

Verhandlungen auf der Sondertagung
des Vereins für Sozialpolitik — Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften in Berlin 1952

Die Berliner Wirtschaft
zwischen Ost und West

Die Reform der Sozialpolitik
durch einen deutschen Sozialplan



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1952

Schriften des Vereins für Sozialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 4

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOZIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 4

Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin

18. und 19. April 1952

Herausgegeben von
Prof. Dr. Gerhard Albrecht



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1952

**Verhandlungen auf der Sondertagung
des Vereins für Sozialpolitik — Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften in Berlin 1952**

**Die Berliner Wirtschaft
zwischen Ost und West**

**Die Reform der Sozialpolitik
durch einen deutschen Sozialplan**



**VERLAG VON DUNCKER & HUMBLLOT
BERLIN 1952**

A l l e R e c h t e v o r b e h a l t e n

Verlag Duncker & Humblot, Berlin-Lichterfelde
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin SW 29

Inhaltsverzeichnis

Gustav Schmoller zum Gedächtnis	7
---------------------------------------	---

Vormittagssitzung

Eröffnung und Begrüßung	11
Referat von Karl C. Thalheim :	
Die Wirtschaft Berlins zwischen Ost und West	16
Aussprache	31

Nachmittagssitzung

Referat von Gerhard Mackenroth :	
Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan	39
Aussprache	76
Verzeichnis der Redner.....	90

Gustav Schmoller zum Gedächtnis

Anläßlich der Berliner Tagung versammelten sich am Grabe Gustav Schmollers einige Mitglieder des Vereins für Sozialpolitik, um dessen langjährigen Mentors zu gedenken. Der Vorsitzende ehrte den Verewigten mit folgenden Worten:

In dem Augenblick, in dem der 1948 neu gegründete Verein für Sozialpolitik zum ersten Male seit der letzten Mitgliederversammlung seines Vorgängers Ende 1936 wieder in Berlin tagt, ist es uns eine selbstverständliche Pflicht der Dankbarkeit, des Mannes zu gedenken, dessen Name mit der Entstehung und den Jahrzehnten des Ruhmes des Vereins unauslöschlich verknüpft ist.

Als Anfang der 70er Jahre der Ruf nach Zusammenschluß der Männer deutschen Bürgertums und deutscher Wissenschaft erging, denen die Forderung des Eintretens des Staates für das Wohl der Arbeiterschaft eben so sehr Sache des Herzens wie der Einsicht war, da ist es Gustav *Schmoller* gewesen, der die Führung ergriff.

Und er ist es gewesen, der in seiner in die Geschichte eingegangenen Ansprache am 8. Oktober 1872 in Eisenach der zu gründenden Vereinigung die Taufrede hielt und ihr das Programm mit auf den Weg gab.

Von 1890 bis zu seinem Tode vor 35 Jahren hat er den Vorsitz des Vereins für Sozialpolitik geführt.

Er ist ihm weit mehr gewesen, als ein stets pflichtgetreuer und klug leitender Vorsitzender, in ihm war alles das personifiziert, was dem Leben und Schaffen des Vereins Ziel und Wegrichtung gab und in seinen Untersuchungen und Tagungen Ausdruck fand, denen eine starke öffentliche Wirkung beschieden war.

Denn ihm galt, wie es Heinrich *Herkner* in seiner Regensburger Gedächtnisrede auf Schmoller ausgesprochen hat, „der Verein für Sozialpolitik als das vornehmste Instrument, das er sich geschmiedet hatte, um die sozialpolitischen Ziele, von denen sein Herz erfüllt war, im praktischen Leben zur Geltung zu bringen.“

Vieles von dem, was er erstrebt hat, ist längst segensreiche Wirklichkeit geworden.

Die ungeheuren Geschehnisse, die seit seinem Heimgange die Welt und unser Land in den Grundfesten erschüttert haben, haben auch die Sozialpolitik unserer Tage vor neue große Aufgaben gestellt. Wir sind bereit und willig, an ihrer Lösung im Geiste des großen Toten mitzuwirken.

Zum Zeichen dessen und als Ausdruck unserer tiefen Dankbarkeit und Verehrung lege ich im Namen des Vereins für Sozialpolitik einen Kranz an der Gruft Gustav *Schmollers* nieder.

Vormittagssitzung

19. April 1952

Vormittagssitzung am 19. April 1952

Eröffnung und Begrüßung

Vorsitzender Professor Dr. *Albrecht* (Marburg/Lahn):

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Unser Entschluß, im erweiterten Vorstand unserer Gesellschaft in Berlin zusammenzukommen und im Anschluß daran eine Vortragsveranstaltung mit unseren Berliner Mitgliedern und einem Kreise von geladenen Gästen abzuhalten, geht auf eine Anregung des Vorstandes in der Mainzer Mitgliederversammlung im Herbst 1951 zurück. Sie entsprach einem sehr dringend empfundenen Wunsch einiger unserer Berliner Mitglieder, die die Abhaltung der diesjährigen wissenschaftlichen Herbsttagung in Berlin vorgeschlagen hatten — eine sehr verlockende Anregung, die sich leider in diesem Jahre noch nicht verwirklichen ließ — ; sie entsprach aber ebenso sehr auch der schon seit längerem gehegten Absicht des Vorstandes, Berlin und seinen ganz besonders unter den politischen Spannungen der Zeit und unter den damit zusammenhängenden wirtschaftlichen Nöten leidenden Bewohnern die tiefe Verbundenheit, Hochachtung und Verpflichtung der im Verein für Sozialpolitik zusammengeschlossenen Hochschullehrer der Wirtschaftswissenschaft und wissenschaftlich interessierten Vertreter des Wirtschaftslebens kundzutun.

Wir sind der Stadt Berlin und ihrem regierenden Bürgermeister Dr. *Reuter*, der zu seinem Bedauern verhindert ist, heute unter uns zu weilen, zu großem Danke verpflichtet, daß sie uns in so freundlicher Weise die Tore dieser in aller Welt hochgeachteten Stadt geöffnet haben, und ganz besonders sind wir Ihnen, Herr Senator Prof. *Tibur-tius*, Herr Senator Prof. *Eich*, und Herr Prof. *Mirbt* als Vertreter des Herrn Senators *Bach*, aufrichtigst dankbar, daß Sie unsere Tagung mit Ihrer Anwesenheit ehren. In Ihnen, verehrte Herren, begrüße ich Deutschlands frühere und künftige Hauptstadt und ihre erprobte und tapfere Bevölkerung, mit der ich mich als geborener und langjähriger Berliner in treuer Heimatliebe verbunden fühle.

Herzlich danke ich Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesbevollmächtigter *Vockel*, als dem Vertreter der Bundesregierung in Berlin für Ihr Erscheinen.

Allerbesten Dank auch Ihnen, lieber Herr Kollege *Jahn*, der Sie mit so liebenswürdiger Unterstützung Ihrer Frau Gemahlin diese Zusammenkunft vorbereitet haben. Ich darf Sie bitten, dem Herrn Rektor der Technischen Universität Berlin-Charlottenburg unseren aufrichtigsten Dank für die freundliche Überlassung ihrer Räume für unsere Tagung zu übermitteln.

Allen unseren anderen Gästen, denen ich für ihr durch ihr Erscheinen bewiesenes Interesse an dieser Veranstaltung aufs angelegentlichste danke, darf ich ohne einzelne Namensnennung ebenso wie unseren Mitgliedern, besonders der schon recht ansehnlichen Gruppe aus Berlin, einen herzlichen Willkommensgruß zurufen.

Meine Damen und Herren!

Der Verein für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, ist mit dieser ersten Veranstaltung in Berlin seit seiner Neugründung in Marburg 1948 dorthin zurückgekehrt, wo der alte Verein für Sozialpolitik viele Jahre seinen geistigen Mittelpunkt hatte und wo, wenn ich das so ausdrücken darf, so lange Zeit sein Herz geschlagen hatte, wo auch, als ihm unangemessene politische Zugeständnisse angemutet wurden, 1936 seine Auflösung erfolgte.

Wir können unsere Berliner Tagung nicht beginnen, ohne des Mannes, des verehrten Lehrers mancher von uns, in Dankbarkeit und Verehrung zu gedenken, der doch zuletzt — trotz erster Anregungen von anderer Seite — die treibende Kraft bei der Gründung des Vereins für Sozialpolitik jetzt gerade vor 80 Jahren und lange Zeit sein verdienstvoller Vorsitzender gewesen ist und mit dessen Namen für alle Zeiten das ruhmreiche Wirken des alten Vereins für Sozialpolitik verknüpft ist — Gustav *Schmollers*. Es war uns eine Ehrenpflicht, gestern nachmittag seine Grabstätte aufzusuchen und einen Kranz an seiner Gruft niederzulegen.

Als dieser bedeutende Gelehrte und große Mensch die Initiative zur Gründung des Vereins für Sozialpolitik an sich riß und damit den Spottnamen der Kathedersozialisten zu wissenschaftlicher und politischer Geltung erhob, da ging es ihm und den Männern, die ihm zur Seite standen, nicht so sehr darum, die Nationalökonomien der alten und der jungen Generation von damals, die *Roscher*, *Knies* und *Hildebrand*, die *Wagner*, *Brentano*, *Nasse*, *Held* und alle die anderen, in einem wissenschaftlichen Fachverbände zusammenzufassen, um damit eine Stätte des wissenschaftlichen Gedankenaustauschs und der gewiß notwendigen persönlichen Verbindung unter den Fachkollegen zu schaffen. Ihm galt es vielmehr, die Wirtschaftswissenschaft dazu aufzurufen, ihre Stimme für die immer dringlicher werdende soziale

Reform, für das Eintreten für die Rechte und die vernünftigen Ansprüche der Industriearbeiterschaft und dafür einzutreten, daß der Staat seine Verpflichtung immer besser erkenne, im Streite der sozialen Klassen, in den Auseinandersetzungen zwischen Unternehmern und der Arbeiterschaft einen den gerechten Ansprüchen des vierten Standes Genüge leistenden Ausgleich durch eine sachdienliche Sozialgesetzgebung herbeizuführen.

In Gesprächen, die ich mit unserem allzufrüh verstorbenen Freunde und Kollegen Walter *Eucken* in den letzten Jahren seines Lebens geführt habe, ist immer wieder zum Ausdruck gekommen, daß all unser wirtschaftswissenschaftliches Bemühen, das Ringen um eine das Wesen der Dinge erfassende Theorie, am Ende doch immer im Dienste der Meisterung der sozialen Frage steht. Und so bedeutet es im Grunde durchaus kein Abirren von dem Ziel, um dessen willen *Schmoller* und seine Freunde den Verein für Sozialpolitik einst ins Leben gerufen hatten, wenn dieser sich immer mehr zum fachwissenschaftlichen Verbands der gesamten Volkswirtschaftslehre entwickelt hat. Aber geleugnet kann doch auch nicht werden, daß die Blickrichtung auf die sozialen Probleme hin immer mehr auf andere Ziele abgelenkt wurde. Auf die verschiedenartigen Ursachen dieser Entwicklung soll hier nicht eingegangen werden, es ist aber angebracht, darauf hinzuweisen, daß mit ihr ganz besonders Anfang der dreißiger Jahre und dann auch wieder in der Zeit, als wir nach 1945 die Frage erörterten, ob der Verein für Sozialpolitik wieder ins Leben gerufen werden sollte, der Zweifel auftauchte, ob dieser sich nicht selbst überlebt habe und ob nicht eine ganz andere Art des fachwissenschaftlichen Zusammenschlusses gefunden werden müsse.

Diejenigen, bei denen die Initiative zur Neugründung des Vereins für Sozialpolitik lag, waren sich bewußt, daß es zunächst zweierlei gelte: das in der Zeit des Nationalsozialismus völlig zerrissene Band zwischen den Hochschullehrern der Wirtschaftswissenschaft neu zu knüpfen und eine Stätte zur sachlichen, fachlichen, von politischen und Interesseneinflüssen freien Aussprache zwischen Männern und Frauen der Wissenschaft und der Praxis über die zahlreichen Probleme zu schaffen, deren Klärung gleicherweise im wissenschaftlichen wie im staatspolitischen Interesse gelegen war. Mir scheint indessen jetzt doch der Zeitpunkt gekommen zu sein, uns auf das Erbe eines *Schmoller* zu besinnen, uns unserer Aufgabe und Verantwortung im Hinblick auf die soziale Frage wieder stärker bewußt zu werden, wie es ja mit der Einleitung der Vereinsuntersuchung über das Flüchtlingsproblem auch schon geschehen ist.

Mit prophetischem Blick hat uns *Schmoller* den Weg gewiesen, wenn er in seiner Eröffnungsrede zum 25jährigen Bestehen des Vereins

für Sozialpolitik auf dessen Kölner Tagung 1897 den Satz aussprach: „Das 20. Jahrhundert wird das soziale sein.“ In welchem Sinne und in welcher schicksalhaften, man kann wohl ohne Übertreibung sagen, über die Zukunft der Menschheit entscheidenden Weise das Wirklichkeit werden würde, was er mit diesem Worte zum Ausdruck brachte, das vermochte auch ein *Schmoller* zu einer Zeit relativ geordneter und gesicherter gesellschaftlicher, staatlicher und politischer Verhältnisse nicht zu ahnen. Auch für die lebende Generation ist es nicht leicht, das, was jeder fühlt, in gesicherten und unanfechtbaren Thesen zu fassen. Immerhin seien in aller Kürze und mit den erforderlichen Vorbehalten einige wenige und gewiß unzulängliche Hinweise gewagt.

Als Anfang der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts der Verein für Sozialpolitik die Öffentlichkeit zu größerem Verständnis für die soziale Frage aufrief, da war diese noch kaum etwas anderes als die Arbeiterfrage, und in ihr handelte es sich noch so gut wie allein um den Schutz der Arbeitnehmer vor unangemessener Inanspruchnahme ihrer Arbeitskraft und vor den wirtschaftlichen Unsicherheiten, die sie bedrohten. Die damals aufgeworfenen Fragen haben durch die Bemühungen der gewerkschaftlichen Selbsthilfe und durch die staatliche Sozialpolitik inzwischen ihre im ganzen angemessene Lösung gefunden. Und damit ist die Arbeiterschaft in eine Stellung in der Gesellschaft hineingewachsen, die eine nicht mehr in Zweifel zu ziehende Gewähr dafür bietet, daß die Gefahren, die sie einst bedrohten, für immer gebannt sind. Aber mit der fundamentalen Änderung der Stellung des Arbeiters in der Gesellschaft hat sich auch seine Einstellung zu den Problemen der Wirtschaftsgestaltung gewandelt. So ist heute die Arbeiterfrage etwas ganz anderes, als sie es bis zur Jahrhundertwende und darüber hinaus gewesen war. Ihren Kern bildet das Verlangen nach einer angemessenen Beteiligung nicht mehr nur an dem Ergebnis der Wirtschaftsleistung, sondern an den Entscheidungen, von denen der Wirtschaftserfolg abhängt. Damit sind Fragen aufgeworfen, deren sachgemäße Klärung ohne Zweifel die Mitarbeit der Wissenschaft erfordert.

Aber die soziale Problematik ist heute weniger denn je auf das beschränkt, was so lange als Arbeiterfrage den Hauptgegenstand der Sozialpolitik gebildet hatte. Die beiden Weltkriege haben tiefgreifende Änderungen der Sozialstruktur im Gefolge gehabt. Zweimal hat in Deutschland der Zusammenbruch der Nahrung die materielle Basis besonders der mittleren Schichten vernichtet und Hunderttausende zu Rentenempfängern degradiert; eine soziale Deklassierung größten Ausmaßes ist mit der unter politischem Zwang erfolgten Zuwanderung von Millionen Deutschen von östlich der Oder/Neiße-Linie in das ver-

kleinerte und gespaltene Deutschland dieser Tage verbunden. Damit sind nicht nur die brennendsten sozialen, sondern ebenso dringlich schwierigste wirtschaftliche Probleme aufgeworfen, deren Lösung auf die Dauer überhaupt die einzige Möglichkeit bietet, die sozialen Nöte zu bannen, die dem politischen Geschehen in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts ihre Entstehung verdanken.

Über allen diesen in ihrer Gestalt und Bedeutung deutlich erkennbaren Einzelfragen stehen aber solche säkularer Natur, die hier vollends nur angedeutet werden können, aber doch mit der Frage erwähnt werden müssen, ob durch sie nicht unsere Gesellschaft als Nachfolgerin des alten Vereins für Sozialpolitik aufgerufen ist, noch einmal mehr zu sein, als nur einer der üblichen fachwissenschaftlichen Verbände, indem sie den Blick der Öffentlichkeit auf die Notwendigkeit zu lenken sucht, die Lösung der großen Grundfragen der Zeit in Angriff zu nehmen. Sie bestehen, wie ich meine, in der Bedeutung, die das Phänomen der Masse und der Vermassung mit ihrer Folge einer in alle Schichten der Gesellschaft wirkenden kulturellen Proletarisierung erlangt hat, und dem Unvermögen, dieser Entwicklung Herr zu werden. Dieses Unvermögen aber scheint mir in der Tatsache seine Erklärung zu finden, daß unser Bemühen um sozialwissenschaftliche Erkenntnis und ganz besonders ihre gesellschaftspolitische Auswertung nicht Schritt zu halten vermocht hat mit dem sich überstürzenden Fortschritt der Naturwissenschaften und ihrer Auswertung in der Technik, die, so segensreich sie sein könnte und in vieler Beziehung selbstverständlich auch ist, bisher beinahe ebensoviel Schaden wie Nutzen gestiftet hat, weil es für ihre segensreiche Anwendung an der rechten Leitung gefehlt hat und so lange fehlen wird, wie die soziale Erkenntnis unzulänglich und, soweit sie vorhanden ist, mehr oder minder unbeachtet bleibt.

Vielleicht sind hiermit einige der Aufgaben angedeutet, vor deren Inangriffnahme wir uns nicht scheuen sollten, um in einer Stunde höchster Sorge um das Schicksal der Menschheit und damit auch unseres Volkes dem Wirken unserer Gesellschaft eine des Erbes, das sie übernommen hat, würdige Richtung zu geben. Gelingt uns das, dann dürfen wir auch in einer Zeit, deren Aspekte düster genug sind und leider nur allzuviel Anlaß zu pessimistischer Betrachtung geben, uns zu jenem Optimismus bekennen, mit dem *Schmoller* seine Rede zum 25jährigen Bestehen des Vereins für Sozialpolitik beschloß, indem er sagte: „Unsere Sache wird zuletzt so sicher siegen, wie in der Entwicklung der Menschheit die höheren Gefühle über die niedrigen, der Verstand und die Wissenschaft über die Leidenschaften und Interessen immer wieder gesiegt haben!“

Ich bitte nunmehr Herrn Kollegen *Brinkmann*, für den Vormittag die Verhandlungsleitung zu übernehmen.

Nach Worten der Begrüßung, die Herr Bundesbevollmächtigter *Vockel* im Namen der Bundesregierung und Herr Senator Prof. Dr. *Tiburtius* im Auftrage des Herrn regierenden Bürgermeisters der Stadt Berlin, Dr. *Reuter*, und im Namen des Berliner Senats an die Versammlung richtete, dankte der Verhandlungsleiter, Herr Professor *Brinkmann*, (Tübingen), dem Herrn Bundesbevollmächtigten *Vockel* und Herrn Senator Prof. Dr. *Tiburtius* für ihre freundlichen Begrüßungsworte und erteilte Herrn Professor *Thalheim* das Wort zu seinem Referat:

Die Wirtschaft Berlins zwischen Ost und West

Prof. Dr. Karl C. *Thalheim* (Berlin):

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Situation des Berlin von 1952 ist eine Grenzsituation — nahezu in jedem Sinne, den man diesem Worte beilegen kann. Sie ist es zunächst in räumlichem Sinne durch die heutige Insellage Westberlins und durch die Grenzziehung, die die Stadt in zwei Teile teilt. Und diese Grenze am Potsdamer Platz bedeutet sehr viel mehr als irgendeine Grenze in der westlichen Welt: sie ist auch die Grenze zweier politischer Systeme, zweier Wirtschaftsverfassungen, zweier Gesellschaftsordnungen, deren Unterschiedlichkeiten schwerlich überschätzt werden können. Um eine Grenzsituation handelt es sich aber auch rein ökonomisch insofern, als Westberlin, verglichen mit den Wirtschaftsräumen der Bundesrepublik, auf vielen Gebieten der Grenzproduzent ist, dessen Produktion infolgedessen konjunkturell am meisten bedroht ist. Und von einer Grenzsituation können wir schließlich auch deshalb sprechen, weil hier seit 1945 immer wieder Situationen entstanden sind, die den äußersten Möglichkeiten menschlicher Existenz nicht ferne waren.

Der Mensch in einer Grenzsituation ist der Mensch, der in besonderem Maße in eine Entscheidung gestellt ist. Das galt und gilt auch für das Berlin der Nachkriegszeit. Ihm aufgegeben war die Entscheidung zwischen West und Ost; und diese sonderbare, spannungsreiche, gefährliche, aber gerade deshalb doch auch wieder eminent fruchtbare Situation zwischen West und Ost ist das Grundmotiv, das immer wieder durchklingt, wenn man von dem Berlin von heute

spricht. Die Berliner Bevölkerung hat sich entschieden, klar und eindeutig; sie hat aber auch nach dieser Entscheidung gehandelt, sie hat für sie Opfer gebracht und Gefahren auf sich genommen. Und sie hat mit dieser Entscheidung Tatbestände geschaffen, denen man wohl ohne Überheblichkeit weltgeschichtliche Bedeutung zusprechen darf.

Berlin war als frühere Reichshauptstadt Symbol der deutschen Einheit — das zweigeteilte Berlin von heute ist Symbol der deutschen Zerrissenheit. Berlin war früher eines der stärksten Kräftzentren der deutschen Wirtschaft — es ist heute ein Notstandsgebiet geworden. Das „Notopfer Berlin“ ist sinnbildhaft für diesen Wandel. Wie kam es dazu?

Vier Tatbestände wurden entscheidend für den wirtschaftlichen Entwicklungsgang Berlins seit 1945. Der erste dieser Tatbestände war der ungeheure Substanzverlust, den Wirtschaft und Bevölkerung aller Teile der Stadt zunächst durch die Zerstörungen während des Krieges, dann durch die Maßnahmen der sowjetischen Besatzungsmacht in den ersten Monaten nach Kriegsende, schließlich, soweit Westberlin in Frage steht, erneut in den elf Monaten der Blockade erlitten. Neben dem Verlust der gesamten Bankguthaben unmittelbar nach Kriegsende, neben dem Aufbrauch fast der letzten finanziellen Reserven der Betriebe in der Blockadezeit waren weitaus am einschneidendsten die Wirkungen der ungeheuren Demontagen, die die sowjetische Besatzungsmacht durchführte; sie waren unvergleichlich viel größer als in Westdeutschland, sehr viel größer aber auch als in der Sowjetzone. Das Ergebnis einer Abbauperiode von kaum einem Vierteljahr war die fast völlige Vernichtung der maschinellen Einrichtungen einer Industrie, die von Generationen aufgebaut worden war. Anfang Juli 1945, bei Beginn der Vier-Mächte-Besetzung Berlins, waren von der maschinellen Kapazität der Berliner Industrie günstigstenfalls 25% verblieben. Gerade die für Berlin wichtigsten Industriezweige, wie z. B. die Elektroindustrie und die Werkzeugmaschinenindustrie — darunter viele Betriebe mit weltbekanntem Namen und höchster Bedeutung für das Wirtschaftspotential Berlins —, waren von dieser Demontage fast zu 100% betroffen worden.

Damit verlor Berlin die eine große Quelle, aus der etwa die Hälfte seines Sozialproduktes stammte und von der die Arbeitsmöglichkeiten eines großen Teiles der Berliner Bevölkerung abhingen; die Berliner Industrie (ohne Handwerk) zählte 1936 574 000 Beschäftigte, davon in Westberlin 324 000.

Übrig blieben die Gebäude, vor allem aber auch der größte Teil der qualifizierten Arbeitskräfte — damit allerdings der wichtigste Standortsfaktor der Berliner Industrie, und dies in erster Linie machte überhaupt einen Wiederaufbau der Berliner Industrie möglich. Aber der

Weg, um dieses wertvolle Potential wieder nutzbar zu machen, ist lang und mühsam, und er ist bis heute noch nicht zu Ende gegangen.

Der zweite für Berlins Schicksal entscheidende Tatbestand ist die politische und wirtschaftliche Trennung Deutschlands, sein Zerfall in zwei Gebilde mit der Tendenz immer stärkerer Auseinanderentwicklung sowohl hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur als auch der Wirtschaftsordnung, vor allem seit der separaten Währungsreform im Jahre 1948. Damit begann ein verhängnisvoller Desintegrationsprozeß, der noch immer andauert und sich im Zeichen des Fünfjahrplanes der Sowjetzone sogar noch verschärft und beschleunigt; eine Arbeitsteilung innerhalb der gesamtdeutschen Wirtschaft, die das Ergebnis einer Entwicklung von mehr als einem Jahrhundert war, wird damit ernstlich gefährdet. So schmerzlich dieser Prozeß auf beiden Seiten der Zonengrenze wirkt, für keinen anderen Teil Deutschlands ist er verhängnisvoller als für Berlin, dessen wirtschaftliche Existenz — und damit auch die Grundlage seines Soziallebens — in sehr erheblichem Umfange mit dieser gesamtdeutschen Arbeitsteilung verbunden war. Denn neben der industriellen Produktion bildeten die Dienstleistungen die zweite entscheidende Säule der Berliner Wirtschaft — und zwar Dienstleistungen für ganz Deutschland. Sie hatten für die Aktivseite der Berliner Leistungsbilanz gegenüber dem übrigen Deutschland annähernd die gleiche Bedeutung wie die Lieferungen von Industrieprodukten. Es handelte sich dabei nicht nur um die zentralen Reichs- und preußischen Behörden mit den ihnen verbundenen öffentlichen Körperschaften und Institutionen verschiedenster Art, sondern nicht weniger auch um die Großbanken und großen Versicherungsgesellschaften, die Spitzenorganisationen der Wirtschaft, zahlreiche Holdinggesellschaften und Konzernverwaltungen, um die Fülle kultureller Institutionen mit vielen Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten. Sie alle hatten Berlin deshalb als ihren Standort gewählt, weil es Reichshauptstadt und damit für die Ausübung zentraler Funktionen am besten geeignet war. Eine Sekundärwirkung war der große Umfang des Fremdenverkehrs, z. T. auch die Stellung des stark entwickelten Großhandels. Bei der Arbeitsstättenzählung vom Mai 1939 entfielen auf die Gesamtheit der Dienstleistungsfunktionen (ohne häusliche Dienste) nicht weniger als 1 069 000 Erwerbstätige, nur 90 000 weniger als auf Industrie und Handwerk. 360 000 Menschen arbeiten allein im Handel, 175 000 in der öffentlichen Verwaltung, 173 000 im Nachrichten- und Verkehrswesen, 26 000 in der Wirtschafts- und Sozialorganisation. Berlin war also nicht nur das Zentrum des Staates, sondern auch Metropole der Wirtschaft, es vereinigte in sich die Funktionen, die heute in den USA von Washington und New York ausgeübt werden.

Die Spaltung Deutschlands bedeutete für Westberlin den nahezu völligen Verlust aller dieser mit der Hauptstadtseigenschaft verbundenen Funktionen; damit entstanden wirtschaftliche und soziale Probleme, die — anders als die Industrieprobleme — unter den heutigen Voraussetzungen nicht nur schwierig, sondern schlechthin unlösbar sind. In Ostberlin dagegen ist die Situation wesentlich anders, da dieses — wenn auch nicht formalrechtlich — Zentrale und Metropole der „Deutschen Demokratischen Republik“ blieb und durch das dort herrschende planwirtschaftliche System der Umfang dieser Verwaltungsfunktionen im weitesten Sinne sogar noch gewachsen ist.

