

## REFORM DER SOZIALEN SICHERUNG

Niemand mehr kann bestreiten, daß das „System“ unserer sozialen Sicherung dringend einer grundlegenden Reform bedarf. Sozialversicherung, Versorgung, Fürsorge arbeiten neben-, mit- und durcheinander. Der Streit um ihre Abgrenzung ist praktisch so gut wie gegenstandslos geworden, nachdem das Versicherungsprinzip in der Sozialversicherung im Laufe der Jahrzehnte immer stärker durchbrochen worden ist — die Zuschüsse des Bundes machen in diesem Jahre mit rund eineinhalb Milliarden D-Mark ein gutes Drittel der Rentenleistungen aus Invaliden- und Angestelltenversicherung aus —, nachdem der Versorgungsgedanke der Mindestrenten in die Renten- und nach dem Regierungsentwurf voraussichtlich auch in die Unfallversicherung Eingang gefunden hat, nachdem Urteile der Oberverwaltungsgerichte und Rechtspraxis einiger Länder einen „Fürsorgerechtsanspruch“ konstruiert haben und praktizieren.

Nur noch 51,2 vH. aller Rentenleistungen kommen heute aus der Sozialversicherung, dafür 39,3 vH. aus der Kriegspflerversorgung und 9,5 vH. aus der Soforthilfe. Wollten wir, wie dies der Bundesfinanzminister tut, auch noch die Pensionsleistungen der öffentlichen Hand zu diesen Alters- und Invalidenrenten hinzurechnen und die der betrieblichen Altersfürsorge sowie die Zusatzleistungen der Fürsorge — die bekanntlich 40 vH. ihrer laufenden Unterstützungen ausmachen —, so würde sich erweisen, daß noch nicht einmal zwei Fünftel der Arbeitnehmer — Empfänger von Invaliden- und Altersbezügen — diese aus der Sozialversicherung beziehen.

Der „einfache Mann auf der Straße“ versteht im übrigen sowieso nicht, warum er, der 50 Jahre lang treu Versicherungsmarken geklebt hat, heute eine Rente erhält, die nicht nur in ihrem Realwert viel niedriger ist als die, die er sich seinerzeit, als ihm die Beiträge abgezogen wurden, errechnen konnte, sondern die auch im absoluten Betrage häufig geringer ist als“ die seiner Nachbarn, die infolge einer Kriegsverletzung oder als Vertriebene eine Rente beziehen, die er ihnen nicht neidet, der aber eben keine Vorleistungen in Beitragsform vorangegangen sind. Und selbst der Arbeitslose oder der Fürsorgeempfänger erhalten nicht selten höhere Leistungen als der Sozialrentner aus seiner Versicherung. Ganz unverständlich, dafür um so mehr erbitternd wirken auch die undurchsichtigen und systematisch ganz unterschiedlichen Anrechnungen von Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgeleistungen untereinander.

Eine ähnliche Untersuchung für die Heilversorgung würde zeigen, daß bei aller grundsätzlichen Bedeutung doch die soziale Krankenversicherung — sowie so in Heilverfahren von vornherein nicht nach dem Versicherungsprinzip aufgebaut — nur einen, wenn auch wesentlichen Teil der Gesamtleistungen in Vorbeugung und Heilung von Gesundheitsschäden durchführt. Neben ihr muß die Gesundheitsfürsorge in wachsendem Maße sich gerade für die langdauernden Fälle der „modernen“ Volkskrankheiten Krebs, Kreislaufstörungen, Rheuma einschalten, haben Kommunen und Länder beträchtliche Ausgaben für Krankenhäuser und Heilanstalten, arbeiten Heileinrichtungen der Kriegspflerversorgung, der Nazi-verfolgtenversorgung, der Unfallversicherung, der Fürsorge in Fällen, die dem diagnostischen und therapeutischen Bilde nach völlig gleich liegen und nur wegen ihrer verschiedenen Verursachung durch verschiedene Krankenanstalten und Ärzte behandelt werden.

