.1. Blick auf die gesamtösterreichische Lage – Die staatliche Sozialgesetzgebung

Nach dem Zusammenbruch der Monarchie wurde die Frage nach einer neuen Regierungsform zwar mit der Errichtung einer parlamentarischen Demokratie am 12. November 1918 beantwortet, daneben existierten allerdings auch andere Ideen, wie die zeitweilig recht starke Rätebewegung zeigt.⁴⁹

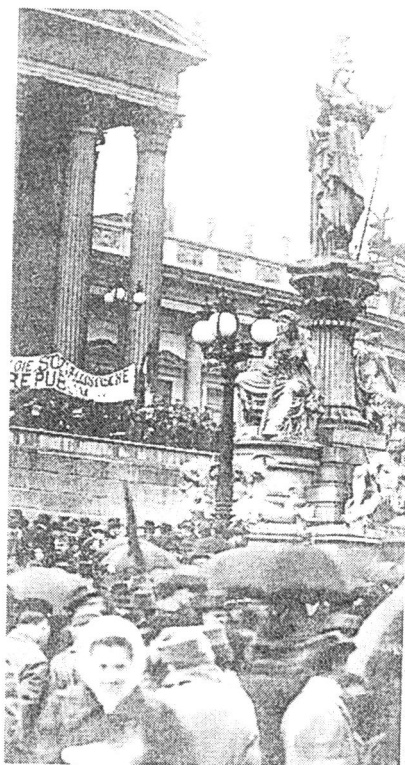


Abb.8: Die Ausrufung der Republik am 12. November 1918.

Wenn man bedenkt, dass solche Rätediktaturen in unmittelbaren Nachbarländern Österreichs (wie Ungarn oder Bayern) durchgesetzt wurden und die politische Situation Österreichs nach dem Ersten Weltkrieg äußerst spannungsgeladen war (Massendemonstrationen standen auf der Tagesordnung, die Politik erlebte eine allgemeine Radikalisierung), ist es nicht verwunderlich, wenn die Christlichsozialen – schon alleine aus Angst vor einer drohenden Revolution – eine Koalition mit den Sozialdemokraten eingingen.⁵⁰

Die Koalition währte nicht sehr lange – 1920 schieden die Sozialdemokraten auf Grund ihrer Wahlniederlage und der parteiinternen Kritik an der Koalition aus der Regierung. Die Wahlen des Jahres 1920 stärkten die Bürgerlichen, die ihre politische Dominanz bis zum Ende der Ersten Republik beibehalten sollten. Die Sozialdemokraten blieben in einer defensiven Haltung, obwohl sie durch Schutzbund und Gewerkschaften bzw. ihre Position als zweitstärkste (zeitweilig auch stärkste) Partei ein beachtliches Machtpotential besaßen.⁵¹

Die Ereignisse der Jahre 1927 bzw. 1933/34 aber drängte sie massiv zurück. Eine genaue Schilderung dieser Sachlage folgt im Kapitel 2.5.

⁴⁹ Talos, Staatliche Sozialpolitik, S. 144

⁵⁰ ebendort, S. 145

⁵¹ ebendort, S. 146

Trotz der relativ kurzen Dauer der Koalition zwischen Sozialdemokratischer und Christlichsozialer Partei war diese Zeit für die Sozialgesetzgebung äußerst bedeutsam. Wenn man die sozialpolitischen Maßnahmen der Zeit von 1918 – 1920 mit der wirtschaftlichen Situation in Zusammenhang bringt, kann die vielfach aufgestellte These, dass ein direkter Zusammenhang zwischen Wirtschaft und staatlicher Sozialpolitik besteht, zumindest für diesen Zeitraum entkräftet werden. Denn obwohl das Land mit schwerwiegenden ökonomischen Problemen zu kämpfen hatte (Arbeitslosigkeit, Inflation, Lebensmittelknappheit, durch den Zerfall des großen Reichs Verlust von Absatzmärkten bzw. wichtigen Energie- und Rohstoffquellen) waren diese zwei Jahre für die weitere Sozialpolitik Österreichs wegweisend.⁵²

In dieser Koalitionsregierung unter Kanzler Dr. Karl Renner hatte die Arbeiterschaft wenig Probleme, ihre Interessen entsprechend durchzusetzen, da – wie oben angeführt – genügend Druck durch außenpolitische Ereignisse (Räteregierung, russische Revolution usw.) vorhanden war.⁵³

In diese Zeit fielen wichtige Errungenschaften, wie die Errichtung einer Arbeitslosenversicherung, das Krankenkassenkonzentrationsgesetz von 1919 (das später noch näher erläutert wird), der gesetzlich festgelegte 8-Stunden-Arbeitstag oder die Einrichtung von Arbeiterkammern.⁵⁴

Auffällig ist, dass die Gesetzesbeschlüsse zwar äußerst bedeutsame Reformen im Bereich von Arbeitsrecht oder Arbeitnehmerschutz doch nur unzureichende Lösungen für die Probleme der Sozialversicherung mit sich brachten. Als Ausnahme kann man das Krankenkassenkonzentrationsgesetz von 1919, das Arbeitslosenversicherungsgesetz von 1920 und einige nie realisierte Gesetzesentwürfe (die beispielsweise die Alters- und Invalidenversicherung für Arbeiter betrafen) sehen.⁵⁵

Das Krankenkassenkonzentrationsgesetz von 1919 sollte eine weitgehende Vereinheitlichung des Versicherungssystems und somit eine höhere Leistungsfähigkeit der Kassen mit sich bringen. So wurden zahlreiche kleinere Kassen aufgelöst und in größere überführt.⁵⁶

1926 wurde das Prinzip der Vereinheitlichung im Krankenkassenorganisationsgesetz nochmals bekräftigt.⁵⁷ Doch obgleich die Zahl der Sozialversicherungsträger in Österreich stark sank, konnte man ein wirklich einheitliches System erst im Austrofaschismus durchsetzen.

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz glich eher einem Fürsorgemodell, da eine Arbeitslosenunterstützung nur in jenen Fällen gewährt wurde, in denen die Existenz von Familien oder Einzelpersonen wirklich gefährdet war.

Dennoch war dieses Gesetz revolutionär: Österreich war der erste Staat mit einer derartigen Regelung!⁵⁸

Nach dem allgemeinen Verflachen der sozialen Bewegung (die Räteregierungen scheiterten im Sommer 1919)⁵⁹ und dem Ausscheiden der Sozialdemokratischen Partei aus der Regierung erfuhr die Sozialpolitik eine deutliche Stagnation. Hinzu kam, dass die wirtschaftliche Situation Österreichs weiterhin äußerst angespannt war. Weite Teile der Christlichsozialen Partei (als dominierende Macht im Staat) und vor allem die Unternehmer versuchten, jegliche Sozialbewegung zu unterbinden.⁶⁰

⁵² ebendort, S. 150

⁵³ ebendort, S. 146

⁵⁴ ebendort, S. 176

⁵⁵ ebendort, S. 182

⁵⁶ Prugger, Arbeiterkrankenkassen, S. 87

⁵⁷ Schulungsbehelf, S. 6

⁵⁸ Talos, Staatliche Sozialpolitik, S. 181

⁵⁹ ebendort, S. 181

⁶⁰ ebendort, S. 164 ff

Ab 1930 manifestierte sich die Front der Unternehmer – man kreierte das Schlagwort über den „Kampf gegen die sozialen Lasten“. Anfangs kämpfte man nur gegen den weiteren Ausbau der Sozialpolitik (auf diese Bewegung kann man das Scheitern der Alters- und Invalidenversicherung für Arbeiter zurückführen).

Später forcierte man auch den Abbau der bestehenden Sozialpolitik. Das betraf vor allem die Sozialversicherung.⁶¹

Die Motivation der Unternehmer, diesen „Kampf gegen die sozialen Lasten“ zu führen, war sicherlich hauptsächlich wirtschaftlicher Natur. Ein Abbau der Sozialversicherung hätte für die Unternehmer eine deutliche Senkung der Lohnnebenkosten zur Folge gehabt.⁶² Von staatlicher Seite aus sah man anfangs die Dringlichkeit zum raschen Handeln. Man gewährte erstmals staatliche Zuschüsse (zum Beispiel im Bereich der Arbeitslosenversicherung), das bedeutete natürlich einen finanziellen Mehraufwand für den Staat. Mit der wirtschaftlichen Krise und der steigenden Arbeitslosigkeit vergrößerte sich auch das Defizit des Staates, man musste sozialpolitische Ausgaben streichen.⁶³

Trotz der eher ungünstigen Position für die Entwicklung der Sozialpolitik entstanden in der Phase von 1920 – 1933 wichtige Gesetze, die durchwegs die Sozialversicherung betrafen:⁶⁴

Man erfasste verschiedene bisher benachteiligte Gruppen (Krankenversicherungsgesetz für Land- und Forstarbeiter, Krankenversicherung für Staatsbedienstete, Notarversicherungsgesetz von 1926, in dem erstmals eine Gruppe selbständig Erwerbstätiger versicherungsmäßig erfasst wurde) und versuchte, bestehende Gesetze zu novellieren bzw. zu erweitern.⁶⁵

Im Angestelltenversicherungsgesetz von 1926 stellte man einerseits die Sozialversicherung der Angestellten auf eine gemeinsame Basis und setzte andererseits die bisher betriebene „Mittelstandspolitik“ fort.⁶⁶

Wie bereits im Pensionsversicherungsgesetz für Privatbeamte aus dem Jahre 1906 (siehe Kapitel 1.2.2), privilegierte man die Angestellten eindeutig gegenüber den Arbeitern. Das Leistungssystem der Angestellten war damals das Beste in ganz Europa.⁶⁷

Den Ausbau der Arbeiterversicherung verhinderte man durch eine geschickte Verzögerungstaktik. Auf Druck der Sozialdemokratischen Opposition wurde zwar 1927 das Arbeiterversicherungsgesetz beschlossen, es sah eine Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung vor, allerdings war diese Erweiterung mit der sogenannten Wohlstandsklausel verbunden (d.h., die Neuerungen wären nur in Kraft getreten, wenn sich die wirtschaftliche Lage Österreichs verbessert hätte).⁶⁸ Tatsächlich existiert ein derartiger Versicherungsweig für die Arbeiterschaft erst seit dem Inkrafttreten der Deutschen Reichsverordnung am 1. Jänner 1939.

⁶¹ ebendort, S. 164 ff

⁶² ebendort, S. 164 ff

⁶³ ebendort, S. 160 ff

⁶⁴ ebendort, S. 182

⁶⁵ Schulungsbehelf, S. 6

⁶⁶ Talos, Staatliche Sozialpolitik, S. 195

⁶⁷ ebendort, S. 195

⁶⁸ Schulungsbehelf, S. 6

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Sozialpolitik in der Ersten Republik einerseits von der gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen geprägt war, andererseits spielte sie auch eine große Rolle für die Legitimation des Staates.⁶⁹

Besonders bedeutsam für die weitere Entwicklung der Sozialpolitik (auch nach 1945) war die Zeit der Koalition zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen. Was vor allem damit zu begründen ist, dass die Sozialdemokratie der Motor der Sozialpolitik war.⁷⁰

2.2. Die konkreten Auswirkungen der staatlichen Sozialpolitik auf Tirol

Im Gegensatz zu den Anfangsjahren der Sozialversicherung war in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg die Gesellschaftsstruktur oder die Bedeutung der Arbeiterbewegung in Tirol für die Entwicklung der Sozialversicherung nicht mehr in diesem Ausmaß relevant, da der Staat mit konkreten Gesetzen die Entwicklung der Sozialversicherung lenkte. Dennoch hatten die Tiroler Kassen teilweise ganz spezifische Probleme, die auf die mächtigen konservativ-klerikalen Kräfte im Lande zurückzuführen waren.

Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg gab es in Tirol zwei bedeutende Arbeiterkrankenkassen – die Allgemeine Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse und die Bezirkskrankenkasse Innsbruck.

Beide wurden nach dem Prinzip der Selbstverwaltung geführt und beide waren sozialdemokratisch dominiert. Neben diesen großen Versicherungsanstalten existierten natürlich eine Reihe kleinere Kassen (Bruderladen, Betriebskrankenkassen, Genossenschaftskassen usw.), die aber auf Grund der geringen Versichertenzahlen wenig Leistungsfähigkeit besaßen. Ziel der Regierung war es, das Sozialversicherungssystem möglichst zu vereinheitlichen, um die Leistungsmöglichkeiten der Kassen zu vergrößern. Dieses Ziel manifestierte sich im Krankenkassenkonzentrationsgesetz von 1919 und im Krankenkassenorganisationsgesetz von 1926.⁷¹

Diese beiden Gesetze veränderten die Struktur der Tiroler Sozialversicherung erheblich: Die älteste und bei den Versicherten auch sehr beliebte Krankenkasse, die Allgemeine Arbeiter- Kranken-Unterstützungskasse, verschmolz schrittweise mit der Kreiskrankenkasse Innsbruck, die bis 1936 die weitaus größte Krankenkasse für die Arbeiterschaft Tirols war⁷² (ihre Geschichte wird im Kapitel 2.2.1. noch eingehend beleuchtet).

Die sozialdemokratisch geführten Kassen standen diesen Konzentrationsbestrebungen durchaus positiv gegenüber. Man sah die beiden Gesetze als Vorbereitung für eine Leistungserweiterung, vor allem hinsichtlich der Alters- und Invalidenversicherung.⁷³

⁶⁹ Talos, Staatliche Sozialpolitik, S. 227

⁷⁰ ebendort, S. 225

⁷¹ 100 Jahre Krankenversicherung in Tirol, S. 21

⁷² ebendort, S. 21

⁷³ vgl. Archiv der TGKK

Jedoch fanden in der Zeit von 1918 bis 1933 nicht nur Verschmelzungen statt: 1927 wurde – trotz der Konzentrationsbemühungen – die Tiroler Krankenkasse gegründet.⁷⁴ Diese Kasse wurde vom bürgerlichen Lager als Gegengewicht zur sozialdemokratisch dominierten Kreiskrankenkasse Innsbruck gegründet. Sie blieb bis 1936 die zweitgrößte Krankenkasse für die Tiroler Arbeiterschaft. Im Laufe der Ersten Republik erfolgte auch die Gründung von Sozialversicherungsträgern für andere Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel Krankenkasse für Land- und Forstarbeiter 1921 oder Krankenkasse für Angestellte 1927).⁷⁵

2.2.1. Die Kreiskrankenkasse Innsbruck

In den Anfangsjahren der Sozialversicherung in Tirol entstand neben der Allgemeinen-Arbeiter-Kranken-Unterstützungskasse (über die bereits im Kapitel 1.3.1. ausführlich berichtet wurde), die Innsbrucker Bezirkskrankenkasse.⁷⁶



Abb. 9: Die Kreiskrankenkasse Innsbruck hatte ab dem Jahre 1926 ihren Sitz in der Museumstraße 33. Dieses Gebäude war für ein halbes Jahrhundert Sitz der jeweils größten Krankenversicherung für die Tiroler Arbeiterschaft

Sie wurde 1889 auf Grund des Krankenversicherungsgesetzes gegründet. Im Zuge der Konzentrationsbestrebungen der Ersten Republik gliederte man etliche kleinere Kassen in die Bezirkskrankenkasse Innsbruck ein – aus diesem Kassenverband entstand schließlich im Jahre 1921 die Kreiskrankenkasse Innsbruck.⁷⁷ Ihre Mitgliederbewegung war in den ersten Jahren ihres Bestehens stets steigend. Trotz der Gründung der Tiroler Krankenkasse und der starken Arbeitslosigkeit blieb sie bis zu ihrer Auflösung im Jahre 1936 die größte Arbeiterkrankenkasse Tirols. Den Jahresberichten dieser Kasse

⁷⁴ Prugger, Arbeiterkrankenkassen, S. 177

⁷⁵ ebendort, S. 210

⁷⁶ ebendort, S. 109 ff

⁷⁷ ebendort, S. 134

läßt sich entnehmen, dass die Kreiskrankenkasse in ihrem 15-jährigen Bestehen stets darauf bedacht war, ihre Leistungsvielfalt trotz der schweren wirtschaftlichen Krise aufrecht zu erhalten bzw. sie nach Möglichkeit auszubauen.⁷⁸

Neben den üblichen Unterstützungen (Krankengeld, Mutterhilfe, Beerdigungskosten, freie ärztliche Behandlung usw.) bemühte sich die Kreiskrankenkasse auch, ihren Versicherten die Benützung anderer Einrichtungen des Gesundheitswesens zu erleichtern: So führte die Kasse ein Erholungsheim in Egerdach, ein hauseigenes Zahnambulatorium und Röntgeninstitut sowie einen Unterstützungsfonds, aus dem beispielsweise Kuren und verschiedene Beratungsstellen (Mutterberatung usw.) finanziert wurden.⁷⁹

Die Aufrechterhaltung dieser Leistungsbandbreite und die gleichzeitige Stagnation der Mitgliederzahlen wirkte sich auf die Kassengebarung äußerst negativ aus.⁸⁰

Neben diesem österreichweiten Problem hatten die Arbeiterkrankenkassen in Tirol auch mit der Ärzteschaft so manchen Konflikt auszutragen: Die Tarifforderungen der Tiroler Ärzte lagen weit höher als in anderen Bundesländern.⁸¹ Dieses Detail ist nicht nur einer der Hauptgründe für die Finanzkrise der Kreiskrankenkasse, es spiegelt in gewisser Weise auch den Konflikt zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen wieder.

Nach der Errichtung des Ständestaates 1934 wurde vorerst die Selbstverwaltung aufgelöst, dann – 1936 – wurde die Kreiskrankenkasse Innsbruck in die Arbeiterkrankenkasse für Tirol überführt.⁸²

2.3. Österreich im Ständestaat – Die staatliche Sozialgesetzgebung

Am 4. März 1933 kam es im Nationalrat zu derart hitzigen Debatten, dass alle drei Nationalratspräsidenten ihr Amt niederlegten.

Verfassungsgemäß war der Nationalrat nun weitgehend handlungsunfähig, da man nicht in der Lage war, eine neuerliche Sitzung einzuberufen, um die Präsidenten wiederzuwählen. Der Regierung unter Bundeskanzler Engelbert Dollfuß kam diese Situation nicht ungelegen – seit langem hatte sich besonders im bürgerlichen Lager eine Kritik des parlamentarischen Systems verbreitet – wenige Tage später war erstmals das Schlagwort von der „Selbstausschaltung des Nationalrats“ zu lesen.

Bundeskanzler Dollfuß regierte unter Berufung auf das Notverordnungsrecht weiter. Dieses Gesetz aus dem Jahre 1917 hob unter anderem die Pressefreiheit und das Versammlungsrecht auf, schränkte wichtige rechtsstaatliche Einrichtungen (zum Beispiel Verfassungsgerichtshof, richterliche Unabhängigkeit) ein, führte die Todesstrafe wieder ein und änderte das Streikrecht ganz wesentlich.

Parallel dazu ergriff die Regierung Maßnahmen, um die Arbeiterbewegung zu unterdrücken (Verbot des Schutzbundes und der Kommunistischen Partei, Schwächung der sozialdemokratischen Position in verschiedenen Organisationen).

⁷⁸ vgl. Archiv der TGKK

⁷⁹ ebendort

⁸⁰ ebendort

⁸¹ 100 Jahre Krankenversicherung in Tirol, S. 23

⁸² ebendort, S. 27

Das endgültige Ende der freien Arbeiterbewegung bildeten die Ereignisse des 12. Februar 1934: Die Sozialdemokratische Partei wurde verboten, alle sozialdemokratischen Mandate erloschen, die organisierte freie Gewerkschaft wurde aufgelöst, führende Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre wurden verhaftet.

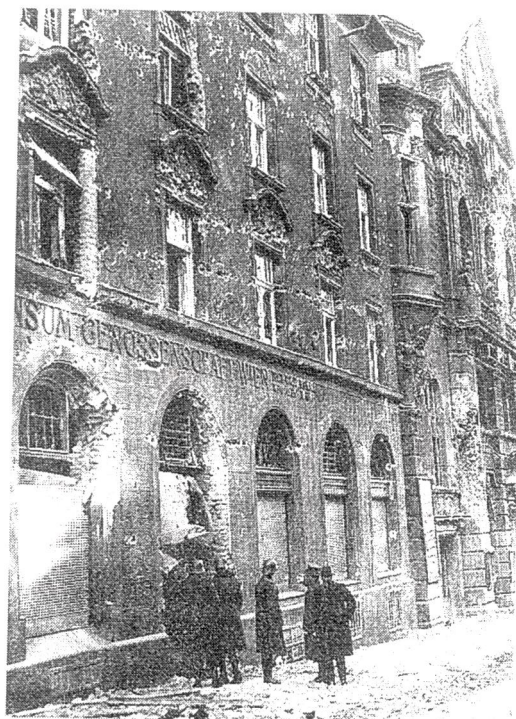


Abb. 10: Die Geschehnisse des Februar 1934 veränderten die gesamte politische Landschaft Österreichs und hatten somit auch eine massive Einwirkung auf die Sozialpolitik.

Wenig später – im Mai 1934 – führte man eine neue Verfassung ein: National- und Bundesrat wurden aufgelöst. Der Bundesregierung kam (besonders im Bereich der Gesetzgebung) eine dominante Rolle zu. Der Staat sollte auf einem ständischen Prinzip basieren (d.h. vereinfacht ausgedrückt, dass Parteien durch ständische Organisationen ersetzt werden sollten). Dies konnte allerdings nur ansatzweise verwirklicht werden.

