

Erster Hauptteil: System der sozialen Sicherheit in Ungarn

1. Aufbau des Systems der sozialen Sicherheit in Ungarn

Das heutige System der sozialen Sicherheit in Ungarn ist kein einheitliches System, es wurde nach dem Systemwechsel Schritt für Schritt ausgebaut. Der Gesetzgeber schuf keinen Kodex. Die Rechtsgrundlage des Systems der sozialen Sicherheit ist eine Vielzahl einzelner Gesetze.²²

Nach dem Systemwechsel hatte der Staat viele Aufgaben zu lösen. Die Wirtschaftsumwandlung brachte Probleme hervor, die während der Zeit des Sozialismus unbekannt waren (z.B. Arbeitslosigkeit, Konkurs der Kleinunternehmer, Sinken der Reallöhne, usw.), und die schnellstens gelöst werden mussten.²³ Dies hatte zur Folge, dass das heutige System die Eigenschaften eines jungen, aber auch eines alten Systems besitzt, weil manche Elemente (wie das Versicherungsprinzip) nach 100 Jahren so tief eingegliedert sind, dass 45 Jahren Sozialismus es nicht ausrotten konnte. Das System ist aber auch jung, weil neue Elemente beigelegt wurden, wie die Privatrente oder private Krankenkassen.²⁴

In den folgenden Kapiteln des ersten Teiles wird nach der Außen- und Binnensystematisierung das ungarische System der Sozialen Sicherheit vorgestellt.

1.1. Der Begriff der sozialen Sicherheit

Die Bestimmung des Begriffes der sozialen Sicherheit dient dazu, die äußeren Grenzen der Untersuchung festzulegen und damit genau zu definieren, welche Gebiete des Rechts durch diese Untersuchung erfasst werden.

Vor der Beschreibung des Begriffes bedarf es der kurzen Begründung der Begriffsauswahl, da mehrere Begriffe im Rahmen dieser Untersuchung zur Auswahl stehen.

22 Die wichtigsten Gesetze: 1991:IV.tv., MK.1991/20 (II.23.); 1993:III.tv., MK.1993/8 (I.27.); 1997:LXXX. tv., MK.1997/68 (VII.25.); 1997:LXXXI. tv., MK.1997/68 (VII.25.); 1997:LXXXII. tv., MK.1997/68 (VII.25.); 1997:LXXXIII. tv., MK.1997/68 (VII.25.); 1998:LXXXIV.tv., MK.1998/117 (XII.24.).

23 Vgl. *Andorka*, A rendszerváltozás szociálpolitikai problémái, *Valóság*, 1992/7, S.25-33; *Czúcz*, in: *Maydell/Hohnerlein*, Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit, 1993, S.120-123; *Czúcz*, in: *Tomandl/Mazal*, Das System sozialer Sicherheit in Ungarn, 2000, S.242-243; *Czúcz*, in: *Maydell/Nußberger*, Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, 2000, S.115-137; *Spéder*, in: *Meusburger/Jöns*, Transformations in Hungary, 2001, S.225-247; *Bódi*, in: *Bódi*, Helyi szociális ellátórendszer vidéken, 2001, S.22-25.

24 Vgl. Die Gesetze: 1997:LXXXII.tv., MK.1997/68 (VII.25.), 1993:XCVI.tv., MK.1993/176 (XII.6.).

1.1.1. Begründung der Begriffsauswahl

Bei der Auswahl des Begriffes der sozialen Sicherheit war der Aspekt der internationalen Gebräuchlichkeit und Anwendbarkeit ein wichtiger Anhaltspunkt, wobei auch auf die nationale – vor allem bezüglich Deutschlands und Ungarns - Eindeutigkeit Wert gelegt wurde. Neben der sozialen Sicherheit kämen noch die Begriffe Sozialrecht und sozialer Schutz²⁵ in Frage.²⁶

