
Zur Entstehung von IVSS und IAO

Cédric Guinand

Unabhängiger Forscher, Genf

Auszug *Die Schaffung der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit wurde nachhaltig von der Internationalen Arbeitsorganisation beeinflusst, die mit Sicherheit zu den Aufsteigern in der Welt der internationalen Organisationen zwischen den beiden Weltkriegen zählte. Allerdings wäre es unrichtig, davon auszugehen, dass sie die einzige Institution gewesen ist, die ihre Vision in die Gründung der IVSS einbrachte. Sowohl die Vorläufer dieser beiden Organisationen wie CPIAS und AIPLT als auch andere Akteure aus dieser Zeit wie der Internationale Berufsverband der Ärzte sowie die Internationalisierung der Sozialversicherungsbewegung trugen zum Aufbau dieser neuen Vereinigung bei, die in ihren ersten Jahren allerdings auch schwierige Augenblicke erlebte.*

93

Die Tätigkeit von internationalen Organisationen und Vereinigungen, die im Bereich der sozialen Sicherheit aktiv sind, und überhaupt der Bereich der Sozialversicherungen waren bisher nur Gegenstand einer begrenzten Zahl von Publikationen. Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS), die sich zunächst *Conférence internationale des unions nationales de sociétés de secours mutuels et de caisses d'assurance maladie* (1927-1936) und *Conférence internationale de la mutualité et des assurances sociales* (CIMAS) (1936-1947) und nannte, hat sich nachdrücklich bemüht, die Öffentlichkeit für die seit ihrer Gründung geleistete Arbeit zu interessieren (IVSS, 1958; 1986), wobei man wissen sollte, dass ohne diese Organisationen die weltweite Entwicklung sozialer Institutionen, die heute Bestandteil unseres Alltags sind, bescheidener ausgefallen und ihr Ausbau wesentlich langsamer verlaufen wäre.

Der menschliche Faktor spielt häufig für die Entwicklung einer neuen Organisation eine entscheidende Rolle. So ist offensichtlich, dass ohne die Unterstützung von Albert Thomas, dem ersten Direktor des Internationalen Arbeitsamtes (IAA), sowie der ersten Präsidenten der IVSS wie Helmut Lehmann, Mathias Eldersch, Leo Winter, Georges Petit, Léon Heller und Arthur Jouniaux die Schaffung und vor allem der Aufschwung der IVSS zwischen den beiden Weltkriegen nicht möglich gewesen wäre. Eine sehr wichtige Rolle spielten in diesem Zusammenhang auch

Adrien Tixier und Osvald Stein, die ersten Generalsekretäre der IVSS (IVSS, 1958, S. 94).

Der vorliegende Beitrag möchte sich jedoch nicht nur auf die Rolle der Persönlichkeiten in ihrer Zeit konzentrieren, sondern auch zeigen, welche externen und internen Faktoren die Entstehung dieses neuen internationalen Akteurs beeinflusst haben. So stand die Gründung der IVSS nicht von vornherein fest, da es unterschiedliche Auffassungen hierzu gab und die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) eine immer wichtigere Rolle spielte. Die Schaffung der IAO vermittelte den Vertretern der Arbeitnehmer und den sozialen Akteuren das Gefühl des Erfolgs und der Befriedigung. Dies führte dazu, dass die Fürsprecher einer sozialeren Welt weniger wurden. Unter diesen schwierigen, von Beruhigung und Zurückhaltung geprägten Rahmenbedingungen wurde die IVSS ins Leben gerufen. Nur eine detaillierte Analyse des Zusammenspiels der verschiedenen Akteure und der Rolle, die einige von ihnen spielten, erlaubt es, die Anfänge der IVSS zu verstehen, vor allem aber, wie diese Frühphase die Zukunft der gesamten Organisation geprägt hat.

Der Zeitzusammenhang

Mit seiner Rede vor dem deutschen Reichstag am 17. November 1881 brachte der Kaiser Wilhelm I nicht nur die Einführung der Sozialversicherung in Deutschland, sondern in ganz Europa und später in der restlichen Welt (IVSS, 1986, S. 22). In seiner von Reichskanzler Bismarck vorgetragenen Botschaft betonte der deutsche Kaiser, dass die Rolle des Staates nicht auf die Repression beschränkt, sondern auch auf die Förderung aller sozialen Klassen in Deutschland ausgerichtet sein sollte. Letztlich ging es darum, den sozialen Frieden im Land zu erlangen, indem allen mehr Sicherheit und eine nachhaltigere staatliche Unterstützung gewährt werden. Dieses ehrgeizige Ziel war ohne die Einführung von Sozialversicherungen nicht zu erreichen (Kaiser Wilhelm I, 1881, S. 2). Allerdings breiteten sich diese sozialen Institutionen, die in Deutschland zwischen Juni 1884 und Juni 1889 gesetzlich verankert wurden, nicht von heute auf morgen aus, und die Einführung der Sozialsysteme in ganz Europa erforderte mehrere Jahrzehnte. So wurde in Deutschland das Gesetz über die Krankenversicherung am 15. Juni 1883, das über die Unfallversicherung am 6. Juli 1884 und das über die Invaliden- und Altersversicherung am 22. Juni 1889 angenommen. Naturgemäß übernahmen die im deutschen Einflussbereich liegenden Regionen zuerst diese Ideen. So wurden zwischen 1881 und 1919 auf verschiedenen Ebenen Sozialversicherungen in der Schweiz, im Kaiserreich Österreich-Ungarn, in Luxemburg sowie im Vereinigten Königreich eingeführt. Das restliche Europa, d.h. die Niederlande, Belgien, Frankreich und der gesamte Süden des Kontinents waren zunächst in diese Erweiterung der sozialen Rechte der Arbeitnehmer nicht einbezogen (Dupeyroux, 1966, S. 39). Erst nach dem Ersten Weltkrieg entwickelten sich in diesem Teil Europas Sozialversicherungen. Alle

europäischen Länder initiierten eine Sozialgesetzgebung. Nur in seltenen Fällen, wie z.B. in Elsass-Lothringen, das erst deutsch war und 1918 nach dem Ersten Weltkrieg französisch wurde, fand ein Transfer von einem Land in ein anderes statt. So führte Frankreich, um unterschiedliche soziale Entwicklungsniveaus in den einzelnen Landesregionen zu vermeiden, auch im restlichen Land Sozialnormen ein (Dupeyroux, Durand und Rouast, 1961, S. 12). Im Allgemeinen schuf aber jedes Land seine eigenen Sozialversicherungen unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten.

Neben der sozialen Entwicklung auf nationaler Ebene war die unmittelbare Nachkriegszeit durch eine erhebliche Zunahme der internationalen Aktivitäten gekennzeichnet. So sah der Versailler Vertrag nicht nur die Schaffung des Völkerbundes, sondern auch die der IAO vor. Während Ersterer große Schwierigkeiten hatte, sich weltweit durchzusetzen, wurde Letztere rasch von den Mitgliedsstaaten akzeptiert, da sie einem als dringend eingestuften Bedürfnis entsprach und ihre Führungskräfte sich energisch dafür einsetzten, dass die IAO diese dominierende internationale Rolle spielt, um einen weltweiten sozialen Frieden zu schaffen (Stewart, 1970, S. 31). Zahlreiche Länder verfügten noch nicht über die nötigen Kapazitäten, um leistungsfähige Sozialsysteme zu schaffen, und der Ideenaustausch in diesem neuen Bereich staatlichen Handelns war noch selten und schwer zu organisieren. Die IAO konnte auf diese Weise eine zentrale Rolle nicht nur bei der Verbreitung dieser neuen Ideen, sondern auch beim Aufbau von Vereinigungen und Organisationen spielen, die langfristig der Ausdehnung der Sozialversicherung den entscheidenden Auftrieb geben konnten.

