

Kernfragen der heutigen Sozialpolitik*

Von

Walter Weddigen - Nürnberg

Die Wissenschaft „Sozialpolitik“ ist heute schon über 100 Jahre alt. Daher werden Sie es mit Recht als verwunderlich empfinden, wenn die Frage nach der *Aufgabe* dieser Wissenschaft noch zu den „Kernfragen der heutigen Sozialpolitik“ gehört, über die ich vor Ihnen zu sprechen habe. Es ist aber wirklich so.

In den letzten fünf Jahrzehnten hatte sich unter den Fachgelehrten dieser Wissenschaft hier allerdings bereits eine ziemlich einheitliche Auffassung gebildet. Nach dieser Auffassung betrifft die Aufgabe der sozialpolitischen Praxis, die von der praktischen Wissenschaft „Sozialpolitik“ mit wirtschaftswissenschaftlichen Auskünften zu versehen ist, das Verhältnis der Gesellschaftsgruppen zueinander und zum Gesellschaftsganzen des Gemeinwesens. Dies Verhältnis der sozialen Gruppen, insbesondere der Klassen, der Stände und der Kasten, ist danach im Interesse der Gemeinschaft vor lähmenden Spannungen und zersetzenden sozialen Gegensätzen zu bewahren bzw. von ihnen zu befreien. So konnten wir vor etwas über 20 Jahren in diesem Sinne formulieren: „Sozialpolitik ist die auf Eingliederung von Gesellschaftsgruppen in ein Gesellschaftsganzes gerichtete Politik.“

Diese im letzten halben Jahrhundert gebildete Ansicht war eine Weiterbildung der ursprünglichen Auffassung unserer sozialpolitischen Wissenschaft. Denn in den Anfangszeiten unserer Sozialpolitik hatte man die Lage und die Gegensätze nur *einer* sozialen Gruppe, nämlich der Arbeiterschaft als einer sozial kämpferischen Klasse, zum Gegenstand der Wissenschaft „Sozialpolitik“ erklärt, und man hatte damit also die Aufgabe der Sozialpolitik zunächst nur in der Lösung der *Arbeiterfrage* als einer Frage des Klassenkampfes erblickt. Aber auf die Gegenwart unserer heutigen westdeutschen Sozialpolitik trifft diese ursprünglich engere Kennzeichnung der Aufgabe unserer Sozialpolitik in der Tat weitgehend nicht mehr zu. Das anfänglich oft klassenkämpferische Gruppenbewußtsein unserer gewerblichen Arbeiterschaft ist heute schon mehr einem Gefühl beruflicher Solidarität

* Vortrag, gehalten am 12. Dezember 1961 auf der Universitätswoche der Städtischen Volkshochschule Nürnberg.

der Arbeitnehmer gewichen. Neuere Befragungen der Demoskopie, der Meinungsforschung, haben das ergeben. Die Fabrikarbeiter z. B., besonders die jüngeren unter ihnen, fassen danach ihre Arbeitstätigkeit meist auf als einen Beruf wie jeden anderen. Der Arbeiter fühlt sich insofern heute meist nicht mehr als Bestandteil einer ausgebeuteten und deswegen rebellischen Masse, sondern als Mitglied einer beruflichen Gruppe, die, wenn auch in voller Wahrung ihrer eigenen wirtschaftlichen Interessen, doch bewußt das ihrige zum Gemeinwohl des Ganzen beiträgt. Die deutliche Hebung des Lebensstandards unserer Arbeitnehmer in den letzten 50 Jahren dürfte diese ihre Auffassung mitbedingt haben. Auch haben die westdeutschen Arbeitnehmer heute in den Sowjetländern wohl doch schon manches beobachtet, was der Klassenkampfparole des Marxismus bei uns viel von ihrer Zugkraft geraubt hat. So hat es unsere Sozialpolitik als Politik sozialer Eingliederung von Gesellschaftsgruppen heute auch bei den Arbeitnehmern schon fast mehr mit Berufsgruppen und Berufsständen als mit einer wirklich gemeinschaftsfeindlichen „Klasse“ zu tun: Unsere Sozialpolitik hat mehr die zufriedene Mitarbeit, das harmonische Eingliederungsverhältnis und die von sozialen Spannungen freie Entfaltung dieser Berufsgruppe im Rahmen des Gesellschaftsganzen immer neu zu sichern, als einer gemeinschaftsfeindlichen Einstellung dieser Gruppe entgegenzuwirken.

So kümmerte sich denn unsere Sozialpolitik seit etwa zwei Jahrzehnten nicht nur um die Arbeitnehmer, sondern immer mehr auch um die Berufsstände der selbständigen kleinen Handwerker und der Kleinbauern. Sie hat das z. B. mit der Altersversorgung des Handwerks und der Landwirte getan, und eine verstärkte Förderung der Kredit-, Bezugs- und Absatzgenossenschaften im Dienste des Kleingewerbes wie auch der Landwirtschaft liegt in der gleichen Richtung. Wenn also die theoretische Aufgabenbestimmung der sozialpolitischen Wissenschaft schon vor etwa 50 Jahren auf die Eingliederung grundsätzlich *aller* sozialen Gruppen ausgedehnt wurde, so ist das durch die neuere Entwicklung der sozialpolitischen Praxis durchaus bestätigt worden.

Nach dem zweiten Weltkrieg traten dann aber bekanntlich bei uns soziale Nöte und Mißstände in den Vordergrund des öffentlichen Interesses, die quer durch die Fronten *aller* Klassen und Berufsstände hindurch gingen: Die Not der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge sowie der Kriegs- und der Währungsgeschädigten wurde verschärft durch die allgemeine Hungersnot der ersten Nachkriegsjahre. Vielleicht hängt es hiermit zusammen, daß man von der Seite der Wohlfahrtspflege, der Bevölkerungspolitik und der Sozialstatistik her für eine andersartige Abgrenzung des Aufgabengebiets der Sozialpolitik eintrat: Die Aufgabe der Sozialpolitik, so erklärte hier vor

allem *Mackenroth* vor etwa 10 Jahren in einem viel beachteten Vortrag, sei es, „das Elend in der Welt auszurotten, einfach das nackte äußere Elend: Hunger und Kälte und bitterste äußere Not“. Dabei trat Mackenroth der Ansicht von der Befriedung des Gruppenverhältnisses als der Aufgabe der Sozialpolitik auch ausdrücklich entgegen.

Die Auffassung Mackenroths ging parallel mit ähnlichen Ansichten Hans *Achingers*, der von der Praxis der Wohlfahrtspflege her zur Sozialpolitik kam. Die Auffassungen beider Gelehrter bedeuteten aber logisch eine Identifizierung der Wissenschaft „Sozialpolitik“ mit derjenigen von der *Wohlfahrtspflege*. Die Wohlfahrtspflege hat es ja nach bisher herrschender Ansicht nicht mit dem Eingliederungsverhältnis ganzer Gesellschaftsgruppen, sondern mit der individuellen Not hilfsbedürftiger Einzelmenschen als solcher ganz ohne Rücksicht auf ihre Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen zu tun. Und in der Tat forderte Mackenroth in jenem seinem Vortrag einen „Sozialplan“, der die sozialpolitischen Maßnahmen insbesondere der Sozialversicherung weitgehend mit denen der Wohlfahrtspflege zusammenlegen sollte¹.

