

1. Allgemeines zum Sozialrecht

1.1 Begriff und Gegenstand des Sozialrechts

Lit: *Dupeyroux*, Entwicklung und Tendenzen der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und in Großbritannien (1966) 12 ff; *Eichenhofer*, Sozialrecht¹⁰, 2017; *Schäfer*, Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung (1966) 140 ff; *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, Die Begriffsbildung in Deutschland, Frankreich und der Schweiz (1981); *Wannagat*, Das Sozialrecht im sozialen Rechtsstaat, in FS Jantz (1968) 55 ff; *Wertenbruch*, Sozialverfassung – Sozialverwaltung (1974) 2 ff; *Zacher*, Was ist Sozialrecht?, in FS Schiek (1978) 371 ff; *ders*, Grundtypen des Sozialrechts, in FS Zeidler (1987) 571 ff.

Zum Trivialwissen unserer Zeit gehört die Kenntnis von der Unübersichtlichkeit des Sozialrechts. Wenige aber wissen, dass schon der Begriff des Sozialrechts im Dunkelfeld liegt. Frühere Versuche, Sozialrecht als ein Rechtsgebiet auszuweisen, das außerhalb der überkommenen Einteilung in öffentliches und privates Recht angesiedelt ist, werden nicht mehr ernsthaft verfolgt. Gesichert ist nur, dass Sozialrecht nicht einen als isoliertes Wesen gedachten Menschen anspricht, sondern unmittelbar an die Einbettung des Individuums in die Gesellschaft anknüpft. Zum Sozialrecht soll eine Rechtsregel nicht deshalb gehören, weil in ihr das Wort „sozial“ vorkommt, sondern weil sie inhaltlich den Grundwertungen dieses Bereiches entspricht. Einen brauchbaren Begriff des Sozialrechts werden wir daher nur finden, wenn es uns gelingt, diese gemeinsamen Grundwertungen aufzudecken. Das ist oft versucht worden. Man hat etwa gemeint, Sozialrecht zeichne sich durch die besondere Gemeinschaftsbezogenheit seines Inhalts aus. Wie schon erwähnt, wäre dann praktisch alles Recht Sozialrecht. Für unsere Zwecke ist dieser Ansatz also unbrauchbar. Andere meinten, das Sozialrecht suche der wirtschaftlichen Gefährdung des Menschen zu begegnen. Das ist aber auch ein (Teil-)Ziel des Familienrechts oder aller Rechtsvorschriften, die sich mit der Einkommenssicherung befassen. Ein anderer Abgrenzungsversuch will auf die eingesetzten Verfahren zum Schutze der Gefährdeten abstellen, muss dabei aber in gleicher Weise Mittel der Schadensgutmachung wie der Vorbeugung in Ansatz bringen. Das hätte aber zum Ergebnis, dass auch das Recht der Privatversicherung oder des Straßenverkehrs zum Sozialrecht zu zählen wäre. Eine Einschränkung tut also not, soll die Befassung mit dem Sozialrecht sinnvoll sein.

Wie diese Einschränkung gefunden werden soll, ist strittig. Wir wollen auf der Erkenntnis aufbauen, dass jeder Mensch Lebensrisiken ausgesetzt ist, die seine wirtschaftliche, gesundheitliche und gesellschaftliche Existenz bedrohen. Es besteht keine Gewissheit, dass er in der Lage sein wird, diesen Risiken aus eigenem zu begegnen. Für bestimmte typische Lebenslagen besteht sogar die Wahrscheinlichkeit, dass er das nicht kann. Das Individuum bedarf daher gesellschaftlicher Hilfen zur Meisterung bestimmter sozialer Risiken. **Das Sozialrecht ist jener Teil der Rechtsordnung, der sich mit diesen gesellschaftlichen Vorkehrungen zur Meisterung sozialer Risiken befasst.**

Welche Lebenslagen sind aber als soziale Risiken anzusehen und welche Formen gesellschaftlicher Abhilfe sollten berücksichtigt werden? Stellt man sich dieser Frage, dann wird sofort einsichtig, dass nicht nur der Inhalt, sondern schon der Begriff des Sozialrechts dynamischer Natur ist. Zunächst zu den sozialen Risiken. Krankheit, Alter, Tod, Mutterschaft sind bleibend mit dem menschlichen Leben verbunden. Andere Lebenslagen sind zeitgebunden. Arbeitslosigkeit ist eine Konsequenz der arbeitsteiligen Wirtschaft, Arbeitsunfälle sind charakteristisch für die Industriegesellschaft, Wegunfälle für den motorisierten Massenverkehr. Um einen bleibenden Kern sozialer Risiken lagern sich also entsprechend den Wandlungen der Umwelt transitorische Risiken. Neben Sachzwängen dynamisieren aber auch Wandlungen gesellschaftlicher Auffassungen das Sozialrecht. Der Schutz der Arbeitnehmer vor berufsbezogenen Risiken wurde erst zu Ende des 19. Jahrhunderts als gesamtgesellschaftliche Aufgabe begriffen. Die Schutzwürdigkeit von Selbständigen oder von Familienerhaltern jeglichen Berufes ist eine Betrachtungsweise, die sich erst nach dem Zweiten Weltkrieg durchzusetzen begonnen hat. Wandel der Lebensverhältnisse und Wandel der gesellschaftlichen Auffassungen verändern daher in einem stetigen Prozess den Kreis der geschützten sozialen Risiken.

