Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 59 (1967)

Heft: 7-8

Artikel: Probleme der Sozialpolitik

Autor: Weber, Max

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-354291

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Probleme der Sozialpolitik

von *Max Weber*

Die Sozialpolitik im heutigen Sinne ist ein Kind des Industriezeitalters. Mit dem Aufkommen der Industrie und ihren Gefahren für Gesundheit und Existenz der Arbeiter wurden sozialpolitische Maßnahmen notwendig. In der ersten Phase war der Arbeiterschutz das Dringendste. Sozialpolitik wurde damals definiert als staatliche Maßnahmen zum Schutze der Arbeiter (Ad. Wagner). Diese Definition ist aber viel zu eng und bedarf einer Erweiterung nach vier Richtungen.

1. Nicht nur der Staat trifft sozialpolitische Maßnahmen. Auch die private Fürsorge, die Caritas, ferner die Selbsthilfe der Arbeiter in Gewerkschaften und Genossenschaften gehören in den Bereich der Sozialpolitik. Es gibt auch eine betriebliche Sozialpolitik der Arbeitgeber und gemeinsame Maßnahmen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (Gesamtarbeitsverträge, Versicherungskassen). Der *nichtstaatliche Bereich* der Sozialpolitik ist heute dank der Verbreitung der kollektiven Verträge ebenso bedeutend wie der staatliche.

2. Nicht nur Maßnahmen, nämlich Gesetze, Verträge, Institutionen, sind in Betracht zu ziehen. Auch das soziale Handeln, die soziale Bewegung, die sozialen *Bestrebungen* müssen Gegenstand der Sozialpolitik sein.

3. Vor einem Jahrhundert sprach man von der «Arbeiterfrage». Doch der Arbeiterschutz wurde allmählich auf alle unselbständig Erwerbenden ausgedehnt, und in die Sozialversicherung werden heute auch die selbständig Erwerbenden einbezogen.

4. Der Schutz der Arbeiter im Betrieb stand ursprünglich im Vordergrund. Aber stets ging es auch um die materielle Besserstellung, um die Hebung der Arbeiterklasse, möglicherweise auf Kosten der Unternehmer, der Konsumenten oder der Steuerzahler, soweit nicht die Verbesserung der Produktivität die Kompensation bringt. Es geht also auch um eine *andere Verteilung* des Sozialprodukts. Damit verbunden ist oft auch das Streben nach mehr Geltung, nach einer besseren *sozialen Stellung*.

Der Begriff der Sozialpolitik muß deshalb weiter gefaßt werden:

Unter Sozialpolitik verstehen wir die Bestrebungen und Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die Verteilung des Sozialprodukts und die Stellung der sozialen Schichten untereinander zu ändern.

In der Gegenwart sind alle Erwerbsgruppen und alle Schichten der Bevölkerung irgendwie von sozialpolitischen Maßnahmen erfaßt, was eine große Vielgestaltigkeit ihrer Probleme bewirkt. Es können zwei große Gruppen von Problemen unterschieden werden: solche technisch-organisatorischer und solche wirtschaftlicher sowie sozialer Natur.

A. Technisch-organisatorische Probleme

1. Geltungsbereich

Bei jeder sozialpolitischen Maßnahme muß der Geltungsbereich genau abgesteckt werden. Es ist zu bestimmen, für welche Berufsgruppen oder soziale Schichten sie Geltung hat. Das betrifft sowohl den Arbeiterschutz wie die Sozialversicherung. Im Laufe der Entwicklung hat sich eine Tendenz zur *Verallgemeinerung* herausgebildet. Der Arbeiterschutz, der anfänglich auf die Arbeiter, ja auf Kinder, Jugendliche und Frauen beschränkt war, wurde ausgedehnt auf praktisch alle Unselbständigerwerbenden. Auch die Sozialversicherung ging denselben Weg von der Beschränkung auf einzelne Arbeitnehmergruppen oder auf Schichten mit bescheidenem Einkommen bis zur allgemeinen Volksversicherung. Eine weitere Tendenz zeichnete sich ab von der freiwilligen zur *obligatorischen* Versicherung.

