

**Schriftenreihe  
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht**

**Herausgegeben von Hans F. Zacher, München**

**Band 8**

# Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung

Colloquium des Max-Planck-Instituts  
für ausländisches und internationales Sozialrecht

Herausgegeben von

Peter A. Köhler und Hans F. Zacher



(M.B.)

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

1014 252 \* X E

K 85/1555

Alle Rechte vorbehalten  
© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1983 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 05294 3

## Vorwort

Der vorliegende Band enthält die Verhandlungen des Colloquiums „Ein Jahrhundert Sozialversicherung — Bismarcks Sozialgesetzgebung im internationalen Vergleich“, das vom 16. bis 20. November 1981 in Berlin vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (München) ausgerichtet wurde. Dem Colloquium waren zwei wesentliche Vorarbeiten vorausgegangen, auf die hier noch einmal hingewiesen werden soll: ein ebenfalls internationales und interdisziplinäres Colloquium über „Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung“, das von der damaligen Projektgruppe für internationales und vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft 1978 in Tutzing abgehalten worden war (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 3, Berlin 1979) und Landesberichte für die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und die Schweiz (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 6, Berlin 1981). Diese Landesberichte wurden ins Englische und ins Französische übertragen. Die englische Version ist unter dem Titel „The Evolution of Social Insurance 1881—1981 Studies of Great Britain, France, Switzerland, Austria and Germany“ 1982 bei Francis Pinter (London) erschienen. Die französische Version ist derzeit im Druck.

Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht hat allen, die zusammengewirkt haben, daß dieses Colloquium zustande gekommen ist, vielmals zu danken. Das sind einerseits alle Vortragenden, die Vorsitzenden, welche die Abteilungen geleitet haben, die Berichterstatter, welche die Diskussionsberichte verfaßt haben, die Übersetzer, welche die Zusammenfassungen übertragen haben. Das waren aber auch alle diejenigen Institutionen, die das Colloquium finanziell und tätig gefördert haben. An anderer Stelle ist im einzelnen gesagt, um wen es sich dabei handelt (s. u. S. 729 ff.). Ich möchte den Leser mit Nachdruck auf diese Ehrentafel der Förderer hinweisen. Noch einmal möchte ich aber den über 300 Teilnehmern danken. Sie kamen aus Wissenschaft, Politik, Sozialverwaltung und Rechtsprechung. Sie kamen aus fast allen europäischen Ländern, aber auch aus einer Reihe außer-europäischer Länder und internationaler Organisationen. Sie kamen

endlich aus den verschiedensten Disziplinen: Juristen und Historiker, Ökonomen und Soziologen, Politikwissenschaftler und Vertreter anderer Disziplinen. Die weit gespannte Vielfalt ihrer Kompetenzen und Erfahrungen gab dem Colloquium seinen ganz besonderen Charakter.

München, im April 1982

*Hans F. Zacher*

## Inhaltsverzeichnis

### *Colloquium:*

|   |    |
|---|----|
| Ein Jahrhundert Sozialversicherung — Bismarcks Sozialgesetzgebung<br>im internationalen Vergleich |    |
| Programm .....  | 13 |

### **Eröffnung**

#### *Hans F. Zacher:*

|                       |    |
|-----------------------|----|
| Eröffnungsworte ..... | 19 |
|-----------------------|----|

#### *Anke Fuchs:*

|  |    |
|--|----|
| Grußwort der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministe-<br>rium für Arbeit und Sozialordnung ..... | 23 |
|--|----|

#### *Guy Perrin:*

|  |    |
|--|----|
| L'assurance sociale — ses particularités — son rôle dans le passé, le<br>présent et l'avenir ..... | 29 |
| Résumé .....   | 70 |
| Zusammenfassung .....  | 71 |
| Summary .....  | 74 |

### **Sozialversicherung Soziale Sicherheit — Sozialpolitik**

#### *I. Die Situation vor 100 Jahren*

#### *Gerhard A. Ritter:*

|  |     |
|--|-----|
| Die Entstehung der Sozialversicherung besonders in Deutschland und<br>Großbritannien ..... | 79  |
| Zusammenfassung .....  | 105 |
| Summary .....  | 106 |
| Résumé .....   | 108 |

*II. Die Entwicklung**Gaston V. Rimlinger:*

|  |     |
|--|-----|
| The Emergence of Social Insurance: European Experience before 1914 | 111 |
| Summary .....  | 122 |
| Zusammenfassung .....  | 122 |
| Résumé .....   | 123 |

*Urs Ch. Nef:*

|   |     |
|---|-----|
| Die Entwicklung zwischen den beiden Weltkriegen ..... | 125 |
| Zusammenfassung .....                                 | 137 |
| Summary .....   | 138 |
| Résumé .....  | 139 |

*Hans Günter Hockerts:*

|   |     |
|---|-----|
| Die Entwicklung vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart ..... | 141 |
| Zusammenfassung .....   | 161 |
| Summary .....   | 163 |
| Résumé .....  | 164 |
| Diskussionsbericht ( <i>Marion Friedrich-Marczyk</i> ) .....  | 167 |

*III. Situation und**Entwicklungstendenzen der Gegenwart*

|  |     |
|--|-----|
| Introduction by the Chairman of the Session, Mr. <i>Vladimir Rys</i> ..... | 171 |
|--|-----|

*Peter R. Kaim-Caudle:*

|  |     |
|--|-----|
| The Present Position of Social Security Provisions and their Future Trends ..... | 175 |
| Summary .....  | 201 |
| Zusammenfassung .....  | 201 |
| Résumé .....   | 203 |

*IV. Stellungnahmen der Verfasser  
der fünf Landesberichte**Detlev Zöllner:*

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| Bundesrepublik Deutschland ..... | 205 |
|----------------------------------|-----|

*Yves Saint-Jours:*

|              |     |
|--------------|-----|
| France ..... | 210 |
|--------------|-----|

*Anthony Ogus:*

|                     |     |
|---------------------|-----|
| Great Britain ..... | 213 |
|---------------------|-----|

*Herbert Hofmeister:*

|                  |     |
|------------------|-----|
| Österreich ..... | 217 |
|------------------|-----|

*Alfred Maurer:*

|   |     |
|---|-----|
| Schweiz .....   | 227 |
| Diskussionsbericht ( <i>Alexander Peltner</i> ) ..... | 232 |

**Entwicklung und Entwicklungstendenzen  
des Schutzes für die wichtigsten Risiken**

*Otto Ernst Krasney:*

|   |     |
|---|-----|
| Krankheit und Mutterschaft .....                      | 235 |
| Zusammenfassung .....                                 | 266 |
| Summary .....   | 268 |
| Résumé .....  | 269 |
| Diskussionsbericht ( <i>Alexander Peltner</i> ) ..... | 271 |

Einführung des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, Dr. *Friedrich Watermann* .....

279

*Elisabeth Kunst:*

|   |     |
|---|-----|
| Invalidität und Unfall .....                                      | 281 |
| Zusammenfassung .....   | 350 |
| Summary .....   | 352 |
| Résumé .....  | 353 |
| Eröffnung der Diskussion durch den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe | 357 |
| Diskussionsbericht ( <i>Rolf Schuler</i> ) .....                  | 360 |

Einführung des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, Dr. *Rudolf Kolb* .....

367

*Bernd von Maydell:*

|   |     |
|---|-----|
| Alter und Tod .....                             | 369 |
| Zusammenfassung .....                           | 401 |
| Summary .....                                   | 402 |
| Résumé .....                                    | 403 |
| Diskussionsbericht ( <i>Gerhard Igl</i> ) ..... | 405 |

*Adrian Sinfield:*

|   |            |
|---|------------|
| Unemployment .....                                | 415        |
| Summary .....                                     | 465        |
| <u>Zusammenfassung</u> .....                      | <u>466</u> |
| Résumé .....                                      | 467        |
| Diskussionsbericht ( <i>Thomas Simons</i> ) ..... | 472        |

**Die Sozialversicherung im Rahmen  
der Aufgaben, Möglichkeiten und Vorhaben  
einer europäischen Sozialpolitik**

Introduction by the Chairman of the Session, *G. M. J. Veldkamp* ..... 485

*Richard Draperie:*

|   |     |
|---|-----|
| Rôle et place de la sécurité sociale dans la Communauté économique européenne ..... | 489 |
| Résumé .....  | 503 |
| Zusammenfassung .....   | 503 |
| Summary .....   | 504 |

*Hans Wiebringhaus:*

|  |     |
|--|-----|
| Die Sozialversicherung im Rahmen der Funktionen, der Möglichkeiten und der sozialpolitischen Vorhaben des Europarats ..... | 507 |
| Zusammenfassung .....  | 529 |
| Summary .....  | 533 |
| Résumé .....   | 536 |
| Diskussionsbericht ( <i>Bernd Schulte</i> ) .....  | 539 |

**Die Rolle der Sozialversicherung  
in den Entwicklungsländern**

*Detlev Zöllner:*

|   |     |
|---|-----|
| Die Rolle der Sozialversicherung in den Entwicklungsländern ..... | 557 |
| Zusammenfassung .....   | 574 |
| Summary .....   | 575 |
| Résumé .....  | 576 |

*S. L. Mulozi:*

|   |     |
|---|-----|
| The Role of Social Insurance in Developing Countries. An Example from Africa (Zambia) ..... | 579 |
| Summary .....   | 584 |
| Zusammenfassung .....   | 585 |
| Résumé .....  | 586 |

*A. N. Ambo:*

|  |     |
|--|-----|
| The Role of Social Insurance in Developing Countries. An Example from Asia (India) ..... | 589 |
| Summary .....  | 604 |
| Zusammenfassung .....  | 605 |
| Résumé .....   | 606 |

*Jorge E. Brenes C.:*

|  |     |
|--|-----|
| The Role of Social Insurance in Developing Countries. An Example from Latin-America (Costa Rica) ..... | 609 |
| Summary .....  | 636 |
| Zusammenfassung .....  | 638 |
| Résumé .....   | 640 |
| Diskussionsbericht ( <i>Maximilian Fuchs</i> ) .....   | 643 |

**Die Sozialversicherung im Wirken  
der internationalen Arbeitsorganisation**

Einführung des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, Dr. *Winfried Haase* ... 647

*Giovanni Tamburi:*

|   |     |
|---|-----|
| L'Organisation internationale du Travail et l'évolution des assurances sociales dans le monde ..... | 649 |
| Résumé .....  | 696 |
| Zusammenfassung .....   | 699 |
| Summary .....   | 703 |
| Eröffnung der Diskussion durch den Vorsitzenden .....   | 708 |
| Diskussionsbericht ( <i>Maximilian Fuchs</i> ) .....  | 709 |

**Zusammenfassung und Schlußwort**

*Georg Wannagat:*

Zusammenfassung der Referate und Diskussionen des Colloquiums.. 713

*Hans F. Zacher:*

Schlußwort .....

