

ROLF BIRK

Das System der sozialen Sicherheit im Wandel der Industriegesellschaft*

I. Einleitung

Das System der sozialen Sicherheit¹ ist heute nicht nur wie die Sicherung des äußeren Friedens oder die Sicherung gesunder Umweltbedingungen in aller Munde, sondern auch ins Gerede gekommen. Befürchtungen über die Bonität des sozialen Netzes machen die Runde. Es besteht die Gefahr, daß die realen Probleme dadurch zerredet werden. Als Gemeinplatz gilt dabei bereits, wenn dem System der sozialen Sicherung attestiert wird, es befinde sich in einer schwerwiegenden Krise. Manche prognostizieren schon seinen baldigen Kollaps und damit die sozialpolitische, ja die soziale Katastrophe. Andere deklarieren wenigstens den Sozialstaat zum Sozialfall.²

Solche Auffassungen, Vorstellungen und Meinungen signalisieren den vermeintlichen oder wirklichen Verlust der Funktion dieses Systems, für breite Bevölkerungskreise soziale Sicherheit zu gewährleisten. In den Medien kreisen Schlagworte wie Rentendestaster, Schattenwirtschaft, Kostendämpfung, Sozialabbau oder soziale Hängematte.

Ob unser System sozialer Sicherung solche Urteile zu Recht verdient, ist nicht Gegenstand meines Referats. Wohl aber kann es vielleicht die eine oder andere Ansicht über dieses zurecht rücken. Denn meine Ausführungen beschäftigen sich mit der – notwendig pauschalen und damit weitgehend an der Oberfläche bleibenden – Darstellung, wie und warum die Genese unseres Systems sozialer Sicherung so verlaufen ist.

Weil sich dieses rechtlich im Sozialrecht niedergeschlagen und verfestigt hat, handelt es sich bei unserer Fragestellung um ein – wenn auch nicht ausschließlich – juristisches Thema, das insbesondere in die Rechtsgeschichte und in die Rechtssoziologie hineinragt. Damit wird gleichzeitig die Kompetenz des Referenten auf eine harte Probe gestellt; er bittet deshalb, ihm etwaige Mängel und Fehler nicht zu hart anzukreiden.

Die folgende Betrachtung ist retrospektiv, sie will das gegenwärtige System sozialer Sicherung im zeitlichen Längsschnitt von der Entstehung der Sozialversicherung unter *Bismarck* bis zur Ausweitung in der Gestalt des heutigen Sozialrechts in seinem Wandel

* Die nachfolgenden Anmerkungen können nur einige wenige, unvollständige Nach- und Hinweise enthalten.

¹ Allgemeine Übersichten bieten u. a. *Schewe/Schenke/Meurer/Hermesen*, Übersicht über die soziale Sicherung, 11. Aufl., 1977; *Lampert*, Sozialpolitik, 1980, S. 215 ff.; *Winterstein*, Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 1980.

² *Isensee*, Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise, in: Festschr. f. J. Broermann, 1982, S. 365: „Der Sozialstaat ist heute auf dem Wege, selbst zum Sozialfall zu werden.“

skizzieren. Es liegt auf der Hand, daß dem eine monokausale, etwa allein auf die ökonomischen Bedingungen abstellende, Sichtweise nicht genügt.

Die begrifflichen Elemente des Themas wie System, soziale Sicherheit,³ Industriegesellschaft und Wandel sind – wie sollte es anders sein – schon für sich genommen nicht unproblematisch. Erst recht gilt dies für ihr vielfältiges allgemeines und historisches Zusammenspiel. Die Problematik des Wandels provoziert jedoch auch gleichzeitig die Frage nach der Beständigkeit für die industrielle Gesellschaft wie für das System sozialer Sicherung.

Der Versuch, darauf eine einigermaßen einsichtige Antwort zu finden, wird zunächst bei einer kurzen Beschreibung des gegenwärtigen Systems sozialer Sicherheit beginnen, sich dann der Charakterisierung des Verhältnisses zwischen dem Wandel der sozioökonomischen und politischen Bedingungen⁴ und seinem Einfluß auf das Sozialrecht zuwenden⁵ und zuletzt das Ergebnis dieser Interdependenzen auf das geltende Sozialrecht beziehen. Ob sich aus alledem auch für die Zukunft Folgerungen für dessen Bestand und Ausbau ableiten lassen, ist nicht mehr mein Thema. Der letzte Deutsche Juristentag hat sich damit beschäftigt.⁶ Sein Gutachter, Herr Kollege *Heinze* weilt unter uns. Die Diskussion wird Gelegenheit geben, insoweit ergänzend zu wirken.

II. Beständigkeit und Wandel des Systems sozialer Sicherheit⁷

Wandel, und zwar sozialer wie rechtlicher Wandel,⁸ wird sichtbar vor allem im Vergleich zweier Zustände, die beide in einem Kontinuum stehen. Dieses bildet hier die industriell geprägte Gesellschaft vom Ende des 19. bis zum Ende des 20. Jahrhunderts auf der einen, die Einführung der Sozialversicherung und ihre Entwicklung zum umfassenderen System sozialer Sicherung auf der anderen Seite.

³ Zu diesem Begriff insbes. *F.X. Kaufmann*, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem – Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, 2. Aufl., 1973, S. 91 ff.

⁴ Vgl. etwa *Zacher*, Soziale Sicherung in der Sozialen Marktwirtschaft, Vierteljahresschr. f. Sozialrecht 1973/74, 97 ff.; *ders.*, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, in: Festschr. f. G. Wannagat, 1981, S. 715 ff.

⁵ Die wirtschaftliche Rezession hat zu zahlreichen Überlegungen in dieser Hinsicht Anlaß gegeben. Vgl. etwa *Scholz*, Sozialstaat zwischen Wachstums- und Rezessionsgesellschaft, 1981; *Koslowski/Kreuzer/Löw* (Hg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats, 1983; *Schäfer*, Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung, Sozialer Fortschritt 1983, 121 ff.; *Zöllner*, Soziale Sicherung in der Rezession, Sozialer Fortschritt 1983, 49 ff.; *Schmäbl*, Anpassung der sozialen Sicherung an veränderte ökonomische, arbeitsmarktpolitische und demographische Bedingungen, ZVersWiss 1984, 69 ff.; *Zacher*, Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise, Sozialer Fortschritt 1984, 1 ff.