Mit der Nennung der Begriffe West- und Ostberlin haben wir bereits den dritten der entscheidenden vier Tatbestände berührt: die Spaltung Deutschlands erfuhr ihre äußerste Aufgipfelung in der Spaltung der Stadt Berlin selbst, die nun zwei verschiedene Stadtverwaltungen hat, zwei verschiedene Währungen, zwei verschiedene politische Systeme, zwei verschiedene Wirtschaftssysteme. Die bisherige Wirtschaftsverflechtung wurde also nicht nur zwischen Westberlin und seinem geographischen Hinterland, sondern auch zwischen West- und Ostberlin gelöst. Vorher war Berlin ein einheitlicher Wirtschaftskörper; in vielen Fällen gehörten zur gleichen Unternehmung Betriebe in beiden „Sektoren“. Nun erhielt die früher völlig irrelevante Frage nach dem Standort innerhalb Berlins Bedeutung. Damit wurden sehr interessante raumwirtschaftliche Entwicklungen ausgelöst, z. B. der Umzug eines großen Teiles der Bekleidungsindustrie (die früher vorwiegend im heutigen „Ostsektor“ saß) nach Westberlin, das Verschwinden einer eigentlichen „City“ und die Herausbildung neuer, stärker dezentralisierter Geschäfts- und Verwaltungsschwerpunkte, die Vornahme industrieller Ersatzinvestitionen in Westberlin zum Ausgleich für den Verlust von Ostbetrieben oder von Betrieben in der Randzone (und ebenso umgekehrt die ebenfalls auf „Entflechtung“ gerichtete Investitionspolitik in Ostberlin). Mit der Spaltung der Stadt entstanden aber auch sehr eigenartige und schwierige Wirtschaftsprobleme, die so wohl in Berlin einmalig sind, wie besonders das Schicksal der „Sektorengänger“ und das Währungsgefälle zwischen West- und Ostmark.

Der vierte und letztlich entscheidende Tatbestand ist die Selbstbehauptung Westberlins als Teil der westlichen Welt und als Insel mitten in einer kommunistisch beherrschten Umwelt, die ihre höchste Bewährung in der Blockadezeit erlebte. Die Konsequenz aber war die fast völlige Abschneidung Westberlins von seinem geographischen Hinterland. Heute ist der wirtschaftliche Verkehr und Austausch mit diesem unvergleichlich viel geringer als der mit der westlichen Welt, obwohl die Verbindungen mit dieser — 1945 in heute unbegreiflicher

Weise fast ohne Garantien gelassen — nur über wenige empfindliche und verletzbare Nervenstränge führen. Daß diese Selbstbehauptung trotzdem möglich wurde und blieb, war das Ergebnis menschlichen Willens — verbunden mit den Wirkungsmöglichkeiten moderner Technik, die mit der Luftbrücke eine Leistung von welthistorischer Bedeutung vollbracht hat.

Diese Selbstbehauptung Westberlins konstituierte und ermöglichte die gesamtdeutsche Aufgabe, die Berlin heute zu erfüllen hat und die im entscheidenden nicht ökonomischer Natur ist. Rein wirtschaftlich gesehen, kann Westberlin heute, nach fast völliger Einstellung des Interzonenhandels, kaum noch Brücke zwischen den beiden Hälften Deutschlands sein — wohl aber geistig, politisch und als Brücke menschlicher Beziehungen schlechthin. Zwei häufig gebrauchte Schlagworte geben diesen Tatbestand richtig wieder: Westberlin als „Schaufenster der westlichen Welt“ und als „Leuchtturm der Freiheit“ für das sowjetische Besatzungsgebiet. Westberlin hat damit eine wirklich entscheidende Bedeutung für die Aufrechterhaltung des Widerstandswillens gegen ein System, das den Persönlichkeitsgedanken und die menschliche Freiheit und Selbstbestimmung, damit überhaupt die Grundlagen abendländischer Existenz und Gesittung verneint. Es ist aber auch fast die einzige noch verbliebene Klammer zwischen der westlichen und der östlichen Hälfte Deutschlands.

Diese Dinge mußten auch in einem Vortrage mit wesentlich ökonomischer Zielsetzung gesagt werden; denn in der Erfüllung seiner gesamtdeutschen Aufgabe, die darüber hinaus eine gesamteuropäische Aufgabe, ja eine Aufgabe für die westliche Welt schlechthin ist, liegt die entscheidende Berechtigung für Berlin, Hilfeleistungen des Westens in beträchtlichem Umfange in Anspruch zu nehmen. Infolge der dargestellten fürchterlichen Dezimierung, ja fast Vernichtung der früheren Wirtschaftsgrundlagen konnte und kann Westberlin trotz ernstester Bemühungen aus eigener Kraft allein nicht leben. Das aber bedeutet auch eine Gefährdung seiner Aufgabe, dem Osten die Vorteile der westlichen Wirtschafts- und Lebensform unmittelbar vor Augen zu führen. Diese Aufgabe kann nicht nur durch bessere Versorgung der Menschen gelöst werden; sie umschließt ebenso auch die Sicherung der Arbeitsmöglichkeiten — dies um so mehr, als ja gerade das östliche System (wenn auch durchaus nicht immer mit Recht) als wesentlichen Vorteil seiner Wirtschaftsordnung die gesicherte Vollbeschäftigung ins Feld führt. In letzterer Beziehung ist nun die große Gefahr und das zentrale Problem Westberlins, daß durch die oben dargestellten Entwicklungen weit mehr Arbeitsplätze verloren gingen, als gleichzeitig Menschen aus Westberlin abwanderten. Die Wirtschaftspolitik Westberlins in den letzten drei Jahren stand deshalb entschei-

dend unter dem Zeichen des Kampfes um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten, um neue und gesicherte Arbeitsplätze; und das wird auch noch für die kommenden Jahre gelten.

„Berlin zwischen West und Ost“ ist deshalb die kennzeichnende Charakteristik der besonderen, weltgeschichtlich einmaligen heutigen Situation dieser Stadt: kennzeichnend für ihre besondere Aufgabe, kennzeichnend aber auch für die Probleme, mit denen sie zu kämpfen hat. Diese Probleme sind auch, aber keineswegs nur räumlicher Natur. Nicht selten kann man, besonders von östlicher Seite, hören, die wichtigste Wurzel der Berliner Wirtschaftsnöte läge in der Abschneidung der Stadt von ihrem „natürlichen Hinterland.“ Daran ist selbstverständlich viel Richtiges; aber wirklich entscheidend ist dieser Umstand allein nicht. Eine genauere Analyse der Westberliner Situation zeigt, daß das geographische und das wirtschaftliche „Hinterland“ einer Stadt nicht identisch zu sein brauchen und daß sie es im allgemeinen um so weniger sein werden, je größer die Stadt ist. Selbstverständlich spielte das Gebiet der heutigen Sowjetzone, ebenso wie z. T. auch die deutschen Ostgebiete östlich der Oder-Neiße-Linie, als Bezugs- und Absatzgebiet für Westberlin eine recht wichtige Rolle, und selbstverständlich war ein Teil der wirtschaftlichen Leistungen Berlins regional gebunden und bedingt. Aber für den überwiegenden Teil seiner wirtschaftlichen Leistung war das wirtschaftliche Hinterland Berlins schon früher ganz Deutschland, darüber hinaus der Weltmarkt. Schon die oben behandelten Dienstleistungsfunktionen waren aufs engste verbunden mit der Hauptstadtseigenschaft, sie waren also überwiegend Dienstleistungen für ganz Deutschland. Demgegenüber bildeten die regional gebundenen Dienstleistungen, die sich z. B. aus der Stellung Berlins als Sitz der Verwaltung der Provinz Brandenburg ergaben, den weitaus kleineren Teil. Besonders stark war die regionale Bindung an das „geographische Hinterland“ beim Großhandel, der infolgedessen auch durch die veränderte Lage sehr hart getroffen worden ist.

Auch bei den früheren Bezügen Berlins lag das wirtschaftliche Schwergewicht nicht allein bei dem geographischen Hinterland. Die heutige sowjetische Besatzungszone war wohl Hauptlieferant bei leicht verderblichen Nahrungsgütern (z. B. Milch), aber keineswegs bei der Mehrzahl der Nahrungsgüter; bei transportkosteneempfindlichen Massengütern (besonders Rohstoffen), wie z. B. Baustoffen und Holz, aber keineswegs auch bei einigen für die Berliner Industrie erstrangig wichtigen Materialien, z. B. Eisen, Stahl und Walzwerkserzeugnissen sowie Textilrohstoffen.

Auch beim Absatz der in Berlin hergestellten Industriegüter war die regionale Streuung so groß, daß dem geographischen Hinterland

eine zwar wichtige, aber nicht erstrangige Bedeutung zufiel. Natürlich gab es einige Berliner Industriezweige, für deren Absatz die heutige sowjetische Besatzungszone (und die Ostgebiete) entscheidend waren — es sind kennzeichnenderweise gerade diejenigen Industriezweige, die in den letzten Jahren am schwersten wieder auf die Beine gekommen sind, weil für sie natürlich die Erschließung neuer Märkte am schwierigsten war. Aber gerade bei den wichtigsten Westberliner Industriezweigen war der Absatzanteil der Ostgebiete nicht größer, in einigen Fällen sogar erheblich geringer als ihr Bevölkerungsanteil, wie die Ergebnisse einer Untersuchung zeigen, die vor einiger Zeit unter meiner Leitung von der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Berliner Zentralbank durchgeführt wurde. Danach verteilte sich z. B. im Jahre 1936 der Absatz des Berliner Maschinen- und Apparatebaues folgendermaßen:

Heutige Bundesrepublik	31 %
Export (hauptsächlich nach dem westlichen Ausland)	26 %
Heutige Sowjetzone und Ostdeutschland	23 %
Berliner Platzabsatz	20 %

Bei der größten und wichtigsten Berliner Industrie, der Elektroindustrie, die allein 147 000 Menschen beschäftigte und einen Produktionswert von über 1 Mrd. RM hervorbrachte, sowie bei den ebenfalls sehr wichtigen Industrien der Feinmechanik und der Bekleidung war die Absatzverteilung die folgende:

	Heutige Bundesrepublik	Heutige Sowjet- zone und Ost- deutschland in %	Export
Elektrotechnik	45	20	13
Feinmechanik/Optik	44	24	19
Bekleidungsindustrie	50	26	10

Diese Zahlen zeigen deutlich, daß gerade bei den wichtigsten Berliner Industriezweigen der Anteil des „Westabsatzes“ im heutigen Sinne etwa doppelt so hoch war wie der Anteil des „Ostabsatzes“. Wenn also die Westberliner Industrie in den letzten Jahren ihre Absatzbemühungen auf die Märkte der heutigen Bundesrepublik und die Exportmärkte der westlichen Welt konzentrieren mußte, so handelte es sich dabei nicht um den Versuch, völlig neue Märkte zu gewinnen, sondern um die Wiederherstellung eines Zustandes, der früher einen selbstverständlichen und wesentlichen Teil der gesamtdeutschen Wirtschaftsverflechtung ausmachte.

Trotzdem wäre es natürlich sinnlos, bestreiten zu wollen, daß die Abschnürung Westberlins von der heutigen sowjetischen Besatzungszone (und ebenso auch der Verlust Oberschlesiens vor allem als Koh-

lenlieferant und der übrigen Ostgebiete als Agrarüberschußgebiete) in mehr als einer Hinsicht für seine Wirtschaft sehr unangenehme Folgen hat. Auf die Wirkung für diejenigen Industriezweige, die früher ihren Hauptabsatz im „Hinterland“ hatten (z. B. wichtige Zweige der chemischen Industrie) und für den Großhandel habe ich bereits hingewiesen. Ebenso bedeuten die erhöhten Transportkosten beim Bezug bestimmter Erzeugnisse aus Westdeutschland, die früher aus Mittel- oder Ostdeutschland bezogen wurden, z. B. Milch, Kartoffeln, Braunkohlenbriketts, Holz, Baumaterialien, bestimmte chemische Grundstoffe, eine fühlbare Verteuerung der Berliner Produktion bzw. des Konsums. Die Wiederherstellung der deutschen Wirtschaftseinheit, schon aber auch die Wiederbelebung des Interzonenhandels in einem vernünftigen Umfange könnte also — ganz unabhängig von Berlins Stellung als Hauptstadt — in mehr als einem Punkte die Westberliner Situation erleichtern.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Interzonenhandel waren allerdings für Westberlin — soweit es die Absatzseite anbelangt — recht negativ: die Bezüge des sowjetischen Besatzungsgebietes blieben weit hinter dem zurück, was vorgesehen und — wenn auch nicht restlos verbindlich — vereinbart war. Ohne Zweifel handelte es sich dabei um ein sehr bewußtes Wollen der östlichen Machthaber: sie haben keinerlei Interesse, durch vermehrte Bezüge aus Berlin zum Abbau der Arbeitslosigkeit in Westberlin beizutragen, dessen Weiterexistenz als Teil der freien Welt mitten im kommunistischen Herrschaftsraum für sie ein Pfahl im Fleische schlimmster Art ist. Eine wirtschaftliche Hilfe für Westberlin durch die sowjetische Besatzungszone gäbe es nur unter einer Bedingung: völlige Eingliederung in das östliche System kollektivistischer Planwirtschaft. Das aber würde eine Senkung der Lebenshaltung und des Wirtschaftsniveaus auf das niedrige Niveau der Sowjetzone bedeuten. Und viel schlimmer noch: dem Verlust der wirtschaftlichen Selbständigkeit würde sehr bald auch der Verlust der menschlichen und politischen Freiheit folgen — gerade das Schicksal also, gegen das sich die gesamte Bevölkerung Westberlins bisher unter schweren Opfern und mit einem hohen Maße individueller Tapferkeit gewehrt hat.

Die andere mögliche Alternative blieb also nur der engste Anschluß an den Westen, d. h. also in erster Linie die Bundesrepublik, aber auch die übrige westliche Welt überhaupt, deren Teilnahme an der Besetzung Berlins allein den Bestand dieser Stadt als eines freien Gemeinwesens ermöglicht hat. Diese Integration war das Ziel, das seit der Währungsreform von allen Verantwortlichen mit unveränderter Zähigkeit verfolgt wird. Manche Hoffnungen, die in dieser Richtung auf nichtökonomischem Gebiet gehegt wurden, sind gescheitert: die Schaf-

fung eines exterritorialen Korridors Berlin — Helmstedt; die auch formalrechtliche Anerkennung Westberlins als 12. Bundesland; die Wahl Westberlins zum Sitz der Regierung der Bundesrepublik (als Parallele zu Ostberlin, das ohne formalrechtliche Eingliederung in die „Deutsche Demokratische Republik“ deren Regierung beherbergt). Auf ökonomischem Gebiet haben sich zwar auch nicht alle, aber doch viele Hoffnungen erfüllt. Die drei Jahre vom Mai 1949 bis heute waren eine Zeit langsamen, aber im ganzen doch stetigen Aufstiegs, und auf dem sehr mühsamen Wege zur „Viability“ hat Westberlin immerhin schon ein recht beachtliches Stück zurückgelegt, wenn dies auch aus noch zu erörternden Gründen nach außen hin nicht immer deutlich wird.

Die Situation bei der Blockadeaufhebung im Mai 1949 war in mehr als einer Hinsicht eine Parallele zu den Wirkungen, die bei einer Wiedervereinigung Deutschlands zu erwarten sind:

1. In Berlin bestand noch Bewirtschaftung, in Westdeutschland bereits freie Wirtschaft. Die Versuche einiger Berliner Behörden, die von ihnen als zunächst noch notwendig angesehenen Bewirtschaftungsmaßnahmen weiterhin aufrechtzuerhalten, brachen vor der Macht der Tatsachen in kürzester Zeit zusammen.
2. Der rasch verbesserten Versorgung (mit der Stoßwirkung eines beträchtlichen Nachholbedarfes) stand andererseits die Gefährdung der Arbeitsmöglichkeiten gegenüber: die rasch wachsende Arbeitslosigkeit ist, wie schon gesagt, seither ein Berliner Zentralproblem geblieben. Die seltsame Zeit der „Doppelwährung“ vom Juni 1948 bis März 1949 gab den Betrieben vielfach noch die Möglichkeit, auch Arbeitskräfte durchzuhalten, die nicht unbedingt nötig waren. Als aber im März 1949 die Westmark zur alleinigen Währung Westberlins erklärt worden war, standen die Berliner Betriebe vor der zwingenden Notwendigkeit, kostenmäßig gegenüber der westdeutschen Wirtschaft konkurrenzfähig zu werden. Nachdem der Geldschleier der Doppelwährung weggezogen war, erschienen die Realitäten in voller Kraßheit: die infolge der Demontagen noch viel zu niedrige Produktionskapazität und die dementsprechend ebenfalls viel zu geringe Zahl von Dauerarbeitsplätzen, die (infolge der auch qualitativ noch ganz unzureichenden maschinellen Ausstattung) erheblich unter dem westdeutschen Stande liegende Arbeitsproduktivität, die Entblößung von Betriebsmitteln und die Unmöglichkeit, diese durch ausreichende Betriebsgewinne anzureichern, der Verlust der früheren Absatzmärkte — als notwendige Folgeerscheinungen die sehr großen Defizite im öffentlichen Haushalt und in der Leistungsbilanz Westberlins.

Gegenüber dieser fast hoffnungslosen Situation im Sommer 1949 ist die heutige Lage schon erheblich günstiger. Zwar konnte der höchst unerquickliche Zustand der Hilfsbedürftigkeit Westberlins noch nicht beseitigt werden, wie die Zuschüsse aus dem Haushalt der Bundesrepublik, das „Notopfer Berlin“ und das durch GARIOA-Mittel finanzierte Notstandsprogramm der Arbeitsbeschaffung zeigen. Jedoch ist seither die produktive Leistung Berlins ebenso wie der Umfang der Beschäftigungsmöglichkeiten ganz erheblich gewachsen. Es bestand völlige Klarheit darüber, daß zusätzliches primäres Einkommen zunächst nur in der Industrie gebildet werden kann, da ja der größte Teil der früheren Dienstleistungsfunktionen vorläufig nicht wiederherzustellen ist, solange Berlin nicht Hauptstadt ist. Nur wenn die Westberliner Industrie ihren Absatz außerhalb Berlins erhöhte, konnte aus eigener Leistung ein Ausgleich für die notwendigen Bezüge von außerhalb geschaffen werden, und nur durch die Ausweitung der Industrieproduktion wurden Sekundärwirkungen in anderen Wirtschaftszweigen möglich. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß ein wesentlicher Teil der zunächst vorgenommenen Investitionen dem Zwecke der Rationalisierung dienen mußte, ohne die eine Kostensenkung und die Wiedergewinnung der Absatzmöglichkeiten im Westen unmöglich gewesen wären. Daraus ist es zu erklären, daß die industriellen Produktionswerte weit stärker gestiegen sind als die Beschäftigtenzahl.

An einigen wenigen Zahlen sei die Entwicklung in den letzten zwei Jahren verdeutlicht:

Zahl der Beschäftigten in der Industrie

(ohne Kleinbetriebe und ohne
Heimarbeiter)

Januar 1950:	129 000
November 1951:	170 000

Produktionsindex der Berliner Industrie (1936 = 100, ohne Bau- und Nahrungs- und Genußmittel-industrie)

I. Quartal 1950:	26
November 1951:	51
(aber gleichzeitig vergleichbarer Index im Bundesgebiet 145!)	

Lieferwerte der Westberliner Industrie:

Januar 1950:	96 Mill. DM
November 1951:	241 Mill. DM

Statistisch erfaßte Lieferungen
nach Westdeutschland:

Monats-
durchschnitt 1950: 68 Mill. DM
November 1951: 123 Mill. DM

(ohne Postpakete, auf die zusätzlich im Monatsdurchschnitt 20—25 Mill. DM entfallen dürften, da die sehr wichtigen Lieferungen der Berliner Bekleidungsindustrie hauptsächlich in Form von Postpaketen erfolgen).

Ausfuhr: 2. Halbjahr 1949: 18 Mill. DM
2. Halbjahr 1951: 133 Mill. DM

Umsatz der monatlich berichten-
den Betriebe: III. Quartal 1950: 1 828 Mill. DM
IV. Quartal 1951: 2 622 Mill. DM

Steuereinnahmen: I. Quartal 1950: 164 Mill. DM
IV. Quartal 1951: 268 Mill. DM

Diese Zahlen zeigen wohl deutlich, daß die in Westdeutschland leider oft zu hörende These von Berlin als dem „Faß ohne Boden“ nicht zutrifft. In der Regel wird diese These durch den Hinweis auf den nur sehr geringen Rückgang der Arbeitslosigkeit in Westberlin gestützt. Tatsächlich hat sich auch die Zahl der Arbeitslosen wenig verändert, obwohl seit zwei Jahren aus GARIOA-Mitteln ein Notstandsprogramm finanziert wurde, mit dessen Hilfe ca. 50 000 Menschen beschäftigt werden konnten (die starke Einschränkung dieses Programms im Frühjahr und Frühsommer 1952 war die Hauptursache dafür, daß entgegen allen saisonüblichen Tendenzen die Arbeitslosenzahl zunahm). Bei der Beurteilung dieser Zahlen wird jedoch häufig die — von Westdeutschland her allerdings oft schwer zu durchschauende — Besonderheit der Berliner Situation übersehen, was leider durch die bisherige Unvollkommenheit der Westberliner Arbeitsmarktstatistik noch gefördert worden ist. Denn die Situation „zwischen West und Ost“ ist für die Analyse des Berliner Arbeitsmarktes von größter Bedeutung, weil dadurch ein zusätzliches Angebot an Arbeitskräften geschaffen wird, das in Westdeutschland nicht entfernt in diesem Umfange vorhanden ist. Infolgedessen muß für die Beurteilung der Westberliner Entwicklung nicht die Arbeitslosenzahl, sondern die Beschäftigtenzahl maßgebend sein.

Das zusätzliche Angebot an Arbeitskräften resultiert vor allem aus den folgenden Ursachen:

1. Dem kontinuierlichen und starken Zustrom von Flüchtlingen aus der Sowjetzone, deren Zahl allein im Jahre 1951 rd. 52 000 ausmachte (im Juni 1952 waren es infolge der Verschärfung der politischen Situation sogar 7 600). Zwar werden nach der gesetzlichen

Neuregelung im Frühjahr 1952 80% der anerkannten politischen Flüchtlinge in die Bundesrepublik gebracht. Aber die Nichtanerkannten, von denen nur der kleinste Teil wieder in die Sowjetzone zurückgeht, drücken, obwohl sie legal keine Arbeitserlaubnis erhalten, unvermeidlich doch auf den Westberliner Arbeitsmarkt.

2. Die im wesentlichen politisch begründeten Entlassungen Westberliner „Sektorengänger“ im Ostsektor. In den letzten zwei Jahren wuchs dadurch das Angebot auf dem Westberliner Arbeitsmarkt um nahezu 48 000, da die Zahl der in Ostberlin arbeitenden Sektorengänger aus dem Westen erheblich größer war als umgekehrt.

Demgegenüber betrug die echte Zunahme der Beschäftigten in Westberlin zwischen Ende Januar 1950 und Ende Januar 1952 insgesamt 76 000. Dies muß unter Berücksichtigung aller besonderen Schwierigkeiten als ein recht beachtenswerter Erfolg angesehen werden; wenn die Steigerung der Beschäftigtenzahl trotzdem keine wesentliche Senkung der Arbeitslosenzahl bewirkt hat, so ist das aus den eben dargestellten Gründen die Wirkung politischer Faktoren, die mit ökonomischen Mitteln nicht paralysiert werden können.

Der Anstieg von Beschäftigung und Wirtschaftsleistung in Westberlin ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen. Der erste Faktor war die Finanzierung von Investitionen durch ERP- und GARIOA-Mittel, durch die wenigstens ein Teil der Demontagewirkungen ausgeglichen werden konnte. Bis Ende 1951 waren insgesamt 404 Mill. DM ausgezahlt worden, davon 60 Mill. DM aus einem durch GARIOA-Mittel finanzierten Sonderprogramm in Höhe von 200 Mill. DM. Durch den Einsatz dieser Mittel, deren Wirkungen sich zum Teil bis Anfang 1952 noch nicht zeigen konnten, gelang es immerhin, in der Industrie rd. 45 000 Menschen zusätzlich zu beschäftigen, wobei zu berücksichtigen ist, daß, wie bereits oben erwähnt wurde, ein guter Teil der Investitionen, namentlich in der ersten Zeit, aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit Berlins nicht für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern für die Rationalisierung des vorhandenen unzureichenden Produktionsapparates eingesetzt werden mußte. Die — wenn auch nicht völlig, so doch in einem ansehnlichen Umfang — erreichte Kostengleichheit mit Westdeutschland war die entscheidende Voraussetzung für den zweiten Faktor des Aufschwungs: die Wiedergewinnung wenigstens eines Teils der früheren westdeutschen Märkte und der westlichen Exportmärkte für Berliner Industrieerzeugnisse. Allerdings bleibt auch der heutige Absatzanteil der Berliner Industrie in der Bundesrepublik noch erheblich unter ihrem Vorkriegsanteil.

Nicht vorübergehen kann man, wenn man die Lage der Berliner Wirtschaft „zwischen West und Ost“ betrachtet, an den besonderen Schwierigkeiten, die sich durch das gegenwärtige Berliner Währungs-

problem als eine sehr typische Ausprägung dieser einzigartigen Berliner Situation ergeben. Berlin hat ja nicht nur zwei Verwaltungen, zwei wirtschaftliche und politische Systeme, sondern auch zwei Währungen mit sehr verschiedenem Wert, bei denen das Verhältnis von Wechselkurs und Kaufkraft in verschiedenen Bereichen so außerordentlich unterschiedlich ist, daß dadurch bald auf der einen, bald auf der anderen Seite Kaufvorteile von zum Teil sehr erheblichem Umfang bestehen. Über die Bestimmungsgründe des Ostmarkkurses, der durch die in Westberlin bestehenden Wechselstuben gebildet wird, ist sehr viel geredet und geschrieben worden. Die Behauptung, dieser Kurs sei ein „politischer“ Kurs und würde weitgehend manipuliert, trifft nicht zu. Wesentlich ist, daß der „intervalutarische“ Wert der Ostmark lediglich durch die Preise eines begrenzten Kreises von Waren bestimmt wird, da alle diejenigen Waren, die in der Sowjetzone noch rationiert oder nur in Ausnahmefällen erhältlich sind, für die Kursbildung ausschneiden. Trotz des im Vergleich zur Westmark sehr niedrigen Ostmarkkurses ergibt sich für eine Reihe von Warenkategorien für die Bewohner der Sowjetzone ein Vorteil beim Einkauf in Westberlin, ganz besonders, wenn man die unterschiedliche Qualität der Erzeugnisse berücksichtigt. Die Kaufkraftparität ist für die Wechselkursbildung also insoweit wesentlich, als es sich um das Preisniveau der für Westbewohner attraktiven freien Waren im Ostsektor (besonders in den HO-Geschäften) handelt, andererseits um diejenigen in Westberlin käuflichen Waren, deren Einkauf trotz der Kursdifferenz für die Bewohner des sowjetischen Besatzungsgebietes vorteilhaft ist. Dazu treten weiterhin spekulative Faktoren, wie z. B. die Bildung von Währungsreserven in Westmark, möglicherweise auch die Westmarkkäufe sowjetzonaler Verwaltungsstellen, die sich dadurch Mittel für Schwarzkäufe in Westdeutschland oder Westberlin verschaffen wollen.