Sozialrecht umfasst als materieller Begriff, öffentlich-rechtliche Teilrechtsordnungen, die dazu dienen, den sozialen Status bestimmter Gruppen von Menschen zu regeln. Dies erfolgt angesichts der verschiedenen Gesellschaftsgruppen nach unterschiedlichen Leitideen, wie z.B. nach dem Versicherungsprinzip oder nach dem Bedürftigkeitsprinzip.²⁷ Hinsichtlich des Umfangs des Begriffes und dessen Verhältnis zur sozialen Sicherheit herrscht jedoch keine Einigkeit in der Literatur.²⁸ Zudem spricht gegen die Verwendung des Begriffes im Rahmen dieser Untersuchung, dass er im internationalen Recht nicht gebräuchlich ist.²⁹

Sozialer Schutz weist dagegen im europarechtlichen³⁰ und internationalrechtlichen³¹ Kontext eine größere Verbreitung auf. Er umfasst ein weiteres Spektrum von staatlichen

25 Vgl. *Rohwer-Kahlmann/Frentzel*, Das Recht der sozialen Sicherheit, 1969, S.17; *Ackermann*, Soziale Sicherung in der Industriegesellschaft, 1980, S.4, 20; *Waltermann*, Sozialrecht, 2009, S.18-20.

26 In der Literatur findet man auch den Begriff soziale Sicherung. Der Unterschied zur sozialen Sicherheit besteht darin, dass soziale Sicherung einen aktiven, soziale Sicherheit dagegen einen passiven Aspekt enthält. Vgl. *Rohwer-Kahlmann/Frentzel*, Das Recht der sozialen Sicherheit, 1969, S.17.; *Ackermann*, Soziale Sicherung in der Industriegesellschaft, 1980, S.20-44; *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.53-54; *Zöllner*, Soziale Sicherung, 1997, S.1-7; *Kaufmann*, Soziale Sicherheit, Staatslexikon, Bd.4, 1988, Sp.1276. Diese Unterscheidung ist bei dieser Untersuchung nicht von Bedeutung. In Ungarn existiert die Unterscheidung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherung – womöglich wegen fehlender sprachlicher Feinheiten - nicht. Vgl. *Czúcz*, Szociális jog I., 2002, S.29.

27 *Rohwer-Kahlmann/Frentzel*, Das Recht der sozialen Sicherheit, 1969, S.20.

28 Vgl. *Geck*, Zur Sozialreform des Rechts, Die soziale Problematik in der Rechtsphilosophie in der Neuzeit, 1957, S.47-54; *Rohwer-Kahlmann/Frentzel*, Das Recht der sozialen Sicherheit, 1969, S.20; *Zacher*, in: *Müller*, Sozialrecht in Wissenschaft und Praxis, FS für Schieckel, 1978, S.371-380; *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.53; *Zacher*, in: FS für Zeidler, 1987, S. 571-574; *Bley/Kreikebohm/Marschner*, Sozialrecht, 2001, S.3-7; *Vergho*, Soziale Sicherheit in Portugal und ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen, 2010, S.37. In Ungarn knüpft der Begriff Sozialrecht hauptsächlich an das positive Recht an und umfasst nicht ausschließlich öffentlich-rechtliche Normen. Vgl. *Czúcz*, Szociális jog I., 2002, S.29; *Bíró/Nádas/Rab/Prugberger*, Európai és magyar szociális jog, 2004, S.8-11.

29 Vgl. *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.47-52.

30 Hier wird Europarecht im weiteren Sinne verstanden und darunter werden neben den Normen der Europäischen Union auch solche anderer Organisationen, vor allem die Rechtsetzung des Europarats gefasst. Vgl. Art. 16, 17 Europäische Sozialcharta; *Van Langendonck*, in: *Council of Europe*, Social protection under the conditions of political and economical transition, 1995, S.53-74, *Matintchev*, in: *Council of Europe*, Social protection under the conditions of political and economical transition, 1995, S.83-86, *Council of Europe*, Social protection in the European Social Charter, 1999, S.13-14.

31 Vgl. *Garcia/Gruat*, Social protection, A life cycle continuum investment for social justice, poverty reduction and sustainable development, 2003, S.1-2.

