

DIE SOZIALFINANZEN

Das moderne Sozialwesen ist im neunzehnten Jahrhundert entstanden; seine Arbeit und seine Ziele, aber auch seine organisatorische und finanzielle Formung wurden für das öffentliche Budget (Reich, Bund, Staat, Provinz, Gemeinde) außerordentlich wichtig. Man kann sagen, daß die Sozialausgaben heute in vielen Staaten neben den Rüstungsausgaben das Wesen des Staates prägen. Seit der Jahrhundertwende sind es diese beiden großen Posten des Budgets, deren Zu- und Gegeneinander das politische und soziale Schicksal der Völker widerspiegeln.¹⁾

Ursprünglich kannte man nicht viel mehr als die Armenunterstützung; das war wesentlich eine kommunalfinanzielle Angelegenheit wie die polizeiliche Bekämpfung und Niederhaltung sozialer Übel. Man suchte die Elendsursachen vor allem in den Personen, in ihrer Arbeitsscheu, ihrer Trunkenheit, ihrem Hang zur Liederlichkeit und zur Bettelei und meinte, sie durch harte Armengesetze auf ein tragbares Maß beschränken zu können. Finanzielle Ausgaben sollten dadurch nach Möglichkeit nicht entstehen. Nicht zu beseitigende menschliche Schwächen, wie Alter und Krankheit oder Unfälle und Invalidität, waren wesentlich der karitativen Hilfe überlassen, die dort, wo die Kirche nicht hinreichte, meist recht bescheiden blieb. Ebenso zeigte der Pensionsgedanke erst schüchterne Ansätze. Mit der bürgerlichen Sozialerkenntnis und der klassengebundenen Solidarität der Arbeiterbewegung erwuchs der Wille zum gemeinsamen Risiko, zur freiwilligen Hilfe auf Gegenseitigkeit und schließlich zum Sozialversicherungsprinzip. Sie mündeten in einer der großartigsten soziologischen Schöpfungen des 19. Jahrhunderts, in der freien Selbstverwaltung der Sozialversicherung. Denn auch dort, wo die Gesetzgebung eingriff und ganze Gebiete des sozialen Risikos regulierte, wie bei Unfall, Invalidität, Krankheit und neuerdings auch Arbeitslosigkeit, stützte sie sich wesentlich auf selbstverwaltende Versicherungsträger, zumeist Arbeiter, Angestellte, Beamte, Handwerker und Unternehmer.

Von der Sozialversicherungspflicht aus die Sozialausgaben mit dem Staatsbudget zu verbinden, war nur ein Schritt; dennoch wurde er in manchen Staaten außerordentlich spät und nur zögernd getan, aber um so stärker war die Wirkung. Bald waren die Sozialausgaben ein ständiger Budgetposten, meist jedoch nicht von so entscheidendem Gewicht, wie es bestimmte, übereifrige Propaganda darstellen möchte. Neben der Sozialversicherungspflicht, die bald progressive Skalen (Beiträge nach Einkommenshöhe) zugrunde legte, denen von Unternehmerseite gern „steuerlicher Charakter“ beigemessen wurde, entstanden aus dem Sozial-

1) An Literatur sei hier auf zwei jüngste Quellen hingewiesen: Das „Internationale Institut für öffentliche Finanzen“ hat auf seinem Kongreß in Monaco im Frühjahr 1950 „Die finanziellen Perspektiven der Verwaltung der Sozialversicherung“ behandelt. Dazu wurden Berichte über Belgien, Deutschland, England, Frankreich, Italien, die Niederlande, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten gegeben. Sie sind in „Public Finance“ Nr. 3, 1950, S. 259—496, abgedruckt. „Public Finance“ ist eine internationale Vierteljahrszeitschrift, die sich mit dem Studium der Finanzpolitik und verwandten Problemen beschäftigt; sie erscheint unter der Redaktion von Monod de Froideville in Amsterdam und veröffentlicht Arbeiten in englischer, französischer, deutscher und niederländischer Sprache; so z. B. in dem obengenannten Sammelbericht: Staatssekretär z. D. Dr. J. Krohn: Finanzielles Gebaren der deutschen Sozialversicherung.