Die österreichische Sozialpolitik erfuhr in der Zeit des Austrofaschismus (1933 – 1938) allerdings keine wirklich überraschende Wende. Vielmehr wurden Forderungen der Christlichsozialen Partei, die bisher von der sozialdemokratischen Opposition bzw. den Interessensverbänden der Dienstnehmerschaft verhindert wurden, zwischen 1933 und 1938 realisiert.⁸³

Die zwei Hauptprinzipien der austrofaschistischen Sozialpolitik lauteten: „Sachlichkeit“ und „Entpolitisierung“.⁸⁴

Unter einer „sachlichen“ Sozialpolitik verstand man die Anpassung der sozialpolitischen Maßnahmen an die jeweilige wirtschaftliche Situation. Konkret bedeutete dies die Abschaffung bzw. Kürzung bestimmter Leistungen (vor allem im Bereich der Angestelltenversicherung wurden massive Einsparungen getätigt).⁸⁵

„Entpolitisierung“ der Sozialversicherung bedeutete die Abschaffung der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger bzw. diverser Interessensverbände. In diesem Punkt wurde die allgemeine

⁸³ Talos, Staatliche Sozialpolitik, S. 257

⁸⁴ ebendort, S. 260

⁸⁵ ebendort, S. 260

politische Linie, die eine Abschaffung sämtlicher Parteien vorsah, in den Bereich der Sozialversicherung umgelegt.⁸⁶

Der Schwerpunkt der sozialpolitischen Tätigkeit lag im Austrofaschismus eindeutig bei der Arbeitslosenpolitik.⁸⁷

Ein kurzer Blick auf folgende Statistik⁸⁸ dürfte diese Handlungsweise der Regierung hinreichend begründen:

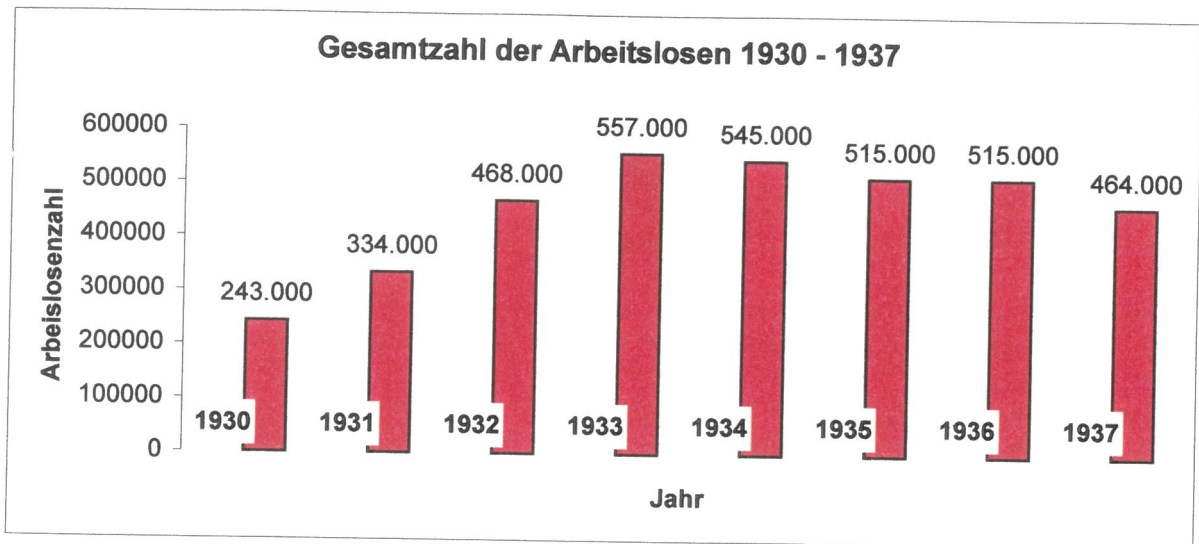


Abb. 11: Gesamtzahl der Arbeitslosen 1930 – 1937 in Österreich

Hiezu kommt, dass die Schere zwischen Arbeitslosen und unterstützten Arbeitslosen immer größer wurde. Die Regierung reagierte zwar mit der Beschaffung von Arbeitsplätzen (vor allem durch Straßen- und Brückenbau), allerdings brachte diese Maßnahme erstens keine nennenswerte Verbesserung der Situation mit sich, zweitens wurden bei diesen Arbeiten nachweislich vaterländisch gesinnte Arbeiter bevorzugt.⁸⁹

⁸⁶ ebendort, S. 260 f

⁸⁷ ebendort, S. 275

⁸⁸ ebendort, S. 265

⁸⁹ ebendort, S.267

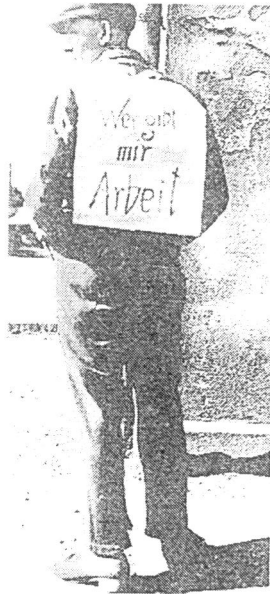


Abb. 12: Die unglaubliche Not der Bevölkerung wurde in der Ersten Republik durch die explodierende Zahl der Arbeitslosen noch verschärft. Dies stellte die Regierung vor ein schier unlösbares Problem.

Gleichzeitig mit dem steten Anstieg der Arbeitslosenraten erfuhr das Lohnniveau der weiterhin Versicherten eine schmerzliche Verringerung – diese Faktoren verschärften natürlich die finanzielle Lage der Sozialversicherungsträger.⁹⁰ Anfangs versuchte man, die Situation durch einzelne Sparmaßnahmen (Reduktion der Verwaltungskosten, Kürzungen vor allem im Bereich der Angestelltenversicherung) in den Griff zu bekommen. Bald wurde allerdings klar, dass nur eine umfassende Reform zielführend sein konnte.⁹¹

Mit dem gewerblichen Sozialversicherungsrecht von 1935 versuchte man die gravierendsten Probleme der Versicherungen zu lösen und das finanzielle Gleichgewicht der Kassen zu sichern.⁹²

Als positive Punkte dieses Gesetzes kann man erstens die weitgehende Vereinheitlichung der Sozialversicherungsträger und zweitens die vorgesehene Alters- und Invalidenversicherung für Arbeiter nennen. Allerdings konnte die Alters- und Invalidenversicherung aus wirtschaftlichen Gründen nicht realisiert werden und auch im ersten Punkt war man nicht konsequent: Die organisatorische Trennung von Arbeitern und Angestellten blieb weiterhin aufrecht (in der Altersvorsorge gilt dies bis heute).⁹³

Grundsätzlich kann man festhalten, dass das gewerbliche Sozialversicherungsgesetz die sozialen Probleme zu Lasten der Versicherten löste, was vor allem tiefe Leistungseinschränkungen (auch in der Arbeitslosenversorgung) beinhaltete.⁹⁴

Zusammenfassend kann man die Jahre 1933 bis 1938 zwar generell als eher restriktive Phase der österreichischen Sozialversicherung bezeichnen, dennoch spielte die Sozialpolitik eine große Rolle für die Legitimation des Staates. Auch im Austrofaschismus kann von einer "Politik von oben" gesprochen werden. Jegliche sozialpolitische Initiative ging vom Staat aus, sowohl die Öffentlichkeit als auch die legale Arbeiterbewegung waren mehr oder weniger ausgeschaltet.⁹⁵

⁹⁰ vgl. Archiv der TGKK

⁹¹ Talos, Staatliche Sozialpolitik, S. 267

⁹² ebendort, S. 268 ff

⁹³ ebendort, S. 268 ff

⁹⁴ ebendort, S. 268 ff

⁹⁵ ebendort, S. 261

2.4. Die konkreten Auswirkungen der staatlichen Sozialpolitik auf Tirol

Mit der Errichtung des Ständestaates erfuhr auch die Organisation der Sozialversicherungen eine gravierende Änderung: das Prinzip der Selbstverwaltung wurde abgeschafft, anstelle der Vertreter aus den betroffenen Lagern wurden Regierungskommissare mit der Führung der Kassen betraut.⁹⁶ An der kritischen Gebarung der Kassen änderte diese Maßnahme freilich nur wenig. Man erkannte zwar sowohl von staatlicher als auch seitens der Sozialversicherungen schon lange, dass nur ein möglichst einheitliches Versicherungssystem die Leistungsfähigkeit der Kassen steigern oder zumindest sichern würde, doch die diesbezüglichen Gesetze (Krankenkassenkonzentrationsgesetz bzw. Krankenkassenorganisationsgesetz) führten zu keinem befriedigenden Ergebnis.⁹⁷

In Tirol ging der entscheidende Schritt zur Einheitskasse 1936 vor sich. Als Folge des gewerblichen Sozialversicherungsgesetzes von 1935 wurde die Arbeiterkrankenkasse für Tirol gegründet.⁹⁸

2.4.1. Die Arbeiterkrankenkasse für Tirol

Um die Errichtung einer Einheitskasse zu erleichtern, beschloss man, den Sprengel der größten bestehenden Kasse, der Kreiskrankenkasse Innsbruck, auf ganz Tirol auszuweiten und die restlichen Kassen schrittweise einzugliedern.⁹⁹

Allerdings verlief diese Eingliederung auf Grund der teils stark veralteten Buchhaltungssysteme nicht ganz unproblematisch.¹⁰⁰ Nach etwa acht Monaten¹⁰¹ war die Vereinheitlichung doch abgeschlossen und die gesamte Tiroler Arbeiterschaft war nunmehr bei einer Krankenkasse versichert. Dieser Schritt war richtungsweisend für die weitere Entwicklung nach 1945.

An die Stelle der Regierungskommissäre trat nun wieder das bewährte Prinzip der Selbstverwaltung, wengleich auch in „entpolitisierte Form“.¹⁰²

Durch die Zusammenlegung sämtlicher Arbeiterkrankenkassen entstanden nun natürlich unzählige Probleme: Beispielsweise waren die ehemaligen Kanzleiräume der Kreiskrankenkasse viel zu klein (war doch die Mitgliederzahl von 18.618 auf 34.446 gestiegen). Die zusätzlichen Angebote der Kasse (wie das Erholungsheim in Egerdach) waren natürlich überlaufen und auch an der schlechten finanziellen Situation änderte sich nur wenig.¹⁰³

Die Arbeiterkrankenkasse für Tirol war nur von kurzem Bestand: Als Folge des Anschlusses an Deutschland trat mit 1. Jänner 1939 das Deutsche Recht auch auf dem Sektor der Sozialversicherung in Kraft.¹⁰⁴

⁹⁶ Prugger, Arbeiterkrankenkassen, S. 195

⁹⁷ vgl. Kapitel 2.2.

