

McConnell, John

**Article — Digitized Version**

## Soziale Sicherheit in den Vereinigten Staaten von Amerika

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* McConnell, John (1953) : Soziale Sicherheit in den Vereinigten Staaten von Amerika, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 33, Iss. 3, pp. 159-168

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131685>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Soziale Sicherheit in den Vereinigten Staaten von Amerika

Prof. John McConnell, Ithaca/New York

*Zur Gegenüberstellung mit der im vorigen Jahr veröffentlichten Artikelserie über die sozialen Aufwendungen in europäischen Industriestaaten wird im folgenden eine Untersuchung über das System der sozialen Sicherheit in den USA. gebracht. Die USA. weisen kein geschlossenes Sozialversicherungssystem, wie wir es in Europa kennen, auf. Verschiedene Versicherungssysteme bundes- und einzelstaatlicher Regelung laufen nebeneinander, während ein großer Teil der Sicherung gegen Wechselfälle des Lebens dem privaten Versicherungssektor verbleibt. Es ist deshalb fast ausgeschlossen, soziale Aufwendungen und soziale Leistungen in den USA. mit den Verhältnissen in den europäischen Industriestaaten zu vergleichen. Zweifellos besteht in den USA. ein dauernder Druck, die öffentlichen Versicherungssysteme sowohl hinsichtlich des Kreises der erfaßten Personen als auch hinsichtlich der Leistungen auszuweiten. Die gesetzlichen Regelungen befinden sich in dauerndem Fluß, und so kann nur ein Augenblicksbild über den gegenwärtigen Stand gegeben werden.*

Das System der sozialen Sicherheit in den USA. ist kein einheitliches integriertes System, sondern es besteht aus einer Anzahl von Einzelsystemen, die verschiedene wirtschaftliche Risiken abdecken und aus verschiedenen Umständen erwachsen sind. Zum Teil sind diese Systeme privater Natur, während andere öffentlichen Charakter tragen. Die privaten Systeme, die auf den Grundsätzen der Gruppenversicherung basieren, sind größtenteils von den Arbeitgebern oder gemeinsam von den Gewerkschaften und den Arbeitgebern durch Kollektivverhandlungen ins Leben gerufen worden. Die öffentlichen Systeme werden von der Bundesregierung oder den Regierungen der Staaten oder gemeinsam von der Bundesregierung und den Regierungen der Staaten verwaltet. Infolgedessen sind diese Systeme, mit Ausnahme der Alters- und Hinterbliebenenversicherung, die bundesstaatlich geregelt ist, nur wenig einheitlich. Es gibt keine Regierungsstelle, die für die Gesamtverwaltung oder die Zusammenarbeit verantwortlich ist. Dieser Aufsatz wird vorwiegend die öffentlichen Systeme behandeln. Gelegentlich werden Hinweise auf die freiwilligen privaten Systeme gegeben, um das Bild der sozialen Sicherheit in den USA. abzurunden und um die Bedeutung einer Integration der Sozialversicherung hervorzuheben. Als Ergänzung wird eine tabellarische Übersicht über die verschiedenen Systeme und die wirtschaftlichen Risiken, die sie decken, gebracht. Sozialversicherung kann definiert werden als ein vom Staat ins Leben gerufenes und verwaltetes System, das durch systematische Maßnahmen Vorsorge für die Erhaltung der Einkommen trifft, wenn das Einkommen des Einzelnen durch Wechselfälle des Lebens gefährdet ist.

## ALTERS- UND HINTERBLIEBENENVERSICHERUNG

Seit Begründung der Altersversicherung im Jahre 1935 als ein System, das auf den Grundsätzen der privaten Versicherung basiert, hat das System der Alters- und Hinterbliebenenversicherung erhebliche Abänderungen erfahren. Seit dem Jahre 1939 weicht das System von den privatwirtschaftlichen Versicherungsgrundsätzen in vier Punkten ab: 1. die Hinterbliebenenversicherung wurde ohne Änderung der indivi-

duellen Beiträge einbezogen, 2. die Rentenhöhe wurde nach dem durchschnittlichen Monatsverdienst statt nach dem Gesamtverdienst berechnet, 3. Rentenberechtigten mit niedrigem Verdienst wurden prozentual höhere Unterstützungssätze eingeräumt als Rentenberechtigten mit hohem Verdienst, 4. die Reserve wurde auf eine Eventualreserve beschränkt und nicht nach statistischen Grundsätzen berechnet. Im Jahre 1950 wurde das System erneut modifiziert. Der erfaßte Personenkreis wurde erweitert, die Renten wurden erhöht, und das System wurde wieder dem Prinzip einer vollen Kapitaldeckung angenähert.

Eine kurze Übersicht über die gegenwärtige Alterszusammensetzung der amerikanischen Bevölkerung wird zu einer Abschätzung der Größe des Problems, das die Alters- und Hinterbliebenenversicherung zu lösen versucht, beitragen. In den USA. gibt es etwa 13 Mill. Personen von 65 Jahren und darüber, 1975 wird diese Altersgruppe nach vorsichtigen Schätzungen 20 Mill. Personen umfassen. Die höheren Altersgruppen der Bevölkerung nehmen schneller zu als die jüngeren. Von 1940 bis 1950 ist die Gesamtbevölkerung um 15% gestiegen, die Altersgruppe über 65 Jahre hat während dieser Zeit jedoch eine Zunahme um 30% erfahren, während die Altersgruppe von 10–19 Jahren tatsächlich um 8,6% zurückgegangen ist. Ein anderes bedeutendes Kennzeichen ist die Tatsache, daß der Prozentsatz der in Beschäftigung stehenden Männer, die über 65 Jahre alt sind, sich fortgesetzt verringert. Im Jahre 1890 standen etwa 70% der Männer über 65 Jahre in Arbeit. Der Prozentsatz ist stetig zurückgegangen, so daß 1940 nur 42% dieser Altersgruppe ihren Lebensunterhalt durch eine bezahlte Beschäftigung bestritten. Während des zweiten Weltkrieges ist der Prozentsatz wieder um 7% gestiegen; trotz des allgemein hohen Beschäftigungsgrades ist er in der Folgezeit jedoch wieder zu dem Niveau von 1940 zurückgekehrt. Der Anteil der Frauen über 65 Jahre an der Beschäftigtenzahl hat sich langsam erhöht. Der Prozentsatz ist von 6% auf 9% während der Kriegsjahre gestiegen und seitdem konstant geblieben. Diese Situation bedeutet also, daß die Altersgruppe von 65 Jahren

und darüber zugenommen hat, während die Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeiter mit dieser zunehmenden Zahl nicht Schritt gehalten haben. Infolgedessen ist eine wachsende Anzahl von Personen von 65 Jahren und darüber auf andere Einkommensquellen als bezahlte Arbeit angewiesen. In dem Maße, wie diese wachsende Anzahl nicht in der Lage ist, selbst Vorsorge für ihr Alter zu treffen, fällt die Verantwortung für ihren Unterhalt der Öffentlichkeit anheim. Das System der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (Old Age and Survivors Insurance) baut auf drei Stufen auf:

1. Beitragszahlungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer von je 1,5 % der Löhne bis zu einem Jahreslohn von 3600 \$,
2. Eine Reserve, die sich gegenwärtig auf 17 Mrd. \$ beläuft, in Staatspapieren angelegt ist und vom Treuhandfonds der Alters- und Hinterbliebenenversicherung verwaltet wird,
3. Ein System von Rentenzahlungen, die dem Empfangsberechtigten entsprechend seinem durchschnittlichen Monatsverdienst, den er seit Januar 1951 gehabt hat, gezahlt werden.

Die Renten werden nicht nur an Arbeiter, die die Altersgrenze überschritten haben, und ihre Angehörigen (Ehefrauen über 65 Jahre und Eltern), sondern auch an hinterbliebene Ehefrauen, Kinder oder Eltern gezahlt.