Daß dieser chaotische Zustand, dessen verwirrendes Bild sich leider noch vielfältig ausmalen ließe, untragbar geworden ist, darf als gemeinsame Überzeugung aller sozialpolitisch und fürsorgerisch Verantwortlichen angesprochen werden. Mannigfache Zeugnisse dafür liegen besonders aus dem letzten Jahre vor. Von der Fürsorgeseite her im Vortrag von Prof. Dr. Hans *Muthesius* auf dem Deutschen Städtetag am 6. Juli 1951<sup>1)</sup> und im Ergebnis des Deutschen Fürsorgetages vom 26. Oktober 1951, der die Aufstellung eines „Sozialplanes“ forderte und auf dem der Nestor der deutschen Fürsorge, Prof. Dr. Wilhelm *Polligkeit*, das ergreifende Geständnis machte, keine 14 Sachverständigen fänden sich noch im Gesamtsystem der sozialen Leistungen Deutschlands zurecht, und er könne sich jedenfalls nicht mehr zu ihnen rechnen. Besonders auch die Stuttgarter „Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung“ hat in vielen Darstellungen auf die verworrene Lage, die Unhaltbarkeit versicherungsmäßiger Behandlung der entsprechenden Risiken und die Notwendigkeit einer Neuordnung hingewiesen. Von Arbeitgeberseite ist, z. B. im „Arbeitgeber“<sup>2)</sup>, ebenfalls betont worden, daß der „ganze Fragenkomplex neu durchdacht werden“ müsse. Der dieser Seite nahestehende „Kommentar“<sup>3)</sup> meint, es sei in der unten behandelten sozialdemokratischen EntschlieÙung „kaum zu scharf ausgedrückt, daß das deutsche »Versicherungs- und Versorgungswesen zu einem unübersehbaren Gestrüpp von Paragraphen und Organisationen geworden« ist“. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat in seiner EntschlieÙung zum Sozialrecht anläÙlich des außerordentlichen Bundeskongresses „die Aufstellung eines umfassenden Planes zur Neuordnung des gesamten Systems der Sozialleistungen“ gefordert. Ich darf wohl erwähnen, daß ich selbst in vielen Vorträgen und Veröffentlichungen<sup>4)</sup> im vergangenen Jahre um die Durchleuchtung unseres Systems der sozialen Leistungen bemüht war. Am 18. Dezember 1951 hat nun der Vorstand der Sozialdemokratischen Partei auf Vorschlag seines Sozialpolitischen Ausschusses, dem ich vorstehe, ein „klares und fortschrittliches System der sozialen Sicherung“ gefordert sowie vom Bundestag die Einsetzung einer „Sozialen Studienkommission“ aus unabhängigen Sachverständigen, um „die Möglichkeiten der Entflechtung der heutigen Sozialleistungen und ihrer systematischen Intensivierung zu prüfen sowie einen Plan der sozialen Sicherung auszuarbeiten“. Das Ergebnis der Kommissionsarbeit sei von der Bundesregierung mit ihrer Stellungnahme unverändert dem Bundestag vorzulegen.

Damit hat die SPD in einer Frage, die weite Kreise der Bevölkerung von der Arbeiter- bis zur Ärzteschaft brennend interessiert, die Initiative ergriffen, um endlich zu den praktischen Ergebnissen zu kommen, die die Bundesregierung trotz ihrer Verantwortung offenbar nicht vorzulegen vermochte.

Hinter der Forderung auf die Erarbeitung eines Planes der sozialen Sicherung stehen selbstverständlich konkrete Vorstellungen über das Gesicht eines solchen Planes. Freilich wäre es vermessen, zu behaupten, die Experten der SPD, die sämtlich zugleich in praktischer Arbeit eingespannt sind, hätten in wenigen Monaten bereits einen bis ins Detail strukturierten Plan ausarbeiten können, eine Arbeit, zu der in England bekanntlich eine „Royal Commission“ einen über Jahre erstreckten Zeitraum benötigte. Diese Leistung soll ja gerade die nach dem Vorbild derartiger „Royal Commissions“ in England und Skandinavien ge-

1) „Der Städtetag“, Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft, Aug. 1951, H, 8, S. 250.

2) „Der Arbeitgeber“ Nr. 15 vom 1. Aug. 1951, S. 43.

3) „Kommentar“ Nr. 195 vom 20. Dez. 1951, Bl. 4.

