

FESTSCHRIFT FÜR
THEODOR MAUNZ

ZUM 80. GEBURTSTAG
AM 1. SEPTEMBER 1981

HERAUSGEGEBEN VON
PETER LERCHE
HANS ZACHER
PETER BADURA



C.H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1981

Universitäts-
Bibliothek
München

*P81/5134

ISBN 3 406 08260 2

C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung (Oscar Beck), München
Satz und Druck: C. H. Beck'sche Buchdruckerei, Nördlingen

Inhaltsverzeichnis

Peter Badura

Zur Lehre von der verfassungsrechtlichen Institutsgarantie des Eigentums, betrachtet am Beispiel des „geistigen Eigentums“ . . . 1

Friedrich Berber

Internationale Aspekte des Heiligen Römischen Reiches 17

Axel Freiherr von Campenhausen

Das konfessionsgebundene Staatsamt 27

Günter Dürig

Das „UNO-Jahr der Behinderten“ und die ZPO 39

Erich Eyermann

Quid leges sine moribus vanae proficiunt 43

Hans Joachim Faller

Das Prinzip der Bundestreue in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. 53

Hans-Ullrich Gallwas

Verfassungsrechtliche Aspekte der pädagogischen Freiheit 71

Willi Geiger

Zur Auslegung des Begriffs „notwendige Ausgaben“ in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG 89

Roman Herzog

Theodor Maunz als Lehrer 109

Karl M. Hettlage

Die Revisionsklausel in der Finanzverfassung 119

Friedrich August Freiherr von der Heydte

Eine Universität in freier Trägerschaft: Das Beispiel von Eichstätt 137

Hans Peter Ipsen

Der „beliehene“ Museumsverein 145

Joseph H. Kaiser

Regionalpolitik im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft 169

Franz Knöpfle

Das Zusammentreffen planfeststellungsbedürftiger Vorhaben . . . 187

<i>Günther Küchenhoff/Michael Wollenschläger</i>	
Der Ruf nach Thomas von Aquin	207
<i>Peter Lerche</i>	
Forschungsfreiheit und Bundesstaatlichkeit	215
<i>Hans Maier</i>	
Der Bayerische Schulentwicklungsplan	229
<i>Klaus Obermayer</i>	
Rechtsprobleme der Zusicherung nach § 38 VwVfG	247
<i>Hans Ulrich Scupin</i>	
Verfassungswandel im föderativen Bereich des Grundgesetzes durch Zusammenwirken von Bund und Ländern	261
<i>Walter Schick</i>	
Beamtenbesoldung im Bundesstaat	281
<i>Johann Schmidt</i>	
Technische Berater für die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit?	297
<i>Heinrich Scholler</i>	
Märchen, Recht und Rechtsentwicklung	317
<i>Rupert Scholz</i>	
Pressefreiheit und presserechtliche Selbstkontrolle	337
<i>Hans Spanner</i>	
Die Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich seit 1945	363
<i>Klaus Stern</i>	
Zur Problematik rückwirkender Gesetze	381
<i>Carl Hermann Ule</i>	
Einstweilige Anordnungen im Verfassungsbeschwerdeverfahren	395
<i>Klaus Vogel</i>	
Verfassungsgrenzen für Steuern und Staatsausgaben?	415
<i>Hans F. Zacher</i>	
Die Kodifikation des Sozialrechts im Ausland	429
<i>Reinhold Zippelius</i>	
De Lolmes „Constitution of England“	451

HANS F. ZACHER

Die Kodifikation des Sozialrechts im Ausland

Theodor Maunz ist nicht nur ein Autor von ungewöhnlicher Schaffenskraft. Er ist auch ein Gelehrter von außerordentlicher Vielfalt der Interessen. Seine Bereitschaft, der Gesellschaft den Dienst der Ordnung und Klärung zu leisten, den der Jurist ihr schuldet, folgt einer feinen Witterung für die Probleme, die diesen Dienst fordern. So konnte es nicht ausbleiben, daß *Theodor Maunz* sich schon früh dem Sozialrecht zuwandte. Als er sich 1932 in München habilitierte, galt sein Habilitationsvortrag dem Thema „Versicherung – Versorgung – Fürsorge“.¹ *Theodor Maunz* hatte so früh erkannt, daß die verschiedenen Techniken sozialer Sicherung aus der Isolierung, in der sie sich damals noch befanden, gelöst werden mußten, um einem umfassenderen System eingefügt zu werden. Von da an hat *Theodor Maunz* seine sozialrechtliche Kompetenz immer wieder wahrgenommen.² Somit scheint es angebracht, das sozialrechtliche Licht des Jubilars auch in dieser Festgabe auf den Schefel zu stellen.

I. Vorbemerkungen

1. Das Sozialgesetzbuch – eine Kodifikation?

Zu den beherrschenden Erscheinungen der gegenwärtigen Entwicklung des Sozialrechts gehören die Arbeiten am Sozialgesetzbuch.³ Sie wurden von Anfang an ganz selbstverständlich als „Kodifikation“ bezeichnet. Ob dieser Name die Zusammenfassung verschiedener Sozialleistungsgesetze in ein Sozialgesetzbuch treffen kann, wurde wenig gefragt. Vom ganzen Bild der Kodifikation paßte für das Vorhaben des Sozialge-

¹ Der Vortrag ist nicht gedruckt.

² Eine Zusammenstellung dessen, was dem Verfasser erreichbar war, findet sich bei *Hans F. Zacher*, Das Sozialgesetzbuch und sein Allgemeiner Teil, Bayerische Verwaltungsblätter n. F. 22. Jg. (1976), S. 552 ff. (553) Anm. 8.

³ Zum aktuellen Stand s. etwa *Hans F. Zacher*, Sozialgesetzbuch, Losebl.

setzungsbuches aber nur die Klärung des Rechts durch die Herstellung einer umfassenden gesetzgeberischen Einheit. Das Ursprüngliche der „Kodifikation“ – daß aus dem Recht überhaupt erst einmal ein Codex, ein Buch, gemacht wird, daß das Wesen der Quelle sich also elementar ändert: vom ungeschriebenen Recht zum geschriebenen Recht, vom Fallrecht zum Normenrecht, vom Naturrecht zum positiven Recht oder was immer auch die historische Situation gewesen sein mag⁴ – findet bei der Kodifikation vom Sozialrecht im Sinne des Sozialgesetzbuches, also bei der Kodifikation des Rechts der öffentlichen Sozialleistungen, nicht statt. Sozialleistungsrecht entsteht a priori als Gesetzesrecht, als positives, geschriebenes Recht. Auch der andere, „schmälere“ Sinn, der den – das deutsche juristische Bewußtsein so prägenden – Kodifikationen des Kaiserreiches eigen war, die Einschmelzung einer Fülle partikularer Rechte zu „unitarischem“ Recht, ist sozialrechtlichen Kodifikationen an sich kaum, den Arbeiten am Sozialgesetzbuch überhaupt nicht eigen. Selbst die Hoffnung auf mehr Stabilität des Rechts wäre gegenüber dem steten Wandel des Sozialrechts eitel.

Das Sozialgesetzbuch ist Kodifikation⁵ also nur in einem sehr verkürzten Sinn – einem Sinn, den man im Gefüge der Stufenleiter von „Kompilation“, „Konsolidation“ und „Kodifikation“⁶ am ehesten mit Konsolidation ausdrücken kann. Doch soll der Einfachheit halber im folgenden daran festgehalten werden, „Kodifikation“ sowohl im weiteren – „Kompilation“ und „Konsolidation“ mit umfassenden und somit auch das Vorhaben des Sozialgesetzbuches einschließenden – als auch im engeren – neben diesen Begriffen stehenden, für das Sozialgesetzbuch wohl zu „anspruchsvollen“ – Sinn zu gebrauchen.

Fruchtbar können nur die *Sachfragen* sein, auf welche die Begriffsfrage hinführt. Und diese Sachfragen sind: Welche spezifische Funktion haben Kompilation, Konsolidation und Kodifikation auf dem Gebiet des So-

⁴ S. dazu etwa *Franz Wieacker*, Aufstieg, Blüte und Krisis der Kodifikationsidee, in: Festschrift für *Gustav Boehmer*, 1954, S. 34 ff.; *Friedrich Kübler*, Kodifikation und Demokratie, *Juristenzeitung*, 24. Jg. (1969), S. 645 ff.; *Wolfgang Fikentscher*, *Methoden des Rechts*, Bd. I, 1975, S. 413 ff.; s. a. deren Nachweise.

