

Manow, Philip

Working Paper — Digitized Version

Die Sozialversicherung in der DDR und der BRD, 1945 - 1990: über die Fortschrittlichkeit rückschrittlicher Institutionen

MPIfG Discussion Paper, No. 93/8

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Manow, Philip (1993) : Die Sozialversicherung in der DDR und der BRD, 1945 - 1990: über die Fortschrittlichkeit rückschrittlicher Institutionen, MPIfG Discussion Paper, No. 93/8, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125919>

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.



Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung · Köln

**Die Sozialversicherung in der DDR
und der BRD, 1945-1990: Über die
Fortschrittlichkeit rückschrittlicher
Institutionen**

Philip Manow-Borgwardt

93/8

PLA

-767

1998

MPIFG Discussion Paper

**Die Sozialversicherung in der DDR
und der BRD, 1945-1990: Über die
Fortschrittlichkeit rückschrittlicher
Institutionen**

Philip Manow-Borgwardt

93/8

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-50677 Köln
Federal Republic of Germany

MPIFG Discussion Paper 93/8
ISSN 0944-2073
September 1993

(RFC822):	mpi@mpi-fg-koeln.mpg.d400.de	Telephone	0221 / 33605-0
(X400):	S=mpi;O=mpi-fg-koeln;P=mpg;A=d400;C=de	Fax	0221 / 33605-55
(PSI):	PSI%4505011006::MPI		

Abstract

This paper examines the institutional development of the East German social insurance system from 1945 to 1990 and compares it with the development of its West German counterpart. The comparison reveals a surprisingly divergent and non-intended pattern of institutional development. Although standing in many respects in the tradition of the Bismarck model of social insurance, the East German system was founded with the aim of overcoming its fragmentation in favor of »uniformity and rational planning«. However, by the end of the 1980s, the social insurance system of the German Democratic Republic was characterized by an extreme heterogeneity, both in terms of benefits and of organizational structures. In contrast, the institutional development of the »fragmented« West German social insurance system has been marked by a growing universality of access and a growing homogeneity of benefits and structures. The paper identifies amongst others the competition between the different occupational groups, each with its own social insurance package, as a causal factor for the significant movement towards greater institutional homogeneity in the West German case. It is therefore the central thesis of this paper that the fragmentation along occupational criteria - in general considered to be an especially »anachronistic« feature of the Bismarck model - was *inter alia* responsible for the dynamism and adaptability of the West German system.

9311347
Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung
Bibliothek

* * * * *

PLA-7/9308
26 506 000

Die Rekonstruktion der institutionellen Entwicklung des DDR-Sozialversicherungssystems von 1945 bis 1990 und der Vergleich mit der seines bundesdeutschen Gegenparts zeigt ein überraschend divergentes und nicht intendiertes Entwicklungsmuster: Die ursprüngliche Absicht in der DDR, die leistungsrechtliche und organisatorische Zersplitterung des Bismarckschen Sozialversicherungsmodells zugunsten von »Einheitlichkeit und Planmäßigkeit« zu überwinden, resultierte in einem sowohl in leistungsrechtlicher als auch in struktureller Hinsicht sehr heterogenem System. Dem steht eine mittlerweile weit fortgeschrittene Homogenisierung von Rechts- und Organisationsstrukturen in der »fragmentierten« bundesdeutschen Sozialversicherung gegenüber. Als ein Kausalfaktor für die institutionelle Vereinheitlichung in der Bundesrepublik wird gerade der in der berufsständischen Zersplitterung des Bismarckschen Modells angelegte Konkurrenzmechanismus identifiziert. Die zentrale These dieses Aufsatzes lautet daher, daß das »eigentlich« anachronistische berufsständische Element der Bismarckschen Sozialversicherung zugleich als ein besonderer Dynamisierungs- und Homogenisierungsfaktor angesehen werden muß.

Inhalt^{*}

Abstract	2
1. Einleitung	5
2. Die DDR-Sozialversicherung nach 1945	7
3. Die institutionelle Entwicklung der DDR-Sozialversicherung	11
3.1 Die »planlose« Planungsgesellschaft	11
3.2 Die Arbeitsorientierung sozialistischer Sozialpolitik	15
4. Arbeits- und Sozialrecht in der DDR und BRD	17
5. Die institutionelle Entwicklung der bundesdeutschen Sozialversicherung im Vergleich	22
6. Zusammenfassende Überlegungen	25
Literatur	28

* Für hilfreiche Kritik an den hier entwickelten Thesen danke ich Marian Döhler, Jürgen Feick, Philipp Genschel, Renate Mayntz, Uwe Schimank, Andreas Stucke und Georg Vobruba.

1. Einleitung

Der west-östliche »Institutionentransfer« (Lehmbruch) als dominanter Vereinigungsmodus zwischen der DDR und der Bundesrepublik war in der Sozialpolitik je nach Sozialversicherungszweig unterschiedlich umstritten. So war die Übertragung der Strukturen der bundesdeutschen Arbeitslosenversicherung auf die DDR, die 1977 ihre ohnehin unbedeutende Arbeitslosenversicherung ersatzlos aufgelöst hatte, vollkommen unkontrovers. Auch die Übertragung des westdeutschen Rentenrechts auf die DDR, die wegen der ausgesprochenen Produktivitätsorientierung ihrer Sozialpolitik für die Rentner nur ein sozialpolitisches Kümmerdasein bereitgehalten hatte, war weitgehend unstrittig. Der Komplet-Transfer der seit langem als reformbedürftig angesehenen Strukturen der bundesdeutschen gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) hingegen löste heftige politische Konflikte aus.¹ Vor dem Hintergrund der notorischen gesundheitspolitischen Reformdiskussion in der BRD, die unmittelbar vor dem Mauerfall erneut an Virulenz gewonnen hatte, ist das gesundheitspolitische Resultat des Einigungsprozesses in der Tat von vielen als besonders krasses Beispiel für die Durchsetzungskraft der Partikularinteressen westdeutscher Gesundheitsverbände gewertet worden.

Neben dem Verweis auf die sachlich schwer zu legitimierende »Abwicklung« von Polikliniken und Ambulatorien und ihrer Substitution durch ein überholtes und kostenträchtiges Versorgungssystem durch in Einzelpraxen niedergelassene Ärzte (zu diesem Vorgang vgl. Wasem 1992a) ist als Beleg für diese Einschätzung auch immer wieder auf die modifikationslose Übertragung eines besonderen GKV-Strukturdefizits, ihre »Zergliederung«, verwiesen worden. Die These der nachfolgenden Ausführungen ist, daß gerade der Vergleich mit der DDR-Sozialversicherung, in der bereits früh die Trägerschaft und das Leistungsrecht radikal vereinheitlicht worden war, zeigen kann, daß die auch in den anderen Sozialversicherungszweigen der Bundesrepublik strukturprägende berufsständische Gliederung - heute dominiert von der Differenzierung zwischen Angestellten und Arbeitern - nicht umstandslos als Defizit verbucht werden kann. Im folgenden wird vielmehr die Sicht vertreten, daß das »eigentlich« anachronistische berufsständische Element der Bismarckschen Sozialversicherung sich als ein besonderes Dynamisierungsmoment, als eine Ursache der erhöhten Anpassungsfähigkeit der westdeutschen Sozialversicherung und - was nur auf den ersten Blick paradox erscheint - als einer der besonderen Gründe für die starke

1. Im folgenden werden Überlegungen fortgeführt, die ich im Kontext meiner Dissertation über die "Gesundheitspolitischen Entscheidungen im Prozeß der deutschen Einigung" angestellt habe.

Vereinheitlichung ihres Leistungsrechts und die Homogenisierung ihrer Organisationsstrukturen erwiesen hat.

Die Argumentation ist wie folgt aufgebaut. In einem ersten Argumentationsschritt (Abschnitt 2) wird die Grundlegung der institutionellen Strukturen der DDR-Sozialversicherung nach 1945 dargestellt. Dabei wende ich mich gegen die in der Literatur verbreitete These (vgl. Rolf 1975; Frerich/ Frey 1993), die Ausgestaltung des DDR-Sozialwesens sei als getreue Nachbildung des sowjetischen Vorbilds zu verstehen. Vielmehr soll gezeigt werden, daß die DDR-Sozialversicherung in vielerlei Hinsicht in Kontinuität mit dem Bismarckschen Sozialversicherungsmodell stand. Dort, wo sie von ihm abwich, folgte sie langjährigen Forderungen der deutschen Arbeiterbewegung, die sich für eine Vereinheitlichung der Trägerschaft und des Leistungsrechts und somit gegen die altständischen Elemente der deutschen Sozialversicherung gewandt hatte. Insofern verwirklichte die DDR gegenüber der in Westdeutschland nach 1945 schlicht restaurierten »klassischen deutschen Sozialversicherung« zunächst tatsächlich eine "modernitätskonformere" Institution (Lehmbruch 1993: 31).

In einem zweiten Argumentationsschritt wird die institutionelle Entwicklung in der DDR bis 1990 nachgezeichnet (Abschnitt 3) und mit derjenigen in der Bundesrepublik verglichen. Abschnitt 4 vergleicht einen ausgewählten Aspekt: die Struktur und den Grad der Ausdifferenzierung des Arbeits- und Sozialrechts in der DDR und der Bundesrepublik. Abschnitt 5 skizziert Grundtendenzen der Nachkriegsentwicklung der bundesdeutschen Sozialversicherung. Mit diesem Vergleich wende ich mich gegen die naheliegende und auch in der Literatur häufig vertretene Sicht (bspw. BMiB 1974: 462; Rolf 1975: 22, 32f.; Ruß 1979: 405f.), der DDR-BRD-Vergleich sei bezüglich der Sozialversicherungssysteme mit den Dichotomien einheitlich/zergliedert, zentralisiert/dezentral oder aber: modern/altständisch angemessen beschrieben. Das Ergebnis dieser Gegenüberstellung ist vielmehr, daß nach der gut 40jährigen institutionellen Entwicklung die annähernd spiegelverkehrte Zuordnung der Gegensatzbegriffe zutreffend erscheint. Die Sozialversicherung in der Bundesrepublik unterlag starken Tendenzen der Vereinheitlichung und Zentralisierung. Gegenüber der Rechts- und Institutionenentwicklung in der DDR wies sie zudem eine erstaunliche Kohärenz auf. Und schließlich wurden in der Bundesrepublik die berufsständischen Relikte der Bismarckschen Sozialversicherung entweder sukzessive einge ebnet oder zu einem recht modernen Wettbewerbsinstrument umgebaut. Im Gegensatz dazu wies das DDR-Sozialversicherungssystem in seiner Nachkriegsentwicklung deutliche Züge einer sozialistischen »Neo-Feudalisierung« auf, die mit einem hohen Maß an organisatorischer und leistungsrechtlicher Zersplitterung einherging. Ein weiterer Grundzug der Entwicklung der DDR-Sozialversicherung, der ihrer immer wieder hervorgehobenen »Verstaatlichung« entgegenlief, war die Dezentralisierung bedeutender sozialpolitischer Entschei-

dungsbefugnisse auf die Betriebsebene. In einem abschließenden Abschnitt (Abschnitt 6) frage ich nach den möglichen Verallgemeinerungen, die die im folgenden dargestellte Divergenz der Institutionenentwicklung eröffnet.

2. Die DDR-Sozialversicherung nach 1945

Die offizielle DDR-Selbstdarstellung, nach der das ostdeutsche System sozialer Sicherung als konsequente Verwirklichung der traditionellen Forderungen der Arbeiterbewegung nach Einheitlichkeit, reiner (Versicherten-)Selbstverwaltung und nach Aufhebung aller Angestellten-/Arbeiter-Differenzierungen angesehen werden mußte, hatte nicht nur ideologischen Gehalt. Die Ausgestaltung der DDR-Sozialversicherung war zwar überwiegend in der Zeit sowjetischer Besatzung durch Militärverordnungen erfolgt. Aber die Grundlegung des ostdeutschen Sozialsystems, die über den SMAD-Befehl Nr. 28 vom 28. Januar 1947 in Kraft gesetzte *Verordnung über Sozialpflichtversicherung* (dokumentiert in Lehmann 1949), war nur die weitgehend getreue Umsetzung des Kontrollratsentwurfs von 1946, dessen Realisation zunächst noch für alle vier Besatzungszonen vorgesehen war. Dieser Kontrollratsentwurf wiederum "rezipierte ... Forderungen, die in Deutschland eine lange Tradition hatten ... und insbesondere von den freien Gewerkschaften, Sozialdemokraten und Kommunisten erhoben" worden waren (Hockerts 1980: 27).²

Anders, als es im Zuge der deutschen Vereinigung gerne dargestellt wurde und auch anders, als es sich z.T. in der Literatur findet (Rolf 1975: 29f.; Frerich/ Frey 1993: 12, 29, 209 und passim), war das DDR-Sozial- und Gesundheitswesen alles andere als schlicht "einst aus der UdSSR übernommen" (Die Welt vom

2 Da zum Zeitpunkt der Beratungen über die Sozialversicherungsreform die Sowjets turnusgemäß den Vorsitz im Kontrollrat innehatten, wurde ihr Reformentwurf zur Verhandlungsgrundlage genommen. Der sowjetische Entwurf wiederum war maßgebend von deutschen Sozialversicherungs-Experten in der *Deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge* formuliert worden, wobei Helmut Lehmann, der ehemalige Ortskrankenkassen-Geschäftsführer, bedeutenden Einfluß hatte (vgl. Tennstedt 1977: 235; Hockerts 1980: 25). In der sowjetischen Besatzungszone wurde dann die Sozialversicherungsreform im Februar 1947 entsprechend den Kontrollratsvorstellungen umgesetzt, zu einem Zeitpunkt, als das Scheitern einer alle Zonen umfassenden Regelung noch nicht absehbar war (Hockerts 1980: 68; detailliert hierzu auch Tennstedt 1977: 231-243). In bezug auf die Vereinheitlichung der Sozialversicherung hatten die Länderverwaltungen in der SBZ jedoch unter Förderung der sowjetischen Militäradministration bereits weitgehend vollendete Tatsachen geschaffen (vgl. Frerich/ Frey 1993: 15-18).

