

Gesellschaftspolitik

Sozialpolitik — Volkswohlfahrtspolitik*

Von
Gerhard Albrecht - Marburg/Lahn

I

Die Zeit liegt noch nicht lange zurück, in der in Wissenschaft und Praxis allgemeines Einverständnis darüber bestand, um was es sich handelte, wenn von Sozialpolitik die Rede war. Die Übereinkunft der Wissenschaft über das Erkenntnisobjekt ihrer Teildisziplin „Sozialpolitik“ hatte sich durchgesetzt. Man war sich einig darüber, daß Sozialpolitik in Zusammenhang mit der „sozialen Frage“ und diese mit der jeweils bestehenden Wirtschaftsverfassung, der ihr entsprechenden Differenzierung der Wirtschaftsgesellschaft und der durch sie bedingten sozialen Gruppenbildung steht. Bei allen Abweichungen im einzelnen waren die fast allen wissenschaftlichen Begriffsbestimmungen gemeinsamen Merkmale des als Sozialpolitik bezeichneten Erscheinungsbereiches die folgenden: Er umfaßt die Einrichtungen und Maßnahmen vornehmlich der öffentlichen Hand zugunsten der durch ihre Stellung in der Wirtschaft benachteiligten und gefährdeten Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft; diese Einrichtungen und Maßnahmen stehen im Dienste des Ausgleiches der Interessenunterschiede und -gegensätze zwischen den Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft; der Ausgleich hat die Wahrung und Förderung des Gesamtwohles der Gesellschaft zum Ziel, um deren möglichst vor Störungen, die ihren Ursprung in den Interessengegensätzen der Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft haben, freie Entwicklung zu gewährleisten. Kein Mensch wäre auf den Gedanken gekommen, die staatlichen Versorgungsleistungen etwa zugunsten der Kriegsoffer oder zugunsten der Familien der zur Fahne Einberufenen oder die Leistungen der Armenpflege, der öffentlichen Fürsorge, der freien Wohlfahrtspflege als dem durch den Zusammenhang mit der beste-

* Den Ausgangspunkt dieser Abhandlung bildet ein von ihrem Verfasser in der Arbeitssitzung des sozialpolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Frankfurt am 7. Oktober 1960 gehaltenes Referat. Es ist hier versucht worden, einige Folgerungen aus der an das Referat anschließenden, aber aus Zeitmangel nicht zu einem befriedigenden Abschluß gelangten Diskussion zu ziehen.

henden Wirtschaftsverfassung und mit der ihr entsprechenden sozialen Gruppendifferenzierung abgegrenzten Aufgabenbereich der Sozialpolitik zugehörig anzusehen. Vielmehr wurde unter den sozialen Hilfeleistungen unter dem Gesichtspunkte der Herkunft sozialer Nöte und Mißstände, der Motive der Hilfeleistung und des mit ihr verfolgten Zweckes unterschieden zwischen 1. öffentlicher Versorgung (z. B. Kriegsopferversorgung), 2. öffentlicher (vornehmlich kommunaler) und privater Wohlfahrtspflege (im Sinne des nicht gesetzgebundenen Wirkens der kommunalen Selbstverwaltung und der freien Wohlfahrtsverbände, wie der Inneren Mission und Caritas, des Roten Kreuzes und der Arbeiterwohlfahrt u. a.) sowie öffentlicher Fürsorge — nach der jüngsten Gesetzesterminologie „Sozialhilfe“ — (allgemeine Wirtschaftsfürsorge oder Hilfe zum Lebensunterhalt — nach der neuen Legalterminologie zur Unterscheidung von der Hilfe in besonderen Lebenslagen, nämlich u. a. Mütter- und Säuglingsfürsorge; Jugendfürsorge; Kriegsopferfürsorge [im Unterschiede zur Kriegsopferversorgung]; Krüppel-, Taubstumm-, Blindenfürsorge) und 3. Sozialpolitik (z. B. Arbeitnehmerschutz, Sozialversicherung, Tarifvertragswesen u. v. a.).

Dieses Einverständnis ist seit einiger Zeit einer allgemeinen Tatbestands- und Begriffsverwirrung gewichen. In den Verlautbarungen der Regierungen und Verwaltungen, der Parteien und Interessenverbände, in den Parlamentsdebatten und in der Presse, aber auch in der wissenschaftlichen Literatur schillert der Begriff „Sozialpolitik“ in allen Farben; wo das Wort auch fällt, wird mit ihm bald dies, bald das bezeichnet; es fehlt an einer klaren Konzeption, wie sie früher vorhanden gewesen ist, darüber, was Aufgabe und Ziel der Sozialpolitik und welcher Art ihre Mittel sind. Es ist doch kennzeichnend, daß auf der Tagung der „Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft“ im Januar 1959, auf der über „sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik“ verhandelt wurde, ein Tagungsteilnehmer, nachdem schon eine Reihe trefflicher Referate und Diskussionsreden gehalten worden waren, die nach deren Inhalt durchaus berechtigte Frage stellte, was denn hier eigentlich unter Sozialpolitik verstanden würde oder werden sollte¹. In einem angesehenen Blatte war vor einiger Zeit zu lesen, die Sozialpolitik sollte, statt immer neue „versorgungsstaatliche“ Maßnahmen zu treffen, sich doch lieber der Lösung der Fragen der Wasserverschmutzung, der Luftverpestung und des Dauerlärms annehmen, die offenbar von dem Verfasser der Notiz als passende Gegenstände sozialpolitischer Aktivität angesehen werden.

¹ Tagungsprotokoll Nr. 12 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft: Sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik (Ludwigsburg 1959), S. 80.

Der Ursprung solcher Sach- und Begriffsverwirrung fällt in Deutschland mit der Errichtung der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft zusammen. Mit der aus rein politischer Sicht dekretierten „Volksgemeinschaft“ sollte das Erfordernis einer Politik hinfällig geworden sein, die dem Ausgleich von Interessenunterschieden und -gegensätzen innerhalb der Wirtschaftsgesellschaft zu dienen bestimmt war, da es solche *par ordre de mufti* nicht mehr gab. Von Sozialpolitik im Sinne der vorausgegangenen Zeit zu sprechen, wurde als so etwas wie ein Verstoß gegen die Volksgemeinschaft verpönt und darum Sozialpolitik in Sozialverwaltung umgetauft, und so gab es bald auch im Bereiche der Wissenschaft anstelle der früher zu hohem Ansehen gelangten sozialwissenschaftlichen Teildisziplin „Sozialpolitik“ nur noch eine Lehre von der Sozial- und Arbeitsverwaltung.

Nach 1945 trat dann Gerhard *Mackenroth* mit seiner aus den Zeitverhältnissen nach dem Zusammenbruch geborenen Konzeption auf den Plan; ihren Ausgangspunkt bildete die Erkenntnis von den nach dem zweiten Weltkrieg und seinen Folgen eingetretenen Veränderungen des Gesamtbildes von Wirtschaft und Gesellschaft. Mackenroth hat das, was er unter Sozialpolitik verstand, auf der Berliner Sondertagung des Vereins für Sozialpolitik 1952 in seinem auf ihr gehaltenen Referat über „Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“ dargelegt und einer weiteren Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht.

Grundanliegen der Sozialpolitik ist hiernach „immer gewesen und ist es auch heute², das Elend, einfach das nackte äußere Elend in der Welt auszurotten“ (a.a.O. S. 56). Trifft das zu — es entspricht freilich durchaus nicht dem bis dahin von der Wissenschaft vertretenen Begriffsinhalt der Sozialpolitik —, dann besteht ihre Aufgabe nicht mehr in der Stützung einer „sozial schwachen Arbeiterklasse“ (S. 40), also einer einzelnen Gruppe der Wirtschaftsgesellschaft; es sind vielmehr inzwischen große Teile auch anderer Schichten notleidend geworden (Vertriebene und Flüchtlinge, Kriegsgeschädigte aller Art, Sozialrentner, außer den Arbeitern aber auch Handwerker und bäuerliche Landwirte u. a.). Die Aufgaben der Sozialpolitik sind daher nicht mehr „schichtenspezifisch“; sie sind vielmehr „qualitativ total“ geworden. „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“ (S. 52). Damit sind ihre Aufgaben auch quantitativ bedeutend angewachsen, und die Sozialpolitik ist zu einem integrierenden Bestandteil des volkswirtschaftlichen Kreislaufes geworden, sie hat aufgehört, diesem

² Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin am 18. und 19. April 1952. Schriften des Vereins für Sozialpolitik — Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Neue Folge, Band 4. Berlin 1952. S. 39 ff.

gegenüber nur noch eine Randerscheinung zu sein (S. 40). Da nach Mackenroth die Elendsbekämpfung die Grundaufgabe der Sozialpolitik ist, ihr Grundmittel also die Einkommenshilfen sind, handelt es sich für ihn bei der Sozialpolitik im wesentlichen um den der Einkommensumverteilung dienenden Aufwand, die budgetierungsfähigen „Sozialleistungen“ (S. 41, 43 und 46). Für eine so verstandene, der Einkommensumverteilung, vor allem in Gestalt des Familienlastenausgleichs, der „sozialpolitischen Großaufgabe des 20. Jahrhundert“, des „einzig sozial sinnvollen Lastenausgleichs“ (S. 58/59), dienende Sozialpolitik, deren Aufgabe darin besteht, das auf unzureichender Verfügung irgend welcher Glieder der Gesellschaft über Existenzmittel beruhende Elend in der Welt auszurotten, versteht sich die Ignorierung der Unterschiede von Herkunft und Art der das Elend begründenden Schädigungen (S. 43/44) von selbst und ist demgemäß auch eine Differenzierung des Sozialaufwandes nach Geschädigtengruppen und eine Unterscheidung nach den Hilfeleistungsmethoden, etwa als Sozialversicherung, Sozialversorgung und Sozialfürsorge, unbegründet (S. 41).

Das Neue der sozialpolitischen Konzeption Mackenroths, der Unterschied zwischen dem von ihm akzentuierten Heute und Gestern der Sozialpolitik liegt nicht darin, daß heute die Sozialpolitik mitten im volkswirtschaftlichen Kreislauf und im Ganzen des Aufbaues der Gesellschaft als deren integrierender Bestandteil steht und diese beiden mitbestimmt und mit ihnen durch vielseitige Wechselwirkungen verbunden ist; er liegt auch nicht in der Erkenntnis der Notwendigkeit, die Sozialpolitik auf die für ihre Funktionsfähigkeit erforderliche Intaktheit der Wirtschaft abzustimmen und mit ihr zu koordinieren (S. 40). Dies alles gilt immer und überall, wann und wo Sozial-, Versorgungs- und Fürsorgepolitik betrieben wird, nur daß ihm heute aus Gründen ihrer umfanga- und leistungsmäßigen Entfaltung größeres Gewicht als früher zukommt. Das Neue ist vielmehr die Einengung der Sozialpolitik auf die Aufgabe der Gewährung von Einkommenshilfen und zugleich ihre Erweiterung durch die ihr zugesprochene Erfüllung dieser Aufgabe ohne Rücksicht auf die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit und damit auf bestimmt abgegrenzte Personenkreise im Wege der Einkommensumverteilung mit allen hieraus sich ergebenden, vor allem den personalen Wirkungsbereich der Sozialpolitik ausweitenden Folgerungen (die zum Teil auch sehr beachtenswerte Anregungen für bestimmte Teilaufgaben, die der Sozialpolitik nach ihrer früheren Begriffsbestimmung gestellt sind oder gestellt werden können, enthalten).

Wie Mackenroth, so geht auch *Achinger*³ scharf mit der Sozialpolitik früherer Konzeption (im folgenden der Kürze halber als

³ In seiner Schrift „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“, Hamburg (1958).

„alte Sozialpolitik“ bezeichnet) ins Gericht. Sie habe es nur mit einem Teilaspekt der Gesellschaft zu tun gehabt; sie habe sich in dieser zu beanstandenden Beschränkung mit dem Versuch begnügt, „in dem Gigantenkampf der Zeit, der Auseinandersetzung zwischen Kapital und Arbeit, den Sanitäter zu spielen“; sie sei „aus politisch-taktischen Gründen ... ein schwankendes Gebilde“ gewesen, „das seine Daseinsberechtigung und seinen Sinn nur der jeweiligen Situation verdankt“; sie sei allein aus dem Kampfe gegen den Sozialismus⁴ hervorgegangen und habe kein anderes Ziel gehabt, als die gegebene Machtverteilung in Gesellschaft und Wirtschaft erhalten zu helfen; dann aber habe sie den Charakter eines Mittels „zur Veränderung, ja Auflösung der bestehenden Wirtschaftsordnung“ angenommen, wobei ihre Zielrichtung allein der Fortschritt der Arbeiterklasse bestimmt habe (S. 58/59).