Aber auch die Mittel oder Verfahrensweisen der gesellschaftlichen Abhilfen liegen nicht bleibend fest. Wenn wir vom Sozialrecht sprechen, so meinen wir damit rechtliche Regeln, die eigens zu dem Zwecke eingeführt worden sind, um die Menschen vor sozialen Risiken zu schützen. Nicht einzubeziehen sind dagegen Bestimmungen, die nur in einer – wenn auch vielleicht beabsichtigten – Nebenrichtung dieser Zielsetzung genügen. Schließlich müssen wir aber auch alle Formen privater Vorsorge, wie etwa jene in den natürlichen Lebensverbänden (zB Familie), ausscheiden, weil es sich dabei nicht um gesamtgesellschaftlich verbürgte Abhilfen handelt. Die verbleibenden Möglichkeiten sind aber noch vielfältig genug. Entscheidend scheint, dass die Verfahren vom Staate selbst eingerichtet oder aber zumindest gefördert und in ihrer Durchführung überwacht werden. In Einrichtung wie Durchführung staatsferne Sicherungsmedien sollten nicht zum Sozialrecht gezählt werden. Die Privatversicherung findet daher im Sozialrecht nur insoweit Berücksichtigung, als ihr unter finanzieller Förderung und Aufsicht durch den Staat die Aufgabe der Gewährung sozialer Sicherung übertragen worden ist. In Rechtsordnungen, in denen ihr – wie in Österreich – nur die Funktion der Ergänzung eines vom Staate eingerichteten Sicherungssystems zugebilligt wird, wollen wir sie deshalb nicht zum Gegenstand des Sozialrechts zählen.

Damit haben wir das Sozialrecht als Recht der Sozialen Sicherheit gedeutet. Dynamisch gesehen können wir demnach als Sozialrecht jenen Rechtsbereich betrachten, der sich mit der institutionalisierten Hilfe auf Gemeinschaftsbasis zur Deckung sozialer Risiken befasst, sofern diese Hilfe vom Staat eingerichtet oder zumindest gefördert und überwacht wird.

- 2 Welche Lebenslagen international als soziale Risiken anerkannt werden, finden wir vor allem in dem von der Internationalen Arbeitsorganisation 1952 verabschiedeten Internationalen Übereinkommen Nr 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit (in Österreich ratifiziert durch BGBl 1970/33): anerkannt werden Krankheit, Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität, Ar-

beitsunfälle, Berufskrankheiten, Familienlasten und Tod des Familienerhalters. Dem entspricht das von Österreich ratifizierte Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit des Europarates.¹⁾ Art 25 der Menschenrechtserklärung der UNO garantiert dem Individuum darüber hinaus noch den Schutz „gegen anderweitigen Verlust seiner Unterhaltungsmittel durch unverschuldete Umstände“. Damit ist der Kreis der sozialen Risiken für unsere Untersuchung abgesteckt.

Andererseits haben sich auch gewisse Verfahrensarten als vorherrschend etabliert. Tatsächlich angewendet werden Systeme, die sich der Methoden der Versicherung, der Versorgung und der Fürsorge bedienen. Alle drei Methoden wollen Vorsorge für den Fall treffen, dass der Eintritt eines Risikos (zB Krankheit) beim Betroffenen einen neuen Bedarf schafft („risikobedingter Eventualbedarf“). Unter Wahrung dieser gemeinsamen Zielsetzung unterscheiden sie sich jedoch jeweils in mindestens einem Punkt grundlegend. 3

