

Von der Aufsicht zur Nationalisierung : Beginn und Entwicklung der Versicherungsregulierung in Frankreich, 1900-1950

Autor(en): **Stüdi, Beat**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte =
Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale**

Band (Jahr): **30 (2015)**

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-632462>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Beat Stüdl

Von der Aufsicht zur Nationalisierung

Beginn und Entwicklung der Versicherungsregulierung in Frankreich, 1900–1950

From Oversight to Nationalisation. Origins and Development of Insurance Regulation in France, 1900–1950

This paper addresses questions of how government intervention in the French economy changed between 1900 and 1950, during the latter part of the Third Republic and the early years of the Fourth Republic. Using regulation of the insurance industry as a case study, it is shown that the state intervention became important as early as the 1930s, with the implementation of state instruments that could both react to and pro-actively shape changes in contracts, premiums, professional organizations, and inter-corporate agreements in the insurance sector. In contrast to previous portrayals of an abrupt shift towards interventions during the Fourth Republic (suggested by the nationalization of insurance companies shortly after World War II), this study indicates that French economic policies developed over the first half of the 1900s as a more gradual and incremental process.

In seinem wegweisenden Werk *Histoire de l'Etat en France* zeigt Pierre Rosanvallon auf, dass die übliche Periodisierung der französischen Wirtschaftspolitik in eine «wirtschaftsliberale» Dritte Republik und eine «interventionistische» Vierte Republik eine Abstraktion ist, da es keine klare Trennung dazwischen gab. Die wechselnde Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft lasse sich insbesondere dann nur ungenügend verstehen, wenn «Liberalismus» und «Interventionismus» als analytische Begriffe verwendet würden. In seiner Studie bezieht sich Rosanvallon auf die Wirtschaftssteuerung und zeigt auf, dass Forderungen nach staatlicher Steuerung zwar bereits in den 1920er- und 30er-Jahren Konjunktur hatten, sich aber erst mit der Wirtschaftsplanung der Nachkriegszeit durchsetzen konnten.¹

¹ Pierre Rosanvallon, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris 1990, S. 235–268.

Rosanvallon beschäftigt sich allerdings nur mit der klassischen Wirtschaftspolitik, insbesondere der makroökonomischen Steuerung, sodass die Frage offen bleibt, ob seine Ergebnisse verallgemeinerbar sind. Vor allem bei der Geschichte des Versicherungssektors bestehen Zweifel, ob man wirklich von einem kontinuierlichen Prozess sprechen kann. Denn 1947 nationalisierte die französische Regierung die neun wichtigsten Versicherungskonzerne, welche über die Hälfte der in Frankreich anfallenden Prämien einnahmen.² Das deutet auf einen klaren Bruch mit der Vergangenheit hin.

Wie der vorliegende Beitrag zu zeigen versucht, gibt es selbst bei der Regulierung des Versicherungssektors zwischen 1900 und 1950 auffällige Kontinuitätslinien. Die liberale Wirtschaftsregulierung des 19. Jahrhunderts wurde unter dem Einfluss der Sozialpolitik schon früh mit griffigeren Instrumenten erweitert, die später eine wirtschaftspolitische Bedeutung erlangten. Betrachtet man die Anfangs- und Endpunkte der untersuchten Zeitperiode, ging diese Entwicklung in Frankreich zwar besonders weit, gehorchte aber einer gewissen inneren Logik.

Die Umsetzung der Versicherungspolitik in der Versicherungswirtschaft manifestierte sich als Regulierung und bewirkte den Einsatz unterschiedlicher Instrumente wie gesetzliche Reglementierung, staatliche Aufsicht und Steuerungsmechanismen. In Anlehnung an die Methode, die Pierre Lascoumes und Patrick Le Galès für die Analyse der *public policies* entwickelten, definieren die «Instrumente» in diesem Beitrag die Untersuchungsgegenstände.³ Zuzufolge der beiden Politik- und Sozialwissenschaftler muss die Ebene der Instrumente erstens deshalb untersucht werden, weil dort die konkrete Umsetzung staatlicher Politik geschieht. Zweitens haben die Instrumente eine Eigenlogik und können deshalb ihre Wirkung unabhängig von politischen Zielen entfalten. Drittens beinhalten sie immer auch eine «politische Theoretisierung», das heisst eine Konzeptualisierung des Verhältnisses von Regierung und Regierten.⁴

Im vorliegenden Beitrag werden die Instrumente der Versicherungspolitik untersucht, insofern sie die staatliche Versicherungsverwaltung betreffen. Die Entscheidungsprozesse in der Versicherungspolitik und die politische Rolle der Versicherungswirtschaft werden nur am Rand beleuchtet. Aufgrund dieser Einschränkung können die mittelfristigen Entwicklungen von 1900 bis 1950 untersucht werden: Welches waren die einzelnen Schritte und Instrumente in der Schaffung der französischen Versicherungsregulierung, welches war ihr historischer Kontext, ihre Wirkung und Bedeutung?

2 Claire Andrieu, Les assurances, pour quoi faire? in: Claire Andrieu et al. (Hg.), Les nationalisations de la Libération. De l'utopie au compromis, Paris 1987, S. 339–351, hier 343.

3 Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (Hg.), Gouverner par les instruments, Paris 2004.

4 Pierre Lascoumes, Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique? in: Jacques Lagroye, La politisation, Paris 2003, S. 387–401.

Der Beitrag ist in vier Abschnitte unterteilt. Nach einem Rückblick auf das liberale Wirtschaftsregime des 19. Jahrhunderts wird auf den Beginn einer effektiven Versicherungsregulierung um die Wende zum 20. Jahrhundert eingegangen. Der dritte Abschnitt widmet sich der Ausweitung der Versicherungsregulierung und der Trennung von Privat- und Sozialversicherungen innerhalb des Arbeitsministeriums. Der vierte Abschnitt untersucht die Veränderungen der 1930er- und 40er-Jahre, die von wirtschaftlichen und politischen Ereignissen hervorgerufen wurden: die Einführung von Steuerungsinstrumenten, die Nationalisierung einer Anzahl Konzerne und die definitive Trennung eines privaten und sozialen Bereichs in der Verwaltung und Bewirtschaftung der Versicherungen.