2. Beiträge

Bei den Beiträgen an die Sozialversicherung stellt sich in erster Linie die Frage: Sollen die Beiträge einheitlich oder abgestuft sein. Die Abstufung kann erfolgen nach natürlichen Merkmalen (Jugendliche, Erwachsene, Männer, Frauen), nach einer Klasseneinteilung oder nach dem Einkommen, wobei die proportionale Anpassung an das Einkommen die Regel ist; es ist aber auch eine progressive oder degressive Bewegung (AHV-Beiträge für selbständig Erwerbende) denkbar. Das gleiche Problem stellt sich für die Versicherten selbst wie auch für die Arbeitgeber, sofern diese zu Beiträgen verpflichtet sind.

3. Mitwirkung des Staates

Die Hilfe des Staates kann erfolgen durch

a) finanzielle Beiträge,
b) Erklärung des Obligatoriums für bestimmte Klassen oder für die gesamte Bevölkerung,
c) Errichtung einer staatlichen Institution zur Kontrolle (Arbeiterschutz) oder zur Verwaltung (Versicherung),
d) Verpflichtung der Arbeitgeber zur Entrichtung von Beiträgen.

Diese Maßnahmen können einzeln oder kombiniert getroffen werden.

4. Leistungen

Die Leistungen der Sozialversicherung können für alle Anspruchsberechtigten einheitlich oder abgestuft sein. Die Abstufung kann vorgenommen werden nach dem Bedarf (Familienverhältnisse, Kinderzahl), nach den Lebenskosten (ländliche oder städtische Verhältnisse), nach dem Einkommen, nach der Höhe der Beiträge, nach der Dauer

der Beitragszahlung. Es macht sich die Tendenz bemerkbar, nach dem Einkommen abzustufen und dabei den Bedarf zu berücksichtigen.

5. Organisation

Die Durchführung kann dem kleinsten öffentlichen Gemeinwesen, der Gemeinde, überbunden werden, oder dem Einzelstaat oder dem Bundesstaat. In vielen Fällen sind auch die Berufsverbände als Träger anerkannt. Die Entwicklung geht zum stärkeren, größeren Gemeinwesen, also von der Gemeinde zum Staat und zum Bundesstaat, was sich bei der Sozialversicherung auch aus Gründen der Risikoverteilung aufdrängt.

B. Wirtschaftliche und soziale Probleme

1. Wirtschaftliche Tragbarkeit und Grenzen der Sozialpolitik

Sozialpolitik ist primär eine Verteilungsfrage. Man kann auf die Dauer nicht mehr verteilen als erzeugt wird beziehungsweise als man gewillt ist, vom Sozialprodukt für die Zwecke der Sozialpolitik abzuzweigen. Die Arbeitsbedingungen sind abhängig von der Produktivität. Man kann deshalb in Variierung eines bekannten Satzes sagen: Macht eine gute Wirtschaftspolitik und sie ermöglicht eine gute Sozialpolitik. Doch dieser Zusammenhang ist nicht automatisch. Es spielen noch andere Faktoren eine Rolle. Die Produktivität ist nur *eine* Voraussetzung. Man kann den Satz auch umkehren; denn die Sozialpolitik beeinflußt auch die Arbeitsleistung. Der schlecht gestellte Arbeiter ist weniger leistungsfähig; soziale Mißstände bewirken Unruhe und wirtschaftliche Störungen. Auch kann die Verwirklichung einer sozialen Maßnahme als Ansporn zur Verbesserung der Produktivität dienen. Doch die wirtschaftliche Leistung setzt jedenfalls eine Grenze, bei deren Überschreitung wirtschaftliche Störungen auftreten können. (Die Einführung der 48-Stunden-Woche war gefolgt von einer Periode der Rationalisierung und des raschen Wachstums, während die überstürzte Verwirklichung der 40-Stunden-Woche in Frankreich 1936 zu einem Rückschlag führte.) Wo die Grenze liegt, ist schwer festzustellen, da auch politische und psychologische Faktoren mitspielen.

