

# SOZIALPOLITIK

## DER STAND DER DEUTSCHEN SOZIALPOLITIK IM HERBST 1963

In den zurückliegenden sechs Monaten ist bei den Gremien, denen die Initiative und Verabschiedung sozialpolitischer Gesetze obliegt, keine große Aktivität zu beobachten gewesen. Das Ende der „Ära Adenauer“ hat auch hier lähmend gewirkt.

Das wird besonders deutlich beim „Sozialpaket“, dessen aus finanzpolitischen Gründen behauptetes Junktim dreier Gesetze durch das sich immer mehr in die Länge ziehende Gesetzgebungsverfahren nicht an Überzeugungskraft gewinnt.

Die wenigen Gesetze oder Verordnungen sozialpolitischen Inhalts, die verabschiedet oder erlassen wurden, ergingen — wie die Überführung der Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft — gegen den Willen der Mehrzahl der Betroffenen oder rechtfertigen kaum den Aufwand eines dreimaligen Anlaufs — wie das Unfallversicherungsneuregelungsgesetz. Die Zeichen der Zeit, die auf die Folgen der Automatisierung für unser Bildungswesen hinweisen, sind bisher — wie aus der Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung und der noch ausstehenden Regelung der Berufsausbildung hervorgeht — nicht verstanden worden.

### Das „Sozialpaket“

Während die Ärzte die früheren Entwürfe zur Neuregelung der Krankenversicherung bekämpft und zusammen mit anderen Gruppen (u. a. den Gewerkschaften und dem Arbeitnehmerflügel der CDU) sein Scheitern bewirkt hatten, ist ihre Haltung zu den Entwürfen des „Sozialpakets“ sehr zurückhaltend. Die Entschließungen des diesjährigen 66. Deutschen Ärztetages (24.—29. Juni 1963) und die Reden der Vorstandsmitglieder waren sehr gemäßigt. „Zum erstenmal kann ich referieren“, sagte Dr. *Erich Fromm*, Präsident der Bundesärztekammer, „ohne mit einem flammenden Protest beginnen zu müssen.“

Aber er befürwortete die Pläne zur Krankenversicherungsneuregelung nicht in dem Maße, daß man annehmen könnte, die Ärzteverbände würden sich nun für die baldige Verabschiedung einsetzen. Er sagte im Gegenteil im Hinblick auf den jetzigen Zustand der sozialen Krankenversicherung: „Bei aller berechtigten Kritik sollte man immer die Kardinalfrage prüfen: Ist dieser oder jener Mißstand, über den ich mich zu Recht ärgere, im

System begründet, oder ist er nur eine Folge menschlichen Versagens oder falscher Handhabung, die ich auf andere Weise abstellen oder korrigieren könnte? Die bitteren Erfahrungen der Ärzteschaft aus den Vorschlägen zur Krankenversicherungsreform haben sicher manchem von uns, der mit falschen Vorstellungen an die Dinge heranging, klargemacht, daß sein Ruf nach einer Reform Anlaß und Ursache zur Begründung von Vorschlägen wurde, die mit den Vorstellungen, die er selbst hierzu hatte, aber auch nichts als höchstens noch gewisse Vokabeln gemein hatte.“

Der Trend „Keine Experimente“, der sich, wie es scheint, bei den Ärzteorganisationen durchgesetzt hat, macht sich auch bei anderen Betroffenen bemerkbar. Aus einer Berechnung, die von der Zeitschrift *Arbeit und Sozialpolitik* angestellt wurde („Die einkommenspolitischen Wirkungen des Sozialpakets“, Heft 7/63, S. 195 ff.), geht hervor, daß bei einem Beitragssatz von 5 vH in der sozialen Krankenversicherung z. B. die Rentner unverhältnismäßig stark benachteiligt würden, Bund und Länder hingegen Vorteile erzielten, die von niemandem beabsichtigt waren, der Gewinn der Arbeitnehmer jedoch einer Lohn- und Gehaltserhöhung von weniger als 0,6 vH entspräche. Hinzu kommt die große Unbekannte der Entwicklung der Arzthonorare und Krankenhauspflegesätze, die jede Vorausberechnung nur ungünstig verändern kann. (Aus der Berechnung geht ferner hervor, daß die versicherungsrechtliche Lösung der Lohnfortzahlung für die Arbeitgeber weit vorteilhafter ist als die arbeitsrechtliche und daß auch die Arbeitnehmer durch sie einen gewissen einkommenspolitischen Vorteil erlangen würden.)