**Verzeichnis der Mitwirkenden**

733

# Die Entwicklung vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart

Von Hans Günter Hockerts

Es ist meine Aufgabe, die Weiterentwicklung der Sozialversicherung seit dem Zweiten Weltkrieg im westeuropäischen Vergleich zu skizzieren. Eine solche Skizze muß bei dem tiefgreifenden Wandel der wirtschafts- und sozialpolitischen Programmatik ansetzen, den die Weltwirtschaftskrise und der Zweite Weltkrieg in den westlichen Demokratien ausgelöst haben (I.). Dieser Wandel führte unmittelbar nach Kriegsende zu einem sozialpolitischen Entwicklungsschub (1945—1950), der freilich nicht gleichförmig verlief, sondern an spezifische innenpolitische Zusammenhänge gebunden blieb. Dies wird am Beispiel von Großbritannien, Frankreich und Westdeutschland erörtert (II.). Sodann werden Triebkräfte (III.) und einige typische Entwicklungsbahnen der sozialen Sicherung in der Periode ihrer stärksten Expansion (1950 bis Mitte der 1970er Jahre) gekennzeichnet (IV.). Schließlich wird die Zäsur hervorgehoben, die der Wandel der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in jüngster Zeit bewirkt hat (V.)<sup>1</sup>.

## I.

In der Weltwirtschaftsdepression um 1930 brach der „Glaube an die prinzipielle Selbststeuerung der Marktwirtschaft“ zusammen<sup>2</sup>. Die Keynesianische Revolution der Wirtschaftstheorie definierte es nun als Aufgabe des Staates, die Konjunktur zu steuern: mit dem Ziel der Vollbeschäftigung und mit den Mitteln einer Regulierung der gesamt-

<sup>1</sup> Diese Periodisierung verbindet verschiedene Schemata der bisherigen Literatur, darunter insbesondere die von Heclo vorgenommene Einteilung von „Stages of the Welfare State“ (Experimentation: 1870s—1920s; Consolidation: 1930s—1940s; Expansion: 1950s—1960s; Reformulation: 1970s—?) und die von Mitarbeitern des HIWED-Projekts vorgeschlagene Phasen-Einteilung der Entwicklung der Sozialversicherungsgesetzgebung (Klassische Einführungsphase bis 1914; erste Expansionsphase zwischen den beiden Weltkriegen; zweite Expansionsphase unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg; Phase der Konsolidierung und der Reorganisation nach 1950). — Vgl. Hugh Heclo, *Toward a New Welfare State?*, in: Peter Flora/Arnold J. Heidenheimer (Hrsg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick 1981, S. 383—406; Peter Flora/Jens Alber/Jürgen Kohl, *Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 18 (1977), S. 707—772.

<sup>2</sup> Knut Borchardt, *Grundriß der deutschen Wirtschaftsgeschichte*, Göttingen 1978, S. 90.

wirtschaftlichen Nachfrage. Den Schritt zur Keynesianischen Globalsteuerung haben früher oder später alle westlichen Demokratien vollzogen, so daß man in der Vollbeschäftigungspolitik „das Kernstück der Sozialverträge nach dem Zweiten Weltkrieg“ sehen kann<sup>3</sup>.

Weltwirtschaftskrise und Keynesianische Theorie schärfen zugleich den Blick für den engen Wirkungszusammenhang von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Der 1942 in London veröffentlichte Beveridge-Plan<sup>4</sup> zeigt dies exemplarisch. Beveridge erläuterte, daß eine auf Vollbeschäftigung zielende Wirtschaftspolitik eine „notwendige Voraussetzung für einen Erfolg der Sozialversicherung“ sei; und er sah umgekehrt in dem Einkommenstransfer, den die Sozialversicherung bewirkt, auch ein Mittel zur Verstärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und somit zur konjunkturellen Stabilisierung<sup>5</sup>. Eine solche Zusammenschau wirtschaftlicher und sozialer Zwecke war ein neues Element der sozialpolitischen Diskussion<sup>6</sup>. Unmittelbar nach Kriegsende ist diese neue Sicht in mehreren Staaten bei der Vorbereitung und Kommentierung sozialpolitischer Gesetze deutlich zum Ausdruck gekommen, insbesondere in Großbritannien, Frankreich und Belgien<sup>7</sup>.

Während also die Weltwirtschaftskrise zu einem Überdenken ökonomischer Grundfragen der Sozialpolitik führte, förderte der Zweite Weltkrieg in den westlichen Demokratien einen „geradezu meteorhaften Aufstieg“<sup>8</sup> des politischen Programms sozialer Sicherung. „Social Security“, „Sécurité Sociale“ wurde zur „zündenden Parole“<sup>9</sup>, zur „be-

<sup>3</sup> So eine treffende Formulierung von Bernd Weisbrod, Rezensionbeitrag in: *Neue Politische Literatur* 26 (1981), S. 106.

<sup>4</sup> *Social Insurance and Allied Services. Presented to Parliament by Command of His Majesty, November 1942, London 1942.* Deutsche Übersetzung (mit einigen kleineren Übertragungsfehlern): *Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen*, Zürich—New York 1943. Das folgende Zitat: ebenda, Ziffer 14.

<sup>5</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch William Beveridge, *Full Employment in a free Society*, London 1944. — Seine „Botschaft“ faßte Beveridge in einem Vortrag, den er 1946 in mehreren Städten der Britischen Besatzungszone Deutschlands hielt, unter dem bezeichnenden Thema „Soziale Sicherheit und Vollbeschäftigung“ zusammen (als Broschüre gleichen Titels gedruckt: Hamburg 1946).

<sup>6</sup> Es fehlt z. B. ganz in: *Internationales Arbeitsamt (Hrsg.), Grundprobleme der Sozialversicherung*, Genf 1925.

<sup>7</sup> Vgl. Pierre Laroque, *Die Ziele der Gesetzgebungen über die soziale Sicherheit in den Brüsseler Vertragsstaaten*, in: *Bulletin der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit* 6 (1953), S. 1—10.

<sup>8</sup> Franz-Xaver Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*, 2. Aufl., Stuttgart 1973, S. 98.

<sup>9</sup> Gerhard Weisser, *Soziale Sicherheit*, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 396—412, hier S. 398.

geisternden Idee<sup>10</sup>. Die von Roosevelt und Churchill im August 1941 unterzeichnete Atlantik-Charta hob „social security“ in den Rang eines „positiven Kriegsziels“ und einer „moralischen Waffe“ gegen den nationalsozialistischen Feind<sup>11</sup>. Im folgenden Jahr füllte der Beveridge-Plan diesen Begriff mit dem konkreten Inhalt eines in sich geschlossenen sozialpolitischen Programms. Der Plan fand in Großbritannien „ein Maß öffentlichen Interesses, das nie vorher von einer Regierungsveröffentlichung erreicht worden war“<sup>12</sup>. Er wirkte stark in den skandinavischen Raum hinein und beeinflusste die Nachkriegsplanung mehrerer Regierungen (insbesondere der niederländischen und belgischen), die vor den deutschen Besatzungstruppen ins Londoner Exil geflüchtet waren. Er fand Verbreitung und Aufmerksamkeit bei kontinentaleuropäischen Widerstandsbewegungen (vor allem der französischen Résistance) ebenso wie in der neutralen Schweiz. Auch im Berliner Reichsarbeitsministerium wurde der Beveridge-Plan unverzüglich übersetzt, hier allerdings „nur für den Dienstgebrauch“, unter Ausschluß der Öffentlichkeit<sup>13</sup>. Internationale Organisationen beteiligten sich an der Ausformung des Programms sozialer Sicherung, vor allem die Internationale Arbeitsorganisation und (ab 1947) die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit; die Vereinten Nationen fügten das „Recht auf soziale Sicherheit“ 1948 in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ein<sup>14</sup>.

Die so schnelle und starke Verbreitung von Begriff und Programm der sozialen Sicherheit war eine Antwort auf die gesteigerte Erfahrung

---

<sup>10</sup> Peter Flora, Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages, Frankfurt-New York 1979, S. 82—136, hier S. 82.

<sup>11</sup> Gabriele Bremme, Freiheit und soziale Sicherheit. Motive und Prinzipien sozialer Sicherung, dargestellt an England und Frankreich, Stuttgart 1961, S. 72. — Auch die nationalsozialistische Führung suchte ansatzweise nach sozialpolitischer Legitimation des von ihr ausgelösten Krieges. Vgl. z. B. aus einem Aufruf Hitlers an das deutsche Volk, 3. September 1939: Die „jüdisch-plutokratische und demokratische Herrenschicht“ Englands hasse „unser neues Reich“, weil „sie in ihm Vorbilder einer sozialen Arbeit erblickt, von der sie fürchtet, daß sie ansteckend auch in ihrem eigenen Lande wirken könnte“ (Ursachen und Folgen, Bd. 13, hrsg. von Herbert Michaelis u. a., Berlin o. J., S. 635—637).

<sup>12</sup> Anthony J. Ogus, Landesbericht Großbritannien, in: Peter A. Köhler, Hans F. Zacher (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, Berlin 1981, S. 269—443, hier S. 356.

<sup>13</sup> Karl Teppe, Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung, in: Archiv für Sozialgeschichte 17 (1977), S. 195—250, hier S. 249, Anm. 257.

<sup>14</sup> Vgl. Kaufmann (s. Anm. 8), S. 95—105. Peter A. Köhler bereitet eine Dissertation über die sozialpolitischen und sozialrechtlichen Aktivitäten in den Vereinten Nationen vor.

existentieller Unsicherheit. Die soziale Erschütterung durch die Weltwirtschaftskrise und die Bedrohungs- und Notsituation des Weltkrieges hatte diese Erfahrung breiten Bevölkerungsschichten vermittelt. Sie hatte zugleich eindringlich vor Augen geführt, in wie hohem Maße die individuellen Existenzbedingungen gesellschaftlich vermittelt und daher auch der staatlichen Verantwortung zuzuschreiben sind. Aus dieser Erfahrung heraus stieg in den liberalen Demokratien ruckartig der Nachfragedruck nach sozialpolitischer Intervention des Staates: „National government activism became not only politically acceptable but widely expected on issues of social policy as well as economic management“<sup>15</sup>. Die Formel „social security“ brachte die veränderte Erwartungshaltung auf den Begriff.

In verschiedener Hinsicht begünstigte die Kriegssituation eine schnelle politische Umsetzung des wachsenden Drucks. Sie steigerte den Regierungsbedarf an Massenloyalität, verstärkte nationale Solidaritätsgefühle und erhöhte so zumindest vorübergehend die Bereitschaft zum sozialen Ausgleich. Zugleich führte die kriegsbedingte Mobilisierung der nationalen Ressourcen zu einem Ausbau von Institutionen, mit denen der Staat in Wirtschaft und Gesellschaft intervenieren konnte; er höhte damit auch die institutionelle Handlungsfähigkeit der staatlichen Sozialpolitik.

Dieser — hier sehr verkürzt<sup>16</sup> vorgetragene — Zusammenhang läßt sich am deutlichsten in Großbritannien greifen<sup>17</sup>. Aber er ist auch in einem neutralen, doch von den Auswirkungen des Krieges in Mitleidenschaft gezogenen Land wie der Schweiz zu beobachten. Auch hier hat die Trias von gesellschaftlichem Druck, wachsender Solidarität und kriegsbedingtem Ausbau von Institutionen die sozialpolitische Entwicklung beschleunigt, so daß der Zweite Weltkrieg mit Recht als „Wegbereiter des schweizerischen Sozialstaates“ bezeichnet worden ist<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Hecló (s. Anm. 1), S. 391.