#### Erfaßter Personenkreis und Rente

Mit dem Inkrafttreten der 1950 erlassenen Abänderungen der Bestimmungen über die Alters- und Hinterbliebenenversicherung im Social Security Act werden heute 80 % der Beschäftigten im abhängigen Arbeitsverhältnis und der in freier Beschäftigung Stehenden in den USA. von der Versicherung erfaßt. Ausnahmen bilden nur bestimmte unabhängige Beschäftigungen (hauptsächlich freiberuflich Tätige wie Rechtsanwälte, Ärzte und unabhängige Farmer) und solche Angestellte, die bereits durch öffentliche Pensionssysteme erfaßt sind, wie die Beamtenpension, staatliche oder städtische Pensionssysteme und das Eisenbahner-Ruhestandssystem. Auf freiwilliger Basis können Angestellte nicht-erwerbswirtschaftlicher Institutionen sowie bestimmte Angestellte der Bundesbehörden, der staatlichen und städtischen Behörden in die Alters- und Hinterbliebenenversicherung einbezogen werden. Um in den Genuß von Altersrente zu kommen, muß die betreffende Person 40 Quartale (10 Jahre, die nicht notwendigerweise aufeinander folgen müssen) oder während der Hälfte der Quartale vom 1. 1. 1951 bis zum Tag des Ruhestandes in einem Beschäftigungsverhältnis gestanden haben, das von der Versicherung erfaßt ist. Für die Hinterbliebenenversorgung muß die versicherte Person mindestens 6 der letzten 13 Quartale in einer von der Versicherung erfaßten Beschäftigung gestanden haben. Das gegenwärtige Rentenschema, das auf durchschnittlichen Monatslöhnen von maximal 300 \$ basiert, beträgt 55 % der ersten 100 \$ des durchschnittlichen Monatslohnes des Rentenberechtigten zuzüglich 15 % des

restlichen Betrages. Die Höchstrente für eine Einzelperson beträgt demnach 85 \$, für einen Rentenberechtigten mit Ehegatten über 65 Jahre 127,50 \$. Hinterbliebene Witwen über 65 Jahre oder mit abhängigen Kindern erhalten drei Viertel der Rente des Versicherten, andere abhängige Hinterbliebene die Hälfte der Rente. Die gesamte Familienunterstützung darf 165 \$ nicht überschreiten.

Wilbur J. Cohen, technischer Assistent des Beauftragten für die Soziale Sicherheit, gab folgende Zusammenfassung des gegenwärtigen Standes der Alters- und Hinterbliebenenversicherung in den USA.:

1. Im Januar 1940 waren 23 Millionen unter dem System der bundesstaatlichen Alters- und Hinterbliebenenversicherung voll versichert. Im Januar 1952 war die Zahl der Versicherten auf 62,3 Millionen gestiegen, also eine Erhöhung um fast 40 Mill. Personen.
2. Im Januar 1952 gab es 3,3 Mill. Arbeiter von 65 Jahren oder darüber, die unter dem System der bundesstaatlichen Alters- und Hinterbliebenenversicherung voll versichert und rentenberechtigt waren. Etwa 2,3 Mill. Arbeiter, die die Altersgrenze überschritten hatten und keine Beschäftigung mehr ausübten, bezogen Renten. Außerdem empfingen über 1 Mill. andere Personen von 65 Jahren oder darüber (Ehefrauen, Witwen oder Eltern) Renten. Insgesamt erhielten im Januar 1952 3,3 Mill. Personen Renten.
3. Die Zahl der Personen, die Renten unter dem System der bundesstaatlichen Altersversicherung beziehen, hat seit Februar 1951 in jedem Monat die Zahl derer überschritten, die Zahlungen aus der Altersfürsorge (Old Age Assistance) empfangen. Die Zahl der Rentenempfänger steigt monatlich um etwa 40 000.
4. Die Zahl der Personen, die Altersfürsorge erhält, ist von 2 810 000 im September 1950 auf 2 690 000 im Januar 1952 zurückgegangen, das ist ein durchschnittlicher Rückgang von 7 500 im Monat.
5. Man schätzt, daß die Zahl der Altersrentenempfänger Ende 1952 (3,7 Mill.) die Zahl der Altersfürsorgeempfänger (2,6 Mill.) um über 1 Mill. überstiegen haben dürfte.
6. Im Januar 1952 betrug die durchschnittliche monatliche Rente im Rahmen der Altersversicherung für einen Arbeiter im Ruhestand etwa 42 \$, die durchschnittliche Zahlung im Rahmen der Altersfürsorge etwa 44,50 \$ (die Abänderungen des Gesetzes haben die durchschnittliche Versicherungsrente im November 1952 auf 48 \$ erhöht).
7. Die Zahl der Personen, die von einer öffentlichen Stelle Versicherungs-, Ruhestands- oder Pensionszahlungen empfangen (ausgenommen die Altersfürsorge), ist von etwa 600 000 im Dezember 1940 auf etwa 4,5 Mill. im Dezember 1951 gestiegen. Man schätzt, daß die Zahl bis Ende 1952 auf etwa 5 Mill. angestiegen ist.
8. Ende 1952 werden über 7 Mill. Personen in irgendeiner Form Altersunterstützung erhalten, das ist mehr als im Jahr 1930 die gesamte Altersgruppe ausmachte.

#### Finanzielle Deckung

Ursprünglich hatte die Finanzierung der Altersversicherung auf dem Prinzip einer vollen Kapitaldeckung beruht. Auf Grund des Social Security Act hätte der Beitragssatz für Löhne bis zu 3 000 \$ von 1937 an für Arbeitgeber und Arbeitnehmer automatisch auf jährlich 1,5 % im Jahre 1940, auf 2 % im Jahre 1943, auf 2,5 % im Jahre 1946 und auf 3 % im Jahre 1948 ansteigen müssen. Durch eine Reihe von Gesetzen aus dem Jahre 1939 und den 1940er Jahren hat der Kongreß die Erhöhung der Beitragssätze verhindert. Verschiedene Gründe haben diese Aktion veranlaßt. Man

glaubte, daß ein Abzug dieser Summe von der Kaufkraft der Konsumenten eine deflationistische Wirkung ausüben würde. Außerdem mußten die Reserven in Staatspapieren angelegt werden, und ein Vergleich der in Aussicht stehenden Erhöhung der Reserve (46 Mrd. \$ im Jahre 1980) mit der vorhandenen Staatsschuld (29 Mrd. \$ im Jahre 1929) ließ befürchten, daß die Regierung nicht in der Lage sein würde, diese Mittel zu absorbieren. Wie ein Versicherungsexperte damals feststellte, wäre die erwartete Reserve „viermal so groß gewesen wie der Wert der Goldreserven der Zentralbanken und Regierungen der Welt... Sie würde höher sein als das Nationaleinkommen in den Jahren 1932 und 1933, und sie würde das 2½-fache der gesamten Reserven aller Lebensversicherungsgesellschaften in den USA. innerhalb der letzten hundert Jahre ausmachen.“ Sachverständige und Statistiker der Versicherungsgesellschaften stimmten in der Ablehnung des Prinzips einer vollen Kapitaldeckung für die Altersversicherung überein. Trotz der Aktion des Kongresses zur Verhinderung einer Erhöhung der Beitragssätze seit über 10 Jahren ist die Reserve bis zu den Abänderungen im Jahre 1950 auf 13 Mrd. \$ angewachsen.

Man nimmt an, daß durch die Änderungen im erfaßten Kreis der Versicherten und in den Rentensätzen, insbesondere durch die „new start“ Bestimmungen, die den Anspruch auf volle Rente auf Basis einer Beschäftigung seit dem 1. 1. 1951 begründen, erheblich höhere jährliche Aufwendungen für die Alters- und Hinterbliebenenversicherung erforderlich werden. Die Höhe der künftigen Kosten auf lange Sicht hat den Gedanken einer Rückkehr zu dem Prinzip einer vollen Kapitaldeckung nahegelegt. Infolgedessen schreiben die Abänderungen von 1950 Erhöhungen der Beitragssätze vor. Im Jahre 1970 werden die Beitragssätze für Löhne bis zu 3 600 \$ 6,5 % betragen, die zu gleichen Teilen vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber zu zahlen sind.