⁵ S. dazu *Bernd von Maydell*, in: *Wolfhart Burdinski*, *Bernd von Maydell* und *Walter Schellhorn*, SGB-AT, 1976, Einl. Rdnr. 2 ff.

⁶ S. dazu etwa *Efren Córdova*, The Codification of Labour Law in Developing Countries, *Internationale Gesellschaft für das Recht der Arbeit und der sozialen Sicherheit*, 9. Internationaler Kongreß München 1978 (Bd. I 1979, Bd. II Halbbd. 1 und 2, 1978) Band II/2, S. 817 ff.

zialrechts? Was sagen die Antworten auf diese Frage über das Phänomen des Sozialrechts aus? Was aber auch sagen sie über die Funktion der Kodifikation in einer Rechtsordnung aus, der ein entwickeltes Sozialrecht angehört? Und was sagt der Inhalt solcher Kodifikation über die Stellung des Sozialrechts in der Rechtsentwicklung aus?

2. In der deutschen Geschichte: drei Phasen von Sozialrechts-Kodifikation

Eine Möglichkeit, diesen Fragen nicht nur spekulativ, sondern empirisch nachzugehen, ist die historische. Rekapitulieren wir kurz die *drei Phasen*, in denen *deutsches Sozialrecht* mit Kodifikation zu tun hatte und hat.

1794 ergeht das *Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten*. Neben vielen speziellen Vorschriften sozialrechtlicher Natur, etwa des Gesinderechts, enthält es im Neunzehnten Titel des Zweiten Teiles die Grundlagen eines allgemeinen Fürsorgerechts.⁷ Dem Konzept einer umfassenden Rechtsordnung gehört das Sozialrecht also schon notwendig an, wenngleich die Techniken einfach und die Standards niedrig sind.

Die sozialpolitische Entwicklung des 19. Jahrhunderts gipfelt dann in der Sozialversicherungsgesetzgebung Bismarcks, die freilich in drei Spezialgesetzen je für die Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung ansetzt.⁸ Nach vielen Verbesserungen dieser Spezialgesetze ist 1911 die Zeit reif, den großen Kodifikationen des Gewerbe-, Straf-, Justiz-, Prozeß- und Privatrechts, welche die deutsche Rechtsentwicklung vom Norddeutschen Bund bis zur Jahrhundertwende gekennzeichnet hatten, die *Reichsversicherungsordnung* hinzuzufügen. War es die Eigenart der Sozialversicherung gewesen, dem Bürger eine – damals noch nicht so genannte – soziale Sicherheit zu geben, die dem bürgerlichen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts homogen war, so fand dies nun seinen letzten äußeren Ausdruck auch darin, daß jenen „Grundgesetzen“ des bürgerlichen Rechtsstaats, welche die Kodifikationen von der Gewerbeordnung von 1869 bis zum Bürgerlichen Gesetzbuch von 1896 darstellten, ein gleiches „Grundgesetz“ der Sozialversicherung zur Seite gestellt wurde. Ebenso deutlich wie dieser „Einschluß“ der Sozialversicherung in die Kernzone

⁷ Einzelheiten s. bei Horst Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 2. Aufl., 1973, S. 29ff.

⁸ S. Peters, aaO, S. 49ff.

des bürgerlichen Rechtsstaats war der „Ausschluß“ – deutlicher: die Geringschätzung – sonstigen Sozialrechts.

Ganz anders die dritte Phase. Sie hat eine ost- und eine westdeutsche Variante. In der *Bundesrepublik Deutschland* setzt von 1970 an das *Sozialgesetzbuch* das Siegel auf die Entwicklung des Sozialrechts, die sich inzwischen vollzogen hatte. Der soziale Rechtsstaat hatte immer mehr Zweige des Sozialleistungsrechts geschaffen und ausgebaut, die nach einer übergreifenden Einheit verlangten. In der *Deutschen Demokratischen Republik* dagegen geht das Sozialversicherungsrecht in das *Arbeitsgesetzbuch* von 1977 ein.⁹ Der Status des Werktätigen ist die Maxime der Kodifikation.

3. Sozialrechtskodifikation im internationalen Vergleich

Es ist nicht die Absicht dieser Zeilen, diesen historischen Aspekt zu vertiefen. Im folgenden soll vielmehr ein kleiner erster Schritt in die andere Richtung der Empirie sozialrechtlicher Kodifikation gegangen werden: in die Richtung der *Rechtsvergleichung*. In Wahrheit freilich lassen sich die historische und die komparative Dimension nicht trennen; denn jede nationale Kodifikation steht im Strom historischer Entwicklung – nationaler und internationaler. Auf knappem Raum wie hier kann dem aber nicht nachgegangen werden.

Auch sonst müssen diese Hinweise auf sozialrechtliche Kodifikationen im Ausland unter einen vielfältigen Vorbehalt der Vordergründigkeit und der Unvollständigkeit gestellt werden. Das gilt zunächst hinsichtlich des einbezogenen Gesetzesmaterials. Es gibt keine umfassende Sammlung der Sozialgesetzgebung der Erde.¹⁰ Noch weniger ist es möglich, ausländische Gesetzgebungsvorhaben erschöpfend zu erfassen. Die Gesetzgebung „unterwegs“ aber ist das eigentliche Vergleichsmaterial zum Sozialgesetzbuch. Vor allem aber kann vom Standort der Sozialrechtsvergleichung her nur aufgenommen werden, was sich als sozialrechtliche Kodifikation darstellt und als solche von außen wahrgenommen werden kann.

Die gleichwohl wahrnehmbaren ausländischen Kodifikationen können in drei Grundtypen eingeteilt werden: die Sozialversicherungsgesetzgebung im Rahmen des Arbeitsrechts (s. u. II.), die umfassende Sozialversi-

⁹ S. unten II 2.

¹⁰ Auch die Legislative Series des Internationalen Arbeitsamtes verfahren selektiv.

cherungs-Gesetzgebung (s. u. III.) und die weiter ausgreifende Gesetzgebung über die soziale Sicherheit (allgemeiner: über Sozialleistungen) (s. u. IV.).

II. Die Sozialversicherungs-Gesetzgebung im Rahmen des Arbeitsrechts

1. Allgemeines

Die Sozialversicherungsgesetzgebung im Rahmen des Arbeitsrechts weist zurück in die Zeit, in der „Arbeiterfrage“ und „soziale Frage“ identisch erschienen. Es ist die Zeit, in der Arbeits- und Sozialversicherungsrecht zusammen auch in Deutschland vielen als *das* „Sozialrecht“ erschien. In romanischen Ländern spricht man in diesem Sinne heute noch von *droit social*, *diritto sociale* usw.¹¹ In dieser Richtung nahm man zu Beginn des Jahrhunderts in *Frankreich* die Arbeiten an einem Arbeits- und Sozialversicherungsgesetz auf.¹² 1901 setzte man eine Kommission ein, die einen „Code du Travail et de la Prévoyance Sociale“ erarbeiten sollte. Insgesamt vier Bücher wurden zwischen 1910 und 1927 fertiggestellt – die *prévoyance sociale*, die soziale Vorsorge, freilich war nicht darunter.

Realisierte sich dieser Ansatz in Frankreich also nicht, so wurde er über die *sowjetische* Gesetzgebung zum Vorbild der sozialistischen Länder.¹³ Wie schon das sowjetische Arbeitsgesetzbuch von 1922, so enthält auch das sowjetische Arbeitsgesetzbuch von 1970 eine Regelung der Sozialversicherung der Arbeitnehmer. *Rumänien*, *Bulgarien* und die *Deutsche Demokratische Republik* folgen bis heute diesem Vorbild. Betriebliche und überbetriebliche Sozialleistungen an Arbeitnehmern finden sich in diesen Arbeitsgesetzbüchern umfassend geregelt. Sozialleistungen für besondere Arbeitnehmergruppen wie Militärpersonen, für Bauern, Selb-

¹¹ S. dazu *Felix Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit. Die Begriffsbildung in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, 1981, insbes. S. 52 ff., 77 ff., 191 ff., 313 ff., 394 ff.

¹² *Gérard Couturier*, La Codification du Droit du Travail, in: Internationale Gesellschaft für das Recht der Arbeit und der sozialen Sicherheit usw. (Anm. 6), Bd. II/2, S. 844 ff.

