



Universität  
Basel

Departement  
Geschichte



*Exploiter commercialement la misère humaine?*

## Versicherungspolitik während der Formationsphase des französischen Wohlfahrtsstaats (1900-1950)

**Dissertation** zur Erlangung der Würde eines Doktors der Philosophie  
vorgelegt der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel von

**Beat Stüdl**

von Degersheim SG

Originaldokument gespeichert auf dem Dokumentenserver der Universität Basel [edoc.unibas.ch](http://edoc.unibas.ch)



Referent: **Prof. Dr. Martin Lengwiler**

Departement Geschichte der Universität Basel

Korreferent: **Prof. Dr. Matthieu Leimgruber**

Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Historisches Seminar der Universität Zürich

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel, auf Antrag von Prof. Dr. Martin Lengwiler und Prof Dr. Matthieu Leimgruber.

Basel, den 21.01.2020

Der Dekan

Prof. Dr. Ralph Ubl

Collage auf Deckblatt: Zeitungsartikel aus einer Dokumentation des Versicherungsamts

Ministère du Travail et de la prévoyance sociales, Direction des Assurances, Centre d'archives économiques et financières, 1909-1944, B-0062216/1.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b>	<b>5</b>
Forschungsstand zur Versicherungspolitik	7
Fragestellung	16
Theoretischer Zugang und Methodik	17
Quellen	19
Aufbau der Arbeit	21
<b>I. VERSICHERUNGSREGULIERUNG UND «SOZIALE VORSORGE» (1898-1914)</b>	<b>22</b>
<b>1. Die Versicherungen in der Vorsorgelandschaft vor 1914</b>	<b>25</b>
1.1 Beitrag der Versicherungswirtschaft zur sozialen Sicherheit vor 1914	26
1.2 Bürgerliche Sozialreform, «soziale Vorsorge» und «freie Versicherung»	32
1.3 Die staatliche Förderung der sozialen Vorsorge	38
1.4 Frankreichs gemischter Wohlfahrtsstaat im internationalen Systemwettbewerb: Die Internationalen Arbeiterversicherungskongresse von 1900 und 1902	41
1.5 Von der «sozialen Vorsorge» zur Sozialversicherung: Das Gesetz über die Altersrenten (1910)	48
<b>2. Der Weg zur spezifischen Versicherungsregulierung</b>	<b>50</b>
2.1 Die Anfänge der Versicherungsregulierung im 19. Jahrhundert	50
2.2 Einführung der Versicherungsaufsicht 1898-1905	52
2.3 Regulierung oder Verstaatlichung? Versicherungspolitische Parlamentsdebatten vor 1914	57
2.3.1 Das Scheitern des Versicherungsvertragsgesetzes vor 1914	58
2.3.2 Ausweitung der Aufsicht auf Lebensversicherungen 1904-1905	62
2.3.4 Debatte über ein staatliches Versicherungsmonopol 1908-1910	63
2.3.4 Probleme der Versicherungsgesetzgebung vor 1914: Technischer Anspruch, Kompetenzstreitigkeiten und Dominanz der Versicherungsexperten	67
<b>Fazit Teil I</b>	<b>71</b>
<b>II. AUSDIFFERENZIERUNG VON SOZIAL- UND PRIVATVERSICHERUNGEN IM ERSTEN WELTKRIEG UND IN DER ZWISCHENKRIEGSZEIT (1914-1938)</b>	<b>73</b>
<b>3. Staatliche Sozialversicherungen als Ergänzung der Privatversicherungen</b>	<b>75</b>
3.1 Die Entstehung eines öffentlichen Versicherungssektors 1920-1930	75
3.2 Die Versicherung gegen Arbeitsunfälle in der Zwischenkriegszeit	83
<b>4. Konsolidierung der Versicherungsregulierung jenseits der Sozialpolitik</b>	<b>95</b>
4.1 Die zweite Phase der spezifischen Versicherungsregulierung 1914-1930	95
4.1.1 Vorübergehende Massnahmen während des Ersten Weltkriegs	95
4.1.2 Erneuerung des Gesellschaftsrechts der Versicherungsunternehmen durch die Behörden (Verordnung von 1922)	97
4.1.3 Aus der Feder von Versicherungsexperten: Das Versicherungsvertragsgesetz von 1930	100
4.2 Ausbau und erweitertes Aufgabenfeld der Versicherungsbehörde	109
<b>Fazit Teil II</b>	<b>112</b>

<b>III. BEHÖRDEN UND VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT ZWISCHEN KONFRONTATION UND ZUSAMMENARBEIT (1930-1940)</b>	<b>114</b>
<b>5. Versicherungspolitik in der Zeit der Weltwirtschaftskrise: Versicherungskritik, Volksfront und Versicherungsverbände</b>	<b>117</b>
5.1 Finanzskandale und Infragestellung der kommerziellen Versicherungswirtschaft	118
5.2 Ein Versicherungsmonopol zugunsten der Staatskasse?	120
5.3 Die Wirtschaftspolitik der Volksfront und die Frage der Nationalisierung der Versicherungswirtschaft (1936-1938)	127
5.4 Selbstregulierung anstelle von staatlicher Regulierung? Die Reform der Versicherungsverbände in den 1920er- und 1930er-Jahren	132
<b>6. Politik der Gesetzesdekrete: Die Versicherungsreform der 1930er-Jahre</b>	<b>140</b>
6.1 Regulierungsmassnahmen zur Sanierung des Automobilversicherungsmarkts 1934/35	140
6.2 Die Gesetzesdekrete von 1937/1938: Verallgemeinerung der Versicherungsregulierung und Einführung von Steuerungsinstrumenten	149
6.3 Vereinheitlichung und Stärkung der Versicherungsbehörde unter Chéneaux de Leyritz	156
6.4 Versicherungspolitik der 1930er-Jahre: Prozesse, Akteure und Klassifizierung	158
<b>Fazit Teil III: Entwicklung der Versicherungsregulierung und Rolle des Staats</b>	<b>162</b>
<b>IV. VERSICHERUNGSPOLITIK ZWISCHEN BERUFLICHER ORGANISATION UND WOHLFAHRTSSTAAT (1940-1950)</b>	<b>164</b>
<b>7. Versicherungspolitik während des Zweiten Weltkriegs im Zeichen der beruflichen Organisation</b>	<b>165</b>
7.1 Wirtschaftspolitik und industrielle Organisation in Vichy-Frankreich	165
7.2 Berufliche Organisation in der Versicherungswirtschaft	169
7.3 Versicherungsregulierung in Vichy-Frankreich	178
<b>8. Nationalisierungen und <i>Sécurité sociale</i>: Versicherungspolitik in der Nachkriegszeit</b>	<b>183</b>
8.1 Eine heimliche Strukturreform? Die Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die <i>Sécurité sociale</i>	184
8.2 Die gemässigten Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft	195
<b>Fazit Teil IV</b>	<b>206</b>
<b>Schluss: Brüche und Kontinuitäten in der Versicherungspolitik von 1900 bis 1950</b>	<b>208</b>
<b>Quellenverzeichnis</b>	<b>215</b>
1. Archivquellen	215
2. Publierte Quellen	216
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>221</b>
1. Darstellungen	221
2. Festschriften	224
3. Handbücher und Nachschlagewerke	224
4. Internetquellen	224
<b>Erklärung zur wissenschaftlichen Lauterkeit</b>	<b>226</b>

## Einführung

Die Gründung der Vierten Republik nach dem Zweiten Weltkrieg scheint eine klare Zäsur darzustellen für die französische Versicherungswirtschaft. Die bisher privat organisierte Arbeitsunfallversicherung wurde in die *Sécurité sociale* integriert, wodurch die französischen Unfallversicherer ihren wichtigsten Markt verloren. Zudem wurden die neun grössten Versicherungskonzerne nationalisiert, womit an der Prämiensumme gemessen ungefähr die Hälfte der Versicherungswirtschaft unter Kontrolle der Behörden geriet. «Umbruch in der französischen Versicherung» lautete denn auch 1947 ein Titel in der Neuen Zürcher Zeitung, der diese Massnahmen kommentierte.<sup>1</sup>

Auch in der Wirtschaftspolitik kann das Jahr 1945 als Bruch verortet werden. In seiner für die französische Staatsgeschichte wegweisenden Studie «L'Etat en France de 1789 à nos jours» analysierte Pierre Rosanvallon den «Umbruch von 1945» und die «keynesianistische Revolution».<sup>2</sup> Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg fand demnach ein Neubeginn statt, der in der Sozialpolitik mit der Einführung der *Sécurité sociale* und in der Wirtschaftspolitik mit dem Beginn von konjunkturellen Massnahmen und Wirtschaftsplanung zum Ausdruck kam. Mit Blick auf die makroökonomische Steuerung der Wirtschaft zeigte Pierre Rosanvallon zwar auf, dass entsprechende Forderungen in Beamtenkreisen bereits in den 1920er- und 1930er-Jahren Konjunktur hatten und relativierte dadurch die Zäsur von 1945.

Diese Vorläufer waren aber vor allem diskursiver Art und konnten sich erst mit der Wirtschaftsplanung der Nachkriegszeit durchsetzen.<sup>3</sup>

Sind diese Erkenntnisse auch auf den staatlichen Umgang mit der Versicherungswirtschaft übertragbar? Ein erster Überblick zeigt, dass seit den 1850er-Jahren wiederkehrende Debatten über eine Verstaatlichung der Versicherungswirtschaft stattfanden und seit 1900 eine Versicherungsbranche nach der andern der staatlichen Aufsicht unterstellt und mit Versicherungsgesetzen reguliert wurde. Zudem gingen der *Sécurité sociale* das wesentlich schlankere Sozialversicherungsregime der *Assurances sociales* von 1928/30 voraus und in den 1930er-Jahren wurden sogar erste Steuerungsinstrumente für die Versicherungswirtschaft eingeführt. Sind diese und weitere Massnahmen als Vorläufer einzuordnen und sind sie Teil einer

---

<sup>1</sup> Neue Zürcher Zeitung, 27.07.1947.

<sup>2</sup> Rosanvallon, Pierre: L'Etat en France de 1798 à nos jours, Paris 1990, S. 243 u. 250.

<sup>3</sup> Vgl. ebd. S. 235–268.

kontinuierlichen Entwicklung über längere Zeit, die den Bruch von 1945 im Versicherungswesen abschwächen kann?

Die vorliegende Arbeit untersucht, wie zwischen 1900 und 1950 immer weitere Teile des französischen Versicherungswesens staatlich reguliert und beaufsichtigt wurden, wie bestimmte Branchen als Sozialversicherungen der öffentlichen Verwaltung unterstellt wurden und wie die kommerzielle Versicherungswissenschaft darauf reagierte. In diesem Prozess sollen die wichtigsten Schlüsselmomente und Etappen, der Einfluss der wichtigsten Akteure aus der Politik und der Privatwirtschaft und die ausschlaggebenden Konzepte für die Gestaltung der Versicherungsregulierung bestimmt werden.

Für die Untersuchung dieses Gegenstands, der politische Prozesse im Bereich der Sozial- als auch der Privatversicherungen umfasst, wird weiter unten der Begriff «Versicherungspolitik» eingeführt. Da die angesprochenen Probleme das Verhältnis von öffentlicher und privater Hand im Versicherungswesen betreffen, reichen sie über den historischen, geografischen und thematischen Rahmen der Arbeit hinaus. Sie verweisen auf die auch heute aktuelle Frage der Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft. Als Folge der Finanzkrise von 2007 wurde beispielsweise die staatliche Finanzmarktaufsicht in der Europäischen Union verschärft, wovon auch die Versicherungswirtschaft betroffen ist.<sup>4</sup> Zudem führten mehrere Industrieländer seit den 1980er-Jahren Wirtschaftsmechanismen in die sozialen Sicherungssysteme ein und stärkten damit die privatwirtschaftliche Komponente des Wohlfahrtsstaats.<sup>5</sup>

Durch die Versicherungspolitik von 1900 bis 1950 führen zwei Hauptentwicklungslinien. Erstens entstand in dieser Zeit ein moderner Wohlfahrtsstaat mit Sozialversicherungen für die Bevölkerung. Dies hatte zur Folge, dass nunmehr nicht nur private, sondern auch staatliche Organisationen Versicherungen anboten. Allerdings behielten nicht nur die privaten Gegenseitigkeitsgesellschaften im Bereich der Krankenversicherung eine wichtige Stellung bei, sondern auch die kommerziellen Versicherungsgesellschaften, die davon profitierten, dass das Risiko der Arbeitsunfälle bis 1946 nicht von den staatlichen Sozialversicherungen abgedeckt wurde. Zweitens wurde die Versicherungswirtschaft aufgrund ihrer zunehmenden

---

<sup>4</sup> Für die Versicherungswirtschaft wurde 2009 die Solvency-II-Richtlinie verabschiedet. Vgl. EU einigt sich auf «Solvency II», in: Neue Zürcher Zeitung, 15.11.2013.

<sup>5</sup> Vgl. Seeleib-Kaiser, Martin: Wohlfahrtsstaatstransformationen in vergleichender Perspektive. Grenzverschiebungen zwischen «Öffentlich» und «Privat», in: Obinger, Herbert; Rieger, Elmar (Hg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven, Frankfurt a. M. 2009, S. 241-274.

Bedeutung staatlich reguliert und beaufsichtigt. Während bis zum Ende des 19. Jahrhunderts noch keine spezifische Versicherungsregulierung existierte, wurde bis in die 1930er-Jahre Schritt für Schritt die gesamte Versicherungstätigkeit reguliert und die Versicherungsgesellschaften von einer staatlichen Behörde beaufsichtigt. Gleichzeitig debattierten das Parlament und die Öffentlichkeit darüber, ob die Versicherungswirtschaft teilweise oder gar vollständig verstaatlicht werden sollte.

Der Aufstieg des Versicherungswesens ab dem Ende des 19. Jahrhunderts bildet den weiteren historische Rahmen für die vorliegende Arbeit. Nachdem die Versicherungen über Jahrhunderte hinweg nur einen kleinen Teil der Bevölkerung betroffen hatten, erhielten nach 1900 breite Bevölkerungsschichten der Industrieländer Zugang zu Privat- und Sozialversicherungen. Das verstärkte staatliche Engagement im Versicherungswesen war zugleich Produkt und Faktor dessen zunehmenden Bedeutung.<sup>6</sup>

#### Forschungsstand zur Versicherungspolitik

Die Sozialversicherungspolitik und die staatlichen Massnahmen zur Beeinflussung der Versicherungswirtschaft können in dieser Untersuchung analog zu den Begriffen «Sozialpolitik» und «Wirtschaftspolitik» mit «Versicherungspolitik» definiert werden.<sup>7</sup> Dieser Begriff zeichnet sich dadurch aus, dass er die politischen Massnahmen im ganzen Versicherungswesen, das heisst in den Sozial- und den Privatversicherungen umfasst. Da die Grenzen zwischen den beiden Bereichen in der Untersuchungszeit von 1900 bis 1950 in Bewegung waren, würde die Fokussierung auf den einen oder den anderen Bereich ein unvollständiges Bild der Versicherungspolitik ergeben. Die vorliegende Arbeit schliesst an Forschungsarbeiten zur Geschichte der Versicherungen, der sozialen Sicherheit und der Wirtschaftspolitik in Frankreich an.

---

<sup>6</sup> Vgl. Borscheid, Peter: Systemwettbewerb, Institutionenexport und Homogenisierung. Der Internationalisierungsprozess der Versicherungswirtschaft im 19. Jahrhundert, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 51, 2006, S. 26-53, S. 46.

<sup>7</sup> Definition von «Wirtschaftspolitik»: Alle staatlichen Massnahmen, die darauf ausgerichtet sind, das Wirtschaftsleben in einem Land entsprechend der zugrunde liegenden Wirtschaftsordnung und den gesellschaftlichen Zielsetzungen (z. B. Erhöhung des Wohlstands) zu gestalten und zu ordnen. «Wirtschaftspolitik», in: Duden Wirtschaft von A bis Z, 6. Aufl., Mannheim 2016.

## *Internationale und französische Versicherungsgeschichte*

Die Geschichte der Versicherungswirtschaft ist ein junges Forschungsfeld, dessen Gegenstand vor allem durch Festschriften der Versicherungsunternehmen geprägt gewesen war.<sup>8</sup> In ihrer transnationalen Dimension wurde die Versicherungsgeschichte erst in jüngerer Zeit durch Forschungsarbeiten von Peter Borscheid und Robin Pearson erschlossen. Zwischen 2007 und 2012 gaben sie drei Sammelbände heraus, welche die Ausbreitung bzw. Internationalisierung der Versicherungswirtschaft untersuchten.<sup>9</sup> Die von Borscheid und Pearson versammelten Studien rekonstruieren, wie sich die Versicherungen seit dem Ende des 18. Jahrhunderts von England nach Kontinentaleuropa, die Vereinigten Staaten und die restlichen Erdteile ausbreiteten. Auf der einen Seite förderten die weltweiten Handelsbeziehungen, die Industrialisierung, der Imperialismus, die Netzwerke der Versicherungswissenschaft und die weltweite Imitation von europäischen Geschäftsmodellen die Ausbreitung der Versicherungswirtschaft. Auf der anderen Seite wirkten der Protektionismus, versicherungsfeindliche Moralvorstellungen und nichtkompatible Denkweisen verzögernd.<sup>10</sup> Nach Borscheid fand im 19. Jahrhundert zudem ein internationaler Systemwettkampf zwischen den Gegenseitigkeits- bzw. Hilfskassen, den Tontinen und den Versicherungsgesellschaften statt, der gegen Ende des Jahrhunderts von der kommerziellen Versicherungswirtschaft für sich entschieden wurde. Im Anschluss fand unter Einfluss diverser Faktoren (Rückversicherung, Aktuarwissenschaft, Verbände und Kartelle, Versicherungsgesetze, Versicherungsaufsicht) eine zunehmende Angleichung der «Prinzipien, Praktiken und Richtlinien» der internationalen Versicherungswirtschaft statt.<sup>11</sup>

In den westlichen Industriestaaten gehörte die Versicherungswirtschaft zu den Sektoren, die am frühesten staatlich reguliert wurden. Die Gründe dafür sind nach Marie-Anne Frison-Roche erstens das überdurchschnittliche Systemrisiko – ein instabiler Versicherungssektor gefährdet die gesamte Volkswirtschaft – und zweitens der hohe *moral hazard*: Versicherte

---

<sup>8</sup> Beispiele für Festschriften von französischen Versicherungsunternehmen: Ruffat, Michèle et al.: *L'UAP et l'Histoire de l'Assurance*, Paris 1990; De Saint Germain, Rodolphe: *La SGAP 1953-1998. Une société de courtage d'assurances fondée et dirigée par la famille Le Cornec*, Boulogne-Billancourt 2015; *Compagnies d'assurances l'Abeille 1856-1956*, Mulhouse 1966.

<sup>9</sup> Borscheid, Peter; Haueter, Niels Viggo (Hg.): *World Insurance. The Evolution of a Global Risk Network*, Oxford 2012; Borscheid, Peter; Pearson, Robin (Hg.): *The Development of International Insurance*, Pickering & Chatto, London 2010; Pearson, Robin (Hg.): *Internationalisation and Globalisation of the Insurance Industry in the 19th and 20th Centuries*, Zürich 2007.

<sup>10</sup> Vgl. Borscheid 2006, S. 26-53.

<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 48.



möchten möglichst tiefe Prämien bezahlen, während die Versicherungsgesellschaften entsprechend der Schadenswahrscheinlichkeit die Prämien nicht zu tief ansetzen dürfen.<sup>12</sup> Die ab Ende des 19. Jahrhunderts entstehende Versicherungsregulierung basierte vor allem auf Aufsichts- und Vertragsgesetzen. Die nationalen Regulierungsbestimmungen und Organisationsformen der Versicherungsbehörden wurden oftmals dem Ausland entlehnt und an die nationalen Verhältnisse angepasst. Ab den 1880er-Jahren war vor allem die schweizerische Versicherungsregulierung international massgebend.<sup>13</sup> Aufsichtsgesetze gaben den Versicherungsgesellschaften Normen vor, die je nach Aufsichtsprinzip unterschiedlich überprüft und sanktioniert wurden. Das Publizitätssystem, das im 19. Jahrhundert am deutlichsten in Grossbritannien existierte, verpflichtete die Gesellschaften dazu, Geschäftsberichte und weitere Dokumente zu publizieren, damit sich die Öffentlichkeit ein Bild von deren Geschäftsverhalten und -lage machen konnte.<sup>14</sup> Im System der Normativbestimmungen mussten die Versicherungsgesellschaften unter rein formeller staatlicher Aufsicht bestimmte Normen einhalten. Ein solches System war ab 1867 in Frankreich in Kraft. Bei der materiellen Staatsaufsicht schliesslich kontrolliert eine staatliche Behörde laufend die Einhaltung der vorgeschriebenen Normen für Versicherungsgesellschaften. Das System der materiellen Staatsaufsicht ist in der Regel mit einer Bewilligungspflicht für Versicherungsgesellschaften verbunden, die teilweise auch bei Publizitäts- und Normativsystemen enthalten war. Aufsichtsbehörden wurden 1885 in der Schweiz und 1900 in Japan, Deutschland und Frankreich eingeführt.<sup>15</sup> Der Zweck der Versicherungsaufsicht ist einerseits die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Versicherungsmarkts, andererseits der Verbraucherschutz.<sup>16</sup> Die Vorarbeiten für nationale Gesetze, die das vertragliche Verhältnis von Versicherungsgesellschaften und Versicherten regelten, begannen im ausgehenden 19. Jahrhundert. Erste Versicherungsvertragsgesetze entstanden 1910 in der Schweiz und Deutschland sowie 1917 in Österreich.<sup>17</sup> Ein entsprechendes französisches Gesetz entstand 1930. Diese Übersicht zeigt, dass Frankreich bei der Versicherungsregulierung nicht zu den Vorreitern gehörte, was auf die relativ schwache Verbreitung der Versicherungen Ende 19. Jahrhundert und auf die liberale Zurückhaltung der Gesetzgeber in der frühen Dritten Republik zurückzuführen ist.

---

<sup>12</sup> Vgl. Frison-Roche, Marie-Anne: *Les 100 mots de la régulation*, Paris 2011, S. 16.

<sup>13</sup> Borscheid 2006, S. 46 f.

<sup>14</sup> Vgl. Tigges, Michael: *Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht*, Karlsruhe 1985, S. 31.

<sup>15</sup> Borscheid 2006, S. 47.

<sup>16</sup> Vgl. ebd. S. 46.

<sup>17</sup> Vgl. ebd. S. 47.

Wie sich die französische Versicherungsregulierung im 20. Jahrhundert im internationalen Kontext veränderte, kann mit der vorliegenden Studie noch genauer untersucht werden. Die französische Versicherungsgeschichte ist weniger gut erschlossen als die internationale. Ein Standardwerk zur französischen Versicherungsgeschichte fehlt bislang. Die einzige umfassende Darstellung der Versicherungsgeschichte der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde von Pierre Joseph Richard in den 1950er-Jahren verfasst.<sup>18</sup> Aus jüngerer Zeit liegt ein Aufsatz von André Straus vor, der die Geschichte der französischen Versicherungswirtschaft von ihrer Frühphase bis zum Ende des 20. Jahrhunderts auf wenigen Seiten darstellt.<sup>19</sup> Bestimmte Aspekte der französischen Versicherungsgeschichte wurden in wissenschaftlichen Aufsätzen thematisiert.<sup>20</sup> Straus widmete sich der Ausdifferenzierung eines staatlichen und eines privaten Einflussbereichs im Versicherungswesen bis zum Ersten Weltkrieg. Er zeigt auf, dass das Verhältnis zwischen den Versicherungsgesellschaften und dem Staat komplex und ambivalent war. Der Staat interessierte sich schon früh für die Versicherungen, indem er die Versicherungsgesellschaften besteuerte und sich zur Aufgabe machte, die Versicherten zu beschützen. Die Versicherungsgesellschaften andererseits wehrten sich gegen die Beschränkung ihrer unternehmerischen Freiheit, verlangten aber trotzdem nach staatlicher Aufsicht, wenn ein Versicherungsmarkt saniert oder die Vertrauenswürdigkeit der Versicherungsgesellschaften offiziell beglaubigt werden musste.<sup>21</sup> Da insbesondere die staatliche Seite der Versicherungen vor Einführung des ersten Sozialversicherungsregimes noch nicht weit entwickelt war, ist es notwendig, die Fragestellung von Straus auch auf die Zeit nach 1914 anzuwenden. Ein Artikel von Michèle Ruffat widmete sich noch spezifischer als Straus der Versicherungsregulierung in Frankreich. Sie untersuchte, welche Alternativen der französische Staat im Umgang mit der Versicherungswirtschaft hatte: Erlauben oder verbieten,

---

<sup>18</sup> Seines Zeichens Versicherungsunternehmer im Ruhestand, verfasste Richard eine Art kollektive Unternehmensgeschichte der französischen Versicherungswirtschaft. Obwohl diese Studie keinen wissenschaftlichen Apparat aufweist, bildet sich die Entwicklung der Versicherungsgeschichte vor allem auf der faktischen Ebene zuverlässig ab. Richard, Pierre Joseph: *Histoire des institutions d'assurances en France*, Paris 1956.

<sup>19</sup> Straus, André: *France. Insurance and the French financial networks*, in: Borscheid, Peter; Haueter, Niels Viggo (Hg.): *World Insurance. The Evolution of a Global Risk Network*, Oxford 2012, S. 118-142.

<sup>20</sup> Ausgewählte Aufsätze: Laguerre, Bernard: *L'assurance sera-t-elle sociale?* in: Ruffat, Michèle et al.: *L'UAP et l'Histoire de l'Assurance*. Paris 1990, S. 89-111; Martin, Pierre: *Assurance et guerre en France (1870-1945)*, in: *Risques* 59, 2004, S. 141-144; Ruffat, Michèle: *L'assurance française et sa tutelle. Structures administratives et modes de régulation de l'Ancien régime à la Seconde Guerre mondiale*, in: Nunez, Clara Eugenia (Hg.): *Insurance in industrial societies. Economic role, agents and market form 18th century to today*, Madrid 1998, S. 57-76; Straus, André: *Aux origines de la frontière public-privé dans l'assurances française*, in: *Revue Risques* 30, 1997, S. 13-36; Straus, André: *L'Etat, l'économie et l'assurance pendant les Trente Glorieuses*, in: *Revue Risques* 25, 1996, S. 37-48.

<sup>21</sup> Vgl. Straus 1997, S. 15.

passiv beaufsichtigen oder aktiv kontrollieren, bewirtschaften lassen oder selber bewirtschaften mit Monopolsanstalten bzw. nationalisierten Gesellschaften.<sup>22</sup> Dabei beobachtete sie einerseits, dass sich der gesellschaftliche Status der Versicherungen von der Spekulation im 19. Jahrhundert bis hin zum *service public* ab Mitte des 20. Jahrhunderts stark veränderte.<sup>23</sup> Mit ihrem schematischen Überblick der Entwicklungen der Versicherungsregulierung eröffnete Ruffat Forschungsperspektiven für eine empirische Untersuchungen der französischen Versicherungsregulierung.

Neben dem Staat waren die Arbeitgeberverbände der Versicherungswirtschaft wichtige Akteure der Versicherungspolitik. Ihre Rolle hat Raymond Dartevelle in jüngster Zeit in mehreren Aufsätzen untersucht.<sup>24</sup> Die Arbeitgeber positionierten sich immer wieder als Gegengewichte zu Politikern, welche die staatlichen Sozialversicherungen ausbauen oder ein staatliches Versicherungsmonopol errichten wollten. In diesem Zusammenhang thematisierte Dartevelle für die Zeit vor 1914 das Konzept der «freien Versicherung» (*assurance libre*), mit dem die Vertreter der Versicherungswirtschaft ihre Vorstellungen einer freiwilligen Vorsorge propagierten und staatliche Zwangsversicherungen bekämpften.<sup>25</sup> Noch weitgehend offen ist die Frage, inwiefern dieses Konzept auch in der Zwischenkriegszeit wirksam war und mit welchen weiteren Strategien die Vertreter der Versicherungswirtschaft ihre Interessen gegenüber dem Ausbau der Versicherungsregulierung und der Sozialversicherungen verteidigten.

### *Geschichte der sozialen Sicherheit in Frankreich*

Die Geschichte der sozialen Sicherheit in Frankreich stellt ein zweites wichtiges Forschungsfeld für die Untersuchung der französischen Versicherungspolitik dar. Forschungsarbeiten untersuchten einerseits, wie sich die Einrichtungen der sozialen Sicherheit entwickelten und

---

<sup>22</sup> Vgl. Ruffat 1998, S. 57-76.

<sup>23</sup> Vgl. ebd. S. 75.

<sup>24</sup> Dartevelle, Raymond: La défense de «l'assurance libre» au cœur de la sphère publique (1895-1925). Union d'intérêts et identité corporatiste, in: Fraboulet, Danièle et al. (Hg.): Les organisations patronales et la sphère publique (Europe XIXe-XXe siècles), Rennes 2013, S. 153-170; Dartevelle, Raymond: La place des organisations patronales françaises d'assurances au sein des chambres de commerce (1910-1930). Image - Influence - Expertise, in: Fraboulet, Danièle et al. (Hg.): Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs organisations collectives, Rennes 2014, S. 225-236; Dartevelle, Raymond: La structuration des organisations patronales françaises d'assurances interbranches (1880-1920). Aux sources d'une entente corporative, in: Fraboulet, Danièle et al. (Hg.): Genèse des organisations patronales en Europe, 19e-20e siècles, Rennes 2012, S. 223-240.

<sup>25</sup> Vgl. Dartevelle 2013, S. 153-170.

andererseits, welche Akteursgruppen diesen Prozess mit unterschiedlichen Konzepten gestalteten.

Jüngere Forschungsarbeiten zum Französischen Sozial- oder Wohlfahrtsstaat wie das aktuelle Standardwerk von Michel Dreyfus und weiteren Autorinnen und Autoren haben die Vielfalt an Institutionen und Organisation aufgezeigt, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur sozialen Sicherheit in Frankreich beitrugen.<sup>26</sup> Sie ist darauf zurückzuführen, dass der französische Sozialstaat nicht *en bloc* geschaffen wurde – durchaus vergleichbar wie in den meisten anderen Industrieländern mit Ausnahme Deutschlands, das in den 1880er-Jahren in kurzer Folge eine Kranken-, Alters- und Arbeitsunfallversicherung einführte. Um die Einrichtungen des heutigen französischen Wohlfahrtsstaats zu verstehen, muss folglich die Entwicklungsgeschichte der einzelnen Sicherungseinrichtungen untersucht werden. Zur Entwicklung der Altersrenten liegen Arbeiten von Reimat sowie Dumons und Pollet vor, zur Familienpolitik von Pedersen, zur Arbeitslosigkeit von Topalov und zur Prävention von Viet und Ruffat.<sup>27</sup> Dank einer auf die Arbeiterschaft fokussierten Sozialgeschichte wurde die Geschichte der Gegenseitigkeitsgesellschaften weit besser erforscht als jene der kommerziellen Versicherungsgesellschaften, mit denen sie im Wettbewerb standen. Mehrere Veröffentlichungen von Bernard Gibaud, ergänzt durch ein jüngeres Werk von Patricia Toucas-Truyen, geben einen fundierten Einblick in die Entwicklung der Gegenseitigkeit in Frankreich und deren Wechselbeziehung zur kommerziellen Versicherungswirtschaft.<sup>28</sup> Private Organisationen wie die Gewerkschaften, Gegenseitigkeitsvereine, Versicherungsgesellschaften und Arbeitgeberverbände trugen bis 1945 wesentlich mehr zur sozialen Sicherheit bei als ihre staatlichen Pendanten. Der Staat konnte nur allmählich im Verlauf der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

---

<sup>26</sup> Dreyfus, Michel et al.: *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, Rennes 2006.

<sup>27</sup> Reimat, Anne: *Les retraites et l'économie. Une mise en perspective historique (19e-20e siècles)*, Paris 1997; Dumons, Bruno; Pollet, Gilles: *L'Etat et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris 1994; Pedersen, Susan: *Family, dependence, and the origins of the welfare state. Britain and France 1914-1945*, Cambridge 1995; Topalov, Christian: *Naissance du chômeur (1880-1910)*, Paris 1994; Viet, Vincent; Ruffat, Michèle: *Le choix de la prévention*, Paris 1999.

<sup>28</sup> Bis in die Zwischenkriegszeit nahmen die Gegenseitigkeitsgesellschaften in Frankreich eine wichtige Rolle ein. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts übernahmen die Gegenseitigkeitsgesellschaften unter anderem aufgrund staatlicher Regulierungsbestimmungen zunehmend die Versicherungstechnik und glichen sich so immer stärker den kommerziellen Versicherungsgesellschaften an. Ab den 1930er-Jahren wurden sie in die staatlichen Sozialversicherungen eingebunden. Vgl. Gibaud, Bernard: *Fédérer autrement. Histoire de la Fédération Nationale de la Mutualité Française (FNMF) 1902-2002*, Paris 2003; Gibaud, Bernard: *Mutualité, assurances (1850-1914). Les enjeux*, Paris 1998; Gibaud, Bernard: *De la mutualité à la sécurité sociale. Conflits et convergences*, Paris 1986; Gibaud, Bernard: *L'assurance privée et le développement de la prévoyance collective d'entreprise en France*, Canteleu 1992; Toucas-Truyen, Patricia: *Histoire de la mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix*, Paris 1998.

seine Kompetenzen auf Bereiche der Wirtschaft und des Sozialwesens ausdehnen. Dort, wo er private Tätigkeit ablöste, blieb er oftmals in den institutionellen Strukturen verhaftet, die diese Organisationen geschaffen hatten. Als französische Besonderheit nahmen die kommerziellen Versicherungsgesellschaften lange eine äusserst starke Stellung in der sozialen Sicherheit ein.<sup>29</sup> Die Versicherung gegen Arbeitsunfälle wurde von den Versicherungsgesellschaften in den 1860er-Jahren entwickelt, ab 1898 vom Staat reglementiert und beaufsichtigt und 1947 in die von Staat und Sozialpartnern verwaltete *Sécurité sociale* überführt. Diese Entwicklung vom nicht regulierten Versicherungsmarkt bis hin zur vollständigen Ausschaltung privatwirtschaftlicher Organisationen ist bis jetzt nur in Ansätzen untersucht worden.

In die Entstehungsgeschichte des französischen Wohlfahrtsstaats waren verschiedene Akteursgruppen involviert, welche die soziale Sicherheit nach ihren jeweiligen Vorstellungen mitgestalteten. Ab dem späten 19. Jahrhundert setzten sich bürgerliche Sozialreformer für die Schaffung sozialer Einrichtungen für die Arbeiterschaft ein. Dieses heterogene Netzwerk von privaten und staatlichen Akteuren und Organisationen wurde von Christian Topalov als *nébuleuse réformatrice* (etwa: der Reformnebel) umschrieben.<sup>30</sup> Mehrheitlich liberaler Gesinnung, zogen die Sozialreformer das Sparen, die gegenseitige Hilfe (*mutualité*) und die Privatversicherungen den staatlichen Sozialversicherungen vor. Nach dem Ersten Weltkrieg setzte sich in Frankreich gleich wie in anderen Industrieländern das Konzept der obligatorischen, staatlich verwalteten Sozialversicherungen allmählich gegen jenes der freiwilligen Vorsorge durch. Mit der Kranken- und Altersversicherung für gering verdienende Arbeitnehmer wurden 1930 in jenen Bereichen staatliche Sozialversicherungen eingeführt, in denen die kommerzielle Versicherungswirtschaft kaum tätig war. Es bleibt zu untersuchen, inwiefern sozialpolitische Konzepte wie die «freiwilligen Vorsorge» und die «Sozialversicherungen» bei der Ausdifferenzierung eines privatwirtschaftlichen und eines staatlichen Versicherungsbereichs wirksam waren, wie die Einführung der ersten Sozialversicherungseinrichtungen die Interessen der Versicherungswirtschaft berührten und ob die Vertreter der Versicherungswirtschaft diesen Prozess beeinflussen konnten.

---

<sup>29</sup> Vgl. Gibaud, Bernard: *Mutualité, assurances (1850-1914)*. Les enjeux, Paris 1998, S. 193.

<sup>30</sup> Topalov, Christian: *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris 1999.

### *Französische Wirtschaftspolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts*

Die Versicherungspolitik war in ihrer Frühphase stark von sozialpolitischen Faktoren beeinflusst. Als im Zusammenhang mit dem Ersten Weltkrieg und mit den Wirtschaftskrisen der Zwischenkriegszeit allmählich eine aktive staatliche Wirtschaftspolitik entstand, wurde die Versicherungswirtschaft zunehmend zum Ziel von wirtschaftspolitischen Massnahmen.<sup>31</sup> In den 1930er- und 1940er-Jahren konfrontierten die jeweils dominierenden politischen Kräfte die Versicherungswirtschaft mit Konzepten wie dem Korporatismus, dem Dirigismus sowie der Nationalisierung von Schlüsselindustrien.

Um zu bestimmen, wie sich die Haltung des französischen Staats gegenüber der Wirtschaft veränderte, können die Arbeiten von Pierre Rosanvallon als Referenzgrösse dienen.<sup>32</sup> In «L'Etat en France de 1789 à nos jours» widmete er sich unter anderem der Rolle des Staats als «Wirtschaftsregulierer» (*régulateur de l'économie*).<sup>33</sup> Nach Rosanvallon erfuhr die Rolle des Staats in der Wirtschaft um 1945 einen Paradigmenwechsel, der sowohl auf den historischen Konsens der politischen Kräfte in der unmittelbaren Nachkriegszeit als auch auf kulturelle Faktoren zurückzuführen war.<sup>34</sup> Im Kontext der Wirtschaftstheorie von Keynes wandelte sich das Verständnis von Wirtschaft: Diese wurde fortan weniger als etwas Gegebenes denn als ein konstruiertes System wahrgenommen, das durch staatliche Geld-, Budget-, Einkommens-, Preis-, Angebots-, Nachfragepolitik usw. beeinflusst werden konnte. Erst in der Nachkriegszeit hätten die Begriffe «Wirtschaftspolitik» und «Regulierung» ihre moderne Bedeutung erhalten.<sup>35</sup>

Während Rosanvallon das neue Verständnis und den neuen Status von Wirtschaftspolitik nach 1945 prägnant zu fassen vermochte, blieb teilweise offen, inwiefern sich die Entstehung der neuen Wirtschaftspolitik schon in der Zwischenkriegszeit abzeichnete. Weitere Forschungsarbeiten konnten diese Entwicklung präzisieren. Studien von Dard, Dubois und Dulong sowie Henry zeigten auf, dass viele Kader der Staatsverwaltung seit den 1920er-Jahren auf eine dirigistische Wirtschaftspolitik hinarbeiteten, die den Paradigmenwechsel von 1945 vorwegnahm. Ihr Einfluss konnte sich jedoch erst nach dem Zweiten Weltkrieg

---

<sup>31</sup> Vgl. Gueslin, André: *L'État, l'économie et la société française, XIXe-XXe siècle*, Paris 1992, S. 111.

<sup>32</sup> Rosanvallon, Pierre: *L'Etat en France de 1798 à nos jours*, Paris 1990; Rosanvallon, Pierre: *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*. Paris 2004; Rosanvallon, Pierre: *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris 2000; Rosanvallon, Pierre: *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris 1998.

<sup>33</sup> Rosanvallon 1990, S. 15 f.

<sup>34</sup> Vgl. ebd. S. 243 f.

<sup>35</sup> Vgl. ebd. S. 251 f.

entfalten.<sup>36</sup> Der Wandel der französischen Wirtschaftspolitik zeichnete sich auch bei den französischen Wirtschaftsbehörden bereits früher ab. Michel Margairaz konnte anhand des Finanz- und Wirtschaftsministeriums im Detail rekonstruieren, wie dieses in den 1930er- bis in die 1950er-Jahren von einer restriktiven einer expansiven Finanzpolitik und von einer «liberalen» zu einer «dirigistischen» Wirtschaftspolitik überging.<sup>37</sup> Es bleibt zu prüfen, inwieweit sich die Entwicklung der Versicherungspolitik in diese wirtschaftspolitischen Narrative einfügen lässt und ob darin ebenfalls um 1945 ein Paradigmenwechsel stattfand. In diesem Zusammenhang sollen insbesondere frühen Regulierungsmassnahmen in der Versicherungswirtschaft untersucht und bestimmt werden, ob es sich dabei um konkrete Vorläufer der neuen Wirtschaftspolitik handelte.

Während sich die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in der Dritten Republik mehrheitlich auf eine liberale Wirtschaftspolitik festlegten, die über punktuelle Regulierungsmassnahmen nicht hinausging,<sup>38</sup> wurden zwischenzeitlich auch alternative wirtschaftspolitische Konzepte wirksam. In der kurzen Regierungszeit der linken *Front populaire* (1936-1938) wurde die Nationalisierung von Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften heftig debattiert, aber nur in bescheidenem Ausmass umgesetzt, ohne dass die Versicherungswirtschaft davon betroffen war.<sup>39</sup> In der Zwischenkriegszeit verfochten zudem verschiedene politische Gruppierungen die Idee einer korporatistisch organisierten Gesellschaft und Wirtschaft.<sup>40</sup> In der Zeit von Vichy-Frankreich wurde der Korporatismus als Ideologie hochgehalten, hingegen nur in Ansätzen umgesetzt.<sup>41</sup> Olivier Dard konnte aufzeigen, dass das halbstaatliche *Comité d'organisation des assurances* (1940-1945) die Versicherungswirtschaft während der deutschen Besatzung nicht nur in versicherungstechnischer Hinsicht regulierte, sondern auch dazu bestimmt war, diese in korporatistischen Sinn umzugestalten.<sup>42</sup> In der vorliegenden Untersuchung wird diesbezüglich noch stärker auf das wirtschaftspolitische Konzept der

---

<sup>36</sup> Dard, Olivier: *Le rendez-vous manqué des relèves des années trente*, Paris 2002; Dubois, Vincent; Dulong, Delphine (Hg.): *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg 1999; Henry, Odile: *Les guérisseurs de l'économie. Ingénieurs-conseils en quête de pouvoir*, Paris 2012.

<sup>37</sup> Margairaz, Michel: *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952)*, Paris 1991.

<sup>38</sup> Vgl. ebd. S. 33-38.

<sup>39</sup> Vgl. Gueslin 1992, S. 127-134.

<sup>40</sup> Vgl. Le Crom, Jean-Pierre: *L'Entre-deux-Guerres: un pré-corporatisme?* in: Kaplan, Steven L. (Hg.): *La France, malade du corporatisme? (XVIIIe-XX siècles)*, Paris 2004, S. 369-386.

<sup>41</sup> Vgl. Le Crom, Jean-Pierre: *Syndicats nous voilà! Vichy et le corporatisme*, Paris 1995; Paxton, Robert O.: *La France de Vichy (1940-1944)*, Paris 1973; Rousso, Henry: *Vichy. L'événement, la mémoire, l'histoire*, Paris 1992.

<sup>42</sup> Dard, Olivier: *Le comité d'organisation des sociétés d'assurances et de capitalisation entre technique et politique*, in: Joly, Hervé (Hg.): *Les comités d'organisation et l'économie dirigée de Vichy*, Caen 2004, S. 191-199.

«beruflichen Organisation» eingegangen, das die korporatistischen Ziele mit den wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten der Besatzungszeit vereinen sollte. Schliesslich realisierten die provisorischen Nachkriegsregierungen Nationalisierungen im grossen Stil, von denen auch ein Teil der Versicherungswirtschaft betroffen waren. Claire Andrieu stellte zu den Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft von 1946 fest, dass sie im Endeffekt sowohl bei den betroffenen Gesellschaften als auch in der Versicherungswirtschaft nur wenig veränderten. Deswegen seien deren Sinn und Zweck aus der Retrospektive nicht eindeutig nachvollziehbar.<sup>43</sup> Die Erkenntnisse von Dard und Andrieu können mit der vorliegenden Studie sowohl vertieft als auch in der epochenübergreifenden Entwicklung der Versicherungspolitik verortet werden.

### Fragestellung

Die vorliegende Studie untersucht, wie sich die französische Versicherungspolitik zwischen 1900 und 1950 veränderte. Welche Akteure prägten die öffentlichen Debatten über die Versicherungen und gestalteten die ersten Versicherungsgesetze und Aufsichtsbehörden wesentlich mit? Welche historischen Etappen und Schlüsselmomente strukturierten diesen Prozess? Welche gesellschaftlichen Faktoren und ideologischen Konzepte waren dabei ausschlaggebend?

Diese Fragestellung wird sowohl aus der staatlichen als auch aus der Perspektive der Versicherungswirtschaft untersucht: Welche Probleme bewegten die Politiker, sich der Regulierung der Versicherungswirtschaft zu widmen? Welche Lösungsansätze von Parteien, Parlamentariern, Behördenmitgliedern und Experten standen im Gesetzgebungsprozess zur Debatte? Mit welchen Strategien der Abwehr und der Anpassung reagierten die Vertreter der Versicherungswirtschaft auf den Ausbau der Versicherungsregulierung und die Einführung staatlicher Sozialversicherungen? In welchen Konstellationen traten private und staatliche Akteure miteinander in Beziehung und in welchen Situationen ergaben sich Kooperationen oder Konfrontationen zwischen ihnen?

Zur Operationalisierung der Frage, wie sich die Versicherungspolitik zwischen 1900 und 1950 veränderte, werden drei Ebenen unterschieden: Die *erste Ebene* sowie den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet das Versicherungsdispositiv aus Regulierungsinstrumenten und

---

<sup>43</sup> Vgl. Andrieu 1987, S. 339-351.



Behörden. Für die Regulierung der Versicherungswirtschaft und die Aufsicht der Versicherungsgesellschaften waren die Behörden auf Regulierungsinstrumente angewiesen, die im untersuchten Zeitabschnitt sukzessive eingeführt wurden. Umgekehrt mussten für die Handhabung der Regulierungsinstrumente und für die Ausführung der Versicherungsaufsicht kompetente Behörden aufgebaut werden, zunächst nur Dienste in Ministerien, dann ganze Ämter. Auf der *zweiten Ebene* sollen die politischen Entscheidungsfindungsprozesse untersucht werden. Auf welchem Weg wurden neue Regulierungsmassnahmen beschlossen? Wie waren die Akteure aus der Politik, den Behörden und der Versicherungswirtschaft darin involviert? Die Konzepte, die den Regulierungsinstrumenten zugrunde lagen, stellen die *dritte Untersuchungsebene* dar. Sie geben Aufschluss über die wechselnde Rolle, welche die Akteure den Behörden in der Versicherungswirtschaft zuschrieben sowie über die Ideen und Vorstellungen, die sie für die Gestaltung der Beziehung zwischen Staat und Versicherungswirtschaft mobilisierten.

Theoretischer Zugang und Methodik

*Wohlfahrtsstaat als «mixed economy of welfare»*

Betrachtet man das institutionelle Gefüge der sozialen Sicherheit in den Wohlfahrtsstaaten genauer, erkennt man ein Nebeneinander von staatlichen und privaten Sicherungsorganisationen. Jüngere Forschungsarbeiten von Martin Powell, Michael B. Katz und Christoph Sachße sowie von weiteren Forscherinnen und Forschern wählten deshalb die *mixed economy of welfare* als Untersuchungsperspektive.<sup>44</sup> Martin Powell entwickelte am Beispiel von England die theoretischen Grundlagen des gemischtwirtschaftlichen Wohlfahrtsstaats und machte sich für dessen historiografische Erforschung stark. Er unterschied dabei die Elemente der staatlichen, der kommerziellen, der freiwilligen und der informellen Wohlfahrt.<sup>45</sup> Auch Katz und Sachße stellten Überlegungen zur Beziehung zwischen öffentlichen und privaten Organisationen in Wohlfahrtsstaaten an, dies anhand von England, Deutschland und den USA. Sie zeigen auf, dass diesen drei Ländern – und generell den westlichen Wohlfahrtsstaaten – ein «complex mix of public/private provisions» gemeinsam ist, der nur über die

---

<sup>44</sup> Weitere Studien aus dieser Forschungsperspektive stammen von Lengwiler und Leimgruber: Leimgruber, Matthieu: *Solidarity Without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State 1890-2000*, Cambridge 2008; Lengwiler, Martin: *Competing Appeals. The Rise of Mixed Welfare Economies in Europe, 1850-1945*, in: Clark, Geoffrey (Hg.): *The Appeal of Insurance*, Toronto 2010, S. 173-200.

<sup>45</sup> Vgl. Powell, Martin (Hg.): *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Bristol 2007, S. 8 f.

geschichtliche Herausbildung im Verlauf der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu verstehen ist.<sup>46</sup> Darüber hinaus betonten Katz und Sachße die kulturelle Dimension dieser Problematik. Die Konzepte, die der Unterscheidung von «öffentlich» und «privat» zugrunde lagen, waren nämlich stets gesellschaftlich umstritten und veränderten sich im Lauf der Zeit. Gemischte Wohlfahrtssysteme müssen demnach nicht nur auf Ebene der Interaktionen und Institutionen, sondern auch in Bezug auf den Widerstreit von Vorstellungen und Ideologien untersucht werden.<sup>47</sup> Indem die vorliegende Arbeit die Perspektive der gemischtwirtschaftlichen Wohlfahrt aufgreift, kann sie im Bereich der sozialen Sicherheit gleichzeitig staatliche und private Organisationen wie die Versicherungsgesellschaften in den Blick nehmen. Damit verhindert sie, dass die soziale Sicherheit einseitig auf die staatlichen Sozialversicherungen reduziert wird.

#### *Instrumente der Wirtschaftsregulierung und Wirtschaftssteuerung als Untersuchungsgegenstand*

Die Wirtschaftswissenschaft versteht unter Regulierung «gesetzgeberische Massnahmen zur Verhaltensbeeinflussung von Wirtschaftssubjekten mit dem Ziel der Korrektur oder Vermeidung unerwünschter Marktergebnisse».<sup>48</sup> Diese Art von staatlichen Eingriffen in die Märkte gehört zum Instrumentarium der liberalen Wirtschaftsdoktrin. Notwendigkeiten für Wirtschaftsregulierung sind zum Beispiel ein Marktversagen zu Ungunsten der Produzenten und Konsumenten oder das Fehlen eines bestimmten Marktes. Der konkrete Zweck einer Regulierungsmassnahme kann in diesen Fällen unter anderem die Aufhebung einer Monopolstellung eines Produzenten, die Verhinderung ruinöser Konkurrenz zugunsten der Produzenten oder der Schutz der Verbraucher sein. Die Regulierung kann auf mehrere Arten stattfinden: Präventiv mit einer Regelung des Marktzutritts, verhaltenssteuernd mit verbindlichen Normen und Verboten für Marktteilnehmer oder im Nachhinein mit der Sanktionierung unerwünschten Verhaltens.<sup>49</sup>

Während es bei der Regulierung um Regeln für die Märkte geht, die zum Ziel haben, Märkte sicherer zu machen oder zu verbessern, sind andere staatliche Eingriffe darauf ausgerichtet, die Marktteilnehmer direkt zu beeinflussen, um erwünschte Marktergebnisse zu bewirken.

---

<sup>46</sup> Katz, Michael B.; Sachße, Christoph (Hg.): *The Mixed Economy of Social Welfare. Public/private relations in England, Germany and the United States, the 1870's to the 1930's*, Baden-Baden 1996, S. 10.

<sup>47</sup> Vgl. ebd.

<sup>48</sup> Bernd-Thomas Ramb et al.: «Regulierung», in: *Gabler Wirtschaftslexikon*, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/regulierung-46038/version-269324> (2.03.2019).

<sup>49</sup> Ebd.

Markteingriffe dieser Art werden von der liberalen Wirtschaftstheorie abgelehnt und im Bereich des «Dirigismus» oder «Interventionismus» verortet.<sup>50</sup> In der vorliegenden Untersuchung wird der neutralere Begriff der «Wirtschaftssteuerung» bevorzugt. In diese Kategorie fallen zum Beispiel Vorschriften und Verbote für die Marktteilnehmer oder die Verstaatlichung von Unternehmen und Märkten. Eine klare Abgrenzung von Wirtschaftsregulierung und Wirtschaftssteuerung ist in der Praxis aber nicht möglich. Überdies haben Wirtschaftsregulierung und Wirtschaftssteuerung gemeinsam, dass sie auf politische Entscheidungen zurückgehen.

Bei der Untersuchung der französischen Versicherungspolitik der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stehen deren Instrumente im Vordergrund. Dieses methodische Vorgehen lehnt sich am Ansatz der «Instrumentierung» bzw. der Regulierungsinstrumente an, den Pierre Lascoumes und Patrick Le Galès für die Analyse der *Public policies* entwickelten.<sup>51</sup> Zuzufolge der beiden Politik- und Sozialwissenschaftler bilden die Instrumente eine Schnittstelle für Aspekte der Gesetzgebung, der Behörden und der Konzepte. Im Gegensatz zu den politischen Debatten stellen die Regulierungsinstrumente die konkrete Umsetzung staatlicher Politik dar. An ihnen zeigt sich deren Wirkung, die nicht mit den formulierten politischen Zielen übereinstimmen muss. Zudem verkörpern die Regulierungsinstrumente durch ihre Anlage bestimmte Konzepte über die Rolle des Staats in der Gesellschaft und der Wirtschaft sowie über die Beziehung zwischen Regierung und Regierten.<sup>52</sup>

## Quellen

Für die vorliegende Arbeit wurden publizierte und nichtpublizierte Textquellen verwendet. Der Schwerpunkt liegt bei den Ersteren, da viele Informationen aus der Auswertung von zeitgenössischen Parlamentsdebatten, Versicherungszeitschriften, Kongressakten und versicherungswissenschaftlichen Publikationen stammen.

---

<sup>50</sup> Sauerland, Dirk: Dirigismus, in: Gabler Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/dirigismus-28380/version-252012> (19.03.2019); Ramb, Bernd-Thomas; Sauerland, Dirk: Interventionismus, in: Gabler Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/interventionismus-38415/version-261839> (2.02.2019).

<sup>51</sup> Halpern, Charlotte et al. (Hg.): *L'instrumentation de l'action publique*, Paris 2014; Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick (Hg.): *Gouverner par les instruments*, Paris 2004; Pierre Lascoumes: *Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique?* in: Lagroye, Jacques (Hg.): *La politisation*, Paris 2003, S. 387-401.

<sup>52</sup> Vgl. Lascoumes 2003, S. 387-401.

Bei der Auswahl der Quellen ging es darum, den Gegenstand der Versicherungspolitik aus der Sicht der wichtigsten Akteure zu erfassen. Bei den staatlichen Akteuren kann zwischen Parlament und Behörden unterschieden werden. Die Parlamentsdebatten und Gesetzesentwürfe über die Versicherungsregulierung und das staatliche Versicherungsmonopol wurden im *Journal officiel* abgedruckt.<sup>53</sup> In den *Archives nationales* sind die Akten der *Commission d'assurance et de prévoyance sociales* der Deputiertenkammer zugänglich, die für das Versicherungswesen zuständig war.<sup>54</sup> Auch die Akten des Arbeitsministeriums, zu dessen Ressorts bis 1940 das Versicherungswesen gehörte, sind in den *Archives nationales* zugänglich.<sup>55</sup> Hingegen wurden die Akten des Versicherungsamts (*Direction des assurances*) 1940 vom Arbeitsministerium zum Finanz- und Wirtschaftsministerium verlegt, weshalb sie sich heute im *Centre d'archives économiques et financières* in Savigny-le-Temple befinden.<sup>56</sup> Das Versicherungsamt publizierte im *Journal officiel* Jahresberichte über die beaufsichtigten Versicherungsbranchen, die auch Statistiken enthalten.

Die Sicht verschiedener Akteure aus der Versicherungswirtschaft mussten aufgrund der Unzugänglichkeit der Verbandsarchive fast ausschliesslich anhand von publizierten Quellen nachvollzogen werden. Die Jahresberichte der Versicherungsverbände *Comité général des assurances* und *Fédération française des sociétés d'assurances* wurden in Versicherungszeitschriften publiziert.<sup>57</sup> Eine davon, der *Argus des assurances*, wurde für die untersuchte Zeitspanne vollständig ausgewertet. Obwohl er auch als eine Art Anzeiger für alle Firmen und beruflichen Organisationen aus der Versicherungswirtschaft fungierte, gaben viele Kommentare von internen und externen Autorinnen und Autoren Ausdruck von einer ausgeprägt wirtschaftsliberalen Einstellung, die staatliche Interventionen in die Versicherungsmärkte

---

<sup>53</sup> Das *Journal officiel de la République française* (seit 1868) ist unter anderen in der Bibliothèque nationale de France zugänglich (teilweise digitalisiert auf Gallica, teilweise physisch) und erschien zwischen 1900 bis 1950 in den folgenden Reihen: *Débats parlementaires du Sénat*; *Débats parlementaires de la Chambre des Députés*; *Lois et décrets*.

<sup>54</sup> *Archives nationales, Archives de la Chambre des Députés sous la Troisième République (1919-1942), Commission d'assurances et de prévoyance sociales, C//14645-C//15166, 1920-1940.*

<sup>55</sup> *Archives nationales, Ministère du Travail, Travail et Sécurité sociale, F/22/1-2093, 1904-1945.*

<sup>56</sup> *Centre d'archives économiques et financières, Ministère du Travail et de la prévoyance sociales, Direction des Assurances, B-0062216/1-B-0062366/1, 1868-1976.*

<sup>57</sup> *Ausgewählte Versicherungszeitschriften: Argus des assurances, 1877-1987; Revue générale des assurances terrestres, 1930-1995; Recueil juridique de l'assurance, 1934-1936.*

konsequent ablehnte. Die Verwaltungratsprotokolle der Versicherungsgesellschaften *Union*, *Phénix* und *Nationale* wurde zwar eingesehen, aber nur in Einzelfällen verwendet.<sup>58</sup> Zeitgenössische Analysen von Versicherungsexperten wurden als Einzelpublikationen (häufig juristische Dissertationen), als Zeitschriftenbeiträge oder mit den Akten zeitgenössischer Kongresse wie dem *Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales* oder dem Internationalen Kongress für Versicherungs-Wissenschaft publiziert.<sup>59</sup>

#### Aufbau der Arbeit

Die Untersuchung ist chronologisch in vier Teile gegliedert. Der erste Teil widmet sich der Zeit von 1898 bis 1914, der zweite Teil dem Ersten Weltkrieg und den 1920er-Jahren, der dritte Teil den 1930er-Jahren und der vierte Teil dem Zweiten Weltkrieg und den ersten Jahren nach 1945. Alle vier Teile bestehen aus zwei Kapiteln, die mit Ausnahme vom vierten Teil unterschiedliche Probleme des gleichen Zeitraums untersuchen. Das jeweils erste Kapitel des ersten und zweiten Teils (Kapitel 1 und 3) untersucht die Rolle der Versicherungen in der sozialen Sicherheit, während sich die jeweils zweiten Kapitel der Versicherungsregulierung des jeweiligen Zeitabschnitts widmen (Kapitel 2 und 4). Im dritten Teil widmet sich das erste Kapitel den gesellschaftlichen und politischen Debatten über die Versicherungswirtschaft (Kapitel 5) und das zweite den Versicherungsreformen der 1930er-Jahre (Kapitel 6). Der vierte Teil ist in zwei chronologische Kapitel unterteilt, welche die Versicherungspolitik von Vichy-Frankreich (Kapitel 7) und der Nachkriegszeit untersuchen (Kapitel 8).

---

<sup>58</sup> Archives nationales du monde du travail: Union Accident et Vol, 1996/094/M/0001-5, 1909-1931; Union Assurance Incendie, 1996/099/M/0014-15, 1935-1946; Phénix accidents, 1996/083/M/0005-7, 1920-1946; Assurance Nationale-Vie, 1996 089 M 0007-8, 1923-1947.

<sup>59</sup> Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, 1886-1908; Internationaler Kongress für Versicherungs-Wissenschaft, 1895-1940.

## I. Versicherungsregulierung und «soziale Vorsorge» (1898-1914)

Am 5. Internationalen Arbeiterversicherungskongress, der 1900 in Paris stattfand, schilderte der Versicherungsunternehmer Hippolyte Marestaing, wie seine Versicherungsgesellschaft *La Préservatrice* rund 40 Jahre zuvor die Versicherung gegen Arbeitsunfälle erfunden hatte und bilanzierte:

Telle était, en ses grandes lignes, l'économie de la police collective que La Préservatrice, à force de recherches, d'essais pratiques, de travail et de sacrifices d'argent, a réussi, malgré une législation peu favorable, à faire entrer dans les habitudes des chefs d'entreprises et des groupes les plus variés de travailleurs.<sup>60</sup>

Damit betonte Marestaing die Pionierrolle der französischen Versicherungswirtschaft im Bereich Arbeitsunfallversicherung im 19. Jahrhundert. Erst 1898 trat der Gesetzgeber auf den Plan, um die materielle Absicherung der Arbeitsunfälle per Gesetz zu reglementieren. Er sah davon ab, eine staatliche Sozialversicherung ins Leben zu rufen und bestätigte dadurch die Unfallversicherungsgesellschaften in ihrer sozialen Rolle.

In der Zeit von 1898 bis 1914 wirkten zwei Entwicklungen von aussen auf das Versicherungswesen ein. Erstens erkannten und förderten die bürgerlichen Sozialreformer die Versicherungen als wichtige Einrichtungen der sozialen Sicherheit. Deshalb war Versicherungspolitik in dieser Zeit mit Sozialpolitik gleichzusetzen. Der soziale Status der Versicherungen sowie deren zunehmende Verbreitung in der Bevölkerung führten zweitens dazu, dass der französische Gesetzgeber die ersten spezifischen Regulierungsgesetze einführte. Davon betroffen waren zunächst die sozialpolitisch wichtigen Versicherungsbranchen. Kurz vor dem Ersten Weltkrieg nahmen die Bestrebungen zu, auch in anderen Bereichen der Versicherungswirtschaft mit staatlicher Regulierung den Konsumentenschutz zu verbessern. Inwiefern veränderten und förderten diese Einflüsse die Versicherungswirtschaft oder stellten sie in Frage? Das erste Kapitel untersucht, wie sich unter dem Einfluss der bürgerlichen Sozialreform die Rolle der Versicherungswirtschaft in der sozialen Sicherheit veränderte und wie diese darauf reagierte. Dabei steht die Arbeitsunfallversicherung im Vordergrund. Das zweite Kapitel analysiert, wie in der gleichen Zeitspanne von 1898 bis 1914 die ersten spezifischen Versicherungsgesetze entstanden und wie sie sich auf die Versicherungswirtschaft auswirkten.

---

<sup>60</sup> 5e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Bd. 1, Paris 1901, S. 221.

Wie entwickelte sich die französische Versicherungswirtschaft im «langen» 19. Jahrhundert? Nachdem die Versicherungsgesellschaften in Frankreich während der Revolution von 1789 verboten worden waren und unter Napoleon geächtet blieben, formierten sich die ersten Versicherungs- und Gegenseitigkeitsgesellschaften in der Restaurationszeit. 1817 erhielt die *Compagnie d'Assurance Générale* eine offizielle Bewilligung, gefolgt von den Gesellschaften *Phénix*, *Union* und *Soleil*.<sup>61</sup> Die stetige Entwicklung der Lebens-, See- und Feuerversicherungsgesellschaften setzte sich in der Julimonarchie fort. In den 1830er- und 1840er-Jahren erlebten zudem die Tontinen eine Blütezeit. Seit den 1860er-Jahren verzeichnete die Versicherungswirtschaft im wirtschaftsliberalen Zweiten Kaiserreich einerseits ein starkes Wachstum, wobei sich manche Branchen wie die Landwirtschafts- und die Unfallversicherung zu diesem Zeitpunkt noch in einem frühen Entwicklungsstadium befanden. Andererseits zeigten die Konkurse des *Crédit Viager* 1885 und der *Grande Compagnie* 1886 – eine Folge der Bankenkrise der frühen 1880er-Jahre – dass der kaum regulierte Versicherungsmarkt für die Verbraucher auch Risiken barg.<sup>62</sup>

Zwischen 1900 und 1914 fand eine rege Entwicklung des französischen Versicherungsmarkts statt. Die Gesellschaften der drei etablierten Branchen der Feuer-, Lebens- und Unfallversicherungen konnten von einer stabilen Wirtschaftslage profitieren.<sup>63</sup> Von den jüngeren Branchen verzeichnete die Arbeitsunfallversicherung das stärkste Wachstum. Als der Gesetzgeber 1898 die Verantwortung bei Arbeitsunfällen neu festlegte, änderten sich auch die Rahmenbedingungen dieser Branche. Die Versicherungsgesellschaften mussten in der Folge die Prämientarife neu festlegen. Da die Ersatzleistungen für verunfallte Arbeitnehmer stärker anstiegen als vorhergesehen, mussten viele Unfallversicherungsgesellschaften Verluste hinnehmen. Der zuständige Branchenverband (*Réunion des Assureurs contre les accidents du travail*) arbeitete deshalb bis 1903 einen Richttarif aus, der den Markt der Arbeitsunfälle zwischen 1905 und 1910 stabilisieren konnte.<sup>64</sup>

Ein Blick auf die quantitative Entwicklung der Märkte belegt, dass sich der französische Versicherungsmarkt zwischen 1900 und 1914 gesamthaft im Wachstum befand. Die Zahl der Unfallversicherungsgesellschaften wuchs von 43 im 1901 auf 63 im 1915 an. Die versicherten

---

<sup>61</sup> Vgl. Valin, Gérard: *Gestion des entreprises d'assurances. Mécanismes économiques et financiers*, Paris 1983, S. 8.

<sup>62</sup> Vgl. ebd. S. 9.

<sup>63</sup> Vgl. Richard 1956, S. 126-129.

<sup>64</sup> Vgl. ebd. S. 151-157.

Gehälter wuchsen in dieser Zeit um 50 Prozent und die Prämien um 70 Prozent.<sup>65</sup> In der Feuerversicherung stieg das Volumen der versicherten Kapitalien von 1900 bis 1910 um 30 Prozent an. Die Aktiengesellschaften versicherten rund 70 Prozent dieser Kapitalien.<sup>66</sup> Das von den Lebensversicherungen versicherte Kapital wuchs zwischen 1900 und 1914 um 10 Prozent.<sup>67</sup> In diesen Zahlen sind die Lebensversicherungsgesellschaften jeglicher Form enthalten: Französische und ausländische Aktiengesellschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften und Tontinen. Der Anteil französischer und ausländischer Lebensversicherungsgesellschaften hielt sich in dieser Zeit die Waage, was zeigt, dass es sich um einen offenen Markt handelte.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Die von Hémard verwendeten Zahlen stammen aus dem *Annuaire de Statistique der Statistique générale de France* und aus den Jahresberichten des Amts für soziale Versicherungen und Vorsorge. Vgl. Hémard, Joseph: *Théorie et pratique des assurances terrestres*, Bd. 1, Paris 1924, S. 312.

<sup>66</sup> Vgl. ebd. S. 277-280.

<sup>67</sup> Ebd. S. 265.

<sup>68</sup> Vgl. ebd. S. 266.



## 1. Die Versicherungen in der Vorsorgelandschaft vor 1914

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts herrschte im Versicherungs- und Vorsorgewesen eine Konkurrenz zwischen Tontinen, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Sparkassen und kommerziellen Versicherungsgesellschaften.<sup>69</sup> Letztere waren um 1900 folglich eine von mehreren Organisationen, die der Bevölkerung Schutz gegen soziale Risiken gewähren konnten. Ihr wichtigstes Angebot war die Versicherung gegen Arbeitsunfälle, die von Versicherungsunternehmen wie Marestaing gerne als Pionierleistung beansprucht wurde. Zusammen mit den Gegenseitigkeitsgesellschaften und den Sparkassen wurden sie von bürgerlichen Sozialreformern gefördert, welche die freiwillige Vorsorge der Zwangsversicherung und die privaten Organisationen den staatlichen vorzogen.

Die soziale Sicherheit in Frankreich wurde bis 1914 fast ausschliesslich von privaten Organisationen getragen. Der Staat übernahm Ende 19. und Anfang 20. Jahrhundert erste regulatorische Aufgaben. Dafür wurden spezifische Behördenabteilungen wie das Arbeitsministerium und das Amt für soziale Versicherungen und Vorsorge geschaffen. Mit der Realisierung von Sozialversicherungen in Deutschland seit den 1880er-Jahren musste das französische, liberale Modell der sozialen Sicherheit, das den kommerziellen Versicherungsgesellschaften einen wichtigen Platz einräumte, beweisen, dass es den Bedürfnissen der Bevölkerung ebenso gut entsprach wie das deutsche, etatistische Modell. Die beiden Systeme der sozialen Sicherheit standen in Konkurrenz und wurden an internationalen Fachkongressen kontrovers diskutiert.

Im Folgenden wird untersucht, welche Rolle die Versicherungen als Institutionen – insbesondere die Versicherung gegen Arbeitsunfälle – und die Versicherungsgesellschaften als Organisationen vor 1914 in der sozialen Sicherheit spielten. Was bedeutete es für die Versicherungsgesellschaften, dass sie in den Fokus der Sozialpolitik rückten und wie reagierten sie darauf? Inwiefern stellte die internationale Konkurrenz zwischen dem liberalen System und jenem der Sozialversicherungen, die an den Internationalen Arbeiterversicherungskongressen hervortrat, die Vorsorgeaufgaben der kommerziellen Versicherungswirtschaft in Frage?

---

<sup>69</sup> Vgl. Borscheid 2006, S. 26-53.

## 1.1 Beitrag der Versicherungswirtschaft zur sozialen Sicherheit vor 1914

Im 19. Jahrhundert waren notleidende Menschen entweder auf ein familiäres Auffangnetz, auf private, oftmals kirchliche Wohltätigkeit oder auf staatliche Fürsorge angewiesen. Letztere war im Frankreich des 19. Jahrhunderts noch schwach ausgebildet. Sie beschränkte sich auf die *Bureaux de bienfaisance* und die *Hôpitaux* für Bedürftige, Alte und Kranke. Selbst diese Einrichtungen wurden jedoch hauptsächlich von privater Hand getragen und vom Staat nur reglementiert.<sup>70</sup> Wenn sich Arbeitstätige aus eigener Kraft absichern wollten, konnten sie je nach Verfügbarkeit die Dienste von Sparkassen, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Arbeiterkassen und kommerziellen Versicherungen in Anspruch nehmen. Kassen, die entweder von Arbeitnehmern (*sociétés de secours mutuel*, gegenseitige Hilfsgesellschaften) oder von Arbeitgebern (*caisses patronales*) verwaltet wurden, funktionierten nach dem gleichen Prinzip: Arbeitnehmer und teilweise Arbeitgeber entrichteten auf freiwilliger oder arbeitsvertraglicher Basis Abgaben an eine soziale Einrichtung, die im Gegenzug in genau definierten Fällen vorübergehend Hilfszahlungen oder Renten auszahlten. Ein typisches von Gegenseitigkeitsgesellschaften gedecktes Risiko waren die Lohnausfälle, die infolge vorübergehender Krankheit entstanden. Die Gegenseitigkeits- oder Arbeitgeberkassen entrichteten in diesem Fall nach den Vorgaben ihrer Statuten und im Rahmen ihrer finanziellen Mittel Beiträge an die vorübergehend einkommenslosen Mitglieder bzw. Angestellten. Anspruchsvoller war die Vorsorge gegen Arbeitsunfälle, Alter und Invalidität, weil die Behandlungskosten, der längere Lohnersatz und dauerhafte Renten einen hohen finanziellen Aufwand erforderten. Soziale Einrichtungen gegen diese Risiken mussten auf versicherungsmathematische Methoden zurückgreifen, um die Kassen im finanziellen Gleichgewicht zu halten. Im Bereich der Arbeitsunfallversicherung taten sich deswegen vor allem die professionelleren kommerziellen Versicherungsgesellschaften hervor. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts übernahmen auch die Gegenseitigkeitsgesellschaften zunehmend versicherungsmathematische Verfahren, die ihren Finanzhaushalt stabilisierten.<sup>71</sup>

Wie erwähnt leisteten die Versicherungsgesellschaften im Bereich der Arbeitsunfälle einen wichtigen Beitrag für die soziale Sicherheit der französischen Bevölkerung. Im 19. Jahrhundert war die Frage der Verantwortung von Arbeitsunfällen juristisch nicht ausreichend

---

<sup>70</sup> Vgl. Rosanvallon 1990, S. 148.

<sup>71</sup> Vgl. Gibaud, Bernard: Les mutuelles et les compagnies d'assurance sur le chantier de la protection sociale (1850-1914), in: Lien social et Politiques 33, 1995, S. 64-77, S. 72.

geklärt. Wenn sich ein Unfall am Arbeitsplatz ereignete, mussten die Gerichte im Rahmen des Zivilgesetzes von Fall zu Fall und mit hohem Aufwand ermitteln, auf wessen «Fehler» er zurückging.<sup>72</sup> Ein kommerzielles Angebot der Versicherungswirtschaft schuf in den 1860er-Jahren eine Alternative zum juristischen Weg. Sie bestand in einer Versicherung gegen Arbeitsunfälle, mit der Arbeitgeber ihre Angestellten bei Versicherungsgesellschaften versichern konnten. Der Vorteil dieser Versicherung lag darin, dass sie den Umgang mit Arbeitsunfällen auf aussergerichtliche Weise regeln konnte. Sie schützte die versicherten Arbeitnehmer und Arbeitgeber vor finanziellen Unwägbarkeiten und schuf damit klarere Arbeitsverhältnisse. In ihren Grundzügen war die Police gegen Arbeitsunfälle arbeitgeberfreundlich, da sie von den Arbeitgebern abgeschlossen, jedoch zu einem Teil durch Lohnabzüge auf Seite der Arbeitnehmer finanziert wurde. Wenn die Geschädigten sicher waren, dass sie dem Arbeitgeber die Schuld am Unfall nachweisen konnten, blieb ihnen die Möglichkeit, auf dem Gerichtsweg eine Entschädigung in der Höhe der effektiven Kosten zu fordern. In den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts nahmen Entscheidungen zugunsten der verunfallten Kläger zu.<sup>73</sup>

Die «Erfindung» dieser neuartigen Versicherung schrieb Pierre Joseph Richard dem französischen Versicherungsunternehmer Hippolyte Marestaing zu. Marestaing gründete die Gegenseitigkeitsgesellschaft *La Préservatrice* 1861 in Belgien, um als ausländische Firma französische Kunden zu bedienen und damit gesetzliche Hürden zu umgehen.<sup>74</sup> Erst das neue, liberalere Gesetz zu den Aktiengesellschaften von 1867 ermöglichte ihm, den Sitz der *Préservatrice* nach Frankreich zu verlegen und dort neben der Gegenseitigkeitsgesellschaft ab 1874 auch eine Aktiengesellschaft demselben Namens zu betreiben.<sup>75</sup> Die von der *Préservatrice* angebotene Versicherungspolice gegen Arbeitsunfälle war «kollektiv», da sie alle Arbeiterinnen und Arbeiter eines Unternehmens abdeckte. Sie war «kombiniert», da sie sowohl die Entschädigungen für Verunfallte als auch die Prozesskosten des Arbeitgebers abdeckte, falls es zum Prozess kam.<sup>76</sup> Die im Versicherungsvertrag garantierten Entschädigungen der Arbeiterinnen und Arbeiter betrug aber nur einen Teil der effektiven Lohneinbussen und Behandlungskosten. Der Rest musste von den verunfallten Arbeiterinnen und Arbeitern

---

<sup>72</sup> Vgl. Ruffat et al. 1990, S. 90.

<sup>73</sup> Vgl. Laguerre 1990, S. 93.

<sup>74</sup> Vgl. Gibaud 1992, S. 40.

<sup>75</sup> Vgl. Richard 1956, S. 70.

<sup>76</sup> Vgl. ebd.

getragen werden. Bald folgten die *Sécurité générale* (1865), die *Soleil* (1876) und zahlreiche weitere Versicherungsgesellschaften dem Beispiel der *Préservatrice*.<sup>77</sup> Die Zahl ihrer Kundinnen und Kunden stieg ab den 1870er-Jahren rasch an.<sup>78</sup> Nach einer Schätzung von Pierre Joseph Richard profitierte um 1898 die Hälfte der Beschäftigten in der französischen Industrie von einem entsprechenden Versicherungsschutz.<sup>79</sup> Im Bereich der Arbeitsunfallversicherung bestand somit eine Interessenkonvergenz zwischen der sozialen Reform und der Versicherungswirtschaft. Das von der Versicherungswirtschaft erfundene und erprobte Modell dieser Versicherung wirkte sich später entscheidend auf die frühe Sozialgesetzgebung in Frankreich und vor allem auf das Gesetz von 1898 über die Arbeitsunfälle aus (vgl. 2.2). Auch in anderen Industrieländern wie zum Beispiel der Schweiz ging eine privat organisierte Unfallversicherung der staatlichen Lösung voraus, wobei im Unterschied zu Frankreich zumeist die Gegenseitigkeitsgesellschaften stärker vertreten waren als die kommerziellen Versicherer.<sup>80</sup> Nach Gibaud trug diese französische Besonderheit dazu bei, dass die Privatversicherer im französischen Sozialwesen lange eine wichtige Rolle spielen konnten.<sup>81</sup>

Im Jahr 1880 brachte ein Vorstoss des Abgeordneten Nadaud einen Gesetzgebungsprozess über die Regelung der Verantwortung bei Arbeitsunfällen in Gang, der erst 18 Jahre später zum Abschluss kam und das französische Sozialsystem langfristig beeinflusste. Die von François Ewald ausführlich analysierten Parlamentsdebatten des Senats und der Deputiertenkammer geben einen Einblick in die Herausforderungen, die sich der frühen Sozial- und Sozialversicherungsgesetzgebung in Frankreich stellten.<sup>82</sup> Die Parlamentarier mussten sich mit der Frage auseinandersetzen, wie die Arbeiterinnen und Arbeiter wirksam vor den Folgen von Arbeitsunfällen geschützt werden konnten, ohne dass daraus negative Folgen für die Wirtschaft erwachsen. Sollten die gesamten Kosten von Lohnausfall und medizinischer Behandlung der Verunfallten den Arbeitgebern zu Lasten gelegt werden? Sollten die Gesamtheit der vertraglich Angestellten davon betroffen sein, oder nur bestimmte Gruppen? Des Weiteren stellte sich die Frage, welche Organisationen die Versicherung gegen Arbeitsunfälle organisieren sollten; ob dafür die Gegenseitigkeits-, die Versicherungsgesellschaften

---

<sup>77</sup> Vgl. ebd. S. 70-73.

<sup>78</sup> Vgl. Gibaud 1992, S. 64.

<sup>79</sup> Richard 1956, S. 107.

<sup>80</sup> Vgl. Lengwiler, Martin: Risikopolitik im Sozialstaat. Die schweizerische Unfallversicherung 1870-1970, Köln 2006, S. 51 f.

<sup>81</sup> Vgl. Gibaud 1998, S. 193.

<sup>82</sup> Vgl. Ewald, François: L'Etat providence, Paris 1986, S. 276-315.

oder ein staatliches Versicherungssystem am besten geeignet seien. Schliesslich musste geklärt werden, wie eine neue Regelung rechtlich verankert werden konnte, weil der *Code civil* keinen solchen Fall vorsah und keine anschlussfähige Rechtsmuster aufwies.

