

## Von der Sozialreform zum Sozialpaket

Sie haben die Schiffe hinter sich verbrannt. Einen Weg zurück gibt es nicht mehr. Unter das Kreuz des Sozialpakets sind sie getreten, die Christlichen Demokraten. Statt es beim Regierungswechsel fallenzulassen, trugen sie es fast wie eine Kostbarkeit aus der alten in die neue Ära.

Dabei war noch kein Gesetzesvorhaben so ausnahmslos auf Kritik gestoßen wie diese merkwürdig starre Verkoppelung der Entwürfe über Kindergeld, Lohnfortzahlung und Krankenversicherung. Vernichtend hatten die Sachverständigen besonders zum neuen Plan der Krankenversicherungsreform Stellung genommen. Schon konnten die Abgeordneten der größten Fraktion das Wort Sozialpaket nicht mehr hören. Angefüllt mit Ärger und Mißmut hofften sie, alles werde noch abgeblasen. Doch dann gewannen jene die Überhand, die sagten, es werde für die Unionsparteien eine Katastrophe geben, wenn sie nicht festblieben.

So wurde also der Absprung zur Halbzeit der Legislaturperiode versäumt. Zwar fiel auf, daß der *Bundeskanzler*, der nun nicht mehr *Adenauer* hieß, das Sozialpaket in seiner Regierungserklärung unterschlug. Vordringlich, sagte *Erhard*, sei die Erhöhung des Kindergeldes, richtig auch die wirtschaftliche Gleichstellung der Arbeiter mit den Angestellten im Krankheitsfall. Doch die Reform der Krankenversicherung werfe schwierige Probleme auf. Das war alles, nichts von unauflöslicher Verknüpfung aller drei Gesetze. Das Ende des Sozialpakets schien gekommen. Es wurde von den Zeitungen verkündet.

Aber stärker als die Zweifler waren die Propheten des politischen Niedergangs der Union. Sie appellierten an den Parteifreund im neuen Kanzler. Sie erinnerten ihn an seine Entschlossenheit zum Widerstand gegen Interessenten. Und weil sie sich über die Sache noch immer nicht einigen konnten, riefen sie den Ehrgeiz des passionierten Vermittlers wach. Ein halbes Dutzend mal konferierte Erhard darauf mit den Christlichen und den Freien Demokraten. Doch ehe sie sich nur in einem einzigen wichtigen Punkt verständigt hatten, trat er selbst, der neue Bundeskanzler, demonstrativ hinter das Sozialpaket, das er vier Wochen vorher noch behutsam gemieden hatte.

So nimmt nun die Regierung schwere innenpolitische Konflikte in Kauf. Kritisch abwartend stehen die Freien Demokraten daneben und schauen zu. Die Opposition aber kündigte, zusammen mit den Gewerkschaften und anderen Verbänden, härtesten Widerstand an. Das ist die Lage — zehn Jahre, nachdem in der Bundesrepublik die Sozialreform beginnen sollte.

### *Die Ankündigung*

Zunächst hatte vor allem Not gelindert, die Arbeitslosigkeit bekämpft, für den Tag mit seinen vielen Sorgen geschafft werden müssen. Das nahm die Kräfte in Anspruch, und mit Erfolg. Erst allmählich war dann zu versuchen gewesen, und auch dazu zwangen die Verhältnisse, die Sozialpolitik auf konstruktive Zusammenhänge und größere Zeiträume anzulegen. Das geschah unter dem Stichwort Sozialreform.

Es war Dr. *Adenauer*, der am 20. Oktober 1953 vor dem Deutschen Bundestag erklärte:

*„An dem wirtschaftlichen Aufstieg in der Bundesrepublik haben (jedoch) nicht alle Bevölkerungskreise gleichmäßig teilgenommen. Es waren bisher in erster Linie die im Arbeitsprozeß Tätigen, die sichtbaren Nutzen aus den Erfolgen der sozialen Marktwirtschaft zogen. Es wird das besondere Anliegen der Bundesregierung sein müssen, dem Bundestag Maßnahmen vorzu-*

## VON DER SOZIALREFORM ZUM SOZIALPAKET

*schlagen, durch die die wirtschaftliche Lage der Rentner, Invaliden, Waisen und Hinterbliebenen weiter verbessert wird. Dieses Ziel muß auf zwei Wegen erreicht werden, erstens durch eine weitere Erhöhung des Sozialprodukts, zweitens durch eine umfassende Sozialreform.“*