4) „Sozialer Haushalt und Gesamtwirtschaft“, hgg. vom Hauptausschuß der Arbeiterwohlfahrt, Hannover 1951; „Der Weg zum Sozialen Staat“, hgg. vom Institut für Sozialpolitik und Arbeitsrecht, München 1951; „Das System der Sozialen Sicherung in der Volkswirtschaft“, hgg. vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt/M 1951.

forderte „Soziale Studienkommission“ erbringen. Wohl aber können über die Vorstellungen der SPD Mitteilungen gemacht werden, die, wie ich sagen möchte, den „Fahrplan der Idee“ skizzieren.

#### *Fünf Grundformen sozialer Sicherung*

Zunächst geht die SPD davon aus, daß sich die sozialen Leistungen zur Sicherung vor den Wechselfällen des Lebens grundsätzlich in vier sozialpolitisch und eine fürsorgerisch bestimmte Gruppe einreihen lassen:

1. Maßnahmen zur Sicherung der *Jugend*, insbesondere Kinderbeihilfen und Mutterschaftshilfe.

2. Sicherung im Falle *vorübergehender Erwerbsunfähigkeit*, insbesondere im Falle der Erkrankung, eines Unfalles oder sonstiger vorübergehender physischer oder psychischer Erwerbsunfähigkeit.

3. Sicherung im Falle *dauernder* voller oder teilweiser *Erwerbsunfähigkeit*.

4. Sicherung im Falle der *Arbeitslosigkeit*.

5. Ergänzungen zu den in den Fällen 1 — 4 sozial verursachten Erfordernissen, dann, wenn dies aus individuellen Verhältnissen des Betroffenen notwendig wird, durch eine für ihre ursprünglichen sozialpädagogischen Aufgaben wieder frei gemachte *Individualfürsorge*.

Über die Maßnahmen zu 1 soll hier nicht ausführlich gesprochen werden. Es muß genügen, auf die laufende Erörterung und Gesetzgebungsarbeit in den Fragen der Kinderbeihilfen und des Mutterschutzes hinzuweisen.

Das Problem der Neuordnung unserer sozialen Leistungen wird ja auch vor allem in den Punkten 2, 3 und 5 angesprochen. Wenn dabei die unter 4 genannte Sicherung vor Arbeitslosigkeit nur gestreift wird, so deshalb, weil dieses überaus bedeutsame Problem mit Sozialleistungen nur im Symptom behandelt werden kann, im Kern aber gesamtwirtschaftliche Maßnahmen, nämlich Vollbeschäftigungspolitik, verlangt, deren Durchführung dann allerdings auf alle anderen sozialen Leistungen rückwirken müßte. Denn das Bedürfnis nach Rentenleistungen läßt sich erst in einer vollbeschäftigten Wirtschaft auf seine Substanz kristallisieren und in ebensolcher Wirtschaft erst erwachsen der Heilversorgung ihre vollen Aufgaben der Leistungswiederherstellung, -erhaltung und -erweiterung.

#### *Renten*

Im Vordergrund aller gegenwärtigen Erörterungen steht zweifellos die Alters- und Invaliditätsrente. Wollen wir klar sehen, müssen wir aber in die Betrachtung auch die Renten auf Grund von Kriegsbeschädigung, Naziverfolgung, Unfall einbeziehen.

Die im Volke weithin empfundene Ungerechtigkeit der Rentengewährung entspringt der Tatsache, daß je nach ihrer Ursache die Rente recht verschieden hoch sein kann, daß die Rentenhöhe unterschiedlich ist, je nachdem der Rentempfänger einer bestimmten Gruppe — als Sozialversicherter, Kriegsoffer, Naziopfer, Vertriebener, Fürsorgeempfänger — zugehört, obwohl doch mindestens der Basisbedarf der Empfänger gleich ist. Die praktische Anerkennung eines solchen Basis- oder Mindestbedarfs führt dazu, daß neben den Versicherungs- und Versorgungsleistungen noch Fürsorgeleistungen gewährt werden. Der Rentner wird damit auf seine Findigkeit verwiesen, seine allzu schmalen Bezüge noch aus anderen Quellen zu vermehren. Tut er dies mit Erfolg, so wird ihm dann allerdings von allzu rasch Urteilenden „Rentensucht“ vorgeworfen. In Wahrheit steht nicht die Moral des Rentners, sondern die Moral eines Systems am Pranger, das lieber Menschen schuldig werden läßt, als Prinzipien und Dogmen aufzugeben.