Die Wirkungen dieses Währungsgefälles für Westberlin sind in den einzelnen wirtschaftlichen Bereichen sehr unterschiedlich. Während z. B. der Westberliner Schuheinzelhandel dadurch sehr gefördert worden ist — ein sehr ansehnlicher Teil des gegenwärtigen Gesamtumsatzes an Lederschuhen in Westberlin entfällt auf Ostkäufer —, desgleichen der Absatz von Margarine, sind andere Zweige, besonders die Brotindustrie und die Dienstleistungshandwerke, dadurch stark benachteiligt worden. Gütermäßig gesehen bewirken die sich bei diesen Ost-West-Käufen ergebenden Austauschrelationen einen echten Zuschuß zum Westberliner Sozialprodukt, der gewissermaßen eine besondere Form des „Außenbeitrages“ zum Sozialprodukt bildet. Andererseits sind die politischen Wirkungen durch die Einschränkung der Arbeitsmöglichkeiten in Westberlin und durch die Einnahmen, die aus den HO-Verkäufen in die Staatskasse der Sowjetzone fließen, sehr negativ.

Jedoch darf dabei auch nicht vergessen werden, daß Westberlin seine Aufgabe als „Schaufenster des Westens“ nur dann wirklich zu erfüllen vermag, wenn der Bevölkerung der Sowjetzone auch die Möglichkeit gegeben wird, in Westberlin einzukaufen; dies aber wiederum setzt voraus, daß für die nach Westberlin fließenden Ostmarkbeträge auch eine Verwendungsmöglichkeit gegeben ist, die im wesentlichen nur in Käufen innerhalb des sowjetischen Besatzungsgebietes bestehen kann. So ist das Problem des Berliner Währungsgefälles, das ich hier nur mit diesen wenigen Bemerkungen behandeln kann, ganz besonders kennzeichnend für die völlig einzigartige Situation, in die Westberlin als die Stadt zwischen West und Ost heute geraten ist.

„Zwischen West und Ost“ bedeutet aber keineswegs, daß unter den heutigen Voraussetzungen der Osten wirtschaftlich für Berlin auch nur entfernt die gleiche Bedeutung gewinnen könnte, wie der Westen. Ich habe bereits ausgeführt, daß unter den gegebenen Voraussetzungen lediglich die Wiederherstellung der engen Verflechtung mit der Bundesrepublik und darüber hinaus mit der westlichen Welt überhaupt für die Berliner Industrie die Möglichkeit eines Wiederaufstieges und einer Ausdehnung der Produktion gibt. Das bedeutet aber auch, daß der konjunkturelle Zusammenhang zwischen Westberlin und dem Westen sehr eng geworden ist. In der Zeit des Korea-Booms hat sich das nach der positiven Seite hin ausgewirkt, da die allgemein günstigen Absatzchancen dieser Periode die Wiedereinschaltung der Berliner Industrie in die westliche Wirtschaft wesentlich erleichterten. Gegenwärtig verspüren wir das Umgekehrte: die konjunkturelle Abschwächung in der westlichen Welt macht sich in Berlin kaum weniger stark bemerkbar, was aber hier ungleich gefährlicher ist, weil die Westberliner Wirtschaft viel weiter von dem Zustand der Vollbeschäftigung entfernt ist.

Ein Allheilmittel zur Lösung der Westberliner Wirtschaftsnöte kann es nicht geben; es wird notwendig sein, trotz schwieriger gewordener Voraussetzungen das Programm eines Wiederaufbaues der Berliner Industrie und der Ausweitung ihrer Absatzmöglichkeiten auf den westlichen Märkten weiterzuführen. Anfang des Jahres 1951 wurde der sogenannte Berliner Long-Term-Plan veröffentlicht, der aus einer vorbildlichen Zusammenarbeit von Wirtschaftswissenschaft, Wirtschaftspraxis und Wirtschaftsverwaltung entstanden war. In diesem wurde festzustellen versucht, auf welche Weise Westberlin aus einem Notstandsgebiet wieder zu einem wenigstens annähernd aus eigener Kraft lebensfähigen Wirtschaftskörper gemacht werden könne. Da, wie schon gesagt, unter den gegenwärtigen Voraussetzungen die Wiederherstellung der früheren Dienstleistungsfunktionen Westberlins nur in sehr bescheidenem Umfang möglich ist, wurde von den Verfassern dieses Long-Term-Planes der Ausbau der Westberliner Industrie als der ein-

zige Weg angesehen, das primäre Einkommen zu steigern. Als anzustrebende und möglich erscheinende Ziele wurden eine Verdreifachung der Industrieproduktion im Vergleich zum Stand von Mitte 1950 und eine annähernde Verdoppelung der industriellen Beschäftigtenzahl bezeichnet. Letzteres würde eine Zunahme der Industriebeschäftigten (gegenüber dem Stand vom Sommer 1950) um rund 150 000 bedeuten, womit ihre Gesamtzahl noch nicht wieder ganz den Stand von 1936 erreicht hätte; der Long-Term-Plan erwartete — auf Grund der besonderen Verhältnisse in Berlin hier sehr vorsichtig vorgehend — von einer Zunahme der industriellen Beschäftigtenzahl um 150 000 ein Wachstum der Beschäftigtenzahl in anderen Bereichen um 50 000.

Die Verwirklichung dieser Zielsetzungen, die nach Meinung der Verfasser des Long-Term-Planes günstigstenfalls in einem Zeitraum von vier Jahren möglich ist, würde zu einem annähernden Ausgleich der Leistungsbilanz und des öffentlichen Haushalts von Westberlin führen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen allerdings bestimmte nicht einfache Voraussetzungen erfüllt sein. Die in Westdeutschland selbst eingetretenen strukturellen Wandlungen, z. B. der starke Ausbau der Elektroindustrie, aber auch der zeitweilige Verlust der Märkte im sowjetischen Besatzungsgebiet und in den Gebieten östlich der Oder-Neiße-Linie verbieten es, die frühere Berliner Industriestruktur einfach wiederherstellen zu wollen. Eine Beschäftigtenzahl von rund 300 000 in der Industrie kann nur erreicht werden, wenn neue Produktionen in Westberlin ansässig gemacht werden. Das ist bereits in einer Reihe von Fällen geschehen, und Betriebe, die aus der sowjetischen Besatzungszone bzw. aus Ostberlin zugewandert sind, haben daran einen wesentlichen Anteil. Die gelegentlich zu hörende Behauptung, in Westberlin herrsche eine „Investitionsmüdigkeit“, wird bisher durch die Tatsachen nicht bestätigt; es ist aber keineswegs ausgeschlossen, daß bei konjunktureller Stagnation im Westen und dadurch verringerter bzw. nicht weiter steigender Absatzmöglichkeit ein solches Problem ausreichender Investitionsbereitschaft für die Weiterführung des Berliner Investitionsprogramms tatsächlich entstehen kann.

Nicht weniger wichtig ist deshalb die Sorge für ausreichenden Absatz der Westberliner Industrieerzeugung. So erfreulich die bisherigen Erfolge in der Wiedergewinnung von Märkten in der Bundesrepublik und im Export sind, so können sie doch für das notwendige weitere Wachstum der Westberliner Industrieproduktion keinesfalls genügen, und der Rückgang des Auftragseinganges in den letzten Monaten muß deshalb als ein durchaus ernstes Symptom angesehen werden. Daß Westberlin in seiner heutigen Lage in mehr als einer Hinsicht ungünstige Standortvoraussetzungen besitzt, wird aus meinen bisherigen Ausführungen klar geworden sein, ebenso aber hoffentlich auch die

Notwendigkeit, wirtschaftlich wie politisch die Berliner Position nicht nur zu halten, sondern zu verstärken. Hier handelt es sich um eine Aufgabe, die ihrem Wesen nach allein mit normalen marktwirtschaftlichen Methoden nicht gelöst werden kann, deren politische Bedeutung aber auch ein Abgehen von diesen Methoden rechtfertigt. Die besonderen Schwierigkeiten Westberlins können nur überwunden werden, wenn ihm gewisse „Präferenzen“ auf den westlichen Märkten zugestanden werden, wie das z. B. durch die Umsatzsteuerrückvergütung beim Absatz Westberliner Erzeugnisse in der Bundesrepublik erfolgreich geschehen ist. Die gegenwärtig festzustellende Verlangsamung der Auftriebskräfte zwingt zu ernsthafter Überlegung, mit welchen Methoden ein Ausbau derartiger Präferenzen möglich erscheint.

Daß neben der weiteren Bereitstellung von Investitionsmitteln auch die ausreichende Versorgung mit nicht zu teuren kurzfristigen und vor allem mittelfristigen Betriebskrediten sehr wichtig ist, soll wenigstens kurz erwähnt werden; hierüber wird vielleicht in der Aussprache von sachverständiger Seite noch mehr gesagt werden.

Ich hoffe, damit ein einigermaßen verständliches Bild von der Eigenart der heutigen wirtschaftlichen Situation Westberlins und von den Kräften, die sie bestimmen, gegeben zu haben. Noch einmal sei zum Schluß betont: Berlin kann die welthistorische Aufgabe, die ihm als Vorposten der freien Welt in dem vom Kommunismus beherrschten Gebiet zugefallen ist und von deren Lösung ohne Zweifel Entscheidendes abhängt, nur erfüllen, wenn es auch wirtschaftlich gesund wird. Dazu gehört vor allem die Überwindung der Arbeitslosigkeit und die Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen. Aus eigener Kraft kann Westberlin in seiner heutigen Lage dies nicht erreichen; es ist auf die Unterstützung des Westens angewiesen. Die besondere Stellung und Aufgabe, die Berlin als „Stadt zwischen West und Ost“ besitzt, gibt ihm das moralische Recht auf diese Unterstützung, deren Bedeutung weit über den rein wirtschaftlichen Bereich hinausgeht und für die Wiederherstellung der deutschen Einheit von entscheidender Bedeutung ist.

Prof. Dr. *Brinkmann* (Tübingen): Ich danke Herrn Kollegen *Thalheim* für sein eindrucksvolles Referat und erteile zur Einleitung der Diskussion Herrn Dr. *Grünig* das Wort.

Dr. F. *Grünig* (Berlin):

Gestatten Sie mir als Mitverfasser der als „Berliner Longterm-Plan“ bekanntgewordenen Denkschrift, einige zahlenmäßige Ergänzungen zu den Ausführungen des Vortragenden, mit denen ich in jeder Beziehung übereinstimme, zu geben.

Wir verfolgen in Berlin die gesamtwirtschaftliche Entwicklung an Hand des zunächst in den angelsächsischen Ländern eingeführten, aber nunmehr international allgemein verbreiteten Systems der „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“ (National Accounts). Diese — in Berlin vierteljährliche — Rechnungslegung erlaubt es, die Größe und Verwendung des Sozialprodukts und seiner Bestandteile, ferner die Einkommensbildung, die Vorgänge auf dem Geld- und Kapitalmarkt usw. in ihren Zusammenhängen laufend zu verfolgen.

Das Westberliner Sozialprodukt (Nettosozialprodukt zu Marktpreisen) belief sich den jeweiligen Werten nach im Jahr 1949 auf 2,8 Mrd. DM, im Jahr 1950 auf 3,5 Mrd. DM, im Jahr 1951 auf 4,2 Mrd. DM. Diese gewaltige Aufwärtsentwicklung im Ausmaß von 25 bzw. 20 v. H., jeweils von Jahr zu Jahr gerechnet, muß zweifellos als außerordentlicher Erfolg der Westberliner Wirtschaft gewertet werden, auch wenn man etwas „Wasser in den Wein“ gießt und die Preisbewegung in Betracht zieht: die Preise sind nämlich bekanntlich bis in die zweite Hälfte des Jahres 1950 hinein gesunken, danach aber — im Zusammenhang mit der Korea-Hausse — um so mehr gestiegen. Preisbereinigt ergibt sich dabei folgendes Bild:

Seit der endgültigen Währungsumstellung im Frühjahr 1949 betrug die reale Steigerung des Sozialprodukts im Jahr 1949 17 v. H., im Jahr 1950 28 v. H., im Jahr 1951 aber nur 6 v. H. Die Zuwachsrate hat sich im laufenden Jahr sogar noch weiter verringert. Die Entwicklung der Westberliner Wirtschaft lief dabei mit der westdeutschen Wirtschaftsentwicklung nahezu parallel bei allerdings viel niedrigerem Niveau (westdeutscher industrieller Produktionsindex im März 1952 = 136. Westberliner industrieller Produktionsindex im gleichen Monat nur 49; Basis jeweils 1936 = 100).

Bei dieser Sachlage darf sich Westberlin mit einer jährlichen Zuwachsrate des Sozialprodukts von 6 v. H. (oder vielleicht sogar noch darunter) keinesfalls zufrieden geben. Die Hilfsbedürftigkeit Westberlins und der niedrige Lebensstandard der Westberliner Bevölkerung würde sonst auf lange Zeit hinaus verewigt werden. Vielmehr müssen Mittel und Wege gefunden werden, um der Westberliner Wirtschaft ein schnelleres Wachstum und damit eine allmähliche Angleichung an das westdeutsche Produktionsniveau zu ermöglichen. Vor allem könnte durch eine noch größere Bereitschaft der westdeutschen Wirtschaft und des Auslands als bisher, Westberliner Waren aufzunehmen, die Westberliner Wirtschaftslage außerordentlich verbessert werden. Insbesondere würde durch solche zusätzlichen Aufträge das Defizit der Berliner Leistungsbilanz vermindert und damit der Zuschußbedarf der Westberliner Wirtschaft entsprechend herabgesetzt werden können.

Prof. Dr. *Meimberg* (Berliner Zentralbank, Berlin):

Die Ausführungen des Herrn Referenten möchte ich in zwei Punkten noch etwas ergänzen.

Zur Bildung des Kurses der Ostmark im Verhältnis zur Westmark wäre noch zu bemerken: Vielfach hat Überraschung hervorgerufen, daß der Wert der Ostmark als Folge der wiederholten Preissenkungen in den HO-Läden nicht stärker gestiegen ist, zumal zur gleichen Zeit die Preise in der Bundesregierung einschließlich Westberlins gestiegen sind. Dieses Phänomen läßt sich vor allem mit folgendem erklären: Für die Bildung des Kurses der Ostmark im Verhältnis zur Westmark ist nur ein verhältnismäßig schmaler Teil aller Preisrelationen von Gütern und Dienstleistungen in Ost und West von Einfluß. Fast völlig ausfallen bei der Kursbildung die Preise bei den zahlreichen Produktions- und Konsumgütern der sowjetischen Zone, welche bewirtschaftet sind oder die aus anderen Gründen von Westberlinern oder Westdeutschen nicht begehrt werden oder begehrt werden können.

Diejenigen Güter des Ostens, die vom Westen her erworben werden können, sind in der Tat oftmals im Preis gesunken; häufig ist die Nachfrageelastizität aber nur gering. Soweit sich die Nachfrage vom Westen her erhöht hat, wurde ihre Wirkung auf den Ostmarkkurs durch eine gleichzeitige Zunahme der Nachfrage nach westlichen Gütern weitgehend kompensiert. Diese Zunahme läßt sich damit erklären, daß die Verbesserung der Lebenshaltung im sowjetisch besetzten Gebiet dazu geführt hat, daß die Bevölkerung auf Grund der Senkung der Preise für Güter des elementaren Bedarfs nunmehr einen größeren Teil ihres Einkommens für Güter des gehobenen Bedarfs ausgeben kann. In den HO-Läden sind Güter des gehobenen Bedarfs aber entweder gar nicht oder nur in niederer Qualität zu haben. So kommt es, daß die Bevölkerung des sowjetisch besetzten Gebietes mehr Qualitätswaren in Westberlin einkauft als in den zurückliegenden Jahren.

Bei der Würdigung der Sozial- und Wirtschaftsprobleme in Westberlin könnte gefragt werden, ob nicht der billigste und auch politisch beste Weg für eine Stabilisierung der Verhältnisse in Westberlin darin bestünde, 100 000 bis 200 000 Arbeitslose mit ihren Familien nach dem Westen umzusiedeln. Gegenüber dieser Möglichkeit gibt es aber entscheidende Einwände:

1. Der größte Teil der Westberliner Arbeitslosen entfällt auf ungelernete Arbeiter, auf ehemalige Angestellte in vorgerücktem Lebensalter und auf nicht voll Erwerbsfähige. Insoweit bedeutete eine Umsiedlung für die Bundesrepublik aber keine Erleichterung; denn diese Personengruppen würden in Westdeutschland entweder Emp-

fänger öffentlicher Unterstützungen, Renten usw. sein oder als weitgehend unwillkommene Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt auftreten. Ihr Weggang von Berlin würde auch ungünstige Rückwirkungen auf gesunde Wirtschaftszweige, wie z. B. Einzelhandel und Handwerk, haben. Von der Möglichkeit freiwilligen Umzuges machen im übrigen nur wenige Gebrauch.

2. Soweit es sich um voll arbeitsfähige Arbeitslose handelt oder um Jugendliche, deren Eintritt in den Arbeitsprozeß bevorsteht, ist zu bedenken, daß die Erhaltung Westberlins als ein Zentrum westlichen Lebens auch wirtschaftliche Aktivität erfordert. Dem widerspräche es, wenn der Anteil der voll arbeitsfähigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung noch über das schon geschehene Maß hinaus geschwächt würde. Schon jetzt ist dieser Anteil als Folge des Krieges und der Ereignisse in den Nachkriegsjahren geringer als in Westdeutschland.

Ein gewichtiger Gesichtspunkt in diesem Zusammenhang ist auch, daß jede Umsiedlung größeren Stils und auch jeder organisierte Abzug von Facharbeitern oder Facharbeiternachwuchs psychologische Konsequenzen haben würde, die ihrerseits beträchtliche wirtschaftliche und politische Auswirkungen haben müßten: Viele Bewohner Westberlins oder Westdeutschlands würden in einer solchen Umsiedlung eine Preisgabe oder doch empfindliche Schwächung der Politik der Behauptung Westberlins sehen. Das aber würde in Westberlin einen Schrumpfungsprozeß auslösen, der jedenfalls weit über das Maß hinausginge, das sich unmittelbar aus der Umsiedlung ergibt. Nicht eine Verringerung, sondern eine Vermehrung des Anteils der arbeitsfähigen Bevölkerung in Westberlin ist das Gebot der Stunde. Aus dieser Einsicht heraus ist das Bemühen um Zunahme der Zahl dauerhafter Arbeitsplätze der Leitsatz der in Westberlin betriebenen Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Schlußwort des Referenten Prof. Dr. Karl C. *Thalheim* (Berlin):

Die Ergänzungen, die in der Diskussion gegeben wurden, haben das Bild, das ich in meinem Referat zu zeichnen versuchte, bereichert und verfeinert. Sie dürften aber auch gezeigt haben, daß die Sachkenner in der Beurteilung der Lage und der Möglichkeiten Westberlins hinsichtlich der wesentlichen Punkte sehr weitgehend übereinstimmen. Wir alle hier sind sehr dankbar dafür, daß der Verein für Sozialpolitik durch seine Tagung in Berlin mit dazu beiträgt, daß die Kenntnis dieser in ihren Ursachen und ihrer Verflechtung nicht immer leicht zu durchschauenden Verhältnisse auch in der Bundesrepublik zunimmt. Gewiß wird eine volle Lösung der heutigen Berliner Probleme erst durch die Wiedervereinigung Deutschlands möglich werden; andererseits werden

aber auch die westdeutschen Besucher dieser Tagung von hier hoffentlich das Bewußtsein mitnehmen, daß Berlin auch in rein wirtschaftlicher Beziehung kein „Faß ohne Boden“ ist, daß durch eine weitere Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Westen und Berlin das materielle Fundament dieser Stadt wesentlich verstärkt und verbreitert werden kann und daß dies im Hinblick auf die Aufgabe, die Berlin heute nicht nur für Deutschland, sondern auch für ganz Europa, ja für die gesamte westliche Welt zu erfüllen hat, eine unbedingte Notwendigkeit ist. Der Wille, durch eigene Leistung zu einem Höchstmaß von Lebensfähigkeit aus eigener Kraft zu gelangen, ist allen Westberlinern gemeinsam; aber durch die gegenwärtigen Verhältnisse sind allen diesen eigenen Bemühungen Berlins Grenzen gezogen, die nur durch die intensive Unterstützung des Westens ausgeweitet werden können. Je stärker und rascher diese Unterstützung Wirklichkeit wird, desto besser wird Berlin seine Aufgabe „zwischen West und Ost“, in der großen Auseinandersetzung der geistigen, politischen, sozialen und Wirtschaftssysteme zu erfüllen vermögen.

Nachmittagssitzung

19. April 1952

Nachmittagssitzung am 19. April 1952

Prof. Dr. *Albrecht* (Marburg/Lahn):

Ich eröffne die Nachmittagssitzung und bitte Herrn Kollegen *Jahn*, die Verhandlungsleitung zu übernehmen.

Prof. Dr. *Jahn* (Berlin):

Ich erteile Herrn Kollegen *Mackenroth* das Wort zu seinem Referat:

Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan

Prof. Dr. Gerhard *Mackenroth* (Kiel):

Meine Damen und Herren!

I. Sozialpolitik in einer veränderten Sozialwelt

Alle Fachleute in Wissenschaft, Politik und Sozialverwaltung sind sich darüber einig, daß auf dem Gebiete der Sozialleistungen in Deutschland heute ein heilloser Wirrwarr herrscht.

Ich will nicht erst versuchen, das zu beweisen oder darzulegen, wie es zu diesem Zustand gekommen ist. Wir gehen davon aus, daß es so ist und wollen uns in erster Linie damit befassen, was man daran bessern kann. Um eine kurze Diagnose der Gegenwart werden wir dabei aber doch nicht herumkommen.

Dazu eine erste Feststellung: Die soziale Umwelt, in der wir heute Sozialpolitik treiben, hat sich gegenüber früher total verändert. Und zwar handelt es sich dabei um grundsätzliche Wandlungen in der ganzen westlichen Welt, zu denen die besonderen Ereignisse der deutschen Nachkriegszeit nur noch dazu-kommen. Die Wirrnis kommt nämlich nicht zuletzt daher, daß wir z. T. noch immer die alte Sozialpolitik treiben in einer völlig veränderten Welt, daß wir die alten Konzeptionen beibehalten, die inzwischen zu reinen Fiktionen geworden sind, daß wir mit den alten Begriffen weiterarbeiten, die zur sozialen Wirklichkeit nicht mehr stimmen.

Es war die Konzeption unserer klassischen Sozialpolitik, daß eine sozial schwache „Arbeiterklasse“ gestützt werden müsse, daß ihr der Staat zu Hilfe kommen müsse, wo sie im Konkurrenzkampf mit den Arbeitgebern zu schwach ist, ihre Interessen durchzusetzen, oder wo sie es einfach aus allgemeinem Mangel an Voraussicht und Rationalität versäumt, ihre Interessen richtig zu kalkulieren und wahrzunehmen.

Diese klassische Konzeption ist heute überholt. Eine „Arbeiterklasse“ in dem alten Sinne gibt es gar nicht mehr, die Arbeiterschaft ist in sich mindestens ebenso differenziert wie der frühere Mittelstand. Die Facharbeiterschaft ist heute eine der am besten gesicherten Gruppen im wirtschaftlichen Kreislauf, sie reicht mit ihren Spitzeneinkommen bis hinein in die früheren Oberschichten. Mancher Facharbeiter liegt heute im Einkommen über manchem Arzt oder Rechtsanwalt, ganz abgesehen vom Beamten. Ein dänischer Landarbeiter, der besitzlos und also im Marxschen Sinne „Proletarier“ ist, steht heute im sozialen Niveau über dem hessischen Kleinbauern, der „Eigentümer der Produktionsmittel“ ist.

Während die Arbeiterschaft ihre Position gefestigt hat, sind ganz andere Schichten, die früher gesichert schienen, heute notleidend geworden oder gefährdet. Die soziale Schichtfestigkeit von Familien in der Generationenfolge ist geringer geworden. Söhne und Enkel eines reichen Mannes können sehr wohl auf öffentliche Unterstützung angewiesen sein. Besitz und Eigentum sichern nicht mehr die Soziallage einer Familie über Generationen. Das gilt nicht nur für Deutschland, es gilt im Zeitalter der fast schon periodischen Geldentwertungen und Währungsschnitte für alle Länder der westlichen Welt. Vielleicht ist die Schweiz noch ausgenommen.

Damit sind ganz andere Probleme aufgetaucht und neue Aufgaben gestellt quer durch alle Sozialschichten hindurch. Die Aufgaben der Sozialpolitik sind heute nicht mehr schichtenspezifisch, sie sind qualitativ „total“ geworden, und sie sind damit auch quantitativ bedeutend gewachsen.

Diese Entwicklung der Dinge macht es ganz unausweichlich, daß wir die Sozialpolitik heute nicht mehr als eine Randerscheinung des volkswirtschaftlichen Kreislaufs und des ganzen Gesellschaftsaufbaus sehen dürfen. Die Sozialpolitik steht heute als ein integrierender Bestandteil mitten in beiden, sie ist aus der Wirtschaft und aus dem ganzen Gesellschaftsaufbau nicht mehr wegzudenken, sie bestimmt diese mit und ist mit ihnen durch vielseitige Wechselwirkungen verbunden. Ohne eine intakte Wirtschaft und Gesellschaft kann keine Sozialpolitik funktionieren — das war schon immer so —, aber ohne eine darauf abgestimmte und koordinierte Sozialpolitik können auch

Wirtschaft und Gesellschaft ernsten Schaden leiden — das ist neu. Daß von der Sozialpolitik her der volkswirtschaftliche Kreislauf selbst angetastet werden könne, lag außerhalb der Optik der klassischen Sozialpolitik. Man konnte gewissermaßen Sozialpolitiker sein, ohne Volkswirtschaftslehre und Soziologie zu studieren. Die Sozialpolitik war dem volkswirtschaftlichen Kreislauf gegenüber neutral und konnte autonom betrieben werden. Heute gibt es keine volkswirtschaftlich „neutrale“ Sozialpolitik mehr. Darum ist heute eine allseitige Abstimmung und Verzahnung der Sozialpolitik mit dem volkswirtschaftlichen Kreislauf und mit dem ganzen Gesellschaftsaufbau dringend notwendig.

II. Die Einheit des Sozialbudgets

Es ist heute unmöglich geworden, die veränderten Größenordnungen gestatten nicht mehr, die volkswirtschaftliche Problematik zu ignorieren. Diese entsteht daraus, daß über die Sozialpolitik Einkommen geschaffen werden, die nicht Leistungseinkommen sind, also Einkommensbeziehern zufließen, die nichts zur Erzeugung des Sozialprodukts beitragen, aber über diese abgeleiteten Einkommen an seinem Verzehr beteiligt werden.

Nun gilt der einfache und klare Satz, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein „Sparen“ im privatwirtschaftlichen Sinne —, es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand. Das ist auch nicht eine besondere Tücke oder Ungunst unserer Zeit, die von der Hand in den Mund lebt, sondern das ist immer so gewesen und kann nie anders sein. Ich darf dabei wohl mit ihrem Einverständnis absehen von den Fällen einer vorindustriellen Naturalwirtschaft, wo man Sozialpolitik treibt durch Anlage von Getreidemagazinen u. ä.

Von dieser rein sachlichen volkswirtschaftlichen Grundtatsache aus muß der Umkreis dessen abgegrenzt werden, was wir als Sozialaufwand zusammenfassen und in unser Sozialbudget aufnehmen, innerhalb dieses Umkreises werden aber auch alle juristischen und historischen Unterscheidungen hinfällig, also die Unterscheidung von Sozialversicherung, Sozialversorgung und Sozialfürsorge, es ist alles Sozialaufwand.

