

Gewerkschaft liche Monatshefte 3'77

Gerd Muhr

Sozialpolitik und Grundsatzprogramm

Gerd Muhr, geboren 1924 in Honnef/Rhein, ist Stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Im Geschäftsführenden Vorstand des DGB leitet er die Abteilungen Sozialpolitik und Arbeitsrecht.

I.

Die Sozialpolitik kommt in den letzten Jahren von zwei Seiten her in Bewegung. Zum einen werden die zunehmenden Finanzierungsprobleme zum Anlaß genommen, um über neue Orientierungen in der Sozialpolitik zu diskutieren und entsprechende Programme vorzulegen. Als Beispiel für gemäßigte Programme dieser Art sei auf das Programm der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA): „Soziale Sicherung unter veränderten wirtschaftlichen Bedingungen“ vom Juli 1975 hingewiesen. Zu welcher extremer Weiterentwicklung solcher Vorstellungen in Richtung auf einen undifferenzierten Abbau von Sozialleistungen einzelne Gruppen fähig sind, zeigt das Programm „Soziale Sicherung: Analyse und Empfehlung“ des Bundes Katholischer Unternehmer, welches in einer Denkschrift anläßlich der Jahrestagung am 15./16. 10. 1976 veröffentlicht wurde.

Die zweite Ursache der in letzter Zeit verstärkt zu verspürenden Bewegung rührt von einer Neuauflage der Theoriediskussion in der Sozialpolitik her, die allerdings weniger von der universitären Wissenschaft (die im Bereich der Sozialpolitik so-wieso kaum entwickelt ist) gepflegt wird, sondern vielmehr in solchen Einrichtungen, die mit der sozialpolitischen Praxis eng verbunden sind. Dabei geht es darum, inwieweit eigenständige Zielsetzungen der Sozialpolitik ihrer Erfüllung nähergebracht wurden, inwieweit die Risiken, welche die Sozialpolitik abdeckt, sich gewandelt haben und dann daraus herleitend auch die herkömmlichen Mittel und Instrumente überdacht werden müssen. Die Mängel der bisherigen Praxis sind dabei in den letzten Jahren hinreichend herausgearbeitet worden - verwiesen sei insbesondere auf die Arbeiten von v. *Ferber* und *Standfest*. Der herkömmlichen Sozialpolitikstruktur (wenn man einmal etwas salopp das Beziehungsgefüge des für die Sozialpolitik relevanten Gesetzgebers und der Ministerialbürokratie, der Versicherungsträger und ihrer Selbstverwaltung sowie der geltenden gesetzlichen Vorschriften und derzeit üblichen Handlungsstrategien so umschreiben darf) wird mit Recht vorgeworfen, den sozialpolitischen Aufgaben und Zielsetzungen angesichts des starken sozialen Wandels kaum ausreichend gewachsen zu sein.

II.

Ohne Zweifel muß der sozialpolitische Teil des neuen Grundsatzprogramms, welches ja für nicht wenige Jahre die anzustrebende Entwicklung antizipieren will, auf diese Fragen eingehen und Antworten präsentieren. Dies gilt schon deshalb, weil auch in der gewerkschaftlichen Sozialpolitik sich ähnliche Fragestellungen abzeichnen. Die in den letzten Jahren in den Vordergrund getretene gewerkschaftliche Gesellschaftspolitik, die mit einer Herauslösung gesellschaftspolitischer Fragen aus den bisherigen Politikdisziplinen wie Wirtschafts- und Sozialpolitik verbunden war, brachte die Gefahr, daß Sozialpolitik sich zu einer Sozialversicherungspolitik zurückentwickelte und das Arbeitsrecht - der andere gewichtige Teil sozialpolitischer Bestrebungen — mehr in Richtung auf ein formales Arbeitsrecht abgedrängt wurde, welches die wesentlichen neuen Bewegungen, wie z. B. die Humanisierung der Arbeitswelt, nicht inhaltlich aufnahm und verarbeitete.