⁹⁸ 100 Jahre Krankenversicherung in Tirol, S. 27

⁹⁹ Prugger, Arbeiterkrankenkassen, S. 195 ff

¹⁰⁰ ebendort, S. 196

¹⁰¹ ebendort, S. 196

¹⁰² ebendort, S. 195

¹⁰³ vgl. Archiv der TGKK

¹⁰⁴ ebendort

3. Kapitel

Die Sozialversicherung in der NS-Zeit

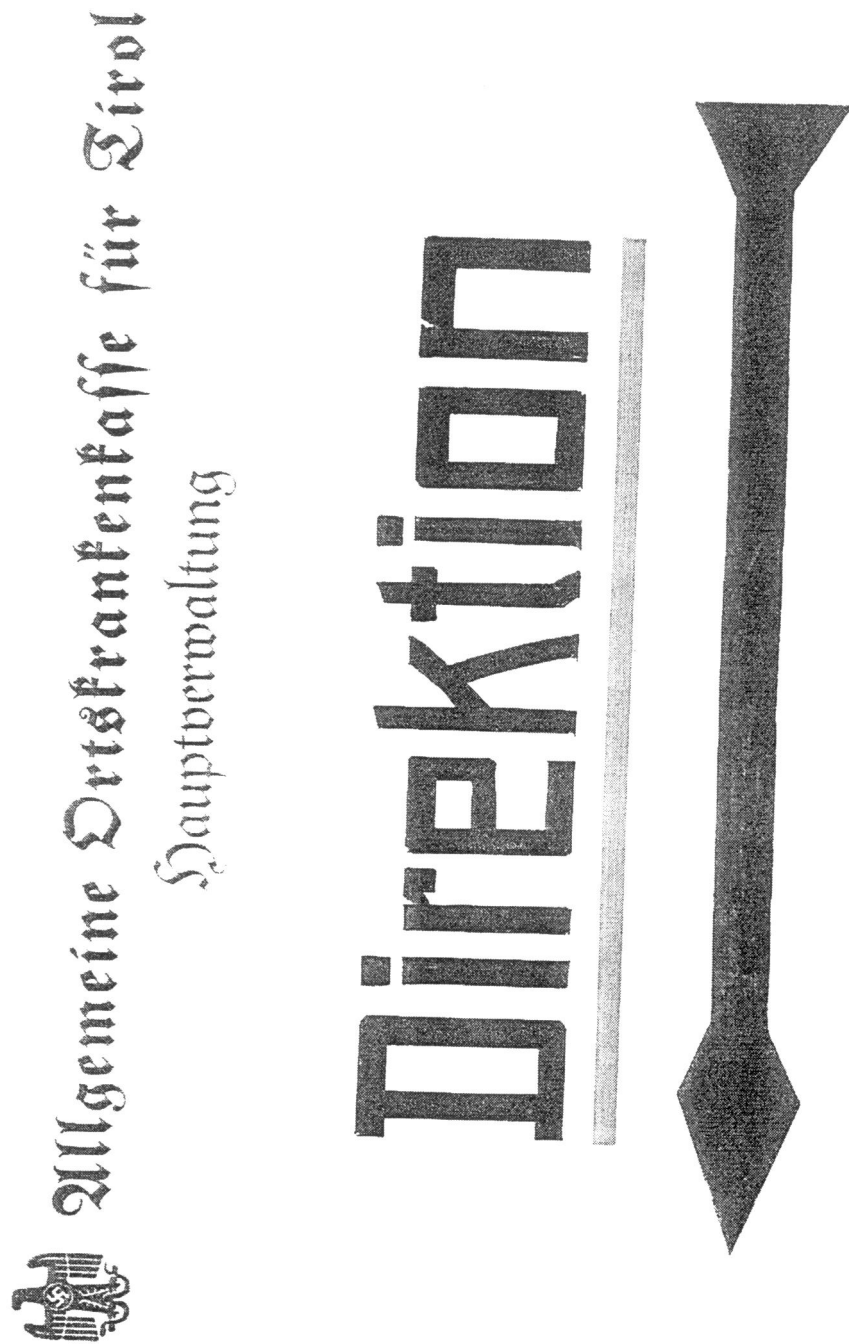


Abb. 13: Direktionsschild der Allgemeinen Ortskrankenkasse Innsbruck

3.1. Die Angleichung an das „Altreich“

Angesichts der kritischen politischen und wirtschaftlichen Situation Österreichs zur Zeit des Austrofaschismus (diese Thematik wurde im Kapitel 2.3. bereits eingehend beleuchtet), ist es nicht weiter verwunderlich, wenn in der Bevölkerung Unzufriedenheit und vor allem auch Neid auf das Nachbarland Deutschland wuchsen. Denn während in Österreich die Arbeitslosenrate etwa 30 % betrug und die gesamte Wirtschaft mehr oder weniger am Boden war, herrschte im Deutschen Reich Hochkonjunktur und die Arbeitslosigkeit war 1937 weitgehend beseitigt.¹⁰⁵

Die deutsche Propagandamaschinerie begriff diese Situation und setzte in ihrer Anschlusskampagne sozialpolitische Versprechungen als eines der wesentlichsten Lockmittel ein. Flugblätter der illegalen NSDAP versprachen in erster Linie Arbeitsbeschaffung, die Einführung der Alters- und Invalidenversicherung für Arbeiter, Kinderbeihilfe und Ehestandsdarlehen und verweisen auf die sozialen Unterschiede zwischen Österreich und Deutschland.¹⁰⁶

Die Anschlussbegeisterung stieg nicht nur bei der Arbeiterschaft (die sicherlich die Hauptbetroffenen der restriktiven Sozialpolitik im Austrofaschismus waren), sondern auch bei der eigentlichen Anhängerschaft des Ständestaates (Industrielle und Gewerbetreibende zum Beispiel waren von der austrofaschistischen Wirtschaftspolitik schwer enttäuscht).¹⁰⁷

Als der Anschluss dann tatsächlich erfolgte, versuchte man, die Ostmark an die deutsche Gesetzeslage (natürlich auch betreffend Arbeitsrecht und Sozialversicherung) anzupassen. Im Bereich der Sozialversicherung wurde erst versprochen, das deutsche Recht nur in seinen positiven Seiten zu übernehmen, damit sich die Lage der Arbeiterschaft in bestimmten Belangen nicht verschlechtere.¹⁰⁸

Allerdings zeigte die Entwicklung, dass diese Versprechungen nicht erfüllt wurden: Die Anpassung an die deutschen Verhältnisse brachte in einigen Punkten deutliche Verschlechterungen für die Versicherten mit sich.¹⁰⁹

Auch andere Versprechungen wurden nur unzureichend erfüllt: So wurde zwar mit der Einführungsverordnung vom 1. Jänner 1939 deutsches Sozialversicherungsrecht für die Ostmark gültig, allerdings blieb faktisch eine Ungleichstellung von österreichischen und deutschen Arbeitern aufrecht. Diese teilweise verschlechterten Bedingungen gegenüber der Zeit vor dem Anschluss und die Ungleichstellung gegenüber dem „Altreich“ sorgten in der Bevölkerung für heftige Kritik und steigenden Unmut.¹¹⁰

Nicht nur im Bereich der Sozialversicherung zeigte sich, dass die Angleichung Österreichs nicht wirklich auf allen Gebieten erfolgte: Während beispielsweise das Lohnniveau in der Ostmark niedriger war, lagen die Lebenshaltungskosten höher als im Altreich. Der daraus resultierende unterschiedliche Lebensstandard sorgte natürlich wiederum für Unzufriedenheit.¹¹¹

Die Angleichung brachte auch einschneidende Veränderungen auf organisatorischer Ebene der Sozialversicherungen. Die Kassen wurden in Allgemeine Ortskrankenkassen (AOK) umbenannt. Hiezu

¹⁰⁵ Schreiber Horst, Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Nazizeit in Tirol, Innsbruck 1994, S. 11

¹⁰⁶ Talos Emmerich, Sozialpolitik 1938 – 1945, in: Talos E., Hanisch E., Neugebauer W. (Hg.), NS-Herrschaft in Österreich, Wien 1988, S. 117

¹⁰⁷ Schreiber, S. 12

¹⁰⁸ Talos, Sozialpolitik 1938 – 1945, S. 123

¹⁰⁹ ebendort, S. 125

¹¹⁰ ebendort, S. 129

¹¹¹ ebendort, S. 129

kamen weitere Pensionsversicherungsanstalten. Die organisatorische Trennung von Arbeitern und Angestellten wurde teilweise aufgehoben.

Die im Austrofaschismus bereits eingeschränkte Selbstverwaltung wurde nun vollständig aufgelöst (auch hier folgte man dem Führerprinzip).¹¹²

3.2. Die Veränderungen während des Krieges

Die arbeitsrechtlichen Bestimmungen verschärften sich im Laufe des Krieges zusehends. Das Schlagwort vom „totalen Arbeitseinsatz“ war durchaus wörtlich zu nehmen: Der Arbeitsdienst für Frauen war mit Ausbruch des Krieges und dem damit verbundenen Wegfall von Arbeitskräften auch in Österreich verpflichtend eingeführt worden und auch Bevölkerungsgruppen, die zuvor aus rassistischen Gründen aus dem Arbeitsprozess ausgeschlossen wurden (zum Beispiel Juden) wurden wieder eingegliedert.¹¹³

Auch die Arbeitszeit wurde an die verschärften Bedingungen angepasst.¹¹⁴ Mit der wachsenden Unzufriedenheit mussten aber manche sozialpolitische Verschlechterungen wieder zurückgenommen werden. In anderen Bereichen (zum Beispiel Mutterschutz) machte man ebenfalls Zugeständnisse.¹¹⁵

Auch im Bereich der Sozialversicherung führte man einige kleinere Verbesserungen durch, die durchaus als „Bestechungspolitik“ gedeutet werden konnten (die Erinnerung an die großen Streikbewegungen von 1918 war sicherlich ein Hauptgrund für diese Zugeständnisse).¹¹⁶



Abb.14: Sozialpolitik als wichtiges Thema der Propaganda. Joseph Goebbels forderte im Berliner Sportpalast am 18. Februar 1943 den „totalen Arbeitseinsatz“ für den „totalen Krieg“.

¹¹² ebendort, S. 123

¹¹³ Talos, Staatliche Sozialpolitik, S. 294

¹¹⁴ ebendort, S. 295

¹¹⁵ ebendort, S. 296

¹¹⁶ ebendort, S. 297

3.3. Ein kurzer Blick nach Tirol

Mit Inkrafttreten des Reichsversicherungsgesetzes am 1. Jänner 1939 wurde in Innsbruck die Allgemeine Ortskrankenkasse für Tirol errichtet. Sie hatte ihren Sitz in den ehemaligen Räumlichkeiten der Arbeiterkrankenkasse für Tirol und übernahm auch einen Großteil ihrer Angestellten (mit Ausnahme der aus rassistischen Gründen vom Arbeitsprozess Ausgeschlossenen). Schrittweise wurde auch die Angestelltenkrankenkasse mit der AOK verschmolzen. Diese Entwicklung war 1940 abgeschlossen. Die AOK für Tirol hatte nicht nur mit schweren finanziellen Problemen zu kämpfen: ein verheerender Bombenangriff im Jahre 1944 zerstörte große Teile des Gebäudes (vor allem das Ambulatoriumsgebäude war stark in Mitleidenschaft gezogen). Dabei war das Ziel der Bombenangriffe nicht die Krankenkasse, sondern die benachbarte Bahnlinie.¹¹⁷



Abb. 15: Ein Bombenangriff 1944 zerstörte das Ambulatoriumsgebäude der AOK

3.4. Resümee

Es wäre in gewisser Weise kurzsichtig, die Phase der österreichischen Sozialpolitik in den Jahren 1938 bis 1945 generell als massiven Einbruch in der Entwicklung zu sehen.

