

Rosenbrock, Rolf

**Book Review — Digitized Version**

[Rezension] Eckard Hansen, Michael Heisig, Stephan Leibfried [u.a.]:  
Seit über einem Jahrhundert... : verschüttete Alternativen in der  
Sozialpolitik. Köln: Bund-Verlag, 1981

Sozialwissenschaftliche Literatur-Rundschau: Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Sozialpolitik,  
soziale Probleme

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Rosenbrock, Rolf (1983) : [Rezension] Eckard Hansen, Michael Heisig, Stephan Leibfried [u.a.]: Seit über einem Jahrhundert... : verschüttete Alternativen in der Sozialpolitik. Köln: Bund-Verlag, 1981, Sozialwissenschaftliche Literatur-Rundschau: Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Sozialpolitik, soziale Probleme, ISSN 0175-6559, Verlag Neue Praxis, Lahnstein, Iss. 8/9, pp. 96-98

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/123090>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

● Hansen, Eckard/Heisig, Michael/Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian/Klein, Paul/Machtan, Lothar/Milles, Dietrich/Müller, Rainer, *Seit über einem Jahrhundert . . . : Verschüttete Alternativen in der Sozialpolitik, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung mit einem Vorwort von Heinz Oskar Vetter und Gerd Muhr.* Köln: Bund-Verlag 1981. 618 Seiten, Pbck., DM 36,-

Es gibt Bücher, deren bloßes Erscheinen auf dem Markt eine solche wissenschaftliche und/oder politische Qualität hat, daß es auf Einzelheiten der Durchdringung oder Darstellung des Gegenstandes gar nicht mehr anzukommen scheint. Solche Bücher haben es erfahrungsgemäß schwer, aufmerksame Leser und kritische Rezensenten zu finden.

Für einen nicht unbeträchtlichen Teil der sozial- und gesundheitspolitisch interessierten Leserschaft dürfte ein solcher Fall mit dem hier in Rede stehenden Werk vorliegen. Immerhin nimmt der DGB mit diesem Buch nach einer sehr langen Periode ganz überwiegend korporatistisch-sozialpartnerschaftlicher Sozialpolitik (als deren Ergebnis sich zunehmend reformpolitische Stagnation und – zumindest partiell – Regression herausgestellt hat) das hundertjährige Jubiläum der kaiserlichen Botschaft zur Sozialversicherung zum Anlaß, sich auf strukturpolitisch offensivere, kreativere Phasen in der Gesundheitspolitik zu besinnen. Eine solche Rückbesinnung kann, wenn sie über die Repetition historischer Programmsätze hinausgehen soll, nur exemplarisch erfolgen. Das gewählte Beispiel sind in diesem Fall die Eigenbetriebe der Ortskrankenkassen (Ambulatorien, Zahnklinik, Selbstabgabestellen für Heilmittel und Sehbrillen, Heilmittelversorgungs-AG), wobei der Schwerpunkt auf den Ambulatorien in den Unterweserstädten und in Berlin während der zwanziger Jahre bis zur Zerschlagung durch den Faschismus liegt. Damit ist aus

