

Prinzipien der Sozialreform

Die totale Sozialpolitik oder die Politik der sozialen Sicherung

Die Sozialpolitik ist längst aus der Begrenzung auf nur eine Schicht herausgetreten und umfaßt heute praktisch die Gesamtbevölkerung. Warum ist das so und welche neuen Voraussetzungen ergeben sich von daher?

Einmal ist die Sozialstruktur von Grund auf verändert worden. Nach 1895 waren gut ein Drittel der Bevölkerung Selbständige und zwei Drittel Diensttuende oder solche ehemals unselbständig Arbeitende, die aus dem Arbeitsprozeß ausgeschieden waren. Heute befinden sich bereits rund 80 vH der Bevölkerung im Status der Abhängigkeit. Hinzu kommt, daß der relative Anteil der aus der Arbeit Ausgeschiedenen ständig zugenommen hat. Der Altersaufbau hat sich verändert, aus dem Rückgang der Geburlichkeit wurde die untere Basis der jüngeren Jahrgänge schmaler, aus dem Rückgang der Sterblichkeit wuchsen immer größere Anteile aus dem arbeitsfähigen Alter heraus, während die Mittelgruppe, die aus Arbeitseinkommen beide Gruppen zu erhalten hat, relativ konstant geblieben ist. Aus dem Anwachsen des Anteils der Alten ergab sich so eine zunehmende Belastung der arbeitenden Jahrgänge.

Andererseits ist aber auch das Volkseinkommen in den letzten Jahren zunehmend gewachsen, und die unmittelbare Not ist zum mindesten als Dauererscheinung in ganzen Berufsgruppen verschwunden. Wenn allein Armut eine Sozialpolitik rechtfertigen könnte, müßte sie bei wachsendem Wohlstand in der industriellen Welt abgebaut werden können, um sich aus den saturierten Ländern heraus der Not bei den sogenannten unterentwickelten Völkern zuzuwenden. Statt dessen wächst mit dem Volkseinkommen durchaus im Gleichschritt auch der Umfang potentieller sozialpolitischer Aufgaben. Wenn das gerechtfertigt sein soll, müssen mindestens andere Voraussetzungen, andere Kriterien, andere politische Werthaltungen die Ursachen sein als zu Beginn der Sozialpolitik. Um diese zu finden, bietet sich vor allen anderen Möglichkeiten die Methode an, in den veränderten Voraussetzungen gesellschaftlicher Daseinsformen die Erklärung zu suchen.

So kann es als sicher angenommen werden, auch wenn der genaue quantitative Beleg natürlich nicht mehr beizubringen ist, daß noch vor 60 Jahren die Mehrzahl der damals Diensttuenden noch in starkem Maße Zugang zu Einkommen aus Kapitalbesitz oder Sicherung aus Familienzugehörigkeit besaß. In der Minderung ständisch solidarischer Familien- und Gruppenhaftung in einer die ganze Gesellschaft überwuchernden Schicht, deren Zugehörige aus abhängiger Beschäftigung ihre Existenz bestreiten, wäre also der Anknüpfungspunkt zu suchen. Genau das bestätigen alle soziologischen Untersuchungen. Diensttuende bürokratische Daseinsformen haben praktisch die Herauslösung aus der Familiensicherung, die über Standeszugehörigkeit und Standesprestige ausreichende ökonomische und gesellschaftliche Sicherheit bot, bedeutet.

Die überwiegende Mehrzahl der heute Beschäftigten bezieht Unterhalt und Ansehen fast ausschließlich nur noch aus Arbeitskraft und *Berufsposition*. Soweit Herkunft und Familienzugehörigkeit überhaupt noch eine Rolle spielen, dienen sie höchstens noch dazu, daß bestimmte Positionen leichter vor anderen erreicht werden. Die selektiven Wirkungen sind aber auf einem Minimum angelangt. Es ist sehr fraglich geworden, ob man sich bei Verlust der Arbeitskraft noch auf die Familie zurückziehen kann und wenn, dann nur vorübergehend. Allgemein ist die Familie, wenn der verdienende Teil ausfällt, selbst der Leidtragende. Alles das haben zahlreiche empirische Untersuchungen sehr deutlich demonstrieren können. Danach ist also die gesellschaftliche Einordnung des einzelnen und der Familie mit der jeweiligen Berufsposition sehr deutlich verknüpft, und diese ist damit die Achillesferse individueller Existenz. Die Unsicherheit tritt immer dort ein, wo die Berufsposition gefährdet wird.

Der langfristige Verlust eines Arbeitsplatzes kann nämlich bedeuten, daß der einzelne in eine soziale Randexistenz abgeschoben wird.