Leistungen und anderen Maßnahmen³², als die soziale Sicherheit. Die Verwendung des Begriffs sozialer Schutz im Rahmen dieser Untersuchung hätte deswegen ein Ausufern des Untersuchungsgegenstandes zur Folge. Zudem stellt ein weiteres Problem dar, dass sich noch keine annähernd klare Konturen des Begriffes herauskristallisiert haben.

Der Begriff der sozialen Sicherheit wurde demnach für diese Untersuchung gewählt, weil einerseits der Begriff gegenüber dem Sozialrecht nicht auf öffentlich-rechtliche Normen begrenzt ist. Auf der anderen Seite erscheint der Begriff sozialer Schutz als zu weit, da er auch staatliche Maßnahmen umfasst, die über den Rahmen der individuellen Leistungsansprüche hinausgehen und in erster Linie gesellschaftspolitische Ziele – wie Förderung der Integration, Schaffung von Arbeitsplätzen – betreffen. Zudem begründet die langjährige internationale Gebräuchlichkeit die Verwendung des Begriffes sozialer Sicherheit für diese Untersuchung.

1.1.2. Entstehung und Entwicklung des Begriffes

Der Begriff soziale Sicherheit stammt aus den USA, und obwohl er im Jahr 1933 schon bei der Namensänderung der American Association for Social Security auftauchte, wird das Entstehen des Begriffes generell mit dem Social Security Act (1935) verbunden, der ein Teil der Wirtschaftspolitik des New Deal war.³³ Das Recht der sozialen Sicherheit „grenzte bestimmte Rechtsmaterien nach deren Zielsetzung, nicht nach ihrer Struktur ab“.³⁴ Der Social Security Act umfasste die klassische Sozialversicherung, Sozialfürsorge und Kriegsopferversorgung. Er „ging weder hinsichtlich der Leistungen noch bezüglich des Kreises der Begünstigten neue Wege und er verfocht auch noch keine allgemeine Gesellschaftspolitik, sondern er bezweckte Hilfe für notleidende Randgruppen der industrialisierten Gesellschaft in den USA“.³⁵ Der Begriff fand bald einen weltweiten Widerhall auf nationaler³⁶ wie auf internationaler³⁷ Ebene.³⁸

32 Z.B. Maßnahmen, die die Integration in die Gesellschaft und in das Erwerbsleben fördern. Vgl. 92/442/EWG: Empfehlung des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes, Amtsblatt Nr. L 245 vom 26/08/1992, I.1.c), S.0049 – 0052; *Commission of the European Communities*, Social protection in Europe, Luxembourg, 1994, S.53. Vgl. *Berghman*, in: *Bosco/Hutsebaut*: Sozialer Schutz in Europa, 1996, S.437; *Hajdú*, in: *Gyulavári*, Az Európai Unió szociális dimenziója, 2000, S.117-118, *Hajdú*, in: *Gyulavári*, Az Európai Unió szociális dimenziója, 2004, S.237; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung, KOM (2006)62, S.3-7.

33 Vgl. *Rohwer-Kahlmann/Frentzel*, Das Recht der sozialen Sicherheit, 1969, S.17, 20; *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.44-45; *Kaufmann*, in: *Allmendinger*, Entstaatlichung und soziale Sicherheit, 2003, S.116.

34 *Rohwer-Kahlmann/Frentzel*, Das Recht der sozialen Sicherheit, 1969, S.20.

35 *Rohwer-Kahlmann/Frentzel*, Das Recht der sozialen Sicherheit, 1969, S.20-21.

36 Z.B.: in Peru (1936), in Neuseeland (1938) - *Kaufmann*: in: *Allmendinger*, Entstaatlichung und soziale Sicherheit, 2003, S.116.