der Schar möglicher Themen für eine Jubiläums-Denkschrift ein Komplex herausgegriffen worden, der sich durch hohe Konfliktivität sowie exemplarisch klare Bezüge zwischen Gesundheitspolitik, Binnenökonomie des Gesundheitswesens und allgemeinpolitischer Konjunktur auszeichnet, der wissenschaftlich bislang so wenig aufgearbeitet ist, wie es der Untertitel von den »Verschütteten Alternativen der Sozialpolitik« plastisch aussagt und der zudem auch geeignet erscheint, zur empirischen Fundierung der aktuellen (und teilweise bereits feuilletonistisch-modischen) Debatte über »Verrechtlichung« und »Ökonomisierung« der Gesundheitspolitik beizutragen. Nach einer Darstellung der sozialpolitischen Ausgangslage von den Revolutionsjahren 1848/49 bis zur kaiserlichen Botschaft (die »unbekannte« [S. 27–60] und »verdrängte« [S. 61–151] Geschichte) wird ausführlich die Entstehung der Ambulatorien in den Unterweserstädten und Berlin im Gefolge des Ärztestreiks 1923/24, ihre Entwicklung unter den pausenlosen juristischen, ökonomischen und diffamatorischen Angriffen der ständisch organisierten Ärzteschaft sowie ihr Untergang mit der Errichtung des Faschismus in Deutschland dargestellt (S. 197–499). Sinnigerweise wurde die Zerschlagung der Ambulatorien mit ihrer »Unwirtschaftlichkeit« begründet, ihr Aufbau infolgedessen als Ausfluß von »reinen marxistischen Machtgelüsten« (S. 308 f.) bezeichnet. Daß nun empirisch eindeutig das Gegenteil der Fall war (der Aufbau der Ambulatorien war wohl vor allem eine Maßnahme zur Verminderung der ökonomischen Erpreßbarkeit der Kassen durch die Ärzte, die Ambulatorien arbeiteten kostengünstiger), wirft ein auch aktuell wichtiges Schlaglicht sowohl auf das Schicksal »harter Daten« in gesundheitspolitischen Auseinandersetzungen (man denke an die Mißbrauchsdiskussion!) als auch auf die Vielschichtigkeit des Begriffs »Ökonomisierung« im Gesundheitswesen. Im Gegensatz zu den meisten Westzonen wurde in Berlin nach dem Krieg der Auf-

bau einer Einheitsversicherung versucht (VAB), selbstverständlich gegen den Widerstand einschl. Kampfmaßnahmen der ständisch organisierten niedergelassenen Ärzteschaft. In dieser Konstellation kam es zu einem kurzen (1947–1952) Wiederaufleben von Ambulatorien und Polikliniken, von denen heute noch das Ambulatorium der AOK Berlin im Wedding »als letzte Spur im Westen« (S. 500) existiert. Auch in dieser Auseinandersetzung spielte ein ökonomisch bestimmtes Tauschgeschäft offenbar eine entscheidende Rolle: Gegen einen Honorarabschlag konnten die Ärzteorganisationen die Errichtung weiterer Polikliniken bzw. Ambulatorien von ihrer Zustimmung abhängig machen (S. 540).

Ein letztes Kapitel beschäftigt sich mit einem (nach Veröffentlichung des Buches vorläufig abgeschlossenen) »Nachhutgefecht« einer leistungssteuernden Strukturpolitik im Gesundheitswesen durch Krankenkassen: Die Augenoptiker wehren sich mit eindrucksvoll dogmatisch-normativ agierender Gutachten-Unterstützung aus dem akademischen Raum gegen insgesamt vier »Sehbrillenabgabestellen« im Eigentum von Krankenkassen, deren Umsätze im Promillebereich der Branche liegen (S. 551). Ziel dieser Eigenbetriebe der Krankenkassen ist/war neben dem Ausgleich regionaler Versorgungsengpässe eine in Umfang und Dynamik allerdings nur symbolisch wirksame Pluralisierung der Angebotsstruktur. Der BGH hat inzwischen die Schließung dieser Eigeneinrichtungen angeordnet (BGH-I ZR 116 u. 117/80 v. 18. 12. 1981), weil sie die offenbar höherwertigen Rechtsgüter der »Mittelstandsförderung« und des »ungestörten Marktwettbewerbs« untergraben könnten. Diese höchstrichterliche Entscheidung enthält die derzeit wohl treffendste Charakterisierung der defensiven bis regressiven gesundheitspolitischen Situation in der Bundesrepublik. Der viel benutzte Begriff der »Verrechtlichung« erweist sich dabei vor allem als »Verrechtlichung privater Besitzstände in den Dienstleistungsberufen«, als »Zwingburg jeder Sozialreform« (S. 182).