Für alle Diensttuenden, die noch im arbeitsfähigen Alter stehen, kann der Verlust des Arbeitsplatzes in zweierlei Hinsicht mehr oder weniger auch einer Katastrophe gleichkommen. Einmal wird er vom Betroffenen wie auch von der Umwelt als Deklassierung gewertet, der Arbeitslose wird den bereits Abgestiegenen oder bereits vom Abstieg Bedrohten automatisch zugerechnet, und es bedarf größter Anstrengungen, um einen solchen „Makel“ wieder zu beseitigen. Das kann in voller Bedeutung nur gewürdigt werden, wenn man bedenkt, welche Überbetonung die Berufsposition in unserer Gesellschaft erfährt und daß Aufstiegsprozesse von ständigen Abstiegsprozessen ganzer Schichten gekreuzt werden.

Die Isolierung von der Berufsposition bedeutet bei Trennung vom Arbeitsplatz gleichermaßen den Verlust des Kontaktes mit ganzen bisher vertrauten sozialen Bereichen, was um so schwerer wiegt, je mehr die Bindungen zu Gemeinschaften alten Charakters zunehmend abgebaut worden sind. Andererseits birgt die hierarchisch gegliederte Aufstiegsordnung bei zeitweiliger Entfernung von einer Stelle einer einmal betretenen Aufstiegsleiter die Gefahr, daß der Betroffene der Möglichkeit ausgesetzt ist, nie mehr an gleichwertigen Berufswegen teilhaben zu können, oder daß er zumindest zurückfällt.

Die hohe Bewertung der Berufsposition ist natürlich auch nach Ausscheiden aus der individuellen Arbeitsperiode, also nach erfolgter Invalidität oder eingetretenem Alter, weiterhin bedeutsam. Behält ein aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedener nicht einen entsprechenden oder ähnlichen Lebensstandard, so ist das gleichbedeutend, daß er aus vertrauten und im bisherigen Berufsweg aufgebauten Beziehungen herausgelöst wird, was unmittelbar mit einem Deklassierungserlebnis gleichzusetzen ist. Vollends ist es eine menschliche Tragödie, wenn die Invalidität in einem Zeitpunkt eintritt, wo am Anfang einer begonnenen Berufslaufbahn noch keinerlei angestrebte Kontakte haben aufgebaut werden können. Hier kann eine Rente keinerlei Ersatz bilden, sie ist wirkungslos, wenn die Sozialpolitik nicht gekoppelt ist mit einer Berufsumschulung und Berufsvermittlung in prestigemäßig adäquate Aufstiegswege.

Sicherlich gibt es noch Reste alter Bindungen und entsprechender Sicherungen, diese sind aber auch im Bereiche der sogenannten Selbständigen bereits in fortschreitender Auflösung. Man bedenke, daß beispielsweise auch die Kleinbauern bereits stärkster Deklassierungsgefahr ausgesetzt sind. Auch das ganze Problem des Familienlastenausgleichs erscheint in diesem Zusammenhang erst in dem Lichte, das diesem Problem zukommt.

Die zentrale Aufgabe, die der Sozialpolitik offenbar zugewachsen ist, ist also, die Sozialleistungsempfänger, die heute einschließlich ihrer Angehörigen bereits rund 20 vH der Bevölkerung ausmachen, davor zu bewahren, eine Schicht von Deklassierten zu sein und solche, die noch im Berufsleben stehen, ihren Fähigkeiten entsprechend, vor dem Schicksal möglicher künftiger und unverschuldeter Deklassierungen zu schützen.

Die veränderte Form individueller Sicherung

Die Spanne der letzten sechs Jahrzehnte ist vor allem durch eine *gesteigerte Berufsmobilität* gekennzeichnet. Die Fülle moderner Berufe, die im Laufe der sich ausfächernden industriellen und bürokratischen Arbeitsteiligkeit geschaffen wurden, haben Aufstiegs-erlebnisse ganzer Generationen ermöglicht. Parallel verläuft der ökonomische Aufstieg ganzer Klassen, wie der Arbeiterschaft, durch ständiges Wachsen der Reallöhne. Die Aufwärtsbewegung wird aber gekreuzt durch Deklassierungsvorgänge, den Abstieg wiederum ganzer ehemals privilegierter Schichten im sozialen Ansehen, was in der Regel mit relativen Einkommensminderungen gekoppelt war. Beide Bewegungen wirken deut-

lich nivellierend, und die zwei Weltkriege haben höchstens beschleunigt, was in der Tendenz schon sowieso vorhanden war¹⁾).

