

ANNA TARNOWSKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Michael Stolleis, „Origins of the Welfare State: Social Policy in Germany to 1945”**

**Springer Verlag, Heidelberg-New York-Dordrecht-London 2013, seria wydawnicza German Social Policy, t. 2, ISBN 978-3-64222521-5, ss. 188.**

W 2013 roku ukazała się na niemieckim rynku wydawniczym seria pod zbiorczym tytułem „*German Social Policy*”. To ciekawa idea, otwierająca przed czytelnikiem anglojęzycznym możliwość zapoznania się z podstawowymi opracowaniami z zakresu historii i najnowszej historii niemieckiego państwa dobrobytu, rozwiązań instytucjonalnych i ustawowych w zakresie systemu zabezpieczeń społecznych i polityki społecznej, także w ujęciu porównawczym. Seria przygotowana przez Springer Verlag liczy w chwili obecnej łącznie 5 tomów. Jako że seria oryginalna, wydana pod patronatem Federalnego Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w latach 2001–2008, obejmowała 11 tomów, można zapewne liczyć na publikację kolejnych tłumaczeń.

Historia polityki socjalnej w przypadku pionierskiego dla dziejów ubezpieczeń państwa, jakim są Niemcy, jest stosunkowo długa. Najstar-

szym okresem (do 1945 r.) zajął się Michael Stolleis (wieloletni dyrektor *Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte* we Frankfurcie nad Menem) w opracowaniu pt. *Origins of the German Welfare-State: Social Policy in Germany to 1945*, stanowiącym drugi tom serii. Tekst oryginalny ukazał się w 2001 r. jako część pracy opublikowanej pod tytułem *Geschichte des Sozialpolitik in Deutschland seit 1945* (wyd. Nomos, Baden-Baden).

M. Stolleis sięga daleko przed czasy Bismarckowskie, wskazując np. na kościelne systemy wsparcia socjalnego istniejące od średniowiecza poprzez czasy nowożytne. Charakterystycznym wyznacznikiem dziewiętnastowiecznego przełomu stała się wyabstrahowana idea ubezpieczenia, która, jak powszechnie wiadomo, znalazła szersze zakotwiczenie w ustawodawstwie II Rzeszy Niemieckiej. W tej części autor badał też instytucję funduszy celowych z okresu I wojny światowej.

Punkt ciężkości pracy stanowią kolejne rozdziały poświęcone niemieckiej historii zabezpieczeń społecznych w Republice Weimarskiej i państwie nazistowskim. Idea powszechnego bezpieczeństwa socjalnego uzyskała w 1919 r. gwarancje konstytucyjne poprzez szeroko interpretowane regulacje – art.: 109 (klauzula równości), 119 (ochrona małżeństwa i rodziny), 122 (ochrona młodzieży), 151 (liberalna klauzula sprawiedliwości w obrocie gospodarczym), 155 (zabezpieczenie mieszkalne), 161 (zobowiązanie do przyjęcia szerokiego systemu zabezpieczeń, służącego zabezpieczeniu zdrowia, zdolności do pracy, macierzyństwa), 162 (gwarancje semiimperatywnych regulacji stosunku pracy), 163 (m.in. prawo do zarobkowania, delegacja do uregulowania zabezpieczenia dla bezrobotnych w drodze ustawy). Dla tzw. koalicji Weimarskiej właśnie socjalny wymiar konstytucji stanowił wspólny punkt, łączący programy polityczne ruchu robotniczego, centrum i liberałów.

Pomimo gigantycznego kryzysu w latach dwudziestych podjęto systematyczne działania na rzecz budowy *Youth Welfare*, skutkujące profesjonalizacją państwowego systemu wsparcia socjalnego (choćby utworzenie Ministerstwa Pracy na szczeblu federalnym), gruntowną nowelizacją ogólnoniemieckiego prawa ubezpieczeniowego z 1911 r., rozszerzeniem ochrony np. na pracowników młodocianych i kobiety. W systemie

ubezpieczeń zdrowotnych znalazły się kolejne grupy pracownicze, a system objął niemal 60% populacji społeczeństwa, co *de facto* wprowadziło ubezpieczenie powszechne (s. 118<sup>1</sup>). Doprecyzowano także regulacje w zakresie ubezpieczeń wypadkowych. Podstawowym problemem Republiki z oczywistych powodów pozostawała jednak organizacja systemowego wsparcia bezrobotnych, które wyewoluowało od zabezpieczenia bezrobotnych do ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Podstawy prawne stworzyła ustawa z 1927 r. o pośrednictwie pracy i ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia – choć wydana na tle europejskim stosunkowo późno, to obowiązująca, mimo poważnej nowelizacji, do 1969 r. W parze szła ewolucja prawa pracy i powołanie sądów pracy na mocy ustawy z 1926 r. W myśl niemieckiej tradycji, w praktyce międzywojennego wsparcia socjalnego nadal znaczącą rolę odgrywały instytucje wolontariatu, powiązane ze związkami politycznymi (choćby socjalistycznymi) czy wyznaniowymi.