- Die **Versicherung** ist eine entgeltliche Gegenseitigkeitsveranstaltung: Personen, die von einem gemeinsamen Risiko bedroht sind, vereinigen sich zu einer Gefahrengemeinschaft, um einen Risikoausgleich herzustellen. Die Finanzierung erfolgt über Beiträge, die vom Versicherten und/oder für den Versicherten erbracht werden. Die Versicherung ist weiters charakterisiert durch ihre Planmäßigkeit: Die Versicherungsleistungen sind schon im Voraus, zumindest in ihrer Höhe, rechenmäßig fixiert. Beiträge und Versicherungsleistungen müssen zwar nicht in einem strengen versicherungsmathematischen Verhältnis (= Äquivalenzprinzip) stehen, die Beiträge müssen aber immerhin risikobezogen sein. Versicherung bedeutet damit stets eine Form der Eigenvorsorge.
- Die **Versorgung** teilt mit der Versicherung die Planmäßigkeit: Auch ihre Leistungen sind im Vorhinein rechenmäßig bestimmt; Versorgung wie Versicherung erbringen typisierte, schematisierte Leistungen. Die Versorgung beruht aber nicht auf einer entgeltlichen Gegenseitigkeitsveranstaltung der Versicherten, sie ist „öffentliche Leistung“. Nicht die Versicherungsgemeinschaft, sondern die Gesamtgesellschaft bringt die Mittel auf. Da sie weder auf einem privaten Errichtungsakt aufbaut noch Beiträge kennt, fehlt der Versorgung der Charakter der Eigenvorsorge. Der Versorgte ist vielmehr passiver Empfänger einer öffentlichen Leistung. Versorgungsleistungen werden an Personen gewährt, die für die Allgemeinheit besondere Dienste erbracht (zB Beamtenversorgung) oder Sonderopfer auf sich genommen haben (zB Kriegsoferversorgung).
- Der **Sozialhilfe** (früher auch Fürsorge genannt) fehlt auch noch das Element der Planmäßigkeit. Sie ist zwar ebenso wie die Versorgung „öffentliche Leistung“, gewährt aber nicht im Vorhinein schematisch fixierte und rechenmäßig festliegende Leistungen. Ihr Wesen besteht vielmehr darin, ihre Leistungen individuell auf den Einzelfall zuzuschneiden (Grundsatz der Individualisierung). Sozialhilfe wird deshalb auch nur dann geleistet, wenn andere Hilfsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen oder nicht ausreichen (Grundsatz der Subsidiarität).

¹⁾ Letzte Änderung BGBl III 2013/15.

- 4 Versicherung, Versorgung und Sozialhilfe sind **Idealtypen**, die in reiner Form in der Wirklichkeit kaum jemals vorkommen. In der Praxis treten in der Regel Mischformen auf. So gewährt selbst die Privatversicherung mitunter im „Kulanzwege“ rechtlich nicht zustehende Leistungen (Fürsorgeelement); die gesetzliche Unfallversicherung schützt auch Lebensretter, die bei ihr gar nicht versichert sind (Versorgungselement). Die bedarfsorientierte Mindestsicherung sieht planmäßige Leistungen vor (Versorgungselement). Schließlich droht der Unterschied zwischen Versorgung und Versicherung zu schwinden, sobald die Gesamtgesellschaft in ein Sicherungssystem mit planmäßigen Leistungen einbezogen wird. Dann gibt es keine Außenseiter, das System wird vielmehr ausschließlich von den Beteiligten finanziert. Ob daher ein Land, das der Gesamtbevölkerung soziale Sicherheit im Krankheitsfall oder im Alter garantiert, ein Versicherungs- oder ein Versorgungssystem hat, ist eine Streitfrage, die höchstens danach entscheidbar ist, ob zwischen dem Ausmaß der individuellen Beteiligung an der Finanzierung und den Leistungen noch eine gewisse Entsprechung vorliegt oder ob interpersonelle Umverteilung dominiert.
- 5 Wir sind nunmehr in der Lage, den Inhalt des Sozialrechts auch aktuell zu bestimmen. Sozialrecht ist jener Rechtsbereich, der sich mit der Deckung des Risikos der Krankheit, der Mutterschaft, der Arbeitslosigkeit, des Alters, der Invalidität, des Arbeitsunfalls, der Berufskrankheit, des Todes und des unverschuldeten Verlustes der Unterhaltsmittel im Wege der Versicherung, Versorgung oder Sozialhilfe befasst, soweit diese auch mischbaren Verfahrensarten vom Staate eingerichtet oder zumindest gefördert und überwacht werden.

1.2 Die Entfaltung des modernen Sozialrechts

Lit: *Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer* (Hrsg), Soziologie des Sozialstaates – Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen (2000); *Beveridge*, Der Beveridgeplan (1943); *Dupeyroux*, Entwicklung und Tendenzen der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und in Großbritannien (1966); *Gillion/Turner/Bailey/Latulippe*, Social Security Pensions – Development and Reform, ILO (2000); *Hofmeister*, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Österreich (1981); *Köhler/Zacher* (Hrsg), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz (1981); *Lütge*, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte³ (1966); *Missoc*, Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Europäische Kommission (Jahresbände); *Ogus/Barendt/Wikeley*, The Law of Social Security⁴ (1995); *Perrin*, Fünfzig Jahre Soziale Sicherheit, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 1969, 630 ff; *Pieters* (Hrsg), Social security law in the member states of the European Union (1998); *Ritter*, Der Sozialstaat, Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich (1991); *Tomandl/Mazal*, Soziale Sicherheit in Mitteleuropa (2000); Soziale Sicherheit in der UdSSR, Bulletin der IVSS 1964, 219 ff.