Die schärfste Gegnerschaft wird dieser These aus den Reihen der Sozialversicherung erwachsen. Ich weiß das und will die Einwände

gleich vorwegnehmen, indem ich noch einmal mit Nachdruck die These herausstelle: Es gibt volkswirtschaftlich gesehen keine Möglichkeit einer Versicherung gegen irgendwelche sozialen Risiken, nicht einmal gegen die mit Sicherheit eintretenden Ereignisse wie Alter und Invalidität, ganz abgesehen von einem so allgemein in seiner Versicherungsfähigkeit angezweifelten Risiko wie der Arbeitslosigkeit. Irgendeine volkswirtschaftliche Parallele zum Vorgang der privatwirtschaftlichen Versicherung gibt es nicht. Die volkswirtschaftliche Problematik läßt sich nicht dadurch lösen oder beiseiteschieben, daß man nach den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmanns private Risiken versichert.

Volkswirtschaftlich gibt es nämlich keine Ansammlung eines Konsumfonds, der bei Bedarf konsumiert werden kann und dann gewissermaßen zum Volkseinkommen einer späteren Periode eine willkommene Zugabe wäre. Jede Fondsansammlung wird in der Geldwirtschaft zu volkswirtschaftlicher Kapitalbildung, einmal gebildetes Kapital kann aber nicht wieder in Sozialaufwand, d. h. in Konsumgüter umgesetzt werden. Fabriken, Anlagen, Maschinen kann man nicht mehr verzehren.

Wenn eine private Versicherungsgesellschaft in der Auswahl ihrer Risiken besonders unvorsichtig war und in Schwierigkeiten kommt, so kann sie ihre Aktiven natürlich liquidieren, indem sie sie verkauft und den Erlös an die Versicherten ausschüttet, vorausgesetzt, daß sie andere Geldgeber findet, die sie ihr abkaufen. Insoweit kann sie ihre Hypotheken, Obligationen und Pfandbriefe in laufenden Konsum umsetzen. Wenn aber alle Versicherungsgesellschaften oder die Sozialversicherungsträger im großen Stile das gleiche tun wollten, so würden nur die Pfandbriefe und Obligationen usw. gewaltig im Kurse sinken. Vielleicht könnte dadurch das neue Sparkapital in diese Anlagen gezogen werden, es würde aber damit nur der Anlage in neuem Realkapital entzogen werden, die Investitionsrate würde sinken, Produktionsrückgang und Arbeitslosigkeit wären die Folge. Der im privatwirtschaftlichen Denken befangene Fachmann der Sozialversicherung irrt, wenn er glaubt: soweit ich mein Deckungskapital angreife, nehme ich niemandem etwas weg. Er irrt, weil er die volkswirtschaftlichen Weiterwirkungen übersieht. Das Versicherungsprinzip ist geeignet, den einzelnen zu sichern gegen die Abweichung seines Falles von der sozialen Norm, es kann aber nicht die Volkswirtschaft sichern gegen eine Änderung der sozialen Norm, gegen eine soziale Katastrophe.

Kapitalansammlungsverfahren und Umlageverfahren sind also der Sache nach gar nicht wesentlich verschieden. Volkswirtschaftlich gibt es immer nur ein Umlageverfahren, d. h. eben: aller Sozialaufwand wird auf das Volkseinkommen des Jahres umgelegt, in dem er verzehrt wird. Alles andere spielt sich in der monetären Sphäre ab, ist „Verrechnung“, deren volkswirtschaftliche Wirkungen richtig einkalkuliert werden müssen. Man darf sich also nicht wegen eines angesammelten Kapitalstocks in besonderer Sicherheit wiegen und glauben, nun kann nichts passieren. Andererseits soll man sich wegen eines fehlenden solchen Fonds auch keine allzu großen Sorgen machen. Er würde zwar die finanzielle Bewegungsmöglichkeit der Versicherungsträger etwas erhöhen, an den volkswirtschaftlichen Tatsachen aber wenig ändern: Wir müssen immer fragen: was können wir aus dem Volkseinkommen heute und in Zukunft leisten, um die Leistungsgrenzen unserer sozialen Dienste richtig abstecken zu können. Das ist die erste und elementarste Abstimmung zum volkswirtschaftlichen Kreislauf. Diese Tatsache bezeichne ich hier und anderswo als das Prinzip der Einheit des Sozialbudgets: Es gibt nur eine Quelle allen Sozialaufwandes, das laufende Volkseinkommen.

Nun will ich schon an dieser Stelle mit allem Nachdruck betonen: Diese volkswirtschaftlichen Überlegungen müssen der Sozialplanung zugrundegelegt werden, sie binden uns aber keineswegs in der Einrichtung unserer Sozialverwaltung. Ich werde darauf später noch ausführlich eingehen, möchte aber hier schon Mißverständnisse ausschließen. Die volkswirtschaftlichen Überlegungen zwingen nicht zu der Folgerung: also her mit der allgemeinen zentralen Staatsbürgerversorgung in einem zentralen Sozialamt.

III. Aufgaben und Anlage eines Sozialplans

Einen volkswirtschaftlichen Sozialplan aufstellen heißt dann ganz einfach: es muß angegeben werden, welche Ansprüche an das Volkseinkommen anerkannt werden sollen und welche nicht, welche Personengruppen am Volkseinkommen teilhaben sollen, auch wenn sie zu seiner Erzeugung nichts beitragen. Diese Entscheidung wird in einer reichen und blühenden Volkswirtschaft anders ausfallen können als in einer armen, die allenthalben an die ökonomischen Grenzen stößt, und sie wird auch innerhalb derselben Volkswirtschaft verschieden ausfallen je nach ihrer gerade obwaltenden Lage. Es wird zweckmäßig sein, im Interesse einer Beweglichkeit und Elastizität der sozialen Dienste die Liste der Ansprüche zunächst ziemlich weit anzulegen und dann eine Rangordnung dieser Ansprüche aufzustellen. Die Abstimmung von Sozialpolitik und volkswirtschaftlichem

Kreislauf besteht dann darin, jeweils anzugeben, womit der Anerkennung von Ansprüchen Halt gemacht werden muß, weil die Wirtschaft das nicht mehr hergibt oder weil die Leistungseinkommen zu stark beschnitten werden müßten. Wenn es dann wieder besser geht, wachsen die Freiheitsgrade des Sozialaufwandes, man wird dann etwas weitergehen können in der Anerkennung von Ansprüchen. Ein absolutes Zuviel an sozialen Diensten gibt es gar nicht, jedenfalls nicht für alle praktisch möglichen und absehbaren Fälle. Jeder, der ein einigermaßen geschärfted soziales Gewissen hat, könnte auf Anhieb auch in den heute wohlhabendsten Völkern der Welt noch eine Fülle von an sich wünschenswerten sozialen Forderungen aufstellen. Wohl aber ist eine Überforderung des jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsstandes möglich und vor allem eine falsche Rangordnung der Ansprüche: es kann sozial unerträglich sein, wenn gewisse Ansprüche leer ausgehen, während andere befriedigt werden. Diese Rangordnung der sozialen Ansprüche ist das entscheidende, sie hat mit der jeweiligen wirtschaftlichen Lage der betreffenden Volkswirtschaft nichts zu tun. Sie ergibt sich in einem innerlich gefestigten Gemeinwesen aus den Forderungen des sozialen Gewissens und einer Einheit des ethischen Bewußtseins. Wo in einer sich desintegrierenden Gesellschaft diese Werte zerfallen, ergibt sie sich allein aus den politischen Machtpositionen der Interessentengruppen, und die Gefahr aller demokratischen Gemeinwesen, in denen der Nichtbesitzende politische Macht übt, besteht darin, daß sich die zufällig an der Macht befindlichen Interessentengruppen große Beträge aus dem Staatssäckel bewilligen oder bewilligen lassen, während andere leer ausgehen, die sie dringender brauchen.

Wenn ich Umschau halte in unserer deutschen Gegenwart, so will mir scheinen, als ob trotz eines in den Globalsummen sehr beträchtlichen Sozialbudgets noch eine Fülle von Ansprüchen durch die Maschen aller Gesetze hindurchfällt, denen ich dringend Berücksichtigung wünschen würde. Ich will niemandem etwas nehmen oder mißgönnen, sondern ich möchte nur, daß unsere Sozialpolitik nicht das Unwichtigere vor dem Dringenderen berücksichtigt. Wenn wir reichlich haben, soll gewiß auch der geringere Anspruch zum Zuge kommen.

Und ich möchte schließlich noch einen Schritt weitergehen: ich will nicht einmal einen Vorwurf machen, weder dem Gesetzgeber noch den Interessentenverbänden. Da man 1945 unsere ganze Sozialpolitik zerschlagen hatte, blieb gar nichts weiter übrig, als neu aufzubauen und jede neue Geschädigtengruppe, je nachdem wie sie auftrat, zu berücksichtigen. Es mußte das Gebäude unserer Sozialpolitik je nach den

Bedürfnissen des Augenblicks und ohne langfristigen Plan gebaut werden. Nun aber ist es an der Zeit, an einen planmäßigen Aufbau zu gehen. Und dazu ist ein Sozialplan vonnöten, nach dem gebaut werden soll.

Ich bin auch trotz allem nicht bereit in das Klagelied über die Interessentengruppen einzustimmen. Interessentenorganisationen sollen und müssen sein, nur muß es darüber noch eine höhere Instanz geben, die sie in ihre Grenzen und Schranken verweist und sie miteinander koordiniert und schließlich auch die zum Zuge kommen läßt, die durch Interessentenorganisationen noch nicht vertreten sind. Ich kenne noch keine Vertretung der ungeborenen Säuglinge und kann mir eine solche auch schlecht vorstellen. In Amerika hat es freilich einmal eine Organisation gegeben der „Veterans of future wars“, aber das war ein Studentenulk und keine politische Wirklichkeit.

Diese übergeordnete Instanz kann nur sein: das soziale Gewissen einer Nation, die sich noch mit Recht eine solche nennt. Ich bin sogar optimistisch genug, auch in unserer interessendurchsäuerten Politik noch an eine Einheit des ethischen Bewußtseins zu glauben. Man muß die Menschen nur vor klare Alternativen stellen. Wer einen anonymen Staatsapparat oder gar einen Finanzminister als Gegenspieler hat, hat heute immer ein gutes Gewissen. Wenn man aber einen ehrlichen Menschen vor die Entscheidung stellt: entweder Du oder jener Ärmste, sage ehrlich, wer hat es dringender nötig? wird man doch auch noch eine ehrliche Entscheidung bekommen können. Ein Volk, in dem keiner mehr zugibt, daß etwas recht und gut sein kann, was gegen seine höchst persönlichen wirtschaftlichen Interessen ist, hat aufgehört zu bestehen, es ist zu einem Interessentenhaufen von Staatsrentnern zerfallen. Möge es uns erspart bleiben, daß es je dazu kommt.

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

IV. Die Freiheitsgrade des Sozialbudgets

Wenn die Rangordnung der sozialen Ansprüche in einem Sozialplan festliegt, dann ist die Frage, wieweit man in ihrer Anerkennung gehen kann und wo man aufhören muß. Das ist wieder eine wirtschaftliche

Frage, die Frage nach den Freiheitsgraden des Sozialbudgets. Wenn wir uns fragen, wie wir einen gegebenen Sozialaufwand erhöhen können, so gilt folgende einfache Gleichung:

$$P = S + K_s + K_p + J,$$

wobei P = Sozialprodukt, S = Sozialaufwand, K_s = sonstiger öffentlicher Konsum, K_p = konsumierte Teile der Leistungseinkommen, J = Nettoinvestition ist.

Oder anschaulicher gesprochen: Für eine Erhöhung des Sozialaufwands bieten sich nur drei Möglichkeiten

1. Konsumumschichtungen
2. Beschneidung der Investitionsrate
3. Erhöhung des Sozialprodukts.

1. Konsumumschichtungen: Der Ausbau eines sozialen Dienstes geschieht dadurch, daß Beträge als Sozialleistungen ausgeschüttet und konsumtiv verwendet werden, die aus Beschneidungen der Konsumquote an anderer Stelle der Einkommensordnung aufgebracht werden. England heute lebt sozial gesehen durchaus nicht im Zeichen der „austerity“, sondern im Gegenteil so large wie nie zuvor, nur konsumieren jetzt die Arbeiter mehr zuungunsten der früheren Mittelschichten. Das Schlagwort von der „austerity“ ist von dem bisherigen Konsumstand der Mittelschichten her konzipiert, die durch Konsumbeschränkungen einen Teil der sozialen Konsumausweitung aufbringen müssen.

2. Sozialleistungen können aber auch sein Erhöhung der Konsumquote auf Kosten der Investitionsrate. In der großen Krisenperiode 1930—32 wurde ein beträchtlicher Sozialaufwand bei verfallendem Volkseinkommen auf Kosten der Investitionsrate aufrechterhalten. Die Investitionsrate wurde teilweise negativ, d. h. es unterblieben nicht nur Neuinvestitionen, sondern auch die notwendigen Ersatzinvestitionen. Aber ein aufgehäufter Fonds ist auch damals nicht verzehrt worden. Auch damals wurde aller Sozialaufwand nur aus dem laufenden Volkseinkommen aufgebracht.

3. Der dritte Freiheitsgrad des Sozialbudgets ist gegeben bei Steigerungen des Sozialprodukts, sei es auf welchen Wegen auch immer: durch Produktivitätssteigerungen, Steigerung der Erwerbsquote durch erhöhten Arbeitseinsatz u. a.

Wenn wir Umschau halten in der deutschen Wirtschaft von heute, so werden Sie mir zugeben: aus Konsumumschichtungen ist nicht mehr viel herauszuholen. Die paar Konsumspitzen bei den neu-reichen Millionärschichten zu beschneiden, die sich bei uns nach 1948 breitgemacht haben, ist zwar aus anderen Gründen erwünscht, aber es bringt nicht viel. Unsere Mittelklasse aber hat nicht mehr das Wohl-

standspolster, das die englische vor den letzten großen Umschichtungen noch hatte. Bei uns hat sich die nivellierte Mittelstandsgesellschaft, die heute überall in den Ländern des Westens das Bild beherrscht, schon seit einem Menschenalter mehr durch Angleichung nach unten gebildet, während anderswo die unteren Einkommensschichten stärker gehoben worden sind.

Auch eine Beschneidung der Investitionsrate ist bei den vor uns stehenden wirtschaftlichen Aufgaben nicht sehr vielversprechend. Im Gegenteil wird die Steigerung der Investitionsrate wahrscheinlich die Alternative zur Steigerung des Sozialaufwandes sein. Wir werden vor der Frage stehen, welcher Verwendung wir die zu erwartenden Produktivitätssteigerungen zuführen wollen.

So bleibt also wirklich nur die Steigerung des Sozialprodukt als Quelle einer Steigerung des Sozialaufwandes. Andere Quellen sind praktisch unergiebig. Es hat gar keinen Sinn, vor dieser vielleicht unangenehmen Folgerung die Augen zu verschließen. Das führt nur dazu, daß man sozial gesehen dauernd über seine Verhältnisse lebt und so den im sozialen Jahrhundert offenbar chronischen Inflationsdruck auslöst, der uns aber auch nicht von der Logik der Tatsachen freikommen läßt, sondern nur dazu führt, daß die Sozialpolitik mit der linken Hand nimmt, was sie mit der rechten gibt, nämlich mit Preissteigerungen real entwertet, was sie in Gestalt von Sozialleistungen nominell ausschüttet.

Nun ist die Steigerung des Sozialprodukts nicht Aufgabe der Sozialpolitik, sondern der Wirtschaftspolitik. Es muß aber im Zeichen einer nicht mehr neutralen Sozialpolitik an diese die Forderung gestellt werden, daß sie in ihren Maßnahmen nichts enthält, das mit der Produktivität der Wirtschaft und mit der Steigerung des Sozialprodukts in Konflikt gerät, denn das ist und bleibt der einzige tatsächlich verfügbare Freiheitsgrad für die Steigerung des Sozialaufwandes.

Da nun das Sozialprodukt bei gegebenem Kapitalfonds allein vom Umfang des volkswirtschaftlichen Arbeitseinsatzes abhängt, so wird die Abstimmung der Sozialpolitik zur Politik des Arbeitseinsatzes ihr Thema Nr. 1. Jede Sozialpolitik, die hier versagt, d. h. die potentielle Arbeitskraft sterilisiert, dem produktiven Arbeitseinsatz entzieht, untergräbt sich selbst ihre eigenen Grundlagen. Andererseits kann aber auch eine gute Sozialpolitik — das wird das Folgende noch zeigen — zu einem der aktivsten Faktoren zur Steigerung des Sozialprodukts entwickelt werden, sie zehrt nicht nur am Volkseinkommen, sondern sie nährt es auch.

V. Sozialpolitik und Arbeitseinsatz

Beschäftigungsstand und Arbeitslosigkeit sind heute im Zeitalter der nicht mehr neutralen Sozialpolitik nicht mehr unabhängig und außerhalb der Sozialpolitik gegeben, sondern selbst eine Funktion der Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik und nicht zuletzt auch der Sozialpolitik.

Die Sozialpolitik bestimmt heute, wer arbeiten soll und wer nicht. Wenn eine vollarbeitsfähige Kriegerwitwe mit vier Kindern unter 14 Jahren nicht unterstützt wird, muß sie arbeiten, so hart sie das ankommen mag, und wenn sie nicht ausreichend unterstützt wird, desgleichen. Die Sozialpolitik bestimmt die Grenze zwischen Arbeit und Nichtarbeit (1.) durch die Absteckung der Personenkreise, die sie mit ihren Leistungen bedenkt, und (2.) durch die Höhe ihrer Leistungen selbst.

Die Grenze zwischen Arbeit und Nichtarbeit ist außerdem unscharf, da es Arbeitsverdienst auch in der Form des Zuverdienstes zu einer Sozialleistung gibt. So kommen als dritter Bestimmungsfaktor aus der Sozialpolitik ihre (3.) **Anrechnungsbestimmungen** hinzu. Und viertens schließlich jenseits aller gesetzlichen Regelungen der ganze Aufbau der Sozialpolitik, die Leichtigkeit in der Umgehung der Anrechnungsbestimmungen und die Wirksamkeit der öffentlichen Kontrollen, also der bekannte Komplex der (4.) „**Schwarzarbeit**“ in dieser speziellen Bedeutung: nicht gemeldete entgeltliche Arbeit bei gleichzeitigem Empfang sozialer Leistungen und meist auch ohne Sozialabgaben vom Arbeitseinkommen.

Nehmen wir uns nun die dabei entstehenden Probleme einzeln zur Behandlung vor.

1. Die Festlegung der Personenkreise

Die **Personenkreise**, denen Sozialleistungen zukommen, können grundsätzlich nach zwei verschiedenen Gesichtspunkten abgegrenzt werden.

a) Entweder man geht aus von der Gegenwartslage der zu betreuenden Personen, etwa von der Tatsache, daß sie in Not sind, keine Arbeit finden können oder trotz Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit und Arbeitsmöglichkeit durch soziale Aufgaben gebunden sind — etwa Fürsorge für noch nicht erwachsene Kinder —, und bestimmt danach ihren Anspruch auf öffentliche Leistung.

b) Oder man geht aus von einer in der Vergangenheit liegenden Tatsache, einem Ereignis, einer Schädigung, die die Person betroffen hat, und bestimmt danach ihren Rechtsanspruch auf eine öffentliche Leistung ohne oder unter geringer Berücksichtigung ihrer Gegenwartslage. Hierher gehören die Ansprüche aus Kriegsverwundung, die

OdN.-Renten, die Ansprüche der 131er usw. In diesem Falle besteht die Gefahr, daß durch die Sozialleistung potentielle volkswirtschaftliche Arbeitskraft sterilisiert wird, besonders dann, wenn verhältnismäßig hohe Ansprüche mit engen und komplizierten Anrechnungsbestimmungen verbunden sind und bei dem arbeitsfähigen Sozialleistungsempfänger die Haltung aufkommt: ich stehe mich ja besser, wenn ich nichts tue!

c) Auf der Grenze zwischen beiden Fällen liegen die typischen Versicherungsfälle: ein Rechtsanspruch wird gewährt auf Grund zurückliegender Leistungen und ohne Rücksicht auf die Gegenwarts Lage, sobald der Versicherungsfall eintritt, der Versicherte also etwa 65 Jahre alt wird, auch wenn er noch voll arbeitsfähig und arbeitswillig ist.

Die Gefahr einer Sterilisierung von Arbeitskraft läßt sich nicht dadurch bannen, daß man die Sozialleistung nach der Höhe der Erwerbsbeschränkung bemißt oder an bestimmte Prozentsätze der Erwerbsbeschränkung knüpft. Es gibt gar keine Möglichkeit, die Höhe der Erwerbsbeschränkung objektiv und ohne Beziehung auf den jeweils ausgeübten Beruf, ja ohne Beziehung auf einen bestimmten Arbeitsplatz zu bestimmen. So etwas mag möglich sein bei Wildbeutervölkern und Hirtennomaden, aber nicht in einer differenzierten industriellen Arbeitsordnung. Die berüchtigte „Knochentaxe“ ist doch eine reine Fiktion ohne Beziehung zu den sozialen Realitäten. Es ist der Versuch, eine objektive und allgemeine Regel zu finden für etwas, das nur von Fall zu Fall bestimmbar ist. Es ist im Grunde eine Billigkeits- und Ermessensentscheidung, gekleidet in das Gewand einer objektiven Feststellung. Träfe sie auch einmal das Richtige und wird eine prozentuale Erwerbsbeschränkung in Bezug auf einen Beruf festgesetzt, so kann sie jederzeit durch Übergang zu einem anderen Beruf geändert werden. Es läßt sich in unserer höchst spezialisierten und differenzierten Arbeitsordnung wohl fast für jeden, der überhaupt noch arbeiten kann, auch ein Platz finden, den er voll ausfüllt.

Wenn aber jemand — was heute täglich vorkommt —, dem eine 50 %ige Erwerbsbeschränkung bescheinigt ist, in seinem speziellen Beruf ohne jede Erwerbsbeschränkung arbeiten kann und arbeitet, so wird zwar nicht die Arbeitskraft sterilisiert, aber die Sozialleistung ihrem Zweck entfremdet, ein Ausgleich zu sein für eine persönliche Minderung der Fähigkeit, ein Einkommen zu erwerben. Sie wird dann im Grenzfall zu einer Art staatlicher Leibrente als Entgelt für eine früher erlittene Schädigung, einkommensmäßig betrachtet ein Taschengeld neben einem Arbeitseinkommen: die berüchtigten „Schnapsrenten“.

Es gibt natürlich auch neben der Wettbewerbsfähigkeit im Erwerbsleben eine Reihe von Minderungen der Leistungsfähigkeit und der erzielbaren Lebenswerte. Ein Teil der „Leibrente“ ist immer eine Art pauschaliertes Pflegegeld, das erhöhten Aufwand und nicht geminderte Wettbewerbsfähigkeit kompensieren soll. In einem Sozialplan, der vor dem Gewissen der Nation Bestand haben soll, wird jeder Anspruch bis zur Höhe der „restitutio in prius“, jeder Anspruch also, der durch Geld- und Sachleistungen den früheren Zustand wiederherzustellen dient, soweit er dadurch wiederherzustellen ist, eine hohe Priorität fordern dürfen. Jedes darüber hinausgehende reine Schmerzensgeld wird aber mit anderen sozialen Ansprüchen in Konkurrenz treten müssen.

2. Die Höhe der Sozialleistungen — die Rentenkumulationen

Wir wenden uns nunmehr dem zweiten Fragenkomplex zu: der Höhe der Sozialleistungen.

Auch hier erheben sich sogleich zahlreiche Schwierigkeiten: die Höhe der Sozialleistungen ist nämlich im Einzelfalle gar nicht so einfach zu bestimmen; sie kann jedenfalls nicht aus den gesetzlichen Bestimmungen mit ihren Richtsätzen abgelesen werden. Da sich die Personenkreise, die sozialleistungsberechtigt sind, vielfach überschneiden, lassen sich auch die Sozialleistungen mannigfach kombinieren, und das für typische Fälle schließlich herauskommende Sozialeinkommen ist gar nicht so ohne weiteres zu ermitteln. Die Sozialleistungen kumulieren sich in dreierlei Weise:

1. in derselben Person, die verschiedenen sozialleistungsberechtigten Personenkreisen angehört (Individualprinzip),
2. in derselben Familie (Familienprinzip),
3. in demselben Haushalt (Haushaltsprinzip).

Sozialleistungen, wie sie in den Büchern und Akten der Sozialleistungsträger von heute erscheinen, sind also insoweit immer nur Einkommensteile. Das Einkommen der Sozialleistungsempfänger ist dagegen heute einschwer zu bestimmendes kumuliertes Haushaltsrenteneinkommen.

Nun interessiert uns als Volkswirte und Soziologen natürlich nur das jeweilige Gesamteinkommen der Sozialleistungsempfänger, der Familien und Haushalte. Nur dieses hat Wirkungen in der wirtschaftlichen und sozialen Wirklichkeit, tritt in Konkurrenz mit den erzielbaren Arbeitseinkommen, legt den Lebensstand von Familien und Schichten fest usw. Die gesetzlichen Richtsätze und die gezahlten Globalsummen sind juristisch und finanzwirtschaftlich von Interesse, aber wirtschaftlich und sozial interessiert allein, wie sie sich in der Wirk-

lichkeit kumulieren und kombinieren. Wie soll man aber da herankommen? Ich werde Ihnen nachher einen Versuch vorführen, den wir in Kiel unternommen haben, hier die Brücke zu schlagen zwischen gesetzlicher Regelung und sozialer Wirklichkeit.

Das kumulierte Haushaltsrenteneinkommen — setzen wir einmal voraus, wir hätten es greifbar gemacht — bestimmt nun in vielen Fällen nicht nur die Grenze, innerhalb derer auch jede noch einsatzfähige Arbeitskraft sterilisiert oder auf Schwarzarbeit abgedrängt wird, es bestimmt auch das Lohnniveau der noch in Arbeit stehenden selbst; es ist gewissermaßen der Plafonds, über dem sich die Lohn- und Gehaltsskala aufbaut: das niedrigste Arbeitseinkommen muß um einen Satz — den abzuschätzen ich hier nicht unternehmen will — darüberliegen, widrigenfalls der Arbeitsplatz keinen Bewerber findet und nicht besetzt wird; dann ergibt sich eine sozial durchgehaltene Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Mangel an Arbeitskräften.

Dagegen habe ich in gewissen Fällen nichts einzuwenden, wo es sich um ausgesprochene soziale Rückstandsbereiche mit niedrigen Löhnen und sozial unerwünschten Arbeitsbedingungen handelt. Teilweise scheinen Landwirtschaft und Hauswirtschaft zwei solche soziale Rückstandsbereiche zu sein. (Darüber später noch ausführlicher.)

Wenn aber auf der ganzen Linie eine hypertrophierte Sozialpolitik die Arbeitseinkommen überbietet und das Nichtstun prämiiert, dann ist die soziale Katastrophe unausweichlich. Wenn man die erwähnten sozialen Rückstandsniveaus ausnimmt, dann kann man wohl als Grundsatz einer volkswirtschaftlich tragfähigen Sozialpolitik aussprechen, daß das höchste erzielbare Sozialeinkommen immer noch so wesentlich unter dem geringsten erzielbaren Arbeitseinkommen zu liegen hat, daß ein Anreiz zum Einsatz der Arbeitskraft verbleibt.