Die SPD glaubt diese Mängel beseitigen zu können, wenn eine Basisrente gewährt wird, die *bei voller Erwerbsunfähigkeit* einen, natürlich bescheidenen,

aber angemessen berechneten Bedarf ausreichend deckt. Grundsatz muß sein, daß diese Basisrente den Rentenbezieher nicht mehr nötigt, nach anderen Existenzquellen zu suchen. Die Formel heißt: „Ausreichende Renten aus einer Hand.“ Ihr Sinn ist, daß der Rentenbezieher es nur noch mit einem Schalter zu tun hat, der ihm sämtliche Auskünfte vermittelt und ihm die Gesamtrente ausbezahlt, auch wenn die Fäden hinter dem Schalter in verschiedene Abteilungen führen sollten. Freilich wird zu überlegen sein, ob man sich mit dieser Basisrente begnügen kann, wie dies in England und z. T. auch in Skandinavien der Fall ist, oder ob nicht der viel weiter als in jenen Ländern gediehenen Differenzierung des deutschen Rentenwesens dadurch Rechnung getragen werden muß, daß die Basisrente je nach bisherigem Arbeitsverdienst, Beitragsdauer, Mehrausgaben durch die Art der Beschädigung, die besondere Berufsgefährdung (z. B. im Bergbau) und etwa verschütteter Lebenserwartungen (bei frühzeitiger Invalidität) aufzustocken ist. Das letztere dürfte das wahrscheinlich Unumgängliche und auch Gerechtere sein.

So grundlegend die Frage der Rente im Falle voller Dauer-Erwerbsunfähigkeit ist, schwieriger liegt die Frage *bei Teil-Erwerbsunfähigkeit*. Denn hier trifft Teil-Arbeitsfähigkeit mit Teil-Erwerbsunfähigkeit zusammen. Was soll entscheidend sein? Offenbar kann das Lebensglück des schwer Betroffenen wie das seiner Familie nicht ohne sein Gefühl gedacht werden, daß er der Gemeinschaft doch noch nützlich zu sein vermag. Aus Hunderttausenden von Fällen wissen wir, daß die Fähigkeit, weiterhin leisten zu können, der Grundstock dafür ist, daß er sich mit seinem Unglück abzufinden vermag. Die volle oder teilweise Wiederherstellung seiner Arbeitsbefähigung — vielleicht einer anderen als der bisherigen —, die Hinführung zu sinnvoller und einbringlicher Tätigkeit — auch z. B. von jungen Frauen, die den Ernährer verloren haben — muß also vordringliches Ziel sein. An diesem Ziel müssen sich die Geldleistungen ausrichten, zumal solange die Gesamt-Finanzdecke der Sozialleistungen sich als wenig elastisch nach oben erweist. Im übrigen sollte nicht die abstrakte Schadensfeststellung, noch dazu an Hand von „Knochensteuern“, sondern der konkrete Schaden an der Erwerbsbefähigung die Grundlage der Geldleistungen abgeben.

Gerade bei diesem Fragenkomplex der teilweisen Erwerbsunfähigkeit muß nochmals auf die oben gemachte Feststellung hingewiesen werden, daß der Grundsatz, der Wiederherstellung der Arbeitsbefähigung Vorrang vor der Gewährung von Geldleistungen zu geben, nur dann in klarer Eindeutigkeit durchgeführt werden kann, wenn Vollbeschäftigung herrscht. Andernfalls steht der Teil-Arbeitsfähige immer in Gefahr, an den Rand des Arbeitsmarktes und über diesen hinaus gedrückt zu werden. Solange also die gegenwärtige deutsche Wirtschaftspolitik nicht auf Vollbeschäftigung zusteuert, wird die Allgemeinheit, anstatt Arbeitsleistungen der Teil-Arbeitsfähigen zu erhalten, Geldleistungen für sie aufzubringen, die Betroffenen aber werden das Dogma angeblich freier Wirtschaft mit dem Verzicht auf Leistungsmöglichkeiten und damit innerer Befriedigung zu bezahlen haben. Der Schaden wird menschlich wie gesellschaftswirtschaftlich groß sein.

Bei den *Unfällen* muß die Verhütung vor aller Vergütung stehen. Die Beitragsleistung allein durch die Unternehmen, gestaffelt nach Unfallhäufigkeit und -gefährdung der Gewerbebezüge, hat sich im Sinne der Unfallverhütung bewährt. Sie sollte beibehalten werden.

