

Zerche, Jürgen

**Article — Digitized Version**

## Wandlungen in der Sozialpolitik: Erfolge und Schattenseiten einer 25jährigen Politik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Zerche, Jürgen (1974) : Wandlungen in der Sozialpolitik: Erfolge und Schattenseiten einer 25jährigen Politik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 5, pp. 256-261

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134682>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wandlungen in der Sozialpolitik

## Erfolge und Schattenseiten einer 25jährigen Politik

Jürgen Zerche, Berlin \*)

**S**ozialpolitik als machtmäßiges Handeln zur Gestaltung des sozialen Bereichs im Sinne geplanter Wertsysteme gibt es in Deutschland etwa seit der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts. Sie war notwendig geworden, als die bäuerlich-handwerkliche Ordnung immer stärker an Einfluß verlor, die Familienstruktur sich wandelte und im industriellen Bereich ein Proletariat entstehen konnte, dessen Lage durch Massenelend am Rande des physischen Existenzminimums gekennzeichnet war.

### Antwort auf die Arbeiterfrage

Sozialpolitik wurde daher zunächst eine Politik zum Schutz des arbeitenden Menschen vor den Gefahren des Industriezeitalters. Eine Antwort auf die *soziale Frage* jener Tage – die *Arbeiterfrage* – war *Sozialpolitik*.

So wie die Sozialisierung soziale Eingriffe erforderte, bildete sie andererseits die materielle Voraussetzung der Sozialpolitik. Ohne die gewaltige Wohlstandsmehrung, die Steigerung der Arbeitsproduktivität, die Erhöhung der Realeinkommen der Arbeitnehmer, die Massenproduktion von Gütern hätte es die Möglichkeit zu einer Sozialpolitik im großen Stil überhaupt nicht gegeben. Hiermit wird die enge Verzahnung von Sozial- und Wirtschaftspolitik deutlich.

Nach mehr als 100 Jahren praktischer Sozialarbeit soll die Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland zuerst im verfassungsrechtlichen Rahmen des Grundgesetzes gesehen werden, in dem sie sich nunmehr 25 Jahre lang recht üppig entwick-

keln konnte. Dabei hat sie nicht nur quantitativ – mit einem Anteil von weit mehr als 20% am Bruttosozialprodukt –, sondern auch qualitativ eine Änderung erfahren, die alle Vorstellungen von Sozialpolitik des 19. Jahrhunderts sprengen mußte. Sie hat damit ihren Klassencharakter als eine spezifische Politik für die Gruppe der Arbeiter aufgegeben und wendet sich heute praktisch allen gesellschaftlichen Gruppen zu. Als auf ein Teilsystem der Gesellschaft gerichtete Politik ist sie aber mit Gesellschaftspolitik nicht identisch. Die Gesellschaftsordnung (als interdependentes System aus den Teilordnungen: Rechts-, Wirtschafts-, Sozial-, Staats-, Kultur- und Sittenordnung u. a.) wird durch die sozialpolitische Strukturpolitik nur in einem – wenn auch wichtigen – Teilgebiet berührt.

Wir beschränken hier bewußt die Sozialpolitik auf die drei Bereiche: Politik der Sozialen Sicherung, Arbeitsökonomik<sup>1)</sup> und sozialpolitische Strukturpolitik. Da heute etwa 84% aller Erwerbstätigen Arbeitnehmer sind, ist die Zielrichtung auf den Menschen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Arbeitsprozeß weiterhin sinnvoll. Eine Ausweitung auf Raumordnungs- und Städtebaupolitik, Umweltschutzpolitik usw. im Sinne einer allumfassenden gesellschaftlichen Ordnungspolitik wird hier nicht versucht<sup>2)</sup>.

\*) Für eine kritische Durchsicht danke ich Herrn Dipl.-Volkswirt Gründer.

1) Hiermit werden die sozialpolitisch relevanten Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern auf dem Arbeitsmarkt, im innerbetrieblichen Bereich und im Innerverbandlichen Beziehungsgefüge zwischen Mitgliedern und Funktionären gekennzeichnet.

