

6. Politische Aktivitäten der Arbeiterschaft 1867 - 1889	34	478
7. Das Ministerium Hohenwart-Schäffle; die sozialpolitischen Thesen Eberhard Friedrich Schäffles	38	482
8. Die Spätphase des politischen Liberalismus in Österreich; die Ursachen für die politische Wende von 1879	42	486
9. Die sozialreformerischen Ideen der Konservativen (Ket- teler, Liechtenstein, Vogelsang)	45	489
10. Die Rolle der Bürokratie	48	492
II. Die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen	49	493
1. Die Anfänge der Industrialisierung in Österreich und deren soziale Folgen	49	493
2. Vormärz	50	494
3. Neoabsolutismus	50	494
4. Die Depressionsphase 1857 - 1866	51	495
5. Die Aufschwungphase 1867 - 1873	51	495
6. Der Börsenkrach von 1873 und dessen sozio-ökonomischen Folgen	51	495
7. Die Struktur der österreichischen Wirtschaft (insbes. Industrialisierungsgrad) um 1880	52	496
8. Die soziale Lage der Arbeiterschaft um 1880	53	497
III. Besonderheiten der Rechtstradition	54	498
1. Bürgerliches Recht	54	498
2. Zivilprozeßrecht	55	499
2. <i>Abschnitt: Vorläufer und erste Ansätze</i>	55	499
I. Die Bruderladen, insbes. seit dem Berggesetz von 1854	55	499
II. Die Fabriks- und Genossenschaftskassen der Gewerbeord- nung von 1859	60	504
1. Die Fabrikskrankenkassen	60	504
2. Die Genossenschaftskrankenkassen	60	504
3. Reformbestrebungen in den Gewerbeordnungsentwürfen der 70er Jahre	64	508
III. Freiwillige Hilfskassen (nach 1867)	67	511
3. <i>Abschnitt: Die Entstehung der Arbeiterversicherungs-Stamm- gesetze</i>	70	514
I. Die politischen Voraussetzungen	70	514
1. Zusammensetzung und politischer Kurs der Regierung(en) Taaffe	70	514
2. Die Thronrede von 1879	73	517
3. Die Rolle Emil Steinbachs	74	518

II. Sozialpolitische Aktivitäten vor den Arbeiterversicherungsgesetzen	76	520
1. Das „Linzer Programm“	76	520
2. Der Antrag der Liberalen von 1882	78	522
3. Die Gewerbeordnungsnovellen von 1883 und 1885	80	524
III. Die bahnbrechende Arbeiterversicherungsgesetzgebung des Deutschen Reiches	84	528
IV. Das Arbeiter-Unfallversicherungsgesetz vom 28. Dezember 1887	89	533
1. Das Elaborat Steinbachs	89	533
2. Die Beratungen des Ministerrats	92	536
3. Die 1. Regierungsvorlage; die Beratungen im Gewerbeausschuß des Abgeordnetenhauses	98	542
4. Stellungnahmen aus Wirtschaftskreisen	106	550
5. Neukonstituierung des Reichsrates; J. M. Baernreither ..	107	551
6. Die 2. Regierungsvorlage und deren parlamentarische Behandlung	109	553
7. Die Haltung der sozialdemokratischen Arbeiterschaft	114	558
V. Das Arbeiter-Krankenversicherungsgesetz vom 30. März 1888	118	562
1. Die Regierungsvorlage	118	562
2. Die Beratungen im Abgeordnetenhaus	123	567
3. Stellungnahmen der sozialdemokratischen Arbeiterschaft	125	569
4. Die Beratungen im Herrenhaus; kaiserliche Sanktion	127	571
5. Erste Detailkorrekturen	129	573
VI. Das Hilfskassengesetz vom 16. Juli 1892	129	573
1. Werdegang	129	573
2. Zielsetzungen	130	574
3. Auswirkungen	132	576
VII. Das Bruderladengesetz vom 28. Juli 1889	133	577
1. Reformpläne der liberalen Ära	133	577
2. Regierungsberatungen; statistische Vorarbeiten	134	578
3. Die Regierungsvorlage von 1887 und deren parlamentarische Behandlung	136	580
4. Die wesentlichen Bestimmungen des Bruderladengesetzes	139	583
4. Abschnitt: Die Entwicklung von 1893 bis 1918	145	589
I. Die Sozialversicherungsgesetzgebung (Überblick) auf dem Hintergrund der Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsentwicklung	145	589