Das liberale Versicherungsregime des 19. Jahrhunderts

Die Anfänge einer staatlichen Versicherungspolitik erfolgten in Frankreich im 19. Jahrhundert, auch wenn die Behörden zu dieser Zeit weder über eine spezialisierte Verwaltungsabteilung noch über spezifische Regulierungsinstrumente verfügten. Zudem glich sie zu Beginn des Jahrhunderts eher einer Nichtpolitik: eine königliche Verordnung von 1681, die aus moralischen Gründen das Geschäft mit der menschlichen Lebensdauer verbot, war immer noch massgebend und verhinderte den Aufbau von Lebensversicherungsgesellschaften bis auf einzelne Ausnahmen.⁵

Die im 19. Jahrhundert für die Verwaltung der Versicherungswirtschaft zuständigen Behörden waren der Staatsrat (*Conseil d'Etat*) und das Handelsministerium.⁶ Letzteres verfügte jedoch über keine spezialisierte Abteilung für die Verwaltung der Versicherungswirtschaft. Die einzige Ausnahme einer spezifischen Organisation war die *commission des tontines*, ein 1842 geschaffenes, fünfköpfiges Gremium, das vom Handelsminister ernannt wurde und die Geschäftstätigkeit der Tontinen beaufsichtigte.⁷

Der Mangel an Versicherungsbehörden entsprach jenem an Regulierungsinstrumenten. Jene, die den Behörden zur Verfügung standen, waren von der Gesetzgebung zu den Aktiengesellschaften abgeleitet (*Code de commerce* von 1807 und Gesetz über die Aktiengesellschaften von 1867). Seit 1807 war das hauptsächliche Regulierungsinstrument die Konzessionspflicht der Versicherungsgesellschaften. Die Konzessionen wurden vom Handelsministerium erteilt, nachdem der Staatsrat

5 Vgl. Pierre Joseph Richard, *Histoire des institutions d'assurances en France*, Paris 1956, S. 14.

6 Michèle Ruffat, *L'assurance française et sa tutelle. Structures administratives et modes de régulation de l'Ancien régime à la Seconde Guerre Mondiale*, in: Clara Eugenia Nunez (Hg.), *Insurance in Industrial Societies. Economic Role, Agents and Market from 18th Century to Today*, Sevilla 1998, S. 57–76, S. 62.

7 André Anthon, *Du contrôle de l'Etat en matière d'assurances*, Dijon 1937, S. 57.

die Satzungen der entsprechenden Firmen geprüft hatte. Zusätzlich waren jene verpflichtet, ihre Geschäftsbilanzen halbjährlich zu veröffentlichen.⁸ Mit der Liberalisierung des Aktiengesellschaftsrechts von 1867 entfiel die Konzessionspflicht für Versicherungsgesellschaften ausserhalb der Lebensversicherungsbranche. Im Bereich der Verwaltungsinstrumente lassen sich Ausnahmen nennen, welche auf die Entstehung einer spezifischen Versicherungspolitik hindeuten. Einerseits wurden 1809 die Gegenseitigkeitsgesellschaften (*mutuelles*) und die Tontinen derselben Konzessionspflicht wie die Aktiengesellschaften unterstellt.⁹ Andererseits folgte dem Gesetz von 1867 über die Aktiengesellschaften eine Ausführungsverordnung, die spezifische Normativbestimmungen für die Versicherungsgesellschaften enthielt, nach welchen die Versicherungsgesellschaften ein bestimmtes Startkapital ausweisen, Reserven unterhalten und Bestimmungen zu den Kapitalanlagen und den Versicherungspoliceen berücksichtigen mussten. Stimmt ihre Satzungen mit diesen Bestimmungen überein, konnten sie unbeaufsichtigt ihrer Tätigkeit nachgehen. Die ausländischen Versicherungsgesellschaften waren von diesen Bestimmungen ausgenommen.¹⁰

Die solcherart ausgestaltete Versicherungsregulierung des 19. Jahrhunderts war uneinheitlich und wenig effektiv, weil sowohl die nötigen Behördenabteilungen als auch griffige Instrumente fehlten, um die Anleger vor finanziellen Schäden zu schützen. Die französische Versicherungspolitik kam folglich im 19. Jahrhundert nicht über die Anfänge hinaus. Die Gründe dafür waren wirtschaftlicher und ideeller Art. Die Versicherungsmärkte waren zu Beginn des Jahrhunderts noch schwach ausgebildet; lediglich die Feuer- und die Seeversicherung waren etabliert. Nach 1830 erlebten zuerst die Tontinen und während des Zweiten Kaiserreichs die Gegenseitigkeitsgesellschaften (*mutuelles*) ein starkes Wachstum. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts legten die Lebensversicherungen und die Versicherung gegen Arbeitsunfälle an wirtschaftlicher Bedeutung zu.¹¹ Zu den ideellen Gründen kann man einerseits die moralischen Bedenken gegen die Spekulation im Allgemeinen und gegen die Kommerzialisierung der menschlichen Lebensdauer im Besonderen zählen. Die moralischen Bedenken, die sich in der oben genannten königlichen Verordnung aus dem 17. Jahrhundert spiegelten, prägten die Rechtstexte und Kommentare bis hin zum *Code de Commerce* und behinderten die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen.¹² Andererseits entsprach eine relativ unverbindliche Aufsicht (*surveillance*) der Versicherungen den liberalen Vorstellungen der Zeit, wie Michèle Ruffat analysierte: «Dans la perspective traditionnelle de surveillance des activités

8 Ebd., S. 54 f.

9 Bescheide des Staatsrats vom 25. 3. und 15. 10. 1809. Ebd., S. 56–58.

10 Vgl. Ruffat (wie Anm. 6), S. 64.

11 Vgl. Richard (wie Anm. 5), S. 37–125.

12 Vgl. Viviana A. Zelizer, *Morals and Markets. The Development of Life Insurance in the United States*, New Brunswick (NJ) 2009, S. 38.