1.2.1 Die Vorläufer

- 6 Krankheit, Alter, Arbeitsunfähigkeit hat es immer gegeben und jede Gesellschaftsordnung musste sich bemühen, mit diesen Risiken fertig zu werden. In der vorindustriellen Gesellschaft dominierte die staatsferne Lösung dieser Probleme. Schutz vor Alter, Krankheit, Gebrechlichkeit boten vor allem die na-

türlichen Lebensgemeinschaften und, was nicht vergessen werden sollte, die verschiedenen Abhängigkeitsverhältnisse. So beklagenswert der Verlust der Freiheit für den Sklaven auch sein mochte, so fand er bei seinem Herrn in aller Regel doch Schutz vor existenzbedrohenden Wechselfällen des Lebens. Auch der unfreie Bauer konnte sozialen Schutz vom Gutsherrn erwarten. Eingriffe des Staates beschränkten sich auf die gering dotierte Armenfürsorge. Genossenschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen gab es zwar, doch spielten sie quantitativ keine wesentliche Rolle. Unter den nichtstaatlichen Trägern sozialer Leistungen ragten besonders die Kirchen mit vielfältigen karitativen Einrichtungen hervor. Noch im späten Mittelalter fand so die bäuerliche Bevölkerung ihre Existenzsicherung in der Regel beim Gutsherrn, in den Städten sorgten die Handwerksmeister für die in ihren Haushalt aufgenommenen Gesellen. Die städtischen Zünfte und Gilden der Meister, zunächst mit anderer Zielsetzung gegründet, übernahmen allmählich auch soziale Aufgaben. Als sich die Zünfte schlossen und den Gesellen der Zugang zur Selbständigkeit verschlossen wurde, organisierten sich diese um die Wende des 15. Jahrhunderts zu eigenen Unterstützungskassen, die vor allem im Krankheitsfalle Hilfe leisteten. Solche Zusammenschlüsse hatten vor allem im Bergbau wegen der großen Berufsgefahren besondere Bedeutung. Die Bergarbeiter knüpften an die Knappschaften der selbständigen Bergleute an und entwickelten diese Einrichtungen allmählich zu knappschaftlichen Krankenkassen weiter, die Unterstützung in Notlagen gewährten. Sehr zögernd begannen im 15. Jahrhundert die Städte mit öffentlicher Armenpflege. Bis ins 18. Jahrhundert wurde institutionelle soziale Hilfe somit überwiegend durch die karitative Tätigkeit der Kirchen, die eher bescheidene Armenpflege der Gemeinden und einige auf genossenschaftlicher Basis agierende Selbsthilfeeinrichtungen gewährt.

Eine vollständige Wende bahnt sich mit der **industriellen Revolution** an. 7 Als Folge der technischen Neuerungen des durch den Merkantilismus geförderten starken Aufschwunges der Wirtschaft, der Gewährung der Gewerbefreiheit, der allmählichen Durchführung der Bauernbefreiung und der starken Bevölkerungsvermehrung entstehen in den Städten Industriezentren. Die hauptsächlich vom Lande zugewanderten oder aus dem Handwerk abgedrängten Fabrikarbeiter finden sich in den Städten, fern von ihren überkommenen Gemeinschaftsbindungen, isoliert den sozialen Risiken ausgesetzt. Das große Überangebot an ungelerten Arbeitskräften drückt das Lohnniveau, die unzureichenden Löhne zwingen den Arbeiter dazu, auch Frau und Kinder in die Fabriken zur Arbeit zu schicken, wodurch das Lohnniveau weiter sinkt. Aufstiegschancen eröffnen sich nur wenigen. Die sozialen Risiken der Arbeitslosigkeit und des Arbeitsunfalls treten als Massenphänomene in den Vordergrund. Entsprechend der Verbreitung des technischen Fortschrittes treten sie zuerst in England auf und breiten sich erst später auf dem Kontinent aus.

Hinter diesem Geschehen regiert als herrschende gesellschaftliche Leitvorstellung der Laissez-faire-Liberalismus, der als Reaktion auf die lange polizeistaatliche Bevormundung des Menschen das Recht des Individuums postuliert, seine Beziehungen zu seinen Mitmenschen frei durch Verträge gestalten zu können. Der frei ausgehandelte Arbeitsvertrag konnte bei chronischer Unterbeschäftigung aber nur zu unzureichenden Arbeitsbedingungen führen. Das schon

früher bestandene, nun aber zu einem Massenphänomen gewordene Arbeiterproblem wurde daher allmählich als die soziale Frage begriffen.