Es läge nahe, diese die Motive, Ziele und Methoden der alten Sozialpolitik verzerrende und zum Teil sogar politisch eigensüchtiger Absichten verdächtigende und damit zugleich diejenigen Vertreter der Wissenschaft von der Sozialpolitik, deren Lehren an ihrem Aufbau und ihrer Entwicklung erheblichen Anteil gehabt haben, treffende Kritik — eine nach der Art ihrer Formulierungen der Wirkung auf weniger Unterrichtete sichere Kritik — einer Antikritik zu unterziehen. Darauf soll hier verzichtet werden. Ich habe in meiner Besprechung⁵ der Achingerschen Schrift in den „Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik“ zu zeigen versucht, daß sie auf einer

⁴ Gewiß ist, um ein besonders häufig herangezogenes Beispiel für die antisozialistische Richtung der Sozialpolitik anzuführen, Bismarcks Sozialpolitik zeitweise gegen die Träger der „sozialistischen Bewegung“, die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften, gerichtet gewesen (Sozialistengesetz!). Aber ihre durchgehende Frontstellung gegen den Liberalismus seiner Zeit widerlegt die Behauptung, sie hätte ihm einseitig zur Bekämpfung des Sozialismus gedient. Als der preußische Handelsminister von Itzenplitz bestimmte Staatseingriffe zugunsten der wirtschaftlich Schwächeren als gleichbedeutend mit einem Siege des sozialistischen Prinzips erklärt hatte, hielt ihm Bismarck entgegen, ihm erscheine „die sozialpolitische Aktion der herrschenden Staatsgewalt als das einzige Mittel“, der den bestehenden Staat negierenden „sozialistischen Bewegung“ Halt zu gebieten und dieselbe insbesondere dadurch in heilsame Wege zu leiten, daß man realisiert, was in den sozialistischen Forderungen berechtigt erscheint und im Rahmen der gegenwärtigen Staats- und Gesellschaftsordnung verwirklicht werden kann ...“. Ein früherer Versuch dieser Art, der zeigt, daß Bismarck im Sozialismus auch positiv zu beurteilende Gedanken erkannt hatte, war die Förderung Lassalles zur Verwirklichung seiner produktivgenossenschaftlichen Pläne. Man wird Bismarcks Sozialpolitik — und das gilt auch für seine Nachfolger im Kanzleramt — nur gerecht, wenn man sie als einen Teil der Staatspolitik, als eine nach den Staatsnotwendigkeiten ausgerichtete, als eine Politik versteht, die „auf das Wohl der staatlich geeinten Gemeinschaft“ zielt. — Siehe hierzu Hans Rothfels, Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik, wieder abgedruckt in: Bismarck, der Osten und das Reich (Darmstadt 1960), besonders SS. 174 und 168.

⁵ Bemerkungen zu einer neuen Theorie der Sozialpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 171, Heft 5—6 (1959), S. 23 ff.

ihr tatsächliches Anliegen mißdeutenden Interpretation der alten Sozialpolitik beruht. Nur darauf muß hingewiesen werden, daß eine solche, die wesentlichen Grundlagen der Sozialpolitik, wie sie im 19. Jahrhundert geübt und von der Wissenschaft verstanden wurde, in Frage stellende Kritik von denen, an die sie sich richtet (oder die sich von ihr angesprochen fühlen), nur als Ausgangspunkt für die Begründung einer von derjenigen der alten Sozialpolitik nicht nur in der Beurteilung einzelner ihrer Einrichtungen und Maßnahmen, sondern ihrer Motive, Ziele und Methoden abweichenden Auffassung darüber, was Sozialpolitik ist, welche Aufgabe ihr zufällt, verstanden werden kann. Und das scheint mir in den Grundzügen des Inhaltes der Achingerschen Schrift seine Bestätigung zu finden, wie im Nachfolgenden zu zeigen versucht werden soll, indem das die Achingersche von der alten Konzeption der Sozialpolitik Unterscheidende herausgearbeitet wird.

Aus Achingers kritischen Einwänden ergibt sich, daß er mit Mackenroth in der Ablehnung einer schichten- oder gruppenspezifisch bestimmten Sozialpolitik übereinstimmt; Sozialpolitik ist nach ihm „ein umfassendes Einwirkungsgebiet innerhalb der Gesamtgesellschaft“ (a.a.O. S. 58). Übereinstimmung mit Mackenroth besteht auch darin, daß Achinger der Unterscheidung der verschiedenen Arten der Hilfeleistung nach der Herkunft und Art der zu bekämpfenden Notstände keine Bedeutung beimißt; „der Unterschied der Träger und der gesetzlichen Motivationen der Leistungen spielt für den einzelnen (auf den nach der neuen Lehre die Sozialpolitik abgestellt ist) keine erhebliche Rolle“ (S. 80). Dagegen weist Achinger der Sozialpolitik ein viel weiter gezogenes Feld der Wirksamkeit zu als Mackenroth, dessen Beschränkung auf die der Einkommensumverteilung dienenden Sozialleistungen für ihn keine Gültigkeit hat.

Achinger charakterisiert in seinem Buchtitel die von ihm vertretene Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik in dem Sinne, daß sie es mit den Folgen des Prozesses der Industrialisierung *nicht* für das Verhältnis der Gruppen der industrieeitalterlichen Wirtschaftsgesellschaft, sondern für die Lebensformen der Bevölkerung zu tun hat. Die Folgen der Industrialisierung für die Lebensformen der Gesellschaft sind vor allem das Ergebnis der durch Aufkommen und Ausbreitung des Fabrikwesens ausgelösten Wanderungen, der der Industriewirtschaft eigenen neuartigen Arbeitsformen, der ihr entsprechenden Einkommensformen und der „damit einhergehenden Wandlungen der Familie und des generativen Verhaltens“ (S. 23). Die einseitige Orientierung der Sozialpolitik an der Arbeiterfrage habe den Blick für diese die Gesamtgesellschaft ergreifenden, die Lebensformen der gesamten Bevölkerung verändernden Folgen der

Industrialisierung verschleiert. Nur und erst mit der Zurückdrängung des Zusammenhanges der Sozialpolitik mit der Arbeiterfrage (also ihrer gruppenmäßigen Ausrichtung) vermöge dieser umfassende und allgemeine Aspekt, die grundlegende Veränderung der Lebensformen in der Industriegesellschaft, zum klaren Bewußtsein zu gelangen, und damit gewinne dann auch die Sozialpolitik den ihr zukommenden Sinn und Auftrag, als „ein umfassendes Einwirkungsgebiet innerhalb der Gesamtgesellschaft“ (S. 58) an der Schaffung neuer Lebensformen mitzuwirken.

II

1. Der am meisten in die Augen springende Bestandteil der gegenwärtig in so reichem Maße ausgeteilten Sozialleistungen sind die aus den verschiedensten Anlässen, an die verschiedensten Personenkreise, in den verschiedensten Formen gewährten Einkommenshilfen. Auf sie, auf das durch sie aufgeworfene Problem der „zweiten Einkommensverteilung“ und ihre Bedeutung für den Wirtschaftskreislauf, aber auch auf die Möglichkeiten von (und zugleich Bedenken gegen) Überschneidungen und Kumulationen im Zuge des Prozesses der Einkommensumverteilung nachdrücklichst hingewiesen zu haben, war eines der allgemein anerkannten (bis zur Stunde in der Praxis aber leider ziemlich wirkungslos gebliebenen) Verdienste, die sich Mackenroth durch seine sozialwissenschaftlichen Veröffentlichungen erworben hat. Die praktisch so erhebliche Bedeutung der Einkommenshilfen und der Umstand, daß ihnen Achinger einen besonders breiten Raum in seiner Schrift zumißt, rechtfertigen es, auch hier die Bedeutung der mit der Industrialisierung verbundenen neuartigen Einkommensformen für die Lebensformen der Bevölkerung in den Vordergrund zu rücken.

Den Ausgangspunkt der Achingerschen Überlegungen hierzu bildet die in Übereinstimmung mit Mackenroth⁶ getroffene Feststellung, daß das frühere (der bäuerlich-handwerklichen Welt eigene) „Besitzdenken“ von dem Einkommensdenken abgelöst worden ist. „Heute dominiert der Einkommensbegriff *in allen Schichten*“ (vom Verfasser hervorgehoben); „für die Masse der Bevölkerung ... hat sich der Übergang vom Besitz- zum Einkommensdenken ohne die bürgerliche Zwischenphase [vom „bäuerlich-handwerklichen Besitzdenken zum Lohndenken des Arbeiters“] vollzogen“ (S. 33). Hierauf beruhe „die Hartnäckigkeit, mit der die Sozialpolitik den Arbeitnehmer als den schlechthin Schutzbedürftigen bezeichnet. Gleichzeitig wird die bequeme Vorstellung beibehalten, daß der Landbesitzer, der selbstän-

⁶ Siehe diesen, a.a.O., S. 40: „Besitz und Eigentum sichern nicht mehr die Soziallage einer Familie über Generationen.“

dige Handwerker, der Gastwirt eo ipso nicht schutzbedürftig sein könne ...“ (S. 34). Während das frühere („automatisch aus der Produktivität des Besitzes“ gesicherte) Einkommen Haushalts-, Familieneinkommen gewesen ist, ist das Lohneinkommen entsprechend den neuen Arbeitsformen der industriellen Gesellschaft „zurechenbares Individualeinkommen“. Da der Arbeitsertrag nicht der Familie, sondern „zunächst dem Individuum“ zufällt, bleibt es „dann völlig offen, wie sich ein Familienverband ... durch die Kombination von solchen Individualeinkommen wieder lebensfähig macht“ (S. 34/35). Hier habe auch das Gefühl der wirtschaftlichen Unsicherheit seinen Grund, ihm „liegt das Faktum zugrunde, daß die neue Einkommensform weit weniger als alle früheren geeignet ist, Individualeinkommen reibungslos in Haushaltseinkommen umzusetzen. Während die Gewohnheit, in Haushalten zusammenzuleben und zu wirtschaften, beibehalten wird, werden damit zugleich Notlagen geschaffen, es werden Haushaltsmitglieder von Unterhaltsmitteln entblößt, ganz unabhängig davon, daß die Summe aller Einkommen pro Kopf der Bevölkerung kräftig ansteigt“ (S. 37). Dem so ausgeprägt individuellen Charakter des Arbeitseinkommens steht die Tatsache gegenüber, daß „alles Arbeitnehmereinkommen ... im höchsten Maße von Produktionsplänen abhängig ist, die weit oberhalb der Sphäre des einzelnen festgelegt werden und denen der Arbeiter völlig unterworfen ist“ (S. 35). Aus dem Umstand aber, „daß jeder einzelne Erfolgs- und Lohnanteil das Produkt einer fast unübersehbaren Kooperation sei“, erklärt Achinger einmal die „eigentümliche Form der Solidarität der Arbeiter“, sodann aber auch „ihre verhältnismäßig große Bereitschaft, einer Umverteilung von Einkommen [durch Besteuerung und Beitragsleistung] in ihrer Schicht zuzustimmen. Im Grunde ist das neue, ganz auf das freie Einzelindividuum zugeschnittene Lohneinkommen gar nicht sakrosankt“ (S. 36).

Mit der Gegenüberstellung von „Besitz“ (Eigentum) und Einkommen zur Kennzeichnung des Unterschiedes der wesentlichen materiellen Existenzgrundlage in der vorindustriellen Zeit und im Zeitalter des Industrialismus mit seinen sozialen Folgen und den aus ihnen sich ergebenden Anforderungen an die der Förderung der Volkswohlfahrt dienende Politik weist Achinger gewiß zutreffend auf eine für den Wandel der sozialen Verhältnisse unter dem Einflusse der industriellen Entwicklung entscheidende Tatsache hin. Mit dem Satze aber: „Heute dominiert der Einkommensbegriff *in allen Schichten*“ verallgemeinert er einen Tatbestand, dessen nicht generelle, sondern nur oder doch vorwiegend spezifische Gültigkeit für Aufgabenstellung und Zielrichtung der modernen Sozialpolitik bestimmend gewesen ist. Die Dominanz des Einkommens ist für die mit dem Aufkommen

des Fabrikwesens, der großbetrieblichen Wirtschaftsführung auf „kapitalistischer“ Grundlage entstandene und schnell sich verbreiternde Schicht der Arbeiter unbestreitbar.

Diese auf Arbeitsleistung in fremden Diensten und zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts im wesentlichen auf Arbeitslohn angewiesene Schicht ist das aus dem wirtschaftlichen Umbruch um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert hervorgegangene neue Element im Gefüge der Wirtschaftsgesellschaft des Industriezeitalters. Welche Auffassung man auch von den Motiven und Zielen der Sozialpolitik haben mag, daran kann kein Zweifel bestehen, daß diese neue Schicht es war, der sich das ganze Interesse der Sozialpolitiker zuwenden mußte. Hierüber besteht sicherlich auch für Achinger kein Zweifel. Doch er gibt zugleich der Meinung Ausdruck, daß es sich hier nur um den ersten, in der augenfälligsten (nicht aber auch nachhaltigsten und kritischsten?) Erscheinung des wirtschaftlich-sozialen Umbruchs begründeten Ansatz der Sozialpolitik des Industriezeitalters handelt; daher käme der Arbeiterfrage, deren sich als nur „einem Teil der Gesellschaft“ die Sozialpolitik annahm, nur die Bedeutung einer „der Brücken“ zu, „über die ... ursächliche Klärungsversuche [hinsichtlich der gesellschaftlichen Erscheinungen und Entwicklungen im Industriezeitalter] erfolgen können“ (S. 15). Die Verabsolutierung jenes Ansatzes habe den Blick für die viel weiter reichenden sozialen Folgen der Industrialisierung — die grundlegenden Veränderungen der Lebensformen der Bevölkerung überhaupt, nicht nur einer ihrer Gruppen, u. a. auf Grund der Entstehung neuartiger, durch das an die Stelle des „Besitzdenkens“ getretene Einkommensdenken bestimmter Einkommensformen — getrübt.