¹³ *Waclaw Szubert*, Die Kodifikation des Arbeitsrechts, in: Internationale Gesellschaft für das Recht der Arbeit und der sozialen Sicherheit (Anm. 6), Bd. I S. 299 ff. (307 ff.).

ständige oder Nicht-Arbeitnehmer (soziale Fürsorge) sind an anderer Stelle oder gar nicht gesetzlich geregelt. Das Arbeitsgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik soll dies exemplifizieren.

2. Das Arbeitsgesetzbuch der DDR

Das Arbeitsgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik vom 16. Juni 1977¹⁴ regelt im 15. Kapitel die „Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten“.

Das Kapitel beginnt mit § 274 Abs. 1:

„Die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten ist ein wichtiger Bestandteil sozialistischer Sozialpolitik. Sie gewährt als Pflicht- und freiwillige Versicherung Sach- und Geldleistungen bei Krankheit, Arbeitsunfall und Mutterschaft sowie Rentenleistungen bei Invalidität, Arbeitsunfall im Alter und für Hinterbliebene mit dem Ziel, die Werktätigen, Rentner und deren Familienangehörige umfassend sozial zu betreuen.“

Die folgenden Vorschriften betreffen die Kompetenz des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes zur näheren Regelung und Durchführung der Sozialversicherung. Für die sachlichen Regelungen genügen dem Gesetz die §§ 278 bis 290 – also 13 Paragraphen. Allerdings finden sich über das ganze Arbeitsgesetzbuch hin Vorschriften, die auf die eine oder andere Weise Entsprechungen im Sozialgesetzbuch der Bundesrepublik haben. Sozialleistungen an Arbeitnehmer, Rentner und ihre Familienangehörigen werden weitgehend ja vom Betrieb erbracht. In diesem Sinne sind die Vorschriften zur Förderung der Frauen und der Jugend (§§ 3 ff., 30 f., 129 ff., 240 ff.), über die Aus- und Weiterbildung (§§ 145 ff.), über den Gesundheits- und Arbeitsschutz (§§ 201 ff., 229) und über Schadensersatz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (§§ 267 ff.) zu nennen, sowie das Kapitel über die geistig-kulturelle, sportliche und soziale Betreuung der Werktätigen mit Mahlzeiten, über die Verkehrsbedingungen im Berufsverkehr, über die Wohnraumversorgung, über Kindereinrichtungen und über die Betreuung der „Arbeitsveteranen“ (§§ 233 ff.).

Das Gesetzbuch spiegelt so eine Sozialpolitik, die soziale Leistungen primär über das Arbeitsverhältnis vermittelt: die Arbeiter und Angestellten damit gleichermaßen schützend wie disziplinierend. Das Gesetzbuch spiegelt ferner ein Wirtschaftssystem, das den Betrieben die Mittel nicht

¹⁴ Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik S. 185. S. zum folgen- den *Michael Faude*, Reformen im Sozialrecht der DDR, Neue Juristische Wochenschrift, 31. Jg. (1978), S. 524 ff.

nur nach ihren Erträgen, sondern auch nach ihren Lasten zuweist. Dieses Modell der Kodifikation ist deshalb auch auf die sog. sozialistischen Staaten begrenzt.¹⁵ Und auch hier sind – wie unten noch zu erwähnen sein wird – schon einzelne Staaten (in Osteuropa: Ungarn, die ČSSR und Polen; in Lateinamerika: Kuba) vom Muster Sowjetrußlands abgewichen.

III. Sozialversicherungs-Kodifikationen

1. Allgemeines

Ungefähr zur selben Zeit, als in Frankreich das erste – freilich arbeitsrechtliche – Buch des Code du Travail et de la Prévoyance Sociale in Kraft trat (1910), erging in Deutschland die große Kodifikation der Sozialversicherung: die Reichsversicherungsordnung (1911). Reine Sozialversicherungs-Kodifikationen dieser Art sind selten geworden. Wir finden etwa das *Österreichische Allgemeine Sozialversicherungsgesetz* von 1955, das unten¹⁶ als Muster einer Sozialversicherungskodifikation genauer vorgestellt werden soll, und das *türkische Sozialversicherungsgesetz* von 1964.¹⁷ Ebenfalls 1964 kam es in *Zypern* zu einer Konsolidation der Sozialversicherungsgesetzgebung.¹⁸

Mehr und mehr erwies sich die Sozialversicherungs-Kodifikation, wie eben auch die Reichsversicherungsordnung, als ein transitorisches Stadium zwischen dem Aufbau der Sozialversicherung durch spezielle Sozialversicherungsgesetze und der Fortentwicklung der Sozialgesetzgebung in Richtung auf soziale Sicherung – sei es durch die Einbeziehung neuer sozialer Lagen, die sich der Vorsorge-Technik der Versicherung entziehen, sei es durch die Preisgabe der beitragsgebundenen Sicherungstechnik der Sozialversicherung auch für versicherbare Risiken. Typisch

¹⁵ S. dazu allgemein *Michael Faude*, Strukturelemente sozialistischen Sozialrechts am Beispiel des Altersrentenrechts in der DDR und der UdSSR, Jahrbuch für Ostrecht Bd. XX (1970), S. 105 ff., insbes. S. 111 ff.

¹⁶ S. unten 2.

¹⁷ International Labour Office, Legislative Series 1969-Tur. 3 (1966).

¹⁸ International Labour Office, Legislative Series 1964-Cyp 1 (1966). – S. zur weiteren Entwicklung dort aber *D. Pelekanos*, Soziale Sicherheit in Zypern, Internationale Revue für soziale Sicherheit XXIX. Jg. (1976), S. 257 ff.; o. V., Zypern, ebd. XXX. Jg. (1977), S. 98 ff.

für diese Entwicklung ist eine Reihe skandinavischer Länder. In den 60er Jahren kodifizierten *Schweden* (1962),¹⁹ *Island* (1963)²⁰ und *Norwegen* (1966)²¹ – im einzelnen mit sehr verschiedener Reichweite – ihre Sozialversicherungsgesetzgebung. Dem folgten alsbald Reformen, welche die kodifikatorische Einheit auflösten (so in Island)²² oder in Richtung auf den Charakter sozialer Sicherung fortentwickelten (so in Norwegen²³ und Schweden, wo die zahlreichen Änderungen 1973 zur Neubekanntmachung eines „konsolidierten“ Textes²⁴ führten). Während das so entstandene schwedische Sozialversicherungs-Gesetz sich aber nur auf die Kranken- und Rentenversicherung erstreckt, handelt es sich bei dem norwegischen Sozialversicherungsgesetz um eine der am weitesten ausholenden Kodifikationen. Sie umfaßt außer dem, was in Deutschland von der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung abgedeckt wird, Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung, über die Rehabilitation und über Leistungen an unverheiratete Mütter.

Mit besonderer Reichhaltigkeit finden wir Sozialversicherungs-Kodifikationen in *Lateinamerika*.²⁵ Der sozialrechtlichen Entwicklung in *Ecuador* liegt noch die Ley del Seguro Social Obligatorio von 1942 zugrunde. 1942 erließ auch *Mexiko* eine Ley del Seguro Social. Sie wurde jedoch durch ein Konsolidationsgesetz von 1973²⁶ abgelöst, in der sich auch schon die Transzendenz des Sozialversicherungssystems zu einem System sozialer Sicherheit andeutet. Auf Ecuador und Mexiko folgte *El Salvador* mit einer Ley del Seguro Social Obligatorio von 1953. 1973 erging in *Peru* ein Gesetz über die Sozialversicherung. Und 1976 schuf *Kolumbien* den Código de los Seguros Sociales. Ein Prozeß ständiger Ausweitung von der Sozialversicherung zur sozialen Sicherheit hin vollzog sich in *Brasilien*: 1960 ein Sozialversicherungsgesetz, 1973 eine Kon-

¹⁹ International Labour Office, Legislative Series 1962-Swe 1 (1964).

²⁰ International Labour Office, Legislative Series 1963-Ice 1 (1965).

²¹ International Labour Office, Legislative Series 1966-Nor 3 (1967).

²² S. Social Security Programs throughout the World, 1979, S. 106.

²³ S. die vom Rikstrygdeverket (Reichsversicherungsanstalt) herausgegebene Übersetzung: National Insurance Act of June 17, 1966, ... with amendments letterly by Act of December 15, 1972.

²⁴ International Labour Office, Legislative Series 1973-Swe 5 (1975).