Während zu Beginn der Debatten noch eine vollständige Entschädigung der Arbeitskräfte zur Diskussion stand (Gesetzesentwurf des Abgeordneten Nadaud von 1880), setzte sich bald die Auffassung durch, dass eine partielle Entschädigung am besten die Bedürfnisse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern vereinen konnte. Zudem sollten nicht alle Berufsgruppen, sondern nur jene mit erhöhtem Unfallrisiko dem Gesetz unterliegen.<sup>83</sup> Ausschlaggebend für die Einstufung des Risikos war für die Gesetzgeber die Verwendung von Maschinen und motorisierten Transportmitteln. Das Gesetz enthielt folglich im ersten Artikel eine Liste mit den ihm unterstellten Industriezweigen, die in der Folge durch Verordnungen weiter differenziert wurde.<sup>84</sup>

Mit diesen Entscheidungen war noch nicht geklärt, welche Organisationen die Absicherung der Arbeiter und Arbeiterinnen übernehmen sollten. Zwischen 1882 und 1893 stand unter anderem zur Debatte, die Nationalkasse gegen Arbeitsunfälle zu reformieren oder ein flächendeckendes System von Gegenseitigkeitsgesellschaften zu schaffen.<sup>85</sup> Diese Vorschläge hatten im liberal-konservativen Senat jedoch keine Chance. Auch in der Frage, ob ein Versicherungszwang eingeführt werden sollte oder nicht, tendierten die Abgeordneten beider Kammern zwischenzeitlich in entgegengesetzte Richtungen. Die Mehrheit der Senatsabgeordneten befürchtete mit der Einführung des Versicherungszwangs die Ankunft eines *État-providence* (wörtlich: Vorsehungsstaats), der bei den Betroffenen jegliche Eigeninitiative zum Erliegen bringen würde.<sup>86</sup> 1898 einigten sich die beiden Kammern auf einen Kompromiss: Weder der Versicherungszwang noch die Bevorzugung einer bestimmten Versicherungseinrichtung fanden Eingang in das Gesetz. Die Arbeitgeber konnten ihren Verpflichtungen bei Arbeitsunfällen auf jene Weise nachkommen, die ihnen am meisten zusagte; mit Hilfe einer Versicherungs- oder Gegenseitigkeitsgesellschaft oder mit der Gründung eines *Syndicat de garantie* unter Arbeitgebern. Für den äussersten Fall beschloss das Parlament die Schaffung eines *Fonds de garantie*, der von Arbeitgeberbeiträgen unterhalten wurde und bei Insolvenzfällen zugunsten der Geschädigten beansprucht werden konnte. Damit wurde

---

<sup>83</sup> Vgl. ebd. S. 293-299.

<sup>84</sup> Loi sur les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, 9.04.1898.

<sup>85</sup> Vgl. Ewald 1986, S. 309.

<sup>86</sup> Vgl. ebd. S. 310.

kein formales Versicherungsobligatorium beschlossen, sondern lediglich die Haftpflicht der Arbeitgeber und eine klar definierte Entschädigungspflicht bei Arbeitsunfällen gesetzlich festgelegt.<sup>87</sup> Da die Umkehrung der Beweislast bei Arbeitsunfällen vom Arbeitnehmer zum Arbeitgeber nicht im Rahmen des bestehenden Zivilrechts vollzogen werden konnte, musste faktisch eine neue Rechtskategorie geschaffen werden. Das Gesetz vom 9. April 1898 basierte auf der Vorstellung eines neuartigen *Risque professionnel* (Berufsrisiko) und begründete damit das französische Sozialrecht.

Während in Frankreich bei der Ausarbeitung des Gesetzes über die Arbeitsunfälle Jahre verstrichen, wurde anderswo in Europa schneller gehandelt. In der Schweiz wurde die Haftpflicht der Arbeitgeber bereits im Fabrikgesetz von 1877 geregelt und ein Versicherungsgesetz zu den Arbeitsunfällen 1911 verabschiedet (Kranken- und Unfallversicherungsgesetz). Deutschland errichtete zwischen 1883 und 1889 ein komplettes Arbeiterversicherungssystem, das die Risiken des Arbeitsunfalls, der Krankheit, des Alters und der Invalidität versicherte. In den deutschsprachigen Ländern wurden für die Entschädigung der Arbeitsunfälle halböffentliche Versicherungsorganisationen geschaffen, welche die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer verwalteten. Demgegenüber beschränkte sich die Gesetzgebung in Grossbritannien und seinem Herrschaftsgebiet zufolge des *Workman's Compensation Act* von 1897 auf die Festlegung der Entschädigungspflicht des Arbeitgebers. Gesetze in Dänemark (1898) und Finnland (1895) optierten ähnlich wie in Frankreich für private Gesellschaften bei der Versicherung der Arbeitsunfälle.<sup>88</sup>

Mit dem Gesetz vom 9. April 1898 übernahm der französische Staat das Modell der kollektiven Versicherung, das die Versicherungsgesellschaften seit den 1860er-Jahren aufgebaut hatten. Dieses System passte besser zum Konzept der «sozialen Vorsorge», das die bürgerliche Sozialreform hochhielt, als das deutsche Modell der obligatorischen Arbeiter- oder Sozialversicherungen. Zudem war das französische System der Arbeitsunfallversicherung eine pragmatische Lösung, weil es sich auf bestehende Organisationen stützte, die mit dem *Fonds de garantie* durch ein zusätzliches Instrument ergänzt wurden. Das Gesetz von 1898 wurde in den folgenden Jahrzehnten ständig erweitert und um 1938 gesamtrevidiert (vgl. 3.2), blieb aber in seinem Grundsatz bis 1945 wirksam.

---

<sup>87</sup> Vgl. ebd. S. 310 f.

<sup>88</sup> Vgl. Kangas, Olli: Work Accident and Sickness Benefits, in: Castles, Francis G. et al. (Hg.): The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford 2010, S. 391-405, S. 395.

In welchem Ausmass sicherte sich die französische Bevölkerung zu Beginn des 20. Jahrhunderts gegen soziale Risiken ab? Anlässlich der Französisch-Britischen Ausstellung, die 1908 in London stattfand, veröffentlichte das Arbeitsministerium eine Broschüre über die «Principaux résultats de la prévoyance sociale» und berücksichtigte dabei die Sparkassen, die verschiedenen Nationalkassen (Altersrenten, Todesfall, Unfall), die Versicherung gegen Arbeitsunfälle, die Lebensversicherung und die Wohnbauförderung.<sup>89</sup> Diese Einrichtungen wurden von staatlichen (Nationalkassen) und privaten Organisationen verwaltet bzw. bewirtschaftet (Versicherungsgesellschaften, Sparkassen, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Arbeitgeberkassen, Bau- und Kreditgesellschaften für Billigwohnungen). Weitere Einrichtungen, die der sozialen Sicherheit der Bevölkerung zutrugen – allen voran die gemeinnützigen Vereine und Stiftungen – wurden darin jedoch nicht berücksichtigt, da sie ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Arbeitsministeriums lagen. Die Zahlen des Arbeitsministeriums geben über die relative Wichtigkeit der erfassten Einrichtungen im Jahr 1906 Auskunft: Die von privaten und staatlichen Sparkassen verwalteten Kapitalien beliefen sich auf rund 4.8 Mrd. Francs, während die von privaten Unfallversicherungen versicherten Löhne 3.6 Mrd. betrug. Die Lebensversicherungen schliesslich verfügten um 1906 über versicherte Kapitalien von rund 3.7 Mrd.<sup>90</sup> Wegen der unterschiedlichen Techniken (Versicherungen und Sparen, Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren) sowie der fehlenden Angaben zu den Rentenkapitalien, können diese Zahlen nicht eins zu eins miteinander verglichen werden. Für das Jahr 1898 kann präzisiert werden, dass der Anteil der gegen Arbeitsunfälle versicherten Löhne rund 60 Prozent betrug (2.5 Mrd. von insgesamt 4 Mrd. Francs).<sup>91</sup> Auch bei der Anzahl Versicherten kann auf aktuellere Zahlen zurückgegriffen werden. In den 1880er-Jahren kamen vor allem Staatsangestellte (ca. 400'000), Eisenbahner (ca. 200'000) und Bergleute (200'000) in den Genuss einer Altersrente.<sup>92</sup> 1913 war zudem in Frankreich jede zehnte Person Mitglied einer Gegenseitigkeitsgesellschaft.<sup>93</sup> Diese Zahlen ergeben das folgende Gesamtbild der Vorsorge um die Jahrhundertwende: Insgesamt machte nur ein kleiner Teil der Bevölkerung von den freiwilligen Vorsorgeeinrichtungen Gebrauch. Private Organisationen leisteten dabei den ungleich

---

<sup>89</sup> Ministère du travail et de la prévoyance sociale, Direction de l'assurance et de la prévoyance sociales: Recueil de documents sur la prévoyance sociale. Principaux résultats de la prévoyance sociale, statistiques et graphiques pour l'Exposition internationale de Londres, Paris 1908.

<sup>90</sup> Ebd. S. 5-35.

<sup>91</sup> Gibaud 1992, S. 136.

<sup>92</sup> Dreyfus et al. 2006, S. 33.

<sup>93</sup> Ebd. S. 28.

grösseren Anteil als staatliche Einrichtungen. Der grösste Abdeckungsgrad wurde bei der Versicherung gegen Arbeitsunfälle erreicht, deren Markt um 1898 zu 75 Prozent durch die kommerziellen Versicherungsgesellschaften beherrscht wurde.<sup>94</sup>

## 1.2 Bürgerliche Sozialreform, «soziale Vorsorge» und «freie Versicherung»

Die bürgerliche Sozialreform des ausgehenden 19. Jahrhunderts hatte ihre tieferen Ursachen in den sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen, welche die industrielle Revolution gebracht hatte. Die Notwendigkeit, die Lage der Arbeiterschaft zu verbessern, wurde insbesondere von der Arbeiterbewegung, aber auch von philanthropischen Kreisen aus dem Bürgertum zu Bewusstsein gebracht. Für die französische Sozialreform war eine heterogene Bewegung von Einzelpersonen und Organisationen massgebend, die hauptsächlich von republikanischen und sozial-radikal gesinnten Kräften politisch unterstützt wurde. Es ist vor allem dem Soziologen Christian Topalov und weiteren Wissenschaftlern zu verdanken, dass der komplexe Gegenstand der bürgerlichen Sozialreform in Frankreich von Ende 19. und Anfang 20. Jahrhundert auf einen Nenner gebracht werden konnte.<sup>95</sup> Indem Topalovs Studie die Sozialreform als *Nébuleuse réformatrice* (als Reformnebel übersetzbar) bezeichnet, macht sie deutlich, dass sich deren Akteure schwer lokalisieren und klassifizieren lassen. Einflussreiche Mitglieder waren beispielsweise Emile Cheysson, Paul Guieysse, Léon Say, Jules Siegfried und Victor Lourties. Sie alle gehörten dem Umfeld der *Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité* und des *Musée social* an. Auch Exponenten der Versicherungswirtschaft wie beispielsweise Charles Robert (ehemaliger Staatsrat und Direktor der *Union*) und Hippolyte Marestaing (Direktor der *Préservatrice*) leisteten einen aktiven Beitrag zur Sozialreform.<sup>96</sup> Die republikanischen und sozial-radikalen Akteure der Sozialreform hatten keinen Sozial- oder Wohlfahrtsstaat vor Augen, wie er vielerorts nach 1945 entstand, und orientierten sich auch nicht am Konzept einer möglichst universellen sozialen Sicherheit. Die lohnabhängige Bevölkerung sollte die Armut aus eigener Kraft bekämpfen, indem sie sich freiwillig um soziale Absicherung bemüht. Deswegen dienten nicht universelle Sozialversicherungen, sondern eine «soziale» oder «freie Vorsorge» als Orientierungspunkt. Die Konzepte, die hinter diesen Begriffen stehen, werden im Folgenden genauer beschrieben.

---

<sup>94</sup> Gibaud 1992, S. 136.

<sup>95</sup> Topalov 1999.

<sup>96</sup> Vgl. ebd. S. 39.



Im Frankreich des 19. Jahrhunderts wurde der Begriff *prévoyance* (Vorsorge, Voraussicht) für die verschiedenen Arten der selbständigen materiellen Absicherung der lohnabhängigen Bevölkerung verwendet. Die «Vorsorge», eine Art «monetärer Selbstschutz» gegen soziale Risiken, konnte auf individuelle oder kollektive Weise erfolgen und wurde mit Hilfe von Sparbüchern und Immobilien, Versicherungen bei privaten Gesellschaften und Mitgliedschaft bei Gegenseitigkeitsgesellschaften ausgeübt.<sup>97</sup> Die Vorsorgeeinrichtungen grenzten sich in technischer und moralischer Hinsicht von zwei anderen Bereichen des sozialen Schutzes ab, der Fürsorge (*assistance*) und der Wohltätigkeit (*bienfaisance*). Technisch gesehen war die Vorsorge eine «Rückstellung von aktuellen Geldmitteln in Hinsicht auf zukünftige Bedürfnisse».<sup>98</sup> Im Unterschied dazu funktionierten die Fürsorge und die Wohltätigkeit ohne den Einsatz von Eigenmitteln der betroffenen Person. In moralischer Hinsicht verkörperte die Vorsorge die Selbständigkeit, Unabhängigkeit und Tugendhaftigkeit der arbeitstätigen Bevölkerung. Im von Léon Say und Joseph Chailley herausgegebenen «Nouveau dictionnaire d'économie politique» von 1900 ist dazu zu lesen: «Die Vorsorge ist das aktivste Mittel der moralischen Verbesserung des Menschen, ebenso wie sie seine sicherste und effektivste Waffe gegen das Elend ist».<sup>99</sup>

Zur gleichen Zeit wurde auch der Begriff der *prévoyance sociale* gebräuchlich. Er wurde sowohl in den Publikationen und Vorträgen der Sozialreformer, als auch zur Bezeichnung staatlicher Organisationen verwendet: Zum Beispiel für die *Commission d'assurance et de prévoyance sociales* der Deputiertenkammer (1894), die Direktion für soziale Versicherung und Vorsorge (1894 bzw. 1900) und das Ministerium für Arbeit und soziale Vorsorge (1906). Der Zusatz *sociale* verwies auf die Notwendigkeit, die Vorsorge bzw. den sozialen Schutz vom Individuum auf ein Kollektiv, das heisst auf einen grossen Teil der Bevölkerung, auszudehnen. Léon Bourgeois, der Vordenker des Solidarismus, beschrieb in einem Vortrag am *Congrès mutualiste de Normandie* von 1912 genau diese Notwendigkeit der Erweiterung der individuellen Vorsorge, auch wenn er dafür die Zusätze *mutuelle* und *universelle* verwendete:

Contre tous ces risques, il faut organiser la prévoyance. Mais cette prévoyance ne peut nécessairement rester individuelle, car une prévoyance isolée n'est qu'une forme de l'imprévoyance voisine, puisqu'une imprévoyance voisine viendra la décevoir et la détruire ; il faut la prévoyance mutuelle, et pour les risques les plus

---

<sup>97</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 15.

<sup>98</sup> Hémard 1924, S. 3.

<sup>99</sup> Say, Léon; Chailley, Joseph (Hg.): Nouveau dictionnaire d'économie politique, Paris 1900, S. 574.

généraux, pour ceux qui sont universels, il faut la prévoyance universelle organisée par tous et pour tous, la prévoyance assurée avec le concours de la nation elle-même.<sup>100</sup>

Bourgeois plädierte damit für eine «universelle Vorsorge», an der idealerweise die ganze «Nation» teilnehme. Gleich wie die tonangebenden Sozialreformer lehnte er jedoch staatliche Zwangsversicherungen ab. 1893 umriss Bourgeois die Rolle des Staats bei der «sozialen Vorsorge» auf folgende Weise:

Dans quelle mesure l'Etat doit-il à son tour intervenir dans cette œuvre de sagesse et de solidarité? Quelle est la nature, quelles seront les limites du devoir social? Si ce devoir social est reconnu, quels sont les moyens d'en assurer l'accomplissement? L'Etat intervient pour conseiller, soutenir, surveiller, les œuvres de prévoyance dues à l'initiative privée; de là notre législation des Sociétés de secours mutuels, des caisses d'épargne et des diverses propositions qui tendent à la compléter.<sup>101</sup>

Die Rolle des Staats bestehe in erster Linie darin, die Initiativen von privaten Organisationen «zu beraten, unterstützen und überwachen». Gemäss Léopold Mabillean, Professor am *Conservatoire national des arts et métiers*, konnte der Staat in der *prévoyance sociale* zudem eine organisatorische Funktion übernehmen und Subventionen erteilen. Die effektive Ausführung sollte jedoch bei den privaten Organisationen bleiben.<sup>102</sup>

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts, nachdem das Deutsche Reich umfassende Sozialversicherungen eingeführt hatte, wurde auf nationaler und internationaler Ebene vermehrt diskutiert, ob der Staat eine aktive Rolle in der sozialen Vorsorge übernehmen müsse (vgl. 1.4). Als Reaktion darauf verwendeten Exponenten der Bürgerlichen Sozialreform den Begriff *Prévoyance* vermehrt mit dem Zusatz *libre* (freie Vorsorge), um sich von staatlichen «Zwangsversicherungen» abzugrenzen.<sup>103</sup> Das Konzept der «freien Vorsorge» präziserte jenes der «sozialen Vorsorge» dahingehend, dass die Vorsorge weiterhin ohne Zwang und möglichst unabhängig von staatlichen Einrichtungen ablaufen müsse.

Die Sozialreformer gründeten Fördervereine um ihre Ideen effektiv zu verbreiten. Vor allem in praktischer Hinsicht war die *Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité* tätig. Sie wurde anlässlich des «Dritten Kongresses der Mutualité» von 1889 von Hippolyte Maze,

---

<sup>100</sup> Bourgeois, Léon: La politique de la prévoyance sociale, Bd. 1, Paris 1914, S. 203.

<sup>101</sup> Ebd. S. 198 f.

<sup>102</sup> Vgl. Gerest, M.; Neel, Antoine: Guide rose de l'assurance sur la vie et de la prévoyance en France, Saint-Etienne 1912, S. 736.

<sup>103</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 20-27.

Emile Cheysson und weiteren Persönlichkeiten gegründet. Die Nationale Vorsorge- und Gegenseitigkeitsliga machte sich zur Aufgabe, mit Vorträgen und Publikationen die Gegenseitigkeit in der Provinz zu verbreiten. Gleichzeitig unterstützte sie die neuen und alten Gesellschaften mit fachlichem Rat beim Aufbau von Gesellschaften und bei der Bewältigung von technischen Fragen. Zu diesem Zweck unterhielt sie ein «technisches Komitee», das aus Akteuren und Juristen zusammengesetzt war.<sup>104</sup> Auch das *Musée social*, das 1894 vom Politiker Jules Siegfried, dem Wirtschaftsprofessor Léon Say, dem Ingenieur Emile Cheysson und dem Staatsmann Aldebert de Chambrun in Paris gegründet wurde, nahm Informations-, Förderungs- und Beratungsaufgaben für soziale Einrichtungen und Organisationen wahr, die der Vorsorge der Arbeiterschaft dienten. Es publizierte die Zeitschrift *Les Annales du Musée social* sowie eine Reihe von Einzeluntersuchungen zu Themen der sozialen Ökonomie.<sup>105</sup> Das *Musée social* entwickelte damit die Philanthropie des 19. Jahrhunderts mit zeitgenössischen und praxisorientierten wissenschaftlichen Erkenntnissen weiter.<sup>106</sup> Indem es Industrieunternehmer, Politiker, Beamten, Professoren, Ärzte und Architekten vereinte und für verschiedene politische Denkweisen offen war, bildete es die *nébuleuse réformatrice* in kleinerem Massstab ab.<sup>107</sup>

Die Sozialreformer hatten den Anspruch, mit wissenschaftlichen Methoden zu operieren. Ihre Wissenschaft wurde Ende des 19. Jahrhunderts oft als *économie sociale* bezeichnet. Sie grenzte sich von der *économie politique* ab, die damals als dominante Wirtschaftslehre funktionierte und von natürlichen Gesetzen der Wirtschaft ausging. Die soziale Wirtschaft hingegen widmete sich mit Hilfe von Wirtschaftsgeschichte und Statistik der Frage, wie man die staatlichen Einrichtungen zum Wohl der Bevölkerung reformieren konnte.<sup>108</sup> Die internationale Weltausstellung von 1889 in Paris trug entscheidend zur Festigung des Begriffs der *économie sociale* bei, da er eine ihrer Ausstellungssektionen bezeichnete. Dieser Sektion wurde – gleich wie bei den nachfolgenden Weltausstellungen – die Arbeitsunfallversicherung zugeordnet.<sup>109</sup> In der Folge schufen verschiedene französische Universitäten und Hochschulen

---

<sup>104</sup> Vgl. Gerest 1912, S. 710.

<sup>105</sup> Vgl. ebd. S. 740.

<sup>106</sup> Vgl. Horne, Jane: *L'antichambre de la Chambre. Le Musée social et ses réseaux réformateurs*, in: Topalov, Christian: *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris 1999, 121-140, S. 121 sowie Horne, Janet R.: *A Social Laboratory for Modern France. The Musée Social and the Rise of the Welfare State*, Durham 2002.

<sup>107</sup> Vgl. Horne 1999, S. 122-134.

<sup>108</sup> Vgl. Topalov 1999, S. 30.

<sup>109</sup> Vgl. Gibaud 1992, S. 78.

Lehrstühle der *Sozialen Wirtschaft* und das *Musée social* machte sich zum Programm, die soziale Wirtschaft zu dokumentieren.<sup>110</sup>

Neben der Wissenschaft der *Économie sociale* prägte die Denkströmung des «Solidarismus» die soziale Reform in Frankreich. Sie ging unter anderem auf das Werk «La solidarité» von Léon Bourgeois aus dem Jahr 1896 zurück. Der Solidarismus geht von der Annahme aus, dass die Menschen durch eine natürliche Solidarität verbunden seien. Diese Solidarität verpflichtete die Individuen zu gegenseitiger Hilfe. Bedürftige Menschen hätten jenseits der freiwilligen Wohltätigkeit einen Anspruch auf Hilfe, die am besten mit den Gegenseitigkeits- und Versicherungsgesellschaften erbracht werden könne. Deswegen sei die Politik dazu verpflichtet, diesen Anspruch mit entsprechenden Gesetzen zu objektivieren. Der Solidarismus versuchte, eine gemässigte Alternative zu den Polen Kollektivismus und Individualismus anzubieten. Die politische Karriere von Bourgeois, seine Rolle in der sozialen Reform und die vom Solidarismus beeinflussten Sozialgesetze von Ende 19. und Anfang 20. Jahrhundert belegen die Wirkung dieser Denkströmung.<sup>111</sup>

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts nahmen französische Hochschulen und Universitäten die Anliegen der Sozialreformer in ihren Unterrichtsstoff auf, auch wenn die Situation diesbezüglich einer Analyse vom Ingenieur und Wirtschaftsprofessor Maurice Bellom zufolge noch unbefriedigend war. Er stellte den Hochschulen, die traditionell Ingenieure für sowohl öffentliche als auch private Aufgaben ausbildeten – der *Ecole des Ponts et Chaussées* und der *Ecole Supérieure des Mines* – zwar ein gutes Zeugnis aus, warf hingegen jenen technischen Hochschulen, die vor allem Fachkräfte der Privatindustrie ausbildeten, die Vernachlässigung der Vorsorgethemen vor.<sup>112</sup> Charles Gide, Professor an der *Ecole des Ponts et Chaussées*, hielt 1908 eine Vorlesung über die *Economie sociale*, in der die soziale Frage aus Sicht der Arbeitgeber, der Arbeiterschaft und des Staats behandelt wurde.<sup>113</sup> An der *Ecole Supérieure des Mines* war es Bellom, der in seiner Vorlesung über die *Economie industrielle* auf die soziale Rolle der Ingenieure und auf die verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen einging.<sup>114</sup> Ferner unterrichtete Léopold Mabilleau am *Conservatoire national des Arts et Métiers* über die «Soziale Versicherung und Vorsorge» und behandelte dabei innerhalb von drei Jahren die soziale

---

<sup>110</sup> Vgl. Topalov 1999, S. 30.

<sup>111</sup> Vgl. Rosanvallon 1990, S. 171-174.

<sup>112</sup> Vgl. Bellom, Maurice: *L'enseignement économique et social dans les écoles techniques à l'étranger et en France*, Paris 1908, S. II.

<sup>113</sup> Vgl. ebd. S. 344-346.

<sup>114</sup> Vgl. ebd. S. 348-400.

Fürsorge, die soziale Vorsorge und die soziale Versicherung.<sup>115</sup> An der *Ecole libre des sciences politiques* lehrte Joseph Girard das Versicherungswesen und Versicherungsdirektor Georges Paulet die Arbeitergesetzgebung.<sup>116</sup> Schliesslich leistete auch der prestigeträchtige Lehrstuhl von Edouard Fuster zu den Sozialversicherungen am *Collège de France* einen Beitrag zur Verbreitung von Wissen über die soziale Vorsorge.<sup>117</sup>

Die Versicherungs- und Gegenseitigkeitsgesellschaften prägten das Konzept der «sozialen bzw. freien Vorsorge» auf ihre Weise mit. Exponenten der Versicherungsverbände und Versicherungsgesellschaften sowie wirtschaftsnahe Versicherungsexperten benutzten in Anlehnung an den Begriff der *Prévoyance libre* denjenigen der *assurance libre*, um die Wichtigkeit des Versicherungswesens in der Vorsorge zu unterstreichen. Mit dem Zusatz *libre* grenzten sie die privat organisierten Unfall- und Lebensversicherungen von den staatlichen «Zwangsversicherungen» ab. Der Begriff der *assurance libre* spielte beispielsweise in den Debatten des Internationalen Arbeiterversicherungskongresses eine Rolle, vor allem zur Zeit der Ausarbeitung eines Gesetzes über die Arbeitsunfälle in Frankreich. Am Internationalen Arbeiterversicherungskongress von 1900 in Paris charakterisierte Albert Gigot, Direktor der *Caisse mutuelle des forges*, die französische Lösung der Arbeitsunfälle auf folgende Weise:

La loi du 9 avril 1898, en consacrant le principe du risque professionnel, a maintenu le régime de l'assurance libre. Le législateur Français a compté sur l'esprit de prévoyance des chefs d'industrie: il a eu foi dans l'action de l'initiative privée: il a repoussé le système de la contrainte et résisté aux entraînements du socialisme d'Etat.<sup>118</sup>

Er stellte somit das «Regime der freien Versicherung», das den «Geist der Vorsorge» und die «private Initiative» beinhaltete, dem «Zwangssystem» und «Staatssozialismus» entgegen. Seit einem Jahr in Kraft, habe das neue Regime der Arbeitsunfälle bereits ansprechende Resultate zu verzeichnen, wie die «Verfechter der Gegenseitigkeitsvereine im Besonderen und die Verteidiger der freien Versicherung im Allgemeinen mit rechtmässiger Befriedigung feststellen konnten».<sup>119</sup> Auch Edouard Vermot, Generalsekretär des *Syndicat des Compagnies à primes fixes d'assurance contre les accidents*, zog die gleiche Bilanz hinsichtlich des

---

<sup>115</sup> Vgl. ebd. S. 319-322.

<sup>116</sup> Vgl. Gerest 1912, S. 739.

<sup>117</sup> Vgl. ebd. S. 736.

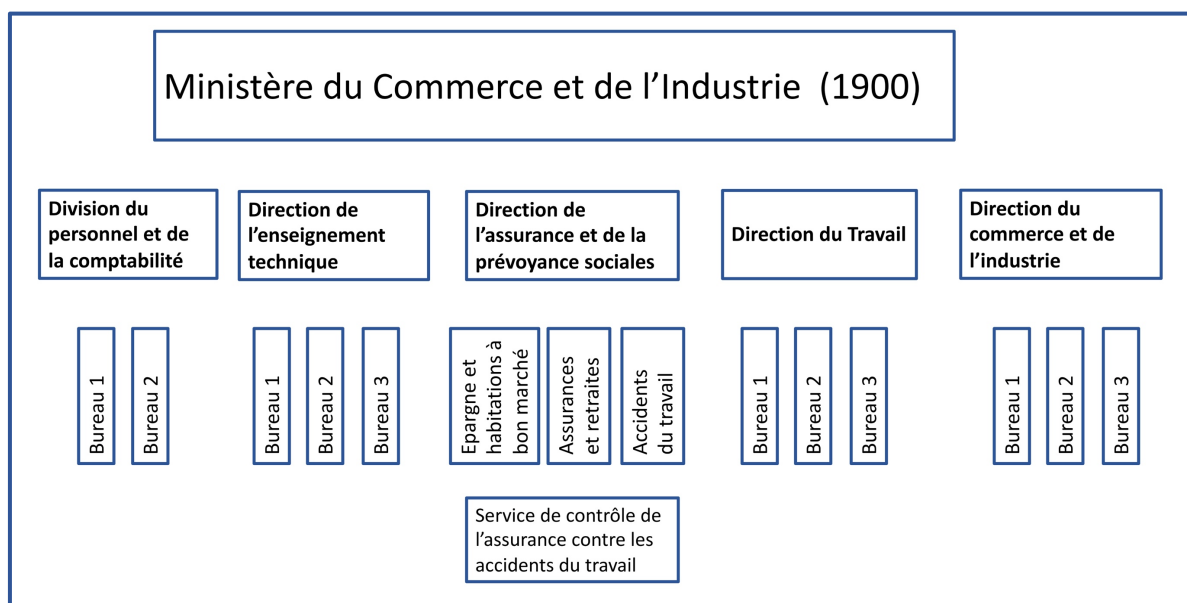
<sup>118</sup> 5<sup>e</sup> Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Paris 1901, Bd. 1, S. 195.

<sup>119</sup> Ebd. S. 207.

Arbeiterversicherungsregimes von 1898: Es zeichne sich ab, dass die «freie Versicherung» nicht auf die Hindernisse treffen werde, welche die «unbeirraren Verfechter» der direkten Intervention des Staats und der obligatorischen Versicherung an die Wand gemalt hätten.<sup>120</sup>

### 1.3 Die staatliche Förderung der sozialen Vorsorge

Während private Organisationen die Vorsorge- und Versicherungsangebote als Dienstleistung zur Verfügung stellten, spielte sich das Engagement des französischen Staats für die soziale Vorsorge vor allem auf regulatorischer Ebene ab. Seit Ende des 19. Jahrhunderts förderten und beaufsichtigten erste Behördenabteilungen die privaten Organisationen der «sozialen Vorsorge». 1899 eröffnete das französische Handelsministerium eine «Abteilung», die sich den Versicherungen und der sozialen Vorsorge widmete. Ein Jahr später wurde sie zum Amt für Versicherungen und Vorsorge (*Direction de l'assurance et de la prévoyance sociale*) aufgewertet.<sup>121</sup> Ein Blick auf ihr Organigramm zeigt, dass dieses für das ganze Spektrum der sozialen Vorsorge zuständig war, nämlich für die Sparkassen und die Wohnbauförderung, die Versicherungen und Renten sowie die Arbeitsunfälle.<sup>122</sup>



<sup>120</sup> Ebd. S. 211.

<sup>121</sup> Vgl. Cointepas, Michel: Arthur Fontaine (1860-1931). Un réformateur, pacifiste et mécène au sommet de la Troisième République, Rennes 2008, S. 98.

<sup>122</sup> Décret du 10 octobre 1900, vgl. Cointepas, Michel: Arthur Fontaine (1860-1931). Un réformateur, pacifiste et mécène au sommet de la Troisième République, Rennes 2008, S. 101.

Das Versicherungs- und Vorsorgeamt bewilligte und beaufsichtigte die Sparkassen (1. Büro) sowie die privaten Rentenkassen, die von Gewerkschaften oder Arbeitgebern betrieben wurden (2. Büro). Daneben bereitete sie das Gesetz über die Altersrenten vor, das 1910 in Kraft trat und in Folge zu einer Hauptaufgabe des Arbeitsministeriums wurde. Auch die Aufsicht der Versicherungsgesellschaften lag in der Kompetenz des Versicherungsamts. Es überwachte die Einhaltung der Normativbestimmungen von 1867 anhand von Geschäftsberichten und weiteren Dokumenten, welche die Versicherungsgesellschaften einreichten (2. Büro). Ab 1899 war es zudem für die Ausführung des Gesetzes über die Arbeitsunfälle zuständig (3. Büro) und verfasste und publizierte erstens den jährlichen «Bericht über die Anwendung des Gesetzes vom 9. April 1898» über die Arbeitsunfälle.<sup>123</sup> Neben statistischen Angaben, die von den Arbeitsinspektoren und dem *Service des mines* stammten, wurde ein Grossteil der Angaben den Geschäftsberichten der Versicherungsgesellschaften zuhanden der Versicherungsaufsicht entnommen. Zweitens befasste sich das Versicherungsamt mit der Ausarbeitung und Anpassung der Umsetzungsbestimmungen des Gesetzes von 1898. Dazu gehörte unter anderem die Festlegung der Berechnungsgrundlagen der vorgeschriebenen Reserven. Drittens überwachte es jene Versicherungsgesellschaften, die Arbeitsunfälle versicherten, durch administrative Aufsicht und mithilfe des Kontrolldienstes für Versicherungen gegen Arbeitsunfälle. Die Direktion beaufsichtigte in diesem Zusammenhang auch den Garantiefonds für Arbeitsunfälle und die Nationale Versicherungskasse für Unfälle. Bei Aufgaben, welche die Arbeitsunfälle betrafen, stand dem Versicherungsamt ein Konsultativkomitee beratend zur Seite (*Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail*), das aus Parlamentariern, aus höheren Beamten, aus Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft, aus Experten des Aktuarsinstituts, des Internationalen Arbeiterversicherungskongresses, des Handelsgerichts Seine, der Depositenkasse und anderweitiger Herkunft zusammengesetzt war und von Versicherungsdirektor Georges Paulet präsiert wurde.<sup>124</sup> Das Arbeitsunfallversicherungs-Konsultativkomitee erschloss der Versicherungsbehörde versicherungstechnisches und -juristisches Wissen und Know-how. Es wurde insbesondere auch bei Sanktionen gegen Versicherungsgesellschaften hinzugezogen, welche die gesetzlichen Auflagen missachteten. Die Streichung einer fehlbaren

---

<sup>123</sup> Die «Rapport sur l'application de la loi du 9 avril 1898» wurden im Journal officiel und in den «Recueils de documents sur les accidents du travail réunis par le ministère du Commerce/Travail» publiziert.

<sup>124</sup> Arrêté instituant un comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, 1.03.1899.

Versicherungsgesellschaft aus dem Handelsregister war nur dann möglich, wenn das Komitee den Fall beurteilt und seine Zustimmung gegeben hatte. Zweck dieser Vorkehrung war, willkürliche Handlungen der Regierung zu verhindern. Darüber hinaus konnte es vom zuständigen Ministerium bei allgemeinen Versicherungsfragen zu Rate gezogen werden.

Die Wohnbauförderung – eine weitere Aufgabe des Versicherungs- und Vorsorgeamts - beinhaltete zu dieser Zeit das Programm der «Billigwohnungen» (*habitations à bon marché*), mit dem das Versicherungsamt die Gründung von Bau- und Kreditgesellschaften förderte und bewilligte. Des Weiteren unterstützte sie die Weiterentwicklung und Anpassung der entsprechenden Gesetzgebung.<sup>125</sup> Das Gesetz zu den Billigwohnungen von 1894 sah Kredite und Steuerentlastungen für Gesellschaften vor, die günstige Behausungen nach hygienischen Vorschriften schufen. Neben privaten Organisationen konnten auch Gemeinden als Bauherren auftreten.

Über die Aufgabenbereiche des Versicherungs- und Vorsorgeamts hinweg sticht die Dokumentationstätigkeit hervor. Sie diente dazu, private Organisationen der sozialen Vorsorge zu informieren und fördern, indem es den betroffenen Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Gesellschaften und Behörden das notwendig technische Wissen für den Gebrauch der Versicherungs- und Vorsorgeeinrichtungen zu Verfügung stellte. Im Bereich der Arbeitsunfälle beispielsweise publizierte es zwischen 1902 und 1911 über 40 Broschüren, welche die technischen Ausführungsbestimmungen und wichtige Justizbeschlüsse versammelten sowie die ersten Statistiken über die Arbeitsunfälle bereitstellten.<sup>126</sup> Auf diese Weise baute das Versicherungs- und Vorsorgeamt versicherungstechnisches Wissen auf, wodurch es zu einem unverzichtbaren Akteur für die Weiterentwicklung der Versicherungsregulierung wurde.

Das Versicherungs- und Vorsorgeamt wurde zunächst von Georges Paulet geführt. Versicherungsdirektor Paulet war Jurist und ehemaliger Professor für Arbeitergesetzgebung an der *Ecole des sciences politiques*. Neben Paulet beschäftigte die Versicherungsbehörde 1901 nur gerade 13 Personen. Drei von ihnen (Paulet inbegriffen) widmeten sich speziell den Arbeitsunfällen, vier den anderen Versicherungen (hauptsächlich der Lebensversicherung) und sieben den anderen Bereichen der sozialen Vorsorge.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Vgl. *Annuaire du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale*, Paris 1907, S. 9 f.

<sup>126</sup> *Direction de l'assurance et de la prévoyance sociales: Recueils de documents sur les accidents du travail réunis par le ministère du Commerce/Travail*.

<sup>127</sup> *Annuaire du Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes*, 1901, S. 16 f.



Als 1906 ein separates Ministerium für Arbeit und soziale Vorsorge geschaffen wurde, übernahm es das Versicherungsamt und das Arbeitsamt vom Handelsministerium und das Gegenseitigkeitsamt vom Innenministerium.<sup>128</sup> Da die bisherigen Aufgabenbereiche der Ämter im neuen Ministerium bestehen blieben, stellte der Departementswechsel keine versicherungspolitische Zäsur dar. Trotzdem war die Gründung eines eigenständigen Arbeitsministeriums zukunftsweisend, da seine Wichtigkeit mit neuen Aufgaben aus dem Bereich der sozialen Sicherheit wie den Altersrenten (1910) und den Sozialversicherungen (1928/30) stetig zunahm.

In der sozialen Vorsorge gab es folglich eine Arbeitsteilung zwischen privaten und staatlichen Organisationen. Private Organisationen verwalteten die verschiedenen Sicherungseinrichtungen, während sich die Behörden mit Ausnahme der Nationalkassen auf die Regulierung einzelner Bereiche und auf Informationstätigkeiten beschränkten. Auch private Organisationen wie Vereine engagierten sich in der Verbreitung von Wissen über die soziale Vorsorge. Insgesamt muss der Beitrag von privaten Organisationen zur sozialen Vorsorge vor 1914 deshalb klar höher eingestuft werden als jener der staatlichen.

#### 1.4 Frankreichs gemischter Wohlfahrtsstaat im internationalen Systemwettbewerb: Die Internationalen Arbeiterversicherungskongresse von 1900 und 1902

Die sozialen Reformen am Ende des 19. Jahrhunderts in Frankreich hatten eine internationale Dimension und fanden zeitgleich auch in anderen europäischen Ländern statt. Das wichtigste Forum für Versicherungs- und Vorsorgeeinrichtungen war der Internationale Arbeiterversicherungskongress (*Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales*), der von 1889 bis 1908 ausgetragen wurde.<sup>129 130</sup> An ihm wird deutlich, dass Deutschland und Frankreich sehr unterschiedliche Wege für den sozialen Schutz der

---

<sup>128</sup> Vgl. ebd. S. 89 f.

<sup>129</sup> Nach der Einschätzung von Bernard Gibaud war der Internationale Arbeiterversicherungskongress «durch die Dauer, die Repräsentativität, die Qualität und die Quantität der Beiträge die wichtigsten Veranstaltungen jener Zeit im Bereich des sozialen Schutzes». Gibaud 1992, S. 150. Vgl. ebenfalls Gregarek, Rainer: *Une législation protectrice. Les Congrès des assurances sociales, l'Association pour la protection légale des travailleurs et l'Association pour la lutte contre le chômage (1889-1914)*, in: Topalov 1999, S. 317-335.

<sup>130</sup> Der erste Kongress erfolgte auf französische Initiative. Er war Teil der Sektion «Économie sociale» der Internationalen Weltausstellung in Paris von 1889, die von Léon Say und Émile Cheysson geleitet wurde. Die französischen Behörden betrauten ein Komitee von 30 Personen mit der Organisation des Kongresses. Die weiteren Kongresse fanden in Bern (1891), Mailand (1894), Brüssel (1897), Paris (1900), Düsseldorf (1902), Wien (1905) und Rom (1908) statt. Danach folgten noch drei kleiner angelegte «Konferenzen» in Den Haag (1910), Dresden (1911) und Zürich (1912), bevor der Kongress wegen des Ersten Weltkriegs eingestellt und nicht wieder aufgenommen wurde.

Bevölkerung einschlugen, obwohl sie über den Kongress in fachlichem Austausch standen und von ihren jeweiligen Systemen genaue Kenntnis hatten. Die Teilnehmer des Kongresses waren Fachpersonen aus der Versicherungs- und der übrigen Industrie, der staatlichen Verwaltung, der Arbeiterorganisationen und der Rechts- und Versicherungswissenschaft. Für die Expertengruppen waren die internationalen Kongresse Gelegenheiten, internationale Netzwerke zu pflegen, auf die sie sich in ihrer Heimat berufen konnten, um die eigene Legitimation als Versicherungs- und Vorsorgeexperten zu erhöhen.<sup>131</sup> Die staatlichen Instanzen konnten die Kongresse als Ideenlabor und Gelegenheit nutzen, um von den Erfahrungen anderer Länder zu profitieren. An den Internationalen Arbeiterversicherungskongressen ist ein starkes Engagement von Exponenten der französischen Versicherungswirtschaft zu beobachten. Hier ging es sowohl um technische Fragen als auch um die Deutungshoheit im Bereich der sozialen Sicherheit. Interessen mussten verteidigt, gesetzliche Lösungen legitimiert und kommende Entwicklungen beeinflusst werden. Die französischen Teilnehmer stammten im Durchschnitt zu drei Vierteln aus der Privatwirtschaft.<sup>132</sup> Das restliche Viertel setzte sich aus Parlamentariern, Beamten, Akademikern und Juristen zusammen. Den französischen Vertretern ging es Bernard Gibaud zufolge darum, ihren eigenen Weg der Sozialversicherung zu prüfen und legitimieren, der durch die Regelung der Arbeitsunfälle von 1898 festgelegt wurde, auf einem weitreichenden Konsens beruhte und sich klar vom deutschen Modell der obligatorischen Arbeiterversicherungen abgrenzte.<sup>133</sup>

Während beim ersten, französisch dominierten Kongress die Arbeitsunfälle im Zentrum standen, kamen in den folgenden immer neue Risiken wie Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit hinzu. Auf den Kongressen von 1900 und 1902 wurde zudem die Frage behandelt, ob das deutsche Modell der staatlich organisierten oder das französische Modell der privat organisierten Versicherung zweckmäßiger sei, um die soziale Sicherheit der Bevölkerung zu garantieren. Diese Debatten lassen sich in den von Borscheid beschriebenen Systemwettbewerb der verschiedenen Sicherungseinrichtungen einordnen.<sup>134</sup> Als im Jahr 1900 in Paris die verschiedenen Organisationsformen der Sozialversicherungen behandelt wurden, eröffnete der Präsident des *Comité permanent* die Sitzung mit dem Wunsch, dass vor allem «die erzielten Resultate zur Kenntnis genommen und diskutiert, sowie nach Verbesserungen gesucht»

---

<sup>131</sup> Vgl. Gibaud 1992, S. 148.

<sup>132</sup> Vgl. ebd. S. 155.

<sup>133</sup> Vgl. ebd. S. 150.

<sup>134</sup> Vgl. Borscheid 2006, S. 26-53, S. 39-43.

werden sollte.<sup>135</sup> Deutsche Vertreter konnten zu diesem Zeitpunkt Erfahrungen aus über einem Jahrzehnt staatlicher Sozialversicherungen vorweisen, während in Frankreich erst kurze Zeit vorher ein Gesetz über die Arbeitsunfälle in Kraft getreten war. Der Präsident des Komitees wollte damit die Diskussionen auf eine praktische Ebene führen und verhindern, dass nur abstrakte Grundsatzdiskussionen über die beiden Systeme geführt wurden. Dessen ungeachtet sprachen sich in der Folge die meisten der Referenten dezidiert entweder für die liberale Lösung der Arbeiterversicherungen nach französischer Art oder für die obligatorischen Sozialversicherungen nach deutscher Art aus.

Unter den französischen Referenten kam Hippolyte Marestaing, der Gründer der Versicherungsgesellschaft *La Préservatrice* zu Wort. Er strich zuerst die Pionierrolle der französischen Versicherungswirtschaft und seiner eigenen Firma heraus, an der sich das französische Gesetz 1898 orientiert habe. Das Gesetz wiederum habe positive Auswirkung auf die Versicherungswirtschaft gehabt, indem es ihr zu offizieller Anerkennung verholfen und den Markt der Arbeitsunfälle erweitert habe.<sup>136</sup> Edouard Vermot, Direktor der Versicherungsgesellschaft *La Providence*, liess in seinem Beitrag ebenfalls eine liberale Überzeugung und nebenbei eine paternalistische Haltung gegenüber den Industriearbeitern durchblicken:

La France, animée des mêmes préoccupations généreuses à l'égard des humbles collaborateurs de son industrie, s'est arrêtée à un système plus en harmonie avec ses institutions libérales. Elle a donné la préférence à une combinaison dans laquelle l'Etat, sans se dessaisir de son rôle de tuteur, laisse un libre essor à l'initiative privée.<sup>137</sup>

Dem Staat komme lediglich die Rolle eines «Vormunds» der Versicherungswirtschaft zu und dürfe die «private Initiative» nicht beeinträchtigen. Für Marestaing und Vermot stellte das Gesetz von 1898 über die Arbeitsunfälle eine ideale Lösung dar, weil es einerseits im Sinn der Fabrikarbeiter die Entschädigung der Arbeitsunfälle garantierte und andererseits den entsprechenden Versicherungsmarkt nicht einschränkte, sondern unterstützte.

Die Meinungen der deutschen Referenten des Kongresses von 1900 kontrastierten stark mit denjenigen ihrer französischen Kollegen. Georg Zacher, Senatsvorsitzender im Reichs-Versicherungsamt, kritisierte das auf persönlicher Verantwortung basierende französische System

---

<sup>135</sup> 5<sup>e</sup> Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Bd. 2, Paris 1901, S. 51.

<sup>136</sup> Vgl. Marestaing, Hippolyte: De l'assurance des accidents du travail et de sa réalisation, in: 5<sup>e</sup> Congrès international des accidents du travail, Bd. 1, Paris 1901, S. 213-226.

<sup>137</sup> 5<sup>e</sup> Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Bd. 1, Paris 1901, S. 221.

der Unfallversicherung. Die Erfahrungen der vergangenen 50 Jahre hätten gezeigt, dass dieses System die Willens- und Finanzkraft der Arbeiterschaft übersteige.<sup>138</sup> Noch deutlicher sprach sich sein Landsmann Tonio Bödiker, ehemaliger Präsident der deutschen Reichsversicherungsanstalt, für eine staatliche Versicherung aus:

Je pourrais conclure par cette observation, si je ne tenais à élever une fois de plus la voix en faveur de l'utilité et de la nécessité de l'assurance obligatoire et de droit public, avec exclusion de toute assurance par des établissements privés. La question, je le sais, passionne les esprits surtout dans les pays latins. Et cependant, si différents que puisse être le génie et la mentalité des peuples civilisés, il faut bien dire que ceux qui veulent aider efficacement, radicalement, et d'une façon vraiment durable la classe ouvrière, en viennent nécessairement un jour à se rallier au principe de l'assurance publique et obligatoire.<sup>139</sup>

Ein effektiver Schutz für die Arbeiterklasse sei nur über eine obligatorische und staatliche Versicherung mit Ausschluss privater Institutionen möglich. Gemäss Bödiker würde auch in den liberal gesinnten «lateinischen Ländern» kein Weg an einer «obligatorischen Versicherung nach öffentlichem Recht» vorbeiführen.

An den Kongressen von 1900 und 1902 war auf französischer Seite ein Konsens festzustellen, der beinahe von der Gesamtheit der französischen Teilnehmer getragen wurde, ob sie nun wie Albert Gigot der *Mutualité*, wie Hippolyte Marestaing, Alfred Mayen und Edouard Vermot der Versicherungswirtschaft, wie Georges Paulet den Behörden, wie Maurice Bellom dem staatlichen Ingenieurskorps oder wie Edouard Fuster (Delegierter des *Musée social*) einer Organisation der Sozialreform angehörten. Delatour, Staatsrat und Generaldirektor der *Caisse des Dépôts et Consignations*, stellte diesen Umstand um 1902 am 6. Kongress in Düsseldorf fest:

L'orateur tient à souligner aux yeux des membres du Congrès, l'accord si remarquable qui vient de se manifester dans les dernières séances, et spécialement dans celle-ci, entre tous orateurs français qui ont parlé de la loi de 1898 sur les accidents du travail. Le Congrès a entendu successivement un représentant des mutualités, un représentant des assurances à primes fixes, le Directeur de l'Assurance sociale, un représentant du corps médical, un délégué des industriels, un éminent représentant de la Science sociale; tous ont été unanimes à se féliciter du mécanisme de cette loi. Pourquoi? Parce que la législation française sur les accidents du travail a su

---

<sup>138</sup> Vgl. ebd. S. 13.

<sup>139</sup> Ebd. S. 10.

respecter la liberté des industriels, tout en réalisant, par une heureuse combinaison d'un fonds de garantie, l'exacte et immédiate réparation de tous les sinistres.<sup>140</sup>

Das Gesetz von 1898 über die Arbeitsunfälle würde die «Freiheit der Industriellen» mit einer effizienten Behebung der Schäden verbinden, weshalb es Zustimmung von allen Seiten hervorruft. Welches war der genaue Inhalt des französischen Konsenses? Der Konsens bestand im Wesentlichen in der Betonung einiger Prinzipien des Gesetzes über die Arbeitsunfälle von 1898. Die Träger dieses Konsenses gingen von der Notwendigkeit einer Entschädigung der verunfallten Arbeitnehmer mit Hilfe eines Versicherungsregimes aus. Die Höhe und Modalitäten dieser Entschädigung waren in den Diskussionen meistens sekundär. Es war die Rolle des Staats, die bei der Formierung des Konsenses zum Hauptmerkmal erhoben wurde. Der Chirurg François Guérmonprez äusserte sich um 1900 dazu:

Je suis pour la liberté, contre la mainmise de l'Etat, pour l'initiative privée, contre la centralisation administrative, pour les assurances mutuelles et les assurances des sociétés par action, contre les assurances par l'Etat.<sup>141</sup>

Nicht der Staat sollte primär zum Zug kommen, sondern die *initiative privée* mit ihren flexiblen Lösungen. Staatliche Versicherungen, administrative Zentralisierung, Beamten und Bürokratie oder gar «Staatssozialismus» würden sich für die Betroffenen negativ auswirken.<sup>142</sup> Stattdessen sollte die Versicherung gegen Arbeitsunfälle von den Versicherungs- und den Gegenseitigkeitsgesellschaften angeboten werden. Nuancierter wurde die bevorzugte Rolle des Staats vom Direktor der *Prévoyance* Alfred Mayen in Worte gefasst:

L'Etat s'est réservé, dans la loi du 9 avril 1898, la juste part qui lui revenait: le contrôle des Compagnies et la constitution du fonds de garantie, destinés à rendre inéluctable le paiement des indemnités qu'il prescrivait en faveur des victimes. Telle est bien, dans un pays comme le nôtre, la mesure exacte de son intervention.<sup>143</sup>

Das «exakte Mass» an staatlicher Intervention beinhalte eine Versicherungsaufsicht und einen Garantiefonds, die dazu dienten, die tatsächliche Leistung von Entschädigungen zu gewährleisten. Ausserdem würde diese Lösung besser den französischen Verhältnissen, einer liberalen und demokratischen Gesellschaft entsprechen. Auf eine einfache Formel gebracht,

---

<sup>140</sup> 6e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Breslau-Berlin 1902, S. 962.

<sup>141</sup> 5e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Bd. 2, Paris 1901, S. 70.

<sup>142</sup> Vgl. 5e Congrès international des accidents du travail, Bd. 1, Paris 1901, S. 195.

<sup>143</sup> 7e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Bd. 2, Vienne 1906, S. 300.

müsse das Gesetz lediglich das «Ziel» der Entschädigung der Arbeitsunfälle vorschreiben, und die «Art der Ausführung» dem Gutdünken der Unternehmer überlassen.<sup>144</sup>

Auch wenn die grosse Mehrheit der französischen Kongressteilnehmer den Konsens über eine «freie Versicherung» mittrugen, war bisweilen zu erkennen, dass es vor allem ausserhalb des Kongresses Experten und Organisationen gab, die gegenteiliger Meinung waren. Ab 1900 ereignete es sich zweimal, dass französischen Teilnehmer in der Diskussion die Regelung von 1898 scharf kritisierten, zuerst der Rechtsprofessor Raoul Jay um 1900:

Je suis un grand admirateur de l'assurance allemande, c'est une œuvre grandiose et mon admiration est déjà ancienne. Un chiffre suffirait à justifier cette admiration : Les documents qui nous ont été distribués montrent que l'assurance allemande a aujourd'hui donné plus de trois milliards aux ouvriers atteints par l'accident, la maladie, l'invalidité ou la vieillesse. Que peuvent opposer à ce résultat les pays où l'assurance est restée libre? Une goutte d'eau dans un océan de misère et de souffrance.<sup>145</sup>

In der Sicht von Jay schnitt das französische System gegenüber dem deutschen schlecht ab, wenn man in beiden Ländern die Summe der Entschädigungszahlungen zugunsten der verunfallten Arbeitnehmer verglich. Darin erkenne man die Überlegenheit des obligatorischen über das freie Regime. Am darauffolgenden Kongress liess Saint-Aubert, Mitglied der *Union d'étude des Catholiques sociaux*, ähnliche Kritik verlauten:

L'obligation a des partisans de plus en plus nombreux en France. La science économique française, il est vrai, est encore très divisée sur cette question. Tous les orateurs qui ont parlé dans la séance de ce matin, parmi eux Mr. Georges Paulet lui-même, se sont prononcés en faveur de la liberté. Mais, il s'en faut de beaucoup que les opinions émises par mes compatriotes soient celles de la France tout entière. (...) La liberté réclamée par les adversaires de l'obligation n'est en réalité que la liberté de mourir de faim.<sup>146</sup>

Die beiden klaren Voten gegen den französischen Konsens und für Zwangsversicherungen nach deutschem Vorbild legten das Augenmerk vor allem auf die statistischen Resultate, die unter dem deutschen Modell erreicht wurden und die französische Bilanz bei weitem übertrafen. Sie stammten von einem ausgewiesenen Experten des Arbeitsrechts, der sich politisch nicht eindeutig verorten lässt, als auch von einem engagierten Sozialkatholiken. Sowohl unter den Sozialkatholiken als auch unter den Sozialisten gab es Exponenten, die das

---

<sup>144</sup> Vgl. 6e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Breslau-Berlin 1902, S. 954.

<sup>145</sup> 5<sup>e</sup> Congrès international des accidents du travail, Bd. 2, Paris 1901, S. 70.

<sup>146</sup> 6e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Breslau-Berlin 1902, S. 1002 f.

französische Modell der sozialen Vorsorge ablehnten, ohne deswegen aber konsequent das deutsche Modell zu befürworten.<sup>147</sup>

Einige Redner der Internationalen Arbeiterversicherungskongresse von 1900 und 1902 stellten die Dichotomie der «privaten Initiative» auf französischer Seite und der «staatlichen Zwangsversicherungen» auf deutscher Seite infrage. Sie zeigten auf, dass der Gegensatz zwischen den beiden Systemen in Wirklichkeit kleiner war, als er zumeist dargestellt wurde.

Georges Paulet, Versicherungsdirektor im französischen Handelsministerium, machte darauf aufmerksam, dass es sich beim französischen System um ein *systeme mixte* oder *systeme intermédiaire* handle, das zwischen einem freien und einem obligatorischen System einzuordnen sei.<sup>148</sup> Zur Hauptsache sei es der *Fonds de garantie*, der die französische Versicherung gegen Arbeitsunfälle dem Zwangssystem annähere:

Ce fonds commun étant prélevé sur presque tous les patrons responsables, mais sans égard à leurs risques très divers et seulement en proportion de l'importance présumée de leurs affaires, et se trouvant d'ailleurs alimenté par l'impôt, présente, en réalité, le caractère d'une assurance obligatoire par l'Etat contre l'insolvabilité des assujettis. Donc, en dernière analyse, au risque de sacrifier un peu l'harmonie des moyens à la simplicité de l'effet, le Parlement français, en repoussant le mécanisme de l'assurance obligatoire avec l'intervention de l'Etat, en a pourtant retenu, par une combinaison différente, l'objectif principal, puisque, tout en laissant au chef d'entreprise la liberté de couverture, il garantit finalement cette couverture aux ouvriers par la réserve d'un impôt patronal.<sup>149</sup>

Der Gesetzgeber habe zwar keine staatliche Zwangsversicherung geschaffen, dafür aber einen *Fonds de garantie*, der vom Staat verwaltet und mit Arbeitgebersteuern finanziert werde. Auch Alfred Mayen kommentierte das Gesetz von 1898 auf ähnliche Weise. Es sei durch den «Zusammenstoß von zwei gegensätzlichen Strömungen», der freien Vorsorge und der Zwangsversicherung, entstanden und müsse als «Verständigung zwischen diesen zwei absoluten Prinzipien» verstanden werden.<sup>150</sup>

Auf deutscher Seite betonte Bödiker, ehemaliger Präsidenten des Reichs-Versicherungsamts, dass es sich bei ihrem System nicht um eine «Staatsversicherung» handle:

---

<sup>147</sup> Dumons u. Pollet 1994, S. 287-296.

<sup>148</sup> Vgl. ebd. S. 951.

<sup>149</sup> 5e Congrès international des accidents du travail, Bd. 1, Paris 1901, S. 192.

<sup>150</sup> 6e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Breslau-Berlin 1902, S. 959.

In Deutschland, meine Herren, haben wir keine Staatsversicherung, sondern nur eine vom Staate eingeführte Versicherung, die durchaus auf Selbstverwaltung beruht. Der Staat ist nur so weit beteiligt, dass er das Gesetz gegeben hat, aber nachdem diese Basis geschaffen war, setzte die private Tätigkeit ein. (...) Aber auch die Krankenkassen sind freiheitlich organisiert, und eine Assurance de l'Etat oder par l'Etat existiert in Deutschland nicht.<sup>151</sup>

Der deutsche Staat Sorge für die Organisation des Gesamtsystems, während die Ebene der Versicherungskassen privaten Organisationen vorbehalten sei.

Die Debatten des Internationalen Arbeiterversicherungskongresses zeigen, dass es im Wettbewerb der Sozialsysteme nicht nur darum ging die besten Sicherungseinrichtungen für die jeweilige Bevölkerung zu finden. Während auf deutscher Seite vor allem hohe Beamte die Sozialversicherungen propagierten, verteidigten auf französischer Seite nicht nur Beamten, sondern auch private Experten und Vertreter der Gegenseitigkeits- und Versicherungsgesellschaften das französische Gesetz über die Arbeitsunfälle. Auch deren Berufsinteressen waren mit im Spiel. Des Weiteren ruft der Einwand eines Sozialkatholiken in Erinnerung, dass die Befürworter des französischen Konsenses mehrheitlich durch liberale und republikanische Überzeugungen geeint waren. Andersdenkende wie die Sozialisten nahmen auf französischer Seite nicht an den Kongressen teil.

#### 1.5 Von der «sozialen Vorsorge» zur Sozialversicherung: Das Gesetz über die Altersrenten (1910)

Gleichzeitig zur Ausarbeitung des Gesetzes über die Arbeitsunfälle wurde in Frankreich auch eine Debatte über eine Altersversicherung geführt. Diese zeigt, dass sich die politischen Anstrengungen zur Verbesserung der sozialen Sicherheit nicht auf die Arbeitsunfälle beschränkten. Der erste parlamentarische Vorstoss für eine Altersrente fand 1890 statt, genau 20 Jahre später kamen die Parlamentsdebatten zum erfolgreichen Abschluss. Das Gesetz über die Alters- und Bauernrenten von 1910 führte ein Rentensystem ein, das mit Beitragszahlungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und mit staatlichen Subventionen finanziert wurde. Alle jährlichen Einkommen unter 3000 Francs mussten obligatorisch versichert werden. Dies konnte bei privat verwalteten Einrichtungen wie den

---

<sup>151</sup> 7e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Bd. 2, Vienne 1906, S. 485.



Gegenseitigkeitsgesellschaften oder bei der Nationalen Altersversicherungskasse geschehen.<sup>152</sup> Obwohl die von den Gesetzgebern beschlossene Lösung einen partiellen Versicherungszwang vorsah, war sie nicht weit von jener der Arbeitsunfälle entfernt, da sie auf die Schaffung eines regionalen Netzes von staatlichen Versicherungskassen verzichtete und den Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Freiheit beließ, Kassen zu wählen oder selber zu verwalten. Die Versicherungswirtschaft war von diesem Gesetz nicht direkt betroffen, da sie im Bereich der Altersrenten keine wichtigen Interessen verfolgte.

Die Altersrenten von 1910 konnten aber nur eine begrenzte Wirkung entfalten. Sie wurden von einem Teil der Arbeiterschaft aus Kostengründen abgelehnt und trafen bei den betroffenen Arbeitnehmern auf Gleichgültigkeit, weil die Renten gering waren und erst ab dem Alter von 65 Jahren ausgezahlt wurden.<sup>153</sup> Das für Arbeiterinnen und Arbeiter weit fortgeschrittene Alter stellte ihnen eine kurze Bezugsdauer der Renten in Aussicht. Zudem scheiterte die Umsetzung der Altersrenten an zwei Entscheiden des Kassationsgerichts von 1911 und 1912, die das Versicherungsobligatorium teilweise aufhoben.<sup>154</sup>

Die Bedeutung der Altersrenten von 1910 liegt deshalb im symbolischen Bereich. Erstens akzeptierte damit der französische Staat seine Verantwortung für das materielle Wohl seiner Bevölkerung im Ruhestand. Zweitens sprach sich die Politik mehrheitlich für ein staatliches Sicherungssystem aus, das die Bevölkerung zur Teilnahme verpflichtete. Drittens schliesslich wurden die Altersrenten ab der Zwischenkriegszeit zum Ausgangspunkt für die Einführung der Sozialversicherungen (1928/30) und der *Sécurité sociale* (1945). Die Entstehung eines öffentlichen Versicherungssektors hatte wiederum Auswirkungen auf die private Versicherungswirtschaft, da sie zu einer Aufteilung der jeweiligen Aufgabenbereiche im Versicherungswesen führte.<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> Vgl. Renard, Didier: Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940), in: Lien social et Politiques 33, 1995, S. 13-26, S. 20.

<sup>153</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 33 f.

<sup>154</sup> Vgl. Hémarid 1924, S. 313.

<sup>155</sup> Vgl. Laguerre 1990, S. 96.

## 2. Der Weg zur spezifischen Versicherungsregulierung

Das Jahr 1898 markierte den eigentlichen Beginn der Versicherungsregulierung mit spezifischen Gesetzen und Aufsichtsbehörden. Zunächst standen mit der Versicherung gegen Arbeitsunfälle (1898) und der Lebensversicherung (1905) jedoch nur zwei Versicherungsbranchen im Fokus des Gesetzgebers. Anstrengungen im Parlament, mit einem Versicherungsvertragsgesetz die gesamte Versicherungswirtschaft zu regulieren, blieben ohne Erfolg. Bis zum Ersten Weltkrieg erfasste die Versicherungsregulierung somit nur einen Teil der Versicherungswirtschaft. In- und ausserhalb des Parlaments wurde zudem über die Verstaatlichung der Versicherungswirtschaft mit Hilfe eines staatlichen Versicherungsmonopols diskutiert. Die verschiedenen Debatten und Gesetzwerke zur Versicherungswirtschaft aus der Zeit von 1898 bis 1914 geben Aufschluss über die sich wandelnde Beziehung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren im Versicherungswesen, über den unsicheren gesellschaftlichen Status der Versicherungswirtschaft und über die praktischen Probleme der frühen Versicherungsregulierung. Welche Akteure und Konzepte prägten die Entstehung der Versicherungsregulierung und die Debatten über den gesellschaftlichen Status der Versicherungswirtschaft? Welche Regulierungsinstrumente kamen bei den Arbeitsunfällen und der Lebensversicherung zur Anwendung?

### 2.1 Die Anfänge der Versicherungsregulierung im 19. Jahrhundert

Eine königliche Ordonnanz von 1681 hatte aus moralischen Gründen sämtliche Versicherungsgeschäfte verboten, bei denen die Lebensdauer der Menschen ausschlaggebend war: «La vie de l'homme n'est pas susceptible de commerce» (das Leben des Menschen ist nicht mit Handel vereinbar) verfügte das entsprechende Dekret.<sup>156</sup> Das Verbot wurde 1818 durch einen Entscheid des *Conseil d'État* aufgehoben. Erst jetzt war die Einrichtung der Lebensversicherung gesellschaftlich legitim. Als Bedingung galt von da an, dass die vom Vertrag betroffene Person ihr Einverständnis erklärte, falls sie die Versicherung nicht selbst abschloss.<sup>157</sup> Ab 1807 galten für die Versicherungsgesellschaften die Bestimmungen des *Code de commerce* zu den Aktiengesellschaften. Die Unternehmen mussten die Behörden um eine Bewilligung (*autorisation préalable*) ersuchen und dem Handelsministerium halbjährlich

---

<sup>156</sup> Richard 1956, S. 14.

<sup>157</sup> Vgl. ebd. S. 102.

Angaben zur Geschäftsbilanz liefern.<sup>158</sup> Bei Verstößen gegen das Handelsgesetz konnte den Gesellschaften die Bewilligung wieder entzogen werden. Diese Bestimmungen galten ab 1809 auch für Tontinen und Gegenseitigkeitsgesellschaften.<sup>159</sup> 1842 erliessen die Behörden zusätzliche Vorschriften für die Tontinen, welche die Rechnungsführung und weitere Geschäftspraktiken betrafen. Zu ihrer Durchsetzung ernannte das Handelsministerium eine *Commission des tontines* aus Fachpersonen und Beamten.<sup>160</sup>

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts änderte sich die Reglementierung der Versicherungsgesellschaften grundlegend. 1867 erfolgte zunächst eine weitgehende Liberalisierung des Aktiengesellschaftsrechts, von dem auch die Versicherungsgesellschaften betroffen waren.<sup>161</sup> Die Bewilligungspflicht für Aktiengesellschaften entfiel, an deren Stelle erliessen die Behörden auf dem Verordnungsweg ein Reglement für Versicherungs- und Gegenseitigkeitsgesellschaften, das den Versicherungsgesellschaften bestimmte Normen und Publikationszwänge vorschrieb und die Ahndung von Verstößen möglich machte.<sup>162</sup> Für die Lebensversicherung blieb hingegen das alte Bewilligungssystem in Kraft, demzufolge die Gesellschaften mit Ausnahme der Tontinen nach erfolgter Bewilligung weitgehend frei walten konnten.<sup>163</sup> Sie konnten die Bewilligung als eine Art Gütesiegel dazu verwenden, das Vertrauen der Kundschaft zu gewinnen – obwohl es keine staatliche Aufsicht gab, die dieses Vertrauen gerechtfertigt hätte.<sup>164</sup> Erst 1894 konnte das Handelsministerium mit den Lebensversicherungsgesellschaften ein Abkommen schliessen, mit dem sich jene zur Ablieferung der Geschäftsberichte verpflichteten.<sup>165</sup> Von der Regulierungsbestimmungen fast vollständig ausgenommen waren die Leibesrentengesellschaften (*Sociétés de rentes viagères*) und die ausländischen Versicherer.<sup>166</sup>

---

<sup>158</sup> Code du commerce, 1807, Art. 37; vgl. Anthon, André: Du contrôle de l'État en matière d'assurances, Dijon 1937, S. 54.

<sup>159</sup> Die Reglemente der Tontinen mussten vom *Conseil d'Etat* bewilligt werden. Vgl. ebd. S. 56.

<sup>160</sup> Diese Bestimmungen und die Kontrolle durch die *Commission de surveillance des sociétés et agences tontinières* wurden 1883 auf die *Mutuelles* ausgedehnt. Vgl. ebd. S. 57.

<sup>161</sup> Loi sur les sociétés commerciales, 24.07.1867.

<sup>162</sup> Die Versicherungsgesellschaften mussten durch Gewinnrückstellungen ein Garantiekapital aufbauen, durften nur in bestimmte Anlagen investieren und mussten detaillierte Informationen in die Policen aufnehmen. Die *Mutuelles* mussten zudem die Statuten überprüfen lassen und dem Handelsministerium halbjährlich Angaben zur finanziellen Situation liefern. Vgl. Décret sur la constitution des sociétés d'assurances, 22.01.1868.

<sup>163</sup> Loi sur les sociétés commerciales, 24.07.1867, Art. 66.

<sup>164</sup> Chambre des Députés: Proposition de loi relative à la réforme de la législation en matière d'assurances, par G. Chastenet, 9.06.1899.

<sup>165</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 22 sowie Richard 1956, S. 103.

<sup>166</sup> Vgl. Richard 1956, S. 103.

Die Entwicklung der Versicherungsregulierung im 19. Jahrhundert zeigt, dass mit einem Teilverbot, einem Bewilligungssystem und den Publizitäts- und Normativbestimmungen verschiedene Instrumente erprobt wurden. Die Versicherungsregulierung war uneinheitlich, da die Gesellschaften je nachdem, ob sie den Lebensversicherungen oder anderen Versicherungsbranchen angehörten, von unterschiedlichen Regulierungsbestimmungen betroffen war. Zudem war für die Versicherungsregulierung dieser Zeit charakteristisch, dass es wenig Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten und abgesehen von der Tontinenkommission keine Aufsichtsbehörden gab. Das Handelsministerium wollte deshalb 1877 für sämtliche Versicherungsgesellschaften strengere Aufsichtsbestimmungen durchsetzen, scheiterte jedoch an Urteilen des *Conseil d'État*.<sup>167</sup> Insgesamt war die Versicherungsregulierung des 19. Jahrhunderts nicht nur uneinheitlich, sondern auch ineffektiv, da sie spezifischer Instrumente weitgehend entbehrte. Mit dem ausgeprägt wirtschaftsliberalen Versicherungsregime von 1867 folgte Frankreich dem Vorbild Grossbritanniens, das seit der Mitte des 19. Jahrhunderts auf eine Publizitätspflicht und Normativbestimmungen setzte, während die Vereinigten Staaten zur selben Zeit eine staatliche Aufsichtsbehörde aufbauten, um die Versicherungswirtschaft verbindlicher zu regulieren.<sup>168</sup>

## 2.2 Einführung der Versicherungsaufsicht 1898-1905

Von 1898 bis 1905 konnte die Versicherungsregulierung dank erster spezifischer Instrumente verbessert werden. Im Rahmen des Gesetzes über die Arbeitsunfälle von 1898 wurden Regulierungsbestimmungen für die entsprechende Versicherungsbranche in Kraft gesetzt. Eine Versicherungsaufsicht war dabei eine von mehreren Massnahmen, um zu garantieren, dass die Arbeitgeber ihren Verpflichtungen gegenüber verunfallten Arbeiterinnen und Arbeitern tatsächlich nachkommen konnten.<sup>169</sup> Die Versicherungs- und Gegenseitigkeitsgesellschaften waren dazu angehalten, vor Aufnahme ihrer Geschäfte eine Kautions bei der *Caisse des dépôts et consignations* zu hinterlegen, die bei Bedarf für die Entschädigung der Arbeitnehmer verwendet wurde.<sup>170</sup> Zum selben Zweck mussten sie Kapitalreserven unterhalten, die dem Gesamtbetrag der momentan auszahlenden Renten- und

---

<sup>167</sup> Vgl. Anthon 1937, S. 64.

<sup>168</sup> Vgl. Borscheid 2006, S. 47.

<sup>169</sup> Loi sur les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, 9.04.1898, Art. 27.

<sup>170</sup> Stand 1923 musste die Kautions im ersten Betriebsjahr mindestens 400'000 Francs betragen, anschliessend mindestens 2 % des der versicherten Löhne. Vgl. Anthon 1837, S. 152.

Entschädigungsbeträge entsprachen.<sup>171</sup> Das Gesetz regelte die Anlageform dieser Reserven: Sie mussten um 1899 zu zwei Dritteln in Staatspapieren, zu höchstens einem Drittel in Immobilien und zu höchstens einem Zehntel in Firmenaktien angelegt werden. Des Weiteren mussten die Gesellschaften dem zuständigen Ministerium – zuerst dem Handels-, ab 1906 dem Arbeitsministerium – jährlich einen detaillierten Bericht zum Geschäftsverlauf vorlegen, der im Anhang Tabellen enthielt, die in vorgegebener Form die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nachwies.<sup>172</sup> Das Gesetz von 1898 griff somit die Normativbestimmungen von 1867 auf und verschärfte bzw. vermehrte deren Auflagen für Versicherungsgesellschaften. Die Umsetzung des Gesetzes von 1898 über die Arbeitsunfälle sollte von einer spezifischen Aufsichtsbehörde gewährleistet werden. Ab 1899 wurden französische Versicherungsgesellschaften auf zwei Ebenen beaufsichtigt. Die Direktion für soziale Versicherungen und Vorsorge war für die «administrative» Aufsicht zuständig (vgl. 1.3). Sie überprüfte die Geschäftsberichte und weitere administrative Dokumente, welche die Versicherungsgesellschaften einreichten. Ein Versicherungs-Kontrolldienst, welcher dem Versicherungsamt angegliedert war, überprüfte in den Geschäftssitzen der Versicherungsgesellschaften, ob die von den Versicherungsgesellschaften gelieferten Angaben dem tatsächlichen Geschäftsverlauf entsprachen.<sup>173</sup>

Das Personal der 1899 geschaffenen Kontrolldienststelle für die Arbeitsunfallversicherung bestand anfangs aus zehn Kontrollkommissaren, die mit Hilfe einer Aufnahmeprüfung (*concours*) rekrutiert wurden. Die Kontrolleure mussten eine technische, naturwissenschaftliche oder juristische Hochschule besucht haben, vorzugsweise die Polytechnische Hochschule oder die *Ecole normale supérieure*, oder aber ein Diplom einer staatlich anerkannten Handelsschule besitzen.<sup>174</sup> Auch die Mitglieder des *Institut des actuaires* waren zugelassen, einer 1890 gegründeten Gesellschaft, der fast ausschliesslich professionelle Versicherungsmathematiker angehörten. Die angehenden Kontrolleure wurden mithilfe privat organisierter und vom Aktuarsinstitut unterstützter Kurse auf die Aufnahmeprüfung vorbereitet.<sup>175</sup> Sie wurden

---

<sup>171</sup> Vgl. Anthon 1937, S. 210.

<sup>172</sup> Vgl. Loi sur les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, 9.04.1898 sowie Décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 27 de la loi de 1898, 28.02.1899.

<sup>173</sup> Vgl. Sumien, Paul: Le Régime et le contrôle des sociétés d'assurances et de capitalisation. Les réformes de 1938, Paris 1939, S. 116 f.

<sup>174</sup> Vgl. Arrêté ministériel déterminant les conditions de recrutement des commissaires-contrôleurs des sociétés d'assurances contre les accidents du travail, 9.01.1906.

<sup>175</sup> Vgl. Richard 1956, S. 119 f.

in Rechnungswesen, Versicherungsrecht und Versicherungsmathematik geprüft.<sup>176</sup> Die ernannten Kontrollkommissare wurden bei bestimmten Versicherungsgesellschaften akkreditiert und hatten damit freien Zugang zu deren Geschäftssitzen, um vor Ort die gelieferten Angaben zu überprüfen. Sie mussten gegen aussen das Handelsgeheimnis wahren. Die Aufsicht der Versicherungsgesellschaften gegen Arbeitsunfälle hatte bereits in den ersten Jahren spürbare Auswirkungen auf die Versicherungswirtschaft. Auf Ersuchen des Versicherungsamts und nach Konsultation des *Comité consultatif* untersagte der Handelsminister mehreren Versicherungs- und Gegenseitigkeitsgesellschaften die Ausübung ihrer Geschäfte. 1902 traf es die *Espérance*, ein Jahr später die Gegenseitigkeitsgesellschaft *Industrie française* und die Versicherungsgesellschaften *L'Eternelle* und *Société générale des assurances agricoles et industrielles*. Wenn man von einer Zahl von ungefähr 24 Versicherungs- und 17 Gegenseitigkeitsgesellschaften ausgeht, liegt der Anteil der sanktionierten Gesellschaften bei 7 Prozent.<sup>177</sup> Jeweils Ende November erschien eine Liste der Gesellschaften, die für das nächste Jahr die vom Aufsichtsgesetz vorgeschriebenen Kriterien erfüllten. Die Streichung einer Gesellschaft bedeutete in der Praxis, dass sie ihre Aktivität entweder ganz einstellen musste oder nur noch andere Branchen, die nicht dem Gesetz von 1898 unterworfen waren, bewirtschaften konnte. Alle Arbeitgeber, die ihre Belegschaft bei einer entsprechenden Gesellschaft versichert hatten, stiegen aus den laufenden Verträgen aus und mussten neue Versicherungen abschliessen. Laufende Unfallrenten und Behandlungskosten mussten in erster Linie über die Reserven der Gesellschaft und in zweiter Linie vom Garantiefonds entrichtet werden.<sup>178</sup>

Die Kontrollbehörde für die Arbeitsunfallversicherungen verfügte zwar über wenig Personal und war mit wenigen Sanktionsinstrumenten ausgestattet. Ihre Existenz an sich und die materiellen Kontrollen bei den privaten Gesellschaften stellten aber einen entscheidenden Schritt in der staatlichen Versicherungsregulierung dar. Aufgrund ihrer Befunde konnte das Versicherungsamt unseriösen Gesellschaften die Versicherungstätigkeit im Bereich der Arbeitsunfälle untersagen, was für ein betroffenes Unternehmen zumeist das Ende bedeutete.

---

<sup>176</sup> Vgl. Arrêté ministériel déterminant les conditions de recrutement des commissaires-contrôleurs des sociétés d'assurances contre les accidents du travail, 9.01.1906.

<sup>177</sup> Von der Versicherungsbehörden erhobene Zahlen für das Jahr 1901. Vgl. Gibaud 1992, S. 136.

<sup>178</sup> Vgl. Mirman, Léon: Les accidents du travail et le contrôle des sociétés d'assurances, in: Revue politique et parlementaire 1904, S. 457-473, S. 457 f.

Die Lebensversicherungen waren von den Aufsichtsbestimmungen von 1898 zunächst nicht betroffen gewesen. Die Konkursfälle der Lebensversicherungsgesellschaften *Caisse générale des familles* und *Rente viagère* von 1902 zeigten jedoch auf, dass auch in diesem Bereich Handlungsbedarf bestand.<sup>179</sup> Noch im selben Jahr reagierte das Parlament mit zwei Vorstößen, die härtere Aufsichtsbestimmungen für Lebensversicherungs- und Leibrentengesellschaften sowie Tontinen verlangten. Als Folge wurde eine ausserparlamentarische Kommission eingesetzt, deren Gesetzesentwurf für das Aufsichtsgesetz von 1905 als Vorlage diente.<sup>180</sup>

Die Versicherungsregulierung für Lebensversicherungen bestand im Wesentlichen in einer Übertragung der Aufsichtsbestimmungen für Arbeitsunfallversicherungen auf die Lebensversicherungen. Dabei wurden jedoch verschiedene Anpassungen und Erweiterungen vorgenommen. Die Lebensversicherungen mussten bei Aufnahme der Geschäfte ein Startkapital von mindestens 2 Millionen Francs vorweisen.<sup>181</sup> Zudem mussten die Gesellschaften die Lebensversicherungen von anderen Versicherungssparten strikt trennen. Jegliche Form von Losziehungen zugunsten der Versicherten, die bisweilen zu Werbezwecken durchgeführt wurden, war verboten.<sup>182</sup> Für die Prämien wurde eine Untergrenze festgelegt, und ein Teil des Gewinns musste jährlich an die Versicherten weitergegeben werden.<sup>183</sup> Das Gesetz legte differenzierte Vorschriften für die Kapitalreserven fest und bestimmte, in welcher Form diese angelegt werden mussten. Neu waren auch die ausländischen Lebensversicherungsgesellschaften von der Reglementierung betroffen. In ihrem Fall war speziell, dass sie die Reserven bei der öffentlich-rechtlichen *Caisse de dépôts et consignations* anlegen mussten.<sup>184</sup> Die Möglichkeiten der Kontrollbehörde, Verstöße von Versicherungsgesellschaften zu sanktionieren, hatten sich bei der Versicherung gegen Arbeitsunfälle zu Beginn als unzulänglich erwiesen, da einzig die Maximalstrafe einer Streichung aus dem Handelsregister vorgesehen war und folglich bei geringen Verstößen keine Sanktionen ausgesprochen werden konnten. Das Gesetz von 1905 sah deshalb zusätzlich Geldbussen zwischen 20 und 10'000 Francs vor.<sup>185</sup>

---

<sup>179</sup> Vgl. Richard 1956, S. 142.