Das hervorstechendste Kennzeichen dieser nivellierten mittelständischen Gesellschaft ist, daß in ihr die aus Sicherheit bietenden alten Bindungen entlassenen Menschen einen Ersatz dafür in einem ständigen Bemühen um *individuellen Aufstieg* suchen. Die Abgestiegenen bemühen sich, über die neuen Berufe des organisierten Kapitalismus eine dem Verlorenen entsprechende soziale Würde und Geborgenheit wieder zu erreichen. Die Aufgestiegenen wollen weiterkommen in dem sicheren Gefühl, daß der von ihnen erreichte jeweilige Aufstiegsgrad gerade noch nicht ausreicht, die erstrebte Sicherheit zu gewährleisten²⁾. Je weniger irgendeine erreichte Berufsposition Verharren und Bescheidenheit gestattet, um so mehr wird der mittelständische Mensch in die Unrast um fortgesetzte soziale Mobilität hineingezwungen. Er ist andererseits in einer Umgebung, in der unmittelbare Beziehungen, die prestigefördernd sind, weitgehend abgebaut wurden, wenn er aufsteigen will, gezwungen, sich nach anderen Mitteln umzusehen, um sich und seiner Umgebung den eigenen Wert und seine Leistungen immer aufs neue und sichtbar zu demonstrieren. Das Mittel, das sich dazu anbietet und von dem auch allgemein Gebrauch gemacht wird, ist der *gesteigerte Aufwand in industriellen Massenartikeln*. Die Mehrzahl der Berufe haben bereits ihnen entsprechende Aufwandsnormen, die eingehalten werden müssen, um im Beruf überhaupt verbleiben zu können. Entsprechend kann die Chance für einen Aufstieg erhöht werden, wenn der Aufwand gesteigert wird, so daß immer wieder Geld ausgegeben werden muß, um weiteres Geld verdienen zu können. Darum erwächst ein *Zwang zur Aufwandskonkurrenz*, wenn ein solches Verhalten allgemein geübt wird. Er wird nur noch gesteigert, wo es praktisch keinen schichtengebundenen Aufwand mehr gibt und jeder Konsum grundsätzlich für einen jeden irgendwann einmal im Leben erreichbar scheint, wodurch andererseits wieder die Chance, Prestige- und Geltungsbedürfnis auf diesem Wege zu befriedigen, immer wieder herabgemindert wird.

Mackenroth zieht in anderem Zusammenhang die Konsequenzen aus diesem Sachverhalt, indem er anschaulich nachweist, wie gerade aus dem Zwang zu Aufwandsnorm und Aufwandskonkurrenz, wenn der Aufstiegswille in der hierarchisch geordneten Berufsstruktur durchgehalten werden soll, entscheidend die Tendenz zur Kleinhaltung der Familie im individuellen Verhalten verursacht wird³⁾.

Für die Sozialpolitik können parallele Schlußfolgerungen gezogen werden. Es ist falsch, wenn behauptet wird, in den modernen Familien wären grundsätzlich die Antriebskräfte der Eigeninitiative zur sozialen Sicherung geschwächt. Im Gegenteil, sie sind vielleicht stärker angespannt, als sie es zu irgendwelchen Zeiten gewesen sind. Nur daß sie von sozialen Gegebenheiten in Kanäle geleitet werden, die aus der allgemeinen Dynamik und Mobilität unserer Gesellschaft herrühren und andere sind als vordem. Statische Gesellschaften empfinden die Vorsorge über Sparen als adäquate Maßnahme; in dynamischen Gesellschaften erhält früher oder später der individuelle Aufstieg den Vorrang vor allen anderen Möglichkeiten individueller Sicherung.

Es ist eine fromme Illusion, anzunehmen, man könnte durch Überredung oder Erziehung die Menschen unserer Zeit veranlassen, aus eigener Initiative den Zirkel zu verlassen, das echte Dilemma zu überwinden, in das sie hineingestellt sind. Sie werden und müssen die Sicherung aus eigener Kraft immer nur als Aufstieg verstehen, und nichts spricht dafür, daß nicht auch in Zukunft alle verfügbaren Kräfte und auch materiellen Reserven zu jedem Zeitpunkt darauf verwandt werden.

1) Daß es sich dabei nicht um ein deutsches, sondern um ein Problem weltweiten Ausmaßes handelt, siehe insbesondere bei Colin Clark, *The Conditions of the Economic Progress*, London 1940; Jean Fourastie, *La Civilisation de 1960*, Paris 1950; derselbe, *Machinisme et bien-etre*, Paris, 1951.

2) H. Schelsky, *Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart*, Dortmund 1953, dort insbesondere das Kapitel: *Deutung der sozialen Ziele und Leitbilder der Familien: Die nivellierte Mittelstandsgesellschaft*, S. 218 ff.