Zwar wurden einerseits Traditionen der Jahre vor 1933 abgeschafft (zum Beispiel Selbstverwaltung der Kassen) und die Versicherten mussten mit der Angleichung an das Deutsche Sozialversicherungsrecht auch Verschlechterungen in Kauf nehmen; andererseits kam es auch zu einigen durchaus positiven Neuerungen, die teilweise auch nach 1945 noch Bestand hatten (Zusammenlegung der Krankenkassen für Arbeiter und Angestellte, Krankenversicherung für Rentner usw.). Dennoch war das oberste Ziel nach dem Zusammenbruch des NS-Regimes, die gesetzliche Sozialpolitik wieder zu „austrofizieren“.¹¹⁸

¹¹⁷ vgl. Archiv der TGKK

¹¹⁸ Talos, Staatliche Sozialpolitik, S. 298 f

4. Kapitel

Die Sozialversicherung von 1945 bis heute



Abb. 16: Das heutige Verwaltungsgebäude der Tiroler Gebietskrankenkasse, das im Sommer 1976 bezogen wurde.

4.1. Die österreichische Sozialversicherung von 1945 bis zur Einführung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes

Die österreichische Sozialversicherung steht nach Kriegsende mehr oder weniger vor einem Trümmerhaufen. Viele der Errungenschaften der Ersten Republik wurden in den Jahren 1933 bis 1945 rückgängig gemacht, die finanzielle Krise schien schier unüberwindbar, die Kriegsfolgen belasteten das System noch mehr.¹¹⁹

Vorerst war es das oberste Ziel der Sozialversicherungsträger, das System wieder zu „austrifizieren“ und die sozialpolitischen Wege der Ersten Republik fortzusetzen. Bis zur Ausarbeitung des neuen Systems galt durch das Rechts-Überleitungsgesetz noch deutsches Recht, durch das Sozialversicherungs-Überleitungsgesetz von 1947 wurden bereits die Weichen für das neue System gestellt: Man führte die Selbstverwaltung wieder ein, regelte die Unterteilung in verschiedene Sozialversicherungsträger und errichtete den Hauptverband als Dachorganisation der österreichischen Sozialversicherungsträger.¹²⁰

Die Organisation war mit der Einführung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) am 1. Jänner 1956 vorerst abgeschlossen. Das ASVG war in seinem Grundgerüst ein relativ einfaches Gesetz, das die Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung der Arbeiter und Angestellten zusammenfasste.¹²¹

Dem ASVG war das Ziel grundgelegt, das Sozialversicherungsrecht auf eine übersichtliche Basis zu stellen und Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Und in der Tat: Die Grundfassung ist einfach, klar und allgemein verständlich.¹²² Seit 1956 aber ergänzten über 120 Änderungen das ASVG, was einerseits zwar die „soziale Treffsicherheit“ des Systems verbesserte, andererseits allerdings das einfache Gesetz in einen unübersichtlichen Gesetzesdschungel verwandelte.¹²³

4.2. Die Sozialpolitik nach 1945

Richtungsweisend für die Sozialpolitik in der Zweiten Republik waren vor allem drei Faktoren:¹²⁴

1. Das lang andauernde Wirtschaftswachstum, das es unter anderem ermöglichte, das staatliche Budget für sozialpolitische Belange auszuweiten
2. Die Koalition zwischen den beiden dominierenden Parteien - SPÖ und ÖVP. Diese Koalition war die Basis für eine weitgehende Konsenspolitik, die auch in der Zeit der Einparteienregierungen (1966 bis 1983) noch Bestand hatte
3. Das System der Sozialpartnerschaft. Sozialpartnerschaft bedeutet die Zusammenarbeit zwischen den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. In keinem anderen Staat ist dieses System der Sozialpartnerschaft so ausgeprägt, wie in Österreich und es garantierte in all den Jahren seit 1945 die Erhaltung des sozialen Friedens und der Stabilität, wenn es auch in jüngster Vergangenheit etwas in Frage gestellt wurde.

¹¹⁹ 100 Jahre Krankenversicherung in Tirol, S. 27

¹²⁰ Schulungsbehef, S. 9

¹²¹ ebendort, S. 10

¹²² ebendort, S. 11

¹²³ vgl. Kapitel 5

¹²⁴ Talos, Staatliche Sozialpolitik, S. 304 ff

Die Sozialversicherung nimmt in der staatlichen Sozialpolitik nach 1945 eine besondere Rolle ein,¹²⁵ sie war der Kernpunkt der Ausweitungen des sozialen Systems. Aber auch in anderen Belangen, wie zum Beispiel im Arbeitsrecht (Entgeltfortzahlung, Urlaub usw.) oder in neueren sozialpolitisch relevanten Bereichen (Familienpolitik, Arbeitsmarktpolitik usw.) erfuhr das System in der Zweiten Republik einschneidende Änderungen.

4.3. Einige wichtige Fakten zum österreichischen Sozialversicherungssystem der Gegenwart

Wenn man die Anfänge der sozialen Sicherung mit dem modernen Standard der Sozialversicherung vergleicht, fällt auf, dass heute nahezu 100 % der Bevölkerung in das Sozialversicherungssystem eingebunden sind und der Begriff „Sozialversicherung“ so ein umfassendes Netz sozialer Sicherung bedeutet.

Die Verwaltung der österreichischen Sozialversicherung basiert – historisch gewachsen – auch heute noch auf dem Prinzip der Selbstverwaltung, die eng mit dem System der Sozialpartnerschaft verbunden ist.

Wenn Funktionen und Leistungen der verschiedenen Kassen früher nicht klar abgegrenzt waren, gibt es nun für jeden Bereich der Sozialversicherung eigene Versicherungsträger (Krankenkassen, Pensionsversicherungsanstalten, Unfallversicherungsanstalten usw.).

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, alle Veränderungen, die die Sozialversicherung im Laufe der Zeit erfuhr, zu beschreiben. Dennoch ist es wichtig, dass die veränderten Bedingungen (zum Beispiel Bevölkerungsstruktur oder medizinische Möglichkeiten) natürlich auch gravierende Veränderungen auf die Sozialversicherungsträger haben.

Ein wichtiges Beispiel aus der Pensionsversicherung: Die kontinuierlich steigende Lebenserwartung und die gleichzeitig sinkende Geburtenrate stellen diesen Bereich der Sozialversicherung vor ein großes Problem.

Im Bereich der Krankenversicherung fällt – vor allem seit den 70er Jahren – die gegenläufige Entwicklung von Beiträgen und Leistungen, die in den letzten Jahren zu gewaltigen Gebarungsabgängen geführt haben, auf. Stagnierende Beiträge halten mit der explosiven Entwicklung der Versicherungsleistungen nicht mehr Schritt.¹²⁶

¹²⁵ ebendort, S. 305

¹²⁶ vgl. Jahresberichte der TGKK

4.4. Ein kurzer Blick nach Tirol



Abb. 17: Sozialversicherung im Wandel. Nicht nur die Struktur des österreichischen Sozialversicherungssystems erfuhr in der Zweiten Republik einen entscheidenden Wandel, auch Gebäude und Serviceeinrichtungen für Versicherte wurden grundlegend erneuert.

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist die Tiroler Gebietskrankenkasse für Arbeiter und Angestellte – seit 1981 kurz: Tiroler Gebietskrankenkasse – der weitaus größte Träger der sozialen Krankenversicherung in Tirol. Von 92.852 Versicherten im Jahre 1945 entwickelte sich der Versichertenstand innerhalb dieser 55 Jahre auf jahresdurchschnittlich auf 349.470 im Jahre 2000. Den größten Versichertenzuwachs verzeichnete die Tiroler Gebietskrankenkasse mit 1. Jänner 1974, da mit diesem Tage auf Grund der 29. Novelle zum ASVG die Landwirtschaftskrankenkasse für Tirol in die TGKK eingegliedert wurde. Von den 630.358 Einwohnern Tirols (Volkszählung 1991) sind – mit den beitragsfrei mitversicherten Angehörigen – rund 520.000, das sind etwa 82 %, bei der Tiroler Gebietskrankenkasse versichert.¹²⁷

¹²⁷ vgl. Jahresberichte der TGKK

5. Kapitel

„Ein Blick in die Vergangenheit hat nur Sinn, wenn er der Zukunft dient“ (Konrad Adenauer)

Über die aktuelle Lage und die Zukunft der österreichischen Sozialversicherung



Abb. 18: Die Sozialversicherung steht gerade heute wieder im „Kreuzfeuer“ der Medien.

In einem Längsschnitt durch die Geschichte der Sozialversicherung ist die Frage nach „Heute“ und „Morgen“ unumgänglich und jede Arbeit, die sich diese Frage nicht stellt, unvollständig. Da aber, wie bereits Nestroy feststellte, „Vorhersagen sehr schwierig sind, überhaupt, wenn sie die Zukunft betreffen“, lag es nicht in der Absicht der Autorin, eine allgemein gültige und unumstößliche Antwort auf die Frage nach der Zukunft zu geben. Vielmehr soll das nachstehende Gespräch mit einem Experten auf dem Gebiet der Sozialpolitik und vor allem der Sozialversicherung, Direktor Dr. Walter Hengl, Ansatz für eine vernünftige und sachliche Diskussion sein.

Dr. Walter Hengl wurde 1943 in Innsbruck geboren und absolvierte dort am Akademischen Gymnasium 1961 die Matura. Anschließend widmete er sich als Werkstudent dem Studium der Rechte (Promotion zum Dr. jur. 1967). Seit 1967 ist Dr. Hengl in der TGKK tätig, von 1981 bis 1991 als Direktorstellvertreter. Von 1982 bis zu seiner Ernennung zum Landesrat für Gesundheit und Soziales 1991 gab Dr. Hengl sein Fachwissen über die Sozialversicherung als Lehrbeauftragter an der Medizinischen Fakultät der Universität Innsbruck weiter. Seit 1994 bekleidet er wieder die Position des Direktorstellvertreters in der Tiroler Gebietskrankenkasse.

Das Gespräch zwischen ihm und der Autorin fand am 15. Februar 2001 statt.



Abb. 19: TGKK-Direktorstellvertreter Dr. Walter Hengl

Wie sehen Sie das österreichische Sozialversicherungssystem der Gegenwart und wie schaut das System im Vergleich mit anderen Ländern aus?

Wenn man mit den Vorteilen beginnt: Das österreichische System ist immer noch weltweit anerkannt erfolgreich und zeichnet sich durch ein hohes Maß an sozialer Gerechtigkeit aus. Im Existenzsicherungsbereich gibt es im österreichischen System bemerkenswert hohe Lohnersatzstandards: Wenn andere Länder es schon als einen Erfolg bezeichnen, wenn eine Pension 60 bis 70 % des Aktivlohnes beträgt, so liegt diese Quote bei uns zwischen 70 und 80 %.

Was erachten Sie als die herausragende soziale Komponente des österreichischen Systems?