Die Schätzungen über die tatsächlichen Kosten der Alters- und Hinterbliebenenversicherung weichen erheblich voneinander ab, je nachdem, welche Voraussetzungen hinsichtlich der künftigen Entwicklung des Lohnniveaus, der Beschäftigtenziffer, der Größe der Bevölkerung von 65 und mehr Jahren, der Anzahl der im Ruhestand Stehenden und der Sterblichkeitsziffern zugrunde gelegt werden. Nach dem Mittelwert der Schätzungen sollen die Kosten der Alters- und Hinterbliebenenversicherung 6 % der Lohnsumme als Prämienbasis betragen. Die gegenwärtigen Kosten belaufen sich auf fast 2 % der Lohnsumme, die Schätzungen über die künftigen Kosten variieren von 5,8—10,2 % für das Jahr 2000. Bei der Analyse der durch die Abänderung der Bestimmungen im Jahre 1950 bedingten Kosten wurden von den Statistikern der Social Security Administration als Mittelwert 7,87 % zugrunde gelegt. In absoluten Zahlen ausgedrückt, beliefen sich die im Rahmen der Alters- und Hinterbliebenenversicherung 1951 gezahlten Renten auf 3,4 Mrd. \$; für das Jahr 2000 wird die jährliche Rentensumme

auf 11,255 Mrd. \$ geschätzt. Nach dem Mittelwert der Kostenschätzung wird die Reserve nach und nach bis zu einem Höchststand von 83 Mrd. \$ im Jahre 1990 steigen und dann langsam absinken. Der Verlust, der in den kommenden Jahren auftreten wird, ist auf die niedrigen Beitragssätze in den Anfangsjahren und auf die Tatsache zurückzuführen, daß in unabhängiger Beschäftigung stehende Personen nur ¼ der von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammen geleisteten Beiträge zahlen. Praktisch genommen und unter Berücksichtigung einer möglichen Fehlschätzung bei den Voraussetzungen, die dem System der Alters- und Hinterbliebenenversicherung zugrunde liegen, trägt dieses Versicherungssystem sich selbst.

Das System der Altersversicherung ist noch in der Entwicklung begriffen. Wichtige Fragen sind noch ungeklärt geblieben, hierzu gehören: 1. die Notwendigkeit einer Reserve, 2. der Wunsch nach einem einheitlichen Rentensatz, der bei einem bestimmten Alter allen gezahlt wird, 3. ein größerer Anreiz, in der Beschäftigung zu bleiben, anstatt mit 65 Jahren die Beschäftigung aufzugeben, durch Zahlung eines Teiles oder der ganzen Rente an diejenigen, die in Arbeit bleiben, und 4. die Verbindung des staatlichen Versicherungssystems mit privaten Systemen der Altersversorgung.

Aus der Verworrenheit der vielen Stimmen, die eine verschiedene Art der Politik für die wirtschaftliche Sicherstellung im Alter forderten, scheint sich jetzt eine Übereinstimmung im Grundgedanken abzeichnen. Man ist der Ansicht, daß der Staat die Verpflichtung, durch ein beitragspflichtiges Sozialversicherungssystem für eine Mindestsicherheit im Alter Sorge zu tragen, übernehmen kann und muß. Zusätzlicher Altersschutz sollte durch zwei Quellen gewährt werden: erstens durch private Ruhegeldsysteme der Industrie und zweitens durch persönliche Ersparnisse. Solange jedoch die privaten Ruhegeldsysteme der Industrie nicht erweitert werden können, um eine größere Anzahl von Personen zu erfassen und die Unterstützungen den besonderen Bedürfnissen der in bestimmten Industrien Beschäftigten anzupassen, wird der Druck, das staatliche System über eine Mindestunterstützung hinaus zu erweitern, anhalten, und er wird sich besonders stark in Depressionszeiten zeigen, wenn alte Leute keine Beschäftigung finden können. Nicht mehr als 10 Mill. Arbeiter in der Industrie sind heute von privaten Ruhegeldsystemen erfaßt; etwa 400 000—500 000 erhalten tatsächlich Unterstützungen, die im Durchschnitt 700 \$ im Jahr betragen. Die Hauptlast liegt noch immer auf den Systemen der Altersversicherung und der Altersfürsorge, die zusammen fast 7 Mill. Personen von 65 oder mehr Jahren Unterstützungen gewähren.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Stand der Alters- und Hinterbliebenenversicherung im Jahre 1951 und zeigt die Auswirkungen der Abänderungen von 1950 im System der Alters- und Hinterbliebenenversicherung im Vergleich zu privaten Ruhegeldsystemen.

**Private und soziale Altersversicherungssysteme**

Position	1950		1951	
	Private Pensions-systeme	Alters- u. Hinterbl.-Vers.	Private Pensions-systeme	Alters- u. Hinterbl.-Vers.
Beiträge insg. (in Mill. \$)	2 100	2 700	2 400	3 400
davon:				
Arbeitgeber	1 700	1 300	1 900	1 700
Arbeitnehmer	400	1 300	500	1 700
Gezahlte Unterstützungen (in Mill. \$)	200	1 000	230	1 900
davon:				
an Personen über 65 Jahre an abhängige Angehörige und Witwen		700		1 500
		300		400
Reserve (in Mill. \$)	10 200	13 700	11 800	15 500
Unterstützungsberechtigte insges. (in 1000)	350	2 900	400	4 000
davon:				
65 und mehr Jahre		2 100		3 000
unter 65 Jahren		800		1 000
Anzahl der Versicherten (in 1000)	8—9 000	35 000	9—10 000	45 000

Die Hauptvorschläge zur Abänderung des Systems der Alters- und Hinterbliebenenversicherung umfassen folgende Punkte:

1. Renten bei dauernder und vollständiger Arbeitsunfähigkeit an alle Personen, die vom System der Alters- und Hinterbliebenenversicherung erfaßt sind. Die Kosten werden auf 200—500 Mill. \$ im Jahr oder auf 0,1—0,3 % der Lohnsumme geschätzt.
2. Krankenhausaufenthalt für alle Personen, die im Rahmen der Alters- und Hinterbliebenenversicherung rentenberechtigt sind (Kosten 200—300 Mill. \$).
3. Einschluß der freiberuflich Tätigen, der unabhängigen Farmer und der bundesstaatlichen, staatlichen und lokalen Behördenangestellten auf freiwilliger Basis.
4. Erhöhung der Renten, so daß die durchschnittliche Rente über dem Durchschnitt der Altersfürsorge-Zahlungen liegt.
5. Zusätzliche Renten an diejenigen, die über das Alter von 65 Jahren hinaus arbeiten. Jeder, der über die Altersgrenze hinaus arbeitet, trägt zur Senkung der geschätzten Kosten der Alters- und Hinterbliebenenversicherung bei, und die Volkswirtschaft hat einen Gewinn durch die fortdauernden produktiven Leistungen von Personen, die anderenfalls untätig sein würden. Es ist der Vorschlag gemacht worden, Personen von 65 Jahren die volle Rente zu zahlen, ungeachtet, ob der Rentenberechtigte arbeitet oder nicht. Hierdurch würden sich die Rentenzahlungen um 60 % erhöhen.

**ARBEITSLosenVERSICHERUNG**

Der Social Security Act erlegt jedem Arbeitgeber mit 8 oder mehr Arbeitnehmern eine Steuer von 3 % auf die ersten 3 000 \$ des Jahreslohnes jedes Arbeitnehmers auf. Es war nicht die Absicht des Kongresses, ein bundesstaatliches System der Arbeitslosenversicherung zu errichten, sondern eine finanzielle Situation zu schaffen, die den Einzelstaaten einen Anreiz bietet, ein System der Arbeitslosenversicherung (Unemployment Insurance) zu errichten, das im Rahmen des Bundesgesetzes verankert ist. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht der Social Security Act vor, daß 90 % der Bundessteuern auf die Lohnzahlung in ein vom Bundesgesetz gebilligtes Arbeitslosenversicherungssystem der Einzelstaaten eingezahlt werden können. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes waren nicht rigoros, und innerhalb von zwei Jahren nach der Verabschiedung des Social Security Act hatte jeder Staat und jedes Territorium ein gebilligtes Versicherungssystem errichtet.

Die Arbeitslosenversicherung in den USA. ist im wesentlichen ein von den Einzelstaaten ins Leben gerufenes und von den Einzelstaaten verwaltetes Sozialversicherungssystem. Die Anpassung an einen Mindest-Bundesstandard wird durch zwei Bestimmungen sichergestellt: eine finanzielle Kontrolle seitens der Bundesverwaltung und die Befugnis, das Privileg der Steuerabzweigung eines jeden Staates aufzuheben, der den Erfordernissen des Bundes nicht entspricht.

Die Gesetze zur Arbeitslosenversicherung der Einzelstaaten weichen in verschiedener Hinsicht voneinander ab. Die grundlegende Bundesgesetzgebung hat jedoch gewisse Bestimmungen zur Folge gehabt, die den Arbeitslosenversicherungs-Gesetzen aller Staaten gemeinsam sind, wie z. B. 1. Zahlung der Arbeitslosenunterstützung durch öffentliche Arbeitsämter, 2. eine Einspruchsmöglichkeit für diejenigen, deren Ansprüche abgewiesen worden sind, 3. Einzahlung aller staatlichen für die Arbeitslosenunterstützung bestimmten Steuergelder auf bestimmte Konten des USA.-Schatz-amtes und ausschließliche Verwendung dieser Mittel zur Zahlung von Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung und 4. Schutz der Arbeitslosen vor dem Entzug der Unterstützungen, weil sie es ablehnen, eine infolge von Streiks, Aussperrungen oder anderen Arbeitsstreitigkeiten freigewordene Stellung anzunehmen, oder es ablehnen, eine Stellung anzunehmen, wenn die Löhne, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als die für ähnliche Arbeiten in dem Orte herrschenden Bedingungen, oder wenn es von ihnen verlangt wird, einer unternehmerischen Arbeitervereinigung beizutreten oder eine Mitgliedschaft bei einer anerkannten Arbeiterorganisation aufzugeben bzw. nicht zu erwerben.