²⁵ Zu Lateinamerika, soweit im folgenden nichts Spezielleres angegeben: *Teresa Salaberry Barcia*, La Seguridad Social en Ibero-America, maschinenschriftlich vervielfältigt (Servicio de Estudios de Seguridad Social. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social), Madrid 1980.

²⁶ Ley derogatoria de la original del Seguro Social.

solidation des Sozialversicherungsrechts²⁷ und 1976 eine Konsolidation des Rechts der sozialen Vorsorge.²⁸

2. Das Beispiel des Österreichischen Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes

Das Österreichische Allgemeine Sozialversicherungsgesetz vom 9. September 1955,²⁹ das hier als Beispiel vorgestellt werden soll, ist ein nüchternes Gesetzgebungswerk von großer Systematik und Präzision. Es umfaßt Krankenversicherung, Unfallversicherung und Pensionsversicherung. Ein Erster Teil enthält jedoch „Allgemeine Bestimmungen“ über Geltungsbereich, Umfang der Versicherung (Pflichtversicherung, freiwillige Versicherung usw.), Versicherungsträger, Meldungen und Auskunftspflichten, Mittel der Sozialversicherung und Leistungsansprüche. Erst der Zweite Teil gilt dann den Leistungen der Krankenversicherung, der Dritte Teil den Leistungen der Unfallversicherung und der Vierte Teil den Leistungen der Pensionsversicherung. Ein Fünfter Teil regelt die Beziehungen der Versicherungsträger zueinander, die Ersatzleistungen sowie die Haftung der Arbeitgeber bei Arbeitsunfällen. Ein Sechster Teil betrifft die Beziehungen der Träger der Sozialversicherung zu den Ärzten und anderen Leistungsträgern. Ein Siebenter Teil regelt das Verwaltungsverfahren und den gerichtlichen Rechtsschutz – wie das auch die Reichsversicherungsordnung getan hatte –. Ein Achter Teil regelt den Aufbau der Verwaltung, ergänzt also die einschlägigen organisatorischen Vorschriften des Ersten Teiles (nicht zuletzt auch durch Bestimmungen über die Aufsicht des Bundes). Ein Neunter Teil enthält Sonderbestimmungen für einzelne Personengruppen: unständige Arbeiter in der Land- und Forstwirtschaft, sonstige „fallweise beschäftigte Personen“, Bedienstete der Eisenbahnen usw.

Das Österreichische Allgemeine Sozialversicherungsgesetz erinnert so an die Reichsversicherungsordnung und auch an das künftige IV. Buch des Sozialgesetzbuches. Thematisch ist die Übereinstimmung sehr groß. In der Gliederung dagegen zeigt sich ein prinzipieller Unterschied. Das

²⁷ International Labour Office, Legislative Series 1973-Bra 2 A (1974).

²⁸ S. Adriano Campanhole u. Hilton Lobo Campanhole, Consolidacao das leis da Previdencia Social, São Paulo 1978.

²⁹ BGBl. Nr. 189. Zur gegenwärtigen Fassung s. Viktor Gehrman, Artur Rudolph, Hellmut Teschner und Karl Fürböck, Allgemeine Sozialversicherung – ASVG, Loseblatt 1974 ff.

Österreichische Allgemeine Sozialversicherungsgesetz versucht möglichst viele gemeinsame Bestimmungen „vor die Klammer zu ziehen“ oder „der Klammer nachzustellen“. Dagegen entsprach es schon der Reichsversicherungsordnung und ist es offenbar auch das Prinzip des IV. Buches des Sozialgesetzbuches, Vorschriften über Personenkreis, Träger, Organisationen usw. im Zusammenhang des besonderen Versicherungszweiges zu regeln. Natürlich steckt dahinter nicht nur die Laune des Gesetzgebers. Dahinter steckt vielmehr, daß die österreichischen Versicherungszweige sowohl in der Sache als auch in der Organisation sehr viel weitergehend vereinheitlicht sind als in der Bundesrepublik.

Kritisch ist zu sagen, daß diese Kodifikation den Schnitt zwischen der Sozialversicherung und anderen Sozialleistungen nachdrücklich unterstreicht. In Ländern, in denen die Sozialversicherung die einzige ernstzunehmende und breit angelegte Sozialpolitik ist, mag dies einleuchten. In Ländern, in denen – wie in der Bundesrepublik und Österreich – andere Bereiche der Sozialpolitik adäquat entwickelt sind, sind dagegen die negativen „klassifikatorischen“ Wirkungen zu bedenken, die mit dieser Hervorhebung des Sozialversicherungsrechts verbunden sind.

IV. Kodifikation der sozialen Sicherheit (der Sozialleistungssysteme)

So wie mit der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 die Idee der Sozialversicherung in ihre historische Umlaufbahn „geschossen“ wurde, so trat mit Roosevelts Botschaft an den Kongreß vom 8. Juni 1934 das Konzept der „sozialen Sicherheit“ auf seine geschichtliche Bahn.³⁰ Damit waren der Gesetzgebung neue Ideen vorgegeben und mehr noch neue Themen und Methoden erschlossen. Im einzelnen entzieht sich freilich der Übergang von der Sozialversicherungs-Gesetzgebung zur Gesetzgebung über soziale Sicherheit einer präzisen Definition. Für den Zusammenhang hier sei die Grenze dort gezogen, wo die Leistungen, die gegen ein soziales Risiko sichern, nicht mehr – ganz oder teilweise – durch Beiträge der Versicherten finanziert werden. Diese Schwelle von der Sozialversicherungsgesetzgebung zur umfassenden Sozial-Sicherungs-Gesetzgebung kann auf zweierlei Weise überschritten werden: ein-

³⁰ Nachweise dazu etwa bei *Eike von Hippel*, Grundfragen der sozialen Sicherheit, 1979, S. 7ff.; *Felix Schmid*, aaO (Anm. 11), S. 44ff.

mal, indem die Sicherung gegen klassische, versicherbare Risiken (wie Krankheit, Invalidität usw.) sich von der Vorsorge-Technik der Versicherung löst; zum anderen, indem soziale Lagen, die sich der Sicherungstechnik der Sozialversicherung ihrer Natur nach verschließen (wie Kriegsschäden, angeborene Behinderung, Wohn- und Ausbildungsbedarf usw.), in das Gesetzeswerk einbezogen werden (was gerade für das Sozialgesetzbuch kennzeichnend ist).

1. Die angelsächsischen und lateinamerikanischen Beispiele

Während die Sozialversicherungsgesetzgebung fast überall fragmentarisch, im Sinne der Sicherung gegen bestimmte Risiken ansetzte,³¹ ist die gesetzgeberische Verwirklichung der Idee der sozialen Sicherheit von vornherein auf ein umfassendes Ausgreifen verwiesen. Die Sicherheit, die hier geboten werden soll, ist eine Art „Bürger-Status“. Er muß durchgreifend, komplex hergestellt werden. Und soziale Sicherheit bleibt trotzdem immer noch Ziel, ehe sie Wirklichkeit wird. Zumindest in den Anfängen eignet der Idee der sozialen Sicherheit ohne Zweifel auch ein Pathos. Ihm entspricht es, dem Gesetz Signal-Charakter, Basischarakter zu geben – notfalls unter Hintanstellung der technischen Belange der Realisation. Für unseren Zusammenhang hier bedeutet dies, daß, soweit dem Begriff der Kodifikation Elemente wie „universell“ und „prinzipiell“ anhaften, die Gesetzgebung gerade der sozialen Sicherheit a priori etwas Kodifikatorisches an sich hat.

Typisch dafür ist gewiß der *US-Social Security Act* von 1935.³² Er ist in erster Linie Programm- und Rahmengesetz. Ihm folgt der *Neuseeländische Social Security Act* von 1938.³³ Mehr als der *US-Social Security Act* ist er auf Realisation angelegt. Das Pionierhafte des Anfangs haftet jedoch auch ihm an. So kommt es in Neuseeland 1964 zu einem Konsolidationsgesetz.³⁴ In *Australien* schließlich führt diese Entwicklung bereits 1947 dazu, daß die verschiedenen Gesetze über Teilbereiche der sozialen Sicherheit in einem *Social Services Consolidation Act* zusammengefaßt

³¹ S. für einige Länder die Tabelle von *Peter A. Köhler*, in: *Hans F. Zacher* (Hg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, 1979, nach S. 426.

³² *International Labour Office*, *Legislative Series* 1939-USA 2.