37 Z.B.: Atlantic Charta (1941), http://www.nato.int/cps/en/SID-41933363-48EBE02D/natolive/official_texts_16912.htm, (Stand: 1.2.2011); Erklärung von Philadelphia der Internationalen Arbeitsorganisation (1944), <http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/download/>

Er tauchte drei Jahre später, im Jahr 1938, in Neuseeland wieder auf, im *Social Security Act*.³⁹ Das Gesetz verwirklichte eine neue Lösung für Probleme der sozialen Sicherheit, nämlich ein System in Form einer Bürgerversicherung.⁴⁰

Während und nach dem Zweiten Weltkrieg konnte man eine sog. Internationalisierung des Begriffes beobachten.⁴¹ Soziale Sicherheit wurde von internationalen Organisationen aufgegriffen, woraufhin eine Reihe von internationalen Verträgen in diesem Bereich verabschiedet wurde. Diese Verträge konzentrierten sich - statt auf die Technik der Vorsorge, die in den einzelnen Ländern unterschiedlich gestaltet wurde und deswegen keinen gemeinsamen Nenner bilden konnte - auf einen abstrakten minimalen Schutz in bestimmten typischen Risikofällen.⁴² Zentrale Bedeutung hatte das Übereinkommen Nr. 102 der ILO⁴³ über Mindestnormen der sozialen Sicherheit aus dem Jahr 1952, in dem Risiken festgelegt wurden⁴⁴, die seitdem auch in anderen internationalen Dokumenten und auch von anderen internationalen Organisationen übernommen wurden.⁴⁵

Der Entwicklung des Begriffes trug auch der im Jahr 1942 ausgearbeitete Beveridge-Plan (*Social Insurance and Allied Services*) bei.⁴⁶ Wichtigste Merkmale des Plans waren der universelle Ansatz⁴⁷ und die Ablehnung der auf der individuellen Prüfung der

philadelphia.pdf, (Stand: 1.2.2011); Deklaration der Menschenrechte der Vereinten Nationen (1948), <http://www.un.org/Depts/german/grunddok/ar217a3.html>, (Stand: 1.2.2011); Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen (1966), <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>, (Stand: 1.2.2011) etc.

38 Vgl. *Cohen/Friedman*, Social Security: universal or selective?, 1972, S.6-10; *Nash/Pugach/Thomasson*, Social Security, the first half-century, 1988, S.3-24; *Thompson/Upp*, in: *Kingson/Schulz*, Social Security in the 21th Century, 1997, S.3-11.

39 Vgl. *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.45-46; *Dupeyroux*, Droit de la sécurité sociale, 2008, S.33.

40 *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.45-46.

41 Vgl. *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.47; *Vergho*, Soziale Sicherheit in Portugal und ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen, 2010, S.43.

42 *Zacher*, Abhandlungen zum Sozialrecht S.33-34.

43 Übereinkommen Nr. 102 der ILO über Mindestnormen der sozialen Sicherheit aus dem Jahre 1952, UNTS Bd. 210 S.131, <http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/convdisp1.htm> (Stand: 1.2.2011.)

44 Diese Risiken waren: ärztliche Behandlung, Krankengeld, Leistungen der Mutterschaftsversicherung, der Invaliditätsversicherung, der Altersversicherung, Leistungen an Hinterbliebene, Leistungen der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Familienbeihilfen und Leistungen für den Fall der Arbeitslosigkeit.

45 Z.B. in der Europäischen Sozialcharta des Europarats oder in den EWG-Verordnungen Nr. 3/58 und 4/58, die später von den Verordnungen Nr.1408/71, 574/72, 883/2004 und 987/2009 ersetzt wurden. Vgl. *Haverkate/Huster*, Europäisches Sozialrecht, 1999, S.100; *Fuchs*, in: *Fuchs*, Europäisches Sozialrecht, 2010, VO (EG) Nr. 833/2004, Art. 3, Rn.1, S.107-109.

46 *Beveridge*, Der Beveridgeplan, 1943, S.3-513; *Beveridge*, in: *Külp/Schreiber*, Soziale Sicherheit, 1971, S.310-322.

47 Unter Universalität werden der Einbezug von allen Gesellschaftsgruppen in das System der sozialen Sicherheit und die sog. flat rate (einheitliche) Beiträge und Leistungen verstanden. Vgl. *Beveridge*, *Social Insurance and Allied Services*, 1984, S.9.