Die normale Fortentwicklung der Versicherungsgesetze hat den Gesetzen der Einzelstaaten weitere gemeinsame Kennzeichen zugefügt. Zwei wichtige Merkmale sind die Beitragsfestsetzung nach Erfahrungssätzen<sup>1)</sup> und der Ausschluß vom Genuß der Unterstützung. Im Jahre 1935 hat der Staat Wisconsin bereits ein Arbeitslosenversicherungssystem errichtet, das auf Werksreserven basierte. Obwohl die damals herrschende Meinung den Gedanken einer Werksreserve ablehnte und einen den ganzen Staat umfassenden gemeinsamen Fonds bevorzugte, war das Prestige, das der Staat Wisconsin in der Sozialgesetzgebung genoß, so groß, daß sowohl das Werksreserven-System wie andere Arten der Beitragsfestsetzung nach Erfahrungssätzen oder nach Verdiensthöhe vorgesehen wurden. Die seit 1940 herrschende Vollbeschäftigung und das schnelle Anwachsen des Arbeitslosen-Treuhandfonds hat die Anwendung der Beitragsfestsetzung nach Erfahrungssätzen gefördert. Alle 48 Staaten haben jetzt irgendeine Bestimmung, um Betriebe mit ständiger Beschäftigung durch Beitragsnachlaß zu belohnen. Die Gegner dieses Systems warnen vor der Gefahr, die einer Ermäßigung der

<sup>1)</sup> Anmerkung: Die Beiträge werden individuell für den Einzelbetrieb festgesetzt und richten sich nach der durchschnittlichen Beschäftigungslosigkeit unter den Beschäftigten des Betriebes.

Beitragsätze in Jahren der Prosperität und einer Abwälzung der vollen Kosten auf die weniger stabilen Industriezweige innewohnt. Nur eine Arbeitslosigkeit großen Ausmaßes wird die Richtigkeit dieses Arguments bestätigen oder widerlegen können. Das andere den Systemen der Arbeitslosenunterstützung der Einzelstaaten gemeinsame Kennzeichen ist die Liste der Gründe, die den Ausschluß vom Genuß der Unterstützung zur Folge haben. Als allgemein anerkannte Ausschließungsgründe haben sich seit 1946 herausgebildet:

- Ablehnung einer geeigneten Arbeit
- Arbeitsuntauglichkeit
- Entlassung aus begründetem Anlaß
- Beschäftigungslosigkeit infolge von Arbeitsstreitigkeiten

In letzter Zeit wurde dieser Katalog noch um folgende Gründe erweitert:

- keine aktive Arbeitssuche
- Arbeitsunterbrechung infolge Schwangerschaft
- Freiwilliges Verlassen der Arbeit ohne triftigen Grund, der dem Arbeitgeber zuzuschreiben ist.

In einigen Fällen des Ausschlusses ist die Suspendierung der Unterstützungen durch den vollständigen Verlust des Anspruches auf Unterstützung bis zur Wiederherstellung einer neuen Berechtigung ersetzt worden. Einige Staaten haben einen zeitweiligen Entzug (Suspendierung) der Unterstützungen für einen ausgeschlossenen Arbeitnehmer in einen ständigen Entzug abgeändert.

Um Unterstützungen beziehen zu können, muß ein arbeitsloser Arbeiter zunächst seine Zugehörigkeit zur Beschäftigtengruppe unter Beweis stellen. Hinsichtlich des Nachweises dieser Zugehörigkeit weichen die Gesetze der einzelnen Staaten voneinander ab. Im wesentlichen verlangen die Staaten jedoch eine Mindest-Wochenzahl von Beschäftigung oder einen Mindestbetrag an Arbeitsverdienst in dem der Arbeitslosigkeit vorhergehenden Jahr. Die meisten Staaten bestimmen die Unterstützungsberechtigung sowohl nach der Arbeitsdauer als auch nach dem Arbeitsverdienst. Um beispielsweise im Staate New York Unterstützungen zu beziehen, muß ein Arbeitsloser mindestens 20 Wochen von den 52 der Arbeitslosigkeit vorangehenden Wochen beschäftigt gewesen sein und im Durchschnitt mindestens 15 \$ wöchentlich während seiner Beschäftigung verdient haben.

Auch in der Methode der Festsetzung des Unterstützungsbetrages zeigen die einzelnen Staaten wenig Übereinstimmung. Anfangs sahen die Unterstützungssysteme eine Auszahlung von 50 % des normalen Verdienstes eines durchschnittlichen Arbeiters vor. Die Unterstützungsschemata, insbesondere Höchstbegrenzungen der Unterstützung, haben in den meisten Staaten verhindert, daß die Unterstützungen mit den steigenden Löhnen Schritt halten. Auch die Dauer der Unterstützungen variiert von Staat zu Staat. Während einige Staaten 26 Wochen Unterstützung gewähren, begrenzen die meisten Staaten die Unterstützungszahlungen auf einen kürzeren Zeitraum oder setzen

die Zahl der Wochen, in denen Unterstützung gezahlt wird, je nach der Wochenzahl der vorangehenden Beschäftigungsdauer oder dem Verdienst fest.

Die gegenwärtige finanzielle Situation der Arbeitslosenversicherung in den USA. wird aus folgender Tabelle ersichtlich:

#### Finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung im Finanzjahr 1951

Anzahl der Unterstützungsempfänger	4 100 000
Durchschnittliche Unterstützung, je Woche (Dez. 1951)	22,03 \$
Durchschnittl. Dauer der Unterstützungsberechtigung	21 Wochen <sup>1)</sup>
Gesamtbeitrag der von den Einzelstaaten eingezogenen Beiträge	1 364 589 766 \$
Gesamtbeitrag der von der Bundessteuer abgezweigten Mittel	233 537 000 \$
Gesamtbeitrag der gezahlten Unterstützungen	872 697 036 \$
Ausgesteuerte Unterstützungsempfänger	811 000
Guthaben des Arbeitslosen-Treuhandfonds (Dez. 1950)	6 947 934 653 \$
Bewilligungen an die Staaten für die Verwaltung	177 671 752 \$
Gehälter und Ausgaben des Bureau of Employment Security	5 532 752 \$

<sup>1)</sup> Tatsächlich in Anspruch genommene durchschnittliche Dauer 10 Wochen.

Seit 1936 sind von den Staaten 15,788 Mrd. \$ an Beiträgen eingezogen worden, die dem Treuhandfonds gutgeschrieben Zinsen belaufen sich auf 1 411 798 000 \$, und etwa 9,5 Mrd. \$ sind an Unterstützungen ausbezahlt worden. Der Treuhandfonds ist von 250 Mill. \$ im Jahre 1940 stetig auf gegenwärtig 7 762 582 000 \$ angewachsen. Nur in drei Jahren hat der Fonds eine Schrumpfung erfahren: 1946, dem ersten Jahr der Nachkriegsumstellung, und 1949 und 1950, den Jahren eines zeitweiligen wirtschaftlichen Rückgangs. Von 1950 bis 1951 ist der Treuhandfonds trotz der überall in den USA. erlassenen Gesetze zur Beitragsfestsetzung nach Erfahrungssätzen, die den tatsächlichen Beitragseinzug der Staaten auf 1,1 % der steuerpflichtigen Lohnsumme begrenzten, um fast 1 Mrd. \$ gestiegen.

Einige Streitfragen in der Arbeitslosenversicherung dürften von Interesse sein. Eine kurze Aufführung dieser Punkte mag jedoch genügen:

1. Unvollständige Erfassung der Arbeitnehmer und verhältnismäßig geringe Unterstützungshöhe;
2. Die große Unterschiedlichkeit in den Gesetzen der 48 Staaten;
3. Die finanzielle Kontrolle der Verwaltung in den Einzelstaaten durch die Bundesregierung;
4. Die langfristigen Auswirkungen der Beitragsfestsetzung nach Erfahrungssätzen auf die Unterstützungsberechtigung der Anwärter und auf die Angemessenheit der Arbeitslosenversicherungs-Reserven.

