

Sociaal en zeker

[Social and secure]

*Opstellen aangeboden aan
Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp
ter gelegenheid van zijn afscheid als
buitengewoon hoogleraar aan de Katholieke
Hogeschool Tilburg
en bijzonder hoogleraar aan de
Rijksuniversiteit Leiden*

[Festschrift for Prof. Dr. Gerard M.J. Veldkamp]

Samengesteld onder eindredactie van
Dr. F.A.J. van den Bosch en Dr. A.M. Dancot-Devriendt

Kluwer – Deventer

Inhoudsopgave

[Contents]*

Ten geleide 11
Introduction 15

Deel 1 Doctrine/Theory 19

Prof. A. Berenstein
Droit de la Sécurité Sociale, Droit du Travail et Droit Administratif 21

Prof. Dr. J. Berghman
Kanttekeningen bij Veldkamps Sociale Zekerheidsbegrip 27

Prof. Dr. H. Deleeck, Drs. B. Cantillon
Het waarborgen van een minimuminkomen 39

Prof. Dr. P. O'Higgins
The Disciplinary Function of Social Security Law: A Note on British Practice 59

Prof. Dr. E.P. de Jong
De verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid 65

Prof. Mr. J.G.F.M. van Kessel
Naar een meer systematische aansluiting tussen het arbeidsrecht en het sociaal zekerheidsrecht 81

Drs. R. Muffels
De verdelende sociale zekerheid, een literatuurverkenning 91

Prof. Dr. T. Tomandl
Über die Notwendigkeit einer Änderung Sozialpolitischer Denkansätze, dargestellt am Beispiel der Österreichischen Pensionsversicherung 109

* De artikelen zijn per rubriek in alfabetische volgorde opgenomen./The papers are arranged alphabetically.

INHOUDSOPGAVE

Prof. Dr. J. van Wezel

Sociale zekerheid en kapitalisme 125

Prof. D. Zöllner

Was ist Soziale Sicherung, Vorschlag einer Definition 137

Deel 2 Geschiedenis/History 147

Dr. L.H.J. Crijns

Het Sociale Beleid van de Europese Gemeenschap 149

Mr. H. Gritter

Sociaal zekerheidsrecht en grondwet 177

Prof. Mr. F.M. Noordam

Over Treub, een man naar wie te weinig goede straten genoemd zijn 183

P. Sandulli

La Lutte Contre la Pauvreté au Niveau Européen 197

Prof. Mr. J.J.M. van der Ven

Sécurité sociale et insécurité existentielle 211

Prof. Dr. H.F. Zacher

Die Entwicklung der Sozialen Sicherheit in Europa 221

Deel 3 Actualiteit/Recent topics 241

3.1. *Sociale zekerheid, Economie en Maatschappij/Social security, Economy and Society*

Prof. Dr. B. Abel Smith

What Crisis? Whose Crisis? Which Crisis? An Abstract from the History of the European Community Countries in 2035 243

Prof. Dr. R. Blanpain

New Technologies and Labour Relations 251

Dr. F.A.J. van den Bosch

Tussen individuele verantwoordelijkheid en overheidsregulering: een derde weg voor de werknemersverzekeringen 263

INHOUDSOPGAVE

- Prof. M.A. Coppini*
Warranty Function and Financing Function as Principles to Fund Pension-Schemes 273
- Prof. Dr. N.H. Douben*
Sociale zekerheid als economisch verschijnsel 281
- A. Euzéby, C. Euzéby*
Contraintes Economiques et Urgences Sociales dans les Pays de la Communauté Economique Européenne 289
- Drs. F.G. van den Heuvel, Mr. Drs. R.J.L. Noordhoek*
Sociaal Zekerheidsbeleid in een economische context 297
- Drs. L. Lamers*
De opportuniteit van de stelselherziening 309
- Prof. Dr. A. Maynard*
Economic Decision Making in the Health Care Sector: is it Ethical? 319
- Dr. G. Muhr*
Sozialpolitik in der Krise. Die Sicht der Deutschen Gewerkschaften 327
- Dr. G. Perrin*
Perspectives et Limites du Role des Finances Publiques dans le Financement des Politiques Sociales (Economies Occidentales) 337
- Dr. C. Petersen*
Besluitvorming sociale zekerheid en economie van de sociale zekerheid 349
- Drs. J.B.M. Pierik*
Alternatieve financieringsgrondslagen voor de sociale verzekeringen: een tussenbalans 357
- Prof. Dr. G. Wannagat*
Auswirkungen der Demographischen und Technologischen Entwicklungen auf das System der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland 367
- Prof. Dr. B.L. Wolfe, Drs. Ph.R. de Jong, Prof. Dr. R.H. Haveman, Prof. Drs. V. Halberstadt, Drs. K.P. Goudswaard*
Income transfers and work effort: The United States and the Netherlands in the 1970's. 375

INHOUDSOPGAVE

3.2. *Sociaal Zekerheidsrecht, Nationaal en Internationaal/Social security law, national and international* 399

Prof. Mr. H.L. Bakels

Omgang van de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad; een vergelijking 401

Prof. Dr. R. Dillemans

De codificatie van de sociale zekerheidswetgeving in België 411

Mr. R.A.A. Duk

Sociale Zekerheid en civiele rechter 421

Dr. W. Haase

Die Überwachung der IAO-Übereinkommen zur Sozialen Sicherung 429

Dr. K. Hauck

Zur Kodifikation des Sozialrechts – insbesondere des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung – in der Bundesrepublik Deutschland 441

Prof. Dr. J. van Langendonck

Het Informatieprobleem in de Sociale Zekerheid 451

Mr. W.J. de Rijk

Codificatie en andere wetgevingsvraagstukken 467

Prof. Dr. A. da Silva Leal

Le Droit (Portugais) De La Sécurité Sociale 473

Dr. D. Simoens

De informatieplicht als beginsel van behoorlijk bestuur in de Belgische rechtspraak over Sociale Zekerheid 483

N. Valticos

L'Évolution des Normes Internationales sur la Sécurité Sociale 491

3.3 *De organisatie van de sociale zekerheid/The organisation of social security* 503

Dr. A.L. den Broeder

Bonden tussen bewind en burgers, democratisch-corporatieve besturing van de sociale verzekering 505

INHOUDSOPGAVE

Dr. A. Catrice Lorey

L'évolution du système d'organisation de la sécurité sociale en France:
décisions d'État, enjeux de société (1921-1986) 519

Dr. A. Chozas

Reflexions sur la participation dans la gestion de la Sécurité
Sociale 535

Prof. Mr. L.J.M. de Leede

De uitvoering van de sociale verzekering, het ideale of het bereikbare 545

3.4 *Capita selecta* 557

Drs. C.L.J. Boos

De studierichting sociale zekerheidswetenschap 559

Prof. H. Jakhelln

Working conditions and social security on ships under 'flags of
convenience' 571

Dr. Ir. J. Rieken

Beleidsproductie in de sociale zekerheid 587

Prof. Dr. Y. Saint-Jours

L'Évolution des Rapports entre le Corps Medical et la Sécurité Sociale en
France 603

Bibliografie/Bibliography 613

Overzicht van het wetenschappelijke werk van Prof. Dr. G.M.J.
Veldkamp 615

Die Entwicklung der Sozialen Sicherheit in Europa

HANS F. ZACHER*

I Vorbemerkungen

1 Was ist soziale Sicherheit?

Die besondere Bezeichnung 'soziale Sicherheit' ('social security')¹ kam in den 30er Jahren in den Vereinigten Staaten auf. Sie wurde durch den US Social Security Act von 1935 'offiziell'. Und sie breitete sich von da an rasch international aus. Was damit gemeint ist, wurde freilich nie genau definiert – weder bei der 'Erfindung' noch später. Ihr Sinn muß geschichtlich verstanden werden: als die Überschreitung zweier Vorläufer-Stufen der Sozialleistungspolitik: der *Armenfürsorge* und der *Sozialversicherung*.