Trifft dies aber wirklich — überhaupt oder in gleichem Maße wie für die auf den Erwerb ihres Lebensunterhaltes durch Arbeitsleistung in fremden Diensten gegen Lohn angewiesene Arbeiterschaft — auch auf andere Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft zu, etwa den im Gefüge der Wirtschaftsgesellschaft bis zur Gegenwart immer noch wichtigen gewerblichen und landwirtschaftlichen Mittelstand? Mag auch in dessen Reihen das Einkommensdenken größere Bedeutung als in der vorindustriellen Zeit gewonnen haben, das entscheidende Merkmal ihres wirtschaftsgesellschaftlichen Interesses ist doch das Streben nach Erhaltung und Festigung ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit und der ihr Fundament bildenden Eigentumsgrundlage. Vielleicht hat Achinger diese Frage noch zu stark unter dem Eindruck der Gegebenheiten in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch von 1945 gesehen, als das Ringen um die nackte Existenz in der Tat in allen Schichten das Interesse am Besitz vor dem am Einkommen verblasen ließ. Inzwischen hat sich der Selbstbehauptungswille des wirt-

schaftlich selbständigen Klein- und Mittelunternehmertums, wenn auch nicht ohne Einbußen an seinem Bestand und ohne schwere Opfer im Zuge der notwendig gewordenen Anpassung an Veränderungen im Gesamtaufbau der Wirtschaft, erfolgreich durchgesetzt, und ein wieder erwachtes Bewußtsein des Wertes wirtschaftlicher Selbständigkeit und Unabhängigkeit auf der Grundlage gesicherten Eigentums ist unverkennbar.

Aber auch für die Arbeiterschaft haben sich die Verhältnisse gegenüber den Anfängen und den früheren Entwicklungsstadien des Industrialismus geändert. Nach Überwindung der schlimmsten mit dem wirtschaftlichen Umbruch verbunden gewesenen sozialen Mißstände ist bald dem vorwiegenden Interesse der Arbeiter an ausreichendem und gesichertem Einkommensbezug der Wunsch nach individueller Vermögensbildung zur Seite getreten. Er fand, wenn auch zunächst in beschränktem, so doch zunehmendem Umfang seine Erfüllung vor allem im Eigenheimbau, sei es auf dem Wege individueller oder gemeinschaftlicher (baugenossenschaftlicher) Selbsthilfe, sei es unter öffentlicher oder unternehmerischer Hilfeleistung. Die Bedeutung eines grundlegenden sozialen Anliegen immer wachsender Teile der Arbeitnehmerschaft hat aber der Eigentumsgedanke im Sinne individueller Teilnahme am volkswirtschaftlichen Vermögensbestand erst erlangen können, seit mit der der Arbeitnehmererschaft in gleichem Maße wie anderen Schichten der Wirtschaftsgesellschaft zugute gekommenen Wohlstandssteigerung und mit fortschreitender Annäherung an das erstrebte Ziel der Vollbeschäftigung in der Zeit nach dem zweiten Weltkriege die Heilsbotschaft der Expropriation der Expropriateure und die Parole des Klassenkampfes ihre Glaubwürdigkeit verloren haben. Das unverkennbar zunehmende Streben in Arbeitnehmerkreisen nach Eigentum — nicht mehr nur in der Form des Eigenhauses, sondern auch in der aller sich bietenden Möglichkeiten der direkten oder indirekten Anteilsbeteiligung am volkswirtschaftlichen Produktivvermögen — nötigt zu der Feststellung, daß es kaum mehr zugänglich ist, dem „Besitz“- und Einkommensdenken denjenigen antithetischen Charakter im Sinne der Mitbestimmung der Denkweise und der von ihr abhängigen Lebensformen der Bevölkerung unter dem Einfluß der durch das Aufkommen des Industrialismus veränderten Wirtschaftsverhältnisse zuzusprechen, den Achinger ihm beimißt.

2. Eine Überschätzung der Bedeutung der veränderten Einkommensformen für den Wandel der Lebensformen der Gesellschaft scheint mir ferner in der Achingerschen These vorzuliegen, daß das für die Gegenwart so kennzeichnende Verlangen nach sozialer Sicherung seinen Grund in den neuartigen Einkommensformen des Indu-

striezeitalters hat, nämlich in der in ihm so ausgeprägten Individualisierung des Einkommensbezuges, die es völlig offen lasse, „wie sich ein Familienverband ... durch die Kombination von solchen Individualeinkommen wieder lebensfähig macht“. Es ist sicher zutreffend, daß die mit den Arbeits- und Verdienstverhältnissen zusammenhängende Auflockerung des Familienverbandes z. B. der Frage der Altersversorgung kritische Züge verleiht, und darum haben ihr schon frühzeitig die Sozialpolitik und zu ihrer Ergänzung die soziale Betriebspolitik sozial denkender Unternehmer wie — im Hinblick auf die durch deren Maßnahmen nicht erfaßten oder unzureichend berücksichtigten Fälle — die organisierte freie Wohlfahrtspflege und die öffentliche Fürsorge ihre besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Aber es muß unterschieden werden zwischen den in der Stellung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsgesellschaft und den in wie immer verursachter Hilflosigkeit bestimmter Menschen begründeten Sorgen um die notwendige Vorsorge gegen die Folgen der Notlagen, denen sie ausgesetzt sind, und dem von immer weiteren Kreisen erhobenen und zu einer Art Psychose gesteigerten Sicherungsanspruch, der sich unabhängig von den individuellen Verantwortlichkeiten und wirtschaftlichen Möglichkeiten an die Allgemeinheit richtet.

Dieses zu den Merkmalen der industriellen Massengesellschaft in ihrem gegenwärtigen, durch den zweiten Weltkrieg und seine Folgen geprägten Entwicklungsstadium gehörende allgemeine Sicherungsverlangen hat sowohl tief in der seelischen Verfassung der hochzivilisierten, von der Zivilisationskrankheit der Neurasthenie bedrohten Menschheit wurzelnde als auch in harten Realitäten begründete Ursachen. Sie sind völlig anderer Art als die, welche den Anlaß zur Entstehung und Entwicklung der industriezeitalterlichen Sozialpolitik gegeben haben. Seit die Entdeckung der Angst als wesentlichen seelischen Grundphänomens durch die neuzeitliche Philosophie ihre Verbreitung in weitesten Kreisen durch alle Zweige der Kunst — Literatur, Theater, Malerei — und die ihrer Popularisierung dienenden Einrichtungen — Presse, Rundfunk, Kino — erfahren haben, ist es nicht verwunderlich, daß jene Lehre auch ihren Niederschlag im wirtschaftlich-sozialen Bereich gefunden und zu den für ihn naheliegenden Folgerungen geführt hat, zumal nach den furchtbaren Schicksalsschlägen, die im Verlaufe der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts über die Menschheit hereingebrochen sind. Der jüngste von ihnen, die Katastrophe des zweiten Weltkrieges, hat bewirkt, daß die mächtigen Großen der Politik den Ruf der in Angst und Schrecken versetzten Menschheit nach Sicherheit in der Atlantik-Charta (1941) sanktioniert und ihm damit, verstärkt und präzisiert durch die Artikel 22 und 25 der von der Mitgliederversammlung der

Weltorganisation der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 beschlossenen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die entscheidende Durchschlagskraft verliehen haben. Vom Standpunkt des überkommenen Grundauftrages der Sozialpolitik ist es wichtig, festzustellen, daß die zu einem allgemeinen Anliegen gewordene Sicherungs- und Versorgungsforderung — im Unterschiede zu dem begründeten Verlangen nach der Sache nach geeigneten Hilfen dort, wo die wirtschaftlichen Möglichkeiten des einzelnen bzw. der Familie für eine angemessene Vorsorge für die wirtschaftlichen Folgen der die Menschen bedrohenden Notfälle nicht bestehen — erst der jüngsten Zeit angehört. Das allgemeine Verlangen nach sozialer Sicherung ist eine nicht fortzudiskutierende Zeiterscheinung; es erscheint unausweichlich, daß ihr, solange ihre in den Tiefenschichten menschlicher Existenz liegenden Ursachen nicht behoben sind — und es ist schwer auszudenken, wie sie angesichts der sich fortdauernd verschärfenden Dynamik in der Entwicklung der Technik und des von ihr diktierten Expansionsdranges, der die Wirtschaft beherrscht und sie immer mehr zum Demiurgen des menschlichen Lebens erhebt, in übersehbarer Zeit behoben werden sollten —, mit den geeigneten Mitteln Rechnung getragen wird. Die Politik, die sich dieser Aufgabe annimmt, hat aber nichts mit dem Grundauftrag der Sozialpolitik zu tun, wie er von der ihr gewidmeten Wissenschaft bisher verstanden wurde.

Ebensowenig wie das nach dem zweiten Weltkrieg zum allgemeinen Durchbruch gekommene Verlangen nach sozialer Sicherung läßt sich der Milliardenaufwand der gegenwärtigen (deutschen) Sozialpolitik, wie Achinger meint, auf das durch die neuen Einkommensformen ausgelöste „höchst private Teilungsproblem“, die Frage nämlich, was die individuellen Verdienster dem „Pool“ (sic!), d. h. dem Familienhaushalt, abgeben, zurückführen. Die so schnell und stark zunehmende Erhöhung des Sozialaufwandes gegenüber seinem durch die Sozialversicherungsgesetzgebung vor dem ersten Weltkriege bedingten Ausmaß setzte nach dessen Ende ein; sie war das Ergebnis der mit massivem politischen Nachdruck von den die soziale Bewegung repräsentierenden Organisationen erhobenen und durchgesetzten Forderungen nach Erweiterung und Verbesserung des Sozialversicherungsschutzes. Auch die dann in den nationalsozialistischen Führungskreisen betriebene Propaganda für eine allgemeine Volksversorgung, die in dem Ley-Plan einer allgemeinen Altersversorgung feste Umrisse angenommen hatte, hat wohl dazu beigetragen, den Forderungen nach Ausdehnung und Erhöhung der Versorgungsleistungen verstärkten Nachdruck zu verleihen. Die Bewilligungsbereitschaft diesen Forderungen gegenüber fand im zweiten Weltkrieg in dem Gedanken Nahrung, mit ihrer Erfüllung könne und müsse ein Teil der Dankesschuld für die

Opferbereitschaft des ganzen Volkes und die in so großem Maße dargebrachten Opfer an Blut und Gut abgetragen werden (so ausdrücklich in der Begründung des der jüngsten englischen Sozialgesetzgebung zugrunde liegenden Beveridge-Planes). Alles das traf dann mit dem an die Allgemeinheit gerichteten, jedes Gedankens an irgendwelche Selbstvorsorgepflicht baren Sicherungsverlangen zusammen, dessen Begründung ebensowenig wie die der Zunahme der Sozialleistungen in der Eigenart der industriezeitalterlichen Einkommensformen gefunden werden kann. Mehr denn je ist nach 1945 die fortschreitende Ausdehnung und Verbesserung der Sozialleistungen sozialversicherungs- (und versorgungs-)mäßiger Art das Ergebnis der durch die allgemein verbreitete Überzeugung von der Notwendigkeit dieser Entwicklung getragenen Bemühungen der sozialen Interessensorganisationen und ihrer politischen Exponenten. Sie haben sich um so leichter durchzusetzen vermocht, als im Zuge der — *sit venia verbo!* — „gigantischen“ Erfolge der deutschen Nachkriegswirtschaft ihre Erfüllung ohne Überbeanspruchung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit finden konnte. Die Frage allerdings bleibt offen, ob aus der Zunahme der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die mit einer allen im Berufs- und Erwerbsleben Stehenden zugute kommenden Hebung des Wohlstandes verbunden ist, die Folgerung einer immer umfassenderen Ausgestaltung der Sozialleistungen zu ziehen ist — eine Frage, die auf entscheidende Grundprobleme der Gesellschaftspolitik hindeutet. Ihre Beantwortung kann vom Standpunkt einer Auffassung, die den Vorrang der Pflichten vor den Rechten, der Opferbereitschaft gegenüber der Gesamtheit vor den individuellen Wohlfahrtswünschen als verbindlich für ein gedeihliches Gesellschaftsleben und daher auch für eine verantwortungsbewußte Gesellschaftspolitik anerkennt — einer Auffassung, wie sie der Sozialpolitik im überkommenen Sinne zugrundeliegt —, nicht zweifelhaft sein.

3. Ergibt sich aus den vorangegangenen Überlegungen, daß die im Gefolge der Industrialisierung der Wirtschaft eingetretene Veränderung der *Einkommensformen* für die Gesellschaft und damit auch für die ihrer Gestaltung dienende Politik an Bedeutung zurücksteht hinter der Tatsache einer Neugliederung der Wirtschaftsgesellschaft und der Entstehung einer an Umfang schnell anwachsenden Schicht unselbständiger, auf Lohneinkommen angewiesener Wirtschaftstätiger, so besteht doch kein Zweifel darüber, daß nicht nur dies, sondern ebenso auch die von Achinger mit besonderem Nachdruck betonten Veränderungen der Lebensformen der Bevölkerung die volle Beachtung der Gesellschaftspolitiker erfordern. Weit mehr aber als die veränderten *Einkommensformen* fallen die auch von Achinger an erster Stelle genannten Wanderungen, welche die fortschreitende In-

dustrialisierung mit der Folge umfassender Umsiedlung der Bevölkerung hervorgerufen hat, für die Veränderung der Lebensformen der Gesellschaft ins Gewicht.