Das war der Anfang: Ein Wort, das geflügelt werden sollte. Von Sozialreform ist nachher in jeder Regierungserklärung die Rede gewesen. Was aber ihr Inhalt sei, was sie bedeuten sollte, ließ sich den Äußerungen zuständiger Stellen kaum entnehmen. Anfänglich war es einfach ein Aufbruch voller Optimismus und Zuversicht, sehr verschieden von der verzweifelten Lage mit dem Sozialpaket zehn Jahre später. 1955 machte *Adenauer* die Sozialreform zur innenpolitischen Aufgabe Nr. 1. In einem Rundfunkinterview sagte er:

*„Eine Sozialreform — ich unterstreiche das Wort Sozialreform — ist eine große und umfangreiche Aufgabe. Seit Einführung der Sozialversicherung unter Bismarck haben sich die soziologischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland sehr geändert. Diese Veränderungen müssen untersucht und den heutigen Notwendigkeiten entsprechend berücksichtigt werden. Die Vorarbeiten zu einer solchen Sozialreform sind seit zwei Jahren in vollem Gang.“*

*Ich wiederhole nochmals: Es kommt nicht nur darauf an, die bestehende soziale Gesetzgebung, die in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen verstreut ist, neu zu ordnen, sondern es muß das Ziel einer echten, einer wirklichen Sozialreform sein, die Wandlung unserer Gesellschaftsstruktur in unserer Sozialgesetzgebung zu berücksichtigen mit dem Ziel der Schaffung der sozialen Sicherheit.*

*Ich möchte die Sozialreform nicht als ein gleichzeitiges Problem innerhalb der übrigen mich bewegenden innerpolitischen Fragen ansehen, sondern für mich ist die Sozialreform das innerpolitische Thema Nr. 1.“*

Das war sehr bestimmt formuliert: Neuordnung des gesamten Sozialrechts, Schaffung der sozialen Sicherheit für unsere Zeit — eine Riesenaufgabe, wie sie das Jahrhundert sozialpolitisch noch nicht gestellt hatte, trat vor den Blick der Verantwortlichen.

### *Furcht vor dem Versorgungsstaat*

Aber wie anders klangen die Worte des Kanzlers schon, als er, wiederum zwei Jahre später, in seiner Regierungserklärung von 1957 sagte:

*„Die Sozialreform wird fortgeführt werden. .. Die Bundesregierung ist entschlossen, den Gedanken der Selbsthilfe und privaten Initiative in jeder Weise zu fördern und das Abgleiten in einen totalen Versorgungsstaat, der früher oder später den Wohlstand vernichten würde, zu verhindern.“*

Unversehens hatte das Vorhaben „Schaffung der sozialen Sicherheit“ einen negativen Akzent angenommen: Verhinderung des Abgleitens in den totalen Versorgungsstaat. An Selbsthilfe und privater Initiative hatte es zwar bis dahin gewiß nicht gefehlt. Gleichwohl hat sich dann die Sorge, daß auf der anderen Seite die soziale Sicherheit übertrieben werden könne, im Denken der Verantwortlichen — das von der praktischen Entwicklung durchaus verschieden sein kann — immer stärker durchgesetzt. In seiner vierten Regierungserklärung, 1961, sagte Bundeskanzler *Adenauer*:

*„Die Sozialreform wird fortgeführt, das ist selbstverständlich. Soziale Sicherheit ist notwendig. Ihre Grenze liegt aber dort, wo die persönliche Freiheit des einzelnen gefährdet wird. Die Sozialpolitik darf nicht Selbstzweck sein. Was der Mensch für sich und die Seinen aus eigener Kraft leisten kann, bedarf nicht der gesetzlichen Regelung.“*

Für das Jahrzehnt Sozialreform unter *Adenauer* läßt sich eine Kurve zeichnen, die ihren Scheitelpunkt am Ende des Jahres 1956 hat. Damals gelang ein Teilstück, die *Rentenreform*. Sofort setzte, wie aus einem schlechten Gewissen heraus, die Gegenbewegung ein. Das Wort von den Grenzen des Sozialstaates ging um. Beschwörend warnen einflußreiche Stimmen vor dem Versorgungsstaat, den keiner kannte, aber so viele

fürchteten. Es war erst drei Monate nach Verabschiedung der neuen Rentengesetze, als Bundestagspräsident *Gerstenmaier* auf dem CDU-Parteitag in Hamburg sagte:

*„In nicht wenigen Bereichen der Sozialgesetzgebung und der sozialen Leistung stehen wir nach meinem Eindruck auf der äußersten Grenze, die den Sozialstaat vom Wohlfahrtsstaat, vom haltlosen Gefälligkeitsstaat, ja, vom Versorgungsstaat hochsozialistischer Prägung unterscheidet.“*

Die Grenzen des sozialen Rechtsstaates seien erreicht, wenn nicht überschritten, wurde dann allenthalben nachgesprochen, ohne daß damit etwas ausgesagt worden wäre. Die Entwicklung nahm denn auch darauf nicht erkennbar Rücksicht. Ein Gesetz folgte dem anderen: Kindergeldgesetze, Kriegsopferversorgungsnovellen, Lastenausgleichsänderungsgesetze, vorläufige Verbesserungen von Geldleistungen in der Unfallversicherung, vorläufige Verbesserungen der wirtschaftlichen Sicherung der Arbeiter im Krankheitsfalle, Rentenanpassungen, die Neuordnung der öffentlichen Fürsorge — ein wahrer Wasserfall von Sozialgesetzen stürzte aus dem Bonner Bundeshaus herab ins Land, in die Verwaltungen, bis hin zu den letzten Rentnern und Unterstützungsempfängern, denen es darauf langsam besser ging. Sehr vieles geschah, was ausdrücklich anerkannt sein soll. Aber die Aufgabe, die Bundeskanzler *Adenauer* einmal als umfassende Sozialreform bezeichnet hatte, blieb ungelöst.

#### *Thesen Mackenroths*

Heute kann man sagen: die Sozialreform hat gar nicht stattgefunden. Das ist kein Werturteil, sondern eine Feststellung. Freilich hängt sie von den Maßstäben ab, die man einer geschichtlichen Epoche anlegt. Hier soll der Maßstab gelten, den der Bundeskanzler selbst gesetzt hatte. Ein Jahr früher, 1952 in Berlin, war Prof. *Gerhard Mackenroth* mit seinem darauf berühmt gewordenen Vortrag „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“ an die Öffentlichkeit getreten. Wie in Stein gehauen waren seine Thesen:

*„Das aber ist die Aufgabe eines Sozialplans: Die Prioritäten der Sozialansprüche aufzustellen und die Menschen zu klaren und ehrlichen Entscheidungen zu zwingen. An solchem Zwang zu klarer Entscheidung wird — wenn sie in der Anlage noch vorhanden ist — die Einheit des sittlichen Bewußtseins wieder wachgerufen werden, die heute in einem Dschungel von Unehrligkeiten und institutionellen Fehlkonstruktionen verschüttet ist.“*

Die nachmals so einflußreiche Furcht, wir könnten uns sozialpolitisch übernehmen und irgendeine imaginäre Grenze überschreiten, jenseits derer das Unheil auf uns wartet, diese Furcht hatte *Mackenroth* schon damals mit den Worten aus dem Weg geräumt:

*„Von der Sozialpolitik muß gefordert werden, daß sie in ihren Maßnahmen nichts enthält, was mit der Produktivität der Wirtschaft und mit der Steigerung des Sozialprodukts in Konflikt gerät. Denn das ist und bleibt der einzige tatsächlich verfügbare Freiheitsgrad für die Steigerung des Sozialaufwandes. Es gibt nur eine Quelle allen Sozialaufwandes: das laufende Volkseinkommen.“*

Den Lohnpolitikern, den Sozialpolitikern, den Familienpolitikern wies *Gerhard Mackenroth* in Berlin den Weg:

*„Die Sozialpolitik darf die Arbeitseinkommen nicht überbieten. Wo sie an diese Grenze kommt, und jede Sozialpolitik muß und soll nach oben drängen, da gibt es nur eine Lösung: Die Arbeitseinkommen herauf!“*

*Anstelle einer Klasse muß heute Objekt der Sozialpolitik die Familie werden, und zwar quer durch alle Klassen und Schichten. Es gibt da überhaupt keine Unterschiede mehr. Hier wächst der Sozialpolitik noch einmal eine Großaufgabe, die sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts zu: Familienlastenausgleich.“*

Fast in jede Familie fließen Sozialeinkommen, sei es aus der Angestelltenversicherung, der Arbeiterrentenversicherung, aus der Unfallversicherung, aus der Kriegsopfer-