Mit der Sozialversicherung war die Idee einer Vorsorge gegen gewisse soziale Risiken selbstverständlich geworden, welche die minimale und diskriminierende Armenfürsorge hinter sich ließ. Die Verbindung zwischen diesem Ziel und der besonderen Technik der Sozialversicherung, insbesondere der Finanzierung durch Beiträge, erschien aber mehr und mehr auch als hinderlich. Und eben diese Verschiebung des Akzents führte dazu, daß der Sache ein neuer Name gegeben wurde. '*Soziale Sicherheit*' meint einen verlässlichen Schutz gegen bestimmte Lebensrisiken. 'Soziale Sicherheit' aber ist indifferent gegenüber der Methode, wie dieser Schutz finanziert wird. 'Soziale Sicherheit' kann durch Sozialversicherung bewirkt und also durch Beiträge finanziert werden. Aber das muß nicht sein. Entfällt aber die Finanzierung durch den Beitrag und die Orientierung der Leistungen an den gezahlten Beiträgen, so entfällt auch einer der Gründe dafür, daß die Leistungen dem Lebensstandard entsprechen; denn der Beitrag, der dem Einkommen entspricht, reflektiert auch den Lebensstandard. So wird mit den Begriff der 'sozialen Sicherheit' auch der Weg frei für Leistungen, die allgemeinen, typischen Standards entsprechen (demogrants).

* Max Planck Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München, BRD.

1. Felix Schmid, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 5, 1981.

Dieser allgemeine Sinn von 'sozialer Sicherheit' unterliegt freilich von Land zu Land, oft auch von Autor zu Autor Varianten, die mitunter von großer Tragweite sein können. So versteht der Sprachgebrauch etwa in Großbritannien unter 'sozialer Sicherheit' nur Geldleistungen (nicht auch Dienst- und Sachleistungen). Auf der anderen Seite hat sich gezeigt, daß 'soziale Sicherheit' meist nur durch eine Vielfalt von Programmen gewährleistet werden kann, und daß es dabei sinnvoll sein kann, allgemein und à priori definierte Leistungen durch bedürfnisabhängige (means-tested) Leistungen zu ergänzen, – so wie etwa in der Bundesrepublik Deutschland die Sozialhilfe neben der Sozialversicherung und den anderen Teilsystemen als ein wesentlicher Bestandteil des Gesamtsystems 'sozialer Sicherung' verstanden wird.

2 Was ist 'Europa'?

Welches 'Europa' ist gemeint, wenn nun von der Entwicklung der 'sozialen Sicherheit' in Europa gesprochen werden soll? Es könnte das 'Europa' der Europäischen Gemeinschaften sein. Der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft will eine 'enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen... insbesondere auf dem Gebiet... der sozialen Sicherheit' (Art. 118). Und noch bedeutsamer ist die Gewährleistung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Art. 51 des Vertrages; Verordnung 1408/71/EWG). Es könnte aber auch das weitere Europa des Europarates sein, dessen Europäische Sozialcharta die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein System der sozialen Sicherheit einzuführen und beizubehalten, und dessen Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit die Mindeststandards hierfür umschreibt. Es könnte aber auch das geographische Europa sein.

Es sei hier nicht so genau genommen. An erschöpfenden Forschungen, die uns die Geschichte der sozialen Sicherheit in allen Ländern Europas darstellen würden, fehlt es ohnedies. Und Europarat und Europäische Gemeinschaften haben die Entwicklung der sozialen Sicherheit in Europa erst in den letzten Jahrzehnten mitbestimmt. Daher sei versucht, einige Stichworte für das ganze Europa zu geben – wohl wissend, daß damit nichts gesagt werden kann, was für jedes einzelne Land Europas gilt.

Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden. Die erste Ebene ist die der nationalen Sozialpolitik. Die andere Ebene ist die der internationalen Ordnung, welche die europäischen Staaten ihren Beziehungen auch in sozialen Fragen gegeben haben.

II Die Entwicklung der nationalen Systeme

1 Grundlegungen

Um die großen Züge der Entwicklung zu verstehen, ist es wichtig, sich ein elementares Muster zu vergegenwärtigen.² Wir können für den Kulturraum und die Zeit, die hier zu betrachten sind, von einer Regel ausgehen, die lautet, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit hat und auch darauf verwiesen ist, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie (den Ehegatten und die Kinder) durch (abhängige oder selbständige) Arbeit zu verdienen. Diese Regel verbindet drei zentrale Problemfelder:

1. Arbeit und Einkommen: die gesellschaftliche Organisation der Arbeit und der Vermittlung von Einkommen durch Arbeit.
2. Bedarfsdeckung: die gesellschaftliche Organisation der (privatwirtschaftlichen oder administrativen) Bereitstellung der Güter, die der Deckung der Bedürfnisse dienen.
3. Der Unterhaltsverband: in dem nicht nur Einkommen als Unterhalt weitergereicht wird, in dem Bedürfnisse vielmehr auch durch tätigen Unterhalt – wie etwa Erziehung, Pflege usw. – befriedigt werden.

Daß Arbeitskraft Einkommen erbringt und daß das Einkommen ausreicht, um die Bedürfnisse des Verdieners und seiner Familie zu decken, ist freilich nur das schöne Bild einer Normalität, welche die Ausnahmen wahrnehmbar macht und selbst erst durch die Ausnahmen wahrnehmbar wird. Im Vollzug dieser Regel kommt es nämlich zu sozialen Gefährdungen derer, die da arbeiten, auf Unterhalt angewiesen sind, Bedürfnisse haben und decken. Und es kommt zu sozialen Defiziten – etwa, wenn die Arbeitskraft wegen Invalidität oder Alters ausfällt; wenn gewisse Bedürfnisse, wie etwa eine medizinische Behandlung, nicht gedeckt werden können; oder wenn im Unterhaltsverband der Verdieners ausfällt oder sich seinen Pflichten entzieht.

Diese Gefährdungen und Defizite sind die Herausforderungen der Sozialpolitik. Sie hat grundsätzlich zwei Möglichkeiten, zu antworten. Die *internalisierenden* Antworten versuchen, den Gefährdungen und Defiziten in den ursprünglichen Problemfeldern zu begegnen. Solche internalisierenden Lösungen finden wir etwa: wenn das Recht der Arbeitsverhältnisse sozial verändert wird; wenn das Angebot und die Preise von Gütern, die zur Deckung der Bedarfe benötigt werden, im Sinne sozialer Bindung staatlich geregelt werden; und natürlich im Recht des familiären Unterhalts. Aber das reicht nicht immer aus, um sozial befriedigende Verhältnisse zu schaffen. Deshalb muß eine neue Ebene der Problemlösung geschaffen werden. Probleme und Problemlösungen müssen dann aus dem In-sich-Zusammenhang der drei ursprünglichen Problemfelder herausgenommen und auf die neue Ebene hin externalisiert werden. Diese *externalisierenden* Lösungen sind die Sozialleistungssysteme. Allgemeinere Soli-

2. Hans F. Zacher, Zur Anatomie des Sozialrechts, Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge, Jg. 27 (1983), S. 228-255.

darverbände treten hier in die soziale Verantwortung ein. Das können Solidarverbände sein, die es an sich und unabhängig von sozialen Aufgaben gibt: die Gemeinden und der Staat. Aber es können auch Solidarverbände sein, die spezifisch zum Zweck der sozialen Sicherung geschaffen werden, wie sie vor allem Sozialversicherungsträger darstellen.