Bedürftigkeit basierenden sog. means tested-Leistungen.⁴⁸ Zudem beinhaltete der Beveridge-Plan neben den sozialrechtlichen Aufgaben einen umfassenden Plan, der „Mangel und Not“ nach dem Zweiten Weltkrieg bekämpfen sollte.⁴⁹ Dies weist auf ein breiteres, über die sozialen Leistungen hinausgehendes Verständnis der sozialen Sicherheit hin.

In Deutschland erscheint der Begriff erst in den 1950er Jahren, wird aber nicht besonders häufig verwendet.⁵⁰ In den 1960er Jahren entfaltete sich eine rege Diskussion über den Inhalt der sozialen Sicherheit. Nach der meist vertretenen Meinung umfasst soziale Sicherheit die Bereiche Sozialversicherung, Fürsorge und Versorgung.⁵¹ Eine andere Meinung zählt zum Begriff der sozialen Sicherheit neben Sozialversicherung, Sozialhilfe und Kriegsopferversorgung auch sog. besondere Ausgleichssysteme, wie Familienlastenausgleich oder Wohngeld.⁵² In den 1970er Jahren lässt die Diskussion über den Begriff nach, da der Begriff Sozialrecht, auch wegen des Sozialgesetzbuches, in den Mittelpunkt rückt.⁵³

In Ungarn taucht der Begriff auch erst nach der Internationalisierung im Zusammenhang mit den relevanten internationalen Verträgen auf. Im Gegensatz zu Deutschland entwickelte sich kein weitgehender wissenschaftlicher Diskurs über dessen Inhalt. Er wird als umfangreicher Begriff für die Beschreibung des nationalen Rechts der Sozialleistungen traditionell nicht verwendet⁵⁴ und wenn doch, dann nur im Bezug zu internationalen Verträgen und der europäischen Koordination.⁵⁵ Als Ausnahme gilt die tiefgehende Analyse von *Balogh*, der unter dem Begriff der sozialen Sicherheit die Sozialver-

48 Statt der individuellen Prüfung der Bedürftigkeit wurde in dem Plan die Vereinheitlichung der Bedürftigkeitsprüfung vorgeschlagen. Vgl. *Beveridge*, Der Beveridgeplan, 1943, S.251-254; *Beveridge*, in: *Külp/Schreiber*, Soziale Sicherheit, 1971, S.310-322; *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.47; *Beveridge*, Social Insurance and Allied Services, 1984, S.141-142.

49 *Beveridge*, Der Beveridgeplan, 1943, S.12-16; *Beveridge*, Social Insurance and Allied Services, 1984, S.7-9.; *Wikeley*, The Law of Social Security, 2002, S.4-9.

50 Vgl. *Achinger*, in Herder Staatslexikon, 1962 Sp. 262; *Schmid* begründet dies damit, dass in Deutschland das Versicherungsprinzip weitgehend gewahrt wird, dadurch kann ein umfassendes, staatlich garantiertes System, womit der Begriff der soziale Sicherheit verbunden war, keine breite Anerkennung erlangen. *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.133-134.

51 *Wannagat*, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, 1965, S.1-9; *Bogs*, Soziale Sicherung, 1966, S.60-63. Es wird aber auch ein engerer Begriff vertreten, dazu vgl. *Rohwer-Kahlmann/Frentzel*, Das Recht der sozialen Sicherheit, 1969, S. 24; demgegenüber sind aber auch breitere Auffassungen zu finden, vgl. dazu *Auerbach*, Zusammenhänge, Illusion und Wirklichkeit der Sozialen Sicherheit, 1969, S.16-21; *Schulin/Igl/Welti*, Sozialrecht, 2007, S.6.

52 Vgl. den pragmatischen Begriff der sozialen Sicherheit von *Zacher* in *Zacher*, Abhandlungen zum Sozialrecht, S. 268-272. *Krause* bevorzugt eine ähnliche Dreiteilung in Vorsorge-, Entschädigungs- und Ausgleichssysteme.