## VON DER SOZIALREFORM ZUM SOZIALPAKET

Versorgung, aus dem Lastenausgleich, der Bundesentschädigung oder der Sozialhilfe. Und ungezählt sind immer noch die Fälle, in denen Geld aus mehreren Töpfen zusammenfließt, in denen deshalb eine Rente mit der anderen verrechnet, eine Zulage an anderer Stelle wieder abgezogen wird. Verwirrend ist das besonders für die Witwen, die meist überhaupt keine Vorstellung davon haben, welcher Art ihre Ansprüche sind. Wir leben immer noch in dem berühmten Irrgarten des Rechts der sozialen Sicherheit. Das gilt nicht nur für das Geld, das auf die merkwürdigste Weise zusammenkommt und sich dabei doch vermindern kann. Es gilt auch für die Maßnahmen der gesundheitlichen Hilfe, wie Kuren und Heilverfahren, und der beruflichen und sozialen Wiedereingliederung, kurz, für die sogenannte Rehabilitation, wo sich viele Verwaltungen für zuständig erklären, oft aber eine der anderen im Weg steht.

Mit *Gerhard Mackenroth* setzten sich die Geister in Bewegung, die von der Größe der Aufgabe Sozialreform fasziniert waren. Die Woge schwoll an, die Woge des Enthusiasmus, der Zuversicht, der Gestaltungsfreude. Denn er hatte gesagt, daß Sozialreform eine Gemeinschaftsaufgabe von Wissenschaft, Verwaltung und Politik sei. Sensationserfolge dürfe man nicht erwarten. Wir müßten wieder zu der guten Praxis zurückkehren, war sein Vermächtnis — er starb 1954, viel zu früh im Hinblick auf sein Werk —, gesetzgeberische Maßnahmen gründlich und von langer Hand vorzubereiten.

### *Soziale Studienkommission*

Auch im Bundestag selbst war dies schon frühzeitig mit aller Deutlichkeit herausgestellt worden. Man schrieb den 21. Februar 1952. Wer auch nur einigermaßen die Dinge übersah, mußte begreifen, daß es sich um ein historisches Datum für die deutsche Sozialpolitik handelte. Das Parlament diskutierte den Antrag der Sozialdemokraten, dessen erster Satz lautete:

*„Der Bundestag setzt eine soziale Studienkommission aus unabhängigen Sachverständigen ein.“*

Und zu welchem Zweck? Hier der Wortlaut:

*„Die soziale Studienkommission hat die Aufgabe, die gegenwärtigen sozialen Einrichtungen und Leistungen Deutschlands festzustellen, die Möglichkeiten der Entflechtung dieser sozialen Leistungen und ihrer systematischen Intensivierung zu prüfen und einen Plan der sozialen Sicherung in Deutschland aufzustellen. Dieser Plan ist nach Fertigstellung dem Bundestag unverzüglich vorzulegen.“*

Die Mitglieder der sozialen Studienkommission sollten, wie dies für Abgeordnete gilt, allein ihrem Gewissen unterworfen und an Weisungen nicht gebunden sein. Sie sollten frei sein im Verhältnis zur Regierung und sich deshalb ihren Vorsitzenden selbst wählen. Den Antrag begründete Prof. *Preller*, von dem der Gedanke ausgegangen war. Ihm assistierte *Willi Richter*, damals Vorsitzender des Ausschusses für Sozialpolitik des Bundestages, später Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Eindringlich fragte er das Parlament:

*„Wer hier in diesem Hohen Haus ist in der Lage, überhaupt mit Fug und Recht sagen zu können, daß er das Wesentliche dieser sozialen Gesetzgebung noch beherrscht?! Der Versicherte, für den sie geschaffen wurde, der seine Leistungen auf Grund dieses Rechts zu beanspruchen hat, hat überhaupt keine Ahnung davon. Er kann sie auch gar nicht haben, so kompliziert und zersplittert ist unser Sozialrecht.“*

Und *Richter* fuhr fort:

*„Dadurch kommt es, daß die Leistungen des einzelnen Sozialversicherungsträgers relativ gering sind, daß des weiteren bei den Leistungen Überschneidungen vorkommen, da verschiedene Träger zuständig sind. Es wäre doch wirklich des Schweißes der Edlen wert, wenn man dieses Gesetzeswerk zu einem einfachen Gesetz zusammenfassen würde, das auch die verstehen und*

*kennen, für die es geschaffen wurde, damit sie überhaupt in der Lage sind, ihre Ansprüche geltend zu machen. Wenn weiter noch erreicht würde, daß diese Leistungen als gute, als ausreichende Leistungen angesprochen werden könnten, dann wären wir auf dem Weg zur sozialen Gerechtigkeit.“*