2) So auch Horst Sanmann: Art. „Sozialpolitik“, in: Werner Ehrlicher u. a. (Hrsg.): Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Band 2, Göttingen 1972, S. 204 f. Anders Wilfried Schreiber: Soziale Ordnungspolitik heute und morgen, Stuttgart u. a. 1968, S. 10. Da dieser Beitrag sich mit der praktischen Sozialpolitik befaßt, sei ergänzend darauf verwiesen, daß es für Vertreter der wissenschaftlichen Disziplin „Sozialpolitiklehre“ nicht ohne Reiz ist, ihre Wissenschaft als eine Art „Superwissenschaft“ der gesellschaftlichen Ordnung zu konzipieren. Die Erfolge auch der wissenschaftlichen Arbeitsteilung und die Mißerfolge der Philosophie und Soziologie mit diesem Anspruch sollten uns allerdings warnen.

*Prof. Dr. Jürgen Zerche, 36, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Leiter der Fachrichtung Sozialpolitische Forschung am Institut für Finanzen, Steuern und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin.*

Welche verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen sind uns in der Bundesrepublik Deutschland durch das Grundgesetz vorgegeben? Wegen der besonders engen Beziehungen und der im praktischen Bereich kaum zu trennenden Verklammerung zwischen Wirtschafts- und Sozialordnung wollen wir zur Beantwortung dieser Frage das Grundgesetz direkt nach entsprechenden Vorschriften zu diesen Bereichen absuchen.

In der Frage der Wirtschaftsordnung lassen sich im wesentlichen drei Lehrmeinungen unterscheiden. Für einige Verfassungsrechtler ist das Grundgesetz in dieser Frage neutral. Andere Rechtslehrer gehen von einem verfassungsrechtlichen Gebot eines gemischtwirtschaftlichen Systems aus, das eine kapitalistische oder verwaltungswirtschaftliche Ordnung ausschließt. Eine dritte Position glaubt, daß allein die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft dem Grundgesetz entspricht. Wir schließen uns der Argumentation von Heinz Lampert an, daß das Grundgesetz hier eine verfassungspolitische Basisentscheidung getroffen hat, und zwar zugunsten einer Wirtschaftsordnung mit primärer Planung bei den einzelnen Wirtschaftssubjekten<sup>3)</sup>.

Für die Sozialordnung sind die Artikel des GG inhaltlich faßbarer und für die praktische Sozialpolitik durch eine Reihe sozialer Grundrechte spezifiziert. Die „Wertentscheidung des Verfassungsgebers“<sup>4)</sup> ist durch die grundrechtlich verbürgte Unantastbarkeit der Würde des Menschen (Art. 1, Abs. 1) und das Grundrecht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit (Art. 2, Abs. 1) in Verbindung mit dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip (Art. 20, Abs. 1, 28, Abs. 1) zugunsten einer freiheitlichen Sozialordnung gefallen. Die Verhinderung eigener Einkommensbeschaffung zum Lebensunterhalt wäre mit Art. 2, Abs. 1 nicht vereinbar. Das GG läßt aber andererseits die Erhebung von Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung, um eine über das „konventionelle Existenzminimum“ hinausgehende Sicherung zu ermöglichen, zu<sup>5)</sup>.

### **Soziale Grundrechte**

Die sozialen Grundrechte sind in den Grundrechtskatalog mit aufgenommen worden, so daß auch sie durch Art. 19, Abs. 2 GG vor einer Änderung in ihrem Wesensgehalt geschützt sind. Nach Art. 3, Abs. 2 ist zum Beispiel die Gleichberechtigung von Mann und Frau verbindlich geltendes Recht. Dies hat auch entsprechende Bedeutung für die Forderung: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Nach Art. 6 stehen ferner Ehe und Familie

unter besonderem Schutz des Staates. Daraus ergeben sich durch Art. 6, Abs. 4 besondere Schutzrechte für die Mutter. Das Elternrecht ist durch Art. 6, Abs. 2 und 3 ebenfalls besonders gesichert. Die positive und negative Koalitionsfreiheit (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) wird in Art. 9, Abs. 3 garantiert. Die Arbeits- und Berufsfreiheit sind mit Art. 12, Abs. 1 gesichert, und Art. 14, Abs. 1 gewährleistet das private Eigentum sowie das Erbrecht.