⁶ Sein Thema war: „Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz“; das Gutachten erstattete *Heinze*, Das Referat *Stolleis*. Vgl. im übrigen die Stellungnahmen von *Krause*, Die öffentliche Verwaltung 1984, 740 ff. und *Schulin*, Neue Juristische Wochenschrift 1984, 1936 ff.

⁷ Dazu auch *Zacher*, Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, Vierteljahresschr. f. Sozialrecht 1979, 145 ff. sowie *Wannagat*, 100 Jahre Sozialversicherung in Deutschland – Beständigkeit und Wandel –, Die Sozialgerichtsbarkeit 1981, 373 ff.

⁸ Der Einfluß sozialen Wandels auf das Recht gehört zu den zentralen Themen der Rechtssoziologie.

1. Das heutige System sozialer Sicherheit

Um diesen rechtlichen Prozeß und seine bewegenden Kräfte sichtbar zu machen, bleibt als fester Bezugspunkt die Gegenwart. Stetigkeit und Wandel werden so am besten deutlich.

Das heutige Sozialrecht als normative Verfestigung vergangener Sozialpolitik wird getragen von einer Reihe von Grund- oder Strukturprinzipien.⁹ Von einem System sozialer Sicherheit oder Sicherung läßt sich in wissenschaftstheoretischem Sinn kaum sprechen, dies gilt auch für das Sozialrecht als ein mögliches juristisches Subsystem, wohl aber handelt es sich doch um ein mehr oder weniger aufeinander abgestimmtes Ensemble von Regelungen und Sozialleistungen, das nach bestimmten gemeinsamen Prinzipien geordnet ist. Es läßt sich verstehen als Summe aller Einrichtungen und Maßnahmen, welche den Bürger vor den Risiken schützen sollen, die verbunden sind mit dem vorübergehenden oder dauernden Verlust der Fähigkeit zur Erzielung von Einkommen durch Krankheit, Unfall, Alter oder Arbeitslosigkeit, mit dem Tod des Ernährers und mit unplanmäßigen Ausgaben bei Krankheit, Unfall oder Tod.¹⁰

Solche allgemeine Strukturprinzipien, die das Gesamtsystem kennzeichnen, werden durch die einzelnen Teil- oder Subsysteme der sozialen Sicherung ergänzt.

Als kennzeichnende Strukturprinzipien stehen im Vordergrund: das Versicherungsprinzip, das Versorgungs- und das Fürsorgeprinzip sowie der Solidaritätsgrundsatz und das Subsidiaritätsprinzip. Den zuerst genannten drei Grundsätzen entsprechen auch die wesentlichen Rechtsgebiete des Sozialrechts: die Sozialversicherung, das Versorgungsrecht und die Sozialhilfe. Hinzutritt ferner noch der heute zum Sozialrecht gezählte Bereich der sozialen Förderung.¹¹ Diese Gebiete sollen – bei begrenzter Sachreform – in dem zur Zeit noch torsohaften Sozialgesetzbuch zusammengefaßt werden. Die von *Zacher* vorgeschlagene Systematisierung teilt das Sozialrecht in die Bereiche Vorsorge, Entschädigung und Ausgleich ein.¹²

Am Beispiel der Sozialversicherung wird aber zugleich deutlich, daß es keinen Bereich sozialer Sicherheit gibt, der ausschließlich nur von einem einzigen Prinzip beherrscht wird. Vielmehr enthält die Sozialversicherung auch Elemente sozialer Versorgung und Fürsorge. Sie ist also ein Mischsystem, in dem allerdings das Versicherungsprinzip dominiert, wengleich auch bei ihm die Äquivalenz von Versicherungs- und Beitragsleistung durch den Grundsatz der Solidarität modifiziert wird.

Das deutsche System ist, wie bereits aus dem gerade Gesagten deutlich wird, ein gegliedertes System, kein Einheitssystem vom Typ der Volksversicherung oder Staatsbürgerversorgung. Internationale Verbreitung haben beide Modelle sozialer Sicherung gefunden: es gibt – plakativ gesagt – *Bismarck-* und *Beveridge-Länder*. Damit wird für

⁹ Zu diesem etwa *Lampert*, Sozialpolitik, S. 216 ff.; *Winterstein*, Das System der sozialen Sicherung, S. 9 ff.

¹⁰ Vgl. statt vieler *Lampert*, Sozialpolitik, S. 215 und *Winterstein*, Das System der sozialen Sicherung, S. 6 f.

¹¹ *Stolleis*, Einführung in die Geschichte des Sozialrechts, in: Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, 1976, S. 53 ff.; *Schulin*, Sozialversicherungsrecht, 2. Aufl., 1985, S. 9, 250 ff.

¹² Einführung in das Sozialrecht, 2. Aufl., 1983, S. 15 f.

die BR Deutschland zugleich auch der Ausgangspunkt für die Regelung sozialer Sicherung deutlich: sie erfolgt im wesentlichen nach dem Kausal- und nicht dem Finalprinzip. Leistungen wie Organisation der Leistungsträger hängen von den möglichen Schadensursachen – etwa Unfall, Krankheit, Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit – ab und orientieren sich nicht wie beim Finalprinzip allein am sozialpolitischen Ziel der Schadensbehebung.

Was das wichtigste Teilsystem sozialer Sicherung betrifft, nämlich die Sozialversicherung, auf die ich mich weitgehend beschränken möchte, so weist sie ihrerseits für ihre Teilbereiche (der Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) die Teilung des Beitragsaufkommens zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie die Mitwirkung der Versicherten an der Sozialverwaltung aus. Andererseits ist es eine Folge des gegliederten Systems sozialer Sicherung wie auch der Sozialversicherung selbst, daß letztere in ihren einzelnen Zweigen getrennte Wege geht. Versicherte Risiken, versicherter Personenkreis, Art und Umfang der Leistungen, Finanzierung und Organisation divergieren untereinander teilweise beträchtlich. Dies gilt ebenso für häufig gesellschaftspolitisch motivierte Fremdlasten¹³ (Stichwort: Krankenversicherung der Studenten).