In dem zweibändigen „Budget“, Verlag J. C. B. Mohr, Tübingen 1948—1950, das der Autor des vorliegenden Artikels herausgab, sind im ersten Band „die großen Posten“ des Budgets, im besonderen die Sozialausgaben in ihrem Verhältnis zu den Rüstungs- und sonstigen Ausgaben, teilweise mit graphischen Darstellungen für verschiedene Staaten, behandelt worden; im zweiten Band wird „Der Sozialfiskus“ verschiedener Länder behandelt.

gedanken ständig neue Formen der Sondersversicherung (so z. B. die der Bergarbeiter, Seeleute, Landarbeiter, Angestellten usw.), freie Hilfskassen für einzelne Berufsgruppen, Sozialschichten (Stände) und bestimmte Gewerbe (Innungen), sowie Zuschußkassen für organisierte Erwerbsschichten (Arbeiter, Angestellte, Beamte), um Lücken der bestehenden Sozialversicherung auszufüllen bzw. diese weiter auszubauen. Es war ein Riesengebiet gesetzlicher und freiwilliger Leistungen und Pflichten! ein Vorfeld des Staatsbudgets, das sich ständig ausdehnte. In diesem Zusammenhang interessiert vor allem die finanzielle Basis des Sozialwesens. Ursprünglich wird sie — unter dem Leitgedanken der Selbsthilfe — durch freiwillige Beiträge und Umlagen geschaffen, bald aber werden letztere zu Pflichtleistungen, die der Staat im Wege der Sozialgesetzgebung auferlegt. Damit entstand der in Unternehmerkreisen geborene Begriff der „Soziallast“, der ausdrücken soll, daß etwas aufgezwungen worden sei, was „an sich“ nicht zu den Produktionskosten gehöre und darum so getragen werde wie eine Steuer, nämlich als eine Last. Um so nachdrücklicher wurden von der anderen Seite her die Sozialbeiträge als eine Versicherungsprämie aufgefaßt, zu der man willig selbst beitrage, weil sie aus dem Gedanken freiwilliger Gemeinschaft und allgemeiner Sozialverpflichtung des Gemeinwesens, des Staates, herauswachse. Nach der umfassenden Ausbildung der Sozialgesetzgebung in allen Ländern ist nicht zu bestreiten, daß es sich dabei weitgehend um Einnahmen handelt, die technisch aus „delegiertem Steuerrecht“ erwachsen, auch wenn sie nicht im Budget erscheinen. Theoretisch begründete man es z. B. in Deutschland nach 1933 damit, daß alles, was im Betrieb an gesetzlich auferlegten Kosten entstehe, Betriebssteuern seien, so auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten, was beim Einkommen abgezogen werde, gleich welcher Art, sei Einkommenbesteuerung. Den praktischen Schritt vollzog der zweite Oberste Sowjetkongreß von 1938, der die gesamte Sozialversicherung in das staatliche Budget einfügte. Sie wurde damit eine ordentliche laufende Ausgabe, die aus den allgemeinen Steuereinkommen zu decken ist.

Der diktatorische Staat kennt offiziell kein Budgetvorfeld, keine hilfsmässigen Einrichtungen und noch weniger finanzielle Selbstverwaltung. Sie alle gehen in seiner Totalität unter. Das muß — mindestens theoretisch — zum vollständigen Budget auch hinsichtlich der Sozialausgaben führen. Im demokratisch-konstitutionellen Staat hängt das Sozialwesen weniger innig mit dem öffentlichen Budget zusammen. Am Anfang steht der Zuschuß. Der Staat übernimmt das Defizit einzelner Sozialversicherungszweige oder hilft bei der Abdeckung eines solchen (mitunter durch Beschaffung von Krediten oder durch Bürgschaftsübernahme). Später beginnt sich der Staat auch für die Überschüsse der Sozialversicherung zu interessieren; es erfolgt hinsichtlich deren Verwendung eine gewisse staatliche Steuerung. Damit treffen wir auf die Kapitalwirtschaft der Sozialversicherung. Da diese vielfach auf dem Anwartschaftsdeckungsverfahren aufgebaut ist, also auf der Anhäufung von Reserven für später eintretende Leistungspflichten, aber auch sonst die eingehenden Beiträge speichern muß, um sie, z. B. in der Arbeitslosenversicherung bei eintretender Wirtschaftskrise, ausschütten zu können, sammeln sich gewaltige Reserven an. So wurden z. B. die Arbeitslosenversicherung (Unemployment Insurance) und die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (Old Age and Survivors Insurance) der Vereinigten Staaten auf Grund des Social Security Act von 1935 geschaffen; sie beruhen beide auf dem Kapitaldeckungsverfahren; im Jahre 1947/48 erreichten die Reserven der Arbeitslosenversicherung bereits 7,4 Milliarden Dollar und die der Alters-