<sup>180</sup> Vgl. ebd.

<sup>181</sup> Anthon 1937, S. 134.

<sup>182</sup> Bei den Losziehungen wurden Geldbeträgen an einzelne Versicherte ausgezahlt.

<sup>183</sup> Vgl. Richard 1956, S. 142.

<sup>184</sup> Vgl. Anthon 1837, S. 167-190.

<sup>185</sup> Ebd. S. 203.

Analog zur Versicherung gegen Arbeitsunfälle wurde ein *Comité consultatif des assurances sur la vie* von 27 Mitgliedern eingesetzt.<sup>186</sup> Zudem wurde in der Direktion für soziale Versicherungen und Vorsorge, die zur selben Zeit in das Arbeitsministerium verlegt wurde, eine Kontrollbehörde für Lebensversicherungsgesellschaften geschaffen, welche die Gesamtzahl der Kontrollkommissare auf insgesamt 25 erhöhte.<sup>187</sup> Des Weiteren musste das Versicherungsamt einen jährlichen Bericht (*Rapport sur le fonctionnement du contrôle des sociétés d'assurances sur la vie*) verfassen, der zahlreiches statistisches Material über diese Branchen enthielt.<sup>188</sup>

Mit der Arbeitsunfall- und der Lebensversicherung wurden ab 1905 zwei der drei damals wichtigsten Versicherungssparten spezifisch reguliert und beaufsichtigt. Das Hauptmotiv der Versicherungsregulierung vor 1914 war die Förderung der in Kapitel 1 beschriebenen sozialen Vorsorge. Erstens sollten finanzielle Ansprüche der Versicherten mit Hilfe eines Garantiefonds gegen Arbeitsunfälle abgesichert werden und zweitens sollten Auflagen verhindern, dass Versicherungsgesellschaften in Konkurs gingen und ihre Einlagen verloren. 1907 bzw. 1921 wurde das Aufsichtsregime der Lebensversicherungen auf die Kapitalisierungsgesellschaften und auf die Heirats- und Geburtenversicherung ausgeweitet.<sup>189</sup> Für die ebenfalls wichtige Feuerversicherung und andere, weniger bedeutende Versicherungsbranchen wurde bis Ende 1930er-Jahre keine Versicherungsaufsicht eingesetzt. Für sie galten weiterhin die allgemein gehaltenen Normativbestimmungen von 1867.

Die französische Versicherungsregulierung vor 1914 war somit uneinheitlich und aufgrund der wenig griffigen Regulierungsinstrumente von beschränkter Wirkung. Die Aufsichtsbehörde verfügte über wenig Personal, sie beaufsichtigte und kontrollierte nur zwei wichtige Branchen und verfügte über wenige Sanktionsmöglichkeiten gegen Versicherungsgesellschaften. Folglich kann man von einer liberalen Versicherungsregulierung sprechen, die sich auf die notwendigen Massnahmen beschränkte. Im europäischen Vergleich führte

---

<sup>186</sup> Zusammensetzung: Zwei Senatoren, drei Deputierte, der *Directeur de l'assurance*, der Direktor der *Caisse de dépôts*, ein Repräsentant des Finanzministeriums, drei Mitglieder des *Institut des actuaires*, der Präsident der Pariser Handelskammer oder ein Delegierter, ein Rechtsprofessor, je zwei Direktoren oder Administratoren der *Mutuelles* oder Tontinen und der Aktiengesellschaften, vier Versicherungsexperten. Ebd. S. 195.

<sup>187</sup> *Annuaire du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale*, Paris 1907, S. 10 f.

<sup>188</sup> Die «*Rapports sur le fonctionnement du contrôle des sociétés d'assurances sur la vie*» wurden im *Journal officiel* und in den «*Recueils de documents relatifs aux assurances sur la vie réunis par le ministère du Travail*» publiziert.

<sup>189</sup> Vgl. Besson, André: *La généralisation du contrôle sur les sociétés d'assurances* (Décret-loi du 25 août 1937). *Chronique*, in: *Recueil Dalloz*, 1938, S. 1-4.



Frankreich die erste Aufsichtsbehörde rund 15 Jahre später als die Schweiz ein, die 1885 mit dem «Bundesgesetz betreffend Beaufsichtigung von Privatunternehmungen im Gebiet des Versicherungswesens» das erste umfassende Versicherungsgesetz in Kontinentaleuropa verabschiedet hatte. Deutschland führte 1901 fast gleichzeitig mit Frankreich eine staatliche Versicherungsaufsicht ein. Die deutsche Behörde verfügte jedoch über mehr Mittel, Personal und Kompetenzen als die französische.<sup>190</sup>

Als Nebeneffekt der Versicherungsregulierung konnte das Versicherungsamt Fachwissen aufbauen und Informationen über die Versicherungswirtschaft weitergeben. Dank der Vorgaben für die Geschäftsbilanzen waren die Zahlen der Versicherungsgesellschaften vergleichbar. Zu den wichtigen Datenkategorien gehörten die Prämiensummen, die Versicherungsleistungen und die Kapitalanlagen. Die Daten der Versicherungsgesellschaften wurden in den Berichten des Versicherungsamts über die Arbeitsunfall- und die Lebensversicherungen zusammengeführt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Berichte informierten somit über ganze Versicherungsbranchen und stellten wichtige volkswirtschaftliche Informationen dar.

Auch die Versicherungsgesellschaften konnten von der staatlichen Aufsicht profitieren und befürworteten deren Einführung grundsätzlich. Sie konnten ihre Prämien neu auf Grundlage der staatlichen Statistiken berechnen. Zudem waren sie an stabilen Märkten interessiert, da eine reine Selbstorganisation der Versicherungswirtschaft eine schädliche Konkurrenz mit zu tiefen Prämien nur teilweise verhindern konnte. Andererseits waren sie auch am Zuwachs an Kundenvertrauen interessiert, der ihnen die staatliche Aufsicht verschaffte. Dies galt vor allem für die ab 1906 beaufsichtigten Lebensversicherungsgesellschaften.<sup>191</sup>

### 2.3 Regulierung oder Verstaatlichung? Versicherungspolitische Parlamentsdebatten vor 1914

An den Gesetzesdebatten über die Regulierung der Versicherungswirtschaft, die zwischen 1900 und 1914 stattfanden, können die wichtigsten Themen und Probleme der frühen Versicherungsgesetzgebung untersucht werden. Während der Gesetzgeber mit der Regulierung der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in erster Linie die «soziale Vorsorge» förderte, war dies bei der Aufsicht der Lebensversicherungsgesellschaften bereits weniger deutlich der

---

<sup>190</sup> Vgl. Borscheid 2006, S. 47.

<sup>191</sup> Vgl. «Exposé de motifs», in: Chambre des Députés: Proposition de loi relative à la réforme de la législation en matière d'assurances, par G. Chastenet, 9.06.1899.

Fall. Die Debatten über die Lebensversicherungen, das Versicherungsvertragsgesetz und die Einführung eines staatlichen Versicherungsmonopols berührten im Kern die Frage, wo die Grenze zwischen Regulierung und unternehmerischer Freiheit verlaufen sollte. Darüber hinaus wird an ihnen das komplexe Zusammenspiel von Exekutive, Legislative und privaten Personen und Organisationen sichtbar.

### 2.3.1 Das Scheitern des Versicherungsvertragsgesetzes vor 1914

Im Jahr 1899 löste ein Vorstoss in der Deputiertenkammer eine Debatte über die gesetzliche Reglementierung der Versicherungsverträge aus. Erst 1930, drei Jahrzehnte später, konnte ein umfassendes Gesetz über den Versicherungsvertrag verabschiedet werden. Bei den frühen Debatten über die Einführung eines Versicherungsvertragsgesetzes ging es darum, allgemeine Bestimmungen des Zivilrechts für Versicherungsverträge zu spezifizieren. Nach Jules Lefort, einem zeitgenössischen Juristen beim *Conseil d'Etat* und dem Kassationsgerichtshof, hätten sich die Versicherungen im 19. Jahrhundert hinsichtlich ihrer Technik und Wissenschaftlichkeit stark entwickelt. Hingegen habe das Versicherungsrecht mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten: «Als sie das moderne Recht gründeten, liessen die französischen Gesetzgeber die Lebensversicherung beiseite».<sup>192</sup> Weil die Rechtsprechung dieses fundamentale Defizit nicht wettmachen könne, müsse ein Gesetz zum Versicherungsvertrag erlassen werden. Dessen Bestimmungen dürften aber die Eigeninitiative (*initiative individuelle*) der Versicherungsunternehmer nicht unterdrücken.<sup>193</sup>

Der Gesetzesentwurf über den Versicherungsvertrag von 1899 der drei liberal-konservativen Abgeordneten Alfred Colle, de Salignac Fénelon und Armand Viellard hatte mit seinen wenigen und auch wenig systematischen Bestimmungen zum Ziel, einige missbräuchliche Praktiken der Feuer- und Lebensversicherungsgesellschaften zu unterbinden: Viele Pariser Gesellschaften legten in den Verträgen fest, dass Beschwerden nur an das *Tribunal de la Seine* gerichtet werden konnten. Dies erhöhte für die betroffenen Versicherten aus der Provinz die Verfahrenskosten und führte dazu, dass Verfahren verschleppt wurden, weil das betreffende Gericht überbeansprucht war. Des Weiteren gab es versteckte Vertragsklauseln, welche die Versicherungsleistungen in bestimmten Fällen aussetzten oder stark reduzierten. Schliesslich

---

<sup>192</sup> Lefort, Jules: De la Nécessité d'une loi pour le contrat d'assurance sur la vie, in: *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence* 23, 1899, S. 385-399, S. 385.

<sup>193</sup> Vgl. ebd. S. 397.

erhöhten manche Feuerversicherer die Prämien von Liegenschaften bei gleichbleibendem Wert oder unterliessen Prämienenkungen, wenn deren Wert durch Alterung abgenommen hatte.<sup>194</sup> Die Deputiertenkammer sprach sich für den Gesetzesvorschlag von Colle, Fénelon und Viellard aus, doch im Anschluss kam der Gesetzgebungsprozess ins Stocken. Die Mitglieder des Senats störten sich aus liberaler Überzeugung insbesondere daran, dass der Gesetzesentwurf auch für die laufenden Versicherungsverträge gelten sollte. Damit werde klar gegen die vom *Code civil* festgeschriebene Vertragsfreiheit verstossen.<sup>195</sup> In der Folge wurde der Vorschlag zwischen 1899 und 1901 zwischen den beiden Kammern hin- und hergereicht, ohne dass eine Einigung erzielt werden konnte.<sup>196</sup>

Kurz darauf unternahmen die Behörden einen neuen, breiter abgestützten Anlauf für die Einführung eines Versicherungsvertragsgesetzes. Der Anstoss erfolgte 1902 durch den linksrepublikanischen Handelsminister Georges Trouillot. Er rief eine ausserparlamentarische Kommission ins Leben und erteilte ihr den Auftrag, über die Grundlagen eines Gesetzes zum Versicherungsvertrag zu beraten. Diese wählte die Vorgehensweise, nur die Versicherungspolicen der drei wichtigsten Branchen zu reglementieren, nämlich der Feuer-, Lebens- und Unfallversicherung. Der daraus resultierende Gesetzesentwurf wurde 1904 dem Parlament übergeben.<sup>197</sup> In den folgenden Jahren waren das Parlament und vor allem die Kommission für soziale Versicherung und Vorsorge für die Bearbeitung des Gesetzes zuständig.<sup>198</sup> Letztere befasste sich in wechselnder Zusammensetzung damit, ohne signifikante Änderungen am Entwurf von 1904 vorzunehmen. In drei verschiedenen Legislativen – 1906, 1907 und 1911 – erstattete Kommissionsmitglied Chastenet der grossen Kammer Bericht und übergab ihr den Gesetzesvorschlag, ohne dass das Plenum je auf eine Diskussion darüber eingetreten wäre. Auch nach dem Ersten Weltkrieg musste das Parlament mehrere Anläufe nehmen, bis es 1930 endlich ein entsprechendes Gesetz verabschiedete (vgl. 4.1.3).

Das Hauptmotiv der Gesetzesentwürfe von 1899 und 1904 war die Bestrebung, die Rechtslage der Versicherungsverträge im Interesse der Verbraucher zu klären und die Justiz dadurch zu entlasten. Der Gesetzesvorschlag von 1904 wollte kein neues Regelwerk schaffen, sondern herkömmliche, informelle Normen durch ein Gesetz verbindlich machen. «Les

---

<sup>194</sup> Vgl. Chambre des Députés: Proposition de loi sur les contrats d'assurances, par Alfred Colle, de Salignac Fénelon et Armand Viellard, 15.05.1899.

<sup>195</sup> Vgl. Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Gaston Doumergue, 14.06.1906.

<sup>196</sup> Ebd.

<sup>197</sup> Ebd.

<sup>198</sup> Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par René Lafarge, 12.07.1904.

meilleures lois sont celles qui, au lieu d'introduire des innovations qu'aucune expérience ne justifie, consacrent dans une large mesure des usages depuis longtemps établis».<sup>199</sup>

Sowohl die Gegner als auch die Befürworter eines Gesetzes über den Versicherungsvertrag hielten die «Vertragsfreiheit» hoch. Den Initianten des Gesetzesentwurfs von 1899 zufolge lag das Problem bei den Versicherungsverträgen darin, dass der Wettbewerb unter den Gesellschaften durch Absprachen verzerrt sei. «Dieser Umstand zwingt uns heute, von einem Gesetz jene Abhilfe gegen diese Zustände zu verlangen, welche die freie Konkurrenz hätte erbringen sollen».<sup>200</sup> Deshalb sollte die Vertragsfreiheit ausnahmsweise eingeschränkt werden. Beim Gesetzesentwurf von 1904 wird die Wichtigkeit der «Vertragsfreiheit» vor allem in der gesetzgeberischen Methodik sichtbar: Nur diejenigen Branchen wurden spezifisch geregelt, bei denen «der Umgang mit ihnen soweit gefestigt ist, dass die zu erlassenden Regeln offensichtlich sind».<sup>201</sup> Für andere, jüngere Versicherungsrisiken sollte das Gesetz nur allgemeine Bestimmungen erlassen, um die Versicherungswirtschaft nicht in ihrer Entwicklung zu behindern. Zudem sollte die Zahl der Bestimmungen aus Rücksicht auf die Vertragsfreiheit möglichst klein gehalten werden:

Toutefois, respectueux de la liberté des conventions, qui est nécessaire au développement si souhaitable du commerce des assurances et souvent à l'intérêt bien entendu des assurés eux-mêmes, on s'est efforcé de réduire le plus possible le nombre des dispositions impératives et prohibitives en ne se préoccupant que des abus graves et caractérisés.<sup>202</sup>

Die anderen Bestimmungen zu den drei wichtigsten Versicherungsarten Feuer, Leben und Unfall blieben «interpretativ», so dass die Vertragspartner sich bei Bedarf auch auf anderweitige Abmachungen einigen könnten. Wenn keine solchen bestünden, gebe das Gesetz die Konditionen vor, ohne dass sie im Vertrag explizit aufgeführt werden müssten.<sup>203</sup> In den beiden Gesetzesentwürfen zum Versicherungsvertrag blieb die Rolle der Behörden somit eng begrenzt. Der Staat sollte zwar grobe Missbräuche verhindern, der Versicherungswirtschaft

---

<sup>199</sup> Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Gaston Doumergue, 14.06.1906.

<sup>200</sup> Chambre des Députés: Proposition de loi sur les contrats d'assurances, par Alfred Colle, de Salignac Fénelon et Armand Viellard, 15.05.1899.

<sup>201</sup> Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Gaston Doumergue, 14.06.1906.

<sup>202</sup> Ebd.

<sup>203</sup> Vgl. Chambre des Députés: Rapport fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Antoine Saillard, 26.10.1922.

aber gleichzeitig den grösstmöglichen Spielraum lassen, um seine Versicherungsangebote weiterzuentwickeln.

Im Bericht der ausserparlamentarischen Kommission von 1904 trat ein «soziales» Argument hinzu, die ungleiche Kräfteverteilung zwischen Versicherungsanbietern und Versicherungsnehmern beim Abschluss eines Vertrages. Letztere könnten kaum auf die Vertragsbedingungen einwirken und müssten dadurch entweder abwegige Klauseln zum Vorteil der Versicherungsanbieter annehmen, oder auf die Versicherung verzichten. Missbräuchliche Klauseln bewirkten den Verfall einer Police, verlangten weitreichende Beweise für die entstandenen Schäden und verkürzten die Frist für ein rechtliches Vorgehen der Versicherten gegen die Versicherer. Deswegen, so Lyon-Caen im Gesetzesvorschlag der Regierung, müsse der Staat gewisse Klauseln verbieten und andere vorschreiben, um damit den «Schwächeren gegen den Stärkeren, den Versicherten gegen den Versicherer zu beschützen»:

Le législateur a ici un devoir impérieux que ne peuvent remplir les tribunaux pour lesquels la convention fait la loi des parties. Il faut que la loi remplisse une sorte de mission sociale, qu'elle intervienne pour protéger le faible contre le fort, l'assuré contre l'assureur, en prohibant certaines clauses ou en imposant certaines autres. C'est ce que fait le projet de loi.<sup>204</sup>

Mit der Stärkung der «schwachen» Verbraucher könne das Gesetz über den Versicherungsvertrag eine «soziale Mission» erfüllen.

Es war also durchaus notwendig, bei den Versicherungsverträgen die Rechtssicherheit der Verbraucher zu garantieren und ihre Interessen zu stärken. Im Gegensatz dazu sollte aber auch die unternehmerische Freiheit der Versicherungsgesellschaften nicht zu stark beschränkt werden. Zusätzlich konnten die Befürworter des Versicherungsvertragsgesetzes keinen direkten Zusammenhang mit der «sozialen Vorsorge» herstellen, die nach wie vor für die Versicherungsregulierung ausschlaggebend war. Diese Konstellation gibt Aufschluss darüber, wieso dieses Gesetz trotz mehrerer Anläufe vor dem Ersten Weltkrieg nicht verabschiedet werden konnte.

---

<sup>204</sup> Zitiert nach Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Gaston Doumergue, 14.06.1906.

### 2.3.2 Ausweitung der Aufsicht auf Lebensversicherungen 1904-1905

Nach mehreren parlamentarischen Vorstößen vor allem seit 1899 kam die Einführung einer Aufsicht für Lebensversicherungen 1904 auf die Traktandenliste der Deputiertenkammer. Diese nahm einen Gesetzesvorschlag von Guillaume Chastenet, dem liberal-konservativen Präsidenten der *Commission d'assurance et de prévoyance sociales*, einstimmig an und ein Jahr später konnte der Senat das Gesetz über die Aufsicht der Lebensversicherungsgesellschaften ohne Änderungen definitiv beschliessen.<sup>205</sup> Obwohl der Gesetzgebungsprozess letztendlich reibungslos und schnell ablief, gab der Gesetzesentwurf von Chastenet in beiden Kammern Anlass zu kontroversen Debatten.

Als 1898 im Rahmen des Gesetzes über die Arbeitsunfälle eine Aufsicht für Unfallversicherungsgesellschaften beschlossen wurde, stammten die Hauptargumente aus dem Bereich der sozialen Vorsorge. Auch bei der Lebensversicherung wurden Argumente aus diesem Bereich diskutiert. Nach dem radikalsozialistischen Handelsminister Fernand Dubief, der vor dem Senat sprach, würde die Versicherungsaufsicht die Einlagen der Versicherten beschützen und deren Vertrauen in die Gegenseitigkeits- und Versicherungsgesellschaften erhöhen:

Que recherchons-nous, en définitive, dans cette loi? D'une façon plus générale, nous cherchons à protéger l'assuré contre les risques qu'il peut courir quand il va s'adresser à une compagnie d'assurances; nous cherchons à lui donner la sécurité et nous lui montrons qu'il peut avoir confiance. En le faisant, nous répondons à un sentiment d'ordre très élevé. Nous pensons à la prévoyance, à l'exercice de cette vertu sociale, et il n'y a pas de meilleur procédé de prévoyance que ces deux formes: la mutualité et l'assurance.<sup>206</sup>

Auf diese Art werde die freiwillige Vorsorge der Bevölkerung gefördert, die eine «soziale Tugend» sei. Mehr Raum als die sozialen Argumente nahm aber die Frage ein, welche Rolle der Staat in der Versicherungswirtschaft einnehmen sollte. War die staatliche Aufsicht mit der «Vertragsfreiheit» zwischen Versicherern und Versicherten zu vereinbaren? Gesetzesberichtersteller Chastenet betonte in der Deputiertenkammer, dass für die Lebensversicherung zukünftig ein «freiheitliches Regime» gelte, dem nur durch die «höheren Aufgaben des Staats» und die «Vertrauenswürdigkeit der Verträge» Grenzen gesetzt seien:

En résumé et pour conclure, nous nous sommes efforcés d'établir dans la matière importante, délicate, variée à l'infini, des sociétés d'assurances sur la vie, une législation d'ensemble aussi simple que possible, sans

---

<sup>205</sup> Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés, 8.08.1904, S. 1889.

<sup>206</sup> Journal officiel, Débats parlementaires du Sénat, 1.03.1905, S. 312.

prendre parti pour telle ou telle forme adoptée pour ces entreprises, en les plaçant toutes, autant que faire se peut, sous un même régime d'égalité, j'oserais même dire de liberté, autant que cette liberté est compatible avec les devoirs supérieurs de l'Etat et la loyauté des contrats.<sup>207</sup>

Der liberale Widerstand äusserte sich im Senat deutlicher: Die darin vorgesehene Aufsicht sei «repressiv» und mit der Vertragsfreiheit nicht vereinbar.<sup>208</sup> Georges Paulet, Versicherungsdirektor im Handelsministerium und als Kommissar bei der Verhandlung zugegen, hielt diesen Voten entgegen, dass es keine Vertragsfreiheit gebe, solange die Versicherten keine Klarheit über die Wirkung der Verträge hätten:

C'est, en vrai, la liberté des contrats qu'ont voulu sauvegarder et la Chambre des députés et la commission du Sénat. Pour que le contractant soit libre de souscrire ou de maintenir son contrat en connaissance de cause, il faut qu'il puisse suivre les effets de ce contrat.<sup>209</sup>

Von den einzelnen Punkten des Gesetzesvorschlags war vor allem die Bestimmung umstritten, dass ein Teil der Profite der Versicherungsgesellschaften jährlich an die Versicherten verteilt werden musste, sowie das Recht der Behörden, Mindestprämien zu bestimmen. Diese Massnahmen würden die unternehmerische Freiheit signifikant einschränken. Trotz dieser Differenzen waren sich die Abgeordneten der beiden Kammern einig, dass bei der Lebensversicherung Handlungsnotwendigkeit bestand. Auch der Bezug zur sozialen Vorsorge konnte hergestellt werden. Dies führte dazu, dass die Mehrheit der Abgeordneten der Einführung einer Aufsicht für Lebensversicherungsgesellschaften zustimmte.<sup>210</sup>

#### *2.3.4 Debatte über ein staatliches Versicherungsmonopol 1908-1910*

Von 1908 bis 1910 fand im französischen Parlament eine Debatte über die Einführung eines staatlichen Versicherungsmonopols statt. Sie war nicht die erste ihrer Art, sondern gliedert sich in eine ganze Reihe von Debatten über die Verstaatlichung der Versicherungswirtschaft ein, die 1848 in der Zweiten Republik begann und erst mit den Verstaatlichungen einiger Versicherungsgesellschaften von 1946 endete. Bis in die 1930er-Jahre hinein stellte man sich die Verstaatlichung zumeist mit einer staatlichen Monopolsanstalt vor, dem sogenannten

---

<sup>207</sup> Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés, 24.06.1904, S. 1601.

<sup>208</sup> Journal officiel, Débats parlementaires du Sénat, 1.03.1905, S. 308 f. u. S. 314.

<sup>209</sup> Ebd. 310 f.

<sup>210</sup> Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés, 8.08.1904, S. 1889.

Versicherungsmonopol. In der Dritten Republik wurden Monopolsanstalten in anderen Wirtschaftsbereichen eingeführt wie im Münzwesen (1879), der Telefonie (1889) und der Streichholzindustrie (1890). Auch im Bereich der Eisenbahnen wurden Verstaatlichungen vorgenommen (1877/1908).<sup>211</sup> Gleichzeitig debattierten die Parlamentarier über staatliche Versicherungsmonopole und reichten zwischen 1879 und 1894 sechs Gesetzesentwürfe ein, die unterschiedliche Versicherungsmonopole verlangten.<sup>212</sup> Ferner sorgten auch der Gesetzesvorschlag für ein staatliches Feuerversicherungsmonopol vom linksrepublikanischen Abgeordneten Leon Bourgeois 1894 und ein Jahr später der Gesetzesvorschlag von Landwirtschaftsminister Albert Viger für ein Landwirtschafts- und Feuerversicherungsmonopol für Beunruhigung bei den Versicherungsgesellschaften, die 1895 mit der *Union syndicale* den ersten branchenübergreifenden Verband gründeten. Dieser sollte den Monopolvorhaben gezielt entgegentreten können.<sup>213</sup> So zahlreich die Pläne auch waren, die Versicherungswirtschaft ganz oder teilweise zu monopolisieren, keiner von ihnen wurde realisiert.

Der Gesetzgebungsprozess über die Einführung eines Versicherungsmonopols bestand im Wesentlichen aus zwei parlamentarischen Vorstößen (Carlier 1908, Couderc 1909) sowie einem Bericht der zuständigen parlamentarischen Kommission (Buisson 1910). Der erste Gesetzesentwurf wurde 1908 von Carlier und 20 weiteren sozialistischen Abgeordneten eingereicht und sah vor, die Versicherungswirtschaft zu verstaatlichen und mit nationalen, regionalen und kommunalen Versicherungsanstalten zu organisieren.<sup>214</sup> Der kurz gehaltene Text entsprach eher einer Absichtserklärung als einem fertig ausgearbeiteten Gesetzesvorschlag. Der Vorschlag des Deputierten Joseph Couderc aus dem darauffolgenden Jahr wurde vom *Parti républicain, radical et radical-socialiste* unterstützt.<sup>215</sup> Die Radikalsozialisten hatten sich 1907 am Kongress von Nancy für eine Nationalisierung der «faktischen Monopole» ausgesprochen. Der Gesetzesentwurf von Couderc sah ebenfalls vor, die ganze Versicherungswirtschaft zu verstaatlichen. Zusätzlich sollte ein Versicherungszwang bei der Feuer-, der

---

<sup>211</sup> Vgl. Bruguière, Michel et al.: *Administration et contrôle de l'économie 1800-1914*, Genève 1985, S. 19 f.

<sup>212</sup> Autoren und Daten der Gesetzesentwürfe für ein Versicherungsmonopol: Vacher 1879, Langlois 1882, Quintaa 1890, Cassagnac und Jonnart 1892, Emile Rey 1893, Philippon 1893, Landwirtschaftsminister Viger 1894. Vgl. Richard 1956, S. 98 f. sowie Hémarid 1924, S. 256.

<sup>213</sup> Die *Union syndicale* verteilte 1895 eine Broschüre an alle Parlamentarier, welche die Nachteile des staatlichen Monopols darlegte. Richard 1956, S. 99.

<sup>214</sup> *Chambre des Députés: Proposition de loi tendant à constituer au profit de l'Etat le monopole des assurances*, par Vincent Carlier, 27.02.1908.

<sup>215</sup> *Chambre des Députés: Proposition de loi sur le monopole des assurances par l'Etat*, par Couderc, 12.07.1909.



Landwirtschafts- und der Arbeitsunfallversicherung eingeführt werden, während die Lebensversicherung und die anderen Branchen fakultativ blieben. Die Versicherungsgesellschaften sollten ab Inkrafttreten des Gesetzes enteignet und entschädigt werden.<sup>216</sup> Im Jahr 1910, am Ende der laufenden Legislative, übergab die Kommission für soziale Versicherung und Vorsorge der Deputiertenkammer einen Bericht über das Versicherungsmonopol und die beiden Gesetzesvorschläge von Carlier und Courderc, verfasst vom Radikalsozialisten Ferdinand Buisson.<sup>217</sup> Aufgrund des Zeitdrucks hatte sich die Kommission für ein unübliches Vorgehen entschieden: Sie beurteilte das staatliche Versicherungsmonopol nur auf allgemeiner Ebene und «sprach sich für das Prinzip des staatlichen Versicherungsmonopols aus, unter Vorbehalt einer Untersuchung der Umsetzungsmöglichkeiten».<sup>218</sup> Zusätzlich zum Zeitdruck würden die beschränkten Möglichkeiten der Kommission für soziale Versicherungen und Vorsorge diesen Schritt rechtfertigen. Nur die Regierung könne die notwendigen Vorarbeiten für die Untersuchung der Durchführbarkeit eines staatlichen Versicherungsmonopols durchführen. Mit anderen Worten sah sich die Kommission nicht in der Lage, das Monopolgesetz zu beurteilen und reichte diese Aufgabe an die Behörden weiter. Da diese keinen neuen Gesetzesentwurf erstellten, bedeutete dies das Ende des Gesetzgebungsprozesses zum Versicherungsmonopol.

Der Gesetzesentwurf von Courderc und der Bericht von Buisson stellten das zu schaffende Versicherungsmonopol in einen internationalen Kontext. Im europäischen Ausland sei das Versicherungsmonopol vor allem der Feuerversicherung stark verbreitet, und zwar in Deutschland, Österreich-Ungarn, den skandinavischen Ländern und der Schweiz. Dabei würden die öffentlichen Feuerversicherungskassen ganze Staaten, Regionen oder Städte umfassen. Die meisten Erfahrungen mit öffentlichen Feuerversicherungskassen seien bis jetzt in der Schweiz gemacht worden. In insgesamt 17 Kantonen herrsche oftmals seit Jahrzehnten ein Feuerversicherungsobligatorium, das mit einer staatlichen Monopolsanstalt organisiert werde.<sup>219</sup>

In den Begründungen der Gesetzesvorschläge für ein staatliches Versicherungsmonopol dominierte ein fiskalisches Motiv: Die Erträge der Monopolsanstalt sollten dem Staat zufließen

---

<sup>216</sup> Vgl. ebd.

<sup>217</sup> Chambre des Députés: Rapport préliminaire fait au nom de la Commission d'assurance et de la prévoyance sociales sur les proposition de Carlier et Courderc, par Ferdinand Buisson, 15.03.1910.

<sup>218</sup> Ebd. S. 306.

<sup>219</sup> Vgl. ebd. S. 310.

und für die Durchführung von sozialen Reformen verwendet werden, insbesondere für die Finanzierung des Altersrentensystems, über das zu diesem Zeitpunkt ebenfalls von den Parlamenten beraten wurde. Der Gesetzesvorschlag von 1909 bezeichnete die Versicherungen sogar als «unerschöpfliche Quelle» (*source intarrissable*).<sup>220</sup> Mit dem Versicherungsmonopol sollte diese Quelle – das heisst die Gewinne der Versicherungswirtschaft – zum Staat geleitet werden: «Le monopole, c'est la captation de cette source, en vue du maximum de rendement».<sup>221</sup> In der aktuellen Situation hingegen gingen Einkünfte durch die Verwaltungskosten der vielen Versicherungsgesellschaften und durch die hohen Dividenden der Aktionäre verloren. Neben dem fiskalischen Motiv kamen in den Gesetzesvorschlägen und dem Bericht einige weitere Begründungen zur Sprache. Eine davon hob hervor, dass die zeitgenössische Versicherungsgesetzgebung mit den unterschiedlichen Aufsichtsbestimmungen für Arbeitsunfall- und Lebensversicherungsgesellschaften zu kompliziert und ineffizient sei. Die Verstaatlichung der Versicherungen bewirke hingegen, dass keine Versicherungsaufsicht mehr benötigt würde. Zudem seien die Einleger dadurch wirksam geschützt.<sup>222</sup> Weitere Begründungen stellten das Funktionieren des Versicherungsmarkts in Frage. Die Versicherungsgesellschaften würden über ein «faktisches Monopol» verfügen, das ihnen auf Kosten der Versicherten zu grossen Profiten ver helfe.<sup>223</sup> Zudem habe der Versicherungsmarkt keinen «privaten Charakter», wie es die zahlreichen Vorschläge für ein staatliches Versicherungsmonopol seit 1848 zeigten.<sup>224</sup> Da die Versicherungsgesellschaften zudem über die Ersparnisse der Bevölkerung verfügten, müsse der Versicherungsmarkt besonders behandelt werden:

En matière d'assurances, nous sommes sur un terrain spécial, qui ne peut être traité comme les autres. (...) Là où le crédit public est engagé se trouvent également engagés la vie, l'honneur et l'avenir du pays.<sup>225</sup>

---

<sup>220</sup> Chambre des Députés: Proposition de loi sur le monopole des assurances par l'Etat, par Couderc, 12.07.1909.

<sup>221</sup> Ebd.

<sup>222</sup> Vgl. Chambre des Députés: Proposition de loi sur le monopole des assurances par l'Etat, par Couderc, 12.07.1909.

<sup>223</sup> Vgl. Chambre des Députés: Proposition de loi tendant à constituer au profit de l'Etat le monopole des assurances, par Vincent Carlier, 27.02.1908.

<sup>224</sup> Chambre des Députés: Rapport préliminaire fait au nom de la Commission d'assurance et de la prévoyance sociales sur les proposition de Carlier et Courderc, par Ferdinand Buisson, 15.03.1910.

<sup>225</sup> Chambre des Députés: Proposition de loi sur le monopole des assurances par l'Etat, par Couderc, 12.07.1909.

Es stehe «das Leben, die Ehre und die Zukunft des Landes» auf dem Spiel. Diese Eigenheiten des Versicherungsmarkts würden laut der Gesetzesentwürfe und dem Bericht dessen Verstaatlichung rechtfertigen.

Die Debatte von 1908 bis 1910 über die Einführung eines Versicherungsmonopols unterschied sich von den anderen besprochenen Debatten, da es sich nicht um ein Regulierungsgesetz, sondern um einen tiefgreifenden Eingriff in den Versicherungsmarkt handelte, der mit liberalen Wirtschaftsvorstellungen nicht vereinbar war. Seine Befürworter, die dem linken politischen Spektrum angehörten, hatten die staatlichen Einkünfte im Visier und stellten die kommerzielle Versicherungswirtschaft als solches in Frage. Das Versicherungsmonopol erwies sich aber nicht als mehrheitsfähig. Einer von mehreren Gründen dafür war, dass das Versicherungsmonopol nicht als Verbesserung der sozialen Vorsorge dargestellt werden konnte.

#### *2.3.4 Probleme der Versicherungsgesetzgebung vor 1914: Technischer Anspruch, Kompetenzstreitigkeiten und Dominanz der Versicherungsexperten*

Die Auseinandersetzung des Parlaments mit Gesetzesentwürfen über die Versicherungswirtschaft offenbarte mehrere Probleme. Erstens war das Interesse der Parlamentarier an der Versicherungsgesetzgebung gering. Dies zeigte sich bei der Ausweitung der Versicherungsaufsicht auf die Lebensversicherungen. In der Deputiertenkammer wurden für deren Beratung in der Sommersession 1904 zweimal pro Woche aussergewöhnliche Morgensitzungen abgehalten. Zugegen war aber jeweils nur ein kleiner Teil der Abgeordneten. Bei Abstimmungen über einzelne Gesetzesartikel kam deshalb die Frage auf, ob das Parlament bei nur 20 bis 30 Abgeordneten überhaupt noch entscheidungsbefähigt sei.<sup>226</sup> Zudem blieben beim Gesetz über den Versicherungsvertrag mehrere Gesetzesentwürfe über Jahre hinweg in den Schubladen der Räte liegen. Zweitens erwies sich die Ausarbeitung von Regulierungsgesetzen für die Parlamentarier als zeitaufwendig und anspruchsvoll, weil seine Mitglieder für diesen Bereich über wenig Fachkompetenz verfügten. Dies wurde beispielsweise vom Abgeordneten Henry Ferrette in der Gesetzesdebatte über die Aufsicht der Lebensversicherungen zur Sprache gebracht: Das Parlament weise nicht allzu viele Versicherungsexperten auf und sei beispielsweise nicht in der Lage, Mortalitätstabellen festzulegen. Damit wies Ferrette

---

<sup>226</sup> Vgl. Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés, 29.06.1904, S. 1702 u. 1.07.1907, S. 1749.

darauf hin, dass das Parlament bezüglich der Komplexität der Materie seine Grenzen erreicht hatte.<sup>227</sup> Auch die Aussagen der Kommission für soziale Versicherungen und Vorsorge über die Gesetzesvorschläge zum Versicherungsmonopol weisen in diese Richtung: Die Kommission habe im Gegensatz zur Versicherungsbehörde weder die Zeit noch die nötige Fachkompetenz, diesen abschliessend zu beurteilen.

Eine Folge dieser Probleme waren Kompetenzstreitigkeiten zwischen Parlament und Behörden. In der Debatte über die Aufsicht der Lebensversicherungen kritisierte eine Minderheit der beiden Kammern, dass das Gesetz den Behörden zuviel Entscheidungsspielraum überlasse. Deswegen müssten nach Jules Auffray in der Deputiertenkammer und Eugène Guérin im Senat mehr Bestimmungen direkt ins Gesetz aufgenommen werden. Letztgenannter kritisierte, dass seine Kollegen damit den Behörden «das Recht und die Macht delegieren, an [ihrer] Stelle die Gesetze zu machen».<sup>228</sup> Nach den Befürwortern des Gesetzesentwurfs für eine Aufsicht der Versicherungsgesellschaften (hier in Person von Henry Ferrette) ging es hingegen ausschliesslich darum, die «variablen Elemente der Kontrolle, die Festlegung der Zinsen, die statistischen und mathematischen Berechnungsgrundlagen der Prämien und Reserven» dem Gutachten des Beratungskomitees und der Entscheidung der Behörde zu überlassen.<sup>229</sup> Im Endeffekt überliess das Gesetz über die Aufsicht der Lebensversicherungen einen wesentlichen Teil der Regulierungsbestimmungen dem Verordnungsweg und somit dem Gutdünken der Behörden.

Die Anfänge der spezifischen Versicherungsregulierung machen somit deutlich, dass sich das Parlament oftmals schwertat mit der Ausarbeitung von Versicherungsgesetzen. Diejenigen Vorschläge, die es ausarbeitete – etwa beim Gesetz über den Versicherungsvertrag und beim Versicherungsmonopol – erwiesen sich zudem als nicht mehrheitsfähig.

Die Initiative lag fortan bei den Behörden, die dem Parlament voraushatten, dass sie mit der Direktion für soziale Versicherung und Vorsorge ab 1900 über ein Amt verfügten, zu dessen Bestimmungen die Aufsicht der Versicherung gegen Arbeitsunfälle gehörte. Der Direktor des Versicherungsamts wurde bei den Parlamentsdebatten über die Versicherungen oft als Kommissar des zuständigen Ministers hinzugezogen. Das Versicherungs- und Vorsorgeamt – und damit auch die Fachkompetenz der Behörden in diesem Bereich – war aber zu dieser Zeit

---

<sup>227</sup> Vgl. Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés, 29.06.1904, S. 1704.

<sup>228</sup> Journal officiel, Débats parlementaires du Sénat, 1.03.1905, S. 314.

<sup>229</sup> Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés, 29.06.1904, S. 1704.

noch im Aufbau begriffen. Sowohl beim Versicherungsvertragsgesetz als auch bei der Aufsicht der Lebensversicherungen sahen die damaligen Regierungen davon ab, vom Versicherungsamt ausgearbeitete Gesetzesvorschläge dem Parlament zu unterbreiten. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass das Versicherungsamt zu dieser Zeit mit der Umsetzung des Gesetzes über die Arbeitsunfälle und mit Vorbereitungen zum Rentengesetz ausgelastet war.

Die Behörden luden in dieser Zeit mehrmals Versicherungsexperten ein, direkt an der Ausarbeitung des Versicherungsvertragsgesetzes teilzunehmen, zum Beispiel als Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommission von 1902. Der Umstand, dass Handelsminister Trouillot diese Kommission gleich selber präsierte und den Direktor des Versicherungs- und Vorsorgeamts, Georges Paulet, zum Vizepräsidenten berief, weist auf die Wichtigkeit hin, die er dem Gesetz zumass. Die Kommission, in welcher Rechtsprofessor Lyon-Caen federführend war, sollte «alle wichtigen Interessen» vertreten und die nötige Fachkompetenz für die Ausarbeitung des Gesetzes mitbringen.<sup>230</sup> Dies bedeutete konkret, dass ihr neben drei Regierungsbeamten (Handelsminister, Direktor der Versicherungsaufsicht, Aufsichtsbeamter) und drei Juristen mit öffentlichen Ämtern auch sechs Vertreter der Versicherungen angehörten. Einer von ihnen, Haugk, war Vizepräsident des Verbandes der Gegenseitigkeitsgesellschaften, die anderen stammten aus der kommerziellen Versicherungswirtschaft.<sup>231</sup>

Zudem verschafften sich private Gelehrtengesellschaften, die zur gleichen Zeit die Grundlagen der Versicherungsregulierung untersuchten, Gehör beim Parlament und den Behörden. So wurden die Beratungen der *Société d'études législatives* in den Gesetzesvorschlägen zum Versicherungsvertrag zitiert. Die Juristengesellschaft hatte zum Ziel, mit Informationen und selbstverfassten Studien die Reform des französischen Zivilrechts zu fördern.<sup>232</sup> Zum andern widmete sich auch die *Association française des assurances sociales* der gleichen Frage. Bei diesem Verein handelte es sich um die französische Sektion des *Comité permanent du Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales*, die 1907 eine Abteilung für den Bereich der Privatversicherungen (insbesondere der Lebens-, Feuer- und Hagelversicherung) einrichtete.<sup>233</sup> Vorsitzender dieser Abteilung war Lyon-Caen, der auch Mitglied der

---

<sup>230</sup> Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Gaston Doumergue, 14.06.1906..

<sup>231</sup> Ebd.

<sup>232</sup> Statuten der *Société d'études législatives*: Bulletin de la Société des études législatives 3, 1904, S. 5-10.

<sup>233</sup> Dupuich, Paul: Rapport de l'Association française des assurances sociales sur le contrat d'assurance, Paris 1907, S. 2.

ausserparlamentarischen Kommission zum Versicherungsvertrag von 1902 gewesen war. Mit der *Association française des assurances sociales* kritisierte er somit seinen eigenen Gesetzesvorschlag. Die Arbeit der *Association* bestand vor allem darin, den ersten Gesetzesvorschlag zum Versicherungsvertrag von 1904 hinsichtlich einer Passage zur Haftpflichtversicherung zu ergänzen.<sup>234</sup>

Zeitgenössische Wortmeldungen weisen darauf hin, dass auch Vertreter der Versicherungsgesellschaften Einfluss auf die gesetzgeberischen Arbeiten hatten, insbesondere im Rahmen der ausserparlamentarischen Kommission von 1902 zum Versicherungsvertrag. Die *Union syndicale des Compagnies d'assurances à primes fixes* beispielsweise bezeichnete den Gesetzesvorschlag, dem die Arbeiten der ausserparlamentarischen Kommission von 1902 zugrunde lag, als das «Resultat einer Übereinkunft zwischen den Gesellschaften und Regierungsvertretern».<sup>235</sup> Grimprel, Präsident des gleichen Verbands und Direktor der *Nationale*, bezeichnete den Bericht sogar als «Schlussfolgerungen einer Kommission, in der die Versicherer die Mehrheit besaßen».<sup>236</sup> Weiter fuhr Grimprel fort: «Ich habe an diesem Projekt mitgearbeitet, das in einer einzigartigen Stimmung entstanden ist und das man nicht als Gesetzesprojekt gegen die Versicherer im Allgemeinen, sondern gegen gewisse Versicherer bezeichnen kann».<sup>237</sup>

Mangel an Kompetenz und Interesse im Parlament führten folglich dazu, dass die Ausarbeitung von Regulierungsbestimmungen bei den Behörden lag, die zu diesem Zweck auf Versicherungsexperten zurückgriffen. Auch Vertreter der Versicherungswirtschaft konnten die Gesetzesentwürfe direkt beeinflussen.

---

<sup>234</sup> Ebd. S. 4.

<sup>235</sup> Chambre des Députés, Commission d'assurances et de prévoyance sociales, 18.03.1921, Archives nationales, C//14645.

<sup>236</sup> Bulletin de la Société des études législatives, 1905, S. 485.

<sup>237</sup> Ebd. S. 487.

## Fazit Teil I

Vor 1914 waren die Versicherungen vor allem als Einrichtungen der sozialen Sicherheit von Bedeutung. Der Umstand, dass Versicherungen privat organisiert waren – von Gegenseitigkeits- und Versicherungsgesellschaften – sowie deren Freiwilligkeit passte in das Konzept der «sozialen Vorsorge», das die politisch einflussreiche bürgerliche Sozialreform verfocht. Von dieser Interessenkonvergenz konnte die private Versicherungswirtschaft vor allem im Bereich der Versicherung gegen Arbeitsunfälle profitieren, die bis 1945 eine der wichtigsten privaten Versicherungsbranchen war. Darüber hinaus tat sie aber wenig, um sich auch in anderen Bereichen der sozialen Vorsorge zu etablieren. Das Konzept der sozialen Vorsorge, das Prinzip der Freiwilligkeit und die starke Präsenz von privaten Organisationen prägten das französische Modell der sozialen Sicherheit, das sich erst in der Zwischenkriegszeit langsam dem deutschen Modell der Sozialversicherungen annäherte.

Auch der Beginn einer spezifisch auf die Versicherungswirtschaft zugeschnittenen Regulierung erfolgte mit dem Gesetz über die Arbeitsunfälle von 1898 im Kontext der Sozialpolitik. Mit der Regulierung der Lebensversicherungen von 1905 stärkte die Mehrheit des Parlaments den Einlegerschutz zwecks Förderung der sozialen Vorsorge, während eine Minderheit Bedenken gegen den staatlichen Eingriff in diesen Versicherungsmarkt äusserte. Andere Versicherungsgesetze konnten die liberale Parlamentsmehrheit nicht überzeugen: Weder das Gesetz über den Versicherungsvertrag, das den Versicherten zu besseren vertraglichen Bedingungen verhelfen sollte, noch das Versicherungsmonopol, das vor allem als staatliche Einnahmequelle fungiert hätte. Das Parlament war oftmals nicht in der Lage, mehrheitsfähige Gesetzesentwürfe auszuarbeiten. Dadurch kamen die Behörden, Versicherungsexperten und Vertreter der Versicherungswirtschaft bei der Ausarbeitung von Versicherungsgesetzen stärker zum Zug.

Aus den Gesetzesdebatten, an denen ausser dem Parlament auch Behörden, Experten und Vertreter der Versicherungswirtschaft teilnahmen, resultierte vor 1914 eine spezifische, aber auf wenige Probleme fokussierte liberale Versicherungsregulierung. Diese beschränkte das wirtschaftliche Handeln der Unternehmen, die einer beaufsichtigten Versicherungsbranche zugehörten, nur wenig und gestattete den Unternehmen anderer Branchen weitgehende Freiheiten. Als Regulierungsinstrumente kamen bei der Arbeitsunfall- und der Lebensversicherung finanzielle Auflagen und eine Versicherungsaufsicht zum Einsatz. Für die Förderung der «sozialen Vorsorge» und für die Versicherungsregulierung wurde mit dem Amt für

soziale Versicherungen und Vorsorge eine kleine, spezialisierte Versicherungsbehörde geschaffen. Deren Personal verfügte über ein Knowhow, das bis jetzt ausschliesslich in der Versicherungswirtschaft vorhanden gewesen war. Im Zuge der Versicherungsregulierung wurden statistische Daten über die Versicherungswirtschaft erhoben. Das Fachpersonal und die statistische Erfassung der Versicherungswirtschaft stellten die Grundlage dar für die Weiterentwicklung der Versicherungsregulierung nach dem Ersten Weltkrieg.



## II. Ausdifferenzierung von Sozial- und Privatversicherungen im Ersten Weltkrieg und in der Zwischenkriegszeit (1914-1938)

Als Louis Gros – seines Zeichens Mitglied der Versicherungs- und Vorsorgekommission – 1927 in der *Chambre des Députés* eine Revision des Arbeitsunfallgesetzes vorstellte, kam er auch auf die Unfallversicherungsgesellschaften zu sprechen:

J'indique en premier lieu que la branche d'assurance-accidents est la plus productive. [...] N'est-il pas déjà scandaleux que les plus sérieux bénéficiaires soient réalisés au moyen d'entreprises qui n'ont qu'un but: exploiter commercialement la misère humaine?<sup>238</sup>

Die Branche der Arbeitsunfallversicherungen sei am produktivsten und verzeichne die grössten Gewinne. Deswegen müsse man sich fragen, ob es gerechtfertigt sei, «das menschliche Elend kommerziell zu bewirtschaften». Der sozialistische Abgeordnete Gros stellte damit die Unfallversicherungsgesellschaften grundsätzlich in Frage und insbesondere deren Rolle in der sozialen Sicherheit.

Der Erste Weltkrieg veränderte die Rolle des französischen Staats in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht. Eine direkte Folge der «Schuld» gegenüber den direkt Beteiligten und Opfern des Kriegs – Veteranen, Witwen, Waisenkindern – war eine Erhöhung der Sozialausgaben.<sup>239</sup> In der Wirtschaft sind die Auswirkungen hingegen weniger eindeutig bestimmbar. Rosanvallon stellte fest, dass der Staat im Anschluss an die Kriegswirtschaft von 1914 bis 1918 in wirtschaftlichen Belangen wieder «demobilisiert» wurde.<sup>240</sup> Auch wenn zu dieser Zeit die Vorstellungen des «rationalen Staats» und der Wirtschaftsplanung entstanden seien, hätten diese vor 1945 wenig Einfluss auf die französische Politik gehabt. Gueslin und Dreyfus nuancierten diese Aussage, indem sie in der französischen Bevölkerung einen Meinungsumschwung zugunsten staatlicher Wirtschaftseingriffe bzw. einen Vertrauenszuwachs in die organisatorischen Fähigkeiten der Behörden feststellten.<sup>241</sup>

Die neuen Vorstellungen über die Aufgaben des Staats führten im Sozialwesen dazu, dass zwischen 1928 und 1930 ein erstes staatliches Sozialversicherungssystem eingeführt wurde.

---

<sup>238</sup> Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés, 19.05.1927, S. 1508.

<sup>239</sup> Vgl. Rosanvallon 1990, S. 229.

<sup>240</sup> Vgl. ebd. S. 232.

<sup>241</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 60 f. sowie Gueslin 1992, S. 123.

Zur gleichen Zeit entstand eine gesamtwirtschaftliche Versicherungsregulierung, die nicht mehr ausschliesslich durch die soziale Vorsorge legitimiert war.

Durch das Entstehen eines öffentlichen Versicherungssektors fand insbesondere in den 1920er-Jahren eine Ausdifferenzierung der Aufgabenbereiche von privaten und staatlichen Versicherungsanbietern statt. Heute assoziiert man die Sozialversicherungen zumeist mit staatlichen Versicherungssystemen und die Privatversicherungen mit der kommerziellen Versicherungswirtschaft. Diese Aufgabenteilung war aber vor 1945 in vielen Industrieländern und insbesondere in Frankreich noch nicht die Regel.

Wie wirkten sich die Einführung der Sozialversicherungen und die Vervollständigung der Versicherungsregulierung auf das Versicherungswesen und insbesondere auf die kommerzielle Versicherungswirtschaft aus? Während im dritten Kapitel die sozialpolitischen Aspekte der Versicherungen im Vordergrund stehen – die Einführung von staatlichen Sozialversicherungen und die Revision des Gesetzes über die Arbeitsunfälle – wird im vierten Kapitel die Entwicklung der Versicherungsregulierung in den 1920er-Jahren untersucht.

Die Versicherungswirtschaft konnte sich nach dem Ersten Weltkrieg rasch erholen. Die etablierten Branchen der Feuerversicherung, Lebensversicherung und Arbeitsunfälle entwickelten sich bis 1930 stabil. In dieser Zeit konnten sich neue Versicherungsbranchen etablieren wie die Landwirtschaftsversicherungen (Hagel- und Viehversicherung), die Haftpflichtversicherung, die Kreditversicherung, die Flugversicherung, die Geburtenversicherung, die Wasserschadenversicherung, die Jagdversicherung sowie die Diebstahl- und Gepäckversicherung.<sup>242</sup> Auch die Versicherungspolicen wurden innovativer; sie erfassten zum Teil ganze Personengruppen, versicherten gegen unbegrenzte Schadensgrösse oder beinhalteten mit «gemischten Policen» eine Kombination mehrerer Risiken. Am stärksten entwickelte sich in dieser Zeit die Automobilversicherung, da die motorisierten Fahrzeuge auf den französischen Strassen nahmen in den 1920er-Jahren stetig zunahmen.<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> Vgl. Laleuf, André: L'assurance, in: Sauvy, Alfred (Hg.): Histoire économique de la France entre les deux guerres, Bd. 3, Paris 1972, S. 234-265, S. 240-242.

<sup>243</sup> Vgl. ebd. S. 242.

### 3. Staatliche Sozialversicherungen als Ergänzung der Privatversicherungen

Erst 1930 entstand ein substanzieller öffentlicher Versicherungssektor. Bis dahin blieben in Frankreich die sozialen Risiken vorwiegend durch private Organisationen versichert. Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg begann ein politischer Prozess, der zehn Jahre später in die Einführung staatlicher Sozialversicherungen mündete. Damit schwenkte Frankreich auf den Kurs der Sozialversicherungen nach deutschem Vorbild ein, obwohl sich die französische Reformbewegung vor dem Ersten Weltkrieg noch explizit von diesem Modell distanziert hatte. Die *Assurances sociales* von 1928/30 waren das erste Sozialversicherungssystem Frankreichs. Sie umfassten mit Krankheit, Invalidität, Alter und Todesfall vorerst nur jene Risiken, in denen die Versicherungswirtschaft nicht stark vertreten war. Das «soziale» Risiko der Arbeitsunfälle blieb dem Markt und vor allem den kommerziellen Versicherungsgesellschaften überlassen. Dessen ungeachtet erfuhr auch das Gesetz über die Arbeitsunfälle von 1898 in der Zwischenkriegszeit mehrere Teil- sowie eine Gesamtrevision.

Im Folgenden wird die Ausdifferenzierung der Aufgabenbereiche von staatlichen und privaten Akteuren im Bereich der Sozialversicherungen untersucht. Welche Rolle spielten die Akteure der kommerziellen Versicherungswirtschaft bei der politischen Aushandlung der staatlichen Sozialversicherungen und bei der Reform des Arbeitsunfallversicherungsgesetzes? In welchem Zusammenhang standen die beiden Sozialgesetze? Inwiefern wirkten sie sich auf die Versicherungswirtschaft aus?

#### 3.1 Die Entstehung eines öffentlichen Versicherungssektors 1920-1930

In den 1920er-Jahren war die französische Politik mit der Ausarbeitung des Sozialversicherungsgesetzes beschäftigt. Damit war ein öffentlicher Versicherungssektor im Entstehen begriffen, zu dem sich die Privatversicherer positionieren mussten. Für deren Haltung waren einerseits die bisherige Versicherungstätigkeit im Bereich der Sozialversicherungen ausschlaggebend und andererseits mögliche Strategien, welche sie im Hinblick auf die Einführung der Sozialversicherungen verfolgten. Im Folgenden werden auf Begriffsebene die staatlichen «Sozialversicherungen» von den «sozialen Versicherungen» unterschieden, die von privaten Akteuren wie Gegenseitigkeits- oder Versicherungsgesellschaften, Arbeitgeber- oder Gewerkschaftskassen organisiert wurden. Der Einstieg ins Thema erfolgt mit einem Rückblick auf eine theoretische Debatte von 1909.

### *Rolle der privaten Versicherungsgesellschaften im staatlichen Sozialversicherungsprogramm*

Am 6. Internationalen Kongress der Versicherungsmathematiker von 1909 in Wien referierte der französische Ingenieur und Wirtschaftsprofessor Maurice Bellom über die «Rolle der privaten Versicherungsgesellschaften in den Sozialversicherungen». In seinem Vortrag vertrat er die Auffassung, dass sich die Aktuare und die Versicherungsgesellschaften stärker mit den Sozialversicherungen auseinandersetzen müssten, um sich einerseits gegen die Einführung staatlicher Monopole zu wappnen und andererseits mehr Kunden aus der Arbeiterschaft zu gewinnen.<sup>244</sup> Die Handlungsfelder und möglichen Strategien der kommerziellen Versicherungswirtschaft in den Sozialversicherungen skizzierte er wie folgt:

1° Par une initiative antérieure à toute action législative, elles [les sociétés d'assurances – Anm. d. Verf.] peuvent éviter l'intervention du législateur qui serait fondé, en cas d'inaction de leur part, à suppléer aux défaillances de l'initiative privée.

2° Par une initiative de cet ordre, elles peuvent rendre leur collaboration indispensable à l'œuvre de la loi (exemple : le cas des sociétés d'assurance-accidents en France).

3° Par une action postérieure à l'intervention législative, elles peuvent profiter du goût et du besoin de l'assurance que la loi a créés. [...] C'est aux sociétés d'assurance qu'il appartient de s'installer sur la portion inexploquée et d'y offrir aux assurés l'organisation qu'ils demandent.<sup>245</sup>

Die kommerziellen Versicherungsgesellschaften sollten sich erstens in den Sozialversicherungen engagieren und damit dem Gesetzgeber zuvorkommen. Sie würden sich dadurch zweitens in Hinsicht auf die zukünftige Gesetzgebung zu den Sozialversicherungen unentbehrlich machen. Drittens könnten sie nach der Einführung staatlicher Sozialversicherungen zusätzliche Versicherungen anbieten, die in den staatlichen Sozialversicherungen nicht enthalten sind, und davon profitieren, dass die Sozialversicherungen die Bevölkerung mit den Versicherungen im Allgemeinen sozialisierten.

Es ist bezeichnend, dass Maurice Bellom diese Strategie noch vor dem Ersten Weltkrieg entwarf, als sich in Frankreich ein staatliches Versicherungsregime erst in den Altersrenten abzeichnete und die sozialen Risiken hauptsächlich von Gegenseitigkeits- und Versicherungsgesellschaften abgedeckt wurden. Belloms Expertenaussagen zeigen, dass sich auch die Befürworter eines liberalen Vorsorgeregimes – jenem der «freien Versicherungen» – mit den

---

<sup>244</sup> Vgl. Bellom, Michel: Le rôle des sociétés d'assurances privées en matière d'assurance sociale, in: Berichte des 6. Internationalen Kongresses der Versicherungsmathematiker, Bd. 2, Wien 1909, S. 1023-1050.

<sup>245</sup> Ebd. S. 1049.

Sozialversicherungen auseinandersetzen. Im Folgenden gilt es anhand von Belloms Forderung zu überprüfen, ob sich die Versicherungsgesellschaften gegenüber den Sozialversicherungen aktiv positionieren konnten.

Die sozialen Risiken, die von privaten Gegenseitigkeits- und Versicherungsgesellschaften zu Beginn der Zwischenkriegszeit versichert wurden, waren die Arbeitsunfälle, das Alter und die Krankheit. Dauerhafte Invalidität war nur dann ein Versicherungsfall, wenn sie von einem Arbeitsunfall herrührte. Eine Bestandsaufnahme zeigt, dass zwischen den Gegenseitigkeits- und den Versicherungsgesellschaften eine Arbeitsteilung hinsichtlich dieser drei Risiken entstanden war. Die Versicherung gegen Arbeitsunfälle, die hauptsächlich von kommerziellen Versicherungsgesellschaften bewirtschaftet wurde, war in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die wichtigste soziale Versicherung; einerseits aufgrund des Umsatzes, den sie erzielte, andererseits durch ihre staatliche Reglementierung und Anerkennung durch das Gesetz von 1898 zu den Arbeitsunfällen. Ihre Anfänge wurden in Kapitel 1 behandelt, ihre Entwicklung in der Zwischenkriegszeit wird weiter unten separat untersucht. Im Bereich der Altersversicherung engagierten sich Gegenseitigkeitsgesellschaften sowie Arbeitgeber- und Gewerkschaftskassen. Ihre Einkünfte beruhten auf kleinen Mitgliederbeiträgen sowie Subventionen von Arbeitgebern, gemeinnützigen Sponsoren und dem Staat.<sup>246</sup> In der Altersversicherung erfolgte 1910 der erste Versuch einer staatlich organisierten Sozialversicherung, allerdings nur mit geringem Erfolg, weil das Versicherungsobligatorium aus juristischen Gründen nicht umgesetzt werden konnte und der Beginn des Ersten Weltkriegs weitere Anstrengungen für diese Versicherung verhinderte.

Die kommerziellen Versicherungsgesellschaften interessierten sich erst spät und in bescheidenem Mass für die Altersversicherung. Sie griffen dabei auf das System der Volksversicherung (*assurance populaire*) zurück, das vor allem in Grossbritannien und in den Vereinigten Staaten seit Ende des 19. Jahrhunderts eine wichtige Funktion in der materiellen Absicherung der Arbeiterschaft spielte. Die ersten Volksversicherungsgesellschaften wurden in Frankreich kurz vor dem Ersten Weltkrieg gegründet. Im Jahr 1910 nahmen die *Populaire* und die *Compagnie d'assurances populaires* ihren Betrieb auf, drei Jahre später folgte die Gegenseitigkeitsgesellschaft *Le Travail*.<sup>247</sup> Nach dem Ersten Weltkrieg begannen sich auch die grossen Lebensversicherungsgesellschaften für die Volksversicherungen zu interessieren und

---

<sup>246</sup> Vgl. Hémard 1924, S. 311.

<sup>247</sup> Richard 1956, S. 148.

nahmen sie in ihr Angebot auf.<sup>248</sup> Im Jahr 1926 schlossen sich sieben Volksversicherungsgesellschaften zu einem Verein zusammen, um dieses Versicherungsangebot besser zu vermarkten und vom gegenseitigen Informationsaustausch profitieren zu können.<sup>249</sup> Die Volksversicherungen garantierten Altersrenten sowie Renten für Hinterbliebene bei Todesfall. Sie richteten sich gezielt an Arbeiterinnen und Arbeiter sowie Familien mit bescheidenem Einkommen und stellten eine Art Lebensversicherung dar, deren Prämien tiefer waren als jene der Lebensversicherung, jedoch häufiger entrichtet werden mussten – meistens gleichzeitig mit der Auszahlung der Löhne.<sup>250</sup> Dies bedingte einen hohen administrativen Aufwand für ein Geschäft mit möglichst vielen, aber wenig finanzkräftigen Kunden. Mit ihren Eigenschaften passte die Volksversicherung perfekt in das Konzept der freiwilligen Vorsorge und hätte im Sinn von Maurice Bellom eine vorauseilende Antwort der kommerziellen und assoziativen Versicherungswirtschaft auf die staatlichen Sozialversicherungen darstellen können. Doch dazu waren die Volksversicherungen in Frankreich zu schlecht aufgestellt, obwohl sie nach dem Ersten Weltkrieg einen relativen Aufschwung erlebten. Um 1920 waren rund 50'000 Policen zu 90 Mio. Francs im Umlauf, 1926 bereits 400'000 Policen zu 825 Mio. und 1932 schliesslich 730'000 Policen zu 3230 Mio.<sup>251</sup> Zudem setzte sich zu dieser Zeit das Konzept der obligatorischen Sozialversicherungen gegen jenes der freiwilligen Vorsorge allmählich durch. Die staatlichen Sozialversicherungen von 1928/30 machten die privat organisierte Volksversicherung weitgehend überflüssig, weil sie sich an die gleiche Klientel richteten. Die Krankenversicherung wurde fast ausschliesslich von den Gegenseitigkeitsgesellschaften organisiert. Wie bei den gegenseitigen Altersrenten waren aber nur ein Bruchteil der Arbeitnehmer versichert und sowohl die Beiträge als auch die Leistungen der Versicherten sehr gering. Arbeitstätige mit gesundheitlichen Problemen wurden in der Regel als «schlechte Risiken» nicht in die Gegenseitigkeitsgesellschaften aufgenommen. Dank dem persönlichen Kontakt, der unter den Mitgliedern von Gegenseitigkeitsgesellschaften herrschte, konnten sie sich gegenseitig kontrollieren und damit verhindern, dass einzelne Mitglieder missbräuchlich Leistungen bezogen.<sup>252</sup> Neben den freiwillig Versicherten waren bestimmte Branchen wie der

---

<sup>248</sup> Vgl. ebd.

<sup>249</sup> Die *Association des compagnies pratiquant l'assurance populaire sur la vie* umfasste die Gesellschaften *Le Devoir* (ehemalige *Compagnie d'assurances populaires*), *Le Monde*, *La Paternelle*, *Le Patrimoine*, *Le Secours*, *Le Travail* und *L'Union*. Vgl. *Association des compagnies pratiquant l'assurance populaire sur la vie: Premier rapport sur la situation de l'assurance populaire sur la vie en France*, Paris 1926.

<sup>250</sup> Vgl. Picard, Maurice; Besson, André: *Traité général des assurances terrestres*, Bd. 4, Paris 1945, S. 87-90.

<sup>251</sup> Ebd. S. 91 f.

<sup>252</sup> Vgl. Hémard 1924, S. 315-317.

Bergbau und die Seefahrt gesetzlich verpflichtet, für die Arbeitnehmer Krankenkassen zu unterhalten.<sup>253</sup> Vereinzelt Versuche von kommerziellen Unternehmen mit Krankenversicherungen scheiterten Ende 19. und Anfang 20. Jahrhundert, wobei in der Folge bestimmte Leistungen bei Krankheitsfällen als Zusatz von Lebens- und Unfallversicherungen ins Angebot aufgenommen wurden.<sup>254</sup>

Obwohl sich Versicherungsexperten wie Maurice Bellom schon vor dem Ersten Weltkrieg dafür einsetzten, dass sich die kommerziellen Versicherungsgesellschaften stärker auf dem Gebiet der «sozialen Versicherungen» betätigten, konnten diese weder mit Krankenversicherungen noch mit Volksversicherungen einen Durchbruch erzielen. Sie hatten dabei das Nachsehen gegenüber den Gegenseitigkeitsgesellschaften. Nur bei den Volksversicherungen bemühten sie sich teilweise, breitere Bevölkerungsschichten an ihre Angebote heranzuführen, wenn auch zu spät, da bald darauf die Sozialversicherungen eingeführt wurden. Die Gründe dafür lagen hauptsächlich darin, dass andere Versicherungsformen für die kommerziellen Versicherungsgesellschaften lukrativer waren; zum Beispiel Lebensversicherungen, die sich an eine gutsituierte Kundschaft richteten oder die Versicherung gegen Arbeitsunfälle, die als Kollektivpolice mit den Arbeitgebern und nicht direkt mit den Betroffenen abgeschlossen wurde, was die Verwaltungskosten senkte. Bei der Volksversicherung hingegen war das Eintreiben der Prämien und bei der Krankenversicherung der Kontrollaufwand für die Vermeidung von missbräuchlichen Leistungsbezügen kostenaufwendig.<sup>255</sup> Folglich ist keine proaktive Strategie der kommerziellen Versicherungswirtschaft gegenüber den Sozialversicherungen, wie sie Maurice Bellom 1909 mit den Punkten 1 und 2 formuliert hatte, in der Entwicklung der «sozialen» Versicherungsbranchen erkennbar.

#### *Die Einführung der Assurances sociales um 1928/30*

Während sich die französische Gesellschaft bis zum Ersten Weltkrieg mehrheitlich mit der freiwilligen Vorsorge identifizierte, änderte sich diese Haltung in der Zwischenkriegszeit allmählich. Dreyfus machte mehrere Gründe für diesen Gesinnungswandel aus, der einen Richtungswechsel in der französischen Sozialpolitik zur Folge hatte. Erstens war aufgrund der grossen Zahl an Verwundeten und Getöteten aus dem Ersten Weltkrieg die militärische

---

<sup>253</sup> Vgl. ebd. S. 317.

<sup>254</sup> Vgl. Richard 1956, S. 165.

<sup>255</sup> Vgl. Sumien, Paul: L'assurance privée et la Sécurité sociale. Chronique, in: Recueil Dalloz, 1948, S. 165-168, S. 165.

Fürsorge stark ausgebaut worden. Dies führte dazu, dass die militärischen gegenüber den zivilen Risiken klar privilegiert wurden, was nach dem Krieg zunehmend in Frage gestellt wurde, indem die Bevölkerung die Gleichstellung der beiden forderte. Zweitens verminderten die hohe Inflation nach dem Krieg und die 1926 unter Präsident Poincaré durchgeführte Geldentwertung die Kaufkraft der Renten und den realen Wert der Ersparnisse, wodurch die freiwilligen Vorsorgebemühungen an Wirkung einbüßten. Drittens nahm die Zahl der Lohnabhängigen zwischen 1914 und 1930 um 20 Prozent zu, wodurch ein grösserer Teil der Bevölkerung auf materielle Absicherung angewiesen war. Viertens gelangte mit Elsass-Lothringen eine Region an Frankreich zurück, die von den umfassenden deutschen Sozialversicherungen profitiert hatte. Als Folge musste sich die französische Politik damit auseinandersetzen, wie regionale Ungleichheiten vermieden werden konnten, ohne die Sozialversicherungen in den neuen Gebieten abzuschaffen. Fünftens schliesslich nahm das Vertrauen der Bevölkerung und der Politik in die organisatorischen Fähigkeiten der Behörden mit den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs zu.<sup>256</sup>

Im Jahr 1921 reichte Arbeitsminister Daniel Vincent einen Gesetzesentwurf zur Einführung staatlicher Sozialversicherungen ein, bei dessen Ausarbeitung der Direktor für Arbeiter- und Bauernrenten Georges Caen-Salvador federführend war.<sup>257</sup> Dieser Sozialversicherungsentwurf der Regierung Millerand muss im Zusammenhang mit dem Altersrentenregime von 1910 gesehen werden, das aus juristischen Gründen nicht die beabsichtigte Wirkung hatte entfalten können. Die Sozialversicherungen erneuerten die Altersversicherung und ergänzten sie mit Versicherungseinrichtungen gegen die Risiken der Invalidität, der Krankheit und des Todesfalls. Mit der Ausführung der Sozialversicherungen sollten sowohl private Kassen (Arbeitgeberkassen und Gegenseitigkeitsgesellschaften) als auch öffentliche betraut werden. Der Gesetzesentwurf von Vincent wurde als Erstes von der Kommission für soziale Versicherungen und Vorsorge überarbeitet. Im Jahr 1924 stimmte die Deputiertenkammer dem Gesetzesvorschlag zu. Nach längeren Überarbeitungen durch die Kommission für Hygiene, Fürsorge, soziale Versicherungen und Vorsorge des Senats überwies jener 1927 eine modifizierte Version an die Deputiertenkammer zurück (Gesetzesentwurf Chauveau). Ein Jahr später konnte die Deputiertenkammer das Sozialversicherungsgesetz verabschieden.

---

<sup>256</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 52- 61.

<sup>257</sup> Vgl. ebd. S. 59.



Unmittelbar danach begannen jedoch die Änderungsarbeiten am neuen Gesetz, die 1930 zu einem zweiten Sozialversicherungsgesetz führten.<sup>258</sup>

Die Debatten, die im Parlament und in der Presse über die Schaffung von Sozialversicherungen stattfanden, drehten sich weniger um prinzipielle Fragen als um Fragen der praktischen Umsetzung: Wie sollten die Sozialversicherungen ausgestaltet werden, wer ist an ihrer Organisation beteiligt? Dabei setzten sich nicht so sehr die politischen Lager in Szene, sondern bestimmte Interessengruppen wie Landwirte, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Gewerkschaften, Ärzteschaft und Arbeitgeber.<sup>259</sup> Beispielsweise konnte die Ärzteschaft ihre Forderungen nach freier Ärztwahl, Mitbestimmungsrecht bei den Arztkosten und Wahrung des Arztgeheimnisses bis 1930 durchsetzen.<sup>260</sup> Die Gegenseitigkeitsgesellschaften standen gleich wie die kommerziellen Versicherungsgesellschaften in einem prinzipiellen Gegensatz zu den *Assurances sociales*, weil ihre Vertreter bis anhin die «freiwillige Vorsorge» verfochten und die staatliche Zwangsversicherung abgelehnt hatten. Umgekehrt bot ihnen eine aktive Beteiligung im staatlichen Versicherungsregime die Chance, ihre Mitgliederzahl stark zu erhöhen. Sie verlangten deshalb, dass die Sozialversicherungskassen als Gegenseitigkeitsgesellschaften organisiert werden müssten, was sie mit den Gesetzen von 1928/30 erreichten. Sowohl die Primärkassen als auch die Departementskassen wurden als Gegenseitigkeitsgesellschaften organisiert.<sup>261</sup> In der Folge gründeten auch die Arbeitgeber und Gewerkschaften Gegenseitigkeitsgesellschaften, um ein gewisses Mass an Kontrolle über die Mitglieder behalten zu können.<sup>262</sup> Dies führte zur paradoxen Situation, dass die Gegenseitigkeitsgesellschaften in Frankreich zwar staatlich gefördert wurden, gleichzeitig aber ihren ursprünglichen Charakter als freiwillige, nicht eingebundene Versicherungseinrichtung verloren, der für die Gegenseitigkeitsbewegung ein wichtiger Teil des Selbstverständnisses und gegen aussen eine Art Daseinsrechtfertigung war.

In der Sekundärliteratur und den publizierten Akten des Gesetzgebungsprozesses gibt es keine Hinweise darauf, dass Vertreter der Versicherungswirtschaft versuchten, die Ausgestaltung des Sozialversicherungsgesetzes zu beeinflussen. Ihr Abseitsstehen kann damit erklärt werden, dass sie in den betroffenen Versicherungsbranchen keine wichtigen Interessen

---

<sup>258</sup> Vgl. ebd. S. 60-62.

<sup>259</sup> Vgl. Hatzfeld, Henri: *Du paupérisme à la sécurité sociale. Essai sur les origines de la sécurité sociale en France (1850-1940)*, Paris 1971, S. 142-145.

<sup>260</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 67-69.

<sup>261</sup> Vgl. ebd. S. 71 f.

<sup>262</sup> Vgl. ebd. S. 77.

verteidigen mussten. Für die Privatversicherer stand der Markt der Arbeitsunfälle im Zentrum, der im Gesetzgebungsprozess über die Sozialversicherungen keine Rolle spielte. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch die folgende Aussage des einflussreichen Versicherungsunternehmers Lucien Delmas von 1923 über das staatliche Sozialversicherungsprogramm nachvollziehen: «Wir dürfen davon ausgehen, dass uns die geplante grosse Reform der Sozialversicherungen nicht direkt betreffen wird».<sup>263</sup> Delmas hatte dabei ausschliesslich die Versicherung gegen Arbeitsunfälle vor Augen und überliess damit zumindest rhetorisch die Alters- und Krankenversicherung den Sozialversicherungen.

### *Rolle der kommerziellen Versicherungsgesellschaften nach Einführung der Sozialversicherungen*

Die kommerziellen Versicherungsgesellschaften verloren mit der Einführung der staatlichen Sozialversicherungen fast keine Marktanteile, weil sie die davon betroffenen «sozialen Risiken» kaum bewirtschafteten. Das Umgekehrte war der Fall: Da die Sozialversicherungen primär für die tiefen Gehälter bestimmt waren, entstand in der Bevölkerung ein Bedürfnis, auch die Angestellten mit höheren Einkommen, oftmals Vorgesetzte, gegen soziale Risiken zu versichern. Den Versicherungsgesellschaften eröffnete sich somit die Möglichkeit, mit Kranken- und Altersversicherungen die oberen Gehälter anzusprechen und freiwillige Zusatzversicherungen anzubieten.<sup>264</sup>

Ein entsprechendes Angebot der Versicherungswirtschaft waren die Gruppenversicherungen, die diejenigen Arbeitnehmer, die nicht dem Sozialversicherungsobligatorium unterlagen, gegen Krankheit, Alter, Invalidität und Todesfall versicherten. Die Gruppenversicherungen wurden als Kollektivpolicen direkt mit den Arbeitgebern abgeschlossen und durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert. Im Vergleich zur obligatorischen Sozialversicherung waren sowohl die Prämien als auch die Leistungen höher.<sup>265</sup> Eine starke Zunahme verzeichnete die Gruppenversicherung vor allem ab 1936, als die unter der *Front populaire* ausgehandelten Gesamtarbeitsverträge oftmals die Arbeitgeber verpflichteten, für nicht sozialversicherte Arbeitnehmer Gruppenversicherungen abzuschliessen.<sup>266</sup> In geringem Mass

---

<sup>263</sup> Argus des assurances, 3.06.1923.

<sup>264</sup> Vgl. Laguerre 1990, S. 106 f.

<sup>265</sup> Vgl. Richard 1956, S. 208 f.

<sup>266</sup> Vgl. Picard, Maurice: L'assurance privée et le progrès social, in: Journées de Droit civil en hommage à Henri Capitant, Paris 1939, S. 4-45, S. 8.

konnten die Versicherungsgesellschaften ab 1930 auch von einer Nachfrage nach Krankenversicherungen profitieren. Die Kundschaft stammte wie bei den Gruppenversicherungen aus dem Kaderpersonal von Unternehmen sowie zusätzlich aus Beamten, Gewerbetreibenden und Angehörigen von «freien Berufen».<sup>267</sup> Der um 1930 entstandene neue Krankenversicherungsmarkt, den unter anderem die *Mutuelle Générale Française*, die *Assurances Générales* und die *Urbaine et Seine* bewirtschafteten, blieb aber von kleiner Dimension. Die Zahl der Krankenversicherten bei kommerziellen Versicherungsgesellschaften wurden für das Jahr 1943 von Picard und Besson auf ungefähr 100'000 Personen geschätzt, während die Gegenseitigkeitsgesellschaften zur selben Zeit mehr als 7 Millionen Mitglieder aufwiesen.<sup>268</sup> Die Versicherungsgesellschaften konzentrierten sich jedoch nicht ausschliesslich auf diejenigen Personengruppen, die von den Sozialversicherungen ausgeschlossen waren, sie entwickelten auch Zusatzversicherungen für Sozialversicherte. Die besten Möglichkeiten boten sich im Bereich der Lebensversicherung. Die Sozialversicherungen sahen bei Todesfall eine einmalige Leistung vor, die von 1000 bis 3000 Francs reichte und vor allem auf die Deckung der Begräbniskosten ausgerichtet war. Die Lebensversicherungsgesellschaften lancierten folglich Policen, die den Hinterbliebenen zusätzliche Leistungen zusicherten.<sup>269</sup>

Weiter oben wurde ausgeführt, dass bei der kommerziellen Versicherungswirtschaft keine proaktive Strategie hinsichtlich der Sozialversicherungen festgestellt werden konnte, wie sie Bellom 1909 gefordert hatte. Hingegen entsprach vor allem das Angebot der Gruppenversicherungen dem dritten Punkt seiner Strategie, der eine Ergänzung der staatlichen Sozialversicherungen durch kommerzielle Angebote vorsah. Die Versicherungsgesellschaften blieben damit im Bereich der «sozialen Versicherungen» auf Kollektivpolicen spezialisiert, die mit Arbeitgebern abgeschlossen wurden, wie sie es seit Jahrzehnten in der Versicherung gegen Arbeitsunfälle praktizierten.

