

Schriftenreihe
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht

Band 6

Ein Jahrhundert Sozialversicherung

in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich,
Großbritannien, Österreich und der Schweiz

Herausgegeben von

Peter A. Köhler und Hans F. Zacher



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

MAX-PLANCK-INSTITUT
FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES SOZIALRECHT

Ein Jahrhundert Sozialversicherung

**Schriftenreihe
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht**

Herausgegeben von Hans F. Zacher, München

Band 6

Ein Jahrhundert Sozialversicherung

in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich,
Großbritannien, Österreich und der Schweiz

Herausgegeben von

Peter A. Köhler und Hans F. Zacher



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Redaktion: Peter A. Köhler

Alle Rechte vorbehalten

© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04882 2

Vorwort

Der vorliegende Band stellt das Ergebnis der zweiten Stufe des dreistufigen Forschungsvorhabens „Ein Jahrhundert Sozialversicherung — Bismarcks Sozialgesetzgebung im europäischen Vergleich“ dar, das in der Einleitung zu dem Band 3 der Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht „Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung“ (1979) näher dargestellt ist. Die erste Stufe war das internationale und interdisziplinäre Colloquium über „Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung“, das 1978 in Tutzing stattgefunden hat, und über das der zitierte Band berichtet. Die zweite Stufe sind die hier wiedergegebenen Landesberichte über die Entwicklung der Sozialversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart in Frankreich, Großbritannien, Österreich, der Schweiz und Deutschland (dem Deutschen Reich/der Bundesrepublik Deutschland). Die dritte Stufe wird ein zweites internationales und interdisziplinäres Colloquium sein, das sich 1981 mit der Entwicklung, der Lage und der Zukunft der Sozialversicherung befassen soll. Die mit diesem Band vorgelegten Landesberichte sollen — zusammen mit dem eingangs zitierten Bericht über das Colloquium von 1978 — eine wesentliche Grundlage des bevorstehenden Colloquiums sein.

Die Herausgeber haben den Autoren der Landesberichte zu danken, welche diese Berichte in zwei eingehenden Diskussionen mit den Herausgebern vorbereitet haben. Sie haben aber auch der Thyssen-Stiftung und der Max-Planck-Gesellschaft zu danken, welche die bisherigen Forschungsarbeiten finanziell getragen haben.

München, im Dezember 1980

Peter A. Köhler

Hans F. Zacher

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einführung

Peter A. Köhler und Hans F. Zacher:

Sozialversicherung: Pfade der Entwicklung	9
-------------------------------------------------	---

Zweiter Teil

Landesberichte

Detlev Zöllner:

Landesbericht Deutschland	45
---------------------------------	----

Yves Saint-Jours:

Landesbericht Frankreich	181
--------------------------------	-----

Anthony I. Ogus:

Landesbericht Großbritannien	269
------------------------------------	-----

Herbert Hofmeister:

Landesbericht Österreich	445
--------------------------------	-----

Alfred Maurer:

Landesbericht Schweiz	731
-----------------------------	-----

Anhang

Namenverzeichnis (Auswahl)	837
-----------------------------------	-----

Systematisches Stichwortverzeichnis	838
--------------------------------------------	-----

Dieses Buch hat eine doppelte Paginierung. Die äußeren Seitenzahlen gelten für den Band, die inneren Seitenzahlen für die einzelnen Beiträge. Bei Verweisungen sind stets die Seiten des Sammelbandes angegeben.

ERSTER TEIL

Einführung

Von

Peter A. Köhler und Hans F. Zacher

Inhaltsübersicht

I. Der Ort der Landesberichte im Konzept des Forschungsvorhabens „Ein Jahrhundert Sozialversicherung“	5	13
II. Die Wechselbeziehung zwischen sozialer Problemstellung und Sozialversicherung als möglicher staatlicher Antwort	6	14
1. Vergleichbare Ausgangssituation: Verschiedene staatliche Reaktionen	8	16
2. Soziale Sicherung als „öffentliches Gut“	9	17
a) Das Erfordernis staatlicher Intervention	10	18
b) Die unterschiedliche Rezeption des in Deutschland durchgeführten „Wie“ staatlicher Intervention	11	19
c) Fernwirkungen der unterschiedlichen Grundentscheidungen über „Ob“ und „Wie“ staatlicher Intervention	15	23
III. Unterschiedliche soziale Risiken bewirken unterschiedliche staatliche Reaktion	19	27
1. Das „erste“ soziale Risiko: Der Arbeitsunfall	19	27
2. Krankheit als „soziales“ Risiko	21	29
3. Unversorgtes Alter als „neues“ soziales Risiko	24	32
4. Die Ausweitung auf das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit ..	27	35
IV. Die Expansion des Systems der Sozialversicherung	28	36
V. Sozialversicherung — soziale Sicherung — soziale Förderung ...	30	38