économiques, l'Etat se borne à redresser les irrégularités qui ont été commises au détriment d'une personne et sur sa plainte.» Diese passive und reagierende Haltung des Staats gegenüber der Versicherungswirtschaft prägte die französische Versicherungspolitik des 19. Jahrhunderts. Das Personal und die Regulierungsinstrumente, welche für die Ausführung der Versicherungspolitik eingesetzt wurden, bildeten eine minimale Antwort auf reale Probleme. Ironischerweise konnten genau die Lebensversicherungsgesellschaften, für die nicht einmal Normativbestimmungen galten und bei denen die Regulierung am wenigsten griff, von den Konzessionen profitieren: sie nutzten sie als Werbemittel, um das Vertrauen potenzieller Kunden zu gewinnen.¹³

Die Einführung der Versicherungskontrolle im Zeichen der sozialen Vorsorge, 1898–1905

Anlässlich eines sozialen Reformgesetzes, der Reglementierung der Arbeitsunfälle in Frankreich 1898, wurde eine neue Versicherungspolitik mit spezifischen Behörden und effektiven Regulierungsinstrumenten initiiert. Der Gesetzgeber förderte die Unfallversicherung durch komplexe Bestimmungen, überliess ihre Ausübung aber privaten Organisationen und schuf flankierend eine mit wirksamen Regulierungsinstrumenten ausgestattete Aufsichtsbehörde. Auf diese Art schlug Frankreich in Sachen Sozialversicherungen einen Weg ein, der sich stark von jenem des Deutschen Reichs unterschied, das zwischen 1883 und 1889 staatlich organisierte Arbeiterversicherungen eingeführt hatte.

Reglementierung der Arbeitsunfälle und Versicherungskontrolle

Das Gesetz von 1898 verfügte die Umkehrung der Beweislast bei Arbeitsunfällen; von nun an lag es nicht mehr an der verunfallten Arbeiterin oder dem verunfallten Arbeiter, dem Arbeitgeber die Schuld am Unfall nachzuweisen, sondern am Letzteren, sich zur Wehr zu setzen, falls er der Überzeugung war, dass sich der Unfall aufgrund eines vorsätzlichen Fehlers der betroffenen Person ereignet hatte. François Ewald verortete in diesem Gesetzesakt die Geburtsstunde des Sozialrechts in Frankreich.¹⁴ Das Gesetz von 1898 zwang die Arbeitgeber faktisch, sich finanziell gegen Rentenzahlungen an verunfallte Arbeitnehmer abzusichern. Sie wandten sich dazu vorwiegend an kommerzielle Versicherungsgesellschaften.¹⁵

13 Vgl. Anthon (wie Anm. 7), S. 128.

14 François Ewald, *L'Etat providence*, Paris 1986.

15 Alternativ gab es Gegenseitigkeitsgesellschaften, die Arbeitsunfälle versicherten, sowie von

Des Weiteren beinhalteten des Gesetz über die Arbeitsunfälle und seine Ausführungsbestimmungen für den nationalen Kontext neuartige Regulierungsinstrumente, allen voran die Versicherungskontrolle, die spezifische Aufsichtsbehörden bedingte. Diese Neuerung stellte einen Bruch mit der passiven Aufsichtspolitik des 19. Jahrhunderts dar. Das französische Aufsichtsregime war vom schweizerischen beeinflusst, das 1885 europaweit eine neue Lösung vorgegeben hatte. Das Deutsche Reich beschloss als zweite europäische Nation 1901 ein entsprechendes Aufsichtsgesetz.¹⁶ Im Unterschied zu diesen beiden Beispielen betrafen die französischen Aufsichtsbestimmungen von 1898 vorerst nur die Versicherung gegen Arbeitsunfälle. Im Jahr 1905 wurden sie auf die Lebensversicherungsgesellschaften ausgeweitet.

Die Regulierungsinstrumente, die das Gesetz von 1898 und die Ausführungsverordnungen vorgaben, lassen sich wie folgt umreißen. Die Versicherungsgesellschaften mussten erstens Kapitalreserven in der Höhe der momentanen Rentenverpflichtungen unterhalten und bei der öffentlich-rechtlichen *Caisse des dépôts et consignations* eine Kautions hinterlegen. Als Nachweis für die Einhaltung dieser Vorschriften mussten die Gesellschaften den Behörden jährlich einen detaillierten Bericht abliefern, der standardisierte Tabellen zum Geschäftsverlauf enthielt. Zweitens beinhaltete das Gesetz von 1898 das Instrument der Versicherungskontrolle (*contrôle*), das die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften garantieren sollte. Es erlaubte staatlichen Kontrolleuren, an den Firmensitzen der Versicherungsgesellschaften die Geschäftsbücher einzusehen, um die Richtigkeit der eingereichten Dokumente zu prüfen. Als Sanktion drohte die Streichung aus dem Handelsregister.¹⁷ Im Jahr 1905 wurde die Versicherungskontrolle auf die Lebensversicherungen ausgedehnt und angepasst. Das entsprechende Gesetz führte zusätzlich Geldbussen von 20–10'000 Francs ein, welche die Handlungsfähigkeit der Versicherungsbehörden beträchtlich erweiterten.¹⁸

Die Ursachen der neuen, aktiven Versicherungspolitik lagen einerseits im Erstarren der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und der Lebensversicherung Ende 19. Jahrhundert, was den Anlegerschutz zu einem dringenden Problem werden liess. Andererseits lassen sie sich im neuen sozialpolitischen Kontext verorten, der von einer heterogenen, republikanisch-liberal gesinnten Gruppe von Sozialreformern dominiert wurde, der «nébuleuse réformatrice», wie sie von Christian

Arbeitgebern kontrollierte Garantiesyndikate (*syndicats de garantie*). Vgl. Michel Dreyfus (Hg.), *Se protéger, être protégé. Une histoire des assurances sociales en France*, Rennes 2006, S. 279–282.

16 Vgl. Martin Lengwiler, *Competing Globalizations. Controversies between Private and Social Insurance at International Organizations 1900–60*, in: Robin Pearson (Hg.), *The Development of International Insurance*, London 2010, S. 167–186, hier 173–176.