Für die Regierungsparteien aber sprach der CDU-Abgeordnete *Peter Horn* zur unabhängigen Studienkommission ein hartes Nein. Er sagte:

*„Die SPD fordert ein fortschrittliches, klares System der sozialen Sicherung. Gemeint ist damit ein alle Staatsbürger umfassender Gesundheitsdienst, eine allumfassende Fürsorge oder Versorgung. Die Regierungsparteien bedauern, einen solchen Sozialplan wie in der Vergangenheit so auch jetzt und für die Zukunft ablehnen zu müssen.“*

Und der damalige Bundesarbeitsminister *Storch* war der Meinung, eine Studienkommission brauche viel zuviel Zeit, man könne mit der Sache wesentlich früher fertig werden:

*„Wir haben unsere Arbeit im Ministerium so eingestellt, daß wir in der zweiten Hälfte dieses Jahres die Gesetzesvorlage über die Neuordnung der Sozialversicherung vorlegen wollen.“*

Das war im Februar 1952. Im Herbst 1952 hätte also eine neue Sozialversicherung im Entwurf vorliegen müssen. Tatsächlich dauerte es nicht ein halbes Jahr, sondern fünf Jahre, bis nur ein Teilstück der Sozialversicherung, nämlich die Rentenversicherung, neu geordnet wurde. Es dauerte nochmals sechs Jahre, bis ein weiteres Teilstück, die Unfallversicherung, fertig war. Wann das dritte Hauptstück, die Krankenversicherung, reformiert sein wird, steht in den Sternen. Von der Neuordnung des allgemeinen Teils der Reichsversicherungsordnung ist schließlich noch gar nichts bekannt geworden. Die Regierung aber hatte sich vorgenommen, einen Neuordnungsentwurf für die ganze Sozialversicherung schon vor elf Jahren einzubringen.

Es fehlte gänzlich das Augenmaß für die Größe der Aufgabe. Dabei konnte Sozialreform ja nicht nur Reform der Sozialversicherung heißen. Auch die Fragen der Gesundheitsvorsorge, der Familienförderung, der Ausbildungsbeihilfen, der staatlichen Versorgung und der öffentlichen Fürsorge mußten mit einbezogen werden, wenn es wirklich eine umfassende Sozialreform sein sollte, wie der Bundeskanzler sie angekündigt hatte.

Nicht eine Studienkommission, die unabhängig sein konnte, beschloß damals das Parlament, sondern einen Beirat für die Neuordnung der sozialen Leistungen, der dem Bundesarbeitsminister unterstellt wurde. Es vergingen zwei Jahre, bis seine Ausschüsse arbeitsfähig waren. Namhafte Fachleute hatte er zu Mitgliedern. Protokolle, Vorschläge, Beschlüsse stapelten sich auf. Aber es lag bei der Regierung, was sie daraus verwenden wollte. Ihre Neigung, den Beirat ernst zu nehmen, war nicht sehr eindrucksvoll. Zum letzten Mal tagte er im Oktober 1958.

Fünf Jahre später ist dann im Bundestag wieder von jenem Beirat die Rede gewesen. Das war, als die Sozialdemokraten erneut eine Sachverständigen-Kommission beantragt hatten, diesmal speziell für die Krankenversicherungsreform, weil der Bundeskanzler ja gesagt hatte, sie werfe so schwierige Probleme auf. Auch für diese unabhängige Kommission gab es im Parlament keine Mehrheit, allerdings erst, nachdem Bundesarbeitsminister *Blank* erklärt hatte, es könne u. U. sinnvoll sein, den seit fünf Jahren vergessenen Beirat wieder zu aktivieren — freilich erst nach Verabschiedung des Krankenversicherungsgesetzes. Die Lage war ähnlich wie 1952: Die Regierung sagte, wenn man Gesetze mache, könne man nicht gleichzeitig Studien betreiben, und die Koalition war damit zufrieden. Tatsächlich hat dieser Verzicht auf die von *Mackenthorn* geforderte Gemeinschaftsarbeit von Sozialpolitik und Sozialwissenschaft die Sozialreform verhindert.

### *Sozialpläne*

Denn woran sollten sie sich orientieren? Nur daran, daß die soziale Sicherung immer mehr Geld kostete und daß hier doch irgendwann ein kräftiges Halt am Platz sei? Tatsächlich ist das oft der maßgebliche Gesichtspunkt gewesen. Man sprach davon, daß die Milliardenziffern im Sozialhaushalt nicht noch höher steigen, daß die Löhne nicht noch weiter sozialisiert werden dürften.