Wie bereits erwähnt, ist die Einführung von Sozialversicherungen in jedem Land auf nationale Besonderheiten zurückzuführen. So führte Bismarck die Sozialversicherungen in Deutschland ein, um die Verarmung eines Teils der Gesellschaft zu verhindern, aber auch um sich die Unterstützung der Arbeitnehmer für den jungen deutschen Staat zu sichern (Sandmann-Bremme, 1964, S. 9) und um eine Waffe gegen die Sozialdemokratische Partei zu haben. Alle im deutschsprachigen Raum geschaffenen Versicherungen inspirierten sich weitgehend aus dem deutschen Modell, während Frankreich (Barjot, 1965, S. 370) und Belgien (Durand, 1953, S. 127) ihr Sozialsystem auf bestehenden Strukturen, d.h. den Hilfsvereinen, die unumgängliche Partner bei der Schaffung und später der Verwaltung der Sozialversicherungen waren, aufzubauen versuchten. Bei einer solchen Systemvielfalt konnte eine Internationalisierung der Sozialversicherungen nur die wachsende Bedeutung der IAO in diesem Bereich fördern, und dies umso mehr, als die von Albert Thomas geleitete Organisation eine Mehrheit der Fachleute beherbergte, die länderübergreifende Kenntnisse der verschiedenen Sozialsysteme hatten. Bevor wir uns mit dem Gründungsprozess der IVSS selbst befassen, ist eine kurze Übersicht zu den internationalen Vereinigungen angezeigt, die vor der *Conférence internationale des unions nationales de sociétés de secours mutuels et de caisses d'assurance maladie* bestanden.

Die Vorläufer der IVSS

Während sich die Sozialversicherungen erst nach dem Ende des Ersten Weltkrieges international richtig ausbreiteten, was insbesondere auf die Gründung der IAO zurückzuführen ist, gab es bereits vor 1914 lebendige internationale Aktivitäten in diesem Bereich. Hier sind drei Organisationen zu nennen: das Internationale ständige Komitee für Sozialversicherung (CPIAS), die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz (AIPLT), auch Vereinigung von Basel genannt, und die Internationale Vereinigung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (AILC) (Comité permanent international des assurances sociales, 1913, S. 7-9). Einige sehen die AIPLT als Vorläuferin der IAO (Shotwell, 1919, S. 128), während andere davon ausgehen, dass das CPIAS eine ähnliche Rolle mit Blick auf die IVSS spielte (IVSS, 1986, S. 7-12). Diese Analogie ist allerdings nicht ganz befriedigend, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen hatten CPIAS und IVSS eine völlig unterschiedliche Zusammensetzung. Das CPIAS setzte sich vor allem aus Persönlichkeiten aus dem akademischen oder politischen Bereich zusammen, während die IVSS nur Organisationen als Mitglieder aufnimmt, die aktiv in der Verwaltung eines sozialen Risikos tätig sind (IVSS, 1986, S. 16). Zum anderen wird die Herstellung einer echten historischen Verbindung zwischen CPIAS und IVSS durch die Entwicklung Anfang der zwanziger Jahre erschwert, in denen eine neue Organisation auf den Spuren von CPIAS entstand, die wir weiter unten beschreiben.

Das CPIAS entstand 1889 auf französische Initiative (Comité permanent international des assurances sociales, 1913, S. 14). Diese Organisation führte in erster Linie Fachleute, Industrielle und Volkswirte zusammen und wurde von bedeutenden Politikern wie Léon Bourgeois und Henri Poincaré unterstützt, die bereit waren, sich zu Gunsten von Sozialversicherungen zu engagieren. Sie erlaubte einen stärkeren Erfahrungsaustausch zwischen den vertretenen Ländern, deren Zahl zu Beginn des Ersten Weltkriegs bei neun lag. Das CPIAS lebte im Wesentlichen vom persönlichen Engagement seiner Mitglieder, insbesondere Professor Edouard Fuster, der lange Jahre ihr Generalsekretär war. Aber der Erste Weltkrieg beendete diese Bemühungen abrupt. Nach der Gründung der IAO und der Schaffung der für ihr Sekretariat notwendigen Strukturen versuchte Albert Thomas persönlich diese Organisation wiederzubeleben, indem er sich direkt an Edouard Fuster wandte und sein Schreiben mit den provokanten Worten begleitete: „Wie steht es um die Internationale Vereinigung der Sozialversicherungsträger?“¹ Fuster war nicht in der Lage, die Anfrage des Direktors des IAA befriedigend zu beantworten, sodass dieser den internationalen Beziehungen zwischen den Sozialversicherungen eine neue Dynamik gab, indem er eine interne Initiative startete. Auf der Sitzung

1. Brief von Albert Thomas an Edouard Fuster, 3.8.1920, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 10-1, S. 1.

des Verwaltungsrates der IAA im Juli 1921 forderte er die Schaffung eines Sachverständigenausschusses für Sozialversicherungen (IAA, 1921, S. 25). Auch wenn es Albert Thomas letztlich darum ging, ein internationales Netzwerk der Sozialversicherungsträger wiederzubeleben, versuchte er die Rolle des IAA (des ständigen Sekretariats der IAO) in dieser Hinsicht zu begrenzen, vor allem gegenüber seinen Mitarbeitern: „Lassen wir nicht den Verdacht aufkommen, dass wir die internationalen Beziehungen selbst wiederherstellen wollen“². Weder dieses erste Treffen der Sozialversicherungsfachleute noch eine zweite Tagung im Dezember 1923 (siehe *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 10-1 und SI 10-2, 1921-1923) erlaubten es jedenfalls, die vor 1914 bestehende Dynamik wiederzufinden. Erst Mitte des Jahres 1924 zeichnete sich in dieser Hinsicht eine Änderung ab. Während das CPIAS seine Vorkriegsaktivitäten nicht wiederaufgenommen hatte, entwickelten sich die beiden anderen Organisationen, AILC und AIPLT, weiter und verfolgten regelmäßig ihr jährliches Tätigkeitsprogramm, darunter Zeitschriften und internationale Zusammenkünfte. Um mehr Gewicht auf der internationalen Bühne zu bekommen, schlug der Generalsekretär der AIPLT, Stephan Bauer, die Schaffung einer neuen Vereinigung vor, der Internationalen Vereinigung für Sozialpolitik (AIPS), welche die beiden verbleibenden Vorkriegsorganisationen AIPLT und AILC zusammenführen und die verbliebenen Mitglieder des nicht mehr bestehenden CPIAS integrieren würde³. Dieser Plan wurde in Prag im Oktober 1924 fertiggestellt, aber da sich sein Urheber, Stephan Bauer, stark ablehnend gegenüber dem IAA verhielt⁴, musste es zu einer für das IAA interessanteren Lösung kommen, die die in den Sozialversicherungsträgern aktiven Protagonisten besser einbezog. Dies wurde umso deutlicher, als das IAA 1925 nicht offiziell zur zweiten, in Bern organisierten Versammlung der AIPS eingeladen wurde⁵. Zudem gingen einige Fachleute aus den Sozialversicherungen ihren eigenen Weg und organisierten inoffizielle Treffen mit Beamten des IAA am Rande dieser Versammlung⁶.