#### SOZIALVERSICHERUNG FÜR EISENBAHNER

Seit ihrer Gründung im Jahre 1937 ist die Sozialversicherung für Eisenbahner als gesondertes und überlegenes System beibehalten worden. Da die Eisenbahner vor der Weltwirtschaftskrise den Einrichtungen einer privaten Industrieversicherung angeschlossen waren, schien eine gewisse Rechtfertigung dafür zu bestehen, den im Ruhestand stehenden Eisenbahnern ein höheres Maß von Unterstützung zu gewähren, als es die Beiträge zum System der Altersversicherung ermöglichten. Diese Trennung von zwei öffentlichen Versicherungssystemen ist in wachsendem Maße lästig und anfechtbar geworden, als neue Arten von Unter-

stützungen (Arbeitslosenunterstützung, Unterstützung bei ständiger oder zeitweiliger Arbeitsunfähigkeit und Hinterbliebenenfürsorge) zu dem System der Eisenbahnsozialversicherung hinzugekommen sind.

Dieses System umfaßt zwei verschiedene Versicherungsarten: die Eisenbahner-Ruhestandsversicherung (Railroad Retirement System), einschließlich Renten bei dauernder und vollständiger Invalidität und Hinterbliebenenfürsorge, und das System der Eisenbahner-Arbeitslosenversicherung und der Versicherung bei zeitweiliger Arbeitsunfähigkeit (Railroad Unemployment and Temporary Disability Insurance System). Das System der Ruhestandsversicherung wird durch einen Beitrag von je 6,25 % auf Löhne bis zu 3 600 \$ vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Das System der Arbeitslosenversicherung wird durch Arbeitgeberbeiträge von 3 % des gleichen Grundlohns getragen. Für beide Systeme werden Reserven beim USA.-Schatzamt gehalten. Die Unterstützungsberechtigung und die Unterstützungsbeträge bestimmen sich nach der Dauer der Beschäftigung und nach der Lohnhöhe.

In wesentlichen Einzelheiten weichen das allgemeine Sozialversicherungssystem und das Eisenbahnversicherungssystem erheblich voneinander ab. Gegenüber den durchschnittlichen Renten aus der Alters- und Hinterbliebenenversicherung im Jahre 1951 waren die Unterstützungen aus der Eisenbahner-Ruhestandsversicherung fast doppelt so hoch: 109 \$ (einschließlich der Unterstützung für Ehefrauen) gegenüber 65 \$ (einschließlich Ehefrau und Kind). Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge von je 6,25 % der Lohnsumme bzw. Löhne werden an das Schatzamt gezahlt, das Beiträge gleicher Höhe dem Eisenbahner-Ruhestands-Konto zuführt. Demgemäß steht ein Beitragssatz von 12,5 % für das System der Eisenbahner-Ruhestandsversicherung einem Beitragssatz von 3 % für das System der Alters- und Hinterbliebenenversicherung gegenüber. Schließlich erhalten die Eisenbahner Unterstützungen bei dauernder und vollständiger Invalidität, die die Alters- und Hinterbliebenenversicherung nicht vorsieht.

Im Finanzjahr 1951 beliefen sich die gesamten Beiträge, die an das System der Eisenbahner-Ruhestandsversicherung gezahlt wurden, auf 577 509 000 \$. Die Rentenzahlungen und Verwaltungsausgaben betragen 321 Mill. \$. Damit erhöhte sich das Eisenbahner-Ruhestands-Konto 1951 um netto 257 Mill. \$, und der Gesamtbetrag dieses Kontos belief sich am Ende des Finanzjahres auf 2 419 Mill. \$. Im Juni 1951 erhielten 261 100 Anspruchsberechtigte Ruhestands- und Invaliditätsrenten, 146 800 erhielten Hinterbliebenenrenten.

Die Abänderungen des Railroad Retirement Act von 1951 haben erste finanzielle Probleme für dieses System hervorgerufen. Während die Höhe der Renten nach dem alten Gesetz der Beitragshöhe von 12,5 % der Lohnsumme entsprach, würden die neuen Rentensätze einen Beitragssatz von 14,43 % erfordern. Eine Erhöhung der Beiträge ist jedoch nicht verfügt worden.

Die Bundesregierung subventioniert das System der Eisenbahner-Ruhestandsversicherung, indem sie einen garantierten Zinssatz von 3 % auf das Reservekonto zahlt. Der Treuhandfonds der Alters- und Hinterbliebenenversicherung erhält nur den durchschnittlich auf Staatspapiere gezahlten Zinssatz, der gegenwärtig bei 2,5 % liegt.

Auch das System der Eisenbahner-Arbeitslosenversicherung und der Versicherung gegen zeitweilige Arbeitsunfähigkeit bietet Vorteile gegenüber den allgemeinen Arbeitslosenversicherungssystemen der Einzelstaaten. Zunächst umfaßt die Invaliditätsunterstützung alle Eisenbahnangestellten, und die beiden Arten von Unterstützungen sind eng miteinander verbunden. Durch die Gesetzesänderungen vom Jahre 1948 wurde die Beitragsfestsetzung für die Eisenbahner-Arbeitslosenversicherung auf das Prinzip nach Erfahrungssätzen abgestellt. Wenn das Konto unter 250 Mill. \$ absinkt, werden die vollen Beiträge von 3 % eingezogen, wenn es 450 Mill. \$ übersteigt, betragen die Beiträge 0,5 %. Die Beitragsätze sind auf dem Niveau von 0,5 % geblieben, und die Zinszahlungen auf die Reserve sind höher gewesen als die Beitragszahlungen. Im Juni 1951 wurden 22 300 arbeitsunfähigen und 15 800 arbeitslosen Eisenbahnern Unterstützungen gezahlt. Die Unterstützungszahlungen, einschließlich der Unterstützungen bei zeitweiliger Arbeitsunfähigkeit, beliefen sich im Finanzjahr 1951 auf 46 Mill. \$. Die Gesamtreserve des Kontos der Eisenbahner-Arbeitslosenversicherung betrug im Juni 1951 765 640 000 \$. Das schwerwiegendste Problem, das aus der Eisenbahner-Sozialversicherung resultiert, ist die bevorzugte Behandlung der Arbeitnehmer eines einzelnen Wirtschaftszweiges. Das gesonderte und großzügigere Sozialversicherungssystem für die Eisenbahner erklärt sich aus der historischen Entwicklung. Politische Zweckmäßigkeit scheint die einzige Erklärung für die Beibehaltung des unabhängigen Eisenbahner-Versicherungssystems zu sein.

#### SOZIALVERSICHERUNG FÜR BUNDESANGESTELLTE

Zwischen den bisher besprochenen Sozialversicherungssystemen und dem System für die Angestellten der Bundesbehörden besteht große Ähnlichkeit. Hinsichtlich des Umfangs der Erfassten und der umgeschlagenen Mittel kommt dem Pensionssystem für Bundesangestellte (Civil Service Retirement System), das Unterstützungen für Arbeitsunfähigkeit, aber keine Arbeitslosenversicherung einschließt, größere Bedeutung zu als dem Eisenbahner-Sozialversicherungssystem. Da es jedoch entstanden ist, weil die Regierung die Funktion eines Arbeitgebers ausübt, und nicht aus ihrer Funktion als Hoheitsträger resultiert, kann sich die Erörterung auf die in Frage kommenden Beträge beschränken. Am 30. Juni 1951 beliefen sich die Reserven des Pensionssystems für Bundesangestellte auf 4 418 Mill. \$, die Einnahmen aus den Beiträgen der Regierung und der Angestellten betragen 683 Mill. \$ (305 Mill. \$ von der Regierung), und die Unterstützungszahlungen und Ausgaben machten 271 Mill. \$ aus.