Sozialversicherung: Pfade der Entwicklung

I. Der Ort der Landesberichte im Konzept des Forschungsvorhabens „Ein Jahrhundert Sozialversicherung“

Vor einem Jahrhundert nahm die Sozialpolitik durch die Entwicklung, Realisierung und Ausbreitung des Modells „Sozialversicherung“ neue, moderne Züge an. Seither wurde Sozialpolitik in der Welt selbstverständlich. Die noch eher exzeptionelle Korrektur sozialer Mißverhältnisse durch die Sozialversicherung vor einem Jahrhundert wurde durch umfassende Konzepte differenzierter sozialer Sicherung abgelöst. Gleichwohl ist das spezifische Instrument der Sozialversicherung in der Welt immer noch ein wichtiger Bestandteil der Politik der sozialen Sicherung. Gleichwohl auch wird dieses Instrument immer wieder erneut herangezogen — sei es in Entwicklungsländern, sei es in entwickelten Ländern dort, wo andere Methoden sozialer Sicherung der Reform oder der Ergänzung zu bedürfen scheinen. So regte die Jahrhundertfeier der Kaiserlichen Botschaft, mit der am 17. November 1881 die Sozialversicherungsgesetzgebung des Deutschen Reiches eingeleitet wurde, dazu an, der Entwicklung der Sozialversicherung nachzugehen, um ihre Geschichte und ihre Gegenwart besser verstehen und bewerten zu können, aber auch, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Dies ist der Sinn des Forschungsvorhabens „Ein Jahrhundert Sozialversicherung — Bismarcks Sozialgesetzgebung im europäischen Vergleich“¹, in dessen Rahmen auch die in diesem Band vorgelegten Landesberichte zu sehen sind.

Nun unterlag aber schon bei der Konzeption dieses Forschungsvorhabens niemand der Illusion, gleichsam auf Anhieb Fragen lösen zu können, die im Grunde ebenso lang in der wissenschaftlichen Diskussion stehen, wie der säkulare Anlaß des Forschungsprojekts selbst. Deshalb wurde ein dreistufiges Vorgehen geplant. Die differenzierteren Detailergebnisse der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und die Erfahrungen und Standpunkte verschiedener Länder sollten Schritt für Schritt aufbereitet und aufeinander zugeführt werden, um am Ende

¹ Zur Konzeption dieses Forschungsvorhabens s. Hans F. Zacher, Einleitung zu Bd. 3 der Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht: Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung (hrsg. v. Hans F. Zacher), Berlin 1979, S. 7 ff.

einer Erklärung der historischen Entwicklung und der gegenwärtigen internationalen Funktion des Phänomens „Sozialversicherung“ immerhin näher zu kommen².

Nach dem „Auftakt“ einer bewußt möglichst vielfältig angelegten „Stoffsammlung“ und „Stoffsichtung“ durch Vertreter verschiedener Disziplinen in dem Colloquium über „Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung“³, das 1978 in Tutzing stattfand, sollten die aus nationaler Sicht von Juristen und einem in der Sozialrechtspolitik hoherfahrenden Ökonomen erstellten Berichte über die Entwicklung der Sozialversicherung in fünf als repräsentativ ausgewählten Länder eine festere Basis für eine komparative Betrachtung der Entwicklung schaffen.

Diese Berichte werden mit diesem Band vorgelegt. Mit den darin enthaltenen Ähnlichkeiten und Verschiedenheiten der nationalen Entwicklungen sind sie eine Bestätigung des Hauptergebnisses des Colloquiums 1978. Sie belegen nicht nur die Bedeutung nationaler Geschichtsverläufe für die jeweiligen Verläufe auch des Weges zur Sozialversicherung, sondern zugleich die Kraft dieser Idee, sich bei aller Anpassung an nationale Spezifika trotz dieser Verschiedenheiten im Kern durchzusetzen⁴.