Zu ähnlichen negativen Resultaten für die Arbeitnehmer kommt *Albert Holler* (Referent im DGB-Bundesvorstand) in der Zeitschrift *Sozialer Fortschritt* („Das finanzielle Desaster des Sozialpakets“, Heft 9/63, S. 198 ff.). Er errechnet u. a. die beitragsmäßigen Wirkungen auf die verschiedenen Gruppen, die durch Aufhebung oder Änderung der Versicherungspflicht nach den Plänen der Bundesregierung entstehen würden. Unter Arbeitern und Angestellten und den entsprechenden Rentnergruppen werden zusätzliche Gruppen geschaffen, die Beiträge zwischen 2 vH (Rentner mit einer Rente von über 125 DM monatlich) und 9 vH zahlen müssen.

(Zu den Angestellten kommen nun auch Arbeiter, die aus der Versicherungspflicht ausscheiden würden, aber sich freiwillig weiterversichern können und künftig den Arbeitgeberanteil selbst zu tragen haben.) Anstatt der Zersplitterung im Beitragswesen zu steuern, würde sie durch das „Sozialpaket“ noch vermehrt werden. Aus beiden Berechnungen läßt sich überdies entnehmen, daß die umfangreichen Änderungen im Verwaltungswe-

sen der Kassen sich kaum rentieren, da ein Mehr an Verwaltung nicht mit einem ins Gewicht fallenden Weniger an finanzieller Belastung für irgendeine der betroffenen Gruppen verbunden sein würde.

### *Rentenversicherung*

Die bestehende Regelung ist lange genug gültig, um ihre Vorteile für die Arbeitnehmer, aber auch gewisse Gefahren für die Finanzen der Versicherungen erkennen zu lassen. Dennoch geht aus den versicherungstechnischen Bilanzen von 1959 nicht hervor, daß unmittelbare Gefahr im Verzuge ist und eine Änderung im Sinne einer Einschränkung aktuell notwendig wäre. Vielmehr sind sich die Fachleute klar, daß eine weitere Bilanz abgewartet werden muß, um Entscheidungen — die übrigens in den Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetzen vorgesehen sind — hinsichtlich einer Beitragserhöhung oder der Inanspruchnahme von Bundeszuschüssen zu treffen. Hier ist also eher Aufmerksamkeit vonnöten, als unmittelbare gesetzgeberische Aktivität.

Wie jedes Jahr wird auch diesmal gegen die dynamische Anpassung der Renten der Rentenversicherung von Arbeitgeberseite opponiert. Der DGB hat nun darauf hingewiesen, daß die Renten in der Arbeiterrentenversicherung immer noch unzureichend sind und im Durchschnitt unter den Fürsorgegrundsätzen liegen. Auf den nicht begründeten Einwand der Arbeitgeber, der DGB hätte auch Zwergrenten in seine Berechnung einbezogen, hat der DGB geantwortet, daß sich die von ihm benutzten Zahlen auf die vom Bundesarbeitsministerium ermittelten Durchschnittswerte aller laufenden Renten in der Arbeiterrentenversicherung nach dem Stand vom Januar 1963 stützen. In der Erklärung des DGB vom 21. August 1963 heißt es ferner: „Wenn auch bei Ermittlung der durchschnittlichen Erwerbsunfähigkeitsrenten kleinere Rentenbeträge nicht auszuschließen sind, so dürfte bei Feststellung des durchschnittlichen Altersruhegeldes bei Vollendung des 65. Lebensjahres in Höhe von 195 DM deutlich werden, daß hier keine ‚Zwergrenten‘ berücksichtigt wurden, da Altersruhegeld regelmäßig erst nach 15 Beitragsjahren gewährt wird.“