Die **Sozialkritik** in den deutschen Ländern wurde vornehmlich aus drei Quellen gespeist. Der Marxismus machte für die Verelendung des Proletariats die kapitalistische Wirtschaftsordnung verantwortlich, forderte die Beseitigung des Privateigentums an den Produktionsmitteln und deutete den Staat als ein Herrschaftsinstrument des Bürgertums zur Unterdrückung des Proletariats. *Marx* hatte allerdings bis um die Mitte des 19. Jahrhunderts noch sehr wenig Verbreitung erlangt, seine Ideen setzten sich erst Ende des Jahrhunderts machtvoll in der Arbeiterschaft durch. Die in Wahrheit konservativen Kathedersozialisten (*Schmoller, Wagner, Brentano*), die sich 1873 im „Verein für Socialpolitik“, einem „sozialpolitischen Agitationsverein“ zusammenschlossen, traten aus ethisch-humanistischen Gründen für eine Sozialreform ein und entwickelten viele pragmatische Lösungen. Die katholische Soziallehre, zunächst noch romantisch und restaurativ, erhielt spätestens durch die Enzyklika „*Rerum Novarum*“ (*Leo XIII.*, 1891) eine klare Richtung: Ablehnung des Marxismus wie des Liberalismus, Ablehnung des Nachtwächterstaates, Aufruf an den Staat zur Sozialpolitik.

Noch in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts beginnt in ganz Europa, ausgehend wiederum von England, eine Arbeiterschutzgesetzgebung, die sich zunächst die Reduzierung der Kinder- und Frauenarbeit, die Verbesserung der hygienischen Bedingungen am Arbeitsplatz und des Unfallschutzes zum Ziel setzt. Die Staaten bemühen sich auch, Selbsthilfeeinrichtungen zu fördern oder die Bildung der Arbeiter anzuregen. So gestattete die preußische Gewerbeordnung 1854 nicht nur die Errichtung von Unterstützungskassen, die Ortsgemeinden wurden sogar ermächtigt, den Beitritt für alle am Ort beschäftigten Gesellen und Gehilfen verbindlich vorzuschreiben. Trotz Verschärfung dieser Bestimmungen waren um 1876 aber nur rund 870.000 Arbeitnehmer in ganz Deutschland auf diese Weise versichert. In Österreich hat die Gewerbeordnung 1859 größere Gewerbeunternehmen verpflichtet, selbständige Unterstützungskassen zu errichten oder bestehenden Kassen beizutreten. Mangels näherer Ausgestaltung wurde diese Vorschrift aber ebensowenig wirksam wie die Einrichtung der im gleichen Gesetz vorgesehenen Genossenschaftskrankenkassen. Ein weiterer Versuch der Gesetzgeber richtete sich unmittelbar an die Arbeitgeber. Diese wurden verschiedentlich zur Unterstützung der Arbeitnehmer im Krankheitsfall verpflichtet, so etwa hinsichtlich des Gesindes oder der Handlungsgehilfen. Dem Risiko des Arbeitsunfalls schließlich suchte man durch Verschärfung der Schadenshaftung der Arbeitgeber zu begegnen, doch konnten dadurch nur vom Arbeitgeber verschuldete Unfälle erfasst werden.

Es wäre also unrichtig zu behaupten, das zweite Drittel des 19. Jahrhunderts hätte keine Anstrengungen unternommen, die Arbeitnehmer vor existenzbedrohenden Risiken zu schützen. Es zeigen sich sogar viele Ansätze, die aber alle auf einer sehr schmalen Basis operieren und daher nur einen kleinen Teil der Arbeiter erreichen. Vor allem die Hauptbetroffenen, die Fabriksarbeiter, blieben nach wie vor nur unzureichend geschützt. Der epochenmachende Schritt von tastenden Einzelversuchen zu einem geschlossenen Konzept, das den Fabriksarbeiter ins Zentrum stellt, wurde zuerst in Deutschland unter *Bismarck* getan.

1.2.2 Die klassische Sozialversicherung

Die Regierung *Bismarcks* hat mit der Sozialversicherung keine neue soziale Erfindung gemacht. Umwälzend Neues, das mit der Tradition völlig bricht, setzt sich auf sozialpolitischem Gebiet erfahrungsgemäß nicht durch. *Bismarcks* Leistung bestand vielmehr darin, aus den historisch in Preußen gewachsenen Ansätzen unter Verwendung zahlreicher Anregungen, die vor allem aus dem Kreise der Kathedersozialisten strömten, ein umfassend konzipiertes System der Sozialversicherung der Arbeiter zu entwickeln und dieses sukzessive und in zähem Kampf mit seinen politischen Gegnern auch durchzusetzen. Der ideologische Unterbau der klassischen Sozialversicherung, die in rascher Folge von Österreich und vielen anderen europäischen Staaten übernommen werden sollte, blieb freilich völlig verborgen, berücksichtigte man nicht auch die Entstehungsumstände des *Bismarckschen* Gesetzeswerkes. **8**