53 Vgl. *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.137-138; *Schulte*, in: *Igl/Schulte/Simons*, Einführung in das Recht der sozialen Sicherheit von Frankreich, Großbritannien und Italien, 1978, S.165.

54 Vgl. *Modlinski*, Droit Social 1969, S.191-197; *Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S.49; *Czúcz*, Szociális jog I.2002, S.29; *Prugberger*, in: *Bíró/Nádas/Rab/Prugberger*, Európai és magyar szociális jog, 2004, S.8-12.

55 Vgl. *Hajdú*, in: *Gyulavári*, Az Európai Unió szociális dimenziója, 2004, S.246-248. *Kameniczky*, Társadalombiztosítás és a szociális piacgazdaság, Egészségügyi Gazdasági Szemle 2004/3, S.5.

sicherung, die Sozialhilfe (Hilfeleistungen) und die sog. humanen Dienstleistungen versteht. Diese letzte Kategorie wird nicht genauer erörtert. Er stellt aber auch fest, dass über den Inhalt des Begriffes in Ungarn kein Konsens herrsche, und dass er nicht weitgehend verbreitet sei.⁵⁶

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es sich keine einheitliche, allgemeingültige Begriffsverständnis hinsichtlich der sozialen Sicherheit ausgebildet hat, das als Grundlage für diese Untersuchung dienen könnte. Demnach bedarf es einer eigenständigen Begriffsbestimmung.

1.1.3. Soziale Sicherheit als Außengrenze für die Untersuchung

1.1.3.1. Etymologische Bedeutung

Als Ausgangspunkt dient die etymologische Bedeutung des Begriffes. Der Ausdruck soziale Sicherheit besteht aus dem Adjektiv „soziale“ und aus dem Subjektiv „Sicherheit“. In dem Wort „sozial“ verbirgt sich die allgemeine Bedeutung gesellschaftlich, oder zwischenmenschlich, aus der sich während des 20. Jahrhunderts ein neuer politischer Inhalt ausbildete.⁵⁷ „Sozial“ beinhaltet in diesem politischen Sinne eine Umverteilung⁵⁸ der Ressourcen innerhalb der Gesellschaft, nach bestimmten Leitprinzipien.

Das Wort „Sicherheit“ macht diese Leitprinzipien eindeutiger, bestimmt die Richtung und das Ziel der Umverteilung, nämlich die Ungefährdetheit der Einzelnen zu erreichen.⁵⁹ Soziale Sicherheit umfasst demnach einen elementaren Schutz gegen Notsituationen, die die Existenz der Einzelnen bedrohen. Der Begriffsinhalt erschöpft sich aber nicht darin. Bei Sicherheit kann nicht nur von einem minimalen, formalisierten Schutz die Rede sein. Sicherheit bedeutet auch die Sicherheit bezüglich des bereits erreichten Lebensstandards, mit anderen Worten Sicherheit gegen „Wohlstandseinbrüche“. ⁶⁰

1.1.3.2. Soziale Sicherheit als Zielsetzung

Die Verwirklichung der sozialen Sicherheit stößt auf Hindernisse, wie die wirtschaftliche Entwicklung des Staates, politische Interessen oder die Tradition des Landes. Aus

⁵⁶ Balogh, Társadalombiztosítási ismeretek, 1996, S.102-108.

⁵⁷ Vgl. Geck, Über das Eindringen des Wortes sozial in die deutsche Sprache, 1963, S.3-48; Zacher, in: Fürst/Herzog, FS für Zeidler, 1987, S.571-572; Zacher, in: Deutsche Rentenversicherung Bund, Das Soziale in der Alterssicherung, S.11-12. Zu der ungarischen Wortbedeutung vgl. Balogh, Társadalombiztosítási ismeretek, 1996, S.55-73.

⁵⁸ Mehr zur Umverteilung: Zacher, in: Die öffentliche Verwaltung, 1970, S.3-14; dazu auch in seinen Abhandlungen, S. 279-308; Achinger, in: Külz/Schreiber, Soziale Sicherheit, 1971, S.199-207.