Nun ist die Wohlfahrtspflege auch für die Tätigkeit des Sozialpolitikers in der Tat von großer praktischer Bedeutung. Die Sozialpolitik kann die Klassen und Stände nicht untereinander und mit der Gemeinschaft versöhnen, wenn nicht diese Gemeinschaft mit ihrer Wohlfahrtspflege auch durch individuelle Fürsorge für den einzelnen Hilfsbedürftigen dem entspricht, was die Gemeinschaftsethik hier nach allgemeiner Überzeugung erfordert. Zudem kehren die hilfsbedürftigen Einzelnen nach Überwindung ihrer sie meist deklassierenden Notlage ja oft in ihre frühere Gesellschaftsgruppe wieder zurück, und es ist auch für das sozialpolitische Ziel der Gruppenversöhnung nicht ohne Bedeutung, ob sie dann verbittert sind, weil sie sich in ihrer Not von der Gemeinschaft verlassen sahen. Endlich gibt es rein technisch in der Tat viele Berührungspunkte zwischen den praktischen Maßnahmen der Sozialpolitik, insbesondere der Sozialversicherung, und denen der Wohlfahrtspflege. Mackenroths „Sozialplan“ war mit seinem Vorschlag, hier manches durch Zusammenlegung technisch zu vereinfachen, insoweit durchaus beachtenswert.

Das alles zugestanden, können wir aber eine Unterstellung der Disziplin „Sozialpolitik“ unter die leitende Norm der „Wohlfahrtspflege“ deswegen doch noch keinesfalls für logisch zweckmäßig halten.

¹ Vgl. *Mackenroth*, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 4, 1952, S. 40 ff., 56 ff., 69 ff. — H. *Achinger*, Sozialpolitik und Fürsorge, 1939, und *Ders.*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, 1958; ferner zur Kritik, G. *Albrecht*, Gesellschaftspolitik — Sozialpolitik — Volkswohlfahrtspolitik — Versorgungspolitik in diesen Jahrbüchern, 81. Jg., Heft IV, S. 1 ff

Die Sorge für den sozialen Frieden und den Zusammenhalt der Gesellschaftsgruppen im sozialen Ganzen des Gemeinwesens, in der Gemeinschaft, geht durch die Jahrhunderte, diese Sorge besteht in allen Gemeinwesen, wo nicht die Knute eines Diktators jedes Eigenleben der Gruppen zerschlägt. Denken wir nur z. B. an die Schuldknechtschaft als an den Grund der sozialen Frage in der ältesten Antike Israels, Griechenlands und Roms, denken wir an die Sklaverei und die Depossedierung der Bauern in der Latifundienwirtschaft des späteren römischen Weltreichs, denken wir an die Probleme der Bauernkriege und der Bauernbefreiung in der deutschen Geschichte, überall ist es das Verhältnis der Gesellschaftsgruppen zueinander und zum Gesellschaftsganzen, das entscheidend ist für die innere Harmonie und die äußere Leistungsfähigkeit eines Gemeinwesens.

In der Wirklichkeit von Wirtschaft und Gesellschaft greift zwar vieles untrennbar ineinander, das gilt für die Beziehungen der Sozialpolitik nicht nur zur Wohlfahrtspflege, sondern auch zur Wohlfahrtspolitik und zur Bevölkerungspolitik. Die beschreibenden Teile der praktischen Wissenschaft „Sozialpolitik“ können und müssen diesen empirischen Zusammenhängen Rechnung tragen. Was aber die Theorie, genauer: die angewandte Theorie, der praktischen Wissenschaft „Sozialpolitik“ anlangt, so muß sie überall die an sich chaotische Wirklichkeit aufspalten, um sie logisch begreifbar zu machen. Hier müßte eine Subsumierung der Aufgaben der „Sozialpolitik“ unter die der „Wohlfahrtspflege“ gerade die grundlegenden Probleme beider Wissensgebiete heillos durcheinander bringen.

Das gilt vor allem für die Bedeutung der Sozialpolitik einerseits und der Wohlfahrtspflege andererseits für die grundlegende *Problematik von individueller Freiheit und kollektiver Bindung* der produktiven Wirtschaftsordnung, d. h. also für die heute zwischen Osten und Westen so heiß umstrittene Frage von freier Marktwirtschaft und zentralistischer Planwirtschaft.

Für die Wohlfahrtspflege ist diese Frage kaum von Bedeutung, weder die öffentliche noch die freie Wohlfahrtspflege hat viel Rücksicht auf sie zu nehmen. Denn die *öffentliche* Wohlfahrtspflege ist hier mit ihrer Unterstützung nur des hilfsbedürftigen Einzelmenschen aus öffentlichen Mitteln zwangsläufig zur Gänze auf das kollektivistische Extrem des Fürsorgeprinzips festgelegt, und die *freie* Wohlfahrtspflege fällt als meist karitativ-idealistisch motiviertes Handeln wohlthätiger Verbände aus dieser wirtschaftswissenschaftlichen Problematik der produktiven Wirtschaftsordnung weitgehend heraus.

Demgegenüber ist besonders die strukturelle Bedeutung der Sozialpolitik als einer Politik der Gruppenbefriedung für diese Orientierung

unserer Wirtschaftsordnung zwischen individueller Freiheit liberaler Marktwirtschaft und kollektiver Bindung zentralistischer Planwirtschaft sehr groß, und es sind umgekehrt auch die Folgen, die von dieser allgemeinen Ausrichtung unserer Wirtschaftsordnung zwischen freier Markt- und kommunistischer Planwirtschaft auf alle Gestaltungen und Maßnahmen dieser gruppenspezifischen Sozialpolitik ausgehen müssen, von fundamentaler praktischer Wichtigkeit. Beides ist entscheidend für alle theoretischen Überlegungen des sozialpolitischen Wissensgebiets, mögen sie Fragen der entferntesten Vergangenheit oder die aktuellsten Probleme unserer Gegenwart betreffen. Hier liegt praktisch die zentrale Kernfrage auch für unsere heutige Sozialpolitik. Diese Frage würde durch eine Identifizierung der Sozialpolitik mit der Wohlfahrtspflege um so gefährlicher verwischt, als es sich bei dem erwähnten Gegensatz nicht um eine alternative Antithese, sondern um eine bipolare Spannungsreihe handelt, eine Spannungsreihe nämlich, die graduell in zahllosen feinen Abstufungen vom extremen Liberalismus freier Marktwirtschaft über den so populären Wohlfahrtsstaat zum extremen Sozialismus und Kommunismus hinüberführt. Es geht mit andern Worten in dieser Frage von Freiheit und Bindung also nicht einfach nur um den Gegensatz gleichsam von Weiß und Schwarz, sondern um zahllose Nuancen von Mischungen beider Farben, die von der einen zur andern, vom reinen Weiß zum reinen Schwarz hinüberführen. Dies sei hier ganz kurz etwas näher behandelt.

Die sozialen Mißstände, die zu Anfang des vorigen Jahrhunderts unsere Sozialpolitik auf den Plan riefen, beruhten auf einer liberalistischen Überbewertung der Einzelnen und ihres Wettbewerbes in der freien Marktwirtschaft. Die einseitig individualistische Harmonielehre der liberalen englischen Nationalökonomie hatte das bedingt. Die restlose Freiheit des Einzelwirtschafters wurde hier rein individualistisch zum Ideal erhoben, aber sie umfaßte auch die Freiheit des Arbeiters, zu verhungern, wenn er seine Arbeitskraft verlor, oder wenn er sie am freien Markt nicht oder nur zu Hungerlöhnen absetzen konnte. Dabei führte vor allem auch die Entwicklung arbeitssparender Maschinen, obwohl auf die Dauer zweifellos produktiv, zunächst bekanntlich ein namenloses Elend der dadurch freigesetzten Arbeitermassen herbei. Diesen sozialen Mißständen eines offensichtlich übertriebenen freiwirtschaftlichen Individualismus suchte unsere Sozialpolitik damals durch Arbeiterschutzgesetze zu begegnen. Mit diesen Zwangsvorschriften des Arbeiterschutzes wollte sie die wirtschaftlich schwachen Schichten der Arbeiter durch Einsatz autoritärer Machtmittel und Bindungsvorschriften des Gemeinwesens gegen die monopolistische Übermacht der Kapitalbesitzer ab-

schirmen, und das gelang ihr in der Folgezeit auch immer mehr. Im Blickwinkel unserer Spannungsreihe von individueller Wirtschaftsfreiheit und kollektiver Wirtschaftsbindung bedeuteten diese sozialpolitischen Schutzgesetzes gemeinwirtschaftlich orientierte Bindungen der Wirtschaft und insofern eine kollektive Korrektur der bis dahin extrem liberalen Wirtschaftsordnung, sie bedeuteten die Anleihe einer übertrieben individualistisch ausgerichteten liberalistischen Marktwirtschaft am Kollektivgedanken gemeinwirtschaftlicher Bindungen als dem sozialistischen Gegenpol in dieser Spannungsreihe von Persönlichkeit und Gemeinschaft.