Im Zuge dieser Verwicklungen und der Suche nach der besten Lösung wurde schließlich versucht, die IVSS zu gründen.

2. Interne Mitteilung von Albert Thomas an Herrn de Roode, 24.8.1921, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 10-1, S. 1.

3. Brief von Henri Fuss an Edouard Fuster, 19.8.1924, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 1-22-1, S. 1.

4. Bericht von Adrien Tixier an Albert Thomas, 18.12.1924, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 1-22-1, S. 5.

5. Brief von Adrien Tixier an Edouard Fuster, 3.9.1925, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 1-22-1, S. 1.

6. Brief von Adrien Tixier an Edouard Fuster, 17.6.1925, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 1-22-1, S. 1-2.

Erste vielversprechende Schritte

Ende des Jahres 1926 schlug die Gesundheitsverwaltung des Schweizer Kantons Basel-Stadt auf Anregung von Dr. Huber vor, „in Basel im Laufe des Jahres 1927 oder 1928 einen Internationalen Kongress der Krankenkassen und Hilfsvereine einzuberufen“⁷. Um eine solche Konferenz öffentlich ankündigen zu können, hatte Dr. Huber vorher die Zustimmung der Vertreter der beiden größten Krankenkassen in Europa, der *Fédération nationale de la mutualité française* und des Hauptverbands Deutscher Krankenkassen, eingeholt⁸. Es war allen klar, dass eine Annäherung auf internationaler Ebene weder ohne die Deutschen noch ohne die Franzosen möglich war:

Den Deutschen ist wohl bewusst, dass die Bildung einer Internationale ausschließlich mit Ländern, die nach dem deutschen sozialen Vorbild arbeiten, schädlich wäre. Hat man erst einmal eine deutsch-französische Entente in dieser Frage hergestellt — was bezüglich der inhaltlichen Fragen und der Methode nicht einfach sein wird — werden die anderen, die Österreicher, Tschechoslowaken, Polen etc. . . . von allein folgen.⁹

Angesichts der geografischen Lage der Schweiz und ihrer Vorreiterrolle bei der Internationalisierung der Sozialversicherungen überrascht es nicht, dass ihre Vertreter versuchten, die Vertreter von unterschiedlichen Sozialsystemen und möglichst vielen europäischen Ländern an einen Tisch zu bringen. Die strategische Entscheidung der Schweizer Stellen für Basel rechtfertigte sich schon daraus, dass die Stadt am Rhein eine gemeinsame Grenze mit Deutschland und Frankreich hat, in der Mitte Europas liegt und auch Sitz des der AIPLT angegliederten Internationalen Büros für Arbeitsfragen war (siehe Dossiers AIP, in *Archives historiques du BIT*).

In einer ersten Vorbereitungsphase hatten die Schweizer vorgesehen, sich nur mit ihren deutschen und französischen Kollegen zu treffen. Ein erstes Treffen, das am 15. November 1926 stattfinden sollte, um die eigentliche Konferenz vorzubereiten, die für 1927 oder 1928 vorgesehen war, wurde abgesagt, da die französische Seite verhindert war¹⁰. In der Folge schlug die Gesundheitsverwaltung von Basel den deutschen und französischen Gesprächspartnern Treffen in Basel¹¹ oder Straßbourg¹² für Februar oder März 1927 vor. Die Vorverhandlungen zwischen den

7. Zusammenfassung der *Internationalen Zeitschrift für Sozialversicherung* (Revue von Korkisch, Prag), 1926, Nr. 12, S. 301 ff., in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 1.

8. *Ibid.*, S. 1.

9. Bericht von Oswald Stein über seine Mission in Berlin, 10.12.1926, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 7.

10. Zusammenfassung der *Internationalen Zeitschrift für Sozialversicherung* (Revue Korkisch, Prag), 1926, Nr. 12, S. 301 ff., in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 4.

11. Brief von Adrien Tixier an Georges Petit, 19.11.1926, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 2.

12. Bericht von Oswald Stein über seine Mission in Berlin, 10.12.1926, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 2.

Vertretern der drei Länder, um zu einer gemeinsamen Grundlage zu kommen, dauerten offensichtlich mehrere Monate: „Wir hatten seit einigen Monaten vage von Verhandlungen zwischen den Krankenkassen verschiedener Länder gehört, die auf die Einberufung einer internationalen Tagung dieser Kassen zielten, um [...] die Möglichkeit ständiger Beziehungen zwischen ihnen zu erörtern.“¹³

Letztlich hatten diese Zusammenkünfte ein ehrgeiziges Ziel, vor allem angesichts der Tatsache, dass die Organisationen sich kaum kannten und noch gewisse Schwierigkeiten hatten, sich auf nationaler Ebene zu behaupten. Zudem waren die nationalen Unterschiede so groß, dass es nicht leicht sein würde, eine gemeinsame Grundlage zu finden. Es war auch klar, dass das Vielparteiensystem in einigen Ländern zu Problemen auf internationaler Ebene führen könnte: „Die Schwierigkeiten erscheinen mir in Ländern wie Belgien, das mehrere nationale Krankenkassen unterschiedlicher politischer und konfessioneller Ausrichtung hat, besonders groß.“¹⁴

Neben dem Wunsch nach einer gemeinsamen Organisation auf globaler Ebene gibt es noch drei weitere Gründe für diese plötzliche Zunahme der internationalen Aktivitäten der europäischen Krankenkassen: die Internationalisierung des Versicherungsgewerbes, die Aktivitäten der Ärzte und die von der IAO geschaffene Agenda.

Die Internationalisierung der Krankenversicherung und die Aktivitäten der Ärzte

Unter Internationalisierung der Krankenversicherung verstehen wir hier nicht die Koordination der Krankenversicherungen oder die Schaffung von weltweit gültigen Versicherungspolicen, sondern die Organisation der Akteure in diesem Bereich auf internationaler Ebene im Rahmen einer einzigen Institution. Neben den in der IAO vertretenen Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden waren die Ärzte und die Krankenkassen die wichtigsten Interessengruppen in diesem Bereich. Die Krankenkassen spielten seit einiger Zeit bereits eine Vorreiterrolle auf der nationalen Ebene, aber sie organisierten sich nur sehr langsam auf der internationalen Ebene.

Die Ärzte hingegen waren sich bewusst geworden, dass sie ihre Stimme nicht auf internationaler Ebene geltend machen konnten, wenn sie sich nicht in einer Vereinigung zusammenfänden, die sie in den internationalen Organisationen vertritt. Aus diesem Grunde wurde im Laufe des Jahres 1926 der Internationale Berufsverband der Ärzte gegründet¹⁵. Diese neu geschaffene Organisation hatte die

13. Ibid., S. 4.

14. Ibid., S. 2.

15. Ibid., S. 1.

Hauptaufgabe, die Interessen der behandelnden Ärzte zu vertreten. Diese Ziele liefen den Vorschlägen der IAO zuwider. Die Vereinigung war nämlich gegen jede Form der Krankenpflichtversicherung, und die freie Wahl des behandelnden Arztes war ihr wichtigstes Anliegen¹⁶. Diese Aktivitäten der Ärzte auf internationaler Ebene führten zu lebhaften Reaktionen von Seiten der Krankenkassen und der IAO. Die Ärzte und ihre hochkonservative Position stellten für die IAO eine nicht unerhebliche Bedrohung dar, und sie sah sich veranlasst zu reagieren. Die Krankenkassen, sowohl die Pflichtversicherungen als auch die freien Kassen, standen dieser neuen Lobby eher ratlos gegenüber. Die Organisation des Albert Thomas und die Krankenkassen nahmen ähnliche Positionen ein, da sie sich für eine gesetzlich verankerte und auf festgesetzten Preisen für jede Behandlung beruhende Krankenpflichtversicherung für jeden Arbeitnehmer einsetzten. Das Misstrauen der Ärzte gegenüber der IAO war derart groß, dass sie sich weigerten, den Sitz ihrer Vereinigung in Genf einzurichten, um „sich dem vermeintlichen Einfluss der offiziellen internationalen Institutionen zu entziehen“¹⁷.