Nach den Zahlen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung beträgt die durchschnittliche Zahl der Versicherungsjahre 37,2; etwa ein Viertel der Arbeiter erhält nach Vollendung des 65. Lebensjahres eine Rente von weniger als 150 DM, bei den Frauen (nach Vollendung des 60. Lebensjahres) sogar fast 70 vH, die Witwenrenten liegen zu mehr als 75 vH unter diesem Betrag. Der DGB hält deshalb eine Renten Anpassung der laufenden Renten um 8,2 vH für unum-

gänglich. (Die Bundesregierung hat einer solchen Erhöhung inzwischen zugestimmt. Sie entspricht dem Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage in den Rentenversicherungen gegenüber 1962, nach der die Neurenten von 1963 berechnet werden.) Auch die kürzlich erneut gestellte Forderung des DGB auf Wiedereinführung der Mindestrenten muß im Zusammenhang mit dem niedrigen Rentenniveau gesehen werden, das dem Ziel der Rentenreform von 1957 widerspricht, dem Arbeitnehmer 60 vH seines Lohns und Gehalts als Alterssicherung zu garantieren.

Der FDP-Plan einer Staatsbürgerversorgung ist zwar nicht primär als Angriff auf die Anpassung der Renten an ein durchschnittliches Lohn- und Gehaltsniveau unternommen worden, aber eine Dynamisierung der Renten ist in ihm nicht vorgesehen. Nach diesem Dreistufenplan sollten alle Staatsbürger aus Staatsmitteln eine Sockelrente erhalten. Die Arbeitnehmer sollen 15 Jahre lang zusätzlich pflichtversichert in der Rentenversicherung sein. Eine Teilnahmeberechtigung der Selbständigen ist vorgesehen. Nach Wegfall der Beitragspflicht nach 15 Jahren soll die Möglichkeit einer individuellen steuerbegünstigten Vorsorge geschaffen werden. — Dieser Plan ist rein technisch kaum durchführbar, würde doch die Überleitung auf ein solches System etwa 40 Jahre beanspruchen. Aber geht es der FDP wirklich um die reelle Chance eines solchen Plans, geht es ihr nicht vielmehr darum, koste es, was es wolle, auch sozialpolitisch etwas Eigenes anzubieten?

### *Arbeitslosenversicherung*

Entgegen den Einwänden des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV), *Anton Sabel*, hat die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die Beiträge für die Zeit vom 1. Januar 1964 bis 31. Dezember 1965 von 1,4 vH auf 1,3 vH gesenkt. Dazu ist sie nach dem 4. Änderungsgesetz zum AVAVG vom 25. April 1961 im Rahmen einer Beitragshöhe von 2 vH berechtigt. Sie soll aber bei der Festsetzung des Beitragssatzes als Ziel „die Erreichung eines Gleichgewichtes zwischen Einnahmen und Ausgaben ohne Inanspruchnahme der Rücklage, jedenfalls solange die sehr günstige Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage anhält“, anstreben. So steht es wenigstens im Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit zum 4. Änderungsgesetz (BT-Drucksache 2488, 3. Wahlperiode, S. 2 und 3).

Die Maßnahme wird nicht nur von Präsident Sabel bemängelt, vielmehr fragt man sich, wer sie überhaupt befürwortet. Selbst der zuständige Referent im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Dr. *Herbert Leder*, übt im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Nr. 147

vom 20. August 1963, S. 1291) vorsichtige Kritik: „Ein Anwachsen der Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld um nur 200 000 je Jahr — das sind noch nicht 1 vH der unselbständigen Erwerbspersonen — würde einen jährlichen Mehraufwand von etwa 700 Mill. DM erfordern. Das zeigt, welche Bedeutung eine bei günstiger Arbeitsmarktlage angesammelte Rücklage haben kann, um bei rückläufiger Entwicklung eine baldige Beitragserhöhung vermeiden zu können.“