³³ *International Labour Office*, *Legislative Series* 1942 – N. Z. 2. – Revidierte französische Fassung in: *Bureau International du Travail*, *Série Législative* 1942 – N. Z. 1 (1944).

³⁴ *International Labour Office*, *Legislative Series* 1964, N. Z. 1 (1966).

werden können.³⁵ In *Lateinamerika*³⁶ nahm den Begriff der sozialen Sicherheit, soweit zu sehen, zuerst die Gesetzgebung *Nicaraguas* auf (1955).³⁷ Bekannt ist das Beispiel *Boliviens* (1956).³⁸ 1963/64 folgt *Kuba*.³⁹ 1976 kommt es in *Brasilien* zu einem umfassenden Konsolidationsakt.⁴⁰ 1980 legt *Chile* den Entwurf eines Grundgesetzes der sozialen Sicherheit⁴¹ vor. Die effektive Gesetzgebung Chiles aber geht mittlerweile andere Wege.⁴² Der Charakter, die Reichweite, vor allem auch der Grad der Verwirklichung dieser lateinamerikanischen Gesetzgebung bedürfte freilich einer besonders sorgfältigen Analyse, die hier nicht geleistet werden kann.

2. Die osteuropäische Gesetzgebung über die soziale Sicherheit

In Osteuropa haben, wie schon bemerkt, drei Länder das Sozialrecht aus dem Arbeitsrecht herausgenommen. Unter ihnen ist *Polen* noch in einem „negativen“ Stadium. Es hat sein Sozialrecht nicht in das Arbeitsrecht einbezogen. Aber ein eigenes Sozialgesetzbuch ist erst in der Diskussion.⁴³ *Ungarn* erließ 1975 ein neues Sozialversicherungsgesetz, das durch die Einführung eines nationalen Gesundheitsdienstes über den Charakter reinen Sozialversicherungsrechts hinausgeht.⁴⁴ Besonders bemerkenswert ist das Gesetz der *ČSSR* über die soziale Sicherheit von 1975.⁴⁵ Es konzentriert sich auf die Rentenversicherung, die soziale Si-

³⁵ International Labour Office, Legislative Series 1947-Austral. 3 (1950).

³⁶ S. noch einmal Anm. 25.

³⁷ Ley Organica de Seguridad Social.

³⁸ Codigo de la Seguridad Social. International Labour Office, Legislative Series 1956-Bol. 1 (1958).

³⁹ 1963: Cuerpo Basico de las normas de la Seguridad Social cubana. 1964: Unifica los variados regimenes de Seguridad Social existentes.

⁴⁰ S. o. Anm. 28.

⁴¹ Estatuto fundamental de principios y bases del Sistema de Seguridad Social, wiedergegeben bei Salaberry Barcia, aaO, (Anm. 25), S. 202 ff.

⁴² Das Decreto ley N. 3500 vom 11. November 1980 brachte eine grundlegende Neuordnung des Leistungssystems der Rentenversicherung, zugleich die Privatisierung der Trägerschaft bei einer Garantie des Staates für Mindestrenten.

⁴³ *Waclaw Szubert*, Probleme der Kodifizierung des Sozialversicherungsrechts, in: *Panstvo i Prawo* Nr. 5/1978. Eine Übersetzung dieses Aufsatzes verdanke ich Herrn Dr. *Herbert Szurgacz* (Wroclaw).

⁴⁴ *S. Otto Barknyi*, Ungarn – neues einheitliches Sozialversicherungsgesetz, *Internationale Revue für soziale Sicherheit*, XXVII. Jg. (1975), S. 457 ff.; *Gabriella Garancsy*, Das System der ungarischen Sozialversicherung, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 28. Jg. (1981), S. 8 ff.

⁴⁵ International Labour Office, Legislative Series 1975-Cz 3 (1976).

cherung im öffentlichen Dienst und auf die Sozialhilfe. Dagegen bleiben die Sicherung für den Fall der Krankheit, Schwangerschaft und Mutterschaft sowie besondere Familienleistungen ausgespart.⁴⁶

3. Die französische „Vierlings-Kodifikation“

Die französische Sozialgesetzgebung von 1955/56⁴⁷ ist der Niederschlag der Ideen, die zur Zeit der Befreiung in Frankreich virulent waren. Beveridge hatte den Konzeptionen derer Pate gestanden, die die Zeit der Besatzung in England überdauert hatten. Vieles andere mehr – die Erfahrung der 20er und 30er Jahre, die Erschütterungen des Krieges, das weitreichende Bündnis von Widerstandskräften verschiedener politischer Herkunft – schien 1943 auf einen neuen sozialpolitischen Aufbruch hinzudeuten. Jedoch stellten sich der Verwirklichung Schwierigkeiten in den Weg. Was 1955/56 schließlich produziert wurde, brachte bei weitem nicht alles zum Ausdruck, was 1945 angezielt war. Die beiden umfassendsten gesetzgeberischen Maßnahmen waren der Code de la famille et de l'aide sociale vom Januar 1956⁴⁸ und der Code de la sécurité sociale vom Dezember 1956.⁴⁹ Der Code rural vom April 1955⁵⁰ vervollständigt das Gefüge hinsichtlich der Sozialversicherung der Landwirte. Der Code de la mutualité vom August 1955⁵¹ definiert die Stellung dieser traditionsreichen Einrichtungen der französischen Sozialversicherung. Doch müssen und können diese beiden letztgenannten Elemente des Quartetts im folgenden außer Betracht bleiben.

Der *Code de la famille et de l'aide sociale* zerfällt in sechs Titel. Der erste Titel betrifft den sozialen Schutz der Familie durch andere als finanzielle Leistungen. Der zweite Titel betrifft den sozialen Schutz der Kin-

⁴⁶ Das Gesetz zählt zu den originellsten Sozialgesetzen der Gegenwart. Der Verf. bedauert, in diesem Rahmen nicht mehr über das Gesetz berichten zu können.

⁴⁷ S. dazu und zum folgenden z. B. *Henry C. Galant*, *Histoire Politique de la Sécurité Sociale Française 1945–1952*, Paris 1955; *Yves Saint-Jours*, *Die Entwicklung in Frankreich*, demnächst in: *Peter A. Köhler u. Hans F. Zacher*, Hg., *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, 1981.

⁴⁸ Zur gegenwärtigen Fassung s. *Petits Codes Dalloz*, *Codes de la Santé Publique – de la Famille et de l'Aide sociale*, Paris 1979, S. 1059 ff.

⁴⁹ Zur gegenwärtigen Fassung s. *Petits Codes Dalloz*, *Code de la Sécurité Sociale et de la Mutualité – Mutualité Sociale Agricole*, Paris 1980, S. 1 ff.

⁵⁰ Ebenda, S. 1142 ff.

⁵¹ Ebenda, S. 1478 ff.

der (z. B. Vorschriften für den Fall des Aussetzens von Kindern, über Mündelkinder, über die Unterbringung von Kindern in Heimen und bei Pflegeeltern usw.). Der dritte Titel steht unter der sehr allgemeinen Überschrift der „sozialen Hilfe“ (aide sociale). Diese „soziale Hilfe“ ist jedoch mit unserer Sozialhilfe nicht unmittelbar zu vergleichen. Sie wird bestimmten Problemgruppen differenziert und limitiert gewährt: Familien, Alten, Kranken, Blinden und pflegebedürftigen Personen. Der vierte Titel enthält gemeinsame Vorschriften für die verschiedenen Formen der sozialen Hilfe. Der fünfte Titel regelt die Unterbringung von Alten, kranken Erwachsenen, Personen mit Anpassungsproblemen usw. Der sechste Titel regelt die Sozialarbeit.

Der *Code de la Sécurité Sociale* ist das umfangreichste der vier Gesetzeswerke. Er umfaßt immerhin 781 Artikel. Er gliedert sich in 12 Bücher. Das I. Buch regelt die allgemeine Organisation der sozialen Sicherheit, und zwar sowohl in Richtung auf die Staatsverwaltung als auch auf die Selbstverwaltung. Das II. Buch regelt die Streitentscheidung, den Rechtsschutz im Bereich der sozialen Sicherheit. Das III. Buch betrifft die Sozialversicherung, nämlich die Versicherung für den Fall der Krankheit, der Mutterschaft, der Invalidität, des Alters und des Todes unter Zurücklassung Unterhaltsabhängiger. Das IV. Buch betrifft Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Das V. Buch bringt Leistungen an die Familien, und zwar die Geldleistungen und den Mutterschaftsurlaub. Das VI. Buch enthält verschiedene Vorschriften über die soziale Sicherung von Studenten, Kriegsinvaliden, Beamten, Militärpersonen, Künstlern, Ärzten, Behinderten und Geistlichen. Das VII. Buch regelt besondere Leistungen an alte Arbeitnehmer und an Familienmütter. Das VIII. Buch regelt die Altershilfe für Nicht-Arbeitnehmer (freie Berufe, Landwirte, Handwerker, Händler usw.). Das IX. Buch errichtet den Nationalen Solidaritätsfonds. Das X. Buch enthält Bestimmungen über die Kontrolle des Rechnungshofes. Das XI. Buch betrifft die überseeischen Departements. Das XII. und letzte Buch enthält Sondervorschriften über Arbeitnehmer im Ausland.