Und so hat es auch von den Anfängen der industriewirtschaftlichen Entwicklung an nicht an Bemühungen gefehlt, den hieraus drohenden Gefahren für das Wohlbefinden der Gesellschaft zu begegnen. Sie waren vor allem darauf gerichtet, die z. T. erschreckenden Mißstände zu beseitigen, welche die Zusammendrängung wachsender Menschenmassen in den Städten und in den neu sich bildenden Industriegebieten für die Wohnungsverhältnisse der Bevölkerung hervorgerufen hat. Hier wirkten zunächst die öffentliche Hand, vor allem auf kommunaler Ebene (Grundstückspolitik, Wohnungsbau in Eigenregie, Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues), die Initiative verantwortungsbewußter Unternehmer und die Selbsthilfe baugenossenschaftlich organisierter Gruppen zusammen. Erst später gewannen für die Lösung dieser unendlich wichtigen Fragen öffentliche Einwirkungen umfassenderer, auch im großen planender Art entscheidende Bedeutung (Erlaß von Bauordnungen, Aufstellung von städtischen Bebauungsplänen, Siedlungsverbandspolitik, Landes- und Raumplanung u. a.), bis die durch zwei Weltkriege und Währungskatastrophen erzwungene finanzielle Förderung des Wohnungsbaues aus öffentlichen Mitteln, verbunden mit den Maßnahmen, die unter dem Schlagwort der Wohnungszwangswirtschaft zusammengefaßt werden mögen, die Entwicklung der Wohnungspolitik einige Jahrzehnte lang durchgreifend und maßgebend bestimmte. Wenn auch die frühesten Bemühungen auf diesem Gebiete der Besserung der Wohnungsverhältnisse, der menschenwürdigen Behausung der in den Fabriken beschäftigten Arbeiter galten (Werks- und genossenschaftlicher oder in anderer Form organisierter gemeinnütziger Wohnungsbau), so nahmen die Bestrebungen der „Wohnungsreform“ und die Hilfeleistungen (privatwirtschaftlicher, gemeinnütziger und öffentlicher Art) für ihre Verwirklichung doch bald den Charakter einer dem Wohle der Gesamtbevölkerung dienenden Politik im Sinne der Einwirkung auf die durch die industrie- und großwirtschaftliche Entwicklung bestimmte Änderung ihrer Lebensformen an; sie haben immer ihre Sonderstellung gegenüber den spezifischen Maßnahmen der Sozialpolitik im alten Sinne sowohl im Bewußtsein der Praxis wie in der wissenschaftlichen Einordnung gehabt und behauptet.

Wie in der Wohnungsfrage hygienische Gesichtspunkte entscheidendes Gewicht haben und eine Einengung der Sicht auf die besonderen Verhältnisse einer einzelnen Bevölkerungsgruppe — die Arbeiterschaft — verbieten, so gilt das in noch höherem Maße für die in den Rahmen der Gesundheitspolitik fallenden Aufgaben. Die veränderten

Lebensformen der industriezeitalterlichen Gesellschaft haben auf diesem Gebiet eine große Reihe ganz neuartiger Probleme aufgeworfen, die eine umfassende und allgemeine, also nicht auf die Bedürfnisse einer bestimmten Bevölkerungsgruppe abgestellte Lösung erfordern, die also auch nicht im Rahmen der mit gutem Bedacht für die Arbeitnehmerschaft geschaffenen sozialen Krankenversicherung zu erfolgen vermochte.

Andere Aufgaben, deren Erfüllung zur Behebung nachteiliger Folgen der Wirtschaftsentwicklung für die Gesellschaft sich als dringlich erwies, sind von gemeinnützigen, von der freien Wohlfahrtspflege geschaffenen Organisationen und von der kommunalen Selbstverwaltung in Angriff genommen worden. Sie haben in manchen Bereichen sowohl dem Umfange als auch der Leistungsqualität nach eine Lösung gefunden, wie sie nur durch die selbstlosen und opferbereiten Bemühungen von durch einengende Vorschriften und schematische Zuweisungen nicht behinderten Trägern sozialer Hilfsarbeit, in der sich die erforderlichen materiellen Hilfen mit pflegerischen, von Mensch zu Mensch wirkenden Bemühungen verbinden, erreichbar war. Vieles hiervon ist später in den Aufgabenbereich der öffentlichen Fürsorge übergegangen, zum nicht geringen Teil unter dem Einflusse der vermögensvernichtenden Folgen des ersten Weltkrieges für die Träger der freien Wohlfahrtspflege, zum Teil aber auch unter dem Einfluß eines Wandels der Anschauungen in diesen Fragen, wonach der Rechtsanspruch auf Sozialhilfen unter bestimmten Bedingungen und strenge Leistungsregelung als zeitgemäßer Fortschritt galten, vielfach gefördert durch das Drängen und die Forderungen politisch einflußreich gewordener Verbände, in denen sich die soziale Bewegung ihr Aktionsinstrument geschaffen hatte.

An Bemühungen, die Störungen, die mit dem Übergange zu von Grund auf veränderten Wirtschaftsverhältnissen für die Lebensformen der Gesellschaft verbunden waren, zu bekämpfen, die Bedingungen ihrer Anpassung an die neuen wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten zu verbessern, und das heißt, die Aufgaben in Angriff zu nehmen, die nach Achinger den Kern der „entfalteten Sozialpolitik“ des Industriezeitalters bilden, hat es also in Deutschland (wie in anderen Ländern) nicht gefehlt. Sie liefen neben den Maßnahmen her, die zugunsten der in besonderem Maße gefährdeten neuen Schicht der Lohnarbeiter im Interesse des wirtschaftsgesellschaftlichen Gruppenausgleichs ergriffen wurden; ihnen wurde in der Systematik der sozialen Aufgaben und Leistungen in der Praxis wie in der Wissenschaft eine Sonderstellung gegenüber den durch die Arbeiterfrage aufgeworfenen Problemen zugewiesen.

III

1. Auch wenn Achinger die Frage, ob er mit der von ihm umrissenen „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ die Notwendigkeit einer allgemeinen Neuorientierung der Sozialpolitik — eine Auffassung, die sich, wie mir scheint, dem unbefangenen Leser seiner Schrift aufdrängen muß — hat begründen wollen, in den hierüber von Person zu Person geführten Erörterungen verneint hat, empfiehlt es sich doch, die beiden — im Sinne der Achingerschen Gedankengänge und der älteren Konzeption — der Sozialpolitik gestellten Aufgaben: Einwirkung auf die Gestaltung der Lebensformen der Bevölkerung im Industriezeitalter (der Kürze halber als neue Sozialpolitik bezeichnet) und Einwirkung im Sinne des wirtschaftsgesellschaftlichen Gruppenausgleichs (alte Sozialpolitik) einander antithetisch gegenüberzustellen und die Unterschiede der für ihre Erfüllung maßgebenden Ausgangspunkte (ihrer Motive), der ihnen gesetzten Ziele und der zu ihrer Erreichung angewandten Mittel und Methoden aufzuweisen. Denn die Gewinnung möglicher Klarheit über die hier vorliegende Verschiedenheit der Aspekte, unter denen die sozialen Probleme der Vergangenheit und Gegenwart gesehen werden, ist Voraussetzung für die Beantwortung der Frage, ob und wie sie sich gegenseitig als Teile einer der sozialen Wirklichkeit in umfassenderer Weise als bisher gerecht werdenden Betrachtung ergänzen.

a) Die Kennzeichnung der Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik im Titel der Achingerschen Schrift läßt den Unterschied seiner sozialpolitischen Konzeption gegenüber derjenigen ihrer früheren Vertreter nicht erkennen. Auch die alte Sozialpolitik war Gesellschaftspolitik. Sowohl die alte wie die neue Sozialpolitik hat es mit, wenn auch in verschiedener Weise, soziologisch relevanten Erscheinungen und Vorgängen zu tun. Wenn die Sozialpolitik Achingers, wie aus dem Titel seiner Schrift und ihrem Inhalt zu folgern ist, als Gesellschaftspolitik der alten Sozialpolitik gegenübergestellt erscheint, so soll damit offenbar zum Ausdruck gebracht werden, daß Objekt der Maßnahmen der Sozialpolitik *nicht* eine bestimmte Gesellschaftsgruppe, die Arbeitnehmerschaft — oder (allgemeiner und richtiger) überhaupt irgendwelche Einzelgruppen der nach bestimmten Positions- und Funktionsmerkmalen gegliederten Wirtschaftsgesellschaft — sind, sondern daß ihr Objekt die Gesamtheit der Einzelglieder der Gesellschaft unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft bildet.

b) Die *neue* Sozialpolitik hat zum *Ausgangspunkt*, ihr sie verursachendes Moment ist die durch den Prozeß der Industrialisierung bewirkte Veränderung der Lebensformen der Bevölkerung. Was damit gemeint ist, wurde im Vorausgehenden zu zeigen versucht. Die *alte*

Sozialpolitik hat einen anderen Ausgangspunkt, nämlich das Verhältnis der Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft untereinander, und zwar unter dem Gesichtspunkte der Bedeutung dieses Verhältnisses für Bestand und Entwicklung der Gesellschaft als Ganzem.

(Es kann und soll hier unberücksichtigt bleiben, daß Achinger den Begriff der Sozialpolitik auf die Verhältnisse der industriezeitalterlichen Gesellschaft einschränkt, während die alte Lehre von der Sozialpolitik Gültigkeit für die Gesellschaft in ihrem historischen Wandel beansprucht, also den Fragen gilt, die sich aus dem Verhältnis der Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft ebenso in den alten Hochkulturen und in der Antike wie in der vorindustriellen Zeit der nachantiken Welt und in deren Entwicklungsstadium des Industrialismus ergeben. Achinger beschränkt sich in seinen Überlegungen auf die von ihm so benannte „entfaltete Sozialpolitik“ (des Industriezeitalters), ihm geht es allein um die aktuellen Fragen der Gegenwart. Damit leistet er eine auch vom Standpunkte der Anliegen der alten Sozialpolitik fruchtbare Arbeit; denn auch unter ihrem Aspekt ist es notwendig, daß die in der Gegenwart sich stellenden Probleme nicht nach den Gegebenheiten der Anfänge des Industrialismus und seiner ersten Entwicklungsstadien gesehen werden, vielmehr die in Wirtschaft und Gesellschaft eingetretenen Änderungen volle Berücksichtigung finden. Die Beschränkung der Sicht aber auf die Gegenwart birgt die Gefahr in sich, daß mit der Ignorierung der Rolle, welche die soziale Frage im historischen Gesamtgeschehen spielt, der Blick für die geschichtsmächtige Bedeutung verschleiert wird, die der sozialen Frage als dem Gegenstande der Sozialpolitik und damit ihrer Grundproblematik zukommt.)

c) *Aufgabe und Zweck der Sozialpolitik nach der neuen Konzeption* ist es, auf die Gestaltung der Lebensformen der Bevölkerung, d. h. der Einzelglieder der Gesellschaft schlechthin, in dem Sinne einzuwirken, daß deren Wohlbefinden unter den durch den Prozeß der Industrialisierung geschaffenen Verhältnissen nach Möglichkeit gewährleistet wird. Aufgabe und Zweck der *alten* Sozialpolitik ist es, die zu allen Zeiten von der der jeweils bestehenden Wirtschaftsverfassung gemäßen Gruppengliederung der Wirtschaftsgesellschaft ausgehende, von den mit ihr notwendigerweise verbundenen Interessenunterschieden und -gegensätzen bestimmte soziale Dynamik in Bahnen zu lenken, deren Verfolgung es ermöglicht, die Gesellschaft als Ganzes, ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit, damit zuletzt Volk und Staat vor Erschütterungen und tiefgreifenden Störungen zu bewahren. Für die Aufgaben- und Zweckbestimmung der so verstandenen Sozialpolitik gilt die Kennzeichnung, die Rothfels⁷ für die Bismarcksche

⁷ Hans Rothfels, Bismarck und der Osten, in: Bismarck, der Osten und das Reich (Darmstadt 1960), S. 102.