### 3.2 Die Versicherung gegen Arbeitsunfälle in der Zwischenkriegszeit

Aufgrund der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung nach dem Ersten Weltkrieg konnten die Bestimmungen des Gesetzes von 1898 keine angemessene Entschädigung der Arbeitsunfälle mehr garantierten. Deswegen erhöhten die Behörden zuerst die Unfallrenten und

---

<sup>267</sup> Vgl. Picard u. Besson 1945, S. 741 f.

<sup>268</sup> Ebd.

<sup>269</sup> Vgl. Argus des assurances, 3.03.1929.

nahmen anschliessend eine Gesamtrevision des Gesetzes in Angriff, die erst 1938 verabschiedet wurde. Welche Rolle spielte die private Versicherungswirtschaft im Gesetzgebungsprozess? Welche Veränderungen brachten die Sozialgesetze für die Versicherungswirtschaft? Die Ausarbeitung der Sozialversicherungen und die Reform des Arbeitsunfallversicherungsgesetzes fanden zeitgleich statt: Welchen Zusammenhang gab es zwischen den beiden Gesetzen?

### *Kurzfristige Massnahmen und Gesamtrevision des Arbeitsunfallversicherungsgesetzes*

Die Revisionsarbeiten am Arbeitsunfallversicherungsgesetz wurden durch eine soziale Bewegung ausgelöst. Die Invalidenrenten der verunfallten Arbeitnehmer verloren von der Jahrhundertwende bis nach dem Ersten Weltkrieg stetig an Kaufkraft, da sie mit nominellen Geldwerten festgelegt worden waren.<sup>270</sup> Hinzu kam eine aussergewöhnliche Preiserhöhung auf Lebensmittel zu Beginn der 1920er-Jahre.<sup>271</sup> In der Folge organisierten sich die Betroffenen und gründeten 1920 die *Fédération nationale des mutilés du Travail* (FNMT).<sup>272</sup> Die FNMT wollte die Regierung und das Parlament überzeugen, auf gesetzlichem Weg die materielle Entschädigung der Unfallopfer und Angehörigen zu verbessern. Ihr politisches Programm, das sie mit öffentlichen Versammlungen, Publikationen und Plakaten propagierte, enthielt im Wesentlichen zwei Forderungen: Sofortige Verbesserung der Unfallentschädigungen und Invalidenrenten sowie eine Totalrevision des Gesetzes von 1898 über die Arbeitsunfälle.<sup>273</sup> Diese Forderungen waren einerseits auf die schwierigen Lebensbedingungen der Arbeitsinvaliden zurückzuführen, andererseits aber auch auf einen Mentalitätswechsel in der Haltung der Bevölkerung gegenüber den Opfern von Arbeitsunfällen. Die FNMT nahm sich explizit die Interessenvertretung der Kriegsbeschädigten (*mutilés de guerre*) zum Vorbild. Die Interessen der *mutilés de guerre* waren von der Politik bereits 1919 mit einem weitgehenden

---

<sup>270</sup> Vgl. De Blic, Damien: De la Fédération des mutilés du travail à la Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés. Une longue mobilisation pour une « juste et légitime réparation » des accidents du travail et des maladies professionnelles, in: *Revue française des affaires sociales*, 2008/2, S. 119-140, S. 120.

<sup>271</sup> Vgl. Bonnefous, Georges: *Histoire politique de la Troisième République*, Bd. 3, *L'après-guerre (1919-1924)*, Paris 1968, S. 360.

<sup>272</sup> Als Dachorganisation fasste die FNMT eine wachsende Anzahl von Regionalsektionen zusammen. Die FNMT gab eine Zeitung heraus, den «Mutilé du travail», entsandte regelmässig Delegationen in das Parlament und die Regierung, organisierte Demonstrationsumzüge, dokumentierte die Veränderungen der rechtlichen Situation der Arbeitsbeschädigten, veranlasste die Gründung einer parlamentarischen Interessengruppe und leistete ihren Mitgliedern rechtliche Hilfestellung. Vgl. De Blic 2008, S. 119-140.

<sup>273</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 8.04.1928 sowie *La Voix du Peuple*, 1921/6, S. 359.

Fürsorgegesetz berücksichtigt worden.<sup>274</sup> Eine angemessene Entschädigung ihrer Anliegen war aufgrund der grossen Kriegsoffer und der nationalen Einigkeit (*Union sacrée*) während des Krieges breit abgestützt. Die Kriegsbeschädigten waren ein sichtbares und unmittelbar verständliches Phänomen. Die Hilfe, die ihnen zuteil kam, erfolgte im Namen der nationalen Solidarität. An diese einfache Symbolik wollten die Arbeitsbeschädigten anknüpfen, indem sie sich ebenfalls die Bezeichnung *mutilés* aneigneten und damit an die nationale Solidarität appellierten:

Comme on pourra le remarquer [...], les rentes des Victimes du Travail sont loin d'égaliser les pensions qui, dans les mêmes cas ont été allouées aux Victimes de la Guerre. Sans songer à jalouser, bien loin de là, leurs malheureux camarades de Guerre, les Victimes du Travail estiment que la collectivité et les pouvoirs publics doivent avoir les mêmes égards pour ceux qui sont tombés sur le champ d'honneur du travail, pour la constitution du patrimoine national, que pour ceux qui sont tombés pour défendre ce patrimoine.<sup>275</sup>

Die öffentliche Hand sollte die Arbeitsbeschädigten gleich wie die Kriegsbeschädigten behandeln: Die einen hätten das nationale Erbe verteidigt, das von den anderen aufgebaut worden sei. Dadurch erhoben die Arbeitsversehrten auch die Arbeit zu einem «Ehrenfeld». Neben der FNMT engagierten sich auch die Gewerkschaften für eine bessere Entschädigung der Arbeitsunfälle, verzichteten aber auf die Verwendung einer nationalen Rhetorik. Ihr Dachverband CGT veröffentlichte 1924 ausführliche Stellungnahmen über das Problem der teuren Lebenskosten und über eine Totalrevision des Gesetzes von 1898 über die Arbeitsunfälle.<sup>276</sup> Der Ursprung der Revisionsarbeiten zeigt, dass nicht die Versicherungsanbieter im Zentrum standen, sondern die soziale Tragweite des Gesetzes bzw. das materielle Wohl der Betroffenen. In der Tat handelte es sich beim Arbeitsunfallversicherungsgesetz von 1898 nicht um ein reines Versicherungsgesetz, das die Versicherungswirtschaft direkt regulierte, sondern um ein Haftpflichtgesetz, das die Arbeitgeber verpflichtete, ihre Arbeitskräfte gegen die finanziellen Folgen von Arbeitsunfällen abzusichern. Die Versicherungsgesellschaften waren also nur indirekt von der Gesetzesrevision betroffen.

---

<sup>274</sup> Loi sur les pensions de guerre, 31.03.1919.

<sup>275</sup> Le Mutilé du Travail, 1927/1.

<sup>276</sup> «Rapport sur les modifications à apporter à la Loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail» sowie «Le problème de la vie chère. Son origine, ses causes, ses conséquences, ses remèdes», in: La Voix du peuple, 1924/1 u. 1924/7.

Die FNMT und die CGT erreichten ihr erstes Ziel, als die Regierung und das Parlament zu Beginn der 1920er-Jahre mehrere Verordnungen und Gesetze verabschiedeten, welche die Unfallrenten erhöhten. Ein diesbezüglich wichtiges Gesetz von 1922 sprach denjenigen Arbeitsinvaliden, die zu mehr als 50 % arbeitsunfähig waren, eine Erhöhung der Renten in Form von Zuschüssen zu, die mit den Gewerbesteuern finanziert wurden.<sup>277</sup> Die Rentenzuschüsse waren zunächst für zwei Jahre gültig, wurden jedoch während der 1920er-Jahre mehrmals verlängert und erweitert.<sup>278</sup> Damit verbesserte sich die Lage der verunfallten Arbeitnehmer wesentlich. Zur gleichen Zeit bemühten sich die Behörden und das Parlament darum, dass mehr Personen vom Versicherungsschutz gegen Arbeitsunfälle profitieren konnten, indem sie dessen Geltungsbereich auf weitere Risiken ausweiteten wie auf die Berufskrankheiten (1919), auf neue Regionen wie Algerien (1919) und auf neue Berufsgruppen wie landwirtschaftliche Arbeitskräfte (1922) und Hausangestellte (1923).<sup>279</sup> Dies trug dazu bei, dass der Markt der Arbeitsunfallversicherung in der Zwischenkriegszeit stetigen Zuwachs verzeichnete.

Die Politik reagierte zu Beginn der 1920er-Jahre auch auf die zweite Forderung der FNMT und der CGT und nahm eine Totalrevision des Gesetzes über die Arbeitsunfälle in Angriff. Die beiden Interessenorganisationen hatten einerseits gefordert, dass die Karenzfrist bis zum Anspruch auf eine Rente und die Pauschalität der Unfallrenten aufgehoben würden. Denn letztere bewirkte, dass die Unfallrenten normalerweise nur 50 Prozent des ursprünglichen Lohnes betragen. Andererseits sollte der minimale Grundlohn zur Berechnung dieser Renten erhöht werden.<sup>280</sup> In der Deputiertenkammer nahmen 1923 erste Gesetzesvorschläge diese Anliegen auf, zeitigten aber noch keine Folgen.<sup>281</sup> Nachdem 1924 die Mitte-links-Regierung des *Cartel des gauches* an die Macht gekommen war, erfolgten 1925 insgesamt acht parlamentarische Vorstöße, die auf eine Revision des Gesetzes von 1898 über die Arbeitsunfälle hinzielten.<sup>282</sup> Darunter fungierte auch ein Gesetzesentwurf vom sozialradikalen Arbeitsminister Justin Godart, der Änderungen in allen wichtigen Bestimmungen des Arbeitsunfallgesetzes vorsah und die Entschädigungsansprüche der Verunfallten und ihrer Angehörigen zu

---

<sup>277</sup> Loi accordant des allocations temporaires à certaines catégories de mutilés du travail, 15.07.1922; vgl. Le Mutilé du Travail, 25.08.1922.

<sup>278</sup> Vgl. Rouast, André; Givord, Maurice: *Traité du droit des accidents du travail et des maladies professionnelles*, Paris 1934, S. 11.

<sup>279</sup> Vgl. Richard 1956, S. 199 f. sowie *Argus des assurances*, 31.08.1941.

<sup>280</sup> *Le Mutilé du Travail*, 1924/7.

<sup>281</sup> Vgl. Adrian, Bernard: *Des projets de réforme de la législation des accidents du travail*, Bourges 1932, S. 54 f.

<sup>282</sup> Ebd. S. 55.

erhöhen gedachte.<sup>283</sup> Die Gesetzesentwürfe von 1925 wurden von der Kommission für soziale Versicherungen und Vorsorge der Deputiertenkammer überarbeitet und von Louis Gros, einem sozialistischen Abgeordneten und ehemaligen Arbeitsinspektor aus dem Departement Vaucluse, 1927 in der grossen Kammer vertreten. Der Gesetzesentwurf von Gros nahm die Anliegen der vorangegangenen Gesetzesentwürfe auf; er beinhaltete die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf sämtliche Lohnbezüger, die Erhöhung des Lohnersatzes auf 70 Prozent, einen sofortigen Anspruch auf Lohnersatz ohne Karenzfrist, die Einführung von progressiven Invalidenrenten ab einer Arbeitsunfähigkeit von 50 Prozent, die Erhöhung der Hinterbliebenenrenten, den Anspruch auf Prothesen und berufliche Rehabilitation sowie verschiedene Massnahmen zur Verbesserung des Verfahrens.<sup>284</sup>

In der Parlamentsdebatte von 1927 befürwortete die republikanische und sozialistische Linke den Vorschlag von Gros mehrheitlich. Zudem stellte unabhängig von der Parteizugehörigkeit keiner der Redner das Anrecht der Verunfallten auf eine bessere Entschädigung grundsätzlich in Frage. Für Gegenstimmen im Parlament sorgten hingegen die zu erwartenden Kosten der Revision des Gesetzes. Ein diesbezüglicher Einwand gegen den Entwurf wurde vom Präsidenten der Handelskommission Julien Durand formuliert: Die geplante Erhöhung der Versicherungsleistung für verunfallte Arbeitnehmer würde die «nationale Produktion» erheblich belasten und gegenüber dem Ausland einen Nachteil darstellen.<sup>285</sup> Ein später verfasster Bericht der Handelskommission prognostizierte den Unternehmen jährliche Mehrkosten von rund einer Milliarde Francs.<sup>286</sup> Gesetzesberichterstatteur Louis Gros hielt dieser Ansicht entgegen, dass die erhöhten Kosten für Arbeitsunfälle einerseits durch verstärkte Prävention und andererseits durch tiefere Kosten und Gewinnmargen der Versicherungsgesellschaften kompensiert werden könnten. Schliesslich beschlossen die Deputierten den Gesetzesvorschlag von Gros mit kleineren Änderungen und reichten ihn an den Senat weiter. Dieser nahm sich über zehn Jahre Zeit, um darauf einzutreten. Folglich reichte eine Legislaturperiode trotz sozialer Notwendigkeit und Druck von gesellschaftlichen Organisationen nicht, um das Gesetz über die Arbeitsunfälle zum Abschluss zu bringen.

---

<sup>283</sup> Vgl. ebd. S. 55 f. sowie *Argus des assurances*, 22.02.1925.

<sup>284</sup> Vgl. *Adrian* 1932, S. 60-62.

<sup>285</sup> *Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés*, 12.07.1927, S. 2586.

<sup>286</sup> *Adrian* 1932, S. 63.

Mit den neu zusammengesetzten Parlamenten und Regierungen ab 1928 hatte der weitgehende Gesetzesvorschlag des sozialistischen Abgeordneten Gros einen schweren Stand.<sup>287</sup> Die Senatoren taten sich offensichtlich schwer mit dem Gesetzesvorschlag, der auf die Regierungszeit des *Cartel des gauches* und auf eine Mitte-links-Mehrheit im Parlament zurückging. Der Arzt und Senator Claude Chauveau legte im Namen der Kommission für Hygiene, Fürsorge und soziale Versicherungen und Vorsorge 1930 und 1935 ausführliche Berichte über den jeweiligen Stand der Gesetzesarbeiten und einen eigenen Gesetzentwurf vor, auf den der Senat jedoch vorerst nicht eintrat.<sup>288</sup> Während der Vorschlag von Louis Gros den Lohnersatz von vorübergehend verunfallten oder erkrankten Arbeitnehmern auf 70 Prozent zu erhöhen gedachte, wollte die Senatskommission nicht so weit gehen und blieb bei der ursprünglichen Pauschalentschädigung von 50 Prozent. Im Frühjahr 1938 behandelte der Senat den Gesetzentwurf von Chauveau im Plenum. Da die Senatoren unter Eindruck der Weltwirtschaftskrise Wert darauf legten, die Unternehmen nicht zu stark mit Sozialabgaben zu belasten, nahmen sie den Entwurf mit zahlreichen kleinen Änderungen an und reichten ihn zurück an die Deputiertenkammer. Der aktuelle Vorschlag schaffte wie bei Gros die Karenzfrist bis zum Anspruch auf Lohnersatz ab und erhöhte die Renten bei vorübergehenden Verletzungen nach 32 Tagen von 50 auf 67 Prozent des Lohnes. Auch die Renten der dauerhaft Invaliden wurden erhöht, im Fall der Vollinvaliden von 67 auf 75 Prozent.<sup>289</sup> Die Behörden hatten 1933 ohne Erfolg versucht, das Parlament für einen reduzierten Konsensvorschlag zu gewinnen. Nachdem der Senat die Version Chauveaus 1938 beschlossen hatte, wurden die Behörden nochmals aktiv, indem sie eine ausserparlamentarische Kommission mit der Überarbeitung des Gesetzes über die Arbeitsunfälle beauftragten, um dieses anschliessend per Gesetzesdekret, das heisst ohne Beteiligung des Parlaments, zu verabschieden. Einerseits beabsichtigten die Behörden damit, den Gesetzgebungsprozess, der nach über zehn Jahren in eine weitere Runde ging, zu beschleunigen. Andererseits sollte der Gesetzesvorschlag kodifiziert, sprich formal vereinfacht werden, weil der ursprüngliche

---

<sup>287</sup> Vgl. Bonnefous, Georges: *Histoire politique de la Troisième République*, Bd. 4, *Cartel des gauches et Union nationale (1924-1929)*, Paris 1973, S. 5.

<sup>288</sup> Sénat: *Rapport fait au nom de la commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales sur la loi du 9 avril 1898, par Chauveau, 7.07.1930*; Sénat: *Rapport supplémentaire fait au nom de la commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales sur la loi du 9 avril 1898, par Chauveau, 28.03.1935*.

<sup>289</sup> *Argus des assurances*, 26.06.1938 u. 18.12.1938.



Gesetzestext durch die vielen Änderungen unübersichtlich geworden war.<sup>290</sup> Die Deputiertenkammer war mit den Plänen der Behörden jedoch nicht einverstanden und verabschiedete das Gesetz nach kurzer allgemeiner Diskussion, ohne den Senatsvorschlag abzuändern.<sup>291</sup> Der zeitgenössische Jurist und Versicherungsexperte André Rouast bedauerte dieses Vorgehen, da die Behörden den Vorschlag des Senats auf nützliche Weise hätten überarbeiten können:

La loi nouvelle mérite un jugement sévère en ce qui concerne la forme. Elaborée par la commission d'hygiène du Sénat où il n'y a guère de juristes, modifiée à plusieurs reprises en cours de vote par des amendements dont les textes n'étaient pas très étudiés, la loi nouvelle est un exemple type de mauvais travail législatif. [...] On peut regretter que la tentative de révision par décret-loi n'ait pas abouti, afin qu'ait pu être effectuée par des techniciens une toilette des textes qui vraiment s'imposait. Tels qu'ils ont été promulgués, ces textes sont souvent obscurs, et il est à craindre que leur interprétation ne soit pas facile à fixer.<sup>292</sup>

Das revidierte Gesetz von 1898 über die Arbeitsunfälle sei «ein typisches Beispiel von schlechter Gesetzgebung», weil dessen Artikel unklar seien und zu Interpretationsschwierigkeiten führen könnten. Dies sei laut Rouast darauf zu zurückzuführen, dass es im Senat kaum Juristen gebe, die der Herausforderung eines solchen Gesetzes gewachsen seien, während die «Techniker» des Fachs vor allem im Versicherungsamt des Arbeitsministeriums anzutreffen seien.

Insgesamt wurden die Grundprinzipien des Gesetzes von 1898 über die Arbeitsunfälle mit dessen Gesamtrevision nicht angetastet: Nach wie vor waren die Unternehmen für die Absicherung ihrer Angestellten gegen Arbeitsunfälle verantwortlich und konnten dabei auf eigene Garantiesyndikate, auf Gegenseitigkeitsgesellschaften oder kommerzielle Versicherungsunternehmen zurückgreifen. Die Leistungen für Arbeitsunfälle wurden zwar erhöht, blieben aber pauschal, indem sie die Löhne nicht vollumfänglich ersetzten. Die wichtigste Änderung war die Ausweitung des Gültigkeitsbereichs des Gesetzes auf sämtliche Angestellten, von der nicht nur die Betroffenen profitierten, sondern auch die Versicherungsgesellschaften, deren Markt dadurch eine Erweiterung erfuhr.

---

<sup>290</sup> Vgl. Rouast, André: La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1938 sur les accidents du travail, in: Revue générale des assurances terrestres, 1938, S. 667-696, S. 667.

<sup>291</sup> Vgl. Argus des assurances, 26.06.1938.

<sup>292</sup> Rouast 1938, S. 693.

### *Rolle der Versicherungswirtschaft bei der Revision des Arbeitsunfallversicherungsgesetzes*

In den Debatten über die Gesamtrevision des Gesetzes von 1898 spielten die Versicherungsgesellschaften eine untergeordnete Rolle, da dieses in erster Linie die Verantwortlichkeiten und die Entschädigungsansprüche bei Arbeitsunfällen regelte. Als sich die Deputiertenkammer 1927 mit der Kostenzunahme auseinandersetzte, welche die Gesetzesrevision bewirkte, rückten sie jedoch zwischenzeitlich in den Vordergrund.

In der Kommission für soziale Versicherung und Vorsorge wurden Bedenken geäußert, dass die Kosten, welche die höheren Versicherungsleistungen mit sich bringen, von den Versicherungsgesellschaften direkt an die Arbeitgeber weitergegeben würden. «Ce seront donc les industriels, et les ouvriers aussi qui payeront», äusserte sich das konservative Kommissionsmitglied André Join-Lambert.<sup>293</sup> Auch im Ratsplenum wurde diese Frage diskutiert. Berichterstatter Louis Gros ging bei der Präsentation des Gesetzesvorschlags im Mai 1927 ausführlich auf die Einnahmen der Versicherungsgesellschaften ein und argumentierte, dass diese nicht gezwungen seien, die Prämien der Arbeitgeber zu erhöhen, um die neuen Leistungen zu kompensieren. Stattdessen könnten sie die Gewinne reduzieren und die Verwaltungskosten senken. Zuzugabe der offiziellen Statistiken habe sich die Differenz zwischen der Prämiensumme und den effektiven Versicherungsleistungen von 1907 bis 1924 um das 28-fache erhöht, von 21 Mio. Francs auf 585 Mio.<sup>294</sup> Diese Überschüsse würden dazu führen, dass die Reserven der Versicherungsgesellschaften stetig und ohne Notwendigkeit zunehmen. Wenn die Reserven aber einen bestimmten Betrag erreicht hätten, würden die Gesellschaften einen Teil davon zu einer Kapitalerhöhung verwenden und damit den Wert der Aktien erhöhen, ohne dass die Aktionäre dazu beitrügen. Zudem zeige die Präsenz zahlreicher ausländischer Gesellschaften, dass der französische Markt der Arbeitsunfallversicherung hoch rentabel sei.<sup>295</sup> Folglich müssten die kommerziellen Versicherungsgesellschaften die Mehrkosten nicht vollumfänglich auf die Arbeitgeber überwälzen. Um dies zu gewährleisten, würden die Behörden die Systemkonkurrenz zwischen den verschiedenen Versicherungsorganisationen fördern. Einerseits sollten sie die Rahmenbedingungen für Gegenseitigkeitsgesellschaften verbessern, andererseits die Nationale Unfallversicherungskasse reformieren und konkurrenzfähig machen. Bis anhin durfte jene nur die «schweren Risiken» wie Todesfall und

---

<sup>293</sup> Chambre des Députés, Commission d'assurance et de prévoyance sociales, 25.02.1927, Archives nationales, C//14768.

<sup>294</sup> Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des Députés, 19.05.1927, S. 1508.

<sup>295</sup> Vgl. ebd.

partielle oder totale Invalidität versichern, nicht aber die vorübergehende Arbeitsunfähigkeit aufgrund von gewöhnlichen Verletzungen. Die Stärkung dieser Organisationen fördere den Wettbewerb und verhindere, dass die kommerziellen Versicherungsgesellschaften ihre Prämien signifikant erhöhten.<sup>296</sup>

Die Vertreter der Versicherungswirtschaft wehrten sich gegen die Darstellungsweise von Gros. Die Unfallversicherungsgesellschaften hätten von 1919 bis 1925 mit den Arbeitsunfällen ein jährliches industrielles Defizit von 0.5 bis 2 Prozent verzeichnet, das heisst die Aufwendungen für Versicherungsleistungen, Betriebskosten und Steuern überstiegen die Prämieinnahmen. Gewinne seien ausschliesslich mit der Anlage der Reserven erzielt worden. Im Gegenteil habe die harte Konkurrenz auf dem Versicherungsmarkt für Arbeitsunfälle bislang verhindert, dass die Prämien ausreichend erhöht worden seien.<sup>297</sup>

Ferner machten die Vertreter der Versicherungswirtschaft in Bezug auf die Versicherung gegen Arbeitsunfälle geltend, dass die dauernd wechselnden gesetzlichen Grundlagen der Arbeitsunfälle die entsprechende Versicherungsbranche destabilisieren würden. Versicherungsunternehmer Lucien Delmas schilderte die Auswirkungen davon in der Versicherungszeitschrift *Argus* mit folgenden Worten:

En assurances-loi [Versicherung gegen Arbeitsunfälle, Anm. d. Verf.], la jurisprudence d'une part, les modifications sans cesse apportées ou proposées au régime actuel exigent une vigilance non moins soutenue et d'autant plus angoissante, que quelques-unes de ces propositions (tel le projet Gros) seraient, si elles étaient adoptées, un bouleversement complet de l'état des choses dans lequel nous vivons depuis la mise en œuvre de la loi du 9 avril 1898.<sup>298</sup>

Die Änderung bei der Rechtsprechung und den gesetzlichen Bestimmungen würden eine längerfristige Planungssicherheit verhindern.

Die Versicherungsgesellschaften waren bei der Revision des Arbeitsunfallversicherungsgesetzes also der Kritik ausgesetzt, dass sie zu hohe Kosten verursachen würden. Aufgrund der Erhöhung der Unfallrenten mussten sie die Versicherungsverträge laufend anpassen und damit einen administrativen Mehraufwand betreiben. Die Vertreter der Versicherungsgesellschaften hoben jedoch nicht hervor, dass die Ausweitung des Gültigkeitsbereichs des

---

<sup>296</sup> Vgl. ebd.

<sup>297</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 29.05.1927.

<sup>298</sup> *Argus des assurances*, 5.06.1927.

Gesetzes von 1898 auf alle Arbeitnehmer, auf die Berufskrankheiten und auf die Kolonie Algerien den Versicherungsmarkt der Arbeitsunfälle erweiterten und die Umsätze der Versicherungsgesellschaften enorm steigerten.

### *Private Arbeitsunfallversicherung vs. staatliche Sozialversicherungen*

Aus heutiger Sicht ist es naheliegend, nach der Beziehung zwischen den staatlich organisierten Sozialversicherungen und der Versicherung gegen Arbeitsunfälle zu fragen, weil die Versicherung gegen Arbeitsunfälle Teil der *Sécurité sociale* ist. Die Infragestellung der Arbeitsunfallversicherung zeigt jedoch, dass dies nicht für die Zwischenkriegszeit zutrifft. Wie dem Zitat zu entnehmen ist, das eingangs Teil II aufgeführt ist, empörte sich Louis Gros 1927 in der Deputiertenkammer darüber, dass die kommerzielle Versicherungswirtschaft ausgerechnet mit der Branche der Arbeitsunfälle die höchsten Gewinne erziele und damit das «menschliche Elend kommerziell bewirtschafte».<sup>299</sup> In der gleichen Rede sprach Gros das staatliche Versicherungsmonopol in Italien an. Das faschistische Italien hatte 1926 die Versicherung gegen Arbeitsunfälle der kommerziellen Versicherungswirtschaft entzogen und eine staatliche Monopolgesellschaft mit deren Bewirtschaftung betraut. Er, Gros, sei ein «eifriger Befürworter» des Versicherungsmonopols, das zu gegebener Zeit im Parlament behandelt werden müsse.<sup>300</sup> Ein Argus-Redaktor wehrte sich Ende Mai 1927 mit einem Leitartikel gegen die «Schmähung der Versicherer» durch Gros in der Deputiertenkammer. Der Vorwurf, sie würden das «menschliche Elend bewirtschaften», sei angesichts der jährlichen industriellen Verluste eine «unverschämte Lüge».<sup>301</sup>

In dieser Kontroverse von 1927 standen vor allem die angeblich unethischen Gewinne der Versicherungsgesellschaften in Zentrum. Die kommerzielle Bewirtschaftung der Arbeitsunfälle wurde aus einer Perspektive in Frage gestellt, die an die Debatten über ein Versicherungsmonopol anschloss und im Kontext der weit verbreiteten Versicherungskritik der Zwischenkriegszeit zu verorten ist (vgl. 5.1). So hatte 1909 der Deputierte Couderc argumentiert, dass die Nachteile der kommerziell bewirtschafteten Arbeitsunfälle gegenüber einer

---

<sup>299</sup> Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés, 19.05.1927, S. 1508.

<sup>300</sup> Ebd. S. 1510.

<sup>301</sup> Argus des assurances, 29.05.1927.

staatlichen Monopolsgesellschaft in der «Verzettelung der Kräfte und der Vervielfachung der Verwaltungskosten» lägen.<sup>302</sup>

In den Parlamentsdebatten von 1927 und 1938 und in den Gesetzesvorschlägen der Zwischenkriegszeit betreffend die Arbeitsunfälle konnten hingegen keine Hinweise gefunden werden, dass die kommerzielle Bewirtschaftung der Arbeitsunfälle auch aus der Perspektive der Sozialversicherungen in Frage gestellt wurde. Umgekehrt konnten auch in der politischen Debatte über die Sozialversicherungen keine Hinweise auf die Versicherung gegen Arbeitsunfälle gefunden werden. Dies zeigt, dass die Versicherung gegen Arbeitsunfälle und die staatlichen Sozialversicherungen, obwohl beide soziale Risiken versicherten, im Frankreich der Zwischenkriegszeit als grundsätzlich verschieden Einrichtungen angeschaut wurden. Ausgerechnet die liberale Versicherungszeitschrift *Argus* publizierte 1929 einen Hinweis auf die Möglichkeit einer Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die Sozialversicherungen. Anlässlich der Senatsverhandlungen von 1929 kam deren Redaktor Louis Fouque auf eine Rede von Gros zurück, die jener 1927 in der Deputiertenkammer gehalten hatte. Fouque machte darauf aufmerksam, dass die Arbeitsunfälle und die Sozialversicherungen zur gleichen Zeit im Parlament beraten wurden. Bis jetzt würden die Arbeitsunfälle und die Sozialversicherungen getrennt behandelt, doch könne es nicht sein, dass eines Tages ein anderer sozialistischer Abgeordneter einen Gesetzesvorschlag lanciere, «der die Gesetzgebung über die Arbeitsunfälle – deren Bewirtschaftung der Privatindustrie entzogen würde – in die Sozialversicherungen einverleiben würde, welche Sache des Staates sind?» Mit seinen Aussagen zum Versicherungsmonopol habe Gros offengelegt, dass die Gesetzesrevision der Arbeitsunfälle nur eine Etappe auf diesem Weg sei. Andere Länder wie Deutschland, Österreich, Norwegen und Grossbritannien hätten das Risiko der Arbeitsunfälle bereits in die staatlichen Sozialversicherungen integriert. Die französische Lösung für die Absicherung der Arbeitsunfälle sei vor allem in den Umständen ihrer Entstehung und in bestimmten Eigenheiten des französischen Rechts begründet, was keine Garantie dagegen biete, dass das Berufsrisiko und die sozialen Risiken nicht eines Tages vermischt würden. Die Techniker der Versicherungswirtschaft müssten deshalb ihre Kenntnisse beim Aufbau der Sozialversicherungen

---

<sup>302</sup> Chambre des Députés: Proposition de loi sur le monopole des assurances par l'Etat, par Couderc, 12.07.1909.

einbringen um zu erreichen, dass die Sozialversicherungen einen «hauptsächlich liberalen Charakter» erhielten.<sup>303</sup>

Auf wissenschaftlicher Ebene wurde die Frage, ob die Versicherung gegen Arbeitsunfälle mit den staatlichen Sozialversicherungen verschmolzen werde solle, 1932 vom Juristen Bernard Adrian diskutiert. Nach Adrian würde die Vereinheitlichung der «sozialen» Versicherungen zwar Vereinfachungen auf Ebene der Verwaltung mit sich bringen. Da sich die Versicherung gegen Arbeitsunfälle aber als Haftpflichtversicherung von den anderen sozialen Versicherungen auf technischer Ebene stark unterscheidet, sei eine «fruchtbare Arbeitsteilung» zwischen den staatlichen Sozialversicherungen und den privat bewirtschafteten Arbeitsunfällen vorzuziehen.<sup>304</sup>

Aufgrund dieser Bestandsaufnahme lässt sich festhalten, dass die Verschmelzung der Versicherung gegen Arbeitsunfälle mit den Sozialversicherungen im Frankreich der Zwischenkriegszeit zwar theoretisch denkbar war, jedoch weit von der politischen Realität entfernt. Dies war für die kommerzielle Versicherungswirtschaft, die den Grossteil der Arbeitsunfälle versicherte, von kapitaler Bedeutung. Selbst Versicherungskritiker wie der sozialistische Abgeordnete Gros verlangten nicht, dass die Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die Sozialversicherungen einbezogen wurde. Dies hing unter anderem damit zusammen, dass die sozialistische und kommunistische Linke zwar kritisch eingestellt war gegenüber den kommerziellen Versicherungsgesellschaften, aber auch die Sozialversicherungen nicht bedingungslos befürwortete. In Bezug auf die Arbeitsunfallversicherung zogen sie deshalb zu dieser Zeit ein staatliches Versicherungsmonopol mit fiskalischem Hauptzweck einer staatlichen Sozialversicherung vor. Ausserdem funktionierte die Versicherung gegen Arbeitsunfälle seit langem auf privater Basis und unterlag einer staatlichen Regulierung, während die Zukunft der staatlichen Sozialversicherungen zu diesem Zeitpunkt noch unsicher war. Die Ausdifferenzierung von privat bewirtschafteten Privatversicherungen und staatlich verwalteten Sozialversicherungen hatte demnach mit dem Sozialversicherungsregime von 1928/30 erst begonnen.

---

<sup>303</sup> Argus des assurances, 20.01.1929.

<sup>304</sup> Adrian 1932, S. 176.

#### 4. Konsolidierung der Versicherungsregulierung jenseits der Sozialpolitik

Parallel zur Ausarbeitung staatlicher Sozialversicherungen wurde auch die Versicherungsregulierung nach dem Krieg vorsichtig ausgebaut. Bis 1914 war ein erstes Set an Regulierungs- und Aufsichtsbestimmungen für die Versicherungswirtschaft entstanden. Dieses war jedoch lückenhaft und betraf hauptsächlich jene Bereiche der Versicherungen, die für die soziale Vorsorge wichtig waren. In den 1920er-Jahren wurden mit der Verordnung von 1922 über das Gesellschaftsrecht und mit dem Gesetz von 1930 über den Versicherungsvertrag wichtige Regulierungsbestimmungen für die Versicherungswirtschaft beschlossen. Sie galten für die gesamte Versicherungswirtschaft und ergänzten dadurch die erste Generation von Regulierungsbestimmungen. Demgegenüber blieben die Regulierungsmassnahmen, die während des Ersten Weltkriegs getroffen wurden, grösstenteils ohne längerfristige Wirkung. Zur gleichen Zeit wuchs die Versicherungsbehörde und weitete ihre Aufsichtstätigkeit auf weitere Versicherungsbranchen aus.

Die neuen Versicherungsgesetze veränderten die Beziehung zwischen den Behörden und den Versicherungsgesellschaften. Fand unter Eindruck des Ersten Weltkriegs eine Abkehr von der liberalen Versicherungsregulierung statt? Um diese Frage zu beantworten werden einerseits die Rolle der Behörden, des Parlaments, der Versicherungsexperten und der Versicherungsgesellschaften in der Ausarbeitung der neuen Versicherungsregulierung und andererseits die versicherungspolitischen Vorstellungen untersucht, welche die Verordnung von 1922 und das Gesetzes von 1930 prägten. Anschliessend wird analysiert, wie sich die Versicherungsbehörde in dieser Zeit entwickelte.

##### 4.1 Die zweite Phase der spezifischen Versicherungsregulierung 1914-1930

###### *4.1.1 Vorübergehende Massnahmen während des Ersten Weltkriegs*

Der Erste Weltkrieg stellte die französischen Versicherungsgesellschaften vor Probleme, die direkt mit den Kriegsverhältnissen zu tun hatten. Sie mussten vorübergehend auf einen grossen Teil des männlichen Personals verzichten, der für den Kriegsdienst mobilisiert worden war, so dass weibliche und ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Mehrheit waren.<sup>305</sup> Der Krieg wirkte sich eher negativ auf die Zahl der laufenden Policen aus; die Automobilversicherung kam zum Erliegen und die Lebensversicherungspolicen mussten aufgrund

---

<sup>305</sup> Vgl. Richard 1956, S. 175.

des gesteigerten Sterbensrisikos abgeändert oder für die Dauer des Kriegs unterbrochen werden. Eine Ausnahme stellte die Versicherung gegen Arbeitsunfälle dar, die von einer Zunahme des nationalen Arbeitsvolumens profitierte.<sup>306</sup>

Die staatlichen Rahmenbedingungen der Versicherungswirtschaft wurden leicht angepasst, wenn die Verhältnisse dies erforderten.<sup>307</sup> Ausschlaggebend war dabei der Schutz der Versicherten. In diesem Sinn legte ein Entschluss des Kassationsgerichtes von 1918 fest, dass Todesfälle und Verletzungen von Arbeiterinnen und Arbeitern, die durch Bomben verursacht wurden, als Arbeitsunfälle betrachtet werden und entsprechende Versicherungsleistungen nach sich ziehen mussten.<sup>308</sup> Des Weiteren mussten Gesellschaften, die Versicherungen gegen Bombenschäden anboten, eine staatliche Bewilligung beantragen und bestimmte Auflagen berücksichtigen.<sup>309</sup> Die grossen französischen Versicherungsgesellschaften liessen sich jedoch nicht auf diese Versicherungsform ein.

Ebenso waren bei den gesetzlichen Massnahmen bezüglich der Versicherungswirtschaft zur Zeit des Ersten Weltkriegs nationale Interessen ausschlaggebend. Bei Ausbruch des Krieges wurden sämtliche Geschäftskontakte zu Unternehmen aus feindlichen Ländern verboten.<sup>310</sup> Diese Bestimmung betraf auch Versicherungsgesellschaften aus Deutschland und Österreich-Ungarn, die in Frankreich tätig waren. Besondere Massnahmen waren bei den Rückversicherungsgeschäften notwendig. Es sollte verhindert werden, dass über die Rückversicherungsverträge Informationen zur französischen Industrie und vor allem zu den Rüstungsbetrieben an den Gegner gelangten. Da deutsche Firmen auf dem Rückversicherungsmarkt eine starke Stellung innehatten, war die Handlungsnotwendigkeit entsprechend gross.<sup>311</sup> Die meisten versicherungspolitischen Massnahmen aus dem Ersten Weltkrieg hatten keine längerfristigen Auswirkungen. Eine wichtige Ausnahme in diesem Befund ist die Einführung der Versicherungsaufsicht für Rückversicherungsgesellschaften, die auch in der Friedenszeit weitergeführt wurde.

---

<sup>306</sup> Vgl. ebd. S. 179 f.

<sup>307</sup> Vgl. Hémard 1924, S. 463-468 sowie Martin, Pierre: Assurance et guerre en France (1870-1945), in: Risques 59, 2004, S. 141-144.

<sup>308</sup> Beschluss vom 18.04.1918. Vgl. Richard 1956, S. 177.

<sup>309</sup> Gesetz vom 31.03.1918. Vgl. ebd.

<sup>310</sup> Chambre des Députés: Projet de loi relatif à la surveillance et au contrôle des opérations de réassurances, par Albert Métin et René Viviani, 25.02.1916.

<sup>311</sup> Chambre des Députés: Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet de loi relatif à la surveillance et au contrôle des opérations de réassurances, par André Honnorat, 28.07.1916.



#### *4.1.2 Erneuerung des Gesellschaftsrechts der Versicherungsunternehmen durch die Behörden (Verordnung von 1922)*

Die Verordnung von 1922 über das Gesellschaftsrecht in der Versicherungswirtschaft erneuerte eine gleichlautende Verordnung von 1868 und präziserte das Gesetz über die Aktiengesellschaften von 1867 für die Versicherungs- und Gegenseitigkeitsgesellschaften.<sup>312</sup> Das Gesellschaftsrecht legt fest, unter welchen Bedingungen eine Aktiengesellschaft gegründet und bewirtschaftet werden kann und ist damit ein wichtiges staatliches Regulierungsinstrument für die Privatwirtschaft. Die Verordnungen von 1868 und 1922 waren für die Versicherungswirtschaft deswegen wichtig, weil sie bis zur Verabschiedung des Gesetzes über den Versicherungsvertrag von 1930 die einzigen Regulierungsbestimmungen enthielten, die für die gesamte Versicherungswirtschaft galten. Der Ersatz der über 50 Jahre alten Verordnung war notwendig geworden, weil sie die finanzielle Stabilität der Versicherungsgesellschaften zu wenig gut garantierte und deshalb die Verbraucher unzureichend schützte.

Die Verordnung von 1868 hatte den Versicherungsgesellschaften uneingeschränkte Rechte bei Investitionen im Immobilienbereich belassen und keine genauen Angaben zur Erstellung der Jahresbilanzen für die Behörden enthalten, was deren Prüfung durch die Versicherungsaufsicht erschwerte. Zudem hatte sie Interpretationsschwierigkeiten aufgegeben und die Versicherungs- und Gegenseitigkeitsgesellschaften ungleich behandelt.<sup>313</sup> Um diese Mängel zu beseitigen, machte die Verordnung von 1922 erstens klare Vorgaben für die Form der Dokumente und Angaben, welche die Versicherungsgesellschaften der Versicherungsaufsicht abliefern mussten, damit diese möglichst effektiv überprüft werden konnten. Zweitens legte sie Vorschriften für die Kommissionsgebühren und Regeln für den Aufbau der obligatorischen Reserven der Versicherungsgesellschaften fest.<sup>314</sup> Drittens setzte sie Leitplanken für die Kapitalanlagen der Versicherungsgesellschaften: Drei Viertel mussten in Staatspapieren (Staat und Gemeinden), in Wertpapieren von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen oder in Hypothekarkrediten angelegt werden. Die Anlage des restlichen Viertels unterlag keinen Vorgaben.<sup>315</sup> Einige wenige Bestimmungen der Verordnung von 1922 betrafen die Versicherungspolicen und regelten hauptsächlich die Dauer der Vertragsgültigkeit, um Missstände in

---

<sup>312</sup> Décret sur la constitution des sociétés d'assurances, 22.01.1868; Décret sur la constitution des sociétés d'assurances, 8.03.1922.

<sup>313</sup> Vgl. Ancey, César; Sicot, Lucien: Le régime légal des sociétés d'assurances. Guide théorique et pratique du décret du 8 mars 1922, Paris 1927, S. 10-12.

<sup>314</sup> Vgl. Anthon 1937, S. 117.

<sup>315</sup> Vgl. ebd. S. 119 f.

diesem Bereich zu beseitigen.<sup>316</sup> Diese Bestimmungen betrafen somit nicht den Gesellschaftsvertrag der Versicherungsgesellschaften, sondern deren konkrete Versicherungstätigkeit. Mit diesen Massnahmen verschärfte die Verordnung von 1922 das Gesellschaftsrecht der Versicherungsgesellschaften in moderatem Ausmass und erliess einzelne Bestimmungen zu den Versicherungsverträgen. Die Kompetenzen und Instrumente der Behörden zur Regulierung der gesamten Versicherungswirtschaft nahmen damit leicht zu, was den Juristen und Beamten der Versicherungsbehörde Jean Fourastié veranlasste, die Entwicklung des Gesellschaftsrechts seit 1868 als «langsame Entwicklung der Doktrin» zu charakterisieren.<sup>317</sup>

In versicherungspolitischer Hinsicht ist aufschlussreich, wer für den Inhalt der Verordnung von 1922 verantwortlich war und wie der politische Entscheidungsprozess vonstatten ging. Die Verabschiedung einer Verordnung führt verfassungsgemäss über die Regierung und nicht über das Parlament. Im vorliegenden Fall handelte es sich wie erwähnt um die Ausführung des Gesetzes über die Aktiengesellschaften von 1867. Es war aber schon damals umstritten, ob das Gesellschaftsrecht der Versicherungsgesellschaften nicht besser mit einem eigenen Gesetz geregelt werden müsse. Als ein Abgeordneter 1867 wissen wollte, wieso die Versicherungsgesellschaften nicht ihr eigenes Gesetz erhielten, antwortete der Handelsminister wie folgt:

La matière n'est-elle pas plutôt réglementaire que législative? Si le Gouvernement ne l'a pas soumise au Corps législatif, ce n'est pas qu'il n'ait pas voulu recourir à ses lumières; c'est qu'il a voulu lui épargner un débat long, pénible, et qui sortirait peut-être du rôle qu'il est appelé à remplir.<sup>318</sup>

Das Parlament solle von einer «langen, mühsamen Debatte» verschont werden. Dieses Argument implizierte, dass die Materie für das Parlament zu komplex sei und deshalb der Regierung überlassen werden müsse. Auf diese Art wurde bereits 1867 anlässlich der Gesetzesdebatte über die Aktiengesellschaften vorgespurt, dass die Regierung und nicht das Parlament die spezifischen Bestimmungen zum Gesellschaftsrecht der Versicherungs- und Gegenseitigkeitsgesellschaften erlassen konnte.

Auch 1922 kam die Frage nach der Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative bei der Gestaltung des Gesellschaftsrechts der Versicherungsgesellschaften auf. Wie im

---

<sup>316</sup> Vgl. ebd. S. 118.

<sup>317</sup> Fourastié, Jean: *Le contrôle de l'Etat sur les sociétés d'assurances*, Paris 1944, S. 23.

<sup>318</sup> Ancey u. Sicot 1927, S. 9.

Protokoll der Kommission für soziale Versicherung und Vorsorge vermerkt, fragte deren Mitglied Ajau nach, wie es möglich sei, dass Versicherungsdirektor Sumien aus dem Arbeitsministerium die Verordnung über das Gesellschaftsrecht auf eigene Faust ausarbeite, ohne die zuständige Parlamentskommission zu befragen, die sich zur selben Zeit mit dem Gesetz zum Versicherungsvertrag beschäftige: «Diese Vorgehensweise erscheine ihm nicht sehr regulär und ermangle an Achtung gegenüber der Kommission [...]. Die Kommission müsse für die Regierung eine Art Mitarbeiterin sein.»<sup>319</sup> Die Kommission sah sich also als kompetenten Akteur in der Ausarbeitung von Regulierungsmassnahmen, wurde aber beim Gesellschaftsrecht von den Behörden übergangen. Rechtsprofessor Joseph Hémard analysierte das Vorgehen der Behörden mit folgenden Worten:

On peut toutefois se demander si ce décret n'a pas empiété sur les pouvoirs du législateur, bien que le résultat auquel il est arrivé ne puisse qu'être approuvé.<sup>320</sup>

Obwohl die Verordnung von 1922 begrüsst werden müsse, könne man sich fragen, ob die Behörden damit nicht in die Kompetenzen des Gesetzgebers übergegriffen hätten. Statt die Kommission für soziale Versicherung und Vorsorge der Deputiertenkammer hinzuzuziehen, beauftragte der Arbeitsminister 1920 eine ausserparlamentarische Kommission mit der Ausarbeitung einer neuen Verordnung für das Gesellschaftsrecht der Versicherungsunternehmen. Sie umfasste 16 Mitglieder, von denen acht Juristen und Experten in öffentlichen Ämtern tätig waren, fünf Vertreter der Versicherungswirtschaft und der Arbeitgeberverbände und drei Angehörige der Regierung und der Versicherungsaufsicht.<sup>321</sup> Mit der Kommission konnte die Regierung das nötige Fachwissen von Experten in privaten und öffentlichen Funktionen mobilisieren. Die Behörden gestalteten mit Hilfe der externen Kommission und der Gerichte massgebend das Gesellschaftsrecht der Versicherungswirtschaft, weil das Parlament insbesondere bei den Versicherungsverträgen der Versicherungsaufsicht bis anhin nicht die nötigen Instrumente zur Ausübung des Verbraucherschutzes zur Verfügung gestellt hatte.

Die Bestimmungen zur Vertragsdauer der Verordnung von 1922 waren umstritten, weil sie über den Regelungsbereich der Verordnung von 1868 hinausgingen. Mit dem *Syndicat des*

---

<sup>319</sup> Chambre des Députés, Commission de l'assurance et de la prévoyance sociales, 9.06.1922, Archives nationales, C//14645.

<sup>320</sup> Hémard 1924, S. 488.

<sup>321</sup> Ancey u. Sicot 1927, S. 13.

*compagnies françaises de transports de toute nature* und der *Union syndicale des compagnies d'assurances à primes fixes* rekurrerten zwei wichtige Verbandsorganisationen der kommerziellen Versicherungswirtschaft beim Staatsrat (*Conseil d'Etat*) gegen die Verordnung und machten geltend, dass die Behörden in diesem Punkt ihre Kompetenzen überschritten hätten. Diese müssten sich an den Rahmen des Gesetzes von 1867 halten und ausschliesslich das Gesellschaftsrecht der Versicherungsunternehmen regeln. Für die Bestimmungen zum Versicherungsvertrag benötige es hingegen ein neues Gesetz.<sup>322</sup> Der Staatsrat wies diesen Einwand zurück mit der Begründung, dass das Gesetz von 1867, das der Verordnung von 1922 zugrunde liege, der Regierung nicht nur die Befugnis erteile die Unternehmensgründung an sich zu reglementieren sondern auch deren Rechtmässigkeit an gewisse Auflagen zu koppeln, die mit der Beziehung einer Gesellschaft zu Dritten zu tun hätten. Dies geschehe im Sinn des Gesetzes von 1867 dazu, «in öffentlichem Interesse die Aufrichtigkeit der Verträge zu garantieren und die Rechte der Versicherten zu schützen».<sup>323</sup> Für den Versicherungsjuristen und Verfasser des Kommissionsberichts César Ancy war der Entscheid des Staatsrats deshalb interessant, «weil er mit Genauigkeit die Grenzen der behördlichen Regulierungskompetenzen» bestimmt habe.<sup>324</sup> Obwohl sie sich in der ausserparlamentarischen Kommission an deren Ausgestaltung beteiligt hatten, zeigte ein Teil der Versicherungsgesellschaften mit der Anfechtung der Verordnung von 1922, dass sie auch ohne eine stärkere Regulierung des Gesellschaftsrechts und der Versicherungsverträge gut leben konnten.

#### 4.1.3 Aus der Feder von Versicherungsexperten: Das Versicherungsvertragsgesetz von 1930

Die politischen Bemühungen, den Inhalt und die Form der Versicherungsverträge mit einem spezifischen Gesetz zu reglementieren, wurden nach dem Ersten Weltkrieg fortgesetzt, nachdem erste Versuche seit 1900 zu keinem Resultat geführt hatten (vgl. 2.3). Damals hatte sich gezeigt, dass zwischen den Versicherungsgesellschaften und den Verbrauchern ein Machtgefälle bestand, das jenen ermöglichte, diesen unvorteilhafte Versicherungspolice aufzuerlegen. Inzwischen hatte der gesetzliche Handlungsbedarf noch zugenommen, weil die Versicherungsmärkte gewachsen und neue Versicherungsbranchen entstanden waren. Grundsätzlich ging es bei der Regulierung der Versicherungsverträge darum, inwieweit der

---

<sup>322</sup> Vgl. ebd. S. 15 f.

<sup>323</sup> *Argus des assurances*, 16.03.1924.

<sup>324</sup> Beschluss des *Conseil d'Etat* vom 29.02.1924, zitiert nach Ancy u. Sicot 1927, S. 15.

Staat die «Vertragsfreiheit» in den Versicherungen beschränken, das heisst das Verhältnis zwischen den Versicherungsgesellschaften und den Versicherten regulieren sollte. Dies geschah bis anhin einerseits aufgrund des allgemeinen Vertragsrechts, andererseits aufgrund weniger Bestimmungen, die in die Verordnung von 1922 über das Gesellschaftsrecht der Versicherungsgesellschaften Eingang gefunden hatten. Im Gegensatz zur Erneuerung des Gesellschaftsrechts der Versicherungsgesellschaften, die auf dem Verordnungsweg durchgeführt werden konnte, musste das Gesetz über den Versicherungsvertrag vom 13. Juli 1930 auf parlamentarischem Weg beschlossen werden.<sup>325</sup>

Das Hauptargument für die Einführung eines Gesetzes über den Versicherungsvertrag war wie vor dem Krieg der Schutz und die Stärkung der Versicherten, indem die Versicherungsverträge mit Hilfe normierter allgemeiner Bedingungen vereinfacht werden sollten.<sup>326</sup> Gesetzliche Normen sollten die Verbindlichkeit der Versicherungsverträge erhöhen, die Zahl der Gerichtsgänge vermindern und die Gerichte entlasten.<sup>327</sup> Ein zweites Argument machte geltend, dass die Versicherungswirtschaft seit 1900 stark gewachsen war und die Versicherungsverträge aufgrund ihrer quantitativen Wichtigkeit stärker reguliert werden müssten.<sup>328</sup> Drittens verfügten die meisten andern europäischen Länder bereits über Gesetze zum Versicherungsvertrag.<sup>329</sup> Die Verantwortlichen des Gesetzesentwurfs von 1925 verwiesen vor allem auf das deutsche und das schweizerische Gesetz über den Versicherungsvertrag, die beide 1908 verabschiedet worden waren und als die «komplettesten in dieser Materie» galten.<sup>330</sup> In Anlehnung an diese Gesetzeswerke wies der französische Entwurf von 1925 mehr verbindliche Vorschriften als seine Vorgänger auf. Dessen Bestimmungen zur Haftpflichtversicherung waren weitgehend vom deutschen Gesetz übernommen worden.<sup>331</sup> Über die Beschaffenheit des deutschen Gesetzes gab unter anderem ein Aufsatz von Ernest Lehr Auskunft, der 1909 in der *Revue de droit international et de législation comparée* erschienen war

---

<sup>325</sup> Loi sur le contrat d'assurance, 13.07.1930.

<sup>326</sup> Vgl. Chambre des Députés: Rapport fait au nom de la Commission d'assurance de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Antoine Saillard, 26.10.1922.

<sup>327</sup> Vgl. Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Justin Godart, 7.04.1925.

<sup>328</sup> Vgl. Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Paul Deschanel et J. L. Breton, 9.03.1920.

<sup>329</sup> Vgl. Chambre des Députés: Rapport fait au nom de la Commission d'assurance de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Antoine Saillard, 26.10.1922.

<sup>330</sup> Schweiz: Bundesgesetz vom 2.04.1908; Deutschland: Gesetz vom 30.05.1908 Vgl. Sénat: Rapport fait au nom de la Commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales sur le projet de loi relatif au contrat d'assurances, par Justin Godart, 15.11.1927.

<sup>331</sup> Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance par Justin Godart, 7.04.1925.

und auch eine Teilübersetzung ins Französische beinhaltet.<sup>332</sup> Das schweizerische Beispiel war insofern wichtig, als dass hier bereits genügend Erfahrungen mit dem Gesetz gemacht worden waren, da der Erste Weltkrieg keine Unterbrechung seiner Anwendung zur Folge gehabt hatte. Die Informationen darüber wurden vom Bundesamt für Privatversicherungen in Form von Jahresberichten und weiteren Publikationen – unter anderem über die Vollzugsbestimmungen des Gesetzes – zugänglich gemacht. Viertens sollte das Gesetz einen Vertrauensgewinn bei den Versicherten für die Angebote der Versicherungswirtschaft bewirken.<sup>333</sup> Fünftens würde ein solches Gesetz auch die Versicherungsaufsicht vereinfachen, weil diese auch die Prüfung der Versicherungsverträge beinhaltet.<sup>334</sup>

1920 reichte der Minister für Hygiene, soziale Versicherungen und Vorsorge Jules Breton den vor dem Krieg entstandenen Gesetzesentwurf, der auf den Bericht der ausserparlamentarischen Kommission unter Leitung von Lyon-Caën aus dem Jahr 1904 zurückging, nochmals im Parlament ein. In der Folge führte die Kommission für soziale Versicherung und Vorsorge der Deputiertenkammer 1922 Anhörungen mit den Verbänden der verschiedenen Versicherungsbranchen und demjenigen der Versicherungsmakler durch.<sup>335</sup> Sie nahm am Gesetzesentwurf verschiedene kleinere Änderungen vor, belies dessen Grundzüge jedoch unverändert. Daraufhin wiederholte sich das Szenario aus den Jahren vor dem Krieg: Das Parlament behandelte den Gesetzesentwurf bis zum Ende der Legislaturperiode nicht. 1924 unternahm Arbeitsminister Justin Godart deshalb einen Neustart und beauftragte eine zweite ausserparlamentarische Kommission mit der Ausarbeitung eines neuen Gesetzesentwurfs. Die ausserparlamentarische Kommission umfasste Vertreter der Versicherungswirtschaft, Juristen und Beamten und war ähnlich besetzt wie jene zur Verordnung von 1922.<sup>336</sup> Die Kommission ging zwar vom älteren Gesetzesvorschlag aus, trug jedoch dem Wandel Rechnung, den der Versicherungsmarkt in der Zwischenzeit erfahren hatte. Neue Branchen wie die Hagel-, die Vieh- oder die Haftpflichtversicherung hatten sich inzwischen etablieren können. Folgerichtig weitete die Kommission den Gültigkeitsbereich des Gesetzes auf diese und weitere, noch wenig verbreitete Versicherungsbranchen aus.<sup>337</sup> Als Zweites änderte sie den

---

<sup>332</sup> Vgl. Lehr, Ernest: Les lois allemandes de 1901 et 1908 sur l'assurance, in: *Revue de droit international et de législation comparée* 14, 1910, S. 263-303.

<sup>333</sup> Vgl. Chambre des Députés: *Projet de loi relatif au contrat d'assurance* par Justin Godart, 7.04.1925.

<sup>334</sup> Vgl. ebd.

<sup>335</sup> Die Anhörungsprotokolle sind in den Archivakten nicht auffindbar. Vgl. Chambre des Députés, *Commission d'assurances et de prévoyance sociales, 1920-1922*. Archives nationales, C//14645.

<sup>336</sup> Vgl. Ancey, César; Sicot, Lucien: *La loi sur le contrat d'assurance (Loi du 13 juillet 1930)*, Paris 1930, S. 2.

<sup>337</sup> Vgl. Chambre des Députés: *Projet de loi relatif au contrat d'assurance*, par Justin Godart, 07.04.1925, S. 8.

Modus des Gesetzes: Die vielen nicht verbindlichen Bestimmungen in den vorhergehenden Gesetzesentwürfen, denen die Vertragspartner ihre eigenen Abmachungen entgegenstellen konnten, wichen im neuen Gesetzesvorschlag einer Mehrzahl von verbindlichen Bestimmungen, die nicht ausser Gebrauch gesetzt werden konnten.<sup>338</sup> Dadurch wurden die Vorschriften für den Umgang der Versicherungsgesellschaften mit ihren Klienten rigider. Während die Gesetzesentwürfe bis 1922 die «Vertragsfreiheit» hochhielten, stellte derjenige der ausserparlamentarischen Kommission den Verbraucherschutz voran.<sup>339</sup> Die Vorarbeit dieser Kommission mündete in einen Gesetzesvorschlag, den der Arbeitsminister 1925 bei der Deputiertenkammer einreichte. Deren Abgeordnete winkten das Gesetz Ende 1926 ohne inhaltliche Diskussionen durch. Die verbleibende Zeit der Legislaturperiode war jedoch zu kurz für dessen Behandlung im Senat. Jener befasste sich erst 1930 mit dem Gesetz über den Versicherungsvertrag und verabschiedete es ebenfalls ohne Diskussionen.

Die beiden Parlamentskammern spielten in der Gestaltung des Gesetzes über den Versicherungsvertrag eine Nebenrolle, weil sie sich auf keine inhaltliche Diskussion einliessen. Auch der Beitrag deren Kommissionen fiel bescheiden aus. Die Kommission für soziale Versicherung und Vorsorge der Deputiertenkammer hatte sich zwar von 1920 bis 1922 eingehend mit einem Gesetzesentwurf befasst, da der Gesetzgebungsprozess aber 1924 nochmals neu lanciert wurde, hatten die Arbeiten der Kommission nur einen indirekten Einfluss auf die definitive Fassung. Wieso sich die beiden Parlamentskammern nie auf eine Diskussion über den Versicherungsvertrag einliessen, ist nicht einfach zu bestimmen. Klar ist jedoch, dass die Sozialpolitiker, in deren Aufgabenbereich die Versicherungen lagen, nach dem Ersten Weltkrieg mit einer ganzen Reihe dringender Fragen konfrontiert waren, zu denen auch die Einführung staatlicher Sozialversicherungen und die Gesetzesrevision zu den Arbeitsunfällen gehörten. Sodann gibt es Anzeichen dafür, dass die Parlamentarier Mühe hatten, sich auf die komplexe Materie der Versicherungen einzulassen. Dies galt selbst für die Kommission für soziale Versicherung und Vorsorge, wie einer Aussage vom Deputierten Saillard zu entnehmen ist, der die Arbeiten zum Versicherungsvertrag leitete. Als die Kommission ihren Bericht über das Gesetz abgeschlossen hatte, dankte er seinen Kollegen für ihre Teilnahmen an der «manchmal etwas anstrengenden technischen Diskussion».<sup>340</sup> Schliesslich warf Rechtsprofessor

---

<sup>338</sup> Vgl. ebd. S. 10.

<sup>339</sup> Vgl. Hémard 1924, S. 485.

<sup>340</sup> Chambre des Députés, Commission de l'assurance et de la prévoyance sociales, 9.06.1922, Archives nationales, C//14645.

Henri Capitant, Beteiligter und Beobachter seit Beginn des Gesetzgebungsprozesses zum Versicherungsvertrag, dem Parlament Trägheit und Desinteresse vor: «Allein die Langsamkeit der parlamentarischen Maschinerie», «um nicht zu sagen die Nachlässigkeit und Gleichgültigkeit des Parlaments» sei dafür verantwortlich, dass der Gesetzgebungsprozess so lange gedauert habe.<sup>341</sup>

Gegenüber der schwachen Rolle des Parlaments kann der Einfluss der Behörden, der Versicherungsrechtsexperten und der Vertreter der Versicherungswirtschaft hervorgehoben werden. Die zentrale Rolle der Behörden kann vor allem an Arbeitsminister Justin Godart und Versicherungsdirektor Paul Sumien festgemacht werden. Sie beriefen die ausserparlamentarische Kommission ein, bestimmten deren Mitglieder und nahmen im Fall von Sumien an deren Arbeiten teil. César Ancey (Richter am Handelsgericht des Departements Seine) beschrieb den Beitrag von Versicherungsdirektor Sumien am Gesetz über den Versicherungsvertrag mit folgenden Worten:

A l'heure où la législation française de l'assurance est enfin créée, on ne peut que rendre un juste hommage à M. le Conseiller d'Etat Sumien, Directeur du Contrôle des Assurances au Ministère du Travail qui, avec une conscience et une ténacité admirables, s'est attaché à réaliser cette œuvre constructive, non sans consulter longuement et minutieusement, à la fois les juristes, les assureurs et les usagers de l'assurance, avec la constante préoccupation de sauvegarder tous les intérêts légitimes.<sup>342</sup>

César Ancey schrieb Sumien die federführende Rolle zu. Überdies wies er darauf hin, dass im Gesetzgebungsprozess mit Rücksicht auf «alle rechtmässigen Interessen» «die Juristen, die Versicherer und die Verbraucher» konsultiert worden seien.

Die Versicherungsjuristen, zu denen Ancey selber gehörte, prägten die Arbeiten der ausserparlamentarischen Kommission von 1924. Ancey und Joseph Hémard (Professor der Pariser Rechtsfakultät) erarbeiteten einen Entwurf, der anschliessend im Kommissionsplenum unter dem Vorsitz von Rechtsprofessor Henry Capitant diskutiert und angenommen wurde.<sup>343</sup> Die Versicherungsjuristen nahmen jene Vorarbeiten wieder auf, die Rechtsprofessor Lyon-Caën als Vorsitzender der ausserparlamentarischen Kommission von 1902 und die Gelehrtenge-sellschaften *Société d'études législatives* sowie die *Association française des Assurances sociales* 1907 für das Gesetz über den Versicherungsvertrag geleistet hatten. Während die

---

<sup>341</sup> Capitant, Henry: Commentaire de la loi du 13 juillet 1930, in: Revue générale des assurances terrestres, 1930, S. 739-823, S. 742.

<sup>342</sup> Ancey u. Sicot 1930, S. 12.

<sup>343</sup> Vgl. ebd. S. 2.



entscheidende Initiative für das Versicherungsvertragsgesetz von 1930 somit von den Behörden stammte, wurde dessen Inhalt fast ausschliesslich von Versicherungsexperten gestaltet. Die Rolle, welche die Versicherungsgesellschaften im Gesetzgebungsprozess über den Versicherungsvertrag in den 1920er-Jahren spielten, ist aufgrund der Quellenlage nicht eindeutig zu bestimmen. Die Vertreter der Versicherungswirtschaft konnten in allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses mitwirken. Die Verbände der Versicherungsgesellschaften und Versicherungsmakler *Union syndicale des compagnies d'assurances à primes fixes de toute nature, Réunion des assurances contre les accidents, Syndicat des compagnies françaises de réassurances, Union syndicale des courtiers d'assurances terrestres* wurden 1922 von der Kommission für soziale Versicherung und Vorsorge der Deputiertenkammer eingeladen, ihre Standpunkte geltend zu machen.<sup>344</sup> Bis hierhin äusserten sie sich zu einem Gesetzesvorschlag, bei dem es sich nach Hémard um ein «von den Versicherern inspiriertes Werk» handelte, in welchem die «Versicherten nur ungenügend geschützt waren».<sup>345</sup> Wie bereits dargestellt, hatten die Vertreter der Versicherungsgesellschaften in der ausserparlamentarischen Kommission von 1902, die den Gesetzesentwurf vorbereitete, die Mehrheit der Mitglieder gestellt. In der ausserparlamentarischen Kommission von 1924 konnten die Vertreter der Versicherungsgesellschaften ebenfalls mitwirken, allerdings nur noch mit einer Minderheit von fünf von insgesamt 16 Mitgliedern.<sup>346</sup> Arbeitsminister Justin Godart hob ihren konstruktiven Beitrag am Gesetz hervor:

Les représentants des assureurs ont montré par l'active collaboration qu'ils ont apportée aux travaux de la Commission leur désir de voir notre pays doté d'une loi fixant les limites de la liberté des conventions en matière d'assurances terrestres.<sup>347</sup>

Auch die Vertreter der Versicherungswirtschaft hätten in der Kommission einen aktiven Beitrag geleistet und seien an einem Gesetz interessiert, das «die Grenzen der Vertragsfreiheit» bei Versicherungsgeschäften festlege. Als sich 1927 die zuständige Senatskommission mit dem Entwurf befasste, bat der Verband der Lebensversicherungsgesellschaften um eine

---

<sup>344</sup> Vgl. Chambre des Députés, Commission d'assurances et de prévoyance sociales, 1920-1922. Archives nationales, C//14645.

<sup>345</sup> Hémard 1924, S. 485.

<sup>346</sup> Sénat: Rapport fait au nom de la Commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales sur le projet de loi relatif au contrat d'assurances, par Justin Godart, 15.11.1927.

<sup>347</sup> Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Justin Godart, 7.04.1925.

Anhörung, an welcher deren Vorsitzende Saint-Père um die Annahme des Gesetzesvorschlags warb:

Je suis chargé par ce groupement [*Réunion des Compagnies d'assurances sur la vie*, Anm. d. Verf.] de vous demander de vouloir bien adopter le projet voté par la Chambre sans y apporter de modifications. Ce n'est pas que nous estimions que le projet qui est devant vous aggrave lourdement nos responsabilités, ni qu'il soit exempt d'imperfections; nous lui en connaissons quelques-unes fort importantes qui ont fait l'objet d'un échange de vues entre notre groupement et le Ministre du Travail; mais tel qu'il vous est soumis, nous reconnaissons qu'il constitue un progrès par la codification des règles de l'assurance, sortie peu à peu des décisions des tribunaux.<sup>348</sup>

Das neue Gesetz nehme nach Saint-Père die Versicherungsgesellschaften bei den Versicherungsverträgen zwar stärker in die Pflicht, trotzdem stelle es einen klaren Fortschritt dar, indem es die geltende Rechtspraxis in verbindliche Gesetzesbestimmungen übertrage. Aus dem Zitat von Saint-Père geht ausserdem hervor, dass der Verband der Lebensversicherer auch in Kontakt mit Arbeitsminister Godart stand. Mit dem Präsidenten des Versicherungsverbands *Comité général des assurances* Max Hermant sprach sich 1929 ein weiterer wichtiger Exponent der Versicherungswirtschaft für die Verabschiedung des Gesetzes aus:

Le projet, malgré quelques imperfections qui devront être corrigées par la suite, contient dans l'ensemble une réglementation utile qui fait honneur à ses auteurs. Il mérite donc d'entrer en vigueur le plus tôt possible.<sup>349</sup>

Auch im Rahmen der Debatten über die Einführung eines staatlichen Versicherungsmonopols (vgl. 5.1) äusserten sich die Versicherungsgesellschaften positiv zum Gesetz über den Versicherungsvertrag, wie in einer Stellungnahme der *Chambre de commerce du Mans* gegen das sozialistische Vorhaben von 1924, ein staatliches Versicherungsmonopol einzuführen, ersichtlich wird:

Cette codification complètera les dispositions législatives actuellement en vigueur et ne peut manquer d'apporter au public toutes précisions et les garanties désirables. Il permet en même temps à l'initiative privée, et au jeu de la libre concurrence, de donner tout le développement nécessaire à l'industrie de l'assurance et à la création de nouvelles branches d'assurances.<sup>350</sup>

---

<sup>348</sup> Sénat: Rapport fait au nom de la Commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales sur le projet de loi relatif au contrat d'assurances, par Justin Godart, 15.11.1927.

<sup>349</sup> *Argus des assurances*, 23.06.1929.

<sup>350</sup> *Argus des assurances*, 7.12.1924.

In dieser Aussage führten die Vertreter der Versicherungsgesellschaften die Versicherungsregulierung – in diesem Fall das im Entstehen begriffene Gesetz über den Versicherungsvertrag – als Argument gegen ein staatliches Monopol an. Das Gesetz verschaffe den Verbrauchern die notwendige Sicherheit, ohne die freie Konkurrenz und die Entwicklung der Versicherungswirtschaft zu behindern.

Die besprochenen Hinweise deuten darauf hin, dass die Versicherungsgesellschaften das Gesetz über den Versicherungsvertrag nicht nur in der alten Version sondern auch in der neuen, etwas strengeren Version von 1925 mehrheitlich unterstützten. Eine qualifizierte Aussage des Pariser Rechtsprofessors Joseph Hémard weist aber auf das Gegenteil hin. Hémard kritisierte in einer Publikation von 1924 die Rolle der Versicherungsgesellschaften im Gesetzgebungsprozess zum Versicherungsvertrag:

Il ne convient d'ailleurs pas de se faire illusion. Les chances d'aboutir prochainement à un vote définitif du projet sont faibles, surtout parce que les grandes compagnies sont hostiles à une loi sur le contrat d'assurance. Il en est qui ont attaqué le décret du 8 mars 1922 sur la constitution des sociétés d'assurances, parce qu'il contient des dispositions qui devraient être dans une loi, mais elles ne veulent pas de loi!<sup>351</sup>

Nach Hémard waren die «grossen Gesellschaften», die bereits die Verordnung von 1922 gerichtlich angefochten hatten, auch gegen ein Gesetz über den Versicherungsvertrag und wirkten dementsprechend auf die politischen Kräfte ein. Versicherungsdirektor Sumien bestätigte diese Sichtweise explizit in einer Besprechung dieses Buches.<sup>352</sup> Kurze Zeit nach dessen Erscheinen wurde Hémard von Arbeitsminister Godart in die mehrfach genannte ausserparlamentarische Kommission berufen.

Die Rolle der Versicherungswirtschaft im Gesetzgebungsprozess über den Versicherungsvertrag war folglich ambivalent. Die Versicherungsverbände beteiligten sich vordergründig an der Ausarbeitung des Gesetzes und unterstützten dieses offiziell, weil es für das Ansehen der Versicherungswirtschaft und vor allem für das Vertrauen in deren Angebote wichtig war. Andererseits wurde manchen Versicherungsgesellschaften unterstellt, dass sie wie schon bei der Verordnung von 1922 über das Gesellschaftsrecht versuchten, auch das Gesetz über den Versicherungsvertrag hinauszuzögern.

---

<sup>351</sup> Hémard 1924, S. 489.

<sup>352</sup> Vgl. Argus des assurances, 12.04.1925.

In den Debatten über den Versicherungsvertrag waren die Befürworter des Gesetzes tonangebend. Gemäss Arbeitsminister Justin Godart entsprach das Gesetz über den Versicherungsvertrag «dem Wunsch aller», d. h. jenem der Versicherten, der Wirtschaftsverbände und der Versicherer.<sup>353</sup> Zwar ist neben den Stimmen, die das Gesetz über den Versicherungsvertrag befürworteten, auch die kritische Stellungnahme des Versicherungsexperten Marcel Passerat überliefert. Seine Ausführungen können beispielhaft dafür stehen, dass manche Vertreter der Versicherungswirtschaft ein solches Gesetz nach wie vor aus prinzipiellen Gründen ablehnten. Passerat störte sich vor allem daran, dass das Gesetz nicht das allgemeine Recht auf Versicherungen festhalte:

Ses dispositions sont insuffisantes, puisqu'il [le projet de loi, Anm. d. Verf.] n'accorde pas formellement (art. 6) le droit de s'assurer, en toutes matières, au profit d'une catégorie déterminée de personnes, même de personnes à naître, ou de personnes nées et à naître. Le vote du projet serait, pour l'avenir, un obstacle à des progrès ultérieurs de l'assurance; il risquerait d'empêcher le développement ou même la naissance de nouvelles modalités d'assurances ou l'amélioration de celles qui sont déjà connues.<sup>354</sup>

Nach Passerat ziehe das Gesetz die zukünftige Entwicklung der Versicherungen zu wenig in Betracht und würde deshalb Innovationen in der Versicherungswirtschaft verhindern. Insgesamt ergeben die ausgewerteten Schriften aus den 1920er-Jahren aber einen Konsens zugunsten des Gesetzes über den Versicherungsvertrag. Dieser diskursive Konsens ist erstaunlich, weil der Gesetzesentwurf von 1925 deutlich strenger war als jener von 1904 und deswegen aus der Perspektive liberaler Kreise stärker umstritten hätte sein müssen. Mögliche Gründe für diesen Konsens könnten – wie schon bei den Sozialversicherungen – in einem Mentalitätswechsel liegen, der während des Ersten Weltkriegs stattfand und das Vertrauen der Bevölkerung und der Politik in die organisatorischen Fähigkeiten der Behörden erhöhte.<sup>355</sup> Des Weiteren standen die Versicherungsgesellschaften ab 1924 zunehmend unter politischem Druck, der sich in öffentlicher Kritik und staatlichen Monopolvorhaben äusserte (vgl. 5.1). In dieser Situation stellte die Versicherungsregulierung für die Unternehmen nicht nur das kleinere Übel, sondern auch eine Art Garantie für eine marktwirtschaftliche Zukunft dar.

---

<sup>353</sup> Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance par Justin Godart, 7.04.1925.

<sup>354</sup> Passerat, Marcel: Examen critique du projet de loi sur le contrat d'assurance, Perpignan 1928, S. 9.

<sup>355</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 60 f.

#### 4.2 Ausbau und erweitertes Aufgabenfeld der Versicherungsbehörde

1899 war in Frankreich unter Einfluss der sozialen Reformbewegung die erste Versicherungsbehörde entstanden, die über einen Kontrolldienst verfügte und von einem Konsultativkomitee beraten wurde. Dieses Format löste sich seit dem Ersten Weltkrieg zunehmend von seinem sozialpolitischen Kontext, weitete sich auf zusätzliche Branchen aus und wuchs mit neuen Abteilungen und Fachbeamten.

In ihren ersten Jahren betrieb die Versicherungsbehörde einen hohen Aufwand, um die Betroffenen laufend über das Arbeitsunfallgesetz von 1898 und die dazugehörigen Verordnungen zu informieren. 1911 konnte sie schliesslich im Jahresbericht zu den Arbeitsunfällen vermelden, dass sie fortan stärker die eigentliche Aufsichtstätigkeit fokussieren könne:

Le Service du contrôle des assurances privées peut, à l'heure actuelle, plus facilement limiter son action à l'exercice propre de ses attributions qui sont la surveillance des opérations des organismes admis à pratiquer l'assurance contre les accidents du travail. Cette surveillance est spécialement d'ordre comptable et financier.<sup>356</sup>

Bei dieser Tätigkeit würden vor allem die Buchhaltung und Finanzen im Vordergrund stehen. Die neue Situation hatte mit dem verringerten Aufwand bei der Umsetzung des Unfallversicherungsgesetzes zu tun: Arbeitgeber und Arbeitnehmer waren mit den Rechten und Pflichten des Gesetzes vertraut und die Versicherungsgesellschaften hatten ihre Policen und Prämien den neuen Anforderungen angepasst.

Nachdem sich die Versicherungsaufsicht zunächst nur auf die Branchen der Arbeitsunfälle und die Lebensversicherungen beschränkte, wurde sie in den folgenden Jahrzehnten auf die Kapitalisierungsgesellschaften (1907), die Rückversicherung (1917), die Heirats- und Geburtsversicherung (1921) und die Fahrzeugversicherung (1935) ausgeweitet. Für jede kontrollierte Branche wurden ein Kontrolldienst und ein Konsultativkomitee ins Leben gerufen.<sup>357</sup> Diese schrittweise Ausdehnung der Versicherungskontrolle und der Versicherungsregulierung stellte eine französische Eigenheit dar. Während in der Schweiz (1885) und in Deutschland (1901) jeweils umfassende Aufsichtsregime geschaffen wurden, entstand die französische Versicherungsaufsicht in zahlreichen Schritten, über eine Zeitspanne von rund

---

<sup>356</sup> Ministère du Travail: Dixième rapport sur l'application de la loi du 9 avril 1898 (1911), in: Recueil des documents sur les accidents du travail 45, Paris 1913, S. 21.

<sup>357</sup> Vgl. Laguerre 1990, S. 107.

40 Jahren hinweg und in unterschiedlichen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kontexten.<sup>358</sup> Da die neu beaufsichtigten Versicherungsbranchen einen weniger ausgeprägten sozialen Charakter aufwiesen als die Branchen der Arbeitsunfalls- und Lebensversicherung, änderte sich der Hauptzweck der Versicherungsaufsicht. Nicht mehr der Einlegerschutz zur Förderung der sozialen Vorsorge stand im Vordergrund, sondern ein Verbraucherschutz im weiteren Sinn und das wirtschaftspolitische Anliegen, den Versicherungsmarkt zu stabilisieren. Mit der Erweiterung der Versicherungsbehörde nahm auch deren Personal zu: 1899 arbeiteten neben den zehn Kontrollkommissaren insgesamt 15 Personen in der administrativen Versicherungsverwaltung.<sup>359</sup> Um 1912 betrug deren Zahl bereits 73, um 1940 waren es 121 Personen.<sup>360</sup> Mit dem Zuzug weiterer Fachbeamten und mit der Erweiterung der Versicherungskontrolle auf neue Branchen baute die Versicherungsbehörde nachhaltig ein Fachwissen auf, das zuvor nur bei privaten Akteuren, namentlich Fachmännern im Dienste von Versicherungsgesellschaften und Organisationen wie dem *Institut des actuaires* vorhanden war. Über die Ausbildung der Kontrollkommissare und Aktuare der Versicherungsbehörde, Austauschforen wie dem *Congrès des actuaires* oder die Beratergremien (*Comité consultatifs*), in denen Vertreter der Behörden, der Versicherungswirtschaft und der Konsumenten Einsitz hatten, fanden Wissenstransfers von privaten zu staatlichen Organisationen statt. Diese waren ihrerseits eine Voraussetzung für die Intensivierung der Versicherungspolitik in den 1930er- und 1940er-Jahren (vgl. 6.2).