Hier aber, im Bereich der kollektivistischen Ausrichtung unserer Wirtschaftsordnung hin zum Zwangs- und Wohlfahrtsstaat eines bürokratischen Versorgungsideals, liegt der kritische Punkt auch für unsere heutige Sozialpolitik². Unsere Wirtschaftsordnung ist bekanntlich heute schon keine restlos individualistisch freie, sondern eine sozial gelenkte Marktwirtschaft. Sozialer Schutz bedeutet aber immer auch soziale Bevormundung, und besonders in einer parlamentarischen Demokratie mit ihrer Rücksichtnahme auf die Wählermassen liegt heute bereits die Gefahr nahe, daß wir uns mit einer nach Zahl und Tragweite steigenden Menge höchst populärer sozialpolitischer Schutzgesetze, Versorgungsgarantien und Zwangsvorschriften unvermerkt und allmählich zu sehr dem kollektivistischen Flügel der gedachten Spannungsreihe nähern, der in den extremen Sozialismus und Kommunismus ausläuft. Der Ruf z. B. nach „sozialer Sicherheit“ oder nach „allgemeiner Staatsbürgerversorgung“ ist ja heute restlos populär, und fast niemand rühmt demgegenüber heute den heilsamen Ansporn der Gefahren, die den Einzelnen in der freien Konkurrenz eines selbstverantwortlichen Leistungswettbewerbs bedrohen.

Die Fragen einer produktiven Wirtschafts- und Sozialpolitik, die sich hier ergeben, betreffen vor allem das jeweils zweckmäßige Einschmelzungsverhältnis, mit dem die beiden Pole unserer Spannungsreihe, der Persönlichkeits- und der Gemeinschaftsgedanke, in die produktive Synthese von Individual- und Kollektivgrundsatz, von Marktwirtschaft und Planwirtschaft, eingehen müssen, um ein Höchstmaß von volkswirtschaftlicher Ergiebigkeit und sozialer Harmonie des Ganzen erreichbar zu machen. Hier nämlich gibt es kein Universalrezept einer zweckmäßigen Dosierung von individueller Freiheit und kollektiver Bindung, das für jedes Volk und jede Zeit unterschiedslos anwendbar wäre.

² Hierzu und zur folgenden Erörterung des Problems der Wirtschaftsordnung vgl. schon W. Weddigen, *Gegenwartsfragen der Sozialpolitik*, Jhrb. f. Nat. u. Stat. Bd. 168, 1957, S. 429—431.

Wir können dies theoretische Zentralproblem unserer Wirtschafts- und Sozialpolitik hier nur nach ihrer wirtschaftlichen, also ihrer Produktivitätsseite hin in wenigen Andeutungen behandeln³, wenn wir feststellen: Die jeweils wirtschaftlich zweckmäßige Schwergewichtsverteilung des Individual- und des Kollektivgrundsatzes in der gedachten Synthese von individueller Freiheit und kollektiver Bindung jeder Wirtschaftsordnung hängt vom verhältnismäßigen Gegebensein bestimmter beiderseitiger tatsächlicher Voraussetzungen ab. Die beiden Gruppen maßgebender Voraussetzungen, die sich hier gegenüber treten, besagen mit ihren wichtigsten Punkten: Eine hohe Entwicklung von Privatinitiative, Schulung und Wendigkeit genügend beweglicher, d. h. vor allem auch genügend monopolfreier Einzelwirtschaftler in einer Bevölkerung ermöglicht und erfordert eine verstärkte Betonung des Grundsatzes individueller Freiheit und Selbstverantwortung, während ein hoher Stand des Gemeinsinns, der Opferbereitschaft und der freiwilligen Disziplin in einem Volke verstärkte kollektive Bindungen des Einzelnen an die Gemeinschaft ohne lähmenden Zwang ermöglicht. Diese beiderseitigen Voraussetzungen von individueller Freiheit und kollektiver Bindung können in jedem Volke und zu jeder Zeit verschieden liegen. Daneben ist im Stufenbau des Wirtschaftsganzen eine nach Art und Ausmaß zweckmäßig abzuwägende Einschaltung der Selbstverwaltung und Selbstverantwortung der *Organisationen* und *Verbände* in den Mittelstufen der Wirtschafts- und Gesellschaftspyramide wichtig, wie etwa der Arbeitgeber- und -nehmerverbände, der berufsständischen Organisationen, Kammern, Genossenschaften usw. Die Berücksichtigung dieser mittelstufigen Verbände muß hinzukommen, um auch strukturell, auch aufbaumäßig, die produktive Synthese von Freiheit und Bindung im Organismus der Volkswirtschaft zu verwirklichen. Endlich sind auch die *Aufgaben* wichtig, vor die sich eine Volkswirtschaft jeweils gestellt sieht: Ruhige Zeiten ermöglichen mehr individuelle Freiheit der Marktwirtschaft, während der plötzliche, dringende Gemeinbedarf im Falle etwa von Naturkatastrophen oder beim Ausbruch von Kriegen mehr kollektive Bindungen mit ihrer viel größeren Schlagfertigkeit des Wirtschaftsganzen erfordert. Diese Aufgaben des Gemeinwesens beeinflussen also auch ihrerseits das wirtschafts- und sozialpolitisch zweckmäßige Einschmelzungsverhältnis von individueller Freiheit und kollektiver Bindung in der Wirtschaftsordnung eines Volkes.

Jede liberale Betonung individueller Wirtschaftsfreiheit, die diesen tatsächlichen Voraussetzungen einer wirtschaftlich und sozial zweck-

³ Näheres darüber bei W. Weddigen, Zur Theorie der Wirtschaftslenkung und Sozialisierung, in: Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 2, 1950, hrsg. v. W. Weddigen und in den dort genannten früheren einschlägigen Arbeiten des Verfassers.

mäßigen Schwergewichtsverteilung in der Synthese von Individual- und Kollektivprinzip nicht Rechnung trägt, muß hier als individualistische Übertreibung liberalistischer Grundsätze zur *Zersetzung* des Wirtschafts- und Sozialkörpers durch Krisen, ruinöse Konkurrenz, monopolistische Vormachtstellungen und Klassenkampf führen. Jede Betonung aber auch kollektiv-planwirtschaftlicher Bindungen andererseits, die sich im gleichen Sinne als kollektivistische Übertreibung in Richtung auf Wohlfahrtsstaat und Kommunismus darstellt, führt hier zwangsläufig zur inneren Lähmung und bürokratischen *Erstarrung* einer Volkswirtschaft. Diese wird dann schließlich zu einem zentralistisch geleiteten Arbeitshaus von sklavischen Befehlsempfängern einer anonymen Bürokratie und terroristischen Diktatur.