13.7.1990) worden. Die der »Sowjetisierungsthese« diametral entgegenstehende Einschätzung, die DDR habe "die tradierten Grundlagen des staatlichen Sozialversicherungssystems des Deutschen Reiches übernommen" (so Korbanka 1990: 20), trifft jedoch auch nur in bezug auf zwei Strukturcharakteristika des Bismarckschen Systems zu: Den Versicherungszwang und die Beitragsfinanzierung, die in der DDR sogar noch vollständiger als in der »Originalversion« von 1883ff. verwirklicht wurden.³

Das gilt nicht für das dritte Charakteristikum des Bismarckschen Modells, die risikospezifische Gliederung der Sozialversicherung nach Kranken-, Unfall-, Alters- und ab 1927 noch Arbeitslosenversicherung. Eine Gliederung, die zudem von berufsständischen Elementen überlagert war, die ihren institutionellen Ausdruck etwa in einem gesonderten und integrierten Versicherungskonzept der Knappschaft, einem staatlichen Versorgungssystem für Beamte und einer institutionellen und leistungsrechtlichen Scheidung der Angestellten fand. In Hinblick auf diese doppelte, an Versicherungsrisiken und Berufsgruppen orientierte Gliederung ließ sich die DDR-Sozialversicherung tatsächlich als weitgehende Verwirklichung der traditionellen sozialpolitischen Forderungen der Arbeiterbewegung verstehen. Die Traditionslinie zur sozialpolitischen Programmatik der Arbeiterbewegung resultierte auch aus wichtigen personellen Kontinuitäten, die gerade im sozialpolitischen Bereich zwischen der Weimarer Arbeiterbewegung und der verantwortlichen Entscheidungselite in der DDR-Aufbauphase bestanden (vgl. etwa Tennstedt 1977: 233).

So war in bezug auf das »Selbstverwaltungsprinzip« die aus bundesdeutscher Sicht scharf als Signum der Diktatur kritisierte Trägerschaft der Sozialversicherung durch den Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB) zunächst nichts anderes als die Verwirklichung der traditionellen Forderung von Gewerkschaften und Sozialdemokratie nach der »reinen Versichertenverwaltung«. Dabei ließ sich das Institut der »Listen-«, oder genauer »Friedenswahl«, das die Selbstverwaltung in der DDR angeblich zu einer "Verwaltung durch FDGB-Funktionäre" pervertierte (so Haas/ Leutwein 1954: 115), nur unter Absehung der Tatsache kritisieren, daß genau dieser Wahlmodus auch in der bundesdeutschen Sozialversicherung vorherrscht und mit dem *Selbstverwaltungsgesetz* vom 22.2.1951 (BGBl. I, S. 1242) erstmals kodifiziert worden war.

3 Die *Verordnung über Sozialpflichtversicherung* sah keinen Staatszuschuß zur Rentenversicherung vor - die Beitragsfinanzierung war also umfassender realisiert. Zudem gab es in der DDR keine Versicherungspflichtgrenze, und da ein gesonderter, beamtenrechtlicher Status für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes schon früh abgeschafft worden war (durch den SMAD-Befehl Nr. 66 vom 17.9.1945), wurden auch sie in die »Sozialversicherungspflicht genommen« - der Versicherungszwang war in der DDR-Sozialversicherung also vollständiger verwirklicht.

Wenn in der Bundesrepublik seit dem *Selbstverwaltungsgesetz* auch die Arbeitgeber durch eine »Wahl ohne Wahlhandlung« ihre Vertreter gleichgewichtig in die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherung schicken durften, so knüpfte demgegenüber die DDR mit der *Verordnung über Sozialpflichtversicherung* unmittelbarer an den vor 1933 herrschenden Zustand an, indem diese Verordnung für Versicherte und Arbeitgeber die traditionelle zwei Drittel/ein Drittel-Besetzungsregel in den Organen der Selbstverwaltung vorsah.⁴ Dagegen wurde in der Bundesrepublik mit der Einführung der paritätischen Besetzung der Selbstverwaltungsorgane ein Kontinuitätsbruch zur vor 1933 geltenden Rechtslage vollzogen, der von den Zeitgenossen um so schärfer wahrgenommen wurde, als man sich damit zugleich in Kontinuität zum nationalsozialistischen Recht begab, das mit dem *Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung* vom 5.7.1934 (RGBl. I, S. 577) erstmals für den sogenannten Beirat in der Sozialversicherung die Parität von Versicherten und ihren »Betriebsführern« vorgeschrieben hatte.

Daß die Parität zwischen Versicherten- und Arbeitgebervertretern in allen Sozialversicherungszweigen auch gegen erhebliche CDU-interne Widerstände durchgesetzt werden konnte, erklärt sich vor allem aus der "contagion of legitimacy" (Zucker 1988: 38-40), die das Paritätsprinzip aus der Entsprechung zu Vorstellungen einer durchgängig »sozialpartnerschaftlich« verfaßten Wirtschafts- und Sozialordnung gewinnen konnte, wie sie zur gleichen Zeit im Kontext der Debatte um die Mitbestimmungsgesetzgebung allgemein diskutiert wurde (Hockerts 1980: 137f., 142). In der DDR hingegen wurde mit der Überantwortung der Sozialversicherung in die Trägerschaft des FDGB 1956 auch eine weitere Vertretung der Unternehmen in den Selbstverwaltungsgremien beendet (Liebscher/ Thude 1960: 28-37, 78ff.; Frerich/ Frey 1993: 274-278). Damit war die Forderung nach reiner Versichertenselbstverwaltung formell erfüllt, ihre reale Verwirklichung aber wegen der Gleichschaltung des FDGB ad absurdum geführt.

In bezug auf das »Gliederungsprinzip« ließ sich zunächst ebenfalls eine weitgehende Verwirklichung der traditionellen Forderungen von Sozialdemokraten, Gewerkschaften und Kommunisten konstatieren: In der Krankenversicherung

4 Vgl. die §§ 12-14 der *Verordnung über Sozialpflichtversicherung*. Allerdings waren die in einer Durchführungsverordnung als Unternehmervertretungen benannten Industrie-, Handels- und Handwerkskammern sowie der "Kreisausschüsse der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe", die das Recht zur Listenerstellung hatten, bereits staatlich kontrolliert und nicht mit den westdeutschen Kammern zu vergleichen. In ihnen waren "Betriebe, Gewerkschaften und Verwaltung drittelparitätisch vertreten, wobei die Firmenvertreter aber von der Verwaltungsspitze ernannt wurden. Das Übergewicht in diesen Gremien lag mithin eindeutig bei der Verwaltung" (Zank 1990: 259).

war die Zersplitterung in verschiedene Kassenarten aufgehoben und in der Rentenversicherung waren die Invaliden- und Angestelltenversicherung verschmolzen worden - es waren in der DDR-Sozialversicherung also alle Angestellten/Arbeiter-Differenzierungen beseitigt. Zugleich war eine Renten-, Unfall- und Krankenversicherung umfassende Einheitsversicherung geschaffen worden.

Selbst bei den Versorgungsstrukturen im Gesundheitswesen standen die in Ostdeutschland nach 1945 unternommenen Maßnahmen in einer Kontinuitätslinie mit insbesondere sozialdemokratischen Vorstellungen der Weimarer Zeit, und der systematische Aufbau von Ambulatorien und Polikliniken als Hauptträger der ambulanten Versorgung läßt sich nur dann als Indiz für die "Sowjetisierung" des DDR-Gesundheitswesens werten (so bspw. Frerich/ Frey 1993: 29, 209), wenn man aus einem »späten« bundesdeutschen Blickwinkel umstandslos unterstellt, daß das abrupte Ende dieser medizinischen Versorgungsform im Jahre 1933 (vgl. WSI 1981) es auch schon 1945 ausgeschlossen hätte, diese Form medizinischer Versorgung wiederaufleben zu lassen. Gleichfalls war der verstärkte Ausbau des betrieblichen Gesundheitswesens und seine im Vergleich zur Bundesrepublik stärker kurative Ausrichtung "keine Erfindung des Sozialismus" (Häussler 1993: 128; so aber bspw. Rolf 1975: 29f.), sondern konnte auf längere Traditionslinien verweisen.

Hingegen war der bis 1990 stetig anwachsende staatliche Finanzanteil an der DDR-Sozialversicherung mit zuletzt annähernd 50%, den man als deutlichen Beweis für die Verstaatlichung der ostdeutschen Sozialversicherung werten kann, nicht in ihrer rechtlichen Grundkonstruktion angelegt gewesen. Die primäre Zielsetzung der weitgehend dem Kontrollratsentwurf entsprechenden Verordnung von 1947 war gerade die Entlastung der öffentlichen Haushalte durch strikte Einhaltung des Prinzips der Beitragsfinanzierung. Wegen der ausbleibenden Anpassung der Beitragssätze und Beitragsbemessungsgrenzen⁵ an die Ausgabenentwicklung wurde aber die schrittweise Ausweitung der staatlichen Zuschußfinanzierung notwendig. Die DDR-Sozialversicherung entwickelte sich also hier eher »unter der Hand« und entgegen ursprünglichen Intentionen von einem voll beitragsfinanzierten zu einem - zumindest hälftig - steuerfinanzierten Typus. Die mit dem Anstieg staatlicher Finanzierungsanteile stetig zunehmende Dominanz des »Fürsorge-« oder »Versorgungsprinzips« über das »Versicherungsprinzip«⁶ ließ sich hingegen später gut in den Rahmen einer

5 Von 1949 bis 1989 galt eine Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark - zuerst Reichsmark, dann Mark der DDR - und ein starrer Beitragssatz von 10%.

6 Einerseits wurde in ostdeutschen Darstellungen hervorgehoben, daß in der DDR-Sozialversicherung das "kapitalistische Versicherungsprinzip" beseitigt und das "sozialistische Versorgungsprinzip" verwirklicht sei (Liebscher/ Thude 1960: 41),

Politik des "sozialistischen Paternalismus" (Meyer 1989)⁷ einpassen. Bei einer typologischen Einordnung des ostdeutschen Systems sozialer Sicherung muß die DDR-Sozialversicherung zunächst also sehr nahe bei dem Bismarckschen Modell mit Beitragsfinanzierung und Zwangsversicherung verortet werden, von dem sie nur die überkommenen Elemente beseitigte, die seinem besonderen antiliberalen Entstehungskontext zuzurechnen waren (Stolleis 1979, 1989). Die DDR-Sozialversicherung trieb aber - weniger durch planvolle Entscheidung, als durch »Nicht-Entscheidung« - auf ein staatliches, über allgemeine Steuern finanziertes Sozialsystem zu.

3. Die institutionelle Entwicklung der DDR-Sozialversicherung

3.1 Die »planlose« Planungsgesellschaft

Nach 40 Jahren hatte sich die institutionelle Gestalt der DDR-Sozialversicherung beträchtlich weit von ihren ursprünglichen Zielsetzungen entfernt. Die Sozialversicherung in der DDR war zum Ende der 80er Jahre gekennzeichnet von

andererseits wurde betont, daß "Leistungen der Sozialversicherung ... nach dem Leistungsprinzip gestaffelt sein" müssen (ebenda: 27). So gelte nicht der "in der kommunistischen Gesellschaft wirkende Grundsatz »jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen«", sondern es herrsche "das im Sozialismus geltende Prinzip »jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Leistungen«". Dieses sozialistische Prinzip der Verteilung findet seinen Niederschlag in der Zugrundelegung des Einkommens bei der Leistungsberechnung, in der Berücksichtigung der Beschäftigungsjahre und in anderen Formen der Leistungsgestaltung" (ebenda: 44; vgl. ebenso Bader 1981: 1473). Die hier deutlich werdende Unentschiedenheit zwischen Bedarfs- und Beitragsorientierung in der Ausgestaltung der Sozialleistungen wird auch dokumentiert durch die DDR-interne Kontroverse darüber, ob die DDR-Sozialversicherung den Charakter einer Versicherung oder eines Versorgungswerks aufweise (vgl. die Beiträge von Radtke/Zschockelt 1980, den Versicherungscharakter verneinend, und Bader 1981, den Versicherungscharakter bejahend). Faude spricht vom "Spannungsverhältnis zwischen Leistungsorientierung, Privilegierung und Egalisierung" (1979: 126) und dokumentiert anschaulich die Widersprüchlichkeit der diesbezüglichen DDR-Literatur (ebenda: 116f.).

7 Vgl. zu diesem Grundzug der DDR-Sozialpolitik folgende Einschätzungen: Adler (1991a: 158) spricht von der "fürsorglich-vormundschaftliche[n] Verwaltung sozialer Sicherheit" und einer "paternalistische[n] soziale[n] Befriedungspolitik" (1991b: 8), Meuschel (1992: 21) sogar vom "diktatorischen Wohlfahrtsstaat" und Pollack von dem "wechselseitige[n] Austausch von Anpassung und Versorgung" (1990: 296, Fn. 9).

einer eigentümlichen Ungleichzeitigkeit: Ihre ursprüngliche institutionelle Ausgestaltung blieb mit erstaunlicher Starrheit bis in den Bereich von Leistungs- und Beitragsregelungen bestehen, wurde aber zunehmend überwuchert durch eine konzeptionslos anmutende Verordnungstätigkeit im Leistungsbereich und durch eine »spontane Ordnungsbildung« im organisatorischen Bereich mit deutlichen Zügen institutionellen Wildwuchses.