Wenn ein Buch, aus dem eingangs bezeich-

neten politischen Kontext kommend, derart aktuell-politisch kontroverse Themen anfaßt, findet es nur schwer sachliche Kritiker: Von der »anderen Seite« wird es sofort unter das Sperrfeuer der Polemik genommen: So rezensiert etwa der sozialpolitische Redakteur des Deutschen Ärzteblattes, »hier (in der Frage der Ambulatorien, RR) wird scheinheilig an Nazi-Ressentiments appelliert, um eine politisch überholte Idee wieder hervorkramen zu können!« (DÄ 1981, S. 2 327). Mit diesem raschen Verdikt bewegt sich der Autor auf dem gleichen Argumentations-Niveau wie die organisierte ständische Ärzteschaft vor, während und nach der politischen Herrschaft des Faschismus. Nur in den Jahren ab 1933 allerdings fand diese Interessenpolitik einen im furchtbaren Wortsinne schlagkräftigen Koalitionspartner in der herrschenden politischen Macht. Gerade dies dokumentiert der vorliegende Band mit weit über 100 Kurzbiographien gesundheitspolitischer Akteure und einem vorzüglichen Personenregister beklemmend eindringlich.

Gesundheitspolitisch an Reformen interessierte Leser werden sich freilich nicht in Gegenpolemik erschöpfen dürfen. Denn bei allem Verdienst des Bandes gilt es, die offenbleibenden Fragen zu formulieren, um wesentliche Elemente der Geschichte des Gesundheitswesens für heutige Strategien nutzbar zu machen. Zu klären wäre z. B. die Frage, warum der Ansatz der Gründung von Ambulatorien nur in einer Region (Unterweserstädte) außerhalb der Reichshauptstadt zur Praxis wurde. Anders herum gefragt: Welche objektiven und subjektiven Impulse fehlten in den anderen Kassenregionen? Oder: Warum wurden vorhandene gesundheitspolitische Impulse in anderen Regionen nicht in Maßnahmen und Institutionen umgesetzt? (Schließlich galt die Ausgangslage des Ärztestreiks 1923/24 im ganzen Reich.) Welche gesundheitspolitischen Perspektiven hatten die Akteure? Zielten sie nur auf Ambulatorien? Beschränkten sie sich auf die Abwehr der ökonomischen Attacken der Ärzteschaft auf die Kassen und damit die Gesundheitssicherung der Lohnabhängigen? Weiter: Gab es Ansätze, die Versi-

cherten für die gesundheitspolitischen Ziele zu mobilisieren? Welche Rolle spielten die einzelnen Fraktionen in der Selbstverwaltung? (Die einfache Zweiteilung in Arbeitgeber und Versicherten-Vertreter würde dem Problem sicherlich nicht gerecht.) Gab es eine Alternative zur offensichtlich mit hoher Priorität verfolgten Strategie der juristischen Auseinandersetzung? Und wenn dies so war: War dies eine strukturell bedingte Festlegung oder die Folge politischer Grundsatzentscheidungen oder die Konsequenz der Einschätzung der Kräfteverhältnisse?

Gab es bei den überdurchschnittlich aktiven Kassen Versuche, über die zu jener Zeit zwangsläufig im Vordergrund stehende professionelle kurative Versorgung hinauszugehen zu Maßnahmen primärer Prävention durch Veränderung gesundheitsriskanter Bedingungen in Arbeits- und Lebenswelt? Oder blieben die vereinzelt in dieser Richtung auf die Arbeiterparteien und linke Ärzte beschränkt?

Von einer politisch praktischen Beantwortung dieser Fragen kann mehr abhängen als eine »zeitgenössische Perspektive für Ambulatorien«, die die Autoren lediglich anreißen (S. 182–188). Zur Diskussion stehen vielmehr die Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklung gesundheitspolitischer Offensiven in Zeiten der ökonomischen Krise und der politischen Baisse. Mit dem vorliegenden Band sind einige Voraussetzungen für diese Diskussion geschaffen worden.

*Rolf Rosenbrock*