II. Die Entwicklung der Unfallversicherung	157	601
1. Das Ausdehnungsgesetz vom 20. Juli 1894	157	601
2. Die praktischen Erfahrungen mit dem UVG; die Rechtsprechung auf dem Gebiet der Unfallversicherung	160	604
3. Kritik und Reformbestrebungen; der Reformentwurf aus der Ära Badeni; die Unfallversicherung im Körberschen Programm	162	606
4. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Unfallversicherung bis 1918	165	609
III. Die Entwicklung der Krankenversicherung	167	611
1. Die praktischen Erfahrungen mit dem KVG; die Rechtsprechung auf dem Gebiet der Krankenversicherung; Kritik und Reformbestrebungen	167	611
2. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Krankenversicherung bis 1918	170	614
IV. Das Pensionsversicherungsgesetz für Angestellte vom 16. Dezember 1906 und dessen 1. Novelle vom 25. Juni 1914	171	615
1. Werdegang	171	615
2. Wesentliche Bestimmungen	173	617
3. Kritik und Reformbestrebungen, insbes. 1. Novelle aus 1914	175	619
V. Projekte für eine allgemeine Invaliden- und Altersversicherung	176	620
1. Parlamentarische Aktivitäten seit 1891	176	620
2. Das Körbersche Programm	177	621
3. Die ersten „Sozialversicherungs“-Projekte der Regierungsvorlagen von 1908 und 1911	179	623
4. Die „Leitsätze“ für den Ausbau der Sozialversicherung 1918	181	625
5. Abschnitt: Die Entwicklung in der 1. Republik (1918 - 1938)	182	626
I. Die Sozialversicherungsgesetzgebung (Überblick) auf dem Hintergrund der Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsentwicklung	182	626
II. Reformen und Reformprojekte der Ära Hanusch	188	632
1. Reform der Kassenorganisation	188	632
2. Das Gesetz vom 13. Juli 1920, betreffend die Krankenversicherung der Staatsbediensteten	188	632
3. Einführung der Arbeitslosenversicherung, insbes. das Gesetz vom 24. März 1920	189	633
4. Projekte zur Einführung der Invaliditäts- und Altersversicherung der Arbeiter	193	637

7	Inhaltsübersicht	451
III.	Reformen auf dem Gebiet der Arbeiter- und Angestelltenversicherung	194 638
1.	Teilverbesserungen	194 638
2.	Die 2. und 3. Novelle zum Pensionsversicherungsgesetz aus 1906; die Idee einer berufsständischen Aufgliederung der Sozialversicherung; das Angestelltenversicherungsgesetz vom 31. Dezember 1926	196 640
3.	Das Arbeiterversicherungsgesetz vom 1. April 1927	199 643
IV.	Das Notariatsversicherungsgesetz vom 28. Oktober 1926	203 647
V.	Die Einbeziehung der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter in die Sozialversicherung, insbes. das Landarbeiterversicherungsgesetz vom 18. Juli 1928	203 647
VI.	Reformen der Bergarbeiter-Sozialversicherung	206 650
VII.	Sozialversicherung der Handels- und Gewerbetreibenden ..	207 651
VIII.	Das Gesetz, betreffend die gewerbliche Sozialversicherung (GSVG) vom 30. März 1935	207 651
6.	<i>Abschnitt: Die nationalsozialistische Ära</i>	211 655
I.	Die Sozialversicherungsgesetzgebung (Überblick) auf dem Hintergrund des politischen Geschehens und der Wirtschaftsentwicklung	211 655
II.	Die Veränderungen hinsichtlich Versicherungspflicht, Finanzierung und Leistungskatalog	214 658
III.	Die Veränderungen in organisatorischer Hinsicht	217 661
7.	<i>Abschnitt: Die Zweite Republik (1945 — Gegenwart)</i>	218 662
I.	Die Sozialversicherungsgesetzgebung (Überblick) auf dem Hintergrund der Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsentwicklung	218 662
II.	Das Sozialversicherungs-Überleitungsgesetz vom 12. Juni 1947	225 669
III.	Die Weiterbildung des Sozialversicherungsrechts bis zum ASVG	227 671
1.	Die Anpassungsgesetze, das Zusatzrentengesetz u. a.	227 671
2.	Annäherung der Arbeiterrenten- an die Angestelltenpensionsversicherung; der Abbau der Kriegsbegünstigungen; die „Entnivellierungen“ der Renten	228 672
3.	Die Altersunterstützung der Handels- und Gewerbetreibenden	228 672
4.	Sonstiges	229 673