⁵⁹ Nach Zacher sind die Ziele des Sozialen: Existenzminimum, Gleichheit, Sicherheit und Wohlstandsteilhabe. Vgl. Zacher, in: Fürst/Herzog, FS für Zeidler, 1987, S.581; Zacher, in: Abhandlungen zum Sozialrecht, 1993, S.266. Zur Analyse des Begriffes der Sicherheit siehe Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 1973, S.49-81.

⁶⁰ Zacher, in: Müller, Sozialrecht in Wissenschaft und Praxis, FS für Schieckel, 1978, S. 377-380; Zacher, in: Abhandlungen zum Sozialrecht, 1993, S.254.

diesem Grund bleibt soziale Sicherheit ein Ziel, ein anzustrebender Zustand.⁶¹ Dieses Ziel kann von der Seite des Individuums aber auch von der Seite der ganzen Gesellschaft verstanden werden. Das Individuum erstrebt Nahrung, Arbeit, wodurch es sich und seine Familie versorgen kann. Der moderne Mensch erwartet aber von dem Staat, dass er ihn in den Fällen aushilft, wenn er für den Lebensunterhalt seiner Familie nicht sorgen kann. Soziale Sicherheit ist aber nicht nur für das Individuum, sondern auch für die ganze Gesellschaft existentiell, da extreme Armut zum Beispiel zu Krankheiten, Epidemien und Unruhen führen kann, die schließlich die ganze Gesellschaft gefährdet.⁶²

Soziale Sicherheit wird also als ein gesellschaftliches, aber auch als ein individuelles Ziel verstanden, das eine Existenzsicherung, aber auch eine Wohlstandssicherung beinhaltet. In der Untersuchung wird das Individuum in den Mittelpunkt gestellt. Die gesellschaftlichen Komponenten werden weiterhin nicht mehr behandelt. Diese allgemeine Bestimmung der sozialen Sicherheit ist zu breit und ungenau, um als Außengrenze für die Untersuchung zu dienen. Aus diesem Grund wird der Untersuchungsbereich durch die Mittel, die um die Verwirklichung sozialer Sicherheit eingesetzt werden, weiter begrenzt.

1.1.3.3. Private und staatliche Schutzmechanismen

Um das Ziel sozialer Sicherheit zu erreichen, wurden private, aber auch staatliche Schutzmechanismen in der Gesellschaft entwickelt. Die Familie, die Arbeiter- und Wohngemeinschaften unterstützen deren Mitglieder aus verschiedenen Gründen, wie ethischer, emotioneller Zusammengehörigkeit, oder wirtschaftlicher Interessen.⁶³ Diese privaten Schutzmechanismen waren mit dem Zunehmen der Mobilität und der Individualisierung der Gesellschaft nicht mehr ausreichend⁶⁴ und die soziale Sicherheit wurde sogar im gesellschaftlichen Sinne gefährdet. Der Staat musste eingreifen, um den Frieden in der Gesellschaft zu schützen. Innerhalb der Untersuchung knüpft die Außengrenze an diesen Punkt an, da die privaten Verhältnisse von dem Recht nicht bzw. nicht vollständig geregelt werden. Im Bereich der privaten Versorgung⁶⁵ werden in der Arbeit diejenigen behandelt, wo sich ein staatlicher Anknüpfungspunkt – in Form einer Fördermaßnahme – erkennen lässt.

Innerhalb der staatlichen Schutzmechanismen unterscheidet *Zacher* zwischen internalisierenden und externalisierenden Lösungen. Die externalisierenden Lösungen sind diejenigen, die durch den spezifisch sozialen Zweck bestimmt sind, und die das aufge-

61 Vgl. *Kaufmann*, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 1973, S.97.

62 Vgl. *Braun*, Soziale Sicherung, 1973, S.9-18; *Waltermann*, Sozialrecht, 2009, S.20. Vgl. die Ansichten von *Bogs* über die soziale Sicherung ohne individuelle Berechtigung. *Bogs*, Soziale Sicherung, 1966, S.64; *Balogh*, Társadalombiztosítási ismeretek, 1996, S.102-104.