Im *Arbeitgeber* lesen wir (Nr. 17 vom 5. 9. 1963, S. 468 f.): „Die hohen Ausgaben der Bundesanstalt für Schlechtwettergeld und Arbeitslosengeld infolge des ungewöhnlich langen und harten letzten Winters haben erhebliche Entnahmen aus der Rücklage erforderlich gemacht. Auch im Sommer dieses Jahres werden diese Entnahmen nicht ausgeglichen werden können, vielmehr wird die Rücklage Ende 1963 voraussichtlich noch um etwa 300 Mill. DM niedriger sein als Ende 1961. Eine Beitragsfestsetzung in der Arbeitslosenversicherung beruht somit auf Überlegungen und Vorausschätzungen, die starke Unsicherheitsfaktoren enthalten.“

Die Chance, bei günstiger Konjunkturlage die Grundlagen einer Arbeitslosenversicherung und derjenigen der Berufsberatung und der Arbeitsvermittlung im Hinblick auf die mit der Automatisierung auf uns zukommenden Probleme neu zu überdenken, wird leider nicht genutzt.

### *Unfallversicherung*

Anfang März ist endlich — nachdem der zweite und dritte Bundestag vergebliche Anstrengungen gemacht hatten — die Unfallversicherung „reformiert“ worden. Das Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz hat vor allem die Bestimmung der Renten neuregelungsgesetze übernommen, nach der die laufenden Renten einem durchschnittlichen Lohn- und Gehaltsniveau durch Gesetz angepaßt werden können (die Neurenten werden seit je nach dem Arbeitsverdienst des dem Unfall vorhergehenden Jahres berechnet). Zu diesem Zweck ist u. a. auch der Sozialbeirat erweitert worden. Dies ist die einzige grundlegende Verbesserung, die den Namen Reform für das Gesetz rechtfertigen würde.

Leider ist man anderen Problemen aus dem Wege gegangen; so der Entlastung der Krankenversicherung von den Kosten für die Behandlung der Unfallkranken. Immer noch müssen die Auslagen für die ersten 17 Tage nach dem Unfall (bisher 45) von den Krankenkassen getragen werden. Zu begrüßen ist die Heraufsetzung der Höchstgrenze des Jahresarbeitsverdienstes, der der Rentenberechnung zugrunde gelegt wird, von bisher 9000 auf 36 000 DM. Ferner sind die Möglichkeiten der Kapitalisierung von Renten erweitert

worden; hingegen ist die vom Bundesarbeitsministerium vorgesehene Zwangsabfindung von Renten, die für eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von weniger als 30 vH gewahrt werden, nicht eingeführt worden.

Auch die *Unfallverhütung* hat einige Verbesserungen erfahren, so die Pflicht für Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten, Sicherheitsbeauftragte zu bestellen, ferner größere Vollmachten für die technischen Aufsichtsbeamten und die obligatorische Einrichtung von Sicherheitsausschüssen in Betrieben mit mehr als drei Sicherheitsbeauftragten. Zu den Sitzungen des Ausschusses muß der Betriebsrat zugezogen werden; er muß in Zukunft die Unfallanzeige mitunterzeichnen.

Das *Berufskrankheitenrecht* ist im Hinblick auf die Einbeziehung von Krankheiten, die nicht im 1961 neugefaßten und verfeinerten Berufskrankheitenkatalog aufgeführt sind, so erweitert worden, daß jetzt Erkrankungen als Berufskrankheiten anerkannt werden müssen, wenn nachgewiesen werden kann, daß sie Folge der beruflichen Tätigkeit sind. Der Praxis der Gerichte, das Wegeunfallrecht zu vervollkommen, ist die Gesetzgebung gefolgt. Auch der Versichertenkreis wurde ausgedehnt.