IV. Das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) vom 9. September 1955	229	673
1. Werdegang	229	673
2. Hauptanliegen und Charakteristika	230	674
V. Die Novellen zum ASVG	234	678
VI. Die Weiterentwicklung der Sozialversicherung der Staats- (Bundes-)bediensteten sowie der Notare	238	682
VII. Die Weiterentwicklung der Sozialversicherung der gewerblich und freiberuflich Selbständigen	239	683
VIII. Die Weiterentwicklung der Bauern-Sozialversicherung	243	687

C. Schluß

I. Die Ausgangssituation zu Beginn der achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts unter Einbeziehung des Vergleichs zu anderen europäischen Staaten (insbes. zum Deutschen Reich)	248	692
1. Die politische und ideologische Situation der Donaumonarchie (zisleithanische Reichshälfte)	248	692
2. Die sozio-ökonomische Situation der Donaumonarchie; die vorhandenen Einrichtungen der sozialen Fürsorge bzw. des Rechtsschutzes; Selbsthilfeorganisationen der Arbeiter	254	698
II. Individuelle und richtungweisende Charakterzüge des österreichischen Sozialversicherungsrechts	256	700
1. Der Kreis der Versicherten	256	700
2. Die Technik der Gesetzgebung	259	703
3. Die gedeckten sozialen Risiken; die Leistungen	261	705
4. Die Finanzierung	268	712
5. Die Organisation	275	719
III. Entwicklungstendenzen und Zukunftsperspektiven	280	724
1. Unfallversicherung	280	724
2. Krankenversicherung	283	727
3. Pensionsversicherung	284	728

Literatur

286 730

A. Grundzüge und Eigenarten der Sozialversicherungsgesetzgebung in Österreich

I. Der Begriff „Sozialversicherung“ in Österreich

Im Hauptteil dieser Arbeit wird zu zeigen sein, wie Österreich teils in Anlehnung an das deutsche Vorbild, teils in schöpferischem Alleingang ein System der sozialen Sicherheit entwickelt hat, das diesem seit 1918 vergleichsweise kleinen Land einen *vorderen Rang* unter den „sozialen Leistungsstaaten“ der Gegenwart zuweist¹.

Bevor auf den derzeitigen Stand der Sozialversicherung näher eingegangen wird, sei noch auf die in Österreich insbes. in Hinblick auf die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs gebräuchliche *Begriffsabgrenzung*² hingewiesen:

Nach der vom österreichischen Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung angewandten „objektiv-historischen“ Interpretation ist dem Kompetenztatbestand „Sozialversicherungswesen“ der „Typus der 1925 installierten Sozialversicherung“ zugrunde zu legen. Im Lichte dieser Auslegung ist „Sozialversicherung“ eine bestimmte Sicherungsform zur Ausschaltung oder Milderung von Gefahren, die die wirtschaftliche Existenz des Menschen an sich (und nicht nur jene bestimmter Schichten der Bevölkerung) bedrohen, und weist überdies die folgenden Charakteristika auf: a) Anknüpfungspunkt für die Versicherungspflicht ist grundsätzlich eine Erwerbstätigkeit; b) es muß zwar kein versicherungsmathematischer, wohl aber ein „funktioneller“ Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen bestehen; c) in gewissem Umfang ist die Mitfinanzierung durch öffentliche Mittel für die Sozialversicherung typisch, eine öffentliche Finanzierung schlechthin wäre mit dem in Österreich üblichen Begriff der „Sozialversicherung“ unvereinbar.