63 Vgl. *Czúcz*, in: *Czúcz/Gecse/Prugberger*, Magyar és európai társadalombiztosítási- és munkaszociális jog, 1994, S.13-17.

64 Vgl. Erster Hauptteil: 1.2.

65 Der Bereich der sozialen Sicherheit scheint an der Grenze zwischen dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht zu stehen. Vgl. *Becker*, JuS, 1998, S.90; *Balogh/Szűcs*, Alkalmazott társadalombiztosítás-tan, 1998, S.33.

treten soziale Probleme aus dem Umfeld herausheben und extern lösen. Internalisierende Lösungen beinhalten dagegen die rechtlichen Ordnungen, die durch einen anderen, also nicht sozialen Zweck, geprägt sind. Die sozialen Probleme werden innerhalb des Systems also intern gelöst.⁶⁶ Die Zielsetzung der Untersuchung – Überblick des gültigen Systems und die Untersuchung des Einflusses – lässt grundsätzlich keinen Raum für die Feststellung, welche sozialen Lösungen in verschiedenen Bereichen des Rechtssystems, dessen Aufgabe gerade nicht durch den sozialen Zweck gekennzeichnet sind, auftauchen.⁶⁷ An wichtigen Stellen ist es aber sinnvoll internationalisierende Lösungen einzubeziehen, nämlich dann, wenn es um einen wichtigen Kernbereich der staatlichen Verantwortung geht.

Als System der sozialen Sicherheit werden also grundsätzlich externalisierende staatliche Maßnahmen und durch staatlich geförderte private Maßnahmen betrachtet, die der Existenzsicherung oder der Wohlstandssicherung des Einzelnen dienen.

1.2. Historischer Hintergrund des ungarischen Systems

Im System der Sozialen Sicherheit kann man Leistungstypen und Methoden erkennen, deren Entstehung und Entwicklung parallel verliefen, bis sie unter dem Namen sozialer Sicherheit oder Sozialrecht vereinigt wurden.⁶⁸ Die Institutionen, die der Versorgung von Armen dienten, waren eher ordnungsrechtlicher Natur. Soziale Merkmale und Solidaritätsmerkmale entfalteten sich später.⁶⁹ Die Sozialversicherungsleistungen, bei denen die Solidarität ein Hauptbestandteil ist, bilden einen anderen Weg. Aus diesem Grund wird die Entstehung der Versorgung der Armen (Armenrecht) von der Entwicklung der Sozialversicherung – anlehnend an den historischen Verlauf – getrennt behandelt.

1.2.1. Die Regelungen des Armenrechts und des Gesundheitswesens

Im Mittelalter basierte die Unterstützung der Armen auf den christlichen Lehren und hatte einen ethischen Charakter. Neben dem Schutz des familiären Netzes und des Dorfkollektivs spielten auch die verschiedenen Mönchsorden – die Benediktiner, Zisterzienser, Johanniter⁷⁰ – eine große Rolle in der Unterstützung der Armen und Kranken.⁷¹

66 Zacher, in: *Fürst/Herzog (Hrsg.), FS für Zeidler*, 1987, S.576-577; Zacher, in: *Abhandlungen zum Sozialrecht*, 1993, S.261-262.

67 Z.B. Prozesskostenhilfe oder Tarifbegünstigungen für Studenten, Schüler im öffentlichen Verkehr.

68 Vgl. Czúcz, *Szociális jog I.*, 2002, S.30; Tomka, *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 2003, S.59-60.

69 Vgl. *Csizmadia*, *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*, 1977, S.18; Gyáni, *Könyörületesség, fegyelmezés, avagy a szociális gondoskodás genealógiája*, *Történelmi Szemle*, 1999/1-2., S.57-61.

70 Vgl. Gaál, *A szegényügy- és felnőttvédelmi szociálpolitika története Szabolcs-Szatmár megyében, 1867-1989*, 1997, S.11-12.