Es erhebt sich die Frage, ob Sozialpolitik nur berechtigt ist, soweit sie die Volkswirtschaft nichts kostet, das heißt, wenn sie durch höhere Leistung kompensiert wird. Das spitzt sich auf die Frage zu, ob man gewillt und imstande ist, die Kosten dafür zu tragen. Hiefür ein Beispiel: Eine Vorverlegung der Altersgrenze für den Anspruch auf Altersrente ist möglich, wenn die Beiträge entsprechend höher angesetzt werden, das heißt, wenn man eine Einkommenseinbuße in Kauf nimmt.

2. *Die Verteilung der Lasten*

Bei der Finanzierung der Sozialversicherung ergeben sich grundsätzlich drei Möglichkeiten: Beiträge der Versicherten, Beiträge der Arbeitgeber oder solche des Staates. Jeder dieser Wege hat Vor- und Nachteile.

a) Beiträge der Versicherten. Sie sind die Grundlage für das Anrecht auf Leistungen und auch auf ein Mitspracherecht in der Verwaltung der Versicherung. Dadurch wird der Unterschied zur Fürsorge markiert. Die Versicherten werden mitverantwortlich; sie haben ein Interesse an einer guten Geschäftsführung und an der Bekämpfung von Mißbrauch. – Als Nachteil kann angeführt werden, daß die Prämien eine Einkommensverminderung darstellen, die bei niedrigen Löhnen sozial nachteilig ist. Die Prämien sind meist proportional oder degressiv nach oben (da sie begrenzt sind) und wirken daher unsozialer als eine progressive Steuer. Die Versicherten wollen für ihre Beiträge eine Gegenleistung (Rentenneurose), was sich besonders bei der Krankenversicherung unliebsam bemerkbar macht.

b) Beiträge der Arbeitgeber. Diese können damit begründet werden, daß die Arbeitgeber ein Interesse an der Erhaltung der Arbeitskraft haben. Sie werden bei Invalidität und Alter, auch bei Krankheit der Arbeiter entlastet durch die Versicherungsleistungen. Sie können die Belastung durch die Prämien in der Regel auf die Preise ihrer Produkte überwälzen. – Ein Nachteil ist, daß die Versicherung keine Rücksicht nehmen kann auf die Lage der Unternehmungen. Arbeitsintensive Industrien werden besonders belastet. Hohe Prämien wirken lohndrückend. Die Erhöhung der Produktionskosten kann die Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigen; deshalb wird im Gemeinsamen Markt die Angleichung der Soziallasten gefordert.

c) Beiträge des Staates. Die Allgemeinheit hat Vorteile aus der sozialen Sicherheit. Der Staat kann die Lasten durch Steuern sozial gerechter verteilen und eine gewisse Redistribution des Volkseinkommens vornehmen. Er sollte jedenfalls die untersten Einkommensklassen entlasten. – Aber diese Verteilung hat auch nachteilige Wirkungen. Wenn die Versicherung nicht allgemein ist, müssen Steuerzahler zur Finanzierung beitragen, die keine Leistungen erhalten können. Wenn Verbrauchssteuern überwiegen, wird keine gerechtere Verteilung erfolgen. Die Steuerbelastung kann zu hoch werden.

Da die Nachteile um so stärker wirken, je größer die Belastung ist, wird eine ausgewogene Lösung am ehesten gefunden durch eine *Kombination der drei Wege.* Das geschieht denn auch in der Praxis. Dennoch gibt es einseitige Lösungen, indem entweder die Arbeitgeber stark belastet werden (Italien, Frankreich) oder der Staat (englischer Gesundheitsdienst) oder die Versicherten (Deutschland, schweizerische Krankenversicherung).