und Hinterbliebenenversicherung 10,5 Milliarden Dollar. Der Staat hat ein besonderes Interesse, daß solche Mittel auf dem Kapitalanlagemarkt die ihm nützlich erscheinenden Wege einschlagen. Die Sozialversicherung ist eines der Kapitalsammelbecken, aus dem der Staat im Kriegsfall schöpft und im Frieden Wohnungsbau- und Arbeitsbeschaffungsvorhaben zu finanzieren vermag. So wird die Sozialversicherung „zwischengeschobene“ Steuer- und Vermögensprovinz. Dort, wo der Sozialhaushalt völlig in das Staatsbudget übernommen wird, zerfällt die Selbstverwaltung; an ihre Stelle tritt ein neuer Zweig der allgemeinen Staatsverwaltung (in der Sowjetunion verkörpern ihn die „Gewerkschaften“).

Bedeutsam ist, daß mit dem „verschluckten“ Sozialbudget der versteckte Staatsbedarf nicht aufhört. Es bildet sich immer wieder ein Budgetvorfeld, obwohl angenommen werden könnte, daß dafür kein Raum vorhanden sei. So hatte man im diktatorialen Deutschland sogar die private Wohlfahrt zwangsweise zusammengefaßt, sie in die Staatsmonopolpartei und deren Hilfsorganisationen eingeordnet und ihr einen halboffiziellen Charakter gegeben. Aber Straßensammlungen, Lotterien, Schildernagelungen, Kleidersammlungen, Zwangszeichnungen von Staatsanleihen, Winterhilfswerk und sonstige theoretisch freiwillige Opfer wurden nebenher, wie eine außerordentliche steuerliche Umlage, in ständiger Wiederholung erhoben. Besonders sollte beachtet werden, daß hier, auf dem Boden des Einkommenssäckels der Staatsbürger angekommen, zur Naturalbesteuerung übergegangen wird. Der Bauer leistete seine „Beiträge“ in Nahrungsmitteln, der Arbeiter in nicht bezahlten Überstunden, die Hausfrau in Erbsen, Zucker usw., und alle in Kleidungsstücken, altem Eisen, in Porzellan und Küchengerät, in gebrauchten Möbeln und anderem privaten Sacheigentum. Die Verschickung von Kindern und Müttern auf das Land, Freiplatzspenden, „Bettenaktionen“ und Schaustellungen propagandistischer Art, alles wurde in Deutschland nach 1933 über dieses neue hilfsmässige „Budget“ finanziert.

Diese hilfsmässigen „Budgets“ gehen interessanterweise zur alten Doppelrechnung zurück; sie postieren Geld- und Sachwerte der Einnahmen nebeneinander, wie vor tausend und mehr Jahren die Kalifen, später die Deutschordensritter in Ostpreußen und noch die Militärintendanten des achtzehnten Jahrhunderts. Äußerlich sind diese Bar- und Naturalleistungen freiwillig, tatsächlich werden sie durch die Staatsmachtpartei und deren Hilfsorganisationen unbarmherzig eingetrieben. Auch sonst sind sie haushaltspolitisch altertümlich, sie werden in der Regel netto verrechnet, das heißt, die Eintreibungskosten, die zumeist — einschließlich der Propaganda — sehr hoch sind, werden von den Einnahmen abgezogen, ehe diese „budgetmäßig“ ausgewiesen werden.