#### *Heilversorgung*

Versicherungsgrundsätze gelten in der heutigen sozialen Krankenversicherung nur für die Wirtschaftshilfe (Kranken-, Hausgeld usw.), deren Ausmaß sich nach der Höhe des Beitrages, mithin nach dem Einkommen richtet. Von diesem

Grundsatz muß weiterhin ausgegangen werden. Die medizinische und die medikamentöse Hilfe dagegen richtete sich nie nach der Höhe des Beitrages, sondern nach den objektiven Erfordernissen des zu heilenden Falles. Auch dies muß so bleiben. Geld- und Sachleistungen der Heilversorgung sind sonach ihrem Wesen nach verschieden zu behandeln; sie sollten auch organisatorisch geschieden werden.

Heilung von Krankheit kann nicht für sich betrachtet werden. Ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger noch ist die Vorbeugung, die Erhaltung der Gesundheit, ja ihre „Entfaltung“, d. h. ein besserer Gesundheitszustand als er heute landläufig ist. Die soziale Krankenversicherung behandelt nur einen Teil dieses großen Gesamtgebietes, sozusagen die Endphase, nämlich wenn Krankheit eingetreten oder erkennbar ist. Neben der Krankenversicherung mühen sich Gesundheitsfürsorge und unzählige andere Maßnahmen teilweise auch um Krankheitsfälle, teilweise aber um Vorbeugung, Früherkenntnis (Krebs), Aufklärung. Jeder Kenner weiß, wie stark neben-, leider gelegentlich auch gegeneinander gearbeitet wird.

Es gilt also zusammenzufassen, rationell zu arbeiten. Auf die über 2000 Krankenkassen Deutschlands, auf die unzähligen, oftmals in ähnlicher Weise arbeitenden Fürsorge-, Versorgungs-, Gesundheitsämter, auf das Nebeneinander von Vertrauensärzten mit verschiedenartigen Richtlinien sei nur hingewiesen.

Das Problem muß somit leider auch quantitativ gesehen werden; wir sollten uns aber bemühen, an seine Lösung lediglich mit qualitativen Gesichtspunkten heranzugehen. Welche Hemmungen aus Interessentenkreisen zu überwinden sind, ist allzu klar. Nur ein unvoreingenommener, „radikaler“, nämlich von der Wurzel her die Fragen behandelnder Wille wird zur erforderlichen Neuordnung führen.

Ziele dieser Neuordnung werden sein: Trennung von Geld- und Sachleistungen, Zusammenfassung der Heilversorgung unter Einschluß der vorbeugenden Maßnahmen und natürlich des Krankenhaus- und Heilanstaltenwesens, zeitlich unbegrenzte ärztliche Leistungen, gleiche und ausreichende Honorierung ärztlicher Leistungen bei gleicher Behandlung, Zusammenarbeit der Ärzte, dabei stärkere Heranziehung der Jungärzte, Selbständigkeit ärztlicher Verantwortung, also keine „Verbeamtung“, damit für die Patienten auch freie Arztwahl.

Dies gesamte Kapitel ist zweifellos schwierig und bedarf noch eingehender weiterer Untersuchungen. Hier können zunächst nur die Grundlinien für die gedankliche Durchdringung aufgezeigt werden.

#### *Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*

Es wurde bereits erwähnt, daß Arbeitslosigkeit nur mit wirtschaftspolitischen Mitteln, praktisch mit Vollbeschäftigungspolitik zu beseitigen ist. Für die Beseitigung der strukturellen Arbeitslosigkeit, die vor allem Vertriebene trifft, hat die SPD, haben die Gewerkschaften seit Jahren wirtschaftspolitische Vorschläge gemacht. Solange diesen nicht gefolgt wird, wird die Alu bzw. Alfu in bisherigem Sinne zu gewähren sein. Die Erkenntnis hat dahin zu gehen, daß für strukturell oder langfristig konjunkturell Arbeitslose der Staat und nicht das Beitragsaufkommen der Beschäftigten einzutreten hat. Daß die jeweiligen Unterstützungssätze sich in einer Relation zum bisherigen Arbeitseinkommen zu halten und dieses nicht zu überschreiten haben, ist sozialpolitisch selbstverständlich.