Bundeskanzler *Adenauer* hatte noch 1953 vom Ziel der Schaffung der sozialen Sicherheit gesprochen. Zwei Jahre später erbat er sich von seinen Ministern Stellungnahmen zu der Frage, ob die Bundesrepublik denn tatsächlich schon auf dem Weg zum Versorgungsstaat sei. Da kam zum Vorschein, daß erwogen wurde, Sozialpolitik nur noch nach dem Gesichtspunkt der Bedürftigkeit zu betreiben. So sagte beispielsweise der *Bundesinnenminister*:

*„Die Sozialreform wird darauf abzustellen sein, daß alle öffentlichen Mittel, ob sie von Bund, Land oder seitens der Kommunen fließen, tatsächlich zur Deckung echter Bedürftigkeit eingesetzt werden.“*

Schärfer formulierte der *Bundesfinanzminister* seine Stellungnahme:

*„Setzt man sich aus politischen Gründen für eine Wahrung des Besitzstandes ein, erhöht sogar darüber hinaus wiederum in rein schematischer Weise die Sozialbezüge, dann muß mit Notwendigkeit einmal der Punkt erreicht werden, wo der Wohlfahrtsstaat sich selbst aufhebt.“*

Das waren mehr negative als konstruktive Gedanken. Sie kamen aus fiskalischen Erwägungen, weniger aus sozialpolitischen und hatten kaum etwas mit den wirklichen, bis dahin überhaupt nicht erforschten Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft zu tun, an die das Recht der sozialen Sicherheit doch angepaßt werden sollte. Nur der *Minister für gesamtdeutsche Fragen* ließ damals seinem Kabinettschef den Hinweis zu gehen:

*„Die geschichtlich gewordenen, voneinander unabhängigen Sozialeinrichtungen sind einander zuzuordnen. Dies geschieht zweckmäßig durch Aufstellung einer sozialen Grundordnung mit einem Sozialplan für alle Leistungen.“*

Tatsächlich hatte der *Bundeskanzler* sich selbst einen Sozialplan bestellt. Niemand wußte davon. Kein Ministerium war beteiligt, ein Ungenannter im Bundeskanzleramt hatte das fertiggebracht, und der Vorgang wurde, obwohl doch überaus vernünftig, fast wie eine Sensation empfunden. Es handelte sich um das sogenannte *Rothenfelder Gutachten*, weil es auf Burg Rothenfels entstanden war. Man sprach auch von der Vier-Professoren-Denkschrift, weil als Verfasser das Arbeitsteam der Sozialwissenschaftler *Achinger, Höffner, Muthesius* und *Neundörfer* in Erscheinung trat.

Heute ist diese Gesamtkonzeption für die Sozialreform gerade noch von historischem Interesse.

Wer das Gutachten zur Hand nimmt, kann mühelos feststellen, daß die Praxis andere Wege gegangen ist, daß auch auf Einzelgebieten zum Teil höhere Leistungen als die hier vorgeschlagenen erreicht wurden. Man kann aber ebenso die weiträumige Anlage bewundern. Hier ist wirklich einmal von den Grundlagen ausgegangen worden, vom Wandel und Stand der Lebensverhältnisse, von der gesellschaftlichen Struktur, von den Stufen der Verantwortung zwischen dem einzelnen und dem Staat, von der Wirtschaft und den Finanzen bis zum sozialen Ausgleich als Funktion der ganzen Wirtschaftsgesellschaft. Die Vorschläge für eine Reform der sozialen Sicherung erstreckten sich auf Jugend und Alter, Krankheit und Invaliderheit, Arbeitslosigkeit und Verlust des Ernährers. Entsprechend der Forderung *Mackenroths, Prellers* und *Richters* nach Übersichtlichkeit und Klarheit wird für jeden sozialen Tatbestand und jeden Personenkreis ein einheitliches Recht gesucht, in dem sich Ansprüche und Leistungen möglichst nicht überschneiden. Die Zuständigkeiten werden geordnet, so daß man weiß, wo in erster

Linie der einzelne und die Familie angesprochen sind und wo die Gemeinden, die Betriebe, die Versicherungseinrichtungen und der Staat. Schließlich werden Anregungen gegeben für ein einheitliches soziales Gesetzgebungswerk der Bundesrepublik.