Daß es nach der oben skizzierten Auffassung kein absolutes Zuviel an Sozialleistungen gibt, braucht wohl nicht wiederholt zu werden, aber es gibt ein relatives Zuviel, gegenüber zu niedrigen Arbeitseinkommen nämlich. Die Sozialpolitik darf die Arbeitseinkommen nicht überbieten, wo sie an diese Grenze kommt — und jede Sozialpolitik muß und soll nach oben drängen —, da gibt es nur eine Lösung: Die Arbeitseinkommen herauf! Das ist dann beste Sozialpolitik. Die Höhe der Arbeitseinkommen setzt uns eben auch Grenzen in den erreichbaren Zielen unserer Sozialpolitik. Da zeigt es sich, daß die Verbindungen und Wirkungen hinüber und herüber gehen.

Ich möchte keinen Zweifel daran lassen, daß ich, wo die Spanne zwischen Arbeitseinkommen und Sozialpolitik zu gering wird, immer

einer Lösung den Vorzug gebe, die die Arbeitseinkommen herauftransformiert, statt die Sozialleistungen herabzusetzen, vorausgesetzt, daß das möglich und für die Wirtschaft tragbar ist. Eine wesentliche Benachteiligung der Arbeitseinkommen gegenüber den Renteneinkommen liegt z. B. in der Nichtberücksichtigung des Familienstandes beim ordentlichen Arbeitseinkommen, während er bei der Arbeitslosenunterstützung berücksichtigt wird. Ältere Arbeiter mit hohen Familienzuschlägen können ihr Sozialleistungseinkommen nahe an ihr Arbeitseinkommen heranbringen. Nun geht mein Vorschlag dahin — darüber so gleich ausführlicher —, den Familienstand durch einen umfassenden Familienlastenausgleich auch bei dem voll in Arbeit und Verdienst stehenden Familienvater zu berücksichtigen. Damit erhöht sich bei gleichem Familienstand die Spanne zwischen Arbeitseinkommen und Sozialeinkommen, und es entfällt eine Prämie für Nichtarbeit oder Schwarzarbeit. Das wäre ein Fall aktiver Sozialpolitik durch Herauftransformieren der Leistungseinkommen. Es hängt eben heute alles mit allem zusammen, wir brauchen wirklich nicht eine Häufung von einzelnen Sozialleistungen, sondern ein fein abgestimmtes System, bei dem eines in das andere greift.

3. Die Anrechnungsbestimmungen und die Schwarzarbeit

Wird die Spanne nicht erzielt, so prämiert die Sozialpolitik das Nichtstun, und dann kann Schwarzarbeit sogar vom Standpunkt des Arbeitseinsatzes aus eine Art volkswirtschaftlicher Selbsthilfe sein. Denn jeder Schwarzarbeiter erhöht ja nicht nur sein eigenes Einkommen, sondern er produziert auch etwas und vermehrt damit das Volkseinkommen. Freilich ist seine Arbeit unproduktiver als sie in einem Betriebe sein würde, die Schwarzarbeiter bedienen sich in der Regel nicht einer hochentwickelten Technik, sondern arbeiten als Winkelhandwerker, die das Licht der Öffentlichkeit scheuen. Volkswirtschaftlich ist solche Arbeit zwar unproduktiv angesetzt, aber immer noch ergiebiger als das Nichtstun. Darum ist es auch bedenklich, die soziale Moral gegen die Schwarzarbeit zu mobilisieren, denn es ist ein zweifelhaftes Unterfangen, das Nichtstun sittlich höher zu rangieren als die Arbeit.

Das volkswirtschaftliche Argument gegen die Schwarzarbeit ist also nur, daß sie unproduktiv ist. Die eigentlich durchschlagenden Einwände gegen die Schwarzarbeit sind sozialpolitische: Die Schwarzarbeit zerstört, wo sie als soziale Massenerscheinung nicht nur als Gelegenheitsarbeit, sondern in Konkurrenz zum ordentlichen Arbeitseinsatz auftritt,

jede Lohnpolitik, nivelliert jedes Leistungseinkommen auf das soziale Existenzminimum hin und zerstört schließlich jede Sozialpolitik selbst. Wenn der Schwarzarbeiter als Rentenbezieher mit einem sozial gesicherten Einkommen außerhalb der Arbeit rechnen kann und wenn er außerdem sich am Tragen der sozialen Lasten nicht beteiligt, unterbietet er den ordentlichen Arbeiter und macht ihn am Ende auch arbeitslos, vermehrt so das soziale Übel und die Zahl der Rentenbezieher. Durch die Unterbietungskonkurrenz der Rentenbezieher werden immer mehr Arbeiter brotlos; so werden bei vermindertem Aufkommen an Sozialleistungen die Lasten immer größer, die einzelne Leistung immer kleiner, die Sozialleistungsempfänger also immer mehr auf Zuverdienst durch Schwarzarbeit angewiesen, und so schließt sich der Zirkel, der zum Zusammenbruch des Lohnniveaus und der Sozialpolitik und zur sozialen Katastrophe führt.

Eine solche Abwärtsspirale war sicher eine Zeitlang in gewissen mit Flüchtlingen übersetzten Gebieten in der Landwirtschaft im Gange, und es ist zu prüfen, ob sie es nicht gelegentlich heute noch ist. Die soziale Unterbietungskonkurrenz der Rentenbezieher, Flüchtlinge und Unterwanderer aus der Ostzone, die schwarzarbeiten, oder in einem modernen Krümpersystem genau ihre zulässigen 13 Stunden je Woche neben ihrem Renteneinkommen arbeiten, verhindert die Hebung des Landarbeiterlohnes und stabilisiert eine rückständige Produktionsordnung, die gar nicht in der Lage ist, höhere Arbeitslöhne zu tragen. Das geht zu Lasten der arbeitenden Menschen, einschließlich der mithelfenden Familienangehörigen. Diese entziehen sich dem sozialen Druck durch Landflucht. Die Sozialpolitik mit ihren Rentenleistungen subventioniert damit die Landwirtschaft zusätzlich zu den anderen offenen Subventionen, indem sie ihr billige Arbeitskräfte zuführt. Diese Sozialpolitik geht an denen vorbei, denen sie zugute kommen sollte, den Landarbeitern im weitesten Sinne, einschließlich der mithelfenden Familienangehörigen.

In der Industrie kann die Schwarzarbeit nicht solchen Umfang annehmen, weil man den industriellen Betrieb besser kontrollieren kann als den Bauernhof und weil qualifiziertere Arbeit gebraucht wird. In der Industrie kann die Schwarzarbeit immer nur Arbeitslücken am Rande ausfüllen (siehe Aufstellung am Schluß dieses Abschnittes). Hier liegt das Problem anders: die unrationellen Einmann- und Kleinbetriebe, die sich der Kontrolle entziehen können, bekommen eine wirtschaftlich ganz ungerechtfertigte Prämie — eine Prämierung der Unwirtschaftlichkeit, wie wir sie heute auf vielen Gebieten beobachten. Um in kritischer Arbeitsmarktlage die Arbeitskräfte aus der Zwischenzone zwischen Sozialleistung und Arbeitseinkommen heraus in eine

ordentliche Arbeit locken zu können, wird man die Sozialleistungen senken müssen. Da das aber nominell stets unmöglich ist, wird die Entwicklung den anderen Weg gehen müssen: die Löhne werden heraufgesetzt, und die Preise steigen; so kommt es doch auf dasselbe heraus: die Sozialleistungen sinken im Realwert bei zusätzlichem Inflationsdruck. Auch diese Entwicklung ist heute sicher schon im Gange.

Es gibt eben heute in der Tat keine wirtschaftlich neutrale Sozialpolitik mehr. Allenthalben wirkt die Sozialpolitik tief hinein in die Produktion und Verteilung auch für die noch in Arbeit und Verdienst stehenden Schichten. Es gibt zahlreiche weitere Wirkungsketten, ich habe Ihnen nur wenige vorgeführt.

Wenn wir nun unter diesem Gesichtspunkt der Arbeitskraftbewirtschaftung unsere heutige Sozialpolitik betrachten, so glaube ich, werden Sie alle mit mir einig sein: es ist vieles im argen. Dazu nur ein überzeugendes Beispiel, das alarmierend genug ist: ich habe gerade eine Untersuchung eines Schülers vorliegen, die zeigt, daß die Steigerung der mittleren Lebenserwartung in den beiden letzten Menschenaltern auch das mittlere Leistungspotential beträchtlich gesteigert hat. Der Leistungswert, die Zahl von Jahren, die in der vollen Erwerbsfähigkeit verbracht wird, ist beträchtlich gestiegen. Diese ganze Steigerung wird aber im Arbeitspotential nicht fruktifiziert, sondern im Gegenteil verlagert sich das mittlere Rentenalter nach vorn, das heißt die Invalidenrenten der unter 65jährigen nehmen zu gegenüber den Altersrenten der über 65jährigen. Das kann nicht aus dem Biologischen, sondern nur aus einer verfehlten Sozialpolitik kommen.

Es muß hier eine umfassende Abstimmung mit dem volkswirtschaftlichen Kreislauf angestrebt werden. Ich kann Ihnen dazu nur wenige allgemeine Gedanken vortragen, in Einzelheiten zu gehen, verbietet mir die Zeit, aber auch der Stand meiner eigenen Erkenntnisse. Ich bin noch lange nicht so weit, zu Einzelheiten eine klare Vorstellung zu haben, es übersteigt das auch die Kräfte eines einzelnen, das kann nur die Frucht einer Zusammenarbeit aller Sachverständigen sein, zu der ich am Schlusse meines Referats auffordern möchte.

Aber so weit bin ich doch schon, daß ich einige große Linien zeichnen kann, die eine Neuordnung etwa einzuhalten hätte.

Das erste Ziel muß immer sein, möglichst jedem Arbeitsfähigen einen Arbeitsplatz zu verschaffen, den er voll ausfüllt. Die Sozialpolitik muß so konstruiert sein, daß dieses Ziel auch im finanziellen Interesse aller Beteiligten liegt. Dann nur wird es mit einem Mindestmaß von direktem Zwang und Kontrollen zu erreichen sein. Ein möglicher Weg wäre etwa, bei nachweislich geminderter Leistung eines Sozialleistungs-

berechtigten Sozialleistungen in Form von Zuschüssen zum Lohn zu gewähren zur Erreichung eines vollen Arbeitseinkommens. Erst wenn der Berechtigte auch mit dieser Zusage immer noch keinen Arbeitsplatz findet, tritt die volle Versorgung ein, die aber immer noch unter dem Arbeitseinkommen liegt und natürlich je nach Berechtigungsgrad gestaffelt sein kann. Jeder Beteiligte ist jetzt interessiert, den Sozialleistungsberechtigten in Arbeit zu bekommen: der Berechtigte selbst bekommt einen vollen Lohn und damit ein Einkommen über Sozialleistungsniveau, der Betrieb bekommt eine billige Arbeitskraft, und die öffentliche Hand spart Sozialleistungen, da sie nicht für die volle Versorgung des Berechtigten aufzukommen hat. Keiner ist mehr an Schwarzarbeit interessiert, und Kontrollen können gespart werden. Das klingt sehr einfach, ist es auch im Prinzip. Aber ich bin mir natürlich im klaren, daß es zur Durchführung dieses einfachen Prinzips noch eingehender Kleinarbeit bedarf. Es ist im Grunde eine Legalisierung der Schwarzarbeit bei Beteiligung an ihren finanziellen Erträgen.

Bei den Gelegenheitsarbeiten, die die Domäne der Schwarzarbeit sind, könnte man daran denken, die ordentliche Auftragsvergebung steuerlich und in Sozialabgaben zu begünstigen. Am dann noch verbleibenden Rest sollte sich die Sozialpolitik einfach desinteressieren. Eines ist jedenfalls sicher, man muß hier mit „marktkonformen“ Methoden arbeiten, d. h. das volkswirtschaftlich Erwünschte muß auch im finanziellen Interesse aller Beteiligten liegen. Mit Kontrollen kommt man kein Stück weiter. Was heute an Anzeigen gegen Schwarzarbeiter hereinkommt, entspringt meist der Mißgunst und dem Futterneid der allzu dicht aufeinander hockenden Nachbarn. Die öffentliche Moral springt bei uns einfach nicht an. Mißtrauen und Abneigung gegen Staat, Obrigkeit und Ämter sind so stark, daß jeder, der einen Schwarzarbeiter anzeigt, als Angeber und Denunziant gestempelt ist, der einem armen Schlucker seine paar Mark Nebenverdienst nicht gönnt, und leider ist es auch meistens an dem. Da müßte erst die Sozialpolitik ganz andere Leistungen vollbringen, und zwar im Einzelfalle, nicht in den Globalsummen, um hier eine Stütze in der öffentlichen Moral zu bekommen. Das erfordert aber wieder, daß sie ihr Haus in Ordnung bringt und — so paradox das klingt — ihre Leistungen steigert.

Die hauptsächlichsten Arten der Schwarzarbeit

1. auf dem Lande:

1. Allgemeine Landarbeiten, je nach Saison
2. Bauhandwerk und andere Handwerke insbesondere, wenn die Handwerker ihren Wohnsitz auf dem Lande haben, aber früher in der Stadt ihren festen Arbeitsplatz hatten

3. Landwirtschaftliche Nebengewerbe (Schmiede, Landmaschinenwerkstatt usw. je nach Saison)
4. Drainagearbeiten, Strassenbau usw. Die Gemeindebehörden nehmen ihre Arbeitskräfte aus den Reihen der Alfü-Empfänger
5. Schwarzarbeit beim Verleih der genossenschaftlich zur Verfügung stehenden Dreschmaschinen.

II. in der Stadt:

1. Bauhandwerker, Maler, Installateure, Schuster und Schneider (Schneiderinnen)
2. Hausschneiderinnen
3. Kellner, Buffetiers und Musiker besonders in Fremdenverkehrssaison
4. Vertreter(innen) besonders von Gebrauchsgütern und Zeitschriftenwerber(innen)
5. Gelegenheitsarbeiten im populären Sinne (Garten umgraben, Hilfe beim Umzug, sonstige häusliche Dienste)
6. Nachtwächter
7. Buchführungsarbeiten, Steuerberatung, Führung von Behörden-schriftverkehr
8. Güternahverkehr, besonders Stadtverkehr, Zeitungsverkäufer u. a.

Quelle: nach einer Enquête von Gustav *Hampel* im Raum Landkreis Schleswig, Landkreis Flensburg und Stadt Kiel im August/September 1950.

VI. Sozialpolitik und Familie

Die erste Aufgabe der Sozialpolitik ist immer gewesen und ist es noch heute, das Elend in der Welt auszurotten, einfach das nackte äußere Elend: Hunger und Kälte und bitterste äußere Not. Es gibt davon auch heute noch genug in der Welt, aber das Ziel ist heute nicht mehr utopisch. Es gibt schon Länder, in denen das Elend praktisch ausgerottet ist, andere sind auf dem Wege. Es soll und darf auch in unserem Lande und Volke keine neue Elendsschicht mehr geben. Wir sind heute schon wieder so weit, daß wir uns dieses Ziel stecken können, nachdem es in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch sehr düster aussah.

Aber damit ist es noch lange nicht genug, die Sozialpolitik hat darüber hinaus noch Aufgaben. Wir müssen aus der defaitistischen Atmosphäre der Nachkriegszeit heraus und müssen nach vorwärts und hinauf reformieren, wenn wir das Ohr der Nation gewinnen wollen. Und wir können das auch. Wir sind kein armes Volk, auch heute nicht, es sieht auch garnicht danach aus, daß wir es werden müssen, und es

steht nichts im Wege, daß wir uns ernstlich vornehmen, hinter keinem Volke der Welt im Ausbau unserer sozialen Dienste zurückzustehen, wenigstens in dem Sinne, daß kein Anspruch, den ein geschärft soziales Gewissen anerkennt, unberücksichtigt bleibt, wenn es auch nicht immer gleich möglich sein mag, ihn in gleicher Höhe zu befriedigen, wie er anderswo befriedigt wird.

Ich greife nur eine Aufgabe heraus, die uns noch bevorsteht und die mir besonders am Herzen liegt: an Stelle 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. Ich glaube nicht, daß Ehe und Familie heute von innen her besonders gefährdet sind, die spätbürgerlichen Verfallstendenzen der Familienverfassung sind im Gegenteil im Abklingen, Ehe und Familie gewinnen heute wieder an Stabilität, und sie sind auch der industriellen Sozialordnung einfügbar und haben in ihr ganz spezielle Funktionen, die von keinem anderen sozialen Gebilde erfüllt werden können.

Aber so einfach und unverändert können wir die Institution aus einer ganz anderen sozialen Vergangenheit nicht übernehmen, es bedarf schon ganz bewußter Veränderungen gerade auch in der ökonomischen und sozialen Struktur der Familie, um sie in der industriellen Sozialordnung ebenso fest zu verwurzeln, wie sie es in der bäuerlich-handwerklichen Gesellschaftsordnung war.

Für die Sozialpolitik ist das Problem zweischichtig. Zunächst einmal darf keine ihrer Einrichtungen und Maßnahmen die Familie gefährden. Es ist nicht ganz einfach, hier die Grenzen zu ziehen. Daß die Sozialpolitik nicht durch ihre Bestimmungen das Konkubinat prämiieren darf, darüber läßt sich wohl Einigkeit erzielen. Andererseits: Die Sozialpolitik stellt nach der ganzen Struktur unserer Wirtschaftsordnung, aus der sie herkommt, auf den einzelnen ab, er ist zur Zahlung der Sozialbeiträge verpflichtet und zum Empfang der Leistungen berechtigt. Dieses Individualprinzip läßt sich nun nicht einfach durch das Familien- oder Haushaltsprinzip ersetzen. Wir können nicht einen widerstrebenden jugendlichen Arbeitslosen in eine ebenso widerstrebende Familie hineinzwingen und ihn damit der *patria potestas* ausliefern. Solche Holzhammermethoden würden mehr zerstören als erhalten. Die patriarchalische Familie ist im Abbau und kann nicht über die Sozialpolitik konserviert werden. Die Familie der industriellen Gesellschaft ist ein ganz anders strukturiertes Gebilde und in der Beziehung zwischen den Erwachsenen viel lockerer, sie gewinnt aber gerade bei dieser äußerlich gelockerten Beziehung eine eigentümliche innere Festigkeit.

Dennoch bedarf sie der Stützung durch die Sozialpolitik, besonders was die Stellung der Kinder angeht, und hier beginnt die zweite Schicht

der Sozialpolitik und setzt ihre aktive Aufgabe ein. In der alten bäuerlichen Wirtschaft und im Frühkapitalismus mit seiner Kinderarbeit waren Kinder schon von früher Jugend an Miterwerber im Rahmen des Familieneinkommens. In der bäuerlichen, besonders in der kleinbäuerlichen Wirtschaft sind sie gelegentlich heute noch willkommene Arbeitskräfte. In der Arbeiter- und Angestelltenfamilie der heutigen industriellen Gesellschaft sind Kinder — um es auf eine einfache Formel zu bringen — zu reinen Kostenelementen in der Familie geworden, nicht zuletzt durch unsere sozialpolitischen Errungenschaften, wie das Verbot der Kinderarbeit, oder auch ganz allgemein durch die höheren Anforderungen an Aufwand und Ausbildung, die wir heute für unsere Kinder stellen. Damit hat sich unsere ganze Verteilungsordnung entscheidend geändert, und zwar nicht zwischen Sozialklassen oder Einkommensschichten, sondern innerhalb jeder Sozialklasse und Einkommensschicht zwischen den familienmäßig Ungebundenen und den Familien mit keinen oder wenigen Kindern auf der einen und denen, die die volle ökonomische Last einer notwendigen Kinderaufzucht übernehmen, auf der anderen Seite. Ich weise in einer demnächst herauskommenden Arbeit nach, daß darin einer der Hauptfaktoren für den Geburtenrückgang, jedenfalls für seine extremen Ausmaße zu sehen ist. Er ist, so gesehen, gewissermaßen eine unerwünschte Nebenwirkung der Sozialpolitik und des sozialen Fortschritts. Er hat vor allem nicht das geringste zu tun mit biologischem Verfall, mangelnder Vitalität oder ähnlichen populären Biologismen, die in der Kulturkrisen-debatte ihr Wesen treiben.

Aber immerhin, die Wirkungen sind da, und sie lassen sich nur überwinden: wieder durch Sozialpolitik, nur eine solche, die eben auf diese gesellschaftlichen Strukturen abgestimmt ist. Hier erwächst der Sozialpolitik noch einmal eine neue Großaufgabe, die sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts: Familienlastenausgleich, m. E. der einzig sozial sinnvolle Lastenausgleich, denn sein Richtmaß ist nicht ein vergangener Verlust, sondern eine gegenwärtige Leistung, deren Lasten ausgeglichen werden sollen: die Lasten für das Aufbringen der jungen Generation, ohne die kein Volk und keine Kultur ihre Werte erhalten und tradieren können, müssen gerecht verteilt werden, so daß das Volk nicht durch eine falsche Verteilung dieser Lasten seinen Bestand gefährdet.

Über die Einzelheiten kann ich mich hier nicht auslassen. Es gibt viele Wege, die gangbar sind, man braucht nicht nur an freie Geldzuweisungen zu denken, sondern es sind auch kostenfreie Sachleistungen möglich: freie Ausbildung, Ausbildungsbeihilfen oder zweckgebundene Geldzuweisungen wie Mietzuschüsse für Kinderreiche u. a. Ich möchte nur keinen Zweifel daran lassen, daß es mit einer Poli-

tik der kleinen Mittel nicht getan ist — alle solche Maßnahmen würden hoffnungslos verpuffen —, sondern daß es sich hier um eine ganz große Einkommensumschichtung und eine grundsätzliche Neugestaltung der Verteilungsordnung handeln muß, wenn man damit etwas ausrichten will, eine Umschichtung nicht zwischen Einkommens- und Sozialschichten, sondern innerhalb jeder Schicht zwischen den Familien.

Alle die zuerst genannten kleinen Reformen der laufenden Sozialpolitik, Umstellungen vom Individualprinzip auf das Familienprinzip, werden sich leichter auf dem Hintergrunde eines solchen Familienlastenausgleichs durchführen lassen. Das Familienprinzip auch in der laufenden Sozialpolitik muß über eine viel stärkere Berücksichtigung des Kindes und des Jugendlichen durchgesetzt werden, des noch nicht arbeitsfähigen Schulkindes und der Lehrlinge bis zum Abschluß ihrer Ausbildung. Wir werden überhaupt früher oder später vor der Notwendigkeit stehen, unser Interesse und auch unsere Mittel in Politik und Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik vielmehr auf unsere Jugend zu konzentrieren, wenn uns nicht der Osten darin den Rang ablaufen soll.

Welche geradezu unsinnigen Grundsätze unsere heutige Verteilungsordnung beherrschen, wenn man sie einmal unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, mache man sich an folgendem Beispiel klar, das jeder Familienvater anläßlich seiner Steuererklärung am eigenen Geldbeutel studieren kann: Wer das Glück hat, als Vertreter, Händler, Häusermakler usw. bis in den Dunstkreis der modernen Spesenkultur vorzudringen, der kann oft unsinnigen und sozial überflüssigen Aufwand als Betriebsausgaben von seinem steuerbaren Einkommen absetzen, z. B. einen Zechabend mit seinen Geschäftsfreunden. Aber die Ausgaben für seine Kinder muß jedermann als Kosten seiner Lebenshaltung versteuern.

Sozialpolitik ist heute nicht mehr auf die Gewährung von Sozialleistungen beschränkt, sondern das ist ja gerade der Sinn eines Sozialplans, daß die ihm zugrunde liegenden Ideen, die in ihm angestrebten Ziele alle Zweige der Wirtschafts- und Sozialpolitik bis hin zur Finanz- und Steuerpolitik durchdringen müssen, um wirksam zu sein, sonst nimmt der Staat mit der einen Hand, was er mit der anderen gibt oder macht durch die eine Maßnahme die andere unwirksam. Bei dem heutigen Ausmaß von Betätigung der öffentlichen Hand geht es wirklich nicht mehr ohne Koordination aller Verwaltungszweige.

VII. Die Neuordnung der Sozialverwaltung

1. Der gegenwärtige Zustand — Ergebnisse einer Kieler Forschungsarbeit.

Eine Sozialpolitik, die in ihren Zielen und Methoden mit dem volkswirtschaftlichen Kreislauf und mit dem Gesellschaftsaufbau abgestimmt ist, muß dann ihr eigenes Haus in Ordnung bringen, d. h. die Sozialverwaltungen in Aufbau und Zielsetzung koordinieren.

Dazu ist vor allem nötig, erst einmal auch auf dem Gebiete der Sozialverwaltung den gegenwärtigen Zustand in den Griff zu bekommen. An dieser Stelle ist es vielleicht angebracht, einiges über unsere Kieler Forschungsarbeit zu sagen.

Vor nunmehr etwa einem Jahr ging ich mit einer Gruppe von wenigen Mitarbeitern daran, erst einmal eine Bestandsaufnahme vorzubereiten. Es war uns von vornherein klar, daß die Aufgabe eine doppelte ist, nämlich (1) eine Durcharbeitung der Gesetze — schon das ist ein Dschungel — und (2) das Studium der sozialen Wirklichkeit, die mit diesen gesetzlichen Regelungen u. U. nur sehr wenig zu tun hat.

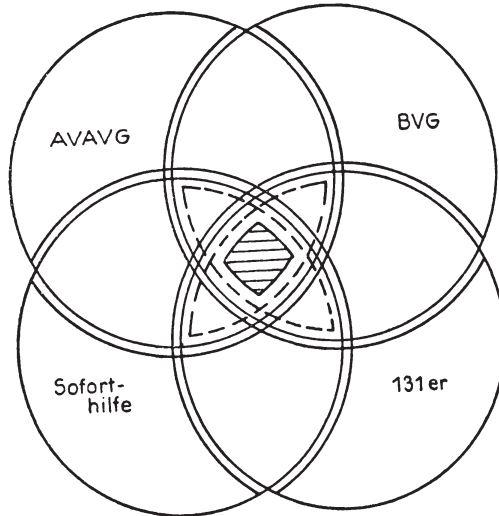
Die heute vorliegenden Ergebnisse sind vor allem methodisch interessant. Wir haben nach mancherlei Fehlwegen und Enttäuschungen jetzt endlich einen Weg gefunden, wie man vorankommt, wenn man etwas ausmachen will über Art, Höhe und Verteilung unserer Sozialleistungen.

1. Zunächst durcharbeitet einer meiner Mitarbeiter die Gesetze und zerlegt sie nach Personenkreisen. Im weitesten Sinne deckt jedes Gesetz einen Personenkreis, dieser überschneidet sich u. U. mit Personenkreisen, die von anderen Sozialgesetzen gedeckt werden. Das ist in der folgenden Zeichnung schematisch dargestellt.

Nehmen wir vier Sozialgesetze: das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG), das Bundesversorgungsgesetz (BVG), das Soforthilfegesetz (Soforthilfe) und das Gesetz über die Regelung der Ansprüche der 131er (131er). Im Falle des Beispiels gibt es vier Kombinationsstufen: Zweifach-, Dreifach-, Vierfachkombinationen.

2. Nun zerfällt aber jedes Gesetz wieder in eine große Zahl von Personenkreisen, Personenunterkreisen, wenn Sie wollen, und die eigentlichen Überschneidungen finden zwischen diesen Unterkreisen statt. Das BVG deckt z. B. wieder 32 verschiedene Personenkreise. Ihre Kombinationsmöglichkeiten unter sich und mit anderen Sozialgesetzen gehen in die vielen Hunderte, vielleicht an die Tausend. Wir sind damit noch nicht zu Ende.

Überschneidung von Personenkreisen (schematische Darstellung)



Kombinationsstufen:



Zweifach gedeckter Raum

AVAVG. BVG.; AVAVG. Soforthilfe; AVAVG. 131er; Soforthilfe. 131er; 131er. BVG.; BVG. Soforthilfe.