Dies hier im einzelnen darzulegen ist nicht nur zeitlich unmöglich, sondern auch nicht sachlich notwendig. Hilfreich erscheint mir aber, einige wenige Hinweise zu geben, die die einzelnen Zweige der Sozialversicherung besonders zu charakterisieren vermögen.

Beginnen wir mit der *Krankenversicherung*. Sie umfaßt heute etwa 90% der Gesamtbevölkerung und nähert sich damit einer spartenbeschränkten Volksversicherung; praktisch gesehen ist sie es bereits. Sachlich bezieht sie neben der Krankenhilfe auch die Mutterschaftshilfe ein. Die Höhe der Leistungen – vom Krankengeld abgesehen – hängt nicht von der Höhe der Beiträge ab. Die gesetzliche Krankenversicherung weist zahlreiche unterschiedliche Träger auf. Große Bedeutung kommt weiter dem Kassenarztwesen zu. Den Ärzten kommt für das Funktionieren des Systems der Krankenversicherung eine Schlüsselstellung zu, da sie Aufwand und Kosten des Gesundheitssystems weitgehend steuern.

Bei der *Unfallversicherung* fällt auf, daß auch in ihr zahlreiche Personengruppen versichert werden, die nicht in einem Arbeitsverhältnis stehen wie Schüler und Studenten. Insgesamt ist der Kreis der Versicherten aber nicht so groß wie bei der Krankenversicherung. Mehr als bei dieser stehen aber Prophylaxe bzw. Prävention und Rehabilitation gegenüber monetären Entschädigungsleistungen im Vordergrund. Die Zahl der Träger der Unfallversicherung, hauptsächlich Berufsgenossenschaften, die alleine von den Unternehmern finanziert werden, liegt weit unter derjenigen der Krankenversicherung, tendiert aber doch noch knapp gegen 100.

Die *Rentenversicherung* umfaßt heute Arbeitnehmer, getrennt nach Arbeitern und Angestellten, sowie neben Handwerkern und Landarbeitern eine Reihe von weiteren

¹³ Ausführlich über diese *Krause*, Fremdlasten der Sozialversicherung, in: Bitburger Gespräche – Jahrbuch 1979/80, S. 249f.

Selbständigen. Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit, Altersruhegeld sowie Rehabilitationsleistungen stehen im Mittelpunkt. Sie werden durch Beiträge und staatliche Zuschüsse finanziert und wurden durch die Rentenreform im Jahre 1957 unter Anpassung an die Entwicklung der Bruttoarbeitseinkommen dynamisiert. Diese Dynamisierung machte einen Wechsel der Finanzierung vom Kapitaldeckungs- zum Umlageverfahren notwendig. Von den Problemen, die damit zusammenhängen, soll an dieser Stelle jedoch nicht gesprochen werden. Die Zahl der Träger der Rentenversicherung ist sehr begrenzt. Neben den 18 Landesversicherungsanstalten bestehen noch die Bundesbahnversicherungsanstalt, die Seekasse und die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte.

Zuletzt noch einige Worte zur *Arbeitslosenversicherung* als dem jüngsten Zweig der Sozialversicherung. Ihr Zweck liegt auf der Hand. Sie kann zwar nicht den Eintritt der Arbeitslosigkeit verhindern, wohl aber das fehlende Arbeitseinkommen wenigstens zum Teil ersetzen. Während das zunächst zu gewährende Arbeitslosengeld noch den Charakter einer lohnersetzenen Leistung aufweist, gleitet die Arbeitslosenhilfe über in den Bereich der Sozialhilfe, da sie abhängig ist von der Bedürftigkeit des Arbeitslosen. Dies zeigt sich auch bei der Finanzierung. Während die Mittel für das Arbeitslosengeld durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgebracht werden, trägt die Kosten der Arbeitslosenhilfe ausschließlich der Bund. Die Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg ist der alleinige Träger der Arbeitslosenversicherung, sie hat darüberhinaus noch eine wichtige Stellung als arbeitsmarktpolitischer Akteur auf dem Gebiet der Arbeitsförderung und damit der Beschäftigungspolitik.

Damit schließt sich unser kursorischer Überblick über die Sozialversicherung. Was bleibt, ist noch die Ergänzung nach der Seite der Versorgung und Fürsorge hin.

Die *soziale* Versorgung stellt sich heute bei uns dar als eine dem Kausalprinzip folgende, haftungsrechtlich motivierte Entschädigung für ein der Allgemeinheit erbrachtes oder von ihr verursachtes besonderes Opfer. Zwar wurden die soziale Sicherung von der ursprünglichen Gruppe der Kriegsoffer auf andere Fälle erweitert, aber insgesamt spielt die allein vom Staat finanzierte soziale Versorgung im Verhältnis zur Sozialversicherung eine wesentlich geringere Rolle.

Die vor allem dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtete *Sozialhilfe* ist in ihrer vorliegenden Form das jüngste Kind der sozialen Sicherung. Sie bildet das unterste soziale Auffangnetz. Daher verlangt sie auch Bedürftigkeit. Die Aufwendungen für die Sozialhilfe, die von den Gemeinden und Ländern getragen werden, sind nicht zuletzt auch deshalb in letzter Zeit gestiegen, weil die Arbeitslosenversicherung in vielen Fällen nicht mehr eingreift.¹⁴

¹⁴ Damit im Zusammenhang steht die Diskussion und die Frage „der neuen Armut“. Vgl. Geißler, Die Neue Soziale Frage, 3. Aufl., 1980, S. 26 ff.