Ein weiterer Grund dafür, dass sich die Versicherungsbehörde auf die Kontrolle der Privatversicherungen konzentrieren konnte, lag darin, dass sich Frankreich vor dem Ersten Weltkrieg auf den Weg der staatlich organisierten Sozialversicherungen nach deutschem Vorbild begab, auch wenn noch Jahre vergehen sollten, bis die französischen Abgeordneten um 1928/30 ein vergleichbares Gesetz verabschiedeten. Die 1910 beschlossenen Altersrenten, deren Obligatorium vor dem Staatsrat nicht standhielt, bewirkten den Ausbau der Direktion für soziale Versicherungen und Vorsorge. Aufgrund der neuen Grösse wurden 1911 die Versicherungs-Kontrolldienste von ihr abgetrennt und als *Service du contrôle des assurances privées* direkt dem Arbeitsminister unterstellt. Später im Jahr 1922 wurde dieser einfache

---

<sup>358</sup> Vgl. Chéneaux de Leyritz, Gabriel: *Assurances*, Paris 1947, S. 125.

<sup>359</sup> Die Berufsbezeichnungen lauteten Überprüferin und Überprüfer, Hilfsüberprüferin und Hilfsüberprüfer sowie Stenotypistinnen und Stenotypisten. *Annuaire du Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes*, Paris 1901, S. 16 f. u. 148.

<sup>360</sup> *Annuaire du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale*, Paris 1912, S. 23 f. sowie «Décret du 8 octobre 1940», *Direction des assurances*, 1940, Centre d'archives économiques et financières, B 54781/2.

«Dienst» zur eigenständigen «Direktion» aufgewertet. Der Versicherungs-Kontrolldienst wurde vom ehemaligen Finanzinspektor René-Benjamin Chasseriau geleitet und spezialisierte sich wie erwähnt auf finanztechnische Tätigkeiten wie die Festlegung und Überprüfung der Reserven der Gesellschaften, während die von Arbeitsrechtsexperte Georges Paulet geführte Direktion für soziale Versicherung und Vorsorge bis 1920 bestehen blieb.<sup>361</sup> Die Emanzipation der Versicherungsregulierung von der Sozialpolitik erfolgte somit auch in der Versicherungsbehörde, indem die Verwaltungsbereiche der Privat- und Sozialversicherungen, die bis anhin in der Direktion für soziale Versicherung und Vorsorge vereint gewesen waren, innerhalb des Arbeitsministeriums getrennt wurden.

---

<sup>361</sup> Vgl. Girard, J. (Hg.): *La carrière des assurances*, Paris 1913, S. 165.

## Fazit Teil II

Im Bereich der sozialen Versicherungen waren die Erfahrungen und Folgen des Ersten Weltkriegs ausschlaggebend. Staatliche Sozialversicherungen wurden neu eingeführt, während das Gesetz über die Arbeitsunfälle reformiert wurde. Die Untersuchung dieser Gegenstände hat gezeigt, dass das staatliche Sozialversicherungssystem jene sozialen Risiken betraf, die entweder von Gegenseitigkeitsgesellschaften oder insgesamt nur schwach bewirtschaftet wurden. Die kommerzielle Versicherungswirtschaft unternahm keine aktiven Schritte, um die Schaffung der Sozialversicherungen mitzugestalten oder zu verhindern, denn sie konnte weiterhin die Versicherung gegen Arbeitsunfälle bewirtschaften, deren Markt sich aufgrund der Gesetzesrevisionen vergrößerte.

Die liberale Versicherungsregulierung von vor 1914 wurde nach dem Ersten Weltkrieg vervollständigt und konsolidiert. Die Reglementierung der Versicherungstätigkeit schritt langsam fort, wie die Untersuchung der Verordnung von 1922 zum Gesellschaftsrecht und des Gesetzes von 1930 zum Versicherungsvertrag gezeigt hat. Bei den versicherungspolitischen Akteuren ist die zentrale Rolle der Behörden und der Versicherungsexperten klar hervorgetreten. Demgegenüber blieb das Parlament praktisch ohne Einfluss auf den Inhalt der neuen Regulierungsbestimmungen. Die Versicherungsgesellschaften schliesslich schlugen eine doppelte Taktik ein. Auf der einen Seite gestalteten sie die gesetzlichen Bestimmungen bei Anhörungen ihrer Vertreter und in den ausserparlamentarischen Kommissionen aktiv mit, weil sie gesellschaftlich unter Druck standen und die Entwicklung des Versicherungsrechts in anderen Industrieländern die Richtung vorgab. Auf der anderen Seite versuchten sie, die neuen Bestimmungen zu verzögern wie mit der gerichtlichen Anfechtung der Verordnung von 1922. Gleichzeitig zur Versicherungsreglementierung entwickelte sich auch die Versicherungsbehörde, deren Kompetenzen auf zusätzliche Versicherungsbranchen ausgeweitet wurden. Während ihr Personal und ihr Fachwissen über die Versicherungen zunahmen, blieb ihre Macht über beaufsichtigte Branchen aber annähernd dieselbe. Die Vorstellungen der unternehmerischen Freiheit und des freien Wettbewerbs waren weiterhin wichtige Orientierungspunkte bei der Ausgestaltung der Versicherungsregulierung.

Mit der Vervollständigung der Versicherungsregulierung und der Einführung der Sozialversicherungen nahm die Ausdifferenzierung von Privat- und Sozialversicherungen ihren Anfang. Erstens ergab sich im Bereich der sozialen Versicherungen eine Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Sozialversicherungen und den von Versicherungsgesellschaften bewirtschafteten



Arbeitsunfällen. Während sich die Sozialversicherungen direkt an Angestellte mit tiefen Einkommen richteten, schlossen die kommerziellen Versicherungsgesellschaften weiterhin vor allem Kollektivpolicen mit Unternehmen ab, die ihre Angestellten gegen Arbeitsunfälle versichern mussten. Auch die Gruppenversicherungen für höhere Angestellte funktionierten nach diesem Prinzip. Zweitens wurden innerhalb des Arbeitsministeriums die Ämter, die sich der Verwaltung der staatlichen Sozial- und der Privatversicherungen widmeten, voneinander getrennt. Drittens stand bei der Regulierung des Gesellschaftsrechts von Versicherungsunternehmen und des Versicherungsvertrags nicht mehr die soziale Vorsorge im Vordergrund, sondern der Verbraucherschutz im weiteren Sinn und die finanzielle Stabilisierung des Versicherungsmarkts. Versicherungspolitik war jetzt nicht mehr hauptsächlich Sozialpolitik, sondern ebenso sehr auch Wirtschaftspolitik. Damit erfuhren die Privatversicherungen als Ganzes eine staatliche Anerkennung, welche die latente Kritik an den Versicherungsgesellschaften relativierte.

Insgesamt befand sich die französische Versicherungspolitik der 1920er-Jahre in einer Übergangsphase zwischen den liberalen und sozialpolitisch motivierten Anfängen der Jahrhundertwende und der aktiven Wirtschaftspolitik, welche die Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre auslöste.

### III. Behörden und Versicherungswirtschaft zwischen Konfrontation und Zusammenarbeit (1930-1940)

In einer Rede an der Generalversammlung des Versicherungs-Dachverbands FFSA von 1938 charakterisierte dessen Vorsitzender Max Hermant die kürzlich beendete Versicherungsreform mit den folgenden Worten:

Les fondements de la législation française des assurances privées ont été reconstruits à neuf. Un décret-loi et un règlement d'administration publique modernes dans leur conception sont venus établir un régime cohérent et durable : celui de la liberté contrôlée. [...] le problème des assurances, si souvent posé devant l'opinion, a été résolu par les pouvoirs publics d'une manière complète et précise. En nous inclinant, libéraux, devant les exigences d'un contrôle renforcé, nous avons pensé donner modestement un exemple de modération et de discipline, et nous espérons pouvoir désormais travailler dans ce climat favorable que donne une stabilité législative plus nécessaire encore à notre profession qu'à toutes autres.<sup>362</sup>

Die Reformen der 1930er-Jahre hätten für die Versicherungsgesellschaften ein Regime der «kontrollierten Freiheit» sowie eine «verstärkte Kontrolle» gebracht. In der Tat hatte das rechtliche Regulativ der Versicherungswirtschaft mehrere Veränderungen erfahren. Unter Federführung des Arbeitsministeriums wurde ein Grossteil des geltenden Versicherungsrechts überarbeitet, ausgeweitet und vereinheitlicht. Weitere Phänomene der 1930er-Jahre waren die teilweise politisch motivierte Kritik an der kommerziellen Versicherungswirtschaft und die abermals aufflammenden Debatten über eine staatliche Monopolisierung der Versicherungswirtschaft.

Die Versicherungsreform der 1930er-Jahre und die versicherungspolitischen Debatten fanden in einem bewegten historischen Kontext statt. Die Weltwirtschaftskrise brachte nicht nur das öffentliche Budget, sondern auch Unternehmen wie die Versicherungsgesellschaften in Bedrängnis und gefährdete so die Einlagen, welche die Bevölkerung mittels Prämien bezahlt hatten. Dies machte eine Verbesserung des Einlegerschutzes notwendig, um die Versicherungsmärkte zu stabilisieren. Des Weiteren war die politische Landschaft Frankreichs in den 1930er-Jahren stark polarisiert. Auf den *Bloc national* von 1919 folgte 1924 die Mitte-Links-Regierung *Cartel des gauches*. Zwei Jahre nach den Ausschreitungen rechtsextremer Gruppierungen im Februar 1934 kam mit dem *Front populaire* zum ersten Mal eine klar linke

---

<sup>362</sup> Argus des assurances, 28.05.1939.

Regierung an die Macht, die den Anspruch formulierte, Frankreichs Gesellschaft und Wirtschaft grundlegend zu verändern. Die Volksfront vereinte zahlreiche linke Parteien und Gruppierungen und wurde von der sozialistischen SFIO, den Kommunisten, der radikalsozialistischen Partei und den Gewerkschaften CGT und CGTU angeführt. In diesem konfliktbeladenen politischen Umfeld fanden unter anderem Verhandlungen über Gesamtarbeitsverträge in der Versicherungswirtschaft (1936-1937) sowie eine Gesamtreform der bisherigen Versicherungsregulierung statt (1934-1938).

Die Auswirkungen der politischen und wirtschaftlichen Ereignisse der 1930er-Jahre stehen im Zentrum von Teil III dieser Arbeit: Inwiefern wirkten sie sich auf die Versicherungswirtschaft und auf die Versicherungsregulierung aus und inwiefern veränderten sie die Versicherungspolitik in ihrer Funktionsweise? Das fünfte Kapitel untersucht die Versicherungskritik und die Bestrebungen zur Einführung eines staatlichen Versicherungsmonopols in den 1920er- und 1930er-Jahren, die Auswirkungen der Wirtschaftspolitik der Volksfront auf die Versicherungswirtschaft sowie die Reorganisation der Versicherungsverbände. Vor diesem Hintergrund untersucht anschliessend Kapitel 6 die Reform der Versicherungsregulierung, die zwischen 1934 und 1938 in relativ kurzer Zeit und unter besonderen versicherungspolitischen Bedingungen stattfand.

Wie entwickelte sich die Versicherungswirtschaft in den 1930er-Jahren? Die Weltwirtschaftskrise von 1929 erfasste auch die französische Versicherungswirtschaft, obschon relativ spät. Jene überstand die Krisenjahre von 1930 bis 1937 im Gegensatz zu anderen Sektoren wie dem Bankwesen relativ gut. Die Zahl der Angestellten nahm von 1931 bis 1936 leicht zu von rund 60'000 auf 70'000. Gleichzeitig ging die Anzahl Unternehmen leicht zurück. Die Konkurse von Versicherungsgesellschaften nahmen zwar zu, blieben aber insgesamt auf einem tiefen Niveau und wurden durch die Schaffung zahlreicher berufsspezifischer Gegenseitigkeitsgesellschaften kompensiert. Zudem fand auf dem Versicherungsmarkt eine mässige Konzentration statt.<sup>363</sup>

Die einzelnen Versicherungsbranchen waren in unterschiedlichem Mass von der Weltwirtschaftskrise betroffen. Die Lebensversicherungen konnten davon profitieren, dass der Absturz der Börse ihre Versicherungspolizen als Anlagen attraktiver machte. Gleichzeitig

---

<sup>363</sup> Vgl. Straus 2012, S. 129.

verzeichneten sie Einbussen beim Geschäft mit Kunden aus dem Mittelstand, die unter der Weltwirtschaftskrise litten. Insgesamt stagnierte der Umsatz der Lebensversicherer bis zum Wiederaufschwung von 1937.<sup>364</sup> Die Volksversicherung und die Gruppenversicherung wuchsen während der 1930er-Jahre, wenn auch von einem tiefen Niveau ausgehend. Für die Verbreitung der Gruppenversicherung war die Einführung der staatlichen Sozialversicherungen von 1930 entscheidend, da diese indirekt auch den Abschluss von freiwilligen kollektiven Versicherungen für Arbeitnehmergruppen förderten, die nicht dem Sozialversicherungspflichtigkeitsbereich unterlagen. Aus dem gleichen Grund wurden auch viele Gegenseitigkeitsgesellschaften gegründet.<sup>365</sup> Bei der Arbeitsunfallversicherung ging die Prämiensumme während der Weltwirtschaftskrise zurück, weil die Löhne sanken und die Arbeitslosigkeit zunahm.<sup>366</sup> Die Automobilversicherungsgesellschaften konnten im Verlauf der 1930er-Jahre ihre unsichere Lage dank einer gemeinsamen Prämienpolitik und staatlicher Regulierung stabilisieren (vgl. 6.1).<sup>367</sup> Die Seeversicherung hingegen war wegen der internationalen Konkurrenz sowie der Krise der einheimischen Reeder in einer schwierigen Lage.<sup>368</sup> Die Feuerversicherung schliesslich litt darunter, dass die Warenlager und die privaten Gebäude an Wert verloren, während sich in der Industrie die Zunahme der versicherbaren Werte verlangsamte.<sup>369</sup>

---

<sup>364</sup> Vgl. Plessis, Alain; Straus, André: La crise de l'assurance française dans les années 1930, in: Nunez, Clara Eugenia (Hg.): Insurance in industrial societies. Economic role, agents and market from 18th century to today, Sevilla 1998, S. 177-192, S. 183.

<sup>365</sup> Vgl. Richard 1956, S. 246.

<sup>366</sup> Vgl. ebd. S. 247.

<sup>367</sup> Vgl. ebd. S. 244.

<sup>368</sup> Vgl. ebd. S. 247.

<sup>369</sup> Vgl. ebd. S. 245 f.

## 5. Versicherungspolitik in der Zeit der Weltwirtschaftskrise: Versicherungskritik, Volksfront und Versicherungsverbände

Drei Themenbereiche bildeten den Kontext der Versicherungspolitik der 1930er-Jahre: Die Versicherungskritik der Befürworter eines staatlichen Versicherungsmonopols, die Wirtschaftspolitik der linken Volksfrontregierung und die Intensivierung der Verbandspolitik der Versicherungsgesellschaften. Vor und während der Weltwirtschaftskrise wurden Finanzskandale aufgedeckt, in die auch politische Kreise involviert waren und die heftige Kritik an den Finanzeliten und Behörden hervorriefen. Diese richtete sich auch gegen die Versicherungsgesellschaften und bewirkte politische Vorstöße für eine staatliche Monopolisierung der Versicherungen. Als das Parteibündnis *Front populaire* die Wahlen von 1936 gewann, konnte erstmals eine klar linke, versicherungskritische Regierung der Wirtschaftspolitik ihren Stempel aufdrücken.

Die Versicherungskritik, die Bestrebungen für ein staatliches Versicherungsmonopol und die Wirtschaftspolitik des *Front populaire* stellten den bisherigen Rahmen der privaten Versicherungstätigkeit und die Daseinsberechtigung der kommerziellen Unternehmen in Frage. Inwiefern änderte sich dadurch die Beziehung zwischen den Behörden und den Versicherungsgesellschaften?

Im Kapitel 3 wurden bereits die staatlichen und privaten Einflussbereiche in den sozialen Versicherungen untersucht. In diesem Kapitel steht nun die Ausdifferenzierung eines öffentlichen und eines privaten Einflussbereichs in der Versicherungswirtschaft im Zentrum. Welche Konzepte wurden in Bezug auf die Rolle der Unternehmen und des Staats diskutiert? Inwiefern wirkte sich die Wirtschaftspolitik der Volksfrontregierung auf die Versicherungswirtschaft aus und wie reagierte die Versicherungswirtschaft auf diese Entwicklungen?

## 5.1 Finanzskandale und Infragestellung der kommerziellen Versicherungswirtschaft

In den 1930er-Jahren war die französische Versicherungswirtschaft stärker als zuvor von äusseren Ereignissen wie der Währungskrise von 1925/26, der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre sowie mehrerer Finanzskandale beeinflusst. Auch die starke Polarisierung zwischen rechten und linken Kräften der nationalen Politik gehört zu diesem Kontext und wirkte sich auf die Versicherungsgesellschaften aus.

Die bekanntesten Finanzskandale der französischen Zwischenkriegszeit waren die «Affären» Hanau (1928), Oustric (1930) und Stavisky (1933), die sich in einer Zeit ereigneten, in der die Politik stark polarisiert war. Alle drei wurden von Einzelpersonen verursacht, die in der Finanzwelt und der Politik gut vernetzt waren. Mithilfe eigens gegründeter Finanzinstitute brachten sie in kurzer Zeit Millionen zum Verschwinden. Während bei Hanau und Oustric vor allem gutgläubige Privatpersonen ihre Einlagen verloren, wurden bei Stavisky Versicherungsgesellschaften und andere Finanzinstitute geschädigt.<sup>370</sup> Die Versicherungswirtschaft erlitt durch diese Affären eine Rufschädigung und einen Vertrauensverlust, da ein Teil der Bevölkerung die Versicherungsgesellschaften mit den kriminellen Finanzinstituten assoziierte und fortan um die Sicherheit seiner Einlagen fürchtete.

In der Zeitungsberichterstattung wurden die Finanzdelikte skandalisiert, was zu Protesten von links bis rechts gegen die Finanzelite und die Behörden führte. Die Affäre Stavisky, bei der die regierenden Radikalsozialisten involviert waren, brachte zuerst Premierminister Chautemps zu Fall und anschliessend seinen Nachfolger Edouard Daladier in öffentliche Kritik. Als im Februar 1934 rechtsextreme Ligen vor dem Regierungssitz aufmarschierten, wurden sie von den Ordnungskräften mit Waffengewalt vertrieben. Aufgrund der blutigen Unruhen sah sich auch Daladier mit seiner Regierung zum Rücktritt gezwungen.<sup>371</sup>

Auch die extreme Linke organisierte politische Kampagnen gegen die finanzielle und politische Elite. Die Kampagne der «zweihundert Familien» von 1936 richtete sich gegen die 200 grössten Aktionäre der *Banque de France*, die das alleinige Teilnahme- und Stimmrecht an der Generalversammlung der Bank besaßen und damit deren Geschicke bestimmen konnten. In den Augen ihrer linken wie rechten Kritiker standen die Aktionäre bzw. die Familien, aus denen sie stammten, für einen Filz aus Financiers, Unternehmern und Politikern, die

---

<sup>370</sup> Vgl. Sauvy, Alfred (Hg.): *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Bd. 1, Paris 1965, S. 410-416.

<sup>371</sup> Vgl. Sauvy, Alfred (Hg.): *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Bd. 2, Paris 1967, S. 74 f.

über unzulässige Machtfülle verfügten und damit die demokratischen Einrichtungen in Gefahr brachten.<sup>372</sup> Von der antikapitalistischen Kritik war auch die Versicherungswirtschaft betroffen, was beispielsweise in der bekannten zeitgenössischen Publikation «Les maîtres de la France» vom sozialistischen Schriftsteller Augustin Hamon zum Ausdruck kam. Mit drei Bänden, die von 1936 bis 1938 erschienen, versuchte Hamon aufzuzeigen, dass die Französische Republik von einigen wenigen französisch-jüdischen Finanzdynastien «feudalistisch» beherrscht werde. Der zweite Band des Werks war der Versicherungswirtschaft gewidmet. Hamon schätzte darin unter anderem die heimliche Macht der Versicherungsunternehmer ein:

Si l'on songe que le montant des capitaux en réserve dans les caisses des compagnies d'assurances est de l'ordre de quatorze milliards de Francs, investis en titres dont ci-dessus nous avons donné le pourcentage moyen, on peut juger de la puissance boursière de ces compagnies. Elle constitue un véritable danger pour l'Etat, pour l'économie du pays entier.<sup>373</sup>

Dank einer Kapitalmenge von ungefähr vierzehn Mrd. Francs würden die Versicherungsgesellschaften zu einer Börsenmacht, die für den Staat und die Wirtschaft eine Gefahr darstelle. Schriften wie jene von Hamon sind einerseits Ausdruck des Misstrauens, das ein Teil der Bevölkerung der kommerziellen Versicherungswirtschaft entgegenbrachte, andererseits trugen sie aber auch dazu bei, dieses zu schüren. Auch in anderen Ländern ist aus dieser Zeit fundamentale Kritik an den Versicherungsgesellschaften überliefert. Die in der Schweiz erschienene Schrift «Pollux-Versicherungszauber», die sich unter anderem auf Hamon bezieht, beginnt mit der Feststellung, dass die Versicherungsgesellschaften «bekanntlich in der Schweiz – wie in anderen Ländern – die exklusivsten, reichsten und reaktionärsten Hochburgen des Kapitalismus» seien.<sup>374</sup> Die Fundamentalkritik an den Versicherungsgesellschaften war Ausdruck davon, dass die Versicherungen ein noch junges Phänomen darstellten und deren gesellschaftlicher Stellenwert noch nicht gefestigt war. Mit dieser Kritik verbunden war die Forderung, die Versicherungswirtschaft zu verstaatlichen bzw. zu monopolisieren.

---

<sup>372</sup> Vgl. Richard 1956, S. 227.

<sup>373</sup> Hamon, Augustin: Les maîtres de la France, Bd. 2, Paris 1937, S. 101.

<sup>374</sup> Verein für wirtschaftliche Studien: Pollux-Versicherungszauber, Zürich 1945.

## 5.2 Ein Versicherungsmonopol zugunsten der Staatskasse?

Die Frage, ob die Versicherungstätigkeit den privaten Versicherungsgesellschaften überlassen werden oder dem Staat als Versicherungsmonopolist vorbehalten sein sollte, wurde seit Mitte des 19. Jahrhunderts immer wieder diskutiert, unter anderem im Rahmen einer bereits analysierten Parlamentsdebatte von 1908 bis 1910 (vgl. 2.3.3). Auch in den 1920er- und 1930er-Jahren wurden in der Presse und in der nationalen Politik Forderungen nach einem staatlichen Versicherungsmonopol erhoben. Die Monopoldebatten hatten in Frankreich bis zu den Nationalisierungen von 1946 zwar keine konkreten Auswirkungen, offenbarten jedoch, dass die jeweiligen Rollen der kommerziellen Unternehmen und des Staats im Versicherungswesen vor allem in der politischen Linken umstritten waren. In den 1920er- und 1930er-Jahren standen nicht nur die Sozialversicherungen, sondern auch die Privatversicherungen (Lebens-, Feuer-, Automobilversicherung etc.) und die Rückversicherungen im Zentrum dieser Debatten.

Jüngere Vorbilder für staatliche Monopolbetriebe gab es im Bereich der Telekommunikation, dem Postwesen und der Zündholzproduktion. Versicherungsmonopole existierten ausserdem in wenigen anderen Ländern. In der Schweiz gab es ein kantonales Gebäudeversicherungsmonopol und in manchen Kantonen Mobiliarversicherungsmonopole, die den Ersten Weltkrieg aber nur in Glarus und der Waadt überdauerten.<sup>375</sup> In Italien existierte eine nationale Versicherungsanstalt, die von 1912 bis 1923 mit einem Teilmonopol auf Lebensversicherungen ausgestattet war, und in der Türkei erhielt ab 1929 eine halbstaatliche Gesellschaft das Rückversicherungsmonopol.<sup>376</sup> Schliesslich gab es in der Sowjetunion seit 1918 ein staatliches Versicherungsmonopol und in Uruguay ab 1926 ein komplettes staatliches Versicherungsmonopol, das von einer staatlichen Versicherungsbank hätte ausgeübt werden sollen, aber nie vollständig umgesetzt wurde. Staatliche Rückversicherungsmonopole wurden unter anderem in Chile (1927) und Brasilien (1939) in Betrieb genommen.<sup>377</sup> Bei den genannten Beispielen dienten die Monopole zumeist dazu, die Abhängigkeit von ausländischen Versicherungsgesellschaften zu verringern und das Kapital der Versicherungsgesellschaften staatlich zu kontrollieren.

---

<sup>375</sup> Vgl. Hémard 1924, S. 255 f. sowie Anthon 1937, S. 247 f.

<sup>376</sup> Vgl. Borscheid u. Haueter 2012, S. 17.

<sup>377</sup> Vgl. Borscheid u. Pearson 2007, S. 133.



Das Versicherungsamt des französischen Finanzministeriums stellte 1945, als sie die Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft vorbereitete, eine Dokumentation von rund 80 Zeitungsartikeln zum Thema des staatlichen Versicherungsmonopols zusammen, die geeignet war, die öffentliche Meinung zu diesem Thema zu erfassen.<sup>378</sup> Es ist anzunehmen, dass die Dokumentation einen Teil der Entscheidungsgrundlage darstellte, ob und wie die Versicherungsgesellschaften nationalisiert werden sollten. Die zwischen 1909 und 1944 in Tageszeitungen und Fachzeitschriften erschienenen Artikel gewähren einen Einblick in die Argumente der Befürworter und Gegner des staatlichen Versicherungsmonopols. Die Mehrheit der Presseartikel stammt aus den 1920er- und 1930er-Jahren.

Die vorwiegend linken Befürworter einer Verstaatlichung der Versicherungswirtschaft vertraten ihre Meinung in Tageszeitungen sowie in Parteizeitschriften wie *L'Humanité* (Kommunistische Partei) oder *Le Populaire* (sozialistische Partei SFIO). Sie machten geltend, dass in der Versicherungswirtschaft ein «faktisches Monopol» bestehe, weil die älteren Versicherungsgesellschaften die Versicherungsmärkte als Kartell oder Konsortium kontrollierten und zu Lasten der Verbraucher zu hohe Prämien erheben würden:

En réalité, depuis que, en 1880, les diverses sociétés d'assurances, qui jusque-là s'étaient fait une concurrence acharnée et ruineuse, ont trouvé leur avantage à s'entendre ; depuis que, dans toutes les branches, les principales d'entre elles se sont syndiquées; depuis que ces syndicats ont réussi à amener à composition les compagnies étrangères qui avaient cherché une clientèle en France, un véritable monopole s'est trouvé constitué. Dès lors [...] les dirigeants des compagnies se sont contentés des bénéfices faciles qu'ils recueillaient.<sup>379</sup>

Eine gemeinsame Verbandspolitik sowie eine Einigung mit ausländischen Gesellschaften hätten dazu geführt, dass die Versicherungsgesellschaften ohne Konkurrenzdruck einfache Profite erzielen könnten. Um diesem Missstand abzuhelpfen, müsse das faktische Monopol der privaten Versicherungsgesellschaften in ein staatliches Monopol umgewandelt werden. Ein weiteres Argument besagte im Sinn der bereits erwähnten antikapitalistischen Versicherungskritik, dass eine Finanzoligarchie den Versicherungsmarkt kontrolliere und mit Hilfe des immensen Kapitals der Versicherungsgesellschaften die Politik beeinflussen könne wie bei den Wahlen von 1924. Zudem standen die Versicherungsgesellschaften im Ruf, auf der einen

---

<sup>378</sup> Die meisten Artikel stammen aus der Zeit von 1909 und 1938 und nur einer von 1944. Ministère du Travail et de la prévoyance sociales, Direction des Assurances, Centre d'archives économiques et financières, 1909-1944, B-0062216/1.

<sup>379</sup> Lajarrige, Louis: La question des assurances. Une réforme nécessaire, in: Le Journal, 08.11.1920.

Seite hohe Gewinne zu erwirtschaften und hohe Dividenden an die Aktionäre auszubezahlen, auf der anderen Seite aber den Kunden die Leistungen mit Hilfe von gut ausgestatteten Rechtsabteilungen zu verweigern. Schliesslich wurde geltend gemacht, dass die Versicherungen einen *service public* darstellten, den der Staat organisieren müsse und zu dem die ganze Bevölkerung zu fairen Bedingungen Zugang erhalten solle.

Die Gegner eines staatlichen Versicherungsmonopols vertraten ihre Meinung ebenfalls in Tageszeitungen sowie in Wirtschafts- und Versicherungszeitungen. Sie machten geltend, dass kein faktisches Monopol der älteren Gesellschaften existiere, sondern im Gegenteil eine rege Konkurrenz zwischen den zahlreichen in- und ausländischen Unternehmen bestehe, die tiefe Prämien ermögliche.<sup>380</sup> Diese Sichtweise wird auch von der aktuellen Forschung unterstützt, die betont, dass Frankreich im Gegensatz zu anderen Ländern seinen Versicherungsmarkt in Friedenszeiten nicht abschottete.<sup>381</sup> Gemäss den Gegnern des Versicherungsmonopols würden bei einer Verstaatlichung der Versicherungsgesellschaften zudem hohe Steuerbeträge wegfallen.<sup>382</sup> Ausserdem seien die Versicherungsreserven zweckgebunden und könnten deshalb nicht für beliebige staatliche Investitionen verwendet werden.<sup>383</sup> Schliesslich seien die Behörden nicht für die Verwaltung der Versicherungen geeignet, weil sie bei den Versicherungsangeboten weniger anpassungsfähig und bei der Behandlung der Einzelfälle unflexibel seien.<sup>384</sup> Eine tiefere Effizienz der staatlichen Versicherungsverwaltung würde zu höheren Prämien führen. Grundsätzliche Argumente der Monopolsgegner besagten, dass der Staat keine Gewinne erwirtschaften dürfe, da er kein kommerzieller Akteur sei, dass die individuelle und unternehmerische Freiheit bei den Versicherungen gewahrt werden müsse und dass die Versicherungsgesellschaften die freiwillige Vorsorge in der Bevölkerung fördern könnten.<sup>385</sup> Die Schaffung eines staatlichen Versicherungsmonopols sei hingegen ein gefährlicher Schritt in die Richtung einer sozialistischen Gesellschaft.<sup>386</sup>

Die Debatten über ein staatliches Versicherungsmonopol fanden nicht nur in der Presse, sondern auch in der nationalen Politik statt. Wichtige Momente darin waren die Jahre 1924/1925 und 1933. Die Debatte von 1924/25 stand in Zusammenhang mit der Mitte-Links-

---

<sup>380</sup> Vgl. *L'Economiste français*, 13.06.1925.

<sup>381</sup> Vgl. Straus 2012, S. 129.

<sup>382</sup> Vgl. *Le Messenger de Paris*, 17.06.1925.

<sup>383</sup> Vgl. *Le Messenger de Paris*, 27.05.1937.

<sup>384</sup> Vgl. *L'Information*, 12.04.1913.

<sup>385</sup> Vgl. *Le Journal des assurés*, 1.03.1933.

<sup>386</sup> Vgl. *Journal de l'assureur et de l'assuré*, 15.10.1911.

Regierung des *Cartel des gauches*, die 1924 den rechten *Bloc national* von der Macht ablöste. Im Wahlkampf von 1919 hatten die Versicherungsgesellschaften den antikommunistischen Nationalen Block unterstützt, der schliesslich siegreich aus den Wahlen hervorging. Der Versicherungsverband *Union syndicale des compagnies d'assurances à prix fixe* liess dessen Kandidaten über eine Organisation namens *Union des intérêts économiques* grosse Wahlkampfbeiträge zukommen. Ferdinand Matignon, Vorsitzender der *Union syndicale*, war zugleich Vizepräsident der *Union des intérêts économiques*. Laut seinen eigenen Aussagen hatte der Versicherungsverband 800'000 Francs an rechte Politiker verteilt.<sup>387</sup> Das Ausmass dieser finanziellen Unterstützung wurde von einem Teil der Bevölkerung und vor allem von der Linken als undemokratisch empfunden. Man unterstellte den Arbeitgeberorganisationen im Allgemeinen und dem Versicherungsverband im Besonderen, die Wahlen gekauft zu haben. Die Versicherungsgesellschaften erlitten durch diese Affäre einen grossen Imageschaden: Sie wurden nun stärker als kapitalistische Unternehmungen und weniger als Vorsorgeeinrichtungen wahrgenommen. Als das Kartell der Linken 1924 an die Macht kam, liess es die Wahlspendenaffäre von 1919 und die Rolle der Versicherungsgesellschaften mit Hilfe einer ausserordentlichen parlamentarischen Kommission untersuchen.<sup>388</sup>

Die Sozialistische Partei unterstützte das *Cartel des gauches*, beteiligte sich aber nicht an dessen Regierung. Im Jahr 1924 brachte der sozialistische Abgeordnete Jules Nadi seinen eigenen Gesetzesvorschlag von 1918 für die Einführung eines staatlichen Versicherungsmonopols nochmals ein.<sup>389</sup> Die Vorstellungen eines Versicherungsmonopols, die er im Namen der sozialistischen Partei SFIO formulierte, waren weitreichend: Die Versicherungsgesellschaften sämtlicher Branchen sollten durch eine nationale Versicherungsanstalt ersetzt werden, die fortan sämtliche Versicherungsgeschäfte ausführe und dem Finanzministerium unterstellt sei. Für die Aktionäre der verstaatlichten Firmen war keine Entschädigung vorgesehen.<sup>390</sup> Das Hauptmotiv für die Errichtung dieses Versicherungsmonopols war für Nadi das Bedürfnis des Staats nach finanziellen Mitteln, um die Folgen des Kriegs und den Wiederaufbau zu bewältigen (1918) bzw. die anhaltenden Budgetdefizite zu überwinden (1924). Ausserdem könnten die Einkünfte des Monopols für die Sozialhilfe und die Altersrenten verwendet

---

<sup>387</sup> Vgl. Garrigues, Jean: *Les patrons et la politique. 150 ans de liaisons dangereuses*, Paris 2011, S. 173-181.

<sup>388</sup> Vgl. ebd.

<sup>389</sup> *Chambre des Députés: Proposition de loi tendant à l'institution du monopole des assurances par l'Etat*, par Jules Nadi, 1.10.1918.

<sup>390</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 1.02.1925.

werden.<sup>391</sup> Für den Wortlaut des Gesetzesvorschlags griff Nadi weitgehend auf das italienische Monopolgesetz von 1912 zurück, welches das staatliche Monopol auf sämtliche Arten von Lebensversicherungen beschlossen hatte.<sup>392</sup> Nadi erwähnt neben den Versicherungen noch weitere Wirtschaftszweige, in denen ein staatliches Monopol eingerichtet werden müsse: Die Eisenbahnen, der Bergbau, die Steinkohle usw. Das Versicherungsmonopol habe den Vorteil, dass es besonders einfach zu realisieren sei:

Parmi les nombreux monopoles, celui des assurances peut être facilement et rapidement réalisé. Son organisation peut être rapide et aisée. Il constituera une source, toute trouvée, de revenus pour l'État, car les assurances contre l'Incendie, les assurances agricoles, les assurances contre les accidents, les assurances-transport, les assurances sur la vie humaine, les assurances secondaires, vols, bris, etc., rapportent à leurs actionnaires des dividendes et des bénéfices considérables.<sup>393</sup>

Dadurch stellten die Versicherungen eine quasi geschenkte finanzielle Ressource dar, die an den Dividenden gemessen werden könne, welche die Aktionäre der Versicherungsgesellschaften normalerweise erhielten.

Auch die Regierung des Kartells unter dem Radikalsozialisten Edouard Herriot schlug ein staatliches Versicherungsmonopol vor, um die Versicherungsgesellschaften in Schranken zu weisen und den staatlichen Haushalt aufzubessern. Finanzminister Joseph Caillaux unterbreitete dem Parlament 1925 einen Vorschlag für die Einführung einer nationalen Rückversicherungskasse, zu welcher alle Versicherungsgesellschaften 50 Prozent der Prämiensummen beisteuern sollten.<sup>394</sup> Auf diese Weise sollte der Staat einen Teil der Kapitalien der Versicherungsgesellschaften verwalten und dadurch rund 100 Millionen Francs pro Jahr einnehmen, die dem öffentlichen Haushalt zukämen.<sup>395</sup> Dagegen wurde eingewendet, dass mit einer nationalen Rückversicherungskasse das internationale Geschäft der französischen Rückversicherungen verloren ginge, dass die Einkünfte einer solchen Kasse unsicher seien und dass eine Konzentration der Rückversicherungsgelder im Inland erhebliche Risiken berge.<sup>396</sup> Aufgrund

---

<sup>391</sup> Vgl. Chambre des Députés: Proposition de loi tendant à l'institution du monopole des assurances par l'Etat, par Jules Nadi, 1.10.1918, S. 7.

<sup>392</sup> Vgl. De Nouvion, Georges: L'Etat et le monopole des assurances, in: Journal des économistes 79, 1920, S. 173-198, S. 181.

<sup>393</sup> Chambre des Députés: Proposition de loi tendant à l'institution du monopole des assurances par l'Etat, par Jules Nadi, 1.10.1918, S. 3.

<sup>394</sup> Vgl. Le Temps, 27.05.1925.

<sup>395</sup> Mirimonde, Albert P. de: L'évolution des assurances en France depuis 1918, in: Revue générale des assurances terrestres, 1930, S. 22-24, S. 23.

<sup>396</sup> Vgl. ebd. S. 24.

der Bedenken über die Realisierbarkeit der nationalen Rückversicherungskasse zog Radikalsozialist Caillaux den Gesetzesentwurf wieder zurück, um stattdessen die Gewinnsteuern der Versicherungsgesellschaften von 8 auf 20 Prozent zu erhöhen.<sup>397</sup> Damit erreichte er zwei Ziele auf sicherere Weise als mit einer obligatorischen nationalen Rückversicherungskasse: Die Bestrafung der Versicherungsgesellschaften für ihre Beeinflussung der Wahlen von 1919 und mehr staatliche Einkünfte aus der Versicherungswirtschaft. Auch nahm die Machtfülle der Versicherungsgesellschaften tendenziell ab, wenn sie über weniger Gewinn verfügten. Die Legitimität der kommerziellen Versicherungswirtschaft wurde dadurch aber nicht in Frage gestellt und die Kritik an ihrer Versicherungspraxis musste so ins Leere laufen. Die zweite politische Diskussion über ein staatliches Versicherungsmonopol fand 1933 im Zusammenhang mit einer Budgetdebatte statt. Der konservative Finanzminister Henry Chéron legte dem Parlament einen Gesetzesvorschlag über die Sanierung des öffentlichen Haushalts vor, der vor allem auf eine Ausgabenbeschränkung setzte.<sup>398</sup> Die sozialistische Partei antwortete darauf mit einem Gegenvorschlag, der das Ziel einer ausgeglichenen Haushaltsbilanz in Frage stellte.<sup>399</sup> Der von Vincent Auriol verfasste Vorschlag enthielt weniger Einsparungen, dafür als zusätzliche Ressource ein staatliches Versicherungsmonopol. Der sozialistische Gegenvorschlag sah vor, die bestehenden, bisher ohne Monopol tätigen Nationalkassen (Altersrenten, Todesfall, Unfall) mit den Sozialversicherungseinrichtungen zu einem *Office national des assurances* zusammenzufassen. Dieses hätte neue Spezialkassen für die übrigen Versicherungsrisiken aufbauen sollen, um die Aktivitäten der kommerziellen Gesellschaften abzulösen. Die erwarteten jährlichen Einkünfte sollten 1,2 Mrd. betragen. Nach einer bestimmten Zeit wären die Einkünfte des Versicherungsmonopols zur Finanzierung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung und eines nationalen Sicherungsfonds für Agrarschäden (*Caisse des calamités agricoles*) verwendet worden.<sup>400</sup> Obwohl Léon Blum im Parlament mit Blick auf die Geschichte der Monopolbestrebungen ausführte, dass das Versicherungsmonopol ein genuines Anliegen der radikalsozialistischen Partei sein müsse, blieb den Sozialisten die Unterstützung der Radikalsozialisten versagt.<sup>401</sup> Die Finanzkommission sah davon ab, den

---

<sup>397</sup> Vgl. Darteville 2013, S. 153-170, S. 168.

<sup>398</sup> Chambre des Députés: Proposition de loi tendant à assurer l'équilibre du budget général de l'exercice 1933, par Vincent Auriol, 22.01.1933.

<sup>399</sup> Rede von Leon Blum über das sozialistische Gegenprojekt. Vgl. Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés, 27.01.1933, S. 302-307.

<sup>400</sup> Vgl. Chambre des Députés: Proposition de loi tendant à assurer l'équilibre du budget général de l'exercice 1933, par Vincent Auriol, 22.01.1933.

<sup>401</sup> Vgl. Journal officiel, Débats parlementaires de la Chambre des Députés, 27.01.1933, S. 307.

sozialistischen Gegenvorschlag vors Parlament zu bringen und erarbeitete stattdessen einen eigenen Budgetentwurf, der kein Versicherungsmonopol beinhaltete. Somit scheiterte der sozialistische Gegenvorschlag von Auriol an den politischen Überzeugungen der Abgeordneten, den zahlreichen Ungewissheiten bei der Realisierung sowie am fraglichen kurzfristigen Nutzen.

Auch die Vertreter der kommerziellen Versicherungswirtschaft sprachen sich erwartungsgemäss heftig gegen den Gegenvorschlag aus und argumentierten, dass das Monopol nicht nur die Angestellten der Versicherungsgesellschaften und die Versicherungsvertreter gefährde, sondern auch den Kunden nur Verschlechterungen bringe. Zudem würden dadurch die internationalen Tätigkeiten der französischen Versicherungsgesellschaften gestoppt.<sup>402</sup>

Vor allem bei den Monopoldebatten aus dem Bereich der staatlichen Politik, aber nicht nur, stand jeweils das fiskalische Motiv im Zentrum: Die Versicherungen sollten dazu beitragen, den öffentlichen Haushalt zu sanieren. Gerechtfertigt wurde der staatliche Zugriff auf die Einkünfte und Kapitalien der Versicherungsgesellschaften einerseits mit praktischen Argumenten wie der scheinbar einfachen Realisierbarkeit, da bereits ein «faktisches Monopol» existiere. Gleichzeitig wurden aber auch Zweifel über die Realisierbarkeit des Versicherungsmonopols laut. Radikalsozialist Herriot wies darauf hin, dass die Behörden noch nicht über die nötige Erfahrung für die Bewirtschaftung von Versicherungen verfügten: «Avant d'exercer le métier d'assureur à lui seul, l'Etat a besoin d'acquérir l'expérience nécessaire par une collaboration avec les entreprises existantes».<sup>403</sup> Andererseits machten die zumeist zur politischen Linken gehörenden Befürworter moralische Argumente für den öffentlichen Anspruch auf die Gelder der Versicherungsgesellschaften geltend: Mit den Einlagen der Versicherten sollten keine Gewinne und Dividenden generiert werden. Diese Vorstellung der Versicherungen als *service public* stand jedoch im Widerspruch zum Vorhaben, mit dem Versicherungsmonopol Gewinne für den öffentlichen Haushalt zu erzielen. Auch bezüglich der potentiellen Einkünfte durch das Versicherungsmonopol herrschte eine Uneinigkeit, die sich an den Berechnungen von zwei Versicherungsjuristen exemplarisch aufzeigen lässt. Das sozialistische Gegenprojekt von Auriol sah staatliche Einkünfte von 1.2 Mrd. Francs aus den Platzierungen der Reserven und mit Einsparungen bei den Betriebskosten vor, während Versicherungsjurist

---

<sup>402</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 22.01.1933 und 29.01.1933.

<sup>403</sup> *Le Temps*, 27.05.1925.

René Rul Einkünfte von 500 Mio. Francs errechnete.<sup>404</sup> Die Vertreter der Versicherungswirtschaft hingegen sagten hohe Anfangskosten für die Nationalisierungen voraus und Einkünfte, welche die bisherigen Steuereinnahmen nicht übersteigen würden – es sei denn, der Staat erhöhe die Prämien zu Lasten der Versicherten.<sup>405</sup>

Ein Gegenkonzept zum staatlichen Versicherungsmonopol stellten die Unternehmenssteuern dar. Der Staat könne durch Steuerbeiträge einfacher und sicherer zusätzliche Einnahmen erzielen als mit dem Versicherungsmonopol: Nach Anthon rund 350 Millionen Francs, nach der Versicherungszeitschrift *Argus* sogar rund eine Milliarde.<sup>406</sup> Zudem würden die Versicherungsgesellschaften zu den besten Abnehmern von staatlichen Wertpapieren gehören und auf diese Weise dem Staat einen Teil ihres Kapitals zukommen lassen. Auch die Entscheidung der radikalsozialistischen Regierung von 1925 für höhere Gewinnsteuern und gegen ein staatliches Rückversicherungsmonopol zeigt, dass Steuern letztendlich der pragmatischere Weg für einen höheren Beitrag der Versicherungswirtschaft am staatlichen Haushalt darstellten. Die Erhöhung der Unternehmenssteuern für Versicherungsgesellschaften führte letztendlich dazu, dass die fiskalischen Begehren der Links- und Mitte-links-Parteien aus den 1920er- und 1930er-Jahren keine Veränderung brachten für die jeweilige Rolle der Unternehmen und des Staats in der Versicherungswirtschaft: Privatwirtschaftliche Unternehmen beherrschten den Versicherungsmarkt, während der Staat die Rahmenbedingungen bestimmte und deren Einhaltung überprüfte.

### 5.3 Die Wirtschaftspolitik der Volksfront und die Frage der Nationalisierung der Versicherungswirtschaft (1936-1938)

Die Monopoldebatten setzten sich auch nach 1933 fort, allerdings unter anderen politischen Vorzeichen und in einem neuen konzeptuellen Rahmen, da die Vorstellung der «Nationalisierung» im Verlauf der 1930er-Jahre an Wichtigkeit gewann. Mit dem Wahlsieg der linken Volksfront von 1936 kam zum ersten Mal ein Parteienbündnis an die Macht, das mit der Sozialistischen Partei SFIO und der Gewerkschaft CGT starke Kräfte vereinte, welche die Einführung eines staatlichen Versicherungsmonopols befürworteten. Die Regierung von Léon Blum setzte mit Unterstützung des Parlaments und der Koalitionsparteien die *Accords Matignon*

---

<sup>404</sup> Anthon 1937, S. 245; Rul, René: *La Nationalisation des assurances privées*, Paris 1936, S. 103.

<sup>405</sup> *Argus des assurances*, 1.03., 8.03., 22.03.1936.

<sup>406</sup> Anthon 1937, S. 245; *Argus des assurances*, 22.03.1936.

durch, bei denen sich die Sozialpartner auf weitreichende Verbesserungen der Branchenverträge einigen mussten. Des Weiteren organisierte die Regierung Blum grosse Bauprojekte (*Grands travaux*) zur Verminderung der Arbeitslosigkeit. In der Wirtschafts- und Währungspolitik fuhr sie jedoch einen vorsichtigen Kurs, der sich nicht wesentlich von jenem der vorangegangenen Regierungen unterschied.

Als die Volksfront 1935 ein Koalitionsprogramm entwarf, war die Frage der Nationalisierung bestimmter Wirtschaftszweige besonders umstritten. Auch die CGT hatte 1934 erstmals einen «Plan» veröffentlicht, der die Lenkung der Wirtschaft durch den Staat sowie die Nationalisierung der «Schlüsselindustrien» und des «Kredits» beinhaltete.<sup>407</sup> An diese Forderungen schloss sich die SFIO an und entwarf zusammen mit der CGT ein gemeinsames Wahlprogramm.<sup>408</sup> Die anderen beiden grossen Koalitionspartner, die Radikalsozialisten und die Kommunisten, konnten jedoch nicht von der Notwendigkeit der Nationalisierungen überzeugt werden. Die nahe der politischen Mitte angesiedelten Radikalsozialisten vertraten die Meinung, dass die Nationalisierungen dem Staat durch die ethisch notwendigen Aktionärsentschädigungen hohe Kosten verursachen würden, ohne unmittelbare Vorteile zu bringen.<sup>409</sup> Die Kommunisten wiederum äusserten grundsätzliche Vorbehalte gegen den «bürgerlichen» Staat, der durch die Nationalisierungen gestärkt werde.<sup>410</sup> Als Folge konnten sich die Koalitionspartner für ihr Wahlkampfprogramm in dieser Frage nur auf die Nationalisierung des Rüstungssektors, eine Reform der *Banque de France* sowie die Einführung eines staatlichen Monopols im Getreidehandel einigen. Die weitergehenden Forderungen der Sozialisten und der CGT, darunter die Nationalisierung der Versicherungswirtschaft, fanden letztendlich nur eine symbolische Berücksichtigung im Vorwort des Koalitionsprogramms, das die Absicht formulierte, «den Staat aus der feudalistischen Abhängigkeit der Industrie und der Finanzwirtschaft zu entreissen».<sup>411</sup>

Nach gewonnener Wahl hielt sich die Volksfront unter den Regierungschefs Léon Blum und Chautemps im Wesentlichen an das ursprüngliche Wahlprogramm. Sie veröffentlichte eine Liste mit Sofortmassnahmen, mit denen die Kaufkraft der Bürger wiederhergestellt, die

---

<sup>407</sup> Vgl. Poggioli, Morgan: Le planisme à la CGT: Les origines d'une refonte syndicale au tournant du Front populaire, in: Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique 103, 2008: URL: <http://chrhc.revues.org/81> (7.06.2016).

<sup>408</sup> Vgl. Margairaz 1991, S. 179.

<sup>409</sup> Vgl. ebd. S. 180.

<sup>410</sup> Vgl. Robert, Jean-Louis: Les nationalisations dans l'histoire du mouvement ouvrier français, in: Andrieu, Claire et al.: Les nationalisations de la Libération. De l'utopie au compromis, Paris 1987, S. 19-39, S. 35 f.

<sup>411</sup> Margairaz 1991, S. 183.



«Plünderung» der Ersparnisse gestoppt und der Haushalt saniert werden sollten. Ein richtiges Nationalisierungsprogramm war darin nicht enthalten; erwähnt und umgesetzt wurden jedoch die Nationalisierung des Getreidehandels, der Eisenbahnen, der *Banque de France* und der Rüstungsindustrie.<sup>412</sup> Dabei handelte es sich vor allem um pragmatische Nationalisierungen, die den Vorstellungen der «gemässigten» Radikalsozialisten folgten. Die Auslöser der Nationalisierungen waren konkrete wirtschaftliche Probleme, die vom betroffenen Wirtschaftssektor ausgingen. Die nationalisierten Gesellschaften in der Rüstungsindustrie und den Eisenbahnen erhielten einen gemischtwirtschaftlichen Status und unterstanden weiterhin dem Privatrecht, wobei der Staat eine Mehrheitsbeteiligung erhielt. Ausserdem wurden die ehemaligen Eigentümer der Gesellschaften entschädigt. Diese gemischtwirtschaftlichen Unternehmen zeigen, dass sich die Nationalisierungen nicht grundsätzlich gegen die private Wirtschaftstätigkeit richteten.<sup>413</sup> Ein solches Nationalisierungsmodell kam schliesslich auch bei den Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft von 1946 zum Einsatz.

Unter den politischen Kräften setzte sich die Gewerkschaft CGT am konsequentesten für die Nationalisierung der Versicherungswirtschaft ein. Gleich nach dem Wahlsieg der Volksfront forderte CGT-Generalsekretär Jouhaux in der Zeitung *Le Peuple* die Einführung einer obligatorischen nationalen Rückversicherungskasse als Teil eines Massnahmenpakets, das die Arbeitslosigkeit verringern solle. Die Einkünfte aus der nationalen Rückversicherungskasse sollten dazu dienen, staatliche Arbeitsbeschaffungsprogramme zu finanzieren.<sup>414</sup> Jouhaux wiederholte diese Forderung der CGT in einer Rede vom Dezember 1936.<sup>415</sup> Zwei Monate später reichte der Abgeordnete Blanchoin einen entsprechenden Vorschlag ein, der sich am Gesetzesvorschlag von Caillaux aus dem Jahr 1925 orientierte, auf den die Deputiertenkammer jedoch nicht eintrat.<sup>416</sup>

Bei den Sozialisten muss zwischen der Partei SFIO und der sozialistisch angeführten Volksfrontregierung unterschieden werden. Gemäss ihrem ursprünglichen Wahlprogramm befürwortete die SFIO die Nationalisierung der Versicherungswirtschaft. Auch Premierminister Léon Blum und Finanzminister Vincent Auriol, beide von der SFIO, hatten sich in der Vergangenheit zustimmend zur Nationalisierung der Versicherungswirtschaft geäussert. Blum hatte

---

<sup>412</sup> Vgl. *Le Temps*, 6.05.1936.

<sup>413</sup> Vgl. Georges Ribeill: *Y-a-t-il eu des nationalisations avant la guerre?* in Andrieu, Claire (Hg.): *Les nationalisations de la Libération. De l'utopie au compromis*, Paris 1987, S. 40-52, S. 51 f.

<sup>414</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 10.05.1936, *Le Peuple*, 6.05.1936.

<sup>415</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 20.12.1936.

<sup>416</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 7.02.1937.

sich mit einer Artikelserie vom November 1931 in der sozialistischen Zeitschrift *Le Populaire* mit dem Thema auseinandergesetzt und Vincent Auriol in der Budgetdebatte vom Januar 1933 den sozialistischen Gegenvorschlag vertreten, der die Nationalisierung der Versicherungswirtschaft beinhaltete.<sup>417</sup> Wie Reden von Staatsminister Paul Faure im Dezember 1936 zeigten, vertraten manche Exponenten der SFIO auch während der Regierungszeit der Volksfront diese Position.<sup>418</sup> Als Premierminister war Blum hingegen gleich wie seine sozialistischen Minister sowohl dem Koalitionsprogramm der Volksfront als auch deren Parlamentsmehrheit verpflichtet, deren stärkste Kräfte neben der SFIO die Kommunistische Partei und die Radikalsozialisten waren. Die Kommunistische Partei gab 1937 ihre vormals ablehnende Haltung gegenüber den Nationalisierungen auf, ohne die Letzteren aber zu einer Hauptforderung zu erheben. Da Léon Blum zu diesem Zeitpunkt aufgrund anhaltender politischer Instabilität bereits eine «Reformpause» ausgerufen hatte, fiel der Kurswechsel vorerst nicht ins Gewicht. Erst 1946 ermöglichten die Kommunisten der provisorischen Nachkriegsregierung umfangreiche Nationalisierungen durchzuführen (vgl. 8.2).

Die Radikalsozialistische Partei von Edouard Herriot blieb hingegen konsequent bei ihrer ablehnenden Haltung gegenüber der Nationalisierung der Versicherungswirtschaft.<sup>419</sup> Herriot äusserte sich 1936 zu diesem Thema:

Je savais que la nationalisation des assurances est une utopie. Précisons : Si l'Etat, dans la détresse financière où il se trouve, était obligé de racheter les portefeuilles des compagnies et de payer des indemnités à tout le personnel de ces compagnies, il devrait engager des sommes considérables dont il n'a pas le premier sou. (...) Supposons que cependant que cela soit fait quand même. Vous ne pouvez pas empêcher maintenant, qu'il y ait des assurances étrangères auxquelles le public à qui ne plairont pas vos assurances d'Etat, s'adressera. En nationalisant les Assurances, vous aurez travaillé pour l'étranger et vous y aurez fait partir une partie des capitaux français. Le problème des assurances est un problème international. C'est ma conviction. Je ne pouvais accepter de paraître en faire un problème national.<sup>420</sup>

Seine Argumente gegen die Nationalisierung der Versicherungswirtschaft waren einerseits die hohen Entschädigungen, die der Staat bei der Übernahme der Versicherungsgeschäfte hätte entrichten müssen, und andererseits die grundsätzliche Internationalität der

---

<sup>417</sup> Vgl. Margairaz 1991, S. 124.

<sup>418</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 20.12.1936.

<sup>419</sup> Vgl. Robert 1987, S. 35-37.

<sup>420</sup> *Le Temps*, 18.04.1936.

Versicherungsmärkte, die nicht mit Nationalisierungen in einzelnen Ländern vereinbar sei. Aus diesen praktischen Gründen sei die Nationalisierung der Versicherungen eine Utopie. Während die Links- und Linksaussenparteien folglich auf unterschiedliche Weise ideologische Motive für und gegen die Nationalisierung der Versicherungswirtschaft geltend machten, wiesen die Mitte-Links-Partei der Radikalsozialisten dieses Anliegen aus praktischen Gründen zurück. Die Versicherungen passten damit nicht ins Nationalisierungsprogramm der Volksfront, bei dem wie erwähnt praktische Notwendigkeiten ausschlaggebend waren. Die Debatten über ein staatliches Versicherungsmonopol änderten sich in konzeptueller Hinsicht. Spätestens seit dem Zusammenschluss der Linken zur Volksfront fanden sie im wirtschaftspolitischen Kontext der Nationalisierungen statt. Zwischen dem «staatlichen Versicherungsmonopol» und der «Nationalisierung der Versicherungswirtschaft» wurde jedoch nicht trennscharf unterschieden. Den beiden Konzepten war die finanzielle Komponente gemeinsam, die bei den Gesetzesentwürfen der 1920er- und 1930er-Jahre stets im Zentrum stand. Die beiden Begriffe verweisen jedoch auf unterschiedliche Kontexte. Die Debatte um das Versicherungsmonopol richtete sich stärker auf die Versicherungswirtschaft, deren Geschäftspraxis und politische Macht. Der Begriff der «Nationalisierung» verwies in erster Linie auf den wirtschaftspolitischen Kontext. Die Nationalisierungen waren ein allgemeines wirtschaftspolitisches Instrument, das bei Schlüsselindustrien, die für die Volkswirtschaft von zentraler Wichtigkeit waren, zur Anwendung kommen sollte. Folgerichtig verschwanden die versicherungsinternen Argumente im Verlauf der 1930er-Jahre zunehmend aus der Debatte über die Nationalisierung der Versicherungswirtschaft.

Weitere Unterschiede zwischen dem Versicherungsmonopol und der Nationalisierung lagen nach Ansicht der Zeitgenossen im Zweck und in der Kontrollform der verstaatlichten Versicherungen. Jurist René Rul führte aus, dass es beim Versicherungsmonopol für den Staat darum ginge, Profite zu erzielen. Wenn diese Einkünfte aber direkt in soziale Einrichtungen fließen oder die Versicherungen zum Selbstpreis angeboten würden, so handle es sich um eine Nationalisierung.<sup>421</sup> Dieser Übergang vom einen zum andern Konzept wird am sozialistischen Gegenprojekt von 1933 deutlich. Dessen unmittelbarer Anlass und erste Absicht war die Sanierung des öffentlichen Haushalts. Gleichzeitig wurden jedoch neue Vorstellungen für die mittelfristige Zukunft des geplanten Versicherungsmonopols formuliert, indem dieses

---

<sup>421</sup> Vgl. Rul, René: La Nationalisation des assurances privées, Paris 1936, S. 161.

eine Arbeitslosenversicherung und ein Entschädigungssystem für landwirtschaftliche Katastrophen finanzieren sollte. Was die Kontrolle betrifft, stellte das Versicherungsmonopol eine Verstaatlichung dar, während bei der Nationalisierung die gesellschaftliche Kontrolle der Versicherungen im Vordergrund stand. Wie das Beispiel der *Banque de France* von 1936 zeigte, konnte eine Nationalisierung bedeuten, dass die Generalversammlung demokratisiert wurde und die Behörden die Kontrolle über den Verwaltungsrat übernahmen, ohne dass sich die Geschäftspraxis der Bank wesentlich veränderte. Analog dazu musste bei einer Nationalisierung der Versicherungswirtschaft deren Kontrolle im Zusammenspiel von Behörden und tripartiten Gremien erfolgen. Dieses Konzept kam 1946 bei den Nationalisierungen einiger Versicherungsgesellschaften zum Einsatz.

#### 5.4 Selbstregulierung anstelle von staatlicher Regulierung? Die Reform der Versicherungsverbände in den 1920er- und 1930er-Jahren

Die Versicherungskritik, die Monopolbestrebungen und die Nationalisierungspläne der Volksfrontparteien lösten nicht nur verbale Reaktionen von Vertretern der Versicherungswirtschaft aus, sondern veranlassten diese, die Organisation der Versicherungsverbände zu verbessern. Die Neustrukturierungen reagierten auf ausserordentliche versicherungspolitische Kontexte und fanden 1925 und 1936 in zwei Etappen statt.

##### *Das Comité général des assurances zur Abwehr des Versicherungsmonopols (1925)*

Seit dem 19. Jahrhundert hatten in der Versicherungswirtschaft mehrere Branchenverbände Informationen gesammelt und weitergegeben, einen Austausch unter den Gesellschaften ermöglicht und die Vertretung spezifischer Anliegen übernommen. Zudem entstanden mit der *Union syndicale des compagnies d'assurances à primes fixes* (1895) und mit dem *Comité central des assureurs français* (1910) die ersten branchenübergreifenden Versicherungsverbände, welche die Tätigkeiten der Branchenverbände koordinierten und sich vor allem auf die Vertretung der Versicherungswirtschaft gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik konzentrierten. Diesen Arbeitgeberverbänden fehlten jedoch die Mittel, um permanente Sekretariate zu unterhalten und die rechtlichen und technischen Veränderungen in den Versicherungen laufend zu dokumentieren.<sup>422</sup>

---

<sup>422</sup> Vgl. Dartevelle 2013, S. 167.

Als Reaktion auf die politischen Ereignisse von 1924 und 1925, als Nadi und Caillaux in der Deputiertenkammer zwei Monopolsvorschläge einreichten und die Behörden die Gewinnsteuer für Versicherungsgesellschaften erhöhten, reformierten die Versicherungsgesellschaften Ende 1925 ihre branchenübergreifende Verbandsorganisation. Das *Comité central*, das bislang nur die kommerziellen Versicherungsgesellschaften vertreten hatte, wurde zum *Comité général des assurances* erweitert, dem auch die Präsidenten und Vizepräsidenten der Gegenseitigkeitsgesellschaften angehörten. Die Organisationen beider Gesellschaftsformen hatten ähnliche Tätigkeitsfelder und waren gleichermaßen durch ein staatliches Versicherungsmonopol in ihrer Existenz bedroht. Nach der Gründung des Versicherungs-Generalkomitees beschäftigte sich die *Union syndicale des compagnies d'assurances à primes fixes* vor allem mit versicherungstechnischen Angelegenheiten, während das *Comité général* fortan die Interessenvertretung übernahm.<sup>423</sup> Ende der 1920er-Jahre setzte sich das Generalkomitee aus einem Vorsitzenden, einem Generaldelegierten und drei Mitarbeitern zusammen.<sup>424</sup> Ab 1934 nahmen neben den Präsidenten und Vizepräsidenten der Verwaltungsräte auch die Direktoren der Gesellschaften an den Sitzungen des Generalkomitees teil.

Anlässlich der ersten beiden Generalversammlungen des *Comité général* von 1927 und 1928 brachten der Vorsitzende Maurice Desprez und Generaldelegierte Max Hermant mehrere Motive für dessen Gründung zur Sprache. Das erste Motiv war eine verbesserte öffentliche Kommunikation, die nach den Worten von Hermant sämtliche Aspekte der Versicherungswirtschaft in ein besseres Licht rücken sollte:

L'idée de l'assurance, dans sa portée philosophique, sociale et économique, est en réalité trop peu connue, combien l'organisation même de cette industrie, ses efforts, ses progrès, son caractère moderne, le rôle qu'elle joue dans l'économie nationale et dans l'expansion française au dehors, sont ignorés.<sup>425</sup>

Das Generalkomitee sollte der Öffentlichkeit die Nützlichkeit und Modernität der Versicherungswirtschaft aufzeigen. Die Versicherungen als moderner Wirtschaftszweig würden helfen, die industrielle Produktion zu rationalisieren und die Risiken weltweit auszugleichen. Dies könne nur im Rahmen einer freien Marktwirtschaft, nicht aber mit einer nationalen, staatlich organisierten Versicherungswirtschaft geschehen. Neben der wirtschaftlichen sollte

---

<sup>423</sup> Vgl. Richard 1956, S. 202.

<sup>424</sup> Vgl. Argus des assurances, 10.06.1928.

<sup>425</sup> Ebd.

auch die soziale Nützlichkeit der Versicherungswirtschaft ins rechte Licht gerückt werden. Desprez gab diesbezüglich an der Generalversammlung von 1928 die Richtung vor. Die «freie Versicherung» müsse soziale Werke aktiv fördern, um ihr öffentliches Ansehen zu verbessern:

Il faut surtout que nos Sociétés apportent une participation de plus en plus large aux grandes œuvres sociales, qui la préoccupent, telles que la Prévention des Accidents du Travail, la construction des logements à loyer modéré. C'est en faisant bénéficier la collectivité toute entière de notre puissance d'organisation que nous ferons comprendre à tous que le développement de l'assurance libre est un des facteurs les plus importants de la grandeur industrielle et économique de la France.<sup>426</sup>

Mit der Förderung der Prävention von Arbeitsunfällen und dem Bau von Wohnungen mit moderaten Mietpreisen könne die Versicherungswirtschaft ihre soziale Nützlichkeit aufzeigen. Auch die Steuergerechtigkeit für Versicherungsgesellschaften gehörte zu den wichtigsten Kommunikationsanliegen des Generalkomitees. Seit 1925 litten die Versicherungsgesellschaften nämlich unter der Sonder-Gewinnsteuer, die Finanzminister Caillaux eingeführt hatte. Die Versicherungsgesellschaften seien trotz gegenteiliger Vorstellungen, die bis in die Regierung verbreitet seien, mit hohen Steuern belastet. Die Gewinnsteuern und die Besteuerung von Einkünften aus Immobilien würden im Gegenteil eine inakzeptable Doppelbelastung darstellen.<sup>427</sup> All diese Anliegen sollte das *Comite général* nicht nur öffentlich kommunizieren, sondern auch gegenüber der Politik und den Behörden wirksam vertreten, etwa in den Konsultativkommissionen oder bei Anhörungen zu Gesetzesvorschlägen.

Ein zweites Motiv der Verbandsgründung bestand darin, den Zusammenhalt unter den Versicherungsgesellschaften zu stärken, damit diese die gemeinsamen Beschlüsse und Massnahmen zugunsten der gesamten Versicherungswirtschaft besser mittragen. Hermant strebte «freundlich konzertierte» gemeinsame Sichtweisen zu den wichtigsten Problemen der Versicherungswirtschaft an.<sup>428</sup> «Gemeinsame Regeln» sollten unter anderem für die Festlegung des Berufsstatus von Versicherungsagenten und bei der Berechnung der Versicherungsprämien aufgestellt werden. Mit dieser Selbstregulierung unter den

---

<sup>426</sup> Ebd.

<sup>427</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 6.02.1927.

<sup>428</sup> *Argus des assurances*, 10.06.1928.

Versicherungsgesellschaften sollte die Funktionsweise der Märkte verbessert werden, ohne die Unabhängigkeit der Gesellschaften und die freie Konkurrenz zu beeinträchtigen.<sup>429</sup>

Als drittes Motiv für die Gründung des *Comité général des assurances* nannte Desprez gemeinsame Risikoanalysen und statistische Untersuchungen. Diese könnten die individuellen Bemühungen einzelner Gesellschaften «rationalisieren», das heisst verbessern und Einsparungen ermöglichen.<sup>430</sup>

Die Tätigkeiten des *Comité général des assurances* orientierten sich von 1925 bis 1937 an den Absichten, die bei dessen Gründung formuliert worden waren. Das Generalkomitee war bemüht, die soziale Nützlichkeit der Versicherungswirtschaft aufzuzeigen, etwa im sozialen Wohnungsbau oder bei der Prävention von Arbeitsunfällen. 1926 finanzierten 55 Versicherungsgesellschaften den sozialen Wohnungsbau in der Region Paris und in mehreren Provinzstädten mit insgesamt über 80 Millionen Francs.<sup>431</sup> Um die Prävention von Arbeitsunfällen zu verbessern und die Entschädigungskosten zu senken, rief das Generalkomitee 1927 ein *Bureau central de prévention* ins Leben, an dem sich alle im Komitee vertretenen Arbeitsunfallversicherungen beteiligten. Es hatte die Aufgabe, verschiedene Präventionsmassnahmen in der Arbeitswelt zu fördern.<sup>432</sup> Das Präventionsbüro organisierte und finanzierte Fabrikbesuche, die von Ingenieuren aus Präventionsvereinen durchgeführt wurden. Zudem informierte es mit Broschüren und Plakaten in Fabriken und an Ausstellungen über präventives Arbeitsverhalten. Des Weiteren wurden an technischen Hochschulen und Wirtschaftsstudiengängen Präventionskurse organisiert.<sup>433</sup> In den 1930er-Jahren kam auch die Prävention von Unfällen in der Hausarbeit sowie von Verkehrsunfällen und Bränden hinzu. Viet und Ruffat konnten aufzeigen, dass die Versicherungsgesellschaften auf dem Gebiet der Dokumentation und der Statistik einen wertvollen Beitrag für die Prävention von Arbeitsunfällen leisteten. Insgesamt sei die Prävention auf «private Initiative» durch Arbeitgeber, gemeinnützige Vereine und Versicherungsgesellschaften in Frankreich aber verglichen mit derjenigen in Grossbritannien und den Vereinigten Staaten zu wenig wirksam gewesen.<sup>434</sup>

Den Jahresberichten des Generalkomitees ist auch zu entnehmen, dass das Präventionsbüro manchmal die eigenen Ansprüche nicht erfüllen konnte. 1934 vereinte das Generalkomitee

---

<sup>429</sup> *Argus des assurances*, 19.07.1936.

<sup>430</sup> *Argus des assurances*, 6.02.1927.

<sup>431</sup> Ebd.

<sup>432</sup> *Argus des assurances*, 10.06.1928.

<sup>433</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 17.06.1934.

<sup>434</sup> Vgl. Viet u. Ruffat 1999, S. 47-49 u. 64.

Experten und Beteiligte, um eine ausführliche Broschüre über die Prävention in der Textilwirtschaft zu verfassen. Die Broschüre sollte den Anfang einer ganzen Reihe von Publikationen darstellen und als nächste Industriebranche war bereits die Holzindustrie vorgesehen. Doch obwohl das Generalkomitee jedes Jahr ankündigte, dass die Broschüre über die Textilwirtschaft demnächst publiziert werde, konnte sie erst 1937 erscheinen. Weitere ausführliche Broschüren zu anderen Industriezweigen kamen nicht mehr zur Sprache.<sup>435</sup> Ob das vom Generalkomitee geförderte soziale Engagement der Versicherungswirtschaft deren Ansehen verbessern konnte, ist schwer zu bestimmen. Tendenziell nahm die weiter oben beschriebene Versicherungskritik im Verlauf der 1920er- und 1930er-Jahre eher zu als ab.

Weitere Informationstätigkeiten des Generalkomitees hatten die Besteuerung der Versicherungsgesellschaften zum Gegenstand. 1927 wurde mit einer Studie aufgezeigt, dass vier Lebensversicherungsgesellschaften insgesamt rund 26 Mio. Francs an Steuern bezahlen mussten, während sie nur rund 7 Mio. an Dividenden ausschütteten.<sup>436</sup> Zudem machte das Generalkomitee Jahr für Jahr geltend, dass die Gegenseitigkeitsgesellschaften in der Landwirtschaft, die Nationale Altersrentenkasse und die Nationale Sterbekasse sowie bestimmte ausländische Gesellschaften von ungerechtfertigten steuerlichen Privilegien profitieren würden.<sup>437</sup>

Auf dem Gebiet der Versicherungsausbildung und der Versicherungswissenschaft trat das Generalkomitee mit der Unterstützung der *Ecole polytechnique d'assurance* und der Einrichtung eines Versicherungskurses an der Rechtsfakultät der Universität Paris in Erscheinung.<sup>438</sup> Von 1926 bis 1929 führte es zusammen mit den betroffenen Branchenverbänden statistische Untersuchungen für die Berechnungen optimaler Prämientarife in den Bereichen der Feuer- und Automobilversicherung durch.<sup>439</sup> Schliesslich betonte das Generalkomitee wiederholt die Notwendigkeit von Übereinkommen zwischen den Versicherungsgesellschaften, um das gute Funktionieren der Versicherungsmärkte zu garantieren. Die anhaltenden Probleme in der Automobilversicherung deuten darauf hin, dass dies nicht immer gelang. Einer der Gründe für Schwierigkeiten bei der Einigung auf Minimalprämien lag darin, dass sich in Frankreich tätige ausländische Versicherungsgesellschaften nicht an die gemeinsam errechneten

---

<sup>435</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 25.04.1937.

<sup>436</sup> *Argus des assurances*, 6.02.1927.

<sup>437</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 23.06.1929 und 25.06.1933.

<sup>438</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 6.02.1927.

<sup>439</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 23.06.1929.



Mindestprämien hielten. Im Jahr 1933 erzielte das Generalkomitee ein Abkommen mit englischen Feuerversicherungsgesellschaften.<sup>440</sup> Bei der Automobilversicherung wurde der französische Markt jedoch erst ab 1935 und mit Hilfe der Behörden saniert (vgl. 6.1). Der Vorsitzende des Generalkomitees, Max Hermant, äusserte deshalb den Wunsch nach einem gesetzlich geregelten Einigungsprozess (*régime des ententes*), der die Versicherungsgesellschaften einer bestimmten Branche verpflichtete, bisher freiwillige Abkommen zwischen einer Mehrheit der Versicherungsgesellschaften einzuhalten.<sup>441</sup> Ein solches Regulierungsinstrument wurde schliesslich 1938 per Gesetzesdekret eingeführt (vgl. 6.2). Der Ruf nach einer Regulierung der Automobilversicherung und der Branchenabkommen zeigt auf, dass die freiwillige Selbstregulierung der Versicherungsgesellschaften an ihre Grenzen stiess und die Versicherungsverbände die staatliche Regulierung nicht generell ablehnten, sondern dazu eine pragmatische Haltung einnahmen, wenn es die Situation der Märkte erforderte.

#### *Die Fédération française des sociétés d'assurances als Reaktion auf die Volksfront (1936)*

Der politische Druck, dem die Versicherungswirtschaft unter dem *Cartel des gauches* ab 1924 ausgesetzt war, wiederholte sich in verstärkter Form unter der Volksfrontregierung von 1936/37. Die Vertreter der Versicherungsverbände wurden im Juni 1936 von der Volksfrontregierung zu Verhandlungen über neue Gesamtarbeitsverträge in der Versicherungswirtschaft einberufen, wobei die Arbeitgebervertreter den Gewerkschaften im Rahmen der *Accords Matignon* weitgehende Zugeständnisse machen mussten.<sup>442</sup> Diese Situation bewog die Versicherungsgesellschaften im Oktober 1936 dazu, ihre branchenübergreifende Interessenvertretung mit der Gründung der *Fédération française des sociétés d'assurances* (FFSA) nochmals zu erneuern. Obwohl das *Comité général* formell noch bis 1940 weiterbestand, übernahm die FFSA in der Praxis dessen Aufgaben.<sup>443</sup> Zu den Organen der *Fédération* gehörte einerseits der Zentralrat, der sich aus je 27 Verwaltungsratspräsidenten und Versicherungsdirektoren zusammensetzte und eine Exekutivkommission stellte. Max Hermant und Pierre Carteron, das Führungsgespann des Generalkomitees, wurden zum ersten Vorsitzenden der FFSA bzw. zu deren Exekutivkommissar bestimmt. Andererseits unterhielt die FFSA ein *Bureau intersyndical*, in dem die Verbände der verschiedenen Versicherungsbranchen

---

<sup>440</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 24.06.1934.

<sup>441</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 18.04.1937.

<sup>442</sup> Vgl. Richard 1956, S. 229f.

<sup>443</sup> Vgl. ebd. 242 f.

vertreten waren und das die FFSA im Unterschied zum Generalkomitee zu einem effektiven Dachverband der Branchenverbände machte. Die Fachkommissionen der FFSA bereiteten Entscheidungen vor, die anschliessend vom Zentralrat beschlossen und von der Exekutivkommission umgesetzt wurden.<sup>444</sup> Die FFSA war nicht nur komplexer aufgebaut als das *Comité d'organisation*, sondern auch hierarchischer, was die Entscheidungsfindung erleichtern und beschleunigen sollte.

Die erste Tätigkeit der FFSA war die Teilnahme an den Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die von den Volksfrontbehörden initiiert und koordiniert wurden. Die Delegation der Versicherungsunternehmer wurde zuerst vom Generalkomitee, dann von der FFSA entsandt. Sie handelte mit den Arbeitnehmern 1937 einen ersten Gesamtarbeitsvertrag aus, gefolgt von einem zweiten im Jahr 1938, die unter anderem Lohnerhöhungen für das Versicherungspersonal beinhalteten.<sup>445</sup> Des Weiteren konnte die FFSA 1939 mit dem Verband der Versicherungsagenten die Gebietsgebundenheit der Versicherungsagenturen (*territorialité des agences*) regeln.<sup>446</sup> Im Übrigen setzte die FFSA die Tätigkeiten des Generalkomitees fort. Sie dokumentierte Veränderungen in allen Bereichen der in- und ausländischen Versicherungsgesetzgebung, erarbeitete Stellungnahmen zu den Regulierungsentwürfen der Behörden und unterhielt das Präventionsbüro für Arbeits-, Verkehrs-, Haus- und Schulunfälle.<sup>447</sup> Um die Versicherungsausbildung besser zu fördern, führte die FFSA Kurse und Prüfungen für die Versicherungsangestellten durch, die mit einem Fähigkeitszertifikat ausgewiesen wurden. Mit der *Association pour le développement de l'Enseignement technique des assurances en France* übernahm ab 1937 ein eigens zu diesem Zweck gegründeter Verein das Patronat für die Förderung der Versicherungsausbildung.<sup>448</sup>

Bei der Verbandspolitik des Generalkomitees und der FFSA in den 1920er- und 1930er-Jahren fällt generell auf, dass sie defensiv ausgerichtet war: Sie reagierte auf die Politik und die Öffentlichkeit und hatte zum Ziel, das beschädigte öffentliche Ansehen der Versicherungswirtschaft zu verbessern, die Zunahme der Steuerbelastung rückgängig zu machen und zu verhindern, dass der Staat mit Monopolsellschaften in den Privatversicherungen tätig wurde. Neue Impulse richteten sich gegen innen und befassten sich mit schlecht

---

<sup>444</sup> Vgl. ebd.

<sup>445</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 4.06.1939.

<sup>446</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 19.05.1940.

<sup>447</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 28.05.1939.

<sup>448</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 12.06.1938.

funktionierenden oder defizitären Versicherungsmärkten. Hier setzte die Verbandsführung und allen voran Max Hermant auf eine verstärkte berufliche Organisation der Versicherungsmärkte, die teilweise durch das Gesetzesdekret von 1938 (vgl. 6.2), vor allem aber mit dem Organisationskomitee von Vichy-Frankreich realisiert wurde (vgl. 7.2).

## 6. Politik der Gesetzesdekrete: Die Versicherungsreform der 1930er-Jahre

Die Versicherungsreform der 1930er-Jahre vereinheitlichte die Versicherungsaufsicht und weitete sie auf bisher nur schwach regulierte Versicherungsbranchen aus. In den Fokus geriet als Erstes die Automobilversicherung, die sich mit den motorisierten Verkehrsunfällen einem noch jungen Risiko widmete. Als Zweites wurde 1937 und 1938 jener Teil der Versicherungsregulierung reformiert, der unabhängig von der Branche für die gesamte Versicherungswirtschaft galt. Dabei wurden das Satzungsrecht der Versicherungsgesellschaften und die Versicherungsaufsicht vereinheitlicht und ausgeweitet. Im Zuge dieser Reform wurden bestimmte Versicherungsinstrumente eingeführt, welche die «Organisation der Versicherungswirtschaft» zum Zweck hatten. Sie enthielten die Idee der Wirtschaftssteuerung und erschlossen damit ein neues versicherungspolitisches Feld. Wie schon in Kapitel 3 behandelt, wurde in den 1920er- und 1930er-Jahren auch das Gesetz über die Arbeitsunfälle reformiert und auf weitere Berufsgruppen ausgedehnt.