Deutlichstes Zeichen hierfür war der Umstand, daß die Beitragssätze und Beitragsbemessungsgrenzen bis 1990 auf ihrem seit 1947 bestehenden Niveau stagnierten (vgl. oben Fn. 5). Leistungsverbesserungen erfolgten ad hoc nach politischen und ökonomischen Opportunitätserwägungen - zudem oft nicht in der Form der Anpassung bestehender Leistungsansprüche, sondern in der Kreation vollständig neuer. So wurde 1968 in der Rentenversicherung anstatt der überfälligen Anpassung der Beitragsbemessungsgrenze eine Freiwillige Zusatzrentenversicherung (FZR) eingeführt, die alleine über Versichertenbeiträge finanziert wurde. Die Einführung der FZR war zugleich auch Ausweis einer signifikanten rentenpolitischen Umorientierung von einer "Politik der Mindestniveausicherung" (BMiB 1984: 593) hin zu einer stärkeren Individualisierung und Betonung des Leistungs- bzw. Beitragsprinzips, die mit dem 1978 erfolgten Wegfall der Rentenbemessungsgrenze in der FZR (Höhe des versicherungsfähigen Einkommens) eine weitere Verstärkung erfuhr (Faude 1978: 526). Darüber hinaus ist die Einführung der FRZ hervorhebenswert, weil hierdurch - "überraschenderweise für das System" (Lieser 1969: 204) - in der DDR der Weg einer Splittung in sozialversicherungsrechtliche Grundversorgung und private Zusatzversorgung eingeschlagen wurde. Damit wurde in der DDR-Rentenversicherung ein Modell sozialer Sicherung verwirklicht, das in Westdeutschland traditionell, wenn auch weitgehend vergeblich eher von Vertretern marktliberaler Positionen gefordert wurde. So wurde beispielsweise in der Bundesrepublik zum gleichen Zeitpunkt auf das gleiche - finanzielle - Problem in der Rentenversicherung ganz anders geantwortet: Das *Finanzänderungsgesetz* vom 21.12.1967 (BGBl. I, S. 1259) vollzog mit der Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze für Angestellte einen bedeutenden Inklusionsschritt (vgl. Hermann 1990: 112f.).

Eine Dynamisierung von Leistungsansprüchen als Ausweis einer relativ eigenständigen sozialpolitischen Rationalität gab es in der DDR weder im Bereich der Rentenversicherung noch in anderen sozialrechtlichen Bereichen. Dabei sprechen die vielen punktuellen Anhebungen gegen die hierfür vorgebrachte Erklärung, eine Dynamisierung von Sozialleistungen sei in den sozialistischen Staaten "noch nicht notwendig geworden, da die Einkommensentwicklung generell weniger dem ökonomischen Selbstlauf und inflationären Tendenzen unterliegt" (von Beyme 1975: 261). In der Bundesrepublik wurde die Dynamisierung zuerst mit der Adenauerschen Rentenreform von 1957 in der Altersversorgung verwirklicht, um dann "mit der dekuvierenden Ausnahme hinsichtlich

des Kindergeldes" (Heinze 1984: 31) auf alle anderen geldlichen Sozialleistungen ausgeweitet zu werden. Aber nicht nur bezüglich der Ausgabenseite, sondern auch - und vielleicht entscheidender - bezüglich der Einnahmenseite fehlte in der DDR-Sozialversicherung ein dynamisches Moment. Da die Auseinanderentwicklung von Einnahmen und Ausgaben nicht durch Variation der Beitragsätze oder der Beitragsbemessungsgrenze, sondern durch staatliche Defizitdeckung beglichen wurde, entfiel in der DDR der für die westdeutsche Sozialversicherung wohl bedeutendste Rationalisierungs- und Reformzwang: steigende Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Bei den Sozialversicherungsstrukturen war die zunehmende Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit besonders deutlich: War die Errichtung der DDR-Sozialversicherung zunächst mit dem Anspruch erfolgt, erstmals in Deutschland den von der deutschen Arbeiterbewegung langjährig vertretenen Einheitsversicherungsgedanken zu verwirklichen, so hatte die DDR nach 40 Jahren etwa im Bereich der Rentenversicherung ein nahezu unüberschaubares Geflecht an Sonder- und Zusatzversorgungssystemen hervorgebracht, dessen Sichtung und Überführung in das bundesdeutsche Rentenrecht außerordentliche Schwierigkeiten machte. Das *Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets* vom 25. Juli 1991 führte 4 Sonderversorgungssysteme und 27 Zusatzversorgungssysteme auf (vgl. BGBl. I, S. 1682). Auch in der Krankenversicherung war im Widerspruch zum sozialpolitischen Anspruch bereits 1956 im Zuge der Übernahme der Sozialversicherung durch den FDGB die Abspaltung eines eigenständigen Sozialversicherungsträgers für die gewerkschaftlich nicht repräsentierten Bauern, Selbständigen und freiberuflich Tätigen geschaffen worden (Ruß 1979: 88f.; Frerich/ Frey 1993: 274-279).⁸ Auch hier waren im Lauf der Zeit viele Gesundheitseinrichtungen in die Zuständigkeit von Sonderversorgungssystemen verwiesen bzw. unter ihrer Zuständigkeit errichtet worden, so daß es beispielsweise bis Mitte des Jahres 1990 schwerfiel, alleine einen gesicherten Überblick über den Gesamtbestand an Krankenhäusern in der DDR zu gewinnen. Insgesamt muß es angesichts der immer wieder beschworenen »Einheitlichkeit und Planmäßigkeit« sozialistischer Sozialpolitik rätselhaft bleiben, wie man diese institutionelle und rechtliche Heterogenität als "konsequente" Realisierung

8 Durch die *Verordnung zur Übertragung der Sozialversicherung für Bauern, Handwerker, selbständig Erwerbstätige und Unternehmer sowie freiberuflich Tätige auf die Deutsche Versicherungsanstalt* vom 2.3.1956 (GBI. I, S. 257). Mit der *Verordnung über die Sozialversicherung der Bergleute* vom 19. Dezember 1946 (dokumentiert in Lehmann 1949: 204-216) wurde sogar "noch vor Schaffung eines einheitlichen Sozialversicherungssystems bereits für einen bestimmten Versichertenkreis ein gesondertes Leistungsrecht eingeführt" (Frerich/ Frey 1993: 18).

marxistisch-leninistischer Leitbilder und Zielsysteme in der DDR-Sozialpolitik werten konnte (so etwa Lampert 1973: 153).

Die eher planlos erscheinende Rechts- und Institutionenentwicklung in der DDR folgte einem "zielgruppenspezifischen Pragmatismus" (Meyer 1989: 434), der sozialpolitische Sonderregelungen vor allem als Mittel zum Erhalt von Systemloyalität einsetzte. Die 4 Sonderversorgungssysteme für Beschäftigte in den besonders sensiblen Kernbereichen der inneren Ordnung und äußeren Sicherheit (Nationale Volksarmee, Deutsche Volkspolizei, Zollverwaltung und Ministerium für Staatssicherheit) geben davon ebenso Zeugnis wie die vielfältigen Zusatzversorgungssysteme (beispielsweise für Ärzte und Zahnärzte, Pädagogen, Mitarbeiter der Blockparteien, künstlerisch Beschäftigte in Rundfunk, Fernsehen, Film usw. usf.), die als »sozialpolitische Anerkennungsmaßnahmen« loyalitätsstiftend und förderlich für die Identifikation mit dem System wirken sollten. Eine solche zielgruppenspezifische Differenzierung der Sozialleistungen, die in bezug auf den Leistungsanspruch "keine einheitliche Linie erkennen" ließ (BMiB 1984: 580), wurde zudem durch eine Interpretation des »Leistungsprinzips« als einem Grundprinzip sozialistischer Gesellschafts- und Sozialpolitik erleichtert, die es anders als das in der Bundesrepublik dominante Versicherungsprinzip nicht nur als Beitragsbezogenheit der Sozialleistungen definierte, sondern zugleich die Leistung der Gesellschaftsmitglieder aus einer »übergeordneten Perspektive« - nach dem Grad der Funktionalität für den Aufbau der sozialistischen Gesellschaft - gewichtete (Leenen 1977: 69).

Bis Ende der 60er Jahre war die mangelnde Kohärenz und der stark pragmatische Wesenszug der DDR-Sozialpolitik aber auch dadurch zu erklären, daß Sozialpolitik zunächst als Spezifikum kapitalistischer Gesellschaften galt und damit eine Diskussion über ihre Ausgestaltung in der DDR tabuisiert war. Sozialpolitik als ein gesonderter Politikbereich erschien im Sozialismus obsolet, weil "soziale Sicherheit ... im Sozialismus objektiv als untrennbarer Bestandteil des gesellschaftlichen, insbesondere des politischen und wirtschaftlichen Systems" immer schon existiert (so stellvertretend für viele Tittel 1967: 30). Soziale Sicherungssysteme, die auch in der funktionalistischen Sicht bundesdeutscher Sozialwissenschaftler als alleine bezogen auf das kapitalistische Lohnarbeitsverhältnis angesehen wurden (vgl. Lenhardt/ Offe 1977; Sachße/ Tennstedt 1980), schienen im Sozialismus überflüssig, weil hier die gesellschaftlichen Aporien des kapitalistischen Lohnarbeitsverhältnisses bereits durch die Änderung der Produktionsverhältnisse gelöst waren. In dieser Sichtweise war sozialistische Sozialpolitik also bestenfalls ein "Pleonasmus" (Leenen 1977: 21), kapitalistische Sozialpolitik hingegen würde sich spätestens in der nächsten Akkumulationskrise des Kapitals als "Illusion" (Müller/ Neusüß 1970) bzw. "Legende" (Tittel 1967) erweisen.

3.2 Die Arbeitsorientierung sozialistischer Sozialpolitik

Ende der 60er Jahre wurde jedoch die Einsicht in die Unumgänglichkeit sozialpolitischer Regulierung auch sozialistischer Gesellschaften plötzlich als besondere Errungenschaft des Sozialismus umdefiniert: Der vollständigen Ablehnung von Sozialpolitik folgte nun die totale Aneignung im Sinne der neuen Sprachregelung, daß »echte« Sozialpolitik ohnehin nur im Sozialismus möglich sei (vgl. Leenen 1977: 22-27; Frerich/ Frey 1993: 84f.). Zudem war es in genauem Gegensatz zur Hypothese von der funktionalen Ausrichtung der Sozialpolitik auf das kapitalistische Lohnarbeitsverhältnis gerade die DDR, die Sozialpolitik fast ausschließlich betrieblich definierte, auf das Arbeitsverhältnis ausrichtete und auf die Sicherstellung einer hohen Erwerbsquote abstellte.

Besonders deutlich wurde dies in der DDR-Rentenpolitik, bei der die sozialpolitische Produktivitätsorientierung die "Scheidelinie zwischen Berufstätigen und Rentnern ... [zur] Differenzierungsdominante der Einkommensstruktur" werden ließ (Adler 1991a: 168). Oder bildhafter: Die den ostdeutschen Rentnern nur "die Brosamen beließ, die vom Tisch einer auf die aktive Erwerbsbevölkerung fixierten Sozialpolitik fielen" (Hockerts 1992: 931). Die starke Arbeitsorientierung der Rentenpolitik zeigte sich bereits 1947 bei der Rechtsangleichung zwischen Angestellten- (AnV) und Arbeiterrentenversicherung (ArV) an der engen Koppelung von Leistungsgewährung und - restriktiv definierter - Arbeitsunfähigkeit. Hier wurde in der DDR der enger gefaßte Arbeitsunfähigkeitsbegriff der Invaliditätsversicherung (Verlust von 2/3 der Arbeitsfähigkeit) zugrunde gelegt. Auch bei den Witwenrenten wurden die ungünstigeren Bestimmungen der Arbeiterrentenversicherung übernommen: Witwenrenten wurden nur bewilligt, wenn die Witwe selbst invalide oder älter als 60 Jahre war oder "ein Brustkind im Alter bis zu drei Jahren oder zwei Kinder im Alter bis zu acht Jahren besitzt".⁹ In der Bundesrepublik hingegen war bereits mit dem *Sozialversicherungsanpassungsgesetz* von 1949 der genau umgekehrte Weg einer Nivellierung nach oben eingeschlagen worden. Der schärfere Invaliditätsbegriff der ArV wurde hier durch den Erwerbsunfähigkeitsbegriff der Angestelltenversicherung (Verlust der Hälfte der Arbeitsfähigkeit) ersetzt und die Voraussetzungen zum Erhalt einer Witwenrente zugunsten der »unbedingten Witwenrente« - vormals eines der besonderen Privilegien der Angestelltenschichten - aufgehoben (Hockerts 1980: 91-95).¹⁰

9 So der § 48 der *Verordnung über Sozialpflichtversicherung* von 1947, der bis zur deutschen Vereinigung Geltung behielt! Vgl. später den § 19 der *Rentenverordnung* vom 23.11.1979 (GBl. I, Nr. 43, S. 401).

10 Auch der restriktive Invaliditätsbegriff der DDR-GRV behielt bis zur deutschen Vereinigung seine Geltung; vgl. § 8 der *Rentenverordnung* vom 23. 11.1979.

Wenn unter Hinweis auf die schrittweise Übernahme von Angestelltenprivilegien durch die Arbeiterversicherung von der "Verbürgerlichung" des »kapitalistischen«, bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates gesprochen wurde (so Prinz 1991), so müßte man in bezug auf den »sozialistischen«, ostdeutschen Wohlfahrtsstaat und seiner zunehmenden Arbeitszentriertheit also von einer Proletarisierung sprechen. Diese Einschätzung ließe sich auch durch Verweis auf Regelungen in anderen Sozialversicherungszweigen erhärten. So fehlte z.B. in der DDR-Arbeitslosenversicherung ein an den erlernten Beruf, den Bildungsgrad oder Familienstand gekoppelter und somit statussichernder Zumutbarkeitsbegriff. Statt dessen wurde ganz alleine auf die "körperliche Leistungsfähigkeit" abgestellt.¹¹ Ohnehin fehlte der DDR-Arbeitslosenversicherung der Versicherungscharakter. Weit definierte Bedürftigkeitsprüfungen und Unterstützungen auf Fürsorgenniveau stellten die DDR in diesem Sozialversicherungszweig in eine Kontinuität mit der Entwicklung, die durch die letzten Weimarer Präsidialkabinette eingeleitet und durch die Nationalsozialisten konsequent zu Ende geführt worden war: der Rückführung der Arbeitslosenversicherung von 1927 in die Armenfürsorge (vgl. Bender 1991).

