

PAUL JOSTOCK

Die Verteilung des Sozialprodukts als Ordnungsproblem

I.

Solange der größte Teil des Volkes aus Bauernfamilien bestand und auch die Handwerker und Händler noch weitgehend Selbstversorger waren, weil sie auf eigenem Boden saßen, warf die Verteilung des Sozialprodukts kaum gesellschaftliche Probleme auf. Der Wirtschaftsprozess teilte auf natürliche Art einem jeden seinen Anteil zu. Mit dem Übergang zur großbetrieblichen Industrie änderte sich das. Die Selbstversorgung hörte in diesem Sektor auf, ging also mit seiner Ausdehnung immer weiteren Kreisen verloren. Sie sahen sich auf das Geldeinkommen angewiesen, das ihnen je nach der Marktlage reichlicher oder spärlicher zufließte. Zur allgemeinen Marktabhängigkeit trat für die meisten noch die spezielle Arbeitsabhängigkeit im Dienst eines Unternehmers hinzu. Damit war die Verteilung viel komplizierter geworden, und es fragte sich, ob der Markt im Wege der Preisbildung diese Aufgabe gerecht löse.

Bekanntlich haben die Klassiker der Nationalökonomie und vor allem ihre extrem-liberalen Jünger diese Frage im wesentlichen bejaht, weil die Theorie der freien Konkurrenz ihnen den schlüssigen Beweis dafür zu enthalten schien. Aber darin stecken zwei Fehlurteile. Einmal wurde diese Theorie auf eine konkrete Situation angewandt, die die äußerliche Grundvoraussetzung dafür, nämlich gleiche Startbedingungen für alle, nicht erfüllte; denn der Boden und das Kapital befanden sich im Besitz eines Teils der Gesellschaft und waren überdies auch hier sehr ungleich verteilt. Die Anwendung der aus atomistischen Vorstellungen von der Gesellschaft hergeleiteten Konkurrenztheorie hätte zum mindesten darin eine Gleichstellung aller Gesellschaftsmitglieder erfordert. Aber daran fehlte es vollkommen. Es kommt hinzu, daß sich eine gleiche Ausstattung der Menschen in bezug auf die geistige und die allgemeine persönliche Befähigung überhaupt nicht herstellen läßt. Nicht nur nach Geistes-, Willens- und Körperkraft bestehen große Unterschiede, sondern vor allem auch in der ökonomischen Begabung, angefangen von denen, die mit Leib und

Seele Geschäftsleute sind und daher die dynamischen Kräfte in der Volkswirtschaft darstellen, bis zu jenen, die überhaupt kein Geschäftstalent und keine ökonomischen Neigungen haben. Diese werden jenen im Wirtschaftsleben stets unterlegen sein. Und so ist der Auf- und Abstieg von Familien und Geschlechtern, der sogenannte »Kreislauf der Eliten« (*Pareto*), in der Wirtschaft schon aus diesem Grunde unvermeidbar. Daß auch Unterschiede in der ethischen Haltung (Geschäftsmoral) noch hinzukommen und den Gegensatz steigern können, sei nur nebenbei erwähnt.

Die Konkurrenz allein kann also, selbst wenn sie als die allgemeine Regel gilt (und nicht nur, wie heute, eher eine Ausnahme bildet), den notwendigen Ausgleich und den sozialen Frieden nicht herbeiführen. Daraus haben Wirtschafts- und Sozialpolitik seit etwa achtzig Jahren die Folgerung gezogen, zunächst sanft und zögernd, dann immer kräftiger zupackend. Das Ergebnis fand, trotz aller Schattenseiten, breite Anerkennung, bedeutet aber keine systematische Lösung des Problems und weist nicht einmal in die Richtung dahin. So wird es verständlich, daß die Zweifel an dieser sozialpolitischen Pflasterkur nie verstummt sind. Immer wieder erhoben sich Stimmen, die davon abzumahnern suchten unter Hinweis auf die wachsende Produktion und die Steigerung der Produktivität, die auch dem besitzlosen Arbeiter mehr Nutzen brächten als alle Sozialpolitik.