Staub liegt auf diesem Dokument, der Staub von Jahren, in denen Sozialreform nur ein Wort war und keine Wirklichkeit. Daß ein solches Gutachten, von namhaften Wissenschaftlern erstattet, vom Bundeskanzler persönlich bestellt, dieses Schicksal erlitt, war schwer zu begreifen. Schon eher verstand sich, daß es sein Schicksal teilte mit dem „*Sozialplan für Deutschland*“, einer umfangreichen Gemeinschaftsarbeit von achtzehn sozialdemokratischen Sachverständigen, die 1957 erschien. Daß sie offiziell unbeachtet blieb, hatte seinen Grund in den politischen Mehrheitsverhältnissen. Daraus kann also kein Vorwurf hergeleitet werden. Und doch hat auch dieses Buch nicht nur eine historische Bedeutung, sondern es enthält eine Fülle von Anregungen, die von aktuellem Nutzen sein können. Im Vordergrund stehen Gesundheitssicherung, Arbeit und Beruf, Alter und Erwerbsunfähigkeit. Wertvolle Aussagen werden gemacht über die Familie in der sozialen Sicherung, über soziale Arbeit und Sozialhilfe, über Jugendwohlfahrt, über Organisationsfragen der sozialen Sicherheit und die volkswirtschaftlichen und finanziellen Grundlagen eines sozialen Gesamtplanes.

Von den Christlichen und den Freien Demokraten rühren aus diesen Jahren solche Gesamtdarstellungen nicht her. Sie bevorzugten mehr die Form, von Thesen, Leitsätzen und Entschlüssen, zu denen meist, wie auch bei der SPD, die Parteitage Anlaß gaben. In Fülle hat der Geschichtsschreiber der nicht stattgefundenen Sozialreform auch Vorschläge der Gewerkschaften, Stellungnahmen der Arbeitgeber, Entschlüsse der Sozialausschüsse, der christlichen Arbeitnehmerschaft und Programme von Fachverbänden auf ihren jeweiligen Spezialgebieten zu verzeichnen. Stark war die geistige Bewegung, lebhaft der Meinungs-austausch. Mehr als ein Jahrzehnt ist gepflastert mit Willenskundgebungen. Aber allmählich verengte sich das Gesichtsfeld, so daß nicht mehr über die großen Zusammenhänge diskutiert, sondern nur noch über einzelne Gesetzentwürfe gestritten wurde.

Eine im Asgard-Verlag erschienene Sammlung von Dokumenten und Stellungnahmen zur Sozialreform hat inzwischen den Umfang von 8 Bänden erreicht. Aber es gelang in dieser Ära nicht, zu dem Werk anzusetzen, in dem sich alle Bemühungen von Wissenschaft, Verwaltung und Politik, wie es *Mackenroth* für notwendig erklärt hatte, fruchtbar vereinigen konnten. Offenbar fehlte es der Regierung an der glücklichen Hand, sich die vielen Impulse, die vorwärts drängenden Ideen, das allenthalben spürbare Nachdenken über den Aufbau und Neubau in einer dafür geeigneten Form nutzbar zu machen. Mit der Bildung eines Ministerausschusses und eines Generalsekretariats für die Sozialreform, wozu sich der Bundeskanzler 1955 entschloß, war es nicht getan. Auch der Ministerausschuß, das sogenannte Sozialkabinett, hat fünf Jahre lang nicht mehr getagt. Und das Generalsekretariat ist auf den Titel des Generalsekretärs zusammengeschrumpft, den der Abteilungsleiter für Sozialversicherung im Bundesarbeitsministerium führt.

#### *Demokratie überfordert?*

Vielleicht ist die demokratische Staatsform tatsächlich überfordert, wie manche glauben, wenn ihr die Aufgabe einer umfassenden Sozialreform gestellt wird. Sie zu verwirklichen, heißt es, seien nur totalitäre Mächte in der Lage. Aber es ist daran zu erinnern, daß die Bundesregierung selbst diesen Maßstab gesetzt hat. Sie muß es sich deshalb auch zurechnen lassen, daß sie hinter ihrem eigenen Ziel zurückgeblieben ist. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß es in jeder Gesetzgebungsperiode unter *Konrad Adenauer* mindestens 100 Gesetze und Verordnungen gegeben hat, die sozialpolitischen Charakters waren. Viel war geschehen, aber das nicht, was der Bundeskanzler 1953 ver-