2. Der Wandel der Bedingungen des Systems sozialer Sicherheit im Verlauf der einzelnen Perioden deutscher Sozialgesetzgebung

Die Entwicklung dieses kurz skizzierten Systems sozialer Sicherheit erfolgte natürlich nicht autonom und losgelöst vom übrigen Geschehen. Sie ist ein historisches Produkt, das von vielerlei Faktoren und Bedingungen aus Wirtschaft, Gesellschaft, Technik, Politik und Recht gezielt und ungezielt beeinflusst wurde. Es kommt hinzu, daß das Sozialrecht – einmal in Gang gesetzt – selbst zu einem nicht geringen Teil zu einem Gestaltungsfaktor wird, also nicht bloß auf gewisse soziale Defizite reagiert, sondern seine eigenen Bedingungen zu einem nicht unerheblichen Anteil steuert. Dieses Gewicht des Systems der sozialen Sicherung in Wirtschaft und Gesellschaft nimmt seiner inneren Logik gemäß im Laufe der Geschichte stetig zu.

Indes gilt es zunächst einmal den Ausgangspunkt der Darstellung zu fixieren. Dies fällt für Deutschland nicht besonders schwer. Von einem System sozialer Sicherung läßt sich erst seit 1889 reden. In diesem Jahr trat das letzte der *Bismarckschen* Sozialversicherungsgesetze, das Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung in Kraft. Vorausgegangen waren 1883 die Einführung der Krankversicherung und 1884 der Unfallversicherung. Die zeitliche Spannweite der Entwicklung eines Systems staatlicher sozialer Sicherung umfaßt also in Deutschland etwa 100 Jahre.¹⁵

Die Entstehungs- und Lebensbedingungen für ein solches System haben sich während dieser Periode von der zweiten Phase der Industrialisierung bis zum Eintritt in die spätindustrielle Computer-Gesellschaft insgesamt stark gewandelt. Dies steht außer Frage. Freilich entwickeln und verändern sie sich nicht alle in gleichem Tempo und Ausmaß. Dies macht die Untersuchung sozialen Wandels so schwierig und problematisch.

Um die Komplexität der Thematik zu reduzieren, genügt es in diesem Zusammenhang, im wesentlichen den Wandel der Umweltbedingungen auf das System sozialer Sicherheit in der erwähnten Periode darzustellen. Die sozioökonomischen Rückwirkungen dieses Systems¹⁶ seinerseits bedürfen nicht auf jeder Stufe seiner Entwicklung einer genaueren Betrachtung, hier reicht die Gegenwart als Bezugsebene aus.

Wirtschaftliche, soziale und politische Bedingungen und Faktoren lassen sich, wie der Historiker *Wolfram Fischer* für die Sozialversicherung zu Recht betont,¹⁷ bei der Entstehung und Entwicklung des Systems sozialer Sicherheit nur theoretisch und analytisch trennen. In der Realität bilden sie immer ein mehr oder weniger dichtes Geflecht von Bedingungsbeziehungen.¹⁸

¹⁵ Zur Geschichte der Sozialpolitik u. a. *Gladen*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 1974; *Lampert*, Sozialpolitik, S. 35 ff.; *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880–1980, 1983. – Zur Geschichte des Sozialrechts *Stolleis*, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, S. 11 ff.; *ders.*, Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland – Rechtsgeschichtliche Entwicklung, *ZVersWiss* 1980, 155 f.; *Peters*, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 3. Aufl., 1978.

¹⁶ Dazu *von Hayek*, Die Verfassung der Freiheit, 1971, S. 367.

¹⁷ Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, in *Zacher* (Hg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, 1979, S. 91.

¹⁸ *Fischer*, aaO.

a) Das Kaiserreich von 1890–1918

Die *wirtschaftliche Struktur*, um sie als ersten Bedingungskomplex aus dem Gesamtkontinuum der Faktoren und Elemente herauszulösen, wird zunächst gekennzeichnet durch die Ablösung der agrarisch-kleingewerblichen-hausindustriellen Produktionsweise. Die industriell-großbetrieblich bestimmte Wirtschaft tritt nunmehr an deren Stelle. Das Kaiserreich befand sich bei der Einführung der „Klassischen Sozialversicherung“ in der zweiten Phase der Industrialisierung. Die Zeit um 1890 war im übrigen vor allem durch eine längere wirtschaftliche Depression gekennzeichnet.¹⁹

Als Folge der Industrialisierung entstand die sog. *soziale Frage*. Im Mittelpunkt stand dabei die Industriearbeiterschaft, die damals allerdings noch bei weitem nicht die größte Bevölkerungsgruppe darstellte. Die Urbanisierung führte zur Landflucht, zur Zerstörung traditioneller sozialer Bedingungen wie Hausgemeinschaft und Großfamilie, zur Herausbildung der Arbeiterschicht. Großstädte und Ballungszentren entstanden und lösten starke Binnenwanderungsbewegungen aus.

Diese Auflösung der hergebrachten sozialen Strukturen ist nicht gleichzeitig begleitet von durch eine die zerfallenen alten sozialen Bindungen ersetzende neue gesellschaftliche Einbindung. An die Stelle der ehemals rein gesellschaftlichen, nicht staatlich organisierten Auffangmechanismen trat dann sozusagen obrigkeitlich verordnet die Sozialversicherung, deren gleichzeitige antisozialistische Stoßrichtung für die Arbeiterbewegung eine prekäre Situation schuf. Die Arbeiterschaft sollte auch politisch in den Staat integriert werden. Die Tiefen- und Breitenwirkung dieser staatlichen Intervention paternalistischen Charakters fehlte ihr aber zu dieser Zeit. Der Kreis des betroffenen Personenkreises war dafür zu klein. Das neue System orientierte sich an der aufstrebenden Schicht. Die sozial schwächsten Schichten waren nach wie vor auf die auch politisch diskriminierende Armenpflege angewiesen. Ähnlich wie die Entstehung des Tarifvertragswesens vor allem mit den sozial stärkeren Arbeiterschichten verbunden ist, stellt sich auch die staatliche Sozialpolitik dar, indem sie sich ebenfalls nicht an den untersten Schichten ausrichtete.

Dies zeigt sich auch daran, daß sich noch im Kaiserreich die aus den Betriebsbeamten hervorgegangene und teilweise herausgewachsene Schicht der Angestellten im Rentenversicherungsrecht 1911 durch das Versicherungsgesetz für Angestellte absondern konnte.

Während des 1. Weltkriegs (1914–1918) erfolgten keine grundlegenden Neuerungen mehr; die Kriegereignisse lösten freilich eine Reihe von situationsgebundenen Regelungen aus, denen keine allgemeine Bedeutung beigemessen werden kann.