Die Schaffung einer die Krankenkassen vertretenden Vereinigung als Gegengewicht zum Internationalen Berufsverband der Ärzte und als erster Schritt zu einer koordinierten Interessenvertretung auf internationaler Ebene lag daher nahe.

Die Internationale Arbeitskonferenz von 1927

Auf der Tagesordnung der 10. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) von 1927 stand die Erörterung eines neuen internationalen Übereinkommens über die Krankenversicherung. Es lag somit nahe, dass die Krankenkassen der Mitgliedsstaaten der IAO um jeden Preis versuchten, die Diskussion zu beeinflussen. Dieses Ziel konnte jedoch nur erreicht werden, wenn sie einen gemeinsamen Vorschlag vorlegten. Zu große Meinungsverschiedenheiten hätten das Gewicht der Krankenkassen gegenüber den auf der Tagung der IAK vertretenen Delegierten geschmälert, denn nur die Vertreter der Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber hatten das Recht, an der Tagung der IAK teilzunehmen. Die Delegation jedes Landes konnte jedoch eine Reihe von Fachleuten umfassen, die in jedem Fall von der jeweiligen Regierung nominiert wurden. Zahlreiche nationale Organisationen waren sich jedoch bewusst, dass ihre Chancen, auf der IAK von 1927 vertreten zu sein, schlecht standen, und nahmen sich vor, „internationale Beziehungen untereinander herzustellen und sogar eine internationale Vereinigung zu schaffen“¹⁸.

So dürfte die Tagesordnung der Tagung der IAK von 1927 die Träger der

16. Ibid., S. 2.

17. Ibid., S. 1.

18. Brief von Adrien Tixier an F. Sokal, s.d., in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 1.

Krankenkassen direkt aufgerüttelt und die Bildung einer internationalen Vereinigung begünstigt haben. Die Schweizer Initiative und die Aktivitäten der Ärzte hatten sicher auch ihre Bedeutung in diesem Zusammenhang, die verfügbaren historischen Dokumente deuten jedoch darauf hin, dass die Tagung von 1927 ein entscheidender Faktor für die zu schaffende internationale Organisation der Krankenkassen und Hilfsvereine darstellte. Das folgende Kapitel wird jedoch zeigen, dass diese Gründung keine leichte Sache war und die ersten Schritte der neuen Vereinigung nicht ohne Reibungen und Rückschläge erfolgten.

Erste Rückschläge und der Auftritt des Internationalen Arbeitsamtes

Die Bemühungen von Dr. Huber und der Gesundheitsverwaltung des Kantons Basel-Stadt hatten keinen Erfolg. Dafür waren mehrere Gründe ausschlaggebend:

- Die Krankenkassen wollten sich für die Tagung der IAK im Mai/Juni 1927 abstimmen. Angesichts des langsamen Vorgehens wurde aber schnell klar, dass eine wirklich konstruktive Vorbereitungssitzung vor Beginn der Tagung nicht ins Auge gefasst werden konnte.

- Die Schweizer Krankenkassen waren das Bindeglied zwischen der deutschen und der französischen Tradition. Die Deutschschweizer sollten sich um die Deutschen und die Vertreter der französischen Schweiz um die Franzosen kümmern. Dabei kam es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertretern der deutschen und der französischen Schweiz bezüglich der Frage, ob eine Sitzung mit den Krankenkassen der Nachbarländer sinnvoll ist, was die Chancen einer französischen Beteiligung erheblich schmälerte¹⁹.

- Die französischen Krankenkassen, sei es aus mangelnder Organisation oder fehlendem Interesse, verhielten sich zögerlich, und ihre Zurückhaltung war sicherlich zum Teil für den langsamen Entstehungsprozess einer gemeinsamen Institution auf internationaler Ebene verantwortlich.

- Das IAA behinderte die Schaffung einer internationalen Organisation der Krankenkassen nachhaltig, da diese aus seiner Sicht nicht den aktuellen Bedürfnissen entsprach. Es wollte den Prozess weiterhin beherrschen, die wichtigsten Akteure in eine gemeinsame Sache einbinden und somit den Erfolg der Schweizer Initiative verhindern²⁰.

Letzteres war sicherlich entscheidend für das Scheitern der Schweizer Bemühungen. Sobald das IAA die Ernsthaftigkeit dieser Initiative erkannte, sandte es Dr. Osvald Stein, einen der internationalen Beamten in seiner Abteilung für Sozialversicherung,

19. Brief von Adrien Tixier an M. Valadier, 28.12.1926, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 1.

20. Brief von Adrien Tixier an F. Sokal, s.d., in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 1.

zu Helmut Lehmann, dem Generalsekretär des Hauptverbands Deutscher Krankenkassen in Berlin. Es gelang ihm, den deutschen Verantwortlichen zu überzeugen, die Schweizer Vorstellungen nicht mitzutragen²¹. Stein erreichte sogar, dass der Hauptverband Deutscher Krankenkassen noch stärker auf die Linie des IAA einschwenkte, indem er ihm zwei Vorschläge vorlegte. Zum einen wollte man versuchen, die nationalen Regierungen dazu zu bringen, auf der nächsten Tagung der IAK mindestens eine Position in der Delegation des Landes einem Vertreter der Krankenkassen zu überlassen. Zum anderen waren die Krankenkassen durch die Teilnahme an der Tagung der IAK nicht mehr gezwungen, eine Konferenz zu einem anderen Zeitpunkt und an einem anderen Ort im Laufe des Jahres 1927 zu organisieren. Sie konnten sich ganz einfach auf die Unterstützung der internationalen Beamten des IAA berufen, um eine Vorbereitungskonferenz vor der IAK zu organisieren. Mit diesen Vorschlägen erreichte das IAA auf einen Streich zweierlei, es konnte auf diese Weise einen gewissen Einfluss auf die europäischen Krankenkassen ausüben und gleichzeitig Vorbereitungskonferenzen mit Blick auf die Schaffung einer dauerhaften Organisation einberufen²².

Der Hauptverband Deutscher Krankenkassen zögerte nicht lange, da er bereits beim Zusammentreffen von Stein und Lehmann die Initiative des IAA begrüsst und die Genfer Organisation gebeten hatte, andere Krankenkassen und ihre Regierungen zu kontaktieren, um eine Teilnahme derselben an der Tagung der IAK und der Vorbereitungskonferenz zu ermöglichen²³. Gleichzeitig wies er den Vorschlag von Dr. Huber zurück, da diesem seiner Auffassung nach die Vertrauensgrundlage dadurch entzogen worden sei, dass die Schweizer ein Rundschreiben an alle Krankenkassen versandt hatten²⁴.