Die Versicherungsreform der 1930er-Jahre schuf einerseits neue Bedingungen für die Versicherungsgesellschaften, indem sie das rechtliche Regulativ veränderte. Was waren nun aber die ideellen Voraussetzungen der Versicherungsreform der 1930er-Jahre und wie veränderten sie die Versicherungsregulierung? Andererseits fällt das im Vergleich zu vorangehenden Gesetzgebungsprozessen hohe Tempo der Versicherungsreform auf. Inwiefern hatte sich der Funktionsmodus der Versicherungspolitik verändert und welche Akteure prägten die Reform?

### 6.1 Regulierungsmassnahmen zur Sanierung des Automobilversicherungsmarkts 1934/35

Die finanzielle Entschädigung der Verkehrsunfälle war bis über den Zweiten Weltkrieg hinaus nur ungenügend geregelt und auch der Automobilversicherungsmarkt konnte aufgrund seiner Instabilität wenig Sicherheit garantieren. Die Zunahme der Unfälle zwang das Parlament und die Behörden in den 1930er-Jahren die Autounfallversicherung zu reformieren. Dieser Ablauf – ein neues Risiko entsteht, eine Versicherung wird gesellschaftlich relevant, der Staat reguliert die Versicherung – ist exemplarisch für die Entwicklung der Versicherungsregulierung im Allgemeinen. Doch die Art der Regulierung war höchst umstritten, weil mit der Zwangsversicherung und einem Garantiefonds zwei gegensätzliche Lösungen zur Diskussion standen. Der ideelle Konflikt und die Komplexität der Materie bewirkten, dass das Parlament

wie bereits bei früheren Gesetzgebungsprozessen zur Versicherungsregulierung an seine Grenzen stiess.

### *Verkehrsunfälle als gesellschaftliches, rechtliches und volkswirtschaftliches Problem*

Nach dem Ersten Weltkrieg fand eine starke Verbreitung von Fahrzeugen in Haushalten und im Gewerbe statt; das Automobil wurde nach und nach zum allgemeinen Gebrauchsgut. Um 1914 waren in Frankreich noch ca. 100'000 Wagen in Verkehr, 1928 bereits eine Million.<sup>449</sup> Mit der Verbreitung von Fahrzeugen nahmen auch die Verkehrsunfälle zu. Nach Angaben des französischen Innenministeriums verdreifachte sich die jährliche Zahl der Verkehrstoten zwischen 1924 und 1934 von 1594 auf 4737.<sup>450</sup> Neben der Zunahme der Fahrzeuge war auch die steigende Fahrgeschwindigkeit für die Häufigkeit und Heftigkeit der Verkehrsunfälle verantwortlich. Die Schäden an Personen und Gegenständen, die dadurch entstanden, konnten in manchen Fällen nicht finanziell vergolten werden, weil die Fahrzeuglenker nicht versichert waren oder weil die Versicherung die Schäden nur bis zu einem festgesetzten Limit entschädigte.<sup>451</sup>

Angesichts dieser Entwicklung waren sich die zeitgenössischen Juristen Félix Lafontaine und Maurice Picard einig, dass die Automobilunfälle ein «soziales Problem» darstellten, weil ein Grossteil der Bevölkerung davon betroffen war.<sup>452</sup> Rechtsprofessor und Spezialist für Versicherungsrecht Picard leitete daraus ab, dass mit dem «Automobilrisiko» (*risque automobile*) ein neues soziales Risiko definiert werden musste:

La circulation automobile a créé un risque social nouveau en multipliant les accidents et les dommages, principalement les dommages causés aux personnes. Le législateur ne peut rester indifférent à ce fait.<sup>453</sup>

Analog zum «Berufsrisko» und der Versicherung gegen Arbeitsunfälle müsse eine neue gesetzliche Grundlage entstehen, die eine ausgeglichene Rechtsprechung und eine zuverlässige Versicherung der Schäden ermögliche. Weder Picard noch Lafontaine verlangten jedoch, dass dem sozialen Risiko der Verkehrsunfälle mit einer staatlichen Sozialversicherung

---

<sup>449</sup> Lafontaine, Félix: Le problème social de l'assurance automobile, Le Mans 1936, S. 5 f.

<sup>450</sup> Ebd. S. 7.

<sup>451</sup> Vgl. Cassin, Gérald: L'assurance obligatoire des automobilistes, Paris 1932, S. 97.

<sup>452</sup> Lafontaine 1936, S. 13 f.

<sup>453</sup> Picard, Maurice: Pour une loi sur la réparation des accidents d'automobiles, in: Revue générale des assurances terrestres 2, 1930, S. 5-20 und 489-511, S. 490.

begegnet werden müsse. Stattdessen sollte der Staat klare Rahmenbedingungen für die Versicherung der Automobilunfälle durch private Gesellschaften schaffen.

Die rechtliche Beurteilung von Verkehrsunfällen in Frankreich war lange Zeit umstritten. 1930 legte das Kassationsgericht den Grundsatz fest, dass nach Artikel 1384 des Zivilgesetzbuchs die Verantwortung der Wagenlenker ausschlaggebend sei. Daraus leitete sich eine äusserst strenge Rechtspraxis ab, bei der in den allermeisten Fällen die Fahrzeuglenker für den vollen Schaden der Unfälle aufkommen mussten.<sup>454</sup> Aufgrund der strengeren Rechtsprechung seit 1930 und der rasch fortschreitenden Teuerung nahmen die Kosten der Automobilunfälle in den 1930er-Jahren zu, weshalb die Versicherungsgesellschaften ihre Prämien laufend erhöhen mussten. Einige Gesellschaften taten dies in ungenügendem Mass, aus Mangel an versicherungstechnischem Wissen oder aber um sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Indem sie zu tiefe Prämien verlangten oder zu wenig Reserven anlegten, nahmen sie ein negatives Geschäftsergebnis in Kauf. Wenn sie in finanzielle Schwierigkeiten gerieten und in Konkurs gingen, verloren die Versicherten die investierten Prämien und mussten gegebenenfalls auf ihnen zustehende Leistungen verzichten. Andererseits entstand durch dieses Verhalten ein Preisdruck, der andere Gesellschaften davon abhielt, die Prämien ausreichend zu erhöhen.<sup>455</sup> Eine starke Konkurrenz und die aufgrund der Wirtschaftskrise fortschreitende Teuerung verstärkten die finanziellen Probleme der Versicherungsgesellschaften.<sup>456</sup> Als Folge war der Automobilversicherungsmarkt zum Schaden aller Beteiligten äusserst instabil.

#### *Entschädigung der Automobilunfälle: Versicherungszwang oder Garantiefonds?*

Aufgrund der Zunahme des Strassenverkehrs und der Verkehrsunfälle stellte sich in den 1920er- und 1930er-Jahren die Frage nach der finanziellen Entschädigung der Opfer mit neuer Dringlichkeit. Polizei und Justiz konnten bei Verkehrsunfällen zwar dafür sorgen, dass die schuldigen Personen eruiert und die Opfer entschädigt wurden. Sie konnten jedoch nicht garantieren, dass die Schuldigen auch die Mittel hatten, die Entschädigungen tatsächlich zu bezahlen. Nicht alle Wagenlenkerinnen und -lenker schlossen auf freiwilliger Basis eine Haftpflichtversicherung ab, welche die verursachten Schäden garantierte. Zudem deckten

---

<sup>454</sup> Vgl. ebd. S. 5 f.

<sup>455</sup> Vgl. Straus 2012, S. 130.

<sup>456</sup> Vgl. Richard 1956, S. 210 f.

manche Versicherungsverträge nicht die ganze Schadenssumme, sondern nur Beträge bis zu einer festgesetzten Höhe.<sup>457</sup>

In den politischen Debatten wurden zwei Lösungsansätze für das Entschädigungsproblem kontrovers verhandelt: Die obligatorische Automobilversicherung und der Garantiefonds. Zwischen 1922 und 1934 verlangten insgesamt fünf Gesetzesvorschläge die Einführung des Versicherungsobligatoriums für Fahrzeughalter. Der Vorschlag des Zentrumspolitikers Lafarge von 1922 sah einen Versicherungszwang vor, der den Wagenlenkerinnen und –lenkern aber die Wahlmöglichkeit offenliess, eine Kautions hinterlegen statt eine Versicherung abzuschliessen.<sup>458</sup> Der Vorschlag von 1929 des Deputierten René Coty, ebenfalls Zentrumspolitiker, sah hingegen einen absoluten Versicherungszwang vor.<sup>459</sup> In einem weiteren Gesetzesvorschlag von 1934 der Abgeordneten Régnier und Mollard, beide Mitte-Links-Politiker, war das Versicherungsobligatorium zusammen mit der Einführung eines Garantiefonds und einer Aufsicht der Automobilversicherungsgesellschaften vorgesehen. Die Befürworter des Versicherungszwangs in der Automobilversicherung wollten verhindern, dass Fahrzeughalter Unfälle verursachten und mangels Versicherungsschutzes bzw. Liquidität nicht imstande waren, für die verursachten Schäden aufzukommen. Der gesetzliche Versicherungszwang könne auch die Rechtsprechung zu Verkehrsunfällen vereinfachen und die Gerichte entlasten. Der Nachweis einer gültigen Versicherung könne dadurch erfolgen, dass die Wagenlenker neben dem Führerausweis und den Fahrzeugpapieren auch eine aktuelle Versicherungsquittung mitführen müssten.<sup>460</sup>

Die Gegner des Versicherungszwangs, zu denen auch die Versicherungsgesellschaften gehörten, machten demgegenüber geltend, dass ein Obligatorium die Schadensdeckung in mehreren Situationen nicht garantieren könne: Wenn der Verursacher des Unfalls unbekannt sei, wenn die Höhe der Versicherung nicht dem Schaden entspreche oder wenn die Versicherung nicht gültig sei, weil der Versicherte die Prämien nicht bezahlt habe. Da bis zu 97 Prozent der Fahrzeughalter bereits versichert seien, könne man vom Obligatorium keine grossen Veränderungen erwartet. Auch von einem moralischen Standpunkt aus sei das Versicherungsobligatorium abzulehnen:

---

<sup>457</sup> Vgl. Cassin 1932, S. 97.

<sup>458</sup> Vgl. ebd. S. 98-101.

<sup>459</sup> Vgl. ebd. S. 106.

<sup>460</sup> Vgl. Sénat: Rapport fait au nom de la Commission de législation civile et criminelle sur l'assurance obligatoire des propriétaires automobiles contre les accidents causés aux tiers, par Edmond Leblanc, 20.12.1934.

A l'heure présente, l'automobiliste se sent responsable. C'est par un acte de sa volonté qu'il contracte l'assurance. C'est par un libre choix qu'il fixe le montant de ses garanties : il marque ainsi la connaissance et le souci de sa responsabilité. Au contraire, le jour où il serait assuré obligatoirement, le paiement d'une sorte d'impôt se substituant à tout effort de sa raison et de sa volonté, il oublierait ses responsabilités et perdrait tout moyen d'en mesurer l'étendue.<sup>461</sup>

An die Stelle der Eigenverantwortung der Wagenlenker würde eine Pflichtsteuer treten, die sich negativ auf die Vorsicht auswirken müsse. Das Bewusstsein persönlicher Verantwortung nehme dadurch ab, die Unvorsichtigkeit hingegen zu. In der Versicherungszeitschrift *Argus* wurde zudem geltend gemacht, dass die Fahrerflucht bei Unfällen zunehmen könne bei Wagenlenkern, die sich nicht ordentlich versichert hätten. Auch könnten die Formalitäten der Zwangsversicherung motorisierte Touristen aus Frankreich fernhalten. Automobilisten und Versicherungsgesellschaften würden das Obligatorium ablehnen, um bei der Wahl und dem Abschluss einer Absicherungsform die Freiheit zu behalten. Die Franzosen seien «von Natur aus widerspenstig» und würden sich dem gesetzlichen Zwang nach Möglichkeit entziehen.<sup>462</sup> Somit lehnte die kommerzielle Versicherungswirtschaft das Obligatorium sowohl aus prinzipiellen Überlegungen als auch aus Furcht vor unvorteilhaften Rahmenbedingungen ab, obwohl die Einführung eines Versicherungsobligatoriums eine Ausweitung des Automobilversicherungsmarkts zur Folge gehabt hätte, weil sich dann sämtliche Wagenlenker hätten versichern müssen.

Trotz intensiver Debatten konnte sich das französische Parlament bis in die 1930er-Jahre hinein zu keiner Entscheidung hinsichtlich einer obligatorischen Automobilversicherung durchringen. Da die Regierung jedoch dringenden Handlungsbedarf erkannte, verabschiedete sie 1934 mit drei Dekreten ein Versicherungsobligatorium für Unternehmen, die gewerbsmässig Personen oder Waren transportierten sowie für Fahrprüfungen.<sup>463</sup> Die Dekrete von 1934 stellten die erste Realisierung eines Versicherungszwangs ausserhalb der staatlichen Sozialversicherungen dar. Die zweite Lösung für die Entschädigung der

---

<sup>461</sup> Chambre des Députés: Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales sur les accidents causés aux personnes par les véhicules automobiles, par Jules Cels, 19.06.1931.

<sup>462</sup> *Argus des assurances*, 20.10.1935.

<sup>463</sup> Décret sur l'assurance obligatoire pour les entrepreneurs de transports automobiles de voyageurs, 25.02.1935; Décret relatif à l'assurance obligatoire des transports publics routiers de marchandises, 13.07.1935; Décret relatif à l'assurance obligatoire des épreuves automobiles, 25.07.1935. Vgl. Richard 1956, S. 23.



Automobilunfälle war ein Garantiefonds, der mit Beiträgen sämtlicher Fahrzeughalter oder Automobilversicherten finanziert werden sollte. Der Garantiefonds hatte zum Zweck, Schäden zu decken, die nicht oder nur teilweise versichert waren oder für die der Verursacher aus finanziellen Gründen nicht aufkommen konnte. Als Vorbild diente der Garantiefonds für Arbeitsunfälle, der seit 1899 nichtversicherte Arbeitsunfälle entschädigte.

Bereits im Jahr 1907 beschäftigte sich die Gelehrten-gesellschaft *Société d'études législatives* mit der Entschädigung der Verkehrsunfälle, mit deren rechtlicher Behandlung und mit der Schaffung eines Garantiefonds.<sup>464</sup> Deren Mitglieder konnten sich jedoch nicht darauf einigen, ob letzterer die richtige Massnahme zur Lösung des Entschädigungsproblems sei. Wie in dieser parlamentsnahen Gesellschaft üblich, führten die Beratungen zu keiner formellen Empfehlung. Hingegen wurden sie umfassend dokumentiert, um der Gesetzgebung als Informationsquelle dienlich zu sein. Interessant an den Beratungen der *Société d'études législatives* sind die Anhörungen der Vertreter des *Automobile club*, unter denen sich mit dem Marquis de Dion auch ein Pionier der französischen Autoindustrie befand. Der Umstand, dass sie von den Mitgliedern der Gesellschaft eher als *sportsmen* oder gar Abenteurer denn als normale Bürger wahrgenommen wurden, zeigt, dass man sich damals noch in der Frühphase des Automobils befand. Die Vertreter des Automobilklubs lehnten jeden gesetzlichen Eingriff in die finanzielle Regelung der Verkehrsunfälle entschieden ab. Die Zunahme der Verkehrsunfälle stellten sie ebenso in Frage wie einen gesetzlichen Handlungsbedarf in diesem Bereich. Ausserdem machten sie geltend, dass sich ein Eingriff negativ auf die Automobilindustrie auswirken würde.<sup>465</sup>

In den 1920er-Jahren wurde die Idee des Garantiefonds gleichzeitig wie jene des Versicherungsobligatoriums in den Parlamenten aufgegriffen. Der Mitte-Politiker und Senator André Honnorat wollte 1923 per Gesetzesvorschlag einen Garantiefonds für die Opfer von Verkehrsunfällen schaffen. Da der Vorschlag eine Steuer beinhaltete, durfte der Senat jedoch aus reglementarischen Gründen nicht als erste Parlamentskammer darauf eingehen.<sup>466</sup> Auch die Behörden legten 1925 und 1930 Gesetzesprojekte zur Einführung eines Garantiefonds vor. Die zumeist liberalen Befürworter des Garantiefonds hoben hervor, dass dieser die Vertragsfreiheit nicht einschränke und die Höhe der Prämien und Leistungen auf den Einzelfall

---

<sup>464</sup> Bulletin de la Société d'études législatives, 1907.

<sup>465</sup> Ebd. S. 368 f.

<sup>466</sup> Vgl. Lafontaine 1936, S. 171.

hin angepasst werden könnten. Mit dem Garantiefonds werde die dynamische Entwicklung der noch jungen Automobilversicherung nicht beeinträchtigt.<sup>467</sup> Sie machten zudem geltend, dass dieser die Unfallopfer unabhängig davon entschädigen könne, ob der Verursacher zahlungsfähig sei oder nicht. Für dieses Modell spreche zudem, dass es seit drei Jahrzehnten bei der Versicherung gegen Arbeitsunfälle erfolgreich erprobt worden sei. Hinter diese Argumente stellten sich auch die Versicherungs- und die Handelsverbände wie zum Beispiel die *Chambre de commerce de Paris*. Hinsichtlich der Finanzierung des Garantiefonds waren sich die Befürworter allerdings nicht immer einig. Während der Regierungsvorschlag von 1930 eine Steuer auf sämtliche Automobilversicherungspolice sowie eine Beteiligung der nicht-versicherten Wagenlenker nach erfolgtem Unfall vorsah, sprach sich die Kommission der Deputiertenkammer entschieden für eine Steuer auf sämtliche Fahrzeuge aus. Die Gegenseite wiederum störte sich an der Schaffung einer neuen Steuer.<sup>468</sup> Diese Uneinigkeit und weitere Schwächen des Regierungsprojektes von 1930 trugen dazu bei, dass sich die Verabschiedung eines Gesetzes zu den Automobilunfällen weiter dahinzog.

Somit forderten manche Politiker aus sozialen Gründen die Einführung eines Versicherungszwangs, wie er seit 1934 für den gewerblichen Transport galt. Liberale Kreise bevorzugten hingegen die Einführung eines Garantiefonds, der die Freiheit der Kunden und Versicherungsanbieter nicht einschränkte. Bei diesem politischen Patt im Umgang mit dem Entschädigungsproblem zeigte sich einerseits, dass die Vorstellungen über die Versicherungsregulierung zwischen dem rechten und dem linken politischen Lager weit auseinandergingen. Andererseits offenbarte diese Situation einmal mehr, dass sich die Legislative mit der Verabschiedung von technisch anspruchsvollen Versicherungsgesetzen schwertat.

#### *Einführung der Automobilversicherungsaufsicht per Gesetzesdekret*

Während das Automobilversicherungsobligatorium und der Garantiefonds für Verkehrsunfälle bei der Entschädigung der Unfallopfer ansetzten, zielten weitere Initiativen der Versicherungsgesellschaften und der Behörden auf die Sanierung des Automobilversicherungsmarkts hin. In den 1920er-Jahren mussten die Prämien in der Automobilversicherung laufend erhöht werden, weil die Entschädigungsleistungen durch die Teuerung stark zunahmen.

---

<sup>467</sup> Vgl. Chambre des Députés: Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales sur les accidents causés aux personnes par les véhicules automobiles, par Jules Cels, 19.06.1931.

<sup>468</sup> Vgl. Ebd.

Da als Folge viele Automobilversicherungsgesellschaften über lange Zeit um ein ausgeglichenes Budget rangen, versuchte der Unfallversicherungsverband (*Syndicat des compagnies d'assurance contre les accidents*) angemessene Automobilversicherungsprämien durchzusetzen. Gesellschaften, die sich nicht an die vom Verband empfohlenen Mindestprämien hielten, wurden als «Rabattversicherungen» angeprangert. Seit 1931 sammelte das Sekretariat der *Entente automobile* versicherungstechnische Informationen und erarbeitete Statistiken, die es den Automobilversicherungsgesellschaften zur Verfügung stellte. Des Weiteren erarbeitete das Sekretariat Musterverträge und bestimmte Prämientarife, nach denen sich die Versicherungsgesellschaften richten sollten.<sup>469</sup> Da die Versicherungsgesellschaften jedoch keine Mittel in der Hand hatten gegen Gesellschaften, die sich nicht am Branchenabkommen beteiligten oder dieses nicht einhielten, verlangten sie die Einführung einer staatlichen Versicherungsaufsicht in der Automobilversicherungsbranche.<sup>470</sup>

Auch die Behörden waren der Ansicht, dass die Automobilversicherung im Interesse der Versicherten reguliert werden musste. Als sie sahen, dass sich die Parlamentskommissionen weder auf ein Regulierungsinstrument (Garantiefonds oder Versicherungszwang) noch auf einen Finanzierungsmodus des Garantiefonds einigen konnten, lancierten sie 1933 einen Gesetzesentwurf, der nur die Aufsicht der Automobilversicherungsgesellschaften beinhaltete. Die Versicherungsaufsicht konnte zwar nicht die Entschädigungen von Versicherungsunfällen gewährleisten, jedoch das Risiko von Unternehmenskonkursen minimieren, was ebenfalls im Interesse der Versicherten war. Die Kommission der Deputiertenkammer befürwortete diese Lösung, nahm am Entwurf aber mehrere Änderungen vor, was die Verabschiedung des Gesetzes weiter hinausschob. Dies bewog die Behörden 1935, im Alleingang zu handeln und per Gesetzesdekret die Aufsicht der Automobilversicherungsgesellschaften einzuführen. Mit dieser «ersten Massnahme» sollte bewirkt werden, dass «zweifelhafte Gesellschaften» rasch vom Markt verschwanden und das Vertrauen in die Automobilversicherung wiederhergestellt wurde. Zudem konnten sich die Behörden mit Hilfe der neuen Automobilversicherungsaufsicht in der Zwischenzeit ein detailliertes Bild dieses Marktes verschaffen.<sup>471</sup>

Bei der Einführung der Automobilversicherungsaufsicht konnten die Behörden auf die Erfahrungen aus den bereits beaufsichtigten Branchen der Arbeitsunfälle sowie der Lebens- und

---

<sup>469</sup> Vgl. Richard 1956, S. 210 f.

<sup>470</sup> Vgl. ebd. S. 238.

<sup>471</sup> Vgl. «Rapport au Président de la République», Décret-loi instituant un contrôle en matière d'assurance automobile, 8.08.1935.

der Rückversicherung zurückgreifen.<sup>472</sup> Alle Versicherungsgesellschaften, die in Frankreich Automobilversicherungen anboten, mussten die Behörden fortan um eine Bewilligung ersuchen und sie laufend über die Geschäftsbedingungen und den Geschäftsverlauf informieren. Ausländische Gesellschaften mussten eine Niederlassung in Frankreich unterhalten. Eine neugeschaffene Kontrollstelle für Automobilversicherungen konnte die erhaltenen Informationen am Sitz der Gesellschaften überprüfen. Zudem wurde ein Konsultativkomitee für Automobilversicherungen ins Leben gerufen, das sich aus Vertretern des Parlaments, der Behörden, der Versicherungswirtschaft sowie aus weiteren Versicherungsexperten zusammensetzte. Dieses wurde insbesondere dann konsultiert, wenn es darum ging, einer unzuverlässigen Versicherungsgesellschaft die Bewilligung zu entziehen.<sup>473</sup> Ein Blick in die Fachpresse zeigt, dass die Versicherungsgesellschaften diese Massnahmen mehrheitlich begrüßten:

Toute l'Assurance automobile y applaudira – nous entendons les assureurs sérieux, car les autres – les parasites de l'assurance – sont par bonheur, destinés à disparaître avec ce contrôle.<sup>474</sup>

Hingegen würden die unseriösen Gesellschaften bzw. «Versicherungsparasiten» dank der Versicherungsaufsicht endlich aus dem Verkehr gezogen. An gleicher Stelle wurden die Vertreter der «freien Versicherung» (*assurance libre*) aber gewarnt, dass die Versicherungsaufsicht zum Hebel für die Einführung einer Zwangsversicherung für Fahrzeughalter werden könne.<sup>475</sup>

Mit der Einführung einer staatlichen Aufsicht der Automobilversicherung war das weiter oben besprochene Problem der Entschädigungen zwar nicht gelöst; die Vorteile der Versicherungsaufsicht lagen aber dennoch auf der Hand. Die staatliche Aufsicht der Automobilversicherung vermochte den Automobilversicherungsmarkt zu stabilisieren, indem unseriöse Gesellschaften entweder diszipliniert wurden oder ihre Bewilligung verloren. Die Behörden gingen davon aus, dass mit der finanziellen Stabilität der Versicherungsgesellschaften die Wirksamkeit der Automobilversicherungspolice garantiert werden konnte, was wiederum die Wagenlenkerinnen und Wagenlenker ermutigen würde, freiwillig Unfallversicherungen

---

<sup>472</sup> Vgl. ebd.

<sup>473</sup> Vgl. Blondel, Claude: *Le contrôle français des assurances*, Paris 1965, S. 12 f.

<sup>474</sup> Anonymer Kommentar zum Gesetzesdekret von 1935. *Recueil juridique de l'assurance*, 1935, S. 488.

<sup>475</sup> Ebd.

abzuschliessen.<sup>476</sup> Schliesslich konnte die neue Kontrollbehörde Daten erheben, die für die Verabschiedung weiterer Massnahmen gegen Autounfälle, wie zum Beispiel ein Obligatorium oder einen Garantiefonds, potenziell nützlich waren. Ein solcher Garantiefonds wurde 1953 ins Leben gerufen.

Die Versicherungsobligatorien von 1934 für gewerbliche Transporte und Fahrprüfungen sowie die Einführung der Automobilversicherungsaufsicht von 1935 stellten den Beginn einer grösseren Versicherungsreform dar. Aufgrund der Trägheit der Parlamente und des allgemeinen und dringlichen Bedürfnisses nach zusätzlicher Regulierung in der Versicherungswirtschaft hatten die Behörden Gesetzesdekrete angewendet. Der exekutive Weg unter Weglassung der eigentlichen Legislative stellte ein wichtiges Charakteristikum der Versicherungspolitik der folgenden Jahre dar.

## 6.2 Die Gesetzesdekrete von 1937/1938: Verallgemeinerung der Versicherungsregulierung und Einführung von Steuerungsinstrumenten

Nach der Sanierung der Automobilversicherungen rückten für das Arbeitsministerium und das Versicherungsamt jene Märkte in den Vordergrund, die bisher nicht effektiv beaufsichtigt worden waren. Die Versicherungsregulierung sollte nun branchenübergreifend reformiert werden. Ein erstes Gesetzesdekret von 1937, das die Versicherungsaufsicht auf alle Branchen ausweitete, wurde ein Jahr später von einem zweiten abgelöst, das die Versicherungsregulierung vereinheitlichte und darüber hinaus erste Instrumente zur Steuerung des Versicherungsmarktes einführte.<sup>477</sup>

### *Probleme der frühen Versicherungsregulierung*

Obwohl die Versicherungsregulierung durch das Dekret von 1922 und das Gesetz über den Versicherungsvertrag von 1930 verbessert worden war, wies der Einlegerschutz in der französischen Versicherungswirtschaft Mängel auf, die während der Wirtschaftskrise offen zutage traten. Die grösste Lücke in der frühen Versicherungsregulierung bestand darin, dass nur wenige Branchen effektiv beaufsichtigt wurden: Zunächst nur die Versicherung gegen

---

<sup>476</sup> Vgl. Chambre des Députés: *Projet de loi relatif à la surveillance et au contrôle des entreprises privées d'assurances contre les risques d'accidents causés par les véhicules automobiles*, par Albert Dalimier, 19.01.1933.

<sup>477</sup> *Décret-loi tendant à coordonner le contrôle et à renforcer la surveillance de l'Etat sur les sociétés d'assurance, de capitalisation et d'épargne*, 25.08.1937; *Décret-loi unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances*, 14.06.1938.

Arbeitsunfälle und die Lebensversicherung, die eine wichtige Funktion in der sozialen Vorsorge hatten. Seit dem Ersten Weltkrieg wurde auch die Rückversicherung beaufsichtigt und seit 1935 schliesslich auch die Automobilversicherung. Die anderen Versicherungsbranchen mussten zwar gewisse Auflagen erfüllen und Dokumente an die Versicherungsbehörde abliefern, wurden aber nicht aktiv kontrolliert und sanktioniert (vgl. 4.2). In der Zwischenkriegszeit konnten diese Branchen wie zum Beispiel die Feuer-, Diebstahl-, Transport- und Kreditversicherungen sowie die verschiedenen landwirtschaftlichen Versicherungen ein starkes Wachstum verzeichnen und wurden dadurch auch volkswirtschaftlich immer wichtiger, allen voran die Automobilversicherung. Am Beispiel der Letzteren zeigten sich die Gefahren einer partiellen Versicherungsaufsicht besonders deutlich: Automobilversicherungsgesellschaften, denen die Behörden wegen nicht erfüllten Auflagen die Bewilligung entzogen hatten, mussten zwar ihr Automobilversicherungsgeschäft aufgeben, nicht jedoch die Tätigkeit in Branchen, die nicht der Versicherungsaufsicht unterstanden. Dadurch gefährdeten sie die Einlagen ihrer Versicherten. Bis zum Gesetzesdekret von 1937, das die Versicherungsaufsicht auf die gesamte Versicherungswirtschaft ausweitete, konnten die Versicherungsbehörden nichts dagegen tun.<sup>478</sup> Des Weiteren waren die finanziellen Reserven der nichtbeaufsichtigten Versicherungsgesellschaften gesetzlich nicht reguliert, was bewirkte, dass manche Versicherungsgesellschaften die Reserven der beaufsichtigten Branchen auf Kosten unbeaufsichtigter anlegten.<sup>479</sup>

Andere Defizite beim Einlegerschutz hingen damit zusammen, dass die damalige Versicherungsregulierung vor allem beim Satzungsrecht und der Versicherungsaufsicht sehr uneinheitlich war. Die Aufsicht war zu unterschiedlichen Zeitpunkten und für jede der kontrollierten Branchen separat eingeführt worden. Beim Satzungsrecht gab es für die verschiedenen Branchen unterschiedliche Zulassungsvarianten, die auf der ganzen Spannweite zwischen Bewilligung, Registrierung und einfacher Existenzklärung angesiedelt waren. Auch die Vorschriften zur Berechnung der Reserven und zu den Kapitalanlagen variierten je nach Branche.<sup>480</sup> Die Uneinheitlichkeit der Versicherungsregulierung machte sowohl die Versicherungs- als auch die Aufsichtstätigkeit kompliziert und aufwendig. Auf Seiten der Behörden wurde

---

<sup>478</sup> «Rapport au Président de la République» vom 25.08.1937. Vgl. *Revue générale des assurances terrestres* 8, 1937, S. 846.

<sup>479</sup> Vgl. Picard, Maurice: *L'extension du contrôle de l'Etat sur les sociétés d'assurances*, in: *Revue générale des assurances terrestres* 8, 1937, S. 919-935, S. 925.

<sup>480</sup> Vgl. Picard, Maurice: *L'unification du contrôle de l'Etat et l'organisation de l'industrie des assurances*, in: *Revue générale des assurances terrestres* 9, 1938, S. 646-666, S. 647.

dies daran deutlich, dass jede beaufsichtigte Branche ihre eigene Kontrollstelle und ihr eigenes Konsultativkomitee hatte. Ein konkretes Problem, das auf die Uneinheitlichkeit der Versicherungsregulierung zurückgeführt werden kann, waren jene Versicherungsgesellschaften, die nur der Form nach Gegenseitigkeitsgesellschaften waren. Diese versuchten auf diesem Weg die strengeren Vorschriften für finanzielle Reserven zu umgehen, die für die Aktiengesellschaften galten. Der Zweck dieser Gesellschaften war jedoch kommerzieller Art, während die «echten» Gegenseitigkeitsgesellschaften nicht nach Profit strebten. Die unechten Gegenseitigkeitsgesellschaften konnten mögliche Abstriche bei den Versicherungsleistungen nicht durch eine engere Solidarität unter den Versicherten rechtfertigen. Dieses missbräuchliche Geschäftsmodell profitierte von der Heterogenität der Versicherungsregulierung und gefährdete die Einlagen der Versicherten.<sup>481</sup>

Auch in den beaufsichtigten Branchen wie der Lebensversicherung oder der Versicherung gegen Arbeitsunfälle waren die Sanktionsmöglichkeiten der Behörden nach wie vor zu schwach, um die Versicherungsgesellschaften effektiv zu disziplinieren. Vor allen Dingen fehlte der Versicherungsaufsicht die Möglichkeit präventiv einzugreifen, das heisst zu intervenieren, bevor ein Schaden entstand. Dies war zum Beispiel dann notwendig, wenn ein Unternehmen Prämien erhob, die nach mathematischer Wahrscheinlichkeit nicht ausreichten, um potenzielle Schadensbeträge zu decken. In solchen Fällen konnte die Versicherungsbehörde dem Unternehmen ausschliesslich die Bewilligung entziehen, was seinerseits die Einlagen der Versicherten gefährdete.<sup>482</sup> Schliesslich fehlte es den staatlichen Behörden auch an Instrumenten im Umgang mit konkursgefährdeten Unternehmen. Auch hier konnten sie erst eingreifen, wenn eine Firma den Konkurs beantragte und der Schaden bereits entstanden war. Während der Weltwirtschaftskrise nahmen die Konkurse von Versicherungsgesellschaften im Allgemeinen insgesamt nur leicht zu, bei den Automobilversicherungsgesellschaften jedoch stark.<sup>483</sup>

Die mangelhafte Geschäftsführung mancher Versicherungsgesellschaften hatte besonders während der Weltwirtschaftskrise negative Auswirkungen. Ein Problem war die Teuerung: Der französische *franc* verlor zwischen 1936 bis 1938 an Wert, während die Preise im gleichen Zeitraum stark anstiegen. Auch der Ertrag aus den Anlagen der

---

<sup>481</sup> Rede des Arbeitsministers vor dem *Conseil supérieur des Assurances*. Ministère du Travail et de la prévoyance sociales, Direction des Assurances, 26.01.1939, Centre d'archives économiques et financières, B-0059661.

<sup>482</sup> Vgl. Picard 1938, S. 648.

<sup>483</sup> Vgl. Straus 2012, S. 129 f.

Versicherungsgesellschaften ging 1937 stark zurück, während sich gleichzeitig eine Immobilienkrise breitmachte. Aufgrund der Teuerung stiegen die Versicherungsleistungen an.<sup>484</sup> Die Geschwindigkeit der allgemeinen Teuerung sowie die Konkurrenz unter den Versicherungsgesellschaften verhinderten in mehreren Branchen, dass die Prämien mit dem Anstieg der Leistungen mithalten konnten, sodass manche Gesellschaften Defizite schreiben mussten.

#### *Verbesserung des Einlegerschutzes in der gesamten Versicherungswirtschaft*

Als Reaktion auf die Probleme der Versicherungswirtschaft verabschiedeten die Behörden in einem ersten Schritt das Gesetzesdekret von 1937, das die Versicherungsaufsicht auf die ganze Versicherungswirtschaft ausweitete. Fortan konnte das Versicherungsamt in sämtlichen Branchen standardisierte Dokumente einfordern, deren Richtigkeit an den Geschäftsstellen überprüfen und gegebenenfalls Sanktionen gegen Firmen aussprechen.<sup>485</sup> In einem zweiten Schritt vereinheitlichten die Behörden mit dem Gesetzesdekret von 1938 das Satzungsrecht und die Versicherungsaufsicht, sodass die Versicherungsregulierung für sämtliche Branchen nahezu identisch ablief.<sup>486</sup> Indem die beiden Gesetzesdekrete viele bisherige Bestimmungen wieder aufgriffen, fand einerseits eine Kodifizierung des bisherigen Versicherungsrechts statt. Nur das Gesetz von 1930 über den Versicherungsvertrag blieb unverändert bestehen. Andererseits wurden manche Bestimmungen modifiziert, um die Sicherheit der Gesellschaften zu verbessern und damit die Garantien für die Versicherten zu erhöhen. Gleichzeitig wurden die Abläufe der Versicherungsaufsicht flexibler gestaltet, sodass die Versicherungsbehörde ihre Aufsichtstätigkeit stärker als bisher auf gefährdete Branchen und Gesellschaften ausrichten konnte. Wenn das Versicherungsamt feststellte, dass eine Gesellschaft die finanziellen Garantien nicht erbringen konnte oder Geschäftstätigkeiten ausübte, die nicht mit den Regulierungsgesetzen oder den Firmenstatuten konform waren, konnte sie neu die Bewilligung (*l'agrément*) mit sofortiger Wirkung entziehen, auch wenn die betroffene Gesellschaft dagegen rekurierte.<sup>487</sup>

Das Gesetzesdekret von 1938 unterschied bei den Gegenseitigkeitsgesellschaften die «echten» von denjenigen, die lediglich deren Rechtsform angenommen hatten. Erstere mussten

---

<sup>484</sup> Vgl. Argus des assurances, 12.06.1938.

<sup>485</sup> Vgl. Décret-loi tendant à coordonner le contrôle et à renforcer la surveillance de l'Etat sur les sociétés d'assurances, de capitalisation et d'épargne, 25.08.1937.

<sup>486</sup> Vgl. Décret-loi unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances, 14.06.1938.

<sup>487</sup> Vgl. Picard 1937, S. 928-930.



nichtkommerziell wirtschaften, ehrenamtlich geführt werden und sich auf die Angehörigen eines Berufs oder auf die Einwohner einer Region beschränken. Die Überschüsse mussten an die Mitglieder ausbezahlt werden. Die Regulierung der Letzteren, die nur der Form nach Gegenseitigkeitsgesellschaften waren (*sociétés à forme mutuelle*), wurde weitgehend an jene der Aktiengesellschaften angeglichen, wobei ein Gründungsfonds (*fonds d'établissement*) die Funktion des Aktienkapitals übernehmen musste. Dieser musste die Ausgaben der ersten drei Geschäftsjahre decken und diente den Versicherten als finanzielle Garantie.<sup>488</sup>

Als Folge der Verallgemeinerung der Versicherungsaufsicht durch das Gesetzesdekret von 1937 mussten noch im selben Jahr sieben Gesellschaften ihren Betrieb einstellen, da sie die geforderten finanziellen Garantien nicht erbringen konnten und deshalb vom Versicherungsamt keine Bewilligung zugesprochen erhielten. Fünf der sieben Gesellschaften waren erst kürzlich - zwischen 1929 und 1936 - gegründet worden.<sup>489</sup> Im darauffolgenden Jahr mussten insgesamt 15 Gesellschaften ihren Betrieb aufgeben.<sup>490</sup>

Die Gesetzesdekrete von 1937 und 1938 verallgemeinerten und vereinfachten die bestehende Versicherungsreglementierung und machten sie griffiger. Da die entsprechenden Bestimmungen zum Satzungs- und Aufsichtsrecht bereits existiert hatten, kamen in diesen Bereichen keine neuen Regulierungsinstrumente zur Anwendung. Angefangen mit der Automobilversicherung waren neu von der Versicherungsregulierung auch jene Branchen betroffen, die im Gegensatz zur Versicherung gegen Arbeitsunfälle und der Lebensversicherung nicht zum Kernbereich der sozialen Vorsorge gehörten. Hauptsächliches Motiv dieser Gesetzesdekrete waren folglich ein allgemeiner Einlegerschutz und nicht die Vorsorge.

---

<sup>488</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 8.01.1939.

<sup>489</sup> *L'Assurance Mutuelle Française, La Mutuelle des Industriels de l'Est, L'Indépendante, La Stabilisatrice, L'Union Générale des Assurances Mutuelles, Le Progrès, La Mutuelle Malesherbes*. *Argus des assurances*, 5.12.1937.

<sup>490</sup> Ancey, César; Sicot, Lucien: *Les sociétés d'assurances. Législation Réglementation. Commentaire du décret-loi du 14 juin 1938 et du décret portant règlement d'administration publique du 30 décembre 1938*, Paris 1941, S. 16.

### *Instrumente zur Steuerung der Versicherungsmärkte*

Hauptsächlich zwei neue Regulierungsinstrumente des Gesetzesdekrets von 1938 gingen über die Ausweitung und Vereinheitlichung der Versicherungsregulierung hinaus.<sup>491</sup> Im Titel des Gesetzesdekrets wurden sie mit «tendant à l'organisation de l'industrie des assurances» umschrieben, während der Begleitbericht des Gesetzesdekrets präzisiert:

Ces mesures s'inspirent toutes de la nécessité de préparer une organisation rationnelle des assurances en garantissant la prédominance de l'intérêt général sur les intérêts particuliers.<sup>492</sup>

Die «rationale Organisation» der Versicherungswirtschaft bedeutete, dass die Behörden die Geschäftstätigkeit der Unternehmen in bestimmten Bereichen, die bisher dem freien Markt überlassen waren, indirekt regulieren konnten, um damit im allgemeinen Interesse eine rationalere Marktordnung zu schaffen. Eines der besagten Regulierungsinstrumente war die Kompetenz der Behörden, zwischen den Versicherungsgesellschaften ausgehandelte Branchenabkommen allgemeinverbindlich zu erklären. Wenn sich mindestens zwei Drittel der Gesellschaften einer Branche einem Abkommen angeschlossen hatten, konnten die Behörden die übrigen Gesellschaften zwingen, diesem ebenfalls beizutreten.<sup>493</sup> Die Abkommen konnten die Versicherungsverträge, die Prämientarife und die Berufsorganisation der Versicherungen betreffen. Mit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung gewisser Vertragsbedingungen und minimaler Prämientarife sollten zu risikoreiche Geschäftspraktiken unterbunden und als Folge die Versicherungsmärkte stabilisiert werden.

Ein zweites Instrument, mit dem die Versicherungsmärkte saniert werden konnten, war die Übertragung des laufenden Versicherungsportfolios einer Gesellschaft auf eine andere. Diese Massnahme wurde angewendet, wenn eine Gesellschaft die finanziellen Garantien nicht mehr erbringen konnte. Damit sollte bei rechtzeitigem Eingreifen der Versicherungsbehörde verhindert werden, dass die Versicherten vom potenziellen Konkurs einer Gesellschaft geschädigt wurden. Vorbild für die Übertragung ganzer Versicherungsportfolios war das schweizerische Gesetz über die *Cautionnements des sociétés d'assurances* von 1919.<sup>494</sup>

---

<sup>491</sup> Décret-loi unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances, 14.06.1938.

<sup>492</sup> Vgl. Ancey u. Sicot 1941, S. 9-11.

<sup>493</sup> Vgl. Picard 1938, S. 654 f.

<sup>494</sup> Vgl. Sumien, Paul: Le Régime et le contrôle des sociétés d'assurances et de capitalisation. Les réformes de 1938, Paris 1939, S. 154.

Die neuen Instrumente wirkten präventiv, während die bisherige Versicherungsaufsicht erst dann einschreiten konnte, wenn sich eine Gesellschaft bereits in finanzieller Schieflage befand. War die bisherige Versicherungsregulierung auf einzelne Gesellschaften gerichtet, nahmen die neuen Bestimmungen die Versicherungsbranchen als Ganzes in den Blick. Zur finanziellen Aufsicht einzelner Gesellschaften (*contrôle financier*) traten erste Instrumente einer volkswirtschaftlichen Aufsicht der Versicherungswirtschaft (*contrôle économique*) hinzu.<sup>495</sup>

Die präventiven und branchenbezogenen Regulierungsinstrumente sollten vor allem in Krisenzeiten zum Einsatz kommen, wenn sich das wirtschaftliche Umfeld zum Beispiel aufgrund einer hohen Teuerungsrate schnell veränderte. Ihnen lag die Vorstellung zugrunde, dass in solchen Situationen nicht die freie Konkurrenz zwischen den Firmen, sondern das ordnende Eingreifen der Behörden die Interessen der Verbraucher besser bedienen konnte.

Von den präventiven Regulierungsinstrumenten des Gesetzesdekrets von 1938 kam bis zum Zweiten Weltkrieg nur die Übertragung von Versicherungsportfolios zum Einsatz. Ende 1938 bewilligte das Versicherungsamt die drei ersten Portfolio-Transfers.<sup>496</sup> Auch in den folgenden Jahren wechselten jeweils mehrere Versicherungsportfolios die Gesellschaft: Mindestens fünf 1939, elf 1940, vier 1941, zwölf 1942 und sechs 1943. Nach einem Rückgang gegen Ende des Zweiten Weltkriegs nahmen die Transfers wieder zu auf mindestens elf 1947 und neun 1948.<sup>497</sup> Die Gründe für die Übertragung von Portfolios waren jeweils unterschiedlich. Oft wurden kleinere Gesellschaften mit finanziellen Problemen von grossen, finanzstarken Gesellschaften übernommen; andere Gesellschaften konzentrierten sich auf ein bestimmtes Risiko und stiessen andere ab; oder Konzerne fusionierten ihre Tochtergesellschaften, die bis anhin verschiedene Risiken bzw. Branchen bewirtschaftet hatten.<sup>498</sup> Mittelfristig trug das Instrument der Portfolioübertragung zur Konzentration der Versicherungswirtschaft bei.

Das Instrument der Allgemeinverbindlichkeitserklärung wurde bis zum Beginn des Zweiten Weltkriegs nicht eingesetzt. Die *Fédération française des sociétés d'assurances* stellte 1939 zwar einen Antrag für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines Abkommens über die Gebietsgebundenheit der Versicherungsagenturen (*territorialité des agences*), das sie mit dem Verband der Versicherungsagenten ausgehandelt hatte. Aufgrund des Kriegsbeginns

---

<sup>495</sup> Vgl. Fourastié, Jean: *Le contrôle de l'Etat sur les sociétés d'assurances*, Paris 1944, S. 9 f.

<sup>496</sup> Folgende Gesellschaften waren davon betroffen: *Mutuelle A. M. Accidents, Caisse Syndicale d'assurances mutuelles des agriculteurs de France, Persévérance agricole*. Richard 1956, S. 237.

<sup>497</sup> Richard 1956, 266-268.

<sup>498</sup> Vgl. Richard 1956, S. 236.

konnte das Arbeitsministerium dem Antrag aber nicht mehr Folge leisten.<sup>499</sup> In Vichy-Frankreich wurde das Instrument nicht benötigt, weil ab 1940 das neue Versicherungs-Organisationskomitee noch weitergehende Kompetenzen erhielt (vgl. 7.3).

### 6.3 Vereinheitlichung und Stärkung der Versicherungsbehörde unter Chéneaux de Leyritz

Die Gesetzesdekrete von 1937 und 1938 vereinheitlichten nicht nur die Versicherungsregulierung, sondern auch die Versicherungsbehörden, um die Aufsicht der verschiedenen Versicherungsbranchen besser koordinieren zu können. Sowohl die Kontrollstellen als auch die Konsultativkomitees der einzelnen Branchen wurden zusammengefasst. Die neue Konsultativbehörde *Conseil supérieur des assurances* musste – wie vorher die Konsultativkomitees – ein Gutachten erstellen, wenn die Versicherungsbehörde einer Gesellschaft aufgrund von Fehlverhalten die Bewilligung entziehen wollte. Neu war dieses Gutachten aber nicht mehr verbindlich für die Versicherungsbehörden, wodurch sie an Macht dazugewannen.<sup>500</sup> Auch bei Anpassungen der Versicherungsregulierung zogen die Versicherungsbehörden den *Conseil supérieur* hinzu, wie zum Beispiel bei technischen Fragen der Umsetzung des Gesetzesdekrets von 1938.

Die griffigeren Vorschriften und Sanktionen für die Versicherungsgesellschaften und die Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der Versicherungsaufsicht erhöhten die Kompetenzen und die Macht der Versicherungsbehörden. Die französische Versicherungsaufsicht war traditionell von umfangreichen und präzisen gesetzlichen Bestimmungen geprägt, welche Rechtssicherheit herstellten und den Behördenentscheiden einen klaren Rahmen setzten. Sowohl das vereinheitlichte Aufsichtsgesetz als auch die präventiven Bestimmungen verschafften den Behörden mehr Ermessenspielraum bei ihren Entscheidungen, etwa wenn sie gewichteten, welche Unternehmen genauer geprüft werden sollten, wenn sie über die Allgemeinverbindlichkeit von Branchenabkommen entschieden oder die Übertragung von Versicherungsportfolios überprüften.<sup>501</sup>

Von 1934 bis 1940 war das Versicherungsamt des Arbeitsministeriums mit der Reform der Versicherungsregulierung beschäftigt. Sie bereitete nicht nur die Gesetzesdekrete von 1935, 1937 und 1938 vor, sondern auch ein weiteres Dekret über die Arbeitsunfälle, das jedoch

---

<sup>499</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 19.05.1940.

<sup>500</sup> Vgl. Picard 1938, S. 650.

<sup>501</sup> Vgl. Sumien 1939, S. 126.

nicht in Kraft gesetzt wurde, weil das Parlament den Behörden mit der Verabschiedung einer eigenen Vorlage zuvorkam. Aufgrund dieses zusätzlichen Aufgabenschwerpunkts, der zur Versicherungsaufsicht hinzukam, wurde die Versicherungsbehörde 1935 von der «Privatversicherungs-Kontrolldirektion» zur «Privatversicherungsdirektion» (*Direction des assurances privées*) unbenannt.<sup>502</sup>

Der Zeitabschnitt, in dem die Versicherungsbehörden gesetzgeberisch tätig waren, fällt mit der Amtszeit von Versicherungsdirektor Gabriel Chéneaux de Leyritz zusammen. Einer seiner wichtigsten Mitarbeiter war Jean Fourastié, der später als Wirtschaftsprofessor mehrere wirtschaftswissenschaftliche Standardwerke verfasste. Chéneaux de Leyritz und Fourastié wiesen ein ähnliches Bildungsprofil auf, unter anderem einen Dokortitel in Rechtswissenschaft und ein Diplom der *Ecole des sciences politiques*.<sup>503</sup> Während Chéneaux de Leyritz, der bei seiner Ernennung zum Versicherungsdirektor erst 36-jährig war, bereits eine Karriere im Finanzministerium hinter sich hatte und als Spezialist in Finanzfragen galt, wurde Fourastié 1934 direkt ins Arbeitsministerium berufen, um eine Stelle als Versicherungs-Kontrollkommissar anzutreten. Für die Ausarbeitung des Gesetzesdekrets von 1938 reiste Fourastié in die Schweiz, nach Deutschland und Italien, um die dortige Organisation des Versicherungsektors und der Versicherungsbehörde zu studieren. Später war er massgeblich an der Ausarbeitung der Ausführungsverordnungen des Gesetzesdekrets beteiligt. Chéneaux de Leyritz und Fourastié können zu einer Generation von Fachmännern mit juristischer, sozialwissenschaftlicher oder technischer Ausbildung gezählt werden, die im Zug der Gegenmassnahmen zur Wirtschaftskrise in der Staatsverwaltung gefragt waren und mit Aufstiegsmöglichkeiten bedacht wurden. Deren Einfluss sollte in verstärktem Mass in Vichy-Frankreich und in der Nachkriegszeit zum Tragen kommen.<sup>504</sup>

Insgesamt wurde der Einfluss der Versicherungsbehörde in der Versicherungswirtschaft in den 1930er-Jahren klar gestärkt. Die Versicherungsbehörde beaufsichtigte neu die gesamte Versicherungswirtschaft, erhielt mehr Ermessenspielraum bei ihren Entscheidungen und konnte dank der ausserordentlichen Behördenkompetenzen in der Weltwirtschaftskrise die neue Versicherungsregulierung entscheidend mitgestalten.

---

<sup>502</sup> Richard 1956, S. 232.

<sup>503</sup> Vgl. Boulat, Régis: Jean Fourastié, un expert en productivité. La modernisation de la France (années trente – années cinquante), Besançon 2008, S. 86-94 sowie Dard, Olivier: Fourastié avant Fourastié. La construction d'une légitimité d'expert, in: French Politics Culture and Society 22, 2004, S. 3-17.

<sup>504</sup> Weitere Beispiele dieser Generation waren Michel Debré und Pierre Laroque. Vgl. Dard 2002, S. 247-253.

#### 6.4 Versicherungspolitik der 1930er-Jahre: Prozesse, Akteure und Klassifizierung

Die französische Wirtschaftspolitik war in den 1930er-Jahren, unabhängig von der jeweiligen Regierung, von Wirtschafts- und Währungsfragen geprägt. Aufgrund der Wirtschaftskrise sprach das Parlament der Regierung mehrmals die befristete Kompetenz zu, in finanz- und wirtschaftspolitischen Fragen mit Gesetzesdekreten zu regieren. Mit dieser Massnahme sollten Blockaden im Parlament umgangen und der Gesetzgebungsprozess insgesamt beschleunigt werden. Im Jahr 1934 konnte die Regierung Doumergue auf diese Weise ein erstes Mal Massnahmen zur Sanierung des Staatshaushalts treffen. In den Jahren danach erneuerte das Parlament die Sondervollmachten mehrmals für nachfolgende Regierungen, nicht jedoch für diejenigen der Volksfront von 1936 und 1937.<sup>505</sup> Wie bereits ausgeführt, wurde auch die Versicherungswirtschaft als Teil des Finanzmarkts mit Gesetzesdekreten reguliert, welche die Stabilität der Versicherungsmärkte anstrebten.

Versicherungspolitisch ist es bedeutsam, dass mit Ausnahme der Revision des Gesetzes über die Arbeitsunfälle die ganze Versicherungsreform der 1930er-Jahre von den Behörden durchgeführt wurde. Die Reform der Automobilversicherung war von 1922 bis 1934 noch in den Händen der Parlamente. Während sich die zuständigen Kommissionen immer wieder damit befassten, weigerte sich hingegen das Parlament, die verschiedenen Gesetzesvorschläge zu beraten. Wie in früheren Gesetzgebungsprozessen setzten die Behörden 1928 auch bei den Automobilunfällen eine ausserparlamentarische Kommission ein, die den Gesetzesvorschlag von 1930 vorbereitete. Im Gegensatz zum gleichzeitig verabschiedeten Gesetz über den Versicherungsvertrag (vgl. 4.1.3) entstand daraus jedoch keine mehrheitsfähige Vorlage. Am Ende des Gesetzgebungsprozesses war alleine die Regierung ausschlaggebend, indem sie 1934 die Dekrete über ein Obligatorium von gewerblichen Personen- und Warentransporten verabschiedete und 1935 die Automobilversicherungsaufsicht einführte. Die Behörden rechtfertigten ihr Gesetzesdekret damit, dass die bisherigen Debatten gezeigt hätten, dass weder das Versicherungsobligatorium noch der Garantiefonds, sondern einzig

---

<sup>505</sup> Vgl. Margairaz, Michel: *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952)*, Paris 1991, S. 45, 78, 369, 440, 468 sowie Bonnefous, Georges: *Histoire politique de la Troisième République*, Bd. 5, *La République en danger. Des Ligues au Front populaire (1930-1936)*, Paris 1973, S. 224.

die Versicherungsaufsicht bei den Kommissionen auf allgemeine Zustimmung gestossen sei.<sup>506</sup>

Bei den Gesetzesdekreten von 1937 und 1938 spielte das Parlament bzw. dessen Kommissionen schliesslich keine Rolle mehr. Die Behörden rechtfertigten ihr Vorgehen beim Dekret von 1937 damit, dass ihr Vorhaben den Wünschen der Finanzkommissionen beider Kammern, der Vertreter der Konsultativkomitees sowie der Verbraucherorganisation *Association centrale des assureurs français* entspreche.<sup>507</sup> Zudem würde bei der Sanierung des Automobilversicherungsmarkts die Zeit drängen, weil sowohl die französische Wirtschaft als auch der öffentliche Haushalt auf eine Sanierung der Versicherungsmärkte angewiesen seien.<sup>508</sup> Beim Gesetzesdekret von 1938 machten die Behörden geltend, dass sich das Gesetzesprojekt aus dem Massnahmenpaket ableite, das die Regierung zur «Sanierung der nationalen Wirtschaft und Finanzen» beschlossen habe. Seitens der Versicherungswirtschaft ist zu erfahren, dass sowohl der *Conseil supérieur des assurances privées*, indem sie vertreten war, als auch die Versicherungsverbände in die Beratungen einbezogen worden waren.<sup>509</sup>

Die Versicherungsverbände und selbst die betont liberale Versicherungszeitschrift *Argus des assurances* befürworteten die Gesetzesdekrete von 1935, 1937 und 1938, welche die Versicherungswirtschaft stärker regulierten und zur Folge hatten, dass die Behörden einer Anzahl jüngerer Versicherungsgesellschaften die Bewilligung entziehen konnten.<sup>510</sup> Einerseits konnten sich die etablierten Gesellschaften dadurch gegen eine ungeliebte Konkurrenz behaupten. Andererseits sahen deren Vertreter in diesen Massnahmen eine Möglichkeit, das durch Finanzskandale und Bankrotte ramponierte Vertrauen in die Versicherungswirtschaft wieder herzustellen. Allerdings setzte die Zustimmung zu mehr staatlicher Regulierung eine Korrektur der eigenen Rhetorik voraus, welche bisher die «private Initiative» und die «freie Versicherung» als höchstes Gut beschworen und die staatliche Regulierung zumeist abgelehnt hatte:

Si certains principes de l'école libérale peuvent nous être chers, ils ne sont point violés du fait que l'Etat intervient pour mettre un terme à l'activité néfaste de telles ou telles entreprises qui, il faut bien le reconnaître,

---

<sup>506</sup> Vgl. «Rapport au Président de la République», Décret-loi instituant un contrôle en matière d'assurance automobile, 8.08.1935.

<sup>507</sup> Vgl. «Rapport au Président de la République Française», Décret-loi tendant à coordonner le contrôle et à renforcer la surveillance de l'Etat sur les sociétés d'assurance, de capitalisation et d'épargne, 25.08.1937.

<sup>508</sup> Ebd.

<sup>509</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 4.06.1939.

<sup>510</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 5.06.1938.

constituaient une rare exception. (...) L'assurance libre ne peut que sortir grandie et non diminuée de la grave réforme qui vient de s'accomplir et qu'on attendait depuis longtemps.<sup>511</sup>

Wenn die Reformen der schädlichen Geschäftstätigkeit einiger Versicherungsgesellschaften ein Ende setzten, würde die Versicherungswirtschaft gestärkt daraus hervorgehen. Auch die Steuerungsinstrumente waren im Interesse der Versicherungsverbände und der grossen Versicherungsunternehmen. Die im Gesetzesdekret von 1938 enthaltene Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Branchenabkommen entsprach dem Wunsch von Max Hermant, Vorsitzender des *Comité général des assurances*, nicht kooperative Versicherungsgesellschaften mit Hilfe der Behörden disziplinieren zu können. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärungen setzten eine enge Zusammenarbeit von Privatwirtschaft und Behörden voraus. Die Initiative lag bei den Gesellschaften und Verbänden, die ein Abkommen auf freiwilliger Basis aushandelten. Erst ab diesem Zeitpunkt konnten die Versicherungsbehörden aktiv werden und sämtliche Gesellschaften zwingen, dem Abkommen beizutreten.<sup>512</sup> Auf diese Weise konnte sich die Versicherungswirtschaft mit Hilfe der Behörden «selbstdisziplinieren» bzw. selbstregulieren. Die präventiven Regulierungsmassnahmen standen am Anfang der Bestrebungen nach einer «beruflichen Organisation» der Versicherungswirtschaft, die ab 1940 in Vichy-Frankreich mit dem Versicherungs-Organisationskomitee teilweise verwirklicht wurde (vgl. 7.2).

Zeitgenössische Akteure beurteilten die Reform der Versicherungsregulierung in den 1930er-Jahren in wirtschaftspolitischer Hinsicht unterschiedlich. Der ehemalige Versicherungsdirektor Paul Sumien bezeichnete sie als «gesteuerte Wirtschaft»:

Des principes nouveaux sont instaurés, le régime des sociétés est changé, l'action de l'Etat sur elles revêt une forme et une ampleur nouvelles. Ce n'est plus seulement le contrôle de l'Etat généralisé, renforcé et unifié, c'est aussi son intervention dans la discipline interne des sociétés privées, en vue de l'organisation de l'industrie des assurances: c'est de l'économie dirigée.<sup>513</sup>

Die Wirtschaftssteuerung äussere sich darin, dass der Staat sich in die Beziehungen zwischen den Gesellschaften einmische, um die Versicherungswirtschaft zu reformieren. Sumiens Nachfolger Chéneaux de Leyritz schwächte diese Aussagen leicht ab. Die in der Reform

---

<sup>511</sup> *Argus des assurances*, 29.08.1937.

<sup>512</sup> Vgl. Picard 1938, S. 657 f.

<sup>513</sup> Sumien 1939, S. 5.



enthaltenen wirtschaftspolitischen Neuerungen «stellten einen der ersten registrierten Versuche dar, eine wichtige Industrie wenn nicht nach den Prinzipien einer gesteuerten Wirtschaft (*économie dirigée*), so zumindest nach jenen einer disziplinierten Wirtschaft (*économie disciplinée*) zu organisieren».<sup>514</sup> Mit dem Begriff der «Disziplin» wies er darauf hin, dass es sich zur Hauptsache um eine indirekte Wirtschaftssteuerung handle, der eine Selbstregulierung der Versicherungsbranchen zwischengeschaltet war. Tatsächlich kann das Ausmass der Steuerung oder Disziplinierung der Versicherungswirtschaft auf der einen Seite relativiert werden, da gerade Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Branchenabkommen bis zum Zweiten Weltkrieg gar nicht angewendet wurden. Der Schwerpunkt der Versicherungsregulierung lag nach wie vor auf Seite der gesetzlichen Bestimmungen und nicht auf jener des Ermessens der Versicherungsbehörde. Dies sollte sich erst 1940 mit der Schaffung des Versicherungs-Organisationskomitees in Vichy-Frankreich ändern. Auf der anderen Seite bedeuteten die neuen, präventiven Regulierungsinstrumente auf der symbolischen Ebene die Abkehr von der traditionell liberalen Versicherungspolitik.

Angesichts der immer noch begrenzten staatlichen Interventionsmöglichkeiten ist es angebracht, mit Verbandspräsident Max Hermant von einem «Regime der kontrollierten Freiheit» (*liberté contrôlée*) zu sprechen.<sup>515</sup> Zur Hauptsache weitete die Versicherungsreform der 1930er-Jahre die bisherige Versicherungsregulierung auf die ganze Versicherungswirtschaft aus und verbesserte sie in jenen Punkten, wo sie bis anhin zu wenig effizient gewesen war.

---

<sup>514</sup> Chéneaux de Leyritz, Gabriel: *Assurances*, Paris 1947, S. 130.

<sup>515</sup> *Argus des assurances*, 28.05.1939.

### Fazit Teil III: Entwicklung der Versicherungsregulierung und Rolle des Staats

Obwohl die politische Linke die kommerziellen Versicherungsunternehmen in der Zwischenkriegszeit fundamental in Frage stellte, hatte dies in den 1930-Jahren keine direkten Auswirkungen auf die Versicherungswirtschaft. Die Initiativen zur Einführung eines staatlichen Versicherungsmonopols scheiterten daran, dass sie ausgerechnet ihren Hauptzweck, dem Staat mehr finanzielle Einkünfte zu verschaffen, nicht garantieren konnten. Auch die Volksfrontregierungen hatten nicht genügend politischen Rückhalt und Kapazitäten, inmitten der Weltwirtschaftskrise die Versicherungswirtschaft zu nationalisieren. Im Endeffekt bewirkten die politischen Debatten vor allem, dass sich die Versicherungsgesellschaften mit Verbandsgründungen besser organisierten. Die neuen Versicherungsverbände, die sich vor allem in Kommunikations- und Selbstregulierungsaufgaben engagierten, gingen in der zweiten Hälfte der 1930er-Jahre – und selbst während der Regierungszeit der Volksfront – eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Versicherungsbehörden ein.

Inhaltlich veränderte sich die Versicherungsregulierung durch die Reform der 1930er-Jahre nicht grundlegend; zur Hauptsache fand eine Verallgemeinerung bestehender Regulierungsbestimmungen statt. Die wesentliche Neuerung bestand in der Ausweitung der Versicherungsaufsicht auf die gesamte Versicherungswirtschaft. Die soziale Vorsorge, die über 1914 hinaus ein wichtiges Motiv für die Regulierung bestimmter Versicherungsbranchen gewesen war, spielte dabei keine Rolle mehr. Die neuen Steuerungsinstrumente bedeuten zwar einen Paradigmenwechsel in der Versicherungsregulierung, dürfen aber in ihrer Wirkung nicht überschätzt werden. Während die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Branchenabkommen bis 1940 nicht zur Anwendung kam, konnten die Behörden bis dahin mehrmals die Portfolios von fallierten Gesellschaften an andere übertragen.

Was sich mit der Versicherungsreform der 1930er-Jahre grundlegend änderte, war der Modus der Versicherungspolitik. Während die Entwicklung der Versicherungsregulierung seit 1898 kontinuierlich und langsam abgelaufen war, beschleunigte sie sich zwischen 1934 und 1939. Eine Voraussetzung dafür waren Sondervollmachten, die den Behörden ermöglichten, wirtschaftspolitische Massnahmen per Gesetzesdekret zu treffen. Sie machten das Versicherungsamt unter Chéneaux de Leyritz zum wichtigsten versicherungspolitischen Akteur. Die Behörden umgingen dadurch das Parlament und machten im Gegenzug die Vertreter der Versicherungswirtschaft zum privilegierten Gesprächspartner.

Die Versicherungsreform der 1930er-Jahre festigte die jeweiligen Rollen des Staats und der Unternehmen in der Versicherungswirtschaft. Sie setzte damit dauerhafte Leitplanken, die auch durch die Nationalisierung einer Anzahl Versicherungsgesellschaften von 1946 nicht fundamental in Frage gestellt wurden. Mit der Reform begann zudem die Abkehr von einer grundsätzlich liberalen Versicherungspolitik, die sich auf die nötigsten Vorkehrungen des Einlegerschutz beschränkte. Die rein *finanzielle* Versicherungsaufsicht, welche die Liquidität von einzelnen Unternehmen zum Gegenstand hatte, wurde mit einer *wirtschaftlichen* Versicherungsregulierung ergänzt, die auf ganze Versicherungsmärkte hinzielte und volkswirtschaftliche Interessen verfolgte. Mit den präventiven Regulierungsinstrumenten erhielten die Behörden etwas mehr Ermessensspielraum bei ihren Entscheidungen, was auf die kommenden Entwicklungen der 1940er-Jahren hindeutete.

## IV. Versicherungspolitik zwischen beruflicher Organisation und Wohlfahrtsstaat (1940-1950)

Als Jacques Guérard 1941 als Vorsitzender des Versicherungs-Organisationskomitees an der *Ecole libre des sciences politiques* (heute: Elitehochschule Sciences Po Paris) die Eröffnungsrede für eine Vorlesung in Versicherungswissenschaft hielt, forderte er eine «neue Versicherungspolitik». Die Versicherungswirtschaft müsse sich in den Dienst des Landes stellen, um diesem wieder zur Grösse zu verhelfen:

C'est que je placerais résolument l'assurance dans le cadre de la France de 1941, où tout doit céder : préférences doctrinales, intérêts individuels, intérêts collectifs, devant l'intérêt du pays, pour ne voir que la restauration de la grandeur française. L'assurance peut être un élément de cette restauration.<sup>516</sup>

Die Verantwortlichen und Beschäftigten der Versicherungswirtschaft müssten ihre Einzel- und Gruppeninteressen sowie ihre ideologischen Neigungen zurückstellen. Es sei unabdingbar, dass die Versicherungsgesellschaften sowohl solide Geschäfte tätigten als auch die Versicherungswirtschaft als Ganzes mit innovativen Angeboten vorwärts bringen würden.<sup>517</sup> Die Aussagen von Guérard machen deutlich, dass das Jahr 1940 – der Kriegsbeginn, die deutsche Besetzung Frankreichs und die Gründung von Vichy-Frankreich – in den Augen der Zeitgenossen auch als Bruch für die Versicherungswirtschaft empfunden wurde und dass jene, wie die meisten anderen Wirtschaftszweige auch, unter dem Primat der Politik stand. Ein zweiter Bruch ereignete sich fünf Jahre später mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Gründung der Vierten Republik, als die provisorischen Regierungen die Arbeitsunfallversicherung in die *Sécurité sociale* integrierten und die wichtigsten Versicherungskonzerne verstaatlichten.

Der vierte Teil der Arbeit untersucht, wie sich die französische Versicherungspolitik unter dem Einfluss des Zweiten Weltkriegs (Kapitel 7) und in der unmittelbaren Nachkriegszeit (Kapitel 8) veränderte. Insbesondere wird untersucht, welche politischen Ideen und Akteure die Versicherungspolitik prägten und wie sich die Versicherungsregulierung und die Rolle der Versicherungsbehörden wandelten.

---

<sup>516</sup> Guérard, Jacques: Pour une politique de l'assurance. Conférence faite le 17 novembre 1941 à l'Ecole libre des sciences politiques pour inaugurer les cours, Paris 1941, S. 11.

<sup>517</sup> Vgl. ebd. S. 44.

## 7. Versicherungspolitik während des Zweiten Weltkriegs im Zeichen der beruflichen Organisation

Im Juni 1940 wurde Frankreich von der deutschen Wehrmacht militärisch besiegt und in eine «Freie Zone» im Süden und eine besetzte im Norden unterteilt. Für die Verwaltung des Französischen Staats (*Etat français*) war die Regierung von Vichy unter Marschall Philippe Pétain zuständig. Sie hatte nur wenig politischen Spielraum, was sie aber nicht daran hinderte, eine «nationale Revolution» auszurufen, um das Land umfassend zu erneuern. Im November 1942 hob Deutschland die «Freie Zone» auf und besetzte offiziell ganz Frankreich. Die französische Wirtschaft war stark von den Besatzern abhängig, musste finanzielle und materielle Transferleistungen an Deutschland leisten, Arbeitskräfte für Zwangsarbeit in Deutschland stellen und im Gütertausch schlechte Konditionen in Kauf nehmen.<sup>518</sup>

Der wirtschaftspolitische Diskurs von Vichy-Frankreich war von Konzepten wie dem Korporatismus, dem Dirigismus und der industriellen bzw. beruflichen Organisation bestimmt. Sie standen einer wirtschaftlichen Realität gegenüber, die von einer schwierigen Versorgungslage und dem Mangel an Devisen und Arbeitskräften geprägt war. Zudem konnte Frankreich seine wirtschaftspolitischen Vorstellungen nicht ohne Zustimmung der Besatzungsmacht umsetzen.

Auch die Versicherungswirtschaft sollte nach dem Prinzip der beruflichen Organisation umgestaltet werden. Mit dieser Aufgabe wurde 1940 ein Versicherungs-Organisationskomitee betraut, das Repräsentanten der Behörden und der Arbeitgeber vereinte und relativ unabhängig vom Versicherungsamt walten konnte. Inwiefern wirkten sich Krieg, Besatzung und Faschismus auf die Versicherungspolitik aus? Welchen Einfluss hatten das Konzept der beruflichen Organisation und die neue Versicherungsbehörde auf die Versicherungsregulierung?

### 7.1 Wirtschaftspolitik und industrielle Organisation in Vichy-Frankreich

Mit der «Nationalen Revolution» propagierten die Verantwortlichen von Vichy-Frankreich eine Erneuerung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Die Entwürfe für die Erneuerung waren heterogen und teils widersprüchlich, grenzten sich aber zumeist klar von der Dritten Republik ab.<sup>519</sup> Auf der einen Seite sollte die von Staatschef Pétain propagierte «Rückkehr zur Erde» (*retour à la terre*) eine teilweise Abkehr von der modernen Industrie

---

<sup>518</sup> Vgl. Gueslin 1992, S. 136.

<sup>519</sup> Vgl. Rousso 1992, S. 55-75.

und dem internationalen Handel bewerkstelligen. Auf der anderen Seite förderten vor allem jüngere hohe Beamte eine staatliche Wirtschaftspolitik, welche die Wirtschaftszweige reformieren und lenken sowie die Unternehmen modernisieren und rationalisieren sollte.<sup>520</sup> Zudem orientierte sich die Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik von Vichy-Frankreich am Korporatismus. Die Idee des Korporatismus wurde am Ende des 19. Jahrhunderts zunächst von katholischen Sozialreformern rezipiert. Korporatistische Ideologien waren zudem ein fester Bestandteil der faschistischen Diktaturen in Italien, Spanien und Portugal.<sup>521</sup> In wirtschaftlicher Hinsicht grenzte sich der Korporatismus sowohl von der sozialistischen Planwirtschaft als auch vom liberalen Kapitalismus ab. Er setzte auf die Solidarität zwischen Berufs- und Branchenangehörigen, die sich gegen innen weitgehend selbstregulieren und gegen aussen ihre gemeinsamen Interessen verteidigen sollten.

Bei den wirtschaftspolitischen Vorstellungen des Vichy-Regimes trat klar hervor, dass nach dem Willen der Verantwortlichen eigentliche Strukturreformen in Gang gesetzt werden sollten, die eine dauerhafte Gestaltung von Gesellschaft und Wirtschaft bezweckten.<sup>522</sup> Diese konnten während des Zweiten Weltkriegs aber höchstens in Ansätzen umgesetzt werden. Sie standen den Notwendigkeiten gegenüber, welche Krieg, Besatzung und Blockade mit sich brachten: Engpässe bei der Beschaffung von Rohstoffen und Arbeitskräften mussten überwunden und der Transport, die Einfuhr und die Ausfuhr von Gütern neu organisiert sowie der Handel neu auf die verbleibenden Handelspartner ausgerichtet werden.<sup>523</sup> Ihre stärkste Wirkung entfalteten die Vorstellungen von Vichy-Frankreich in der Landwirtschaft, für die im Dezember 1940 ein korporatistisches System beschlossen wurde, das alle Unternehmer und Beschäftigten dieses Sektors auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene mit Syndikaten zusammenschloss. Jene waren ermächtigt, die landwirtschaftliche Produktion und die Märkte zu «organisieren», das heisst zu koordinieren und zu regulieren. Es blieb jedoch den Behörden vorbehalten, die Leiter der Landwirtschaftsverbände zu ernennen und deren Finanzen und Sitzungsprotokolle zu kontrollieren. Im Verlauf des Kriegs wurde die staatliche Kontrolle über die landwirtschaftliche Korporation noch zusätzlich verstärkt, sodass sich deren

---

<sup>520</sup> Vgl. Kuisel, Richard F.: *Capitalism and the state in modern France. Renovation and economic management in the twentieth century*, Cambridge 1981, S. 130.

<sup>521</sup> Vgl. Meuwly, Olivier: Korporatismus, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9931.php> (18.02.2018).

<sup>522</sup> Vgl. Rousso, Henry: *Les paradoxes de Vichy et de l'Occupation. Contraintes, archaïsmes et modernités*, in: Fridenson, Patrick; Straus, André (Hg.): *Le capitalisme français XIX-XX siècle. Blocages et dynamismes d'une croissance*, Paris 1987, S. 67-82, S. 69.

<sup>523</sup> Vgl. Gueslin 1992, S. 136.

Organisationen immer mehr zu ausführenden Organen der Behörden wandelten.<sup>524</sup> Dauerhafte Einzelreformen während des Zweiten Weltkriegs betrafen ferner den Bankensektor mit der Einführung einer Bankenaufsicht, die Aktiengesellschaften mit einer Reform der Verwaltungsräte sowie die Verbesserung der industriellen Statistik.<sup>525</sup>

Für die Industrie und einen Teil der Dienstleistungen wurde das System der «industriellen Organisation» geschaffen, das ähnlich wie in einer Kriegswirtschaft für die Zuteilung der knappen Ressourcen und Arbeitskräfte zuständig war. Ein «Gesetz über die provisorische Organisation der industriellen Produktion» bestimmte die Eckpfeiler des neuen Wirtschaftsregimes.<sup>526</sup> Es wurde im August 1940, unmittelbar nach der Niederlage und der Bildung der Vichy-Regierung, von Arbeitsminister René Bélin und seinen Mitarbeitern innerhalb von wenigen Tagen beschlossen und diente unter anderem dazu, eine relative wirtschaftliche Selbstständigkeit gegenüber den deutschen Besatzern zu bewahren, welche jedoch über die letzte Entscheidungsgewalt verfügten.<sup>527</sup> Das Gesetz unterteilte die Wirtschaft in verschiedene Berufe und Wirtschaftszweige, deren Interessen von Organisationskomitees (*Comités d'organisation*) vertreten wurden. Die Organisationskomitees erfüllten mehrere Aufgaben und Zwecke. Auf längere Sicht hätten sie als Wegbereiter einer neuen, korporatistischen Wirtschaftsordnung dienen sollen, in der sich die Korporationen bzw. Wirtschaftszweige weitgehend selbstverwalteten.<sup>528</sup> Ihre aktuelle Hauptaufgabe war jedoch die Produktionssteuerung und die Verteilung von Rohstoffen, Energie und Arbeitskräften zwischen den Branchen und Unternehmen, da der Krieg und die Besatzung eine schwierige Versorgungslage mit Knappheit an vielerlei Rohstoffen verursachten. Sie besaßen die Kompetenz, alle notwendigen Daten von den Unternehmen zu erheben und die Produktion in ihren Branchen zu koordinieren.<sup>529</sup> Schliesslich sollten sie auch dazu dienen, die Wirtschaft zu modernisieren und zu rationalisieren.<sup>530</sup> Das Gesetz von 1940 legte weder eine genaue Organisationsform der Komitees fest, noch definierte es deren Zusammensetzung oder die genauen Kompetenzen der Mitglieder. Als Folge legten die verschiedenen Wirtschaftsbranchen und Berufe zusammen mit den Behörden jeweils unterschiedliche Organisationsstrukturen der Komitees fest. Das zuständige

---

<sup>524</sup> Vgl. ebd. S. 137.

<sup>525</sup> Vgl. Rousso 1987, S. 73 f.

<sup>526</sup> Loi sur l'organisation provisoire de la production industrielle, 16.08.1940.

<sup>527</sup> Vgl. Kuisel 1981, S. 134 f.

<sup>528</sup> Vgl. Rousso 1992, S. 80.

<sup>529</sup> Vgl. ebd. S. 79.

<sup>530</sup> Vgl. Kuisel 1981, S. 135.

Ministerium ernannte die Mitglieder eines Komitees auf Vorschlag der Berufe oder Branchen und konnte dessen Beschlüsse bestätigen oder verwerfen.<sup>531</sup> In der Regel hatte die Mehrheit der Mitglieder nur eine beratende Funktion, während die Entscheidungsgewalt entweder beim Vorsitzenden oder bei einem kleinen Ausschuss der Komitees lag.<sup>532</sup>

Neben den dezentralen halbstaatlichen Organisationskomitees wurden für die Ausführung der industriellen Organisation auch zentrale staatliche Organisationen eingeführt wie das Industrieministerium, das Interministerielle Wirtschaftskomitee und das Zentrale Amt für Ressourcenverteilung (*Office central de la distribution des ressources*). Letzteres koordinierte die industrielle Produktion und die Zuteilung der Rohstoffe und Arbeitskräfte. Die Behörden beeinflussten die Wirtschaft aber auch über die Organisationskomitees, in denen jeweils ein Regierungskommissar die Kommunikation mit den Behörden sicherstellte und Stichtentscheide treffen konnte.<sup>533</sup> Das System der industriellen Organisation war somit in erster Linie ein volkswirtschaftliches Steuerungsinstrument der Behörden.