Einem Angriff der Bundesregierung auf die Selbstverwaltung der Berufsgenossenschaften durch die gesetzliche Auflage einer Gemeinlast für den Bergbau sind die Berufsgenossenschaften buchstäblich in letzter Minute durch eine gemeinsame Vereinbarung über die freiwillige Übernahme der Lasten des Bergbaus zuvorgekommen. Der Bundestag fügte sich diesem Beschluß.

Der DGB hat die Verabschiedung des Gesetzes begrüßt, jedoch bedauert, daß wiederum eine Chance zur grundlegenden Reform eines Zweiges der Sozialversicherung, d. h. hier zur Anpassung an die technologische Entwicklung, nicht voll genutzt wurde.

### *Abbau der „Wohnungszwangswirtschaft“*

Die — umstrittene — Gesetzgebung zur Einführung der sozialen Marktwirtschaft auf dem Wohnungs- und Mietsektor hat zur Voraussetzung den Abbau der Wohnungsnot. Während die Regierungsparteien behaupten, daß bei einem rechnerischen Defizit von weniger als 3 vH in den Stadt- und Landkreisen der Bundesrepublik die Wohnungsnot behoben und damit die Einführung der Marktwirtschaft gerechtfertigt sei, ist die SPD, aber auch der DGB (siehe seine Denkschrift „Wohnungsnot der Arbeiterfamilien im Zeichen der kommenden Mietfreigabe“ vom 15. 10. 1962) der Meinung, daß die Art der statistischen Berechnung kein Bild der wirklichen Lage auf dem Wohnungsmarkt gäbe. Sie müßte vielmehr den örtlichen Verhältnissen entsprechend verfeinert werden. Da ferner niemand wisse, wie hoch die Mieten steigen würden, könne

man nicht wie Bundeswohnungsbauminister *Lücke* behaupten, daß in Zukunft jeder Familie die wirtschaftliche Tragbarkeit ihrer Wohnung garantiert sei. Ob die Wohnbeihilfen wirklich Härten mildern könnten, müsse sowohl wegen ihrer Kompliziertheit als auch wegen ihres Umfanges bezweifelt werden.

Frau *Berger-Heise* (SPD-MdB) erklärte ferner („Die SPD-Fraktion teilt mit“ vom 5. 7. 1963): „Vollends paradox ist die Behauptung des Bundeswohnungsbauministers, ohne die Neuregelung würden die kinderreichen Familien in die Slums getrieben. Der Minister weiß genau, daß auf dem Gebiet des sozialen Mietrechts bisher nur zwei Rumpfgesetze zustande gekommen sind, in denen zahlreiche Fragen, vor allem der gesamte Räumungs- und Vollstreckungsschutz unregelt geblieben sind. .. Von diesen mangelhaften und völlig unzureichenden mietrechtlichen Bestimmungen dürften in erster Linie gerade die kinderreichen Familien betroffen werden.“

In der Denkschrift des DGB wird besonders darauf hingewiesen, daß die Arbeiter erst seit 1957 am „Wirtschaftswunder“ so weit teilhaben, daß sie an die Verbesserung ihrer Wohnverhältnisse denken konnten. Sie haben seit diesem Zeitpunkt aber trotzdem nicht die Hilfen und Möglichkeiten (Kredite, betriebliche Darlehen usw.) zur Verfügung gehabt wie die Beamten und auch die Angestellten. Zudem ist das Durchschnittsalter der Arbeiter niedriger als bei jenen und daher die Belastung durch heranwachsende Kinder, Anschaffungen für den Hausstand usw. noch größer. Es sei demnach notwendig, für die Personenkreise (zu denen besonders die Arbeiter gehören), die keine finanziellen Unterstützungen ihrer Arbeitgeber erwarten können und nicht zu einem gesetzlich begünstigten Personenkreis gehören, Bundes- und Landesmittel zum Erwerb einer Wohnung zur Verfügung zu stellen. Die mietrechtlichen Bestimmungen der neuen Gesetze hält der DGB für unzureichend.