2 Historische Einordnung

Betrachtet man die Geschichte der sozialen Sicherung³ im Lichte dieses Modells, so lassen sich die folgenden Entwicklungen beobachten:

a Archaische Phase

Zunächst sind die *Problemfelder* der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und des Unterhaltsverbandes noch *nicht voneinander geschieden*.⁴ In den archaischen Verbänden der Familie und des Stammes, der bäuerlichen Hofgemeinschaft oder auch noch der städtischen Hausgemeinschaft wird gemeinsam gearbeitet und werden die Bedürfnisse gemeinsam gedeckt. Die Rollen, welche die einzelnen Mitglieder dabei leistend und nehmend innehaben, sind sehr differenziert. Gewiß hat der Verband als solcher nicht immer die Möglichkeit oder auch nur den Willen, die Bedürfnisse aller optimal zu decken. Aber im Prinzip hat jeder, der einem solchen Verband angehört, eine soziale Rolle, aus der ihm Arbeit ebenso zukommt wie die Deckung seiner Bedürfnisse.

Daraus ergibt sich die zentrale Bedeutung, welche die Alternative zwischen dem Einschluß in solche Lebensgemeinschaften und dem Ausschluß aus ihnen für Gesellschaften in diesem Zustand hat. Wer in einen solchen Verband eingeschlossen ist, hat eine Chance, seine Arbeitskraft nützlich einzusetzen und seine Bedürfnisse zu decken. Wer nicht eingeschlossen ist, hat diese Chance nicht. Das ist ein hartes Gesetz gegenüber den Ausgeschlossenen. Und es kann ein hartes Gesetz sein auch gegenüber den Eingeschlossenen. Denn die Autonomie dieser Verbände ist in der Regel sehr groß. Die Herrschaft derer, die in diesen Ver-

3. Hans F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 3, 1978; Peter A. Köhler und Hans F. Zacher (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 6, 1980; englische Fassung: Peter A. Köhler, Hans F. Zacher und Martin Partington (ed.), The Evolution of Social Insurance 1881-1981, 1982; französische Fassung: Peter A. Köhler, Hans F. Zacher, Philippe-Jean Hesse (ed.), Un siècle de sécurité sociale 1881-1981, 1982; Jens Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, 1982, Peter A. Köhler und Hans F. Zacher (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 8, 1983; weitere, insbes. ältere Hinweise s. in den genannten Werken.

4. Manfred Partsch, Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften, 1983.

bänden Macht ausüben, kann tyrannisch, und die Abhängigkeit derer, die in diesen Verbänden schwach sind, kann sehr schmerzlich sein.

b Der Prozeß der Individualisierung

Über die Neuzeit hin vollzieht sich nun in Europa der *Prozeß der Emanzipation* der Menschen von diesen Verbänden, der *Arbeitsteilung*, der *Trennung von Kapital und Arbeit* und der *Herausbildung jener 'Kleinfamilie'*, in der im 'Idealfall' der verdienende Vater, die versorgende Mutter und die aufzuziehenden Kinder zusammen leben. Die Felder von Arbeit und Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhaltsverband treten auseinander. An die Stelle der sozialen Probleme der großen Verbände und ihrer Glieder treten die sozialen Probleme des einzelnen und seiner 'Kleinfamilie'. Parallel dazu wird jene Regel, welche die drei Felder der Arbeit und des Einkommens, der Bedürfnisse und ihrer Deckung und des familiären Unterhalts miteinander verbindet, allgemein: daß der Verdienener verantwortlich ist, zu arbeiten und Einkommen zu erwerben und dadurch seine Bedürfnisse und die seiner Familie zu decken.

c Die politische Reaktion auf diesen Prozeß

Wie nun reagieren Recht und Politik auf diese Entwicklung?⁵ Es sind vor allem die folgenden Richtungen zu unterscheiden.

Zunächst wird weithin das Gesetz der Alternativität von Einschluß und Ausschluß verschärft. Die *Armut*⁶ der Ausgeschlossenen wird *repressiv bekämpft*. Die Armen werden ferngehalten und vertrieben. Das Betteln wird bestraft. Und die, welche keine Lebensgrundlage haben, werden, weil sie, um leben zu können, Straftaten begehen, kriminalisiert. Das ist die repressive Armen-gesetzgebung, die im 16. und 17. Jahrhundert in weiten Teilen Europas einsetzt und erst im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts wirklich überwunden wird.

Doch wird unübersehbar, daß die ursprünglichen Lebensbeziehungen der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und des familiären Unterhaltsverbandes und deren rechtliche Ordnung den neuen Verhältnissen nicht mehr gerecht werden. Und man versucht, sie sozial zu verbessern. Das wichtigste Beispiel dafür bildet die Entwicklung des modernen Arbeitsrechts. Es versucht, die Gefährdungen und Defizite, welche dem einzelnen und damit auch seiner Familie im Arbeitsleben und im Hinblick auf sein Arbeitseinkommen drohen, zu vermindern. Dieser Prozeß der Anpassung des Rechts der Arbeits- und Erwerbsverhältnisse, der gesellschaftlichen Organisation der Bedarfsdeckung und der Unterhaltsverbände an die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und ideellen Bedingungen, insbesondere an die immer nachdrückli-

5. Peter Flora und Arnold J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, 1981.

6. Wolfram Fischer, *Armut in der Geschichte*, 1982.

cher artikulierten Erfordernisse sozialer Gerechtigkeit, wurde nun zu einer permanenten Aufgabe. Wann und wie er sich in den einzelnen Ländern vollzog, ist jedoch eine sehr vielfältige Geschichte.

Jedenfalls: Schon von ihren Anfängen an begleitete diese Bemühungen die Erkenntnis, daß internalisierende soziale Veränderungen im Recht der Arbeit und des Erwerbs, der Bedarfsdeckung und des familiären Unterhalts – nicht ausreichten, um die Probleme zu meistern. Es mußten externalisierende Lösungen gefunden werden – d.h. Lösungen, welche die Probleme auf größere Solidarverbände verlagerten, welche imstande waren, Defizite durch Sozialleistungen zu kompensieren. Und hier sind wir auf den Spuren dessen, was wir heute soziale Sicherheit nennen.

3 *Entwicklung der Sozialleistungssysteme*

a Bis zur 'Erfindung' der Sozialversicherung

Von der Mitte des 18. Jahrhunderts an verfolgen wir über Europa hin zwei Entwicklungen, die als die Anfänge der sozialen Sicherheit bezeichnet werden können: die Verbesserung der Armenfürsorge und die Bereitstellung von Formen sozialer Vorsorge.

Die Geschichte der *Armenfürsorge* ist vermutlich so alt wie die Geschichte menschlicher Gemeinschaften überhaupt. Seit dem Mittelalter ist sie vor allem eine Geschichte von Einschluß und Ausschluß, von Nächstenliebe und Bettelwesen. Zu Beginn der Neuzeit gerät sie zunächst in den Sog der Repression. Nun aber vollzieht sich die entscheidende Wende zur öffentlichen Hilfeleistung. Von der Mitte des 18. Jahrhunderts an verpflichten eine Reihe skandinavischer und deutscher Staaten die Gemeinden, für das Existenzminimum der Armen zu sorgen. Großbritannien reformiert 1834 seine Armengesetzgebung im Sinne einer Zentralisierung der Hilfe. In vielen Staaten freilich finden wir rechtliche Reformen der Armenfürsorge überhaupt nicht oder nur zugunsten einzelner Gruppen (Blinder, Alter usw.) wie in der französischen Fürsorgegesetzgebung von 1893. Auch da, wo rechtliche Reformen fehlen, haben freilich oft tatsächliche Verbesserungen karitativer oder administrativer Art stattgefunden.