Hier ist anzumerken, dass das IAA alle möglichen und erdenklichen Argumente anführte, um den Hauptverband Deutscher Krankenkassen zu überzeugen. Ein Auszug aus dem Bericht von Stein ist bezeichnend:

In dieser ziemlich verfahrenen Situation waren Argumente aller Art notwendig: dass die Idee ständiger Beziehungen zwischen den Kassen dem Amt am Herzen liege und dass es sich für die gute Sache stark machen wolle; dabei aber alle Voraussetzungen für einen Erfolg gegeben sein müssten; dass diese vor unserer Konferenz einberufene Sitzung für den Hauptverband nicht befriedigend sein könnte, da er sich gegebenenfalls gezwungen sähe, Vorschläge zu akzeptieren, die seiner bisherigen Aktion zuwiderliefen; dass eine solche Vorkonferenz die Chance der Kassen, in der Konferenzdelegation vertreten zu sein,

21. Bericht des Dr. Stein über seine Mission in Berlin, 10.12.1926, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 6.

22. *Ibid.*, S. 6.

23. *Ibid.*, S. 6.

24. Brief von Helmut Lehmann an Dr. Huber, 4.1.1927, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 2 : „Die Durchführung des ganzen Planes steht dadurch unserer Meinung nach vor Hindernissen, für deren Überwindung wir einen Weg nicht sehen, eine Entwicklung, die wir nach den vielversprechenden Anfängen nur auf das Lebhafteste bedauern können.“

kompromittieren könnte, da sie ihre Sicht schon vorgetragen hätten; dass der Hauptverband nicht nachprüfen könnte, ob die Delegierten anderer Länder ausreichend repräsentativ seien, und dass sein Ansehen darunter leiden könnte, wenn er mit Vertretern von Minderheiten tage; dass die internationale Handlungsfähigkeit der Kassen nur durch unsere Konferenz wirklich zustande kommen könne und dass diese nur darin zum Ausdruck kommen könne, dass man auf die Ratifikation und Umsetzung des zukünftigen Projekts eines Übereinkommens über die Krankenversicherung dränge, etc.²⁵.

Dieser Positionswechsel der größten europäischen Krankenkasse mit ihren elf Millionen Versicherten machte endgültig alle Bemühungen der Schweizer zunichte, auch wenn diese sich an ihren Anfangsplan klammerten und hofften, eine Konferenz im Jahre 1928 zu organisieren²⁶. Der Hauptverband Deutscher Krankenkassen war von der Bedeutung des IAA als Organisator und dem Geist der IAK überzeugt, sodass er jegliche Zusammenkunft vor dem 23. Mai 1927 für überflüssig hielt²⁷. Die Hartnäckigkeit der Deutschschweizer und insbesondere von Dr. Huber verdient dennoch Erwähnung, da das IAA mehrfach versuchte, die Initiativen aus der deutschen Schweiz zu verhindern. Ein Grund für die starke Ablehnung der Schweizer Initiative durch die Beamten des IAA war sicherlich der Wunsch der Schweizer, die neue Organisation in der deutschen Schweiz anzusiedeln²⁸. Dies hätte sicherlich die Einflussmöglichkeiten der Genfer Organisation verringert und führte zu zusätzlichen Anstrengungen von Seiten der internationalen Beamten in Genf.

Die Unumgänglichkeit des IAA

Nachdem das IAA bei den Leitern der wichtigsten Krankenkassen Gehör gefunden hatte, nahm sein Einfluss ständig zu, und alle wichtigen Entscheidungen wurden mit Zustimmung des IAA getroffen. So wurde, wie bereits erwähnt, die Organisation einer ersten informellen Zusammenkunft zwischen den wichtigsten Krankenkassen in Europa dem IAA angetragen, das diese kontaktierte und ihre Meinung einholte²⁹.

25. Bericht von Oswald Stein über seine Mission in Berlin, 10.12.1926, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 5-6.

26. Brief von Adrien Tixier an M. Valadier, 28.12.1926, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 1.

27. Brief von Oswald Stein an H. Lehmann, 24.12.1926, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 1.

28. Interne Aktennotiz von Adrien Tixier für M. Maurette und Albert Thomas, 19.2.1927, in *Archives historiques du BIT*, Dossier G 900-30-2, S. 1: „Wir haben die Pläne von Herrn Huber zwei Mal in Deutschland, Frankreich und Belgien durchkreuzt; aber Herr Huber ist hartnäckig, gibt die Partie nicht auf und scheint seine Bemühungen in Deutschland und der Tschechoslowakei zu erneuern, vermutlich auch in Österreich und Polen [...] Man scheint vor allem Wert darauf zu legen, dass der Sitz der Vereinigung in einer Stadt der deutschen Schweiz (Bern oder Basel) gewählt wird.“

29. Brief von Oswald Stein an Helmut Lehmann, 24.12.1926, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 1.

Der Leitung des IAA gelang es über Adrien Tixier als Mittelsmann, die wichtigsten Akteure zu lenken, ohne dabei selbst hervorzutreten. Auch wenn die historischen Dokumente dies nicht eindeutig belegen, gewinnt man den Eindruck, dass die Abteilung für Sozialversicherung des IAA den Satzungsentwurf der neu zu schaffenden Organisation verfasst hat bzw. dass sie für die Verteilung dieses Dokuments an die potenziellen Mitgliedskassen zuständig war³⁰.

Der zunehmende Einfluss von Tixier und Stein zeigt sich auch in der Struktur des Initiativausschusses für die Gestaltung der internationalen Beziehungen zwischen den nationalen Verbänden der Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit bzw. der Krankenkassen bei der Gründung der internationalen Organisation. Dieser Ausschuss setzte sich aus Vertretern der Krankenkassen oder Hilfsvereine aus Deutschland, Belgien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Jugoslawien, Luxemburg, Polen, Österreich und der Tschechoslowakei zusammen, aber das Sekretariat oblag der Abteilung für Sozialversicherung des IAA, und seine Adresse war die gleiche wie jene des IAA³¹. Die Krankenkassen waren somit in ständigem Kontakt mit den Fachleuten des IAA, die ein einmaliges Fachwissen mitbrachten, da sie die Einzigen in diesem Bereich waren, die internationale Erfahrung besaßen, mit den Mechanismen der internationalen Diplomatie vertraut waren und umfassende Kenntnisse aller Krankenversicherungssysteme hatten. All diese Qualitäten spielten auf den folgenden Konferenzen eine wichtige Rolle.

Die Gründung der IVSS

Zwischen der ersten Initiative der Gesundheitsverwaltung von Basel-Stadt und dem Abhalten der Gründungskonferenz des Internationalen Kongresses der Krankenversicherung verstrich ungefähr ein Jahr: Sie fand am 4. und 5. Oktober 1927 in Brüssel statt. Das ursprüngliche Ziel dieser Zusammenkunft, das einer Vorbereitungskonferenz für die Tagung der IAK vom Juni 1927, wurde somit nicht erreicht, aber die Träger der Krankenversicherung und die Hilfsvereine ließen sich nicht entmutigen und konnten ihr Vorhaben kurz nach der Zusammenkunft in Genf mit einem anderen Ziel, einer Vertretung auf internationaler Ebene, zum Abschluss bringen.

Die Zahl der vertretenen Länder war ebenfalls eindrucksvoll, da „17 nationale Träger aus neun Ländern, die zusammen 20 Millionen Versicherte vertraten“³², an

30. Brief von Adrien Tixier an Georges Petit, 14.12.1927, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 1.

31. Mitteilung des Sekretariats des Initiativausschusses für die Organisation internationaler Beziehungen zwischen den nationalen Verbänden der Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit bzw. der Krankenkassen bezüglich des Programms der ersten internationalen Konferenz vom 4. und 5. Oktober 1927, 12.9.1927, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 1-4.