Hier also liegen die wichtigsten grundsätzlichen Grenzen einer Sozialpolitik, mit der wir, wie dargelegt, unsere ursprünglich übertrieben individualistisch-liberale Wirtschaftsordnung heute durch kollektive Zwangseinbauten, Schutzgesetze und Sicherheitsgarantien vielfältigster Art korrigieren, mit der wir uns also, daran herrscht kein Zweifel, grundsätzlich vom Individualgedanken freier Selbstverantwortung der Einzelpersönlichkeit weg und auf den Kollektivgedanken des zentralistisch geplanten Wohlfahrtsstaats zu bewegen. Bei jeder Gegenwartsfrage unserer Sozialpolitik müssen wir die Lähmungsgefahr einer kollektivistischen Übertreibung stets im Auge behalten. Zwar liegen die erwähnten tatsächlichen Voraussetzungen für die Schwerpunktverteilung in der Synthese von Freiheit und Bindung nicht nur in jedem Volke, sondern auch in jedem Wirtschaftszweig ein und derselben Volkswirtschaft verschieden, und auch die Sozialpolitik muß solchen Unterschiedlichkeiten Rechnung tragen. Dabei liegt es dann gerade in einer parlamentarischen Demokratie wie der unseren, das betonte ich früher schon, sehr nahe, daß jeder Gesetzgebungsausschuß oder Spezialist einer sozialpolitischen Einzelfrage sich verlocken läßt durch die Popularität kollektivistischer Parolen wie etwa der von der „sozialen Sicherheit“, und daß dann ohne Rücksicht auf die Gesamtlage jeder auf seinem Gebiet immer noch wieder ein Schrittmchen mehr hin zum Kollektivismus des zentralistisch geplanten Wohlfahrtsstaats tut. Aber viele solche populäre Einzelschrittmchen machen schließlich in ihrer Summierung sehr leicht auch einmal einen verhängnisvollen großen Schritt aus, den Schritt nämlich, der den produktiven Organismus eines frei sich regenden Volkes zum bürokratisch erstarrten Arbeitshaus und Befehlsmechanismus einer blind gehorchenden Sklavenherde macht.

Aus dem Blickwinkel dieser produktiven Synthese von Freiheit und Bindung der Wirtschaftsordnung gewinnen viele Maßnahmen und Probleme der Sozialpolitik Aspekte, die heute meist viel zu wenig

beachtet werden. Einige davon möchte ich hier in aller Kürze umreißen.

Da ist zunächst die so populäre Forderung nach „sozialer Sicherheit“. Diese Forderung betrifft in ihrem weitesten Sinn sicherlich auch die Ziele der sozialen Fürsorge und Versorgung. Die Maßnahmen der Wohlfahrtspflege als Armenpflege, Kriegsoffer-, Flüchtlingspflege u. dgl. aber fallen, wie wir sahen, aus der Problematik von Freiheit und Bindung der Wirtschafts- und Sozialpolitik im wesentlichen heraus, sie stehen hier als Maßnahmen sozialethischer Menschlichkeits- und Gerechtigkeitspflicht heute außerhalb der wirtschaftstheoretischen Diskussion. So können wir unsere Betrachtung des Problems der sozialen Sicherheit hier ohne logischen Nachteil auf den Bereich unseres Vortragsthemas, auf die heutige Sozialpolitik als Politik des Gruppenfriedens, beschränken. Hier umfaßt die Forderung nach „Sozialer Sicherheit“ dann ungefähr den Bereich der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung.

Interessanterweise dominiert nun diese Forderung nach Sozialer Sicherheit heute nicht im Lager des Kollektivismus, also des Bolschewismus oder Faschismus, wo sie sich folgerichtig und ohne weiteres aus dem System der kollektiven Planwirtschaft, der Zentralverwaltungswirtschaft, heraus ergeben würde, sondern der Ruf nach sozialer Sicherheit kommt heute umgekehrt vor allem aus dem westlichen Lager der mehr oder weniger freien Marktwirtschaft. Hier kam er schon in der Atlantik-Charter Roosevelts und Churchills von 1941 zum Ausdruck, von wo er 1948 als Postulat „sozialer Sicherheit für alle“ in die UNO-Deklaration der Menschenrechte übergang⁴. Die freie Marktwirtschaft beruht aber bekanntlich nicht auf der Sicherheit, sondern auf der Selbstverantwortlichkeit und Risikofreudigkeit der freien Einzelwirtschaft: Diese Selbstverantwortlichkeit und Risikobereitschaft des Einzelnen ist von einer gewissen Unsicherheit seiner wirtschaftlichen Lage grundsätzlich nicht zu trennen. Die Forderung „Lebe gefährlich“ andererseits, die insofern als Motto für die freie Marktwirtschaft viel eher passen würde, stammt umgekehrt aus dem kollektivistischen Lager staatlicher und kooperativer Planwirtschaft, es war eine Parole Mussolinis, und auch der Bolschewismus hat das Wort: „Jedem nach seinen Bedürfnissen“ in dem bekannten Motto des Kommunismus sehr bald umgewandelt in „Jedem nach seiner Leistung“. Auch sonst spricht man dort heute wieder von der Notwendigkeit des „materiellen Anreizes“ für die Arbeit, der Akkordlohn als Leistungs-

⁴ Vgl. G. Weisser, Art. Soziale Sicherheit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 1956, S. 397.

lohn ist Trumpf, und auch das verträgt sich nur sehr beschränkt mit Sicherheitsgarantien „für alle“. So sehen wir hier deutlich die Wirtschaftsordnungen in bipolar-gradueller Abstufung ihres Gehalts an Freiheit und Bindung des Einzelnen einander gegenüberstehen, wobei jedes Lager, der Individualismus wie der Kollektivismus, die Vorteile der beim andern vorherrschenden Ausrichtung mit denen seiner eigenen Grundkonzeption nach Möglichkeit mindestens propagandistisch zu verbinden trachtet: Jede Seite redet von dem, was sie bei extremer Verwirklichung des in ihrer Wirtschaftsordnung überwiegenden Organisationsprinzips grundsätzlich nicht hat.

Bei der Forderung nach „sozialer Sicherheit für alle“ ergibt sich dann für die Sozialpolitik jeder Wirtschaftsordnung, die wie die unsere als sozial gelenkte Marktwirtschaft ihr überwiegend freiheitliches Element aufrechterhalten will, eine besondere Problematik. Dieser Forderung nach „sozialer Sicherheit für alle“ entspricht an sich im Rahmen der Sozialpolitik heute ja eine Ausdehnung der gesetzlichen Pflichtsozialversicherung auf fast alle Kreise und Schichten des Volkes ohne Rücksicht auf die Höhe ihres Einkommens. So wurden schon vor Ende des letzten Weltkrieges rund zwei Drittel aller Deutschen von der Sozialversicherung betreut, und die Tendenz zur Einbeziehung immer weiterer, und das heißt höherer, Einkommensschichten in die Versicherungspflicht hat sich in unserer Bundesrepublik noch fortgesetzt. Im Ausland führte die Weiterverfolgung dieser Ausdehnungstendenz schließlich verschiedentlich zum Typ der sogenannten Volksversicherung (alias Nationalversicherung). Diese sichert die ganze Bevölkerung des betreffenden Landes als Pflichtversicherung gegen Krankheit, Geburten, Alter, Tod und Hinterbliebenenschaft. Der Kollektivgrundsatz, der hiermit schon stark betont wird, beeinflusst hier als Versorgungsgrundsatz auch die weitere Ausgestaltung der betreffenden Sozialversicherung mitunter bis hin zu einer Annäherung an die allgemeine Staatsbürgerversorgung. Diese tritt vor allem in der Form beitragsloser Altersversicherungen bzw. -versorgungen auf. Auf die Erwerbstätigen, die Arbeitnehmer und Selbständigen, beschränkt bleibt hier meist nur die Unfallversicherung und gegebenenfalls die Arbeitslosenversicherung.

Beispiele solcher Nationalversicherungen finden wir seit 1948 in Großbritannien nach dem Beveridgeplan, ferner in Schweden schon seit 1913, in Dänemark, Island, Kanada und Australien. Die soziale Betreuung und Versorgung des Einzelnen „von der Wiege bis zur Bahre“ durch den Wohlfahrtsstaat ist dann weitgehend erreicht.