Mit deutschen Augen gesehen finden wir hier also alle Zweige der Sozialversicherung (auch für besondere Berufsgruppen) wieder, dazu den Familienlastenausgleich und Elemente der Sozialhilfe, in Sondervorschriften immer wieder auch Spuren des sozialen Entschädigungsrechts.

4. Die niederländischen und belgischen Kodifikationsvorhaben

Besondere Erwähnung verdienen schließlich die Kodifikationsvorhaben, die in Belgien und in den Niederlanden unterwegs sind.

a) Das niederländische Kodifikationsprojekt

Für die bisherige Entwicklung der niederländischen Sozialgesetzgebung⁵² ist zweierlei typisch: zunächst, daß für die sozialen Lagen der Krankheit, der Invalidität, des Alters, des Todes, der Arbeitslosigkeit und der Unterhaltsbelastung durch Kinder jeweils besondere Gesetze bestehen; sodann aber, daß sich die Sozialversicherung immer mehr von der Arbeiterversicherung zur allgemeinen Volksversicherung entwickelt hat, ohne daß ein Nebeneinander von Arbeitnehmersicherung und Volksversicherung vermieden worden wäre. Das Ergebnis ist, daß für die einzelnen Risiken mitunter mehrere Gesetze bestehen: für die Volksversicherung und für die Arbeitnehmersicherung. Dies war ein entscheidender Impuls dafür, eine Kodifikation in Angriff zu nehmen.

Die Kodifikation⁵³ begann 1967 mit einem königlichen Beschluß, der eine Staatskommission zur Vereinfachung und Kodifikation der Gesetzgebung über die soziale Sicherheit einsetzte. Die Staatskommission besteht aus sechs Wissenschaftlern, unter ihnen der Vorsitzende, der frühere Minister Professor Gerhard *Veldkamp*, ergänzt durch eine Reihe beratender Mitglieder von verschiedenen Ministerien und Organisationen.⁵⁴ Der Auftrag der Kommission erstreckt sich auf die Gesetzgebung über die Sicherung für den Fall des Alters und des Todes unter Zurücklassung Hinterbliebener, die Leistungen wegen der Unterhaltslast gegenüber Kindern, die Sicherung für den Krankheitsfall, die Sicherung für den Fall der Invalidität, die Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit (Arbeitslo-

⁵² L. J. M. de Leede und Bernd Schulte, Zur Entwicklung der niederländischen Sozialversicherung, Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 7 (1979), S. 23 ff.

⁵³ S. zum folgenden G. M. J. Veldkamp, De vereenvoudiging en codificatie van het Nederlandse sociale zekerheidsrecht, in: Vereniging van Raden van Arbeid, Verslag van het Symposium over de Unificatie en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving, Sonderausgabe der Zeitschrift „Sociaal Maandblad Arbeid“ 1975, S. 580ff.; G. M. J. Veldkamp, De Codificatie van de sociale zekerheidswetgeving; een evaluatie, Sociaal Maandblad Arbeid, 35. Jg. (1980), S. 847ff.; Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, Financieringswet sociale zekerheid, I Verslag/voontwerpen van wet, II Beilagen, 1980.

⁵⁴ S. II Beilagen, aaO (Anm. 53), S. 7ff.

senversicherung, Arbeitslosenhilfe) und auf die entsprechenden Vorschriften zur Organisation und Koordination der Sozialversicherung. Der Auftrag der Kommission erstreckt sich dagegen nicht auf die Sozialhilfe, auf das, was wir soziales Entschädigungsrecht nennen, auf die Ausbildungsförderung und auf die Arbeitsförderung. Ausgenommen ist auch das besondere Recht der sozialen Sicherung im öffentlichen Dienst.⁵⁵ Besonders bemerkenswert und besonders umstritten ist die Bindung der Arbeit der Kommission an die bestehende Gesetzgebung.⁵⁶ Der Vorsitzende der Kommission, *Veldkamp*, spricht in Anlehnung an die deutsche Terminologie von der „Kodifikation bei begrenzter Sachreform“ von einer „Kodifikation ohne Sachreform“.⁵⁷ Insbesondere ist darunter zu verstehen, daß die „Vereinfachung der Gesetzgebung über soziale Sicherheit“ nicht meint: „Vereinfachung des Systems der sozialen Sicherheit“. Was die Vereinfachung des Systems anlangt, hat die niederländische Regierung von 1967 ein Gutachten-Ersuchen an den Sozial-Ökonomischen Rat gerichtet – eine beratende Versammlung aus Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber und aus Sachverständigen. Dadurch wird besonders klar, daß es sich bei der Vereinfachung des Systems einerseits und der Kodifikation und Vereinfachung der Gesetzgebung andererseits um zwei verschiedene Sachen handelt.⁵⁸

Die Arbeiten zur Kodifikation werden von der Kommission in *drei Phasen* gegliedert: die Phase der Information, die Phase der Inventarisierung und die operationale Phase.⁵⁹ Die *Phase der Information* umfaßte Studien der nationalen und internationalen Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Literatur, Untersuchungen über die Systematik, über gewisse Begriffe usw. Diese Phase wurde 1970 mit einem „Interimsbericht“ abgeschlossen.⁶⁰ Die *inventarisierende Phase* diente der Aufnahme des gesamten bestehenden niederländischen Sozialrechts, soweit es für die Kodifikation in Betracht kam. Die inventarisierende Phase hatte aber auch zum Ziel, neuere Entwicklungen im Ausland zu erfassen. Dabei

⁵⁵ *Veldkamp*, De vereenvoudiging ... (Anm. 53), S. 581 f.

⁵⁶ *Veldkamp*, ebenda, und *Veldkamp*, De codificatie ... (Anm. 53), S. 581. Kritisch dazu s. *Jef Van Langendonck*, Statische en dynamische codificatie, Sociaal Maandblad Arbeid, 35. Jg. (1980), S. 837 ff.

⁵⁷ *Veldkamp*, De codificatie ... (Anm. 53), S. 851.

⁵⁸ *Veldkamp*, De vereenvoudiging ... (Anm. 53), S. 582.

⁵⁹ *Veldkamp*, aaO, S. 582 ff.

⁶⁰ Verslagen en rapporten van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Jg. 1970-3; s. auch *Veldkamp*, aaO, S. 583 f.

blickte man vor allem auf die Arbeiten am Sozialgesetzbuch-Vorhaben der Bundesrepublik, aber auch auf die inzwischen in Gang gekommenen Entwicklungen in Belgien. Der abschließende „Inventarisierungs-Bericht“ wurde 1974 vorgelegt.⁶¹ Nun trat man in die *operationale Phase* ein. Das System der Vorarbeiten für die Erstellung von Entwürfen war und ist tief gestaffelt. Expertengruppen aus den Ministerien, aus den betroffenen Organisationen usw. leisteten bedeutsame Vorarbeiten, die weiteren Gremien, schließlich der Staatskommission, vorgelegt wurden.⁶²

Bis jetzt sind folgende *Ergebnisse* erkennbar:

- ein Arbeitsplan für das Gesamtvorhaben;⁶³
- ein interner Entwurf zu den allgemeinen Bestimmungen, die in Teil I bis III der ersten Konzeption dieses Arbeitsschemas vorgesehen sind. Von diesem Entwurf sind nur die Überschriften veröffentlicht, während der detaillierte Inhalt – soweit zu sehen – intern geblieben ist;⁶⁴
- der detaillierte und begründete Entwurf eines „Finanzierungsgesetzes“.⁶⁵

Hinsichtlich des Arbeitsplanes (des „Werkschemas“) ging man zu Beginn der operationalen Phase von folgender Gliederung aus:⁶⁶ I. Begriffsbeschreibungen; II. Allgemeine Bestimmungen; III. Zusammenarbeit; IV. Die Regelungen betreffend die Leistungen; V. Die Regelungen betreffend die Beiträge; VI. Die Ausführungsbehörden; VII. Die Aufsicht; VIII. Administrative und andere Maßnahmen; IX. Beschwerde und Berufung; X. Strafbestimmungen; XI. Übergangs- und Schlußbestimmungen. Im Laufe der weiteren Arbeiten fügte man die Materie aber zu größeren Blöcken. Die gegenwärtigen Arbeiten beruhen auf folgenden Grobeinteilungen:⁶⁷ (a) allgemeine Bestimmungen, (b) Leistungen, (c) Finanzierung, (d) Verfahren und (e) Organisation. Dazu hat man klare Prioritäten gesetzt. Vorrang gibt man den Arbeiten über die Leistungen und die Finanzierung. Die zweite Stufe bilden die Allgemeinen Bestimmungen und das Verfahren. Dagegen sollen die Arbeiten an der Organi-

⁶¹ Verslagen en rapporten van het Ministerie van Sociale Zaken, Jg. 1974–8; s. auch *Veldkamp*, aaO, S. 583 f.