Damit sind die Tätigkeitsfelder der Sozialpolitik nach dem Grundgesetz allerdings noch keineswegs erschöpft. Ein Teil der sozialen Grundrechte ist implizite durch die Verfassung verbürgt. Die freiheitliche Sozialordnung, die die Würde des Menschen zu schützen hat und das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit zu einer tatsächlichen Möglichkeit werden lassen muß, kann nach dem Sozialstaatsprinzip aber auch eine Reihe von korrigierenden Eingriffen vornehmen. Daraus ergeben sich mittelbar als weitere soziale Rechte das Recht auf soziale Sicherheit und ein menschenwürdiges Existenzminimum. Der Schutz der Gesundheit, die Schaffung ausreichender Freizeit und Urlaubszeit zur Erholung und Persönlichkeitsentfaltung sowie die Förderung eines ausreichenden und gesunden Wohnraumes gehören ebenfalls zu den Sicherungspflichten des Staates. Zum Schutz der Menschenwürde und der Persönlichkeitsentfaltung gehört außerdem sowohl die Ordnung des Betriebes und Unternehmens als auch des Arbeitsmarktes, ferner der Schutz des Arbeitnehmers im Arbeitsleben sowie die Schaffung gleicher Bildungschancen für gleich Begabte als grundgesetzlich gebotene Aufgaben des Staates.

Das sich durch das Sozialstaatsprinzip und die aus ihm abgeleiteten Eingriffsmöglichkeiten ergebende Spannungsverhältnis zum Rechtsstaatsprinzip, dem besonders die Sicherung der individuellen Freiheitssphäre obliegt, wird nach Walter Bogs überwunden, „wenn die Sicherung durch den Sozialstaat in den Dienst der freiheitlichen Entfaltung der Persönlichkeit und damit auch in den Dienst des Rechtsstaates gestellt wird“<sup>6)</sup>. Für die Geltendmachung dieser Rechte ist der nach Art. 19, Abs. 4 GG verfassungsmäßig gewährleistete Rechtsschutz bedeutsam.

### **Teilbereiche der Sozialpolitik**

Aus den sozialen Grundrechten ergeben sich nun eine Vielzahl von Teilbereichen, denen sich die Sozialpolitik zuwendet. Es sind dies z. B. die Familien- und Jugendpolitik, die Politik der sozialen Sicherheit, die Sozialhilfe, die Vermögenspolitik, die Wohnungspolitik, die Arbeitsmarktpoli-

<sup>3)</sup> Heinz Lampert: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, München-Wien 1973, S. 68.

<sup>4)</sup> BVerfG. 6, 55.

<sup>5)</sup> Vgl. Walter Bogs u. a.: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart u. a., o. J. (1966), S. 54.

<sup>6)</sup> Walter Bogs: Soziale Sicherung . . . , a. a. O., S. 54.

tik und die Politik zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen.

Wir können hier nicht die staatlichen Aktivitäten in allen Teilbereichen der Sozialpolitik in den 25 Jahren seit Inkrafttreten des Grundgesetzes nachzeichnen<sup>7)</sup>. Um die Wandlungen zu verdeutlichen, wollen wir uns zunächst einmal darauf beschränken, die Hauptaufgaben der Sozialpolitik in der 1. und 7. Legislaturperiode einander gegenüberzustellen. Auch sollen Zahlen und Fakten für den Zeitraum von 1950–1972, für den uns „lange Reihen“ den Entwicklungstrend aufzuzeigen vermögen, die quantitative Bedeutung der Sozialpolitik verdeutlichen. Besonders wichtig erscheint uns aber eine Akzentsetzung bei denjenigen Tätigkeiten, die qualitative Wirkungen auf die Sozial- und Wirtschaftsordnung haben.

#### Aufgaben in der Nachkriegszeit

Nach dem Ende des Dritten Reiches standen die politischen Instanzen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich vor unlösbar erscheinenden Aufgaben. Die Wirtschafts- und Geldordnung waren zerrüttet, die Produktionsmittel weitgehend zerstört. Millionen von Kriegsgeschädigten und Flüchtlingen galt es zunächst mit dem Lebensnotwendigsten zu versorgen. Das Massenelend war qualitativ mit den Zuständen zur Zeit frühkapitalistischer Industrialisierung vergleichbar, nur war die Zahl der Betroffenen sehr viel größer.