Daß die Steigerung von Produktivität und Produktion auch dem Arbeiter zugute gekommen ist, liegt offen zutage, aber daß sie auf die Dauer von selbst den notwendigen sozialen Ausgleich bringen werde, ist ein Irrtum und durch die Erfahrung hinreichend widerlegt. Eher wäre sogar das Gegenteil eingetreten, nämlich eine Verschärfung der sozialen Gegensätze, hätten nicht Gewerkschaften und staatliche Sozialpolitik es anders erzwungen. Denn trotz allem, was diese Gegenwehr erreicht hat, können Zweifel daran bestehen, ob die Aufteilung des Sozialprodukts, beispielsweise zwischen Besitzenden und Besitzlosen, heute gerechter ist als vor hundert Jahren. Welch ungeheure Produktionssteigerung – in der Industrie wohl um das 40fache! – ist aber seither erfolgt, und was hätte sie, auch trotz der Bevölkerungszunahme, an Sanierung durch echte Sozialreform ermöglicht, wären nur die Voraussetzungen dafür in den Köpfen und Herzen der Menschen vorhanden gewesen. Auch ein Produktionsfanatismus, wie er die Gegenwart kennzeichnet, trägt nicht die Zukunftsverheißung sozialer Entspannung in sich, fördert vielmehr nur die Selbsttäuschung über den Materialismus, der die Zeit beherrscht und die

wahren Reformwege verbaut. Wenn wir lesen, wie ein später Vertreter der klassischen Schule, *John Stuart Mill*¹, »die übertriebene Wichtigkeit, welche man der bloßen Zunahme der Produktion beilegt«, für seine Zeit (1847) hart kritisiert und »die Aufmerksamkeit auf eine verbesserte Verteilung« hinzulenken sucht, so muß uns das beschämen, weil wir jenem »falschen Ideal« (wie er es nennt) noch viel mehr verfallen sind als unsere Vorfahren.

Neuerdings hat es den Anschein, daß viele schon von einer ständigen Vollbeschäftigung in Verbindung mit der »Sozialen Sicherheit« die volle soziale Entspannung erwarten. Wie groß aber diese Errungenschaften für sich auch sind, so tasten sie doch das Fundament der Klassengesellschaft nicht an und können deshalb keine organische Neuordnung von den Grundlagen her anbahnen, sondern nur mit guten Tagesleistungen über diesen Mangel hinwegtrösten. Es kommt hinzu, daß Vollbeschäftigung, auch wenn sie lange anhält, doch nie wirklich auf Dauer gesichert ist, und ferner ein Sinken des Beschäftigungsgrades alsbald auch die soziale Sicherung überschattet. Die Vollbeschäftigung, wie wir sie seit Jahren haben, stellt daher mehr einen labilen Zustand wachsender Prosperität dar, als daß sie einer festgegründeten Ordnung gleichkäme. Natürlich hat man in den letzten Jahrzehnten vieles gelernt in bezug auf Pflege und Sicherung der Vollbeschäftigung. Wird aber deren Aufrechterhaltung in der spätkapitalistischen Wirtschaft zu einem Ziel erhoben, das allem andern voranstehen soll, so hat das notwendig Maßnahmen zur Folge, die immer tiefer in kollektive Regelungen hineinführen. Auf solchem Kurs bewegt sich unsere Sozialpolitik, trotz allen Gegenbeteuerungen, seit achtzig Jahren. Die heutige Politik der Vollbeschäftigung, begünstigt von der Gier nach Mehrproduktion, bildet in etwa den krönenden Abschluß dazu.

Wenn nun weder freie Konkurrenz noch Mehrproduktion noch Vollbeschäftigung von sich aus eine richtige Verteilung des Sozialprodukts gewährleisten, dann stellt diese Verteilung offenbar eine Aufgabe dar, die der Mitwirkung überwirtschaftlicher Instanzen bedarf. Das Ordnungsproblem, das hier vorliegt, beruht auf der Disharmonie zwischen Wirtschaft und Gesellschaft, und es wächst und schrumpft mit ihr. Wo eine auf vernünftigen Prinzipien ruhende und gut durchgebildete Gesellschaftsordnung besteht, die der Wirtschaft das vielgliedrige Gehäuse bietet, in dem sie sich zu entfalten hat, wird an der Aufteilung

¹ *J. St. Mill*, Grundsätze der politischen Ökonomie. Übersetzt von *A. Soetbeer*, Hamburg 1852, Bd. II, S. 230.

des Sozialprodukts, wie sie der Wirtschaftsprozeß vornimmt, für gewöhnlich vielleicht nichts oder wenig zu korrigieren sein. Das spezielle Ordnungsproblem der Sozialproduktverteilung wäre hier in die allgemeine Ordnung der Gesellschaft einbezogen und von dort her im wesentlichen bereits gelöst. Es könnte gar nicht dazu kommen, daß eine Verteilung zunächst nach rein ökonomischen Gesetzen oder Machtstellungen vor sich ginge, die dann hinterher erst aus sozialen Gründen weitgehend abgeändert werden müßte. Die »funktionelle« Aufteilung des Ertrags auf die drei Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital würde in den Teilbereichen der Glieder und Unterglieder ihre Rolle spielen, aber nicht mehr den Verteilungsprozeß der Gesamtgesellschaft ohne weiteres beherrschen.