3) Gerhard Mackenroth, *Bevölkerungslehre*, Berlin—Göttingen—Heidelberg 1955, Kap. *Aufwandsnorm und Aufwandskonkurrenz*, S. 395 ff. und Kap. *Alte und neue Bevölkerungsweise*, S. 408 ff.

So sind individueller Aufstiegswille und materielle Eigenvorsorge zu Gegensatzpaaren geworden, zwischen denen der einzelne den ihm gemäßen Weg zu wählen hat. Die Problematik dieses Gegensatzes ist auch das Grundproblem jeglicher Sozialpolitik in unserer mittelständischen Gesellschaft.

Das Pendel wird immer dann die Aktivität in Richtung des individuellen Aufstiegs stärker ausschlagen lassen, wo die Erfahrung zeigt, daß eine einmal erreichte Berufsposition die bessere Garantie bietet als angesammelte Geldkapitalien einschließlich Versicherungsanteilen, die einer teils gleichmäßigen, teils in Katastrophen erfolgenden Entwertung ausgesetzt sind und jede höhere Berufsposition die bessere Chance vermittelt, der Unsicherheit des Einkommensbezuges und der Deklassierung gesellschaftlicher Position zu entrinnen. „So lebt der mittelständische Mensch gebannt an die Sisyphusarbeit, sich Sicherheit und soziales Prestige zu erringen, die ihm beide durch das Wesen seiner Gesellschaft, die Nivellierung der sozialen Schichtung und die Entdifferenzierung der sozial geformten Gruppen, konstitutionell verwehrt sind. Aus dieser Ausweglosigkeit ihrer Grundantriebe ergibt sich nicht nur die ständige Unrast, sondern vor allem die stetig wachsende Unzufriedenheit der Menschen in der modernen Gesellschaft⁴⁾.“

Zentrale Grundgarantien

Wenn die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Risikoausgleich aus für den einzelnen überschaubaren Bereichen herausverlagert worden sind, so ist damit noch nicht gesagt, daß er nicht trotzdem ausgeübt werden soll. Da gesamtwirtschaftliche Gegebenheiten heute unmittelbar jeden privaten Bereich berühren, so ist es ein sozialpolitisches Grunderfordernis für jegliche soziale Sicherung in unserer Zeit, daß *auf zentraler Ebene* die sozialpolitische Verantwortung übernommen wird.

Dagegen wird häufig eingewandt, eine zentrale wirtschaftspolitische oder sozialpolitische Aktivität müsse jegliche private Initiative stören oder gar paralisieren. Auch wenn man zugibt, das Argument treffe in Teilbereichen zu, ist es so ausschließlich formuliert unrichtig. Genau entgegengesetzt kann mit gleicher Berechtigung festgestellt werden, daß nur zentrale Aktivität auch imstande ist, gerade private Freiheiten zu gewährleisten. Dazu ist jedoch erforderlich, daß dezentralisierte Maßnahmen aus verschiedenen behördlichen Kompetenzbereichen sich nicht gegenseitig ausschließen oder behindern. Beispielsweise haben finanzpolitische Entscheidungen häufig auch familienpolitische Folgen, sie treten aber quasi unbewußt und häufig auch unbemerkt ein. Worauf es also ankommt, ist ein Höchstmaß an Sicherheit vor unbeabsichtigter politischer Willkür. Diese wird um so geringer sein, je mehr Kenntnisse über soziale Grundgegebenheiten (von denen auch Gebrauch gemacht wird) und einheitliche politische Werthaltungen vorhanden sind, die für Einzelmaßnahmen verbindlich genommen werden, nach denen eine Koordinierung der Gesamtpolitik erfolgen kann.

Nicht ohne Grund sind doch auch zahlreiche Unternehmerfunktionen, nicht zuletzt die Risikofunktion, herausverlagert worden und werden von übergeordneten Institutionen, sogenannten Interessenorganisationen, wahrgenommen und verwaltet. Nicht ohne Grund schließen sich auch die Dienstuenden zu Verbänden zusammen, um die eigenen Interessen wirkungsvoller wahrnehmen zu lassen als es der einzelne tun kann. Sie alle richten ihre Bemühungen dorthin, wo letztlich allein der Risikoausgleich vorgenommen werden kann, an zentrale Institutionen.

In dieser Richtung könnte noch sehr viel mehr gesagt werden, ohne daß etwas ausgesprochen würde, was etwas potentiell Neues wäre. Es sollte nur auch für die Sozialpolitik verbindlich gesetzt werden, daß es ohne zentrale koordinierende und koordinierte Maßnahmen nicht mehr geht. Wir erwähnen drei Richtungen, in denen eine Analyse der Wirklichkeit zentrale Aktivität nahelegt.