Als Grundlage der Sozialpolitik galt es einerseits, die Volkswirtschaft wieder aufzubauen. Darüber hinaus bestand die Verpflichtung, konkrete sozialpolitische Aufgaben anzugehen, die sich aus der Nachkriegslage ergaben. Es galt – wie in der

<sup>7)</sup> Hier sei auf Arbeiten auch der Wirtschafts- und Sozialhistoriker G. Stolper, K. Häuser, K. Borhardt: Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1966, verwiesen. Eine gute Sammlung der Fakten und staatlichen Aktivitäten findet sich in den vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung herausgegebenen Übersichten über die Soziale Sicherung seit 1969 im jährlich veröffentlichten Sozialbudget der Bundesrepublik Deutschland. Eine übersichtliche und knappe Einführung in die Wirtschafts- und Sozialordnung und die Einordnung der wirtschafts- und sozialpolitisch bedeutsamen Gesetze gibt Heinz Lampert: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, München 1973. Vgl. auch die Übersicht der sozialpolitischen Gesetzgebung in Heinz Lampert u. Gerhard Kleinhenz: Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD. Eine kritische Analyse, in: Ordo, 22. Band, Düsseldorf u. München 1971, S. 103 ff.

Regierungserklärung Konrad Adenauers vom 20. September 1949 angesprochen<sup>8)</sup> –, die Ansiedlung der Vertriebenen in den verschiedenen Bundesländern, eine schwerpunktmäßige Förderung des Wohnungsbaues, eine endgültige gesetzliche Regelung des Lastenausgleichs, die Anpassung der Pensionen für die vertriebenen Beamten und ehemaligen Soldaten sowie die Abdeckung von kriegsbedingten Schäden durch Kriegsopferversorgung und die Wiedergutmachung als Aufgabenkatalog in Angriff zu nehmen.

Die Grundnormen für die Sozialpolitik waren in das Grundgesetz eingegangen und bildeten die den Parteien gemeinsamen moralischen Maßstäbe. Sie gründeten auf christlichen, aufklärerischen und freiheitlich-sozialistischen Werten.

Die ordnungspolitische Leistung der 1. Legislaturperiode bestand im „klassischen“ Bereich der Sozialpolitik darin, daß nach der totalitären Nazi Herrschaft wieder freiheitlich-demokratische Grundsätze bezüglich der Tarifautonomie der Arbeitsmarktparteien, des Streikrechts und der Koalitionsfreiheit sowie der Selbstverwaltung im Bereich der Sozialversicherungsträger und eine selbständige Arbeitsgerichtsrechtsprechung durchgesetzt wurden. Hier konnte man vor allem an die sozialrechtlichen Prinzipien und Grundzüge eines kollektiven Arbeitsrechts aus der Weimarer Republik anknüpfen.

#### Sozialpolitische Ausgangslage

Um eine Vorstellung von den quantitativen Leistungen jener Zeit zu vermitteln, sollen einige Zahlen das Bild dieser ersten Aufbauphase abrunden. So verfügten die 13,9 Mill. Arbeitnehmer in der Bundesrepublik 1950 im Durchschnitt über einen monatlichen Nettoverdienst von 218 DM<sup>9)</sup>. Die durchschnittliche Monatsrente in der Arbeiterrentenversicherung lag bei 60,50 DM, in der Angestelltenversicherung bei 92,90 DM.

<sup>8)</sup> Vgl. Bundesanzeiger vom 24. 9. 1949, S. 1 f.

<sup>9)</sup> Falls nicht ausdrücklich etwas anderes angegeben wird, sind die Zahlen entnommen: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistiken für die Arbeits- und Sozialpolitik, Bonn 1973 II.

## KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Die Einkommensübertragungen der Sozialversicherung und der Gebietskörperschaften an private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter beliefen sich damals auf 12,1 Mrd. DM brutto. Der Staatsverbrauch der Sozialversicherung (netto) am Bruttosozialprodukt betrug 2,4 %.