17 *Loi du 9 avril 1898 sur les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail*; *Décret du 28 février 1899 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 27 de la loi de 1898*.

18 Vgl. Anthon (wie Anm. 7), S. 203.

Topalov genannt wurde.¹⁹ Die Sozialreformer erhoben die «soziale Vorsorge» zu ihrem Hauptanliegen, die sich von der Fürsorge und der Wohltätigkeit abgrenzte und in technischer Hinsicht auf eine Rückstellung der Eigenmittel der Lohnempfänger setzte (mithilfe von Versicherungen, Gegenseitigkeit, Altersrenten oder Sparbüchern).

Institutioneller Kontext der Versicherungsbehörde

Bei der Aufsichtsbehörde kam zudem das institutionelle Setting zum Tragen: die ministerielle Zugehörigkeit und der Umstand, dass die Versicherungen im Verbund mit anderen Bereichen der «sozialen Vorsorge» verwaltet wurden. Mit dem Gesetz von 1898 wurde ein Format der Versicherungsbehörden geschaffen, das sich trotz Veränderungen bis über die Jahrhundertmitte hinaus halten sollte: eine Versicherungsdirektion, Versicherungskontrolldienste und Konsultativkomitees, die mit Vertretern der Versicherungsgesellschaften, der Versicherten und der Behörden besetzt wurden.

Im Jahr 1899 nahm die Kontrolldienststelle für Versicherungen gegen Arbeitsunfälle ihre Arbeit auf. Sie beschäftigte anfänglich zehn Kontrollkommissare. Im Zug der Ausdehnung der Versicherungskontrolle auf die Lebensversicherungen wurde 1906 ein zweites Kontrollkorps geschaffen, durch das sich die Zahl der Kontrollkommissare auf insgesamt 25 erhöhte.²⁰ Die Kontrollkommissare wurden beim privaten *Institut des actuaires* ausgebildet und mittels Aufnahmeprüfungen (*concours*) rekrutiert. Ihre Bildung in Rechnungswesen, Versicherungsrecht und Versicherungsmathematik entsprach jener des Fachpersonals von Versicherungsgesellschaften.²¹

Die Kontrolldienststelle war der Direktion für soziale Versicherung und Vorsorge unterstellt (zuerst im Handelsministerium, ab 1906 im neuen Arbeitsministerium). Jene nahm erstens die administrativen Aufgaben der Versicherungsregulierung wahr (administrative Aufsicht, Sekretariat der Beratergremien, Verhängung von Sanktionen). Zweitens besorgte sie Dokumentationsaufgaben, verfasste die Jahresberichte zur Verwaltung der Arbeitsunfälle und der Lebensversicherungen und publizierte Statistiken und Justizbeschlüsse über die Versicherungen.²² Drittens bereitete die

19 Vgl. Christian Topalov, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880–1914*, Paris 1999.

20 *Annuaire du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale*, Paris 1907, S. 10 f.

21 Arrêté ministériel du 9 janvier 1906 déterminant les conditions de recrutement des commissaires-contrôleurs des sociétés d'assurances contre les accidents du travail, in: *Annuaire du Ministère du Travail* 1909, S. 228.

22 Die *Rapports 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. Auch die weiteren Informationsbroschüren erschienen in dieser Publikationsreihe.

Versicherungsdirektion für den zuständigen Minister die reglementarischen Anpassungen und Gesetzesentwürfe zur Versicherungswirtschaft vor. Die Versicherungsverwaltung war jedoch nicht das einzige Tätigkeitsfeld der Direktion für soziale Versicherung und Vorsorge. Sie verwaltete auch die Sparkassen, die Altersrenten und die Wohnbauförderung.²³ In der Frühphase der eigentlichen Versicherungsverwaltung nach 1898 war die Versicherungsbehörde von ihrem Wesen her weniger eine Wirtschafts- als eine Sozialbehörde.

Der wichtigste Versicherungsbeamte zu dieser Zeit war Georges Paulet, der die Direktion für soziale Versicherungen und Vorsorge seit ihrem Aufbau 1899 leitete. Paulet war Jurist und ehemaliger Professor für Arbeitergesetzgebung an der *Ecole des sciences politiques* und präsidierte von Amts wegen das Konsultativkomitee der Arbeitsunfallversicherungen.²⁴ Für die Behörden war er der wichtigste Versicherungsfachmann und wurde bei allen reglementarischen Anpassungen hinzugezogen. Daneben war er ein aktives Mitglied des Internationalen Arbeiterversicherungskongresses, welcher zwischen 1889 und 1908 tagte und das wichtigste internationale Forum dieser Zeit für Vorsorge- und Sozialversicherungsfragen darstellte.²⁵ Am Kongress tauschten Delegationen aus europäischen Nationen ihre Erfahrungen in Sachen Arbeiterversicherungen aus. Versicherungsdirektor Georges Paulet berichtete an den Kongressen regelmässig über die Entwicklung und Umsetzung der französischen Sozialgesetzgebung.

Erste Folgen der Versicherungskontrolle

Bereits in den ersten Jahren zeitigte das neue Versicherungsregime Wirkung. Im Jahr 1903 mussten beispielsweise eine Gegenseitigkeits- und zwei kommerzielle Versicherungsgesellschaften auf Betreiben der Versicherungsbehörden ihre Geschäfte im Bereich der Arbeitsunfälle einstellen.²⁶ Obwohl das Instrument der Versicherungskontrolle den primären Zweck hatte, im Interesse der versicherten Arbeitnehmer die finanzielle Sicherheit der Versicherungsgesellschaften zu garantieren, konnten

23 Vgl. Didier Renard, Un train peut en cacher un autre. La création du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale en 1906, in: *Revue française des affaires sociales* 2 (2001), S. 101.

24 Vgl. Roland Drago et al. (Hg.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'Etat* (1799–2002), Paris 2004, S. 568 f.

25 Vgl. dazu: Bernard Gibaud, *L'assurance privée et le développement de la prévoyance collective d'entreprise en France 1850–1914*, Canteleu 1992, S. 150; Rainer Gregarek, *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 (wie Anm. 19), S. 317–335.