4) Helmut Schelsky, a.a.O. S. 233.

1. Jegliche private Initiative zur Eigensicherung durch privates Sparen, die infolge Eigenheiten gegenwärtiger sozialer Strukturen, Leitbilder und Verhaltensmuster sowieso bereits geschwächt ist, muß weiterhin paralysiert werden, wenn immer wieder erlebt wird, wie die Hilfestellung von einer Behörde zu gleicher Zeit durch das begrenzte Kompetenzdenken in einer anderen gefährdet oder gar unmöglich gemacht wird.

2. Mithin wird für private Initiative eine Chance nur zu erblicken sein, wenn für stabile Währungs- und Beschäftigungspolitik gesorgt wird.

3. Wenn schon die private Aktivität, wie im Vorstehenden festgestellt wurde, überwiegend und zunehmend in Kanäle geht, die individuelle Gefährdungen im Lebensschicksal nicht ausschließen können, und es nicht gewünscht wird, daß jedem Alten, Invaliden usw. automatisch eine Staatsrente aus Steuermitteln gezahlt wird, so muß es Versicherungsmöglichkeiten geben, die zum mindesten für die Diensttuenden unabdingbar sind.

Unter solchen Perspektiven sollten auch die beiden begrifflichen Gegensatzpaare, *Solidaritäts-* und *Subsicharitätsprinzip* auf der einen und *Anwartschaftsdeckungsverfahren* und *Umlageprinzip* auf der anderen Seite, betrachtet werden.

Das erste Gegensatzpaar bezeichnet nicht nur eine begriffliche Abgrenzung, sondern ist bewußt als positive Werthaltung formuliert worden. Solidarhaftung kann auf verschiedenen Ebenen erfolgen, sie soll jedoch nicht auf übergeordneter politischer oder exekutiver Ebene übernommen oder ausgeübt werden, wenn sie genauso gut oder besser auf untergeordneter Ebene möglich ist (Subsicharitätsprinzip). So formuliert, kann natürlich grundsätzlich nichts dagegen eingewandt werden, es sei denn, man entschließt sich prinzipiell zu einer entgegengesetzten ethischen Grundhaltung. Andererseits kann das Maß für die richtige Anwendung des Subsicharitätsprinzips immer nur aus den empirischen Möglichkeiten und Notwendigkeiten in der historischen Zeit gewonnen werden, und da es die zentrale Aktivität nicht ausschließt, widerspricht es auch nicht den vorstehend skizzierten drei Richtungen staatlicher Sozialpolitik. Keineswegs enthält das Solidaritätsprinzip unabdingbare und für alle Zeiten gültige gleiche Anweisungen an die Politik, wie häufig festgestellt wird. So etwa, wenn unter Berufung auf das Subsicharitätsprinzip gefordert wird, die Gemeinden sollten die Sozialpolitik ausschließlich tragen, was einem Rückschlag in die Wohlfahrtspolitik industrieller Anfangszeit gleichkäme oder die interessenpolitische Forderung, die Versicherung sollte vom Staate weg in die Hände privater Gesellschaften gelegt werden.

In das andere Gegensatzpaar, Umlage oder Kapitaldeckung, sind die Wertprinzipien erst von außen hineingetragen worden.

Die Befürworter des Kapitaldeckungsprinzips haben sich dabei, nachdem ihnen in einer breit geführten Diskussion die ökonomischen Argumente zerpfückt worden sind, heute überwiegend auf ein psychologisches Argument zurückgezogen. Sie machen geltend, daß nur bei Versicherung des Lebensschicksals vom einzelnen eine eigene und tatkräftigere Mitwirkung erwartet werden könne. Nur wenn dem Individuum die Gewißheit verbleibt, und sei sie auch fiktiv, es wirke an seiner Sicherung selbst mit und erwerbe durch Verzicht auf einen Teil vom Arbeitseinkommen einen Anspruch auf ein späteres Sozialeinkommen, wobei im Grunde das eigene Geld nur wieder zurückgezahlt würde, nur dann könne allein die Eigenverantwortung der Arbeitsbevölkerung wirksam erhalten und entwickelt werden. Würde auf eine Versicherung völlig verzichtet werden, könnte unabsehbarer Schaden entstehen, ja, es würde nur gerade das verschärft werden, was heute kritisiert wird, die nicht dem Zweck entsprechende Verteilung der Mittel im Einzelfall. Eine Sozialreform, die solches bewirkt, würde im übrigen auch den Wünschen der Allgemeinheit widersprechen.