Sozialpolitik gegeben hat; ihr liegt der staatliche Ordnungsgedanke — Ordnung zwischen den Klassen (bzw. Gesellschaftsgruppen) — zugrunde; sie bezweckt Ordnung der Gesellschaft im Staat.

d) Die *Mittel der neuen Sozialpolitik* sind auf die Einzelglieder der Gesellschaft bzw. die letzte soziale Einheit der Gesellschaft, die Familie, im wirtschaftlichen Sinne den Familienhaushalt, gerichtet. Die Abwendung von Unzuträglichkeiten in dieser individuellen bzw. Familiensphäre sind ihr Endzweck. Die Mittel der *alten Sozialpolitik* haben den Ausgleich zwischen den Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft zum Ziel. Ihre Wirkung auf deren Einzelglieder ist nicht Endzweck, sondern nur wiederum Mittel zu dessen Erreichung, des Ausgleichs der Positions- und Interessenunterschiede der Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft. Sie finden daher auf diejenigen Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft und ihrer Zugehörigen Anwendung, die infolge ihrer Stellung in ihr benachteiligt, u. U. in ihrer Existenz gefährdet sind. Soweit sie, wie etwa in der Form der Sozialversicherung, als Einkommenshilfe zur Anwendung kommen, ist die materielle Besserung der Lage der Gruppenzugehörigen nicht Endzweck, sondern eines der Mittel, um gruppenausgleichend zu wirken und dadurch dem Wohle der Gesamtgesellschaft zu dienen. Achingers Einwand (der sich mit demjenigen Mackenroths deckt), daß sehr viele Angehörige anderer Bevölkerungskreise in höherem Maße als die Arbeitnehmer, besonders auf Grund von Einwirkungen und Folgen des Krieges, schutzbedürftig sind (oder waren), erkennt, daß im Sinne der alten Sozialpolitik der individuell gewährte Schutz nicht Endzweck, sondern Mittel zum Zwecke der Förderung des Wohles der Gesellschaft als Ganzen ist. (So ist es auch ein Mißverständnis, daß nach Meinung der Vertreter der Sozialpolitik im überkommenen Sinne Handwerker und Bauern, oder wer immer es sei, nicht auch schutzbedürftig sein könnten. Ihre Meinung war und ist es vielmehr, daß die ihnen gegebenenfalls selbstverständlich auch zukommende Hilfeleistung nach *anderen* Gesichtspunkten, mit anderen Mitteln zu gewähren sei, sofern es sich um individuelle Nöte, und nicht solche der wirtschaftsgesellschaftlichen Gruppe, der sie angehören, handelt, *als denen*, die den Motiven und Zielen der Sozialpolitik als Institution des sozialen Gruppenausgleichs im Dienste der Gesamtgesellschaft entsprechen. In früheren Geschichtsperioden haben die Verhältnisse im Handwerk und vor allem in der Landwirtschaft die Sozialpolitik auf den Plan gerufen. Es spricht vieles dafür, daß die Sozialpolitik der Gegenwart und Zukunft angesichts der den wirtschaftlich selbständigen Mittelschichten drohenden und das wirtschaftsgesellschaftliche Gleichgewicht störenden Gefahren hier vor neuen Aufgaben steht.) Unter den Mitteln der alten Sozialpolitik tritt im Laufe der Zeit die Bedeutung der materiellen Existenzhilfen

vor solchen Maßnahmen zurück, die der Menschenwürde der wirtschaftlich Unselbständigen Geltung verschaffen, dem begründeten Verlangen der in unselbständiger Stellung Wirtschaftstätigen Rechnung tragen, aktiv und als gleichberechtigte Glieder der Wirtschaftsgesellschaft an der Gestaltung ihres eigenen Schicksals teilzunehmen.

2. An die Vertreter der neuen Sozialpolitik ist die Frage zu richten, ob sie der Meinung sind, daß die Probleme, an deren Lösung mitzuwirken das Anliegen der Sozialpolitik im überkommenen Sinne war, obsolet geworden sind oder an Dringlichkeit verloren haben, etwa als Ergebnis der Entwicklung in den jüngsten Phasen des Industrialismus. Nach der sozialpolitischen Konzeption Mackenroths ist die Frage offenbar im bejahenden Sinne zu beantworten. Dem ist entgegenzuhalten: in einer nicht zentral dirigierte Wirtschaft ist ein Zustand im Verhältnis der wirtschaftsgesellschaftlichen Gruppen ohne einander widerstrebende und daher ausgleichsbedürftige Interessenstreben, die sich ohne geeignete Gegenwirkung leicht zu dem Gesamtwohl abträglichen Gegensätzen mit der Folge ihres kämpferischen Austrags entwickeln können, nicht denkbar. Das hiermit verbundene Risiko für den sozialen Frieden und die zur Sicherung hiergegen zu ergreifenden Maßnahmen sind und werden immer der Preis bleiben, den die Gesellschaft für die Bewahrung der Freiheit zu entrichten hat.

In der Achingerschen Schrift finden sich dagegen Hinweise, daß er den diesem gesellschaftlichen Sicherungserfordernis dienenden Auftrag der Sozialpolitik auch für die Gegenwart als gültig anerkennt⁸. Die Ausschließung aber der mit der Arbeiterfrage — und nicht mit ihr allein, sondern prinzipiell mit der Gruppengliederung der Wirtschaftsgesellschaft, die auch nicht nur den Charakter der klassenmäßigen Gegensätzlichkeit zu tragen braucht — gestellten Probleme aus der Behandlung der Sozialpolitik⁹ läßt sich schlecht mit dem im Titel der Schrift „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ bezeichneten Anliegen in Einklang bringen; denn er bringt, wie hervorgehoben wurde (III, 1), auch das gesellschaftspolitische Anliegen der alten Sozialpolitik zum Ausdruck. So besteht Anlaß zu der Vermutung, daß nach Achingers Meinung die durch die Arbeiterfrage aufgeworfenen Probleme ihre Lösung auch durch die Maßnahmen der der Einwirkung auf die Gestaltung der Lebensformen der Bevölkerung dienenden Sozialpolitik zu finden vermögen, da diese — nach Mackenroths For-

⁸ So sagt *Achinger* im Hinblick auf die Arbeiterfrage, es werde von ihm nicht behauptet, daß diese „als solche, etwa als Produkt der Klassengegensätze, in der Gegenwart nicht mehr existiere“ (a.a.O., S. 13).

⁹ Mit den Worten: „Der Antagonismus der heutigen Klassen als offenes oder latentes wirtschaftliches Agens ist nicht unser Gegenstand“, den vielmehr der „Bereich der Sozialpolitik, wie er sich in unserem Jahrhundert und insbesondere in den letzten Jahrzehnten weiterentwickelt hat“, bildet (a.a.O., S. 13).

mulierung — nicht schichtenspezifischen, sondern totalen Charakter trägt, in ihren Wirkungsbereich daher auch diejenigen Tatbestände und Vorgänge einbezogen sind, die das Objekt der Sozialpolitik alter Konzeption bilden. Wenn das die Meinung ist — wofür der von Achinger verschiedentlich hervorgehobene Umstand sprechen könnte, daß wichtige, der Einwirkung auf die Lebensformen der Bevölkerung dienende Maßnahmen aus solchen hervorgegangen sind, die als Mittel der alten Sozialpolitik gedient haben —, so ist dem entgegenzuhalten: Die Zielklarheit des Handelns wie das Bewußtsein der ihm nach der Aufgabenstellung, die seine Richtschnur bildet, und nach den Umständen, unter denen es sich abspielt, gezogenen Grenzen müßte leiden, wenn nicht zwischen den durch die soziale Frage, d.h. die wirtschaftsverfassungsbedingten Spannungen zwischen den Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft, und den durch Unzuträglichkeiten im individuellen Dasein und dessen materiellen Grundlagen aufgeworfenen sozialen Problemen unterschieden würde. Die soziale Frage, die durch sie ausgelöste soziale Dynamik, wie sie sich auch in der Gegenwart deutlich genug in den Auseinandersetzungen der wirtschaftsgesellschaftlichen Gruppenorganisationen äußert, ist ein so schicksalhaftes Element des geschichtlichen Geschehens, daß aller Anlaß besteht, die zu ihrer Meisterung aus Gründen des Volks- und Staatswohls erforderlichen Entscheidungen allein aus dieser Sicht zu treffen, auch — und ganz besonders — dann, wenn alte Parolen der sozialen Bewegung, wie die klassenkämpferischen, durch neue, wie etwa die Forderung einer „wirtschaftsdemokratisch“ orientierten Umgestaltung der bestehenden Wirtschaftsverfassung mittels kollektiv gelenkter wirtschaftlicher Arbeitnehmer-Mitbestimmung¹⁰, abgelöst werden. Es handelt sich bei dem, was dort und hier als Aufgabe und Ziel der Sozialpolitik vertreten wird, um grundverschiedene Dinge, so daß mit den dort empfohlenen Aktionen nicht die hier ins Auge gefaßten Probleme gelöst werden können. Dort geht es um das selbstverständlich immer zu erstrebende und erforderlichenfalls durch hierzu geeignete Maßnahmen zu fördernde Wohlbefinden der Bevölkerung, der Familien und der Einzelnen, hier dagegen um eine der Grundbedingungen, von denen die Sicherung der Existenz, die Leistungskraft, die Befähigung von Volk und Staat abhängt, den ihnen immer neu gestellten Aufgaben, deren Erfüllung immer neu von Gegenkräften im Innern wie von außen bedroht ist, gewachsen zu sein.

3. Es ist offensichtlich, daß alle Überlegungen, Aussprachen und Auseinandersetzungen über die dem in Deutschland bestehenden Wirtschaftssystem, der Marktwirtschaft, und der ihr gemäßen Wirt-

¹⁰ Von dieser „wirtschaftsordnungspolitischen“ ist die „sozialpolitische“ Mitbestimmungsforderung zu unterscheiden (wie ich in einer besonderen Studie darlegen zu können hoffe).

schaftspolitik angemessene „sozialpolitische“ Aktivität, die gegenwärtig in der Öffentlichkeit — in den Regierungsämtern, in den Parlamenten, in den Organisationen der Interessentengruppen, in der Presse — einen so breiten Raum einnehmen, unter der weitverbreiteten Unklarheit über die Verschiedenartigkeit der Anlässe zu sozialem Eingreifen und der mit ihm bezweckten Wirkungen leiden. Es ist — z. B. in den zu Beginn dieser Darlegungen erwähnten Verhandlungen der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft über sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik¹¹ — der Wissenschaft nicht zu Unrecht vorgeworfen worden, daß sie es verabsäume, Wegweiser für die Orientierung in den sozialen Fragen errichten zu helfen. Die der Wissenschaft zur Erfüllung dieser ihr unbezweifelbar obliegenden Aufgabe zur Verfügung stehenden Mittel sind die Analyse der Tatsachen und die Klärung der Begriffe.

Für diese Begriffsklärung stellt es, wie ich meine, einen unerläßlichen Beitrag dar, in Erinnerung zu bringen, welcher Aufgabenbereich bisher mit dem Begriff „Sozialpolitik“ in Praxis und Wissenschaft seine Abgrenzung gefunden hatte. Hier und da begegnet man der Meinung, gerade das vermöge wenig zur Klärung beizutragen; denn mit dem Wandel der Gegebenheiten in der Wirklichkeit änderten sich auch die Begriffsinhalte. Es wird hier u. a. auf den Begriff „Sozialismus“ hingewiesen; Sozialismus sei um die Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts etwas anderes als etwa ein Jahrhundert zuvor. Wie bedenklich es jedoch ist, das Wort Sozialismus zur Kennzeichnung von Erscheinungen und Vorgängen oder auch von gedanklichen Konzeptionen unter historischen (materiellen und geistigen) Bedingungen zu verwenden, die sich grundlegend von denen zur Zeit seiner ursprünglichen Prägung unterscheiden, und das damit zu begründen, daß unter dem Einfluß geschichtlicher Wandlungen der in dem Wort „Sozialismus“ sich ausdrückende Begriffsinhalt eine Änderung erfahren hat, wird durch den Hinweis auf Sinnverfälschungen deutlich, wie sie offenkundig etwa in der Kennzeichnung der Platonschen Lehre von der rechten Ordnung von Gesellschaft und Staat als Sozialismus oder aber in der jüngsten Zeit angehörenden Wortprägungen wie „Preußischer Sozialismus“ (Oswald Spengler) oder gar wie „Nationalsozialismus“ oder „Deutscher Sozialismus“ (Werner Sombart¹²) ihren Ausdruck gefunden haben. Sozialismus meint nicht irgendeine Art der Gesellschafts- und Wirtschaftsgestaltung, sondern eine solche, die bestimmte, wenn auch auf verschiedenen Wegen und in unterschiedlichen Formen zu verwirklichende Grundelemente aufweist, die den Verkündern einer glücklicheren Zukunft der Menschheit — an-

¹¹ a.a.O., u. a. S. 78.

¹² Siehe hierzu des Verfassers Stellungnahme in den Jahrbüchern für Nat. und Stat., Band 140 (1934), S. 601 ff.

gefangen von den Utopisten des ausgehenden Mittelalters über ihre Nachfahren im 17. und 18. Jahrhundert und die rationalistischen Gesellschaftsgestalter bis zu den Vertretern des wissenschaftlichen Sozialismus — gemeinsam sind: die Ersetzung der dezentralisierten durch eine irgendwie gestaltete zentrale Planung im Bereiche der Wirtschaft und die in irgendeiner Form durchgeführte Vergesellschaftung der Produktionsmittel. „Sozialdemokratie“ als Leitbild für die Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist, bedingt durch die Verschiedenheit der die erstrebte Gestaltung bestimmenden Grundelemente und damit der Begriffsmerkmale, etwas anderes als das durch die Vertreter des Sozialismus geprägte Leitbild.

Der Begriff „Sozialpolitik“ ist im 19. Jahrhundert zur Kennzeichnung bestimmter Maßnahmen geprägt worden, die als geeignet zur Überwindung wiederum bestimmter, durch die Industrialisierung hervorgerufener sozialer Störungen angesehen wurden; er ist dann in der wissenschaftlichen Literatur auch zur Kennzeichnung analoger (den wirtschaftlichen und sozialen Zeitverhältnissen gemäßer) Maßnahmen in der vorindustriellen Zeit und in früheren Geschichtsepochen verwandt worden. Er umfaßte keineswegs alles das, was sich im Bewußtsein der Menschen der Gegenwart mit den zahlreichen und überaus unterschiedlichen Arten und Formen der auf individuelle Wirkung gerichteten sozialen Hilfeleistung verbindet. Die Bezeichnung *solcher* Hilfeleistungen als „sozial“ bringt die Verantwortlichkeit der Mitmenschen und der für ihre Gewährung in Betracht kommenden überindividuellen Instanzen (freien Organisationen und öffentlichen Körperschaften) für die aus welchen Gründen immer Notleidenden und Geschädigten zum Ausdruck. Der Wortbestandteil „sozial“ in dem von Praxis und Wissenschaft weithin anerkannt gewesenen Begriff „Sozialpolitik“ hat einen anderen Sinn; in ihm spricht sich die Verantwortlichkeit der im Staat politisch organisierten Gesellschaft für deren Wohl und Gedeihen (nicht nur für das Wohl ihrer Einzelglieder) aus. Die in diesem Sinne als sozial bezeichnete Politik bezweckt, die den Zugehörigen wirtschaftsverfassungsbedingt benachteiligter Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft erwachsenden Schäden und Gefahren zu beheben, um zu verhüten, daß sie zum Anlaß der Entstehung von Gefahrenherden für die Gesellschaft in ihrer Ganzheit werden. (Die Unterscheidung zwischen den primär der individuellen Wohlfahrt der Einzelglieder der Gesellschaft und den primär deren Gesamtheit dienenden sozialen Maßnahmen wird nicht dadurch hinfällig, daß der Erfolg der einen auch der Gesamtheit und der der anderen auch den Einzelnen zugute kommt. Der Erfolg im einen wie im anderen Falle hängt davon ab, daß die Entscheidungen über die zu ergreifenden Maßnahmen auf Grund voller Klarheit über Motiv und Ziel des Handelns getroffen werden.)