Die Erlebnisse der letzten 20 Jahre und zweier Kriege haben erwiesen, daß auch Menschen, die sich heute absolut gesichert fühlen, übermorgen der Gesellschaftshilfe bedürftig werden können. Für die Gesellschaft heißt dies, daß sie aus Mitteln der Allgemeinheit auch für jene eintreten muß, die in Zeiten, als

ihnen dies möglich gewesen wäre, nichts für die Sozialfonds beigetragen haben.

Diese Überlegung weist darauf hin, den Personenkreis, der zu erfassen ist, möglichst groß zu machen. Die immer stärker erkannte Notwendigkeit, in der Heilversorgung Früherkenntnis und Vorbeugung zu pflegen, deutet in gleiche Richtung. Man wird auch das Streben des Mittelstandes, eine stärkere soziale Sicherung in den Wechselfällen des Lebens zu schaffen, beachten müssen.

Freilich wird das Argument der „Vermassung“ entgegengehalten werden. Aber gerade in den Fragen der sozialen Sicherung wird man sich von verallgemeinernden Schlagworten zu hüten haben. Die Erfassung eines möglichst großen Personenkreises kann mit der zweifellos erwünschten Individualisierung verbunden werden, wenn das Instrument einer an das Gesamtsystem der sozialen Sicherung angelehnten Eigen- oder Zusatzversicherung stärker ausgebaut wird. Eigenverantwortung muß im übrigen stets mit dem Gemeinwohl korrespondieren, andernfalls besteht der Verdacht, daß nur Selbstsucht oder Eigenbrötelei mit „Eigenverantwortung“ verdeckt werden sollen. Werden diese Grundsätze beachtet, so lassen sich Lösungen finden, die der Allgemeinheit dienen und dem einzelnen genügend Spielraum bieten.

#### *Finanzierung*

Soziale Sicherung ist nicht allein von den zu Sichernden aus zu sehen. Die durch den Staat vertretene Gesellschaft hat ein eminentes Interesse an der Erhaltung und Stärkung der Leistungsfähigkeit, wie sie das Resultat der sozialen Sicherung ist. Die Finanzierung eines Systems der sozialen Sicherung kann somit nicht nur auf die Schultern der Gesicherten gelegt werden, d. h. aus Beiträgen aus den Einzeleinkommen und Abgaben der Betriebe nach der Bruttolohnsumme bestehen — beide etwa je in der geltenden Höhe von 10 vH. Die öffentliche Hand leistet ja heute schon über Zuschüsse des Bundes, über die Länder und Kommunen Erhebliches für die soziale Sicherung. Diese Beträge müssen dieser weiterhin zur Verfügung stehen. Auch sollte geprüft werden, inwieweit Summen, die über betriebliche Leistungen ähnlicher Art in die Selbstfinanzierung fließen, nicht unter Beibehaltung des sozialen Zweckes der sozialen Gesamtsicherung dienstbar gemacht werden können.

Der Sozialfonds, aus allen diesen Quellen gespeist, würde infolge der wesentlichen Einsparungen, die der skizzierte Sozialplan allein schon durch die Zusammenfassung von Verwaltungen bringen müßte, sicher bei gleicher wie bisheriger Höhe bessere Einzelleistungen ermöglichen. Trotzdem werden insbesondere für ausreichende Rentenleistungen weitere Zuschüsse erforderlich werden, die nur aus Steuern entnommen werden können. Dieser Betrag, der sich auf etwa 1 1/2 Mrd. DM schätzen läßt, erscheint gut angewendet (und keineswegs inflationistisch wirkend), da die Durchführung des Sozialplanes, besonders in der Heilversorgung, eine Stärkung der Leistungskraft, mithin des Sozialprodukts und damit der Steuern erwarten läßt. Nur eine Betrachtung aus fiskalischem oder privatwirtschaftlichem Blickwinkel kann Sozialleistungen als „Soziale Last“ ansehen. In Wahrheit handelt es sich um eine wichtige Voraussetzung jeder Produktivität. Diese „Investitionen in Arbeitskraft“ sind für die Entfaltung unserer Volkswirtschaft mindestens ebenso wichtig wie die Sachinvestitionen, die heute im Vordergrund der volkswirtschaftlichen Diskussion stehen.