In zweiter Linie bezog die industrielle Organisation auch die Interessen der Arbeitgeber von hauptsächlich grossen Unternehmen institutionell und personell mit ein. Wie die Berichte der *Chambre de Commerce de Paris* zeigen, setzten sich auch die Wirtschaftsverbände seit der Zwischenkriegszeit mit korporatistischen Konzepten auseinander. Die Pariser Handelskammer befürwortete 1937 das Prinzip der «beruflichen Organisation».<sup>534</sup> Dieser Begriff umfasste jenen der «industriellen Organisation» und wurde spätestens seit Mitte der 1930er-Jahre auch in der Gesetzgebung verwendet.<sup>535</sup> Ein Bericht von 1937 begann zwar mit einem Bekenntnis zur «freien Konkurrenz», hielt aber sogleich fest, dass das liberale System unter den herrschenden politischen und wirtschaftlichen Bedingungen nicht funktionieren könne. Die Unternehmen müssten sich deshalb innerhalb ihrer Wirtschaftszweige zusammenschliessen, um die Interessen gemeinsam verteidigen zu können. Gemeinsame Regeln müssten sicherstellen, dass nicht nur die «individuellen Interessen» der Unternehmen berücksichtigt würden, sondern auch die «korporativen oder kollektiven».<sup>536</sup> Nach den Vorstellungen der Pariser Handelskammer sollte die berufliche Organisation insgesamt ein freiheitliches

---

<sup>531</sup> Vgl. ebd. S. 87.

<sup>532</sup> Vgl. Joly, Hervé (Hg.): *Les comités d'organisation et l'économie dirigée de Vichy*, Caen 2004, S. 88.

<sup>533</sup> Vgl. Rousso 1992, S. 104.

<sup>534</sup> Der Bericht wurde von der Pariser Handelskammer am 6. Oktober 1937 angenommen. Vandier, Paul: *L'organisation professionnelle*, 29.06.1937, Archives de Paris, 2ETP/3/4/11/1.

<sup>535</sup> Vgl. Liet-Veaux, Georges: *L'organisation professionnelle (1939-1946)*, in: *Revue d'économie politique* 57, 1947, S. 1274-1292, S. 1275.

<sup>536</sup> Vandier, Paul: *L'organisation professionnelle*, 29.06.1937, S. 3 und 28, Archives de Paris, 2ETP/3/4/11/1.



Erscheinungsbild (*aspect de liberté*) annehmen, das heisst diejenigen Fälle, in denen sich die Unternehmen dem allgemeinen Interesse unterordnen mussten, klar begrenzen.<sup>537</sup>

Des freiheitlichen Anspruchs ungeachtet verbot das Gesetz von 1940 über die «Organisation der industriellen Produktion» die nationalen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Die Organisationskomitees, die theoretisch die Aufgaben der Gewerkschaften und Verbände übernahmen, wurden grösstenteils mit Vertretern der Arbeitgeber besetzt. Dieselben Vertreter waren zuvor oftmals in Arbeitgeberverbänden aktiv gewesen; in manchen Fällen wurden sogar Arbeitgeberverbände *de facto* in Organisationskomitees umgewandelt.<sup>538</sup> Es bedeutete für die Arbeitgeber folglich einen zusätzlichen Machtgewinn, dass sie in den Organisationskomitees zusammen mit Behördenvertretern eine Branche reglementieren und situative Entscheide fällen konnten. Zudem repräsentierten die Komitees *de iure* alle Unternehmen und Arbeitstätigen einer Wirtschaftsbranche, während die konventionellen Arbeitgeberverbände auf freiwilliger Mitgliedschaft der Unternehmen und auf freiwilligen Übereinkommen beruht hatten. Demgegenüber hatten die Arbeitnehmer ihre Partizipationsmöglichkeiten weitgehend eingebüsst, da sie in den Komitees entweder nicht oder stark untervertreten waren. Insgesamt war Vichy-Frankreich folglich weit entfernt von einer korporatistischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, in der Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Interessensgemeinschaft gemeinsam über ihre Branchen hätten bestimmen können.

## 7.2 Berufliche Organisation in der Versicherungswirtschaft

Das 1940 geschaffene Versicherungs-Organisationskomitee war die wichtigste Neuerung in der Versicherungswirtschaft in der Zeit des Zweiten Weltkriegs. Es verfügte über einen öffentlich-rechtlichen Status und über behördenähnliche Entscheidungskompetenzen. Finanziert wurde es aber wie eine Verbandsorganisation mit Beiträgen der Versicherungsgesellschaften.<sup>539</sup> Das Organisationskomitee hatte die Aufgabe, die Versicherungsmärkte zu «organisieren», das heisst so zu regulieren, dass nicht die Interessen einzelner Unternehmen, sondern diejenigen der gesamten Branche und der Volkswirtschaft im Vordergrund standen. Es war einerseits ein Produkt von Krieg und Besatzung, die der französischen Wirtschaft stark zusetzten und aussergewöhnliche Regulierungsmassnahmen zugunsten der Volkswirtschaft

---

<sup>537</sup> Vgl. ebd.S. 4.

<sup>538</sup> Vgl. Kuisel 1981, S. 138.

<sup>539</sup> Vgl. Loi sur l'organisation provisoire de la production industrielle, 16.08.1940.

und der Konsumenten bedingten. Andererseits verkörperte es die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorstellungen von Vichy-Frankreich sowohl durch die gewählte Organisationseinheit – die Versicherungsbranche als Korporation – als auch durch die Rationalisierungsabsichten, die mit der «Organisation» der Versicherungsmärkte verbunden waren. Nach der «Befreiung» Frankreichs und dem Kriegsende wurde es von den provisorischen Nachkriegsbehörden im Oktober 1945 abgeschafft.<sup>540</sup>

#### *Entstehung, Zusammensetzung und politische Rolle des Versicherungs-Organisationskomitees*

Das Versicherungs-Organisationskomitee (*Comité d'organisation des assurances*) nahm im Oktober 1940 als landesweit zweites Organisationskomitee seine Arbeit auf.<sup>541</sup> Im Juli 1941 wurde es mit je zwei Vertretern der verschiedenen Versicherungsberufe (Angestellte, Vertreter und Makler) und Versicherungssparten (u. a. Lebens-, Unfall- oder Feuerversicherungen) erweitert.<sup>542</sup> Sein erster Vorsitzender war mit Jacques Guérard, der bis anhin Verwaltungsratspräsident der *Préservatrice-Accidents* gewesen war, ein Vertreter der Versicherungswirtschaft. Zusammen mit Henry Guillaume und Maurice Grimprel, Generaldirektoren der *Séquanaise* und der *Nationale*, bildete Guérard zuerst ein provisorisches Organisationskomitee und nach der personellen Erweiterung einen Exekutivausschuss, der die Entscheidungen des Komitees verantwortete. Wenn das Exekutivkomitee in einer bestimmten Angelegenheit tagte, wurden jeweils die Vertreter der betroffenen Branchen und Berufsgruppen hinzugezogen. Der Versicherungsdirektor nahm als Regierungskommissar an den Sitzungen des Organisationskomitees teil und wurde in den Sitzungen des Organisationskomitees oft von Versicherungs-Kontrollkommissar Jean Fourastié assistiert.<sup>543</sup> Guérard wurde im September 1942 wie weiter oben erwähnt von Gabriel Chéneaux de Leyritz als Vorsitzender abgelöst, der als Versicherungsdirektor bzw. Regierungskommissar von Anfang an mit dabei war. Unter dessen Federführung wurden Ende 1943 drei Sektionen gebildet, die sich der Branchen- und Produktionsorganisation, den versicherungstechnischen Belangen und den Arbeitsfragen widmeten.<sup>544</sup>

---

<sup>540</sup> *Argus des assurances*, 7.10.1945.

<sup>541</sup> Décret sur l'industrie des assurances et de la capitalisation. Comité d'organisation, 11.10.1940.

<sup>542</sup> Dard 2004, S. 192 sowie Décret sur le Comité d'organisation des sociétés d'assurances et de capitalisation, 3.07.1941.

<sup>543</sup> Vgl. Dard, 2004, S. 192.

<sup>544</sup> Vgl. ebd.

Im Durchschnitt nahmen seit 1941 rund 20 Personen an den Sitzungen des Komitees teil. Zu ihnen müssen etwa 24 administrative Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinzugezählt werden. Damit stellte das Versicherungs-Organisationskomitee im Vergleich zu anderen Komitees ein kleines Gremium dar, das aber, wie Olivier Dard aufzeigen konnte, verglichen mit der staatlichen Versicherungsbehörde über ein relativ hohes Budget verfügte.<sup>545</sup> In der Selbstdarstellung des Komiteevorsitzenden Guérard war das Organisationskomitee ein kleiner und effizienter «Generalstab» (*état major*) der Versicherungswirtschaft.<sup>546</sup> Die Entscheidungsgewalt innerhalb des Komitees lag beim dreiköpfigen Exekutivkomitee und war damit auf wenige Personen beschränkt. Die Entscheide des Komitees wurden vom Finanzministerium per Dekret verabschiedet und waren verbindlich für die betroffenen Versicherungsunternehmen. Sie mussten den Vorstellungen des Vichy-Regimes und der deutschen Besatzer entsprechen. Wichtige Entscheidungen, welche die französischen Versicherungen betrafen, konnten auch von höheren Instanzen beschlossen und zur Umsetzung an das Organisationskomitee weitergeleitet werden.<sup>547</sup>

Die Angaben aus Personenlexika und zeitgenössischen Quellen zu den Lebensläufen und Denkweisen der beiden Vorsitzenden des Versicherungs-Organisationskomitees ergeben viele Gemeinsamkeiten, aber auch wesentliche Unterschiede. Jacques Guérard (1897-1977) war seit 1920 sowohl als staatlicher Finanzinspektor als auch als Mitarbeiter der Bank Worms tätig.<sup>548</sup> 1940 wurde er zunächst Kabinettchef von Aussenminister Paul Badouin, bevor er im Oktober zum Vorsitzenden des Organisationskomitees berufen wurde. Im April 1942 beförderte ihn Regierungschef Pierre Laval zum Generalsekretär mit der Aufgabe, eine Mittlerfunktion zwischen den Ministerien zu übernehmen. Fünf Monate später wurde er als ausserordentlicher Minister nach Portugal entsandt.<sup>549</sup> Guérard konnte folglich seine Stellung als Vorsitzender des Organisationskomitees dazu nützen, sich für hohe Regierungsämter zu empfehlen. In der Schlussphase des Weltkriegs wurde seine Karriere im Vichy-Regime zur Hypothek. Im August 1944 wurde er an der schweizerischen Grenze aufgegriffen und als potenzieller Kriegsverbrecher nach Sigmaringen gebracht, konnte sich aber der Justiz durch

---

<sup>545</sup> Vgl. ebd S. 193.

<sup>546</sup> Rede von Jacques Guérard vor der FFSA, 16.10.1941, Centre d'archives économiques et financières, B-0062225/1.

<sup>547</sup> Vgl. Dard 2004, S. 196.

<sup>548</sup> Vgl. Drago, Roland et al.: Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002), Paris 2004, S. 497 f.

<sup>549</sup> Vgl. Argus des assurances, 27.09.1942.

seine Flucht nach Spanien entziehen. Im März 1947 wurde er in Abwesenheit zum Tode verurteilt. 1955 kehrte er nach Frankreich zurück. Nachdem seine Verurteilung 1958 aufgehoben worden war, konnte er eine Stellung als Generaldirektor der Versicherungsgesellschaft *Continent* antreten sowie mehrere Verwaltungsratsmandate ausüben.<sup>550</sup>

Guérard war ein überzeugter Anhänger der *Révolution nationale*. Seine Reden als Vorsitzender des Organisationskomitees endeten mit Hommagen an Staatschef Pétain. Anlässlich eines Auftritts vor der *Fédération française des sociétés d'assurances* initiierte Guérard ein kollektives Schreiben, in welchem sich die Versicherungswirtschaft zum Staatschef von Vichy-Frankreich bekannte:

Monsieur le Maréchal,

Le Conseil central de la FFSA, dans sa séance du 7 novembre dernier, a, sur mon invite, adressé l'hommage de sa vénération au dépositaire de nos espoirs les plus chers, à notre Chef le Maréchal Pétain, qui est l'image de la France. J'associe la corporation tout entière de l'assurance, dont j'assume l'organisation au nom du gouvernement, à ce témoignage d'unanime confiance.

Die ganze «Versicherungskorporation» würde Pétain ihr Vertrauen aussprechen. Im Dezember 1941 erwirkte Guérard eine Audienz beim Staatschef für die wichtigsten Vertreter der Versicherungswirtschaft. Pétain lobte bei diesem Anlass den Zusammenschluss «aller Elemente, welche den Versicherungsberuf bildeten», den das Organisationskomitee mit seinen verschiedenen Abteilungen bewirkt habe.<sup>551</sup> Guérard nahm dieses Lob auf sich und liess später verlauten, dass kein anderes Organisationskomitee eine derart ausgewogene Vertretung seiner Berufe erreicht habe.<sup>552</sup> Auch die Kollaboration mit Deutschland strich Guérard in seinen Reden hervor:

J'ai été particulièrement heureux de constater que ces conceptions sont celles des assureurs allemands et italiens que j'ai reçus cet hiver avec certains d'entre vous. Cette unité de vues permet de bien augurer de la collaboration qui doit s'établir entre les trois pays dans leur intérêt réciproque et celui de l'Europe.<sup>553</sup>

---

<sup>550</sup> Vgl. Drago, Roland et al.: Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002), Paris 2004, S. 497 f.

<sup>551</sup> Argus des assurances, 14.12.1941.

<sup>552</sup> Vgl. Argus des assurances, 22.02.1942.

<sup>553</sup> Rede von Guérard vor dem neuformierten Versicherungs-Organisationskomitee. Argus des assurances, 3.08.1941.

In Sachen Wirtschaftspolitik befürwortete Guérard ein autoritäres Versicherungsregime, bei dem die Behörden ordnend in die Märkte eingriffen. Eine Ausweitung der staatlichen Versicherungstätigkeit durch nationale Versicherungsämter bzw. eine Ausweitung der Sozialversicherungen lehnte er jedoch klar ab, wie sich anlässlich der Nationalen See-Rückversicherungskasse und in einer medialen Debatte über die Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die Sozialversicherungen von 1940 zeigte (vgl. 8.1). Die «private Initiative» dürfe nicht in Frage gestellt werden. Im Gegenzug müsse sich die Versicherungswirtschaft jedoch – wie eingangs Teil IV zitiert – ganz in den Dienst des Landes stellen.

Guérards zwei Jahre jüngerer Nachfolger Gabriel Chéneaux de Leyritz (1899-1973) startete ebenfalls eine Karriere als Finanzbeamter, bevor er 1934 eine Stelle als Kabinettchef im Arbeitsministerium antrat und ein Jahr später im Alter von 35 Jahren zum Leiter des Versicherungsamts ernannt wurde.<sup>554</sup> In seiner Amtszeit wurde die Automobilversicherung neu reguliert und mit dem Gesetzesdekret von 1938 die Versicherungsaufsicht vereinheitlicht.

Chéneaux de Leyritz übte sein Amt als Versicherungsdirektor unter der *Front populaire*, den nachfolgenden Regierungen sowie unter dem Vichy-Regime aus. 1942 trat er die Nachfolge von Guérard als Vorsitzender des Versicherungs-Organisationskomitees an. Im Gegensatz zu Guérard wurde er nach dem Krieg nicht zur Rechenschaft gezogen, sondern konnte das Organisationskomitee bis zu seiner definitiven Auflösung im Oktober 1945 weiterführen. Im Anschluss wechselte er in die Privatwirtschaft und führte als Generaldirektor die *Compagnie française de Réassurances Générales* bis 1949. Zum Ende seiner Karriere als Finanz- und Versicherungsbeamter sowie Versicherungsunternehmer wurde er 1949 Präsident der FFSA und 1953 *Präsident des Comité Européen des Assurances*. Chéneaux de Leyritz drückte der Versicherungspolitik sowohl in den letzten Jahren der Dritten Republik als auch in Vichy-Frankreich seinen Stempel auf. Unabhängig von der jeweiligen Politik konnte er sich als privater oder öffentlicher Versicherungsfachmann behaupten.

Der Wechsel von Chéneaux de Leyritz vom Versicherungsdirektor im Finanzministerium zum Vorsitzenden des halbstaatlichen Versicherungs-Organisationskomitees verdient spezielle Beachtung, weil er Hinweise über die relative Stellung der beiden Organisationen gibt. Nach eigenen Aussagen bedeutete der Posten als Vorsitzender des Organisationskomitees für

---

<sup>554</sup> Vgl. Gaudet, Michel: Gabriel Chéneaux de Leyritz. Allocution prononcée par M. Gaudet, Président de la FFSA, à l'Assemblée de la FFSA du 3 avril 1973, in: *Revue générale des assurances terrestres*, 1973/2, S. II-IV sowie Archives nationales: Gabriel Chéneaux de Leyritz, 19800035/1191/37763, Uhttp://www.culture.gouv.fr/public/mistral/leonore\_fr (12.02.2018).

Chéneaux de Leyritz eine Gelegenheit, mehr Gestaltungsmöglichkeit im Bereich der Versicherungen zu erhalten:

Comme nous voici loin de la petite expérience qu'avec beaucoup de sincérité et bien peu de moyens nous tentions naguère dans l'assurance. Comme l'horizon s'est élargi ! Et comment un homme, de bonne volonté, depuis longtemps acquis à la doctrine, eût-il résisté au désir de participer avec vous, à l'action qui va s'inscrire dans un cadre si vaste?<sup>555</sup>

Der neue Vorsitzende nahm für sich in Anspruch, schon lange jene Versicherungspolitik verfochten zu haben, die mit dem Organisationskomitee zum Zug kam. In den 1930er-Jahren hätten noch die Mittel – das heisst der rechtliche Rahmen – gefehlt um diese Politik umzusetzen. Mit der Wirtschaftspolitik von Vichy-Frankreich habe sich «der Horizont erweitert», so dass die Versicherungspolitik in einem «breiten Rahmen» stattfinden könne. Für Chéneaux de Leyritz schien folglich die Zeit gekommen, seine versicherungspolitischen Überzeugungen mit mehr Gestaltungsmacht umzusetzen. Seine Aussagen sind einerseits als Selbstinszenierung aufzufassen und dürfen nicht wörtlich genommen werden. Es ist aber zutreffend, dass sich das Machtzentrum der Versicherungspolitik vom Versicherungsamt zum Organisationskomitee verschoben hatte und deshalb dessen Leitung attraktiv machte. Im Einklang mit Guérard, Finanzminister Bouthillier und weiteren wirtschaftspolitischen Akteuren in Vichy-Frankreich lehnte Chéneaux de Leyritz die angeblich «uneingeschränkte Konkurrenz» ab, die in der liberalen Dritten Republik geherrscht habe. Stattdessen befürwortete er eine stärkere Lenkung der Wirtschaft durch den Staat, weil die «Handlungen der Individuen» alleine das «materielle Leben der Völker» nicht ausreichend garantieren könnten.<sup>556</sup> Wie Guérard war auch Chéneaux de Leyritz für den Erhalt der unternehmerischen Freiheit, solange diese dem allgemeinen Interesse diene:

Le but recherché, invariablement, a été de maintenir intacte, malgré les difficultés de l'heure, la liberté de l'industrie, d'accroître si possible sa prospérité, tout en l'inclinant à servir, de mieux en mieux et en toute occasion, l'intérêt général.<sup>557</sup>

---

<sup>555</sup> Rede von Chéneaux de Leyritz vor dem Versicherungs-Organisationskomitee bei seinem Amtsantritt. *Revue générale des assurances terrestres* 13, 1942, S. 327.

<sup>556</sup> Chéneaux de Leyritz, Gabriel: *L'organisation professionnelle des assurances*, in: *L'organisation professionnelle des assurances*, Paris 1944, S. 5-11, S. 5.

<sup>557</sup> Ebd. S. 10.

Über die Nationale Revolution und den Korporatismus äusserte sich Chéneaux de Leyritz zurückhaltender als Guérard und bezeichnete das System der Organisationskomitees als «autoritäre Form der Berufsorganisation, welche die Umstände auferlegt haben».<sup>558</sup> Auch seine Loyalität zu Pétain betonte er weniger eindringlich als sein Vorgänger. Die Zurückhaltung in politischen Fragen ermöglichte ihm im Gegensatz zu Guérard, das Ende von Vichy-Frankreich ohne sichtbaren Statusverlust oder gar Verfolgung zu überstehen.

Guérard und Chéneaux de Leyritz durchliefen somit beide eine Karriere als Finanzfachmänner und Unternehmer in der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft und beide konnten als Vorsitzende des Versicherungs-Organisationskomitees eine prestigeträchtige Position im Vichy-Verwaltungsapparat besetzen. Chéneaux de Leyritz bekleidete jedoch bereits in den 1930er-Jahren ein hohes Amt, während Guérard erst 1940 in eine hohe Position aufstieg und mit dem Ende von Vichy-Frankreich aus dem öffentlichen Dienst ausschied. Während Guérard in seiner Funktion als Vorsitzender des Organisationskomitees politische Schwerpunkte setzte, betonte sein Nachfolger die beruflichen Gestaltungsmöglichkeiten dieser Funktion.

#### *Zusammenarbeit zwischen Organisationskomitee und Versicherungsverband*

Ein Vergleich zwischen dem Organisationskomitee und dem Versicherungsverband FFSA zeigt, wie sich die Stellung der Unternehmer in der Versicherungspolitik während des Zweiten Weltkriegs veränderte. Das Gesetz von 1940 über die «provisorische Organisation der industriellen Produktion» verfügte die Auflösung der landesweiten und branchenübergreifenden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, um die Arbeitsbeziehungen zu entpolitisieren. Die *Fédération française des sociétés d'assurances* (FFSA) war als Arbeitgeberverband eines bestimmten Wirtschaftszweigs von dieser Massnahme nicht betroffen und konnte ihre Tätigkeit während des Kriegs fortsetzen. Ebenso die Verbände der Versicherungsagenten und Versicherungsmakler, die gleichfalls zur FFSA gehörten. Zwischen dem Versicherungs-Organisationskomitee und der FFSA gab es enge personelle Verbindungen: Die Vorsitzenden der FFSA Maurice Grimprel (1940-1943) und Edmond Rimbert (1943-1945) waren gleichzeitig Mitglieder des Exekutivausschusses des Organisationskomitees; Pierre Carteron zugleich Generaldelegierter der FFSA und Sekretär des Organisationskomitees. Weitere Mitglieder

---

<sup>558</sup> Ebd. S. 11.

der *Commission executive* der FFSA waren entweder wie Guillaume Mitglieder des Exekutiv-ausschusses des Organisationskomitees oder gehörten einer dessen Kommissionen an.<sup>559</sup> Während die FFSA dem Vereinsrecht unterlag, war das Organisationskomitee eine öffentlich-rechtliche und behördennahe Organisation. Beim Organisationskomitee gab es keine freiwillige Mitgliedschaft wie bei der FFSA, sondern eine obligatorische Zugehörigkeit aller Versicherungsgesellschaften. Es repräsentierte von Gesetzes wegen die ganze Versicherungswirtschaft und konnte Beschlüsse fällen, die je nach Angelegenheit für die ganze Versicherungswirtschaft oder für eine bestimmte Branche verbindlich waren. Die Beschlüsse der FFSA stellten demgegenüber nur freiwillige Übereinkünfte dar. Das Organisationskomitee hatte darüber hinaus die Aufgabe, die Verbände zu kontrollieren, indem es einen Vertreter zu den Verbandssitzungen schickte und alle relevanten Informationen über deren Tätigkeit bezog und prüfte: Tagesordnung der Sitzungen, Protokolle, Rundschreiben und Abkommen. Wenn die Verbandsbeschlüsse den wirtschaftspolitischen Strategien der Behörden widersprachen, konnten sie vom Organisationskomitee verworfen werden.<sup>560</sup>

Das Organisationskomitee und die FFSA arbeiteten eng zusammen und respektierten dabei eine bestimmte Arbeitsteilung. Neben den eigentlichen Organisationsfunktionen, die weiter oben beschrieben wurden, hatte das Organisationskomitee nach Präsident Chéneaux de Leyritz die Aufgabe, die Zusammenarbeit zwischen den Gesellschaften zu koordinieren, bei Uneinigkeit zu vermitteln und die allgemeine «Berufspolitik» vorzugeben:

Le Comité d'organisation s'est attaché surtout à remplir un rôle de coordination et d'arbitrage : ses services administratifs et ses cadres sont d'ailleurs demeurés réduits au minimum indispensable à l'orientation générale d'une politique professionnelle, l'initiative et l'exécution en sont, d'ordinaire, restées confiées aux organismes préexistants.<sup>561</sup>

Die Gesellschaften mussten ihre Anliegen über die Verbandsorganisationen an das Organisationskomitee herantragen und schlussendlich auch selber umsetzen.

Die Mitglieder der FFSA konnten die enge Beziehung zum Organisationskomitee auch für die Verteidigung von geschäftlichen Interessen nutzen, wie eine Sitzung des Exekutivkomitees

---

<sup>559</sup> Vgl. Dard 2004, S. 192.

<sup>560</sup> Vgl. Chéneaux de Leyritz 1944, S. 9 f.

<sup>561</sup> Ebd. S. 11.



der FFSA von 1941 exemplarisch zeigt.<sup>562</sup> Gast dieser Sitzung war Guérard, Präsident des Organisationskomitees, der zuerst einen Vortrag über die jeweiligen Aufgabenbereiche der FFSA und des Organisationskomitees hielt und versicherte, dass sich das Organisationskomitee für das Wohl der Versicherungswirtschaft einsetze. In der anschliessenden Diskussion brachten die Mitglieder der FFSA ihre Anliegen bemerkenswert offen zum Ausdruck. Das Organisationskomitee sollte ihrer Meinung nach bestimmen können, welche Gesellschaften im Versicherungsbereich tätig sein konnten und umgekehrt jene Organisationen davon ausschliessen, die keine Versicherungsgesellschaften waren, indem sie ihnen die Betriebsbewilligung entzogen. Diese Forderung richtete sich vor allem gegen lokale oder regionale Gegenseitigkeitsgesellschaften. Zudem dürften die *Mutuelles agricoles* nicht mehr fiskalisch begünstigt werden. Als Antwort auf diese Anliegen erklärte Guérard, dass er sich bei dem Finanzminister dafür einsetze, dass das Organisationskomitee bei der Erteilung von Betriebsbewilligungen sein Gutachten beisteuern dürfe. Die Bewilligungskompetenz läge aber von Gesetzes wegen beim Versicherungsamt. Was die Gegenseitigkeitsgesellschaften betreffe, so könnten diese aus pragmatischen und historischen Gründen nicht einfach aus ihren Tätigkeitsbereichen verdrängt werden. Die Frage der landwirtschaftlichen Gegenseitigkeitsgesellschaften schliesslich müsse man aus politischen Gründen auf sich beruhen lassen: Da diese in Regierungskreisen einen starken Rückhalt geniessen würden, sei an eine Aufhebung ihrer Privilegien momentan nicht zu denken.<sup>563</sup> Damit wies er darauf hin, dass die Gegenseitigkeitsgesellschaften im landwirtschaftlichen Korporatismus eine wichtige Rolle hatten. Einerseits anerkannte Guérard die Forderungen der Arbeitgeber als legitim, andererseits klärte er sie aber auch darüber auf, dass sich das Organisationskomitee in politischen Fragen an die Linie von Vichy-Frankreich halten musste.

Die Zusammenarbeit und die engen Verbindungen zwischen dem Versicherungs-Organisationskomitee und der FFSA zeigen somit, dass die Behörden und die Versicherungsunternehmer während des Zweiten Weltkriegs die Versicherungswirtschaft gemeinsam kontrollierten. Damit waren sie in einer starken Position gegenüber den Arbeitnehmern und den Verbrauchern.

---

<sup>562</sup> Rede von Jacques Guérard vor der FFSA, 16.10.1941, Centre d'archives économiques et financières, B-0062225/1.

<sup>563</sup> Ebd.

### 7.3 Versicherungsregulierung in Vichy-Frankreich

Die Regulierungstätigkeiten des Versicherungsamts und des Organisationskomitees hatten unterschiedliche Schwerpunkte: Während sich das Versicherungsamt der Versicherungsaufsicht widmete, bereitete das Organisationskomitee Strukturreformen für die Versicherungswirtschaft vor. Ein gemeinsames Handlungsfeld waren Regulierungsmassnahmen, die aufgrund der Kriegssituation getroffen werden mussten.

#### *Regulierungsmassnahmen des Versicherungsamts und des Organisationskomitees*

Das Versicherungsamt erfuhr in institutioneller Hinsicht 1940 eine Zäsur, indem es vom Arbeits- ins Finanz- und Wirtschaftsministerium verlegt wurde. Da keine Hinweise auf einen bestimmten politischen Hintergrund der Verlegung gefunden wurden, kann man davon ausgehen, dass verwaltungstechnische Gründe dazu den Ausschlag gegeben haben. Die Versicherungsaufsicht hatte sich seit dem Ersten Weltkrieg immer stärker zu einer finanziellen und wirtschaftlichen Tätigkeit entwickelt, während zuvor die sozialen Aspekte im Vordergrund gestanden und die Zugehörigkeit zum Arbeitsministerium gerechtfertigt hatten. Insgesamt überwog beim Versicherungsamt aber trotz des Regimewechsels die Kontinuität, wie die Entwicklung dessen Personals zeigt. Versicherungsdirektor Chéneaux de Leyritz, der in den 1930er-Jahren die Reform der Versicherungsregulierung vorangetrieben hatte, blieb bis 1942 im Amt, als er den Vorsitz des Versicherungs-Organisationskomitees antrat. Mit seiner Nachfolge wurde mit Joseph Ripert ein hoher Steuerbeamter betraut.<sup>564</sup>

Auch die gesetzliche Grundlage der Versicherungsaufsicht änderte sich während des Zweiten Weltkriegs nicht wesentlich. Die Behörden erliessen von 1940 bis 1945 keine wichtigen Versicherungsgesetze, weil dafür einerseits die personellen und zeitlichen Ressourcen und andererseits eine besondere Notwendigkeit fehlten: Ende 1930er-Jahre war beinahe die gesamte gesetzliche Grundlage der Versicherungsregulierung reformiert worden (vgl. 6.2). Das Gesetzesdekret von 1938 über die Versicherungsaufsicht und die Organisation der Versicherungswirtschaft konnte aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg vollständig umgesetzt werden.

Das Versicherungsamt beaufsichtigte die Geschäftsführung der einzelnen Gesellschaften weiterhin mit Hilfe der eingereichten Geschäftszahlen, welche an den Firmensitzen von

---

<sup>564</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 2.08.1942.

Kontrollkommissaren überprüft wurden. Bei finanziellen Problemen einer Gesellschaft schritt sie ein, um die Einleger zu schützen. Des Weiteren legte sie die Berechnungsgrundlagen für die Reserven fest und bereitete gesetzliche Änderungen vor wie jene über die Versicherung der Kriegsrisiken. Zusätzlich zu diesen Aufgaben übte sie im Namen des Finanzministers auch die Kontrolle über das Versicherungs-Organisationskomitee aus.

Die Regulierungsmassnahmen des Versicherungs-Organisationskomitees waren längerfristig angelegt und zielten darauf ab, die Versicherungsmärkte entsprechend der wirtschaftspolitischen Vorstellungen des Vichy-Regimes zu reformieren.<sup>565</sup> Das Organisationskomitee hätte auf längere Sicht weitgehende Regulierungs- und Repräsentationskompetenzen erhalten sollen. Wie erwähnt wurde die Vertretung der verschiedenen Berufssparten und Versicherungsbranchen im Organisationskomitee zweimal verbessert. Da das Komitee aber nicht mehr Selbstregulierungskompetenzen erhielt, behielt es den Charakter eines staatlichen Interventionsinstruments bei.

Das Organisationskomitee machte sich nach seiner Konstituierung daran, die Arbeitsbeziehungen im Bereich der Versicherungen neu zu regeln. 1940 verfügte es einen Kündigungstopf und kümmerte sich in der Folge um das Schicksal von Kriegsgefangenen und Zwangsarbeitern aus den Versicherungsberufen.<sup>566</sup> Anschliessend nahm innerhalb des Organisationskomitees eine Sozialkommission (*Comité social*) die Arbeit auf und beriet Massnahmen, die das Versicherungspersonal betrafen. Definitive Reformen konnten in diesem Bereich aber erst in Angriff genommen werden, nachdem die Vichy-Regierung 1942 die Nationale Arbeitscharta (*Charte du travail*) verabschiedet hatte, die den nationalen Rahmen für die Arbeitsbeziehungen festlegte.<sup>567</sup> Ende 1942 setzte das Organisationskomitee ein unabhängiges provisorisches Sozialkomitee ein (*Commission provisoire d'organisation de la famille professionnelle des assurances*), das für Arbeitsfragen in der Versicherungswirtschaft zuständig war, wie zum Beispiel die Löhne, die Altersrenten und die Ausbildung von Lehrlingen. In ihm waren die Arbeitgeber, die Vorgesetzten und die Angestellten gleich stark vertreten. Die Beratungen des Sozialkomitees zeitigten bis zum Kriegsende keine sichtbaren Ergebnisse.<sup>568</sup>

---

<sup>565</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 22.02.1942.

<sup>566</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 4.11.1940.

<sup>567</sup> *Loi relative à l'organisation sociale des professions*, 4.10.1941.

<sup>568</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 9.05.1943, 10.10.1943, 16.04.1944.

### *Kriegsbedingte Versicherungsregulierung: Kriegsrisiken und internationale Versicherungsbeziehungen*

Kurz vor Kriegsbeginn begannen die französischen Behörden damit, die Versicherung der Kriegsrisiken zu regulieren. Da die kommerziellen Unternehmen aus versicherungstechnischen Gründen nicht in der Lage waren, Kriegsrisiken zu versichern, mussten diese vom Staat reguliert werden. Bereits in früheren Konflikten (Deutsch-Französischer Krieg 1870/71 und Erster Weltkrieg) musste der Staat deshalb kriegsbedingte Schäden an Personen und Waren entschädigen, da dies im öffentlichen Interesse war. Neu setzten die Behörden aber konsequent auf die Versicherungstechnik und auf die Beteiligung privater Gesellschaften, die zu diesem Zweck Verbände eingehen mussten.<sup>569</sup> Um eine fakultative Versicherung des Todesfalls aufgrund von Krieg zu ermöglichen, verfügten die Behörden 1940 noch vor dem deutschen Angriff die Bildung eines Verbunds von Lebensversicherungsgesellschaften. Die Gesellschaften, die diesem angehörten, mussten die Entschädigungskosten für kriegsbedingten Todesfall untereinander ausgleichen. Für das Kriegsrisiko wurde anfänglich ein Zuschlag von vier Prozent auf die Lebensversicherungsprämien erhoben, nach der Niederlage gegen Deutschland wurde dieser auf ein Prozent beschränkt. Des Weiteren verfügten die Vichy-Behörden 1940, dass die Unfallversicherungsgesellschaften den kriegsbedingten Todesfall am Arbeitsplatz obligatorisch versichern mussten und stellten ihnen die bereits existierende Unfallversicherungsnationalkasse als Rückversicherung zur Verfügung. Ein staatlicher Fonds übernahm den Grossteil der Prämien.<sup>570</sup> Für das kriegsbedingte Brandrisiko wurde ebenfalls ein Verbund von Versicherungsgesellschaften gebildet (*Groupement des risques terrestres de guerre*), der die kriegsbedingte Feuerversicherung verwaltete, während auch hier hauptsächlich der Staat die Versicherungsprämien finanzierte.<sup>571</sup> Die kriegsbedingten Verbände in der Lebens- und in der Feuerversicherung wurden vom Versicherungsamt beaufsichtigt. Nach der Niederlage gegen Deutschland reagierten das Versicherungsamt und das Organisationskomitee zunächst auf augenblickliche Notwendigkeiten, die durch den kriegsbedingten Abbruch der Geschäftsbeziehungen mit Grossbritannien für die französische Rück-, See- und Feuerversicherung entstanden. 1940 brachen Frankreich und Grossbritannien die gemeinsamen Wirtschaftsbeziehungen ab. Als Folge wurden die Rückversicherungsverträge, die

---

<sup>569</sup> Vgl. Lutfalla, Georges: Les assurances au cours des hostilités (1939-1946), in: Revue générale des assurances terrestres 18, 1947, S. 117-143, S. 128 f.

<sup>570</sup> Vgl. Lutfalla 1947, S. 122.

<sup>571</sup> Ebd. S. 125 f.

französische Gesellschaften mit britischen Rückversicherungen abgeschlossen hatten, ausser Kraft gesetzt. Als Gegenmassnahme verpflichtete das Organisationskomitee die französischen Versicherungsgesellschaften, höhere Reserven anzulegen. Zudem vermittelte es neue Verträge mit schweizerischen Rückversicherungsgesellschaften, die damit in die Bresche sprangen, welche die britischen Rückversicherer hinterlassen hatten.<sup>572</sup> Die zweite Folge des Abbruchs der Wirtschaftsbeziehungen war, dass die französischen Reedereien nicht mehr die Dienste der britischen und amerikanischen Versicherungsunternehmen beanspruchen konnten, die den internationalen Seeversicherungsmarkt dominierten und einen Grossteil der französischen Handelsschiffe versichert hatten, während bis 1940 nur einzelne französische Versicherungsgesellschaften in diesem Bereich tätig gewesen waren.<sup>573</sup> Als Erstes wurde diesbezüglich das Finanzministerium mit dem Versicherungsamt aktiv und gründete die Nationale Seerückversicherungskasse, welche die britischen Rückversicherer im Bereich der Seeversicherung ersetzte. Bald darauf schaltete sich auch das Organisationskomitee ein, weil es die Schaffung der staatlichen Rückversicherungskasse als negativen Präzedenzfall auffasste:

Quand ces liens de réassurance ont été coupés ou tout au moins suspendus, l'assurance française a été obligée de reconnaître qu'elle n'était pas capable de satisfaire aux besoins du marché maritime français. Un tel aveu est très grave. Parce que, dans ce cas, l'Etat se substitue à l'initiative privée.<sup>574</sup>

Diese Aussage von Guérard zeigt, dass die Verantwortlichen in den Wirtschaftsbehörden einerseits die «private Initiative» erhalten und stärken wollten. Andererseits schreckten sie aber nicht davor zurück, die Unternehmen autoritär zu lenken: In diesem Fall zwang das Organisationskomitee wichtige französische Versicherungsgesellschaften, die Seeversicherungen ins Angebot aufzunehmen. Diese Massnahme entsprach auch dem Wunsch der französischen Reeder, die nicht auf deutsche Versicherungsgesellschaften angewiesen sein wollten, weil dies aufgrund des Kriegs eine unsichere Option darstellte. Des Weiteren mussten die Versicherungsgesellschaften sich als *Groupement technique des sociétés d'assurances intéressées à l'assurance maritime* zusammenschliessen und zusammen mit schweizerischen, deutschen und italienischen Rückversicherern die französische Seeversicherung rückversichern. Auf diese Weise wurde die staatliche Rückversicherungskasse nach Ablauf eines

---

<sup>572</sup> Vgl. Argus des assurances, 1.02.1942 und 22.02.1942.

<sup>573</sup> Vgl. Richard 1956, S. 256 f.

<sup>574</sup> Jacques Guérard in einer Rede vor der Assemblée des présidents de syndicats d'agents généraux. Argus des assurances, 22.02.1942.

Jahres überflüssig und ging keine neuen Verträge mehr ein. Für die zukünftige Organisation des Seeversicherungsmarktes ging aus dem *Groupement technique* ein *Comité de tarification* hervor, das die zulässigen Versicherungsprämien berechnete und deren Einhaltung überprüfte. Bei Nichteinhaltung der Beschlüsse des Tarifkomitees konnte das Organisationskomitee Sanktionen gegen die betreffenden Versicherungsgesellschaften aussprechen. Die Richtlinien des Tarifkomitees und die Entscheidungsbefugnisse des Organisationskomitees machten die Ausweitung der staatlichen Versicherungskontrolle auf die Seeversicherung entbehrlich. Als im Verlauf des Kriegs der französische Seehandel fast vollständig zum Erliegen kam, verlor die neue Einrichtung vorübergehend ihre Wirksamkeit.

Auch in der Feuerversicherung beherrschten englische Gesellschaften bis 1940 grosse Teile des Marktes. Nach Kriegsbeginn musste dieser ebenfalls saniert werden, indem ab Mitte 1941 bei allen neuen Policen die Prämien um 20 Prozent erhöht wurden. Auch hier setzte das Organisationskomitee ein *Comite de tarification* ein, das fortan Minimalprämien festlegte und deren Einhaltung kontrollierte.<sup>575</sup> Schliesslich veranlasste das Organisationskomitee Ende 1942 auch in der Unfallversicherung eine Prämienhöhung, um zu verhindern, dass Versicherungsgesellschaften wegen zu tiefer Prämien in finanzielle Not gerieten.<sup>576</sup>

---

<sup>575</sup> Vgl. Richard 1956, S. 269.

<sup>576</sup> Vgl. Bouquet, Georges: *L'activité du Comité d'organisation depuis sa création*, in: *L'organisation professionnelle des assurances*, Paris 1944, S. 21-24, S. 24.

## 8. Nationalisierungen und *Sécurité sociale*: Versicherungspolitik in der Nachkriegszeit

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde eine provisorische Regierung unter Charles de Gaulle mit dem institutionellen Wiederaufbau betraut. Die provisorische Regierung hatte sich im Juni 1944 unter Charles de Gaulle in Algier konstituiert und wurde im September desselben Jahres im Anschluss an die Befreiung nochmals umgebildet. Sie vereinte mit den Kommunisten, den Sozialisten (SFIO) und den Christdemokraten (MRP) diejenigen politischen Kräfte, die sich nicht mit dem Vichy-Régime kompromittiert hatten. Auch bei der Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung vom 21. Oktober 1945 erreichten die drei Parteien die grössten Anteile.<sup>577</sup> Gleichzeitig wurde die provisorische Regierung in ihrem Mandat bestätigt und ihre Amtszeit auf sieben Monate beschränkt.

Zu den ersten Handlungen der provisorischen Regierung gehörten die Einführung der *Sécurité sociale* und die Nationalisierung mehrerer Schlüsselsektoren. Die Versicherungswirtschaft war von beiden Massnahmen betroffen. Auf das Jahr 1947 wurde ihr die Arbeitsunfallversicherung entzogen und in die *Sécurité sociale* integriert. Das neue Sozialversicherungsgebilde, ein Prestigeprojekt der jungen Vierten Republik, fasste die öffentlich und privat organisierten Sozialversicherungen zusammen und weitete sie auf einen grösseren Bevölkerungskreis aus.<sup>578</sup> Parallel dazu nationalisierten die Behörden die neun grössten Versicherungskonzerne, indem sie deren Besitzer enteigneten und die Verwaltungsräte neu besetzten.

Im Folgenden werden mit dem Transfer der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und den Nationalisierungen mehrerer Schlüsselsektoren die zwei wichtigsten Reformen der Nachkriegszeit im Bereich des Versicherungswesens untersucht. Wie wurden sie beschlossen, welche Motive und Konzepte waren ausschlaggebend und welches waren ihre Auswirkungen?

---

<sup>577</sup> Vgl. Rioux, Jean-Pierre: *L'ardeur et la nécessité (1944-1952)*. Nouvelle histoire de la France contemporaine 15, Paris 1980, S. 93.

<sup>578</sup> Vgl. Valat, Bruno: *Le choix de la Sécurité sociale*, in: Dreyfus et al. 2006, S. 259-278, S. 260.

## 8.1 Eine heimliche Strukturreform? Die Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die *Sécurité sociale*

Die *Sécurité sociale* von 1947 führte die Altersrenten, Kranken- und Mutterschaftsversicherung der *Assurances sociales* von 1928/30 mit der Familienversorgung (*Allocations familiales*) und der Versicherung gegen Arbeitsunfälle zusammen und weitete ihre Wirksamkeit auf einen grösseren Bevölkerungskreis aus (von ca. 14 auf 20 Mio. Personen).<sup>579</sup> Die Familienversorgungskassen waren bis anhin in den Händen der Arbeitgeber gewesen, während die Versicherung gegen Arbeitsunfälle von Versicherungs- und Gegenseitigkeitsgesellschaften, Arbeitgebern oder Gewerkschaften angeboten wurden.<sup>580</sup> Somit wechselten diese beiden Sicherungseinrichtungen von privater in öffentliche Hand bzw. wurden verstaatlicht. Die Versicherungswirtschaft verlor damit eine Branche, die für 22 Prozent der gesamten Prämieinnahmen der Versicherungsgesellschaften in Frankreich verantwortlich war (7.2 Mrd. Francs Prämieinnahmen von insgesamt 33 Mrd. im Jahr 1945).<sup>581</sup>

Die Funktionsweise der Versicherung gegen Arbeitsunfälle blieb auch nach ihrer Integration in die *Sécurité sociale* im Wesentlichen unverändert. Während es jedoch bis anhin den Arbeitgebern überlassen gewesen war, die Art der finanziellen Absicherung gegen Arbeitsunfälle zu bestimmen, wurde die Versicherung im Rahmen der *Sécurité sociale* obligatorisch.<sup>582</sup> Zuzufolge François Ewald bedeutete die Einführung des Versicherungszwangs mit den staatlichen Sozialversicherungen das definitive Ende des «liberalen Traums», demzufolge die Menschen individuell gegen Risiken vorsorgen sollten.<sup>583</sup> Mit Einführung der Zwangsversicherung änderte sich auch die Wahrnehmung der Arbeitsunfälle, die zuzufolge Dreyfus nicht mehr ein durch Ausübung bestimmter Berufe bedingtes «Berufsrisiko», sondern ein «soziales Risiko» darstellten, von dem alle Arbeitnehmenden betroffen war.<sup>584</sup> Welches waren die Vorgeschichte, der politische Prozess, die Motive und Konzepte sowie die Auswirkungen der Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die *Sécurité sociale*?

---

<sup>579</sup> Vgl. Valat 2006, S. 259.

<sup>580</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 257 f.

<sup>581</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 27.07.1947.

<sup>582</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 283 f.

<sup>583</sup> Vgl. Ewald, François: Politiques de l'assurance obligatoire, in: *Revue risques* 1992/12, S. 59-78, S. 76.

<sup>584</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 288.



### *Frühere Debatten über die Organisationsform der Versicherung gegen Arbeitsunfälle*

Die politischen Debatten der 1920er- und 1930er-Jahre über die Gesamtrevision des Gesetzes von 1898 über die Arbeitsunfälle hatten gezeigt, dass die Verstaatlichung dieser Versicherung für linke politische Gruppierungen ein Thema war. Diese hatten jedoch keinen Einfluss auf das Gesetz von 1938, das die Gesetzgebung über die Arbeitsunfälle vereinheitlichte (vgl. 3.2). 1937 widmete sich Maurice Bessol, Jurist und Angestellter der öffentlichen *Caisse des dépôts et consignations*, dem Thema der Arbeitsunfälle. Mit einer Dissertation untersuchte er die Versicherung gegen Arbeitsunfälle in Frankreich und brachte mögliche Alternativen zur Sprache. Als Erstes machte Bessol grundsätzliche Argumente geltend, wieso die kommerzielle Bewirtschaftung der Versicherung gegen Arbeitsunfälle durch die Versicherungsgesellschaften nicht geeignet war. Insbesondere betonte er den ausgeprägt «sozialen Charakter» der Versicherung gegen Arbeitsunfälle:

Il est incontestable toutefois, on voudra bien le reconnaître, que certaines branches d'assurances présentent, grâce à un caractère social plus accentué, des motifs plus urgents d'être distraites de l'économie privée. Il n'est pas douteux qu'une assurance contre le bris de glace ou même contre le vol offre un caractère plus individualiste qu'une assurance sur la vie destinée à garantir l'existence de toute une famille; celle-ci, intéresse elle-même moins l'ordre social que les assurances dites de responsabilité et si l'on considère plus spécialement parmi ces dernières celle qui couvre la responsabilité du chef d'entreprise telle qu'elle est définie par la loi du 9 avril 1898, nous n'aurons aucune hésitation à lui attribuer dans un ordre de priorité, la première place.<sup>585</sup>

Unter den verschiedenen Versicherungstypen gebe es solche, die einen stärker ausgeprägten sozialen Charakter hätten als andere, allen voran die Versicherung gegen Arbeitsunfälle. Der kommerzielle Zweck der Versicherungsgesellschaften sei nicht mit dem sozialen Anliegen vereinbar, Arbeitsunfälle zu entschädigen. Bessol zitierte hierzu das italienische Gesetz über die Arbeitsunfälle von 1926: «eine Tätigkeit, die den immer wirksameren Schutz der Arbeitnehmer zum Ziel haben muss, kann nicht zu kommerziellen Zwecken ausgeübt werden».<sup>586</sup> Zudem würde das Gesetz von 1898 über die Arbeitsunfälle moralische Defizite aufweisen, zum Beispiel dann, wenn für den Arbeitgeber der Tod eines Arbeitnehmers billiger zu stehen komme als wenn jener schwer verletzt sei. Für die Arbeitnehmer habe das alte Gesetz den Nachteil, dass kein Automatismus für die Entrichtung der Entschädigungen bestehe,

---

<sup>585</sup> Bessol, Maurice: *L'assurance par l'Etat du risque professionnel*. Bordeaux 1937, S. 11.

<sup>586</sup> Ebd. S. 23.

was unter anderem zu grossen Verzögerungen oder unvorteilhaften Vergleichen führen könne. Ausserdem werde die Prävention von Arbeitsunfällen und die berufliche Umschulung der Unfallopfer vernachlässigt. Für die Arbeitgeber schliesslich sei es kostspielig und ineffizient, die Dienstleistungen der Versicherungsgesellschaften in Anspruch zu nehmen, da nur etwa 50 Prozent der Prämieinnahmen effektiv für die Entschädigung der verunfallten Arbeiterinnen und Arbeiter verwendet werde. Die anderen 50 Prozent würden die Gesellschaften für die Betriebskosten verwenden oder als Gewinn verbuchen. Angesichts dieser Nachteile einer kommerziellen Versicherung schlug Bessol vor, in Frankreich eine tripartit verwaltete Versicherungsorganisation für Arbeitsunfälle nach dem Vorbild der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) einzurichten.<sup>587</sup>

Mit seinen wissenschaftlich-theoretischen Überlegungen löste Bessol 1939 eine öffentliche Debatte aus. In diesem Jahr veröffentlichte die *Fédération nationale des mutilés du travail* (FNMT) eine Broschüre, in der Bessol seinen Vorschlag zur Schaffung einer «Autonomen Kasse für Arbeitsunfälle» für ein grösseres Publikum verständlich darlegte.<sup>588</sup> In der Folge griff auch die Zeitung «Combats de Vichy» den Vorschlag einer autonomen Versicherungskasse gegen Arbeitsunfälle auf und stellte sich gegen eine privatwirtschaftliche Versicherung gegen Arbeitsunfälle. Ferner veröffentlichte die Zeitung «L'Atelier» 1941 eine Artikelserie von Aimé Rey sowie einen Einzelartikel von einem Departementskassenleiter der *Assurances sociales*, welche die Nachteile der privaten und die Vorteile einer öffentlichen Versicherung gegen Arbeitsunfälle schilderten: Die privatwirtschaftliche Versicherung gegen Arbeitsunfälle sei zu teuer, nicht obligatorisch und erfasse nicht alle Arbeiterinnen und Arbeiter, die eigentlich versichert sein müssten. Sie versichere nur die Arbeitstätigen und nicht deren Familien, nur die Unfälle im Zusammenhang mit Arbeit und nicht jene in der Freizeit.<sup>589</sup>

Bei diesen Debatten stand an erster Stelle das politische Motiv, die Versicherung gegen Arbeitsunfälle den privaten Gesellschaften zu entziehen und sie einer öffentlichen Kontrolle zu unterstellen. Ihre Integration in die staatlichen *Assurances sociales* stand jedoch nicht zur Diskussion. Die Befürworter dieser Lösung können nicht eindeutig in einem politischen Spektrum verortet werden, obwohl unter anderem der sozialistische Senator Louis Gros die Initiative der Selbsthilfeorganisation FNMT unterstützte. Die Zeitung *Combats de Vichy*

---

<sup>587</sup> Vgl. ebd. 219

<sup>588</sup> Bessol, Maurice: *La création d'une Caisse autonome pour la prévention et la réparation des accidents du travail*, Saint-Etienne 1939.

<sup>589</sup> *L'Atelier*, 24.05.1941; 31.05.1941; 7.06.1941; 7.06.1941.

hingegen war ein politisches Organ des faschistischen Vichy-Regimes. Die Befürworter dieser Lösung waren vor allem darin geeint, dass sie eine Ausweitung des Sozialstaats befürworteten und kritisch gegenüber der Versicherungswirtschaft eingestellt waren.

Seitens der Versicherungswirtschaft nahm man die Forderung eines Transfers der Versicherung gegen Arbeitsunfälle mit Beunruhigung zur Kenntnis, was sich darin zeigte, dass die Versicherungszeitschrift *Argus des assurances* zahlreiche Leseranfragen bezüglich der Zukunft der Versicherung gegen Arbeitsunfälle erhielt. Gestützt auf eine Aussage von Jacques Guérard, dem Vorsitzenden des Versicherungs-Organisationskomitees, konnte der *Argus* schliesslich im August 1941 verkünden, dass die Vichy-Regierung nicht vorhabe, diese Versicherungsbranche der privaten Versicherungswirtschaft zu entziehen.<sup>590</sup>

Ein Präzedenzfall für die Eingliederung der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die staatlichen Sozialversicherungen erfolgte schliesslich 1943, als die deutschen Besatzungstruppen beschlossen, ihre französischen Hilfskräfte bei den *Assurances sociales* und nicht bei den Versicherungsgesellschaften gegen Arbeitsunfälle zu versichern. Damit wurde die Integration der Arbeitsunfallversicherung in die öffentlichen Sozialversicherungen erstmals in der Praxis erprobt, wenn auch in begrenztem Umfang und während kurzer Dauer.<sup>591</sup>

#### *Politischer Prozess, Akteure und Motive des Transfers der Versicherung gegen Arbeitsunfälle*

Der Nationale Widerstandsrat (*Conseil national de la Résistance*) nahm im März 1944 die Reform der Sozialversicherungen in sein Programm für den Wiederaufbau Frankreichs auf. Ziel der Reform war es, die öffentlichen und privaten Einrichtungen der Sozialversicherungen unter der neuen Bezeichnung *Sécurité sociale* zusammenzufassen und auf weitere Teile der Bevölkerung auszudehnen.<sup>592</sup> Im Juni 1945 setzte sich eine ausserordentliche Kommission, die aus Beamten und Behördenmitgliedern, Vertretern der Sozialpartner und aus Experten zusammengesetzt war, mit einem ersten Entwurf von Arbeits- und Sozialversicherungsminister Alexandre Parodi auseinander.<sup>593</sup> Anfang Juli reichten die Behörden den überarbeiteten Gesetzesvorschlag an das *Assemblée consultative provisoire* weiter, dessen Arbeits- und Sozialkommission den Entwurf prüfte und ihn zur Annahme empfahl. Das erklärte Ziel der *Sécurité sociale* war, dass jeder Bewohner Frankreichs über die Mittel verfüge, «um seinen

---

<sup>590</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 3.08.1941.

<sup>591</sup> Vgl. *Journal officiel, Débats de l'Assemblée consultative provisoire*, 1.08.1945, S. 1690.

<sup>592</sup> Vgl. Valat 2006, S. 259.

<sup>593</sup> Vgl. Galant, Henry C.: *Histoire politique de la Sécurité sociale française 1945-1952*, Paris 1955, S. 29 f.

Lebensunterhalt und den seiner Familie unter angemessenen Bedingungen zu sichern».<sup>594</sup> Da es nicht möglich sei, sofort einen umfassenden Schutz für die ganze Bevölkerung gegen sämtliche sozialen Risiken einzuführen, müsse man sich vorderhand darauf beschränken, den «Rahmen» zu schaffen, der spätere Entwicklungen zu diesem Ziel hin ermögliche.<sup>595</sup> Die Provisorische Versammlung setzte sich in einer eintägigen Debatte mit dem Regierungsvorschlag auseinander und gab unter anderem einem Änderungsantrag statt, der die Land- und forstwirtschaftlichen Berufe vom neuen Sozialversicherungsgesetz ausnahm und sie für die Versicherung der Arbeitsunfälle weiterhin an private Gesellschaften verwies. Bei der Endabstimmung sprachen sich die Parlamentarier mit 190 zu einer Stimme klar für den Gesetzesentwurf aus.<sup>596</sup> In der Folge beschloss die Regierung die Einführung der *Sécurité sociale* im Oktober 1945 mit zwei Verordnungen.<sup>597</sup> Ihre Inkraftsetzung wurde auf Anfang 1947 festgelegt.

Beim Beschluss der *Sécurité sociale* und beim Transfer der Versicherung gegen Arbeitsunfälle spielten die besonderen politischen Kräfteverhältnisse eine wichtige Rolle. Die Provisorische konsultative Versammlung umfasste Vertreter der Résistance, der Parteien und der kolonialen Territorien und wurde insgesamt von linken Kräften dominiert. Ihre Beschlüsse stellten lediglich Empfehlungen an die Regierung dar. Aus dem Gesetzgebungsprozess geht hervor, dass die Regierung und das Parlament die Einführung der *Sécurité sociale* in grosser Eile vorantrieben: Die Parlamentsdebatte musste noch im Juli 1945 an einer der letzten Sitzungen der Konsultativen Versammlung stattfinden, obwohl ein umfangreicher Bericht der *Commission des affaires économiques et sociales* erst am Vortag verteilt worden war.<sup>598</sup>

Kurz nach Auflösung der Konsultativen Versammlung fanden die ersten Wahlen statt, die in die Erste verfassungsgebende Versammlung mündeten. Mitte 1946 wurde diese von der Zweiten verfassungsgebenden Versammlung abgelöst. Auch die Verfassungsgebenden Versammlungen wurden von der politischen Linken dominiert. Im Verlauf des Jahres 1946 überarbeitete Arbeits- und Sozialversicherungsminister Ambroise Croizat die entsprechende Gesetzgebung nochmals und legte der zweiten *Assemblée constituante* ein Gesetz über die

---

<sup>594</sup> Demande d'avis sur un projet d'organisation de la Sécurité sociale, 5.07.1945, zitiert in: Bulletin de Liaison 14, 1986, S. 59.

<sup>595</sup> Ebd. S. 60.

<sup>596</sup> Ebd. S. 57.

<sup>597</sup> Ordonnance portant organisation de la sécurité sociale, 4.10.1945; Ordonnance sur le régime des Assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles, 19.10.1945.

<sup>598</sup> Journal officiel, Débats de l'Assemblée consultative provisoire, 1.08.1945, S. 1674.

Prävention und Entschädigung der Arbeitsunfälle vor.<sup>599</sup> Die Zustimmung der Konstituierenden Versammlung erfolgte im Oktober 1946.<sup>600</sup> Die neue Fassung des Gesetzes über die Arbeitsunfälle beinhaltete nur wenige Änderungen, die vor allem auf Forderungen der Gewerkschaft CGT zurückgingen.<sup>601</sup>

Während der politischen Debatte sandten die Versicherungsgesellschaften, die Verbände der Arbeitgeber und der Versicherungsagenten, der Bund der Gegenseitigkeitsgesellschaften (*Fédération mutualiste*), die Handelskammern und weitere Berufs- und Wirtschaftsverbände Protestschreiben an die zuständigen Behörden und Politiker. Da der Gesetzgeber schnell vorschritt, trafen mehrere Wortmeldungen von Regionalverbänden der Versicherungsagenten in Form von Telegrammen ein.<sup>602</sup> Der Verband der Privatversicherer FFSA kritisierte die Verfahrensweise und die technischen Mängel der Reform.<sup>603</sup> Bei der Verfahrensweise missfiel, dass die Vertreter der Versicherungswirtschaft nur ungenügend konsultiert worden seien. Einzig für die Frage, wie der Transfer der Versicherung gegen Arbeitsunfälle umgesetzt werden könne, seien zwei Kommissionen berufen worden, um das Arbeitsministerium zu beraten. Der Entscheid selber sei jedoch von den Behörden und der Provisorischen konsultativen Versammlung ohne nennenswerte Debatte getroffen worden. Zudem habe zu diesem Zeitpunkt gar kein ausgearbeiteter Vorschlag vorgelegen und die Finanzkommission sei ebenfalls nicht eingeschaltet geworden. Auf grundsätzlicher Ebene kritisierte die FFSA, dass der Transfer der Versicherung gegen Arbeitsunfälle als «technische Reform» heruntergespielt worden sei, während es sich dabei in Wirklichkeit um eine «Strukturreform» handle, die weite Teile der Wirtschaft und der Bevölkerung betreffe. Ausserdem gebe es keine Lücke im Bereich der Sozialversicherungen und folglich keine Notwendigkeit, so kurz nach dem Krieg eine grössere Reform durchzuführen. Die FFSA schlug deshalb vor, von der geplanten Reform abzusehen und entweder ein Nationales Sozialversicherungsamt zu schaffen, das die öffentlichen und die privaten Angebote nur koordinierte, oder ein Konkurrenzsystem, in welchem sowohl die *Sécurité sociale* als auch die Versicherungsgesellschaften Arbeitsunfälle versichern könnten. Auch die Organisationen der Versicherungsagenten und

---

<sup>599</sup> Loi sur la prévention et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, 30.10.1946.

<sup>600</sup> Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante, 5.10.1946.

<sup>601</sup> Vgl. Argus des assurances, 8.09.1946.

<sup>602</sup> Vgl. u. a. Syndicat des Agents généraux d'assurances de la Nièvre: Lettre-express au Ministère des Finances, 30.05.1945, Centre d'archives économiques et financières, B-0062358/3.

<sup>603</sup> Vgl. Fédération française des sociétés d'assurances: Note sur l'intégration des accidents du travail dans les Assurances Sociales, 17.08.1945, Centre d'archives économiques et financières, B-0062358/3.

Versicherungsmakler kritisierten das sinngemäss undemokratische, überstürzte und risikoreiche Vorgehen der Provisorischen Regierung. Sie zeigten sich besorgt um die Arbeitsplätze der Agenten und Makler und forderten, dass diese von der *Sécurité sociale* übernommen werden müssten, falls der Transfer der Versicherung gegen Arbeitsunfälle tatsächlich stattfinden sollte.<sup>604</sup>

Von der Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die *Sécurité sociale* waren auch Gegenseitigkeitsgesellschaften betroffen. Die *Mutualité générale française accidents* beispielsweise zeigte sich besorgt um ihr zukünftiges Geschäft, da ihr ohne die Versicherung gegen Arbeitsunfälle 50 Prozent der Prämieinnahmen entfielen. Sie bezweifelte, dass eine so grosse Administration, wie sie für die neue Aufgabe innerhalb der *Sécurité sociale* aufgebaut werden müsste, rational funktionieren und gleichwertige Leistungen wie die privaten Gesellschaften erbringen könne. Sie betonte des Weiteren, dass die *Mutualité générale* als Gegenseitigkeitsgesellschaft keine kapitalistischen Ziele verfolge und deshalb in der Unternehmensform den Vorstellungen der Regierung entsprechen müsse.<sup>605</sup>

Schliesslich kritisierte auch die Versicherungszeitschrift *Argus* die Art und Weise, wie die *Sécurité sociale* im Parlament beschlossen worden war: Das zukünftige Budget der *Sécurité sociale* sei nicht genau berechnet worden und die Finanzkommission habe sich nicht in den Gesetzgebungsprozess einschaltet – angeblich weil die Einführung der *Sécurité sociale* keine finanziellen Konsequenzen für das staatliche Budget habe.<sup>606</sup>

Der politische Prozess der Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die *Sécurité sociale* zeigt, dass die Behörden in der unmittelbaren Nachkriegszeit über grosse Entscheidungskompetenzen verfügten und auch die Ausgestaltung dieser Massnahme massgebend beeinflussten, obwohl sich die provisorischen Parlamente dazu äussern konnten. Innerhalb der Behörden hatte das Arbeitsministerium das Dossier der Arbeitsunfälle fest in den Händen, während das Finanzministerium, das für die Versicherungswirtschaft zuständig war, nicht einmal ein Gutachten beisteuerte. Da der Transfer der Versicherung gegen Arbeitsunfälle ausschliesslich als soziale Reform betrachtet wurde, durften die betroffenen Versicherungsgesellschaften ihre Interessen nicht geltend machen.

---

<sup>604</sup> Vgl. Schreiben der Fédération nationale d'agents généraux d'assurances und des Syndicat national des courtiers d'assurances, Centre d'archives économiques et financières, B-0062358/3.

<sup>605</sup> Vgl. Schreiben der Mutuelle générale française accidents, 26.07.1945, Centre d'archives économiques et financières, B-0062358/3.

<sup>606</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 19.08.1945.

Die Parlamentsdebatten geben Einblick in die Motive, die der Integration der Arbeitsunfallversicherung in die *Sécurité sociale* zugrunde lagen. Die Provisorische konsultative Versammlung widmete sich in einer Debatte vom 31. Juli 1945 zum Entwurf der *Sécurité sociale*. Zu Beginn der Debatte erklärte der Berichterstatter des Gesetzesentwurfs, Gewerkschafter und Sozialist Georges Buisson, dass sich die Aufgabe der Versammlung darauf beschränke, die Konstruktionsweise dieser neuen, umfassenden Sozialversicherungseinrichtung zu beurteilen.<sup>607</sup> Die Einführung der *Sécurité sociale* unter Einbezug der Versicherung gegen Arbeitsunfälle hatte die Provisorische Regierung zu diesem Zeitpunkt bereits beschlossen.

In der Folge debattierte die Versammlung über die Vor- und Nachteile der bis anhin herrschenden Kassenvielfalt im Allgemeinen und über diejenigen der privat verwalteten Versicherung gegen Arbeitsunfälle im Besonderen. Der sozialistische Berichterstatter Buisson machte geltend, dass öffentliche Einheitskassen für die Arbeitgeber eine administrative Erleichterung bedeuten würden, weil jene dann nur noch eine Überweisung für sämtliche Sozialversicherungsbeiträge tätigen müssten. Die Kassen würden zudem zu drei Vierteln von Mitgliedern der Gewerkschaften verwaltet werden. Folglich könnten sowohl die *Allocations familiales* als auch die Versicherung gegen Arbeitsunfälle der Kontrolle durch die Arbeitgeber entzogen werden, wie Berichterstatter Buisson deutlich machte: «La gestion de la Sécurité sociale doit être assurée par les travailleurs intéressés, sous le contrôle de la nation».<sup>608</sup> Nach Buisson ergriff mit Georges Savourey ein Vertreter der Gefangenen und Deportierten das Wort in der Parlamentsdebatte, um die technischen Aspekte der *Sécurité sociale* zu kritisieren. Er wies auf das finanzielle sowie politische Risiko der enormen Kapitalmasse hin, welche die Kassen der *Sécurité sociale* verwalten müssten. Ausserdem stellte er den Nutzen der einheitlichen Kassen und Beiträge in Frage: Einheitskassen seien unflexibel und deswegen nicht für alle Risiken und Berufe eine optimale Lösung. Zudem sei die Kontrolle durch die Versicherten weniger gut möglich als bei den Gegenseitigkeits-, Gewerkschafts- und Arbeitgeberkassen. Die Einheitsbeiträge würden ebenfalls wichtige Aspekte ausser Acht lassen wie zum Beispiel die unterschiedlichen Unfallrisiken verschiedener Berufe und Wirtschaftssektoren. Ausserdem würden sie darüber hinwegtäuschen, dass in der *Sécurité sociale* die Budgets der verschiedenen Risiken getrennt berechnet werden müssten.

---

<sup>607</sup> Vgl. Journal officiel, Débats de l'Assemblée consultative provisoire, 1.08.1945, S. 1673 f.

<sup>608</sup> Ebd. S. 1675.

Auf Seite der Verwaltung würde die Vereinheitlichung also den Aufwand nicht verringern.<sup>609</sup>

Auch der Radikalsozialist Pierre Chaumié und der bürgerliche Politiker Joseph Denais hoben in ihren Wortmeldungen die Vorzüge der Kassenvielfalt hervor. Letzterer warnte zudem vor der riesigen Bürokratie, die auf die Kassen der *Sécurité sociale* zukommen würde.<sup>610</sup>

Die kommerziellen Versicherungsgesellschaften wurden in zweierlei Hinsicht erwähnt. Einerseits erhoffte sich die Regierung Einsparungen im Bereich der Verwaltungskosten, indem mit der *Sécurité sociale* die Kosten für Werbung und Versicherungsagenturen wegfielen und die bestehenden Einrichtungen der *Assurances sociales* einen Teil des zusätzlichen Aufwands bewältigen könnten. Während des Zweiten Weltkriegs hatten letztere bereits die Arbeitskräfte der deutschen Besatzungstruppen gegen Unfälle versichert und dabei laut Arbeitsminister Parodi die Verwaltungskosten tief halten können.<sup>611</sup> Andererseits erhoffte man sich Erfolge im Bereich der Prävention, da das bisherige System im Vergleich zum Ausland unzureichende Ergebnisse vorgewiesen habe.<sup>612</sup>

Die kurze Parlamentsdebatte legte einen grundsätzlichen Willen der Regierung und der Parlamentsmehrheit offen, die *Sécurité sociale* mit Einbezug der Versicherung gegen Arbeitsunfälle zu realisieren. Zu diesem Konsens gehörte auch die Schaffung von öffentlichen Einheitskassen, was die Eliminierung der privaten Gegenseitigkeits- und Versicherungsgesellschaften zur Folge hatte. In dieser Situation fanden technische Einwände gegen die Einheitskassen kein Gehör.

#### *Auswirkungen des Transfers auf die Versicherungswirtschaft und Versicherungsbehörden*

Der Transfer der Versicherung gegen Arbeitsunfälle wirkte sich einerseits auf die Versicherungswirtschaft aus. Mit dem Transfer der Versicherung gegen Arbeitsunfälle von der Versicherungswirtschaft zur öffentlich-rechtlichen *Sécurité sociale* ging für die Versicherungsgesellschaften der damals wichtigste Markt verloren. Die Versicherung gegen Arbeitsunfälle verursachte zu diesem Zeitpunkt ca. 40 Prozent der Prämieinnahmen der französischen Unfallversicherungsgesellschaften.<sup>613</sup> In geringem Umfang konnten die Versicherungsgesellschaften weiterhin Arbeitsunfälle in der Land- und Forstwirtschaft versichern. Dieser Teil des

---

<sup>609</sup> Vgl. ebd. S. 1676 f.

<sup>610</sup> Vgl. ebd. S. 1681-1683.

<sup>611</sup> Vgl. ebd. S. 1690.

<sup>612</sup> Vgl. ebd. S. 1675.

<sup>613</sup> Vgl. Ruffat, Michèle et al.: *L'UAP et l'Histoire de l'Assurance*, Paris 1990, S. 110.



Marktes wurde von den Gegenseitigkeitsgesellschaften dominiert. Aus Sicht der kommerziellen Versicherungsgesellschaften wurde der Verlust der Versicherung gegen Arbeitsunfälle nach und nach durch den Aufstieg anderer Versicherungsmärkte wie jenem der Haftpflicht- und der Automobilversicherungen kompensiert.

Die Übernahme der Versicherung gegen Arbeitsunfälle durch die *Sécurité sociale* bedeutete für die Arbeitsunfallversicherungen, dass sie ihre laufenden Portfolios an die *Sécurité sociale* abgeben mussten. Sie wurden somit enteignet und verstaatlicht, wodurch sich rechtliche Fragen stellten wie zum Beispiel, ob die betroffenen Versicherungsgesellschaften und Agenturen Anrecht auf eine Entschädigung hatten. In den Verordnungen vom Oktober und November 1945 wurden die Entschädigungen noch nicht erwähnt. Erst 1947 bekamen die Agenten und Makler, die im Bereich der Versicherung gegen Arbeitsunfälle tätig waren, eine finanzielle Entschädigung für den Verlust ihres Portfolios zugesprochen.<sup>614</sup> Die Versicherungsgesellschaften hingegen mussten den Verlust ihres Geschäftes vorläufig ohne Entschädigung hinnehmen, da ihnen zum Teil implizit, zum Teil explizit unterstellt wurde, dass sie sich an der Versicherung gegen Arbeitsunfälle unmoralisch bereichert hätten.<sup>615</sup> Sie wurden erst 1953 mit einer bescheidenen Entschädigung bedacht. Etwas besser erging es demjenigen Versicherungspersonal, das in der *Sécurité sociale* einen neuen Arbeitgeber finden konnte.<sup>616</sup> Andererseits hatte der Transfer auch Auswirkungen auf die Versicherungsbehörden. Die politische Verantwortung für die Regulierung der Versicherungswirtschaft lag seit 1940 beim Finanzministerium und nicht mehr beim Arbeitsministerium. Von diesem Zeitpunkt an war das Arbeitsministerium für die Sozialversicherungen und das Finanzministerium für die Privatversicherungen zuständig geworden. Mit der Verlegung des Versicherungsamts ins Finanzministerium war auf institutioneller Ebene nachvollzogen worden, dass sich die Versicherungen seit Beginn des Jahrhunderts in der Optik der Behörden vom sozialpolitischen zum wirtschafts- und finanzpolitischen Gegenstand gewandelt hatten. Hatte um 1900 vor allem der soziale Aspekt der Versicherung gegen Arbeitsunfälle im Zentrum gestanden, so wurde seit der Zwischenkriegszeit der volkswirtschaftliche Aspekt immer wichtiger, weil sich die Versicherungswirtschaft diversifizierte und neue Branchen aufstiegen, die nicht der sozialen Vorsorge zugeschrieben wurden. Die Versicherungswirtschaft verwaltete Einlagen von

---

<sup>614</sup> Vgl. Sumien, Paul: L'assurance privée et la Sécurité sociale. Chronique, in: Recueil Dalloz, 1948, S. 165-168.

<sup>615</sup> Vgl. Argus des assurances, 6.01.1946.

<sup>616</sup> Vgl. Richard 1956, S. 260.

Privatpersonen und Unternehmen in Milliardenhöhe, deren Sicherheit und Investitionen für den Staat gerade in Kriegszeiten von strategischer Wichtigkeit war. Die Versicherungswirtschaft war 1940 als Ganzes dem Finanz- und Wirtschaftsministerium zugeordnet worden. In dem die Branche der Arbeitsunfälle 1947 in die *Sécurité sociale* integriert wurde, kam sie wieder in den Zuständigkeitsbereich des Arbeits- und Sozialversicherungsministers.

Der Transfer der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die Sozialversicherungen auf wirtschaftlicher Ebene und die Trennung der Verwaltungen für Sozial- und Privatversicherungen auf institutioneller Ebene waren wichtige Schritte in der Ausdifferenzierung zwischen öffentlich verwalteten Sozialversicherungen auf der einen Seite und privat organisierten Privatversicherungen auf der anderen.

### *Eine politisch motivierte Reform?*

War die Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die *Sécurité sociale* nach den Worten von Arbeitsminister Parodi eine «Strukturreform»,<sup>617</sup> welche die soziale Sicherheit der französischen Bevölkerung verbesserte? Oder vor allem ein politisch motiviertes Vorhaben, bei dem es darum ging, riesige Geldsummen zu kontrollieren bzw. zu verteilen, um damit die Gunst der Wähler zu gewinnen, wie die Vertreter der Versicherungswirtschaft behaupteten: «La base du projet de M. Parodi est politique. Il s'agit, en fait, d'avoir cent milliards à distribuer par an dans le pays, au moyen de caisses uniques. Quelle aubaine pour les électeurs!».<sup>618</sup> Die Einführung der *Sécurité sociale* in Frankreich war analog zum Beveridge-Plan in Grossbritannien ein sozialpolitisches Prestigeprojekt der Provisorischen Nachkriegsregierung. Die Ausdehnung derer Gültigkeit auf weitere Bevölkerungskreise stellte eine soziale Errungenschaft dar. Für die *Sécurité sociale* wurden aber keine neuen Sozialversicherungen geschaffen, sondern lediglich die bestehenden Einrichtungen in einer einzigen Organisation zusammengefasst. Die bestehenden Sozialversicherungskassen wurden für die Verwaltung der neuen Risiken erweitert. Bei der Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die *Sécurité sociale* wurden die Versicherungsleistungen leicht verbessert. Der neue Sozialversicherungszweig übernahm aber im Wesentlichen das Entschädigungsmodell, das von der privaten Versicherungswirtschaft entwickelt und vom Staat reguliert worden war. Dies deutet

---

<sup>617</sup> Rede von Alexandre Parodi, Arbeits- und Sozialversicherungsminister, vor der Provisorischen konsultativen Versammlung. Journal officiel, Débats de l'Assemblée consultative provisoire, 1.08.1945, S. 1689.

<sup>618</sup> Argus des assurances, 2.09.1945.

darauf hin, dass die Schaffung der *Sécurité Sociale* und die Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle nicht primär aus Unzufriedenheit mit dem bisherigen privaten Versicherungsregime geschah.

Entscheidend verändert wurde hauptsächlich die Kontrolle der Versicherung gegen Arbeitsunfälle. Die dominierenden Parteien der unmittelbaren Nachkriegszeit entzogen den «kapitalistischen», das heisst kommerziellen Versicherungsgesellschaften die Verwaltung der Arbeitsunfälle, um sie der Kontrolle der Arbeitnehmer zu unterstellen. Zudem wurden letztere fortan direkt versichert und nicht mehr indirekt über die Arbeitgeber, die sich bisher gegen den finanziellen Aufwand von Entschädigungen gegenüber ihren Angestellten versichert hatten. Dadurch wurden Entschädigungen nicht mehr von den Arbeitgebern, sondern direkt von der Sozialversicherungskasse ausbezahlt, was die Kontrolle der Arbeitgeber über die Arbeitnehmer bzw. die Abhängigkeit Letzterer verminderte. Die Verantwortung und die finanzielle Last blieben jedoch auf Seite der Arbeitgeber. Indem die öffentliche Kontrolle der Versicherung gegen Arbeitsunfälle auf dem Spiel stand, war die Reform zunächst tatsächlich politisch motiviert. Das umfassende System der *Sécurité sociale* schuf jedoch gleichzeitig die Strukturen, in denen die französischen Sozialversicherungen in den 1950er-Jahren stark expandieren konnten. Folglich zeitigte sie auch langfristige soziale Folgen.<sup>619</sup>

## 8.2 Die gemässigten Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft

Das «Gesetz über die Nationalisierungen bestimmter Versicherungsgesellschaften» von 1946 legte die Nationalisierung von 34 Versicherungsgesellschaften fest, die sich in neun Versicherungskonzernen gruppierten und insgesamt 60 Prozent der Prämieinnahmen der französischen Versicherungswirtschaft vereinten.<sup>620</sup> Die nationalisierten Gesellschaften behielten den Rechtsstatus von Aktiengesellschaften bei, doch der Staat trat an die Stelle der Aktionäre, und deren Verwaltungsräte wurden nicht nur mit Versicherungsexperten, sondern auch mit Vertretern der Belegschaft, der Verbraucher und der Behörden besetzt.<sup>621</sup> Die *Présidents-directeurs généraux* der nationalisierten Gesellschaften wurden neu durch den Finanzminister auf Vorschlag des Verwaltungsrats ernannt.<sup>622</sup> Des Weiteren stand dem

---

<sup>619</sup> Vgl. Dreyfus et al. 2006, S. 287.

<sup>620</sup> Loi relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France, 25.04.1946.

<sup>621</sup> Vgl. Andrieu 1987, S. 345.

<sup>622</sup> Vgl. ebd. S. 349

Versicherungsamt im Finanzministerium ein Nationaler Versicherungsrat (*Conseil National des Assurances*) zur Seite, der als Konsultationsgremium für die ganze Versicherungswirtschaft fungierte, für die Weiterentwicklung der Prävention zuständig war und bei den nationalisierten Gesellschaften die Aktionärsrechte des Staats wahrnahm.<sup>623</sup> Schliesslich rief das Gesetz auch eine Zentrale Rückversicherungskasse ins Leben, bei der jede in Frankreich tätige Versicherungsgesellschaft einen kleinen Teil ihrer Risiken versichern musste.

Wie können die Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft in der Wirtschaftspolitik der Nachkriegsregierungen eingeordnet werden? Welches waren der politische Prozess, die Motive und Konzepte dieser Massnahme sowie die Auswirkungen der Nationalisierungen auf die Versicherungswirtschaft?