## VON DER SOZIALREFORM ZUM SOZIALPAKET

sprachen hatte. Bruchstücke waren geschaffen, die nicht zusammen paßten, die man auch nicht passend machen konnte, weil der in die Zukunft weisende übereinstimmende Grundgedanke fehlte. Die Veränderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse, besonders hervorgerufen durch die Kriegereignisse und die dann stürmisch wachsende Produktivität, Veränderungen, die doch nach den Worten des Bundeskanzlers Anlaß zur Sozialreform hatten sein sollen, wurden nicht unter diesen Gesichtspunkten erforscht und schon gar nicht planmäßig berücksichtigt. Hart urteilten acht namhafte Protestanten in ihrem berühmt gewordenen Manifest vom Herbst 1961:

*„Statt einen umfassenden Sozialpolitischen Plan aufzustellen und entschlossen gegen Widerstände zu verwirklichen, ist die Regierung immer wieder in eine Sozialpolitik der planlosen Wahlgeschenke abgeglitten.“*

Dann kam das Sozialpaket. Auch hier ist der Blick auf den nächsten Wahltermin, nämlich den von 1965, nicht zu verkennen. Das Kindergeld, bisher überwiegend von der Wirtschaft durch Beiträge aufgebracht, soll zukünftig allein aus Bundesmitteln finanziert werden. Weil die Arbeitgeber dadurch entlastet werden, sind ihnen neue Kosten zugeacht, die aus der Lohnfortzahlung entstehen. Die Lohnfortzahlung ihrerseits soll es den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften erleichtern, diesmal einer Krankenversicherungsreform mit Selbstbeteiligung zuzustimmen. Für diese Selbstbeteiligung wurde das System des Sonderbeitrages erfunden, auf den ein Teil der Arzt- und Zahnarztkosten angerechnet werden soll. Soweit der Sonderbeitrag nicht verbraucht wird, zahlt ihn die Krankenkasse zurück. Und zwar sollten die ersten Beiträge oder Beitragsreste noch vor den Bundestagswahlen 1965 erstattet werden. Das ist der Zeitzünder, der nach ganz offizieller Darstellung aus politischen Gründen ins Sozialpaket eingebaut wurde.

### *Erhards große Überraschung*

Dies trat also an die Stelle des Gedankens der Sozialreform, zu dem sich der erste Kanzler der Bundesrepublik Deutschland frühzeitig bekannt hatte: Ein unrühmlicher, dauernd an Heftigkeit zunehmender Streit um Gesetzentwürfe, die vor der Kritik der Allgemeinheit nicht bestehen können. Um so überraschender waren Ankündigungen Bundeskanzler *Erhards* in seiner Regierungserklärung vom 18. Oktober 1963. Plötzlich vernahm man, als sei die Uhr unversehens um zehn Jahre zurückgestellt worden:

*„Eine gründliche Durchleuchtung der heutigen Sozialgesetzgebung ist unabdingbar geworden. Darum wird die Bundesregierung unverzüglich die Durchführung einer Sozialenquete veranlassen, die die Grundlage dafür bilden soll, die sozialen Leistungen und Maßnahmen in ihrer Ganzheit und in ihren gegenseitigen Beziehungen überschaubar zu machen. Sie soll die Voraussetzung für eine Sozialgesetzgebung in einem Guß schaffen.“*

Als sei das nicht alles schon einmal gefordert, als sei es nicht demonstrativ abgelehnt worden, sagte dazu der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU, Dr. *von Brentano*, im Parlament:

*„Wir müssen die gesamte Sozialgesetzgebung, so wie sie heute gilt, durchleuchten und durchforsten. Wir müssen einheitliche Grundsätze erarbeiten, denn wir begegnen heute einer unbeabsichtigten Verwirrung, die die zwangsläufige Folge einer Gesetzgebungsarbeit ist, die auf alten Vorstellungen und Gesetzen aufbauen mußte.“*

Durchleuchtung und Durchforstung der Sozialgesetzgebung — was war denn der 1952 beantragten Studienkommission anderes zur Aufgabe gestellt worden? Eine Sozialgesetzgebung aus einem Guß — hatten das die Sozialreformer nicht immer im Sinn gehabt? So ertragreich die Sozialpolitik in der Ära *Adenauer* im einzelnen gewesen ist, die Stunde der Sozialreform ist damals verklungen. Ob sie noch einmal für den Nachfolger schlägt, wie er anzunehmen scheint, kann aus guten Gründen bezweifelt werden. Doch muß darüber die Zukunft entscheiden.