Bismarck war nicht nur durch die Kathedersozialisten über die soziale Lage der Arbeiter und Möglichkeiten der Abhilfe informiert, er unterhielt 1863 auch einen lange Zeit geheim gebliebenen Kontakt mit *Lasalle*, dem Führer des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins. Neben humanitären Beweggründen hat aber auch die durch Unfälle und Krankheiten bewirkte Schwächung der Kriegstauglichkeit der deutschen Arbeiter *Bismarck* stark beeindruckt. Entscheidender war freilich ein Drittes. Das in Deutschland lange Jahre wenig beachtete Gedankengut von *Karl Marx* wurde allmählich, nicht zuletzt durch den Aufstieg der sozialdemokratischen Partei, politisch wirksam. Der Ausbreitung des Sozialismus stemmte sich *Bismarck* mit aller Gewalt entgegen. Sein Kampf gegen die Sozialdemokratie, der seinen deutlichsten Ausdruck in dem 1878 erlassenen Sozialistengesetz fand, sollte, wie er seinen Kaiser in dessen berühmter Botschaft an den Reichstag vom 17. November 1881 sagen ließ, „nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen“ geführt werden, sondern auch durch eine „positive Förderung des Wohles der Arbeiter“. Wesentlich deutlicher wird ein anderer, *Bismarck* zugeschriebener Satz: „Die Herren Demokraten werden vergeblich Flöte blasen, wenn das Volk erkennt, dass der Fürst um sein Wohlergehen besorgt ist.“ Es war also nicht zuletzt ein staatsmännischer Schachzug *Bismarcks*, der marxistischen Staatstheorie, die den Staat als Unterdrückungsinstrument bezeichnete, ein vom Staate entworfenes Programm zur Sicherung der Existenz der Arbeiter entgegenzusetzen. Diese Zielsetzung erklärt auch die nur zum Teil erfolgreiche Politik *Bismarcks*, den Staat zur Finanzierung der Sozialversicherung mit heranzuziehen. Es störte ihn dagegen weniger, von seinen politischen Gegnern wegen staatssozialistischer Tendenzen angegriffen zu werden.

Das Konzept der Sozialversicherung ist also eine Antwort auf die Klassenkampfadeologie, es will die Arbeiterschaft mit dem Staate versöhnen. Diese Grundtendenz der Sozialversicherung, obwohl heute nicht immer bewusst erfasst, haftet ihr in den mitteleuropäischen Staaten noch immer an.

In den Jahren 1883 bis 1889 wurden vom deutschen Reichstag die drei grundlegenden Sozialversicherungsgesetze über die Kranken-, Unfall- und Invaliden(Alters)versicherung der Arbeiter verabschiedet. Das Risiko der Arbeitslosigkeit wurde aus Finanzierungsgründen nicht in das Konzept aufgenommen. **9**

Gemeinsam war diesen Gesetzen, dass sie grundsätzlich alle Industriearbeiter und die schlechter verdienenden Angestellten obligatorisch in die Pflichtversicherung einbezogen (in die UV zunächst aber nur jene in besonders gefährdeten Betrieben). Ein weiterer einheitlicher Grundzug war der Gedanke der Selbstverwaltung. Die Sozialversicherung sollte von den Versicherten und ihren DG verwaltet werden, wobei die Organisationsformen wechselten. Die Finanzierung sollte in der Kranken- und Unfallversicherung ausschließlich durch Beiträge erfolgen, in der Invaliden(Alters)versicherung war dagegen schon von allem Anfang ein Staatszuschuss vorgesehen.

In der UV legte man den DG als Äquivalent für die ihnen gleichzeitig eingeräumte zivilrechtliche Freistellung von jeglicher Haftung für nicht vorsätzlich verschuldete Arbeitsunfälle die gesamte Beitragslast auf, die nach Gefahrenklassen differierte. Die Beiträge für die **Krankenversicherung** (3 bis 6% vom Lohn) übernahmen zu $\frac{2}{3}$ die Arbeitgeber und zu $\frac{1}{3}$ die Arbeitnehmer, die Beiträge für die Invaliden(Alters)versicherung (1,7% vom Lohn) wurden von beiden Gruppen je zur Hälfte getragen. An Leistungen gewährte die KV Heilbehandlung und Krankengeld, beides auf maximal 13 Wochen befristet. Die UV garantierte Heilbehandlung und Renten von maximal $\frac{2}{3}$ des Lohnes bei Unfällen, die auf die besondere Betriebsgefahr zurückzuführen waren.

In der **Invaliden(Alters)versicherung** konnten Personen, deren Erwerbsfähigkeit auf mindestens $\frac{1}{6}$ gesunken war, Invalidenrenten beanspruchen. Der Erwerbsunfähigkeit stand die Erreichung des 70. Lebensjahres gleich (Altersinvalidität). Die Rente setzte sich aus 50 Mark Jahreszuschuss und aus Steigerungsbeträgen, die von der Dauer des Versicherungsverhältnisses und der Beitragshöhe abhingen, zusammen. Leistungen für Hinterbliebene waren noch unbekannt. Das Finanzierungsverfahren war lange diskutiert worden: Viele traten für ein „Prämienverfahren“ ein (die Beiträge sollten $\frac{2}{3}$ des Kapitalwertes sämtlicher Versicherungsanwartschaften decken), andere für ein Umlageverfahren (die Beiträge sollten nur zur Deckung der in einem Jahr tatsächlich ausbezahlten Renten dienen). Schließlich setzte sich als Kompromiss das Kapitaldeckungsverfahren durch (die Beiträge sollten dazu ausreichen, die innerhalb eines Zeitraumes von zunächst 10 und dann 15 Jahren tatsächlich anfallenden Renten zu finanzieren).