Nun haben wir eine solche Gesellschaftsordnung nicht, die über der Wirtschaft stände und den Vorrang vor ihr wirksam behauptete. Die Verteilung wird also zunächst von den wirtschaftlichen Kräften und deren Marktlage sowie von den Einflüssen der wirtschaftlichen und sozialen Verbände bestimmt. Nebenher oder hinterher korrigiert sie der Staat als Sachwalter der Gesellschaft.

Das begann einst in ganz kleinem Maßstab, hielt sich auch jahrzehntelang in bescheidenem Rahmen, bis dann die umwälzenden Ereignisse und Folgewirkungen des ersten Weltkrieges die große Ausweitung brachten. Der zweite Weltkrieg steigerte das noch. Aber es waren nicht diese Kriege, die die Staatsintervention erst hervorgerufen hätten, sondern das hatte die Entwicklung der industriellen Gesellschaft bereits getan. In dem Maß, wie das Gewicht der Industrie und innerhalb dieser das der Groß- und Riesenbetriebe zunahm, wurde die Volkswirtschaft anfälliger für Krisen und Gleichgewichtsstörungen. Auch geriet manch älterer Wirtschaftszweig in Bedrängnis. Die Folge war der Ruf nach Staatshilfe (Subvention). Zugleich nahm mit der fortschreitenden Proletarisierung und der Menschenballung in Großstädten die Deformation der Gesellschaft weiter zu und bürdete dem Staat die Sorge für die entwurzelten Massen auf. Im ganzen hatte sich wohl auch vor 1914 schon mehr an Hilfsbedürftigkeit angestaut, als in den effektiven Leistungen jener Zeit in Erscheinung trat, und wenn von 1918 an so viel mehr als vorher geleistet wurde, so spielt dabei der Umstand mit, daß das neue politische System, die demokratische Republik, in ganz anderer Weise die Schleusen dafür öffnete als es die konservative Monarchie getan hatte.

Niemand hätte es am Beginn dieses Jahrhunderts für möglich gehalten, daß die Staatsintervention insgesamt zu einem solchen Um-

fang anschwellen würde, wie es inzwischen geschehen ist. Wie viele Ursachen und Umstände dabei auch mitgewirkt haben mögen, so stellen sich im Zusammenhang mit dem Verteilungsproblem vor allem zwei Fragen, die unsere besondere Aufmerksamkeit erregen: liegt es in der Natur solch unorganischer Ausbesserungen an einem fragwürdigen System, daß ihr Gesamtumfang immer größer wird, und ist das vielleicht auch durch die dabei angewandten Methoden noch begünstigt worden? Konnte die Verteilung dadurch richtiggestellt oder wenigstens ausreichend verbessert werden? Auch wenn es nicht möglich erscheint, volle Klarheit darüber zu gewinnen, sei doch versucht, die beiden Hauptvorgänge, Subventionen und Einkommensübertragungen, in diesem Sinne etwas näher zu beleuchten. Sie unterscheiden sich in ihrer Auswirkung auf die Einkommensverteilung dadurch, daß Subventionen auf die Erzeugung und Ertragsgestaltung Einfluß üben und damit die erste Einkommensverteilung mitbestimmen, während die öffentlichen Einkommensübertragungen eine nachträgliche zweite Einkommensverteilung darstellen, die das Ergebnis der ersten Verteilung zugunsten der mittellosen oder einkommensschwachen Schichten ändert. Natürlich wirken auch unzählige andere Maßnahmen des Staates, seiner Gesetzgebung, Finanz- und Wirtschaftspolitik auf die Verteilung ein, doch bleibt das hier außer Betracht, wo nur das in Frage steht, was eigens zur Korrektur der Verteilung unternommen wird.

II.

Subventionen

Im Hinblick auf unser Thema, die Verteilung des Sozialprodukts, seien Subventionen hier nicht im engeren, sondern im weiteren Sinn verstanden. Es fallen also nicht nur Geldzuschüsse oder zinsfreie und zinsermäßigte Kredite darunter, sondern auch Kreditgarantien, Exporterleichterungen, Tarifiermäßigungen, staatliche Kapitalbeteiligung, Stützung oder Stabilisierung des Preises und dergleichen sowie schließlich Steuer- und Zollvergünstigungen aller Art. Stets aber sind es nur bestimmte Wirtschaftszweige oder Teile von solchen, denen Subventionen gelten. Nur allgemeine Steuervergünstigungen machen eine Ausnahme davon, wirken sich aber bei einzelnen Gruppen in

sehr verschiedener Weise aus. Subventionen im eigentlichen Sinn werden nur zu Produktionszwecken an Erwerbsbetriebe gegeben, sei es zur Erhaltung des bisherigen Bestandes, wenn er vorübergehend gefährdet ist, oder zur Erreichung eines neuen, von der volkswirtschaftlichen Entwicklung geforderten produktionstechnischen Standes oder Leistungsgrades (Rationalisierung).