32. Bericht von Adrien Tixier an die Internationale Konferenz der Verbände der Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit und der Krankenkassen, Brüssel, 4.-5. Oktober 1927, 19.10.1927, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 22-1-1, S. 1.

der Konferenz teilnahmen. Die Abstimmungsvorlage zur Schaffung einer internationalen Organisation wurde einstimmig angenommen³³.

Die von der Konferenz verabschiedeten Handlungsrichtlinien — die Notwendigkeit einer Pflichtversicherung und die Verwaltungsautonomie der Sozialversicherung — folgten zudem vollständig den Empfehlungen der IAO. Adrien Tixier stellte in seinem Bericht fest, dass „die Prinzipienklärung der Konferenz auffällige Ähnlichkeit mit unserer Empfehlung vom letzten Juni hat“³⁴.

Auch wenn das IAA eine Übernahme der von der IAO entwickelten Konzepte und Prinzipien erwartete, war es doch vom Schneeballeffekt überrascht, den es unfreiwillig selbst ausgelöst hatte. So war klar, dass bestimmte Länder (Belgien sowie die französisch- und italienischsprachige Schweiz et al.) einer Pflichtversicherung weitgehend ablehnend gegenüberstanden. Dennoch stimmten die Vertreter der französischen und italienischen Schweiz auf der Konferenz für das Prinzip der Pflichtversicherung, zweifelsohne unter dem Einfluss der anderen Vereinigungen³⁵. Der belgische Minister für Wissenschaft, Kunst und Bildung, Camille Huysmans, der an dieser Konferenz teilnahm, war von diesem einstimmigen Votum zugunsten der Pflichtversicherung beeindruckt und stellte fest, dass dies mit Sicherheit Folgen für Belgien haben werde³⁶.

Hier ist auch zu erwähnen, dass Tixier eine langfristige Vision bezüglich der Organisation hatte, da für ihn feststand, dass sich diese internationale Vereinigung nicht auf den Bereich der Krankenversicherung beschränken, sondern auf alle Sozialversicherungen ausdehnen sollte³⁷. Durch eine Erweiterung ihres Aktionsradius auf alle sozialen Probleme würde die Vereinigung zu einer noch wichtigeren Stütze des IAA.

Die Zusammensetzung der verschiedenen Leitungsgremien der Internationalen Zentralstelle von Verbänden der Krankenkassen und Hilfsvereine zeigt, dass nicht alles den Wünschen der Vertreter des IAA entsprach. So hätten diese gern zwei Plätze im Lenkungsausschuss erhalten. Dies gelang ihnen nicht, sie mussten aber aufgrund der eindringlichen Forderung ihrer wichtigsten Kontaktpersonen die Verantwortung für das Sekretariat übernehmen. Stein und Tixier wurden als Sekretäre der Organisation gewählt, was es ihnen immerhin erlaubte, die operationellen Tätigkeiten der Vereinigung stark zu beeinflussen. Tixier fügte seinem Bericht hinzu: „Wir werden uns von dieser Aufgabe zurückziehen, sobald die Organisation sich ausreichend stabilisiert hat“³⁸. Allerdings wurde erst 1949 ein vollzeitbeschäftigter Generalsekretär an die Spitze der Organisation gewählt (Guinand, 2003, S. 95-96).

33. Ibid., S. 5.

34. Ibid., S. 5.

35. Ibid., S. 5-6.

36. Ibid., S. 6.

37. Ibid., S. 6-7.

38. Ibid., S. 7.

So zeigten die Konferenzergebnisse, die Leitprinzipien und die zukünftige Ausrichtung der Vereinigung, dass das IAA einen nachhaltigen Einfluss ausübte und dass es ohne die Genfer Organisation schwierig, wenn nicht unmöglich gewesen wäre, auf europäischer oder globaler Ebene eine Vertretung der Sozialversicherungen zu organisieren. Das Endergebnis, das in einem Punkt nicht den Wünschen des IAA entsprach, zeigt aber auch, dass das IAA zwar eine dominierende Rolle im Bereich der internationalen Beziehungen der Sozialversicherungen spielte, die Vereinigung aber bereits eine gewisse Eigendynamik und teilweise Unabhängigkeit von der Genfer Organisation entwickelt hatte.

Die (zu) engen Bindungen zwischen IVSS und IAA

Die Beteiligung der Krankenkassen und Hilfsvereine an der ersten Konferenz bedeutete allerdings nicht, dass sie automatisch Mitglieder der Vereinigung würden. Alle Konferenzteilnehmer mussten im Anschluss bestätigen, dass sie der Vereinigung de facto beitraten. Auch hier war man erfolgreich, da 15 von den 17 Teilnehmern der Brüsseler Konferenz sich für den Beitritt entschieden³⁹. Der eigentliche Makel der internationalen Konferenz der Krankenkassen war das Fehlen der Verbände der britischen Versicherungskassen⁴⁰. Abgesehen davon, waren die Vertreter des IAA mit der Entwicklung der Vereinigung zufrieden. Die Mitgliedsorganisationen nahmen die neue Vereinigung ernst, da der Internationale Ausschuss, sein Leitungsgremium, sich aus Personen zusammensetzte, „die in ihrem Land ein gewisses Ansehen genießen und die Krankenversicherung lenken“⁴¹.

Die Vorbereitungen für die zweite Konferenz der Vereinigung zeigen, wie sehr man vom IAA abhängig war. Neben den Vorbereitungen des Sekretariats, das sich nur aus Beamten der Genfer Organisation zusammensetzte, musste das IAA der Konferenz drei Dolmetscher für einen reibungslosen Ablauf der Veranstaltung zur Verfügung stellen⁴². Die Hoffnungen, die das IAA in die zukünftige Rolle der Vereinigung setzte, kommen auch in der Präsenz des Direktors des IAA, Albert Thomas, auf dieser zweiten Konferenz zum Ausdruck⁴³. Auf diese Weise machten die Verantwortlichen der Genfer Organisation deutlich, dass sie die Krankenversicherungen als vollwertige Partner des sozialen Systems ansahen und hofften, dass diese die Aktivitäten des IAA unterstützen würden.

Der Verlauf dieser zweiten Konferenz wurde von den Beamten des IAA als großer

39. Bericht von Adrien Tixier an A. Maurette und Albert Thomas, 14.3.1928, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 1000-11-2, S. 1-2.

40. Ibid., S. 2.

41. Ibid., S. 1.

42. Interne Aktennotiz von Adrien Tixier, 13.7.1928, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 1000-11-2-1.

43. Rede von Albert Thomas vor dem Internationalen Kongress der Krankenversicherung, Wien, 10.-14. September 1928, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 1000-11-2.

Erfolg gewertet: „Wir wollten einen uneingeschränkten Erfolg. Dies ist uns gelungen“⁴⁴. Man könnte sogar so weit gehen zu sagen, dass es den Beamten des IAA gelungen ist, die neue Organisation zu ihren Gunsten zu instrumentalisieren:

Alle sind sich bewusst, dass die Vereinigung einen doppelten Zweck verfolgt: die Ratifizierung internationaler Übereinkommen, die einen Mindeststandard für die Versicherung festlegen, zu unterstützen sowie eine Vorreiterrolle beim Ausbau der Sozialversicherung zu spielen und so die potenzielle Annahme neuer internationaler Übereinkommen mit einem höheren Schutzniveau durch die Konferenz vorzubereiten⁴⁵.