3. *Selbsthilfe oder Staatshilfe?*

Die Selbsthilfe als Maßnahme von Organisationen der gegenseitigen Hilfe (Gewerkschaften, Genossenschaften, Arbeitgeberverbände, paritätisches Zusammenwirken von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen) hat auf manchen Gebieten Pionierdienste geleistet, besonders auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung, der Kranken- und der Arbeitslosenversicherung. Sie spielt auch im entwickelten Sozialstaat eine bedeutsame Rolle, denn diese Organisationen werden vom Staat häufig zur Mitwirkung herangezogen getreu dem Grundsatz der *Subsidiarität*, der in der Enzyklika Quadragesimo anno einen wichtigen Platz einnimmt. Es heißt dort unter anderem: «Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.»

In der Sozialpolitik sind daher beide Wege zu beschreiten und möglichst organisch miteinander zu verbinden. Auch hier gilt, daß beide ihre Vorzüge und Nachteile aufweisen. Die Selbsthilfe ist freier und anpassungsfähiger, sie steht dem Menschen näher und zieht ihn zur Verantwortung heran; sie ist in der Regel auch billiger. Doch sie reicht nur so weit wie die Mitgliedschaft der Organisation und ist mit deren Mängel behaftet. Die Staatshilfe ist durchgreifender und gesicherter, nur sie kann die allgemeine Durchsetzung der Maßnahmen verbürgen. Doch ihr haftet eine gewisse Schwerfälligkeit und die Gefahr der Bürokratie an.

Im Zusammenhang steht das Problem Zentralisierung–Dezentralisierung, das besonders in Bundesstaaten aktuell ist. Man wird auch da eine vernünftige Mischung anstreben. Es gibt Maßnahmen, die nur durch den Staat und nur durch eine zentrale Regelung verwirklicht werden können, während bei anderen die Organisationen der Selbsthilfe noch ein weites Feld zu beackern haben.

4. *Das Problem der Gerechtigkeit*

Die Frage, was gerecht ist, spielt in der Sozialpolitik eine wichtige Rolle. Man fordert gerechte Arbeitsbedingungen, gerechte Behandlung, gerechte Verteilung. Doch was ist Gerechtigkeit? Das ist eine philosophische und eine religiöse Frage. Ist es Sache der Wissenschaft, dazu Stellung zu nehmen? In der eingangs wiedergegebenen Definition der Sozialpolitik ist absichtlich keine Zielsetzung enthalten, um alle Richtungen einschließen zu können. Doch auch der Wissenschafter muß die Feststellung machen, daß es ungerechte soziale Zustände geben kann und gegeben hat (im Altertum, im Mittelalter, unter der Herrschaft des Faschismus, Nationalsozialismus, Kommunismus), wodurch die Wirtschaft und die staatliche Ordnung gefährdet wird beziehungsweise gefährdet wurde.

Gerechtigkeit bedeutet nicht ohne weiteres Gleichheit, dagegen gleiche Behandlung bei gleichen Voraussetzungen. Schon Aristoteles machte den Unterschied zwischen der einfachen oder arithmetischen Gleichheit, die jedem das Gleiche gibt (Einheitsrente des Beveridge-Planes) und der proportionalen oder geometrischen Gleichheit, die das gleiche Maß anwendet bei vorhandenen Ungleichheiten (Behandlung der Frauen im Arbeiterschutz entgegen der open-door-Bewegung[1], größerer Ferienanspruch der Jugendlichen). Doch es gibt keine objektiven Maßstäbe für die Beurteilung dessen, was gerecht ist. Wenn man abstellen möchte auf das, was allgemein oder mehrheitlich als gerecht empfunden wird, so ist die Vorstellung von Gerechtigkeit einer geschichtlichen Wandlung unterworfen und kann nicht ein für allemal definiert werden (E. Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik). Diese Autorin unterscheidet drei Bereiche für die Anwendung des Gerechtigkeitsmaßstabes: eine Verteilung unter Personen, eine Verteilung in der Zeit (Jugend–Alter) und eine Verteilung im Raum (Industrieländer–Entwicklungsländer). Doch auch bei Beschränkung auf unsere nächsten Probleme werden sich immer Meinungsdifferenzen ergeben in der Beurteilung zum Beispiel der Lohnpolitik (Leistungs- und Bedarfslohn), in der Abstufung der Leistungen der Sozialversicherung. Auch über das Ausmaß einer Redistribution des Volkseinkommens durch Sozialleistungen und Steuern, sofern das Prinzip überhaupt anerkannt wird, läßt sich kein wissenschaftlich objektives Urteil fällen.