Es kann wohl kaum ein Zweifel darüber bestehen, daß den Erscheinungen und Vorgängen, in denen nach aller geschichtlichen Erfahrung immer, wenn auch unter sich wandelnden Gestaltungen der Wirtschaftsverfassung und der ihnen jeweils entsprechenden wirtschaftsgesellschaftlichen Gruppenbildung, die für das Schicksal der Völker und Staaten so bedeutungsvolle soziale Frage sich manifestiert, auch gegenwärtig und in Zukunft Bedeutung zukommt. Die in ständiger Veränderung begriffene Wirtschaftsgestaltung mit ihren Folgen für das Gefüge der Wirtschaftsgesellschaft, der Wandel des Gewichts und der Bedeutung des Beitrags ihrer Gruppenglieder für Leistung und Erfolg der Wirtschaft, die Entwicklung, die sich auf dem Felde der Politik vollzieht und ihren Niederschlag in Wandlungen der staatlich-politischen Willensbildung und des staatlichen Aufbaues, ferner in solchen der zwischenstaatlichen Beziehungen und in der Entstehung überstaatlicher Bildungen findet, alles dieses stellt auch die Sozialpolitik im überkommenen Sinn immer wieder vor eine Fülle neuer und neuartiger Probleme — nicht nur im Bereiche der einzelnen Länder, sondern auch im Weltmaßstabe, z. B. auch im Hinblick auf die bedeutsame Aufgabe, die ganze Menschheit bedrohende soziale Erschütterungen durch sozial orientierte und die Eigenart der sozialen Verhältnisse in den in Betracht kommenden Gebieten berücksichtigende Hilfeleistungen der in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung fortgeschrittenen zugunsten der in alten, für die Versorgung ihrer Völker nicht mehr ausreichenden Methoden der Wirtschaftsführung und in unzulänglichen Formen ihrer gesellschaftlichen Ordnung steckengebliebenen Länder zu verhüten; ihre rechte Erfüllung erfordert außer dem gründlichen Studium der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und der sie bedingenden Kräfte in den der Hilfeleistung bedürftigen Gebieten die Besinnung auf die Grundlagen und -fragen der Sozialpolitik.

Aus allen diesen Überlegungen wäre es gewiß zweckmäßig, den Begriff „Sozialpolitik“ auch weiterhin in der gekennzeichneten Begrenzung ihrer Aufgabenstellung und Zweckbestimmung den Maßnahmen zur Meisterung der durch die soziale Frage aufgeworfenen Probleme vorzubehalten. Das würde sicherlich der Klarheit ihrer Durchdenkung und der Zielsicherheit des ihrer Lösung dienenden Handelns zugutekommen. Auf alle Fälle ist es ganz unabhängig von der Frage, ob und inwieweit damit auch in der Öffentlichkeit und dort, wo um die Gestaltung dessen, was hier zur Erörterung steht, gerungen wird, also im politischen Bereich durchzudringen ist, unerlässlich, die verschiedenen Arbeits- und Wirkungsbereiche klar voneinander zu unterscheiden. Der Praktiker der sozialen Arbeit und besonders der Politiker, für den das „Soziale“ nicht nur Gegenstand seiner Mitwirkung an der Gestaltung, sondern auch immer wichtiger

gewordenes Element seiner politischen Richtungsbestimmung und damit zugleich der Gewinnung politischen Anhangs ist, ist geneigt, solche Bemühungen etwas mitleidig als Ausgeburt unfruchtbarer theoretischen Systematisierungseifers abzutun. Die sachlich in vollem Umfange begründete Beschränkung des Begriffes „Sozialpolitik“ auf die früher durch ihn abgegrenzt gewesene Problematik gegenüber der Inhaltsausweitung, mit der das Wort „Sozialpolitik“ in den öffentlichen Sprachgebrauch übergegangen ist, findet jedoch ihre Rechtfertigung in der Sorge um die sachgerechte Erfüllung der durch die höchst mannigfaltige Wirklichkeit des gesellschaftlichen Lebens gestellten sehr verschiedenartigen Aufgaben. Sie erfordert es, diese nach den so unterschiedlichen Motiven, die ihnen zugrunde liegen, und nach den Zielen, deren Erreichung sie zu dienen bestimmt sind, zu trennen. Es ist damit zu rechnen, daß eine solche Trennung in Praxis und Politik sich nicht durchzusetzen vermag. Um so wichtiger ist es, die Einzelgebiete und Einzelmaßnahmen sozialer Wirksamkeit nach den ihnen zugrunde liegenden Motiven und Zielen zu unterscheiden und zu gruppieren, wie es im folgenden geschieht.

IV

Nur in ganz kurzem Überblick werden im folgenden die wichtigsten Aufgaben mehr angedeutet als fest umrissen, die unter den gegenwärtig in der Deutschen Bundesrepublik bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten ihrer Erfüllung im Sinne des überkommenen Begriffes *Sozialpolitik* harren. Sodann werden einige kurze Hinweise auf diejenigen Aufgabengebiete sozialer Arbeit — abgesehen von der öffentlichen Fürsorge („Sozialhilfe“) und der öffentlichen Versorgung¹³ — gegeben, deren nach ihren Motiven und Zielen besonders geartete Problematik es verbietet, sie den zuvor hervorgehobenen (im überkommenen Sinne) sozialpolitischen gleichzusetzen;

¹³ Die nach ihren Motiven und Zielen und dementsprechend auch nach den Methoden und Mitteln ihrer Aufgabenerfüllung von den unter den Begriffen „Sozialpolitik“ und „Volkswohlfahrtspolitik“ zusammengefaßten Zweigen sozialer Arbeit zu unterscheidende *öffentliche Fürsorge* oder nach neuester Terminologie „Soziale Nothilfe“ (individuell wirksame Hilfe zum Lebensunterhalt und in besonderen Lebenslagen) und *private Wohlfahrtspflege* einerseits, die *öffentliche Versorgung* andererseits (Behebung oder Milderung solcher Notstände und Schäden, die ihren Ursprung in staatlicher Entscheidungsgewalt unterliegenden Vorgängen und Maßnahmen haben; hierzu gehören die Versorgung der Familien der zum Militär- oder Kriegsdienst Einberufenen, der Kriegsbeschädigten und -hinterbliebenen, die Entschädigung derer, die — etwa durch Evakuierung, den Bombenkrieg und andere Kriegseinwirkungen — Leibes- oder Vermögensschäden erlitten haben, ferner die Not- und wirtschaftliche Eingliederungshilfe zugunsten der im Gefolge des Kriegsgeschehens aus ihrer Heimat Vertriebenen und der aus politischen Gründen aus abgetrennten Gebieten Geflüchteten) bleiben im folgenden unberücksichtigt.

sie werden unter der Kennzeichnung als *volkswohlfahrtspolitische Maßnahmen* zusammengefaßt.

1. Die Problematik der sozialen Frage, der in der wirtschaftsverfassungsbedingten Gruppengliederung der Wirtschaftsgesellschaft begründeten Interessenspannungen, Konfliktmöglichkeiten und latenten Gefahren für die Gesellschaft als Ganzes, hat sich durch die Entwicklung, die unter dem Einfluß einer ganzen Reihe hier nicht zu erörternder Umstände die Wirtschaft in jüngster Zeit genommen hat, gegenüber den Anfängen und früheren Entwicklungsstadien des Industriezeitalters verschoben. Die günstigen Folgen dieser Entwicklung sind in erfreulichem Maße den unselbständig Wirtschaftstätigen zugute gekommen. Dagegen hat die Gefährdung der dem wirtschaftlichen Mittelstande zuzurechnenden kleinen und mittleren Selbständigen infolge des steigenden Wettbewerbsdruckes der großen Betriebe und Unternehmungen zugenommen; hier sind noch nicht in ausreichendem Maße übersehbare Strukturveränderungen im Gange, deren soziale Folgen besondere Aufmerksamkeit erfordern und die Sozialpolitik, hier in enger Verbindung mit der einschlägigen Wirtschaftspolitik und der Finanzpolitik, vor neue und neuartige Aufgaben stellen.

Noch immer aber bildet in den Industrieländern den Kern der sozialen Frage der ihrer Wirtschaftsverfassung entsprechende Antagonismus von Unternehmertum und Arbeitnehmerschaft, dem die Tatsache zugrunde liegt, daß die Einzelglieder einer breiten Schicht der Bevölkerung an der Wirtschaftsleistung als wirtschaftlich Unselbständige beteiligt und daher auf Arbeitsleistung in fremden Diensten angewiesen sind. Die Arbeiterfrage, nach Adolf Weber „das Königsproblem für die Volkswirtschaft und die Volkswirtschaftslehre“¹⁴, hat seit ihrer Entstehung bis zur Gegenwart unter dem Einflusse der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gewiß in vieler Hinsicht ein verändertes Aussehen angenommen, als Grund- und Hauptproblem der Gesellschaftspolitik — ein Blick auf den die Welt in Atem haltenden Gegensatz von West und Ost genügt, um jeden Zweifel daran auszulöschen — hat sie nichts von der Bedeutung verloren, die ihr seit der Entstehung des Industrialismus und mit ihm der Lohnarbeiterschaft zukommt. Daß in einer nach den Ideen des alten (utopisch-rationalistischen) oder nach den Theorien des wissenschaftlichen Sozialismus geordneten Wirtschaft die Sehnsucht der nicht in selbständiger Stellung Wirtschaftstätigen nach Verbesserung ihrer Lebenslage in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht nicht unbedingt ihre Erfüllung zu finden vermag, dafür hat die Geschichte des letzten halben Jahrhunderts eindrucksvolle Beweise geliefert. Sie haben be-

¹⁴ Adolf Weber, *Schein und Wirklichkeit in der Volkswirtschaft*, Berlin (1961), S. 45.

wirkt, daß in den dem Machtgriff des Bolschewismus nicht erlegenen Teilen der Welt, vor allem in Westeuropa, die auf Karl Marx zurückgehende sozialistische Lehre von der Zukunfts- und Endgestaltung der Wirtschaft und von dem Wege zu ihrer Erreichung, besonders die Marxsche Klassenlehre — in den Vereinigten Staaten von Nordamerika sind sie niemals zu wesentlichem Einfluß gelangt —, an Boden verloren haben. Verglichen mit den Anfangszeiten und den früheren Entwicklungsstadien des Industrialismus hat daher der Antagonismus von Unternehmertum und Arbeitnehmerschaft viel von seiner früheren Schärfe verloren — das Ergebnis der fortschreitend ansteigenden Leistungen der Wirtschaft, der erfolgreichen Bemühungen der Selbsthilfeorganisationen der Arbeitnehmer um Verbesserung ihres Anteils an den Erfolgen der Wirtschaft und der zu ihren Gunsten wirksam gewordenen Maßnahmen der Sozialpolitik. Dennoch richten sich die Bestrebungen der politisch und gewerkschaftlich organisierten sozialen Bewegung auch weiterhin auf eine Umgestaltung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung¹⁵, und zwar im Sinne der Durchdringung aller Zweige und Einrichtungen der Verkehrswirtschaft mit so benannten wirtschaftsdemokratischen Elementen, d. h. der Gewährung kollektiv gestalteter Mitgestaltungs- und -bestimmungsmöglichkeiten der organisierten Arbeitnehmer in ihnen, sowie im Sinne der die wichtigsten Grundlagen der Gesamtwirtschaft umfassenden Teilsozialisierung. Damit ist, auch ohne daß es um den „Sozialismus“ im alten Sinne, um den „Marxismus“, und um umstürzlerische Bestrebungen im Sinne der Klassenkampflehre geht, die Sozialpolitik zur Mitwirkung an der Klärung und Entscheidung der Frage aufgerufen, was mit ihren Mitteln zum Ausgleich der Gruppeninteressen und -konflikte geschehen kann, um gesamtgesellschaftlichen Schaden zu verhüten. Sozialpolitik ist und bleibt immer in einer auf dem Prinzip der dezentralen Lenkung des arbeitsteiligen Gesamtprozesses der Wirtschaft beruhenden Wirtschaftsordnung das Mittel

¹⁵ Diese an sich in Anbetracht weitgehender Überwindung der materiellen Nöte, denen lange Zeit große Teile der Arbeiterschaft ausgesetzt gewesen sind, befremdende Tatsache kann ihre Erklärung nicht allein darin finden, daß die zu immer größerer Macht gelangten Interessenvertretungen der Arbeitnehmer ihre überkommene Politik des Kampfes nicht vermeinen aufgeben zu können, ohne einen wesentlichen Teil ihres Daseinsgrundes zu verlieren, obwohl auch das eine nicht unwichtige Rolle spielt; doch würden sie diese Politik kaum auf die Dauer aufrechterhalten können, wenn sie nicht von der Zustimmung mindestens erheblicher Teile ihrer Mitglieder getragen wären. Darauf, daß Eugen Böhler die Erklärung für die Fortdauer, ja vielleicht Verschärfung der sozialen Dynamik, für ihre häufig zu beobachtende Hemmungslosigkeit, den Ausbruch immer neuer sozialer Konflikte in bestimmten seelischen Vorgängen findet, zu denen die Lehren des kürzlich verstorbenen großen Schweizer Psychologen Carl Gustav Jung den Zugang eröffnet haben, soll hier nur hingewiesen werden. Siehe u. a. *Böhlers* Abhandlung „Die Zukunft als praktisches Problem“, besonders den „Die Konsequenzen der materiellen Zukunftssicherung“ überschriebenen Abschnitt (S. 5), in: Sonderdruck aus: Industrielle Organisation, 1961, Heft 4.

zum Ausgleich der Nachteile, die darauf beruhen, daß die die Gesamtstruktur der industriewirtschaftlichen Gesellschaft immer mehr bestimmende Schicht der Arbeitnehmer, der in fremden Diensten Wirtschaftstätigen nur an der sich auf sämtliche Glieder der Gesellschaft verteilenden haushalts-, nicht aber an der produktionswirtschaftlichen Planung beteiligt sind¹⁶.