#### *Organisation*

Es wurde bereits angedeutet, daß ein konsequent durchdachter Sozialplan eine außerordentliche Vereinfachung der heute überdimensionierten sozialen Apparatur bedeuten müßte. Gegenüber übelwollenden Ausdeutungen, wie sie

sich z. B. der „Industriekurier“<sup>5)</sup> geleistet hat, sei aber hervorgehoben, daß niemand an eine gigantische Zentralorganisation denkt. Im Gegenteil; der Grundsatz größter Nähe zu dem zu Sichernden verlangt *stärkste Dezentralisation der Verwaltung* nicht nur bis in die Kommunen, sondern vermutlich bis in die Stadtbezirke und auch in die betriebliche Sphäre. Der Betreute soll sich möglichst rasch und sozusagen um die Ecke seines Wohnblockes herum über seine Sicherung orientieren und die ihm zustehenden Leistungen holen können.

Dazu müßte aber eine *wirksame Selbstverwaltung* treten, d. h. eine Selbstverwaltung, die gerade wegen der Ortsnähe der dezentralisierten Organe es dem einzelnen mehr als bisher ermöglichen würde, an den Geschicken seiner sozialen Sicherung selbst teilzunehmen. Auch dies ist eine Lösung, die die „Individualisierung“ des Systems gegenüber heute nur fördern könnte. Außerdem würden damit Befürchtungen, die über die wirtschaftliche Macht eines „Mammut-Sozialfonds“ geäußert wurden, zerstreut werden können. Daß an dieser Selbstverwaltung auch die Ärzte in geeigneter Form zu beteiligen wären (vor allem in der Heilversorgung), sei nur erwähnt, um die Breite der Überlegungen der sozialdemokratischen Experten anzudeuten.

Auf der anderen Seite ist schon bei der Erörterung der „Rente aus einer Hand“ auf das Erfordernis hingewiesen worden, die bisher sehr zerstreuten sozialen Einrichtungen möglichst zusammenzufassen. Dies deutet auf — dezentralisierte — *Sozialämter* hin, in denen die Fäden zusammenlaufen und die möglichst auch mit den Arbeitsämtern und den Fürsorgeämtern räumlich zu verbinden wären. Praktisch wird damit eine vermutlich auch organisatorische Annäherung an die kommunalen Instanzen erreicht, die den alten Widerstreit zwischen Sozial- und Fürsorgepolitik zu neutralisieren, wenn nicht zu beheben geeignet wäre. Wir sind an einem Punkt angelangt, der Kompetenzstreitigkeiten ausschließen und nur noch das gemeinsame Ziel einer Hebung der Volkskraft sehen lassen sollte.

Das heißt, daß die Auseinandersetzung zwischen *Versicherung, Versorgung und Fürsorge* durch einen umfassenden Sozialplan aus den Angeln gehoben werden sollte. Jedes der drei Systeme hat in der Vergangenheit Hervorragendes geleistet und niemand will dies verkleinern. Aber nun stehen nicht mehr „Systeme“ oder gar Dogmen zur Debatte, sondern es ist die zweckmäßigste Lösung zu suchen unter Verwertung des Brauchbaren in allen „Systemen“. Die Arbeitnehmerschaft hat ja auch nie das — ihr wesensfremde — „Versicherungsprinzip“ verteidigt, sondern sie meinte Selbstverwaltung und Rechtsanspruch, wenn sie sich für die Sozialversicherung ausgesprochen hat.

Über den *Rechtsanspruch* ist noch einiges zu sagen. Er ist im Falle der Renten bei Voll-Erwerbsunfähigkeit und auch bei so gut wie allen Teilen der Heilversorgung ohne weiteres gegeben. Aber auch bei den übrigen sozialen Leistungen kann keinesfalls auf die individuelle „Bedürftigkeitsprüfung“ zurückgegriffen werden, wie dies von manchen Bundesstellen heute propagiert wird. Die „Bedürftigkeitsprüfung“ kann nur im System der echten Individualfürsorge, also in Punkt 5 unseres Schemas, eine Stätte haben. Für Fälle der sozialpolitischen Sicherung (also Punkt 2 bis 4) kann es nur „Bedarfsprüfungen“, d. h. Einreihung in feste Bedarfskategorien geben, soweit nicht feste Ansprüche gewährt werden.