Gegen dieses Vorgehen der Sozialpolitik ergeben sich nun freilich gewichtige Produktivitätsbedenken. Die immer fortgesetzte Einbeziehung auch der sogenannten guten Risiken in die Versicherungs-

pflicht, die den Versicherungsschutz der Sozialpolitik gar nicht benötigen und weitgehend nur für die Schwachen ihre Beiträge leisten, entspricht dem Versorgungsgrundsatz in der Sozialversicherung. Sie bedeutet eine Verletzung des marktwirtschaftlichen Äquivalenzprinzips der Gleichheit von Leistung und Gegenleistung. Diesem Äquivalenzprinzip der freien Marktwirtschaft entspricht demgegenüber in der Sozialversicherung der Versicherungsgrundsatz. Er wendet mehr die Methoden der privaten Individualversicherung an und steht hier grundsätzlich für den Gedanken der Freiheit und Selbstverantwortung des Individuums. So bedeutet die Beitragsnivellierung, die in der fortgesetzten Einbeziehung guter Risiken in die Versicherungspflicht liegt, eine ständig verstärkte Orientierung am Kollektivgedanken planwirtschaftlicher Wirtschaftsbindungen mit allen ihren soeben schon ange deuteten Übertreibungsgefahren.

Gewiß kann ein allgemeiner Zwang zur Versicherung, wie er dem kollektivistischen Versorgungsgrundsatz entspricht, die Produktivität der Volkswirtschaft unter bestimmten Umständen fördern. Das ist vor allem da der Fall, wo die Sozialversicherung einer Bevölkerungsschicht die Versicherung ermöglicht, die sonst wegen großer Armut oder aus Mangel an wirtschaftlicher Umsicht weder an Sparen noch an eine Privatversicherung denken könnte. Darüber hinaus aber kommt für die finanziell geringen Risiken, wie sie die Sozialversicherung meist nur deckt, von einem gewissen Wohlstand des Einzelnen an regelmäßig eine Produktivität der Sozialversicherung nicht mehr in Frage. Die Bildung von Rücklagen für den Sicherungszweck durch Sparen bedeutet dann ja für den Einzelnen ein so geringes Opfer, daß eine Versicherung mit ihrem Aufwand an Verwaltungsarbeit des Versicherungsträgers und ihrer Gefahr, mißbraucht zu werden, in der Regel volkswirtschaftlich unproduktiv sein wird. In dem Umfang, in dem die Versicherung das Risiko abdeckt, unterläßt ja der Versicherte fast immer jede Selbsthilfe durch vorbeugende Bekämpfung des Schadens sowie durch Sparen für den Sicherungszweck. Zudem demoralisiert die Versuchung zum Mißbrauch der Versicherungsleistungen durch Simulation und dergleichen sehr leicht weite Kreise der Versicherten. Wo eine Versicherung gleichwohl zweckmäßig erscheint, da ist auch die freie Individualversicherung in Betracht zu ziehen. Sie kann sich gegen solchen Mißbrauch viel besser schützen als die Sozialversicherung, denn diese muß als Zwangsversicherung mit allen solchen Schutzmaßnahmen stets auf ihre schwächsten Mitglieder Rücksicht nehmen. So stellten wir mit Geltung mindestens insoweit, als ein Mißbrauch der Sozialversicherungsleistung praktisch in Frage kommt (d. h. also nicht z. B. für die Altersversicherung), geradezu einen „Grundsatz der Versicherungspflichtbeschränkung“ auf. Bei

einer zu großen Ausdehnung der Versicherungspflicht kommt eben nur zu bald der Punkt, wo der Schaden in Hinsicht auf die Produktivität allen anderen erreichbaren Nutzen der Sozialversicherung überwiegt. Die Heranziehung der „guten Risiken“ zu Mitträgern der Soziallasten geschieht aber, wenn nötig, meist zweckmäßiger durch Zuschüsse der öffentlichen Hand. Deren Aufbringung belastet die Steuerzahler mit viel gerechterer Progression.

Wenn insoweit die höheren Einkommenschichten der Bevölkerung auf die selbstverantwortliche Vorsorge durch privates Sparen insbesondere für Alter und Krankheit verwiesen werden, so muß allerdings der Staat in weit größerem Umfange dafür sorgen, daß für solche individuelle Vorsorge durch private Kapitalbildung dem Einzelnen auch genügend sichere und insbesondere auch inflationsgesicherte Anlagen zur Verfügung stehen.

Neben der Forderung nach sozialer Sicherheit gehört zu den wichtigsten Kernfragen unserer Sozialpolitik heute auch die Forderung nach *Mitbestimmung* der Arbeitnehmer in der Wirtschaft⁵. Erstrebt wird diese Mitbestimmung heute sowohl als sogenannte betriebliche Mitbestimmung in den Unternehmungen als auch auf den überbetrieblichen Stufen im Aufbau der volkswirtschaftlichen Pyramide. In beiden Fällen umfaßt der Begriff dieser Mitbestimmung heute sowohl die bloße *Mitsprache* im Rahmen lediglich eines Informations-, Vorschlags- oder Mitheratungsrechts der Arbeitnehmer, als auch die *Mitentscheidung*, bei der die betreffenden Beschlüsse zu ihrer Gültigkeit einer (ausdrücklichen oder stillschweigenden) Zustimmung der Arbeitnehmervertreter bedürfen. Kurz erörtert sei hier zunächst die Frage der *betrieblichen* Mitbestimmung. Sie wird heute gefordert sowohl für die sozialen und die personellen als auch für die wirtschaftlichen Angelegenheiten der Betriebe bzw. Unternehmungen.

Hier besteht heute in Wissenschaft wie Praxis unserer Sozialpolitik, soweit wir sehen, volle Einigkeit über die betriebliche Mitbestimmung als *Mitsprache*, also als Informations-, Vorschlags- und Mitberatungsrecht der Arbeitnehmer: Nach allgemeiner Ansicht ist ein solches Mitspracherecht der Arbeitnehmer in allen diesen soeben genannten drei Arten betrieblicher Fragen nicht nur sozialpolitisch besonders wichtig, sondern sie bietet auch unmittelbar wirtschaftlich erhebliche Produktivitätsmöglichkeiten. Diese Mitsprache der Arbeitnehmer bedeutet hier ja ein treffliches Mittel, Brücken zu schlagen zwischen Kapital und Arbeit, und so aus Sozialparteien der sozialen Frage Sozialpartner einer echten Arbeitsgemeinschaft zu machen. Sie kann insbesondere

⁵ Zum folgenden vgl. W. Weddigen, Art. Mitbestimmung im Handwb. d. Sozialwissenschaften.

auch in ihrer Funktion als Vorschlagsrecht der Arbeitnehmer die gesamtwirtschaftliche Ergiebigkeit, die Produktivität, einer Unternehmung wesentlich steigern.

Gilt das für die *Mitsprache* der Arbeitnehmer, so ist ein Gleiches heute auch allgemein anerkannt für deren *Mitentscheidung*, soweit sie *soziale* und *personelle* Angelegenheiten der Belegschaft betrifft. Hierher gehören vor allem die Regelung der Arbeitsbedingungen im Betriebe, die Beschlüsse über Einrichtungen der betrieblichen Sozialpolitik, ferner über Einstellungen, Entlassungen oder Versetzungen von Arbeitnehmern des Betriebes.

Keine Einigkeit aber besteht heute in der Frage der betrieblichen Mitentscheidung der Arbeitnehmer in den Angelegenheiten der *Wirtschaftsführung* der Unternehmungen. Worum handelt es sich dabei?