<sup>16</sup> Im einzelnen wäre z. B. zwischen den von deutscher Besatzungsherrschaft freibleibenden Staaten (besonders Großbritannien, Schweiz, Schweden) und den besetzten Staaten zu unterscheiden. Unter Besatzungsherrschaft konnten sich die nationalen politischen Kräfte (wie etwa das französische Beispiel zeigt) im Spannungsfeld von Kollaboration und Résistance polarisieren; der Solidaritätszuwachs beschränkte sich dann auf die in der Résistance zusammenwirkende — und 1945 in die Zentren der nationalen Macht vorrückende — Kräftegruppierung.

<sup>17</sup> Grundlegend Richard M. Titmuss, *Problems of Social Policy*, London 1950 und ders., *War and Social Policy*, in: *Essays on 'The Welfare State'*, London 1963, S. 75—87. Modifizierend José Harris, *Some Aspects of Social Policy in Britain during the Second World War*, in: Wolfgang J. Mommsen (Hrsg.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850—1950*, London 1981, S. 247—262.

<sup>18</sup> Jürg H. Sommer, *Das Ringen um die soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und*

Verallgemeinernd läßt sich also dies festhalten: Während die Sozialpolitik vor dem Zweiten Weltkrieg im Streit der sozialen Fronten heftig umkämpft und auch prinzipiell in Frage gestellt war, entzog der Zweite Weltkrieg diesen Richtungskämpfen in einem gewissen Maß die Grundlage und schuf so Voraussetzungen für eine breite Rezeption des politischen Programms der sozialen Sicherheit<sup>19</sup>.

Die inhaltliche Ausformung dieses Programms ist mit zwei Marksteinen der Geschichte der Sozialpolitik verbunden: mit dem britischen Beveridge-Plan von 1942 und mit den Empfehlungen Nr. 67 (income security) und Nr. 69 (medical care) der Internationalen Arbeitskonferenz von Philadelphia 1944<sup>20</sup>. Diese an alle Mitgliedsstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation gerichteten Empfehlungen beruhten größtenteils auf denselben Grundsätzen wie das britische Seitenstück. Mit Rücksicht auf die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen des weltweiten Adressatenkreises bewahrten sie indessen ein höheres Maß an „flexibility and moderation“<sup>21</sup>. Ich möchte vier Punkte hervorheben, in denen diese großen Reforminitiativen von der klassischen Sozialversicherungstradition abwichen oder über sie hinausführten:

1. Einbeziehung der gesamten Nation in die soziale Sicherung. Die traditionelle Sozialversicherung verstand sich als eine Hilfsveranstaltung für bestimmte, wegen ihrer schwachen Stellung im Wirtschaftsprozess als besonders schutzbedürftig definierte Personengruppen, insbesondere die Industriearbeiterschaft. Sieht man von einigen tastenden Versuchen der Zwischenkriegszeit ab, so markieren Beveridge-Plan und Philadelphia-Empfehlungen in dieser Beziehung eine historische Zäsur: Die soziale Sicherung wurde aus ihrer Verknüpfung mit der Arbeiterfrage gelöst und als allgemeines Staatsbürgerrecht neu formuliert.

2. Umfassendere Konzeption der Einkommens- und Gesundheits-sicherung. Beveridge-Plan und Philadelphia-Empfehlungen verfolgten das Ziel, ein Absinken in die Armut zu verhindern und Gesundheit zu schützen. Dieses Ziel war nicht neu. Es entsprach durchaus dem der traditionellen Sozialversicherung, die ja bestimmte — an dauernde oder

---

Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit, Diessenhofen 1978, S. 178—286, Zitat S. 178.

<sup>19</sup> Vgl. Jens Alber, *Modernisierung und die Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Diss. Mannheim 1979 (Manuskript), S. 208 f.

<sup>20</sup> Text dieser Empfehlungen: International Labour Office, *Official Bulletin* 26 (1944), S. 4—25 bzw. S. 29—45. Als Konferenzbericht vgl. *The Twenty-sixth Session of the International Labour Conference Philadelphia, April—May 1944*, in: *International Labour Review* 50 (1944), S. 1—37.

<sup>21</sup> Zu den wichtigsten Gemeinsamkeiten und Unterschieden vgl. Guy Perin, *Reflections on Fifty Years of Social Security*, in: *International Labour Review* 99 (1969), S. 249—292, Zitat S. 26.

vorübergehende Erwerbsunfähigkeit geknüpfte — Armutsrisiken abzusichern bezweckte: durch Kompensation von Einkommensausfall und Übernahme medizinischer Behandlungskosten<sup>22</sup>. Neu war der umfassendere und systematischere Einsatz der Mittel. Beveridge und Philadelphia-Konferenz versuchten, eine Gesamtschau der Bedarfsstrukturen der Bevölkerung auf dem Gebiet der Einkommens- und Gesundheits-sicherung zu entwerfen. Aus dieser Gesamtschau leiteten sie dann die Regelung der Voraussetzungen, der Art, der Höhe und der Dauer der sozialen Leistungen ab. Auf diese Weise suchten sie Leistungsdefizite der traditionellen Sozialversicherung zu erkennen und zu überwinden. Ich verweise auf zwei herausragende Beispiele. Es wurden verstärkt Familienbedürfnisse aufgegriffen bis hin zur Einkommensergänzung in Relation zur Zahl der Kinder: einem von der klassischen Sozialversicherung unbeachteten, weil nicht mit Merkmalen der Erwerbsunfähigkeit verknüpften Armutsrisiko. Und die traditionelle Krankheitskostenversicherung, die im Hinblick auf Leistungsarten, Leistungsdauer und Anspruchsvoraussetzungen vielfach begrenzt war, wurde ersetzt durch das Konzept einer Gesundheitssicherung mit größerem präventivem, kurativem und rehabilitierendem Aktionsradius.

3. Organisatorische Vereinheitlichung des Sozialleistungssystems. Die traditionelle Vielfalt autonomer Institutionen sollte vereinheitlicht bzw. zusammengefaßt werden. Dies sollte Gleichheit der Belastungen und Leistungen auf nationaler Ebene ermöglichen, Verwaltungseffizienz steigern und Leistungscoordination erleichtern. Dabei hat der Beveridge-Plan die Funktion der Sozialversicherung auf Einkommensleistungen beschränkt, während er die Sach- und Dienstleistungen der Gesundheitssicherung ganz aus versicherungsrechtlichen Konstruktionen herauslöste und einem staatlichen Gesundheitsdienst zuwies. Die Organisationsvorschläge des Beveridge-Plans und der Philadelphia-Konferenz differieren in wichtigen Punkten, sie treffen aber in dem gemeinsamen Ziel der administrativen Vereinheitlichung zusammen.

4. Flat-rate principle im Bereich der Einkommenssicherung. In Fortführung der britischen und in Abweichung von der kontinentaleuropäischen Tradition lehnte Beveridge eine lohnbezogene Differenzierung der Sozialeinkommen strikt ab. Sein Plan zielte vielmehr (vorbehaltlich bestimmter Klassifizierungen) auf die Garantie eines „flat national minimum“ für jeden Bürger als allgemeine Garantie gegen die Not. Dieses Konzept einer allgemeinen Grundsicherung war von den Schlakken der traditionellen Armenfürsorge vollständig gereinigt. Insbesondere

---

<sup>22</sup> Eine konsequent vom Problem der Armutsbewältigung her entwickelte Darstellung der Geschichte der Sozialpolitik bietet jetzt Florian Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg, Göttingen 1981.

entfiel jede Art von Bedürftigkeitsprüfung. Um dem Rechtsanspruch eine „feste Basis“ zu geben — aber auch, um den Eindruck vorzubeugen, „daß ein Einkommen für Untätigkeit, was immer auch ihre Ursache sein möge, aus einer unerschöpflichen Börse kommen kann“ — hielt der Plan im Bereich der Einkommenssicherung an der Finanzierung durch Beiträge und somit an einem Grundelement der Sozialversicherungstechnik fest<sup>23</sup>. Im übrigen ist zu betonen, daß der Beveridge-Plan „nachhaltig von liberalem Gedankengut geprägt“<sup>24</sup> war: Die konsequente Beschränkung auf eine Grundsicherung sollte Anreiz und Dispositionsfreiheit geben für Eigeninitiative, Selbstvorsorge und Leistungsstreben. — Die Philadelphia-Konferenz ließ dieses Konzept gelten. Sie befürworteten aber stärker das Prinzip der lohnbezogenen Leistungen, weil dieses Prinzip über die Minimum-Sicherung hinaus die Perspektive einer Sicherung des erworbenen Lebensstandards eröffnete. Wir werden sehen, daß dies der zukunftsreichere Gedanke war.

## II.

Im westeuropäischen Maßstab gesehen, hat die social-security-Bewegung unmittelbar nach Kriegsende große Schubkraft entfaltet. Die Jahre 1945—1950 markieren eine Ausdehnungsphase der sozialen Sicherung, in der vor allem die sogenannten Nachzüglerländer ihre sozialpolitischen Programme erweiterten<sup>25</sup>. Die Schweiz, deren „größtes Sozialwerk“ — die Alters- und Hinterlassenenversicherung — 1946/48 eingeführt wurde, ist ein Beispiel dafür<sup>26</sup>. Doch blieb die Entwicklung stark in länderspezifische Zusammenhänge eingefügt. Lassen Sie mich das durch einen kurzen Vergleich von Großbritannien, Frankreich und Westdeutschland erläutern<sup>27</sup>. Die Auswahl dieser Länder wird drei sehr unterschiedliche Grade der Reformintensität ins Blickfeld rücken, und es wird nach Gründen der Entwicklungsdifferenz zu fragen sein.

<sup>23</sup> Zitate aus: Der Beveridgeplan (s. Anm. 4), Ziffer 21 und 22.

<sup>24</sup> Peter Kaim-Caudle, *Moving on from Beveridge*, in: Hans F. Zacher (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, Berlin 1979, S. 223—248, hier S. 247.

<sup>25</sup> Vgl. den Überblick: *Post-War Trends in Social Security*, in: *International Labour Review* 59 (1949), S. 668—683; 60 (1949), S. 28—47, 111—131, 238—261. — Was die Ausdehnung des Mitgliederkreises der Sozialversicherungssysteme betrifft, so ergibt die von Alber durchgeführte Längsschnitt-Untersuchung von 12 westeuropäischen Staaten für 1945—1950 den größten Zuwachs aller Fünfjahresperioden im westeuropäischen Durchschnitt. Vgl. Alber (s. Anm. 19), S. 202.

<sup>26</sup> Vgl. neben Sommer (s. Anm. 18) insbesondere Alfred Maurer, *Landesbericht Schweiz*, in: Köhler/Zacher (s. Anm. 12), S. 731—833, Zitat S. 749.