Während der bundesdeutsche Wohlfahrtsstaat in der Nachkriegszeit von einem nahezu säkularen Trend zur Inklusion immer weiterer, auch außerhalb eines Arbeitsverhältnisses stehender Bevölkerungskreise in einen zugleich kräftig expandierenden Leistungskatalog gekennzeichnet war (Alber 1989), diente in der DDR der expandierende sozialpolitische Leistungskatalog der Inklusion immer weiterer Bevölkerungskreise in den Produktionsprozeß. Zielgruppen dieser Arbeitskräftemobilisierung via sozialpolitischer Regelungen waren vornehmlich Frauen und Rentner (Teilbeschäftigung), aber auch an der sogenannten »produktiven Fürsorgepolitik« ließ sich die Arbeitszentrierung der DDR-Sozialpolitik ablesen (Frerich/ Frey 1993: 364ff.). Das Arbeitsverhältnis erfuhr in der DDR im Vergleich zum Bismarckschen Modell also nochmals eine erhebliche Aufwertung als zentrale sozialpolitische Stellgröße: Es war nicht mehr nur formale Voraussetzung der Leistungsgewährung, sondern wurde zu ihrem primären Ziel.

Das »sozialistische Arbeitsverhältnis« war in vielfältigen anderen Aspekten sozialpolitisch "überfrachtet" (Nissen 1992: 8-13). Neben dem Kernbereich sozialer Sicherung, der über die sogenannten *Betriebsbevollmächtigten für die Sozialversicherung* im Betrieb repräsentiert war und der das Janusgesicht von umfassender Leistungsgewährung und Kontrolle aufwies, fiel beispielsweise in den

11 So § 8 Abs. 1 der *Verordnung über die Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands* vom 28.1.1947, dokumentiert in Lehmann (1949: 217-232).

Komplex "Soziale Betreuung der Werktätigen im Betrieb" (Arbeitsgesetzbuch (AGB), Kapitel 11) die Wohnraumversorgung (§ 232 AGB), die betriebliche Kinderbetreuung (§ 233 AGB), die Gestaltung der Wochenend- und Naherholung (§ 231 AGB), die finanzielle Unterstützung von Betriebsangehörigen (§ 238 AGB) u.a.m. Die §§ 223-226 im 15. Kapitel des DDR-Arbeitsgesetzbuches widmeten sich darüber hinaus der betrieblichen Förderung des "geistig-kulturellen Lebens, der Körperkultur und des Sports". Eine Aufzählung weiterer Bereiche betrieblicher Sozialpolitik mußte noch das Betriebsgesundheitswesen, die Werksverpflegung, die Hilfe bei Familienkonflikten,¹² die Bereitstellung von Dienstleistungen und Einkaufsmöglichkeiten im Betrieb und die Urlaubsgestaltung der Betriebsangehörigen nennen (»FDGB-Feriendienst«). Diese sozialpolitische Funktionsüberlastung des Arbeitsverhältnisses, die als "Betriebsverbundenheit" der Sozialpolitik beschrieben wurde (Vobruba 1991: 131-138), minderte zusätzlich die ohnehin mangelhafte Kalkulierbarkeit und formale Rationalität der DDR-Sozialpolitik. Die zu Kontrollzwecken in das sozialpolitische Leistungsrecht vielfältig eingelassenen betrieblichen Ermessensspielräume eröffneten diskretionäre Freiräume, um sozialpolitische Leistungen zum Tauschgegenstand zu machen. Leistungsgewährung knüpfte sich an Wohlverhaltenserwartungen, der Leistungsanspruch war über die Betriebsmitgliedschaft definiert. Sozialpolitik förderte somit eher die Ausbildung "traditionale[r] Treue- und Verpflichtungsverhältnisse" (Vobruba 1991: 133).

4. Arbeits- und Sozialrecht in der DDR und BRD

Ihren kodifikatorischen Ausdruck fand die Produktionsfixiertheit der DDR-Sozialpolitik auch darin, daß das DDR-Sozialrecht Teil des - selbst deutlich produktivitätsorientierten - Arbeitsrechts blieb (Faude 1979: 111). In der DDR waren die grundsätzlichen Bestimmungen für die Sozialversicherung für Angestellte und Arbeiter im 15. Kapitel des Arbeitsgesetzbuches der DDR vom 16. Juni 1977 (GBl. I, S. 185) kodifiziert, die Bestimmung der konkreten Leistungsansprüche war jedoch "zahlreichen und sich häufig ändernden Verordnungen und Durchführungsbestimmungen" vorbehalten (BMiB 1974: 492). Wenngleich inhaltlich weitgehende Übereinstimmung vorherrschte, bestand zu den Rechtsvorschriften für die Sozialversicherung bei der staatlichen Versicherung der DDR kein rechtssystematischer Zusammenhang. Dieser wäre wohl auch schwierig herzustellen gewesen, da die staatliche Versicherung der DDR zusätzlich

12 Zum Betrieb als Vollzugsträger staatlicher Familienpolitik s. die Anmerkungen und weitere Literatur bei Faude (1979: 114, Fn. 29).

Träger der privatversicherungsrechtlichen Personen- und Haftpflichtversicherung war. Ebenfalls unverbunden - als "erratischer Block" (Faude 1979: 111) - stand das Sozialfürsorgerecht.

Der enge Nexus von Arbeits- und Sozialrecht ist nicht nur als Ausdruck der »Wachstums- und Produktionsorientierung« sozialistischer Sozialpolitik zu werten (vgl. Leenen 1975, 1977), mit ihm waren auch Möglichkeiten zur Ausbildung »teilsystemischer Rationalität« im Sozialrecht - und damit auch in der Sozialpolitik generell - beschnitten. Der mangelnden Eigenständigkeit des DDR-Sozialrechts stand in Westdeutschland eine soweit fortgeschrittene juristische Disziplinenbildung von Sozial- und Arbeitsrecht gegenüber, daß bereits die "Entfremdung" der "historischen Geschwister" und das heute mangelnde Bewußtsein ihrer ursprünglich gemeinsamen "Zentrierung" beklagt wurde (Heinze 1984: 41-43).

Auch dogmatisch legen in der Bundesrepublik zunehmend weniger Kongruenzen von dem gemeinsamen Ursprung des Arbeits- und Sozialrechts Zeugnis ab. Im Arbeitsrecht ist es besonders die fast vollständige Delegation des Arbeitskampfes in die Verantwortung der Tarifparteien, durch die zivilrechtliche Züge dominieren (Bydlinski 1969: 1-49; Reuter 1989). Im Sozialrecht herrscht hingegen eine so starke öffentlich-rechtliche, i.e. staatliche Durchdringung vor, daß die ursprünglich als »abweichende Meinung« formulierte Position von Wertenbruch (1981), der der bundesdeutschen Sozialversicherung den Charakter einer Selbstverwaltungseinrichtung absprechen wollte, heute in der juristischen Literatur bezüglich der Arbeitslosen- und Rentenversicherung breite, bezüglich der Krankenversicherung wachsende Zustimmung findet (vgl. etwa Emde 1991: 167). Folgerichtig wird hier die juristische Diskussion eher von der Frage nach der Einordnung des Sozialrechts in das Allgemeine Verwaltungsrecht bestimmt (Rüfner 1970).¹³

Der nach außen hin sichtbarste Beweis für die zunehmende juristische Verselbständigung des bundesdeutschen Sozialrechts war die im Zuge des Gesundheits- und Renten-Reformgesetzes vorgenommene Integration der sozialrechtlichen Regelungen der Renten- (SGB VI) und Krankenversicherung (SGB V) in das Sozialgesetzbuch (SGB).¹⁴ Die einheitliche sozialrechtliche Kodifikation

13 Vgl. zu den zivilrechtlichen Bezügen des Sozialrechts jedoch neuerdings Fuchs (1992).

14 Zusätzlich findet sich die Jugendhilfe im SGB VIII geregelt. Zukünftig wird die Pflegeversicherung als SGB XI und die Unfallversicherung, die bislang noch Bestandteil der Reichsversicherungsordnung ist, als SGB VII in das Sozialgesetzbuch integriert werden. Für die Rehabilitation ist das SGB IX vorgesehen.

steht im Gegensatz zum wiederholten Scheitern der bis auf das Jahr 1896 zurückgehenden Versuche zu einer umfassenden arbeitsrechtlichen Kodifikation.¹⁵ Konnte die Transparenz im bundesdeutschen Sozialrecht somit als "weitaus besser" als in der DDR bezeichnet werden (BMiB 1974: 492), blieb das westdeutsche Arbeitsrecht "sehr zersplittert, gesetzgeberisch nur lückenhaft erfaßt und völlig unübersichtlich" (BMA 1977: 3). Hier war hingegen in der DDR mit dem Arbeitsgesetzbuch vom 16. Juni 1977 - in der Nachfolge des Gesetzbuches für Arbeit von 1961 - eine einheitliche Kodifikation gelungen.

Sowohl Ausdruck als auch förderndes Moment einer weiteren Ausdifferenzierung des Sozialrechts in der Bundesrepublik war die Etablierung einer eigenen Sozialgerichtsbarkeit durch das *Sozialgerichtsgesetz* vom 3.9.1953 (BGBl. I, S. 1239), durch die die noch im Reichsversicherungsamt bestehende Verbindung von Rechtssprechungs- und Verwaltungsfunktionen aufgelöst wurde (vgl. Hockerts 1980: 160-165). Daß das Auseinandertreten von Arbeits- und Sozialrecht in der Bundesrepublik eher der stürmischen und eigenständigen Entwicklung des Arbeitsrechts zugeschrieben werden muß, als einer dogmatischen Verselbständigung des Sozialrechts, verdeutlicht die bedeutend früher erfolgte Institutionalisierung eines arbeitsgerichtlichen Instanzenzuges durch das *Arbeitsgerichtsgesetz* vom 23.12.1926 (RGBl. I, S. 507; hierzu zuletzt Bähr 1992). In der DDR hingegen wurde schon 1947 mit der *Verordnung über Sozialpflichtversicherung* (§ 70 Abs. 2 und 3) die Zuständigkeit in Sozialversicherungsstreitigkeiten den aus der Weimarer Zeit weitgehend unverändert übernommenen Arbeitsgerichten zugewiesen. Mit zunehmenden Maße ließ sich jedoch für das Arbeits- und Sozialrecht der DDR eine Suspendierung von der Funktion der Generalisierung normativer Verhaltenserwartungen konstatieren, vor allem durch die verstärkte Zuweisung von Konflikten an vorrechtliche Schlichtungsgremien, den sogenannten Konfliktkommissionen (Pawelzig et al. 1992: 12-15).

In der Bundesrepublik war es vielleicht Ausdruck der eher von außen angestoßenen als durch innere Entwicklung begründeten Eigenständigkeit des Sozialrechts, daß es bis heute im Vergleich zu anderen juristischen Teilgebieten ein "System- und Dogmatikdefizit" (Fuchs 1992: 6) aufweist, daß es sich nur langsam einen festen Platz in der Juristenausbildung sichern konnte (Stolleis 1984: 378) und daß das Sozialrecht lange Zeit professionsintern als nicht besonders

15 Vgl. als guten Überblick Ramm (1992: 11-123). Dabei lebte die Diskussion um eine einheitliche Kodifikation des Arbeitsrechts durch die deutsche Einigung wieder auf. In Art. 30 Abs. 1 Nr. 1 des Einigungsvertrages wurde dem gesamtdeutschen Gesetzgeber die Aufgabe zugewiesen, "das Arbeitsvertragsrecht sowie das öffentlich-rechtliche Arbeitszeitrecht ... möglichst bald einheitlich neu zu kodifizieren". Vgl. hierzu die Referate D für den 59. Deutschen Juristentag 1992 sowie Ramm (1992).

reputationsträchtig galt. Doch ob nun von außen erzwungen oder von innen »rechtmäßig erworben«, die im Vergleich zur DDR weitaus größere Eigenständigkeit der sozialrechtlichen Regelungsmaterie fördert seine eigendynamische Entwicklung, weil nun das Recht selbst - etwa durch das Streben nach dogmatischer Widerspruchsfreiheit oder Leistungsgerechtigkeit - Anlaß zur Rechtsänderung gab.

Auch im Zusammenspiel von politischem und rechtlichem Teilsystem läßt sich die vereinheitlichende Rolle des ausdifferenzierten Rechts vermerken. Zwar wird dem Sozialrecht aufgrund seiner vergleichsweise geringen dogmatischen Verfestigung kein besonders strukturierender Einfluß auf die Sozialpolitik zugetraut (so Döhler 1993: 135f.), und tatsächlich haben die stark politikleitenden sogenannten Strukturprinzipien der Sozialversicherung erst allmählich ihre explizite Aufnahme in das Sozialrecht gefunden (vgl. ebenda: 136). So wirkt das als eigenständiges Rechtsgebiet kodifizierte Sozialrecht eher beschränkend-defensiv, "mit Sperrwirkung" gegenüber politischen Änderungswünschen (Heine 1990: 64, Rz. 70).