Dreifach gedeckter Raum

AVAVG. BVG. Soforthilfe
Soforthilfe. 131er. BVG.
131er. BVG. AVAVG.



Vierfach gedeckter Raum

AVAVG. BVG. Soforthilfe. 131er.

3. Nun gibt es aber, wie oben schon ausgeführt, Überschneidungen nicht nur nach dem Individualprinzip, sondern auch nach dem Familien- und Haushaltsprinzip.

Eine Überschneidung nach dem niederen Prinzip fällt in der Regel auch unter das höhere. Wenn Familienmitglieder, die Rentenleistungen beziehen, im selben Haushalt leben, so ist das auch eine Überschneidung nach dem Haushaltsprinzip. Unter „Familie“ verstehen wir in der Regel die Kleinfamilie: ein Elternpaar und seine Kinder und zählen

gesondert die unvollständigen Familien oder Familienreste, in denen ein Elternteil fehlt. Alle anderen Fälle rechnen unter das Haushaltsprinzip. Bestehen zwischen den Haushaltszugehörigen verwandtschaftliche Beziehungen außerhalb der Kleinfamilie, so wird der Fall als „Großfamilie“ gesondert ausgezählt. Es bleiben dann noch die „reinen“ Fälle übrig, die nur nach dem Haushaltsprinzip überschneiden: die bekannten Rentnerhaushalte. Die Übergänge zwischen Familienprinzip und Haushaltsprinzip sind also flüssig. Genau sieht das Schema der Kombinationsprinzipien so aus:

- I. Individualprinzip — ein Wirtschaftssubjekt bezieht mehr als eine Sozialleistung
- II. Familienprinzip — mehr als ein Familienmitglied (einschl. des Familienvorstandes) bezieht mindestens je eine Sozialleistung und zwar in
 - a) Kleinfamilie
 - b) unvollständiger Familie und Familienresten
- III. Haushaltsprinzip — mehr als ein Haushaltsangehöriger (einschl. des Haushaltsvorstandes) bezieht mindestens eine Sozialleistung, Haushalte unterteilt in
 - a) Großfamilie
 - b) sonstige Haushalte ohne verwandtschaftliche Beziehungen

Nachstehend werden einige anschauliche Beispiele für Überschneidungen nach den drei Prinzipien gebracht unter Verwendung der vier Gesetze des obigen Beispiels:

Beispiele Individualprinzip

Zweifache Personenkreiskombination

AVAVG + BVG: Arbeitslose Beschädigte.
 AVAVG + Soforthilfe: Arbeitslose Flüchtlinge.
 AVAVG + 131 er: Arbeitslose frühere Wehrmachtsbeamte.
 Soforthilfe + 131 er: Frühere Wehrmachtsbeamte, Flüchtlinge.
 131 er + BVG: Beschädigte frühere Wehrmachtsbeamte.
 BVG + Soforthilfe: Beschädigte Flüchtlinge.

Dreifache Personenkreiskombination

AVAVG + BVG + Soforthilfe: Arbeitslose beschädigte Flüchtlinge.
 Soforthilfe + 131 er + BVG: Beschädigte frühere Wehrmachtsbeamte, Flüchtlinge.
 131 er + BVG + AVAVG: Arbeitslose beschädigte frühere Wehrmachtsbeamte.

Vierfache Personenkreiskombination

AVAVG + BVG + Soforthilfe + 131 er: Arbeitslose beschädigte frühere Wehrmachtsbeamte, Flüchtlinge.

Beispiele Familienprinzip

Zweifache Personenkreiskombination

AVAVG + BVG: Arbeitsloser Familienvater, beschädigter Sohn.
 AVAVG + Soforthilfe: Witwe (Flüchtling), arbeitsloser Sohn.
 AVAVG + 131 er: Verdrängter Beamter + arbeitslose Tochter.
 Soforthilfe + 131 er: Verdrängter Beamter (Flüchtling) + studierender Sohn (Flüchtling).
 131 er + BVG: Verdrängter Beamter + beschädigter Sohn.
 BVG + Soforthilfe: Ehemann (Flüchtling) + beschädigte Ehefrau.

Dreifache Personenkreiskombination

AVAVG + BVG + Soforthilfe: Witwe (Flüchtling) + beschädigter Sohn + arbeitsloser Sohn.
 Soforthilfe + 131 er + BVG: Ehefrau (Flüchtling) + Ehemann (verdrängter Beamter) + beschädigter Sohn.
 131 er + BVG + AVAVG: Witwer (verdrängter Beamter) + beschädigter Sohn + arbeitslose Tochter.

Vierfache Personenkreiskombination

AVAVG + BVG + Soforthilfe + 131 er: Ehemann (verdrängter Beamter, Flüchtling) + Ehefrau (Flüchtling) + beschädigter Sohn + arbeitslose Tochter.

Beispiele Haushaltsprinzip

Zweifache Personenkreiskombination

AVAVG + BVG: Arbeitsloser Ehemann + Pflegekind (Waise eines Beschädigten).
 AVAVG + Soforthilfe: Witwe (Flüchtling) + arbeitsloser Neffe.
 AVAVG + 131 er: Verdrängter Beamter + arbeitsloser Schwiegersohn.
 Soforthilfe + 131 er: Witwe (Flüchtling) + Witwer (verdrängter Beamter) Rentnerhaushalt).
 131 er + BVG: Witwer (verdrängter Beamter) + Witwe eines Beschädigten (Rentnerhaushalt).
 BVG + Soforthilfe: Beschädigter Neffe + Witwe (Flüchtling).

Dreifache Personenkreiskombination

AVAVG + BVG + Soforthilfe: Witwe (Flüchtling) + beschädigter Bruder + arbeitsloser Schwiegersohn.
 Soforthilfe + 131 er + BVG: Witwe (Flüchtling) + Witwer (verdrängter Beamter) + Pflegekind (Waise des gefallenen Sohnes der Witwe).
 131 er + BVG + AVAVG: Witwer (verdrängter Beamter) + Pflegekind (Waise des gefallenen Sohnes) + arbeitsloser Sohn.

Vierfache Personenkreiskombination

AVAVG + BVG + Soforthilfe + 131 er: Witwer (verdrängter Beamter) + Nichte (Lehrling, Flüchtling) + beschädigter Schwiegersohn + arbeitsloser Sohn des Schwiegersohns.

Unter Einbezug aller Kombinationsstufen und aller Kombinationsprinzipien sowie sämtlicher Sozialgesetze gehen die Möglichkeiten der Überschneidungen in die Tausende.

4. Nun ist zu fragen, wie weit die Überschneidungen der Personenkreise zu Rentenkumulationen führen können. Das bestimmt sich wesentlich nach den Anrechnungsbestimmungen. Es bleiben auch danach noch viele Tausende von Möglichkeiten.

5. Die nächste Aufgabe ist es, diese rechtlichen Möglichkeiten jetzt zu quantifizieren. Dafür haben wir eine Stichprobe genommen: sämtliche laufenden Renten aller erreichbaren Sozialleistungsempfänger mit dem Anfangsbuchstaben „B“ im Stadtkreis Kiel unter Einbezug aller erreichbaren Sozialleistungsträger, die freilich z. T. außerhalb Kiels sitzen (LVA in Lübeck, Berufsgenossenschaften in Hamburg und anderswo). Über die Schwierigkeiten der Erfassung will ich mich hier nicht weiter auslassen. Gearbeitet wurde mit einem Stab von etwa 25 Studenten, die besonders geschult wurden. Die ersten zahlenmäßigen Ergebnisse sind in der Tabelle mitgeteilt.

Rentenkumulationen nach Sozialleistungsträgern Kieler Stichprobe „B“ — Frühjahr 1952

Sozialleistungsträger	Beabsichtigter Umfang der Stichprobe	Zahl der er- reichbaren Fälle	Kombinationsfälle (zwei- und mehrfach)	
			nach Individuen	in v. H. von 2
	1	2	3	4
Pensionen (Land, Stadt Kiel, Post, Bahn)	380	380	88	23,2
Landesvers.Anstalt Schleswig-Holstein	941	844	378	44,8
Vers.Anstalt der DB.Bahn, EBD Hamburg	57	57	54	94,8
Seekasse Hbg. Sektion Kiel.....	36	36	10	27,8
Berufsgenossenschaften ²⁾	422	422	30	7,1
Pensionsamt Kiel (Art. 131 GG) ³⁾	511	490	152	31,0
Politische Wiedergutmachung ⁴⁾	28	28	10	35,7
Versorgungsamt Kiel ⁵⁾	1 050	812	624	76,8
Soforthilfeamt Kiel	1 019	1 019	419	41,1
Arbeitsamt Kiel ⁶⁾	4 428	4 026	598	14,9
Fürsorgeamt Kiel	525	510	218	42,8
Insgesamt	9 397	8 624	2 581	29,9

Anmerkungen:

Es wurden nur laufende Barleistungen berücksichtigt gemäß Teil B des Zählblatts.

¹⁾ Für alle am 1. 3. 1952 über 65 Jahre alten Sozialrentenempfänger wurde die Kartei der Rentenstelle der Bundespost Kiel benutzt, da bei der LVA Lübeck

keine näheren Angaben zu erhalten waren. Es wurden 1502 Akten bzw. Zahlbogen erfaßt, worunter 11 Kombinationsfälle waren.

2) Bei der Fülle der Berufsgenossenschaften konnten nur die sechs wichtigsten in die Stichprobe einbezogen werden. Zwanzig Fälle sind noch zu klären, die aber alle vermutlich Kombinationsfälle sind.

3) Es kommen hier 90 noch unklare Fälle hinzu, bei denen eine spätere Bearbeitung etwa 40—50 Kombinationsfälle ergeben wird.

4) Hier wurde nur die wichtigste Gruppe, die OdN-Renten, erfaßt (Renten für die Opfer des Nationalsozialismus).

5) Beim Versorgungsamt sind außerdem ca. 230 noch nicht umgestellte Fälle zu bearbeiten, von denen ca. 200 Kombinationsfälle sind.

6) Bearbeitet wurden hier Alu, Alfü und Leistungen für Heimkehrer.

6. Sachlich ergibt sich aus den Zahlen schon so viel:

Der Schwerpunkt der Rentenkumulation liegt im Bereich der Sozialgesetze speziellerer Art und neueren Datums: BVG (Versorgungsamt), Soforthilfe, 131er (Pensionsamt), wozu die Sozialrenten der unter 65jährigen kommen, deren zahlenmäßiges Gewicht ja auch eine Erscheinung neueren Datums ist, und schließlich noch die Fürsorge. Dabei lassen wir die zahlenmäßig unbedeutenderen Gruppen aus, auch wenn sie z. T. recht erhebliche Sätze aufweisen.

Nun muß ich in diesem Zusammenhang sogleich einem Mißverständnis entgegenreten, dem ich immer wieder begegnet bin: Personenkreiskombination und auch Rentenkumulation nach den hier entwickelten Begriffen hat noch nichts zu tun mit Rentenmißbrauch. Wenn eine Kriegerwitwe eine Witwenrente bezieht und ihre Kinder eine Waisenrente, so ist das eine Rentenkumulation nach dem Familienprinzip, aber niemandem wird es einfallen, das als einen Rentenmißbrauch zu bezeichnen. Auch wenn dieselbe Person eine Invalidenrente und daneben noch eine Rente aus der Soforthilfe oder Fürsorge bezieht, weil die eine Rente zu niedrig ist, so bin ich nicht gewillt, das als einen Rentenmißbrauch zu bezeichnen. Es ist das keine sehr glückliche gesetzliche Regelung, daß dieselbe Person zwei Renten kumulieren muß, um nur das zum Leben Nötigste zu haben. Aber das ist ein Fehler der Gesetze und nicht ein Mißbrauch der Gesetze durch die Sozialleistungsempfänger. Wir haben in unserem Material Fälle, in denen eine Kumulation von 10 Renten in einer Familie ein ganz kümmerliches Einkommen ergibt, und andere, in denen eine Einzelrente schon als ein Mißbrauch bezeichnet werden muß. Darin besteht ja eben gerade das Problem, daß dies alles völlig unübersehbar geworden ist und erst einmal entwirrt werden muß.

Gewiß gibt es auch Rentenmißbrauch durch Rentenkumulation, und unser Material ist auch dafür ergiebig, das ist aber nur ein Aspekt der ganzen Frage und wohl verständlicherweise derjenige, der die Sozialbehörden und den Finanzminister am meisten interessiert. Die Renten-

kumulation darf aber nicht nur unter diesem Gesichtspunkt gesehen werden, das würde die Fragestellung ungebührlich verengen. Es geht darum, daß die wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen unserer Sozialpolitik gar nicht greifbar sind, weil es völlig unübersehbar ist, wie sich denn die ausgeschütteten Summen zu Einkommen kombinieren und kumulieren. Das greifbar zu machen, darum muß es dem Volkswirt und Soziologen gehen. Die Feststellung der Mißbräuche fällt dabei so nebenbei mit ab.

7. Nun gilt es nicht nur Zahl, sondern auch Art der Kombinationen zu ermitteln, und da zeigt es sich, daß es ganz typische Fälle gibt, während andere mögliche Fälle in der Wirklichkeit gar nicht vorkommen oder zahlenmäßig unbedeutend sind. Dadurch erst wird die Zahl der rechtlich möglichen Kombinationen, die wahrscheinlich nur mit Hilfe der Kombinatorik zu bewältigen ist, zu einer praktisch zu bewältigenden Größe.

Beispielsweise haben wir in unserem Material 285 Fälle von Unterhaltshilfe nach dem Soforthilfegesetz, die Kombinationsfälle sind. In 241 Fällen kumulieren sie mit einer LVA-Rente, der Rest von 44 Fällen streut über eine Vielzahl von Kombinationen, darunter z. T. ganz ausgefallene, die in der Wirklichkeit auch vorkommen, aber praktisch ganz unbedeutend sind. Eine weitere Zahl rechtlich möglicher Kombinationen kommt im Material überhaupt nicht vor. Das heißt nicht, daß sie nicht gelegentlich auch einmal vorkommen können, aber mit ihnen brauchen wir uns für unsere Zwecke eigentlich weiter nicht zu befassen. Das mögen juristisch interessante Einzelfälle sein. Die typische Rentenkumulation ist die von Unterhaltshilfe mit einer LVA-Rente.

8. Es bleibt dann noch der ganze Komplex der rechtlich unzulässigen, der nicht gemeldeten Rentenkumulationen. Da würde es nach der hier entwickelten Methode möglich sein, eine Art begrenzte Rentenkartei aufzustellen, wenn man nämlich die sämtlichen B-Fälle der Stichprobe, also die rund 8600 erreichbaren Fälle zählblattmäßig erfaßt. Wenn dann das Material alphabetisch geordnet wird, muß ja derselbe Namensträger zwei- oder mehrmals auftauchen. Leider konnten wir wegen der Beschränkung unserer Mittel nur die rund 2600 Kombinationsfälle karteimäßig erfassen, so fällt also diese Möglichkeit bei uns weg. Bei einer Wiederholung einer solchen Stichprobe sollte man aber diese Erweiterung unbedingt in die Planung einbeziehen, wenn es finanziell irgendwie tragbar ist. Auch dann muß damit gerechnet werden, daß Fälle durch die Maschen schlüpfen, wenn die Bearbeitungen bei den einzelnen Behörden nicht auf exakt denselben Stichtag bezogen werden, aber ein ungefährender Eindruck vom Umfang

der Verschweigungen und des eigentlichen Rentenmißbrauchs außerhalb der Schwarzarbeit müßte sich ergeben.

9. Bleibt weiter noch die Kumulation von Rente und Arbeitseinkommen, und zwar sowohl die rechtlich zulässige wie auch die eigentliche Schwarzarbeit. Hier versagt die Aktenbearbeitung genau so wie die Befragung.

Für diese Fälle sollte eine gewisse Ergänzung gegeben werden durch Haushaltsmonographien von Rentnerfamilien und Enquêtes von Sachverständigen (Fürsorgerinnen, Kontrollbeamten des Arbeitsamtes). Außerdem ist von den gemeldeten Kumulationen und ihrer sozialen und ökonomischen Verumständung ein gewisser Analogieschluß auf die „schwarzen Fälle“ möglich. In dieser Hinsicht sind wir vorläufig über einige tastende Versuche (Durcharbeit von Fürsorgeakten, monographische Bearbeitung von Flüchtlingslagern) noch nicht hinausgekommen, die vorläufig außerhalb unserer eigentlichen Forschungsarbeit durchgeführt werden, weil wir unsere beschränkten Mittel auf das Wichtigste konzentrieren müssen. Hier ist aber ein weites Feld für weitere fruchtbare Arbeit, wenn sie verständig und sinnvoll dirigiert wird.

Ich hoffe, Ihnen damit gezeigt zu haben, worauf wir bei unseren Untersuchungen hinauswollen: wir wollen die Brücke schlagen von der gesetzlichen Regelung zur sozialen Wirklichkeit, wollen zeigen, wie sich das, was aus unseren öffentlichen Kassen an Sozialleistungen fließt, zu Einzel-, Familien- und Haushaltseinkommen kumuliert, denn nur von einer Kenntnis dieser Tatsachen aus lassen sich auch die volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Wirkungen abstecken.

Die Mängel der heutigen Lage in unserer Sozialverwaltung sind danach schon jetzt offenbar. Ein Zustand, in dem bei der willigen und verständnisvollen Mitarbeit von 15 Behörden eine so umfangreiche und komplizierte Arbeit notwendig ist, nur um überhaupt einmal festzustellen, wer denn eigentlich in einer Stadt wie Kiel von öffentlichen Mitteln lebt und wodurch diese Stellung begründet wird, ist höchst unzutraglich. Das Halbdunkel, das damit über diese sozial höchst wichtige Tatsache gebreitet wird, ist eher einer Vielzahl von sozialen Schattengewächsen zuträglich, die dabei gedeihen, während andere, denen unsere sozialen Dienste etwas Licht in ihr trübes Dasein bringen sollen, dabei verkümmern. Die Zersplitterung und Unübersichtlichkeit in der Verwaltung der öffentlichen Mittel führt zu zahlreichen Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten im einzelnen.

Dazu ein Beispiel: eine Witwe mit fünf Kindern, deren Mann 1945 gefallen ist, wird ganz anders behandelt als eine Witwe, deren Mann 1946 an Lungenkrebs

gestorben ist. Die Unterstützungssätze berechnen sich ganz anders und ergeben auch ganz verschiedene Beträge. Warum das? Es ist doch soziologisch gesehen genau der gleiche Fall.

Die Zersplitterung macht weiter jede Sozialplanung illusorisch und geht im ganzen zu Lasten der wirklich Notleidenden. Die einzelne Leistung ist zu gering, so daß der Notleidende auf Kombination mehrerer Leistungen angewiesen ist. Da aber in der Wirrnis Mißbrauch erleichtert ist, wird diese Kombination wieder durch eine Fülle von bürokratischen Hemmnissen erschwert, die aber nicht zu kontrollieren sind, was wieder den Bedenkenlosen zu Übertretungen geradezu auffordert.

Als Lösung bleibt nur eine Entwirrung des gegenwärtigen Zustandes, die sich auf eine klar übersehbare und leicht zu kontrollierende Gesamtkonzeption ausrichtet. Wie muß eine solche aussehen? Das ist die Frage, der wir uns nunmehr zuwenden.

2. Die Aufbringung der Mittel

Hier ist nun der Punkt, wo wir mit allem Nachdruck betonen: Der Grundsatz der Einheit des Sozialbudgets hat nichts, aber auch gar nichts zu tun mit einer Zentralisierung der Sozialverwaltung. Leider liegt der Schluß: „Planung = Zentralverwaltung“ in der Linie gewisser Populärdeologien, die leider auch von der zünftigen Nationalökonomie her gespeist werden. Ich möchte diesen Fehlschluß mit allem Nachdruck zurückweisen.

Im Gegenteil: Gerade eine volkswirtschaftlich erleuchtete Planung unserer Sozialpolitik legt uns zwingend nahe, sie dezentralisiert und unter verschiedenen Rechtskonstruktionen zu verwalten.

Hier werden die Vorzüge und Verdienste des Versicherungsprinzips zu rühmen sein. Nicht etwa, daß es die allgemeine Staatsbürgerversorgung vermeidet oder unterbindet, die braucht gar nicht erst zu kommen, sie ist schon da und kann durch kein Versicherungsprinzip mehr hintangehalten werden. Sie besteht einfach darin, daß es unser soziales Gewissen heute nicht mehr zuläßt, einen Menschen sich selbst zu überlassen. Der nicht — oder nicht ausreichend Versicherte wird ja schließlich auch versorgt. Aber je mehr die allgemeine Staatsbürgerversorgung schon soziale Wirklichkeit ist, um so mehr sollte man in der Sozialverwaltung wenigstens noch die Fiktion aufrechterhalten, daß der einzelne zu den Leistungen beizutragen hat, die er empfängt, und vor allem sollte man sie nach Maßgabe der eigenen Beiträge scharf durchstaffeln, wo es nur irgend angängig ist. Auf dem Plafond einer von unserem sozialen Gewissen heute allgemein geforderten staatsbürgerlichen Mindestversorgung sollte sich eine individuelle Durchstaffelung der

Sozialleistungen nach Maßgabe eigener Beiträge erheben.

Die Sozialabgaben sind heute der Sache und Wirkung nach Steuern, und zwar Steuern, die die unteren Einkommensschichten relativ stark belasten. Da man nun in einer einkommensmäßig so stark nivellierten Gesellschaft wie unserer heutigen nicht ohne Steuern auf die unteren Einkommensschichten auskommt, muß man sie psychologisch tragbar machen, und die einzige Form, in der sie tragbar sind und akzeptiert werden, ist die Form der Sozialversicherungsbeiträge, die aber dann auch ein Mehr an Leistungen der öffentlichen Hand erfordern.

Daher also die erste Forderung: Zweigleisigkeit der Aufbringung der Mittel wie bisher, d. h. allgemeine Steuermittel plus spezielle Beiträge nach Art der bisherigen Sozialversicherungsbeiträge. Dann aber schärfere Durchstaffelung der Leistungen nach Maßgabe der individuell geleisteten Beiträge.

Dazu kommt noch ein drittes Geleis: spezielle Beiträge ohne Gewähr spezieller Überleistungen in Gestalt der Familienausgleichsbesteuerung. Etwa so: Die Zweikindfamilie gilt als Norm und geht aus mit ± 0 , die in bestimmten Alters- und Leistungsschichten darunter liegen in ihrem Familienstand, werden überbesteuert, die darüber liegen, werden durch Sozialleistungen zugunsten ihrer Kinder entlastet. Der ganze Sozialaufwand kann aus dieser Quelle, soweit es die Fürsorge für den Nachwuchs angeht, entlastet werden. Die Aufbringung ist organisatorisch möglich über den öffentlichen Haushalt, dann ist es eine Art der Besteuerung, die nur ausgesprochen familienpolitisch ausgerichtet ist. Denkbar sind auch hilfsmittelkassische Einrichtungen wie Familienkassen, denen ich eigentlich den Vorzug geben möchte. Einzelheiten hierzu gehören nicht hierher, doch eines ist wichtig: daß ein solcher Familienlastenausgleich dem System der Sozialpolitik organisch eingebaut wird.

3. Die Verwaltung der Mittel

Die Vielzahl von Ämtern, die heute die Mittel verwalten, ohne von einander zu wissen und ohne auf eine einheitliche sozialpolitische Grundkonzeption verpflichtet zu sein, muß aufhören. Das wird das wesentliche Stück der Reform sein. Hier ist noch alles offen, und die folgenden Vorschläge wollen nicht mehr sein als eine Diskussionsgrundlage.

Zuerst sollte die gesamte Gesundheitsversorgung aus allen anderen Sozialleistungen herausgenommen und als eine eigene Säule zusammen mit dem öffent-

lichen Gesundheitsdienst zu einer umfassenden öffentlichen Gesundheitsfürsorge ausgebaut werden.

In Wirklichkeit sind wir schon auf dem Wege dazu, alle noch bestehenden institutionellen Unterscheidungen werden immer mehr zu Fiktionen. Angenommen ein Kind wird krank. Ist es das Kind eines in Arbeit und Verdienst stehenden Arbeiters, so ist das ein Fall von Sozialversicherung, da es als Familienmitglied mitversichert ist. Ist es das Kind einer Kriegerwitwe, so ist es ein Fall von Sozialversorgung, ist es aber das Kind einer Fürsorgeempfängerin, so ist es ein Fall von Sozialfürsorge. Aber abgewickelt wird der Fall immer über die Ortskrankenkasse, nur nachher wird zwischen den Trägern verrechnet. Es ist doch die Unterscheidung ganz künstlich: ein krankes Kind muß versorgt werden, darüber sind sich alle einig, das bestreitet niemand, und es wird auch versorgt, nur sollte man dann die organisatorischen Konsequenzen ziehen.

Der Einbau des öffentlichen Gesundheitsdienstes wird hier eine umfassende nach einheitlichen Zielen ausgerichtete Gesundheitspolitik möglich machen. Schulzahnpflege, Schulspeisung u. a. gehören als vorbeugende Maßnahmen zur Gesundheitsfürsorge, genau so wie die Versorgung der Erkrankten.

Die einheitliche Gesundheitspolitik wird nicht gestört durch eine Vielzahl von miteinander konkurrierenden Ersatzkassen, Betriebskrankenkassen usw. Im Gegenteil: Wenn eine öffentliche Sozialpolitik einer Gefahr unterliegt, so ist es die Gefahr einer Nivellierung nach unten. Wir wollen aber die sozialen Dienste auf allen Gebieten steigern, und nichts kann dazu dienlicher sein als ein Wettbewerb dezentralisierter Verwaltungsstellen um immer bessere und höhere Leistungen — unter öffentlicher Aufsicht natürlich, so daß sie ein Mindestleistungsmaß zu halten haben und nicht aus Unwissenheit und Gutgläubigkeit Kapital schlagen können. Auch hier wieder darf und soll es keinem verwehrt werden, durch gesteigerte eigene Beitragsleistungen sich erhöhte Ansprüche zu sichern, wenn auch gerade auf diesem Gebiet die Tendenz sein muß, das allgemeine Niveau schnellstens soweit zu heben, daß für eine Durchstaffelung der Leistungen wenig Raum bleibt. Dann bleibt aber immer noch der Wettbewerb um die bessere Verwaltung und eine Senkung der Beiträge.

Für alle übrigen Fälle außerhalb der Gesundheitsfürsorge sollte eine Entflechtung nach Personenkreisen gesucht werden, derart, daß für einen Personenkreis immer nur eine Sozialverwaltung zuständig ist. Überschneidungen von Personenkreisen sollten ausgeschlossen werden. Das würde dann zur Folge haben, daß jeder nur mit

einer Behörde zu tun hat, diese für ihn und sein soziales Schicksal dann aber auch in vollem Umfange verantwortlich ist.