<sup>27</sup> In dem Sammelband: *Nachkriegsgesellschaften im historischen Vergleich. Großbritannien — Frankreich — Bundesrepublik* (Kolloquien des Instituts für Zeitgeschichte), München-Wien 1982 bleibt die sozialpolitische Entwicklung sehr weitgehend ausgespart.

Die umfassendste Reform vollzog die Regierung Attlee in Großbritannien. Sie realisierte bis 1948 wesentliche Grundzüge des Beveridge-Plans. Die überwältigende Popularität dieses Planes, der weitgehende Konsens aller Parteien im Wahlkampf 1945, der Wahlsieg der besonders nachhaltig auf seine Realisierung drängenden Labour Party: dies machte die Durchsetzung einer kohärenten Neuordnung möglich<sup>28</sup>.

In Frankreich gelang das nur zum Teil. Die in der Résistance gewachsene Nachkriegskoalition von Kommunisten, Sozialisten und sozial-reformerischem Katholizismus (Mouvement Républicain Populaire) entwickelte das Programm eines die ganze Nation umfassenden, organisatorisch vereinheitlichten Systems sozialer Sicherung. Es wurden auch einige bedeutende Schritte in diese Richtung durchgeführt. Aber heftiger Widerstand brach los und zog der Programmrealisierung Grenzen. Insbesondere ist auf den Widerstand der „classes moyennes“ zu verweisen: der Selbständigen in Industrie, Handel, Handwerk und freien Berufen. Sie weigerten sich ebenso wie die Landwirte, in die Sozialversicherung der Arbeitnehmer integriert zu werden. Das galt als sozial abwertend, finanziell nachteilig und im Hinblick auf private Vorsorgemöglichkeiten weitgehend entbehrlich. Es gelang den mittelständischen Schichten, autonome, berufsspezifische Altersrentenkassen durchzusetzen und eine Einbeziehung in weitere Versicherungszweige abzuwehren<sup>29</sup>.

Mit Pierre Laroque, dem führenden Kopf der französischen Reform, wird man die Entwicklungsdifferenz zwischen Großbritannien und Frankreich großenteils auf die unterschiedliche Sozialstruktur der beiden Staaten zurückführen müssen. In Großbritannien arbeiteten nur 5 % der erwerbstätigen Bevölkerung im Agrarsektor, in Frankreich hingegen 36 %, davon die Hälfte als selbständige Bauern im familiären Betrieb. In Großbritannien waren rund 90 % der Erwerbstätigen Arbeitnehmer; in Frankreich, wo sich ein zahlenmäßig starker selbständiger Mittelstand erhalten hatte, nur 65 %. Die größere Ausdehnung des Agrarsektors und die weit höhere Selbständigenquote schufen in Frankreich ein Kräfteverhältnis, das für eine Generalisierung der Versicherungspflicht unter dem „gemeinsamen organisatorischen Dach einer Volksversicherung“ weniger günstig war als im Vergleichsland

---

<sup>28</sup> Aus der Fülle der einschlägigen Literatur sei nur auf die neueste Studie verwiesen: Jürgen C. Heß, *The Social Policy of the Attlee Government*, in: Mommsen (s. Anm. 17), S. 296—314.

<sup>29</sup> Engagierter Erfahrungsbericht: Pierre Laroque, *From Social Insurance to Social Security: Evolution in France*, in: *International Labour Review* 57 (1948), S. 565—590. — Grundlegende historische Untersuchung: Henry C. Galant, *Histoire politique de la sécurité sociale française 1945—1952*, Paris 1955. Vgl. weiterhin Bremme (s. Anm. 11), S. 124—175; Yves Saint-Jours, *Landesbericht Frankreich*, in: Köhler/Zacher (s. Anm. 12), S. 181—268.

Großbritannien<sup>30</sup>. Hinzu kam, daß die politischen Entscheidungsverläufe in Frankreich an Koalitionen gebunden waren, deren Grundlage sich unter den Rahmenbedingungen des Kalten Krieges bereits 1947 deutlich nach rechts verschob. Dagegen lag die Regierungsmacht in Großbritannien bis zum Abschluß der Reformen allein in den Händen der Labour Party.

In Westdeutschland blieben die traditionellen Strukturen der Sozialversicherung fast ganz unverändert<sup>31</sup>. Zwar arbeiteten die alliierten Besatzungsmächte einen Reformentwurf aus, der eine Ausdehnung zur Volksversicherung und einen organisatorischen Umbau zur Einheitsversicherung vorsah. Aber dieser Entwurf wurde nur in der sowjetischen Besatzungszone realisiert. In den Westzonen scheiterte er an einem breiten innerdeutschen Widerstand. Die Opposition reichte bis weit in gewerkschaftlich-sozialdemokratische Kreise hinein. Diese stimmten zwar wesentlichen Grundsätzen des Reformplans zu; sie wurden aber durch die Verschlechterung des Leistungsniveaus abgeschreckt, die der alliierte Plan in Einsparungsabsicht mit der Strukturreform verknüpfte. Arbeitgeber, Handwerk, Landwirtschaft, Ärzte, Angestellten-Organisationen, Privatversicherungen lehnten darüber hinaus auch die Grundsätze des Reformentwurfs ab. Sie drängten auf den Fortbestand der traditionellen Sozialversicherung, und dies zeigt nachträglich, in wie hohem Maße die Entwicklung der Sozialversicherung in Deutschland dem Interessenspektrum dieser Gruppen Rechnung getragen hatte.

Nach Konstituierung der Bundesrepublik 1949 begann die SPD, die ausländische Reformdiskussion zu rezipieren und mit der älteren Reformtradition der deutschen Arbeiterbewegung zu verbinden<sup>32</sup>. Hingegen hielt die Regierungskoalition (CDU/CSU, FDP, DP) unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers an der tradierten Form der Sozialversicherung fest: an der herkömmlichen Begrenzung der Versicherungspflicht, an der historisch gewachsenen Vielfalt autonomer Krankenkassen, an separaten Rentenversicherungen für Arbeiter und für Angestellte, um nur einige Punkte zu nennen.

In Westdeutschland hat die social-security-Bewegung in der ersten Nachkriegszeit also nahezu nichts bewirkt. Es wäre allerdings nicht

---

<sup>30</sup> Laroque (s. Anm. 7), S. 2—4; vgl. auch Alber (s. Anm. 19), S. 47 (Zitat). Die Quoten berechnet nach Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1955, Stuttgart-Köln 1955, Anhang: Internationale Übersichten, S. 27.

<sup>31</sup> Vgl. im einzelnen Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialpolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980.

<sup>32</sup> Hans Günter Hockerts, German Post-War Social Policies against the Background of the Beveridge Plan. Some Observations Preparatory to a Comparative Analysis, in: Mommsen (s. Anm. 17), S. 315—339.

richtig, die Gründe allein in der Massivität der genannten Interessen zu suchen. Hinzu kamen das Eigengewicht der seit langem etablierten Sozialversicherungsinstitutionen, die legitimierende Wirkung des vergleichsweise hochentwickelten Leistungsniveaus, die Absorption sozialpolitischer Kräfte durch die erdrückende Fülle von Kriegsfolgeproblemen (Kriegsopfer, Flüchtlinge, Vertriebene usw.), wie auch die Tatsache, daß Deutschland „über ein Jahrzehnt von der internationalen Diskussion abgeschnitten“ gewesen war<sup>33</sup>. Überdies hatte die Erfahrung des nationalsozialistischen Herrschaftsmißbrauchs Gegenkräfte gegen Zentralisierungs- und Kollektivierungstendenzen gestärkt, wie sie etwa auch in der Form von Einheitsversicherungsplänen der „Deutschen Arbeitsfront“<sup>34</sup> bestanden hatten. Im beginnenden Ost-West-Konflikt erhielt dieses Abgrenzungsbestreben mit Blick auf die SED-Diktatur in der SBZ/DDR einen neuen Akzent: Der hier rasch vorangetriebene Umbau der Sozialversicherung wirkte auf die Bundesrepublik als „politisch-argumentative „Reformbremse““ zurück<sup>35</sup>. Schließlich darf auch dies nicht übersehen werden: In Anbetracht der deutschen Katastrophe gab es nur sehr wenige Traditionen, an denen das bürgerliche Deutschland auf der Suche nach einem historischen Identitätsbewußtsein anknüpfen konnte. Hier bot sich nun gerade die Sozialversicherungstradition, die dem Deutschen Reich so lange ein internationales Ansehen eingetragen hatte, als ein zu hütender Restbestand nationalen Stolzes an. Gerade deshalb erlebte die Begriffsverbindung „deutsche Sozialversicherung“ in den ersten Nachkriegsjahren eine Hochkonjunktur — mit Abwehrfunktion gegenüber dem Eindringen der internationalen Reformdiskussion.

### III.

Betrachten wir nun die Zeitspanne von 1950 bis zur Mitte der 1970er Jahre, so ist zunächst festzuhalten, daß diese Periode die „größte Expansionsphase des Wohlfahrtsstaates in seiner Geschichte“ gewesen ist<sup>36</sup>. Alle westeuropäischen Staaten haben in dieser Zeit den öffentlichen Sektor — gemessen am Anteil der öffentlichen Ausgaben am Brutto-sozialprodukt — massiv ausgedehnt: Großbritannien von (1950) 30,4 % auf (1975) 46,1 %, Frankreich von 28,4 % auf 42,4 %, die Bundesrepublik

<sup>33</sup> Detlev Zöllner, Landesbericht Deutschland, in: Köhler/Zacher (s. Anm. 12), S. 45—179, hier S. 140.

<sup>34</sup> Vgl. Wolfgang Scheur, Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, Diss. Köln 1967, S. 155—172; Teppe (s. Anm. 13), S. 237—248.

<sup>35</sup> Florian Tennstedt, Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland. Jubiläumsaktivitäten und Forschungsergebnisse, im Archiv für Sozialgeschichte 21 (1981), S. 554—564, hier S. 560.

<sup>36</sup> Flora (s. Anm. 10), S. 83.

von 30,8 % auf 45,6 % — am wenigsten die Schweiz (von 20,8 % auf 27,4 %), am meisten Schweden (von 37,5 % auf 51 %) und die Niederlande (von 27 % auf 54,3 %)<sup>37</sup>. Überall ist der Anstieg der öffentlichen Ausgaben in erster Linie auf eine Expansion der Sozialausgaben zurückzuführen. Die Sozialausgaben sind in dieser Zeitspanne in allen westeuropäischen Staaten schneller gestiegen als das Sozialprodukt. Legt man die Abgrenzungskriterien und Statistiken des Internationalen Arbeitsamtes zugrunde, so erreichte der Anteil der öffentlichen Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt 1975 in Großbritannien 17,4 % (1950: 9,6 %), in Frankreich 24,1 % (1950: 11,5 %), in der Bundesrepublik 23,5 % (1950: 14,8 %); er erreichte mindestens 15,1 % (Schweiz) und 26,2 % bzw. 26,8 % in Schweden bzw. in den Niederlanden<sup>38</sup>.