Aus der Eigenart der unternehmerisch aufgebauten Wirtschaft und der ihr entsprechenden Sozialstruktur ergeben sich teils schon in der Vergangenheit entwickelte, teils neue sozialpolitische Aufgaben unabhängig von dem allgemeinen Einkommensniveau und Lebensstandard der Arbeitnehmerschaft. Im Prinzip unverändert, in den Einzelanforderungen ständig der Anpassung an die Entwicklung der Produktionstechnik und der Einsicht in die Zusammenhänge zwischen Arbeitsmitteln und Arbeitsleistungsbedingungen auf der einen, dem physischen und psychischen Wohlbefinden der Arbeitenden auf der anderen Seite bedürftig, bleibt der *Arbeitnehmerschutz* (in der amtlichen Terminologie: Arbeitsschutz) ein umfassendes und wichtiges Gebiet der Sozialpolitik.

Von grundlegender Bedeutung für den in den Grenzen des Möglichen gesicherten (durch die Gesamtwirtschaft ergreifende krisenhafte Störungen nicht gefährdeten) Bezug angemessener Arbeitnehmereinkommen sind die in jüngster Zeit überall zum Durchbruch gekommenen Grundsätze der Wirtschaftsführung und -politik geworden, nach denen es Aufgabe der Erzielung einer ausreichenden Wachstumsrate der wirtschaftlichen Gesamtleistung ist, ein optimales Beschäftigungsniveau und eine fortschreitende Verbesserung des Lebensstandards der Gesamtheit und in diesem Rahmen auch der Arbeitnehmer zu ermöglichen. Das eine der beiden Grundprobleme der Arbeiterfrage, die „nachhaltige Sicherung und Erhöhung des realen Arbeitseinkommens“¹⁷, ist dank der Entwicklung, welche die Wirtschaft nach dem zweiten Weltkrieg unter dem Einfluß des der Produktionsleistung in so hohem Maße zugute gekommenen mächtigen Aufschwunges der Technik genommen hat, seiner Lösung so nahe gekommen wie nie zuvor. Die *Gestaltung der Arbeitsbedingungen*, besonders die Regelung der Arbeitslöhne, also die Entscheidung über den den Arbeitnehmern zufallenden Anteil an dem Ergebnis der Wirtschaftsleistung ist weitgehend in die Hand der hieran beteiligten und interessierten Marktpartner, der Gewerkschaften und Arbeit-

¹⁶ Dies pflegt in den Erörterungen über die Unterschiede der Wirtschaftssysteme in der in die beiden Machtblöcke geteilten Welt übersehen oder nicht ausgesprochen zu werden. Siehe z. B. K. Paul Hensel, Strukturgesetze oder Angleichungstendenzen der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme von Ost und West? in: Ordo, Jahrbuch für Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 12. Band (1960/61), Abschnitt IV (S. 320 ff).

¹⁷ Adolf Weber, a.a.O.

gebervverbände, übergegangen. Der Sozialpolitik fällt die Aufgabe zu, die Grundlagen für die Erfüllung dieser Aufgabe unter Wahrung der volkswirtschaftlichen Erfordernisse zu schaffen und deren Beachtung zu überwachen, u. U. — so umstritten diese Frage auch sein mag — geeignete Handhaben zu geben, um eine Gefährdung des Gesamt-wohles durch das Verhalten der organisierten Arbeitsmarktpartner zu verhüten. Zu den Aufgaben der Sozialpolitik gehört es ferner, die erforderlichen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, um einen möglichst reibungslosen, den Veränderungen der Wirtschaftsstruktur und den wechselnden konjunkturellen Lagen sich anpassenden *Ausgleich von Beschäftigungsangebot und Arbeitsplatznachfrage* zu gewährleisten und bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit durch die Bereitstellung hierfür geeigneter Einrichtungen (wie die *Arbeitslosenversicherung*) helfend einzugreifen.

Zu den vordringlichen Aufgaben der Sozialpolitik hatte es in den früheren Entwicklungsstadien des Industrialismus gehört, sich um einen Ausgleich der wirtschaftlichen Benachteiligungen zu bemühen, denen die gegen ausbedungenen Lohn Beschäftigten infolge der Geringfügigkeit ihrer Einkommen ausgesetzt waren. Das war besonders beim Eintritt von Notfällen — wie Krankheit, Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß oder Minderung der Erwerbsfähigkeit infolge von Invalidität oder Alter — der Fall. Mit dem großen Werk der *Sozialversicherung* hat hier die Sozialpolitik Abhilfe geschaffen. Mit der besonders in jüngster Zeit erreichten, großen Teilen der Arbeiter und Angestellten zugute gekommenen realen Erhöhung der Löhne und Gehälter, der Hebung des Durchschnittseinkommens und damit des Lebensstandards der Schicht der als wirtschaftlich Unselbständige Erwerbstätigen bei gleichzeitiger Minderung der aus Beschäftigungsschwankungen drohenden Gefahren haben sich die Voraussetzungen für diesen Zweig der Sozialpolitik von Grund auf geändert. Für einen nach den Einkommensverhältnissen erfaßbaren Teil der Arbeiter und Angestellten kommt der Sozialversicherung auch unter den Verhältnissen der Gegenwart die dem Grundauftrag der Sozialpolitik entsprechende Bedeutung zu. Ein nicht geringer Teil der Lohn- und Gehaltsempfänger ist dagegen in eine wirtschaftliche Lage hineingewachsen, die es den ihm zuzurechnenden Arbeitern und Angestellten ermöglicht, in größerem Maße und in anderer Weise als nach dem in Geltung stehenden System zur Vorsorge für Notfälle aus eigener Kraft beizutragen. Die mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage dieses Teiles der Arbeitnehmerschaft verbundene Hebung ihres sozialen Niveaus bedingt, wenn sie nicht ein trügerischer Schein bleiben soll, eine Stärkung der Selbstverantwortung in der Vorsorge für die Notfälle des Lebens, denen alle Menschen ausgesetzt sind. In der Gewinnung persönlicher Entscheidungsfreiheit über die hierfür ein-

zuschlagenden Wege, der mindestens wahlweisen Entlassung aus der gesetzlichen Zwangsversicherung, der Entkollektivierung des der Deckung notwendigen Zukunftsbedarfs geltenden Teiles haushaltswirtschaftlicher Dispositionen würde sich erst in Wahrheit das in jüngster Zeit oft so gedankenlos ausgesprochene Wort von dem Aufstieg der oder eines Teiles der Arbeitnehmerschaft von der proletarischen in die mittelständische Existenz, von dem neuen Bestandteil des Mittelstandes, den „unselbständigen Mittelschichten“¹⁸, für dessen Bestimmung und Erfassung die in Einkommensziffern ausgedrückte wirtschaftliche Lage nicht ausreicht, bestätigen. Die in der sozialen Wirklichkeit der Zeit vorwiegende Tendenz einer fortschreitenden Ausdehnung der gesetzlich geregelten Zwangsvorsorge für die Notfälle des Lebens weist in die entgegengesetzte Richtung zunehmender Vermassung im Sinne des Schwundes an Selbstverantwortlichkeit und Bereitschaft, aus eigener Kraft den materiell wirksamen Wechselfällen des Lebens zu begegnen. Es wäre verfehlt, die Sozialpolitik im Sinne ihrer überkommenen Begriffsbestimmung als für die Verwirklichung der hieraus sich ergebenden Bestrebungen und Forderungen zuständig anzusehen.

Gewiß ist der beste Nährboden für die Weckung und Wacherhaltung des Behauptungswillens in den die menschliche Existenz bedrohenden wirtschaftlichen Gefahren aus eigener Verantwortung und Kraft die Ausübung einer selbständigen (unternehmerischen) wirtschaftlichen Tätigkeit. Sie bleibt auf Grund der technischen und wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten einer ständig anwachsenden Zahl von Menschen versagt. Um so größere Bedeutung gewinnt für sie der *Erwerb von Eigentum*, die *Bildung von Vermögen* als das Gefühl der Sicherheit gewährendes Fundament der individuellen wirtschaftlichen Existenz. Abgesehen von den aus dem Vermögensbesitz erwachsenden Ersparnissen für die Lebenshaltung oder, besonders wenn er in Anteilsrechten am volkswirtschaftlichen Produktivvermögen besteht, Erträgen dient er zur Hebung des Selbstbewußtseins und zur Schärfung des Verantwortungsgefühls der Menschen, deren materielle Existenz nicht mehr ohne jeglichen Rückhalt allein auf der dem Erwerb des Unterhaltes dienenden Verwendung ihrer Arbeitskraft in fremden Diensten beruht. Hier bietet sich der Sozialpolitik ein höchst wichtiges Wirkungsfeld: die Förderung individueller Eigentumsgewinnung und Vermögensbildung in Hand der wirtschaftlich Unselbständigen, eine Aufgabe, für deren Erfüllung es der engen Zusammen-

¹⁸ Siehe M. E. Kamp, *Wirtschaftliche Struktur und Entwicklung der unselbständigen Mittelschichten in der Bundesrepublik Deutschland*. Untersuchungen der Konjunkturabteilung des Instituts für Mittelstandsforschung, Heft 1, Bad Godesberg 1960.

arbeit mit den für die Wirtschafts- und Finanzpolitik zuständigen Instanzen bedarf.

Wachsendes Selbstbewußtsein und die aus ihm hervorgehende Bereitschaft der wirtschaftlich Unselbständigen, in den Grenzen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten den Notfällen des Lebens aus eigener Kraft zu begegnen, sind aber vor allem durch die *Stellung*, die sie *in der Wirtschaftsgesellschaft* einnehmen, das *gesellschaftliche Ansehen*, das sie genießen, bedingt. Die Selbsthilfe- und Standesorganisationen der Arbeitnehmer (vor allem die Gewerkschaften und die konfessionellen Arbeitervereine) und die Träger der Sozial- und der sozialen Betriebspolitik haben mit Erfolg zur Lösung dieser wichtigsten durch die soziale Frage des Industriezeitalters gestellten Aufgabe zusammengewirkt. Der auf diesem Gebiete bereits zurückgelegte und in Zukunft weiter zu beschreitende Weg ist durch die Kennworte: Arbeiterausschüsse, Betriebsräte, Betriebsverfassungsgesetzgebung, Arbeitnehmermitbestimmung, soziale Betriebspolitik bezeichnet. Nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Erfordernisses einer dem Wesen der freien Verkehrswirtschaft entsprechenden Regelung der hiermit angedeuteten Probleme, sondern auch unter dem des wohlbegründeten Strebens der Arbeitnehmer nach Anerkennung ihrer Persönlichkeitsrechte als Mitträger der wirtschaftlichen Leistung sollte als Grundprinzip für die Gestaltung auf diesem für die gesamtgesellschaftliche Ordnung so wichtigen Gebiete die unmittelbare Ansprache und Aktivierung der im Betriebe zusammenarbeitenden Kräfte gelten. Es geht hier um das andere Grundproblem der Arbeiterfrage, die Wahrung der Freiheit und der im Geist begründeten Würde des Menschentums, auf welche die in unselbständiger Stellung Erwerbstätigen Anspruch zu erheben in vollem Maße berechtigt sind.