Mit diesen Gesetzen bahnte sich ein wirksamer Schutz der Arbeiter vor den Wechselfällen des Lebens an. Ihr Geltungsbereich wurde in der Folge bei gleichzeitiger Leistungsverbesserung stetig erweitert.

- 10 Noch im Jahre 1883 entschloss sich die österreichische Regierung dem deutschen Beispiel zu folgen und legte dem Parlament den Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes vor. Nach mehrjährigen parlamentarischen Beratungen wurden schließlich 1887 das Arbeiterunfall- und 1888 das Arbeiterkrankenversicherungsgesetz unter starker Anlehnung an die deutschen Regelungen verabschiedet. 1904 arbeitete die Regierung *Koerber* ein umfassendes Reformprogramm zur Sozialversicherung aus, im Entwurf 1908 war sogar die Einbeziehung der Selbständigen in die neu zu schaffende Altersversicherung enthalten. Diese Pläne fanden aber nicht die Zustimmung des Parlaments. Nur für die Privatangestellten wurde 1906 eine Pensionsversicherung eingerichtet. Diese kannte zwar schon Hinterbliebenenpensionen, im Gegensatz zur deutschen Regelung aber keine Altersgrenze. Nur wer 40 Versicherungsjahre aufzuweisen hatte, konnte die Alterspension erlangen.

1.2.3 Die Entwicklung bis zum Ersten Weltkrieg

11

Der Anstoß, den Deutschland gegeben hatte, blieb in keinem europäischen Land ohne Folgen. Die Arbeiterfrage war überall als das soziale Problem schlechthin anerkannt, für dessen Lösung der Staat verantwortlich gemacht wurde. Jeder Staat wandte sich zunächst den dringlichsten Problemen seiner Arbeiter zu und versuchte sie in einer Weise zu lösen, die den traditionellen Leitvorstellungen möglichst wenig widersprach. Wo neue soziale Einrichtungen geschaffen wurden, übertrug man deren Verwaltung ausschließlich oder zumindest zum Teil den Berufsverbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Der erste Impuls war nahezu überall die Sicherung der Arbeitnehmer vor den Folgen von **Arbeitsunfällen**.

Einige Länder lehnten den Gedanken der sozialen UV ab und entwickelten stattdessen ihr Schadenersatzrecht durch eine Verschärfung der Haftpflicht der Arbeitgeber weiter (England 1897, Frankreich 1898, Belgien 1903). Dort suchten die Arbeitgeber allerdings zumeist bei privaten Haftpflichtversicherungen nach einer Rückendeckung. Andere Staaten (Niederlande 1901, Italien 1903, Russland 1912) folgten dagegen dem deutschen und österreichischen Beispiel und führten die UV ein. Beide Systeme wurden bald ausgeweitet: Einbezogen wurden nicht nur immer weitere Arbeitnehmergruppen, sondern neben den besonders gefährlichen allmählich alle Betriebe. Auf beiden Wegen erweiterte sich auf diese Weise der Schutz vor besonderen Betriebsgefahren zu einem Schutz vor Schäden, die ganz allgemein bei allen Arten von Arbeit auftreten können. In Österreich beginnt diese Entwicklung mit dem Ausdehnungsgesetz 1894 und ist 1927 abgeschlossen. Bahnbrechend war Österreich durch die Einbeziehung von Unfällen auf dem Weg von und zur Arbeit (1914 für Bergarbeiter, 1917 allgemein).

Weniger rasch setzte sich im europäischen Raum der Gedanke der **Kranken- und Alterssicherung** durch. Das mag damit zusammenhängen, dass – anders als der Arbeitsunfall – Krankheit und Alter soziale Risiken sind, denen jedermann ausgesetzt ist. Zudem haben die Bemühungen der Arbeiter, im Wege der Selbsthilfe Versicherungsvereine zu errichten, die Dringlichkeit gesetzgeberischen Eingreifens oft verkennen lassen. Wo sich der Gesetzgeber einschaltete, suchte er mitunter nach neuen Wegen.

England entschied sich 1911 (Insurance Act) dazu, Arbeitern und schlecht verdienenden Angestellten **Krankenbehandlung** und im Falle der Arbeitsunfähigkeit Geldleistungen in einer für alle gleichen Höhe zu gewähren (Abkehr von der Einkommensproportionalität). Frankreich, Italien und Schweden konnten sich mit dem Gedanken der sozialen KV nicht befreunden, die Niederlande führte sie 1913 ein. In Belgien versuchte man ein privates Anreizsystem. In Österreich wurde 1897 der Grundstein für die spätere Selbständigenversicherung gelegt: Die Genossenschaften der Gewerbetreibenden konnten durch Mehrheitsbeschluss die Pflichtversicherung in Meisterkrankenkassen begründen.