Aber auch dort, wo Armenfürsorge gewährleistet war, war sie so minimal, so diskriminierend und auch so beliebig, daß sie allenfalls das nackte Leben erhalten konnte, nicht aber soziale Normalität. Soziale Normalität auch in den Wechselfällen des Lebens zu erhalten, ist Sache der *sozialen Vorsorge*. Handwerker, Bergleute usw. hatten hier Traditionen, die in das Mittelalter zurückgingen. Aber nun schienen Maßnahmen der Vorsorge für immer breitere Schichten dringlich. Auch hier finden wir tastende Versuche vom 18. Jahrhundert an. Sie beginnen mit der Hilfe zur *Eigenvorsorge*, zum Sparen. So bilden sich von den 70er Jahren des 18. Jahrhunderts an in Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien Sparkassen. Aber *kollektive Vorsorge* war unverzichtbar. Diese findet zunächst nur selektive Gestalt: paternalistische Einrichtungen für die Arbeiter einzelner Unternehmen, Einrichtungen für gewisse Be-

rufe (wie z.B. in Griechenland 1836 für die Seeleute und 1861 für die Bergleute), vor allem aber freiwillige Einrichtungen, die, auch wenn sie allgemein angelegt waren, doch nur die besonders Vorsorgefähigen und Vorsorgewilligen erfassen konnten (wie die britischen friendly societies und die französischen mutualités, die um die Jahrhundertmitte entstehen). Ein wirksames Grundmuster ergaben die Pensionen des öffentlichen Dienstes: einerseits Leitbild sozialer Sicherung von Arbeitnehmern; andererseits oft auch (vor allem in Deutschland) als erste Erscheinungsform steuerfinanzierter Sicherung. Zunächst aber sind gerade diese Pensionen ein extrem selektives Privileg.

b Die Sozialversicherung

Diese Schranken früher kollektiver Vorsorge läßt die 'Erfindung' der Sozialversicherung, wie sie in den 80er und 90er Jahren des 19. Jahrhunderts vor allem in Deutschland und österreich entsteht, hinter sich. Sie ist konzipiert als eine Zwangsversicherung in der Verantwortung des Staates; und sie erstreckt sich grundsätzlich auf alle Arbeitnehmer oder doch auf große Gruppen von Arbeitnehmern (wie die Arbeiter oder die Angestellten). Der Durchbruch wird an verschiedenen Stellen erzielt. Der wichtigste Motor für die Entwicklung ist die gestiegene Gefahr der *Arbeitsunfälle*. Ihr muß Rechnung getragen werden. Dazu gibt es eine internalisierende Lösung: die Verschärfung der Arbeitgeberhaftung. Die Alternative ist die Externalisierung: die *Unfallversicherung*. Viele Länder entscheiden sich dafür. Der zweitwichtigste Motor ist die Entwicklung der *medizinischen Versorgung*. Sie führt zur *Krankenversicherung*, die umso eher realisiert werden kann, als die Kompensation des Einkommensausfalls durch ein Krankengeld zeitlich begrenzt werden kann und so leichter finanzierbar erscheint. Schwieriger ist die Konzeption der Sozialversicherung für den Fall der *Invaldität* und des *Alters*. Und erst im 20. Jahrhundert findet man effektive Lösungen für das Risiko der *Arbeitslosigkeit*.

Eine zeitgenössische Untersuchung aus den ersten Jahren nach der Jahrhundertwende, die sich auf 15 europäische Staaten erstreckt,⁷ kann bereits feststellen, daß eine umfassende obligatorische *Unfallversicherung* in Deutschland, österreich, Ungarn, Italien, Norwegen, Finnland, den Niederlanden und Luxemburg besteht, daß es in zwei Ländern – nämlich Frankreich und Dänemark – eine obligatorische Unfallversicherung für bestimmte Teilbereiche gibt und nur mehr vier Länder – Belgien, England, Schweden und Spanien – an dem Prinzip der freiwilligen Versicherung festhalten. Die gleiche Untersuchung berichtet für die *Krankenversicherung*, daß sie in Deutschland, österreich, Ungarn und Luxemburg obligatorisch sei, in Frankreich wenigstens für einen Teil der Arbeitnehmer. Am wenigsten fortgeschritten ist um die Jahrhundertwende noch die Gesetzgebung bezüglich der *Rentenversicherung*. Nur Deutschland kann eine obligatorische Versicherung aller Lohnarbeiter vorweisen. In vier

7. Georg Zacher, Die Arbeiterversicherung im Auslande, Bd. I 1898/99, Bd. II 1901-1905, Bd. III 1905/06, Bd. IV 1907/08, Bd. V 1908.

Ländern – Österreich, Ungarn, Frankreich, Belgien – gibt es eine Pflichtversicherung für die Bergleute. Und sieben Länder haben gesetzliche Regelungen freiwilliger Versicherung entwickelt: Ungarn, Italien, Frankreich, Belgien, England, Finnland und Spanien. Über den weiteren Fortgang der Entwicklung berichtet eine spätere Untersuchung, die sich auf 13 westeuropäische Länder bezieht, der durchschnittliche Prozentsatz der in der Unfall-, Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung erfaßten Erwerbsbevölkerung habe sich in der folgenden Weise gesteigert:⁸

1885: 1,1%

1900: 8,0%

1920: 28,6%

1940: 51 %

Dabei verbessern sich auch immer wieder Reichweite und Niveau der Systeme. Der Schutz der Familien wird immer mehr ausgeweitet. Die Angehörigen werden in den Schutz der Krankenversicherung einbezogen. Das Risiko der Mutterschaft wird aufgenommen. Und der Sicherung für den Fall der Invalidität und des Alters wird immer häufiger die Sicherung der Hinterbliebenen für den Fall des Todes des Ernährers hinzugefügt. Von 1930 an entwickeln sich ausgehend von Frankreich und Belgien auch spezifische Familienleistungen, welche die Belastungen durch Kinder ausgleichen sollen. Obwohl diese Familienleistungen in Frankreich vom Arbeitsrecht – d.h. vom Gedanken eines 'Familienlohnes' – ausgehen, werden sie, nicht zuletzt als Instrumente auch der Bevölkerungspolitik, in staatliche Verantwortung übernommen.

4 *Soziale Sicherung im Wohlfahrtsstaat*

a Allgemeines

Auch über die Familienleistungen hinaus mehren sich in der Zeit zwischen den Weltkriegen die Anzeichen dafür, daß die Sozialversicherung durch andere Methoden ergänzt werden muß. Die Kriegssopfer des Ersten Weltkrieges können nicht auf sie verwiesen werden. Der Staat muß unmittelbar für sie eintreten. Die Massenarbeitslosigkeit fordert neue Wege. Neben den Arbeitnehmern werden andere unterprivilegierte Gruppen sichtbar, wie etwa Kleinlandwirte, Pächter usw. Die Armenfürsorge wird verbessert. Die Sozialarbeit entwickelt sich.

Eine umfassende Neuorientierung aber bringt erst der Zweite Weltkrieg und die Zeit danach. Der Beveridge-Report wird zum Wahrzeichen dieser Zeit. Die Ursachen des neuen Aufbruches sind vielfältig. Zu den wichtigsten Impulsen zählt wohl die tiefe Erschütterung, in welche die Erfahrung des Nationalsozialismus, des Faschismus und des Stalinismus, des Krieges und aller Veränderungen, die er nach sich zog, die europäischen Völker gestürzt hat. Nicht weniger zählt hierzu das Bewußtwerden der nationalen Solidarität während der Kriegsjahre. Emigration, Gefangenschaft, Vertreibung und vieles andere mehr hatten

8. Jens Alber aaO, S. 152.

andererseits einen internationalen Austausch der Informationen und Werte gebracht, wie ihn Wissenschaft und Presse allein vordem niemals bewirken konnten. Amerika war zur Führungsmacht der westlichen Welt geworden. Und damit kommt auch das amerikanische Schlagwort von der 'sozialen Sicherheit' zu besonderer Geltung. Die Völker, von Idee und Wirklichkeit des Machtstaates tief enttäuscht, wenden sich der Idee Wohlfahrtsstaates, des Sozialstaates, zu.

Soziale Sicherheit wird nunmehr zu einem zentralen Element des umfassenderen Konzepts des Wohlfahrtsstaates. Das gibt ihr neue Dynamik. Zugleich aber wird sie mehr als vorher auch zum Instrument umfassender Wohlfahrtsstaatlichkeit. Vielleicht lassen sich die Veränderungen, die sich auf die Entwicklung der sozialen Sicherheit auswirken sollten, in den folgenden beiden Prinzipien zusammenfassen.