Volkswirtschaftlich ist dabei entscheidend die Stellung des einzelnen zur produktiven Wirtschaft. Soziologisch entscheidend ist seine Stellung in der Familie. Beide Gesichtspunkte lassen sich gut zur Deckung bringen. Daher sollte sich eine Sozialverwaltung, die sich mit volkswirtschaftlichem Kreislauf und Gesellschaftsaufbau abstimmen will, nach folgenden Gesichtspunkten organisatorisch gliedern:

- a) Ein „Jugendamt“ oder eine Stelle, die für alle noch nicht oder noch nicht voll ins Erwerbsleben Eingetretenen verantwortlich ist; hier sind die entscheidenden Aufgaben aktiver Sozialpolitik und Familienpolitik: Berufsausbildung und Entlastung des Familienbudgets von den Lasten der Kindererziehung, dazu Fürsorge und Betreuung für die Jugend in einem viel umfassenderen Sinne und in einem Ausmaß, das weit über das bisher Getane hinausgeht.
- b) Ein in seinen Zuständigkeiten erweitertes „Arbeitsamt“, das die Bevölkerung im voll erwerbsfähigen Alter nach Abschluß der Berufsausbildung zu betreuen hat. Hier sind die Aufgaben aktiver Sozialpolitik: Arbeitsnachweis, Arbeitsbeschaffung — in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftspolitik —, Arbeitsausgleich und subsidär, und wenn es gar nicht anders geht: Arbeitslosenunterstützung.
- c) Ein „Rentenamt“ für die aus dem Wirtschaftsprozeß Ausgegliederten, die Alten und Invaliden. Die Aufgaben aktiver Sozialpolitik treten hier zurück.

Für alle drei Ämter ist eine regionale Gliederung und ein hierarchischer Aufbau zur Sicherung einer überregionalen Sozialpolitik notwendig. Die untersten Instanzen sollten vielleicht die nach dem Vorschlag von Auerbach zu bildenden „Sozialgemeinden“ sein. In ihnen wird das Personal ausgebildet und angestellt, das den Einzelfall, die einzelne Familie kennt; hier wäre ein weites Feld für die berufliche Betätigung und einen sozialen Einsatz unserer weiblichen Jugend, die eine befriedigende und gemäße Aufgabe sucht, in der sie nicht nur Geld verdient, sondern auch sinnvoll ins soziale Ganze eingegliedert ist.

Unter sich sollten die Ämter natürlich auch eng zusammenarbeiten, damit ein solches Gegeneinander zu Lasten des Ganzen, wie wir es heute gelegentlich beobachten können, ausgeschlossen ist.

Dafür ein Beispiel: Wir haben in Schleswig-Holstein ein gut arbeitendes Jugendaufbauwerk, das den Jugendlichen, die keine Lehrstelle finden, auch noch eine Berufsausbildung vermittelt. Viele Jugendliche, die Anschluß an eine Familie haben, entziehen sich ihm, weil sie Alu und Alfü bekommen, zuhause

nichts abzugeben brauchen und sich dann „viel besser stehen“. Sie verzichten dann lieber auf eine Berufsausbildung. Dabei erwarten und befürchten alle Einsichtigen in absehbarer Zeit einen Facharbeitermangel, der hiernach noch aus öffentlichen Mitteln finanziert wird.

Ich möchte mich zu diesen Fragen der organisatorischen Gliederung absichtlich nicht auf Einzelheiten einlassen, weil jedem einzelnen Vorschlag natürlich sehr leicht Gegenargumente entgegengehalten werden können und man nur mit einem Gesamtplan überzeugen kann, der alle Einzelvorschläge als Teile eines Ganzen enthält. Einen solchen Plan habe ich, ehrlich gesagt, noch nicht, ich sehe nur die Richtung, in der er gesucht werden muß.

Alle Dezentralisation der Sozialverwaltung sollte nach Möglichkeit durch Verrechnung und finanziellen Ausgleich mit dem Grundsatz der Einheit des Sozialbudgets in Übereinstimmung gebracht werden. Auch dieser überbehördliche Ausgleich ist praktisch schon da: Wenn die Fonds der Versicherungsträger entwertet sind, muß der Staat mit allgemeinen Steuermitteln einspringen. Die Teuerungszuschläge der Soforthilfe werden nicht aus dem dafür zweckgebundenen Fonds, sondern aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufgebracht. Immer greift aber dieser überbehördliche Ausgleich erst ein, wenn irgendeine Zwecksteuer- oder Zweckspar-Fiktion wieder einmal aus dem Zwange der Tatsachen heraus verlassen werden muß. Man sollte ihn von vornherein einkalkulieren und ordnen. Denn es ist für Volkswirtschaft und Sozialpolitik gar nichts gewonnen, wenn die einzelnen finanziellen Träger der Sozialleistungen sich gegenseitig die Fälle zuschieben und ihr Sinnen und Trachten nur immer darauf gerichtet ist, sich selbst finanziell zu entlasten und andere zu belasten. Der Beispiele dafür ließen sich aus der heutigen Situation viele anführen, ich will sie mir versagen.

VIII. Die Taktik der Reform

Man wird entgegenhalten: es ist billig, große Pläne zu entwerfen und Ideallösungen vorzuzeichnen, wenn man keine Verantwortung hat für das Weiterlaufen des Apparates. Wir sind also schon verpflichtet zu sagen, ob und wie die Pläne als eine Reform des bestehenden Zustandes mit einiger Aussicht auf Erfolg vorangetrieben werden können.

Es übersteigt bei weitem die Kräfte eines einzelnen, einen bis in alle Einzelheiten gehenden Plan auszuarbeiten. Das ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Wissenschaft und Sozialverwaltung, zu beiden stoßen dann als dritter und vierter großer Partner, wenn es an die Verwirklichung geht, der Wirtschaftler und der Politiker. Die Wissenschaft steuert die großen Leitgedanken und die Vorschläge zur Koordinierung der Ressorts bei, der Verwaltungsfachmann den Sachverstand in den Detailfragen seines Ressorts, die

produktive Wirtschaft muß das Ganze schließlich bezahlen, und die Politiker müssen es durchsetzen.

Freilich dürfen wir von einer solchen Zusammenarbeit keine schnellen Sensationserfolge erwarten. Wir müssen einmal wieder zu der guten alten Praxis zurückkehren, eine gesetzgeberische Maßnahme wirklich von langer Hand vorzubereiten, wie es in Deutschland im alten Staate war und wie es auch heute die Praxis in jeder guten und solide arbeitenden Demokratie ist. In Schweden haben sie die Einführung der sechsjährigen Grundschule 10 Jahre lang vorbereitet, dann ist aber auch etwas daraus geworden, was sich sehen lassen kann, in Deutschland soll es vorgekommen sein, daß man sie innerhalb eines Jahres eingeführt und nach einem Kabinettswechsel gleich wieder abgeschafft hat. Es sitzt uns allen noch vom Kriege her die hektische Ungeduld im Genick, als könnten wir morgen damit zu spät kommen. Wir kommen mit einer guten Maßnahme nie zu spät, wohl aber kann man mit gesetzgeberischen Frühgeburten auch die besten Ideen kompromittieren.

Ich ergebe mich auch nicht der Schwarzmalerei: Wenn wir unsere Sozialpolitik nicht reformieren, sondern weiterwursteln, brechen wir auch nicht gleich zusammen. Solange wir mit Erfolg den nächsten Krieg vermeiden, können wir uns eine Menge Unproduktivitäten und Irrationalitäten gestatten. Im Vergleich mit einem neuen Krieg sind es alles nur Bagatellen. Im Gegenteil: Gerade weil heute vielleicht im Beginn einer partiellen Boomperiode die Dinge nicht so drängend sind, haben wir endlich einmal eine Atempause, um solide Arbeit auf lange Sicht zu leisten. Diese Chance sollten wir ergreifen. Wer weiß, wie schnell sie verspielt sein kann.

Darum sollten wir sofort mit der Arbeit beginnen, nicht erst warten, bis wir die 100%ige Chance haben, daß alle mitmachen, die es angeht. Ich habe immer gefunden, wenn man irgendwo anfängt und auch nur ein kleines Ergebnis aufzuweisen hat, dann kristallisiert sich das andere leichter an. Für meine Kieler Arbeiten bin ich anfangs nur auf Skepsis gestoßen, jetzt möchte jeder mein Material haben in dem noch halbvergozenen Zustand, in dem es ist.

Was können wir also sofort tun?

Das erste ist eine umfassende Bestandsaufnahme, von der alle Reform ausgehen muß. Unsere Kieler Arbeit hat die Methoden dafür entwickelt. Wir wissen heute jedenfalls, wie man so etwas machen kann. Wenn auch unsere eigenen Methoden noch Mängel aufweisen, so kennen wir sie doch wenigstens und wissen, wie man sie vermeiden kann. Das Ganze ist keine sehr kostspielige Angelegenheit, man braucht dafür keine statistische Gesamterhebung

mit Auszählung aller Einzelfälle, die ein Objekt von mehreren Millionen wäre und schon veraltet, wenn sie herauskommt. Im Zeitalter der modernen statistischen Stichprobenverfahren und Repräsentativerhebungen macht man das mit einigen geschickt gezielten Stichprobenerhebungen, die Ergebnisse innerhalb nur geringer Fehlergrenzen erbringen. Außerdem sind unsere Methoden beweglicher und genauer. Ich möchte behaupten, daß eine Akte des Arbeitsamtes oder einer Fürsorgebehörde, die ein von mir darauf gedrillter Mitarbeiter durchgearbeitet hat, besser ausgewertet ist, als wenn Angestellte von 15 Behörden, die 15 verschiedenen Behördenchefs unterstehen, vorbereitete Fragebogen ausfüllen. Was also eine statistische Auszählung an zahlenmäßiger Vollständigkeit gewinnt, verliert sie wieder an methodischer Exaktheit. Ich glaube also, daß unsere Kieler Methoden nicht nur billiger, sondern auch einfach besser sind.

Die Kieler Untersuchungen müßten also an mehreren gut ausgewählten Orten der Bundesrepublik wiederholt werden. Dazu brauchte man schätzungsweise einen Betrag zwischen 120 000 und 150 000 DM. Da man mancherlei kostspielige Fehlwege, die wir gegangen sind, vermeiden kann, kommt man vielleicht noch billiger dazu. Soweit die finanzielle Seite.

Man braucht aber noch etwas weiteres: das ist der goodwill und die aufrichtige und ehrliche Mitarbeit der Behördenleiter. Wenn sie uns die nicht freiwillig und freudig geben, so ist gar nichts zu machen. Selbst Empfehlungen von hohen und höchsten Stellen sind wirkungslos, wenn der Behördenleiter nicht wirklich einsieht, daß hier etwas Notwendiges getan wird, und freudig mitgeht. Er hat so viele Möglichkeiten, dem Buchstaben Genüge zu tun und doch Obstruktion zu treiben, wenn er will. Ich bin aber in dieser Hinsicht nach meinen Kieler Erfahrungen von größtem Optimismus. Ich habe überall nur größtes Wohlwollen und größtes Verständnis gefunden und kann nur sagen, daß meine Hochachtung vor dem Sachverstand und dem sozialen Verständnis unserer Sozialverwaltungen durch die Zusammenarbeit der letzten Monate noch um ein Beträchtliches gewachsen ist. Freilich sind wir hier und da auf ganz verständliche Bedenken gestoßen, ob man wohl von oben her tun darf, was man gern tun möchte, und nur um diese Bedenken auszuräumen, wäre eine Empfehlung von hoher und höchster Stelle erwünscht.

Ich glaube, daß unser Verein für Sozialpolitik mit seiner großen Tradition und der allgemein anerkannten Lauterkeit seiner Absichten die geeignete Instanz wäre, sich dieser Aufgaben anzunehmen und eine Deckung von höchster Stelle zu erwirken. Der Verein für Sozialpolitik hat schon einmal in glücklicheren Zeiten Deutschlands das Ohr der Nation und ihrer Politiker gehabt, und er hat von diesem mora-

lischen Kapital bis heute noch nichts verspielt. Wo in der deutschen Demokratie haben wir eine Stelle, die dasselbe von sich sagen kann?

Darüber hinaus sollte der Verein für Sozialpolitik damit beginnen, den Sachverstand aus allen Lagern, aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft, in einer Arbeitsgruppe zusammenzufassen und einen Sozialplan nach den hier vorgezeichneten Linien zu entwerfen und bis in alle Einzelheiten auszuarbeiten. Gewiß ist das Thema heikel, und wir werden es nicht nur mit sachlichen, sondern auch mit höchst unsachlichen Argumenten zu tun bekommen, und wir müssen vielleicht auch den Mut zur Unpopularität haben. Aber ich glaube, daß die Demokratie nur lebensfähig ist, wenn sie noch Menschen findet, die diesen Mut aufbringen.

Was uns letztlich deckt, ist unser gutes Gewissen, denn ich glaube, daß wir über eine solche Aufgabe nicht nur einen wesentlichen Bereich unseres öffentlichen Lebens wieder in Ordnung bringen können, sondern daß wir auch beitragen zur Wiederherstellung unserer öffentlichen Moral, die im Begriff ist, gerade aus diesem Bereich heraus ernstlich Schaden zu nehmen.

Ich halte nichts von Gesinnungstheorien, sie stellen sich in der Wissenschaft immer dann ein, wenn die Arbeit am Material versagt, dann liegt es immer an der „Gesinnung“ oder am „Volkscharakter“.

Ich bin daher auch nicht der Meinung meines im übrigen hochgeschätzten Kollegen Pfister, die er neulich auf einer Tagung des Vereins für Versicherungswissenschaft in Bonn vorgetragen hat, daß alle Mängel unseres gegenwärtigen Zustandes nur daher kommen, daß die Menschen immer schlechter werden. Die Menschen sind heute, wie sie immer waren, weder Engel noch Schurken, aber schwach und jeder Suggestion offen, und gerade für Rentenpsychose und Rentenbetrug gilt der Satz „Gelegenheit macht Diebe,“ und sie macht auch Rentenbetrüger. Diese Gelegenheit bietet aber unsere verwirrte Gesetzgebung, und mit Sittenpredigt ist da nicht zu helfen. Sittenpredigt ist überhaupt die soziale Geste ohnmächtiger und entmachteter Führungsschichten, die ihre sozialen Funktionen nicht mehr erfüllen und sich daher aufs Reden verlegen müssen, weil sie nicht mehr handeln können. Ich halte von ihr ebensowenig wie von jeder biologischen oder sozialpolitischen Abhärtungstheorie. Die Gefahr liegt im Soziologischen, liegt in einer falschen sozialen Ordnung, in der Faulheit prämiert, Leistung bestraft und Schwarzarbeit geradezu gefördert wird und schließlich auch noch der wirklich Bedürftige zu kurz kommt.

So ergeht denn heute mein Aufruf an alle mitzuhelfen, daß Deutschland wieder das werde, was es einmal war und was es nach unserem Grundgesetz auch wieder sein soll: ein sozialer Bundesstaat. Alle können sie mithelfen: die Politiker, Verwaltungsbeamten und Wissen-

schaftler, indem sie mitarbeiten an einem guten Sozialplan, alle anderen aber, Wirtschaftler, Journalisten, Publizisten und „Nicht-Betroffene“, indem sie an ihrem Teile dazu beitragen, daß diese Fragen in einer von Leidenschaften und Vorurteilen ungetrübten Sachlichkeit erörtert werden.

Prof. *Jahn* (Berlin) eröffnet nach Dankesworten an Professor *Mackenroth* für sein fesselndes Referat die Aussprache und erteilt das Wort an Herrn Dr. *Grünig*.

Dr. F. *Grünig* (Berlin):

Der Vortragende hat sehr eindrucksvoll die Fülle der Aufgaben geschildert, die eine Neuordnung der deutschen Sozialversicherung mit sich bringen würde. Auch darin bin ich mit ihm einig, daß das Sozialbudget einer Volkswirtschaft als eine Einheit zu betrachten ist, ja, ich gehe noch einen Schritt weiter und bin der Meinung, daß das Problem nur im Zusammenhang mit der Versorgung der Selbständigen (Lebensversicherung) und der Beamten (Pensionen) gesehen werden kann und letztlich jegliche Ansprüche auf Kapitalrenten (Zinsen) berührt. Denn die Argumentation, daß „über die Sozialpolitik Einkommen geschaffen werden, die nicht Leistungseinkommen sind, also Einkommensbeziehern zufließen, die nicht zur Erzeugung des Sozialprodukts beitragen, aber über diese abgeleiteten Einkommen an seinem Verzehr beteiligt werden“, und die These „aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“ gilt — streng kreislaufmäßig betrachtet — selbstverständlich auch von Lebensversicherungsrenten, Beamtenpensionen, ja von Zinsansprüchen jeder Art.

Grundsätzlich stellt sich doch nur die Frage, ob Leistungen beim Aufbau des Sozialprodukts, die in einer früheren Zeitperiode anfielen, überhaupt in einer späteren Zeitperiode entlohnt werden können. Meines Erachtens muß diese Frage bei Beachtung der kreislaufbedingten Zusammenhänge entschieden bejaht werden. Eine juristisch gültige Zusicherung genügt, um einen Teil der in späteren Zeitperioden zu erwartenden Erträge dem Berechtigten zu sichern. Insoweit wäre m. E. kein Unterschied zwischen Pensionsempfängern, Zinsempfängern und Rentnern der Sozialversicherung (Invaliden- und Angestelltenversicherung) zu machen. Alle Berechtigten haben wohlerworbene Ansprüche.

Eine andere Frage ist es, welcher Prozentsatz des Sozialprodukts für in früheren Zeitperioden erworbene Ansprüche abgesondert werden kann, ohne durch einen überhohen Steuer- und Abgabedruck die Produktion zu lähmen. Auch die Untersuchung dieser Frage gehört, obwohl

sie wirtschaftlicher Natur ist, zu den bei der Aufstellung eines deutschen Sozialplans zu behandelnden Aufgaben. An zweiter Stelle wird dann über die Verteilung des insgesamt verfügbaren Betrages auf die verschiedenen Gruppen der Berechtigten einschließlich der Fürsorgeempfänger im eigentlichen Sinne (Sozialfürsorge usw.) zu entscheiden sein.

Stadtkämmerer Erwin *Hielscher* (München):

Nicht der Dschungel der Gesetze, auch nicht die Geschicklichkeit der Rentenberechtigten sind die Hauptursache für die von dem Vortragenden festgestellten Mißhelligkeiten. Die wirkliche Hauptursache für Doppelbezug und Mehrfachbezug von Renten ist der niedrige Stand der Einzelrente. Der niedrige Stand der Einzelrente ist die Folge der Geldwertänderung, die wir gegenüber der Vorkriegszeit erlebt haben; dieser Geldwertänderung haben wir uns auf dem Gebiete der Renten nur teilweise und keineswegs proportional angepaßt. Als Stadtkämmerer von München kann ich die Richtigkeit dieser Auffassung deshalb bestätigen, weil ja gerade die kommunalen Fürsorgeleistungen sehr häufig Zusatzrenten sind (die zur Ergänzung anderer unzureichender Renten gegeben werden müssen). Ich kann die Richtigkeit dieser Behauptung auch deshalb noch unter Beweis stellen, weil bei dieser kommunalen Fürsorgeleistung eine recht eingehende Prüfung der Bedürftigkeit stattfindet, so daß die Notwendigkeit der Doppelrente oder der Mehrfachrente bei dieser Prüfung festgestellt wird.

Ich bin also der Meinung, daß die erste Aufgabe der beabsichtigten Reform auf genügend hohe Renten gerichtet sein muß.

Ich bedauere, daß die erste Untersuchung gerade in Kiel stattgefunden hat, da diese Stadt abnorme Verhältnisse aufzuweisen hat. In Kiel ist der Anteil der vom Arbeitsamt Betreuten sehr hoch, etwa die Hälfte (4026 von 8142). Demgegenüber wurden beim Fürsorgeamt nur 510 Fälle erfaßt. In München standen Ende März beim Arbeitsamt 27004, bei der kommunalen Fürsorge 19440 in Unterstützung. Es werden also gegen die Kieler Ergebnisse, besonders gegen die Höhe der Kombinationsfälle, erhebliche Angriffe kommen, obwohl rein logisch anzunehmen sein wird, daß unter normaleren Verhältnissen die Kombinationsfälle häufiger sein werden. Die Untersuchung sollte also so bald wie möglich auf weitere Städte und Bezirke mit möglichst typischen Verhältnissen erstreckt werden.

Die Arbeiter und die Arbeiterrentner sind stärkstens daran interessiert, daß die Renten- und Unterstützungsträger so rationell wie möglich arbeiten. Doppelbezug und Mehrfachbezug von Renten wird nicht immer zu vermeiden sein, ist aber an sich unrationell. Solche Unter-

suchungen wie die von Herrn Professor *Mackenroth* sind also äußerst verdienstlich; sie sollten aber in engster Fühlungnahme mit den Organisationen der Arbeiter, d. h. mit den Gewerkschaften, erfolgen. Der Herr Vortragende hat die gute Zusammenarbeit mit den Behörden erwähnt. Ich würde es sehr begrüßen, wenn eine ähnlich gute Zusammenarbeit auch mit den Gewerkschaften, die er überhaupt nicht erwähnt hat, stattfände; hierbei weise ich besonders auf das Wirtschaftswissenschaftliche Institut der Gewerkschaften in Köln hin.

Ob man so weit gehen kann, als Kombinationsprinzip auch das Haushaltsprinzip zu verwenden, müßte noch untersucht werden. Die Leute sind ja ganz überwiegend nicht deshalb in Haushaltsgemeinschaft, weil sie wollen, sondern weil sie wegen des Wohnungselends aus den Haushalten, denen sie an sich längst entwachsen sind, nicht herauskommen (junge verheiratete Paare usw.). Im übrigen warne ich davor, die ganze Angelegenheit unter dem Gesichtspunkt von bestimmten Ausnahmefällen betrachten zu wollen. Presse und Öffentlichkeit würden sich möglicherweise auf die Einzelfälle stürzen, in denen sich nun tatsächlich wegen des Dschungels der Gesetzgebung und der Geschicklichkeit von Einzelnen ungewöhnlich hohe Unterstützungsrenten ergeben können. Die Reformbestrebungen sollten nicht von solchen Gesichtspunkten ausgehen, sondern davon, im Interesse der Rationalisierung Doppelarbeit und Mehrfacharbeit an verschiedenen Stellen zu vermeiden; dann werden auch automatisch solche Auswüchse, die doch nur Ausnahmen sind, wegfallen.

Dr. *Hänicke* (Deutscher Beamtenbund, Berlin):

Nach meiner Auffassung ist der Standpunkt des Herrn Referenten, daß Sozialpolitik unter Berücksichtigung der gewaltigen Strukturänderungen nur im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik betrachtet werden kann, richtig, aber bei Wertung des vorgetragenen Materials insofern gefährlich, als hier nur bestimmte wirtschaftspolitische Erscheinungen herausgegriffen wurden, um sie für einen Sozialplan einzeln zu betrachten. Wir müssen uns im Interesse einer gesunden Wirtschaftspolitik auch bei einer durchaus erkennbaren Grundtendenz einer sozialen Planung allgemein heute noch daran erinnern, daß die Wirtschaft als Gesamtkomplex nur arbeiten kann, wenn das Prinzip der Versicherung — und zwar nicht nur aus psychologischen Gründen als Anreiz zur Arbeit — erhalten bleibt.

Ich glaube auch nicht, daß die Frage der Schwarzarbeit so einfach zu lösen ist, wie es nach der Darstellung des Vortragenden den Anschein hat. Außerdem müssen die gewaltigen Strukturveränderungen durch die Entwicklung der Technik mit berücksichtigt werden und

die störenden Einflüsse undurchdachter gesetzlicher Regelungen auf anderen Gebieten der Sozialpolitik, wie z. B. beim Kündigungsschutzgesetz, bei dem wohl der soziale Tatbestand bezüglich des zu Kündigenden, aber nicht die Belange der Wirtschaft und damit auch die Belange der Arbeitnehmer selbst berücksichtigt worden sind.

Zur Frage der Kumulation scheint an der Aufstellung auch manches falsch zu sein. Man darf nicht sagen, es werde etwas kumuliert, weil verschiedene Risiken aufeinanderfallen, dem Beispiel der im überreicherten Abdruck gezeichneten Kreise¹ folgend. Es ist doch dabei nicht zu vergessen, daß hier verschiedene Entstehungsgründe maßgebend sind, deren Nichtberücksichtigung auch auf dem Gebiete des rein Wirtschaftlichen zu unmöglichen Konsequenzen führt. Man müßte z. B. auch dann von Kumulierung sprechen, wenn der Versicherte A. bei einem Feuerschaden von der Feuerversicherung den Sachschaden und von der privaten Krankenversicherung den Ausgleich für den Gesundheitsschaden in seine e i n e Hand erhält, von einer dreifachen Kumulierung, wenn der Brandstifter ihm Schmerzensgeld zahlen muß.

Der Kreis der unter Art. 131 GG fallenden Personen muß auf jeden Fall aus der Betrachtung der Kumulierung herausgehalten werden. Hier handelt es sich nach meiner Meinung nicht um ein echtes Sozialproblem, sondern um eine politische „Panne“. Dieser Kreis kann von heute auf morgen wieder eingegliedert werden in die normale Existenzbeschaffung ohne Gewährung von Unterstützungen aus dem Sozialetat in Form von Ausgleichszahlungen. Gerade dieses Beispiel zeigt eindeutig, daß bei den sozialprogrammatischen Erwägungen des Vortragenden die Auswirkung politischer Erwägungen mit berücksichtigt wurden, die mit den vorwiegend eigengesetzlichen Erscheinungen der Sozialpolitik und Wirtschaft nichts zu tun haben. Zwar stehen Politik, Sozialprogramm und Wirtschaft in einer untrennbaren Einheit, nicht aber parteipolitische Eingriffe, die auf diesen Zusammenhang keine Rücksicht nehmen.

Prof. Schellenberg (Berlin):

Ich möchte zunächst feststellen, daß ich mich durch das Referat von Herrn *Mackenroth* nicht angegriffen fühle. In der Konzeption bin ich vielmehr mit Herrn Prof. *Mackenroth* prinzipiell einer Auffassung darüber, daß die Notwendigkeit eines Sozialplans besteht. Ich glaube, daß man allgemein außerordentlich enttäuscht darüber ist, daß die politischen Instanzen die Möglichkeit, zu einem deutschen Sozialplan zu kommen, nicht ergriffen haben. Es ist bekannt, daß der deutsche Bundestag sich im März d. J. mit dem Antrag auf Einsetzung einer unabhängigen Studienkommission zur Herausarbeitung eines Sozialplans be-

¹ Siehe S. 61

schäftigt hat, daß aber dieser Antrag noch nicht einmal für wert gehalten wurde, in die Ausschlußberatung zu gehen, sondern im Plenum verabschiedet wurde in Gestalt der Einsetzung eines Beirats beim Arbeitsministerium, ohne daß sich dieser Beirat bisher konstituiert hat. Man muß daher Herrn Prof. *Mackenroth* außerordentlich dankbar dafür sein, daß er hier die Initiative ergriffen hat, um die Dinge, obgleich sie politisch versandet sind, neu in Gang zu bringen.

In der Bewertung der vorgelegten Arbeiten und Ansätze, insbesondere der Kieler Erhebungen, bin ich allerdings etwas anderer Ansicht. Es kann der Eindruck entstehen, daß durch die Überschneidungen des Systems sich Sozialleistungen ergäben, die weder volkswirtschaftlich noch sozialpolitisch gerechtfertigt sind. Das kommt selbstverständlich vor, doch ist mindestens das eine von Herrn Prof. *Mackenroth* vorgebrachte Beispiel meiner Überzeugung nach nicht typisch. Ich habe überhaupt den Eindruck, daß der Vortragende die Dinge etwas zu stark unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Rentenzahlungen an Arbeitsfähige betrachtet hat. Es scheint mir dafür typisch zu sein, daß der Vortragende bei der Überschneidung von Personenkreisen die Leistungen ausgewählt hat, die das System der gegenwärtigen sozialen Sicherheit an zum Teil Arbeitsfähige (AVAVG, Versorgungsgesetz, Soforthilfegesetz und Art. 131) gewährt. Ich glaube, daß dies nicht typisch für die Situation des sozialen Schutzes ist, der typische Fall ist der alte Mensch. Die Notwendigkeit, dem alten Menschen, der nicht mehr arbeitsfähig ist, durch die Einrichtungen der Gesellschaft eine soziale Sicherung zu bieten — dies im Sinne der eigenen Konzeption des Vortragenden, nämlich der Überwindung des Elends —, kommt in der Arbeit von Herrn Prof. *Mackenroth* nach meiner Überzeugung zu kurz. Außerdem halte ich das Kieler Material noch nicht für ganz beweiskräftig, zumal es in der besonderen Struktur Kiels begründet ist.