ARBEITER-UNFALLVERSICHERUNG UND  
VERSICHERUNG GEGEN ZEITWEILIGE ARBEITSUNFÄHIGKEIT

Die ältesten und die jüngsten Sozialversicherungssysteme unterstehen der Kompetenz der Einzelstaaten. Von der Bundesregierung kommen weder gesetzliche Ermächtigungen noch finanzielle Unterstützungen irgendwelcher Art. Das älteste System, die Arbeiter-Unfallversicherung (Workmen's Compensation) datiert aus der Zeit von 1910—1914, der Zeit, als die ersten Gesetze der Staaten auf ihre Verfassungsmäßigkeit untersucht wurden. Heute haben alle 48 Staaten Systeme der Arbeiter-Unfallversicherung. Da diese Systeme auf einzelstaatlicher Gesetzgebung beruhen, zeigen sie erhebliche Abweichungen in der Finanzierung, der Verwaltung, dem erfaßten Personenkreis und den Leistungen. Die Gesetze der Einzelstaaten verlangen, daß die Arbeitgeber sich durch eine private Versicherung, staatliche Fonds oder Selbstversicherung schützen. Es gibt keine Zentralstelle, die Material und Statistiken über die Arbeiter-Unfallversicherung sammelt. Tatsächlich besitzen viele Staaten nicht einmal eine volle Kenntnis über den Umfang der Systeme, die innerhalb ihrer Grenzen bestehen. Die Angaben über die Zahl der Erfassten, der Unterstützungsberechtigten und die Gesamtzahlungen an Unterstützungen sind daher nicht sehr zuverlässig. Die Federal Security Agency <sup>1)</sup> hat jedoch Schätzungen für 1949 aufgestellt.

Im Finanzjahr 1949/50 sind 572 Mill. \$ für Arztkosten und Unterstützungen an eine nicht genannte Zahl verletzter Arbeiter gezahlt worden. Der Umfang der gegenwärtig Erfassten läßt sich nicht genau angeben. Die Schätzungen schwanken zwischen 50 und 75 % der Arbeitskräfte. Man kann aber wohl mit Sicherheit behaupten, daß nicht nur ein erheblicher Teil der Arbeitskräfte nicht erfaßt ist, sondern daß auch eine große Anzahl derer, die gesetzlich erfaßt sein sollten, praktisch infolge der in 28 Staaten zur freien Wahl stehenden Gesetze, der Leichtigkeit einer Umgehung und der Verworrenheit der Gesetze selbst nicht erfaßt sind.

Die Gesetze zur Arbeiterunfallversicherung erfahren ständig Veränderungen <sup>2)</sup>, die im allgemeinen mehr die Einzelheiten als die grundsätzlichen Elemente betreffen. In der Legislaturperiode 1950/51 haben 31 Staaten die Unterstützungen erhöht, so daß Maximalleistungen von 25—35 \$ in der Woche weit verbreitet sind. Eine zunehmende Anzahl von bestimmten Berufskrankheiten wurde der Krankheitsliste zugefügt, für die Unfallversicherung gezahlt wird, und neue Gruppen von Arbeitern sind in mehreren Staaten in das Gesetz einbezogen worden.

Das von der National Association of Claimants Compensation Attorneys vorgeschlagene Gesetzesprogramm gibt einige Anhaltspunkte über die Maßnahmen, die für die Arbeiter-Unfallversicherung für notwendig erachtet werden. Als Ziele der künftigen

Gesetzgebung werden gefordert: 1. Erhöhte Unterstützungen bis  $\frac{2}{3}$  des durchschnittlichen Wochenlohns ohne Höchstbegrenzung, 2. eine alles einschließende Erfassung, insbesondere der Berufskrankheiten und der gegenwärtig noch ausgeschlossenen Arbeitergruppen, 3. Anspruch auf Schadensvergütung ohne Verlust des Anspruches auf Unfallversicherung, und 4. Einrichtungen für eine angemessene Wiederherstellung der Gesundheit, die von dem Staat verwaltet, aber von Versicherungsgesellschaften bezahlt werden. <sup>3)</sup> Konservativere Vorschläge suchen die Verwaltung gegen Betrug und gegen zu großzügige Festsetzungen bei dauernder teilweiser Arbeitsunfähigkeit zu festigen.

Seit einiger Zeit herrscht Unzufriedenheit über die zufällige, von Staat zu Staat verschieden gehandhabte Verwaltung der Arbeiter-Unfallversicherung. Die Arbeiterorganisationen sind in den letzten Jahren für ein nationales System der Arbeiter-Unfallversicherung eingetreten. Obwohl es wenig wahrscheinlich ist, daß einschneidende Änderungen an einem System vorgenommen werden, das so eng in dem politischen und wirtschaftlichen Leben der Staaten verwurzelt ist, wird der Druck ohne Zweifel anhalten.

Das jüngste Sozialversicherungssystem ist die Unterstützung bei zeitweiliger Arbeitsunfähigkeit. Der Verlust des Einkommens infolge von Krankheit wird allgemein als eines der schwersten wirtschaftlichen Risiken angesehen. Erst seit kurzer Zeit (1943) ist der Schutz gegen den Verlust des Einkommens aus dieser Ursache in den USA. eingeführt worden. Gegenwärtig unterhalten vier Staaten Versicherungssysteme für zeitweilige Arbeitsunfähigkeit: Rhode Island (1943), Kalifornien (1946), New Jersey (1949) und New York (1950). Wie bei der Arbeiter-Unfallversicherung bestehen erhebliche Unterschiede in der Finanzierung und Verwaltung. In Rhode Island besteht ein ausschließlicher Staatsfonds, während die Arbeitgeber in den anderen Staaten einen privaten Versicherungsträger, Selbstversicherung oder einen staatlichen Fonds wählen können, wobei die gesetzlichen Voraussetzungen für die Wahl des einen oder anderen Mittels verschieden sind. In Rhode Island und Kalifornien tragen die Arbeitnehmer die vollen Kosten, während die Systeme in den anderen Staaten von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam finanziert werden. In drei Staaten obliegt die Wahrnehmung des Gesetzes der gleichen Körperschaft, die mit der Arbeitslosenunterstützung betraut ist; in New York dagegen ist die Behörde der Arbeiter-Unfallversicherung die Verwaltungsstelle. Im allgemeinen gleichen die Unterstützungen und die Unterstützungsansprüche dem in den Gesetzen zur Arbeitslosenversicherung der einzelnen Staaten gesetzten Standard. Nach den Berichten von 1950 über die Tätigkeit der Versicherung gegen Arbeitsunfähigkeit haben 30 400 Personen Unterstützungen von insgesamt 71 Mill. \$ erhalten. In diesen Zahlen ist der Staat New York nicht eingeschlossen, da das Versicherungssystem dieses Staates erst 1951 einsetzte und Berichte

<sup>1)</sup> McCamman, D.: „Workmen's Compensation: Coverage, Premiums, and Payments“, Social Security Bulletin, Washington, Juli 1950, S. 3.

<sup>2)</sup> National Association of Claimants Compensation Attorneys, Law Journal, Vol. S, 1951, S. 251-257.

<sup>3)</sup> a. a. O., S. 248-49.



über die finanzielle Situation nicht zur Verfügung stehen, mit Ausnahme der Zahlungen an Arbeitslose aus dem Sonderfonds für Invalidenunterstützungen in Höhe von 547 000 \$.<sup>4)</sup>

ÖFFENTLICHE FÜRSORGE

Als das Sozialversicherungsgesetz im Jahre 1935 verabschiedet wurde, war man sich über die Lücken in der Erfassung, die begrenzten Unterstützungssätze und über das langsame Anlaufen der Sozialversicherung klar. Um auch denjenigen ein gewisses Maß wirtschaftlicher Sicherheit zu gewährleisten, die keinen Anspruch auf Leistungen aus der Sozialversicherung hatten, und um die Lücken in den Systemen selbst zu schließen, wurden drei Programme der öffentlichen Fürsorge aufgestellt, die besondere Kategorien von Bedürftigen erfassen: Alte Leute, Kinder und Blinde. 1950 kamen zu diesen Gruppen die dauernd und vollständig Invaliden hinzu. Hinter diesen besonderen Fürsorgeprogrammen steht als letztes Mittel gegen die bittere Not die öffentliche Fürsorge.

Im Juni 1951 empfingen 5 452 000 Personen Fürsorgeunterstützungen. Diese Gruppe gliedert sich wie folgt<sup>5)</sup> (in 1 000):

Altersfürsorge	2 745
Kinderfürsorge (einschl. erwachsene Unterstützungsberechtigte)	2 170
Blindenfürsorge	97
Fürsorge für dauernd und vollständig Invalide	104
Öffentliche Fürsorge	335
Insgesamt	5 451

Die jährlichen Zahlungen, die an diese Gruppen im Finanzjahr 1950/51 geleistet wurden, beliefen sich auf insgesamt 2 259 Mill. \$, davon 1 187 Mill. \$ aus Bundesmitteln und 1 071 Mill. \$ aus einzelstaatlichen und kommunalen Fonds.<sup>6)</sup>

<sup>4)</sup> Workmen's Compensation Board, New York State, Annual Report 1951, S. 33.