Subventionen hat es wohl immer gegeben. Sie wurden aufs freigebigste gewährt, wenn der Staat, wie in der Merkantilzeit, neue Gewerbe, Produkte oder Produktionsverfahren schnell entwickelt haben wollte. Dagegen fand der liberalen Idee entsprechend im 19. Jahrhundert eine Subventionierung gewissermaßen nur ausnahmsweise statt und blieb auf wenige Wirtschaftszweige, wie Außenhandel, Verkehr (besonders Schifffahrt), Teile der Landwirtschaft und dergleichen beschränkt. Seit dem ersten Weltkrieg jedoch hat sich das geändert. Immer häufiger wurden Subventionen bewilligt, immer breiter streute sich ihre Verteilung, so daß sie heute fast als ein selbstverständliches Mittel der Wirtschaftspolitik betrachtet werden.

Ein zahlenmäßiges Gesamtbild läßt sich leider nicht entwerfen, weil zuviele öffentliche Haushalte daran beteiligt sind und weil zudem ein Staatshaushalt an vielen Stellen Subventionsleistungen zu enthalten pflegt, dazu oft in versteckter Form, so daß kein Forscherauge sie ohne Mithilfe der eingeweihten Sachbearbeiter zu entdecken vermag. Der Bundeshaushalt umfaßte 1959 an sichtbaren finanziellen Leistungen und Begünstigungen (ohne Darlehen sowie ohne die Zuschüsse zur Sozialversicherung und den Ausgleich von Versorgungslasten bei der Bundesbahn) 2,5 Mrd. DM. Dazu kamen unsichtbare Begünstigungen im Steuerrecht und durch Zinsverzicht in Höhe von 4,6 Mrd. DM. Zusammen also 7,1 Mrd. DM². Bis 1961 hat sich die Summe der sichtbaren Begünstigungen auf 3,7 Mrd. DM und die der unsichtbaren wohl auf etwa 5,5 Mrd. DM erhöht³. Was neben diesen 9,2 Mrd. DM die Länder und die Gemeinden noch aus eigenen Mitteln an Subventionen gewähren, ist im Gesamtbetrag nicht bekannt, dürfte aber noch eine beachtliche Summe darstellen.

Außer der Landwirtschaft, der annähernd ein Drittel des vorstehend genannten Betrages zugute kommt, sind der Wohnungsbau mit annähernd 2 Mrd. DM, der Verkehr mit etwa 0,6 Mrd. DM und sodann

² Angaben des Bundesfinanzministers. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 137 vom 31. 7. 1959, S. 1397 ff.

³ Nach der Schätzung von *L. Schröder*, Subventionen, Subventionen . . ., in: Volkswirt 15. Jg. Nr. 7 vom 18. 2. 1961, S. 258.

die gewerbliche Wirtschaft mit etwa 2,3 Mrd. DM beteiligt. Gerade der letztgenannte Betrag, der allerdings im wesentlichen aus Begünstigungen im Steuerrecht besteht, mag die Frage wecken, wieso in der seit vielen Jahren anhaltenden Hochkonjunktur und Überbeschäftigung eine solche Staatshilfe noch erforderlich und sinnvoll sein kann. Zwar sind die sichtbaren Subventionen im gewerblichen Sektor zeitweise zurückgegangen, aber im ganzen kann bisher von Abbau doch kaum die Rede sein. Das könnte verständlich erscheinen, wenn entsprechend positive, die Ordnung von Gesellschaft und Wirtschaft verbessernde Wirkungen davon ausgingen. Ob und inwieweit solche eintraten, entzieht sich vorerst der Erkenntnis. Daß Bedeutsames in der Richtung erreicht worden wäre, kann mangels irgendwelcher Anzeichen dafür nicht angenommen werden. Obendrein bleibt zu befürchten, daß zum mindesten daneben auch gesellschaftspolitisch ungünstige Wirkungen ausgelöst wurden, wie es die allgemein gewährten Steuererleichterungen nach dem zweiten Weltkrieg taten, indem sie den Großen und Leistungsfähigen in viel höherem Maße zugute kamen als den Kleinen⁴.