Im englischen Beveridge-Plan sehen wir den Grundgedanken der Sozialversicherung auf höherer Planstufe verwirklicht: die gemeinsame und solidarische Übernahme aller sozialen Risiken des gesamten Volkes durch Pflichtbeiträge (Sozialeinheitsbeitrag) und Zuschuß aus allgemeinen Steuereinnahmen. Kaum anders gestaltet ist die großartige Sozialgesetzgebung Schwedens mit ihrer allgemeinen Alterspension und ihrem Kinderbeitrag, beides ohne Einkommensbegrenzung und ohne Bedürftigkeitsprüfung²). Die Gesamtausgaben erscheinen im Budget, wo auch die etwaigen Beiträge als Einnahmen dargestellt werden.

Die budgetäre Vollständigkeit erscheint beim Sozialwesen leicht erreichbar. Es bleibt offen, ob man es als selbstbalancierende Institution im Budget nur

2) Siehe auch: Heinig, K.: Der schwedische Mittelweg; Soziale Sicherheit, zweite Auflage. Hamburg 1949.

mit dem Nettoüberschuß bzw. -Zuschuß darstellen soll, oder wie es sonst vorzuziehen sei. Zumeist wird die Ansicht vertreten, daß im wesentlichen die statistische Übersicht ausreiche, sie vermöge im besonderen die Bruttobudgetierung zu ersetzen. Bei dieser Betrachtungsweise wird übersehen, daß das Sozialwesen nicht nur in riesenhaftem Umfang konzerngegliedert ist, mit Mutter-, Tochter- und Enkelunternehmen im breitesten Gefolge, sondern daß es auch eine der mächtigsten Kapitalverwaltungsorganisationen wurde. Weiter kommt hinzu, daß es eine immense politische Meinungsbildung in sich birgt. Der totalitäre Staat wird diese nicht neben sich dulden, weil sie sich auch zur Regierung oppositionell stellen kann. Der demokratisch-konstitutionelle Staat wird diese gestaltenden Kräfte lieber in Selbstverwaltung sehen wollen. Das muß nicht durch ein einheitliches Bruttobudget geschehen, aber es sollten keine dunklen Ecken zugelassen werden, ob man nun ein besonderes Sozialbudget aufstellt, oder ob man sich mit allgemeinen Vorschriften für jede einzelne Sozialinstitution begnügt. Im besonderen aber sollte die Prüfung (Revision und Kontrolle) nach den gleichen Grundsätzen gestaltet sein wie beim staatlichen Budget.

Der „Sozialfiskus“ kann eigenartige Gestalt annehmen. Eine besondere Form bietet die Sowjetunion, weil dort den Gewerkschaften die sozialversicherungsfiskalischen Aufgaben übertragen worden sind. Es ist schwierig, von der sowjetrussischen Sozialversicherung eine klare Vorstellung zu gewinnen. Hier ist ausschließlich an Hand sowjetrussischer Quellen ein solcher Versuch unternommen worden.

Bald nach 1917 wurde neben den anderen Grundzweigen der Sozialversicherung insbesondere die Arbeitslosenversicherung aktuell, jedoch nicht im westeuropäischen Sinne, indem etwa an eine sozialversicherungsmäßige Hilfe für die damals in strukturelle Umschichtungen hineingezwungenen Volksschichten gedacht wurde. Die recht harte, geltende Auffassung lautete, es seien etwa 20 Millionen „der landwirtschaftlichen Bevölkerung überflüssig“. Es spielte sich die revolutionäre Umwälzung vom Agrarstaat zum Industriestaat ab. Das hat sich dann rücksichtslos und effektiv ausgewirkt. So standen und stehen auch noch heute in der Sowjetunion weite Volksschichten außerhalb der sozialversicherungsmäßigen Betreuung. Damals ging es nur um die gewerkschaftlich organisierten, industriellen Arbeitslosen. Für 1927/28 ergab die amtliche Berechnung der Arbeitslosigkeit 1 958 000 Personen. „Zweifellos sind die wirklichen Zahlen höher gewesen.“ Im Jahre 1928/29 wurden an Arbeitslosenunterstützung 147 Millionen Rubel ausgezahlt, davon wurden 7,2 Millionen Rubel dem Staatshaushalt und 11 Millionen Rubel örtlichen Budgets (Kommunalbudgets) entnommen. Der Rest von 129 Millionen Rubel kam aus der Arbeitslosenversicherung, also aus Beiträgen der Arbeiter und der Betriebe. Außerdem gaben die Gewerkschaften 30 Millionen Rubel aus eigener Kasse. In jenem Jahre wurden zum ersten Male acht (!) Millionen Rubel für die Altersversicherung verwandt.