#### *Das Nationalisierungsprogramm der französischen Nachkriegsregierungen*

Die Nationalisierungspläne gelangten nach dem Krieg durch das «Programm des nationalen Widerstandsrats» (*Conseil national de Résistance*) an die Öffentlichkeit. Das Programm war in den vorangegangenen Jahren unter den verschiedenen Gruppierungen der *France libre* De Gaulles und der inneren *Résistance* ausgehandelt worden.<sup>624</sup> Es verlangte unter anderem, dass die «grossen, monopolisierten Produktionsmittel, die der gemeinsamen Arbeit entsprungen waren, die Energiequellen, die Bodenschätze, die Versicherungsgesellschaften und die grossen Banken, an die Nation zurückgehen».<sup>625</sup> Im befreiten Frankreich stiessen die Nationalisierungspläne in der Bevölkerung auf ein überwiegend positives Echo. Die Gegner aus der politischen Rechten und der Arbeitgeberschaft waren wegen ihrer Rolle in Vichy-Frankreich diskreditiert.<sup>626</sup> Nun galt es, die Nationalisierungen auf politischem und rechtlichem Weg umzusetzen. Die Beschlüsse erfolgten allesamt per Dekret der Provisorischen Regierung, wobei die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung vom 21. Oktober 1945 den handelnden Kräften – der christlich-sozialen, der kommunistischen und der sozialistischen Partei – ihre Gunst aussprachen und auf diesem Weg deren politischen Kurs legitimierten.

Die Nationalisierungen fanden in zwei Etappen statt. Die Nationalisierungen der ersten Etappe von Herbst bis Frühling 1944/45 gehorchten den augenblicklichen sozialen,

---

<sup>623</sup> Vgl. Richard 1956, S. 273

<sup>624</sup> Vgl. Andrieu 1987, S. 53-61.

<sup>625</sup> Vgl. Robert 1987, S. 20.

<sup>626</sup> Vgl. Andrieu 1987, S. 237.

wirtschaftlichen und politischen Notwendigkeiten und betrafen die Schlüsselindustrien des Transports, der Kohle, der Maschinen- und Fahrzeugproduktion. Dabei fand weder eine eigentliche Debatte statt, noch konnte auf im Voraus konzipierte Pläne zurückgegriffen werden. Im September 1944 wurden die Steinkohlebergwerke des Nordens und des Pas-de-Calais nationalisiert, um ihre Lahmlegung zu beenden, die eine Folge der gespannten Arbeitsverhältnisse war, und im Januar und Mai 1945 wurden *Renault* und der Flugzeugmotorenhersteller *Gnôme et Rhône* nationalisiert. Dabei handelte es sich um Strafmassnahmen gegen die Firmenleitungen, die sich der Kollaboration mit den deutschen Besatzern schuldig gemacht hatten. Die französischen Luftfahrtgesellschaften wurden *de facto* ab September 1944 vom Staat kontrolliert und im Juni 1945 nationalisiert. Neben den Nationalisierungen fanden in zahlreichen Betrieben vorübergehende Besetzungen und Übernahmen der Produktion durch die Belegschaft und durch Angehörige der *Résistance* statt. Als Folge davon wurden beispielsweise die Pariser Verkehrsbetriebe der Stadtverwaltung unterstellt.<sup>627</sup>

Die zweite Etappe von Dezember 1945 bis Mai 1946 war von grösserem Ausmass und wurde in der Verfassungsgebenden Versammlung beraten. Sie umfasste die Nationalisierungen im Banken- und Versicherungswesen, im Elektrizitätswesen und in der Gasindustrie. Von der «Nationalisierung des Kredits» waren die *Banque de France* und die vier wichtigsten Depotbanken betroffen.<sup>628</sup> Ein *Conseil national du crédit* sollte die zuständigen Ministerien, vor allem das Finanzministerium, in Fragen zur Bankenindustrie unterstützen. Vier Monate später, am 25. April 1946, wurden die Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft beschlossen. Schliesslich wurden im April 1946 auch das Elektrizitätswesen und die Gasindustrie nationalisiert.<sup>629</sup> Während die Beweggründe der frühen Nationalisierungen in den jeweiligen momentanen Situationen lagen, waren die Nationalisierungen der zweiten Phase instrumenteller und strategischer Art, indem sie volkswirtschaftlich wichtige Unternehmen und Industriezweige betrafen, die kontrolliert und modernisiert werden sollten.<sup>630</sup>

Verschiedenartige Erwartungen begünstigten die Umsetzung der Nationalisierungen.<sup>631</sup> Erstens versprachen sich die Gewerkschaften von ihnen eine Verbesserung der sozialen Bedingungen und Mitbestimmungsrechte der Arbeiter. In diesem Sinn wurde in den

---

<sup>627</sup> Vgl. Rioux 1980, S. 106.

<sup>628</sup> Gesetz vom 2. Dezember 1945, vgl. Rioux 1980, S. 108.

<sup>629</sup> Gesetz vom 8. April 1946, vgl. Rioux 1980, S. 109.

<sup>630</sup> Vgl. Rosanvallon, Pierre: *Le régulateur de l'économie*, in: Bruguière, André; Revel, Jacques (Hg.): *Histoire de la France*, Paris 1989, S. 561-611, S. 591 f.

<sup>631</sup> Vgl. ebd. S. 592 f.

nationalisierten Betrieben die Beteiligung des Personals in den Verwaltungsräten vorgeschrieben. Zweitens befürworteten technokratisch gesinnte Beamte die angestrebten Modernisierungen und Rationalisierungen.<sup>632</sup> Der Staat war in ihren Augen die geeignete Kraft, um die Ausrichtung der Wirtschaftsakteure auf kurzfristige Gewinne zu überwinden und um Strukturreformen durchzuführen. Durch die Nationalisierungen erweiterten sich zudem der Zuständigkeitsbereich und die Karrieremöglichkeiten der hohen Beamten, da sie nun leitende Funktionen in nationalisierten Betrieben ausüben konnten. Drittens sollte die staatliche Wirtschaftsintervention eines der Hauptinstrumente einer aktiven Wirtschaftspolitik bilden, die dem Staat eine Rolle in Planung und Steuerung der Wirtschaft zuordnete.<sup>633</sup> Über die nationalisierten Betriebe liess sich Preispolitik, Kreditpolitik und Konjunkturpolitik betreiben.

In einer ersten Phase bewirkten die Nationalisierungen eine Ankurbelung der französischen Wirtschaft. Aufgrund der ungenügenden Zusammenarbeit der verschiedenen Ministerien und Ämter konnte darüber hinaus aber keine einheitliche Politik umgesetzt werden. Die nachhaltigsten Errungenschaften der Nationalisierungen waren deshalb im Bereich der betrieblichen Sozialpolitik zu beobachten.<sup>634</sup>

Die Nachkriegsregierungen Frankreichs verfolgten somit keine einheitliche Nationalisierungspolitik. Die Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft gehörten zur zweiten Phase der Nationalisierungen, in der zumeist eine strategische Absicht hinsichtlich einer erwünschten volkswirtschaftlichen Entwicklung erkennbar war.

#### *Politischer Prozess, Akteure und Motive der Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft*

Die im Programm des Nationalen Widerstandsrats vorgesehene Nationalisierung der Versicherungen trat Anfang 1946 in den Fokus der Politik. Wirtschafts- und Finanzminister André Philip übergab im März der Verfassungsgebenden Nationalversammlung (*Assemblée constituante*) einen ersten Gesetzesentwurf über die Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft, der sich stark am aktuellen Vorschlag der Sozialisten anlehnte. Nach einer Prüfung durch die parlamentarische Finanzkommission kam er in leicht modifizierter Version vor die Nationalversammlung. Im Nationalisierungsvorschlag der Behörden und der

---

<sup>632</sup> Vgl. ebd. S. 594

<sup>633</sup> Vgl. ebd. S. 594

<sup>634</sup> Vgl. Rioux 1980, S. 112.

Finanzkommission behielten die nationalisierten Unternehmen die Form von Aktiengesellschaften bei, wobei das gesamte Aktienvolumen an den Staat überging. Diesem Vorschlag zufolge sollten 45 Unternehmen nationalisiert werden.<sup>635</sup>

Auch die drei grossen Parteien der unmittelbaren Nachkriegszeit brachten in der Nationalversammlung ihre eigenen Gesetzesentwürfe ins Spiel. Die Kommunisten griffen auf ein Nationalisierungsvorhaben der Gewerkschaft CGT aus dem Jahr 1937 zurück, das die Nationalisierung der gesamten Versicherungswirtschaft verlangte. An die Stelle der kommerziellen und gegenseitigen Versicherungsgesellschaften sollte eine nationale Versicherungskasse treten, die sämtliche Versicherungsgeschäfte abwickelte.<sup>636</sup> Auch die Sozialistische Partei hatte im Frühjahr 1945 ein ähnlich weitgehendes Nationalisierungsvorhaben präsentiert.<sup>637</sup> Anlässlich der Beratungen von 1946 beschränkte sie sich jedoch auf einen Gesetzesentwurf, der die Nationalisierung von 48 Versicherungsgesellschaften vorsah und einen Teil der Versicherungsgeschäfte dem freien Markt überlassen wollte.<sup>638</sup> Der Vorschlag der MRP legte die Zahl der nationalisierten Unternehmen auf 32 fest und beabsichtigte somit, einen grossen Teil der Versicherungstätigkeit dem freien Markt zu überlassen. Die nationalisierten Unternehmen sollten zu Gegenseitigkeitsgesellschaften umgewandelt werden, während die übrigen Gesellschaften die Form von Aktiengesellschaften beibehalten konnten.<sup>639</sup>

Dank einer Verlängerung der Frühjahrsession der Verfassungsgebenden Versammlung konnte der Gesetzesentwurf noch im April 1946 behandelt werden. Am Ende der zweitägigen Debatte sprachen sich Kommunisten, Sozialisten und MRP für den gemeinsam überarbeiteten Gesetzesvorschlag der Regierung aus, der 34 Versicherungsgesellschaften nationalisierte. Die klare Annahme der Vorlage erfolgte mit 487 zu 63 Stimmen.<sup>640</sup>

Der Gesetzgebungsprozess zeigt, dass das Parlament bei den Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft eine wichtige Rolle spielte, weil erstens die Nationalisierungsentwürfe

---

<sup>635</sup> Vgl. Commission des finances et du contrôle budgétaire: Rapport sur le projet de loi relatif à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France, par Maurice Montel, 15.04.1946.

<sup>636</sup> Vgl. Assemblée constituante: Proposition de loi tendant à la nationalisation des assurances, par J. Duclos, 15.01.1946.

<sup>637</sup> Vgl. Assemblée consultative provisoire: Proposition de résolution tendant à inviter le Gouvernement à réaliser la socialisation des assurances, par Vincent Auriol, 31.03.1945.

<sup>638</sup> Vgl. Assemblée constituante: Proposition de loi tendant à réaliser la socialisation des assurances, par Marius Lacroix et al., 23.11.1945.

<sup>639</sup> Vgl. Assemblée constituante: Proposition de loi tendant à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances, par Pierre Abelin, 30.03.1946.

<sup>640</sup> Argus des assurances, 26.05.1946.

der verschiedenen Parteien miteinander konkurrierten und weil es zweitens die Gelegenheit hatte, den Regierungsentwurf zu überarbeiten.

Die Debatte in der Verfassungsgebenden Versammlung vom April 1946 gibt einen Einblick in die Motive der Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft. Die einleitenden Zeilen aus dem Gesetzesvorschlag der Kommunisten sprechen in Kurzform die wichtigsten Argumente an, welche die verschiedenen Parteien 1946 für die Nationalisierung der Versicherungswirtschaft geltend machten:

L'industrie de l'assurance par sa forte concentration, par la gestion de capitaux considérables, par la déficience de ses dirigeants sur les marchés français et étrangers, par l'immoralité de ses bénéficiaires a été la première en France à motiver sa nationalisation. Après un siècle de tentatives sans succès, l'heure est venue d'inscrire la nationalisation des assurances dans la structure nouvelle de l'économie française.<sup>641</sup>

Die Verfasser des zitierten Gesetzesvorschlags knüpften explizit an die zahlreichen Bestrebungen seit Mitte des 19. Jahrhunderts an, im Bereich der Versicherungen ein staatliches Monopol zu errichten. Sie vertraten grundsätzlich die Meinung, dass die mit Versicherungen erwirtschafteten Gewinne und vor allem die an die Aktionäre ausgeschütteten Dividenden unmoralisch seien. Zudem verwendeten sie das alte Argument, dass wenige grosse Versicherungskonzerne den Versicherungsmarkt mit einem «faktischen Monopol» zuungunsten der Verbraucher und der Volkswirtschaft kontrollieren würden.<sup>642</sup> Der Bericht der Finanzkommission griff das Argument auf, dass das kapitalistische Profitstreben der Versicherungsgesellschaften nicht mit den Interessen der Allgemeinheit zu vereinbaren sei. Damit die Versicherungen den Charakter eines *service public* erhielten, müssten sie auch von der Öffentlichkeit kontrolliert werden.<sup>643</sup> Ein weiteres wichtiges Argument, das bereits in der Zwischenkriegszeit eine wichtige Rolle gespielt hatte, stellte die Kapitalmengen in den Vordergrund, welche die Versicherungswirtschaft als Reserven verwalteten. Es wurde im Gesetzesentwurf von Finanzminister Philip prominent vertreten, der die Summe von 53 Milliarden Francs erwähnt. In der Versicherungswirtschaft herrsche eine hohe Konzentration, da sechs bis sieben

---

<sup>641</sup> Assemblée constituante: Proposition de loi tendant à la nationalisation des assurances, par J. Duclos, 15.01.1946.

<sup>642</sup> Vgl. ebd.

<sup>643</sup> Vgl. Commission des finances et du contrôle budgétaire: Rapport sur le projet de loi relatif à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France, par Maurice Montel, 15.04.1946.



Konzerne 75 Prozent der Risikoportfolien verwalteten.<sup>644</sup> Die grossen Kapitalanlagen dieser Konzerne würden ihnen ermöglichen, politische Gruppierungen zu finanzieren. Diese Kapitalien gehörten aber den Versicherten und sollten deshalb vom Staat kontrolliert werden, der ihre Interessen besser wahrnehmen könne.<sup>645</sup> In der aktuellen Nachkriegssituation sei es zudem notwendig, einen übergreifenden Wiederaufbauplan zu verfolgen und die Kapitalien zu diesem Zweck einzusetzen.<sup>646</sup> Auch Rationalisierungsabsichten waren mit der Nationalisierung der Versicherungen verbunden. Die Versicherungsgesellschaften würden zu Lasten der Versicherten hohe Betriebskosten verursachen. Die Nationalisierung der Versicherungswirtschaft würde es ermöglichen, diverse Kosten der Versicherungsunternehmen zu sparen.<sup>647</sup> Es genüge nicht, die Versicherungsgesellschaften zu beaufsichtigen und dadurch eine schlechte Geschäftsführung zu verhindern. Der Staat müsse die Versicherungswirtschaft auch animieren können, so dass sie eine ähnliche volkswirtschaftliche Bedeutung bekäme wie in Grossbritannien, den Vereinigten Staaten oder der Schweiz.<sup>648</sup> Argumente, die in Richtung Verbraucherschutz zielen, wurden nicht vorgebracht, unter anderem weil die Versicherungsgesellschaften diesbezüglich bereits komplexen Regeln und einer strengen Aufsicht unterlagen.

In der Verfassungsgebenden Versammlung wandten sich ausgewählte Abgeordnete wie Joseph Denais und Pierre Truffaut gegen das Nationalisierungsvorhaben, indem sie dessen wirtschaftliche und technische Nachteile erklärten. Ohne eine grössere parlamentarische Gruppierung im Rücken kämpften sie jedoch vergeblich gegen die drei grossen Parteien an. Da der öffentliche Diskurs über die Nationalisierung der Versicherungen von der politischen Linken dominiert wurde, sahen die Interessenvertreter der Versicherungswirtschaft inner- und ausserhalb des Parlaments davon ab, politische Argumente geltend zu machen und bemühten sich, wirtschaftliche und technische Mängel des Unterfangens aufzuzeigen.<sup>649</sup> Von den Nationalisierungsgegnern wurden hauptsächlich drei Argumente geltend gemacht, welche die Realisierbarkeit des Vorhabens in Frage stellten. Das Erste betraf den Umstand, dass der Versicherungsmarkt von Natur aus international sei und sich deshalb nicht mit

---

<sup>644</sup> *Argus des assurances*, 31.03.1946.

<sup>645</sup> Vgl. ebd.

<sup>646</sup> Vgl. *Assemblée consultative provisoire: Proposition de résolution tendant à inviter le Gouvernement à réaliser la socialisation des assurances*, par Vincent Auriol, 31.03.1945.

<sup>647</sup> Vgl. ebd.

<sup>648</sup> Vgl. *Argus des assurances*, 31.03.1946.

<sup>649</sup> Vgl. *Journal officiel, Débats de l'Assemblée consultative provisoire*, 1.08.1945, S. 1673-1697.

Nationalisierungen vereinbaren lasse. Dadurch liefe man in Gefahr, das auswärtige Geschäft der Versicherungsgesellschaften aus der Hand zu geben.<sup>650</sup> Vor allem das Rückversicherungsgeschäft sei auf internationale Abkommen angewiesen und lasse sich nicht mit einer obligatorischen Nationalkasse bewerkstelligen. Das zweite Argument betraf die finanziellen Reserven der Gesellschaften. Jene seien einzig dazu bestimmt, ihren Kunden Sicherheiten zu gewähren. Eine Verwendung der Kapitalien durch den Staat für den wirtschaftlichen Wiederaufbau sei deswegen nicht möglich. Drittens warnten die Nationalisierungsgegner davor, dass dem Staat mit der Nationalisierung der Versicherungen finanzielle Einbussen drohten. Dieser müsse nicht nur die Aktionäre der nationalisierten Gesellschaften entschädigen, sondern würde auch die Steuerbeiträge der nationalisierten Versicherungsgesellschaften verlieren.<sup>651</sup>

Auch ausserhalb des Parlaments bekämpften Interessenvertreter der Versicherungswirtschaft das Nationalisierungsvorhaben und entrüsteten sich über die «Kampagne», die gegen die Versicherungswirtschaft im Gang sei und die die Versicherungsgesellschaften mit verschiedenen Vorwürfen anschwärze, um die öffentliche Meinung zu den Nationalisierungen günstig zu stimmen.<sup>652</sup> Sie beklagten, dass sie nicht über Anhörungen in den Gesetzgebungsprozess eingebunden worden waren. In Broschüren strichen sie den Nutzen der privaten Versicherungen für die Allgemeinheit heraus. Während der Parlamentsverhandlungen wandten sie sich brieflich an die Parlamentarier, um jene von der Notwendigkeit eines freien Versicherungsmarkts zu überzeugen.<sup>653</sup>

Die politische Debatte über die Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft knüpfte mit den ideologischen bzw. moralischen Argumenten und mit dem staatlichen Interesse am Kapital der Versicherungsgesellschaften an die Monopols- und Nationalisierungsdebatten der 1920er- und 1930er-Jahren an. Im Unterschied zu diesen Debatten standen in der Nachkriegszeit aber weniger die fiskalischen als die volkswirtschaftlichen Motive im Vordergrund: Über die Kontrolle der Versicherungsgesellschaften und deren Kapitalien sollte die wirtschaftliche Entwicklung gesteuert oder zumindest günstig beeinflusst werden.

### *Auswirkungen und politische Tragweite der Nationalisierungen*

---

<sup>650</sup> Vgl. ebd. S. 1676f.

<sup>651</sup> Vgl. ebd. S. 1683.

<sup>652</sup> Vgl. Argus des assurances, 3.02.1946.

<sup>653</sup> Vgl. Argus des assurances, 21.04.1946.

Die Finanzkommission hielt in ihrem Bericht zu den verschiedenen Gesetzesvorschlägen fest, dass ein «gemeinsamer Wille zur teilweisen oder vollständigen Beseitigung des Kapitalismus in der Versicherungswirtschaft» bestehe.<sup>654</sup> Dies mag im Prinzip zutreffen – trotzdem verwirklichten die Abgeordneten die Nationalisierung der Versicherungen, die durch die teilweise klar ideologischen Argumente vorgespurt worden war, nur ansatzweise. Zum einen erhielten sie den privaten Versicherungsmarkt und die Konkurrenz zwischen den Gesellschaften. Nicht die «Versicherungswirtschaft» wurde nationalisiert, sondern nur «bestimmte Versicherungsgesellschaften», wie es im Titel des Nationalisierungsgesetzes heisst.<sup>655</sup> Im Gesetzesvorschlag der Finanzkommission ist dazu zu lesen: «Die Regierung und die Kommission haben gedacht, dass es weder möglich noch nützlich wäre, momentan den Weg der Nationalisierung der Versicherungswirtschaft weiter zu beschreiten».<sup>656</sup> Es sei von Vorteil, eine Konkurrenz zwischen dem privaten und dem nationalisierten Versicherungssektor zu erhalten, um auf diese Weise rechtliche Probleme für die im Ausland tätigen nationalisierten Gesellschaften zu vermeiden. Schliesslich sei damit dem «Grosskapitalismus» ein Riegel geschoben, während die kleineren und mittleren Gesellschaften weiter auf privater Basis operieren könnten.<sup>657</sup> Zum andern behielten die nationalisierten Gesellschaften die Rechtsform einer Aktiengesellschaft bei. Der Entwurf der Kommunistischen Partei hatte wie der ursprüngliche Entwurf der SFIO vorgesehen, die privatwirtschaftlichen Unternehmen durch Nationalkassen zu ersetzen. Die nationalen Versicherungskassen hätten demnach analog zur *Sécurité sociale* und zu den anderen nationalisierten Industrien einen öffentlichen, aber vom Staat teilweise unabhängigen («autonomen») Sektor bilden sollen.<sup>658</sup> Im zweiten Entwurf der SFIO und im später beschlossenen Gesetzesvorschlag der Behörden behielten die nationalisierten Gesellschaften aber die Rechtsform der Aktiengesellschaft bei. Auf diese Weise konnte der aufwändige Aufbau von Staatskassen umgangen werden. Auch diese Massnahme verminderte die Gefahr, dass die nationalisierten Gesellschaften ihre ausländischen Filialen und Tochtergesellschaften aufgrund von Wettbewerbsbestimmungen aufgeben mussten. Die

---

<sup>654</sup> Commission des finances et du contrôle budgétaire: Rapport sur le projet de loi relatif à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France, par Maurice Montel, 15.04.1946.

<sup>655</sup> Loi relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France, 25.04.1946.

<sup>656</sup> Commission des finances et du contrôle budgétaire: Rapport sur le projet de loi relatif à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France, par Maurice Montel, 15.04.1946.

<sup>657</sup> Ebd.

<sup>658</sup> Vgl. Assemblée consultative provisoire: Proposition de résolution tendant à inviter le Gouvernement à réaliser la socialisation des assurances, par Vincent Auriol et al., 31.03.1945.

institutionellen Veränderungen in den nationalisierten Firmen bestanden hauptsächlich darin, dass der Staat an die Stelle der Aktionäre trat und dass die Verwaltungsräte nicht nur mit Versicherungsexperten, sondern auch mit Vertretern der Belegschaft, der Verbraucher und der Behörden besetzt wurden.

Zufolge Claire Andrieu ist es schwierig, eindeutige Folgen der Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft der Nachkriegszeit auszumachen. Trotz Mitspracherecht und Entscheidungskompetenzen des Nationalen Versicherungsrats konnten die nationalisierten Unternehmen in relativer Autonomie operieren. Eine aktive Versicherungspolitik in allgemeiner Hinsicht trat in diesen Jahren ebenso wenig zum Vorschein wie eine Beeinflussung der Versicherungsprämien. Der Marktanteil der nationalisierten Gesellschaften ging zwischen 1946 und 1952 leicht zurück.<sup>659</sup>

Unmittelbare Auswirkungen der Nationalisierungen waren die Enteignung der bisherigen Aktionäre sowie die Entmachtung der Verwaltungsräte und der *Présidents-directeurs généraux*. Von den insgesamt elf Generaldirektoren, welche die 34 Gesellschaften geführt hatten, konnten nur drei ihren Posten behalten. Da die Generaldirektoren fortan nur im Ausnahmefall mehrere Gesellschaften führen durften, kamen 24 neue hinzu. Die neuen Direktoren waren mehrheitlich in den Geschäftsführungen von Versicherungsgesellschaften tätig gewesen. Eine Minderheit von ihnen waren entweder höhere Versicherungsangestellte, die sich in der sozialistischen Partei engagierten oder hohe Beamte aus dem Finanzministerium.<sup>660</sup>

Hatten die linken Kräfte ihre dominante Stellung ausgenützt, um ihre Vorstellungen kompromisslos durchzusetzen? Die liberale Neue Zürcher Zeitung veröffentlichte 1947 die Einschätzung, dass rein «politische Überlegungen» ausschlaggebend waren für die Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft:

In Wirklichkeit wurde die Verstaatlichung der Grosskonzerne durch rein politische Überlegungen diktiert, den Wunsch nämlich, eine der Hochburgen der bisherigen Schicht zu stürmen.<sup>661</sup>

Auf der einen Seite waren die Nationalisierungen ein genuin politisches Vorhaben, das ideologisch an die früheren staatlichen Monopolisierungsvorhaben im Bereich der Versicherungen anknüpfte. Mit den Nationalisierungen wurden die Aktionäre der grössten

---

<sup>659</sup> Vgl. Andrieu 1987, S. 347 f.

<sup>660</sup> Vgl. ebd. S. 349.

<sup>661</sup> Neue Zürcher Zeitung, 27.07.1947.

Versicherungskonzerne enteignet und damit Angehörige des «Finanzkapitalismus» entmachtet. Für ihre Realisierung war die politische Situation der unmittelbaren Nachkriegszeit entscheidend, die von den Vorstellungen der *Résistance*-Organisationen und von der politischen Linken geprägt war und in der die provisorischen Regierungen über aussergewöhnlich weitreichende Kompetenzen verfügten. Die Argumente der politischen Debatte deuten auf eine lose Verbindung von Rationalisierungsabsichten mit dem Bedürfnis einer stärkeren Steuerung des Versicherungsmarkts und der Entmachtung der Versicherungs-Führungsetagen hin. Auf der anderen Seite war die Wirkung der Nationalisierungen insofern beschränkt, als dass gemessen an den Prämieeinnahmen 40 Prozent der Versicherungsgesellschaften nicht davon betroffen waren und als dass die Kontrolle der nationalisierten Gesellschaften in der Folge nicht für erkennbare versicherungspolitische Eingriffe genutzt wurde. Die nationalisierten Konzerne konnten den Versicherungsmarkt nicht wesentlich verändern. Sie funktionierten weiterhin wie Aktiengesellschaften, obwohl es auf Ebene der Besitzer und des Verwaltungsrats zum Umbruch gekommen war. Keinen direkten Einfluss hatten die Nationalisierungen schliesslich auf das Versicherungsangebot der nationalisierten Unternehmen. Die Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft stellten aus dieser Perspektive eine moderate oder gar minimale Variante der Nationalisierungen dar, die den Versicherungsmarkt nur wenig veränderte.

Folglich kann man fragen, wieso die linke Regierungsmehrheit ihre Vorstellungen nicht konsequenter durchsetzte. Wie bereits ausgeführt waren die Nationalisierungen in der Versicherungswirtschaft Teil eines grösseren Nationalisierungsprogramms der Nachkriegsregierung, das auch den Energiesektor, Teile der Industrie, das Transportwesen und die Banken als Wirtschaftssektoren umfasste. Während bei anderen Sektoren spezifische und situative Notwendigkeiten die Nationalisierungen rechtfertigten, traten bei der Versicherungswirtschaft die Gründe weniger deutlich hervor. Es fehlte schlicht an Handlungsbedarf im Bereich der Versicherungswirtschaft, unter anderem weil jene seit rund 50 Jahren von Politik und Behörden aktiv reguliert und beaufsichtigt wurde und weil mit der Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die *Sécurité sociale* bereits ein wichtiger Versicherungsmarkt «nationalisiert» worden war.

## Fazit Teil IV

In den 1940er-Jahren wirkten sich die politischen Vorstellungen und Ereignisse auf das Kräfteverhältnis in der Versicherungspolitik, auf die Versicherungsregulierung und auf die Rolle der Versicherungswirtschaft in der Sozialen Sicherheit aus.

Das Primat der Politik zeigte sich erstens daran, dass sowohl das faschistische Vichy-Regime als auch die Mitte-Links-Regierungen der Nachkriegszeit ihre Vorstellungen auf die Versicherungswirtschaft übertrugen. Die Vichy-Behörden forderten, dass sie sich in den Dienst der Allgemeinheit stelle und legitimierten dadurch ihre autoritäre Versicherungspolitik. Auch bei den Nationalisierungen der Nachkriegszeit spielten politische Motive mit, wie zeitgenössische Debatten zeigten. Vor allem die linken Parteien legitimierten diese mit kapitalismus- und versicherungskritischen Argumenten, die an die Monopolisierungs- und Nationalisierungsdebatten der Zwischenkriegszeit anschlossen.

Zweitens änderte sich das Kräfteverhältnis in der Versicherungspolitik. Das System der beruflichen Organisation in Vichy-Frankreich verstärkte die Zusammenarbeit von Behörden und Arbeitgebern, die bereits bei der Reform der Versicherungsregulierung der 1930er-Jahre an den Tag getreten war. Auf Seite der Arbeitgeber nahmen vor allem die Repräsentanten grosser Konzerne eine dominante Stellung ein. Sie konnten im Versicherungs-Organisationskomitee direkt mit den Behörden über Regulierungsmassnahmen verhandeln. Auf der Strecke blieben die Interessen der kleinen und ausländischen Unternehmen sowie der Arbeitnehmerorganisationen. Nach dem Krieg strebten die dominierenden politischen Kräfte mit der Integration der Versicherung gegen Arbeitsunfälle in die *Sécurité sociale* und mit der Nationalisierung der grössten Versicherungskonzerne eine öffentliche Kontrolle der Versicherungen an. Bei den nationalisierten Gesellschaften entmachteten sie die Aktionäre und ersetzten die Verwaltungsräte, um das Kapital der grossen Versicherungskonzerne im Interesse der Volkswirtschaft verwenden zu können. Damit verloren die Arbeitgeber ihren starken Einfluss auf die Versicherungspolitik, während im Gegenzug die Behörden und die Gewerkschaften gestärkt wurden. Während sich folglich über die 1940er-Jahre hinweg die starke Stellung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer abwechselte, blieb die Rolle der Behörden unverändert dominant.

Das veränderte Kräfteverhältnis in der Versicherungspolitik bewirkte drittens, dass in den 1940er-Jahren die Macht der Behörden in der Versicherungsregulierung dauerhaft gestärkt wurde. Das Vichy-Regime machte einen Schritt in Richtung mehr Behördengewalt, indem es

dem Versicherungsamt, welches die finanzielle Aufsicht besorgte, das Versicherungs-Organisationskomitee zur Seite stellte, welches sich hauptsächlich der wirtschaftlichen Lenkung der Versicherungswirtschaft widmete. Es konnte nach eigenem Ermessen Regulierungsmassnahmen ausarbeiten und diese mit Ermächtigung des Finanzministers und Unterstützung der Versicherungsbehörde selber umsetzen. Nach Abschaffung des Organisationskomitees 1945 gingen diese erweiterten Kompetenzen an das Versicherungsamt über. Die erhöhte Ermessensgewalt der Behörden war ein Novum in der französischen Versicherungsregulierung, welche sich bis dahin durch eine hohe Reglementierungsdichte, aber geringe arbiträre Entscheidungskompetenzen der Versicherungsbehörden ausgezeichnet hatte. Die gesetzlichen Grundlagen der Versicherungsregulierung, die auf die Reform der 1930er-Jahre zurückgingen, blieben hingegen praktisch unverändert.

Auch die Versicherungswirtschaft wurde von diesen Entwicklungen beeinflusst. Die grösste Veränderung erfuhr die Arbeitsunfallversicherung, die neu als staatliche Sozialversicherung von der öffentlich-rechtlichen *Sécurité sociale* angeboten wurde. Die Versicherung an sich blieb aber ähnlich ausgestaltet wie zuvor, als sie von privaten Versicherungsgesellschaften bewirtschaftet worden war. Dadurch verlor die kommerzielle Versicherungswirtschaft rund 75 Jahre nach Aufkommen der Arbeitsunfallversicherung ihre wichtige Position in der sozialen Sicherheit.

## Schluss: Brüche und Kontinuitäten in der Versicherungspolitik von 1900 bis 1950

### *Staatliche und private Organisationen im französischen Versicherungswesen*

Die Versicherungen waren in Frankreich zu Beginn des 20. Jahrhunderts fast durchwegs privat organisiert, sei es durch nichtkommerzielle Gegenseitigkeitsgesellschaften oder kommerzielle Versicherungsgesellschaften. Eine Ausnahme bildeten die staatlichen Nationalkassen für Altersrenten, Todesfall und Unfall, die aber aufgrund ihrer unvorteilhaften Bedingungen von den Einlegern gemieden wurden. Zwei Faktoren hatten zu diesem Zeitpunkt das Potenzial, das Zusammenspiel von privaten und staatlichen Akteuren im Versicherungswesen zu ändern: die Entstehung der Sozialversicherungen und die staatlichen Monopolisierungsvorhaben.

Die Entstehung der Sozialversicherungen begann Ende 19. und Anfang 20. Jahrhundert. In dieser Zeit wurde die private Versicherungswirtschaft, zu der auch die Gegenseitigkeitsgesellschaften gehörten, als Einrichtungen der sozialen Vorsorge gefördert. Die Politik setzte zunächst bewusst auf die Freiwilligkeit und Eigenverantwortung der Bevölkerung und distanzierte sich von staatlichen Sozialversicherungen. Eine herausragende Rolle spielte dabei die Arbeitsunfallversicherung, die von kommerziellen Unternehmen dominiert wurde. Diese Situation änderte sich nur wenig, als 1910 eine erste staatliche Altersversicherung ins Leben gerufen wurde. Da kein Versicherungszwang durchgesetzt werden konnte, erhielt nur ein kleiner Teil der aktiven Bevölkerung eine Rente. Erst nach dem Ersten Weltkrieg einigten sich die politischen Lager auf eine staatliche Sozialversicherung. Neben dem privaten Versicherungssektor entstand um 1930 mit den *Assurances sociales* ein öffentlicher Sozialversicherungssektor, der eine Alters-, eine Krankheits- und eine Invaliditätsversicherung umfasste. Diese Versicherungen waren bislang kaum von kommerziellen Versicherungsunternehmen, sondern vor allem von Gegenseitigkeitsgesellschaften angeboten worden, die nun in das obligatorische staatliche Sozialversicherungsregime eingebunden wurden. Die Leistungen des ersten staatlichen Sozialversicherungssystems waren bescheiden. Von den Sozialversicherungen nicht betroffen war die Branche der Arbeitsunfälle, die weiterhin von kommerziellen Versicherungsgesellschaften dominiert wurde, obwohl es sich um ein soziales Risiko handelte. Die Versicherungsgesellschaften zeigten sich insgesamt wenig interessiert an den Sozialversicherungen und verfolgten ihnen gegenüber keine aktive Strategie, konnten aber in den 1930er-Jahren mit dem komplementären Angebot der Gruppenversicherungen darauf



reagieren. Damit ergab sich bei den sozialen Versicherungen eine Arbeitsteilung zwischen staatlichen, gegenseitigen und kommerziellen Organisationen, die bis nach dem Zweiten Weltkrieg Bestand hatte. 1946 richtete die provisorische Nachkriegsregierung schliesslich eine obligatorische Arbeitsunfallversicherung in der *Sécurité sociale* ein. Damit wurde die Arbeitsunfallversicherung verstaatlicht, das heisst aus dem privaten Sektor in die Sozialversicherungen transferiert. Die laufenden Portfolios der betroffenen Versicherungsgesellschaften wurden ausser Kraft gesetzt und der private Markt dieser Versicherung aufgehoben. Damit verlor die kommerzielle Versicherungswirtschaft ihre wichtige Rolle in der sozialen Sicherheit, während die Arbeitsunfallversicherung im Rahmen der *Sécurité sociale* nun öffentlich kontrolliert wurde.

Der zweite Faktor im Zusammenspiel zwischen privaten und staatlichen Akteuren im Versicherungsmarkt – die Bestrebungen, die Versicherungswirtschaft mit einer Monopolsanstalt zu verstaatlichen – reichte bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts zurück. Wichtige Debatten im untersuchten Zeitraum fanden von 1908 bis 1910, um 1924/25 und 1933 statt. Das staatliche Monopol wurde insbesondere, aber nicht nur, von der politischen Linken befürwortet, die den Finanzkapitalismus ablehnte, der politischen Macht der Versicherungsgesellschaften misstraute, deren Geschäftspraktiken kritisierte und ihnen Prämienabsprachen vorwarf. Mit dem Versicherungsmonopol war zumeist die Absicht verbunden, dem Staat eine Einnahmequelle zu erschliessen. Vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise und in Verbindung mit Finanzskandalen hatten die Monopolbestrebungen vor allem in den 1930er-Jahren Konjunktur. Die linken Volksfrontregierungen nahmen die Versicherungswirtschaft jedoch nicht in ihre gemässigten Nationalisierungsprogramme auf. Im Gegensatz zu den Monopoldebatten bewirkte die Reform der Versicherungsregulierung in den 1930er-Jahren, dass die Rolle der Privatwirtschaft als Versicherungsträger und diejenige des Staats als Regulierer gefestigt wurden. Die private Versicherungswirtschaft wurde dadurch definitiv als wichtige volkswirtschaftliche Branche anerkannt. Trotzdem wurden 1946 die wichtigsten Versicherungskonzerne nationalisiert, um deren Geschäftspolitik im Interesse der Volkswirtschaft kontrollieren zu können. Die Nationalisierungen bewirkten jedoch keine Verschiebung von staatlicher und privater Tätigkeit in der Versicherungswirtschaft, denn der private Markt blieb erhalten und die nationalisierten Gesellschaften wurden zwar öffentlich kontrolliert, aber nicht staatlich bewirtschaftet.

Der erste, sozialstaatliche Faktor führte sowohl bei der Organisation der Versicherungen als auch in der öffentlichen Verwaltung zu einer Ausdifferenzierung von staatlichen Sozialversicherungen und privaten Individualversicherungen. Der zweite Faktor, die Monopol- und Nationalisierungsbestrebungen, führte 1946 einerseits zu einer stärkeren öffentlichen Kontrolle des Versicherungsmarkts. Andererseits bewirkte er die gesellschaftliche Anerkennung der Privatversicherungen als volkswirtschaftlich wichtiger Sektor, weil der Versicherungsmarkt nicht aufgehoben und gleichzeitig die Regulierung verstärkt wurde.

### *Akteure in der Versicherungspolitik*

In der Anfangsphase der spezifischen Versicherungsregulierung tat sich das Parlament schwer mit der Ausarbeitung von Regulierungsgesetzen, etwa beim Versicherungsvertragsgesetz, das von 1899 bis 1930 während drei Jahrzehnten ausgearbeitet wurde. Die Direktion für soziale Versicherungen und Vorsorge baute Fachpersonal und statistisches Wissen über die Versicherungswirtschaft auf. In den 1920er-Jahren gestalteten mit Experten besetzte ausserparlamentarische Kommissionen die Versicherungsregulierung massgeblich mit. Gleichzeitig leisteten manche Versicherungsgesellschaften passiven Widerstand gegen die Einführung neuer Regulierungsbestimmungen, indem sie diese anfochten. In den 1930er-Jahren dominierten die Behörden einerseits dank der Fachkompetenz des Versicherungsamts, andererseits aufgrund von ausserordentlichen Regierungskompetenzen. Diese erlaubten dem Arbeitsminister, die Versicherungsregulierung per Gesetzesdekret weiterzuentwickeln, auszuweiten und zu vereinheitlichen. Die Beamten des Versicherungsamts, unter denen Versicherungsdirektor Chéneaux de Leyritz und sein Mitarbeiter Fourastié eine wichtige Rolle spielten, arbeiteten dabei eng mit den branchenübergreifenden Versicherungsverbänden zusammen, die sich in den 1920er- und 1930er-Jahren neuformierten. In Vichy-Frankreich wurde diese Zusammenarbeit noch intensiviert, da Arbeitgeber und Behördenvertreter im Versicherungs-Organisationskomitee gemeinsam über Regulierungsmassnahmen entscheiden konnten, wobei die letzte Entscheidungsbefugnis den autoritären Behörden vorbehalten war. In der Nachkriegszeit schliesslich verloren die Arbeitgeber an Einfluss, die sich in den Augen der dominierenden politischen Kräfte unter Vichy-Frankeich diskreditiert hatten, während die öffentliche Kontrolle der Versicherungsgesellschaften durch Gewerkschaften und Behörden verstärkt wurde.

### *Entwicklung der Versicherungsregulierung*

Die Versicherungsregulierung entwickelte sich über einen langen Zeitraum hinweg – ein erstes Set an spezifischen Regulierungsinstrumenten entstand von 1898 bis 1930 – in einem wechselnden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Umfeld. Damit verbunden änderten sich die Motive und der Charakter der Versicherungsregulierung, die der jeweiligen gesellschaftlichen und staatlichen Optik auf die Versicherungswirtschaft entsprachen.

Vor der Einführung der spezifischen Versicherungsregulierung wurde die Versicherungswirtschaft in erster Linie über das Aktiengesellschaftsrecht reguliert. Die ersten spezifischen Regulierungsgesetze – das Gesetz über die Arbeitsunfälle von 1898 und die Einführung einer Aufsicht der Lebensversicherungsgesellschaften von 1905 – wurden aus sozialpolitischen Gründen erlassen. Der Staat regulierte die Versicherungswirtschaft, um die soziale Vorsorge zu fördern. Als Regulierungsinstrumente dienten finanzielle Auflagen und die Aufsicht der Arbeitsunfall- und Lebensversicherungsgesellschaften.

Nach dem Ersten Weltkrieg wurde die Versicherungswirtschaft erstmals als Ganzes reguliert und das erste Set an Regulierungsinstrumenten mit einem Versicherungsvertragsgesetz und einem neuen Gesellschaftsrecht vervollständigt. Vor 1914 waren solche Regulierungsgesetze noch gescheitert, nicht zuletzt weil sie nicht primär der Förderung der sozialen Vorsorge dienten. Ziel der Versicherungsregulierung der 1920er-Jahre war, einen umfassenden Verbraucherschutz in der Versicherungswirtschaft zu gewährleisten. Demgegenüber hatte das Motiv vor 1914 darin bestanden, die Einleger zwecks Förderung der sozialen Vorsorge zu beschützen.

In den 1930er-Jahren führten die Behörden zuerst eine Aufsicht der Automobilversicherung ein, um damit diesen Markt zu sanieren. Anschliessend wurde die bisherige Versicherungsaufsicht 1937/38 mit zwei weiteren Gesetzesdekreten vereinheitlicht und auf die ganze Versicherungsbranche ausgeweitet. Bis dahin war die Versicherungsregulierung hauptsächlich eine Finanzkontrolle gewesen, die auf Missstände bei den einzelnen Gesellschaften reagierte. Zusätzliche Regulierungsinstrumente dieser Dekrete – die Allgemeinverbindlichkeitsklärung von Branchenabkommen und die Übertragung von Versicherungsportfolios – wirkten hingegen präventiv und waren auf die Regulierung ganzer Versicherungsmärkte ausgerichtet. Die Steuerungsinstrumente waren notwendig geworden, weil die Versicherungswirtschaft aufgrund der Weltwirtschaftskrise potentiell die gesamte Wirtschaft destabilisieren konnte. Die Steuerungsinstrumente der 1930er-Jahre stellten den Wendepunkt dar von

einer ausschliesslich reaktiven finanziellen, auf einzelne Unternehmen bezogenen hin zu einer proaktiven wirtschaftlichen, auf ganze Branchen ausgerichteten Versicherungsregulierung.

In den 1940er-Jahren fand eine Politisierung der Versicherungsregulierung statt, weil sowohl die Vichy-Regierung als auch die Nachkriegsregierungen ihre gegensätzlichen politischen Vorstellungen darin einbrachten. In Vichy-Frankreich konnte das aus Behördenmitgliedern und Arbeitgebern zusammengesetzte Versicherungs-Organisationskomitee situative, kriegswirtschaftliche Massnahmen treffen. Zudem hätte es die Versicherungswirtschaft nach der Vorstellung der beruflichen Organisation zur Selbstregulierung führen sollen, was aber im gegebenen Zeitraum nicht möglich war. 1946 schliesslich nationalisierte die links dominierte Nachkriegsregierung die grössten Versicherungskonzerne mit dem Ziel, deren Besitzer zu entmachten und deren Kapital als volkswirtschaftliches Steuerungsinstrument einzusetzen. Nachdem die wenigen Steuerungsinstrumente der 1930er-Jahre an eng umgrenzte Bedingungen geknüpft gewesen waren, nahm die Ermessensgewalt der Behörden unter dem Vichy-Regime zu und blieb auch in der Nachkriegszeit erhalten.

Insgesamt stechen in der Versicherungsregulierung der 1940er-Jahre somit die erweiterten Kompetenzen der Versicherungsbehörden heraus. Sie ergänzten die finanzielle Versicherungsaufsicht mit einer aktiven Versicherungsmarktpolitik und dienten in Vichy-Frankreich dazu, den Versicherungsmarkt kriegsbedingt zu steuern. Nach 1945 sollten sie den Behörden ermöglichen, über die strategisch wichtige Versicherungswirtschaft die Volkswirtschaft zu fördern. Die erweiterten Behördenkompetenzen bedeuteten eine definitive Abkehr von der liberalen Versicherungsregulierung.

#### *Zäsur und Kontinuitäten um 1945/46*

Wie in der Einführung dieser Untersuchung beschrieben, hat die Geschichtsforschung die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zäsur von 1945/46 hervorgehoben. Jene kann unter anderem an der Einführung der *Sécurité sociale*, am Beginn der Konjunkturpolitik und an der Wirtschaftsplanung festgemacht werden. Stellte die unmittelbare Nachkriegszeit auch in der französischen Versicherungspolitik eine Zäsur dar?

Hinsichtlich des Zusammenspiels privater und staatlicher Akteure kann diese Frage sowohl bejaht als auch verneint werden. Die Integration der Arbeitsunfallversicherung in die *Sécurité sociale* war eine Zäsur hinsichtlich der privaten Bewirtschaftung der Arbeitsunfälle,

auch wenn der öffentliche Sozialversicherungssektor seit den Altersrenten von 1910 im Ausbau begriffen war und der Transfer der Arbeitsunfälle deshalb als logischer nächster Schritt eingestuft werden kann. Eine über 75-jährige starke Stellung der kommerziellen Versicherungsgesellschaften in der sozialen Sicherheit ging damit abrupt zu Ende. Die Versicherungsgesellschaften wurden während dieser Zeit gleichzeitig in Frage gestellt und aufgrund ihrer sozialen Rolle gefördert. Ab 1946 jedoch konnten sie das «menschliche Elend» – um die Worte des Abgeordneten Louis Gros aus dem Titel der Arbeit nochmals aufzugreifen – in Form der Arbeitsunfälle nicht mehr «bewirtschaften».

Die Nationalisierung der grössten Versicherungskonzerne brachten hingegen keine reellen Verschiebungen auf dem Versicherungsmarkt, da diese weiterhin privatwirtschaftlich funktionierten. Zudem sind bis 1950 in der Versicherungswirtschaft keine staatlichen Steuerungsmaßnahmen erkennbar. Auch in Bezug auf die Akteure bedeutete das Ende des Zweiten Weltkriegs keine Zäsur, weil die Behörden, die seit den 1930er-Jahren eine herausragende Stellung in der Versicherungspolitik einnahmen, auch in der Nachkriegszeit den Gesetzgebungsprozess dominierten und wichtige Entscheide fällten, während das provisorische Parlament nur eine beratende Funktion hatte. Auch beim Personal des Versicherungsamts gab es eine klare Kontinuität. Allerdings kam es insofern zu einem Bruch, als dass die Versicherungsunternehmer, die vor allem in Vichy-Frankreich einen grossen Einfluss auf die Versicherungspolitik hatten, in der Nachkriegszeit entmachtet wurden. Im Gegenzug erhielten die Gewerkschaften ein Mitspracherecht bei der Verwaltung der *Sécurité sociale* und der nationalisierten Versicherungskonzerne.

Für die Entwicklung der Versicherungsregulierung schliesslich stellte die Nachkriegszeit keine Zäsur dar. Als gesetzliche Grundlage fungierten weiterhin das Versicherungsvertragsgesetz und die Gesetzesdekrete aus den 1930er-Jahren. Auch die Versicherungsbehörden wurden mit der Gründung der Vierten Republik nur unwesentlich verändert und das Versicherungsamt konnte weiterhin von der erhöhten Ermessensgewalt profitieren, die es in Vichy-Frankreich erhalten hatte.

Für die Jahre 1945/46 kann somit in einzelnen Bereichen der Versicherungspolitik eine Zäsur festgestellt werden, während es gleichzeitig mehrere Kontinuitätslinien gab. Die Zäsur fand vor allem in den Sozialversicherungen statt, indem die Arbeitsunfallversicherung verstaatlicht wurde und sich dadurch staatliche Sozialversicherungen und private Individualversicherungen ausdifferenzierten. Bei den Individualversicherungen hingegen festigte sich seit 1900

zunehmend die Arbeitsteilung zwischen den Unternehmen als Versicherungsträger und dem Staat als Versicherungsregulierer. Die Schritt für Schritt eingeführte Versicherungsregulierung war zudem eine wichtige Voraussetzung für die staatlichen Eingriffe der Nachkriegszeit, weil diese ohne staatliches Versicherungs-Know-how und eine kompetente Versicherungsbehörde nicht möglich gewesen wären. Insgesamt überwogen somit die Kontinuitätslinien, die mit der vorliegenden Arbeit ausführlich untersucht worden sind.

Abschliessend können die versicherungspolitischen Massnahmen von 1945/46 ebenso wie die französische Versicherungspolitik zwischen 1900 und 1950 insgesamt in zwei fundamentalen Entwicklungen verortet werden: Der Entstehung eines Sozialstaats, der sich um die soziale Sicherheit der Bevölkerung kümmert, und der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats, der über die Sozialpolitik hinaus auch eine aktive Wirtschaftspolitik zur Förderung des Wohlstands in der Bevölkerung betreibt.

## Quellenverzeichnis

### 1. Archivquellen

*Archives nationales, Pierrefitte-sur-Seine: Les archives de la Chambre des Députés sous la Troisième République (1919-1942), Commission d'assurances et de prévoyance sociales:*

C//14645, 1920-1922

C//14646 1921-1922.

C//14768 1924-1928.

C//14878 1928-27-1929.

C//14879 1930-1932.

C//14985 1932-1936 19.

C//15166 1936-1940.

*Ministère du Travail, Travail et Sécurité sociale:*

- Retraites ouvrières et paysannes, F/22/1-5, 1904-1911.

- Correspondance, F/22/302, 1907-1932

- Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, F/22/317, 1899-1901, 1924-1926.

- Retraites ouvrières et paysannes, assurances sociales, F/22/436-437, 1910-1936.

- Accidents du travail, F/22/491-494, 1899-1937.

- Assurances sociales, F/22/2056-2093, 1908-1945.

*Archives nationales du monde du travail, Roubaix:*

- Union Accident et Vol, 1996/094/M/0001-5, 1909-1931.

- Union Assurance Incendie, 1996/099/M/0014-15, 1935-1946.

- Phénix accidents, 1996/083/M/0005-7, 1920-1946.

- Assurance Nationale-Vie, 1996 089 M 0007-8, 1923-1947.

*Centre d'archives économiques et financières, Savigny-le-Temple:*

- Ministère du Travail et de la prévoyance sociales, Direction des Assurances, B-0062216/1-B-0062366/1, 1868-1976.

*Archives de Paris, Archives de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris:*

- Vandier, Paul: L'organisation professionnelle, 29.06.1937, Archives de Paris, 2ETP/3/4/11/1.

## 2. Publierte Quellen

### *Gesetzestexte und Gesetzesentwürfe*

Loi sur les sociétés commerciales, 24.07.1867.

Décret sur la constitution des sociétés d'assurances, 22.01.1868.

Loi sur les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, 9.04.1898.

Décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 27 de la loi de 1898, 28.02.1899.

Arrêté instituant un comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, 1.03.1899.

Chambre des Députés: Proposition de loi sur les contrats d'assurances, par Alfred Colle, de Salignac Fénelon et Armand Viellard, 15.05.1899.

Chambre des Députés: Proposition de loi relative à la réforme de la législation en matière d'assurances, par G. Chastenet, 9.06.1899.

Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par René Lafarge, 12.07.1904.

Arrêté ministériel déterminant les conditions de recrutement des commissaires-contrôleurs des sociétés d'assurances contre les accidents du travail, 9.01.1906.

Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Gaston Doumergue, 14.06.1906.

Chambre des Députés: Proposition de loi tendant à constituer au profit de l'Etat le monopole des assurances, par Vincent Carlier, 27.02.1908.

Chambre des Députés: Proposition de loi sur le monopole des assurances par l'Etat, par Couderc, 12.07.1909.

Chambre des Députés: Rapport préliminaire fait au nom de la Commission d'assurance et de la prévoyance sociales sur les proposition de Carlier et Courderc, par Ferdinand Buisson, 15.03.1910.

Chambre des Députés: Projet de loi relatif à la surveillance et au contrôle des opérations de réassurances, par Albert Métin et René Viviani, 25.02.1916.

Chambre des Députés: Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet de loi relatif à la surveillance et au contrôle des opérations de réassurances, par André Honnorat, 28.07.1916.

Chambre des Députés: Proposition de loi tendant à l'institution du monopole des assurances par l'Etat, par Jules Nadi, 1.10.1918.

Loi sur les pensions de guerre, 31.03.1919.

Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Paul Deschanel et J. L. Breton, 9.03.1920.

Décret sur la constitution des sociétés d'assurances, 8.03.1922.

Loi accordant des allocations temporaires à certaines catégories de mutilés du travail, 15.07.1922.

Chambre des Députés: Rapport fait au nom de la Commission d'assurance de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Antoine Saillard, 26.10.1922.

Chambre des Députés: Projet de loi relatif au contrat d'assurance, par Justin Godart, 7.04.1925.

Sénat: Rapport fait au nom de la Commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales sur le projet de loi relatif au contrat d'assurances, par Justin Godart, 15.11.1927.

Sénat: Rapport fait au nom de la commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales sur la loi du 9 avril 1898, par Chauveau, 7.07.1930.

Loi sur le contrat d'assurance, 13.07.1930.

Chambre des Députés: Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales sur les accidents causés aux personnes par les véhicules automobiles, par Jules Cels, 19.06.1931.



Chambre des Députés: Projet de loi relatif à la surveillance et au contrôle des entreprises privées d'assurances contre les risques d'accidents causés par les véhicules automobiles, par Albert Dalimier, 19.01.1933.

Chambre des Députés: Proposition de loi tendant à assurer l'équilibre du budget général de l'exercice 1933, par Vincent Auriol, 22.01.1933.

Sénat: Rapport fait au nom de la Commission de législation civile et criminelle sur l'assurance obligatoire des propriétaires automobiles contre les accidents causés aux tiers, par Edmond Leblanc, 20.12.1934

Décret sur l'assurance obligatoire pour les entrepreneurs de transports automobiles de voyageurs, 25.02.1935.

Sénat: Rapport supplémentaire fait au nom de la commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociales sur la loi du 9 avril 1898, par Chauveau, 28.03.1935.

Décret relatif à l'assurance obligatoire des transports publics routiers de marchandises, 13.07.1935.

Décret relatif à l'assurance obligatoire des épreuves automobiles, 25.07.1935.

Décret-loi instituant un contrôle en matière d'assurance automobile, 8.08.1935.

Décret-loi tendant à coordonner le contrôle et à renforcer la surveillance de l'Etat sur les sociétés d'assurance, de capitalisation et d'épargne, 25.08.1937.

Décret-loi unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances, 14.06.1938.

Loi sur l'organisation provisoire de la production industrielle, 16.08.1940.

Décret sur l'industrie des assurances et de la capitalisation. Comité d'organisation, 11.10.1940.

Décret sur le Comité d'organisation des sociétés d'assurances et de capitalisation, 3.07.1941.

Loi relative à l'organisation sociale des professions, 4.10.1941.

Assemblée consultative provisoire: Proposition de résolution tendant à inviter le Gouvernement à réaliser la soci-alisation des assurances, par Vincent Auriol, 31.03.1945.

Ordonnance portant organisation de la sécurité sociale, 4.10.1945.

Ordonnance sur le régime des Assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles, 19.10.1945.

Assemblée constituante: Proposition de loi tendant à réaliser la socialisation des assurances, par Marius Lacroix et al., 23.11.1945.

Assemblée constituante: Proposition de loi tendant à la nationalisation des assurances, par J. Duclos, 15.01.1946.

Assemblée constituante: Proposition de loi tendant à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances, par Pierre Abelin, 30.03.1946.

Commission des finances et du contrôle budgétaire: Rapport sur le projet de loi relatif à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France, par Maurice Montel, 15.04.1946.

Loi relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France, 25.04.1946.

Loi sur la prévention et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, 30.10.1946.

### *Druckschriften der Behörden*

Annuaire du Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, 1901.

Annuaire du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, Paris 1907.

Direction de l'assurance et de la prévoyance sociales: Rapports sur l'application de la loi du 9 avril 1898.

Direction de l'assurance et de la prévoyance sociales: Rapports sur le fonctionnement du contrôle des sociétés d'assurances sur la vie.

Direction de l'assurance et de la prévoyance sociales: Rapports sur le fonctionnement du contrôle des sociétés de capitalisation.

Direction de l'assurance et de la prévoyance sociales: Recueils de documents sur les accidents du travail réunis par le ministère du Commerce/Travail.

Ministère du travail et de la prévoyance sociale, Direction de l'assurance et de la prévoyance sociales: Recueil de documents sur la prévoyance sociale. Principaux résultats de la prévoyance sociale, statistiques et graphiques pour l'Exposition internationale de Londres, Paris 1908.

Journal officiel de la République française, seit 1868:

- Débats parlementaires du Sénat.
- Débats parlementaires de la Chambre des Députés.
- Lois et décrets.

### *Internationale Kongresse*

Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, 1886-1908.

- 5e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Paris 1901.
- 6e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Breslau-Berlin 1902.
- 7e Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, Vienne 1906.

Internationaler Kongress für Versicherungs-Wissenschaft, 1895-1940.

- Berichte des 6. Internationalen Kongresses der Versicherungsmathematiker, Wien 1909.

### *Expertenschriften*

Adrian, Bernard: Des projets de réforme de la législation des accidents du travail, Bourges 1932.

Ancey, César; Sicot, Lucien: La loi sur le contrat d'assurance (Loi du 13 juillet 1930), Paris 1930.

Ancey, César; Sicot, Lucien: Le régime légal des sociétés d'assurances. Guide théorique et pratique du décret du 8 mars 1922, Paris 1927.

Ancey, César; Sicot, Lucien: Les sociétés d'assurances. Législation Réglementation. Commentaire du décret-loi du 14 juin 1938 et du décret portant règlement d'administration publique du 30 décembre 1938, Paris 1941.

Anthon, André: Du contrôle de l'État en matière d'assurances, Dijon 1937.

Association des compagnies pratiquant l'assurance populaire sur la vie: Premier rapport sur la situation de l'assurance populaire sur la vie en France, Paris 1926.

Bellom, Maurice: L'enseignement économique et social dans les écoles techniques à l'étranger et en France, Paris 1908.

Bellom, Michel: Le rôle des sociétés d'assurances privées en matière d'assurance sociale, in: Berichte des 6. Internationalen Kongresses der Versicherungsmathematiker, Bd. 2, Wien 1909, S. 1023-1050.

Bessol, Maurice: L'assurance par l'Etat du risque professionnel. Bordeaux 1937.

Bessol, Maurice: La création d'une Caisse autonome pour la prévention et la réparation des accidents du travail, Saint-Etienne 1939.

Besson, André: La généralisation du contrôle sur les sociétés d'assurances (Décret-loi du 25 août 1937). Chronique, in: Recueil Dalloz, 1938, S. 1-4.

Blondel, Claude: Le contrôle français des assurances, Paris 1965.

Bouquet, Georges: L'activité du Comité d'organisation depuis sa création, in: L'organisation professionnelle des assurances, Paris 1944, S. 21-24.

Bourgeois, Léon: La politique de la prévoyance sociale, Bd. 1, Paris 1914.

Capitant, Henry: Commentaire de la loi du 13 juillet 1930, in: Revue générale des assurances terrestres, 1930, S. 739-823.

Cassin, Gérald: L'assurance obligatoire des automobilistes, Paris 1932.

Chéneaux de Leyritz, Gabriel: Assurances, Paris 1947.

Chéneaux de Leyritz, Gabriel: L'organisation professionnelle des assurances, in: L'organisation professionnelle des assurances, Paris 1944, S. 5-11.

De Nouvion, Georges: L'Etat et le monopole des assurances, in: Journal des économistes 79, 1920, S. 173-198.

Dupuich, Paul: Rapport de l'Association française des assurances sociales sur le contrat d'assurance, Paris 1907.

Fourastié, Jean: Le contrôle de l'Etat sur les sociétés d'assurances, Paris 1944.

Gerest, M.; Neel, Antoine: Guide rose de l'assurance sur la vie et de la prévoyance en France, Saint-Etienne 1912.

Girard, J. (Hg.): La carrière des assurances, Paris 1913.

Guérard, Jacques: Pour une politique de l'assurance. Conférence faite le 17 novembre 1941 à l'Ecole libre des sciences politiques pour inaugurer les cours, Paris 1941.

Hamon, Augustin: Les maîtres de la France, Bd. 2, Paris 1937.

Hémard, Joseph: Théorie et pratique des assurances terrestres, Bd. 1, Paris 1924.

Lafontaine, Félix: Le problème social de l'assurance automobile, Le Mans 1936.

Lefort, Jules: De la Nécessité d'une loi pour le contrat d'assurance sur la vie, in: Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence 23, 1899, S. 385-399.

Lehr, Ernest: Les lois allemandes de 1901 et 1908 sur l'assurance, in: Revue de droit international et de législation comparée 14, 1910, S. 263-303.

Marestaing, Hippolyte: De l'assurance des accidents du travail et de sa réalisation, in: 5e Congrès international des accidents du travail, Bd. 1, Paris 1901, S. 213-226.

Ministère du travail et de la prévoyance sociale, Direction de l'assurance et de la prévoyance sociales: Recueil de documents sur la prévoyance sociale. Principaux résultats de la prévoyance sociale, statistiques et graphiques pour l'Exposition internationale de Londres, Paris 1908.

Mirimonde, Albert P. de: L'évolution des assurances en France depuis 1918, in: Revue générale des assurances terrestres, 1930, S. 22-24.

Mirman, Léon: Les accidents du travail et le contrôle des sociétés d'assurances, in: Revue politique et parlementaire 1904, S. 457-473.

Passerat, Marcel: Examen critique du projet de loi sur le contrat d'assurance, Perpignan 1928.

Picard, Maurice; Besson, André: Traité général des assurances terrestres, Bd. 4, Paris 1945.

Picard, Maurice: L'assurance privée et le progrès social, in: Journées de Droit civil en hommage à Henri Capitant, Paris 1939, S. 4-45.

Picard, Maurice: L'extension du contrôle de l'Etat sur les sociétés d'assurances, in: Revue générale des assurances terrestres 8, 1937, S. 919-935.

Picard, Maurice: L'unification du contrôle de l'Etat et l'organisation de l'industrie des assurances, in: Revue générale des assurances terrestres 9, 1938, S. 646-666.

Picard, Maurice: Pour une loi sur la réparation des accidents d'automobiles, in: Revue générale des assurances terrestres 2, 1930, S. 5-20 u. 489-511.

Rouast, André; Givord, Maurice: Traité du droit des accidents du travail et des maladies professionnelles, Paris 1934.

Rouast, André: La loi du 1er juillet 1938 sur les accidents du travail, in: Revue générale des assurances terrestres 1938, S. 667-696.

Rul, René: La Nationalisation des assurances privées, Paris 1936.

Say, Léon; Chailley, Joseph (Hg.): Nouveau dictionnaire d'économie politique, Paris 1900.

Sumien, Paul: L'assurance privée et la Sécurité sociale. Chronique, in: Recueil Dalloz, 1948, S. 165-168.

Sumien, Paul: Le Régime et le contrôle des sociétés d'assurances et de capitalisation. Les réformes de 1938, Paris 1939.

Verein für wirtschaftliche Studien: Pollux-Versicherungszauber, Zürich 1945.

#### *Zeitungen und Periodika*

Argus des assurances, 1877-1987.

Bulletin de la Société d'études législatives, 1902-1946, Jg. 1904.

La Voix du Peuple, 1900-1946, Jg. 1921, 1924.

Le Mutilé du Travail, 1922-1934.

Neue Zürcher Zeitung, seit 1780, Jg. 1947.

Recueil juridique de l'assurance, 1934-1936.

Revue générale des assurances terrestres, 1930-1995, Jg. 1930, 1837, 1938.

Revue politique et parlementaire, seit 1894, Jg. 1904.

## Literaturverzeichnis

### 1. Darstellungen

- Andrieu, Claire: Les assurances, pour quoi faire? in: dies. et al. (Hg.): Les nationalisations de la Libération. De l'utopie au compromis, Paris 1987, S. 339-351.
- Arps, Ludwig: Auf sicheren Pfeilern. Deutsche Versicherungswirtschaft vor 1914, Göttingen 1965.
- Arps, Ludwig: Durch unruhige Zeiten. Deutsche Versicherungswirtschaft seit 1914, Karlsruhe 1970.
- Bonnefous, Georges: Histoire politique de la Troisième République, Bd. 3, L'après-guerre (1919-1924), Paris 1968.
- Bonnefous, Georges: Histoire politique de la Troisième République, Bd. 4, Cartel des gauches et Union nationale (1924-1929), Paris 1973.
- Bonnefous, Georges: Histoire politique de la Troisième République, Bd. 5, La République en danger. Des Ligues au Front populaire (1930-1936), Paris 1973.
- Borscheid, Peter; Haueter, Niels Viggo (Hg.): World Insurance. The Evolution of a Global Risk Network, Oxford 2012.
- Borscheid, Peter; Pearson, Robin (Hg.): The Development of International Insurance, Pickering & Chatto, London 2010.
- Borscheid, Peter: Systemwettbewerb, Institutionenexport und Homogenisierung. Der Internationalisierungsprozess der Versicherungswirtschaft im 19. Jahrhundert, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 51, 2006, S. 26-53.
- Boulat, Régis: Jean Fourastié, un expert en productivité. La modernisation de la France (années trente – années cinquante), Besançon 2008.
- Bruguière, Michel et al.: Administration et contrôle de l'économie (1800-1914), Genève 1985.
- Castles, Francis G. et al. (Hg.): The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford 2010.
- Cointepas, Michel: Arthur Fontaine (1860-1931). Un réformateur, pacifiste et mécène au sommet de la Troisième République, Rennes 2008.
- Dard, Olivier: Fourastié avant Fourastié. La construction d'une légitimité d'expert, in: French Politics Culture and Society 22, 2004, S. 3-17.
- Dard, Olivier: Le comité d'organisation des sociétés d'assurances et de capitalisation entre technique et politique, in: Joly, Hervé (Hg.): Les comités d'organisation et l'économie dirigée de Vichy, Caen 2004, S. 191-199.
- Dard, Olivier: Le rendez-vous manqué des relèves des années trente, Paris 2002.
- Darteville, Raymond : La défense de «l'assurance libre» au cœur de la sphère publique (1895-1925). Union d'intérêts et identité corporatiste, in: Fraboulet, Danièle et al. (Hg.): Les organisations patronales et la sphère publique (Europe XIXe-XXe siècles), Rennes 2013, S. 153-170.
- Darteville, Raymond: La place des organisations patronales françaises d'assurances au sein des chambres de commerce (1910-1930). Image - Influence – Expertise, in: Fraboulet, Danièle et al. (Hg.): Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs organisations collectives, Rennes 2014, S. 225-236.
- Darteville, Raymond: La structuration des organisations patronales françaises d'assurances interbranchés (1880-1920). Aux sources d'une entente corporative, in: Fraboulet, Danièle et al. (Hg.): Genèse des organisations patronales en Europe, 19e-20e siècles, Rennes 2012, S. 223-240.
- De Blic, Damien: De la Fédération des mutilés du travail à la Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés. Une longue mobilisation pour une «juste et légitime réparation» des accidents du travail et des maladies professionnelles, in: Revue française des affaires sociales, 2008/2, S. 119-140.
- Dreyfus, Michel et al.: Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France, Rennes 2006.
- Dubois, Vincent; Dulong, Delphine (Hg.): La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique, Strasbourg 1999.

- Dumons, Bruno; Pollet, Gilles: L'Etat et les retraites. Genèse d'une politique, Paris 1994.
- Ewald, François: L'Etat providence, Paris 1986.
- Ewald, François: Politiques de l'assurance obligatoire, in: Revue risques 1992/12, S. 59-78.
- Fridenson, Patrick; Straus, André (Hg.): Le capitalisme français XIX-XX siècle. Blocages et dynamismes d'une croissance, Paris 1987.
- Frison-Roche, Marie-Anne: Les 100 mots de la régulation, Paris 2011.
- Galant, Henry C.: Histoire politique de la Sécurité sociale française 1945-1952, Paris 1955.
- Garrigues, Jean: Les patrons et la politique. 150 ans de liaisons dangereuses, Paris 2011.
- Gibaud, Bernard: De la mutualité à la sécurité sociale. Conflits et convergences, Paris 1986.
- Gibaud, Bernard: Fédérer autrement. Histoire de la Fédération Nationale de la Mutualité Française (FNMF) 1902-2002, Paris 2003.
- Gibaud, Bernard: L'assurance privée et le développement de la prévoyance collective d'entreprise en France, Canteleu 1992.
- Gibaud, Bernard: Les mutuelles et les compagnies d'assurance sur le chantier de la protection sociale (1850-1914), in: Lien social et Politiques 33, 1995, S. 64-77.
- Gibaud, Bernard: Mutualité, assurances (1850-1914). Les enjeux, Paris 1998.
- Gregarek, Rainer: Une législation protectrice. Les Congrès des assurances sociales, l'Association pour la protection légale des travailleurs et l'Association pour la lutte contre le chômage (1889-1914), in: Topalov, Christian: Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914), Paris 1999, S. 317-335.
- Gueslin, André: L'État, l'économie et la société française (XIXe-XXe siècle), Paris 1992.
- Halpern, Charlotte et al. (Hg.): L'instrumentation de l'action publique, Paris 2014.
- Hatzfeld, Henri: Du paupérisme à la sécurité sociale. Essai sur les origines de la sécurité sociale en France (1850-1940), Paris 1971.
- Henry, Odile: Les guérisseurs de l'économie. Ingénieurs-conseils en quête de pouvoir, Paris 2012.
- Horne, Jane: L'antichambre de la Chambre. Le Musée social et ses réseaux réformateurs, in: Topalov, Christian: Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914), Paris 1999, 121-140.
- Horne, Janet R.: A Social Laboratory for Modern France. The Musée Social and the Rise of the Welfare State, Durham 2002.
- Joly, Hervé (Hg.): Les comités d'organisation et l'économie dirigée de Vichy, Caen 2004.
- Kangas, Olli: Work Accident and Sickness Benefits, in: Castles, Francis G. et al. (Hg.): The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford 2010, S. 391-405.
- Katz, Michael B.; Sachße, Christoph (Hg.): The Mixed Economy of Social Welfare. Public/private relations in England, Germany and the United States, the 1870's to the 1930's, Baden-Baden 1996.
- Kuisel, Richard F.: Capitalism and the state in modern France. Renovation and economic management in the twentieth century, Cambridge 1981.
- Laguerre, Bernard: L'assurance sera-t-elle sociale? in: Ruffat, Michèle et al.: L'UAP et l'Histoire de l'Assurance. Paris 1990, S. 89-111.
- Laleuf, André: L'assurance, in: Sauvy, Alfred (Hg.): Histoire économique de la France entre les deux guerres, Bd. 3, Paris 1972, S. 234-265.
- Lascombes, Pierre; Le Galès, Patrick (Hg.): Gouverner par les instruments, Paris 2004.
- Le Crom, Jean-Pierre: L'Entre-deux-Guerres: un pré-corporatisme? in: Kaplan, Steven L. (Hg.): La France, malade du corporatisme? (XVIIIe-XX siècles), Paris 2004, S. 369-386.
- Le Crom, Jean-Pierre: Syndicats nous voilà! Vichy et le corporatisme, Paris 1995.

- Leimgruber, Matthieu: *Solidarity Without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State 1890-2000*, Cambridge 2008.
- Lengwiler, Martin: *Competing Appeals. The Rise of Mixed Welfare Economies in Europe, 1850-1945*, in: Clark, Geoffrey (Hg.): *The Appeal of Insurance*, Toronto 2010, S. 173-200.
- Lengwiler, Martin: *Risikopolitik im Sozialstaat. Die schweizerische Unfallversicherung 1870-1970*, Köln 2006.
- Liet-Veaux, Georges: *L'organisation professionnelle (1939-1946)*, in: *Revue d'économie politique* 57, 1947, S. 1274-1292.
- Lutfalla, Georges: *Les assurances au cours des hostilités (1939-1946)*, in: *Revue générale des assurances terrestres* 18, 1947, S. 117-143.
- Margairaz, Michel: *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952)*, Paris 1991.
- Martin, Pierre: *Assurance et guerre en France (1870-1945)*, in: *Revue Risques* 59, 2004, S. 141-144.
- Paxton, Robert O.: *La France de Vichy (1940-1944)*, Paris 1973.
- Pearson, Robin (Hg.): *Internationalisation and Globalisation of the Insurance Industry in the 19th and 20th Centuries*, Zürich 2007.
- Pedersen, Susan: *Family, dependence, and the origins of the welfare state. Britain and France 1914-1945*, Cambridge 1995.
- Pierre Lascoumes: *Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique?* in: Lagroye, Jacques (Hg.): *La politisation*, Paris 2003, S. 387-401.
- Plessis, Alain; Straus, André: *La crise de l'assurance française dans les années 1930*, in: Nunez, Clara Eugenia (Hg.): *Insurance in industrial societies. Economic role, agents and market from 18th century to today*, Sevilla 1998, S. 177-192.
- Poggioli, Morgan: *Le planisme à la CGT: Les origines d'une refonte syndicale au tournant du Front populaire*, in: *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique* 103, 2008: URL: <http://chrhc.revues.org/81> (7.06.2016).
- Powell, Martin (Hg.): *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Bristol 2007.
- Reimat, Anne: *Les retraites et l'économie. Une mise en perspective historique (19e-20e siècles)*, Paris 1997.
- Renard, Didier: *Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940)*, in: *Lien social et Politiques* 33, 1995, S. 13-26.
- Richard, Pierre Joseph: *Histoire des institutions d'assurances en France*, Paris 1956.
- Rioux, Jean-Pierre: *L'ardeur et la nécessité (1944-1952)*. *Nouvelle histoire de la France contemporaine* 15, Paris 1980.
- Robert, Jean-Louis: *Les nationalisations dans l'histoire du mouvement ouvrier français*, in: Andrieu, Claire et al.: *Les nationalisations de la Libération. De l'utopie au compromis*, Paris 1987, S. 19-39.
- Rosanvallon, Pierre: *L'Etat en France de 1798 à nos jours*, Paris 1990.
- Rosanvallon, Pierre: *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris 2000.
- Rosanvallon, Pierre: *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*. Paris 2004.
- Rosanvallon, Pierre: *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris 1998.
- Rosanvallon, Pierre: *Le régulateur de l'économie*, in: Bruguière, André; Revel, Jacques (Hg.): *Histoire de la France*, Paris 1989, S. 561-611.
- Rouso, Henry: *Les paradoxes de Vichy et de l'Occupation. Contraintes, archaïsmes et modernités*, in: Fridenson, Patrick; Straus, André (Hg.): *Le capitalisme français XIX-XX siècle. Blocages et dynamismes d'une croissance*, Paris 1987, S. 67-82.
- Rouso, Henry: *Vichy. L'événement, la mémoire, l'histoire*, Paris 1992.

- Ruffat, Michèle: L'assurance française et sa tutelle. Structures administratives et modes de régulation de l'ancien régime à la Seconde Guerre mondiale, in: Nunez, Clara Eugenia (Hg.): Insurance in industrial societies. Economic role, agents and market form 18th century to today, Madrid 1998, S. 57-76.
- Sauvy, Alfred (Hg.): Histoire économique de la France entre les deux guerres, Bd. 1, Paris 1965; Bd. 2, Paris 1967.
- Seeleib-Kaiser, Martin: Wohlfahrtsstaatstransformationen in vergleichender Perspektive. Grenzverschiebungen zwischen «Öffentlich» und «Privat», in: Obinger, Herbert; Rieger, Elmar (Hg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven, Frankfurt a. M. 2009, S. 241-274.
- Straus, André: Aux origines de la frontière public-privé dans l'assurances française, in: Revue Risques 30, 1997, S. 13-36.
- Straus, André: France. Insurance and the French financial networks, in: Borscheid, Peter; Haueter, Niels Viggo (Hg.): World Insurance. The Evolution of a Global Risk Network, Oxford 2012, S. 118-142.
- Straus, André: L'Etat, l'économie et l'assurance pendant les Trente Glorieuses, in: Revue Risques 25, 1996, S. 37-48.
- Tigges, Michael: Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht, Karlsruhe 1985.
- Topalov, Christian: Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914), Paris 1999.
- Topalov, Christian: Naissance du chômeur (1880-1910), Paris 1994.
- Toucas-Truyen, Patricia: Histoire de la mutualité et des assurances. L'actualité d'un choix, Paris 1998.
- Valat, Bruno: Le choix de la Sécurité sociale, in: Dreyfus, Michel et al.: Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France, Rennes 2006, S. 259-278.
- Valin, Gérard: Gestion des entreprises d'assurances. Mécanismes économiques et financiers, Paris 1983.
- Viet, Vincent; Ruffat, Michèle: Le choix de la prévention, Paris 1999.

## 2. Festschriften

- Bedour, Jean: Au fil de cent années. Soleil Accidents 1865-1965, Paris 1966.
- Compagnies d'assurances l'Abeille 1856-1956, Mulhouse 1966.
- De Saint Germain, Rodolphe: La SGAP 1953-1998. Une société de courtage d'assurances fondée et dirigée par la famille Le Cornec, Boulogne-Billancourt 2015.
- Ruffat, Michèle et al.: L'UAP et l'Histoire de l'Assurance, Paris 1990.

## 3. Handbücher und Nachschlagewerke

- Castles, Francis G. et al. (Hg.): The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford 2010.
- Drago, Roland et al.: Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002), Paris 2004.
- Duden Wirtschaft von A bis Z, 6. Aufl., Mannheim 2016.

## 4. Internetquellen

- Archives nationales: Gabriel Chéneaux de Leyritz, 19800035/1191/37763, [Uhttp://www.culture.gouv.fr/public/mistral/leonore\\_fr](http://www.culture.gouv.fr/public/mistral/leonore_fr) (12.02.2018)
- Bernd-Thomas Ramb et al.: «Regulierung», in: Gabler Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/regulierung-46038/version-269324> (2.03.2019).



Meuwly, Olivier: Korporativismus, in: Historisches Lexikon der Schweiz, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9931.php> (18.02.2018).

Ramb, Bernd-Thomas; Sauerland, Dirk: Interventionismus, in: Gabler Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/interventionismus-38415/version-261839> (2.02.2019).

Sauerland, Dirk: Dirigismus, in: Gabler Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/dirigismus-28380/version-252012> (19.03.2019).

## Erklärung zur wissenschaftlichen Lauterkeit

Ich erkläre hiermit, dass die vorliegende Arbeit ohne die Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel selbstständig verfasst habe. Zu Hilfe genommene Quellen sind als solche gekennzeichnet.

Basel, 25.07.2019