5. Das Problem der Freiheit

Sozialpolitik bedeutet in manchen Fällen eine Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheit durch Gesetz oder Vertrag. Zwar wird die Idee des wirtschaftlichen Liberalismus als Freiheit im Wirtschaftsleben, vor allem Freiheit von staatlichen Eingriffen, heute nicht mehr extrem vertreten. Dennoch wird häufig im Namen der Freiheit Opposition gemacht gegen sozialpolitische Maßnahmen. Zwar ist ein neuer Begriff der Freiheit geprägt worden, als während des zweiten Weltkrieges in der Atlantic Charter die Forderung «free from want», Befreiung von Not, erhoben wurde, um den im Felde stehenden Soldaten die Hoffnung auf eine bessere Zukunft zu geben und dadurch den Willen zum Durchhalten zu stärken. Der Beveridge-Plan und die sozialen Reformen, die nach dem Kriege in Angriff genommen wurden, sind ein Ausfluß davon. Es kam aber auch zu Gegenströmungen und zu Opposition gegen den «Versorgungsstaat». Wiederum ergaben sich Spannungen zwischen Freiheit und Bindung, diesmal im sozialpolitischen Sektor. Es wurde behauptet, wenn die wirtschaft-

[1] Diese Bewegung lehnt die Sonderbestimmungen für Frauen ab und fordert «offene Türe» für die Frauen, das heißt ihre Zulassung zu allen Arbeiten.

liche Freiheit eine starke Beschränkung erfahre, werde auch die politische und die geistige Freiheit in Gefahr kommen, die Quantität (der staatlichen Intervention) schlage in die Qualität um. Dem wurde die Auffassung entgegengehalten, daß umgekehrt die politische Freiheit und die Demokratie bedroht seien, wenn das Volk unter Ungerechtigkeiten und namentlich unter wirtschaftlicher Not leide, weil die schrankenlose wirtschaftliche Freiheit mißbraucht werde. In beiden Thesen mag etwas Wahres stecken. Doch die Freiheit der einen kann Unfreiheit für andere bedeuten. Das Ziel muß sein, *möglichst viel Freiheit für alle* zu sichern.

Die Freiheit muß auch die *Selbstverantwortung* einschließen, die durch sozialpolitische Beschränkungen nicht unterdrückt werden darf. Aber jedenfalls ist die Auseinandersetzung zwischen Freiheit und sozialen Bindungen heute weniger eine grundsätzliche Frage als eine solche des Maßes. Es hängt von der Art der sozialpolitischen Maßnahmen ab, wie viel der Staat regeln muß und was der kollektiven Selbsthilfe überlassen werden kann, wie viel Bindung nötig und wie viel Freiheit möglich ist.

*

Es ist die Aufgabe der Sozialpolitik, eine ruhige Entwicklung der Gesellschaft zu ermöglichen, indem soziale Gegensätze ausgeglichen und soziale Kämpfe entschärft werden. Bei wirtschaftlichen Störungen, sei es wegen Krise, Inflation, Krieg, sind Ungerechtigkeiten zu vermeiden, und ein Absinken einzelner Schichten muß verhindert werden; es sollen im Gegenteil eine Hebung der unteren Klassen und eine Überwindung der Klassengegensätze angestrebt werden. Auf diese Weise wirkt die Sozialpolitik als *Stabilisator*, was für das wirtschaftliche Wachstum wie auch für eine gesunde politische Entwicklung gute Voraussetzungen schafft.