Kolejna część pracy obejmuje okres III Rzeszy. Autor wskazuje, że choć trzon systemu ubezpieczeń społecznych został utrzymany, to sam system doświadczył znaczących zmian instytucjonalnych, np. w postaci unifikacji administracji, której ofiarą padła ubezpieczeniowa administracja niezespolona i instytucje komunalne. W systemie prawa socjalnego znalazł się komponent rasistowski; nazistowskie działania na rzecz ochrony rasy także w wymiarze zdrowotnym i socjalnym przyjęły postać licznych ustaw szczególnych. Sztandarowym projektem socjalnym Rzeszy była likwidacja ponad sześciomilionowego bezrobocia, co środkami państwa autorytarnego (tytułem przykładu instrumenty nowego prawa pracy z 1934 r.) osiągnięto w zasadzie w 1937 r. Zasadniczą rolę i jako ciało lobbujące, i jako kluczowa tuba propagandowa skierowana do warstw pracujących, odegrał powołany na miejsce zlikwidowanych związków zawodowych Niemiecki Front Pracy.

W myśl „zasady wodzowskiej” także ubezpieczenia objęto unifikacją i nacjonalizacją, zrealizowaną w drodze ustawy o strukturze ubezpieczeń społecznych z 1934 r. i towarzyszących jej 17 rozporządzeń. Wartość

---

<sup>1</sup> Autorka recenzji korzystała z równoległego wydania w postaci pliku pdf, dostępnego na stronie [www.springer.com/economics/social+policy/book/978-3-642-22521-5](http://www.springer.com/economics/social+policy/book/978-3-642-22521-5).

kapitału pochodzącego z ubezpieczeń podwoiła się w ciągu 7 lat, osiągając w 1939 r. sumę 10,5 miliardów marek, które ostatecznie państwo nazistowskie na mocy prostego rozporządzenia spożytkowało na cele wojenne (s. 144, autor podaje za V. Henschelem). Wielkość ta odpowiadała wielkości dwuipółkrotności rocznych wydatków budżetowych. Tę część kończy autor uwagami na temat polityki socjalnej w państwie stanu wojny.

Swoisty suplement do pracy stanowi rozdział VII, zatytułowany „Długoterminowe perspektywy opieki socjalnej”, w którym M. Stolleis formułuje spostrzeżenia z pozycji historyka prawa. Wskazuje na obecną koegzystencję najstarszych i najnowszych instrumentów ochrony socjalnej. Podkreśla proces swoistej eksternalizacji ryzyka i w zasadzie całego systemu socjalnego, poprzez powierzenie zadań realizowanych onegdaj w „*extended family*”, tworzącej sieć społeczną, podmiotom zewnętrznym – od instytucji ochrony zdrowia i opieki społecznej (rozwój szpitalnictwa, instytucji ambulatoryjnych), po towarzystwa ubezpieczeniowe i „własną” administrację zabezpieczeń socjalnych. Jako efekt tego procesu postrzega też profesjonalizację licznych zawodów, związanych z opieką zdrowotną i społeczną oraz biurokratyzację branży (s. 154–155). Partycypanci rozwiniętego systemu zabezpieczeń, bazującego na socjalnie ukierunkowanym budżecie, stają się swoistą grupą zwrotnego nacisku politycznego („*reverberations back onto politics*”, s. 156), przy czym autor zasadnie zastrzega, że specyfika tych oddziaływań nie została jeszcze w pełni opisana (s. 157).

Dziewiętnastowieczny proces wyodrębniania się grupy pracowniczej przeszedł przełom dzięki realizacji postulatów równości, wolności zatrudnienia, co ostatecznie doprowadziło do wykreowania społeczeństwa podlegającego powszechnemu ubezpieczeniu. Obywatele pozostają w nim zarówno płatnikami, jak i beneficjentami systemu ochrony socjalnej. Jak konkluduje M. Stolleis, nie istnieją dziś grupy społeczne o dużym znaczeniu, które mogłyby sobie pozwolić na niepodejmowanie pracy. Jednocześnie obywatel może kwestionować zbyt opresyjny dla niego system, bądź jako wyborca, bądź podejmując próbę uchylecia się od niego poprzez ucieczkę do szarej strefy. Jako beneficjent z kolei nie działa w duchu solidaryzmu społecznego, a raczej, zawsze pozostając „*homo oeconomicus*”,

dąży do maksymalizacji dostępnych profitów. Zachodnie systemy parlamentarne wykorzystują działalność legislacyjną nie tylko do równoważenia „równości” i „sprawiedliwości”, ale też do respektowania trzech wskazanych ról społecznych – obywatela, płatnika i beneficjenta. Jednocześnie zdaniem M. Stolleisa wspomniane fundamentalne zasady pozostaną wyznacznikiem nawet wówczas, gdy istniejący ponad stuletni model zabezpieczenia socjalnego padnie ewentualnie ofiarą ewolucji kluczowych jego czynników, chociażby w związku z załamaniem demograficznym, i konieczne będzie stworzenie nowego modelu.

Praca M. Stolleisa ma charakter przystępnego, lecz rzetelnie udokumentowanego rysu, zrealizowanego z niewątpliwym socjologicznym zacięciem. Pewne nieścisłości rodzić może ujmowanie pokrewnego nam w końcu systemu prawnego niemieckiego w ramy terminologii anglojęzycznej – dlatego czasem warto sięgnąć do tekstu oryginalnego. Wreszcie na uwagę zasługuje sam pomysł publikacji cyklu pierwotnie niemieckojęzycznego w języku angielskim, co, jak się zdaje, stanowi dziś właściwie jedyną drogę do upowszechnienia opracowań krajowych na transgraniczną skalę. Musi się z tym zgodzić i polski badacz.