2. Es sind, wie der vorausgehende, nur das Wichtigste kurz andeutende Überblick erkennen läßt, viele ein hohes Maß sozialen Verantwortungsbewußtseins und politischen Weitblicks aller an ihrer Erfüllung beteiligten Kräfte voraussetzende Aufgaben, die der in der Vergangenheit vielfach bewährten Sozialpolitik auch in Gegenwart und Zukunft gestellt sind. Es würde den Erfolg ihres Bemühens, die ihr gesetzten besonderen Ziele — den Ausgleich der durch den Aufbau der Wirtschaftsgesellschaft bedingten Gruppeninteressen im Dienste des gesamtgesellschaftlichen Wohles — zu erreichen, beeinträchtigen, wenn diese Gruppe gesellschaftspolitischer Aufgaben nicht — mindestens gedanklich — von solchen, gleichfalls dem Wohl und Gedeihen der Gesellschaft dienenden Maßnahmen unterschieden würde, deren Anlaß und deren Ziel anderer Art sind. Diese für die Wahl der jeweils angemessenen Mittel und Methoden der Gestaltung und Einwirkung unerläßliche Unterscheidung ist dadurch erschwert,

daß so manche in der Vergangenheit dem sozialpolitischen Grundauftrag entsprungenen Maßnahmen und Einrichtungen in der Gegenwart, nachdem sie ihre sozialpolitische Mission erfüllt haben, im Dienst anderer Aufgaben eine wichtige und die Öffentlichkeit in besonders starkem Maße bewegende und in Anspruch nehmende Rolle spielen. Die Anforderungen z. B., die vom sozialpolitischen Standpunkt an die Regelung der Arbeitszeitfrage zu stellen sind, haben in den Industrieländern, so auch in Deutschland, durch die einschlägige Gesetzgebung und neuerdings besonders durch die in Selbstverantwortung der „Sozialpartner“ getroffenen Vereinbarungen ihre — von besonders gelagerten Fällen ungewöhnlicher Kräftebeanspruchung abgesehen — angemessene Erfüllung gefunden; die in dieser Frage weiterhin zur Diskussion stehenden Anliegen vermögen ihre Begründung nicht mehr in der Schutzbedürftigkeit der Angehörigen einer wirtschaftsverfassungsbedingt benachteiligten Gruppe der Wirtschaftsgesellschaft zu finden; ihnen liegen Erwägungen und Bestrebungen anderer Art zugrunde, unter denen allerdings die — hier sozusagen im negativen Sinne — sozialpolitisch durchaus relevanten Machtansprüche der Organisationsträger der sozialen Bewegung neben anderen, etwa ethischen, erzieherischen oder auch solchen, die mit der rapide fortschreitenden Technisierung, z. T. Automatisierung der Produktion zusammenhängen, eine besonders wichtige Rolle spielen. Auch die aus einem echten sozialpolitischen Anliegen hervorgegangenen und in besonderem Maße als erfolgreich und wohltätig erwiesenen Maßnahmen der Sozialversicherung haben neuerdings ein ihrem Ursprung gegenüber verändertes Ansehen dadurch erhalten, daß sie zu einem den sozialpolitischen Zweck überhöhenden (ihn zum Teil einschließenden, zum Teil über ihn hinausgehenden) Werkzeug einer der Verwirklichung der „sozialen Sicherung“ dienenden Politik allgemeiner Einkommensumverteilung geworden sind. Auch ein so wichtiger Bestandteil der Sozialversicherung wie die Krankenversicherung hat immer mehr die Bedeutung nur noch eines Teilausschnittes der den Rahmen der Sozialpolitik gestellten Aufgaben sprengenden allgemeinen Gesundheitspolitik angenommen.

Fragen wie die der „sozialen Sicherung“ und der *Volksgesundheitspflege* sind wie die des *Wohnungs- und Siedlungswesens* und der Sorge für die *Erhaltung und Festigung der Familie* als des in sich gesunden Grundelementes der Gesellschaft Angelegenheiten der allgemeinen Volkswohlfahrt. Obwohl jede von ihnen ihre eigene Problematik aufweist, können doch die auf ihre Gestaltung abzielenden Maßnahmen als solche der *Volkswohlfahrtspolitik* zusammengefaßt werden. Diese (von dem stark politisch gefärbten Schlagwort „Wohlfahrtsstaat“ und seiner Anwendung auf die Sozialleistungen) wohl zu unterscheidende Kennzeichnung wird hier für solche Maßnahmen und

Einrichtungen gewählt, die nicht den Bedürfnissen nur der Angehörigen bestimmter Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft zu dienen bestimmt sind oder, soweit diese Beschränkung ihres Wirkungsbereichs in mehr oder minder scharfer Abgrenzung besteht oder *noch* aufrechterhalten ist, nicht den Ausgleich von Gruppenbenachteiligungen zum Ziele, sondern die Aufgabe haben, die wichtigsten Bedingungen der Wohlfahrt der unter den Verhältnissen der modernen Industriegesellschaft lebenden Menschen zu verbessern; darin ist wohl auch das Anliegen Achingers, die Einwirkung auf die Lebensformen der Bevölkerung nach den Erfordernissen der industriezeitalterlichen Gesellschaft, enthalten.

Im Rahmen der Volkswohlfahrtspolitik nimmt die *Frage der sozialen Sicherung* mit ihrer umstrittenen Problematik einen besonders wichtigen Platz ein. Ihre Verweisung in den Bereich der hier als solche der Volkswohlfahrt bezeichneten sozialen Leistungen bedarf daher vor allem der Begründung. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die durch die Sozialversicherung gemäß ihrer ursprünglichen Konzeption getroffenen Maßnahmen auch jetzt noch einen Teil ihrer sozialpolitischen Bedeutung (im überkommenen Sinne) besitzen. Das Programm der sozialen Sicherung und die Methoden seiner Durchführung, ganz zu schweigen von den von bestimmten politischen und gewerkschaftlichen Kreisen erhobenen Forderungen für seine immer umfassendere Erweiterung (bis zur Forderung der Gewährung einer bestimmten Mindestrente an alle Staatsbürger im Sinne der in einigen gepriesenen „sozialpolitischen Musterländern“ verwirklichten allgemeinen Staatsbürgerversorgung) ist aber einmal hinsichtlich des betroffenen Personenkreises viel umfassender als es je in der sozialpolitischen Konzeption der Sozialversicherung gelegen hatte; es beruht auch auf ganz anderen Motiven und Zielsetzungen als das sozialpolitische Programm der Sozialversicherung. Hierauf wurde bereits in anderem Zusammenhänge hingewiesen (s. o. II, 2.). Hervorzuheben bleibt aber sein sich immer stärker durchsetzender „wohlfahrtsstaatlicher“ Charakter: die seit der Währungsneuordnung in Deutschland fast ohne Unterbrechung angewachsene Leistung der Wirtschaft ermöglicht es, Umfang und Maß der sozialen Leistungen, die aus immer größeren Teilen der Bevölkerung auferlegten Zwangsbeiträgen, aus auf dem Steuerwege aufgebrachtten Mitteln der Allgemeinheit, aus unmittelbar von der Wirtschaft aufzubringenden Beträgen zu finanzieren sind, immer mehr auszudehnen; dementsprechend werden die Anforderungen an die sozialen Sicherungsleistungen immer mehr erhöht und vermögen sich auch (solange der Aufstieg der Wirtschaftsleistung anhält) leicht durchzusetzen.

Sinn der sozialpolitischen (im überkommenen Sinn) Einrichtung der Sozialversicherung war es, bestehende Einkommensnachteile der

Arbeitnehmer durch Hilfeleistung bei der Vorsorge für Notfälle auszugleichen. Inzwischen sind die früheren Einkommensnachteile für einen erheblichen und weiter zunehmenden Teil der in unselbständiger Stellung Wirtschaftstätigen weitgehend behoben; die ihm zuzurechnenden Arbeitnehmer sind dadurch ihren wirtschaftlichen Verhältnissen nach nicht mehr weiten Kreisen der bis vor kurzem dem Versicherungszwange nicht unterworfen gewesenen Angehörigen des wirtschaftlichen Mittelstandes unterlegen und wie diese in der Lage, aus eigener Kraft individuell oder im Wege solidarischer Selbsthilfe für den Notfallsbedarf Vorsorge zu treffen oder doch an seiner Deckung in anderer Weise und in stärkerem Maße als bisher beizutragen. Wenn statt dessen die Vorsorgezwangsregelung auch auf wichtige Teile des wirtschaftlichen Mittelstandes — Handwerk, bäuerliche Landwirtschaft — ausgedehnt worden und auch auf die freien Berufe übergreifen im Begriff ist und von einflußreicher Seite die Forderung nach Einführung einer allgemeinen „Staatsbürgerversorgung“ erhoben wird, so unterliegt diese Entwicklung — deren Ursachen weiter oben gestreift wurden und deren gesellschaftspolitische Bedeutung hier nicht erörtert werden soll — von Grund auf anderen Triebkräften als denen, die für das sozialpolitische Handeln im Sinne des Bemühens um sozialen Gruppenausgleich zum Wohle der Gesamtgesellschaft bestimmend gewesen sind. Die bestehenden und von allen Seiten parteipolitisch und wahltaktisch ausgenutzten sozialen Machtverhältnisse lassen erwarten, daß die Forderung nach sozialer Sicherung zum unangreifbaren Bestande künftiger Sozialprogrammatik gehören wird, daß also der Auffassung die Zukunft gehört, daß aus der — zugleich in weit stärkerem Maße als früher gesicherten — beträchtlichen Anhebung des allgemeinen Wohlstandes nicht die Folgerung verstärkter individueller Selbstverantwortung und -vorsorge gezogen wird, vielmehr der Grundsatz gilt, daß erhöhter Wohlstand „wohlfahrtsstaatlich“ zu nutzen und in den Dienst weiterer Kollektivierung der sozialen Hilfsarbeit zu stellen ist. Dieser, wie es scheint, nicht aufzuhaltenden Entwicklung gegenüber, die nichts mit dem Grundauftrage der Sozialpolitik im überkommenen Sinne zu tun hat, wird es Aufgabe und Pflicht der dieser verpflichtet bleibenden Kräfte sein, sich mit allen geeigneten Mitteln darum zu bemühen, daß bei der Verwirklichung der Ausgestaltung der sozialen Sicherung, in deren Rahmen ja auch die sozialpolitische Notfallvorsorge für den ihrer weiterhin bedürftigen Teil der unselbständigen Wirtschaftstätigen fällt, die für sie maßgebenden Grundsätze ausgleichender Gesellschaftspolitik Berücksichtigung finden, und dadurch dazu beizutragen, daß sie im Dienste und zum Nutzen wohl verstandener Volkswohlfahrt und nicht im Sinne zügelloser Interessenpolitik erfolgt.

3. Die nach der hier gewählten Terminologie der Volkswohlfahrts-politik zugerechneten Aufgabengebiete stehen in mehrfacher Hinsicht in Beziehung zu den im überkommenen Sinne sozialpolitischen Auf-gaben, die gemäß den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ge-gebenheiten der Gegenwart und übersehbaren Zukunft ihrer Erfül-lung harren. Die Mittel der Volkswohlfahrtspolitik sind zu einem Teile dem Instrumentarium der früheren Sozialpolitik entnommen oder aus ihm entwickelt worden. Zum Teil dienen volkswohlfahrts-politische Leistungen in dem umfassenderen Rahmen ihrer Empfän-ger für einen bestimmten abgegrenzten Teil von ihnen auch der Er-füllung sozialpolitischer Aufgaben im überkommenen Sinne. Vor allem aber bereiten sie durch den Einfluß, den sie auf die Gestaltung der Lebensweise und der Lebensformen der unter den Bedingungen der modernen Wirtschaft lebenden Menschen ausüben, den Boden, auf dem eine Politik erst zu ihrer vollen Wirkung zu kommen verspricht, die auf den Ausgleich der Gruppeninteressen im Rahmen der Wirt-schaftsgesellschaft und auf deren gedeihliche Gesamtordnung gerichtet ist. Die dem wirtschaftsgesellschaftlichen Gruppenausgleich und damit der Stärkung der Gesamtkraft der Gesellschaft *und* die der allgemeinen Hebung der Volkswohlfahrt dienenden Maßnahmen und Einrichtungen gehören also eng zusammen; zum Teil überschneiden sie sich, zum Teil bedingen sie einander. Sie bilden zusammen, ergänzt und ge-fördert durch eine Wirtschafts- und Finanzpolitik, die neben der Er-füllung ihrer ureigenen und daher primären Aufgaben auch die För-derung eines gesunden Baues der Gesellschaft verfolgt, ein Ganzes, für das sich die Kennzeichnung als *Gesellschaftspolitik* durchzusetzen beginnt.

Es wäre freilich nichts oder nur wenig gewonnen, wenn damit nur der äußere Rahmen für eine Verbindung zweier Aufgabengebiete geschaffen wäre, die der inneren Begründung entbehrt. Diese kann nur dann gegeben sein, wenn die beiden, aus guten (hier immer wieder betonten) Gründen gesonderten Teilbereiche sozialer Wirk-samkeit in der Gesellschaftspolitik die sie umschließende Einheit finden, von der her für sie beide die gleichen Grundsätze für ihre Aufgabenerfüllung gelten. Diese können sich in einer Gesellschaft, deren Angehörige sich in völlig freier politischer Willensäußerung für die Freiheit in der Gestaltung der Gesellschafts- und Wirtschafts-ordnung entschieden haben, nur von den für diese bestimmenden Prinzipien herleiten. Das bedeutet, daß in beiden auf die Gestaltung der sozialen Verhältnisse gerichteten Betätigungsbereichen die Be-mühungen darauf gerichtet sein müssen, die Bedingungen dafür zu schaffen und immer mehr zu verbessern, daß alle Glieder der Ge-sellschaft, mögen sie nun an den Leistungen der Sozialpolitik (im

überkommenen Sinne) oder an denen der allgemeinen Volkswohlfahrtspolitik, also als Angehörige bestimmter Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft oder als beliebige Glieder der Gesellschaft, teilhaben, in immer höherem Maße zur Eigengestaltung ihres Daseins, zur Unabhängigkeit von fremder Hilfe, zur Selbstverantwortlichkeit in allen Fragen ihres Lebensschicksals, zur Freiheit von Zwangsregelungen und von Kollektivabhängigkeiten befähigt werden.