In dieser Rückzugsposition dürften jene, die für die Beibehaltung des Deckungsprinzips eintreten, unangreifbar geworden sein, und es könnte wirklich nur Schaden an-

gerichtet werden, wollte man noch weitergehen. Es sollte in diesem Zusammenhang interessieren, daß selbst die Sowjetunion zur Zeit bei sich das Versicherungswesen ausbaut.

Manche prinzipiellen Verfechter des Umlageverfahrens, auch solche, die einer sogenannten fiktiven Aufrechterhaltung der Versicherung nicht widersprechen, kämpfen zur Zeit noch um das letzte Zugeständnis, daß die notwendigen Mittel für Sozialleistungen ja doch nur aus der Redistribution der laufenden Periode aufgebracht werden können. „Denn eine nach strengem Versicherungsprinzip berechnete Rente entspricht bestenfalls einem Lebensstandard von vor 22 bis 30 Jahren. Sie ist also in einer dynamischen Wirtschaft, immer, auf die Dauer und prinzipiell unzulänglich⁵⁾.“ Wer will denn in der Tat heute noch bezweifeln, daß die Beiträge zu den Sozialversicherungen aus Arbeitseinkommen der laufenden Periode aufgebracht werden, mithin immer nur diese neu verteilt werden können.

Also auch die Vertreter des Umlageverfahrens sind in unangreifbarer Position, und sie werden ihre Argumente immer dort mit Erfolg ausspielen können, wo von seiten der Wirtschaftspolitik bei Geldentwertungen (alle Industriestaaten befinden sich gleichermaßen in einer inflationären Entwicklung als Dauerzustand) nicht wirksam Hilfestellung geleistet wird. Das Argument ist also hier, daß über die Kapitaldeckung allein immer nur ein Nominalanspruch erreichbar ist, der nach Krisen auch völlig fiktiv werden kann, aber auch normalerweise der ständigen Gefahr ausgesetzt ist, real entwertet zu werden.

Die private Selbsthilfe wird also im Rahmen der Versicherung ständig paralytisiert, wenn sie nicht von staatlichen Grundgarantien her abgesichert wird. Solche Grundgarantien könnten natürlich am wirksamsten in einer staatlichen Versicherung organisiert werden, aber auch auf private Versicherungen übertragen werden.

Jedenfalls können nur bei Koppelung der Sozialleistungen an das wachsende Niveau der Reallöhne eine ständige Teilnahme der Leistungsbezieher am wachsenden Wohlstand erreicht und Deklassierungen im Lebensschicksal vermieden werden.

Kritik der Sozialgesetzgebung

Nachdem bisher festgestellt wurde, daß die alten Prinzipien der Sozialpolitik sämtlich nicht mehr ausreichen, um einem veränderten gesellschaftlichen Status gerecht zu werden, gilt es nun, diesen gleichen Tatbestand an der Sozialgesetzgebung nachzuweisen. Bei einer solchen Prüfung müßte aber ein Unbelasteter, der unvoreingenommen erst die sozialen Voraussetzungen prüft und dann auch die Gesetze kennenlernt, einige Überraschungen erleben. Er würde nämlich erfahren, daß neben den alten Prinzipien längst auch neue eingegangen sind. Wenn das verhältnismäßig unwidersprochen geschehen konnte, so ist das ein Ergebnis spezieller historischer Entwicklung. Denn indem man die Lasten der Kriegsfolgen mit mehr oder weniger Erfolg bemüht war, auf möglichst viele Schultern zu verteilen, also von einer sozialpolitischen Konzeption ausging, nach der unmittelbare und bereits eingetretene Not zu beseitigen oder zu lindern sei, ist ein völlig neues Element in die Sozialpolitik hineingetragen worden, das nun nicht mehr ohne weiteres beseitigt werden kann.

1. Zunächst ist vom Gesetzgeber in Einzelfällen de facto anerkannt worden, daß dort,

wo die Versicherung allein nicht ausreicht, von zentraler Stelle geholfen werden soll. Die Regelungen aus Art. 131 GG sind doch aus solcher Zielsetzung entstanden, bzw. es werden laufend neue Regelungen gleicher Art für andere Empfängergruppen geschaffen.

2. Der im Vorstehenden gekennzeichneten veränderten gesellschaftlichen Situation wird bereits in zahlreichen Gesetzen Rechnung getragen. So gibt es eine zentrale Vorsorge für die Berufsausbildung, also für jene, die noch nicht im Berufsleben stehen. Das Problem der Rehabilitation, also die Vorsorge für baldigen Wiederanschluß an den Beruf, ist

5) Wilfried Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Köln 1955. S. 19.

ausgebaut worden, an der Vervollkommnung wird gearbeitet. Man ist bemüht, jenen, die infolge Alters oder Invalidität aus dem Arbeitsverdienst haben ausscheiden müssen, möglichst ihrer sozialen Position entsprechende Bezüge zukommen zu lassen, um eine fühlbare Deklassierung zu vermeiden.