26 Vgl. Léon Mirman, *Les accidents du travail et le contrôle des sociétés d'assurances*, in: *Revue politique et parlementaire* 39 (1904), S. 457–473, hier 457 f.

umgekehrt auch Letztere von der staatlichen Aufsicht profitieren und befürworteten sie deshalb grundsätzlich. Sie waren einerseits an stabilen Märkten ohne ruinöse Prämienkonkurrenz interessiert. Andererseits verschaffte ihnen die staatliche Aufsicht einen Vertrauensgewinn bei der Kundschaft. Dies galt vor allem für die ab 1906 kontrollierten Lebensversicherungsgesellschaften, deren öffentliches Ansehen durch Skandale und Konkurse angeschlagen war.²⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die staatliche Politik um die Jahrhundertwende ein neues, wissensintensives Handlungsfeld erhielt, nämlich die Versicherungen. Mit den Kontrolldienststellen für die Unfall- und Lebensversicherungen verfügten die staatlichen Behörden neu über eine Abteilung, deren Beamte über gleichwertiges versicherungstechnisches Wissen wie Fachpersonen aus der Versicherungswirtschaft verfügten. Die Rolle von Versicherungsdirektor Paulet und seinen Nachfolgern bei der Ausarbeitung der späteren Sozialversicherungsgesetze zeugt von der qualitativen Bedeutung dieses Schritts.

Ausweitung der staatlichen Versicherungspolitik und Trennung von Privat- und Sozialversicherungen, 1910–1935

Die Versicherungsbehörde vermerkte im Jahresbericht von 1911: «Der *Service du contrôle des assurances privées* kann zur aktuellen Stunde seine Aktivitäten einfacher auf die eigentliche Ausübung seiner Aufgaben konzentrieren, nämlich die Aufsicht über die Geschäfte jener Organisationen, die für die Ausübung der Versicherung gegen Arbeitsunfälle zugelassen sind. Diese Aufsicht ist vor allem buchhalterischer und finanzieller Art.»²⁸ Im Gegensatz dazu hatten die Aufgaben der Versicherungsdirektion in den ersten Jahren einen beträchtlichen Aufwand an Dokumentations-tätigkeit beinhaltet. Vordergründig hatte die neue Situation damit zu tun, dass der Aufwand für die Umsetzung des Unfallversicherungsgesetzes abgenommen hatte. Arbeitgeber und Arbeitnehmer waren mit den Rechten und Pflichten des Gesetzes vertraut; die Versicherungsgesellschaften hatten ihre Policen und Prämien den neuen Anforderungen angepasst. Die Aussage kann aber auch für die Emanzipierung der Versicherungspolitik von der Sozialpolitik stehen, die vor dem Ersten Weltkrieg einsetzte. Sie ist auf zwei wesentliche Entwicklungen zurückzuführen: die Erweiterung der Versicherungsaufsicht auf neue Branchen und die Trennung der Verwaltungen für Privat- und Sozialversicherungen innerhalb des Arbeitsministeriums. Die Zeit von den 1910er-Jahren bis zur Weltwirtschaftskrise stellte für die französische Ver-

27 Vgl. Exposé de motifs, in: Chambre des Députés, Nr. 1022, Proposition de loi relative à la réforme de la législation en matière d'assurances, par G. Chastenot, 9. 6. 1899.

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

sicherungspolitik eine Erweiterungs- und Konsolidierungsphase dar, während der die staatliche Versicherungsverwaltung neue Branchen erschloss und einen Zuwachs an Fachkräften und Know-how erfuhr.

Erweiterung der Versicherungsaufsicht auf neue Versicherungsbranchen

Mit den Gesetzen von 1898 und 1905 lösten die Versicherungskontrolle sowie eine kompetente Versicherungsverwaltung das wenig verbindliche Aufsichtsregime des 19. Jahrhunderts ab. Die derart ausgestaltete Versicherungspolitik, die den Imperativen der sozialen Vorsorge folgte, galt zuerst nur für die Versicherung gegen Arbeitsunfälle und für die Lebensversicherung. Im Verlauf der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die Versicherungskontrolle auf die Kapitalisierungsgesellschaften (1907), die Rückversicherung (1917), die Heirats- und Geburtsversicherung (1921) und die Fahrzeugversicherung (1935) ausgedehnt. Für jede kontrollierte Branche wurden ein Kontrolldienst und ein Konsultativkomitee ins Leben gerufen.²⁹ Da die neu beaufsichtigten Versicherungsbranchen einen weniger ausgeprägten sozialen Charakter aufwiesen als die bereits früher beaufsichtigten Branchen der Arbeitsunfall- und Lebensversicherung, nahmen die rein finanzdienstlichen Tätigkeiten der Versicherungsbehörde zu. 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 40 Jahren hinweg und in unterschiedlichen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kontexten.³⁰

Mit der Erweiterung der Versicherungsbehörde nahm auch deren Personal zu. Im Jahr 1899 arbeiteten neben den zehn Kontrollkommissaren insgesamt 15 Personen in der administrativen Versicherungsverwaltung.³¹ Im Jahr 1912 betrug deren Zahl bereits 73 Personen, 1940 waren es 121.³² Mit der steigenden Zahl der Fachbeamten und mit der Erweiterung der Versicherungskontrolle auf neue Branchen erfuhr die Versicherungsbehörde einen nachhaltigen Zuwachs an Fachwissen, das zuvor nur bei privaten Akteuren, namentlich Fachleuten im Dienst von Versicherungsgesellschaften und Organisationen wie dem *Institut des actuaires* vorhanden war. Über die

29 Bernard Laguerre, *L'assurance sera-t-elle sociale?* in: Michèle Ruffat et al., *L'UAP et l'histoire de l'assurance*, Paris 1990, S. 89–112, hier 107.

30 Vgl. Gabriel Chéneaux de Leyritz, *Assurances*, Paris 1947, S. 125.

31 Die Berufsbezeichnungen lauteten «Überprüfer/Überprüferin», «Hilfsüberprüfer/ Hilfsüberprüferin», und «Stenotypist/Stenotypistin». *Annuaire du Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes*, Paris 1901, S. 16 f., 148.