Die herausragende soziale Komponente des österreichischen Systems ist zweifellos die völlige Entkoppelung von Beitragshöhe und Leistungsanspruch. Ein Zeichen, dass bei uns die Elemente des sozialen Ausgleichs noch stark erhalten sind. Diesem Solidaritätsprinzip entsprechend, richtet sich die Beitragshöhe nicht ausschließlich nach dem Einkommen. Wer wenig verdient, bezahlt wenig, wer viel verdient eben mehr - unabhängig davon, wie die Leistungserwartungen aussehen.

Jener, der wenig verdient, erhält die gleichen Leistungen wie jener, der viel verdient und daher höhere Beiträge entrichtet. Das ist vor allem für jenen Kreis der Versichertengemeinschaft bedeutsam, der im Familienverband eine größere Zahl beitragsfrei mitversicherter Angehörige hat. Kinderreiche Familien haben einen höheren Bedarf an Versicherungsleistungen als Singles. All dies was an Leistungen zu erwarten ist, wird in keinen Bezug gesetzt zur Beitragshöhe. Dazu kommt noch, dass eine Vielzahl von Leistungen zeitlich unbegrenzt gebühren.

Seien wir ehrlich, das System hat gewiss auch seine Schwachstellen?

Freilich hat das System auch beträchtliche Schwachstellen. Diese Schwachstellen sind für mich aber immer die Verwirklichung einer alten Redewendung, die heißt: Unsere Probleme von heute sind die erfüllten Wünsche von gestern.

Viele Bereiche, zu deren Verbesserung unser Sozialversicherungssystem im letzten Jahrhundert angetreten ist, sind erreicht. Die Einkommenssituation der Menschen hat sich in all diesen Jahrzehnten ganz entscheidend verbessert, die durchschnittliche Lebenserwartung ist stark gestiegen, die Wohlstandsindikatoren sind viel besser besetzt als früher.

All dies hat aber auch Kehrseiten: Eine davon ist vor allem die, dass es Bereiche des Sozialsystems gibt, in denen nach Einschätzung der Bevölkerung die Missbrauchsgefahr sehr groß ist – Grund, dass das System bei diesem - gar nicht kleinen - Personenkreis diskreditiert wurde.

Eine weitere Schwachstelle ist sicher auch die Finanzierbarkeit des Systems?

Klar: Ein Effekt unseres bewährten Sozialsystems ist ganz bestimmt die wesentliche Erhöhung der Lebenserwartung, die man in den letzten Jahrzehnten verzeichnet. Dadurch hat sich aber das Verhältnis zwischen denen, die dieses System finanzieren, den Erwerbstätigen, und denen, die aus dem System Leistungen beziehen - vor der Erwerbstätigkeit sind das Schüler, Studenten oder Menschen, die anderweitig in Ausbildung stehen, nach der Erwerbstätigkeit ist das der immer größer werdende Kreis der Pensionisten – überdurchschnittlich hoch zu Lasten der Erwerbstätigen verschoben.

Sie sprechen da von dem in der Öffentlichkeit immer wieder angesprochenen Generationenvertrag?

Genau, das ist dieses unausgesprochene und natürlich nicht schriftlich fixierte Übereinkommen zwischen der jetzt aktiven, erwerbstätigen Generation und der Pensionistengeneration.

Der Generationenvertrag würde besagen: „Liebe Pensionisten, ihr habt uns, als ihr erwerbstätig gewesen seid und wir noch Kinder waren den Lebensunterhalt verschafft, daher tun wir dies heute als Erwerbstätige für euch. Und wir tun dies in Erwartung, dass unsere Kinder - wenn sie einmal erwerbstätig sind – das für uns in gleicher Weise tun werden.“

Ein Fragezeichen in diesem Generationenvertrag muss aber die kontinuierlich steigende Lebenserwartung sein?

Das ist das Problem, der Generationenvertrag kommt durch die hohe Lebenserwartung - versicherungsmathematisch gesehen – ganz schön „in Unordnung“. Dies, weil die Zahl jener die noch nicht oder nicht mehr arbeiten heute schon deutlich höher ist, als die Zahl der Erwerbstätigen, die unser System finanziert.

Ist der Trend zur privaten Vorsorge, zur Forderung von „Versicherungspflicht statt Pflichtversicherung“ nicht auch Zeichen dafür, dass das Solidaritätsprinzip des Systems immer mehr zurückdrängt wird?

Ganz sicher. Die Erfüllung der sozialen Wünsche von einst hat in gleichem Maße auch zu einem Zerfall der seinerzeitigen Ideale geführt. Der – in der „Gründerzeit“ noch außerordentlich hohe - Wunsch nach einer starken Solidargemeinschaft als Grundlage der Sozialversicherung: Die Gesunden für die Kranken, die Jungen für die Alten, die Reicheren für die weniger gut Verdienenden – all dies war früher ganz selbstverständlich und von großer Übereinstimmung getragen, wenn es auch im Gesetz nicht festgeschrieben war. Allerdings haben sich diese Solidaritätsideale von damals gleichzeitig mit Erfüllung der Wünsche immer mehr verflüchtigt. Je näher man dem Ziel gekommen ist, um so weniger stark war der Druck, die Ziele auch zu erreichen.

„Ich lege mein Geld für die soziale Absicherung lieber privat an; private Krankenversicherung; private Pensionsversicherung; ich bin jung, verdiene gut, verbrauche wenig, in meiner Lebenssituation benötige ich wenig Leistungen, warum soll ich also für irgendwelche Alte, Arbeitsunwillige oder Leute, die ihr Leben nicht meistern können - mit meinem Einkommen eine soziale Absicherung finanzieren. . .“. Forderungen, die heute durchaus salonfähig sind und von der Politik und den Medien sogar noch geschürt werden.

Gehen wir also einer Zeit der Egoisten entgegen?

Irgendwie schon, denn die frühere Vorstellung, dass soziale Absicherung eine Aufgabe der Gemeinschaft ist, eine Aufgabe, die nur gemeinsam bewältigt werden kann, ist in weiten Bereichen ersetzt durch die Vorstellung, dass jeder sich selbst der Nächste ist und dass es jeder viel zweckmäßiger für sich selber ordnen kann.

Diese Anschauung entspricht auch den wirtschaftlichen Ideologien, die im Vormarsch sind und leuchtet vor allem den wirtschaftlich stärkeren und den jüngeren Menschen ein. Für sie wäre es - subjektiv gesehen - von Vorteil. Ob es billiger ist, sei dahingestellt . . .

Steht diesen Entwicklungstendenzen, die teilweise unaufhaltsam scheinen, nicht ein hoffnungslos veraltetes Sozialrecht gegenüber?

Zu der von mir zuletzt beschriebenen, sicher äußerst problematischen Entwicklung des Systems kommt als weiterer Wunsch die Tatsache hinzu, dass das Sozialversicherungsrecht in den bald schon fünfzig Jahren seines Bestehens mehr als unübersichtlich, zersplittert und kompliziert geworden ist.

Einer der Hauptgründe dafür ist sicher das über Jahrzehnte hindurch ständige Streben, permanent Verbesserungen zu schaffen. Um für verschiedene soziale Bedürfnisse der Bevölkerung, für diese und jene soziale Ungerechtigkeit noch eine Lösung zu finden, waren in all den Jahren Gesetzesänderungen erforderlich. So ist das ASVG, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das im Jahre 1955 als Grundgesetz im Sozialbereich beschlossen wurde, in 45 Jahren nicht weniger als 120 mal durch Gesetze in Tausenden Punkten abgeändert worden. Dies führte dazu, dass sich tatsächlich nur mehr eine relativ kleine Schicht von Fachleuten im Sozialrecht wirklich auskennt.

Was als Gesetz konzipiert war zum einfachen Verständnis auch für einen einfachen Menschen, hat sich genau ins Gegenteil verändert und nur mehr ausgesprochene Fachleute finden sich in diesem „Paragraphendschungel“ zurecht.

Ist es nicht auch so, dass sich viele Gesetze widersprochen haben?

Natürlich führte diese Rechtsunsicherheit in vielen Bereichen in den letzten Jahren verstärkt zu Auslegungskonflikten der gesetzlichen Vorschriften, die dann nur mehr über die Gerichte gelöst werden können. Besonders extrem wurde es im letzten Jahr, seit die neue Regierung für das Sozialressort politisch verantwortlich zeichnet. Allein in den letzten zwölf (!) Monaten ist das ASVG 13mal durch jeweils neue Gesetze abgeändert worden. Änderungsbeschlüsse des Gesetzes sind bis zu dreimal in einem Monat aufeinander gefolgt, zum Teil auch als „Reparaturen von Pannen“, von überhastet getroffenen Gesetzesänderungen oder von Gesetzesänderungen im Vormonat.

Diese Rechtsunsicherheit ist doch sicher auch Grund der derzeitigen Unzufriedenheit weiter Teile der Bevölkerung mit dem System?

Natürlich erzeugt diese Rechtsunsicherheit bei vielen Betroffenen auch Unzufriedenheit mit dem Sozialsystem. Der Konsument fragt vielfach freilich nicht nach dem Verursacher dieser Pannen; nein, die „Behörde“, die „Einrichtung“, die dieses Gesetz vollziehen muss, gerät in Misskredit. Eine Vielzahl von Menschen in diesem Land sagen diesem Handeln des Gesetzgebers eine gewisse Absicht nach, weil gewisse politische Kreise Modellen, die Partikularinteressen fördern, der bewährten solidarischen Problemlösung gegenüber Vorrang einräumen. Dies geht dann leichter, wenn die gesamten Einrichtungen in der öffentlichen Meinung angeschlagen und diskreditiert sind.

Glauben Sie, dass die derzeitige Krise nicht auch von den Medien etwas aufgebauscht ist?

Aufgebauscht würde ich nicht sagen. Es geht hier wirklich um die Frage, ob die Sozialversicherung in der Form, wie sie seit über 100 Jahren besteht und im Wesentlichen auf einigen fixen Fundamenten aufgebaut war - Selbstverwaltung, sozialer Ausgleich, Pflichtversicherung - noch zeitgemäß ist. Ob diese historisch gewachsenen Konstruktionsprinzipien der Sozialversicherung beibehalten werden sollen oder ob man etwas Neues schaffen will, soll durchaus diskutiert werden. Allein deswegen gegen etwas Neues zu sein, nur weil es etwas Neues ist, das kann es nicht sein.

Neues gut, aber mit Gefühl, wenn man Bewährtes verändern will . . . ?

Genau das ist es. Beim besten Willen habe ich aus den Diskussionen noch nie heraushören können, was der plötzliche Anlass für das Bedürfnis nach kompletter Neuordnung ist, weil dieses System ganz einfach – und das ist zweifellos erwiesen – erfolgreich war. Meiner Ansicht nach hat zu einem guten Teil dieses System bewirkt, was in diesen letzten 50 Jahren an friedlicher Entwicklung und Ausgleich von Interessensgegensätzen – sachlicher, aber auch politischer Art – möglich war. Eine so lange erfolgreiche und friedliche Epoche – wie dieses letzte halbe Jahrhundert – wird man in der Geschichte rückblickend wohl nur schwer wieder finden.