Die Bedeutung dieser Sperrwirkung sollte jedoch nicht unterschätzt werden. Die Ministerialbürokratie, mit ihrer Vorliebe für inkrementale, umsetzbare Schritte, die die in den bestehenden Regelungen bereits »eingelassene« Intelligenz erhalten sollen; die Politik, die sich in einem von vielfältigen Interessengegensätzen geprägten Politikfeld zu Legitimierungszwecken auf die »geschichtlich gewachsenen« Strukturen beruft; und schließlich die unabhängige Justiz, die an dem Gleichheitsgrundsatz und Willkürverbot orientiert neue Regelungen auf ihre »Paßgenauigkeit« mit der bestehenden Rechtsmaterie prüft - sie alle wirken in Richtung einer sich zunehmend verdichtenden Kohärenz von Politik und Recht, an der es der DDR offenkundig mangelte. Die unterschiedlichen »systemischen Geschwindigkeiten« von Politik und Recht wirken also nicht nur - wie in den systemtheoretischen Beiträgen zur Verrechtlichungsdiskussion befürchtet - in eine Richtung: In der eine schnelle, durch politische Opportunitätserwägungen veranlaßte Gesetzgebung die "normative Geschlossenheit" des Rechts gefährdet (»politische Inflationierung des Rechts«; vgl. etwa Luhmann 1981: 57ff., 1986: 119). Vielmehr ist auch die umgekehrte Wirkungsrichtung denkbar und für die bundesdeutsche Sozialpolitik vielfach zu belegen: Politik orientiert sich ihrerseits und vorgängig am bestehenden Rechtsgebilde - nicht zuletzt, aber auch nicht nur aus strategischen Kalkülen: Um unliebsamen Ansprüchen ihre Legitimität zu bestreiten.

Hier wirkt zusätzlich die verschiedentlich vermerkte, starke »Verrechtlichung« der Politik in der Bundesrepublik (Katzenstein 1987; Schmidt 1989), die insbesondere das materielle und weit definierte Nachprüfungsrecht der Verfassungsgerichtsbarkeit zur Ursache hat. Dadurch bestehen im ausdifferenzierten

Sozialrecht auch endogene Momente der Rechts- und damit auch Leistungsvereinheitlichung, auf die deutlich hingewiesen wird, wenn aus rechtswissenschaftlicher Sicht von einem "unaufhaltsamen Trend zur egalitären Durchbildung" (Weber 1966: 22) im Sozialrecht oder von einem "das Sozialrecht prägenden Uniformitätsdruck" (Emde 1991: 167) gesprochen wurde. Zum Teil wird politischer Handlungsbedarf überhaupt erst rechtlich generiert, etwa wenn unterschiedliche Kassenwahlrechte und Kündigungsfristen von Angestellten und Arbeitern oder Unterschiede im Rentenanspruch zwischen Frauen und Männern oder die unterschiedliche Besteuerung von Beamtenpensionen und Renten verfassungsrechtlich moniert werden.

Die Tendenz zur "egalitären Durchbildung" hat zudem, das zeigt u.a. die Schrittmacherfunktion der Angestelltenversicherung für die Rentenversicherung (s.o., Prinz 1991; Hockerts 1990) oder die vergleichbare Funktion des Ersatzkassenrechts für die GKV (vgl. Wigge 1992), nicht nur begriffslogisch Differenzierungen im Leistungsrecht und eine plurale Trägerschaft in der Sozialversicherung zur Voraussetzung. Denn Leistungsunterschiede haben in der Sozialversicherung Bismarckscher Prägung immer auch als ein besonderer Stimulus zur dynamischen Leistungsangleichung gewirkt. Die Angestellten, deren Statusideal lange Zeit mit der Selbstbezeichnung als »Privatbeamte« gut beschrieben wurde, orientierten sich mit ihren Forderungen an dem hohen Niveau der Beamtenversorgung. Die Arbeiterbewegung ihrerseits nahm das Leistungsrecht der Angestelltenversicherung zur sozialpolitischen Meßlatte. Und ein Gesetzgeber, der sich vor dem Eingriff in sozialpolitische Besitzstände scheute, wählte häufig den Weg einer Anpassung des Leistungsrechts »nach oben«. So waren es oftmals die sozialversicherungsrechtlichen Differenzierungen und die in der zersplitterten Struktur angelegte Konkurrenz der Sozialversicherungsträger, die katalytisch auf eine Rechtsvereinheitlichung und somit insgesamt auf eine stärkere »normative Geschlossenheit« des Rechts hingewirkt haben - gerade in dem Kernbereich wohlfahrtsstaatlicher Regelungen, für den eine systemtheoretisch inspirierte Verrechtlichungskritik zunehmend deutlichere "symptoms of overstrain" und eine "new primacy of cognitive over normative considerations" konstatiert hatte (Luhmann 1986: 117, 119).

5. Die institutionelle Entwicklung der bundesdeutschen Sozialversicherung im Vergleich¹⁶

In der bundesdeutschen *Rentenversicherung* fand die Vereinheitlichung zwischen Angestellten und Arbeitern bereits sehr früh statt. Schon das *Sozialversicherungsanpassungsgesetz* (SVAG) vom 17.6.1949 und nachfolgend die Adenauersche Rentenreform von 1957 hatten das Leistungsrecht von Arbeiter- und Angestelltenversicherung "bahnbrechend vereinheitlicht" (Hockerts 1990: 39). Von Michael Prinz als Fernwirkung der nationalsozialistischen Nivellierungsbestrebungen gewertet (vgl. Prinz 1991: 458), hatte bereits das SVAG in wichtigen Aspekten des Rentenleistungsrechts (Witwenrente, Invaliditäts- bzw. Erwerbsunfähigkeitsbegriff) für die Arbeiter eine Nivellierung nach oben mit sich gebracht (s.o., vgl. auch Hockerts 1980: 85-106). Nach ersten gesetzgeberischen Anläufen Anfang der 60er Jahre und unter der Drohung des Verlusts der organisatorischen Eigenständigkeit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte konnte mit dem 3. *Rentenversicherungsänderungsgesetz* vom 28.7.1969 (BGBl. I, S. 956) auch der vollständige Finanzausgleich zwischen ArV und AnV verwirklicht werden. Der Grundzug der sozialpolitischen Entwicklung in der Rentenversicherung war die kontinuierliche Ausweitung der Leistungen und des Versichertenkreises. Die unter den Nationalsozialisten erstmals für eine große Selbständigengruppe eingeführte berufsständische Altersversicherung der Handwerker wurde mit dem *Handwerkerversicherungsgesetz* vom 8.9.1960 (BGBl. I, S. 737) in die ArV integriert. Dabei wurde das »systemtranszendierende« Wahlrecht der Handwerker entweder zur von der Sozialversicherungspflicht befreienden privaten Lebensversicherung oder zur »Halbversicherung« sowohl in der gesetzlichen als auch in der privaten Versicherung zugunsten der ausnahmslosen gesetzlichen Versicherungspflicht abgeschafft. Anfang der 70er Jahre wurde die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung unter "ganz ungewöhnlich günstige[n] Beitrittsbedingungen" für weitere Selbständigengruppen geöffnet (Hockerts 1990: 41; Mackscheid 1990: 167). Seit 1968 entfiel eine Versicherungspflichtgrenze für

16 Die nachfolgende Darstellung der Nachkriegsentwicklung in der bundesdeutschen Sozialversicherung beschränkt sich notwendigerweise auf das Nachzeichnen grober Entwicklungslinien vornehmlich in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung. Dies erscheint aber als hinnehmbarer Mangel, weil hier als Beleg für die behaupteten Entwicklungslinien auf komprimierte Darstellungen verwiesen werden kann. Für die Rentenversicherung sind zu nennen: Hockerts 1980, 1985, 1990; Rüb/ Nullmeier (1991) und insbesondere die Beiträge im Handbuch der Rentenversicherung (Köhler 1990; Hermann 1990; Heine 1990). Für die Entwicklung in der Krankenversicherung vgl. Alber (1992); Döhler (1991); Döhler/ Manow-Borgwardt (1992a).

Angestellte. Neben dieser kräftigen Inklusionsbewegung¹⁷ war im markanten Gegensatz zur Ausrichtung der DDR-Rentenpolitik "Statuspolitik" als spezifisch bürgerliches Moment der zweite rentenpolitische Grundzug in der Bundesrepublik (Rüb/ Nullmeier 1991: 456). Sie manifestierte sich insbesondere in der sogenannten dynamischen Rente, die vermittels der Koppelung von Renten- und Lohnentwicklung den Versicherten ihre relative Position im Einkommenggefüge über das Erwerbsleben hinaus garantieren sollte.

Innerhalb der Sozialversicherungszweige brachte die Nachkriegsentwicklung zudem wachsende finanzielle Verflechtungen. So war bereits mit dem 1977 eingeführten kassenartenübergreifenden Ausgleich der gesamten Leistungsaufwendungen innerhalb der Krankenversicherung der Rentner (KVdR; vgl. die §§ 268ff. SGB V) "de facto eine *Einheitsversicherung* im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung" geschaffen worden, "die mit progressiver Tendenz derzeit bereits 41% der Leistungsausgaben der Krankenkassen erfaßt" (Enquete-Kommission 1990: 204; Hervorhebung im Original). Genauso wie die Einführung des KVdR-Ausgleichs 1977 insbesondere eine Umverteilung von Finanzlasten von der gesetzlichen Rentenversicherung auf die GKV mit sich brachte und damit zugleich eine Entlastung des Bundeshaushaltes von seiner Zuschußpflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung bedeutete, so war auch in der Renten- und Unfallversicherung die Stärkung interner finanzieller Verflechtungen überwiegend von bundesfiskalpolitischen Überlegungen motiviert (Mackscheid 1990: 152 und passim). In der Rentenversicherung war die Einführung eines vollständigen Finanzausgleichs zwischen der ArV und AnV im Jahre 1969 ebenso dem Motiv der finanziellen Entlastung des Bundeshaushaltes von seiner Defizitdeckungspflicht geschuldet (Hockerts 1990: 39), wie die zur gleichen Zeit in der Unfallversicherung vorangetriebene stärkere finanzielle Verschmelzung zwischen den Berufsgenossenschaften (vgl. Gitter 1969: 15; Bischoff 1969: 169-171). Das Grundmuster dieser Entwicklung in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen, die Stärkung der finanziellen Verflechtungen zwischen den Sozialversicherungsträgern unter Wahrung ihrer organisatorischen Eigenständigkeit (und risiko-spezifischen Isolierung), wurde nur in der Knappschaft durchbrochen, in der wiederum aus fiskalpolitischen Motiven des Bundes ab 1969 die Bundesknappschaft an Stelle der nach 1945 konstituierten 8 Bezirksknappschaften trat.

17 Konterkariert wurde diese allgemeinere Entwicklung vor allem durch die gesondert eingeführte »Altershilfe für Landwirte« (1957) und Krankenversicherung der Landwirte (1972) mit einem außerordentlich hohen staatlichen Finanzierungsanteil (Bundeszuschuß in der Altershilfe über 2/3, in der Krankenversicherung annähernd die Hälfte). Er stellt insgesamt den Versicherungscharakter dieser Einrichtungen in Frage und ist Ausdruck der Dominanz von agrar-strukturpolitischen Erwägungen über sozialpolitische Ordnungsprinzipien.

Im Kontrast zur institutionellen Entwicklung des DDR-Gesundheitswesens war auch die Entwicklung des pluralen, »zergliederten« Systems der bundesdeutschen *Krankenversicherung* seit den 70er Jahren von einer entgegengesetzten Tendenz der "Vereinheitlichung, Zentralisierung und konkordanten Konzertierung" (Alber 1992: 163) geprägt. Neben der Angleichung des Organisationsrechts der Kassen, insbesondere der annähernd vollständigen Angleichung zwischen Ersatzkassenrecht und V. Sozialgesetzbuch (Wigge 1992), ist hier die signifikante Vereinheitlichung von Organisationsmustern über den Kernbereich der ambulanten Versorgung hinaus zu nennen, die unter dem Stichwort der "Korporatisierung" beschrieben wurde (Döhler/ Manow-Borgwardt 1992a). Mit diesem Begriff soll vor allem die erhebliche Ausweitung, die das ursprünglich im ambulanten Sektor heimische Kollektivvertragsmodell in seinem Geltungsbereich, seinem Verbindlichkeitsgrad und damit insgesamt in seinem Steuerungsvermögen erfahren hat, angesprochen werden (vgl. dazu auch für das Gesundheits-Reformgesetz Heinze 1990). Ein besonderes Kennzeichen dieser gesundheitspolitischen Entwicklung ist die Ausweitung des Kollektivvertragsmodells auf bislang anders regulierte Sektoren, entweder im Wege der analogen Gestaltung der Regelungsstrukturen (Krankenhaussektor) oder im Wege der Kompetenzausweitung der für den ambulanten Sektor zuständigen Regulierungsgremien (Pharmasektor) (detailliert hierzu Döhler/ Manow-Borgwardt 1992a: 75-83, 83-91). Diese Expansionsbewegung hat insgesamt zu einer erstaunlichen »institutionellen Isomorphie« im Gesundheitssektor geführt.

Als eine Voraussetzung der erheblichen Aufwertung des Kollektivvertragsmodells ist die seit dem KVKG konsequent vollzogene Hochzonung von Entscheidungszuständigkeiten bei den Kassen zu nennen. Der mit der Ausweitung verbundene signifikante Bedeutungszuwachs von Gremien der gemeinsamen Selbstverwaltung ging und geht mit einem deutlich verstärkten staatlichen Steuerungszugriff auf diese Gremien einher (Alber 1992: 160). Ein hervorgehobenes Merkmal der gesundheitspolitischen Entwicklung seit Mitte der siebziger Jahre ist also die verstärkte "hierarchische Einbettung" (Scharpf 1993: 18-23) des in der GKV dominanten Regulierungsmodus: der Verhandlungen zwischen den Parteien der gemeinsamen Selbstverwaltung (Döhler/ Manow-Borgwardt 1992b). Diese Entwicklung hatte Bogs bereits früh als Fortentwicklung von der Parität der Selbstverwaltungsparteien zur "informellen Drittelparität" von Vertragspartnern und Staat auf den Begriff gebracht (Bogs 1981: 4).

