

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 hocherfahrenen 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.