In ähnlicher Weise und vielleicht schlimmer noch wirkt ein Teil der Agrarsubventionen, indem durch allgemeine Maßnahmen der Preisstützung oder der Marktregulierung gerade den größeren Betrieben Vorteile zugeschanzt werden, deren diese gar nicht bedürfen, während die mittel- und kleinbäuerlichen Betriebe nicht nur zu wenig Hilfe erhalten, sondern obendrein noch eine Verschlechterung ihrer Lage erfahren durch die Verteuerung der Futtermittel. Auch aus den allgemeinen zur Verbesserung der Einkommenslage der Landwirtschaft bewilligten Geldern – im Jahre 1961 über eine Milliarde DM – ziehen die größeren Betriebe wohl viel mehr Nutzen als die kleinen. Es zeigt sich also, daß die bisherige Form der Agrarsubventionierung weitgehend daneben greift. Ihren eigentlichen Zweck, nämlich durch eine Gesundung der Betriebe und der Agrarstruktur sich selbst überflüssig zu machen, haben die Subventionen nicht oder nur allzuwenig erreicht, obwohl in den letzten sechs Jahren fast 20 Mrd. DM für die Landwirtschaft allein aufgewendet worden sind. Was sich seit 1949 mit der Aufsaugung von etwa 330 000 Kleinbetrieben durch mittelgroße Betriebe an der Agrarstruktur gebessert hat, dürfte weit mehr

⁴ Siehe dazu *F. Kronenberg*, Die Beeinflussung der Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland durch finanzpolitische Maßnahmen, insbesondere durch Subventionen zur Vermögensbildung. Jahrbuch des Instituts für Christliche Sozialwissenschaften. Herausg. von J. Höffner, Bd. II, Münster 1961, S. 17, besonders 46 ff.

den Auswirkungen der Hochkonjunktur in der gewerblichen Wirtschaft als einer günstigen Subventionswirkung zuzuschreiben sein. Wenn trotzdem die Subventionierung nicht ab-, sondern noch zugenommen hat, so bestätigt das die alte Erfahrung, daß solchen Staatshilfen die Tendenz innewohnt, zur Dauereinrichtung zu werden und sich in der einmal gewonnenen Gestalt zu verfestigen. Heute gilt das um so mehr, als unsere Zeit in dem Drang nach endloser Produktionssteigerung dazu neigt, die Bedenken gegen Dauersubventionen leichtfertig in den Wind zu schlagen. Leider kommt dem der Umstand noch entgegen, daß die Praxis der Ausgabenbewilligung bei Regierungen und Parlamenten sich nach und nach von den strengen Grundsätzen des Naturrechts (Subsidiarität) und der klassischen Finanzwissenschaft weit entfernt hat. Die Forderungen der verschiedenartigen Interessentengruppen setzen sich daher immer leichter durch, und es werden Subventionen bewilligt, deren rationeller Einsatz im Sinne der Überwindung des betreffenden Notstandes oder der Rückständigkeit nicht gewährleistet ist. Nimmt man hinzu, daß bei der praktischen Durchführung, vor allem dort, wo die staatlichen Gelder an einen sehr großen Kreis von Erwerbsbetrieben zu vergeben sind, vieles dem Ermessen der damit beauftragten Stellen und Personen überlassen ist, so ergibt sich im ganzen eine beträchtliche Unsicherheit in der Anwendung dieses Mittels der Wirtschaftspolitik. Die Bedeutung der Subventionen für die Korrektur der Einkommensverteilung auf längere Sicht, nämlich durch echte Strukturreformen mit dem Ziel der Ausbesserung oder Vervollkommnung der sozialwirtschaftlichen Ordnung, kann daher nicht sehr hoch veranschlagt werden. So notwendig die Subventionierung in vielen Fällen sein mag, es droht immer die Gefahr dabei, daß man sich bei ihrer Augenblickswirkung zu leicht beruhigt und daß daher in bezug auf die eigentliche Zielsetzung seltener ein voller Erfolg erreicht wird als ein voller oder halber Fehlschlag.

III.

Öffentliche Einkommensübertragungen

Hierunter seien, gemäß der vom Statistischen Bundesamt getroffenen Abgrenzung, alle laufenden Barleistungen (also nur Geld- und nicht Sachbezüge) zusammengefaßt, die von den Kassen des Bundes, der Länder und Gemeinden sowie der Sozialversicherung als Renten oder

Unterstützungen gezahlt werden. Sie stellen Einkommensübertragungen dar, weil sie ohne Gegenleistung – oder ohne gleichzeitige Gegenleistung – gegeben werden. Außer den Renten und sonstigen Barleistungen der Sozialversicherung und der öffentlichen Fürsorge zählen Beamtenpensionen, Kriegsoferversorgung, Hausratsentschädigung und Kriegsschadenrenten des Lastenausgleichs, das gesetzliche Kindergeld sowie Barbezüge aus dem Mutterschutzgesetz und die landwirtschaftliche Altershilfe dazu. Die Summe dieser öffentlichen Einkommensübertragungen hat sich wie folgt entwickelt (jeweiliges Reichsgebiet, seit 1950 Gebiet der Bundesrepublik):

Jahr	Volkseinkommen in Milliarden M - RM - DM	Öffentl. Einkommensübertragungen	
		in Milliarden M - RM - DM	in v. H. des Volkseinkommens
1890	21,6	0,6*	2,8
1913	49,5	1,4	2,9
1928	75,4	8,4	11,2
1938	82,1	7,9	9,7
1950	74,5	12,1	16,2
1959	191,4	32,4	17,0

* Zum Teil geschätzt; die übrigen Angaben dieser Spalte sind den Statistischen Jahrbüchern für das Deutsche Reich bzw. Wirtschaft u. Statistik 1960, S. 702, entnommen.