Wie die Größenordnung dieser Zahlen andeutet, ist die soziale Sicherung aus einer Randlage ins Zentrum des Wirtschafts- und Gesellschaftsprozesses gerückt: Sie ist — als gewaltiges Pumpwerk von Einkommensumverteilungen — eine strategische Größe der volkswirtschaftlichen Globalsteuerung geworden<sup>39</sup>; sie hat über die Bereitstellung medizinischer und sozialer Dienste einen schnell wachsenden volkswirtschaftlichen Produktionszweig entwickelt<sup>40</sup>; sie entfaltet in verschiedener Hinsicht Breiten- und Tiefenwirkung auf die Lebenslage nahezu der gesamten Bevölkerung.

Welche Triebkräfte lagen dieser Expansion zugrunde? Darüber wissen wir — vor allem in vergleichender Perspektive — noch nicht viel

<sup>37</sup> Vgl. Jürgen Kohl, Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America, in: Flora/Heidenheimer (s. Anm. 1), S. 307—344, hier Table 9.1, S. 310 (öffentliche Ausgaben definiert als „the sum of central and local government expenditures plus social security outlays“).

<sup>38</sup> Für 1975 vgl. The cost of social security. Tenth international inquiry, 1975—1977, Genf 1981, S. 60. Für 1950 vgl. The cost of social security, 1961—63, Genf 1967, S. 296—301. Dabei ist zu beachten, daß die Statistiken des Internationalen Arbeitsamtes die Bezugsgröße gewechselt haben (1950 Brutto-sozialprodukt, 1975 Bruttoinlandsprodukt); doch unterscheiden sich diese Bezugsgrößen in den meisten Ländern nicht nennenswert.

<sup>39</sup> Vgl. Wolfram Fischer, Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, in: Zacher (s. Anm. 24), S. 91—102; grundlegende EG-Studie (unter Mitwirkung von Helmut Meinhold): Die wirtschaftlichen Auswirkungen der sozialen Sicherheit, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Reihe Sozialpolitik, Bd. 21, 1970.

<sup>40</sup> Christian von Ferber, Soziale Sicherung in Westeuropa. Soziologische Gesichtspunkte zur Entstehung, zur gegenwärtigen Situation und zum Vergleich der Systeme sozialer Sicherheit, in: Matthes (s. Anm. 10), S. 744—766, hier S. 761 f. — Illustrierend Reinhart Chr. Bartholomäi, Perspektiven der sozialen Sicherung, in: Die Neue Gesellschaft 22 (1975), S. 992—996, hier S. 995: „1975 geben die Krankenkassen wahrscheinlich mehr Geld für Gebisse aus (ca. 3,4 Milliarden) als alle staatlichen Instanzen für Kultur“.

Genaues<sup>41</sup>. Sicher ist, daß diese Expansion sich zu einem erheblichen Teil unabhängig von gesetzlichen Eingriffen vollzogen hat. Dies gilt für die Auswirkungen des medizinisch-technischen Fortschritts, und dies gilt vor allem für die Altersstrukturverschiebung der Bevölkerung. In allen Staaten Westeuropas ist der Anteil der alten Menschen an der Gesamtbevölkerung in den letzten 30 Jahren deutlich angestiegen<sup>42</sup>, und diese demographische Verschiebung hat die Kosten der Alters-, Hinterbliebenen- und Gesundheitssicherung in die Höhe getrieben. Unstrittig ist ferner, daß die Expansion der Sozialausgaben nicht denkbar gewesen wäre ohne den beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung seit den 1950er Jahren: Die gesamtwirtschaftliche jährliche Produktion ist von 1950 bis 1975 in der Bundesrepublik um 260 %, in Frankreich um 230 % real gewachsen und hat sich auch in Großbritannien, dessen Wirtschaftswachstum geringer war als in den meisten entwickelten Industriestaaten, fast verdoppelt<sup>43</sup>.

Die Vermittlungsmechanismen zwischen Wirtschaftswachstum und Sozialleistungsexpansion sind so komplex, daß man sie mit wenigen Sätzen nicht angemessen erörtern kann. Ich möchte daher nur ganz summarisch wenigsten drei Vermittlungszusammenhänge benennen:

1. Das Wirtschaftswachstum selbst hat soziale Kosten verursacht. Insbesondere gilt, daß „die für ein Wirtschaftswachstum unerlässlichen ökonomischen und sozialen Strukturwandlungen von den durch sie zunächst benachteiligten Personen“ (z. B. in schrumpfenden Branchen) nur hingenommen werden, „wenn ihnen diese individuell weder verschuldeten noch ausreichend vorhersehbaren ‚Wachstumsschäden‘ durch Sozialleistungen auf ein erträgliches Maß gemildert werden“<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Wie Flora (s. Anm. 10), S. 100 konstatiert. Eine vorzügliche Forschungsbilanz zur „Entwicklungsdynamik sozialer Sicherungssysteme“ bietet Jens Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Licht empirischer Analysen, in: Zacher (s. Anm. 24), S. 123—210. Er bezieht allerdings nicht ein: Peter Kaim-Caudle, Comparative social policy and social security: a ten-country study, London 1973. Vgl. auch den Literaturbericht über „Determinants of Social policy“ in: Joan Higgins, States of Welfare. Comparative Analysis in Social Policy, Oxford 1981, S. 48—55.

<sup>42</sup> Von 1951 bis 1975 stieg der Anteil der über 64-jährigen an der Gesamtbevölkerung in Frankreich von 11,4 % auf 13,3 %, in Großbritannien von 10,9 % auf 13,5 %, in der Bundesrepublik von 9,3 % auf 14,2 %, in Schweden von 10,2 % auf 14,7 %. Vgl. Old Age Pension Schemes, hrsg. von der OECD, Paris 1977, S. 16, Table 1. — Die Altersquote als Bestimmungsgrund der Sozialleistungsquote betont insbesondere Harold L. Wilensky, The Welfare State and Equality, Berkeley 1975.

<sup>43</sup> Vgl. Hans H. Glismann/Horst Rodemer/Frank Wolter, Lange Wellen wirtschaftlichen Wachstums, in: Dietmar Petzina/Ger van Roon (Hrsg.), Konjunktur, Krise, Gesellschaft. Wirtschaftliche Wechsellagen und soziale Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart 1981, S. 66—106, Tabellenwerk S. 88—94. Carlo M. Cipolla/Knut Borchardt (Hrsg.), Europäische Wirtschaftsgeschichte, Bd. 5: Die europäischen Volkswirtschaften im zwanzigsten Jahrhundert, Stuttgart-New York 1980.

2. Das Wirtschaftswachstum hat die für sozialpolitische Zwecke verfügbaren Ressourcen stark vergrößert. Daher konnte das Leistungsniveau der sozialen Sicherung erstmals deutlich über die Bedarfsgrenze des physischen Existenzminimums hinauswachsen: Als neues und für die Zeit nach 1950 typisches Ziel rückte die sozialpolitische Absicherung des erworbenen Lebensstandards in den Bereich des Möglichen.

3. Die ökonomische Entwicklung war mit einer ständig steigenden Arbeitnehmerquote verbunden, und mit der Verallgemeinerung der abhängigen Arbeit stieg auch die Nachfrage nach sozialer Sicherung<sup>45</sup>. Zugleich schwächte sich auch die „historische Opposition“ des selbständigen Mittelstandes gegen eine Pflichtversicherung weitgehend ab: Die schwindende Bedeutung der Besitzrendite als Risikenschutz, die Aushöhlung privater Altersvorsorge durch inflationistische Tendenzen, die rapide wachsenden Kosten im Gesundheitsbereich verstärkten auch bei den selbständig Erwerbstätigen den Ruf nach sozialer Sicherung<sup>46</sup>.

Unter den politischen Rahmenbedingungen der entwickelten parlamentarischen Demokratie hat die wachsende Nachfrage nach sozialen Leistungen eine hohe politische Durchschlagskraft erhalten. Vermittelt über die Konkurrenz der Parteien um Wählerstimmen wurde Sozialpolitik zu einer zentralen Legitimationsgrundlage politischer Herrschaft. Mit Blick auf die westeuropäischen Demokratien der Nachkriegszeit kann man geradezu von einer historischen Ablösung traditionell *nationalstaatlicher* Legitimierungsweisen durch *sozialstaatliche* Legitimation sprechen<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Die wirtschaftlichen Auswirkungen der sozialen Sicherheit (s. Anm. 39), S. 193.

<sup>45</sup> Vgl. hierzu immer noch die Pionierstudie von Detlev Zöllner, *Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich*, Berlin 1963. Eine (stark verkürzende) Funktionsbestimmung der Sozialpolitik als „staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter“ entwickeln Gero Lenhardt/Claus Offe, *Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik*, in: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), *Soziologie und Sozialpolitik*, Opladen 1977, S. 98—127.

<sup>46</sup> Vgl. Paul Fischer, *Entwicklung und Tendenzen der sozialen Sicherheit 1967—1969*, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 24 (1971), S. 1—39, hier S. 5. — Vgl. auch Jean-Jacques Dupeyroux, *Entwicklung und Tendenzen der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften und in Großbritannien*, Luxemburg 1966, S. 125: „Die Ausdehnung der Sozialen Sicherheit auf selbstständig Erwerbstätige wird in der Entwicklung der Systeme seit 1953/54 zum charakteristischen Merkmal.“

<sup>47</sup> Vgl. Horst Baier, *Herrschaft im Sozialstaat. Auf der Suche nach einem soziologischen Paradigma der Sozialpolitik*, in: von Ferber/Kaufmann (s. Anm. 45), S. 128—142.

Dabei verlief die Expansion der sozialen Sicherung freilich in einem je nach politischen Kräfteverhältnissen unterschiedlichen Ausmaß. Ein — sehr grob zwischen „bürgerlichen“ (konservativen, liberalen, christdemokratischen und Zentrumsparteien) und „sozialdemokratischen“ (bzw. Labour-)Parteien unterscheidendes<sup>48</sup> Forschungsprojekt hat als ein nicht gerade überraschendes, aber nun empirisch besser erhärtetes Ergebnis gebracht: Speziell „in bezug auf die soziale Sicherung, die materielle Ausstattung des Gesundheitswesens und teilweise in bezug auf die Expansion des Steuerstaates“ gebe es „deutliche Unterschiede zwischen bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen“. Auf dieser Ebene „korrigieren sozialdemokratische Regierungen die Praxis des Kapitalismus stärker als die bürgerlichen Regierungen. Der soziale Ausgleich fällt stärker ins Gewicht. Das gilt insbesondere dann, wenn die Sozialdemokratie lange Zeit als führende Regierungspartei und als stärkste Partei fungierte und wenn ihr die Politik durch die Unterstützung einer hochorganisierten, politisch einheitlichen Gewerkschaftsbewegung und durch ein organisatorisch zersplittertes bürgerliches Lager leichter gemacht wurde“. Schweden, Norwegen und Dänemark sind Beispiele hierfür. Einige dieser Regierungen haben sich dabei „in die Nähe einer drohenden — und in Dänemark etwa akuten — Steuerrevolte manövriert“<sup>49</sup>. Umgekehrt neigten bürgerliche Regierungen mehr dazu, die Sozialleistungsexpansion zu bremsen, was man z. B. sehr deutlich in der Bundesrepublik, in Großbritannien und Frankreich Ende der 1950er Jahre beobachten kann<sup>50</sup>.