Leider ist versäumt worden, das „Wohnungsbindungsgesetz“ zu ändern, in dem bestimmt wird, daß in den „weißen Kreisen“ die Kostenmiete die Richtsatzmiete ablösen soll. D. h., daß auch die Mieten der Sozialwohnungen in den nunmehr als „weiß“ errechneten Stadt- und Landkreisen von der Mietpreiserhöhung erfaßt werden können.

#### *Neuregelung der Berufsausbildung?*

Die Bestrebungen des DGB zur Schaffung eines einheitlichen Berufsausbildungsgesetzes haben sich verstärkt. Im DGB-Nachrichtendienst vom 19. 7. 1963 heißt es dazu („DGB für umfassendes Berufsausbildungsgesetz“): „Die Bundesregierung hat den Auftrag des Deutschen Bundestages, bis zum 1. Februar 1963 den Entwurf eines Berufsausbildungsgesetzes vorzulegen, trotz wiederholter Auffor-

derungen nicht erfüllt. Zwischenzeitlich ist jedoch ein Referentenentwurf eines Gesetzes zur ‚vorläufigen‘ Regelung der Berufsausbildung bekanntgeworden, dessen Inhalt rechtlich, berufspädagogisch und bildungspolitisch in keiner Weise befriedigen kann. Wichtige Fragen werden im Entwurf nicht behandelt. Es fehlt die Anerkennung der Lehrbetriebe, die Einbeziehung aller Berufsausbildungsverhältnisse und der Arbeitsverhältnisse Jugendlicher, die Einrichtung paritätisch besetzter Berufsausbildungsgremien und die Regelung der Mitbestimmung der Gewerkschaften.“

Der DGB hat den Fraktionen des Bundestages nun einen eigenen Gesetzentwurf zugeleitet. Wenn der Regierungsentwurf vorliegt, wird die SPD versuchen — so sagte jedenfalls *Harry Liehr* (SPD-MdB) in einem Interview, das er der Zeitschrift der IG Metall *Der Gewerkschafter* (Heft 7/63, S. 241 ff.) gab —, ihn in die Beratungen des Bundestages einzubeziehen.

Die Pläne des DGB für ein umfassendes Berufsausbildungsgesetz haben auf *europäischer* Ebene Auftrieb erhalten, leider gegen den Willen der Bundesregierung. Die EWG-Kommission hat nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik in Fragen der Berufsausbildung verabschiedet. Diese Grundsätze wurden in einer Sitzung der Sozialminister der EWG-Länder (am 21.2.1963) gegen die Stimmen der Bundesrepublik und Frankreichs angenommen. Der Bundesvorstand des DGB hat in einem Telegramm an Professor *Levi-Sandri*, EWG-Kommissar für soziale Angelegenheiten, für die Initiative der Kommission gedankt und die Haltung der Bundesregierung bedauert; er gab der Hoffnung Ausdruck, daß sich die Arbeit der EWG-Kommission positiv auf eine baldige Neuordnung des Berufsausbildungswesens in der Bundesrepublik auswirken möge.

Bei der Beurteilung der Aktivität des DGB darf nicht vergessen werden, daß es in der Bundesrepublik bereits ein Gesetz gibt, das die Anforderungen des DGB erfüllt. Seit 1951 sind Fragen der Berufsausbildung in *Berlin* in einem Berufsausbildungsgesetz geregelt, das sich sehr bewährt hat und für ein bundeseinheitliches Gesetz durchaus beispielhaft sein könnte. Aber auch im Ausland wird die Berufsausbildung nach ähnlichen Gesetzen, wie sie der DGB verlangt, gehandhabt. In der *Schweiz* gibt es bereits seit 1930 ein Bundesgesetz über die Berufsausbildung, das kürzlich wesentlich verbessert wurde. Wie im „Senefelder“, dem Organ des Schweizerischen Lithographenbundes, zu lesen ist (Nr. 16 vom 25. 7. 1963), wurde bei der umfangreichen Neuregelung „der gewerkschaftliche Standpunkt erfolgreich zur Geltung gebracht“.

*Annemarie Zimmermann*