Kodifikatorisch gelang dem späten Kaiserreich noch 1911 in der Verabschiedung der Reichsversicherungsordnung ein großer Wurf, indem sie die Vorschriften für alle Versicherungszweige der damaligen Sozialversicherung systematisch zusammenfaßte. Inhaltliche Neuerung war die Versicherung der Hinterbliebenen.

¹⁹ Vgl. *Lampert, Sozialpolitik*, S. 41 (unter Hinweis auf *Schmoller*).

b) Die Weimarer Republik (1918–1933)

Die Niederlage im 1. Weltkrieg, Versailler Vertrag, galoppierende Inflation und ein labiles politisches System ließen trotz der Verheißungen der Weimarer Verfassung zunächst nicht daran denken, neue leistungsexpansive Sozialgesetze zu verabschieden. Erst in den „goldenen zwanziger Jahren“ von 1924–1928 war dazu allenfalls Gelegenheit. Rasch stand die Weltwirtschaftskrise vor der Tür.

Die gesetzgeberischen Aktivitäten der jungen Republik konzentrierten sich zuerst auf das Arbeitsrecht. Hierüber ist bereits eingehend berichtet worden. Das System sozialer Sicherheit wurde jedoch alsbald weiter ausgebaut, nachdem es Krieg und Inflation überraschend gut gemeistert hatte.

Durch die Kriegsergebnisse bedingt galt die Aufmerksamkeit zunächst in erster Linie der *sozialen Versorgung* und nicht der Sozialversicherung.²⁰ 1920 regelte das Reichsversorgungsgesetz die Versorgung der Hinterbliebenen von mehr als 2 Millionen Gefallenen und von Millionen, häufig erwerbsunfähiger Kriegsverwehrt. Freilich, die Versorgungsleistungen waren und konnten angesichts auch anderer hoher Kriegsfolgelasten nicht sehr groß sein.

Das Jahr 1923 brachte dann den ersten großen Gesetzgebungsakt auf dem Gebiet der *Sozialversicherung*: das Reichsknappschaftsgesetz als einheitliche, die Kranken- und Rentenversicherung umfassende Sozialversicherung der Bergleute. 1924 wurden in der Unfallversicherung der Versicherungsschutz auf die gewerblichen Berufskrankheiten und auf Wegeunfälle ausgedehnt. Die wichtigste sozialversicherungsrechtliche Neuerung brachte – wenn auch im europäischen Vergleich sehr spät – die Einführung der *Arbeitslosenversicherung* im Jahre 1927 durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, ihr waren 1918 und 1923 zwei Verordnungen über die Erwerbslosenfürsorge vorausgegangen, die allerdings nur Fürsorgecharakter hatten. Gleichzeitig wurde mit diesem Gesetz der durch Gewerkschaften und Staat organisierte Arbeitsmarkt endgültig errichtet.

Die *soziale Fürsorge* löste sich aus der Armenpflege. Die Reichsfürsorgepflichtversorgung sowie die Grundsätze über Voraussetzungen, Art und Maß öffentlicher Fürsorgeleistungen – beide aus dem Jahre 1924 – bildeten hierfür Grundlage und Rahmen.

In den Jahren 1929–1933 verbot die Weltwirtschaftskrise mit der folgenreichen Massenarbeitslosigkeit die weitere Expansion des Systems sozialer Sicherheit. Ja, vielmehr wurde dieses einer ungeheueren Belastungsprobe ausgesetzt. Nettosozialprodukt und Arbeitseinkommen sanken ab 1930 real. Sozialleistungen wurden im Wege von Notverordnungen des Reichspräsidenten gekürzt.

c) Der Nationalsozialismus (1933–1945)

Als *Hitler* am 30. Januar 1933 zum Reichskanzler berufen worden und das dritte Reich heraufgezogen war, bedeutete dies nicht nur das Ende von Weimar, sondern es hatte auch wichtige Folgen für das System sozialer Sicherheit.

²⁰ Nachweise der Rechtsquellen bei *Stolleis*, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, S. 189ff.

Die rasche Beseitigung der Arbeitslosigkeit – nicht nur allein in Maßnahmen der neuen Machthaber begründet – brachte auch wieder eine Zunahme des Sozialprodukts und schuf damit für sozialpolitische Aktionen eine günstige Ausgangssituation.

Zwar wurde 1934 auch in die *Sozialversicherung* das Führerprinzip eingeführt, der Struktur nach blieb sie aber in ihren übrigen Teilen weitgehend unangetastet. Für die selbständigen Handwerker wurde 1938 eine eigene Altersversorgung geschaffen. Noch während der Anfangsjahre des 2. Weltkriegs erfuhr die Sozialversicherung wesentliche, keineswegs nur kriegsbedingte Veränderungen. Die Unfallversicherung wurde personenbezogen und erfuhr eine Ausdehnung auf Fälle, die nichts mehr mit einem eigentlichen Arbeitsunfall zu tun hatten (1942).

Die *soziale Fürsorge* benutzten die Nationalsozialisten von Anfang an als Instrument ihrer Bevölkerungspolitik. Dies schlug sich darin nieder, daß nur der Hilfsbedürftige, der auch als „würdig“ angesehen wurde, also sich für die „Volksgemeinschaft“ einsetzte, Leistungen erhielt.

d) Die Bundesrepublik Deutschland (seit 1949)

In der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg bis zur Gründung der BR Deutschland war mangels politischer Konsolidierung eine gezielte Sozialpolitik legislatorisch nicht durchsetzbar.

Der Untergang des Dritten Reiches hatte für den jungen Staat riesige soziale Probleme geschaffen. Sie im einzelnen zu schildern, bedarf es nicht. Als Stichworte seien lediglich erwähnt: Versorgung der Kriegsoffer und ihrer Hinterbliebenen, Aufnahme der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge. Bundesversorgungsgesetz (1952) und – ganz neuartig – das Lastenausgleichsgesetz (1954) suchten diese Probleme zu meistern.