Für unseren Zusammenhang fast wichtiger noch ist die Integration des Ersatzkassenrechts in die RVO bzw. das SGB. Brachte die in den 70er Jahren virulent werdende Kostenproblematik den Gesetzgeber dazu, insbesondere im Vertragsrecht die Ersatzkassen den Regelungen der Reichsversicherungsordnung zu unterwerfen, um durch Interessenhomogenisierung die Kassenseite gegenüber der Ärzteschaft zu stärken, so hat die letzte Entwicklung mit dem Gesundheits-

Strukturgesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I, S. 2266) eine Ausweitung eines spezifisch bürgerlichen Moments der Angestelltenkrankenkassen - der Wahlfreiheit der Versicherten - auf andere Kassenarten mit sich gebracht. Damit ist eines der besonderen Strukturcharakteristika des Bismarckschen Modells - der nach berufsständischen Kriterien vorgenommene Zuweisungszwang - weitgehend aufgehoben und durch ein Strukturelement ersetzt worden, das der Herkunft der Ersatzkassen aus dem Recht der Privatversicherung geschuldet ist. Notwendiges Korrelat dieser Universalisierung von Wahlmöglichkeiten in der Krankenversicherung ist die Berücksichtigung der unterschiedlichen Risikostrukturen der Kassen, die ebenfalls mit dem GSG in Form des Risikostrukturausgleichs verwirklicht wurde (vgl. m.w.L. Wasem 1992b). Damit ist zugleich der Umbau der immer wieder als anachronistisch kritisierten Gliederung der GKV zu einer rationellen Wettbewerbsordnung in einem weiten Maße gelungen, auch wenn sich die gegensätzliche Rechtsentwicklung von Einebnung und wettbewerblicher Nutzung der Kassengliederung noch in der Widersprüchlichkeit der Rechtslage widerspiegelt, die den Kassen einerseits weiterhin die »gemeinsame und einheitliche« Erfüllung ihrer Aufgaben vorschreibt, andererseits nun zwischen ihnen wettbewerbliches Verhalten erwartet (Wasem 1992b). Die ansonsten ausschließlich anhand der gesetzlichen Rentenversicherung belegte These von der »Verbürgerlichung« des bundesdeutschen Sozialstaats und von der besonderen Schrittmacherfunktion der Angestelltenversicherung für seine Ausgestaltung (Prinz 1991; Hockerts 1990) findet also hier durch ein Beispiel aus der GKV eindringliche Bestätigung.

6. Zusammenfassende Überlegungen

Faßt man nach dem vorgängig Geschilderten den Vergleich zwischen den beiden Sozialversicherungssystemen zusammen, so zeigt sich als frappierender Grundzug ihrer institutionellen Entwicklung in der DDR der Weg einer zunehmenden institutionellen und leistungsrechtlichen Zersplitterung, in der Bundesrepublik der einer weitgehenden Homogenisierung von Organisations- und Rechtsstrukturen. Er lief den ursprünglichen sozialpolitischen Positionen zuwider: In der Bundesrepublik hatte es nach 1945 einer konzertierten Anstrengung der Reformgegner aus Interessenverbänden und alter/neuer Ministerialbürokratie (in Verbindung mit einer erstaunlichen Unentschlossenheit der Reformbefürworter aus Sozialdemokratie und Gewerkschaften) bedurft, um eine Umsetzung der weitgediehenen Reformintentionen des Alliierten Kontrollrats zu verhindern und somit die Restauration der »klassischen deutschen Sozialversicherung« gegen die modernisierenden Pläne der Alliierten zu sichern (Hockerts 1980; Reidegeld 1982; Hudemann 1988). In der DDR war mit der

weitgehend getreuen Umsetzung des Kontrollratsentwurfs durch die *Verordnung über Sozialpflichtversicherung* genau dieser Modernisierungsschub verwirklicht worden. Er beseitigte die altständisch-zünftischen Relikte der Bismarckschen Sozialversicherung zugunsten einer institutionellen Vereinheitlichung und Universalisierung der Leistungen und schuf somit eine "modernitätskonformere" Institution (Lehmbruch 1993: 31). Ausgehend von dieser sozialpolitischen Weichenstellung entwickelten sich jedoch die beiden Institutionensysteme - wie geschildert - in nahezu entgegengesetzter Weise. Welche Faktoren lagen diesem institutionellen Entwicklungsmuster zugrunde?

Als ein Entwicklungsfaktor läßt sich anhand der obigen Darstellung der Zusammenhang zwischen heterogener Strukturbildung und zentralisierter Entscheidungsfindung nennen. Die offensichtliche Willkür der institutionellen Entwicklung der DDR-Sozialversicherung kann m.E. den "Kosten zentralisierter Autorität" (Milgrom/ Roberts 1990: 78) subsumiert werden. Diese Kosten setzen sich insbesondere zusammen aus exzessivem Interventionismus, aus der Verwundbarkeit der Hierarchie gegenüber strategisch gut positionierten Partikularinteressen, aus der geringen externen Kontrolle zentraler Entscheidungsfindung und der hierdurch immer wieder durchschlagenden Tendenz, Entscheidungen idiosynkratisch zu treffen bzw. mit »Vorteilnahme« zu verbinden (vgl. ebenda: 78ff.; Miller 1992: 64-76). Das hier rekonstruierte Scheitern des Einheitsversicherungsgedankens in der DDR kann zeigen, daß in zentralisierten Entscheidungsstrukturen die »guten Absichten« vor ihren Urhebern (und Implementatoren) nicht sicher sind: Bei Umweltänderungen gewinnen plötzliche Kurzfristkalküle gegenüber ursprünglich gehegten Langfriststrategien die Oberhand und offenbaren die "Inconsistencies of optimal Plans" (Kydlund/ Prescott 1977). Dabei konnte in der DDR keine autonome gesellschaftliche Instanz die staatliche Machtfülle »zu deren eigenem Guten« restringieren, und die Politik konnte gegen ihre eigene Willensschwäche keinen Selbstbindungsmechanismus in Dienst nehmen.

Den Kosten zentralisierter Autorität stehen im bundesdeutschen System »Kosten fragmentierter Entscheidungsstrukturen« gegenüber, in denen viele autonome gesellschaftliche Akteure (und eine unabhängige Justiz) Einspruchsrechte gegenüber politischen Entscheidungen, aber auch eigene Gestaltungsmacht in gesellschaftlichen Teilbereichen besitzen. Hier herrscht oft institutionelle Stasis und die Blockierung politischer Reformen, die sich als "schmerzhafte Trägheit" bemerkbar machen kann (Mayntz 1992: 28). Bezüglich stabiler Erwartungsbildung durch inkrementale statt erratisch-willkürliche Institutionenentwicklung und bezüglich der Struktur- und Rechtshomogenisierung durch den Mechanismus »negativer Rückkoppelung« (Bendor/ Moe 1985: 770-771) oder »kompensatorischer Selbstregulung« (vgl. Mayntz/ Nedelmann 1987), bei der relative Vorteile der einen Gruppe andere Gruppen mit dem Ziel der Gleichstellung mobili-

sieren, hatte und hat das bundesdeutsche, fragmentierte Sozialversicherungssystem aber auch offensichtliche Strukturvorteile. Diese Vorteile sind jedoch nicht kostenfrei, sondern gehen in aller Regel zu Lasten der Performanz und zu Lasten der - zumindest kurzfristigen - Reformfähigkeit.

In diesem Sinne ist die Gliederung der bundesdeutschen Sozialversicherung auch immer wieder als bestenfalls überflüssiges Strukturmerkmal, meistens jedoch als besonderer Blockadefaktor gegenüber notwendigen Reformen kritisiert worden. Hier wurde argumentiert, daß über diese unzweifelhaft vorhandene Blockadewirkung aber zumeist übersehen wird, daß die Zersplitterung der Sozialversicherungsstrukturen auch eine eigene Dynamik in das System gebracht hat, die - neben anderen Faktoren - zu einer Leistungsvereinheitlichung auf hohem Niveau geführt hat. Als dynamisches Moment wurde vor allem die berufsständische Gliederung identifiziert, die sich als Institutionalisierung gesellschaftlicher Gruppenkonflikte verstehen läßt, Gruppenkonflikte, die etwa im Falle der Arbeiter/Angestellten-Differenzierung schon lange jedes »lebensweltliche Substrat« verloren haben.

Wegen dieser Dynamik läßt sich m.E. in Anlehnung an ein seit den Überlegungen von Gerschenkron (1962) in der Wirtschaftsgeschichte prominentes Argument, das aktuell in der Diskussion um den Wiederaufstieg regionaler Ökonomien erneute Beachtung erfahren hat, auch im Falle des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaats durchaus von einer "resilient modernity of backwardness" (Sabel 1989) sprechen. Gemeint ist damit, daß Elemente der bundesdeutschen Sozialversicherung, die immer wieder als anachronistisch kritisiert wurden und tatsächlich nur aus dem antiliberalen Entstehungskontext der deutschen Sozialgesetzgebung zu verstehen sind (Stolleis 1979, 1989), sich als besondere Dynamisierungs- und Universalisierungsfaktoren entpuppt haben, die für die Anpassungs- und damit Überlebensfähigkeit dieses nun mehr als hundertjährigen Institutionensystems mitverantwortlich gemacht werden können. Die in der gesetzlichen Krankenversicherung ausgeprägte berufsständische Gliederung der Krankenkassen ist hier zu nennen. Gleiches gilt für die auch in der gesetzlichen Rentenversicherung herrschende institutionelle und (ehemals) leistungsrechtliche Scheidung zwischen Arbeitern und Angestellten. Sie war zunächst "ein retardierendes Moment, das aber wie in einem guten Kriminalroman zum Katalysator der späteren Entwicklung [wurde]" (Hromádka 1989: 17). So erscheint es auch insgesamt fraglich, ob bezüglich der Übertragung der bundesdeutschen Sozialversicherungsstrukturen auf die DDR durchweg von einem "anachronistischen Charakter" dieses Institutionentransfers gesprochen werden kann (Lehmbruch 1993: 33).

Literatur

- Adler, Frank, 1991a: Ansätze zur Rekonstruktion der Sozialstruktur des DDR-Realsozialismus. In: Berliner Journal für Soziologie 1, 157-175.
- Adler, Frank, 1991b: Das "Bermuda-Dreieck" des Realsozialismus: Machtmonopolisierung - Entsubjektivierung - Nivellierung. In: BISS-public, Heft 2/1991, 5-46.
- Alber, Jens, 1989: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983. Frankfurt a.M.: Campus.
- Alber, Jens, 1992: Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung, Struktur und Funktionsweise. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bader, Heinrich, 1981: Sozialversicherung - Versicherung ja oder nein? In: Wirtschaftswissenschaft 29, 1471-1476.
- Bähr, Johannes, 1992: Entstehung und Folgen des Arbeitsgerichtsgesetzes von 1926. Zum Verhältnis von Arbeiterschaft, Arbeiterbewegung und Justiz zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus. In: Klaus Tenfelde (Hrsg.), Arbeiter im 20. Jahrhundert. Stuttgart: Klett-Cotta, 507-532.
- Bender, Gerd, 1991: Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der Weimarer Republik. In: Hans-Peter Benöhr (Hrsg.), Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte. Tübingen: Mohr, 137-169.
- Bendor, Jonathan/ Terry M. Moe, 1985: An adaptive Model of bureaucratic Politics. In: American Political Science Review 79, 755-774.
- Beyme, Klaus von, 1975: Ökonomie und Politik im Sozialismus. Ein Vergleich der Entwicklung in den sozialistischen Ländern. München: Piper.
- Bischoff, Hans-Albrecht, 1969: Bewährung der Selbstverwaltung. In: Sozialer Fortschritt 18, 169-176.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung), 1977: Entwurf eines Arbeitsgesetzbuches - Allgemeines Arbeitsvertragsrecht. Bonn.
- BMiB (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen), 1974: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- BMiB (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen), 1984: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bogs, Harald, 1981: Untergang der Selbstverwaltung im Strudel von gesellschaftlichem und staatlichem Zentralismus? In: Die Sozialgerichtsbarkeit 29, 1-12.
- Bydlinski, Franz, 1969: Arbeitsrechtskodifikation und allgemeines Zivilrecht. Wien: Springer.
- Döhler, Marian, 1992: Strukturpolitik versus Ordnungspolitik. Ein Vergleich sozialliberaler und christlich-liberaler Reformversuche im Gesundheitswesen. In: Bernhard Blanke/ Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die "alte" Bundesrepublik - Kontinuität und Wandel. Leviathan-Sonderheft 12/1991. Opladen: Westdeutscher Verlag, 463-481.