Die Unterstützung der neuen Vereinigung für das IAA war aus ideologischer Sicht geklärt, aber sie hing auch logistisch und finanziell noch stark vom IAA ab, da sie offiziell um technische und dokumentarische Unterstützung des IAA bat und Tixier und Stein an der Spitze des Sekretariats beließ, schon deswegen, weil man (noch) nicht die nötigen 50 000 bis 60 000 Schweizer Franken für ein unabhängiges Sekretariat aufbringen konnte⁴⁶.

Tixier und Stein prägten zudem die zweite Konferenz nachhaltig. Zum einen waren sie die Einzigen, die internationale Konferenzerfahrung hatten, während die meisten nationalen Vertreter in ihrer Mehrzahl erst zum zweiten Mal an einer solchen Veranstaltung teilnahmen. Zum anderen „haben wir Druck auf den Ausschuss ausgeübt, damit keine der umstrittenen Fragen der Krankenversicherung auf die Tagesordnung kam“, und „wir waren [. . .] eng an der Redaktion aller Berichte beteiligt, haben Meinungsäußerungen, die nationale oder berufliche Entwicklungen zu offen zur Schau stellten, redaktionell geglättet und die Resolutionstexte der Berichterstatter überarbeitet“⁴⁷. Die strategische Position der Beamten des IAA erlaubte ihnen eine fast vollständige Kontrolle des Ablaufs der Konferenz, sodass der Eindruck entstehen konnte, dass alle Krankenkassen in die gleiche Richtung marschierten.

Die Handschrift von Tixier und Stein prägte die ersten Konferenzen der CIMAS, was aber sicherlich notwendig war, um die zukünftigen Erfolge der IVSS auf eine stabile Grundlage zu stellen.

Das Fehlen der angelsächsischen Welt

Trotz des bemerkenswerten Erfolgs des IAA und der neuen Internationalen Konferenz waren die neuen Strukturen mit einem Makel behaftet: dem Fehlen von Vertretern aus dem angelsächsischen Raum. Was die Vereinigten Staaten angeht, hatten sowohl die IAO als auch der Völkerbund Probleme mit der aufkommenden

44. Bericht von Adrien Tixier an den Internationalen Kongress der Krankenversicherung, Wien 10.-14. September 1928, 20.9.1928, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 1000-11-2, S. 4.

45. *Ibid.*, S. 11.

46. *Ibid.*, S. 12.

47. *Ibid.*, S. 4.

Supermacht bei ihrer Gründung im Gefolge des Versailler Vertrages (1919), und es überraschte nicht, dass sich dieses Land kaum für einen Beitritt oder eine Beteiligung an der Arbeit dieser neuen Organisation interessierte (Alcock, 1971, S. 120-123). Es war kaum vorstellbar, dass die amerikanischen Krankenkassen eine aktive Rolle im Vorgänger der IVSS spielten, während die Vereinigten Staaten von Amerika nicht einmal Mitglied der IAO waren, der sie erst 1934 beitraten (Alcock, 1971, S. 125). Vor der Wahl von Präsident Franklin D. Roosevelt im November 1932 fehlten die Vereinigten Staaten auf der internationalen Szene vollkommen und weigerten sich, selbst als Beobachter an den Tagungen der IAK teilzunehmen. Erst als Roosevelt die Macht übernahm, änderte sich dies auf deutliche Weise, und das amerikanische Sozialmodell gewann an Kontur, aber zu diesem Zeitpunkt bestand die Internationale Konferenz schon seit mehreren Jahren.

Während sich das Fehlen der Amerikaner aus der Isolationspolitik der Vereinigten Staaten und ihrem damals wenig entwickelten Sozialsystem erklärt, überrascht die britische Zurückhaltung eher. Das Vereinigte Königreich besaß zu diesem Zeitpunkt neben Deutschland sicher die am weitesten fortgeschrittenen sozialen Institutionen. Die internationalen Akteure bedauerten daher, dass die britischen Kassen sich nicht stärker in dieser internationalen Unternehmung engagierten. Tixier stellte jedenfalls auf der zweiten Zusammenkunft des Internationalen Ausschusses der Internationalen Konferenz fest, dass „das Fehlen des großen englischen Verbandes in den meisten internationalen Bestrebungen schwer wiegt“⁴⁸. Die beiden großen britischen Verbände hatten in der Tat einen Beitritt abgelehnt. Der dritte Verband, der nur ein Zehntel der Versicherten des Vereinigten Königreichs repräsentierte, nahm nur an den beiden ersten Konferenzen teil und schied 1928 aus (IVSS, 1986, S. 16). Trotz eines gewissen Bedauerns von Seiten der Beamten des IAA waren diese augenscheinlich nicht allzu unglücklich darüber, dass die britischen Kassen in dieser Gründungsphase nicht vertreten waren. Auf dem zweiten Kongress erklärte Tixier das Fehlen der britischen Kassen folgendermaßen:

Sollten wir das Fehlen des Vereinigten Königreichs wirklich bedauern? Auf den ersten Blick schon. Andererseits kämen die englischen Delegierten nach einem Beitritt in großer Zahl zu den nächsten Kongressen, und wir hätten ernsthafte Schwierigkeiten in der Diskussion und vor allem bei der Ausarbeitung der Resolutionen. Wie in Genf werden sich die Engländer als Verteidiger der Besonderheiten ihres Systems ausweisen und gegen alles stimmen oder systematisch Ausnahmeregelungen fordern. Die Vorreiterrolle der neuen internationalen Vereinigung würde dadurch erheblich beeinträchtigt⁴⁹.

Was die Taktik der Beamten des IAA angeht, so ist es interessant festzustellen, dass diese sich fast ausschließlich auf die Teilnahme der französischen und deutschen

48. Bericht von Adrien Tixier an A. Maurette und Albert Thomas, 14.3.1928, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 1000-11-2, S. 2.

49. Bericht von Adrien Tixier an den Internationalen Kongress für Krankenversicherung, Wien, 10.-14. September 1928, 20.9.1928, in *Archives historiques du BIT*, Dossier SI 1000-11-2, S. 3.

Krankenkassen an der ersten Konferenz konzentrierten, aber praktisch keine Bemühungen um ein stärkeres Engagement der britischen Verbände unternahmen. Dies überrascht umso mehr, als einer der Beamten der Abteilung für Sozialversicherung des IAA, Maurice Stack, Brite war und damit die Rolle eines Verbindungsmannes mit der Regierung seines Landes hätte spielen können. All dies kontrastiert deutlich mit den vom IAA entfaltenen Aktivitäten, um eine uneingeschränkte Beteiligung der Deutschen über die zahlreichen Missionen von Oswald Stein, einem anderen Beamten dieser Abteilung, zu erreichen⁵⁰. So bemühten sich die internationalen Beamten, auch wenn eine starke britische Präsenz wünschenswert gewesen wäre, wegen der erheblichen Unterschiede zwischen dem britischen System und den anderen wesentlich weniger um eine britische Beteiligung, vor allem, um das neue internationale Projekt nicht zu gefährden.

So scheint das IAA zur Wahl zwischen zwei sich gegenseitig ausschließenden Optionen gezwungen gewesen zu sein. Die erste hätte die Briten integriert, aber sicherlich auch die Effizienz und Dynamik von 1927 gebremst. Die zweite Option hätte den internationalen Beamten erhebliche Anstrengungen abgefordert, ohne angesichts der geringen Begeisterung der Briten Gewähr für einen Erfolg zu bieten. So war es logisch, dass die erste Option gewählt wurde, auch wenn nicht völlig klar ist, ob dies eine bewusste Wahl war oder ob sie von den Ereignissen oder der Zurückhaltung der Briten diktiert wurde.