Zunächst griff man auf die Einrichtungen der Weimarer Republik zurück. Dies hatte nicht nur pragmatische, sondern auch politische Gründe (Mehrparteienstaat, sozialer Rechtsstaat). Als bald wurden aber alle Bereiche der sozialen Sicherheit ausgebaut und neu geordnet.²¹ Es ragen dabei heraus: die Rentenreform 1957, die Schaffung einer gesetzlichen Alterssicherung für Landwirte aus demselben Jahr, der Erlaß des Bundessozialhilfegesetzes mit seiner Verankerung eines Rechtsanspruches auf öffentliche Fürsorge, die besondere Verstärkung der Rehabilitation. –

Damit ist mein entwicklungsgeschichtlicher Rückblick beendet. Welche Entwicklungstendenzen oder -trends fördert eine Auswertung dieser sozioökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Veränderungen für das System sozialer Sicherheit und seine verschiedenen Teilsysteme zutage, wenn man sie mit deren gegenwärtiger Situation in Beziehung setzt?

²¹ Einzelheiten bei *von Bethusy-Huc*, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1976, S. 58 ff., 222 ff.; *Hockerts*, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland – Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957, 1980.

3. Der Wandel des Systems sozialer Sicherheit

a) Allgemeine Tendenzen

Eine wichtige allgemeine Feststellung drängt sich auf: Obwohl das System sozialer Sicherheit äußerst vielfältige Verknüpfungen und Verbindungen mit den anderen Subsystemen der Gesellschaft wie Wirtschaft und Politik aufweist, wirkt sich deren Einfluß sehr unterschiedlich aus.

Seine *ökonomische Abhängigkeit* steht außer Zweifel. Sie schlägt sich nicht nur in dessen Finanzierbarkeit und Leistungsfähigkeit nieder. Sie beeinflusst auch die politische Akzeptanz der modernen Demokratie. Insofern erscheint es im Ansatz nicht übertrieben, daß der leistungsunfähige Sozialstaat zur Verfassungskrise führen kann, die politische Legitimationsfunktion des Systems sozialer Sicherheit also gefährdet wird.²²

Die Entfaltung des Systems sozialer Sicherheit hängt unmittelbar mit der ökonomischen Prosperität zusammen. Die sozialpolitischen Entscheidungsspielräume wachsen. Die Expansion des Systems folgt der wirtschaftlichen Dynamik. Der Status der bisher Benachteiligten läßt sich ohne großen Widerstand der *beati possidentes* verbessern. Wirtschaftlicher Fortschritt wird zu sozialer Sicherheit.

Die starke Abhängigkeit des Systems der sozialen Sicherheit von den ökonomischen Bedingungen von Staat und Gesellschaft wiederholt sich nicht in gleicher Weise bei seiner *Interdependenz mit dem politischen System*. Dies belegt vor allem die Entwicklung der Sozialversicherung. Seine relative inhaltliche Konstanz hat sich bei deren ursprünglichen Bereichen, nämlich der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung über all die wechselnden Staats- und Regierungsformen hinweg und weitgehend unabhängig von der politischen Funktion der Sozialpolitik, die ihr die jeweils maßgeblichen politischen Kräfte beilegen, erhalten.²³ Ausgehend vom Kaiserreich über die Weimarer Republik und sogar die Zeit des Nationalsozialismus gilt dies bis zur BR Deutschland.

Diese Beharrungskräfte finden eine Erklärung wohl darin, daß das System der sozialen Sicherheit, vor allem die Sozialversicherung als ihr wichtigstes Teilsystem, das durch die Folgen der Industrialisierung besonders hervorgetretene *Bedürfnis des Menschen nach umfassender sozialer Sicherheit* befriedigt, welches sich sogar trotz eines ansteigenden und immer höher werdenden Sicherungsniveaus weiter verstärkt. Es hängt also weniger vom existierenden politischen System als von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung ab.

Aus dieser Überlegung läßt sich wenigstens teilweise auch die stetige Tendenz zur Expansion des Systems sozialer Sicherheit auf immer zahlreichere Personengruppen ableiten. Damit tendiert auch unser nach verschiedenen Strukturprinzipien gestaltetes System insoweit zur Volksversicherung, wie wir sie bei der Krankenversicherung ja schon praktisch erreicht haben.

²² *Isensee*, aaO, S. 370.

²³ *Stolleis*, Die Geschichtlichkeit des Sozialrechts, Die Sozialgerichtsbarkeit 1984, 378 (381).

Eine zweite Begründung der zunehmenden Ausdehnung des Systems sozialer Sicherheit liegt allerdings in der verfassungsrechtlich angelegten Egalisierungstendenz moderner Demokratien (Stichwort: Chancengleichheit), die sich ökonomisch als Umverteilung der Einkommen auswirkt. Ob es sich dabei auch um politisch wie rechtlich irreversible Prozesse handelt, ist eine andere, hier nicht zu behandelnde Frage.

Eine letzte Tendenz des Systems sozialer Sicherheit schlägt sich nieder in dessen zunehmender *Verrechtlichung*²⁴ und daher in der steigenden Verdrängung informeller, gesellschaftlicher Regelungsmechanismen und -prozesse. Dies beruht indes nicht bloß auf sozialen Bedingungen, welche am Anfang der Entwicklung die Hauptrolle gespielt haben mögen. Sie sind ebenso auch zurückzuführen auf die heute mit jeder rechtlichen Normierung verbundenen Pflicht zur Einhaltung der Gebote des Rechtsstaats. Und dies bedeutet in erster Linie Institutionalisierung und Formalisierung des Sozialrechtsverhältnisses und damit auch die Entpersönlichung des gesamten Sicherungssystems.