⁶² S. den Bericht d. Staatskommission in I Verslag/Voorontwerpen van wet (Anm. 53), S. 9 ff. (11 ff.); *Veldkamp*, aaO, S. 585 ff.

⁶³ *Veldkamp*, ebenda, S. 586; dens., *De codificatie ...* (Anm. 53).

⁶⁴ II Beilagen (Anm. 53), S. 15 ff.

⁶⁵ I Verslag voorontwerpen van wet (Anm. 53), S. 21 ff.

⁶⁶ *Veldkamp*, *De vereenvoudiging ...* (Anm. 53), S. 586.

⁶⁷ S. *Veldkamp*, *De codificatie ...* (Anm. 53), S. 853.

sationsgesetzgebung zunächst ruhen. Im einzelnen hat man sich das weitere Verfahren so vorgestellt, daß diese großen Hauptabschnitte zunächst als einzelne Gesetze vorbereitet und im Parlament eingebracht werden sollen. Diese Einzelgesetze sollen erst später zu einem umfassenden „Allgemeinen Gesetz über die soziale Sicherheit“ zusammengefaßt werden. Diese Zusammenfassung wird als der letzte Arbeitsgang des Gesamtvorhabens angesehen.⁶⁸

Im Sinne dieser Strategie liegt nun also der Entwurf eines „Finanzierungsgesetzes“ vor.⁶⁹ Er ist der Öffentlichkeit zur Diskussion unterbreitet. Nach Auswertung dieser Diskussion wird er möglicherweise dem Parlament als Regierungsentwurf zugeleitet. Das nächste Arbeitsvorhaben der Kommission nach dem „Finanzierungsgesetz“ ist der Entwurf eines Gesetzes über die Leistungen der „sozialen Sicherheit“. Darauf sollen Gesetze mit den allgemeinen Bestimmungen und über das Verfahren ausgearbeitet werden – oder vielleicht auch ein gemeinsames Gesetz mit den allgemeinen Vorschriften und dem Verfahrensrecht. Die vorletzte Stufe vor der Zusammenfügung des Gesamtgesetzes über die soziale Sicherheit soll dann die – in sich stufenweise kodifikatorische Einrichtung des Organisationsrechts bilden.⁷⁰ Die Ausarbeitung der allgemeinen Bestimmungen als Gesetzentwurf ist nach der Erarbeitung erster vorläufiger interner Arbeitstexte zurückgestellt. Nun arbeitet man die besonderen Teile – vor allem diejenigen über die Finanzierung und die Leistungen – konkret aus. Dabei wird immer wieder überprüft, ob sich die entworfenen allgemeinen Bestimmungen auch angesichts der Texte für die besonderen Teile bewähren, oder ob sie überarbeitet werden müssen. Erst nach diesem Arbeitsablauf soll es zu einem Gesetzentwurf kommen. Man verweist dabei ausdrücklich auf die Problematik des deutschen Vorgehens, den allgemeinen Teil vor der Ausarbeitung der besonderen Teile zum Gesetz zu machen.⁷¹

b) Das belgische Vorhaben

aa) Der Leuvenener Entwurf

In Belgien⁷² hat die Entwicklung einen ganz anderen Verlauf genommen. Am Anfang der Reformbemühungen stand dort der sozusagen

⁶⁸ S. *Veldkamp*, *De codificatie . . .* (Anm. 53), S. 852 ff. (mit Schaubild 2 und 3).

⁶⁹ S. o. Anm. 53.

⁷⁰ *Veldkamp*, *De codificatie . . .* (Anm. 53), S. 853.

⁷¹ *Veldkamp*, *De codificatie . . .* (Anm. 53), S. 853.

⁷² Zur vorausgegangenen Entwicklung des belgischen Sozialrechts s. *Jef Van*

„private“ Entwurf, der im Rahmen des Instituts für Sozialrecht der Katholischen Universität Leuven ausgearbeitet wurde.⁷³ Das engere Redaktionskomitee bestand aus Professor *Dillemans*, Professor *Van Langendonck* und Dr. *Van Buggenhout*. Nach jahrelangen Vorarbeiten legte dieses Institut 1978 einen „Entwurf eines Gesetzbuches für soziale Sicherheit“ vor.⁷⁴ Der Entwurf versteht sich keineswegs als „Kodifikation ohne Sachreform“, nicht einmal als „Kodifikation bei begrenzter Sachreform“. Der Entwurf *will* „Sachreform“. Im Verhältnis zum bestehenden belgischen Sozialrecht bestehen die wichtigsten Neuerungen, die der Entwurf vorschlägt, in folgendem:⁷⁵ Abschaffung der Arbeitsunfälle und der Berufskrankheiten als besonderes Risiko; Abschaffung der besonderen Versicherungszweige für Selbständige, Beamte, Bergleute, Seeleute usw. (ausgenommen besondere technische Bestimmungen für diese Gruppen); Recht auf freie Gesundheitsdienste für jedermann ohne Einschränkung, jedoch ausschließlich für Dienste, die im sozialen Rahmen geleistet werden; Einschränkung der Kinderzuschläge auf 18 Jahre; Ausbildungshilfe nach 18 Jahren; Minimumeinkommen für alle über 18jährigen, die keine Arbeitsgelegenheit haben; Gleichschaltung von Invalidität und Arbeitslosigkeit hinsichtlich Dauer, Höhe und Berechnungsweise der Leistungen; Definition der beiden Risiken durch die zumutbare Arbeit; Arbeitslosenversicherung auch für Selbständige und Beamte; Alterspension auf der Basis des Arbeitseinkommens der letzten 10 Jahre; Hinterbliebenenpensionen auch für die Witwer; Recht auf ein „garantiertes Jahreseinkommen“ für Hinterbliebene, d. h. auf Weiterbezahlung des Arbeits- und Sozialeinkommens an Hinterbliebene während eines Jahres; aktive Auszahlungspflicht aller Einrichtungen, mit rechtlich umschriebener Mitwirkungspflicht der Versicherten; Spaltung der Finanzierung: Beiträge für Einkommensersatzleistungen, allgemeine Mittel für die Mindestleistungen.

Das so konzipierte Gesetzbuch sucht das ganze Recht der sozialen

Langendonck, Entwicklungstendenzen der sozialen Sicherheit in Belgien, Vierteljahresschrift für Sozialrecht Bd. 5 (1977), S. 55 ff.

⁷³ *R. Dillemans*, Codificatie van de sociale zekerheidswetgeving in België, in: Vereniging van Raden van Arbeid, Verslag van het Symposium over de Unificatie en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving, Sonderheft der Zeitschrift „Sociaal Maandblad Arbeid“, 1975, S. 589 ff.

⁷⁴ Abgedruckt in: II Beilagen (Anm. 53), S. 404 ff.

⁷⁵ S. die Einleitung zu dem Entwurf, abgedruckt in: II Beilagen (Anm. 53), S. 405.