Neben diesen öffentlichen Zahlungen stehen noch die freiwilligen sozialen Aufwendungen der Betriebe (1957 etwa 6,1 Mrd. DM einschließlich Sachleistungen)⁵ sowie die Leistungen der freien Wohlfahrtsverbände und die ganz privat von Mensch zu Mensch gespendeten Gaben. Bei Einbeziehung der Sachleistungen in die öffentlichen Einkommensübertragungen würden sich die für die neueste Zeit aufgeführten Jahresbeträge noch jeweils um etwa ein Fünftel erhöhen. Im ganzen wird man also annehmen können, daß an öffentlichen Bar- und Sachleistungen in der Gegenwart über 20 v. H. des Volkseinkommens, an öffentlichen und privaten zusammen etwa 25 v. H. im Wege der zweiten Einkommensverteilung übertragen werden.

Die starke Zunahme seit 1890 erklärt sich einmal daraus, daß im Laufe der sieben Jahrzehnte die einstmals bürgerliche Gesellschaft sich immer mehr in eine Arbeitergesellschaft verwandelt hat, also eine fortschreitende Proletarisierung vor sich ging, die durch die beiden Weltkriege ruckartig vorangetrieben und erweitert worden ist;

⁵ Nach der Zusammenstellung von *F. Spiegelhalter*, *Der unsichtbare Lohn. Statistische Durchleuchtung des betrieblichen Sozialaufwands*, Neuwied 1961, S. 18 f.

parallel damit ging ein unausgesetztes Bemühen um die Verbesserung der Lage der Arbeitnehmer, vor allem in den unteren Schichten. Schließlich kamen zur Abgeltung von Kriegsschäden noch Milliarden an Sonderleistungen hinzu.

Diese einschneidende Korrektur an der aus dem Wirtschaftsprozeß sich ergebenden Einkommensverteilung ist vorerst nicht mehr wegzudenken. Ihre Beurteilung wirft zunächst die Frage auf, wer die Empfänger der umverteilten Beträge sind. Die landläufige Meinung denkt dabei meist nur an die Altersrentner. Diese bilden natürlich eine Hauptgruppe, aber doch nur eine Minderheit in der Gesamtzahl. Nach der Untersuchung von *Hensen*⁶ entfielen 1953 auf die dauernd aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Männer und Frauen über 65 Jahre (Altersrentner) rund 30 v. H. des Gesamtbetrages der öffentlichen Einkommensübertragungen und weitere 26,3 v. H. auf die sogenannten Früh-Invaliden (unter 65 Jahre). Zu bedenken ist hierbei, daß die Zahl der Früh-Invaliden in den letzten Jahrzehnten viel stärker zugenommen hat als die der Altersrentner. Von den männlichen Rentnern waren 1938 erst 48 v. H. Frühinvaliden, 1953 dagegen 65 v. H. und neuestens sollen es bereits 70 v. H. sein⁷. Da aus der sogenannten »Vergreisung« des Volkes eigentlich die umgekehrte Entwicklung hätte erwartet werden müssen, wirft dieses Ergebnis ein bezeichnendes Licht auf die Qualität unserer Wirtschafts- und Sozialordnung, insbesondere auf die Lebensordnung der Arbeiterbevölkerung wie auch auf ihre soziale Sicherung. Nach derselben Untersuchung von *Hensen* bezogen 1953 voll erwerbstätige oder nur vorübergehend außerhalb des Erwerbslebens stehende Personen 42 v. H. aller Aufwendungen des Sozialhaushalts, und zwar diene dieser Betrag von 8,7 Milliarden DM ungefähr zu gleichen Teilen der Einkommenssicherung und der Wiedererlangung der Gesundheit.

Die zweite Einkommensverteilung ist nun von Kritikern, mehr noch in England⁸ als bei uns, manchmal so hingestellt worden, als ständen innerhalb der einzelnen Volksschichten die Abgaben zum Sozialhaushalt und die empfangenen Bezüge weitgehend im Gleichgewicht, so

⁶ *H. Hensen*, Die Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft. Versuch einer ökonomischen Analyse (Kieler Studien. Forschungsberichte des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, herausg. von *Fr. Baade*, Bd. 36), Kiel 1955, S. 100.

⁷ Siehe dazu *P. Jostock*, Aufbringung und Verteilung der öffentlichen Sozialleistungen. Jahrbuch für Caritas-Wissenschaft und Caritas-Arbeit, Freiburg i. B., 1957, S. 38.