Auch wenn man die Ausgaben des Kommissariats für soziale Wohlfahrt (20 Millionen Rubel), der Kommissariate für das öffentliche Gesundheitswesen (59 Millionen Rubel), der Hilfe für obdachlose Kinder (9,5 Millionen Rubel) und des Wohnungswesens (einschließlich der Zuschüsse der Unternehmungen und der Gemeinden) mit 70 Millionen Rubel hinzurechnet, war es ein bescheidenes Sozialbudget. Stalin machte damals eine amerikanische Arbeiterdelegation darauf aufmerksam, daß in dem einen Jahr für jene Zwecke 800 Millionen Rubel

ausgegeben worden seien (ohne es im einzelnen zu erläutern); das waren 10,4 v. H. des damaligen Budgets von 7,7 Milliarden Rubel.

Für 1947/48 finden wir die Sozialversicherung im Budget als Generalposten in Höhe von 14,3 Milliarden Rubel bei einem Budget von 381 Milliarden Rubel, also 4 v. H. des Gesamtbudgets. Auch das Budget für 1948/49 ergibt unverändert 4 v. H.

Das Vollzugsorgan der Sozialversicherung ist in der Sowjetunion die Gewerkschaft. Alle Mittel, die der Sowjetstaat für Sozialversicherung und Sozialhilfe auswirft, werden den Gewerkschaften zugeteilt. Es gibt keine Sozialversicherung außerhalb der Gewerkschaften. Ihre eigenen Einnahmen wurden für 1948 mit etwa 2 Milliarden Rubel errechnet. Die zu verwaltenden Sozialversicherungsmittel stehen dazu in überragendem Verhältnis. In vielen gewerkschaftlichen Ortsgruppen werden die Gewerkschaftsmittel von denen der Sozialversicherung nicht getrennt geführt. Die fehlende Kontrolle — so besagt der jüngste Prüfungsbericht — habe zahllose Fälle des Mißbrauchs und ungerechtfertigte Ausgaben möglich gemacht.

Neben der Sozialversicherung weist das sowjetrussische Budget weitere 22,6 Milliarden Rubel für Pensionen aus; das sind 5,8 v. H. des Gesamtbudgets. Davon entfällt der größte Teil auf die Kriegsinvaliden.

Da die Gewerkschaften 1948 etwa 28 Millionen Mitglieder umfaßten, ist damit der Kreis der möglichen Nutznießer umschrieben. Entscheidend ist, daß Sowjetrußland keine erworbenen Sozialversicherungsrechte kennt, wenn nicht die Mitgliedschaft in der Berufsorganisation als solche aufgefaßt werden. Offen kann bleiben, ob die russische Sozialversicherung sinngemäß dem ständischen Hilfsfiskus zugerechnet werden kann, da es sich hier ausschließlich um Staatsmittel handelt, wenn sie auch aus den Unternehmen kommen und diese freiwillige Zuschußleistungen örtlicher Art gewähren. Die Voraussetzungen und die Konsequenzen der „sozialen Idee“ sind andere als wir sie gewohnt sind. Das geht schon daraus hervor, daß die „erworbenen“ Leistungen sich z. B. auch danach staffeln, wie lange ein Arbeiter sich im gleichen Betrieb befindet. Ebenso gelten die Arbeitsleistungen als ein gewisser Maßstab für die Auswahl bei der Verteilung sozialer Vorteile (Ferienaufenthalt usw.). Zudem spielt in der Sowjetunion die staatliche Kolonisationsarbeit heute wie vor zweihundert Jahren eine große Rolle. Alter Tradition folgend, sind es Kriminelle und andere „unruhige Elemente“, die von der Staatsmacht arbeitsplatzmäßig „umgesiedelt“ werden. Das Neue ist dabei vielleicht die Systematik; sie geht so weit, daß sie planmäßig sowohl Arbeitslose schafft, wie auch politisch Unzuverlässige findet, sobald die gewaltigen Kolonisationsvorhaben mehr Kräfte benötigen. So dienten die großen Bauernlegungen der dreißiger Jahre nur zum kleineren Teil der Arbeitskräfte suchenden Industrie. Auch die ständigen „Säuberungen“ werden in ihrer Intensität — hinsichtlich der Länge der Strafen usw. — mit durch jenen „Spezial“-Bedarf an Arbeitskräften bestimmt. Das ist eine „Arbeitsmarktpolitik“, die ständig Arbeitskräfte aus dem Volkskörper „destilliert“. Die sowjetrussische Sozialpolitik ist also nicht mit den gewohnten Maßstäben zu messen. So liegen deren Ausgaben nicht nur im Sozialbudget, sondern auch bei den Polizeiausgaben — also beim Ministerium des Innern — und im besonderen bei dem Sonderbudget jener mächtigen Polizeiorganisation, der die Zwangslager und die großen Kolonisationsarbeiten unterstehen. Betraditet man die eigentlichen Sozialausgaben, dann steht das russische Sozialbudget mit seinen rund