Hier gibt es zunächst dasjenige sogenannte Mitentscheidungsrecht in wirtschaftlichen Angelegenheiten, das der Betriebsrat heute bei uns im Betriebe nach dem Betriebsverfassungsgesetz hat. Es braucht hier nicht näher erörtert zu werden. Dies Recht betrifft nämlich nur wenige im Gesetz aufgezählte Fälle grundlegender Betriebsänderungen (wie z. B. Verlegung, Stilllegung oder Fusionierung des Betriebes sowie grundlegende Änderungen des Betriebszwecks, der Betriebsanlagen oder der Arbeitsmethoden). Beschlüsse der Betriebsleitung hierüber können für die Belegschaft wesentliche Nachteile, vor allem z. B. Entlassungen, zur Folge haben. Auch dabei aber sieht das Betriebsverfassungsgesetz verschiedene Ausnahmen, eine Einschaltung von Vermittlungs- und Einigungsstellen und eine enge Begrenzung der Entschädigungspflichten vor, die sich aus einer Verletzung des Mitentscheidungsrechts für den Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitnehmer ergeben. Durch alles das wird dies sogenannte Mitentscheidungsrecht des Betriebsrates in wirtschaftlichen Angelegenheiten praktisch fast ganz zu einem bloßen *Mitspracherecht* der Arbeitnehmer abgeschwächt. Diese somit sehr abgemilderte Art von Mitentscheidung kann u. U. die Sicherung gegen etwaige Selbstherrlichkeitsanwandlungen von Unternehmern sozialpolitisch heilsam verstärken. Sie fällt im wesentlichen unter unsere obige wirtschafts- und sozialpolitisch positive Beurteilung der *Mitsprache* der Arbeitnehmer.

Anders liegt es aber mit den Mitentscheidungsrechten, die den Betriebsräten bzw. auch den Gewerkschaften heute durch Bestellung von Aufsichtsratsmitgliedern in den Kapitalgesellschaften und bei den Großbetrieben von Kohle, Stahl und Eisen auch durch Stellung eines Vorstandsmitglieds, des sogenannten Arbeitsdirektors, zustehen. Denn diese Art der betrieblichen Mitbestimmung liegt schon mehr oder weniger in der Richtung jener echten *Mitentscheidung* der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsführung der Unternehmungen, die man auf seiten

der westdeutschen Gewerkschaften schon zu Anfang der 1950er Jahre und auch seitdem immer wieder programmatisch forderte. Dabei verlangte man dort nicht nur Arbeitsdirektoren in allen Vorständen, sondern man forderte auch, daß alle Aufsichtsorgane, wie sie in allen größeren Unternehmungen zu bilden seien, nach Wahlvorschlägen der Gewerkschaften paritätisch mit Arbeitnehmervertretern zu besetzen seien.

Ein solches voll paritätisches Mitentscheidungsrecht der Arbeitnehmer in allen Beschlüssen, die die Wirtschaftsführung der Unternehmungen betreffen, würde aber die Produktivität dieser Unternehmungen sowohl unmittelbar in den einzelnen Betrieben selbst als auch mittelbar auf dem Wege über das Funktionieren der sozialen Marktwirtschaft im Ganzen m. E. unzweifelhaft gefährden.

Betrachten wir hier zunächst die gesamtwirtschaftliche Ergiebigkeit *der einzelnen Betriebe* unmittelbar. Hier stellen die Verteidiger einer solchen vollen Mitentscheidung die Unternehmer viel zu sehr als die Vertreter „des Kapitals“ den Arbeitnehmern als den Vertretern „der Arbeit“ gegenüber, wenn sie hier unter Berufung auf die grundsätzliche Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit, die ja gewiß besteht, eine volle Mitentscheidung der Arbeitnehmer bei allen Beschlüssen der Wirtschaftsführung fordern. Diese soziologische Betrachtungsweise reicht dem Produktivitätsproblem gegenüber nicht aus, hier geht es um eine Frage der Ertragstheorie. Eine solche rein wirtschaftstheoretische Betrachtung, wie sie hier erforderlich ist, geht dann aus von der bekannten Dreiteilung der Produktionsfaktoren in Boden, Kapital und Arbeit, und dabei gehören die produktiven Kräfte der Wirtschaftsführung eines Unternehmens zu dessen Arbeitsfaktor, nicht zum Produktionsfaktor „Kapital“. Damit wird dann sofort eines klar: Nach den Produktionserfordernissen zweckmäßiger Arbeitsteilung in einem Unternehmen bedeutet eine mitentscheidende Einflußnahme von Arbeitskräften einer bestimmten fachlichen Eignung (nämlich der Arbeitnehmer) auf die Entschlüsse von Arbeitskräften einer andersartigen fachlichen Eignung (nämlich der Wirtschaftsführung) schon auf der betrieblichen Ebene eine Gefährdung jeder produktiven Leistung des Unternehmens. Kein nur kaufmännisch vorgebildeter Fabrikdirektor z. B. darf hier also seinem Dreher in dessen Arbeit maßgebend hereinreden, aber auch kein Dreher seinem Fabrikdirektor. Dazu kommt noch, daß die Arbeitnehmer mit ihrer vollen Mitentscheidung nicht auch die wirtschaftlich voll haftende Mitverantwortung für die Folgen der Führungsbeschlüsse übernehmen können, die sie mitentscheiden sollen. Eine solche Selbstverantwortlichkeit ist aber eine wichtige Vorbedingung produktiver Unternehmertätigkeit in jeder Marktwirtschaft. Und schließlich kann es bei

diesem Mangel an Haftung auch als doppelt ungerecht erscheinen, den Kapitaleigentümern und Anteilseignern der Unternehmungen vorschreiben zu wollen, wessen Leitung sie ihre Ersparnisse anzuvertrauen haben.

Betrachten wir sodann die Wirkung solcher Mitentscheidung auf das Funktionieren unserer *sozialen Marktwirtschaft* im Ganzen. Hier würde eine überall wirklich praktizierte, voll paritätische betriebliche Mitentscheidung der Arbeitnehmer einen deutlich systemwidrigen Eingriff in den Aufbau dieser unserer Wirtschaftsordnung bedeuten. Sie würde auch ihrerseits die Ergiebigkeit unserer Volkswirtschaft schwer gefährden, und zwar aus folgendem Grunde:

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik unserer sozial gelenkten Marktwirtschaft hat das potentielle Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage unserer Arbeitsmärkte heute im großen und ganzen ungefähr hergestellt. Sie erreichte das vor allem dadurch, daß sie den Monopstellungen der großbetrieblichen Arbeitgeber und der Arbeitgeberverbände als gleichfalls monopolistische Gegengewichte die Gewerkschaften gegenüber treten ließ. Diese wurden eigens dazu durch das Tarifvertrags- und Schlichtungswesen als mächtige Verbände stabilisiert. Wenn nun diese Gewerkschaften der Arbeitnehmer auf diesen Arbeitsmärkten auch in den Beschlüssen ihrer Marktgegenpartei, der Unternehmer, paritätisch entscheidend mitwirken würden, dann wäre dieses Marktgleichgewicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern endgültig dahin. Heute schon fühlen sich viele Manager der großbetrieblichen Kapitalgesellschaften abhängig von den Gewerkschaften, da sie sich ja ihren zu einem Drittel oder zur Hälfte aus Arbeitnehmervertretern bestehenden Aufsichtsräten immer periodisch zur Wiederwahl stellen müssen. Von den Großbetrieben der Montanindustrie mit ihren „Arbeitsdirektoren“ im Vorstand gilt das besonders. So hat man schon behauptet, daß die Gewerkschaften dort bis zu einem gewissen Grade die Löhne „mit sich selbst kontrahierten“. Insoweit gibt es heute keine klaren Fronten mehr auf unseren Arbeitsmärkten, und selbst von seiten ausländischer Gewerkschaften wurden Bedenken geäußert gegen eine solche Übernahme unternehmerischer Verantwortung durch unsere westdeutschen Gewerkschaften.