### **Ordnungspolitische Grundentscheidungen**

Um die sozialen Aufbauleistungen hinsichtlich ihres materiellen Versorgungsgrades auch im Vergleich zu heutigen Größenordnungen entsprechend würdigen zu können, muß kurz auf die Bedeutung der ordnungspolitischen Grundentscheidungen hingewiesen werden. Dabei wird nicht verkannt, daß Sozialpolitik nicht nur auf die materielle Versorgung mit Gütern und Leistungen abgestellt werden kann, sondern auf die gesamte Lebenslage bezogen sein muß. Aber auch kritische Sozialpolitiker kommen nicht an der Tatsache vorbei, daß umfassende aktive Sozialpolitik das Produktionswachstum mit steigendem Realeinkommen zur unverzichtbaren Voraussetzung hat. Die unter dem Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft realisierte Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland hatte das Ziel, auf der marktwirtschaftlichen Basis eines freien Preissystems und eines funktionierenden Wettbewerbs die Dispositionsfreiheit der Wirtschaftssubjekte „mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden“<sup>10)</sup>. Dabei sollte Marktwirtschaft nicht etwa als eine Wirtschaft verstanden werden, die die Möglichkeit von korrigierenden Staatsinterventionen ausschließt<sup>11)</sup>.

### **Soziale Korrekturen**

Alfred Müller-Armack, einer der geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft, hat diesen Zusammenhang so formuliert: „In der Realität können wir nicht nur auf die Marktvorgänge blicken, sondern wir haben die staatliche Organisation zu sehen, die durch Besteuerung und Sozialversicherung die Einkommensbildung, die sich in einer nicht vorherbestimmbaren Streuung aus dem Marktgeschehen ergibt, zu korrigieren hat. Der größte Teil dieser Korrekturen betrifft die soziale Gestaltung des Marktvorganges selbst, die durch die verschiedenen Arten der Sozialversicherung, durch Renten, Wohngelder, Prämien zur Vermögensbildung eine soziale Umverteilung vollzieht. ... Die Sozialfürsorge, die Hilfe für Jugendliche, Alte und nicht sozial Eingegliederte treten hinzu. ... Die Möglichkeit, die Umverteilungsmasse we-

sentlich zu erhöhen, dürfte im Wachstum des Marktprozesses im Ganzen liegen und berechtigt nicht, gegenüber dem Wettbewerb, der dieses Wachstum erzeugt, eine feindselige Haltung einzunehmen“<sup>12)</sup>.

### **Erfolge der Sozialpolitik**

Trotz mancher Unvollkommenheit der marktwirtschaftlichen Komponente schlagen sich die Leistungen dieser Ordnung via wachsenden wirtschaftlichen Wohlstand, Sicherung der Vollbeschäftigung, Stabilisierungsbemühungen hinsichtlich des Geldwertes und vorteilhafter außenwirtschaftlicher Erfolge auch in der Sozialpolitik nieder.

Für die 22,5 Mill. Arbeitnehmer des Jahres 1972 hatte sich der monatliche Durchschnittsverdienst auf 1080 DM netto erhöht. Bei Abzug der Preiskomponente ergibt sich damit immer noch eine Verdreifachung des Reallohnes in diesen 22 Jahren. Die Arbeitslosenquote, die 1950 noch mit 11 % ein Massenproblem darstellte — betroffen waren fast 2 Mill. Arbeitslose —, war seit 1960 meist noch auf weniger als 1 % heruntergedrückt worden.

Durch die Dynamisierung der Renten hatten auch die nicht mehr aktiv im Arbeitsleben Stehenden einen größeren Anteil am Volkseinkommen erhalten. Die Monatsdurchschnittsrente in der Arbeiterrentenversicherung war 1972 auf 346,30 DM und in der Angestelltenversicherung auf 537,30 DM gestiegen. Von den Arbeiterrentnern erhielten etwa 50 % eine Rente von über 600 DM. Die größte Schicht lag mit 14,8 % in der Größenordnung von 600–700 DM. Bei den Angestellten erzielten 50 % bereits Renten über 900 DM. Die größte Schicht lag mit 11,8 % in der Gruppe von 1000–1100 DM Rente je Monat.

Der Staatsverbrauch der Sozialversicherung stieg auf 4,7 % des Bruttosozialprodukts, die Einkommensübertragungen des öffentlichen Sektors betragen nunmehr 110,7 Mill. DM.

All diese Leistungen konnten bei sinkender Arbeitszeit erbracht werden. Während 1950 die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit noch bei weit über 40 Stunden lag, ist sie heute mit etwa 37 Stunden je Woche anzusetzen.