<sup>5)</sup> Social Security Bulletin, November 1951, Tabelle 8, S. 28.

<sup>6)</sup> Social Security Bulletin, September 1952, Tabelle 6, S. 29.

Die Entwicklung der Fürsorgeprogramme dürfte die im Jahre 1935 aufgestellten Schätzungen überstiegen haben, als die Fürsorge allgemein als ein vorübergehendes Programm angesehen wurde, das sich in dem Maße verringern würde, wie die Sozialversicherung sich entwickelte. Abgesehen von dem Programm der Öffentlichen Fürsorge (General Assistance Program), sind die Zahl der Unterstützungsberechtigten und die jährlichen Unterstützungen zwischen 1936 und 1950 erheblich gestiegen.

Entwicklung der Fürsorge in den USA.

Gruppe	1936		1950	
	Unterst.-Empfänger in 1000	Ausgaben in 1000 \$	Unterst.-Empfänger in 1000	Ausgaben in 1000 \$
Altersfürsorge	1 106	155,2	2 786	1 461,8
Kinderfürsorge (nur Kinder)	404	49,7	1 661	551,6
Blindenfürsorge	45	12,8	97	52,7
Fürsorge für dauernd und vollständig Invalide	—	—	69	8,0
Öffentliche Fürsorge	1 510	439,0	413	295,3

Die durchschnittlichen monatlichen Unterstützungen sind von rund 25 \$ im Jahre 1936 auf 45 \$ im Jahre 1950 gestiegen (mit einem Durchschnitt von 71,44 \$ je Familie im Rahmen des Kinderfürsorgeprogramms). Die Zahl der Empfänger und die Unterstützungszahlungen im Rahmen der Altersfürsorge sind von 1949 bis 1950 leicht zurückgegangen. Die Veränderung ist gering gewesen, und der künftige Verlauf bleibt ungewiß. Seit 1936 ist die Bevölkerung um höchstens 20 % gestiegen. Die Preise auf Basis 1935 bis 1939 sind um 80 % gestiegen. Die Erhöhungen der Fürsorge sowohl hinsichtlich der Zahl der Unterstützungsberechtigten als auch hinsichtlich der aufgewendeten Beträge haben die Steigerung der Bevölkerung und der Preise um ein Vielfaches aufgewogen. Im Jahre 1936 wurden allerdings 3 666 der Bedürftigen durch Werkseinrichtungen unterstützt und erhielten Unterstützungen in Form von Löhnen im Betrage von 2 438 063 \$. Von 1936 bis 1950 ist

Öffentliche Sozialausgaben 1949/50 im Vergleich zum Volkseinkommen und den öffentlichen Ausgaben der USA.

Kategorie	Sozialausgaben						
	Betrag in Mill. \$			in %			
	Insgesamt	Bund	Staaten und Gemeinden	des National-einkommens <sup>1)</sup>	der gesamten öffentlichen Ausgaben <sup>2)</sup>		
				insgesamt	Bund	Staaten und Gemeinden	
Gesamtausgaben	22 775,0	9 902,4	12 872,6	10,5	34,1	23,8	52,4
Sozialversicherung <sup>3)</sup>	4 771,0	1 977,8	2 793,2	2,2	6,5	4,8	9,5
Alters- und Hinterbliebenenversicherung	784,1	784,1	—	0,4	1,2	1,9	—
Arbeitslosenversicherung	2 081,8	213,6	1 868,2	1,0	3,2	0,5	7,9
Arbeiter-Unfallversicherung	571,9	16,9	555,0	0,3	4)	5)	4)
Andere Sozialversicherungen	1 333,2	963,2	370,0	0,6	2,0	2,3	1,6
Öffentliche Fürsorge	2 488,7	1 095,8	1 392,9	1,1	3,8	2,6	5,9
Gesundheitsdienst und Arzt- und Arzneikosten <sup>6)</sup>	2 148,4	266,7	1 876,7	1,0	3,3	0,6	8,0
Andere Wohlfahrtsdienste <sup>7)</sup>	417,9	108,1	309,8	0,2	0,6	0,3	1,3
Erziehung	6 546,0	46,0	6 500,0	3,0	10,1	0,1	27,7
Veteranenbetreuung	6 147,0	6 147,0	—	2,8	9,4	14,8	—
Pensions- u. Versicherungsrenten	2 175,4	2 175,4	—	1,0	3,3	5,2	—
Gesundheitsdienste	749,1	749,1	—	0,3	1,2	1,8	—
Andere Dienste	3 222,5	3 222,5	—	1,5	4,9	7,7	—
Wohnungen und Versorgungseinrichtungen	261,0	261,0	—	0,1	0,4	0,6	—

<sup>1)</sup> Nationaleinkommen im Finanzjahr 1949/50 216,9 Mrd. \$. <sup>2)</sup> Ausgaben der Bundesregierung, einschl. Ausgaben aus dem Treuhandfonds der Sozialversicherung (ausgenommen Arbeitslosigkeit), 41,6 Mrd. \$; Ausgaben der Staaten und Gemeinden, einschl. Ausgaben aus dem Arbeitslosen-Treuhandfonds, 23,5 Mrd. \$. <sup>3)</sup> Ausschließlich der Veteranenbetreuung. <sup>4)</sup> Ein erheblicher Teil der nicht-bundesstaatlichen Arbeiter-Unfallentschädigungen erfolgt durch private Versicherungsträger; diese Zahlungen werden daher nicht als Prozentsatz der Ausgaben der Staaten und Gemeinden ausgewiesen. <sup>5)</sup> Weniger als 0,05 %. <sup>6)</sup> Ausschließlich der Veteranenbetreuung und einschl. der Errichtung von Krankenhäusern. Abweichungen in den Summen ergeben sich durch Abrundungen. Quelle: Federal Security Agency, Social Security Administration, Division of Research and Statistics.

Die Systeme der sozialen Sicherheit in den USA.

Risiken	S y s t e m e				
	Freiwillige Private			Öffentliche	
	Privatversicherung	Karitative Einrichtungen	Gewerkschafts- und Industrieversicherung	Fürsorge	Sozialversicherung
Langfristige Risiken: Altersversorgung	Leibrenten	Altersheime	Pensionen und Gewinnbeteiligung	Altersfürsorge	Alters- u. Hinterbliebenenversicherung Eisenbahner-Ruhestandsversicherung Beamtenpensionen Versicherung für öffentliche Angestellte Veteranen-Invalidenterstützungen
Ständige Invalidität	Lebensversicherung	—	Pensionen und Gewinnbeteiligung mit Invalidenunterstützungen	Fürsorge für ständig Invalide Blindenfürsorge	—
Abhängige Hinterbliebenenschaft Familien-einkommen	Lebensversicherung —	Karitasorganisa-tionen für Kinder Karitasorganisa-tionen für Kinder	Gruppen-Lebensvers. Angehörigenunterstützungen	Kinderfürsorge Kinderfürsorge	Alters- u. Hinterbliebenenversicherung —
Kurzfristige Risiken: Berufsunfälle und -krankheiten	Kranken- und Unfallversicherung	—	Gesundheits- und Wohlfahrtsprogramme Ergänzungen zur Arbeiter-Unfallversicherung	—	Arbeiter-Unfallversicherung Gesetze über die Haftpflicht des Arbeitgebers
Nicht durch d. Beruf verursachte Krankheiten und Unfälle: A. Lohnausfall	Kranken- und Unfallversicherungen	—	Gruppenversicherung	—	Unterstützungen b. Arbeitsunfähigkeit d. Einzelstaaten Eisenbahnerunterstützungen bei Arbeitsunfähigkeit Veteranenbetreuung
B. Arzt- und Arzneikosten	Krankenhaus- und Arzt- und Arzneikostenversicherungen	Krankenhäuser religiöser u. karitativer Organisationen Dienstleistungen der Krankenhäuser und Ärzte für Bedürftige	Arzt- und Arzneikostenprogramme u. Gruppenversicherung, die Krankenhausaufenthalt und Arzt- und Arzneikosten decken	Krankenhauszentralen für Mutter und Kind Betreuung von Tbc- und Geisteskranken	—
Arbeitslosigkeit	—	—	Garantierte Beschäftigung und Löhne	—	Arbeitslosenversicherung Arbeitsvermittlung Eisenbahner-Arbeitslosenversicherung und Versicherung gegen Arbeitsunfähigkeit (Bund u. Einzelstaaten)
Nicht spezifizierte Wechselfälle	—	Karitative Organisationen	—	Öffentliche Fürsorge d. Staaten u. Gemeinden	—

die Fürsorgelast daher von 3 119 013 000 \$ auf 2 488 000 000 \$ zurückgegangen, das ist ein Rückgang von 20 %.<sup>7)</sup> Mit Ausnahme der Altersfürsorge dürfte die Erhöhung in der Zahl der Empfänger und den aufgewendeten Mitteln ungehindert anhalten, und die Fürsorge erscheint somit als eine ständige, wenn nicht sogar als die vorherrschende Form der Unterhaltssicherung in der Struktur der Sozialversicherung.