Entscheidend ist nun aber, daß die parteipolitischen Divergenzen sich während der anhaltenden Prosperität nicht zu einer sozialpolitischen Polarisierung vertieft haben. Denn es waren Zuwachsraten ver-

---

<sup>48</sup> Differenzierend Harold L. Wilensky, *Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development*, in: Flora/Heidenheimer (s. Anm. 1), S. 345—382.

<sup>49</sup> Vgl. Manfred G. Schmidt, *Staat und Wirtschaft unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*. Ein Beitrag zur vergleichenden Analyse des Steuerstaates, des Wohlfahrtsstaates und der Lage auf dem Arbeitsmarkt, in: Peter Grotthian (Hrsg.), *Folgen reduzierten Wachstums für Politikfelder*, Opladen 1980, S. 7—37, Zitate S. 21, 32. Es handelt sich hier um einen Zwischenbericht über das ECPR-Forschungsprojekt „Party Differences and Public Policies“, welches Determinanten staatlicher Politik in 21 „demokratischen kapitalistischen Ländern nach dem 2. Weltkrieg“ vergleichend analysiert.

<sup>50</sup> Vgl. z. B. aus der Regierungserklärung Adenauers für die Legislaturperiode 1957—1961, 29. Oktober 1957: „Die Bundesregierung ist entschlossen, den Gedanken der Selbsthilfe und privaten Initiative in jeder Weise zu fördern und das Abgleiten in einen totalen Versorgungsstaat, der früher oder später den Wohlstand vernichten würde, zu verhindern“. Vgl. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Stenographische Berichte. III. Wahlperiode 1957, Bd. 39, S. 20 f. Zum britischen und französischen Beispiel vgl. Bremme (s. Anm. 11), S. 100—102, 214—218.

teilbar, die einen Angriff auf Besitzstände entbehrlich machten. Der Ausbau der sozialen Sicherung wurde nicht grundsätzlich in Frage gestellt, sondern erschien im Kampf der Parteien um die Maximierung von Wählerstimmen als ein fast selbstverständliches, „politisch billiges“ Nebenprodukt der Prosperität<sup>51</sup>.

#### IV.

Lassen Sie mich nun versuchen, einige typische Entwicklungsbahnen zu kennzeichnen, in denen der Ausbau der sozialen Sicherung verlaufen ist. Ich möchte vier Tendenzen hervorheben, die man — mehr oder weniger stark ausgeprägt — in allen westeuropäischen Vergleichsländern vorfinden kann.

1. Die wohl auffälligste Tendenz liegt in der Ausdehnung der sozialen Sicherung auf immer weitere Personenkreise. In den Ländern des „Beveridge-Typs“<sup>52</sup> — Großbritannien und die skandinavischen Staaten — hat sich diese Ausdehnung sprunghaft vollzogen, indem für die Gesamtbevölkerung einheitliche Programme der Einkommens- und Gesundheitssicherung eingerichtet wurden, entweder als steuerfinanzierte Staatsbürgerleistung oder auf dem Wege der Volksversicherung. Auch die Schweiz hat in die 1946/48 eingeführte Alters- und Hinterlassenenversicherung sogleich die ganze Wohnbevölkerung eingeschlossen. Die Länder des traditionellen Sozialversicherungstyps haben schrittweise immer weitere Personenkreise in die bestehenden Versicherungssysteme oder in neue Sondersysteme einbezogen. Auf diesem Wege ist die Sozialversicherung hier ebenfalls praktisch zur Volksversicherung geworden. In der Bundesrepublik, in Frankreich und Österreich z. B. gehört heute nahezu die gesamte Bevölkerung direkt oder indirekt der Sozialversicherung an<sup>53</sup>. Die „Jahrhundertentwicklung von der Arbeiterversicherung zur Volksversicherung“ ist insofern nahezu an ihre natürlichen Grenzen gestoßen<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Alber (s. Anm. 19), S. 209 mit Bezug auf Hecló (s. Anm. 1). Vgl. auch die Diagnose „Beruhigung im doktrinalen Streit“ bei Dupeyroux (s. Anm. 46), S. 122, 171—173. Schmidt (s. Anm. 49), S. 19 konstatiert, daß „die bürgerlichen Parteien den Wohlfahrtsstaat und staatliche Interventionen in den Wirtschaftsprozeß im Prinzip akzeptieren“.

<sup>52</sup> Zur Unterscheidung zwischen „Beveridge-Ländern“ und „Bismarck-Ländern“ vgl. Bernd Schulte, Zu den Strukturen des Sozialrechts ausländischer Staaten: Sozialrecht in den EG-Ländern, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 58 (1978), S. 203—213.

<sup>53</sup> Vgl. Zöllner (s. Anm. 33), S. 170; Saint-Jours (s. Anm. 29), S. 191; Herbert Hofmeister, Landesbericht Österreich, in: Köhler/Zacher (s. Anm. 12), S. 445—730, hier S. 454 f.

<sup>54</sup> Michael Stolleis, Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland. Rechtsgeschichtliche Entwicklung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 69 (1980), S. 155—175, hier S. 171.

2. Weiterhin ist die Tendenz zu beobachten, daß die sozialen Geldleistungen, soweit sie den Ausfall von Arbeitseinkommen auffangen, sich der Höhe des Arbeitseinkommens angenähert haben. Damit veränderte sich die Funktion dieser Leistungen ganz erheblich. Sie sollen nicht mehr nur den Absturz in die Not verhindern, sondern den am Arbeitseinkommen gemessenen relativen sozialen Status sichern. In diesem Funktionswandel liegt einer der wichtigsten Gründe dafür, daß die Sozialleistungsquote bei wachsendem Wohlstand nicht gesunken, sondern gestiegen ist — ganz entgegen weitverbreiteten ursprünglichen Erwartungen<sup>55</sup>.

Am deutlichsten ist diese Tendenz zur Sicherung des erworbenen Lebensstandards bei der Altersversorgung ausgeprägt. Die Länder des „Beveridge-Typs“, deren Rentenprogramme zunächst nur eine einheitliche Mindestsicherung vorsahen, haben Ergänzungsprogramme eingeführt, die auf einkommensbezogenen Beiträgen und Leistungen beruhen<sup>56</sup>. Hier ist eine offensichtliche Annäherung an den klassischen Typ der einkommensbezogenen Rentenversicherung zu beobachten. Auch in den Rentenversicherungen dieses Typs hat allerdings erst das Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit den Spielraum für Beitrags- und Leistungserhöhungen so vergrößert, daß die Sicherung des erworbenen Lebensstandards als politisches Ziel formulierbar wurde, z. B. in der Bundesrepublik bei der Rentenreform 1957.

Es ist jedoch nirgends gelungen, dieses Ziel allein mit den Mitteln der Rentenversicherung zu erreichen. Daher wurden in fast allen Staaten Westeuropas zusätzliche betriebliche Versorgungssysteme als eine zweite oder dritte Ergänzungsschicht der Altersversorgung gefördert<sup>57</sup>. Diese betrieblichen Zusatzsysteme expandierten am meisten dort, wo die Rentenversicherung ein vergleichsweise niedriges Leistungsniveau hat, z. B. in der Schweiz. Auch in der Schweiz ist es seit 1972 ein erklärtes Ziel, durch eine Kombination staatlicher und betrieblicher Rentenprogramme „allen Arbeitnehmern die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen“<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Vgl. Flora/Alber/Kohl (s. Anm. 1), S. 722 f.

<sup>56</sup> Vgl. Detlev Zöllner, Altersversicherungssysteme im internationalen Vergleich, in: Über- und Unterversorgung bei der Altersversicherung. Verhandlungen des Deutschen Sozialgerichtsverbandes. Verbandstagung Karlsruhe 12. und 13. Oktober 1978, o. O. o. J., S. 145—165. — Zum langwierigen Prozeß der Abkehr vom flat-rate principle in der britischen Sozialversicherung vgl. näherhin Ogus (s. Anm. 12), S. 367—369.

<sup>57</sup> Vgl. im einzelnen Manfred Zipperer, Die Zusatzsysteme zur Sozialen Sicherheit in Europa, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 2 (1974), S. 259—291. — Eine vergleichende Studie über die Wechselbeziehungen zwischen privatwirtschaftlicher und staatlicher Bereitstellung von Sozialleistungen bereitet z. Zt. das Internationale Institut für Vergleichende Gesellschaftsforschung vor; die Studie soll Ende 1982 in Buchform veröffentlicht werden.

Die auf Sicherung des relativen sozialen Status zielende Sozialpolitik hat die traditionell krasse Einkommensdisparität zwischen der erwerbstätigen Generation und der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Generation in beträchtlichem Maße auszugleichen vermocht. Sie erreichte dies auf dem Wege eines horizontalen Einkommensausgleichs zwischen den Generationen; sie verringerte zugleich — in länderspezifisch unterschiedlichem Ausmaß — das Gewicht der vertikalen Umverteilung zwischen den Einkommensschichten. Denn Status-Sicherung setzte voraus, daß die Verteilung der Erwerbseinkommen weitgehend auf die aus dem System sozialer Sicherung fließenden Einkommensberechtigungen übertragen wurde. Der Erfolg der Erwerbstätigkeit rückte somit in den Rang einer zentralen Kategorie für die Zurechnung sozialer Leistungen. Diese Zurechnungskategorie hat eine differenzierte Lebensstandardsicherung ermöglicht, eignete sich aber nicht zur Lösung der Versorgungsprobleme von Gruppen, die am Rande oder außerhalb des Erwerbslebens standen. Ein großer Teil der Reformdiskussionen der Nachkriegszeit kreiste daher auf dem Gebiet der Einkommenssicherung um die Frage, inwieweit das Kriterium der Erwerbstätigkeit durch andere Zurechnungsregelungen ergänzt werden müsse<sup>59</sup>. Besondere Aktualität hat diese Diskussion im Hinblick auf die Frauen erhalten, die „nicht oder nicht ausreichend lange erwerbstätig“ sind und deren „Arbeitsleistung als Hausfrauen und Mütter für das Sozialversicherungssystem unerheblich“ ist<sup>60</sup>.

3. Eine der wichtigsten Innovationen der Sozialpolitik in der Nachkriegszeit war die Dynamisierung des Sozialleistungssystems, also die systematische Anpassung langfristiger Geldleistungen an die Veränderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse. Ursprünglich enthielt die Sozialversicherung keine Faktoren, die der schnellen Entwicklung von Produktion, Preisen und Löhnen systematisch Rechnung trug. Sie war sozusagen statisch konstruiert und geriet in zunehmende Diskrepanz zur Dynamik der Wirtschaft. Die deutsche Rentenreform von 1957

---

<sup>58</sup> Maurer (s. Anm. 26), S. 803, 821.