⁸ Siehe *Income Redistribution and Social Policy. A Set of Studies*, ed. by *A. T. Peacock*, London 1954, S. 160 f.

daß der ganze Vorgang eigentlich sinnlos sei, abgesehen von einem gewissen Ausgleich, der in horizontaler Richtung erreicht werde. Diese Auffassung wird jedoch durch die Untersuchungen von *Peacock* und *Hensen* hinreichend widerlegt. Dabei klärt die Methode *Hensen's* die Sache noch weiter als die *Peacock's*. Es gelingt ihm der Nachweis, daß die Gruppe der dauernd aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen von den 11,7 Milliarden DM, die sie 1953 erhielt, nur ein knappes Fünftel selbst aufbrachte. Im ganzen machte der vertikale Ausgleich 1953 in der Bundesrepublik etwa 12,5 Milliarden DM aus, die von den im Erwerb Stehenden an die daraus (dauernd oder vorübergehend) Ausgeschiedenen übertragen wurden⁹. Generell kann man sagen, daß ungefähr ein Viertel der Bevölkerung kein eigenes Einkommen aus wirtschaftlicher Arbeit bezieht und deshalb seine Unterhaltungsmittel von den anderen empfangen muß. Im Frühjahr 1955 zählte man 7,65 Millionen Haushalte, die öffentliche Sozialleistungen bezogen.

Wie aber mag es nun um das höhere Ziel bestellt sein, nämlich dauernde soziale Zufriedenheit zu verbreiten, eine auf festem Fundament ruhende Entproletarisierung zu schaffen und die Sozialwirtschaft als Ganzes in eine bessere Ordnung hineinzusteuern?

Ungefähr 40 verschiedene Arten von Sozialbezügen werden ausbezahlt¹⁰, und dabei wirken 12 Institutionen mit, die auf ganz unsystematische Weise nach und nach entstanden sind. So überkreuzt sich manches, der Apparat ist unübersichtlich, die Leistungen und die Beschaffung der Mittel sind es auch. Das Ganze wirkt wie eine riesige Staatsmaschine, in die Beiträge und Steuern hineinfließen und aus der der Einzelne unter bestimmten Voraussetzungen, worüber Tausende von Gesetzesparagrafen das Nähere bestimmen, etwas ausgezahlt erhält. Daraus ergeben sich die Gefahren, die mit großen Kollektiv-Organisationen verbunden zu sein pflegen, nämlich, daß die Fleißigen, Gewissenhaften und Sparsamen benachteiligt werden durch die Faulen und Gewissenlosen. Ein Beispiel dafür: Auf einem Ärztekongreß wurde davon gesprochen, daß 20 v. H. der Kassenpatienten sich offen zu einer mißbräuchlichen Ausnutzung der Kassen bekennen und daß etwa 30 v. H. der Sprechstundenpatienten objektiv nichts fehle¹¹. Wirksame Sicherungen dagegen einzubauen ist ein unlösbares Problem, es sei denn, daß ein persönliches Interesse des Einzelnen als Ansporn mit eingebaut werden kann. Gelänge es z. B., die Kranken- und

⁹ *H. Hensen* a. a. O. S. 117. – ¹⁰ *H. Hensen* a. a. O. S. 92 f.

¹¹ Nach dem Bericht über eine Ärztetagung in Bad Boll von *Clara Menck*, Frankfurter Allg. Zeitung Nr. 44 vom 21. 2. 1961.

die Arbeitslosenversicherung derart mit der Rentenversicherung zu koppeln, daß die Altersrente sich erhöhte, je weniger einer während seiner Berufstätigkeit krank oder arbeitslos gewesen ist, so wäre das für manche vielleicht ein Anreiz, der sie von mißbräuchlicher Ausnutzung der erstgenannten Versicherungen abhielte. So lange freilich dem einzelnen der Stand seines Kontos bei der Sozialversicherungsanstalt – wegen der Undurchsichtigkeit der Berechnungsverfahren und wegen der behördlichen Verschlossenheit – ganz verborgen bleibt, er also überhaupt keinen Überblick gewinnen kann über die Gesamthöhe seiner Leistungen und der sich darauf gründenden Ansprüche, wird auch sein persönliches Interesse in dem erforderlichen Grad nicht zu gewinnen sein. Wie sehr im Grunde die Sozialversicherung das bis heute geblieben ist, was sie als eine Sonderregelung für die proletarische Lebenslage und Schutzbedürftigkeit von Anfang an war, ist jüngst von *Heddy Neumeister* in grellen Farben geschildert worden¹². Auch wenn man ihr in manchen prinzipiellen Punkten, wie z. B. der uneingeschränkten Bejahung des Staatszuschusses und der Abweisung des Genossenschaftsgedankens, nicht folgen kann, so hat sie das Wesen des Systems doch richtig charakterisiert. Selten ist die landläufige Behauptung unserer Zeit, daß die volle und gleichberechtigte Eingliederung des Arbeiters in die bestehende Gesellschaft längst vollzogen sei, so schonungslos als hohle Phrase entlarvt worden.