Sozialpolitisch bedeutsame Maßnahmen wie etwa die Einbeziehung der Schüler, Studenten und Lebensretter sowie beispielsweise die Gewährung von Ausgleichszulagen gehören in Rücksicht auf die angeführten Begriffsmerkmale jedenfalls *nicht zum Kernbereich* der Sozialver-

¹ Zum Begriff der „leistenden Verwaltung“ jetzt eingehend Richard Novak, in: Allgemeines Verwaltungsrecht (Festgabe für W. Antonioli), 1979, S. 64 f.; Raoul F. Kneucker, ebd., S. 515 f.

² Vgl. System des österr. Sozialversicherungsrechts, hrsg. v. Theodor Tomandl, 1978/80, Abschnitt 0.2.1. (Tomandl) mit Angabe weiterführender Lit.

sicherung, werden in die Darstellung aber nichtsdestoweniger einbezogen. Berücksichtigt wird auch die Arbeitslosenversicherung, die in der Organisation (keine Selbstverwaltung, sondern staatliche Verwaltung), im Verfahren und im Leistungsrecht zwar eigenständige Regelungen aufweist, aber in anderen Punkten (insbes. hinsichtlich der Versicherungspflicht, Beitragseinhebung etc.) eng mit der Sozialversicherung verknüpft ist³.

II. Der Grundsatz der Pflichtversicherung; der Kreis der Pflichtversicherten

Schon seit den Anfängen bildet der Grundsatz der *Pflichtversicherung* das tragende Element der österreichischen Sozialversicherung. Der Kreis der Pflichtversicherten wurde in Übereinstimmung mit dem einzelnen Vorbild⁴ unter dem Gesichtspunkt der Schutzbedürftigkeit der einzelnen Gruppen von Erwerbstätigen festgelegt, wobei die *industriellen Arbeiter* die „Kerngruppe“ darstellten, die nach und nach eine Erweiterung durch andere Gruppen von Beschäftigten (Eisenbahnbedienstete, land- und forstwirtschaftliche Arbeiter etc.) erfuhr. Schon jetzt sei darauf hingewiesen, daß — im Gegensatz zur Entwicklung bzw. teilweise auch zur geltenden Regelung in Deutschland — der *Einkommenshöhe* als Abgrenzungskriterium in Österreich geringe Bedeutung zukommt, nämlich allenfalls als Kriterium geringfügiger Beschäftigung i. S. des § 5 Abs. 1, Z. 2 ASVG; eine Einkommensobergrenze i. S. der §§ 165 und 166 RVO (Versicherungspflicht für Angestellte und gewisse selbständig Erwerbstätige in der Krankenversicherung) ist dem österreichischen Recht unbekannt. Charakteristisch ist für das österreichische Recht ferner seit langem die weitgehende *Übereinstimmung der Versichertenkreise* in den einzelnen Sparten, insbes. durch Anknüpfung der Versicherungspflicht in der Unfallversicherung an die in der Krankenversicherung normierte. Die Entwicklung der letzten Jahre hat freilich in beiden Ländern die *nahezu lückenlose* Einbeziehung aller Erwerbstätigen bzw. ihrer Angehörigen in den Schutzbereich der Sozialversicherung und damit nicht nur eine weitgehende Annäherung der ohnehin historisch eng verbundenen Systeme des deutschen und österreichischen Sozialversicherungsrechts, sondern darüber hinaus auch an solche Systeme gebracht, die vom Wohnsitzprinzip ausgehen. So waren beispielsweise im Jahresdurchschnitt 1978 bereits 99,1 % der Gesamtbevölkerung (durchschnittlich 7.508.000) in der Krankenversicherung leistungsberechtigt, und zwar teils als beitragszahlende Versicherte, teils als mitgeschützte Angehörige.