Zahlreiche Fragen erheben sich, wenn man die künftige Entwicklung der Fürsorge betrachtet. Soll die Bundesregierung einen größeren Anteil an den Fürsorgezahlungen übernehmen, indem man das Schema zugunsten der Staaten mit geringem Pro-Kopf-Einkommen abwandelt? Soll die Bundesregierung den einzelnen Staaten als Gegenleistung für fortgesetzte Bundeshilfe eine stärkere Kontrolle auferlegen, um eine größere Einheitlichkeit innerhalb des ganzen Landes herzustellen? Im Juni 1951 betragen die durchschnittlichen Zahlungen für Altersfürsorge in

<sup>7)</sup> Social Security Bulletin, September 1951, S. 43.

Colorado 76 \$, in Kalifornien 67 \$; drei andere Staaten zahlten mehr als 60 \$ monatlich. Im Vergleich hierzu zahlte Mississippi 18 \$, Arkansas und Kentucky zahlten 20 \$ und vier andere Staaten weniger als 25 \$. Im gleichen Monat erhielten im Landesdurchschnitt 22 % aller Personen über 65 Jahren Fürsorge, in Louisiana jedoch 67,1 %, während in New Jersey nur 5,7 % Fürsorge empfangen.

Der Druck, die Unterstützungen zu erweitern und den Unterhaltsstandard zu erhöhen, insbesondere für die Altersfürsorge, dauert fort. Er geht nicht nur von den Rentnern selbst aus, sondern ist eine Folge der allgemeinen Erhöhung des Lebensstandards in den USA. Dieser Druck wird sicherlich zu einer Erweiterung der künftigen Tätigkeit im Rahmen des Fürsorgeprogramms führen.

Die Rolle, die die Sozialversicherung im Rahmen der gesamten Wohlfahrtseinrichtungen und in der Wirtschaft der USA spielt, ist in der obigen, von der Social Security Administration der Bundesregierung aufgestellten Tabelle dargestellt. Im Finanzjahr 1950 be-

liefen sich die Ausgaben für die Sozialversicherung auf fast 5 Mrd. \$, das sind etwa 2,2% des National-einkommens und 6,5% der gesamten öffentlichen Ausgaben. Obwohl dieser Betrag hoch ist, stellt er weniger als 1/5 aller öffentlichen Sozialzahlungen dar. Die Beiträge aus den Gesundheits-, Wohlfahrts- und Pensionssystemen der Industrie betragen etwa 2,5 Mrd. \$, so daß die Gesamtausgaben für die soziale Sicherheit — öffentliche und private — sich auf 7,5 Mrd. \$ belaufen.<sup>9)</sup>

<sup>9)</sup> Eine Übersicht der Handelskammer der USA. zeigt, wie in ihrer Veröffentlichung „Fringe Benefits“ dargestellt wird, daß die Kosten für Sozialversicherung und private Gruppenversicherung für Unternehmen mit privater Gruppenversicherung im Durchschnitt 9% der

Weder die von der Regierung geförderte Sozialversicherung noch die privaten Unterstützungssysteme für die Arbeitnehmer sind ausgereifte Programme. Sie stehen noch im Prozeß der Entwicklung, der diese Systeme den wirtschaftlichen Bedürfnissen der amerikanischen Bevölkerung anpaßt. Überall zeichnen sich Wandlungen ab. Diese Darstellung kann also nur eine Momentaufnahme der sozialen Einrichtungen sein, die sich in raschem Wandel befinden.

Lohnsumme ausmachen. Der „Survey of Current Business“ des US. Department of Commerce gibt die Kosten, die der Wirtschaft insgesamt für öffentliche Sozialversicherung und private Unterstützungssysteme für Arbeitnehmer auferlegt sind, mit 4,5% der Lohnsumme an.

**Summary:** Social Security in the USA. Unlike the European industrial states, the USA. knows no integrated system of social insurance. The social institutions which are to provide in advance for the maintenance of income when this is lost by the occurrence of some risk or other, are relatively young in the USA. and consist of a number of partly federal and partly state systems. These social insurance systems are supplemented by private insurance systems and a public assistance programme. The paper provides a survey of the present status of social insurance systems. To round off the picture, data are included on assistance and private insurance benefits as far as figures are obtainable. The individual social insurance systems are still evolving and are currently adjusted to economic requirements in the USA. The most developed pattern so far is that of the federal Old Age and Survivors Insurance. At present, it covers some 80% of all paid employment and self-employment. However, benefit standards are yet inadequate and are partly below benefits paid as Old Age Assistance. Unemployment Insurance is state-initiated, but by various federal laws it is made to conform to certain minimum standards. Coverage is yet rather incomplete. Separate systems are Railroad Social Insurance, which is explained by historical development, and Social Insurance for Government Employees. Since there exists no federal insurance board controlling the administration of social and private insurance systems, social welfare expenditure in the USA. can but be estimated approximately.

**Résumé:** Sécurité sociale aux Etats Unis. Contrairement aux pays industriels de l'Europe les Etats-Unis ne disposent pas d'un système homogène d'assurances sociales. Les institutions sociales créées à titre de protection contre les pertes de gain possibles ne datent que d'époques assez récentes. Elles relèvent soit du Gouvernement fédérale, soit des autorités des états individuels. L'ensemble de ces systèmes d'assurances se trouve complété par des organisations d'assurances privées et par les services de l'assistance sociale. Tous ces systèmes se trouvent encore en pleine évolution, et ils sont constamment réglés sur les exigences réelles de la vie économique. Ce sont l'assurance fédérale contre la vieillesse et le système de prévoyance en faveur des survivants qui suivent des régimes déjà bien consolidés. Ces deux organisations s'occupent de 80% des employés et des membres des professions libres. Pourtant les rentes accordées sont encore insuffisantes, et parfois les taux en sont encore plus bas que ceux de l'assurance-vieillesse. L'assurance-chômage, d'autre part, est l'affaire des états individuels, mais par des lois fédérales des prestations minimum sont assurées. Le système pour déterminer les ayants-droit est encore assez déficient. Depuis quelques décades il y a une assurance pour spéciale des cheminots. L'assurance spéciale pour les employés de l'Etat Fédéral remontent à un temps plus récent. Comme il n'y a pas d'office d'assurances fédéral pour contrôler le travail des instituts d'assurances sociales publiques et privées on peut arriver seulement à une estimation approximative des prestations et dépenses effectuées.

**Resumen:** Seguridad social en los Estados Unidos. En contraposición a los Estados industriales europeos, los EE. UU. no conocen ningún sistema cerrado del Seguro social. Las instituciones sociales que hacen precauciones contra pérdidas de ganancias que resultan de las vicisitudes de la vida, son relativamente joven en los Estados Unidos y se componen de diversos sistemas, regulados en parte por leyes de carácter federal o en parte por las leyes de los diferentes Estados federativos. Estos sistemas del Seguro social vienen siendo ampliados por sistemas de Seguro privados y por un sistema de asistencia social. El artículo da un resumen del estado actual de los sistemas de seguro privados. Los diferentes sistemas del seguro social están todavía en desarrollo y están adaptándose corrientemente a las necesidades económicas de los EE. UU. La forma más concreta la ha recibido hasta ahora el Seguro de la vejez y de las familias de los finados que viene siendo regulado por las leyes federales. Este seguro comprende unos 80 por ciento de todos los asalariados o trabajadores libres. Pero las tasas de renta están aun insuficientes y están en parte todavía bajo los pagos del Seguro de la vejez. El seguro contra la desocupación está regulado por los Estados particulares, pero un mínimo está garantizado por leyes federales. Pero el círculo de los beneficiados está todavía muy defectuoso. Sistemas especiales los constituyen el Seguro social de los ferroviarios, con bases históricos, y el Seguro social de los empleados del gobierno. Porque no existe ninguna autoridad de Seguro federativa que vijile el trabajo de los sistemas de Seguro, una estimación de las prestaciones sociales en los EE. UU. no es posible sino aproximadamente.