- Erstens: es war unerträglich geworden, den Schutz der sozialen Normalität, den die soziale Vorsorge bewirken sollte, auf einzelne Gruppen der Bevölkerung zu beschränken, der übrigen Bevölkerung aber die Wohltat der sozialen Vorsorge vorzuenthalten oder auch die Last der sozialen Vorsorge zu ersparen. Soziale Vorsorge erscheint mehr und mehr als ein Anliegen allgemeiner Solidarität und nicht der Solidarität einzelner Gruppen.
- Zweitens: Armenfürsorge und Sozialversicherung waren Vorkehrungen gegen Armut und gegen spezifische soziale Gefahren wie Krankheit, Unfall, Invalidität usw. Sie waren Hilfen in der Subnormalität (Armenfürsorge) oder gegen den Abfall in die Subnormalität (Sozialversicherung). Nunmehr soll Sozialpolitik auf die Teilhabe aller an den Lebensmöglichkeiten der Gesellschaft zielen, also auch auf den Zugang zur Normalität.

Das verändert die herkömmlichen Systeme. So gewinnt etwa in der Sozialversicherung neben der Kompensation sozialer Nachteile die Eingliederung oder Wiedereingliederung eines Menschen in die gesellschaftliche Normalität (Rehabilitation) größeres Gewicht. Es führt aber auch zu weiteren Sozialprogrammen.

Familienleistungen wurden nun allgemein, soziale Wohnungsprogramme weit verbreitet. Hinzu kommen Programme, welche die Chancen der Erziehung, der schulischen Bildung, der beruflichen Ausbildung usw. weit öffnen. Aber der Wohlfahrtsstaat kann sich nicht allein mit Mitteln der Sozialleistungssysteme verwirklichen. Seine sozialen Ziele setzen neue Entwicklungen auch in den Regelungsfeldern der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und – mitunter auch – des Unterhaltsverbandes voraus. Internalisierende und externalisierende Lösungen geraten umfassend in Bewegung.

b Exkurs: Die sozialpolitische Spaltung Europas

Zugleich freilich spaltet sich Europa politisch und damit auch sozialpolitisch in 'Ost' und 'West'. *Osteuropa* gerät unter die Hegemonie der Sowjetunion. Im 'sozialistischen' System zielen Organisation und Steuerung der Wirtschaft direkt auf eine gleiche und gerechte Verteilung der Güter. Zu diesem Prozeß der Produktion und der Verteilung haben die Bürger grundsätzlich als Arbeitneh-

mer beizutragen. Ihre sozialen Bedürfnisse sind deshalb weitgehend von den Betrieben zu decken und nur die besonderen Fälle der Invalidität, des Alters usw., die ein Ausscheiden aus den Betrieben erzwingen, sind auf die Sozialversicherung hin zu externalisieren. Einem Mißverhältnis zwischen dem Einkommen und den Preisen der Bedarfsgüter wird durch deren Bindung entgegengewirkt. Die Harmonisierung der Lohn- und Sozialkosten der Betriebe mit den Erträgen, die sie erwirtschaften können, obliegt dem Plan und einem Ausgleich über zentrale Fonds. Güter wie Erziehung, Bildung, medizinische Behandlung, Pflege, aber auch Wohnungen sind grundsätzlich vom Staat bereitzustellen. Die soziale Problematik der Befriedigung der Bedürfnisse wird so in die wirtschaftlichen und administrativen Strukturen der Produktion und der Verteilung hinein internalisiert. Mehr und mehr wird freilich die Notwendigkeit einer spezifischen Sozialpolitik gesehen. Aber sie bleibt eingebunden in die 'Einheit der Wirtschafts- und Sozialpolitik'⁹

Das System hat, wie die Erfahrung zeigt, vor allem zwei bedeutsame Auswirkungen. Der hohe Grad an Internalisierung der sozialen Probleme in Arbeitsverhältnis, Administration und politische Strukturen hinein führt zu einem hohen Maß an Disziplinierung. Und die Belastung der wirtschaftlichen Strukturen und Prozesse mit unmittelbaren sozial- und anderen politischen Zielsetzungen entfremdet sie ihrer ökonomischen Funktion. Mag so das System der Ausweitung sozialer Normalität auf möglichst viele nützlich sein, so steht es doch der Hebung des Niveaus dieser Normalität und der freien Wahl des Anteils an ihr entgegen.

Im *übrigen Europa* dagegen breitete sich das Modell des freiheitlichen, konstitutionellen Wohlfahrtsstaates aus. Er beläßt Arbeit und Bedarfsdeckung grundsätzlich im System der Marktwirtschaft. Daneben bemüht der Wohlfahrtsstaat sich vermehrt darum, den sozialen Gefährdungen, die sich in den Problembereichen der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und des familiären Unterhalts ergeben, durch Änderung der Rechtsregeln und durch staatliche Interventionen entgegenzuwirken: etwa durch die Weiterentwicklung des Arbeitsrechts, durch soziale Veränderungen des Rechts der Wohnungsmiete, durch den Schutz der Verbraucher, durch den Schutz der Kinder und Jugendlichen usw. Jedoch haben die externalisierenden Strategien der Sozialleistungssysteme ihren besonderen Rang. Soziale Probleme auf Sozialleistungssysteme hin zu externalisieren, entschärft die disziplinierenden Zwänge vorfindlicher Lebensverhältnisse (wie wir etwa für den Krankheitsfall aus der Alternativität zwischen Lohnausfall oder – fortzahlung auf der einen Seite und Krankengeld auf der anderen Seite oder aus der Alternativität zwischen Werkswohnungen und öffentlichen Beihilfen zum Wohnungsaufwand der sozial Schwächeren sehen können). Und die Methode, die sozialen Verhältnisse durch Umverteilung – etwa auch mittels Sozialleistungssysteme zu korrigieren, schont die wirtschaftliche Wirkung der Marktmechanismen, die etwa durch soziale Preisbindungen beeinträchtigt würde. Der freiheitliche Wohlfahrtsstaat dient

9. S. Verhandlungen des XIX. Parteitags der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Bd. 2 (1976), S. 221-233; Günter Manz und Gunnar Winkler, Sozialpolitik, 1985; S. 10 ff.

somit der Emanzipation. Zugleich verbindet er mit der Sorge der Teilhabe möglichst aller an der sozialen Normalität nicht nur ein Maximum an freier Wahl dieses Anteils, sondern auch die Chance, daß das Niveau dieser Normalität sich durch wirtschaftliche Prosperität hebt.

c Soziale Sicherung im freiheitlichen Wohlfahrtsstaat

Die Politik mußte nun versuchen, die soziale Sicherung möglichst der gesamten Bevölkerung zu öffnen. War sie als Sozialversicherung konzipiert, die sich auf die Arbeitnehmer konzentrierte, so mußte sie nun Wege suchen, auch andere Gruppen (Landwirte, andere Selbständige, Studenten usw.) einzubeziehen. Sie mußte versuchen, die Vorsorgefähigkeit von Personen, die sich, wie Behinderte, nicht durch Beiträge sichern können, irgendwie zu substituieren. Vielfach aber wurde es als der bessere Weg betrachtet, die soziale Sicherung aus Steuern zu finanzieren und für jeden Einwohner zu öffnen. Dann aber bot es sich an, auch die Leistungen zu egalisieren, zu typisieren (flat rates, demogrants). Das aber läßt das Bedürfnis außer Acht, durch soziale Sicherung den individuellen Lebensstandard zu schützen. Und so führte solche Verallgemeinerung und Typisierung zumeist zu einer Kombination allgemeiner Systeme mit individualisierenden Systemen (der Sozialversicherung, der berufständischen Versorgung, der betrieblichen Vorsorge, der Privatversicherung oder auch nur der individuellen Vermögensbildung), um den Gedanken einer allgemeinen und einer individuellen Sicherung gleichermaßen gerecht zu werden.