### **Neue sozialpolitische Aufgaben**

Das Anwachsen der realen Möglichkeiten dürfte heute allgemein anerkannt sein. Damit sind auch die sozialpolitischen Wünsche ausgeweitet und neue Aufgaben in den Blickpunkt gerückt. Um den Unterschied zur 1. Legislaturperiode zu verdeut-

<sup>10)</sup> Alfred Müller-Armack: Art. „Soziale Marktwirtschaft“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9. Stuttgart u. a. 1956, S. 390.

<sup>11)</sup> Vgl. Franz Böhm: Eine Kampfansage an Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Zu einem Aufsatz in Kyklos, in: Ordo, 24. Band, Düsseldorf und München 1973, S. 24.

<sup>12)</sup> Alfred Müller-Armack: Der Moralist und der Ökonom, in: Ordo, 21. Band, Düsseldorf und München 1970, S. 25 ff.

lichen, sollen einige Ziele und Vorhaben der jetzt laufenden 7. Legislaturperiode vorgestellt werden. Es geht nicht mehr nur darum, „die Furcht vor materieller Not und sozialem Abstieg zu beseitigen“<sup>13)</sup>. Neue Aufgabenfelder und auch qualitativ anders zu bewertende Vorstellungen stehen heute im Mittelpunkt.

### **Eigengewicht der Institutionen**

Nach der Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vom 18. Januar 1973 und dem vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Walter Arendt am 1. Oktober 1973 vorgelegten Sozialbericht genießen heute Priorität: Die Verbesserung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen durch Ausbau der Mitbestimmung nach dem „Grundsatz der Gleichberechtigung und der Gleichwertigkeit von Arbeitnehmern und Anteilseignern“<sup>14)</sup>, die Zusammenfassung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen in einem Arbeitsgesetzbuch, besondere Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, die Probleme der Ausländerbeschäftigung, Vermögenspolitik, Zusammenfassung der sozialrechtlichen Einzelgesetze in einem übersichtlichen Sozialgesetzbuch, eine Reform der Familien- und Jugendpolitik, Hilfen für ältere Mitbürger und soziale Randgruppen, die verstärkte Förderung der Rehabilitation sowie – ganz allgemein – die Schaffung neuer und die Verbesserung bestehender Instrumente vorausschauender Sozialpolitik.

Für eine Reihe von Zielverwirklichungen und Maßnahmen bedarf es keiner oder nur geringer materieller Mittel. Diese Akzentsetzung fällt auch in der Regierungserklärung auf. Der Bundeskanzler spricht von denen, „die durch persönliches Schicksal am Rande der Gesellschaft leben“, und von den „unheilbar Kranken“ und daß es bei den Älteren „nicht allein um die Sicherung der materiellen Existenz“ gehe. Er appelliert an „tätige Barmherzigkeit“ und „Familiensinn“.

Davon abweichend zeigen die Zahlen des Sozialberichts, daß sich im Sechsjahreszeitraum 1972 bis 1977 die Sozialleistungen von 218 Mrd. auf 354 Mrd. erhöhen sollen, also um rund 62%. Die Wachstumsrate pro Kopf der Bevölkerung belief sich damit auf 10,4%, und 1977 würden die Sozialleistungen 27,1%, d. h. mehr als ein Viertel des Bruttosozialprodukts, in Anspruch nehmen. Diese erhebliche und nicht unproblematische Ausweitung erhellt auch, welches Eigengewicht die sozialpolitischen Institutionen bereits erlangt haben.

### **Qualitative Auswirkungen**

In den 25 Jahren praktischer Sozialpolitik auf der Grundlage und im Rahmen des Grundgesetzes haben einige sozialpolitische Tätigkeitsfelder eine

besondere qualitative Wirkung für die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik gehabt. Ich nenne hier nur die Bedeutung der Transferströme für die Einkommensverteilung, die Mitwirkung und Mitentscheidung der Arbeitnehmer im Arbeitsleben, die Vermögensbildung und die Bildungspolitik.