Werfen wir nun einen kurzen Blick auch auf die *überbetriebliche Mitbestimmung* der Arbeitnehmer. Auch hier bedeutet die Frage „Mitsprache oder Mitentscheidung der Arbeitnehmer bzw. ihrer Berufsverbände?“ heute eine wichtige Kernfrage unserer Sozialpolitik. Dabei gehört zu den Mitspracherechten hier auch die Mitentscheidung von Beschlüssen nur beratender Stellen. Auch hier kann die Mitsprache der Arbeitnehmerverbände das produktive Funktionieren von

Körperschaften und Gemeinschaftsverbänden in den Mittelstufen und an der Spitze der volkswirtschaftlichen Pyramide sehr fördern. Für Kontakt und Einfühlungsvermögen dieser Stellen ist es ja oft von entscheidender Bedeutung, daß sie die Interessen der von ihnen zu vertretenden Wirtschaftskreise nicht einseitig nur mit Unternehmeraugen sehen. Allerdings müssen zweckmäßig auch andere Gruppen der Bevölkerung, z. B. die freien Berufe, die Kleinbauern und die Beamenschaft, hier mit eingeschaltet werden.

Anders freilich ist auch hier die *Mitentscheidung* von Beschlüssen der Wirtschaftsverwaltung zu beurteilen. Mit ihnen suchen diese Körperschaften in den Mittelstufen der Wirtschafts- und Gesellschaftspyramide ihren stets auch mehr oder weniger hoheitlichen Lenkungsaufgaben nicht nur mittelbar in beratender Funktion, sondern unmittelbar zu genügen. Solche Entscheidungen einer mittelstufigen Wirtschaftslenkung können unmittelbar nur von behördlichen Organen mit der fachlichen Vorbildung und der beruflichen Unparteilichkeit und Verantwortung von Beamten getroffen werden, wenn die Ergiebigkeit der Volkswirtschaft nicht in Frage gestellt werden soll.

Entsprechendes gilt auch für die *Spitzenorgane* der volkswirtschaftlichen Pyramide, wie etwa den deutschen Reichswirtschaftsrat aus der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen. Hier können Parlament und Regierung ihre wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungsgewalt mit niemandem teilen, wenn man nicht von der Demokratie zum Ständestaat übergehen will.

Zum Schluß noch eine kurze grundsätzliche Betrachtung über eine gerade heute sehr aktuelle Kernfrage unserer Sozialpolitik. Es handelt sich um die Bildung und Verteilung des *privaten Vermögens* im deutschen Volk.

Diese Frage einer möglichst breiten Streuung des Privateigentums ist für eine Sozialpolitik, die die spannungsfreie Eingliederung der Gesellschaftsgruppen in das Gesellschaftsganze eines demokratisch-freien Gemeinwesens als ihre Aufgabe anerkennt, von außerordentlicher Bedeutung⁶. Das gilt besonders für die sozial gelenkte Marktwirtschaft, die bei uns, wie wir sahen, dieser demokratischen Freiheit als Wirtschaftsordnung entspricht. Diese soziale Marktwirtschaft beruht ja vor allem auf dem Recht des Einzelnen auf Privateigentum, und zwar nicht nur auf dem Eigentumsrecht an Konsumgütern, das auch der Sozialismus dem Einzelnen konzidiert, sondern auf dem

⁶ Vgl. zum folgenden Helmut Winterstein, *Der Investivlohn in der Bundesrepublik Deutschland. Eine wirtschafts- und sozialpolitische Untersuchung*. Diss. 1961, Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 16, S. 20 ff.

Eigentumsrecht auch an den Produktivgütern, wie es der privaten Vermögensbildung heute bei uns in erster Linie zugrundeliegt. Dabei kann man dann nur schwer breite Schichten der Bevölkerung von der Richtigkeit dieser unserer Wirtschaftsordnung und also von der Notwendigkeit des Privateigentums an den Produktionsmitteln für die persönliche Freiheit überzeugen, wenn etwa drei Viertel aller Erwerbspersonen kein nennenswertes Vermögen ihr Eigen nennen⁷. Der Hinweis auf die Wurst, die hier — sehr produktiv — viele Hunde zum Laufen bringt, aber nur von einem dieser Hunde geschnappt werden kann, ist da nur ein schwacher Trost. Vermögenslosigkeit breiter Schichten bedeutet hier nur zu leicht Proletarisierung der Massen, soziale Spannungen, Klassenneid und Klassenkampf. Eine möglichst gleiche Verteilung selbst errungenen privaten Vermögens auf möglichst zahlreiche Erwerbstätige dagegen verschafft vielen Einzelnen soziale Sicherheit ohne Schwächung ihres Selbstverantwortlichkeitsgefühls zugunsten von Rentensucht und Versorgungsdenken, sie stärkt ihnen den Rücken und macht sie beweglicher im Kampf um Löhne und Erwerb, sie gibt ihnen Selbstvertrauen und interessiert sie an der Stabilität und Aufrechterhaltung einer Wirtschaftsordnung, in der sie ihre Kräfte so erfolgreich regen können.

Wie sieht es nun in dieser Hinsicht bei uns in Westdeutschland aus? Nach drei darüber vorliegenden Untersuchungen (von *Kroll, Jostock* und *Föhl*)⁸ sind die unteren Einkommensschichten unseres Volkes an der industriellen Vermögensbildung seit der Währungsreform von 1948 bis 1958 so gut wie überhaupt nicht beteiligt gewesen. Rund zwei Drittel des privaten Vermögenszuwachses stammten danach aus Selbstfinanzierung der Unternehmungen, nur rund ein Drittel aus spontaner privater Kapitalbildung. In den USA war das Verhältnis umgekehrt, und auch in Frankreich betrug, wie *Röpke* feststellte, die privaten Ersparnisse nicht nur *ein* Drittel, sondern rund *zwei* Drittel der gesamten Ersparnisbildung⁹.

Als Grund dieses Mangels an privater Bildung langfristigen Sparkapitals verweist man vor allem auf den großen Nachhohlbedarf der unmittelbaren Nachkriegszeit, der die Selbstfinanzierung der Unternehmungen bei uns ermöglichte und erzwang. Aber die Selbstfinanzierungsquote war auch gegen Ende der fünfziger Jahre bei uns noch

⁷ Ähnlich schon *K. Rieker*, Wege zur Eigentumsbildung, in *Arbeit und Sozialpolitik*, 12. Jg. 1959, Nr. 8, S. 222.

⁸ Vgl. *Gerhard Kroll*, Eigentumsbildung, Gewinnbeteiligung und Konjunktur stabilisierung, in: *Eigentum in Arbeiterhand*, hrsg. vom Sozialreferat der Abendländischen Akademie, München 1954, S. 23/24; *Paul Jostock*, Das Sozialprodukt und seine Verteilung, Paderborn o.J., S. 38; *Carl Föhl*, Über die Möglichkeit einer Beeinflussung der Vermögensbildung und ihrer Verteilung, in: *Finanzarchiv*, NF Bd. 19, 1959, Heft 1, S. 132.

⁹ Näheres bei *Helmut Winterstein*, a.a.O., S. 14 ff.

nicht sehr beträchtlich gesunken. So wird man als Grund dieses Mangels an Sparkapital auch an die schlechten Erfahrungen denken müssen, die unsere Kapitalmarktsparer mit zwei Inflationen und einer 50 %igen Vermögensabgabe (nämlich der des Lastenausgleichs) in der Zeitspanne von nur einem Menschenalter gemacht haben.

Was können wir nun tun, um diesen sozialpolitisch so bedenklichen Mißstand zu beheben? Es fehlt hier die Zeit, um auf Einzelheiten der zahlreichen Reformvorschläge einzugehen, es sei aber doch der Kern der Problematik kurz erörtert, die sich hier für unsere Sozialpolitik ergibt.