<sup>59</sup> In diesen Zusammenhang gehört z. B. die Einführung von Mindestrentengarantien oder Ausgleichszulagen in mehreren Ländern des klassischen Rentenversicherungstyps (mithin eine Annäherung an das Grundsicherungsprinzip der Länder des „Beveridge-Typs“). Vgl. z. B. für Österreich (1955) Hofmeister (s. Anm. 53), S. 463, für Frankreich (1956) Saint-Jours (s. Anm. 29), S. 241, für die Schweiz (1965) Maurer (s. Anm. 26), S. 753, für die Bundesrepublik (in der Form der „Rente nach Mindesteinkommen“, 1972) Zöllner (s. Anm. 33), S. 160 f.

<sup>60</sup> M. Rainer Lepsius, Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Ulrich Wehler, Klassen in der europäischen Sozialgeschichte, Göttingen 1979, S. 166—209, hier S. 179. Vgl. auch: Frauen und soziale Sicherheit. Fünf Fallstudien, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit 26 (1973), S. 77—143. International Social Security Association (Hrsg.), Women and Social Security, Genf 1973.

bietet eines der frühesten Beispiele für eine legislatorische Antwort auf dieses Problem: Sie führte ein neues Bemessungsverfahren ein, das den Wert der geleisteten Beiträge auf das beim Eintritt ins Rentenalter aktuelle Lohnniveau hochrechnet; und sie band die Höhe der laufenden Renten in halbautomatischer Form an die weitere Entwicklung der Löhne. Auf diese Weise sollte der Realwert der Renten (bzw. der Anwartschaft) vor inflationärer Aufzehrung geschützt werden, und der Versicherte sollte darüber hinaus auch nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben am Wirtschaftswachstum teilhaben können. Das Prinzip der Dynamisierung ist dann sukzessive auf andere geldliche Sozialleistungen übertragen worden, zuletzt (1974) auf das Krankengeld<sup>61</sup>.

Inzwischen haben nahezu alle europäischen Staaten Anpassungsregelungen entwickelt, wobei die Verfahrensweisen und Anpassungsmaßstäbe sehr unterschiedlich sind. Auch die erfaßten Sozialleistungsbereiche stimmen nicht überein. Der Gedanke der systematischen Anpassung hat sich anscheinend am häufigsten bei den Altersrenten, am seltensten beim Kindergeld durchgesetzt<sup>62</sup>.

4. Die säkulare Tendenz zur Ausweitung und Differenzierung des Leistungskatalogs der Sozialversicherung hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg fortgesetzt. Illustrierende Beispiele sind die Einführung der neuen Sozialversicherungsleistung „Konkursausfallgeld“ in der Bundesrepublik 1974 oder die Einführung eines besonderen Versicherungsfalles „Pflegebedürftigkeit“ in den Niederlanden 1968: Hiermit hat dieser Staat sich an die Spitze einer Entwicklung gesetzt, die das — vor allem aus Gründen der Verlängerung und Medikalisierung der Altersphase an Bedeutung gewinnende und zunehmend kostenträchtige — Lebensrisiko der langfristigen Pflegebedürftigkeit oberhalb der öffentlichen Fürsorge aufzugreifen und institutionell abzusichern bezweckt<sup>63</sup>.

Jene Tendenz ist indessen überlagert worden durch die Ausdehnung von Sozialleistungen, die nicht oder nur durch fließende Übergänge mit der Sozialversicherung verbunden sind. So zeigt z. B. ein Blick auf die im Sozialbudget der Bundesrepublik erfaßten Leistungsbereiche<sup>64</sup>:

---

<sup>61</sup> Zur Rentenreform von 1957 vgl. Hockerts (s. Anm. 31), S. 320—425.

<sup>62</sup> Vgl. Die Anpassung von Sozialleistungen an wirtschaftliche Veränderungen in den verschiedenen Systemen der sozialen Sicherung — ein interdisziplinäres, internationales sozialpolitisches Symposium an der Freien Universität Berlin, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 69 (1980), S. 225—355.

<sup>63</sup> Vgl. Kuratorium Deutsche Altershilfe (Hrsg.), Die Pflegeheimversorgung älterer Menschen in den Niederlanden im Vergleich zur Bundesrepublik, Hektographie 1980. — Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.), Anzahl und Situation zu Hause lebender Pflegebedürftiger, Stuttgart u. a. 1980.

Neben die traditionellen Kernbereiche der sozialen Sicherung — die Sozialversicherung und die zur Sozialhilfe weiterentwickelte frühere Armenfürsorge<sup>65</sup> — sind neue Ausgleichssysteme wie Kindergeld und Wohngeld getreten; ferner Entfaltungshilfen wie Ausbildungsförderung, Arbeitsförderung und Förderung der Vermögensbildung; weiterhin indirekte Leistungen wie Steuerermäßigungen und Vergünstigungen im Wohnungswesen; schließlich — neben anderem — der Bereich der betrieblichen Sozialleistungen.

In diesem Sozialbudget entfallen auf die Leistungen der Renten- und der Krankenversicherung die weitaus größten Ausgabenanteile. Dies unterstreicht die zentrale Bedeutung, die diese klassischen Sozialversicherungszweige auch heute im Rahmen einer entwickelten Sozialpolitik haben können. Die entwickelte Sozialpolitik hat jedoch in dreierlei Hinsicht über das Maßnahmenarsenal und Zielspektrum der älteren Sozialversicherungstradition hinausgeführt. Sie löste sich vom Versicherungsprinzip, um sozialpolitische Ziele auch ohne Bindung an individuelle Vorausleistungen in Form von Beiträgen erreichen zu können. Sie erweiterte ihren Aktionsradius auf Lebenslagen wie Familie, Wohnen, Ausbildung. Und sie suchte verstärkt nach Möglichkeiten, die sozialen Verhältnisse steuernd zu beeinflussen. Dies gilt insbesondere für Programme, die im Bereich von Ausbildung, Gesundheit und Beschäftigung einer Verschlechterung von Lebenslagen vorbeugen oder Chancendefizite ausgleichen wollen.

Eine Abgrenzung der Politik „sozialer Sicherung und Förderung“<sup>66</sup> von anderen Politikbereichen ist damit immer schwieriger geworden. Die Instrumente und Ziele von Sozialpolitik, Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik, Gesundheits-, Bildungs- und Wohnungspolitik überschneiden sich, und sie vervielfachen die Probleme der Koordi-

<sup>64</sup> Vgl. Hermann Berié, Das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik, in: Bernhard Kulp/Heinz-Dieter Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Sozialpolitik in Augsburg vom 13.—15. September 1976, Bd. 2, Berlin 1977, S. 829—868. — Dieses Sozialbudget berücksichtigt erheblich mehr Leistungsbereiche als die Statistikserie „cost of social security“ des Internationalen Arbeitsamtes und das von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften hrsg. Europäische Sozialbudget.

<sup>65</sup> Zum internationalen Trend, den Fürsorgebereich durch Stärkung von Rechtsansprüchen und Differenzierung nach besonderen Lebenslagen (wie auch durch Umbenennungen: von „Fürsorge“ bzw. „assistance“ in „Sozialhilfe“, „aide sociale“, „Supplementary Benefits“) vom Stigma der Armenpflege zu befreien vgl. Bernd Schulte, Reformen der sozialen Sicherheit in Westeuropa 1965—1980, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 8 (1980), S. 323—361, hier S. 332 f.

<sup>66</sup> Vgl. Peter A. Köhler/Hans F. Zacher, Sozialversicherung: Pfade der Entwicklung, in: Köhler/Zacher (s. Anm. 12), S. 13—41, hier S. 40.

nation, die sich bereits im engeren Bereich der sozialen Sicherung stellen<sup>67</sup>.

## V.

Nach dieser Skizze einiger langfristiger Entwicklungstendenzen möchte ich abschließend die Zäsur betonen, die der Wandel der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in jüngster Zeit bewirkt hat. Unter der Doppelwirkung von Rezession und Inflation in Verbindung mit hoher Arbeitslosigkeit, steigendem „Rentenberg“ und einer „Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen<sup>68</sup> sind die Sozialleistungssysteme der meisten westeuropäischen Staaten hart an Grenzen der Finanzierbarkeit gestoßen: Sie stehen in „einer der kritischsten Entwicklungsphasen seit ihrer Errichtung“<sup>69</sup>. Seit Mitte der 1970er Jahre kann eine Expansion der sozialen Leistungen nicht mehr als selbstverständliches Nebenprodukt von Wirtschaftswachstum angesehen werden, und dies hatte vor allem in dreierlei Hinsicht bedeutende Auswirkungen:

1. Das Ziel einer finanziellen Konsolidierung trat in den Vordergrund des sozialpolitischen Geschehens — mit der Folge des Abbremsens von Leistungszuwächsen, der Verschiebung kostenträchtiger Reformvorhaben, zum Teil auch der Leistungskürzung<sup>70</sup>. Auf dem Wege des Zurückschneidens von Leistungen scheint die konservative Regierung Großbritanniens am weitesten gehen zu wollen; sie ist im Begriff, u. a. die einkommensbezogenen Zulagen beim Arbeits- und Krankengeld wieder abzuschaffen<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> Vgl. Gérard M. J. Veldkamp, *The Coherence of Social Security Policy*, in: *International Labour Review* 108 (1973), S. 357—369; Martin Pfaff/Hubert Voigtländer (Hrsg.), *Sozialpolitik im Wandel. Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik*, Bonn 1978. Zur internationalen Tendenz, die „Politik der sozialen Sicherheit im Zusammenhang mit verwandten Politiken“ zu sehen vgl. auch Schulte (s. Anm. 65), S. 357.

<sup>68</sup> Clément Michel, *Die allgemeinen Ursachen für das Anwachsen der Aufwendungen für Gesundheitsleistungen in der Krankenversicherung*, in: *Internationale Revue für soziale Sicherheit* 27 (1974), S. 3—17.

<sup>69</sup> *Entwicklungen und Tendenzen in der Sozialen Sicherheit, 1974—1977*. Teil I des Berichts des Generalsekretärs der IVSS an die XIX. Generalversammlung der Vereinigung, in: *Internationale Revue für soziale Sicherheit* 30 (1977), S. 283—328, hier S. 284. Vgl. auch *International Social Security Association (Hrsg.), Problems of Social Security under Economic Recession and Inflation*, Genf 1978.

<sup>70</sup> *Entwicklungen und Tendenzen in der sozialen Sicherheit, 1978—1980*. Teil I des Berichts des Generalsekretärs der IVSS an die XX. Generalversammlung der Vereinigung, in: *Internationale Revue für soziale Sicherheit* 33 (1980), S. 295—371, bes. S. 297 f.

<sup>71</sup> Vgl. Ogas (s. Anm. 12), S. 442 f. Wilton Ashley/Bernd Schulte, *Das Ende des Wohlfahrtsstaates? Reformen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit in Großbritannien 1980*, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe* 11 (1980), S. 326—332.