Bei einem Anteil der Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt von mehr als 25% ist die sogenannte Primärverteilung des Einkommens via Einfluß auf die Nachfragestruktur direkt betroffen. Durch die Datensetzungen der Arbeitsmarkt- und Arbeitsschutzpolitik ist die Angebotslage zugunsten der Arbeitnehmer verbessert worden. Die Verteilung der Einkommen durch Lohnbildung und Lohnfindung auf den Arbeitsmärkten ist durch das Gewicht der Sozialpolitik also mit determiniert. Im Bereich der sogenannten Sekundärverteilung noch an eine Umverteilung von Reich zu Arm zu denken, ist inzwischen zur Fiktion geworden. In der Bismarck-Zeit mochte eine Verteilungsrichtung von der dominanten Gruppe der Selbständigen zu den Arbeitern noch möglich sein. An die Stelle dieser vertikalen Umverteilung ist heute durch die Entwicklung der Sozialversicherung von einer klassenspezifischen Institution zur umfassenden „Volksversicherung“ die horizontale Redistribution unter den Arbeitnehmern getreten.

### **Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer**

Im Bereich der gesetzlich geregelten Teilnahme der Arbeitnehmer an Entscheidungen am Arbeitsplatz, im Betrieb und Unternehmen sind durch das Montanmitbestimmungsgesetz (1951), das Betriebsverfassungsgesetz (1952) und das Personalvertretungsgesetz (1955) Entscheidungen gefallen, die das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Sinne einer eher partnerschaftlichen Zusammenarbeit auf eine neue Ebene gestellt haben. Wenn die ideenmäßige Grundlage hierfür auch mehr als 100 Jahre alt war und eine stärkere Konkretisierung der Vorstellung bereits in der Weimarer Republik erfolgte, war die gesetzliche Einführung und Weiterentwicklung im Vergleich zu den westlichen Industriestaaten in dieser Form doch einmalig.

Mit der seit 1968 wieder verstärkt vorgetragenen Forderung des DGB nach Ausweitung der paritätischen Mitbestimmung ist die Ausgestaltung der Mitbestimmungsrechte erneut zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzungen geworden. Da es sich hierbei teilweise um Macht- und wohl auch Glaubensfragen handelt, ist eine wissen-

<sup>13)</sup> Willy Brandt: Regierungserklärung vor dem Bundestag am 18. 1. 1973, abgedruckt in: Süddeutsche Zeitung Nr. 15 vom 19. 1. 1974, S. 8 ff., hier Abschnitt IX, S. 9.

<sup>14)</sup> Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Sozialbericht 1973, Bonn 1973, S. 2.

schafflich eindeutige Beurteilung dieser Forderungen nicht möglich. Daß aber mit der Mitbestimmungspolitik eine ordnungspolitische Entscheidung von erheblichem Gewicht gefallen ist, dürfte allgemein nicht bestritten sein.

### Weitgehende Lösung der Eigentumsfrage

Die soziale Frage in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Arbeiterfrage. Sie war durch die Vermögenslosigkeit und Entwurzelung vieler Arbeiter und ihr Leben in proletarischer Existenz entstanden. Mit dem Einsatz insbesondere der Gewerkschaftsbewegung für die soziale Sicherungspolitik und den unbestreitbaren Erfolgen der Arbeitnehmer auf diesem Gebiet hat die „Eigentumsfrage“ viel von ihrer Brisanz verloren. Die Ansprüche auf Sozialeinkommen sind eine Art „Eigentumersatz“ geworden. Die durch den wirtschaftlichen Fortschritt ermöglichte Verdreifachung der Realeinkommen von 1860 bis Anfang der 1950er Jahre und eine weitere Verdreifachung in den letzten 22 Jahren hat die Marxsche These von der Sparunfähigkeit der Arbeitnehmer ad absurdum geführt.

Wenn man auch die starke Konzentration des Eigentums an gewerblichen Produktionsvermögen als Übelstand registriert, sind doch die Erfolge in der Geldvermögensbildung unverkennbar. Bei einem Nettoeinkommen von 1080 DM im Jahre 1972 war eine zu Buch schlagende Sparfähigkeit der Arbeitnehmer gegeben. Ihre Sparquote von 2,4% im Jahre 1950 konnte sich in diesem Zeitraum mehr als vervierfachen. Dies schlug sich auch in der Geldvermögensbildung entsprechend nieder: Die privaten Haushalte der Unselbständigen besaßen 1970 ein Geldvermögen von 336 Mrd. DM oder 67% des gesamten Geldvermögens<sup>15)</sup>. Auch auf einem zweiten Feld der für die privaten Haushalte bedeutsamen Vermögensbildung konnten beachtliche Erfolge erzielt werden: Etwa 37% allein der Arbeiterhaushalte schafften sich Haus- und Grundbesitz. Die Vermögensbildung der Arbeitnehmer, die Eigentumersatzfunktion der Sozialeinkommen und die Aushöhlung des Eigentums in den Publikumsaktiengesellschaften haben die Eigentumsfrage wenn auch nicht gelöst, so doch als soziales Problem deutlich in den Hintergrund treten lassen.