Insgesamt zeigt sich bei der Beobachtung dieser allgemeinen, dem ganzen System sozialer Sicherung eigenen Entwicklungstendenzen ein Wandel in der Zielvorstellung staatlicher Sozialpolitik und mithin auch des Sozialrechts, nämlich den Wechsel weg vom Schutz einzelner Personengruppen und Gesellschaftsschichten hin zur allgemeinen Gesellschaftspolitik. Es geht nicht mehr um die Behebung von sozialer Not, wie sie sich bei bestimmten benachteiligten Schichten finden mag, sondern um die Gestaltung der Gesellschaft, um die Durchführung allgemeiner Reformvorstellungen überhaupt. Damit kommt dem heutigen Sozialrecht nicht allein mehr die Funktion zu, neben dem Arbeitsrecht ein Versuch zu sein, die „soziale Frage“ zu beantworten. Sie geht ersichtlich darüber hinaus. Systematisch zeigt sich dies etwa darin, den drei Teilsystemen Versicherung, Versorgung und Fürsorge ein viertes, nämlich die soziale Förderung,²⁵ hinzuzufügen.

b) Tendenzen in den einzelnen Teilsystemen

Lassen Sie mich noch einige Tendenzen beschreiben, die besonders in den einzelnen Teilsystemen sichtbar werden.

aa) Was die *Sozialversicherung* betrifft, so setzt sich die bereits allgemeine Expansionstendenz bei den versicherten Risiken²⁶ und der Leistungsgewährung fort. Dies schlägt sich natürlich auch auf der Kostenseite und damit bei der Finanzierung, mithin in den Beiträgen nieder.

Die eigentliche gesellschaftspolitische Ausrichtung vieler als sozialpolitisch ausgewiesener Maßnahmen in allen vier Zweigen der Sozialversicherung führt dazu, daß hier den einzelnen Subsystemen der Sozialversicherung disfunktionale Lasten, sog. Fremdlasten, aufgebürdet werden, die Herr Kollege *Krause* in diesem Gesprächskreis bereits zu

²⁴ *Stolleis*, Die Sozialgerichtsbarkeit 1984, 382; *Zacher*, Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: *Kübler* (Hg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 1984, S. 11 ff.

²⁵ Vgl. *Stolleis*, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, S. 53 ff.; *Gitter*, Sozialrecht, 1981, S. 5 f.; *Bley*, Sozialrecht, 4. Aufl., 1982, S. 27 ff.; *Schulin*, Sozialversicherungsrecht, S. 250 ff.

²⁶ Allgemein zu den „sozialen Risiken“ *Krause*, Sozialgesetze, 2. Aufl., 1984, S. 29 ff. (Einführung).

früherer Zeit eingehend behandelt hat.²⁷ Der Staat macht also Sozialpolitik auf Kosten Dritter.

Dies führt wiederum – schon aus Finanzierungsgründen – zu einer prozyklischen Ausweitung des geschützten Personenkreises und verstärkt die Tendenz zur Volksversicherung oder gar zur Staatsbürgerversorgung. Die Bindung der Sozialversicherung an das Arbeitsverhältnis und die Verdienerrolle wird so immer mehr zu einem allgemeinen Strukturproblem des Systems sozialer Sicherheit. Sie kann bei fortschreitender Arbeitslosigkeit und demographischer Entwicklung ja systemsprengende Kraft entwickeln.²⁸ Bei den kompensatorischen Leistungen zeigt sich ein bedeutsamer Funktionswandel. Ursprünglich – und zwar auch die Renten²⁹ – lediglich als Zuschuß zum Lebensunterhalt gedacht, nehmen sie heute zunehmend die Stelle des Lohnes ein und dienen damit auch der Sicherung des Lebensstandards. Die monetären Leistungen stehen zwar nach wie vor im Vordergrund. Die Bedeutung der Sach- und Dienstleistung nimmt jedoch stetig zu.

(1) Die *Krankenversicherung* wurde praktisch zur Volksversicherung. Von dieser Expansion abgesehen hat sie sich allerdings in ihrer grundsätzlichen Struktur wenig geändert.³⁰ Anstieg der Rentnerzahl, medizinischer Fortschritt und technische Entwicklung bereiten ihr aber heute allseits bekannte Probleme.³¹

(2) Wie die *Krankenversicherung* so hat sich auch die *Unfallversicherung* trotz ihrer weitgehenden sachlichen Loslösung vom Arbeitsverhältnis in ihren Grundstrukturen wenig verändert. Das Kausalprinzip dominiert nach wie vor;³² die Unfallverhütung hat Vorrang vor der Rente. Eine umfassende Unfallversicherung sozusagen für alle Lebenslagen – orientiert am Finalprinzip – wäre nicht nur kaum finanzierbar sondern auch wirtschaftlich und politisch nicht wünschbar.

(3) Der größte Einschnitt in der Entwicklung der Sozialversicherung insgesamt stellt die Rentenreform 1957 dar.³³ Die *Rentenversicherung* erhielt dadurch ein völlig neues Gesicht. Als einzigem Zweig der Sozialversicherung läßt sich bei ihr von einem Systemwechsel sprechen: Die Rente erhielt die Funktion des Lohnersatzes und damit der Sicherung des Lebensstandards. Ihre zeitliche Dimension umspannt mehrere Generationen (Generationenvertrag). Die Dynamisierung der Renten – ausgerichtet am Bruttoeinkommen der aktiven Arbeitnehmer – machte die Aufgabe der Finanzierung nach dem Kapitaldeckungsverfahren und den Übergang zum Umlageverfahren notwendig. Die Äquivalenz von Beitrag und Leistung wurde damit stark reduziert (Stichwort: weitgehende Steuerfreiheit der Renten).

²⁷ Bitburger Gespräche – Jahrbuch 1979/80, S. 249 ff.

²⁸ Stichwort: „Maschinenbeitrag“! Dazu *Schmähl/Henke/Schellhaas*, Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? – Ökonomische Wirkungen des „Maschinenbeitrags“, 1984; *Krelle*, Der „Maschinenbeitrag“, 1985.

²⁹ *Steindl*, Dem Arbeiter ein „Peculium“ – Ein Rückblick auf die Anfänge der Sozialversicherungsgesetzgebung. Juristische Schulung 1981, 871 (875).

³⁰ *Peters*, Grundlegende Entwicklungen und Tendenzen im Krankenversicherungsrecht, Die Sozialgerichtsbarkeit 1981, 378.

³¹ Zur Reformdiskussion statt vieler *Henke*, in: Chancen und Grenzen des Sozialstaats, S. 161 ff.

³² *Güter*, Die Unfallversicherung, Die Sozialgerichtsbarkeit 1984, 387 (388 f.).