Ein anderer Weg, die Teilhabe an der sozialen Normalität auszubreiten, ist der, die Befriedigung gewisser Bedürfnisse aus dem Markt herauszunehmen und durch die öffentliche Verwaltung zu gewährleisten. Auf dem Gebiet des Unterrichts und der Bildung ist das öffentliche Angebot seit langem weithin selbstverständlich, so daß sich die soziale Problematik zumeist auf den Lebensunterhalt der Schüler und Studenten reduziert. Spektakulärer und seltener ist der Schritt, die medizinische Versorgung in die Hand des Staates zu übergeben. Großbritannien hat damit begonnen. Skandinavische Staaten und jüngst Italien haben Varianten dazu entwickelt.

Ein anderer Charakterzug moderner sozialer Sicherung ist ihre positive, fördernde Richtung. Hatte die Geschichte mit der Armenfürsorge 'gegen' die Armut begonnen, hatte sie sich mit der Sozialversicherung 'gegen' die klassischen sozialen Risiken der Krankheit, des Unfalls usw. fortgesetzt, so wurde es nunmehr der Ehrgeiz des Wohlfahrtsstaates, 'für' den Zugang zur Normalität, 'für' die Chancengleichheit aller zu sorgen. Damit ist freilich eine Dimension angesprochen, die den Bereich sozialer Sicherung eindeutig überschreitet (wie z.B. Programme der Ausbildungs- und der beruflichen Förderung). Trotzdem verändert dieser Akzent auch die soziale Sicherheit. Erstens gibt er auch den klassischen Systemen sozialer Sicherung positive, fördernde Züge, wie sie durch die Betonung von Vorbeugung und Rehabilitation ebenso zum Ausdruck kommen wie durch die Öffnung (z.B. der Krankenversicherung) für Personen, die an fördernden Programmen teilhaben. Zweitens entsteht ein Verhältnis der Kom-

plementarität zwischen den fördernden Leistungen und den kompensatorischen Leistungen (etwa zwischen Maßnahmen der Berufsförderung einerseits und Leistungen zur Kompensation von Invalidität oder Arbeitslosigkeit andererseits).

Ein anderer Zug der Entwicklung ergab sich aus der Zahl der Beschädigten, Witwen und Waisen, die der Zweite Weltkrieg zur Folge hatte. Durch sie wurden erneut auch die Kriegsoffer zu einem wichtigen Thema des Wohlfahrtsstaates. Aber der Gedanke, daß der Wohlfahrtsstaat Schäden zu kompensieren hat, die in der Verantwortung der Allgemeinheit stehen, weitete sich aus. Auch die Friedensgesellschaft entdeckte das Gebot 'sozialer Entschädigung'. Die Entschädigung der Opfer von Verbrechen ist das wichtigste Beispiel dafür.

Der Wohlfahrtsstaat konnte sich, gerade wenn er ein freiheitlicher sein wollte, auch nicht darauf verlassen, daß alle in den Genuß jener Sicherungen kommen, die er für die typischen Biographien vorgesehen hat. Auch konnte er sich als freiheitlicher Wohlfahrtsstaat nicht darauf beschränken, atypischen Verläufen durch disziplinierende Maßnahmen entgegenzuwirken. Gerade atypischen Verläufen mußte er mit eigenen Sozialleistungen entgegentreten. Entsprechend der Entwicklung der Gesellschaft bekamen daher die alten Ansätze der Armenfürsorge und der Sozialarbeit neue Bedeutung, wurden sie als Sozialhilfe oder supplementary benefits Bestandteil der sozialen Sicherung oder als aide social, als action sociale, als social work zu ihrer Ergänzung.

Neben all dem verbesserte der Wohlfahrtsstaat auch den 'internalisierenden' Schutz der Schwächeren immer weiter, vor allem im Arbeitsrecht. Privatrechtliche Institutionen sozialer Vorsorge (betriebliche Alterssicherung, tarifvertragliche Kassen, gewerkschaftliche Einrichtungen, Privatversicherung, Vermögensbildung usw.) behielten ihre alte Bedeutung oder wurden neu genutzt.

Das Ergebnis ist, daß die soziale Sicherheit heute nicht nur einen hohen Grad von Allgemeinheit und Wirksamkeit erlangt hat. Das Ergebnis ist auch, daß soziale Sicherheit heute einen hohen Grad an Komplexität erlangt hat. Das gilt in zweifachem Sinne. Erstens ist soziale Sicherheit in sich komplex: durch die potentielle Vielfalt von Systemen. Und sie ist zweitens einbezogen in die Komplexität des modernen Wohlfahrtsstaates selbst.

Bei all dem sind die nationalen Unterschiede innerhalb Europas groß geblieben – groß hinsichtlich des Niveaus, groß hinsichtlich der Systeme und Methoden, die angewandt werden. Doch entzieht sich das jeder einfachen Typisierung und Bewertung.

III Internationales europäisches Sozialrecht

Im großen und ganzen hat Europa gleichwohl einen Standard sozialer Sicherung erreicht, der höher und einheitlicher ist als je zuvor in der Geschichte. Wachstum und Konvergenz der sozialen Sicherheit haben sich aber nicht nur auf dem Wege der Kommunikation, sozialpolitischer Informationen und Werturteile innerhalb Europas vollzogen. Vielmehr ist 'europäische soziale Sicher-

heit' auch eine Frucht politischer, diplomatischer und rechtlicher internationaler Zusammenarbeit in Europa. Es ist notwendig, nun auch dieser Entwicklung noch Aufmerksamkeit zu widmen.¹⁰

1 Die Entwicklung bis zum Ersten Weltkrieg

Eine erste Phase internationaler Zusammenarbeit finden wir auf dem Gebiet des *Armenwesens*. Die Armenfürsorge war auf diejenigen beschränkt, die in einer Gemeinde, zumindest in einem Staat ihre Heimat haben. Andere wurden abgeschoben. Das führte zu Härten, die immer weniger hingenommen wurden. Das zeigte sich besonders kraß in Deutschland. Die deutschen Teilstaaten waren bis zur Gründung des Deutschen Reiches (1871) souverän. Ihre gemeinsame Geschichte und ihr Zusammenschluß im Deutschen Bund (1815) ließ aber doch die Praxis, daß Arme zwischen ihnen hin- und hergeschoben wurden, in besonderem Maße mißlich erscheinen. Somit schufen sie von 1830 an ein immer dichteres Netz von Verträgen, um die Armenfürsorge für 'Landfremde' humaner zu regeln. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kam es zu ähnlichen Verträgen für spezifische Problemgruppen (Kranke, Geisteskranke, Kinder, Seeleute, Prostituierte usw.) zwischen dem Deutschen Reich und fast allen seinen Nachbarn, aber auch zwischen Frankreich und der Schweiz, Belgien und den Niederlanden.

Aber auch die *Vorsorge* verlangte internationale Zusammenarbeit. Sie begann mit der frühesten Form der Vorsorge: dem Sparen. Verträge zwischen Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Italien befaßten sich von 1882 an mit dem Zugang von Ausländern zu den öffentlichen Sparkassen und der Mitnahme von Sparguthaben im Falle der Wanderung.

Mit der *Sozialversicherung* entstanden neue Bedürfnisse internationaler Regelung. Diese Entwicklung setzt nach der Jahrhundertwende ein und greift rasch aus. Zwei Grundtypen entstehen. Der eine Grundtyp ist die globale 'Gleichbehandlungs-Klausel', die sich zumeist in Handels-, Zoll- und Schifffahrtsverträgen findet, so zwischen dem Deutschen Reich, Italien, österreich-Ungarn und Schweden. Der andere Grundtyp ist das differenzierte Sozialversicherungsabkommen. Das erste Muster dafür ist das französisch-italienische Abkommen von 1904. In der Folgezeit werden solche Sozialversicherungsabkommen vor allem für die Unfallversicherung geschlossen, weil diese sich am intensivsten entwickelt hatte.