Da sind zunächst die Vorschläge, die durch irgendeine laufende gesetzliche Zwangsbelastung privatwirtschaftlicher Betriebe ein irgendwie überbetrieblich autoritär gebundenes *Sozialkapital* gebildet wissen wollen. Dies Sozialkapital soll den daran anteilsberechtigten Arbeitnehmern nur beschränkt (z. B. bei Alter und Invalidität) zur Verfügung stehen. Diese Vorschläge würden aber praktisch zumeist eine schleichende, gleichsam durch eine laufende Sonderbesteuerung ermöglichte chronische Schwächung oder Sozialisierung unserer gewerblichen Wirtschaft bedeuten. Die sozialpolitischen Vorteile, die von einer echten selbstverantwortlichen Vermögensbildung des Einzelnen, wie angedeutet, erhofft werden können, würden durch solchen Kollektivismus nicht erreicht. Es geht hier ja schließlich nicht um Geschenke. Die Sonderbelastung der gewerblichen Wirtschaft würde bei dieser die vielfältigsten Versuche von Ausweichungen und Überwälzungen hervorrufen, die die Produktivität der Wirtschaft durch Verzerrung ihrer Proportionen sehr gefährden müßten. Wer schließlich das Sozialkapital wirklich letztlich aufzubringen hätte, wäre eine reine Frage des Lastenüberwälzungskampfes.

Andere Reformvorschläge wollen die Aufbringung des erwähnten Sozialkapitals nicht erzwingen, sondern sie der freien tarifvertraglichen Vereinbarung der Sozialpartner überlassen. Dennoch könnte aber auch hier das Sozialkapital praktisch meist nur entweder zu Lasten der Arbeitnehmer aus deren sonst produktiver Weise möglichen Löhnen gebildet werden, oder es müßte im Wege einer Fortwälzung der Mehrbelastung der Unternehmen auf die Preise ihrer Produkte durch die Konsumenten, also auch durch die Arbeitnehmer selbst, aufgebracht werden. Denn ihrer allmählichen entschädigungslosen Enteignung würden die Unternehmer ja auf die Dauer kaum freiwillig zustimmen. Diese Pläne würden praktisch entweder einen Schlag ins Wasser oder gleichfalls die Gefahr kollektivistischer Verzerrungen des marktwirtschaftlichen Sektors unserer Volkswirtschaft bedeuten.

Der grundlegende Fehler aller dieser mehr planwirtschaftlichen Vorschläge liegt meist in der Verkennung der Tatsache, daß in der

Selbstfinanzierung der Unternehmungen zumeist nicht eine Ausbeutung der Arbeitnehmer, sondern sehr oft ein höchst produktiver Konsumverzicht der Anteilseigner liegt. Diese ermöglichen dann ja durch eine solche Investierung ihrer nicht an sie ausgeschütteten Gewinne das Wachstum unserer Wirtschaft und ihres Nationalprodukts, und das nicht zuletzt auch zugunsten der Arbeitnehmer.

Nach allem wird man mit allen Reformen hier nicht im planwirtschaftlich kollektivistischen Sektor, sondern in dem freiwirtschaftlichen Bereich unserer sozialen Marktwirtschaft ansetzen müssen, zu dem die Bildung privaten Vermögens ihrem Wesen nach gehört. Das kann m. E. vor allem auf folgenden Wegen geschehen:

1. Unsere Arbeitskräfte sind durch eine wirksamere und umfangreichere *Brechung des Bildungsmonopols* in ihrer Produktivität so zu heben, daß ihre Einkommen auf breiter Basis in eine sparfähige Höhe hineingesteigert werden können. Dazu müßten die Ausbildungskosten möglichst zahlreicher genügend begabter Nachwuchskräfte in den niedrigeren Einkommensstufen der Unterhaltspflichtigen von der öffentlichen Hand übernommen werden. Soweit die über das vierzehnte Lebensjahr hinaus verlängerte Ausbildung solcher Kinder für Eltern dieser Einkommensstufen den Verzicht auf die Unterstützung durch Kinder bedeutet, die andernfalls schon eher verdienen würden, muß die öffentliche Hand den Eltern eine entsprechende Unterstützung leisten.

Die Verwirklichung dieses Vorschlages würde unseren begabten Nachwuchskräften endlich die gleichen Startchancen verschaffen, wie sie im Osten für diese Kräfte — allerdings meist unter der Voraussetzung (bekundeter oder geheuchelter) sowjetischer Gesinnungstüchtigkeit — längst bestehen. Zugleich würde dadurch oft auch einem dringenden Bedürfnis der produzierenden Wirtschaft nach qualifiziertem Nachwuchs entsprochen werden. Heute z. B. fehlt es in Westdeutschland fast überall an Nachwuchskräften einer Ausbildung, wie die polytechnischen Schulen sie vermitteln.

Das dadurch verstärkte Angebot an hochqualifizierten Kräften könnte unsere heutige Einkommenspyramide wesentlich verflachen. Dazu müßte allerdings der Gesetzgeber die Transparenz der hier in Frage kommenden Arbeitsmärkte von Wirtschaftsführungskräften wesentlich steigern. Dies könnte z. B. durch Vorschreibung größerer Publizität für alle Gehalts- u. dgl. Entgeltsbezüge von Managern, leitenden Angestellten und Aufsichtsratsmitgliedern erfolgen, die heute vor der Öffentlichkeit oft sorgfältig geheim gehalten werden. Dabei hätten solche Einkommensstatistiken allerdings auch die auf diesen Bezügen ruhende, oft sehr beträchtliche Belastung durch direkte Steuern mit darzulegen.

2. Es müßten mehr *Anlagemöglichkeiten* für langfristiges Sparkapital geschaffen werden, zu deren Sicherheit gegen allgemeine Geldentwertungen jeder Art unser Volk unbedingtes Vertrauen haben kann. Dazu gehört auch die sachwertbeständige Versicherung, die heute durch die Investmentinstitute auch bei uns in Deutschland möglich wäre. Auch müßte die Statistik der Vermögensbildung deren soziale Dynamik viel deutlicher machen. Wenn also z. B. ein Arbeiter oder Kleinbauernsohn infolge der vorstehend vorgeschlagenen Brechung des Bildungsmonopols als Unternehmer, in freien Berufen oder als erfolgreicher Handwerker Vermögen erwirbt, so darf er damit nicht einfach nur auf der Seite „des Kapitals“ in der Statistik erscheinen. Auch der Verkauf der Volkswagenaktien war ein guter Anfang.
3. Der persönliche *Sparwille* des Volkes ist auch weiter fortschreitend so zu fördern und zu unterstützen, wie es bisher z. B. durch die steuerliche Begünstigung des Kontensparens und der Anschaffung von Pfandbriefen, den Erlaß des Sparprämiengesetzes vom 5. Mai 1959, die Ausgabe von Volksaktien, Schaffung des organisatorischen Rahmens für das Investmentsparen durch Erlaß des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften vom 16. April 1957 und durch eine steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Begünstigung der vermögenswirksamen Anlage von betrieblichen Zuwendungen bereits geschehen ist.
4. Eine weitere Maßnahme des Gesetzgebers käme da in Frage, wo die wirtschaftliche Lage es den Unternehmungen erlaubt, ihren Arbeitnehmern über den Rahmen der Tarifverträge hinaus freiwillig Gewinnbeteiligungen, Kostenersparnisbeteiligungen, Umsatzbeteiligungen, Belegschaftsaktien, Partnerschaftsverträge o. dgl. zu gewähren. Hier könnten steuerliche Vergünstigungen davon abhängig gemacht werden, daß solche *Ausschüttungen der Unternehmungen* in einer die private Vermögensbildung der Arbeitnehmer begünstigenden Weise erfolgen. Dazu könnten solche Steuervorteile für Ausschüttungen in Geldform z. B. an eine Einzahlung an Bausparkassen oder Investmentbanken zugunsten der Arbeitnehmer geknüpft werden. Bei dieser müßte die Verwendung der entstehenden Guthaben durch ihre Eigentümer langfristig an den Zweck der Bildung von Vermögensrücklagen gebunden bleiben. Im Sinne solcher Bindung dürfte also z. B. ein Verkauf solcher Guthaben bzw. der mit ihnen geschaffenen Sachwertanlagen ihrem Eigentümer auf, sagen wir einmal, 15 Jahre hinaus nur für bestimmte Notfälle infolge von Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Todesfall und auch dann nur insoweit gestattet sein, als er durch die Sozialversicherung nicht ausreichend gedeckt ist.