Wir stehen also vor dem Ergebnis, daß die zweite Einkommensverteilung zwar breiten Kreisen des Volkes wesentliche Hilfe bringt und die Verteilung des Sozialprodukts damit gerechter gestaltet als es die Kräfte und Tendenzen der Wirtschaft von sich aus täten, daß aber bisher die Grundzüge des Systems dadurch kaum verändert worden sind. Einer echten Sozialreform sind wir nicht näher gekommen. Die unselige Spaltung in die beiden Hauptklassen der Besitzenden und Besitzlosen dauert an, nur daß die Klasse der Besitzlosen immer weiter angewachsen ist und sich damit die ganze soziale Atmosphäre, das Denken und Trachten, das Werten und Urteilen, immer weiter vom Boden der alten bürgerlichen Gesellschaft entfernt hat. Die Trennung der Arbeit vom Besitz bedeutet eine Fehlkonstruktion der Gesellschaft von ihren Grundelementen her. Die zweite Einkommensverteilung wird in beträchtlichem Umfang von dieser Trennung mitbestimmt, weil die erste Einkommensverteilung von ihr zuungunsten des Lohnarbeiters beeinflusst ist.

¹² *H. Neumeister*, *Autoritäre Sozialpolitik*. *Ordo*, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. XII, 1960/61, S. 187–252.

In neuerer Zeit hat vor allem *Erich Preiser* sehr entschieden betont, daß die Trennung vom Besitz, zumal vom Bodenbesitz, das Arbeitsangebot unelastisch mache und damit den Lohn drücke. »Wenn Bodenbesitz und Arbeit völlig getrennt sind, ist das Arbeitsangebot starr; wenn der Arbeiter selbst in gewissem Umfang Boden besitzt, ist es elastisch, und es ergibt sich ein höherer Lohnsatz, ohne daß die Marktform dabei irgendeine Rolle spielte. Hinter der Elastizität des Angebots steht die Macht, die der Besitz verkörpert, und dieses Fundament ist weitaus stabiler als etwa ein Kollektiv-Monopol der Arbeiter, das das Angebot von Arbeit nur künstlich und der Natur der Sache nach nur vorübergehend einschränken kann«¹³. Eine Einkommenspolitik, die die Struktur ändern wolle, müsse deshalb darauf gerichtet sein, einer Vermögensbildung beim Arbeiter den Weg zu bahnen (so weit das durch die Wirtschaftspolitik geschehen kann). Das schein ihm, sagt *Preiser*, fast wichtiger als die fiskalische Umverteilung der Einkommen¹⁴.

Auf lange Sicht ist es zweifellos wichtiger, denn die zweite Einkommensverteilung in der heutigen Form wird immer den Charakter des Notbehelfs, der nachträglichen, äußerlichen Korrektur an sich tragen und daher weder zur vollen Zufriedenheit der Empfänger noch zu einer besseren Ordnung der Gesellschaft führen. Wie schwer es ist, für eine Millionenzahl von Berechtigten und Bedürftigen den rechten Ausgleich nachträglich zu treffen, hat sich in der Bundesrepublik bei der Rentenreform von 1957 gezeigt: diese ließ viele auf ihrem sehr dürftigen Niveau sitzen, während bei anderen die Renten weit mehr erhöht wurden als sie zu erwarten – und vergleichsweise zu beanspruchen – gewagt hätten. Und wengleich diese Rentenreform seitdem oft als Sozialreform bezeichnet wird, so fehlt ihr doch jede Spur einer solchen. Möglicherweise kann sich eines Tages sogar ergeben, daß sie, statt einer besseren Sozialordnung den Weg zu bahnen, die in der heutigen Ordnung schlummernden Gefahren nur noch gesteigert hat. Die Frage freilich, welche realistischen Aussichten auf eine erneute Bodenverbundenheit des Arbeiters heute bestehen, enthält weitere Probleme, auf die hier nicht mehr eingegangen werden kann.

¹³ *E. Preiser*, Besitz und Macht in der Distributionstheorie. In Synopsis, Festgabe für Alfred Weber, Heidelberg 1948; wieder abgedruckt in dem Buch *Preiser's Bildung und Verteilung des Volkseinkommens*, Göttingen 1957, S. 183.

¹⁴ *E. Preiser*, in der Diskussion über die Einkommensverteilung auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik zu Köln 1956; Schriften des V. f. S. NF Bd. 13: »Einkommensbildung und Einkommensverteilung«. Berlin 1957, S. 117.