Damit existiert natürlich das Problem, daß das große Potential von ehrenamtlichen Kolleginnen und Kollegen, welches gerade im Bereich gewerkschaftlicher Sozialpolitik seit Jahren aktiv ist - erinnert sei nur an die Selbstverwaltung im Bereich der Versicherungsträger sowie an die betriebliche Selbstverwaltung und an die ehrenamtlichen Arbeitsrichter und Sozialrichter -, an Mobilisierungsmöglichkeiten verliert, auf die es aber gerade bei einer aktiven und präventiven Sozialpolitik zunehmend ankommt. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sollte im neuen Grundsatzprogramm nicht mehr nach Politikdisziplinen (Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Kulturpolitik usw.) differenziert werden, sondern nach den relevanten ge-

werkschaftspolitischen Zielsetzungen, die ja in der Regel über mehrere Politikdisziplinen hinwegreichen und in verschiedenen Sektoren verwirklicht werden müssen. Damit wäre auch ein wichtiger Beitrag zur innerverbandlichen Integration auf die verschiedenen Ziele hin geleistet.

Betrachtet man nun die sozialpolitischen Zielsetzungen, so läßt sich feststellen, daß sich gegenüber früheren Zeiten kaum Änderungen ergeben, diese liegen mehr auf der Ebene der sich wandelnden Risiken und davon abhängig natürlich der einzusetzenden Instrumente. Abgesehen davon wäre es ohnehin falsch, eine Neuorientierung der Ziele vor allem unter dem Druck des gegenwärtig engen finanziellen Rahmens in Angriff zu nehmen, denn programmatische Perspektiven müssen über den Mühen und Grenzen des tagespolitischen Geschäftes stehen. Die Zielvorstellungen, an denen sich die gewerkschaftliche Sozialpolitik und damit die entsprechenden Abschnitte im neuen Grundsatzprogramm orientieren müssen, gelten als nach wie vor bekannt. Es seien genannt: Der Wunsch nach Selbstbestimmung und Selbstentfaltung, Gesundheit, sicheren und menschengerechteren Arbeitsplätzen, beruflicher Qualifikation und einer dementsprechenden Tätigkeit, ausreichenden gesicherten Einkommen sowie einer bedarfsgerechteren Versorgung mit sozialen Gütern und Dienstleistungen.

Nach wie vor sind heute die Chancen zur Erfüllung dieser Bedürfnisse ungleich verteilt, sie hängen weitgehend von der sozialen Herkunft ab und werden von gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnissen bestimmt. Entgegen vielen Thesen von der nivellierten Mittelstandsgesellschaft zieht sich immer noch ein durchgängiger roter Faden von den unterschiedlichen Bildungschancen über unterschiedliche Ausbildungschancen zu unterschiedlichen Einkommen und damit gleichzeitig unterschiedlichen Möglichkeiten der Selbstverwirklichung und Selbstgestaltung in der Arbeitswelt. Unterschiedliche Gesundheitschancen gehen damit einher (einschließlich einer unterschiedlichen Frühinvalidität) und dies setzt sich fort bis hin zu einer unterschiedlichen Lebenserwartung. Arbeiter sind bei all diesen Fragen die am stärksten benachteiligte Gruppe, so daß die Formel „geringere Bildung, geringeres Einkommen, schlechtere Gesundheit, früherer Tod“ immer noch stimmt. Wegen dieser Fakten bedeutet das neue Grundsatzprogramm zugleich eine indirekte Auseinandersetzung mit der „Neuen sozialen Frage“, denn nach gewerkschaftlicher Auffassung liegt in diesen Tatbeständen noch immer der wesentliche Teil der „sozialen Frage“ begründet, die nicht neugestellt, sondern endlich gelöst werden muß.

III.

Deutlich wird weiterhin zu machen sein, daß die Risiken, mit denen Sozialpolitik sich heute auseinandersetzen muß, und auf die an anderer Stelle in diesem Heft eingegangen wird, mit traditionellen und schadenausgleichenden Maßnahmen und Verteilungsmaßstäben nicht mehr angemessen bewältigt werden können. Schließ-