10 v. H. der Gesamtausgaben des Staates so ungefähr mit Spanien und einigen südamerikanischen Staaten an letzter Stelle.

Das Beispiel England zeigt, daß auch der offen mit dem Staatsbudget verbundene Sozialfiskus (National Insurance Act, seit 5. Juli 1948 in Kraft) bestimmte Probleme mit sich bringt, im besonderen wegen seiner Verbindung mit dem Nationalbudget. In den National Insurance Fund fließen sowohl direkte wie indirekte Leistungen, dazu auch Abgaben aus dem Grundbesitz sowie allgemeine Budgetzuschüsse; hier ging es im Jahre 1948 um eine halbe Milliarde Pfund. Der National Insurance Fund steht außerhalb des Budgets. Daneben kommen die kommunalen Leistungen auf vielen Sozialgebieten. Hier wirkt aber auch der Finanzausgleich mit dem Staatsbudget (Zuschüsse aus dem Staatsbudget).

In den Vereinigten Staaten hat der Sozialfiskus eigenartige Wege zurückgelegt. Historisch gesehen waren die Vereinigten Staaten das „gelobte Land“ des sozialen und wirtschaftlichen Liberalismus. Es erschien schädlich und demoralisierend, jemand zu unterstützen, der nicht seinen produktiven Einsatz leistete. Es war moralisch verwerflich, die Wohlhabenden zu besteuern, um den Armen etwas zu geben. Private Wohltätigkeit wurde akzeptiert, soweit es nicht überhaupt abgelehnt wurde, den „biologisch Minderwertigen“ zu helfen. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts setzten sich andere Ideen durch. Auf dem Umwege über Klagen bei den Gerichten und durch deren Urteile mußte sich die einfachste Unterstützungspflicht in das öffentliche Bewußtsein drängen, erst in die kommunalen Finanzen, dann in die Staatsfinanzen.³⁾

So ist das, was wir den Sozialfiskus nennen, in den Vereinigten Staaten heute mit den öffentlichen Budgets fest, wenn auch etwas verworren, verbunden. Zugleich ist es mit privaten Versicherungsprinzipien, freiwilligen Organisationsinteressen usw. durchsetzt. Im Bundesbudget finden sich drei Hauptposten; Veteran's Service, Social Weifare, Health and Security; Housing and Community Facilities, die als Sozialfiskus zusammengefaßt werden können. Jene drei Hauptposten umfaßten beim Budgetvoranschlag 1950 rund 20 v. H. des Unionsbudgets. Dazu kommen die Sozialleistungen der einzelnen Bundesstaaten und der Kommunen, neben ihnen stehen die freiwilligen Organisationen und die Versicherungen, Pensionsfonds usw. Es scheint nach wie vor unzureichend, aber im Nationalbudget ist es ein bedeutender Posten.