Ich sehe das als ein Ergebnis des Bewusstseins, dass es sich auch für kleine Leute lohnt, ihre Interessengegensätze mit den Herrschenden und mit dem Wirtschaftssystem friedlich und kooperativ auszutragen. Die „kleinen Leute“ sind dabei ganz gewiss nicht unter die Räder gekommen, sondern haben für sich – nach ihrer eigenen Einschätzung – einige Scheibchen von dem gemeinsam gebackenen Kuchen abschneiden können.

Das müsste doch die Mehrheit der Bevölkerung, die das alles selbst erlebt hat, einsehen oder sind es doch nur die finanziellen Probleme, die zu einem Umdenken geführt haben?

Alterspyramide, demographische Veränderungen, viel mehr alte Menschen die mehr Gesundheitsleistungen brauchen, beachtliche Fortschritte der Medizin, wie Organtransplantationen, Dialyse, Herzschrittmacher, Arthroskopie, Computertomographie - Begriffe, die noch vor einiger Zeit kein Mensch gekannt hat. Dies alles kostet große Summen Geld. Dies alles ist neu dazugekommen und muss finanziert werden. Anstatt Diskussionen sachlich zu führen, verschiebt man die Probleme eher in den populistischen Bereich. „Diese privilegierten Beamten in den Tintenburgen, diese Bürokratie verbraucht viel zu viel Geld für null Leistung. Wenn es die nicht gäbe, dann wären die finanziellen Probleme gelöst . . .“. Der überwiegende Teil dieser Nörgler und Besserwisser weiß dabei aber genau, dass dies wirklich leeres populistisches Geschwätz und Phrasendrescherei ist und dass dies die echten Probleme der Sozialversicherung ganz sicher nicht lösen kann.

Bei den Verwaltungskosten einsparen . . . ?

Wir haben in der sozialen Krankenversicherung vor allem im Verhältnis zur Privatversicherung, aber auch im internationalen Vergleich, einen äußerst geringen Verwaltungsaufwand. Unsere Verwaltungskosten betragen zwischen 3 und 4 % der Gesamtausgaben, das Gebärungsdefizit liegt im Moment aber über 4 %. Das würde bedeuten, selbst wenn wir alle Verwaltungsangestellten „heimschicken“ würden und die Krankenkassen den Rollladen herunterlassen, dann ist immer noch kein ausgeglichenes Budget sichergestellt.

Die Finanzierungsprobleme der Krankenversicherung haben einfach andere Wurzeln. Darüber müsste man sprechen! Die derzeitige Diskussion entspricht aus meiner Sicht schon stark dem Bild, dass man einen Baum ausreißt, nur um nachzusehen, ob er wirklich Wurzeln hat . . . Eine äußerst kurzsichtige Haltung.

Die Konflikte entstehen aber auch daraus, dass diese Haltung durchaus nicht von allen Gruppierungen getragen wird, die die derzeitige Regierung bilden. Selbst innerhalb der Regierung ziehen sich Konfliktlinien durch, die unmissverständlich feststellen: Reformen ja, Anpassungen an aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen ja, aber doch nicht ein über Jahrzehnte bewährtes System mit einem Kraftakt über Bord werfen und durch irgend etwas Neues und Ungewisses ersetzen.

Wie sehen Sie eine langfristige Lösung der derzeitigen Probleme?

Als Lösung würde ich das Gespräch zwischen den politischen Kräften des Landes, den Fachleuten und Vertretern der Sozialversicherung und den Interessenvertretungen der Dienstgeber und der Dienstnehmer, die ja seit jeher das System tragen, sehen. In ein solches Gespräch müssten aber alle Partner vorbehaltlos gehen und vor allem einmal festgelegte Grundsätze außer Streit gestellt werden, um den Eindruck vom Tisch zu wischen, dass es gewissen Kräften im Land nur um einen Systemwechsel geht. In einem zweiten Schritt müsste die Regierung ihre Reformbedürfnisse beschreiben, aus welchen Gründen etwas geändert werden soll, und dann müssten Reformziele festgelegt werden.

Erst dann kann man ausgaben- wie einnahmenseitig Strategien festlegen, mit welchen sachlichen Maßnahmen diese Ziele erreicht werden können.

Wenig halte ich demgegenüber von kurzfristigen Patentrezepten, wie sie oft angepriesen werden, etwa von einem deutlich verstärkten Selbstbehalt. Aus unseren Erfahrungen wissen wir: ein niedriger Selbstbehalt hat keine „verhaltenssteuernden“ Wirkungen, bringt allerdings gewisse Zusatzeinnahmen – allerdings nur zu Lasten der jeweils gerade Erkrankten.

Wo zum Beispiel gäbe es zum Beispiel Möglichkeiten für ein Sparprogramm?

Ich sehe nach den Sparprogrammen, die in den letzten Jahren bereits gefahren wurden und die auch durchaus – wenn auch nicht entscheidend - gegriffen haben, keine sonderlich hohen Sparpotentiale mehr. Wenn man bei den Leistungsausgaben einsparen will, dann kann dies überwiegend wohl nur im Bereich der Leistungsanbieter sein, denn im jetzigen System haben sich sehr viele Anbieter medizinischer Leistungen recht häuslich eingerichtet.

... da stellt sich wohl die Frage, ob diese Leistungsanbieter noch aus Mitteln der Allgemeinheit bezahlt werden können?

Genau das ist es. Der Gesundheitsmarkt ist einer der wenigen Wirtschaftszweige, der auch in Zeiten der Wirtschaftskrisen ausgezeichnet floriert hat. Wir alle wissen, dass es bei den besser verdienenden Berufsgruppen nicht Wenige gibt, die aus dem Gesundheitsbereich kommen. Man wird nicht umhin können, darüber zu reden, ob diese Spitzenhonorare und Superverdienste verschiedener Leistungserbringer im Gesundheitswesen auf Dauer aus den Mitteln der Allgemeinheit noch zu finanzieren sind. Das wäre eine jener Fragen, die mir im Leistungsbereich besonders wichtig erscheint.

Die Krankheit – und nicht die Gesundheit - also ein ganz wesentlicher Wirtschaftsfaktor für viele?

Das kann man mit gutem Recht behaupten. Es ist ganz gewiss das Grundproblem unseres Gesundheitswesens überhaupt. Gerade diese ganze Problematik hat - für meinen Geschmack sehr weitsichtig – ein österreichischer Politiker der Ersten Republik, Julius Tandler, beschrieben. Offenbar kannte man bereits damals die gleichen, zumindest aber ähnliche Probleme wie heute. Dandler stellte fest, „das Gesundheitssystem leide daran, dass darin der Arzt in die Rolle eines Krämers gedrängt wird, der mit der Gesundheit seiner Patienten Handel treiben muss. Er verdient nur dann, wenn die Leute krank sind, nur dann kann er Leistungen verkaufen und wirtschaftlich verwerten. Also ist sein Interesse naturgemäß darauf gerichtet, dass die Leute krank sind, und wenn nicht, muss er sich etwas einfallen lassen, um seine Leistungen an den Mann zu bringen.“

Ein sinnvoll geordnetes Gesundheitswesen müsste jedenfalls vom Ansatz ausgehen, dass die Erbringer von medizinischen Leistungen an der Gesundheit der Menschen interessiert sind, dass sie nur dann etwas verdienen, wenn die Menschen gesund sind, gesund bleiben und nicht umgekehrt. Das ist die Fehlpolung des Gesundheitswesens. Ein Umpolen wird schwierig sein, aber man müsste zumindest darüber reden, wie es gelingen könnte.

Ausgaben und Einnahmen ordnen – wie kann das vor sich gehen?

Finanziell ordnen muss grundsätzlich heißen, die Ausgabenseite in ein besseres Verhältnis zur Einnahmenseite zu bringen, als dies derzeit der Fall ist.

Die berüchtigte Beitragserhöhung, die selbst bei den derzeitigen ernsten finanziellen Problemen der sozialen Krankenversicherung von vielen Politikern in unserem Land ohne jede Diskussion abgelehnt wird. Auch ich bin kein übertriebener Anhänger von Beitragserhöhungen, weil sie nach unseren Erfahrungen im Wesentlichen sofort wieder von den Leistungserbringern wegkonsumiert werden. Sobald es dazu kommt, wollen die Ärzte, Apotheker, Pharmaproduzenten mitnaschen, Geld ist wieder da, höchste Zeit, dass unsere Honorare wieder angehoben werden . . .

Die Beitragserhöhung allein ist daher nicht unbedingt das Allheilmittel zur dauerhaften Gesundung der sozialen Krankenversicherung.

Eine moderate Beitragserhöhung käme wohl auch den Versicherten zugute?

Als Ansatz für eine Krankenversicherungsreform müssten wohl Überlegungen angestellt werden, wie man es verhindern kann, dass ein Mehr an Mitteln nicht nur den Leistungsanbietern zugute kommt. Wenn, dann müsste eine „finanzielle Blutauffrischung“ doch jenen Leuten zukommen, die in den letzten zehn Jahren immer wieder Leistungskürzungen in Kauf nehmen mussten. Da wird man sich auch überlegen müssen, ob es in der Bevölkerung soziale Bedürfnisse gibt, die derzeit im Leistungskatalog nur schlecht abgedeckt sind. Die gibt es, keine Frage.

Was sind Ihre Vorstellungen einer Sozialversicherung der Zukunft, im Prinzip das gleiche System, aber . . .

In meiner Vorstellungswelt bin ich nur bereit, die Grundsätze und Fundamente der Sozialversicherung von jetzt gegen neue auszutauschen, wenn ich sicher bin, dass die alten ihre Sinnhaftigkeit verloren haben. Dabei bin ich überzeugt, dass die vorhandenen Fundamente nach wie vor tragfähig sind.

Gibt es international gesehen Beispiele, wohin es führt, wenn man sich von bewährten Strukturen trennt?

Die deutsche Krankenkassenreform zeigt uns mehr als deutlich auf, wohin es führt, wenn man sich aus reinem Modernisierungsbestreben heraus von solchen grundlegenden und bewährten Fundamenten verabschiedet.

Durch einen Wechsel vom Pflichtversicherungssystem zum System der Versicherungspflicht hat man der deutschen Bevölkerung die Wahlfreiheit unter den Versicherungsträgern „geschenkt“. Bei uns ist es so, dass etwa ein Arbeiter oder ein Angestellter bei der Gebietskrankenkasse versichert sein muss. In der Deutschen Bundesrepublik glaubte man, dass ein solches Muss unzeitgemäß ist, der Mensch von heute soll sich seine Krankenkasse selbst wählen können.

. . . und wie war das dann mit der freien Wahl der Krankenkasse in Deutschland?

Folge war, dass sich bei unserem Nachbarn der von der Politik gewünschte Wettbewerb tatsächlich ergab. Die deutschen Krankenkassen raufen sich geradezu um Versicherte – freilich nur um jene Versicherten, die ein „gutes“ Risiko darstellen: Um junge, gesunde, starke, gut verdienende, alleinstehende Versicherte!