2. Die Finanzierungskrise hat dazu geführt, daß verstärkt über Möglichkeiten einer Rationalisierung und Effizienzsteigerung der Sozialleistungssysteme nachgedacht wird. Insbesondere im Hinblick auf die Gesundheitssicherung wird gefragt, wie die Leistungen bedarfsgerechter, wirksamer und kostengünstiger eingesetzt werden können. In mehreren Staaten sind daher Schritte unternommen worden, um die Steuerungsfähigkeit des Gesundheitswesens zu erhöhen<sup>72</sup>. Den vielleicht spektakulärsten Schritt vollzieht zur Zeit Italien, indem es die traditionelle Krankenversicherung über Bord wirft und durch einen staatlichen Gesundheitsdienst ersetzt — nicht nur, aber auch nicht zuletzt in der Erwartung, die Kosten des Gesundheitswesens auf diese Weise besser in den Griff zu bekommen<sup>73</sup>.

3. Schließlich ist in mehreren Staaten ein Zerbröckeln des relativ breiten politischen Konsensus festzustellen, der den Ausbau der sozialen Sicherung in der Zeit der Prosperität getragen hat. Die Verknappung der ökonomischen Ressourcen hat mit neuer Intensität grundsätzliche Auseinandersetzungen aufflammen lassen, so daß sich eine neue Phase der sozialpolitischen Polarisierung, insbesondere des Streits über „Grenzen der Sozialpolitik“ abzeichnet<sup>74</sup>.

## Zusammenfassung

### *I. Weltwirtschaftskrise und Zweiter Weltkrieg*

1. Weltwirtschaftskrise und „Keynesianische Revolution“ führten in den westeuropäischen Demokratien zu einem Überdenken ökonomischer Grundfragen der Sozialpolitik: Vollbeschäftigungspolitik wurde als „notwendige Voraussetzung für einen Erfolg der Sozialversicherung“ erkannt; die Bedeutung sozialer Leistungen für die Stabilität der Wirtschaft wurde neu betont.
2. Der Zweite Weltkrieg förderte einen „geradezu meteorhaften Aufstieg“ von Begriff und Programm der „social security“. Drei ursächliche Faktoren sind hervorzuheben: gesellschaftlicher Druck infolge der gesteigerten Erfahrung von Unsicherheit; nationaler Solidariätswachstum im Krieg; kriegsbedingter Ausbau der staatlichen Interventionsfähigkeit.

---

<sup>72</sup> Für die Bundesrepublik vgl. Zöllner (s. Anm. 33), S. 162 f.; Helmut Wiesenthal, Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus, Frankfurt-New York 1981.

<sup>73</sup> Vgl. Marburger Bund (Hrsg.), Das italienische Gesundheitswesen im Umbruch. Vom Klassensystem zum nationalen Gesundheitsdienst, Erlangen 1981.

<sup>74</sup> Eine nicht nur für die Situation in der Bundesrepublik instruktive Typologisierung der Kritik am Wohlfahrtsstaat bei Jens Alber, Der Wohlfahrtsstaat in der Krise? Eine Bilanz nach drei Jahrzehnten Sozialpolitik in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Soziologie 9 (1980), S. 313—342.

3. Beveridge-Plan (1942) und Internationale Arbeitskonferenz in Philadelphia (1944) formten das Programm der „social security“ paradigmatisch, vor allem: Einbeziehung der gesamten Nation; umfassende Konzeption der Einkommens- und Gesundheitssicherung; organisatorische Vereinheitlichung; flat-rate-principle (Beveridge).

## *II. Sozialpolitischer Entwicklungsschub nach Kriegsende (1945—1950)*

Die social-security-Bewegung führte unmittelbar nach Kriegsende zu Reformgesetzgebungen, wobei die Entwicklung jedoch stark in länder-spezifische Zusammenhänge eingebunden blieb. Dies wird am Beispiel von Großbritannien, Frankreich und Deutschland erörtert.

### *III. Triebkräfte der Expansion sozialer Sicherung nach 1950*

1. Medizinisch-technischer Fortschritt und Altersstrukturverschiebung der Bevölkerung sind als „automatisch“ wirkende Faktoren der Expansion hervorzuheben.
2. Die ökonomische Entwicklung (a) verursachte neue soziale Probleme, (b) vergrößerte die sozialpolitisch verfügbaren Ressourcen und (c) steigerte durch Verallgemeinerung der abhängigen Arbeit den Nachfragedruck nach sozialer Sicherung.
3. Vermittelt über die Konkurrenz der Parteien um Wählerstimmen rückte die Sozialpolitik in den entwickelten parlamentarischen Demokratien ins Zentrum der Legitimation politischer Herrschaft: Wohlfahrtsstaatliche Legitimation löste traditionelle nationalstaatliche Legitimierungsweisen ab.

### *IV. Entwicklungsbahnen der Expansion sozialer Sicherung*

Selektiv und summarisch werden vier typische Tendenzen hervor-gehoben:

1. Generalisierung des geschützten Personenkreises,
2. Absicherung des am Arbeitseinkommen gemessenen relativen sozialen Status,
3. Dynamisierung des Sozialleistungssystems,
4. Ausweitung und Differenzierung des Leistungskatalogs der Sozialversicherung bei wachsender Überlagerung durch soziale Leistungen, die nicht oder nur durch fließende Übergänge mit der Sozialversicherung verbunden sind.

### V. Zäsur 1974/75

Rezession und Inflation in Verbindung mit hoher Arbeitslosigkeit, steigendem „Rentenberg“ und Gesundheitskostenexplosion haben eine neue Phase eingeleitet. Sie ist u. a. gekennzeichnet durch

1. eine Finanzierungskrise mit gebremsten Leistungszuwächsen und teilweisen Leistungskürzungen,
2. das Streben nach Steigerung der Effizienz und Steuerungsfähigkeit der Sozialleistungssysteme,
3. ein Neuaufleben der Debatten über „Grenzen der Sozialpolitik“ mit wachsender Tendenz zur sozialpolitischen Polarisierung.

### Summary

#### *I. World economic crisis and World War II*

1. World economic crisis and the “Keynes revolution” led to the reconsideration of basic economic aspects of social policy in the democracies of Western Europe: a policy of full employment was recognized as a “necessary prerequisite for the success of social insurance”; the importance of social benefits for the stability of the economy was stressed anew.
2. World War II furthered the “meteorlike rise” of the social security concept and programme. Three causes deserve special mention: social pressure due to increased experience of insecurity; a national increase in solidarity in the War; increase in the state’s ability to intervene as a result of the War.
3. The Beveridge Plan (1942) and the International Labour Conference in Philadelphia (1944) shaped the social security programme paradigmatically, especially: the inclusion of the whole nation; the comprehensive idea of safeguarding income and health; organizational standardization; flat rate principle (Beveridge).

#### *II. Socio-political development after the War (1945—1950)*

The social security movement led to reform legislation immediately after the War; however, development remained strongly bound up with the socio-political situation of the respective countries. This is discussed with reference to Great Britain, France and Germany.

#### *III. Causes of expansion of social security after 1950*

1. Medical and technical progress and a shift in the age structure of the population are factors which affect expansion automatically.

2. The economic development (a) caused new social problems, (b) increased the socio-politically available resources and (c) with the generalization of dependent work increased the pressure of demand for social security.
3. Helped by the parties' rivalry for votes, social policy moved into the centre of legitimation in the developed parliamentary democracies: welfare state legitimation replaced traditional national state forms of legitimation.

#### *IV. Trends in development as social security expands*

In summary let us select four typical trends:

1. generalization of the group of persons protected,
2. safeguarding of the relative social status in terms of income from employment,
3. adaptation of the social benefits system to economic changes (dynamic aspect),
4. extension and differentiation of the range of social insurance benefits with growing overlapping by social benefits which are not linked or are linked only by flowing transitions with social insurance.

#### *V. Turning point 1974/75*

Recession and inflation in conjunction with a high level of unemployment, increasing problems in financing old age pensions (known as the "Rentenberg" in the Federal Republic of Germany) and the explosion in health costs have introduced a new phase. This is marked, amongst other things, by

1. a financial crisis with a curb on the growth of benefits and — in part — cuts in benefits,
2. endeavours to increase the efficiency and control of social benefits systems,
3. a revival of debates on the "limits of social policy" with a growing trend towards socio-political polarization.

### **Résumé**

#### *I. La crise économique mondiale et la Deuxième Guerre mondiale*

1. La crise économique mondiale et la « révolution keynésienne » ont menées dans les démocraties de l'Europe occidentale à repenser les

questions économiques fondamentales de la politique sociale : la politique du plein emploi fut reconnue comme « condition nécessaire pour un succès des assurances sociales » ; l'importance des prestations sociales pour la stabilité de l'économie fut a nouveau soulignée.

2. La Deuxième Guerre mondiale encouragea un essor, « essor tel un météorite », du terme et du programme de la « social security ».

Trois facteurs sont à souligner :

la pression exercée par la société par suite de l'expérience accrue au point de vue incertitude ; l'accroissement de solidarité nationale lors de la guerre ; l'élargissement de la capacité interventionniste de l'Etat, élargissement dû à la guerre.

3. Le plan Beveridge (1942) et la conférence internationale du travail à Philadelphie (1944) donnèrent au programme de la « social security » sa forme paradigmatique (inclusion de toute la nation ; conception globale de la sécurité du salaire et de la protection sanitaire ; uniformisation de l'organisation ; flat-rate-principe (Beveridge).

## *II. L'évolution de la politique sociale après la guerre (1945—1950)*

Immédiatement après la guerre le mouvement de « social security » conduisit à des réformes législatives. Cependant, cette évolution était fortement liée aux conditions différant selon les pays. Le développement en Grande-Bretagne, en France et en Allemagne est cité comme exemple.

### *III. Les forces motrices de l'expansion de la sécurité sociale après 1950*

1. Le progrès médico-technique et la translation de la structure d'âge de la population sont des facteurs de l'expansion qui ont un effet « automatique ».
2. L'évolution économique (a) causa de nouveaux problèmes sociaux, (b) accrut les ressources disponibles pour la politique sociale, (c) augmenta, en généralisant le travail dépendant, la demande pour une sécurité sociale.
3. Etant donné que, dans les démocraties parlementaires, les partis se firent concurrence pour recevoir des suffrages, la politique sociale devint le point principal de la légitimation du pouvoir politique. La légitimation de l'Etat-providence prit la relève des méthodes de légitimation traditionnelles de l'Etat national.

*IV. Les évolutions concernant l'expansion de la sécurité sociale*

De façon sélective et sommaire on distingue 4 tendances typiques :

1. La généralisation des personnes protégées,
2. la protection du statut social relatif, calculé d'après le revenu,
3. la dynamisation du système des prestations sociales,
4. l'allongement et la différenciation de la liste des prestations de la sécurité sociale qui sont accompagnés par une superposition croissante des prestations sociales qui, elles, ne sont pas liées aux assurances sociales ou qui n'y sont liées que par des phénomènes transitoires.

*V. Césure 1974/75*

La récession et l'inflation en liaison avec un nombre croissant de chômeurs et de retraités et l'explosion des frais médicaux introduisirent une nouvelle phase. Les caractéristiques en sont entre autres :

1. une crise de financement (accroissement des prestations freiné, raccourcissement partiel des prestations),
2. la tendance à une augmentation de l'efficacité des systèmes de sécurité sociale,
3. une reprise des débats sur « les limites de la politique sociale », avec une tendance croissante à une polarisation socio-politique.