Die Diskussion und Ergänzung dieser Berichte in einem zweiten — weiter gespannten — internationalen und interdisziplinären Colloquium in Berlin vom 16. bis zum 20. November 1981 wird als dritte Stufe das Gesamtvorhaben vorerst abschließen. Doch bleibt es die Hoffnung der Beteiligten, daß diese Arbeiten weitere Studien sowohl anregen, als auch erleichtern.

II. Die Wechselbeziehung zwischen sozialer Problemstellung und Sozialversicherung als möglicher staatlicher Antwort

Den fünf Landesberichten, im Zusammenhang gelesen, kann ein wohl allgemein gültiges gemeinsames Ergebnis bescheinigt werden: so sehr sich nämlich die Details unterscheiden und so sehr dies ohne Zweifel Anlaß zu mannigfaltiger historischer und juristischer Interpretation ist, so bestätigen die fünf Studien doch die Vermutung, daß zu dem Zeitpunkt, als Bismarck in Deutschland die erste Sozialgesetzgebung auf den Weg brachte, die ökonomische, soziale und politische Ambiance in

² Hans F. Zacher, ebd., S. 14.

³ Referate und Diskussionen dieses Colloquiums sind im genannten Bd. 3 der Schriftenreihe inzwischen veröffentlicht.

⁴ s. u. S. 45 ff.

allen Ländern tendenziell gleichartig war⁵. Diese mit Schlagworten wie „industrielle Revolution“, „Durchsetzung der kapitalistischen Wirtschaftsform“, „Urbanisierung“, oder — höchst abstrakt — „Modernisierung“ immer nur in Ausschnitten getroffene Ambiance darf zu Recht als eine alle Bereiche des menschlichen Lebens erfassende Umbruchszeit bezeichnet werden⁶. Eine der Konsequenzen dieses gesamteuropäischen Phänomens, von dem kein Land unberührt blieb, war die Herausbildung von vielfältigen und konturschwachen Lebensumständen wie Krankheit, Invalidität, Alter und dergleichen zum typischen „sozialen Risiko“. Die neuen Formen des Erwerbslebens, die neue Gestalt der Familie, auch die neuen Möglichkeiten, Krankheit zu behandeln, schließlich das Bedürfnis, Hilfen verlässlich bereitzustellen, wie es das Muster der Privatversicherung „vorgelebt“ hatte, — all dies ließ ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen der Regel eigener Lebensverantwortung und der Ausnahme von „Risiken“ faßbar werden, die in der Sorge der Gesellschaft stehen, also „soziale Risiken“ sind und vom Recht als solche typisiert und mit Maßnahmen der Vorsorge und der Abhilfe verknüpft werden. In Sonderheit die „Arbeiterfrage“, welche die „soziale Frage“ der Zeit war, nahm zwei Gestalten an: das Problem der Arbeit, der Arbeitsbedingungen und des Arbeitslohnes und das Problem des Defizits an Arbeitskraft, Arbeit und Arbeitslohn. Und dieses zweite Problem kristallisierte sich in Gestalt der „sozialen Risiken“.

Da diese tiefgreifende Erschütterung hergebrachter Lebensweisen eben nicht nur einzelne, sondern zusammen mit dem rasanten Fortschreiten technischer und wirtschaftlicher Innovation, mit Geburtenexplosion und Proletarisierung immer weitere Kreise der Bevölkerung betraf, und schließlich mit dem ebenso schnell entstehenden neuen Bedarf der sich entwickelnden Industriestaaten an neuer gesellschaftlicher Stabilität als Erschütterung auch der Gesellschaft und damit des Staatswesens erkannt wurde, gewann in allen Ländern die „soziale Frage“ den über das nur soziale Problem hinausgreifenden Charakter einer Herausforderung an den Staat, eine über kurzfristige Nothilfen hinausgehende Lösung in Angriff zu nehmen. Darin steckte ein Wandel des Staatsverständnisses. Der Sozialstaat war längst geboren, ehe er diesen Namen bekam. Am Ende haben diese Veränderungen überall dazu geführt, das Ziel sozialer Stabilität über die Schaffung von Vorkehrungen zur Entschärfung der „sozialen Risiken“ anzugehen und dies als Staatsaufgabe, als Bereitstellung eines „öffentlichen Gutes“, zu

⁵ s. Zacher (Anm. 1), S. 10.

⁶ s. z. B. die Beiträge von Wolfram Fischer und Erich Gruner in Bd. 3 der Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht (Anm. 1), S. 91 ff. u. S. 103 ff.