³ Vgl. Tomandl, Grundriß des österr. Sozialrechts, 2. Aufl., 1980, Nr. 280.

⁴ Vgl. Detlev Zöllner in diesem Sammelband, S. 45 ff.; jüngst auch Joachim Umlauf, Die deutsche Arbeiterschutzgesetzgebung, 1980, insbes. S. 79 ff.

Ein ähnlich umfassender Versicherungsschutz ist auch in der Unfall- und Pensionsversicherung gegeben⁵.

Ähnlich wie das deutsche System weist allerdings auch das österreichische noch *einzelne Lücken* auf; so ist insbes. auf den unzureichenden sozialen Schutz der Berufsanfänger, nicht erwerbstätiger Hausfrauen und (von Geburt an) behinderter Personen hinzuweisen⁶, auch ist die Entwicklung einer weitgehenden Angleichung des Leistungsniveaus der Selbständigen- an die Unselbständigensozialversicherung zwar bereits weit fortgeschritten, aber wohl noch nicht abgeschlossen. Einer mit dem Geist der Familienrechtsreform⁷ konformen Lösung harrt derzeit auch noch die Frage der Witwerpension (s. gleich unten).

III. Der derzeitige Stand der Sozialversicherungsgesetzgebung

Wie im Hauptteil⁸ zu zeigen sein wird, war der damalige österreichische Gesetzgeber in den Jahren vor dem Ausbruch des 1. Weltkriegs nahe daran, ein alle Zweige der Sozialversicherung (mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung) für *alle Unselbständigen und Selbständigen* regelndes Gesetz zur Verabschiedung zu bringen, womit der Regelungsumfang der deutschen RVO noch übertroffen worden wäre. Die Kriegseignisse und die schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse der 1. Republik lenkten die Aufmerksamkeit der Gesetzgebung auf bescheidenere Ziele. Man beschränkte sich daher, unter weitgehender Vernachlässigung der Selbständigen, auf die Erlassung *einzelner Gesetze* für die verschiedenen „Berufsstände“ (Arbeiter, Land- und Forstarbeiter, Angestellte) der Unselbständigen; erst durch das GSVG 1935 wurde neuerlich eine umfassende Regelung angestrebt; in der Zeit der deutschen Besetzung waren die RVO und andere deutsche Sozialversicherungsgesetze in Geltung.

Nach 1945 (nämlich durch das SV-ÜG 1947) wurden für die Unselbständigen die deutschen Vorschriften zunächst in Geltung belassen; nur für zwei Berufsgruppen wurden i. S. der Vorkriegsgesetzgebung wieder

⁵ Bericht über die soziale Lage 1978 (Sozialbericht), 1979, S. 84 ff.; nach dem „Handbuch der österr. Sozialversicherung“ für 1979, S. 13 ff., betrug der Anteil der Krankenversicherten 99,3 %, bereinigt (ohne Doppelversicherungen) ca. 96 %; unfallversichert waren ca. 5 Mill., pensionsversichert 2,78 Mill. (bei einem Beschäftigtenstand von 2,8 Mill.). Die gesetzlichen Ausnahmen der Vollversicherung (insbes. sog. *Teilversicherung*) sind übersichtlich zusammengestellt bei Tomandl, Grundriß, Nrn. 72 - 75.

⁶ Vgl. hiezu jüngst die rechtsvergleichende Darstellung Eike v. Hippels, Grundfragen der sozialen Sicherheit (= Recht und Staat 492/493), 1979, S. 56 ff.

⁷ Vgl. die instruktive Darstellung bei Helmut Koziol/ Rudolf Welser, Grundriß des bürgerlichen Rechts II, 5. Aufl., 1979, insbes. S. 168 ff.

⁸ B/4, V.