10. Guy Perrin, *Origines du droit international de la sécurité sociale*, *Revue Française des Affaires Sociales*, 35e année 1981, S. 161 e.s.; ders., *Die Ursprünge des internationalen Rechts der sozialen Sicherheit*, *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, Beiheft 3, 1983; Hans F. Zacher, *Grundfragen des internationalen Sozialrechts*, *Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken* 1983, S. 48 ff. Ältere Hinweise s. bei den Zitierten.

2 *Die Entwicklung zwischen den beiden Weltkriegen*

Nach dem Ersten Weltkrieg stand das internationale Sozialrecht vor neuen Fragen. Sie waren aus den Gebietsveränderungen erwachsen, welche die Friedensverträge mit sich gebracht hatten. Millionen von Menschen wechselten die Nationalität. Und damit waren auch Regelungen notwendig, ob und wie sie auch das Sozialversicherungssystem wechseln sollten.

In der Zeit zwischen den Kriegen steht dann weiterhin die Sozialversicherung im Vordergrund der internationalen Aktivitäten. Neben Unfallversicherungsabkommen kommt es mehr und mehr zu umfassenderen Sozialversicherungsabkommen.

Eine wichtige Herausforderung an das internationale Recht stellen die Leistungen an Arbeitslose dar. Die politischen Reaktionen auf das Phänomen der Arbeitslosigkeit sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Neben der Sozialversicherung gibt es mehr und mehr auch steuerfinanzierte Leistungsprogramme für Arbeitslose. Und die Arbeitslosen sind oft Ausländer. Zahlreiche Abkommen beschäftigen sich daher mit der internationalen Problematik, die sich aus diesen unterschiedlichen Leistungen für Arbeitslose ergibt.

Schließlich hatte man sich im Friedensvertrag von Versailles (1919) auch über die Einrichtung der Internationalen Arbeitsorganisation geeinigt. Um einheitliche Standards der Lebensbedingungen der Arbeitnehmer zu fördern, entwickelt die Internationale Arbeitsorganisation die Technik von Konventionen und Empfehlungen zur Verbesserung, Harmonisierung und Standardisierung des nationalen Rechts. Obwohl der Schwerpunkt ihrer Arbeit im Arbeitsrecht liegt, richtet sie dabei ihr Augenmerk doch mehr und mehr auch auf die Sozialversicherung. Die Tätigkeit der Organisation ist weltweit. Aber Europa spielt gebend und nehmend eine führende Rolle.

3 *Nach dem Zweiten Weltkrieg*

Nach dem Zweiten Weltkrieg ändert sich das Spektrum internationalen Sozialrechts erneut.

a *Kriegsfolgen – Vertreibung – Flucht – Emigration – Wanderung*

Zunächst bricht wieder das Thema auf, das wir schon aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg kennen: Millionen von Menschen wechseln die Nationalität oder das Land ihres Aufenthalts. Nur hat dieses Phänomen diesmal ganz neue Dimensionen. Nicht nur quantitativ! Nicht nur dadurch, daß es zunächst um die Behebung der primitivsten Not, um die Bewältigung von Katastrophen geht! Eine neue Dimension liegt auch darin, daß der sozialrechtliche Status in den meisten der beteiligten Länder nunmehr eine wesentlich größere Bedeutung hat. Der Wechsel der Nationalität und des Aufenthalts kann den Verlust aller sozialen Vorsorge bedeuten. Die internationale Sozialpolitik muß deshalb die Frage

der Substitution dieser Vorsorge im Aufnahmeland stellen. Eine neue Dimension liegt ferner darin, daß mehr als nach dem Ersten Weltkrieg nicht nur Gebiete und ihre Bewohner die Nationalität wechseln, sondern Menschen flüchten, vertrieben werden, wandern. Sie werden dadurch per se sozial schutzbedürftig. Vertriebene, Flüchtlinge, politisch Verfolgte, Asylanten usw. werden und bleiben ein Thema des nationalen wie des internationalen Sozialrechts. Und je mehr sich die Verhältnisse normalisieren, je offener die Grenzen wieder werden, desto mehr treten auch die alten Phänomene der 'Grenzgänger', der Gast- und Wanderarbeiter wieder auf.

b Der Wandel der internationalen Sozialpolitik

Auch die Entstehung des Wohlfahrtsstaates schlägt sich in der internationalen Sozialpolitik nieder. Die 'soziale Sicherheit' wird auch international Bestandteil eines auf die allgemeine Teilhabe an den Gütern der Gesellschaft gerichteten sozialpolitischen Konzepts.

Typisch ist Art. 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948:

Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft ein Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, ...in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.

Und Art. 25 derselben Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen differenziert:

Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet; er hat das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

Auch der Wandel der Methoden schlägt sich im internationalen Recht nieder. Solange die Sozialversicherung dominierte, ließ sich der Wechsel eines Bürgers von einem System zu einem anderen – bei allen Schwierigkeiten im Detail – auf der Grundlage regulieren, daß die Beitragszahlungen den Zugang zu einem Leistungssystem und das Maß der Anwartschaft definierten. Aus Steuermitteln finanzierte Systeme kennen die damit verbundenen Kontrollen und Rechtstitel nicht mehr. Wo sich die Sozialleistungen nach Wohnsitz und Bedürfnis richten, wird schon die Gestattung des Zuzugs zu einer sozialrechtlichen Entscheidung. Und was soll in einem Sozialversicherungssystem angerechnet werden, wenn

der Zuziehende aus einem Land kommt, in dem der fragliche Sicherungszweig (etwa die Sicherung für den Fall des Alters) aus Steuermitteln finanziert wird?

Ein besonderes Gesicht hat dieses Problem, wo nicht Geldleistungen, sondern Dienst- und Sachleistungen in Frage stehen, wie vor allem in der medizinischen Versorgung. Es ist *ein* internationales Problem, zu regeln, wie die Bürger für den Fall der Krankheit geschützt werden, die von einem 'Krankenversicherungsland' in ein anderes 'Krankenversicherungsland' überwechseln. Und es ist *ein anderes* Problem, dies für den Fall zu regeln, daß der Wechsel zwischen einem 'Krankenversicherungsland' und einem 'Gesundheitsdienstland' stattfindet.

Gerade Regelungen dieser Art sind nun aber von ganz neuer Dringlichkeit. Indem immer mehr Menschen und immer mehr Lebenslagen von Sozialleistungssystemen erfaßt werden, wird der sozialrechtliche Status zu einem immer bedeutsameren Element des Bürgerstatus, ja selbst schon des bloßen Status des Einwohners. Und Freizügigkeit wird wertlos, wenn sie nicht von Techniken begleitet wird, die den Zugang zum Sozialstatus des jeweils anderen Landes öffnet und gewährleistet, daß die Position, die das Sozialrecht des verlassenen Landes gewährte, im neu bezogenen Land nicht nur nicht verloren geht, sondern notfalls den Vorsorgeaufwand substituiert, an den das neu bezogene Land seine Leistungen knüpft. Das wichtigste Beispiel: Beitragszeiten und – höhen müssen gegen Wohnzeiten und Einkommenshöhen vertauscht werden können und umgekehrt. Man kann von einer doppelten Konnexität sprechen: erstens, zwischen dem Bürgerstatus und dem Sozialstatus; zweitens, zwischen der Freizügigkeit und der – wie ich es einmal nennen möchte – 'Konvertibilität der sozialrechtlichen Positionen. Abstriche am sozialrechtlichen Status und seiner 'Konvertibilität' beeinträchtigen Bürgerstatus und Freizügigkeit in einem früher nicht denkbaren Maß. Dem allem entspricht ein großes internationales Interesse für die Sozialpolitik. Die Aktivitäten der Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation bekunden dies weltweit.

c Die europäischen Konsequenzen

Aber auch Europa mußte, wo es sich als politische Einheit darstellen wollte, sich auch als soziale Einheit zu integrieren suchen. So hat der *Europarat* in Straßburg ein differenziertes System von Konventionen und Abkommen entwickelt: die Europäische Sozialcharta und die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit, mit dem Ziele, die nationalen Standards der Sozialpolitik zu verbessern, anzugleichen und zu garantieren; das Europäische Fürsorgeabkommen, das Vorläufige Europäische Abkommen über die Systeme der sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen usw. Aber auch durch viele informelle Aktivitäten (Empfehlungen, Konferenzen usw.) hat er die europäische Sozialpolitik nachhaltig gefördert.