lich waren früher und sind auch heute noch Sozialleistungen zu einem erheblichen Teil Reproduktionskosten der Arbeit und damit Folgekosten ökonomischer Tatbestände, die dem Netz der sozialen Sicherheit in der verschiedensten Form zugeschoben werden. Dies gilt gerade für jene Bereiche, die in den letzten Jahren am stärksten expandierten. Zu denken ist an die Arbeitslosigkeit, die vorzeitige Verrentung, Rehabilitations- und Gesundheitsmaßnahmen, die Folgekosten besonderer Bedingungen des Arbeitsprozesses in Form vorzeitiger Invalidität, berufliche Anpassungsmaßnahmen usw. Die Tatsache, daß je fortgeschrittener die Industrialisierung und je höher das wirtschaftliche Wachstum, desto größer auch der Anteil der Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt ist, hängt doch nicht nur damit zusammen, daß ein hohes Sozialprodukt auch die Voraussetzung für höhere Umverteilungsmöglichkeiten bietet, sondern im wesentlichen damit, daß soziale Kosten teilweise eine direkte Folge des mit negativen Konsequenzen für Gesundheit und soziale Sicherheit veränderten Produktionsprozesses sind. Deswegen muß Sozialpolitik stärker als bisher in den Produktionsprozeß zurückverlagert werden, muß auf die konkrete Arbeits- und Lebenswelt abstellen, muß berücksichtigen, daß eine Strategie der sozialpolitischen Beeinflussung des ökonomischen Sektors zu sinnvolleren Ergebnissen führt als die gegenwärtige Aufteilung zwischen Produktions- und Reproduktionsbereich sowie die starre Abgrenzung zwischen Arbeitswelt einerseits und Sozialpolitik und Sozialleistungsträgern andererseits. Auch auf diese Forderungen muß das Grundsatzprogramm Antwort geben, wobei einer sinnvollen zweck- und aufgabenorientierten Verzahnung insbesondere von Sozialversicherung, Leistungsanbietern und Betrieben große Bedeutung zukommt und zudem auch andere Gefährdungsbereiche (wie z. B. das Bildungssystem, das Wohnungswesen usw.) stärker in sozial- und gesundheitspolitische Überlegungen mit einbezogen werden müssen.

Außerdem kommt es darauf an, sowohl zur Verwirklichung vorbeugender Sozial- und Gesundheitspolitik als auch einer bedürfnisgerechten Verteilung von Sach- und Dienstleistungen die Betroffenen selbst über die Durchsetzung von Rechtsansprüchen hinaus - für soziale und gesundheitliche Ziele zu mobilisieren. Ohne diese Mobilisierung bleiben viele wichtige sozialpolitische Bemühungen, von der Durchsetzung größerer Arbeitssicherheit durch die Verwirklichung des neuen Arbeitssicherheitsgesetzes angefangen bis hin zur bedarfsgerechten Verteilung von Rehabilitationsmaßnahmen, ohne Erfolg.

IV.

Aus solchen Feststellungen ergeben sich eine Vielzahl weiterer Fragen, auf die eingegangen werden muß, wenn das Grundsatzprogramm auf der Höhe der Zeit bleiben will. Nur einige sollen hier erwähnt werden. Durch welche Mechanismen soll z. B. die Verzahnung von Sozialversicherungsträgern einerseits und Arbeitswelt andererseits sichergestellt werden? Wie kann sich die Sozialversicherung gegenüber anderen Risikobereichen genügend öffnen, wenn doch schon innerhalb der Sozial-

Versicherung zwischen den verschiedenen Versicherungszweigen erhebliche Koordinationsprobleme vorhanden sind, von Problemen innerhalb einzelner Zweige - zwischen den Versicherungsträgern und Leistungsanbietern, also z. B. den Kassen und der Ärzteschaft — einmal ganz abgesehen. Wie kann die Selbstverwaltung des Sozialleistungssystems so funktionstüchtig gemacht werden, daß sie die anstehenden Aufgaben befriedigend erfüllt? Liegt ihr Schwergewicht mehr auf dem Gebiet des materiellen Leistungsrechts oder haben andere Aufgaben zugenommen, so z. B. die Funktionen der Steuerung, Planung und bedarfsgerechten Verteilung von Sach- und Dienstleistungen? Nach gewerkschaftlicher Auffassung kann die Selbstverwaltung diese Probleme nicht nur sachgerechter lösen als eine staatliche Bürokratie, sondern sie leistet darüber hinaus auch einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung des Sozialstaates. Wenn nicht bürokratische Systeme Sozialleistungen lenken und steuern sollen, kommt es darauf an, der sozialen Selbstverwaltung (im weitesten Sinne verstanden) zu helfen, entsprechende Mobilisierungsstrategien zu entwickeln, denn nicht sämtliche Ansprüche können verrechtlicht und monetär an die Betroffenen herangetragen werden.

V.