32 *Annuaire du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale*, Paris 1912, S. 23 f.; Dekret vom 8. 10. 1940.

Ausbildung der Kontrollkommissare und Aktuare der Versicherungsbehörde, über Austauschforen wie den *Congrès des actuaires* oder die Beratergremien (*comité consultatif*), 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 40er-Jahren.

Trennung der Verwaltungen für Privat- und Sozialversicherungen

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 1928/30 ein vergleichbares Gesetz verabschiedeten. Im Jahr 1910 wurden in einem ersten Schritt obligatorische Altersrenten beschlossen, deren «Versicherte» zwischen einer staatlichen, einer gegenseitigen oder einer Arbeitgeber-Kasse wählen konnten. Das Gesetz konnte jedoch nur teilweise umgesetzt werden, da ein Beschluss des *Conseil d'Etat* den darin enthaltenen Versicherungszwang aufhob. Obwohl die Altersrenten damit scheiterten, stellten sie die erste staatlich organisierte Sozialversicherung in Frankreich und die Basis für nachfolgende Gesetze dar.³³

Das Altersrentenregime hatte einen Ausbau der Direktion für soziale Versicherungen und Vorsorge zur Folge. Wegen ihrer neuen Grösse wurden 1911 die Versicherungskontrolldienste von ihr abgetrennt und als *Service du contrôle des assurances privées* direkt dem Arbeitsminister unterstellt. Später, 1922, wurde dieser einfache «Dienst» zur eigenständigen «Direktion» befördert. Der Versicherungskontrolldienst wurde vom ehemaligen Finanzinspektor René-Benjamin Chasseriau geleitet und spezialisierte sich wie eingangs 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.³⁴ Mit der Rolle des Staats als Versicherer von Altersrenten erfolgte also innerhalb des Arbeitsministeriums eine Trennung der beiden Verwaltungsbereiche der Privat- und Sozialversicherungen, die bis anhin in der Direktion für soziale Versicherung und Vorsorge vereint gewesen waren.

33 Vgl. Dreyfus (wie Anm. 15), S. 33–36.

34 Vgl. J. Girard (Hg.), *La carrière des assurances*, Paris 1913, S. 165.

Versicherungssteuerung, Nationalisierungen und Trennung von Sozial- und Individualversicherungen, 1935–1950

Nachdem sich die französische Versicherungspolitik seit dem Ersten Weltkrieg zunehmend von der Sozialpolitik gelöst hatte, wurde sie im Verlauf der 1930er- und 40er-Jahre von wirtschaftspolitischen Elementen durchdrungen. Für diese Phase sollen die Einführung erster Steuerungsinstrumente (1937/38) und die Nationalisierung der neun wichtigsten Versicherungskonzerne (1946) untersucht werden. Die beiden Vorgänge ermöglichten es den Behörden, die Geschicke der Versicherungswirtschaft in zunehmendem Mass zu beeinflussen. Die Steuerungsinstrumente erschlossen der französischen Versicherungspolitik zwar ein neues Handlungsfeld, bauten aber auf der bestehenden Behörde und Regulierung auf. Sie bewirkten auf institutioneller Ebene die Verlegung der Versicherungsbehörde ins Finanzministerium. Ferner wurden die Sozialversicherungen weiter ausgebaut, was zur Folge hatte, dass der privaten Versicherungswirtschaft die Versicherung gegen Arbeitsunfälle entzogen und in die *Sécurité sociale* integriert wurde.

Wirtschaftspolitische Instrumente für die Versicherungsbehörden

Ab Mitte 1930er-Jahre kodifizierten die französischen Behörden die Versicherungsgesetze und erweiterten gleichzeitig ihre versicherungspolitischen Kompetenzen mit der Einführung erster Steuerungsinstrumente. Dies geschah hauptsächlich durch die Gesetzesdekrete von 1937 und 1938, welche die Versicherungsaufsicht «koordinierten» und «vereinheitlichten» sowie die kommerzielle Versicherungswirtschaft «organisierten».³⁵ Als «Gesetzesdekrete» (*décrets-loi*) wurden sie von der Regierung und nicht etwa vom Parlament verabschiedet. Dieses Verfahren war aufgrund von ausserordentlichen Kompetenzen möglich, die das Parlament der Regierung im Zug der Wirtschaftskrise ein erstes Mal 1934 zugesprochen hatte, dann weitere Male in den Folgejahren.³⁶

Die zwei Gesetzesdekrete von 1937 und 1938 sollten erklärterweise eine «rationale Organisation der Versicherungswirtschaft» bewirken und gaben der Versicherungsbehörde die Kompetenz, «zwischen Versicherungsgesellschaften abgeschlossene Abkommen für obligatorisch zu erklären, um Probleme von allgemeinem Interesse

35 Décret-loi du 25. 8. 1937 tendant à coordonner le contrôle et à renforcer la surveillance de l'Etat sur les sociétés d'assurances, de capitalisation et d'épargne ; Décret-loi du 14. 6. 1938 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.

36 Vgl. Michel Margairaz, *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932–1952)*, Paris 1991, S. 45.

zu lösen».³⁷ Die besagten Abkommen betrafen die Versicherungsverträge, die Prämientarife und die Berufsorganisation der Versicherungen. Mit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung gewisser Vertragsbedingungen und minimaler Prämientarife sollten zu risikoreiche Geschäftspraktiken unterbunden und die Märkte stabilisiert werden. Bei einem solchen Verfahren handelten zuerst die Versicherungsgesellschaften und Verbände, indem sie gegenseitige Abkommen ausarbeiteten. Anschließend konnte die Versicherungsbehörde die einzelnen Gesellschaften dazu zwingen, den Abkommen beizutreten und sie zu befolgen.³⁸ Die Gesetzesdekrete bewirkten so eine enge Zusammenarbeit von Privatwirtschaft und Behörden.