Also prinzipiell ist eine Anpassung der Sozialgesetzgebung an eine veränderte Situation in den Anfängen schon durchaus gegeben, aber unzureichend und rudimentär. Die veränderte Situation wurde also nur an der Katastrophe wahrgenommen, und dort wurde mit neuartigen, ja revolutionierenden Maßnahmen reagiert. Was aber dahinterstand, war, daß man glaubte, einen einmaligen Tatbestand fassen zu können. Die ganze Diskussion um die Sozialreform sollte sich heute dem Problem zuwenden, ob es überhaupt möglich ist, „normale“ Risiken zu versichern, ohne daß die — aus der Sicht der klassischen Versicherung — „anormalen“ Wechselfälle im industriellen Zeitalter, die eben nicht versicherbar sind, ständig neue Sonderregelungen notwendig machen. Bleibt man weiterhin prinzipiell bei dem alten System der Anwendung des Kausalprinzips (der Bemessung nach der Ursache des speziellen Notstandes, im Gegensatz zum Finalprinzip, das den . Notstand unabhängig von seiner Ursache ins Auge faßt), so ist eine weitere Ausfächerung der Sozialpolitik in Einzelregelungen unausweichlich, was in der Bundesrepublik seit jeher mit einem Perfektionsstreben ohnegleichen praktiziert wird. Kommt dann noch hinzu, daß verschiedene Prinzipien nebeneinander existieren, so muß die gesamte Sozialpolitik vollends directionslos erscheinen, und solange dann directionslos weiterhin von Sonderfall zu Sonderfall widersprechende Sonderregelungen versucht werden, kann der bereits bestehende „heillose Wirrwarr“ (Mackenroth) nur noch vergrößert werden.

Für eine Sozialreform ist also unabdingbar anzuerkennen, daß Sozialpolitik nicht mehr vom Kriterium der Armut auszugehen habe und daß trotzdem nicht mit einer Verringerung des Umfanges der Sozialpolitik gerechnet werden kann. Vielleicht wird das manchem paradox erscheinen, aber erst wenn dieser Tatbestand richtig gewürdigt wird, können die erforderlichen neuen Prinzipien zu einer neuen Sozialreform gefunden werden.

Zur Kennzeichnung der gegenwärtigen Situation in der Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik wählen wir nur drei Punkte der Kritik heraus, die eine Reformbedürftigkeit besonders deutlich erweisen.

1. Inkonsequenz der Prinzipien

Die Gewährung von Erziehungs- und Studienbeihilfen knüpft überwiegend an dem heute häufig schon unbezeichnend gewordenen Merkmal der Vertreibung an. Den anderen Personengruppen, denen keine Vergünstigungen gewährt werden können, erscheint das als einseitige Bevorzugung, und es wird auf häufig gleichgelagerte Voraussetzungen hingewiesen, wie beispielsweise die Ausbombung. Darüber hinaus könnte, bei konsequenter Handhabung des einmal angewandten Prinzips, allen jenen, die im persönlichen Schicksal auch ohne Krieg eine unverschuldete Deklassierung durch Verlust von Vermögen oder Berufsposition erfahren haben, die gleiche Chance zur Weiterbildung der Kinder oder zum eigenen Anschluß an vertraute soziale Bereiche gewährt werden, wie sie die Vertriebenen erhalten haben. Ähnlich liegen die Verhältnisse bei Kinderreichen, die in unserer Zeit häufig Deklassierungen ausgesetzt sind, womit auch das Problem des Familienlastenausgleichs unter gleichen Kriterien zu betrachten wäre. Wenn also die Prinzipien der Hilfeleistung weiterhin isolierend auf den begrenzten vom Kriege betroffenen Personenkreis und dessen Kinder angewandt werden, so muß sich das zunehmend in einer Belastung des Vertrauens gegenüber der staatlichen Ordnung auswachsen. Verallgemeinernd wäre also festzustellen, *daß in der Gegenwart sozial gleich gelagerte Tatbestände von der Sozialpolitik nicht gleichgewichtig gewertet und behandelt werden* (Folge des Kausalprinzips und Nichtbeachtung des Finalprinzips).