Weit darüber hinaus aber gehen die *Europäischen Gemeinschaften*.¹¹ Der

11. Phillippa Watson, *Social Security Law of European Communities*, 1980; Gérard Lyon-

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 hat gerade für das Sozialrecht und durch das Sozialrecht Entscheidendes verändert. Zwar ist die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zunächst eben dies: eine Wirtschaftsgemeinschaft. Zwar sind deshalb die allgemeinen Aufträge und Zuständigkeiten der Gemeinschaft zur Harmonisierung der Sozialpolitik schwach und wurde von ihnen auch kaum wirksamer Gebrauch gemacht. Jedoch zählt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu den Grundlagen der Wirtschaftsgemeinschaft. Das verlangt, daß der Gebrauch der Freizügigkeit nicht zu Nachteilen der sozialen Sicherung führt. Zu den wenigen glücklichen Entwicklungen der Europäischen Gemeinschaften zählt es, daß ein entsprechendes Regime schon 1958 – ein Jahr nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – in der Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer etabliert werden konnte. Sie wurde 1971 durch die Verordnung 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, abgelöst, ohne abgeschächt zu werden.

Die neue Dimension, die das internationale Sozialrecht damit angenommen hat, wird deutlich, bei Betrachtung des folgenden Absatzes der Verordnung 1408/71:

Die Vorschriften über die Koordinierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften für die soziale Sicherheit... sollen innerhalb der Gemeinschaft sicherstellen, daß alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten gleichbehandelt werden und die Arbeitnehmer und ihre anspruchsberechtigten Angehörigen unabhängig von ihrem Arbeits- oder Wohnort in den Genuß der Leistungen der sozialen Sicherheit kommen.

In der Tat ist es durch diese Regelungen gelungen, die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften für den, der Arbeit und Wohnsitz von einem Land zum anderen verlegt, zu einer wesentlichen Einheit zu machen. Dazu hat auch der Europäische Gerichtshof seinen Beitrag geleistet. Läßt sich die soziale Freizügigkeit im Einzelfall nicht so herstellen, daß Vorteile und Nachteile für den Wandernden sich ausgleichen, so verlangt der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung, daß eher ein Vorteil für den einzelnen in Kauf genommen wird, als daß er einen Nachteil erleidet.

Aber nicht alle europäischen Staaten sind Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften. Und das internationale Sozialrecht des Europarates, der fast alle europäischen Länder außerhalb des 'sozialistischen' Osteuropa umfaßt, ist nicht intensiv genug, um vergleichbare Wirkungen wie das Sozialrecht der Europäischen Gemeinschaften zu erzielen. So müssen die europäischen Staaten, die nicht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angehören, untereinander und mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft spezielle *Sozial-*

→ Caen et Antoine Lyon-Caen, Droit social international et européen, 1980; Bernd Schulte, Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Gegenwartskunde, Sonderheft 1983, S. 81 ff.

versicherungsabkommen.¹² Fürsorgeabkommen usw. schließen, um jener doppelten Konnexität von Bürgerstatus und Sozialstatus, von Freizügigkeit und 'Konvertibilität' Rechnung zu tragen. Daraus ist ein dichtes Netz geworden, das die meisten europäischen Staaten miteinander verbindet. Freilich ist das nichts, was 'Europa' als ganzes betrifft, und nichts, was nur europäische Staaten gemeinsam hätten. Gleichwohl wirken die sozio-kulturellen Gemeinsamkeiten, welche die europäischen Staaten miteinander verbinden, dahin, daß dieses Netz unter ihnen besonders dicht ist. Die Differenzen des politischen Systems, die Osteuropa vom übrigen Europa trennen, stellen aber auch insofern einen tiefen Graben dar.

IV Schlußbemerkungen

Wenn auch Spuren sozialer Hilfe und Vorsorge in die frühesten Zeiten europäischer Geschichte zurückweisen, so hebt sich jene Entwicklung, die vor etwa 200 Jahren als Ausdruck der ökonomischen, sozialen, politischen und geistigen Veränderungen, die im Zeitalter der Aufklärung und des Frühkapitalismus mit den ersten Reformen der Armenfürsorge und der Errichtung von Sparkassen begann, als etwas Neues ab. In den zwei Jahrhunderten, die seither vergangen sind, wurden die Methoden, die den Menschen Hilfe gegen Armut, Vorsorge gegen die Wechselfälle des Lebens und schließlich gleiche Chancen des Zugangs zum Wohlstand der Gesellschaft bieten sollten, vervielfältigt. Sie sind schließlich im umfassenden Konzept des Wohlfahrtsstaates aufgegangen. Die Unterschiede in Stil und Technik der Realisierung sind von Land zu Land groß. Sehr viel ähnlicher sind jedoch die Wirkungen, die damit für das soziale Befinden des Bürgers und den sozialen Zustand der Gesellschaft erreicht werden.

Politisch hat in den gleichen zwei Jahrhunderten Europa die Bildung der Nationalstaaten erlebt, deren nationaler Egoismus zu den Katastrophen zweier Weltkriege führte. Der zweite dieser Weltkriege hat die 'Ost-West'-Spaltung Europas zurückgelassen. Gleichwohl hat Europa daraus gelernt. Die Bemühungen um europäische Zusammenarbeit und Gemeinsamkeit gehen so weit wie nie zuvor in der Geschichte. Und so wesentlich die Sozialpolitik für die einzelnen Staaten und ihre Bürger wurde, so wesentlich wurde die internationale und supranationale Sozialpolitik für diese europäische Zusammenarbeit.

So positiv dieses Bild ist, so kann nicht verschwiegen werden, daß der europäische Wohlfahrtsstaat im Verlaufe der 70er und 80er Jahre in eine tiefe Krise geraten ist. Sie hat viele Gründe. Es sind Gründe des politischen Systems und der wirtschaftlichen Verhältnisse. Aber es sind auch Gründe der Alterung des Wohlfahrtsstaates. Der Wohlfahrtsstaat wurde immer komplizierter. Seine Regelungen änderten sich immer rascher. Schließlich hat er seine eigenen Voraussetzungen zersetzt. Indem er immer mehr jedem nach seinen Bedürfnissen gege-

12. Rolf Schuler, Zwischenstaatliche und gemeinschaftsrechtliche Sozialrechtsintegration im Vergleich, *Europarecht* 20. Jg., 1985, S. 113 ff.

ben hat, hat er die Grundregel der Selbstverantwortung, von der er ausgegangen ist, in Frage gestellt. Will er aber jedem nach seinen Bedürfnissen geben, so bestimmt entweder der Wohlfahrtsstaat die Bedürfnisse oder jeder nimmt sich vom Wohlfahrtsstaat nach seinem Gutdünken. Auch ist das Verhältnis zwischen internalisierenden und externalisierenden Lösungen in Schwierigkeiten geraten. Erwies sich die Trennung etwa zwischen dem Familienrecht und dem Schutz der Familie und ihrer Mitglieder durch Sozialleistungen oder zwischen dem Arbeitsrecht und den Sozialleistungssystemen, die Arbeitseinkommen ersetzen, zunächst als eine Vermehrung von Freiheit, so wurde mit der Zeit daraus auch ein Mehr an Widersprüchen. Grundlegende Wandlungen der sozialen Wirklichkeit Ehe und der Familie haben neue Herausforderungen gebracht. Die Veränderung des Arbeitslebens und die in ihrem Gefolge aufgetretene Massenarbeitslosigkeit haben die Wirksamkeit des Wohlfahrtsstaates elementar in Frage gestellt. So ist die soziale Sicherheit, während sie in vielen europäischen Ländern noch der Hebung und Ausweitung bedürftig wäre, fast überall in Europa ernststen Gefährdungen ausgesetzt.