Auf einer ganz anderen Ebene liegen jene Fragen, die sich damit beschäftigen, ob die Prioritäten heute in der Sozialpolitik noch richtig gesetzt werden. Vieles spricht dafür, daß sich z. B. in der Gesundheitspolitik Fehlentwicklungen vollzogen haben, die die technische Dimension der Medizin allzusehr in den Vordergrund stellen, während die soziale Dimension, die angesichts des zunehmenden Wandels der Krankheitsbilder von besonderer Bedeutung ist, zu stark vernachlässigt wurde. Nach ähnlichen Problemen muß auch in der Alterssicherung gefragt werden. Existieren nicht Verzerrungen, z. B. zwischen dem Niveau der Einkommenssicherung einerseits — welches ja zwischen den verschiedenen Altersversorgungssystemen sehr unterschiedlich ist - und dem Standard der im Alter benötigten Sach- und Dienstleistungen andererseits? Wie steht es mit Disproportionalitäten zwischen den einzelnen Sozialleistungsbereichen, z. B. dem Sektor Familie, der allgemein als unterentwickelt gilt und dem Sektor Gesundheit mit seinen expansiven Zuwachsraten, denen längst kein gleichgroßes Wachstum an Effektivität gegenüberstand. Weiter steht die Frage, wie auf neue Probleme, die am Horizont hervordämmern, eingegangen werden kann. Gemeint ist z. B., wie das aus dem Solidaritätsprinzip fließende solidarische Verhalten aller Beteiligten erreicht werden kann. Dies ist gerade angesichts der Höhe unseres Sozialleistungsstandards von Bedeutung, denn das Solidaritätsprinzip will eben nicht nur dem einzelnen entsprechend seinem Bedarf Ansprüche gegenüber der Gemeinschaft einräumen, sondern verlangt von ihm auch ein solidarisches Verhalten gegenüber der Gemeinschaft. Dies stellt sich nicht von selbst ein, sondern es muß durch das „Lernziel Solidarität“, wie *&H. E. Richter* formulierte, ebenso gefördert werden wie durch die „Sozialpädagogik“, die *Preller* als wesent-

liche neue Aufgabe der Sozialpolitik bezeichnete. Auch hier wird wieder die Abhängigkeit der Sozialpolitik von anderen Lebensbereichen, insbesondere dem Bildungssystem, deutlich.

VI.

Nicht eingegangen wurde bisher auf einzelne Funktionsbereiche der Sozialpolitik, zu deren Weiterentwicklung ebenfalls das Grundsatzprogramm beitragen muß. Auch hier zur Kennzeichnung der Situation wieder nur einige Fragen. Wie können z. B. die beiden Grundrechte der Arbeit, nämlich gesicherte Arbeitsplätze als Ausfluß des Rechts auf Arbeit einerseits und menschengerechte Arbeitsbedingungen andererseits - beides Grundlage der wirtschaftlichen und sozialen Existenz der Arbeitnehmer und Voraussetzung für mehr Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung in Arbeit, Beruf und Gesellschaft - so dargestellt werden, daß sich daraus eine sinnvolle Weiterentwicklung des bisherigen Arbeitsrechts bzw. der bisherigen Arbeitsmarktpolitik zu einer integrierten Arbeitspolitik ergibt? Wie sind gleiche Gesundheitschancen für alle zu verwirklichen? Bisher sind sowohl Krankheitszustände als auch die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsschichten unterschiedlich verteilt. Wie kann das bisherige System des Arbeitsschutzes, das im wesentlichen den Arbeitsunfällen und Berufserkrankungen gilt, zu einem Schutzsystem gegen arbeitsbedingte Erkrankungen schlechthin weiterentwickelt werden, um die Gesundheit am Arbeitsplatz besser zu schützen? Offene Fragen ebenso in der Alterssicherung. Wie sollte das Konzept für die soziale Sicherheit der Frau im Alter aussehen, denn hier ist ja nicht nur die Bundesregierung durch das Bundesverfassungsgericht gefordert, sondern es sind auch die Gewerkschaften mit der Notwendigkeit konfrontiert, eigene Zielvorstellungen zu entwickeln. Bei all diesen Problemen existieren zum Teil schon sehr detaillierte Vorstellungen, zum Teil befinden sie sich aber noch in der Entwicklungsphase.

Das neue Grundsatzprogramm wird ohnehin nicht auf alle Fragen eine Antwort geben können, da hier nur die grundsätzlich-programmatischen Aussagen enthalten sein sollten, während detailliertere Aussagen einem Aktionsprogramm vorbehalten bleiben müssen. Trotzdem dürfte es deutlich geworden sein: Die Sozialpolitik befindet sich in einer Phase der Neuorientierung, so daß mit dem neuen Grundsatzprogramm die Chance besteht, auch der gewerkschaftlichen Sozialpolitik neue Impulse zu geben.