2. Divergenz zwischen Bezwecktem und Bewirktem

Die Sozialgesetzgebung geht ausnahmslos von Individualtatbeständen aus. Wenn sich nun mehrere solche Tatbestände auf eine Person vereinigen, so hat diese damit die Berechtigung auf mehrere Leistungen. Durch Anrechnungsbestimmung hat der Gesetzgeber jedoch dafür gesorgt, daß trotzdem eine bestimmte Höchstgrenze des Einkommensbezuges nicht überschritten werden kann. Das mag als eine sinnvolle Maßnahme angesehen werden, durch die ein Rentenschmarotzertum vermieden und gleichzeitig die Vielfalt sozial möglicher Tatbestände berücksichtigt werden soll. Gerade die Vielfalt der Einzelregelungen läßt jedoch vermuten, daß bei Bemessung der Höhe der Leistungen gelegentlich oder überwiegend nach rein juristischen Gesichtspunkten vorgegangen wurde, wodurch die Übersichtlichkeit des ganzen Systems verlorengegangen ist. So wurden allein 109 verschiedene Kombinationsarten eines Mehrfachbezuges von Leistungen an Witwen festgestellt, und es ist schwer vorstellbar, daß damit noch etwas Sinnvolles erreicht wird⁶⁾. Es wird eine ganze Streitmacht von Angestellten beschäftigt, um Anrechnungsbestimmungen anzuwenden, die eine nach Sachverhalten gerechtfertigte Verteilung von Einkommen vortäuschen sollen. Die davon Betroffenen empfinden und verstehen ihre Bezüge jedoch als Ergebnis von Zufall und Willkür. *Hier hilft wirklich nur eines, auf neue Grundtatbestände der Berechtigung zurückzugehen, sie erneut zu definieren, und von daher den ganzen Gesetzesapparat zu vereinfachen.* Mehrere Zehnergruppen von Definitionen, wann ein Mensch in Not ist, schaffen kein ausreichendes Gefühl der Sicherheit, sondern höchstens ein Erlebnis öffentlicher Willkür. Ganz abgesehen davon, daß Vielfalt und Kompliziertheit der Gesetzestexte, ihre häufige Änderung, es dem einzelnen unmöglich machen, sie fortlaufend zu verfolgen und Ansprüche geltend zu machen. Immer wieder fallen viele durch die feingesponnenen Maschen der Gesetze oder versäumen es, rechtzeitig ihr Recht zu fordern. Dabei werden die geschicktesten Berechtigten, die sicherlich nicht immer die Bedürftigsten zu sein brauchen, deutlich bevorzugt⁷⁾.

3. Behinderung der Sozialhilfe

Die Anrechnungsbestimmungen bei Mehrfachbezug von Leistungen — und rund 30 vH aller Berechtigten erhalten mehr als eine Rente — behindern die Aufbesserung von Einzelleistungen nach Individualtatbeständen. Sollen beispielsweise Altersrenten erhöht werden, so kann ein solches Vorhaben bei allen jenen praktisch verpuffen, die noch aus anderen Gründen eine Leistung beziehen. *Hier wird die Hypertrophie des ganzen Systems am deutlichsten, der Gesetzesapparat, zum Helfen geschaffen, stellt sich selbst dem Helfenkönnen entgegen.* Dem Versuch, dem durch unregelmäßig gewährte Beihilfen, die nicht angerechnet werden, zu entgehen, läßt erneut das Wohlfahrtsdenken triumphieren, und solcher öffentlichen Wohlfahrt sind durch Gewährung beispielsweise von Teuerungszulagen immer größere Personenkreise ausgesetzt.

Gerade eine solche Wohlfahrt ist heute aber nicht mehr gerechtfertigt, da die staatlich-fiskalische Redistribution nicht mehr die nivellierende Wirkung haben kann, wie sie einst versucht wurde. Die Gesellschaft erfährt aus anderen Gründen bereits starke nivellierende Tendenzen, und die Redistribution kann faktisch nur noch zwischen Empfänger und Zahlergruppen einer entsprechenden gesellschaftlichen Situation erfolgen. Selbst Rentner leisten ihre Beiträge, damit Renten gezahlt werden können. Es ist ein offensichtliches „Gaukelspiel“, solange staatliche Sozialpolitik mit der „großen Geste des Wohltäters“ (*Schreiber*) betrieben wird, und es wird dort am deutlichsten, wo es notwendig wird, um die bereits bestehenden und werdenden Sozialgesetze zu überspielen.

6) Vgl. insbes.: G. Mackenroth, Die Verflechtung der Sozialleistungen. In: Schriften d. Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 8, Berlin 1954, S. 38 f.

7) Vgl. G. Mackenroth: Verflechtung . . . a.a.O., S. 29 ff.