- Döhler, Marian, 1993: Ordnungspolitische Ideen und sozialpolitische Institutionen. In: Roland Czada/ Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch zum 65. Geburtstag. Opladen: Westdeutscher Verlag, 123-141.
- Döhler, Marian/ Philip Manow-Borgwardt, 1992a: Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3, 64-106.
- Döhler, Marian/ Philip Manow-Borgwardt, 1992b: Gesundheitspolitische Steuerung zwischen Hierarchie und Verhandlung. In: Politische Vierteljahresschrift 33, 571-596.
- Emde, Thomas, 1991: Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung. Berlin: Dunker & Humblot.
- Enquete-Kommission, 1990: Endbericht der Enquete-Kommission "Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung", Bundestags-Drucksache 11/6380.
- Faude, Michael, 1978: Reformen im Sozialrecht der DDR. In: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 11, 524-527.
- Faude, Michael, 1979: Strukturelemente sozialistischen Sozialrechts am Beispiel des Altersrentenrechts in der DDR und der UdSSR. In: Jahrbuch für Ostrecht 1/79, 106-144.
- Frerich, Johannes/ Martin Frey, 1993: Handbuch der Geschichte der deutschen Sozialpolitik, Bd. 2: Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik. München: Oldenbourg.
- Fuchs, Maximilian, 1992: Zivilrecht und Sozialrecht - Recht und Dogmatik materieller Existenzsicherung in der modernen Gesellschaft. München: C.H. Beck.
- Gerschenkron, Alexander, 1962: Economic Backwardness in historical Perspective. A Book of Essays. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Gitter, Wolfgang, 1969: Zweckwidrige Vielfalt und Widersprüche im Recht der Sozialversicherung. Wiesbaden: Chmielorz.
- Haas, Gerhard/ Alfred Leutwein, 1954: Die rechtliche und soziale Lage der Arbeitnehmer in der sowjetischen Besatzungszone. Bonner Berichte aus Mittel- und Ostdeutschland (hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen). Bonn: Deutscher Bundes-Verlag.
- Häussler, Bertram, 1993: Das Betriebsgesundheitswesen in der ehemaligen DDR. In: Hans-Ulrich Deppe et al. (Hrsg.), Gesundheitssystem im Umbruch: Von der DDR zur BRD. Frankfurt a.M.: Campus, 126-143.
- Heine, Wolfgang, 1990: Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Rentenreform 1992. In: Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung (hrsg. von Franz Ruland). Neuwied: Luchterhand, 141-170.
- Heinze, Meinhard, 1984: Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der Sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz. Gutachten E für den 55. Deutschen Juristentag. München: C.H. Beck, 7-119.
- Heinze, Meinhard, 1990: Die Vertragsstrukturen des SGB V. In: Die Sozialgerichtsbarkeit 37, 173-178.

- Hermann, Christopher, 1990: Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1957-1991. In: Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung (hrsg. von Franz Ruland). Neuwied: Luchterhand, 105-139.
- Hockerts, Hans Günter, 1980: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegs-Deutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hockerts, Hans Günter, 1985: Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889-1979. In: Werner Conze/ M. Rainer Lepsius (Hrsg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem. Stuttgart: Klett-Cotta, 296-323.
- Hockerts, Hans Günter, 1990: Metamorphosen des Wohlfahrtsstaats. In: Martin Broszat (Hrsg.), Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte. München: Oldenbourg, 35-45.
- Hockerts, Hans Günter, 1992: Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform 1972 - ein Lehrstück. In: Karl Dietrich Bracher et al. (Hrsg.), Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, 903-934.
- Hromadka, Wolfgang, 1989: Zur Rechts- und Sozialgeschichte der Großgruppen der Arbeiter und Angestellten. In: Wolfgang Hromadka (Hrsg.), Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten. Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft, 13-42.
- Hudemann, Rainer, 1988: Sozialpolitik im deutschen Südwesten zwischen Tradition und Neuordnung. Mainz: v. Hase & Köhler.
- Katzenstein, Peter J., 1987: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia: Temple University Press.
- Köhler, Peter A., 1990: Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1891-1957. In: Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung (hrsg. von Franz Ruland). Neuwied: Luchterhand, 51-92.
- Korbanka, Christian, 1990: Das Gesundheitswesen der DDR - Darstellung und Effizienzanalyse. Köln: Müller - Botermann.
- Kydland, Finn E./ Edward C. Prescott, 1977: Rules rather than Discretion: The Inconsistency of optimal Plans. In: Journal of political Economy 85, 473-491.
- Lampert, Heinz, 1973: Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im "entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus" in der DDR. In: Horst Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot, 101-163.
- Leenen, Wolf-Rainer, 1975: Sozialpolitik in der DDR I. Theoretische Probleme. Und: Sozialpolitik in der DDR II. Ziele und Maßnahmen. In: Deutschland Archiv 8, 254-270 und 512-523.
- Leenen, Wolf-Rainer, 1977: Zur Frage der Wachstumsorientierung der marxistisch-leninistischen Sozialpolitik in der DDR. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lehmann, Helmut, 1949: Die Sozialversicherung in der sowjetischen Besatzungszone. Berlin (Ost): Dietz.

- Lehmbruch, Gerhard, 1993: Der Staat des vereinigten Deutschlands und die Transformationsdynamik der Schnittstellen von Staat und Wirtschaft in der ehemaligen DDR. In: BISS-public, Heft 10/1993, 21-41.
- Lenhardt, Gero/ Claus Offe, 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In: Christian von Ferber/ Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), 1977: Soziologie und Sozialpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 98-127.
- Liebscher, Gerhard/ Günther Thude, 1960: Die Prinzipien und Aufgaben der Sozialversicherung in der Deutschen Demokratischen Republik (hrsg. von der Hochschule der Deutschen Gewerkschaften "Fritz Heckert" beim Bundesvorstand des FDGB). Berlin (Ost): Verlag Tribüne.
- Lieser, Joachim, 1969: Ergänzung (zu dem Referat von Klemens Pleyer, "Sozialrecht und Wirtschaftsordnung im geteilten Deutschland"). In: Klemens Pleyer/ Joachim Lieser, Zentralplanung und Recht. Untersuchungen zur Entwicklung des Zivil-, Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrechts in beiden Teilen Deutschlands aus den Jahren 1966-1968. Stuttgart: G. Fischer.
- Luhmann, Niklas, 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog.
- Luhmann, Niklas, 1986: The Self-Reproduction of Law and its Limits. In: Günther Teubner (Hrsg.), Dilemmas of Law in the Welfare State. Berlin: de Gruyter, 112-127.
- Mackscheidt, Klaus, 1990: Finanzausgleichsmaßnahmen zwischen dem Bund und den Trägern der Sozialen Sicherung und zwischen den Trägern der Sozialen Sicherung untereinander. In: Willi Albers/ Johannes Hackmann/ Klaus Mackscheidt, Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung I. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 194/I NF, 145-182.
- Mayntz, Renate, 1992: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: Journal für Sozialforschung 32, 19-32.
- Mayntz, Renate/ Birgitta Nedelmann, 1987: Eigendynamische soziale Prozesse. Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 39, 648-668.
- Meuschel, Sigrid, 1992: Legitimation und Parteiherrschaft in der DDR. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Meyer, Gerd, 1989: Sozialistischer Paternalismus. Strategien konservativen Systemmanagements am Beispiel der Deutschen Demokratischen Republik. In: Ralf Rytlewski (Hrsg.), Politik und Gesellschaft in sozialistischen Ländern. PVS-Sonderheft 20/1989. Opladen: Westdeutscher Verlag, 426-448.
- Milgrom, Paul/ John Roberts, 1990: Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of economic Activity. In: James E. Alt/ Kenneth A. Shepsle (Hrsg.), Perspectives on positive political Economy. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 57-89.
- Miller, Gary J., 1992: Managerial Dilemmas. The political Economy of Hierarchy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Wolfgang/ Christel Neusüß, 1970: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital. In: Sozialistische Politik, 1-67.

- Nissen, Sylke, 1992: Die sozialistische Arbeitsgesellschaft in der ökologischen Transformation: Arbeit und Umwelt in der ehemaligen DDR. In: Sylke Nissen (Hrsg.), Modernisierung nach dem Sozialismus. Marburg: Metropolis, 7-24.
- Nullmeier, Frank/ Friedbert W. Rüb, 1991: Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik. In: Bernhard Blanke/ Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die "alte" Bundesrepublik - Kontinuität und Wandel. Leviathan-Sonderheft 12/1991. Opladen: Westdeutscher Verlag, 437-462.
- Pawelzig, Jürgen et al. o.J. [1992]: Der Einfluß der Arbeitsrechtssprechung der DDR auf die Regulierung der Arbeit - Analyse der Rechtssprechung des Obersten Gerichts der DDR. Kurzstudie Nr. 308, i.A. der Kommission für die Untersuchung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern (KSPW). Halle.
- Pollack, Detlef, 1990: Das Ende einer Organisationsgesellschaft. Systemtheoretische Überlegungen zum gesellschaftlichen Umbruch in der DDR. In: Zeitschrift für Soziologie 19, 292-307.
- Prinz, Michael, 1991: Die Arbeiterbewegung und das Modell der Angestelltenversicherung. Zu einigen Bedingungen für die besondere Bürgerlichkeit des Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik. In: Klaus Tenfelde (Hrsg.), Arbeiter im 20. Jahrhundert. Stuttgart: Klett-Cotta, 435-460.
- Radtke, Günter/ Wolfgang Zschockelt, 1980: Die Sozialversicherung in der DDR - sozialpolitische Errungenschaft der Arbeiterklasse und Instrument der Finanzierung sozialer Prozesse. In: Wirtschaftswissenschaft 28, 291-302.
- Ramm, Thilo (Hrsg.), 1992: Entwürfe zu einem Arbeitsvertragsgesetz. Frankfurt a.M.: Knief.
- Reidegeld, Eckart, 1982: Die Sozialversicherung zwischen Neuordnung und Restauration. Soziale Kräfte, Reformen und Reformpläne unter besonderer Berücksichtigung der Versicherungsanstalt Berlin (VAB). Frankfurt a.M.: Haag und Herchen.
- Reuter, Dieter, 1989: Die Stellung des Arbeitsrechts in der Privatrechtsordnung. Bericht aus den Sitzungen der Joachim Jungius-Gesellschaft der Wissenschaften, Hamburg, Jg. 7, Heft 2. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Rolf, Hartmut, 1975: Sozialversicherung oder staatlicher Gesundheitsdienst? Ökonomischer Effizienzvergleich der Gesundheitssysteme der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Berlin: Duncker & Humblot.
- Rüfner, Wolfgang, 1970: Die Rechtsformen der sozialen Sicherung und das Allgemeine Verwaltungsrecht. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 28. Berlin: de Gruyter, 187-223.
- Ruß, Werner, 1979: Die Sozialversicherung in der DDR. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Zielsetzung der marxistisch-leninistischen Sozialpolitik. Frankfurt a.M.: R.G. Fischer.
- Sabel, Charles F., 1989: Flexible Specialisation and the Re-emergence of regional Economies. In: Paul Hirst/ Jonathan Zeitlin (Eds.), Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors. Oxford: Berg.
- Sachße, Christoph/ Tennstedt, Florian, 1980: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg. Stuttgart: Kohlhammer.

- Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. MPIFG Discussion Paper 93/1. Köln: Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmidt, Manfred G., 1989: Learning from Catastrophes. West Germany's Public Policy. In: Francis G. Castles (Hrsg.), *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge: Polity Press, 56-99.
- Stolleis, Michael 1979: Die Sozialversicherung Bismarcks. Politisch-institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung. In: Hans F. Zacher (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*. Berlin: Duncker & Humblot, 387-411.
- Stolleis, Michael, 1984: Die Geschichtlichkeit des Sozialrechts. In: *Die Sozialgerichtsbarkeit* 31, 378-382.
- Stolleis, Michael, 1989: Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht. In: *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte* 11, 129-147.
- Tennstedt, Florian, 1977: Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung. *Soziale Selbstverwaltung*, Bd. 2. Bonn: Verlag der Ortskrankenkassen.
- Tittel, Gottfried, 1967: Die Legende von der Bonner Sozialstaatlichkeit. Berlin (Ost): Dietz.
- Vobruba, Georg, 1991: *Jenseits der sozialen Fragen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Wasem, Jürgen, 1992a: Niederlassung oder "Poliklinik"? - Zur Entscheidungssituation der ambulant tätigen Ärzte im Beitrittsgebiet. In: Peter Oberender (Hrsg.), *Steuerungsprobleme im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, 81-134.
- Wasem, Jürgen, 1992b: Der kassenartenübergreifende Risikostrukturausgleich - Chancen für eine neue Wettbewerbsordnung in der GKV. In: *Sozialer Fortschritt* 42, 32-39.
- Weber, Werner, 1966: Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung - Aufgaben und Grenzen. In: *Verhandlungen des Deutschen Sozialgerichtsverbandes*. Erste Bundestagung, München 27. und 28. Januar 1966. Wiesbaden: Chmielorz, 27-49.
- Werthenbruch, Wilhelm, 1981: Sozialversicherung? In: Wolfgang Gitter (Hrsg.), *Im Dienste des Sozialrechts*. Köln: Heymanns, 687-713.
- Wigge, Peter, 1992: Die Stellung der Ersatzkassen im gegliederten System der gesetzlichen Krankenversicherung nach dem GRG vom 20.12.1988. Berlin: Erich Schmidt.
- WSI, 1981: *Seit über einem Jahrhundert ...: Verschüttete Alternativen in der Sozialpolitik*. Köln: Bund Verlag.
- Zank, Wolfgang, 1990: Wirtschaftliche Zentralverwaltungen und Deutsche Wirtschaftskommission (DWK). In: Hermann Weber/ Martin Broszat (Hrsg.), *SBZ-Handbuch. Staatliche Verwaltungen, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945-1949*. München: Oldenbourg, 253-290.
- Zucker, Lynne G., 1988: Where do organizational Patterns come from? In: Lynne Zucker (Hrsg.), *Institutional Patterns and Organisations*. Cambridge, MA: Ballinger, 23-52.

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG, KÖLN

- Publikationen -

MPIFG Discussion Papers

Die Discussion Papers können nur nach der neuesten Publikationsliste und mit dem dafür vorgesehenen Bestellschein bezogen werden. Beides kann mit der Briefkarte auf der letzten Seite bei uns angefordert werden.

The discussion papers can only be ordered on the basis of the newest publication list and a special order form provided by us. Both can be asked for by using the reply form on the last page.