Ähnlich verlief die Entwicklung bei der **Alters- und Invaliditätssicherung**. Wiederum zeigt sich in England eine beachtenswerte Sonderentwicklung. 1908 wurde allen mindestens 70-jährigen bei Bedürftigkeit ein Anspruch auf eine aus Steuermitteln finanzierte und für alle gleich hohe Altersrente zuerkannt; etwa 50% der Männer und 60% der Frauen über 70 Jahre wurden durch dieses Gesetz begünstigt. Die Abkehr von der Einkommensproportionalität, die Hinwendung zur Sicherung des konventionellen Existenzminimums ist also in England schon für die Frühzeit typisch. In Dänemark gab

es schon seit 1891 eine aus Steuermitteln finanzierte und von den Gemeinden ausbezahlte Alterspension für Bedürftige. Schweden führt 1913 eine zweigeteilte Altersrente ein: Jeder Bürger (!) wird in ein streng beitragsbezogenes Versicherungssystem einbezogen, dessen Leistungen aber gering waren, weshalb parallel dazu für Einkommensschwache eine Sockelrente aus Steuermitteln eingeführt wurde. Die schwedische Lösung bezog also die Gesamtbevölkerung ein. Frankreich und die Niederlande konnten sich zu keinen gesetzgeberischen Maßnahmen aufraffen. Dagegen wurden in Italien und Belgien Anreizsysteme eingeführt. In Italien verpflichtete sich 1898 der Staat zur Subventionierung der privaten Altersversicherung, Belgien folgte 1900. Die belgische Lösung war auf minderbemittelte Personen zugeschnitten. Neben dem allgemeinen Prämienzuschuss stellte der Staat für notleidende Arbeiter auch eine „Beihilfe“ zur Verfügung. Die österreichischen Bemühungen um die Einführung einer Altersversicherung scheiterten, wie erwähnt.

In Deutschland vereinigte man 1911 die Sozialversicherungsgesetze in der Reichsversicherungsordnung, die inhaltlich als Neuerungen eine einheitliche Verwaltungsorganisation, ein einheitliches Verfahrensrecht und die Einführung der Hinterbliebenenversicherung brachte.

Ungeachtet des überall drohenden Gespenstes der **Arbeitslosigkeit** fand sich mit Ausnahme Englands kein Staat bereit, hierfür institutionelle Abhilfe vorzusehen. Das englische Gesetz 1911 war das erste, das Arbeitslosen auf Versicherungsbasis einen Unterstützungsanspruch einräumte: Gewährt wurden für alle gleiche Einheitsbeträge. Der Gedanke der Arbeitslosenversicherung wurde also auf der britischen Insel erstmals realisiert.

1.2.4 Die Zwischenkriegszeit

- 12 Der beste Nährboden für soziale Gesetzgebung sind große Kriege und Wirtschaftskrisen. Die als Massenphänomen wahrgenommene Not drängt selbst unentschlossene Gesetzgeber zum Handeln. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass in der Zwischenkriegszeit der Ausbau der Systeme flott voranging.

Der **Unfallschutz** wurde in dieser Zeit durch die Gleichstellung der Berufskrankheit mit dem Arbeitsunfall erweitert (Internationales Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr 18 aus 1925; in Österreich 1928 verwirklicht). Schrittmacherdienste hatte hier Frankreich geleistet (1919). Auch der österreichische Gedanke des Schutzes des Wegunfalls wurde nun allenthalben aufgegriffen. Mit dieser inhaltlichen Erweiterung konnten jene Ordnungen nicht mehr Schritt halten, die das Problem rein schadenersatzrechtlich über die Erweiterung der Arbeitgeberhaftpflicht lösen wollten. Die neuen schutzwürdigen Risiken ließen sich nicht mehr als dem Arbeitgeber zurechenbare Haftungsumstände deuten. Der Trend zur UV erhielt damit neue Nahrung.

Wo schon früher die **Kranken- und Altersversicherung** eingeführt worden waren, wurden die Systeme durch den Einbezug neuer Personengruppen und Verbesserungen des Leistungsrechts erweitert.

England wandelte die 1908 eingeführte, auf Bedürftigkeitsprüfung aufgebaute Alterssicherung in eine Alterspflichtversicherung mit Einheitsrenten um. Schweden bekannte sich 1931 in der KV zum Anreizsystem. Die subventionierte Privatkanankenversicherung entwickelte sich in der Folge kräftig; bis 1954 wurden rund 70% der Bevölkerung erfasst. In Belgien und Italien begann man dagegen von der staatlich subventi-