Die Bildungspolitik, in der sich die Sozialpolitik insbesondere seit 1969 mit dem Arbeitsförderungsgesetz und dem Berufsbildungsgesetz engagierte, sei hier der Vollständigkeit halber und wegen ihres besonderen Gewichtes für die Erhöhung der sozialen Chancengleichheit erwähnt. Wegen des Umfangs dieses Bereichs und auch

<sup>15)</sup> Vgl. Helmut Schlesinger: Das Geldvermögen der Unselbständigen ist seit 1960 stark gestiegen, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 90, 4. November 1971, S. 11.

der Problematik einiger in den letzten Jahren eingeschlagener Wege muß eine eingehende Behandlung unterbleiben, da sie den vorgegebenen Umfang sprengen würde.

### Schattenseiten unserer Wohlstandsgesellschaft

Nehmen wir die qualitativen Veränderungen und Erfolge in der Sozialpolitik zusammen und fügen sie ein in das System aufgeklärter Marktwirtschaft mit ihrem Bemühen um Globalsteuerung, so erhalten wir eine Wirtschafts- und Sozialordnung, die sinnvollerweise nicht einmal mehr den Namen mit dem ungezügeltten Kapitalismus des 19. Jahrhunderts gemein haben kann.

Über dieses Erreichte – nicht zuletzt auch bewirkt durch die Anstrengungen der Arbeiterbewegung – dürfen wir nicht die noch bestehenden Schattenseiten unserer Wohlstandsgesellschaft übersehen. Unser soziales Sicherungssystem ist gut auf den „normalen“ Arbeitnehmer hin ausgerichtet. Gegenüber den Armutsinseln bei alten Menschen, Obdachlosen, Nichtseßhaften und ethnischen Minderheiten ist mit bürokratischem und lediglich finanziellem Mitteleinsatz wenig auszurichten. Hier können nur flexible Verfahren und die Hilfe zur Selbsthilfe durch ebenso qualifizierte wie engagierte Sozialpädagogen und Sozialarbeiter eine Besserung herbeiführen.

### Künftige Ausrichtung der Sozialpolitik

Für neue Wege in der Sozialpolitik gilt es auch dort Akzente zu setzen, wo die Verknüpfung zur Wirtschaftspolitik besonders eng ist. Molitor<sup>16)</sup> hat hier in jüngster Zeit die Politik zur Stabilisierung des Preisniveaus, die Arbeitsmarkt- und berufliche Bildungspolitik und den Verbraucherschutz benannt. Gerade wegen der Auswirkungen der ständigen Preissteigerungen auf die Lebenslage der Bezieher von niedrigen Einkommen und wegen der Preisstabilität als Grundvoraussetzung für jede Vermögenspolitik kommt der Sicherung des Geldwertes die erste Priorität zu.

Im Zusammenhang mit der starken quantitativen Ausweitung des Sozialtransfers ist immer wieder das Fehlen einer Sozialreform „aus einem Guß“ kritisiert worden. So erstrebenswert für den Wissenschaftler und sozialen Ordnungspolitiker ein geschlossenes Konzept auch ist, so scheint es mir in einer pluralistischen Gesellschaft doch kaum zu realisieren. Wir müssen uns auch in der Sozialpolitik mit einer Piecemeal-Sozialtechnik bescheiden, die allerdings in ihrer Arbeitsrichtung an den christlichen, aufklärerischen und freiheitlich-sozialistischen Werten des Grundgesetzes orientiert sein sollte.

<sup>16)</sup> Vgl. Bruno Molitor: So wird Wohltat zur Plage, in: Die Zeit, Nr. 2, 4. Januar 1974, S. 30.