³³ Die Beiträge dazu sind Legion.

Das System der Rentenversicherung ist allerdings, wie jeder der hier Anwesenden weiß, heute in mehrfacher Hinsicht gefährdet.³⁴ Hauptsächlich, aber nicht nur die ungünstige demographische Entwicklung bei der Erwerbsbevölkerung trägt daran die Schuld. Hinzu kommt die noch in Zeiten wirtschaftlicher Blüte vom BVerfG³⁵ aufkrotyierte 84er Reform der sozialen Alterssicherung der Frau³⁶ und der Hinterbliebenen.

Eine weitere Veränderung ist bemerkenswert. Die freiheitssichernde Funktion des Eigentums hat sich neues Terrain erobert. Die meisten Bevölkerungsschichten gebieten kaum über nennenswertes Sach- und Kapitalvermögen. Ihr Vermögen repräsentiert der Rentenanspruch. Das BVerfG hat im Grundsatz die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG auf diesen öffentlichrechtlichen Anspruch erstreckt.³⁷ Die damit verbundenen Probleme können aber in diesem Zusammenhang auf sich beruhen.³⁸

(4) Die *Arbeitslosenversicherung*, ohnehin der jüngste Zweig der Sozialversicherung, wurde konzeptionell in die Arbeitsmarktpolitik eingebettet.³⁹ Diese Einbindung ließ aber ihre grundsätzliche Struktur im wesentlichen unangetastet.

bb) *Soziale Versorgung*. – Die weiteren Bereiche des Systems sozialer Sicherung, die öffentliche Versorgung und Fürsorge, deren Zugehörigkeit zu diesem System ja zeitlich wesentlich später begründet wurde, unterlag schon aus diesem Grunde keinem so langen Entwicklungsprozeß.

Bei der Versorgung, im wesentlichen eine soziale Entschädigung⁴⁰ für Gesundheitsschäden, läßt sich beobachten, daß an sich ihr ursprünglicher Zweck verschwindet. Der Wegfall der Kriegsfolgen ist eine Frage der Zeit. Als juristische Institution hat sie aber einen neuen Auftrag erhalten. In zahlreichen Gesetzen wird auf das Bundesversorgungsgesetz verwiesen: Vom Soldatenversorgungsgesetz über das Zivildienst-, Bundesseuchen- oder Opferentschädigungsgesetz bis hin zum Häftlingshilfegesetz.

cc) *Sozialhilfe*. – Anders ist die Entwicklung bei der öffentlichen Fürsorge verlaufen. Schutz der Menschenwürde und Sozialstaatsgebot haben hier zu einem tiefen Wandel geführt. Der Hilfsbedürftige besitzt heute einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe.⁴¹

Sie unterliegt aber heute der Gefahr, durch systemfremde Aufgaben überfordert zu werden. Wichtige Fälle der plakativ als „Neue soziale Frage“⁴² bezeichneten Defizite des aktuellen Systems sozialer Sicherung, wie Arbeitslose und pflegebedürftige Senioren, muß heute die Sozialhilfe als allgemeines, unterstes soziales Auffangnetz betreuen.

³⁴ Aus der breiten Diskussion statt vieler Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 9/632.

³⁵ BVerfGE 39, 169.

³⁶ Vgl. hierzu die „Vorschläge der Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen“, Gutachten der Sachverständigenkommission, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1979. – Zum Ganzen ferner von *Maydell*, Die Neuordnung der sozialen Alterssicherung der Frau, 1982.

³⁷ BVerfGE 53, 257.

³⁸ Grundlegend *Krause*, Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten, 1982.

³⁹ §§ 4 ff. AFG.

⁴⁰ Umfassend *Schulin*, Soziale Entschädigung als Teilsystem kollektiven Schadensausgleichs, 1981.

⁴¹ § 9 Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil, § 4 Bundessozialhilfegesetz.

⁴² Vgl. *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, 3. Aufl., 1980.

III. Ausblick und Schluß

Der Überblick über einige charakteristische Entwicklungslinien und strukturelle Veränderungen, gleichzeitig im Kontrast dazu auch über die Bewährung beständiger Strukturprinzipien, ist damit abgeschlossen. Eine Auflistung und Analyse der Mängel und Fehlentwicklungen müßte dem folgen. Doch war dafür die Zeit zu kurz. Auch Ihre Geduld würde überstrapaziert.

Trotz ökonomischer Krisen und politischer Veränderungen hat das deutsche System der sozialen Sicherheit seine Überlebensfähigkeit dem Grunde nach erwiesen.⁴³ Es hat sich nicht als bloße Schönwetterveranstaltung herausgestellt. Seine Bewährung findet es selbst, wie generell der Sozialstaat, vor allem in Zeiten fehlenden Wachstums und wirtschaftlicher Stagnation oder Rezession. Wie für jedes System bedeutet der Alterungsprozeß auch die Notwendigkeit zur Reform und damit zur Anpassung sowohl nach oben wie nach unten. In diesem Falle wären Vokabeln wie Versorgungsstaat oder soziale Demontage jedoch fehl am Platze. Wie sich dies gestalten könnte, ist nicht mehr mein Thema.

Bedrohungen des Systems der sozialen Sicherheit gibt es gerade heute freilich genug. Ich darf nur einige anführen wie die schon erwähnte demographische Entwicklung, die Loslösung des Wachstums des Bruttosozialprodukts von der Nachfrage nach Arbeit, die Arbeitsplatz bedrohende zweite industrielle Revolution im Bereich der Mikroprozessoren, die Überschreitung der psychologischen und realen Grenze der Belastbarkeit des einzelnen wie des gesamten sozioökonomischen Systems oder die Herausbildung von Schattenwirtschaft. Sie zu diskutieren überschreitet jedoch meine Aufgabe.

⁴³ Dies ist der Grundtenor der zahlreichen Beiträge anlässlich des 100jährigen Bestehens der deutschen Sozialversicherung. Vgl. statt vieler *Wannagat*, 100 Jahre Sozialversicherung in Deutschland – Beständigkeit und Wandel –, Die Sozialgerichtsbarkeit 1981, 373 (378).