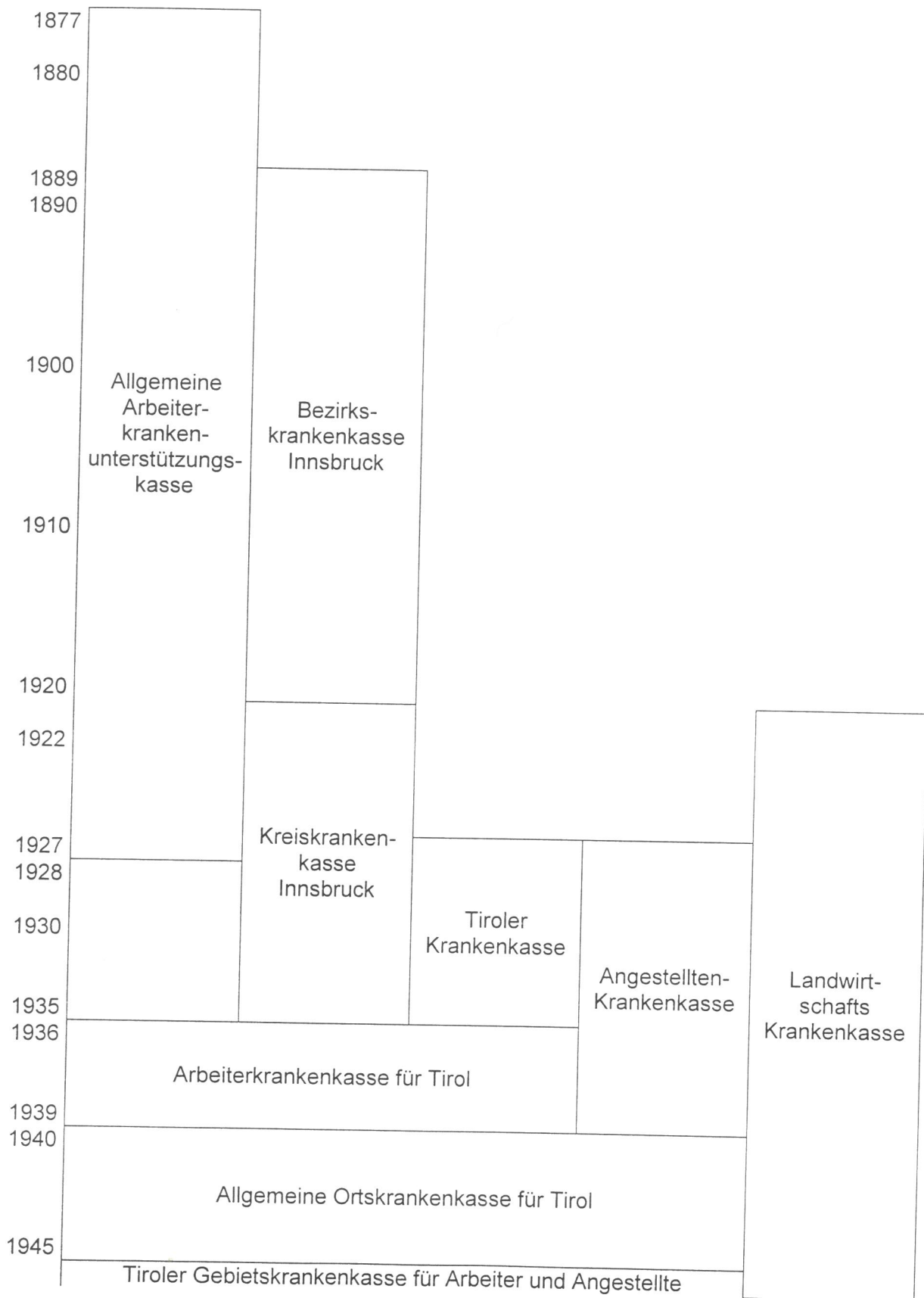
Diese Gruppen werden von vielfach neuen Kassen mit günstigen Versicherungsbeiträgen angeworben und wechseln deshalb aus den alten gesetzlichen Krankenkassen. Das hat zur Folge, dass das Beitrags-Leistungs-Verhältnis der „alten“ Krankenkassen noch ungünstiger wird, denn alte, kranke Menschen und Familien mit Kindern bleiben ihnen ja erhalten, die werden von den neuen Kassen nicht angenommen . . .

Die natürliche Folge sind kräftige Beitragserhöhungen – bei den alten Krankenkassen aufgrund der verbliebenen „schlechten“ Risiken, bei den neuen Krankenkassen aufgrund des hohen Werbeaufwandes, den sie im Wettbewerb um Versicherte betreiben müssen.

Diese Systemreform hat sich also nicht bewährt. Das kann nicht funktionieren. Ein soziales Krankenversicherungssystem kann nur funktionieren, wenn es den bewährten Ausgleich zwischen alt und jung, zwischen arm und reich, zwischen gesund und krank gibt. Und dieses Grundprinzip gilt es in Österreich für die Zukunft zu erhalten!

ANHANG

Überblick über die wichtigsten Tiroler Krankenversicherungsträger



Einführung von Gesetzen für die Sozialversicherung in ausgewählten europäischen Ländern 1871 bis 1917

Land	Jahr	Unfallversicherung	Jahr	Krankenversicherung	Jahr	Rentenversicherung
Belgien	1903	Haftpflicht in bestimmten Betrieben	1894	Subventionierung freiwilliger Versicherung	1900	Subventionierung freiwilliger Versicherung
Dänemark	1898	Haftpflicht für Industriearbeiter	1892	Subventionierung freiwilliger Versicherung	1891	Nationale Altersrenten (Fürsorge)
	1908	Landwirtschaft				
	1916	Pflichtversicherung für abhängig Beschäftigte				
Deutschland	1871	Haftpflicht für bestimmte Industriebetriebe	1883	Pflichtversicherung für Arbeiter und Angestellte mit Einkommensgrenze	1898	Pflichtversicherung für Arbeiter und Angestellte mit Einkommensgrenze
	1884	Pflichtversicherung für Arbeiter und Angestellte mit Einkommensgrenze in ausgewählten Industriebetrieben				
	1886	Landarbeiter	1911	Landarbeiter	1911	Hinterbliebenenrenten; Angestelltenversicherung
Finnland	1895	Pflichtversicherung für Industriebetriebe				
	1902	Seeleute				
Frankreich	1898	Haftpflicht für Industriebetriebe	1898	Subventionierung freiwilliger Versicherung	1895	Subventionierung freiwilliger Versicherung
	1906	Handelsbetriebe				
Großbritannien und Irland	1897	Haftpflicht für bestimmte Industriebetriebe (1906 erweitert inklusive Berufskrankheiten)	1911	Pflichtversicherung mit Einkommensgrenzen (Krankheit und Invalidität)	1908	Nationale Fürsorgetanten
	1900	Landarbeiter	1913	Sachleistungen		
Island	1917	Haftpflicht für abhängig Beschäftigte	1911	Subventionierung freiwilliger Versicherung		
Italien	1898	Pflichtversicherung in bestimmten Betrieben	1886	Subventionierung freiwilliger Versicherung	1898	Subventionierung freiwilliger Versicherung
	1917	Landarbeiter				
Luxemburg	1902	Pflichtversicherung für Industriearbeiter mit Einkommensgrenze	1901	Pflichtversicherung für Beschäftigte in Industriebetrieben mit Einkommensgrenze	1911	Pflichtversicherung für Arbeiter und Angestellte mit Einkommensgrenze
	1909	Landarbeiter				
Niederlande	1901	Pflichtversicherung für best. Industriebetriebe			1913	Pflichtversicherung mit Einkommensgrenze
Norwegen	1894	Pflichtversicherung für best. Industriebetriebe	1909	Pflichtversicherung mit Einkommensgrenze; Sachleistungen für Familienangehörige		
	1908	Fischer				
	1911	Seeleute				
Österreich – Ungarn	1887	Pflichtversicherung für best. Industriebetriebe	1888	Pflichtversicherung mit Einkommensgrenzen für Arbeiter und Angestellte	1906	Pflichtversicherung für Angestellte über Einkommensgrenze (Einbeziehung von Arbeitern Ende der 1930er Jahre)
	1894	Zusätzliche Betriebe				
Schweden	1901	Haftpflicht für Industriebetriebe	1891	Subventionierung freiwilliger Versicherung	1913	Volksversicherung für Alter und Invalidität
	1916	Pflichtversicherung mit Einkommensgrenze				
Schweiz	1881	Haftpflicht für Fabrikarbeiter	1911	Subventionierung freiwilliger Versicherung	1916	Kantonale Pflichtversicherung (Alters- und Hinterlassenenversicherung auf Bundesebene 1946)
	1911	Pflichtversicherung für abhängig Beschäftigte in Industriebetrieben (inkl. Berufskrankheiten)	1916	Erste kantonale Pflichtversicherung (Appenzell Außerrhoden)		

LITERATURVERZEICHNIS

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hg.), Schulungsbehef zur Geschichte der österreichischen Sozialversicherung, Wien 1993

Oberkofler Gerhard, Die Tiroler Arbeiterbewegung von den Anfängen bis zum Zweiten Weltkrieg, Wien 1979

Prugger Manfred, Die Tiroler Arbeiterkrankenkassen von den Anfängen bis zum Zweiten Weltkrieg, Innsbruck 1996 (Dissertation)

Schreiber Horst, Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Nazizeit in Tirol, Innsbruck 1994

Talos Emmerich, Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse, Wien 1981

Talos Emmerich, Sozialpolitik 1938 bis 1945, in: Talos E., Hanisch E., Neugebauer W. (Hg.), NS-Herrschaft in Österreich, Wien 1988

Tiroler Gebietskrankenkasse (Hg.), 100 Jahre Krankenversicherung in Tirol, Innsbruck 1977

ABBILDUNGSVERZEICHNIS:

- Abb. 1: Archiv der TGKK
- Abb. 2: Oberkofler Gerhard, Die Tiroler Arbeiterbewegung, Seite 2
- Abb. 3: Archiv der TGKK
- Abb. 4: Archiv der TGKK
- Abb. 5: Archiv der TGKK
- Abb. 6: Archiv der TGKK
- Abb. 7: Archiv der TGKK
- Abb. 8: Wald A., Staudinger E., Scheucher A., Lein H., Zeitbilder 7, Wien 1996, Seite 98
- Abb. 9: Archiv der TGKK
- Abb. 10: Wald A., Staudinger E., Scheucher A., Lein H., Zeitbilder 7, Wien 1996, Seite 113
- Abb. 11: Talos Emmerich, Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse, Wien 1981, Seite 265
- Abb. 12: Wald A., Staudinger E., Scheucher A., Lein H., Zeitbilder 7, Wien 1996, Seite 106
- Abb. 13: Archiv der TGKK
- Abb. 14: Internet, „Preußenchronik“
- Abb. 15: Archiv der TGKK
- Abb. 16: Archiv der TGKK
- Abb. 17: Archiv der TGKK
- Abb. 18: Collage Verfasser
- Abb. 19: Archiv der TGKK
- Abb. 20: (Anhang) Prugger Manfred, Die Arbeiterkrankenkassen Tirols von den Anfängen bis zum Zweiten Weltkrieg, Innsbruck 1996, Seite 210
- Abb. 21: (Anhang) Geiss Imanuel (Hg.), Chronik des 19. Jahrhunderts, Dortmund 1993, Seite 696