Die versicherungspolitischen Steuerungsinstrumente ermöglichten den Behörden, den Versicherungsmarkt direkt und präventiv zu beeinflussen, während sie zuvor nur bei reglementarischen Verstößen durch die Gesellschaften aktiv werden konnten. Der «Bericht an den Präsidenten der Republik» zum Gesetzesdekret von 1937 verwendete in diesem Sinn den Begriff des Mittels (*moyen*): «Le présent projet qui, d'une façon générale, tend au meilleur fonctionnement d'une industrie intéressante au premier chef l'économie nationale et les finances publiques, aurait pour effet immédiat de conférer à l'administration les moyens d'entreprendre, sans délai, un assainissement qui s'impose.»³⁹ Mit dem Begriff des Mittels, der im kurzen Bericht mehrmals auftritt, betonten die Verfasser die aktive Rolle der Versicherungsbehörden gegenüber der kommerziellen Versicherungswirtschaft, etwa wenn es darum ging, einen bestimmten Versicherungsmarkt zu stabilisieren. Zudem wird in diesem Zitat deutlich, dass die Versicherungspolitik nun den Gebieten der Nationalökonomie und der öffentlichen Finanzen zugeordnet wurde und nicht mehr jenem der sozialen Vorsorge wie in der Zeit vor 1914.

Die Ausarbeitung der Gesetzesdekrete über die Versicherungswirtschaft und ihre Kontrolle fand unter der Führung des Versicherungsdirektors Gabriel Chéneaux de Leyritz statt. Einer seiner wichtigsten Mitarbeiter war der spätere Wirtschaftsprofessor und Verfasser von mehreren wirtschaftswissenschaftlichen Standardwerken Jean Fourastié. Chéneaux de Leyritz und Fourastié wiesen ein ähnliches Bildungsprofil auf, unter anderem einen Dokortitel in Rechtswissenschaft und ein Diplom der *Ecole des sciences politiques*.⁴⁰ Während der bei seiner Ernennung zum Versicherungsdirektor erst 36-jährige Chéneaux de Leyritz bereits eine Karriere

37 Maurice Picard, 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, hier 654 f.

38 Ebd., S. 657 f.

39 Rapport au Président de la République française sur le Décret-loi du 25. 8. 1937, in: *Revue générale des assurances terrestres* 8 (1937), S. 846 f.

40 Zu Chéneaux de Leyritz und Fourastié vgl.: Régis Boulat, Jean Fourastié, un expert en productivité. La modernisation de la France (années trente – années cinquante), Besançon 2008, S. 86–94; Olivier Dard, Fourastié avant Fourastié. La construction d'une légitimité d'expert, in: *French Politics, Culture and Society* 22 (2004), S. 3–17.

im Finanzministerium hinter sich hatte und als Spezialist in Finanzfragen galt, wurde Fourastié direkt ins Arbeitsministerium berufen und trat 1934 eine Stelle als Versicherungskontrollkommissar an. Für die Ausarbeitung des Gesetzesdekrets von 1938 tätigte Fourastié Dienstreisen in die Schweiz, nach Deutschland und Italien, um die dortige Organisation des Versicherungssektors und der Versicherungsbehörde zu studieren. Später war er massgeblich an der Ausarbeitung der Ausführungsverordnung 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 nachgefragt und mit Aufstiegsmöglichkeiten bedacht wurden. Deren Einfluss sollte in der Nachkriegszeit verstärkt zum Tragen kommen.⁴¹

Die Einführung erster Steuerungsinstrumente kann einerseits als Neuerung eingestuft werden. Zeitgenosse und Rechtsprofessor Maurice Picard beispielsweise unterstrich in genereller Weise «die neuen Ideen und den neuen Geist» der Reformen.⁴² Auch Versicherungsdirektor Gabriel Chéneaux de Leyritz verwies auf die in der Reform enthaltenen wirtschaftspolitischen Neuerungen: «Diese Bestimmungen 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.»⁴³ Andererseits kann sie auf eine ergänzende Weise betrachtet werden, welche die Kontinuitäten betont. Die Gesetzesdekrete von 1937 und 1938 stellten keinen Bruch dar; sie vereinheitlichten und kodifizierten in erster Linie die bestehende Versicherungsregulierung und schlossen so an eine seit 1898 fortschreitende Entwicklung an. Ausführendes versicherungspolitisches Organ blieb nach wie vor die Versicherungsdirektion, deren hohe Beamte in der Ausgestaltung der Reform, die dank dem politischen Mittel des Gesetzesdekrets nicht den Weg über das Parlament gehen musste, federführend waren.

Im Jahr 1946 führte die eingangs erwähnte Nationalisierung von neun Versicherungskonzernen beziehungsweise 34 Versicherungsgesellschaften den eingeschlagenen Weg fort. Die nationalisierten Gesellschaften behielten vordergründig die Form von Aktiengesellschaften bei. Der staatliche Einfluss machte sich fortan aber auf drei Ebenen bemerkbar: bei den Direktoren, die vom Finanzminister ernannt wurden, in den gemischten Verwaltungsräten und im ebenfalls gemischten Nationalen Versicherungsgrat (*Conseil national des assurances*), der die

41 Weitere Beispiele dieser Generation waren Michel Debré und Pierre Laroque. Vgl. Olivier Dard, *Le rendez-vous manqué des relèves des années trente*, Paris 2002, S. 247–253.

42 Maurice Picard, *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, hier 647.

43 Chéneaux de Leyritz (wie Anm. 30), S. 130.

Kontrollfunktion der Generalversammlungen übernahm. Trotz des staatlichen Einflusses, der darauf abzielte, den Versicherungssektor und dessen Kapitalien zu kontrollieren, erfolgte in den ersten Jahren kein sichtbarer Kurswechsel der betroffenen Gesellschaften.⁴⁴

Trennung von Sozial- und Individualversicherungen

In der Versicherungsbehörde äusserte sich die aktive Versicherungspolitik der 1930er-Jahre in einer erneuten Zunahme von Aufgaben jenseits der Kontrolltätigkeit. Es waren dies vor allem wirtschaftspolitische Aufgaben wie die Vorbereitung der verschiedenen Gesetzesdekrete.⁴⁵ Folgerichtig wurde die Versicherungsbehörde um 1935 von «Privatversicherungskontrolldirektion» in «Privatversicherungsdirektion» (*Direction des assurances privées*) umbenannt.