#### *Soziale Studienkommission*

Das Problem ist so vielschichtig, die sozialen Leistungen in Deutschland sind — im Gegensatz zum Ausland — so stark historisch bedingt und damit differenziert, Tradition und Interessen mannigfacher Art sind so mächtig, daß den Kun-

5) „Industriekurier“ Nr. 176 vom 14. Nov. 1951: „Leviathan ante portas“.

digen Mutlosigkeit vor der Riesenaufgabe befallen möchte. Wir dürfen uns trotzdem nicht verwirren lassen. Die Aufgabe ist unausweichbar. Wir müssen uns ihr unterziehen, wollen wir Sozialpolitiker nicht unsere Verpflichtungen den Finanz- und Etatpolitikern überantworten. Auch die sozialdemokratischen Experten haben sich nicht eingebildet, die Gesamtproblematik bis in die letzten Ecken durchleuchtet und sozusagen einen schlüsselfertigen Sozialbau ausgearbeitet zu haben. Aber die SPD hält es *an der Zeit, nun nicht mehr zu diskutieren, sondern genau zu prüfen, um baldigst handeln zu können.*

Dies wird die Aufgabe der von ihr geforderten „Sozialen Studienkommission“ sein. Ähnliche Einrichtungen in England und Skandinavien können das Vorbild bilden. Aber nur, wenn sich ein wahrhafter und unvoreingenommener Wille, an die Wurzeln zu gehen, d. h. radikal zu sein, der Kommission einpflanzt, wird sie wirklich fruchtbare Arbeit leisten. Dies ist nur denkbar, wenn sich die Kommission bewußt ist, daß Millionen Augen in Deutschland auf ihre Tätigkeit gerichtet sein werden. Die soziale Sicherung ist in den letzten Jahren ein Kernpunkt des Denkens breiter Massen weit über die Arbeitnehmerschaft hinaus geworden. Jeder weiß, daß »Sicherheit« sich nur aus der Besserung der weltpolitischen Konstellation ergeben kann. Aber eine „Sicherheit“, d. h. Maßnahmen, um nach menschlichem Ermessen den Einzelnen vor Wechselfällen des Lebens zu sichern, denen er als Einzelner gerade nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte nicht gewachsen ist, eine solche Sicherung läßt sich einrichten.

Wir stehen im übrigen mit unseren Gedanken nicht allein. Das *Internationale Arbeitsamt* hat im Sommer dieses Jahres eine Vorlage für ein Abkommen über die soziale Sicherung ausgearbeitet, an die sich die Überlegungen unserer Experten angelehnt haben. Die Bundesregierung hat dieser Vorlage zugestimmt. Die Durchführung eines entsprechenden Sozialplanes bedeutet daher nur Erfüllung bereits eingegangener Zusagen.

Die „Soziale Studienkommission“ wird allen Gelegenheit geben, ihre Gedanken zu dieser brennenden Frage zu äußern, aber auch ihren Willen zu beweisen, das Neue zu schaffen, das die gegenwärtige verworrene Lage der deutschen sozialen Leistungen verlangt. Zweifellos wird sich der gefundene „Sozialplan“ auch nicht auf einmal durchführen lassen. Vordringliche Ergebnisse werden vorzuzunehmen, die übrigen stufenweise einzuführen sein.

Die SPD erwartet nicht mehr, aber auch nicht weniger, als daß die „Soziale Studienkommission“ ganze Arbeit leistet und das heißt, eine Untersuchung durchführt und eine Planung vorlegt, die sich frei von Interessentenerwägungen hält, wie sie gerade auf diesem Gebiete üppig wuchern, und die nur und unnachgiebig ein einziges Ziel vor Augen hat: eine Sicherung des Menschen in der deutschen Wirtschaft, die seiner Leistung für diese Wirtschaft, seiner Freiheit und seiner Würde entspricht.

## HERMANN HELLER

*Die rechtsstaatliche Vergesetzlichung der Wirtschaft bedeutet nichts anderes als die Unterordnung der Lebensmittel unter die Lebenszwecke und damit die Voraussetzung für eine Erneuerung unserer Kultur. Die Zukunft der abendländischen Kultur ist nicht gefährdet durch das Gesetz und seine Ausdehnung auf die Wirtschaft, sondern gerade durch die Anarchie und ihre politische Erscheinungsform, die Diktatur, sowie durch die anarchistische Raserei unserer kapitalistischen Produktion, die weder Handarbeitern noch Kopfarbeitern Muße und Möglichkeit zu kulturschöpferischer Tätigkeit läßt.*