Schlussfolgerung

Die internationale Sozialbewegung zwischen den Weltkriegen beschränkte sich nicht auf die IAO, aber den unterschiedlichen sozialen Akteuren gelang es nur langsam, sich zu organisieren. Im Falle der Krankenkassen spielte das IAA eine dominierende Rolle, nicht nur dank seiner Beamten, die in kurzer Zeit umfassende Erfahrungen sammelten, sondern auch aufgrund seiner moralischen Autorität und seines einzigartigen Fachwissens zu dieser Zeit. Diese moralische Autorität des IAA zeigt, in welchem Umfang diese 1919 gegründete Organisation in weniger als einem Jahrzehnt nicht nur den Respekt ihrer Anhänger, sondern auch den ihrer Kritiker fand. Es ist ein Beleg dafür, dass die IAO zu dieser Zeit einem tatsächlichen Bedarf entsprach, da viele Länder einfach nicht die nötige Erfahrung und die angemessenen Strukturen hatten, um die sozialen Mechanismen zu entwickeln, die den Bedürfnissen ihrer Bürger entgegenkamen.

Man sollte dennoch die Frage stellen, ob die Krankenkassen auch ohne Unterstützung des IAA unter der Leitung von Albert Thomas in der Lage gewesen wären, effiziente Strukturen zu schaffen. Natürlich ist es nicht einfach, eine solche hypothetische Frage zu beantworten. Man kann aber festhalten, dass die Krankenkassen

50. Anweisungen für die Mission, 1927-1928, in *Archives historiques du BIT*, Dossiers P 1289 und P 1188.

es in diesem Falle mit zahlreichen Akteuren zu tun bekommen hätten, darunter die Ärzte, die Regierungen, die politischen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die zu dieser Zeit wesentlich besser organisiert waren als die Krankenkassen. Ohne die Unterstützung des IAA und seiner Mitarbeiter wäre die Schaffung einer Internationalen Konferenz wesentlich schwieriger gewesen. Außerdem machten sich die internationalen Beamten dafür stark, dass die Ideologien von IAA und der zukünftigen CIMAS einander nicht völlig zuwiderliefen. Wenn es einen solchen Gegensatz zwischen den beiden Organisationen gegeben hätte, wäre eine erfolgreiche Gründung wie die 1927 erfolgte wohl nicht möglich gewesen. Wären die ideologischen Gegensätze stark gewesen, wäre auch die Interessenvertretung der Versicherten auf der IAK oder die Lobbyarbeit gegenüber staatlichen Stellen während dieser internationalen Konferenzen wesentlich schwieriger gewesen. Aus diesen Gründen war die enge Zusammenarbeit zwischen dem IAA und der Internationalen Konferenz von Anfang an sinnvoll und wurde daher jahrzehntelang erfolgreich fortgesetzt. Es erlaubte eine solide Grundsteinlegung für die IVSS, damit diese auch heute noch eine zentrale Rolle in der immer stärker globalisierten Welt der sozialen Sicherheit spielen kann.

Literaturverzeichnis

- Alcock, A.** 1971. *History of the International Labour Office*. New York, NY, Octagon Books.
- Barjot, A.** 1965. „La sécurité sociale“, in Sauvy, A., *Histoire économique de la France entre les deux guerres* (Bd. 3). Paris, Fayard.
- Bourgeois, L.** 1913. *L'Organisation internationale de la prévoyance sociale*. Paris, Comité permanent international des assurances sociales.
- Comité permanent international des assurances sociales.** 1913. *Appel*. Paris, CPIAS/AIPLT/AILC.
- Dupeyroux, J.-J.** 1966. *Evolutions et tendances des systèmes de sécurité sociale des pays membres des Communautés européennes et de la Grande-Bretagne*. Luxemburg, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl.
- Dupeyroux, J.-J.; Durand, P.; Rouast, A.** 1961. *Sécurité sociale*. Paris, Dalloz.
- Durand, P.** 1953. *La politique contemporaine de sécurité sociale*. Paris, Dalloz.
- Guinand, C.** 2003. *Die ILO und die soziale Sicherheit in Europa, 1942-1969*. Bern, Peter Lang.
- Internationales Arbeitsamt** (verschiedene Jahre). *ILO Historical Archives*. Genf, IAA (siehe Quellen unten).
- Internationales Arbeitsamt.** 1921. *Minutes of the Eighth Session of the Governing Body of the International Labour Office, Stockholm, July 1921*. Genf, IAA.
- Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.** 1958. *In the service of social security: The [Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit]: Origins — development — activities — publications — members, 1927-1957*. Genf, IVSS.
- Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.** 1986. *Im Dienste der Sozialen Sicherheit:*

Die Geschichte der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, 1927-1987. Genf, IVSS.

Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. 2002a. *Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, 1927-2002: Kein dauernder Friede ohne soziale Gerechtigkeit — Keine soziale Gerechtigkeit ohne soziale Sicherheit.* Genf, IVSS.

Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. 2002b. „75 Jahre IVSS: Die Höhepunkte“, in *IVSS Fokus*, Nr. 4.

Kaiser Wilhelm I. 1881. „Kaiserliche Botschaft des 17. November 1881“, in *Verhandlungen des Reichstags. V. Legislaturperiode — Erste Session. 1881.* Verfügbar auf der Website http://mdz1.bib-bvb.de/cocoon/Reichstag/Blatt_rtb071,0051.html (besucht am 26. August 2007).

Sandmann-Bremme, G. 1964. „Systeme sozialer Sicherheit in den Ländern der EWG“, in Bildungswerk Europäische Politik, *Die EWG als Sozialgemeinschaft* (Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Nr. 6). Köln, Europa Union-Verlag.

Shotwell, J. T. 1919. „American news release on international labor legislation“, in Shotwell, J. T., *The origins of the International Labor Organization* (Bd. 2). New York, NY, Columbia University Press, 1934.

Stewart, M. 1970. „The ILO in its fifty-first year“, in *Contemporary Review*, Nr. 216.

Quellen

Files of the ILO Historical Archives

- G 900-30-2: Mission to Paris, Brussels (Mr. Tixier), Berlin, Warsaw and Prague (Dr. Stein). Dez. 1926. Jan.-Feb. 1927.
- SI 1-22-1: International Correspondence Committee for Social Insurance. M. E. Fuster, Paris.
- SI 10-1: International Correspondence Committee for Social Insurance. First Meeting, Genf, 22. Sept. 1921.
- SI 10-2: Consultation of Experts of Social Insurance. [Genf], 14.-15. Dez. 1923.
- SI 10-3: International Correspondence Committee for Social Insurance. Third Meeting, Genf, 17. März 1925.
- SI 22-1-1: Relations internationales entre les institutions d'assurance sociale. Conversations préliminaires pour l'établissement de relations internationales entre les unions de caisses d'assurances.
- SI 1000-11-2: Conférence internationale des unions nationales de sociétés mutuelles et de caisses d'assurance-maladie. 2^e Congrès international. Wien, 10.-12. Sept. 1928.
- SI 1000-11-2-1: Conférence internationale des unions nationales de sociétés mutuelles et de caisses d'assurance-maladie. 2^e Congrès international. Wien, 10.-12. Sept. 1928.
- P 217: Dossier personnel d'Adrien Tixier.
- P 1188: Dossier personnel de Maurice Stack.
- P 1289: Dossier personnel d'Osvold Stein.