Wird versucht, die Entwicklungslinien des Sozialwesens und seiner Ausbildung zum Sozialfiskus aus der Fülle der Stufen und Varianten herauszufinden, so ergibt sich nicht nur ein ständiges quantitatives und qualitatives Wachstum — das ist eine Tatsache, die keines besonderen Hinweises bedarf — sondern auch, und das ist das wichtigste, daß die Sozialgestaltung zum selbstverständlichen Inhalt des Staatsbudgets wurde. In ihm geht es meist um einen großen Posten, der als Sozialausgleich wirkt, zumindest in bezug auf die Grundbedingungen des Lebens. Zugleich aber färbt sich die Sozialgestaltung ständig und unentrinnbar politisch. Sie spiegelt nicht nur die tragenden Staatsgedanken, sondern auch die Staatsmacht wider. So wird in dem einen Fall jede Sozialleistung zum offenen Sozialfiskus, dieser wird in das allgemeine Budget eingegliedert und von der Staatsmacht dirigiert. Im anderen Fall erhält er sich

3) Großartigen Einblick in diese sozialkämpferische Zeit nach 1900, da viele beste Kräfte sich bemühten, aus der Wohltätigkeit zum Sozialrecht zu kommen und so einen Sozialfiskus entstehen zu lassen, der in den staatlichen Budgets und im Unionsbudget wurzelt, in der großen Krise im New Deal Roosevelts mündend, bietet Sherwood, R. E.: Roosevelt and Hopkins. An intimate History, 1948, New York; insbesondere: Hopkins before 1941, 1—219.

seine Selbstverwaltung und bleibt so Vorfeld des Budgets, mehr oder weniger mit dem finanziellen Gewebe der Staatsausgaben verbunden. Ebenso wenig wie er außerhalb des Staates zu stehen vermag, wird er außerhalb des öffentlichen Budgets zu leben vermögen. Er ist ein Teil von ihm, denn seine Funktion ist die einer öffentlichen Aufgabe, ebenso wie Wirtschaftspolitik, resp. Innen- oder Außenpolitik. Es geht nicht um „Lasten“ oder „Unkosten“, wie so gern gesagt wird, sondern um eine Kulturfunktion des modernen Staates.

Werden die hier formulierten Voraussetzungen anerkannt, so gilt für die Sozialgesetzgebung das gleiche wie für jede andere Gesetzgebung, sie kann einseitig sein oder dem Gesamtinteresse dienen, sie kann verwaltungsorganisatorisch mehr oder weniger effektiv sein und sie unterliegt den gleichen Notwendigkeiten sorgfältiger Organisation und gründlicher Kontrolle wie jede andere öffentliche Funktion. Da der Sozialfiskus nicht nur Einnahmen und Ausgaben hat, sondern auch Kapitalträger ist, und dies in Riesenproportionen, ist er mit der Wirtschafts- und Finanzpolitik innig verwoben. Man erinnere sich hier daran, welche entscheidende Rolle für die Sozialversicherung die sich wiederholenden Währungsinflationen und Vernichtungen spielen, die seit 1918 über die Welt ziehen.

So kann man an den großen Posten des Budgets und deren Veränderungen die Sozialgeschichte der Völker ablesen.

Faßt man den Schuldendienst mit dem ebenso selbstverständlichen fortlaufenden Pensions- und Rentendienst zusammen, so hat man in vielen Staatsbudgets bereits mehr als die Hälfte bis zu zwei Dritteln aller Ausgaben beisammen, zumindest in Friedenszeiten. Schuldendienst und Kriegsfolgelasten (Kriegspensionen, Kriegsopferversorgung usw.) bewegen sich als große Budgetposten, aber nicht immer parallel nebeneinander, sondern gelegentlich auch, zu- oder gegeneinander, je nachdem, ob ein Krieg bevorsteht oder zu Ende ging. Zwischen den beiden großen Posten Schulden und Kriegsfolgelasten, oft genug über ihnen, bewegt sich die Kurve der militärischen Ausgaben. Sinken infolge längerer Abrüstungsperioden oder friedlicherer Zeiten jene beiden, oder auch alle drei, so wachsen mitunter die allgemeinen Sozial- und Kulturausgaben. Bei vermehrten Rüstungsausgaben, vor drohenden oder bei vorbereiteten Kriegen, steigt der Anteil des Schuldendienstes, obwohl nicht immer gleich budgetär sichtbar. Beide kreuzen sehr bald die sozialpolitische und die kulturpolitische Kurve und wetteifern miteinander um den ersten Platz aller Staatsausgaben.

Es ergibt sich, daß Schuldendienst und Rüstungsausgaben in vielen Staaten bis zu zwei Drittel und mehr aller jährlichen Ausgaben umfassen. Damit verengt sich entsprechend der Raum für soziale und kulturelle Leistungen.