Der Auffassung von Herrn Stadtkämmerer *Hielscher* ist zuzustimmen, daß bei den Fürsorgeämtern der exakte Nachweis erbracht werde, daß der Sozialbedarf, der sichergestellt werden soll, trotz der 40%igen Überschneidung nicht ohne weiteres gewährleistet ist. Der Vortragende hat sich auch nicht zu der Frage geäußert, ob Sozialleistungen nur nach dem Fürsorgeprinzip gewährt werden sollen. Wenn man von „Doppelleistungen“ spricht, ist noch nichts über die Höhe der Leistungen gesagt.

In Berlin sind von den 360 000 Renten der Sozialversicherung etwa 125 000 sogenannte Mindestrenten (50,— DM für den Versicherten, 40,— DM für die Witwe), d. h. Rentenleistungen, die im allgemeinen sogar unter den Fürsorgesätzen liegen. Ich muß dies erwähnen, weil bei denjenigen, die sich nicht hauptamtlich mit der Materie beschäftigen, der Anschein erweckt werden kann, als ob damit etwas über einen zu

großen Umfang der Sozialleistung gesagt sei. Dies mag vielleicht in Einzelfällen oder in einer bestimmten Anzahl von Fällen zutreffen, es ist aber nicht für das System des sozialen Schutzes typisch. Ich stimme aber mit dem Vortragenden darin überein, daß das System der sozialen Sicherung, des sozialen Schutzes und der Sozialleistungen viel zu kompliziert ist und zu einer Verwirrung geführt hat, die nicht den sinnvollsten und volkswirtschaftlich rationellsten Effekt gewährleistet.

Was die Frage der Zentralisation oder Dezentralisation der Sozialversicherung betrifft, so habe ich die Ausführungen des Vortragenden nicht ganz verstanden. Der Vorschlag, es solle nicht zentral organisiert, sondern in drei Gruppen eingeteilt werden, nämlich 1. die Jugend, 2. die Generation, die in erwerbsfähigem Alter steht, 3. die alte Generation, würde in der praktischen Verwirklichung einer Sozialverwaltung zu einer Zentralisierung führen, die alles bisher Bekannte übersteigt (z. B. zentrale Behörde für die Sicherung des Lebensbedarfs der alten Menschen, zentrale Stelle, die Kinderbeihilfen gewährt, und zentrale Stelle für alle über 20 Jahre alten und im Erwerbsleben stehenden Personen).

Abschließend möchte ich aber meine Übereinstimmung mit den Grundgedanken von Herrn Prof. *Mackenroth* erklären, insbesondere in bezug darauf, daß es die Aufgabe unserer Zeit ist, aus den Folgen des Krieges und der Nachkriegszeit auch hinsichtlich der sozialen Leistungen gewisse Konsequenzen zu ziehen und sich einmal zu überlegen, wie man diesen volkswirtschaftlich und sozial bedeutsamen Bereich gestalten kann, wie er am besten den Bedürfnissen der Gegenwart entspricht.

Prof. Dr. *Sultan* (Heidelberg):

Ich habe eine grundsätzliche Frage zu stellen — vom Standpunkte des Finanzwissenschaftlers und Finanztheoretikers aus. Gerade weil in der grundsätzlichen Sicht Finanzpolitik und Sozialpolitik übereinstimmen, gerade weil es ebensowenig wie eine „neutrale“ Sozialpolitik auch keine „neutrale“ Finanzpolitik mehr gibt und geben kann, weil auch die Finanzpolitik (wie es in These 1 heißt) „mit Wirtschaft und Gesellschaft allseitig abgestimmt werden“ muß, ergeben sich Zweifel an der finanzpolitischen und finanztheoretischen Geltung von These 2: „Es gibt nur eine Quelle für allen Sozialaufwand: das laufende Volkseinkommen.“

Rein theoretisch gesprochen ist diese These selbstverständlich zutreffend: in einer „Wirtschaftsperiode“ gibt es eben nur das laufende Volkseinkommen als Quelle jedes „Aufwandes“ (gleichgültig ob es sich um den „Sozial“- oder den sonstigen staatlichen Aufwand handelt), gibt es keine Fonds, wie *Mackenroth* wiederholt betonte. Aber diese

rein theoretische Wirtschaftsperiode ist nicht identisch mit dem finanzpolitisch und also finanztheoretisch maßgeblichen Finanzjahr. Finanzwirtschaftlich und finanzpolitisch gibt es sehr wohl Fonds — und zwar heute so sehr, daß man (und zwar international; der Tatbestand gilt nicht nur für die Bundesrepublik) von einer Rückkehr zur Fondswirtschaft spricht und sprechen muß. Fonds haben es aber an sich, selbständig, ihrem eigentlichen Zweck entfremdet zu werden; das gilt, wie gesagt, international.

Diese Tatsache hat m. E. Konsequenzen für die Argumentation *Mackenroths*: Er wies in seinem hochinteressanten Referat auf die Diskrepanz zwischen der großen volkswirtschaftlichen Belastung durch die Sozialleistungen und den relativ kleinen Summen hin, die der einzelne Sozialleistungsempfänger erhält. Man kann aber vollkommen von der Frage der Zweckentfremdung der Fonds absehen. So bleibe es vollkommen dahingestellt, ob und inwieweit eine derartige Zweckentfremdung bei der „Soforthilfe“, die ja in die Kieler methodische Untersuchung mit Recht mit einbezogen ist, eine Rolle spielt oder nicht. Finanzwirtschaftlich und finanzpolitisch entscheidend ist das Vorhandensein von Fonds, eben auch für den „Sozialaufwand“, überhaupt.

Das heißt mit anderen Worten: Finanzwirtschaftlich und finanzpolitisch gesehen, ist These 2 unzutreffend; die „Quelle für allen Sozialaufwand“ ist für diese Sicht eben nicht „nur das laufende Volkseinkommen“, sondern auch die aus früheren Finanzjahren stammenden Fonds. Wie gesagt, rein theoretisch gesehen, ist die These zutreffend; der Grund des Unterschiedes zwischen der rein theoretischen und der finanzwirtschaftlichen und -politischen Sicht liegt in dem Unterschied zwischen der rein theoretischen (formalen) „Wirtschaftsperiode“ und dem tatsächlichen Finanzjahr.

Meine grundsätzliche Frage an Prof. *Mackenroth* geht nun dahin: Er negiert in seiner ersten These mit Recht eine „neutrale“ Sozialpolitik, setzt aber in seiner zweiten These im Grunde eine (gleichfalls nicht mehr existierende!) „neutrale“ Finanzpolitik voraus. Wie will also Prof. *Mackenroth* die der zweiten These zugrunde liegende rein theoretische Argumentation mit der tatsächlichen Gestaltung der Finanzwirtschaft und Finanzpolitik in der gegenwärtigen Wirtschaft und Gesellschaft „abstimmen“?

Dr. Albert *Wissler* (Berlin):

Mit einem gewissen Zögern ergreife ich das Wort; denn was ich anzudeuten habe, scheint nicht ganz zur Sache zu gehören, wenigstens nicht zur Sache, wie sie vom Referenten vorgetragen worden ist. Ich nehme an, daß ein großer Teil der hier Versammelten nach dem Pro-

gramm der Tagung von dem Vortragenden etwas anderes erwartet hatte, als wir zu hören bekamen. Angekündigt gewesen war ein Vortrag: Ein neuer deutscher Sozialplan. Was wir gehört haben, war jedoch ein zwar außerordentlich interessanter und gründlicher, aber doch eng begrenzter Vortrag über einen Plan zur Neuordnung der Sozialleistungen in Deutschland. Und — obwohl, wie man sagt, sich in der Begrenzung der Meister zeigt — dieser Spezialvortrag erwies m. E. wieder einmal, daß man bei aller Sorgfalt, ja gerade infolge einer Bemühung um letzte Gründlichkeit stark fehlgehen kann, wenn man ein Problem zu eng stellt oder auf ein solches Spezialproblem nicht wenigstens von der notwendigerweise vorher zu behandelnden weiteren Fragestellung aus zukommt. Mit anderen Worten: Das große Problem eines deutschen Sozialplanes, wie es die meisten der hier Versammelten doch wohl in den Text des Tagungsprogramms hineingelesen haben, müßte wenigstens zuerst einmal umrissen sein, bevor man gefahrlos das spezielle Problem der Neuordnung der Sozialleistungen behandeln kann. Und insofern gehören also meine kritischen Bemerkungen doch auch zur Sache, wie sie uns vorgetragen worden ist.

Aber damit habe ich auch meinen Einwand gegen die an sich gewiß höchst interessanten Ausführungen von Herrn *Mackenroth* schon erschöpft. Eine gewisse weiterreichende Bedeutung könnte ihm allerdings insofern noch zukommen, als sich ja auch im Schoße der Vereinigung, die uns diese Vorträge und die Möglichkeit dieser Diskussion hier in Berlin geschenkt hat, m. W. die Frage erhebt, ob sie sich nicht der ursprünglichen Tradition des Vereins entsprechend wieder mehr auf sozialpolitische Fragen im engeren Sinne beschränken soll¹. Wenn mein Einwand gegen das Gehörte richtig ist, ergibt sich die verneinende Antwort auf solche Wünsche wohl von selbst. Und so gestatten Sie, daß ich meinen Einwand noch durch einige konkrete Hinweise wenigstens etwas begründe. Dabei kann es nicht die Aufgabe des Kritikers sein, das, was er im Vortrag des Referenten vermißte — den Grundriß eines Sozialplans! —, selbst zu liefern. Wie schön wäre es, wenn das möglich wäre! Aber ich bin ja, wie wohl so viele, gekommen, um begierig zu hören, was ich leider nicht weiß, aber brennend gern wissen möchte, und um an einem großen Gedankenwurf selbst zu lernen.

Der Hörer des Vortrags mußte den Eindruck gewinnen, daß in dem vorgelegten Plan zur Neuordnung der Sozialleistungen alle diese sogenannten Sozialleistungen im Grunde als gleichartig betrachtet werden und das Ziel der Neuordnung darin bestehen müßte, die gesamte, dem jeweils Bedürftigen zukommende Sozialhilfe entsprechend seinen be-

¹ Hieran ist seitens des V. f. S. nicht gedacht, sondern es wird nur erwogen, den sozialpolitischen Fragen etwas stärkere Beachtung zu schenken, als es längere Zeit der Fall war. — Der Herausgeber.

gründeten Bedürfnissen und der Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft neu zu ordnen, eine in diesem Sinne unnötige Akkumulation von Leistungen auf Grund verschiedener Gesetze zu vermeiden und damit die Leistung — auch verwaltungsmäßig — zu rationalisieren. Das klingt zunächst sehr vernünftig. Aber mit einem leichten Schaudern bedenkt man die Konsequenzen: Am deutlichsten werden sie bei der Behandlung der „Sozialhilfe“ aus dem Lastenausgleich, die ja, wenn ich recht verstanden habe, mit in das System hineingebaut werden soll. Wenn mir bei einem Autounfall ein Bein abgefahren wird, so habe ich einen Rechtsanspruch privatrechtlicher Art gegenüber dem Schuldigen an dem Unfall, der mit meiner „Bedürftigkeit“ gar nichts zu tun hat. Ein zugefügter Schaden wird einigermaßen ersetzt. Wenn ich aber infolge der politischen und wirtschaftspolitischen Entwicklung, die doch irgendwie die Gesamtheit zu verantworten hat, mein Vermögen verloren habe — ganz zufällig ich, während der Nachbar zufällig alles behalten hat —, so erhalte ich Hilfe lediglich nach meiner Bedürftigkeit, und zwar so, daß die Summe aller zufällig mir zukommenden Sozialleistungen, gemessen an jenem Maßstab, die dadurch gekennzeichnete Höhe nicht übersteigt. *Summum Jus — summa Injuria* — möchte man ausrufen! Und Beides bleibt bei dieser „vorbildlichen“ neuen Ordnung, wie sie der Vortragende empfiehlt, nun erst recht und endgültig nebeneinander bestehen: die Entschädigung nach dem Schaden bei privatrechtlichen Ansprüchen, nach der „Bedürftigkeit“ bei allen öffentlichen! Das ist nur ein Beispiel. Ähnlich liegen die Dinge im Vergleich der Lage des verarmten Klein-Rentners, der früher seine Obligationenzinsen verzehrte, einerseits, und dem Besitzer von Aktien andererseits. So könnte man viele schlagende Beispiele anführen. Ein solcher „Sozialplan“ wäre eben kein Sozialplan, sondern ein hoch qualifiziertes Flickwerk an einem Bau, dessen Schäden man einfach hinnimmt und den man in seinem So-sein damit erst recht sanktioniert.

Solche Schäden produziert aber unser gegenwärtiges Wirtschaftssystem andauernd. Wer an den Rand des Systems gedrängt wird, wird durch die Minimalversorgung der „Sozialleistung“ aufgefangen — und damit gut! Das kann nicht der Sinn eines „Sozialplanes“ sein. Also hätte einem solchen Plan zur Neuordnung der Sozialleistungen wenigstens eine Skizze eines wirklichen Sozialplanes vorherzugehen, aus der hervorgeht, welche sozialen Nöte man wirklich als unabdingbar hinzunehmen und durch Sozialleistungen aufzufangen hat — im Grunde ist es nur der Fall des frühzeitigen Todes, der die Angehörigen wirtschaftlich zu vernichten droht, sowie des Unfalls und der schweren Krankheit; schon die normale Altersversorgung sollte auf anderer Basis aufgebaut werden können! —, ferner welche durch die besonderen Verhältnisse unserer Zeit bedingt und daher einmaliger Natur sind

und mehr wie privatrechtliche Schadensansprüche geregelt werden sollten — und schließlich welche im gegenwärtigen Wirtschaftssystem liegen und durch eine bessere Wirtschaftsordnung überhaupt vermieden werden könnten. Man denke nur daran, welche sozialen Nöte wir nicht hätten, wenn unsere Wirtschaftsordnung den Aufbau eines bescheidenen Gebrauchs- und Sicherungsvermögens auf breiter Front ermöglichen würde! Statt dessen haben wir z. B. sogar periodisch die Zerstörung eines sehr großen Teiles des Mittelstandsvermögens durch Katastrophen, durch Inflation und „Währungsreform“ und dann im Wiederaufbau und in der Wiederaufbaukonjunktur die völlig einseitige Neuvermögensbildung über den Weg der Gewinnbildung, also den Weg der „Selbstfinanzierung“, deren Bedeutung wir nun ja sehr genau größenordnungsmäßig kennen!

Alle diese Hinweise lenken den Blick auf die unaufhebbare Einheit der Wirtschaftswissenschaft — und auf die Notwendigkeit, einen — noch so guten — Plan zur Neuordnung der Sozialleistungen in den Rahmen eines wirklichen Sozialplanes und einer konstruktiven Wirtschaftspolitik zu stellen. — Aber all dies möge den Referenten nicht treffen; er hat eben nun einmal sein Thema enger gewählt.

Prof. Dr. *Gleitze* (Berlin):

Ich möchte mich auf zwei Fragen beschränken: Nach der These 2 gibt es nur eine Quelle für allen Sozialaufwand, und zwar das laufende Volkseinkommen. Es ist aber charakteristisch für das vergangene Jahrzehnt, daß hier der Sozialaufwand auch aus dem Abbau der sozialen Substanz bestritten wurde. Die Sozialversorgung zehrte während des Krieges an den Vorräten genau so wie die übrige zivile Versorgung. Nach dem Kriege hat sich eine spezifische soziale Situation ergeben, in der die vorangegangenen Verluste der Sozialsubstanz wieder auszugleichen waren. Diese Periode ist heute noch nicht abgeschlossen. Es gibt heute noch weite Bevölkerungsschichten, deren soziale Gefährdung nicht in der mangelnden unmittelbaren Versorgung begründet ist, sondern in dem Fehlen eines ausreichenden sozialen Polsters. Hierzu möchte ich den Mangel an Hausrat und Bekleidung der Flüchtlinge und Bombengeschädigten ebenso rechnen wie ihre oft nur unvollkommene Behausung. Sozialleistungen, die die soziale Substanz wieder anreichern sollen — und hierzu rechnen ebenso die Zahlungen der Soforthilfe wie manche Fürsorgeunterstützungen —, haben danach eine ganz andere Funktion zu erfüllen als Pensionen und andere Sozialleistungen, die im wesentlichen die reguläre Lebenshaltung zu sichern haben.

Damit komme ich auf den Sinn der Kombination von Sozialleistungen. Bei derartigen Kombinationen muß die Funktion auseinandergehalten werden, die die Sozialleistungen zu erfüllen haben. Im übrigen sind die auftretenden Kombinationen im wesentlichen nur das Spiegelbild der Organisation unserer Sozialversorgung. Sie besagen nichts über das Ausmaß unerwünschter und noch weniger über das unberechtigte sozialer Mehrfachleistungen. Die für die Aufklärung sozialer Sachverhalte zweifellos wichtigen Kieler Stichprobenerhebungen geben lediglich ein statistisches Bild. Es wird aber schon durch das Ausmaß der jeweiligen Arbeitslosigkeit verzerrt. Auf keinen Fall aber liefert es Argumente zu der Behauptung, die gegenwärtigen Sozialleistungen wären grundsätzlich unter der Wirkung der Rentenkumulation zu hoch.

Prof. Dr. Carl *Brinkmann* (Tübingen):

Vielleicht können einige kurze Bemerkungen zur Aufklärung der seltsamen Beunruhigung dienen, die die glänzende Kreislaufanalyse des Herrn *Mackenroth*, namentlich bei praktischen Sozialpolitikern, hervorgerufen zu haben scheint.

Zunächst wird auch der Herr Referent zugeben, daß die Elemente seiner Dreiteilung in Konsumumschichtung, Investitionsminderung und Steigerung des Sozialprodukts für unsere moderne geldtheoretische Ansicht innerlich miteinander verbunden sind und daß daher jede einseitige Betonung einer der drei Möglichkeiten Bedenken hat. Er hat ja auch selbst neben der Produktivitätssteigerung an Konsumumschichtung gedacht, wenn er das Arbeitslohnniveau zu Ungunsten des Rentenniveaus steigern will.

Sodann stößt m. E. die „rein ökonomische“ Analyse hier überall an soziologische Grenzen. Dafür will ich nur an Herrn *Mackenroths* Äußerung erinnern, daß eine Mutter für gefallene Söhne, Kinder für den Verlust des Ernährers nicht mit Geld zu entschädigen seien. Hier überschlägt sich, glaube ich, die wirtschaftliche Logik. Wenn das gelten soll, so müßte jede zivil- oder versicherungsrechtliche Schätzung von Affektionswerten und Schäden an Leib und Gesundheit den Boden verlieren.

Endlich ergeben sich auch aus der Tatsache Grenzen, daß die modernen Volkswirtschaften nicht geschlossen, sondern außenwirtschaftlich offen und abhängig sind. Das zeigt das Beispiel Englands am deutlichsten. Hier scheint mir doch die Austerität weniger eine Umschichtung von Ober- und Mittelschichten auf die Arbeiterklasse, als der Versuch einer allgemeinen Konsumbeschränkung zum Ausgleich der Handels- und Zahlungsbilanz in dem exportabhängigsten Lande der Welt zu sein.

Die meisten von uns werden mit dem Herrn Referenten übereinstimmen, daß sie die Unternehmerwirtschaft retten möchten. Aber diese Wirtschaft gleicht, wie sein Referat deutlich gezeigt hat, einem alten Kleide mit lauter Flecken und einigen fast provozierenden goldenen Litzen. Die Zentralverwaltungswirtschaft der Kommunisten ist dagegen ein ärmliches, aber wenigstens neues und einheitliches Kleid. Bemühen wir uns auch in der Sozialpolitik, etwas mehr Einheitlichkeit in unser Kleid zu bringen.

Schlußwort des Referenten Prof. Dr. Gerhard *Mackenroth* (Kiel):

Meine Damen und Herren!

Gestatten Sie mir zunächst, daß ich in der Beantwortung der vielen Diskussionspunkte etwas auswählend und zusammenfassend vorgehe, ohne mich an die zeitliche Reihenfolge der Beiträge halten zu müssen.

Zu den Ausführungen von Herrn Dr. *Wissler* kann ich nur sagen: ich habe tatsächlich nur einen Sozialplan im vorgetragenen Sinne gemeint. Ich kann nicht die ganze Frage der Wirtschaftspolitik hier noch erörtern. Selbstverständlich hat diese weitgehenden Einfluß auf Anlage und Verwirklichung eines Sozialplans, und ich meine, diese Berührungspunkte auch klar gezeigt zu haben.

In bezug auf die von Herrn *Wissler* befürchtete Gleichartigkeit aller Sozialleistungen kann ich nur auf das verweisen, was ich zur Rangordnung der Ansprüche auf das Volkseinkommen gesagt habe.

Ich bin der gleichen Überzeugung wie Herr *Hielscher*, daß die Sozialleistungen im Einzelnen unzulänglich sind und sie u. U. durch Kumulierung nicht zuträglich werden. Mein Argument gegen die heutige Sozialpolitik ist aber eben dieses, daß sehr hohen Globalsummen nur kümmerliche Beträge im Einzelfall gegenüberstehen. Die Globalsummen werden überhaupt nicht effektiv, so daß die Kombination von Sozialleistungen oft notwendig ist, um überhaupt ein Existenzminimum zu erreichen. Es ist ein Tatbestand, der uns von Anfang an beunruhigt und beschäftigt hat. So haben wir es uns zur vornehmsten Aufgabe gemacht, das, was gesetzlich festgelegt wird, in der sozialen Wirklichkeit greifbar und sichtbar werden zu lassen, eben die Brücke zu schlagen von der Gesetzgebung zur sozialen Wirklichkeit.

Was die Frage der Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften angeht, so darf ich darauf hinweisen, daß die ganzen Probleme bereits ausführlich mit den Gewerkschaften besprochen wurden.

Meine Damen und Herren, ich weiß, daß unser Kieler Material nicht repräsentativ ist für die Bundesrepublik. Ich habe das auch nie beab-

sichtigt. Dazu wären gut gezielte Stichproben im ganzen Bundesgebiet notwendig. Mir kam es vor allem darauf an, erstmalig überhaupt Material dieser Art zu beschaffen. Es lag uns eben — wenn ich es nochmal wiederholen darf — daran, zu zeigen, ob und welche Übereinstimmung zwischen der gesetzlichen Regelung und der sozialen Wirklichkeit besteht. Die Frage der Repräsentation ist hier von untergeordneter Bedeutung.

Wegen der Anwendung des Haushaltsprinzipes bei der Auswertung unseres Materials kann ich Sie, Herr *Hielscher*, beruhigen. Wir treiben da keine spitzfindige Auswertungsmathematik. Nur möchte ich Sie vor dem Irrtum bewahren, in den aufgezählten Fällen nur Extremvarianten zu sehen. Leider ist dem nicht so.

Auf die weiterhin vorgetragenen Fragen in bezug auf die Schwarzarbeit und das Kündigungsschutzgesetz kann ich hier nicht näher eingehen. Sie gehören zum besonderen Thema „Sozialpolitik und Betrieb“, worüber ich wegen der Kürze der Zeit nur Andeutungen machen konnte.

Die Ausführungen von Herrn *Sultan* erinnern mich an eine kleine Geschichte, die mein Vater zu erzählen pflegte: Wenn ein Krieg kommt, kann uns finanziell überhaupt nichts passieren. Im Juliturm zu Spandau liegen die Goldbarren schön gestapelt, und wir brauchen nur die Türen aufzumachen, die Barren herauszunehmen und können dann damit unseren ganzen Krieg finanzieren.

Meine Damen und Herren, es gibt eben weder volkswirtschaftlich noch finanzwirtschaftlich die Ansammlung eines Konsumfonds, der bei Bedarf konsumiert werden könnte und dann gewissermaßen zum Volkseinkommen einer späteren Periode eine willkommene Zugabe wäre. Jede Fondsansammlung wird in der Geldwirtschaft zu volkswirtschaftlicher Kapitalbildung, einmal gebildetes Kapital kann aber nicht wieder in Sozialaufwand, d. h. in Konsumgüter umgesetzt werden. Wir können unsere Fabriken und Maschinen eben nicht aufessen.

So können doch auch Rechtsansprüche auf Sozialleistungen, d. h. eben auf das Sozialprodukt eines zukünftigen Jahres, ökonomisch nur dann vertreten werden, wenn diese Belastung des zukünftigen Sozialproduktes etwa durch eine gesteigerte Arbeitsproduktivität aufgefangen werden könnte. Unter Berücksichtigung der augenblicklichen Situation, insbesondere der Relation zwischen den Erwerbstätigen und den Nichtmehr-Erwerbstätigen, kann man zumindest annehmen, daß diese zusätzliche Belastung nicht voll aufgefangen wird und daß die Gefahr besteht, daß die kommende Zeit entweder durch Rechtsbruch oder durch Geldverschlechterung sich aus der

Zwangsjacke unangemessener Leistungen und Lasten befreit.

Ich teile nicht die Auffassung von Herrn *Brinkmann*, einem Körpergeschädigten für die erlittene Verletzung einen Ausgleich zu geben, selbst wenn ihm der Arbeitsplatz ein Arbeitseinkommen in alter Höhe gewährt. Das ist eine Frage der politischen Einstellung und der Rangordnung der zu befriedigenden Ansprüche im Rahmen des Sozialplanes. Selbstverständlich wird diesem Körpergeschädigten ein Pflegegeld gewährt werden müssen für seinen erhöhten Aufwand, wie ich es schon im Vortrag ausführte; jedes darüber hinausgehende Schmerzensgeld wird aber mit anderen sozialen Ansprüchen in Konkurrenz treten müssen.

Was die „austerity“ in England betrifft, so bin ich aufgrund meiner Erfahrungen und Beobachtungen nach wie vor der gleichen Meinung. Es gibt auch in England keine Oberschicht im alten Sinne mehr. Das Publikum der großen Hotels zum Beispiel setzt sich fast ausschließlich aus Leuten zusammen, die bis in den „Dunstkreis der modernen Speisenkultur“ vorgedrungen sind.

Meine Damen und Herren, mein eigentliches Anliegen ist doch dieses: daß wir uns wirklich zu einem sozialen Bundesstaat entwickeln, ein System der umfassenden sozialen Sicherheit schaffen, das dauerhaft ist. Ich sehe eine große Gefahr darin, daß, wenn wir in der Sozialpolitik unser Haus nicht in Ordnung bringen, das System der totalen Sicherheit umschlagen könnte in ein System der totalen Unsicherheit und daß das alte Versprechen, den einzelnen zu sichern, nicht mehr eingelöst werden könnte, weil das Versprechen hypertrophiert wurde.

Verhandlungsleiter Professor Dr. *Jahn* (Berlin):

Ich schließe mit dem Ausdruck des Dankes an die Herren Vortragenden und Diskussionsredner unsere Berliner Tagung und spreche die Hoffnung aus, daß ihr ein nachhaltiger Widerhall zum Wohle der schwer ringenden Stadt Berlin und zum Nutzen der deutschen Sozialpolitik beschieden sein möge.

Verzeichnis der Redner

Albrecht 7, 11	Mackenroth 39, 87
Brinkmann 86	Meimberg 33
Gleitze 85	Schellenberg 79
Grünig 31, 76	Sultan 81
Hänicke 78	Thalheim 16, 34
Hielscher 77	Wissler 82
Jahn 89	