Sicherheit in nur 243 Artikeln zu umschreiben. Sie sind in *drei Teile* und siebzehn Titel gegliedert. *Teil 1*, Allgemeine Bestimmungen: I. Zielstellung – Das Recht der sozialen Sicherheit; II. Begriffe und Definitionen; III. Anwendungsgebiet; IV. Zusammenwirken der Beteiligten; V. Leistungen; VI. Administrative Organisation; VII. Verfahren; VIII. Finanzierung. *Teil 2*, Besondere Bestimmungen für die einzelnen Bereiche: IX. Minimumeinkommen; X. Gesundheitsleistungen; XI. Familienzuschlag; XII. Arbeitslosigkeit; XIII. Invalidität; XIV. Altersruhegeld; XV. Leistungen an Hinterbliebene; XVI. Behinderte; XVII. Ausbildungsförderung. *Teil 3*, Freie, öffentlich geförderte Sozialversicherung.

Die größte Ähnlichkeit mit dem Sozialgesetzbuch weist der Titel I über Ziele und Rechte der sozialen Sicherheit auf. Sie lauten:

Artikel 1: Das Gesetzbuch für die soziale Sicherheit hat zum Ziel, die soziale Sicherheit zu verwirklichen und damit zur sozialen Gerechtigkeit beizutragen. Es zielt darauf, jedermann ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten und besondere Lasten abzuwenden oder zu kompensieren.

Artikel 2: Das in Art. 1 umschriebene Ziel wird angestrebt durch die Zuerkennung der nachstehend aufgezählten Rechte auf soziale Sicherheit. Das Gesetz umschreibt im einzelnen, worauf die Berechtigten Anspruch haben, um diese Rechte zu realisieren.

Artikel 3: Jeder Einwohner hat das Recht auf die nötigen Leistungen zum Schutz, zur Erhaltung, zur Verbesserung und zur Herstellung seiner Gesundheit und seiner Arbeitsfähigkeit.

Artikel 4: Jeder Einwohner hat ein Recht auf ein laufend angepaßtes Minimumeinkommen, das ein menschenwürdiges Leben möglich macht.

Artikel 5: Jeder Einwohner, dessen Arbeitseinkommen wegen Invalidität entfällt, hat ein Recht auf Einkommensersatzleistungen.

Artikel 6: Jeder Einwohner, der unfreiwillig arbeitslos ist, hat ein Recht auf Einkommensersatzleistungen.

Artikel 7: Jeder Einwohner, dessen Einkommen wegen Alters wegfällt, hat ein Recht auf Einkommensersatzleistungen.

Artikel 8: Fällt das Arbeitseinkommen eines Haushalts ganz oder teilweise dadurch weg, daß ein Mitglied stirbt, dann haben die anderen Mitglieder dieses Haushalts ein Recht auf die notwendigen Einkommensersatzleistungen.

Artikel 9: Jeder Einwohner, der Kinder zu unterhalten hat, hat ein Recht auf Familienleistungen.

Artikel 10: Jeder Einwohner, der körperlich oder psychisch behindert oder von Behinderung bedroht ist, hat ein Recht auf die Leistungen, die notwendig sind, um der Behinderung zuvorzukommen, sie zu vermindern, eine Verschlimmerung zu verhüten oder die Folgen auszugleichen, und um ihm einen Platz in der Gesellschaft zu sichern, der seinen Möglichkeiten entspricht.

Artikel 11: Jeder Einwohner, der eine Ausbildung durchläuft, hat ein Recht auf die notwendigen Einkommensersatzleistungen.

bb) Der Anfang der offiziellen Kodifikation

Inzwischen haben in Belgien Regierung und Parlament die Reform „offiziell“ in die Hand genommen. Am 23. Juli 1980 erging ein Gesetz über die Errichtung einer „Königlichen Kommission zur Vorbereitung der Kodifikation, Harmonisation und Vereinfachung der Gesetzgebung betreffend die soziale Sicherheit im Rahmen einer umfassenden Reform dieser Gesetzgebung“.⁷⁶ Diese Kommission ist mittlerweile – seit Dezember 1980 – eingesetzt. Sie besteht aus Vertretern der Kammer der Abgeordneten, des Senats, der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften und einigen wenigen Wissenschaftlern. Vorsitzender ist Professor *Dillemans* aus Leuven, der schon an dem Entwurf des Instituts für Sozialrecht der Katholischen Universität Leuven maßgeblich mitgewirkt hatte.

Am 25. August 1980 wurde im Senat ein Entwurf eines Gesetzes über die allgemeinen Prinzipien der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer eingebracht.⁷⁷ Auch er enthält in den Artikeln 3–11 eine Umschreibung des Zieles der sozialen Sicherung von Arbeitnehmern und einzelne soziale Rechte. Die Diskussion über den Sinn solcher sozialer Rechte ist auch dort nun im Gange. Ein Aufsatz reflektiert diese Auseinandersetzung in der Überschrift: „Soziale Rechte: ein juristisches Placebo?“⁷⁸ Indem sich dieser im Senat eingebrachte Entwurf auf die soziale Sicherung von Arbeitnehmern konzentriert, wendet er sich freilich von der großen Linie umfassender Konsolidation und Kodifikation, wie wir sie im Sozialgesetzbuch der Bundesrepublik, in den Niederlanden und im Entwurf des Leuener Instituts finden, ab.

V. Schlußbemerkungen

Zusammenfassend kann mit aller Vorsicht, die der kursorische Charakter dieses Berichts auferlegt, gesagt werden, daß das entwickelte Sozialrecht einer entwickelten Gesellschaft nach gesetzgeberischer Zusammenfassung drängt. Dabei wird eine erschöpfende Kodifikation aller Sozialleistungen (aller Systeme sozialer Sicherheit) kaum irgendwo erreicht

⁷⁶ „Belgisch Staatsblad, S. 9699“: Königl. Beschluß v. 18. Dezember 1980, Belgisch Staatsblad, S. 14450.

⁷⁷ S. dazu und zum folgenden *Danny Pieters*, *Sociale rechten: juridisch placebo?*, *Revue de droit social/Tijdschrift voor sociaal recht* 1980, S. 385 ff.

⁷⁸ S. die vorige Anmerkung.

und erstrebt. Das Sozialgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland ist gewiß das umfassendste Gesetzgebungsvorhaben dieser Art. Und selbst dieses spart Teilbereiche sozialer Sicherheit aus (Beamten-, Richter- und Soldatenversorgung, Lastenausgleichsrecht, Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts usw.). Welche Teilbereiche kodifikatorisch jeweils herausgehoben und zusammengefaßt werden, folgt den verschiedensten Bedingungen des Bestandes an Sozialrecht und der Entwicklung der Sozialpolitik. Jedoch bietet sich von den Anfängen bis zur Gegenwart weithin das Sozialversicherungsrecht als Kernbereich der Kodifikation an.

Historisch scheint zunächst ein allgemeiner Pulsschlag von Zerstreuung und Sammlung zu beobachten zu sein. Sozialrecht setzt fragmentarisch ein. Daraus folgt das Bedürfnis der Kodifikation. Reformen zersetzen die Kodifikation. Dem folgt das Bedürfnis nach Konsolidierung oder weiter ausgreifender Kodifikation des so entwickelten Rechtsbestandes. Mit der „Erfindung“ der sozialen Sicherung wechseln jedoch die Grundmuster. Vor 1934 beobachteten wir nur Sozialversicherungs-Kodifikationen. Erst danach öffnet sich die Alternative zwischen Sozialversicherungs- und Soziale-Sicherungs-Kodifikationen. Erst danach auch zeigt sich die Alternative, daß Sozialversicherungsgesetzgebung zu fragmentarischem Anfang und späterer Kodifikation tendiert, während Soziale-Sicherungs-Gesetzgebung nicht immer, aber auch a priori mit dem Pathos der Kodifikation einsetzt.

Jedenfalls zieht sich von dem US-Social Security Act von 1935 bis zu den großen Kodifikationsvorhaben der Gegenwart in der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden und Belgien eine Linie. Sozialversicherung begann als eine Technik des bürgerlichen Rechtsstaats, dessen Solidität auf das Pathos der plakativen Kodifikation verzichten konnte. Soziale Sicherheit ist ein weit gespanntes Rechts- und Sozialprinzip, das auch äußerlich nach kodifikatorischer Form drängt. Es scheint nicht zu genügen, soziale Sicherheit durch die notwendigen spezifischen Gesetze zu gewährleisten. Es scheint notwendig zu sein, soziale Sicherheit als eine zentrale Maxime der Gesellschaft und als Grundbefindlichkeit des Menschen in dieser Gesellschaft durch umfassende Gesetze darzustellen – ja, wie die Tendenz zu „sozialen Rechten“ beweist: zu deklamieren. Vielleicht hängt es damit zusammen, daß „soziale Sicherheit“ letztlich Utopie ist.