Im Jahr 1940 verlegte die Vichy-Regierung die Privatversicherungsdirektion ins Finanz- und Wirtschaftsministerium und unterstellte sie dem *Secrétariat général pour les affaires économiques*. Von nun an war das Arbeitsministerium für die Sozialversicherungen und das Finanzministerium für die Privatversicherungen zuständig. Die Verlegung der Versicherungsdirektion war die logische Folge davon, dass sich die Versicherungen mit der Diversifizierung des Versicherungsmarkts und der Erweiterung der Versicherungskontrolle seit Beginn des Jahrhunderts in der Optik der Behörden vom sozialpolitischen zum wirtschafts- und finanzpolitischen Gegenstand gewandelt hatten. Zur gleichen Zeit schuf die Regierung ein gemischtes Gremium – das Versicherungsorganisationskomitee (*Comité d'organisation des assurances*) – für die Ausübung der in den Gesetzesdekreten formulierten Wirtschaftssteuerungskompetenzen. Auf diese Weise sollte sich die Versicherungswirtschaft mithilfe des Staats in berufsständischen und technischen Belangen selbst verwalten können.⁴⁶ Dieser Schritt entsprach dem von der Vichy-Regierung getragenen korporatistischen Ideal.⁴⁷ Mit dem Ende des Kriegs wurde das Organisationskomitee aufgelöst, wodurch seine Kompetenzen an die staatliche Versicherungsbehörde zurückfielen.

Im Jahr 1945 schliesslich entzog die provisorische Regierung die Versicherung gegen Arbeitsunfälle der kommerziellen Versicherungswirtschaft und integrierte sie in die

44 Vgl. Andrieu (wie Anm. 2), S. 339–351.

45 Neben den bereits besprochenen Gesetzesdekreten von 1937 und 1938 wurden die Gesetzesdekrete über die Automobilversicherung (1935) und die Arbeitsunfälle (1938, nicht verabschiedet) vorbereitet.

46 Vgl. Olivier Dard, *Le comité d'organisation des sociétés d'assurances et de capitalisation entre technique et politique*, in: Hervé Joly (Hg.), *Les comités d'organisation et l'économie dirigée de Vichy. Actes du colloque international*, Caen 2004, S. 191–199.

47 Vgl. Jean-Pierre Le Crom, *Syndicats nous voilà! Vichy et le corporatisme*, Paris 1995.

Sécurité sociale.⁴⁸ Die Versicherung gegen Arbeitsunfälle war zu diesem Zeitpunkt für circa 20% der Prämieinnahmen der französischen Versicherungswirtschaft verantwortlich.⁴⁹ Die *Sécurité sociale* vereinte nun die wichtigsten «sozialen» Versicherungen unter der Kontrolle von Behörden und Sozialpartnern, wodurch die Versicherungen fortan nicht nur auf der Ebene der Verwaltung, sondern auch auf jener der ausführenden Organisationen in einen staatlichen sozialen und einen privatwirtschaftlichen individuellen Sektor unterteilt waren.

Fazit

Die Untersuchung der französischen Versicherungspolitik von 1900–1950 zeigt, dass die Entwicklung weit kontinuierlicher verlief, als es die Verstaatlichungsaktion von 1947 suggeriert. Unter dem Einfluss der sozialen Reformbewegung entstand in Frankreich bereits 1899 die erste Versicherungsbehörde, die über einen Kontrolldienst verfügte und von einem Konsultativkomitee beraten wurde. Dieses Format löste sich seit dem Ersten Weltkrieg zunehmend aus seinem sozialpolitischen Kontext, weitete sich auf zusätzliche Branchen aus und wuchs mit neuen Abteilungen und Fachbeamten. In den 1930er-Jahren, unter Eindruck der Weltwirtschaftskrise, beschleunigte sich die Entwicklung der Versicherungspolitik: einerseits wurden Regulierung und Behörden vereinheitlicht, andererseits kamen wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumente hinzu, mit denen die Behörden gegenüber den Versicherungsunternehmen nicht nur reagieren, sondern auch präventiv handeln konnten. Die hohen Beamten der Versicherungsbehörde prägten diese versicherungspolitische Reform entscheidend mit. Die zweite Beschleunigung erfolgte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Über die untersuchte Zeitspanne hinweg blieb das ursprüngliche, 1898 eingeführte Format der Versicherungsbehörde (Versicherungsdirektion, Versicherungskontrolle und Beratergremium) erhalten.

Auch die nationalisierten Konzerne von 1946 waren Teil dieser fortlaufenden versicherungspolitischen Entwicklung. Bei ihnen stand der wirtschaftspolitische Aspekt im Vordergrund, der sich bereits in den 1930er-Jahren abgezeichnet hatte. Die Kontrolle über die betroffenen Gesellschaften übte mit dem *Conseil national des assurances* (Nachfolger des *Conseil supérieur des assurances* von 1938) wiederum ein gemischtes Beratergremium aus, das auch für die nichtnationalisierten Gesellschaften zuständig war.

Das Beispiel der Versicherungen zeigt, dass die «interventionistische» Wirtschaftspolitik in Frankreichs Vierter Republik im Bereich der Versicherungen auf einer

48 Ordonnance du 19 octobre 1945. Vgl. Dreyfus (wie Anm. 15), S. 283.

49 Neue Zürcher Zeitung, 27. 7. 1947.

längeren Regulierungsgeschichte beruhte, während der ein Aufbau von Fachwissen und Fachkräften stattfand, was wiederum eine Voraussetzung für die staatlichen Sozialversicherungen und die Versicherungssteuerung darstellte. Zudem war das von Pierre Rosanvallon beschriebene technokratische Gedankengut der 1920er- und 30er-Jahre nicht nur ein theoretisches Phänomen, sondern wurde im Bereich der Versicherungen bereits vor dem Zweiten Weltkrieg in der Praxis erprobt. Die Vorstellung, dass die Vierte Republik radikal mit der Vergangenheit brach, ist deshalb nicht haltbar.