Jahr/Nr.	Autoren	Titel
87/1	* Mayntz, Renate	Soziale Diskontinuitäten: Erscheinungsformen und Ursachen <i>Neue Quelle</i> : Klaus Hierholzer/ Heinz-Günther Wittmann (Hrsg.), 1988: Phasensprünge und Stetigkeit in der natürlichen und kulturellen Welt. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 15-37.
88/1	* Scharpf, Fritz W.	Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung <i>Neue Quelle</i> : Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87.
88/2	* Alber, Jens	Die Gesundheitssysteme der OECD-Länder im Vergleich <i>Neue Quelle</i> : Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-150.
88/3	* Scharpf, Fritz W.	Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices <i>Neue Quelle</i> : Journal of Theoretical Politics 1989, Vol. 1, No. 2, 149-176.
88/4	* Schneider, Volker/ Werle, Raymund	Regime oder korporativer Akteur? Die EG in der Telekommunikationspolitik <i>Neue Quellen</i> : 1. International regime or corporate actor? The European Community in telecommunications policy. In: K. Dyson/ P. Humphreys (eds.), 1990: The Political Economy of Communications. International and European Dimensions. London: Routledge, 77-106; 2. Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), 1989: Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos, 409-434 (Schwerpunkt Regime).
88/5	* Schimank, Uwe	Wissenschaftliche Vereinigungen im deutschen Forschungssystem: Ergebnisse einer empirischen Erhebung <i>Neue Quelle</i> : Knowledge in Society 1988, Vol. 1, No. 2, 69-85.
88/6	Reinke, Herbert	Die Einführung und Nutzung des Telefons in der Industrie des Deutschen Reiches, 1880-1939. Eine Untersuchung westdeutscher Großunternehmen, 70 S.
88/7	* Schimank, Uwe	Institutionelle Differenzierung und Verselbständigung der deutschen Großforschungseinrichtungen <i>Neue Quelle</i> : Hans-Willy Hohn/ Uwe Schimank, 1990: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt: Campus.
89/1	Häusler, Jürgen	Industrieforschung in der Forschungslandschaft der Bundesrepublik: ein Datenbericht, 92 S.

* als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle
no longer available as discussion paper; see other source

MPIFG Discussion Papers (Forts.)

Jahr/Nr.	Autoren	Titel
89/2	* Feick, Jürgen/ Jann, Werner	Comparative Policy Research - Eclecticism or Systematic Integration? <i>Neue Quellen</i> : 1. "Nations matter" - Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung? In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen. PVS Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 196-220; 2. Feick, Jürgen, 1990: L'analyse comparative des politiques publiques: un chemin vers l'intégration des résultats? In: L'Année sociologique 40, 179-225.
89/3	* Mayntz, Renate	Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart <i>Neue Quelle</i> : Archiv des öffentlichen Rechts 1990, Jg. 115, Heft 2, 232-245.
89/4	* Scharpf, Fritz W.	Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene" <i>Neue Quelle</i> : Bundesrat (Hrsg.), 1989: Vierzig Jahre Bundesrat. Baden-Baden: Nomos, 121-162.
89/5	* Mayntz, Renate	Social Norms in the Institutional Culture of the German Federal Parliament <i>Neue Quelle</i> : Richard Münch/ Neil Smelser (eds.), 1992: Theory of Culture. Berkeley: University of California Press, 219-240.
89/6	Boudon, Raymond	Subjective Rationality and the Explanation of Social Behavior (guest lecture), 45 S.
89/7	* Flam, Helena	Emotional Man: A Third Perspective on Collective and Corporate Action <i>Neue Quellen</i> : Emotional Man: I. The Emotional Man and the Problem of Collective Action; Emotional Man: II. Corporate Actors as Emotion-Motivated Emotion Managers. In: International Sociology 1990, Vol. 5, No. 1, 39-56 and No. 2, 225-234.
89/8	* Hohn, Hans-Willy	Forschungspolitik als Ordnungspolitik. Das Modell Fraunhofer-Gesellschaft und seine Genese im Forschungssystem der Bundesrepublik Deutschland <i>Neue Quelle</i> : Hans-Willy Hohn/ Uwe Schimank, 1990: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt: Campus.
89/9	* Scharpf, Fritz W.	Games Real Actors Could Play: The Problem of Complete Information <i>Neue Quelle</i> : Games Real Actors Could Play: The Problem of Mutual Predictability. In: Rationality and Society 1990, Vol. 2, No. 4, 471-494.
89/10	Ryll, Andreas	Die Spieltheorie als Instrument der Gesellschaftsforschung, 74 S.
89/11	Stichweh, Rudolf	Computer, Kommunikation und Wissenschaft: Telekommunikative Medien und Strukturen der Kommunikation im Wissenschaftssystem, 71 S.
90/1	Häusler, Jürgen	Zur Gegenwart der Fabrik der Zukunft: Forschungsaktivitäten im bundesdeutschen Maschinenbau, 123 S.
90/2	Wiesenthal, Helmut	Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns, 157 S.
90/3	* Alber, Jens	Ausmaß und Ursachen des Pflegenotstands in der Bundesrepublik <i>Neue Quelle</i> : Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, Heft 3, 335-362.
90/4	* Hollingsworth, J. Rogers	The Governance of American Manufacturing Sectors: The Logic of Coordination and Control <i>Neue Quelle</i> : The Logic of Coordinating American Manufacturing Sectors. In: John L. Campbell et al. (Hrsg.), 1991: Governance of the American Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 35-73.
90/5	* Immergut, Ellen M.	Political Arenas: The Effects of Representation on Health Policy <i>Neue Quelle</i> : Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. In: Journal of Public Policy 1990, Vol. 10, No. 4, 391-416.

* als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle
no longer available as discussion paper; see other source

MPIFG Discussion Papers (Forts.)

Jahr/Nr.	Autoren	Titel
90/6	* Jansen, Dorothea	Policy Networks and Change: The Case of High-T _c Superconductors <i>Neue Quelle</i> : Bernd Marin/ Renate Mayntz (eds.), 1991: Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus, 137-174.
90/7	* Mayntz, Renate	The Influence of Natural Science Theories on Contemporary Social Science <i>Neue Quelle</i> : Meinolf Dierkes/ Bernd Biervert (eds.), 1992: European Social Science in Transition: Assessment and Outlook. Frankfurt: Campus, 27-79.
90/8	* Scharpf, Fritz W.	Games Real Actors Could Play: The Problem of Connectedness <i>Neue Quelle</i> : Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity. In: Journal of Theoretical Politics 1991, Vol. 3, No. 3, 277-304.
90/9	Hollingsworth, J. Rogers/ Hanneman, Robert/ Hage, Jerald	Investment in Human Capital of a Powerful Interest Group: The Case of the Medical Profession in Britain, France, Sweden and the United States from 1890 to 1970, 59 S.
90/10	Katzenstein, Peter J.	Analyzing Change in International Politics: The New Institutionalism and the Interpretative Approach (guest lecture), 33 S.
90/11	Flam, Helena	Corporate Actors: Definition, Genesis, and Interaction, 52 S.
91/1	* Benz, Arthur	Mehr-Ebenen-Verflechtung: Politische Prozesse in verbundenen Entscheidungsarenen <i>Neue Quelle</i> : Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl, 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt: Campus, 147-205.
91/2	Feick, Jürgen	International vergleichende Policyforschung. Eine Bibliographie, 189 S. <i>Internationally Comparative Policy Research. A Bibliography</i> Die Bibliographie ist als askSam-Datei auf 3,5" Disketten erhältlich. <i>The bibliography is available as askSam-file on 3,5" disc.</i>
91/3	* Grande, Edgar/ Schneider, Volker	Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa <i>Neue Quelle</i> : Politische Vierteljahresschrift 1991, Jg. 32, Heft 3, 452-478.
91/4	* Scharpf, Fritz W.	Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen zwei Bundesländern <i>Neue Quelle</i> : Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl, 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt: Campus, 51-96.
91/5	Kaufmann, Franz-Xaver	Diskurse über Staatsaufgaben (Gastvortrag), 34 S.
91/6	* Zintl, Reinhard	Kooperation und die Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung <i>Neue Quelle</i> : Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl, 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt: Campus, 97-146.
91/7	Nahr, Heinrich	Die Personalstruktur des deutschen Gesundheitswesens Mitte der achtziger Jahre: Bestandsaufnahme und Bewertung aktueller Datenquellen, 61 S.
91/8	* Mayntz, Renate	Modernization and the Logic of Interorganizational Networks <i>Neue Quellen</i> : 1. Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: Journal für Sozialforschung 1992, Jg. 32, Heft 1, 19-32; 2. John Child et al., 1993: Societal Change Between Market and Organization. Aldershot: Avebury, 3-18.

* als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle
no longer available as discussion paper; see other source

MPIFG Discussion Papers (Forts.)

Jahr/Nr.	Autoren	Titel
91/9	* Döhler, Marian/ Manow-Borgwardt, Philip	Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie <i>Neue Quelle</i> : Staatswissenschaften und Staatspraxis 1992, Jg. 3, Heft 1, 64-106.
91/10	* Scharpf, Fritz W.	Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts <i>Neue Quelle</i> : Politische Vierteljahresschrift 1991, Jg. 32, Heft 4, 621-634.
92/1	Genschel, Philipp/ Werle, Raymund	From National Hierarchies to International Standardization: Historical and Modal Changes in the Coordination of Telecommunications, 41 S.
92/2	Schimank, Uwe	Forschungsbedingungen der Professoren an den westdeutschen Hochschulen - Daten aus einer Befragung im Wintersemester 1990/91, 52 S.
92/3	* Grande, Edgar/ Häusler, Jürgen	Forschung in der Industrie: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Steuerbarkeit <i>Neue Quelle</i> : Klaus Grimmer et al. (Hrsg.), 1992: Politische Techniksteuerung. Opladen: Leske+Budrich, 333-359.
92/4	Zapf, Wolfgang	Die Transformation in der ehemaligen DDR und die soziologische Theorie der Modernisierung (Gastvortrag), 20 S.
92/5	* Wasem, Jürgen	Von der "Poliklinik" in die Kassenarztpraxis: Versuch einer Rekonstruktion der Entscheidungssituation ambulant tätiger Ärzte in Ostdeutschland <i>Neue Quelle</i> : Niederlassung oder "Poliklinik" - Zur Entscheidungssituation der ambulant tätigen Ärzte im Beitrittsgebiet. In: Peter Oberender (Hrsg.), 1992: Steuerungsprobleme im Gesundheitswesen. Baden-Baden: Nomos, 81-134.
92/6	* Döhler, Marian	Comparing National Patterns of Medical Specialization: A Contribution to the Theory of Professions <i>Neue Quelle</i> : Social Science Information 1993, Jg. 32, Heft 4, 185-231.
92/7	* Döhler, Marian/ Manow-Borgwardt, Philip	Gesundheitspolitische Steuerung zwischen Hierarchie und Verhandlung <i>Neue Quelle</i> : Politische Vierteljahresschrift 1992, Jg. 33, Heft 4, 571-596.
92/8	Schmidt, Susanne K./ Werle, Raymund	Koordination und Evolution: Technische Standards im Prozeß der Entwicklung technischer Systeme, 36 S.
92/9	* Scharpf, Fritz W.	Versuch über Demokratie in Verhandlungssystemen <i>Neue Quelle</i> : Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/ Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1993: Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-50.
93/1	Scharpf, Fritz W.	Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, 40 S.
93/2	Voelzkow, Helmut	Staatseingriff und Verbandsfunktion: Das verbandliche System technischer Regelsetzung als Gegenstand staatlicher Politik, 138 S.
93/3	* Braun, Dietmar	Politische Steuerungsfähigkeit in intermediären Systemen am Beispiel der Forschungsförderung <i>Neue Quelle</i> : Politische Vierteljahresschrift 1993, Jg. 34, Heft 2, 249-271.
93/4	Dang-Nguyen, Godefroy/ Schneider, Volker/ Werle, Raymund	Corporate Actor Networks in European Policy Making: Harmonizing Telecommunications Policy, 35 S.
93/5	Schmidt, Susanne K./ Werle, Raymund	Technical Controversy in International Standardization, 35 S.
93/6	Fuchs, Gerhard	ISDN: "The Telecommunications Highway for Europe after 1992" or Paving a Dead-End Street?: The Politics of Pan-European Telecommunications Network Development, 55 S.

.....

* als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle
no longer available as discussion paper; see other source

MPIFG Discussion Papers (Forts.)

Jahr/Nr.	Autoren	Titel
93/7	Dunsire, Andrew	Manipulating Social Tensions: Collibration as an Alternative Mode of Government Intervention, 49 S.
93/8	Manow-Borgwardt, Philip	Die Sozialversicherung in der DDR und der BRD, 1945-1990: Über die Fortschrittlichkeit rückschrittlicher Institutionen, 33 S.

.....

* als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle
no longer available as discussion paper; see other source

Schriften des MPIFG

(erschienen im Campus Verlag, Frankfurt/Main; nur über den Buchhandel erhältlich)

(published by Campus, Frankfurt/Main; the books are only available in bookstores)

Band	Autoren	Titel (Jahr)
1	Mayntz, Renate/ Rosewitz, Bernd/ Schimank, Uwe/ Stichweh, Rudolf	Differenzierung und Verselbständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme (1988)
2	Mayntz, Renate/ Hughes, Thomas P. (eds.)	The Development of Large Technical Systems (1988)
3	Schumacher-Wolf, Clemens	Informationstechnik, Innovation und Verwaltung: Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken (1988)
4	Schneider, Volker	Technikentwicklung zwischen Politik und Markt: Der Fall Bildschirmtext (1989)
5	Rosewitz, Bernd/ Webber, Douglas	Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen (1990)
6	Werle, Raymund	Telekommunikation in der Bundesrepublik: Expansion, Differenzierung, Transformation (1990)
7	Hohn, Hans-Willy/ Schimank, Uwe	Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung (1990)
8	Alber, Jens/ Bernardi-Schenkluhn, Brigitte	Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich: Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien (1992)
9	Marin, Bernd/ Mayntz, Renate (eds.)	Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations (1991)
10	Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard	Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen (1992)
11	Scharpf, Fritz W. (ed.)	Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions (1993)
12	Stucke, Andreas	Institutionalisierung der Forschungspolitik: Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums (1993)
13	Lütz, Susanne	Die Steuerung industrieller Forschungskooperation: Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen Förderinstrumentes (1993)