

Für und gegen den Wohlfahrtsstaat

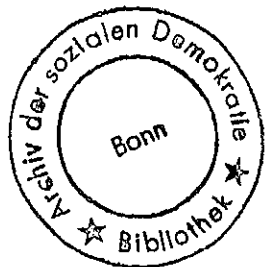
Referate der
Reichskonferenz der Arbeiterwohlfahrt 1963
26. bis 30. Oktober
in Berlin

Herausgeber:
Arbeiterwohlfahrt Hauptausschuß e. V., Bonn 1963

1963-08A

INHALT

	Seite
Ernst Michanek: Für und gegen den Wohlfahrtsstaat — Erfahrungen aus Schweden	5
Heinrich Hemsath: Unsere Forderungen an den sozialen Rechtsstaat	23
Anhang	
Statistiken zum Referat: Für und gegen den Wohlfahrtsstaat	39



Schriftleitung: Lotte Lemke

A80-4743

Für und gegen den Wohlfahrtsstaat — Erfahrungen aus Schweden

Ernst Michanek
Staatssekretär im schwedischen Sozialministerium

Einführung

Ich möchte meinen Vortrag mit einer Frage beginnen: Was ist eigentlich ein „Wohlfahrtsstaat“? Wie sieht ein Land aus, das diese Bezeichnung verdient?

Man kann vielleicht sagen, es sei ein Land, in dem „Freiheit von Not“ und „Freiheit von Furcht“ herrscht, um die *Atlantikcharta* von 1941 zu zitieren. Oder kann es ein Land sein, das sich dazu entschlossen hat, „sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen unter größter Freiheit zu fördern“ — wie es in der *Stiftungsurkunde der Vereinten Nationen* heißt?

Vielleicht ist der Wohlfahrtsstaat ein Land, in dem „jedermann ein Recht auf soziale Sicherheit“ hat, in dem „jedermann ein Recht auf Arbeit“ hat, in dem „jedermann ein Recht auf einen Lebensstandard hat, der für seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden ausreichend ist“. Dann ist ein Wohlfahrtsstaat ein Land, das die *Erklärung der Vereinten Nationen von 1948 über die Menschenrechte* verwirklicht.

Vielleicht paßt der Name Wohlfahrtsstaat auf das Land, das die *Satzung der Internationalen Arbeitsorganisation* anzuwenden versucht, in der davon die Rede ist, daß es notwendig sei, die Arbeitsverhältnisse zu verbessern, die Arbeitszeit zu regeln, Arbeitslosigkeit zu verhindern, die Arbeitnehmer vor Krankheiten zu schützen, Kindern, Jugendlichen und Frauen Schutz zu geben, die Organisationsfreiheit anzuerkennen; oder aber die *Philadelphiadeklaration der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)*, in der proklamiert wird, daß man einen dauerhaften Frieden nur erreichen kann, wenn man ihn auf sozialer Gerechtigkeit aufbaut, daß die IAO u. a. für Vollbeschäftigung arbeiten soll, für die Sicherstellung gleicher Ausbildungsmöglichkeiten und für den Ausbau des sozialen Sicherheitssystems, so daß alle, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen und vollständige medizinische Betreuung erhalten.

Oder meint man ein Land, das die *Konvention der OECD*, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, angenommen hat, sich also an einer Arbeit beteiligt, die „das größtmögliche Maß an wirtschaftlichem Zuwachs und Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard bei finanzieller Stabilität“ anstrebt?

Der *Rom-Vertrag*, die *Stiftungsurkunde der EWG (EEC)*, behandelt die Möglichkeiten, „den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in den Mitgliedsstaaten durch eine Beseitigung der Grenzen, die Europa teilen, sicherzustellen“. Diese Gemeinschaft versucht, einen gemeinsamen Arbeitsmarkt als ein Instrument im Dienste der Vollbeschäftigung zu schaffen. Er soll nach Artikel 117 für eine „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte wirken und

dadurch erreichen, daß diese Bedingungen auf einem ständig steigenden Niveau angeglichen werden“.

Vielleicht sind die Staaten, die versuchen, nach diesen Richtlinien zu leben, Wohlfahrtsstaaten?

Die jüngste Zusammenfassung der Ziele der Wohlfahrtspolitik enthält die 1961 unterzeichnete soziale Satzung des Europarats. Diese Satzung behandelt in 19 Artikeln die allgemeinen Rechte, wie z. B. das Recht auf Arbeit und auf gerechte Arbeitsverhältnisse, das Recht sich zu organisieren, kollektiv zu verhandeln und bei Interessenkonflikten zu streiken, das Recht auf soziale und medizinische Hilfe. Das Recht auf soziale Sicherheit beinhaltet nach der Satzung, daß ein ausreichendes Sozialversicherungssystem vorhanden sein muß und daß sein Niveau zumindest so hoch sein muß, wie es zur Ratifizierung der Konvention Nummer 102 der IAO über die soziale Sicherheit gefordert wird. Die Staaten, die die Satzung ratifizieren, verpflichten sich außerdem, sich für eine allmähliche Erhöhung des Niveaus der Sozialversicherung einzusetzen.

Es gibt also bestimmte Grundbegriffe, die Bestandteile der modernen Wohlfahrtsideologie sind. Man spricht überall von Fortschritt, von steigendem Lebensstandard, von Vollbeschäftigung – also von wirtschaftlichem Zuwachs. Man spricht von Sozialversicherung, medizinischer Betreuung und vom Schutz der Familie – d. h. von sozialer Sicherheit. Man fordert Gerechtigkeit, gleiche Behandlung und Ausgleich auf einem höheren Niveau. Man verlangt Freiheit für Individuen und Organisationen. Immer häufiger fordert man, daß jedermann an den Fortschritten, dem Schutze und der Sicherheit teilhaben soll. Auf alles, was zum Bereich der Wohlfahrt gehört, soll der einzelne einen Rechtsanspruch haben. Die Gesellschaft ist dafür verantwortlich, daß die Rechte praktische Wirklichkeit werden.

Liest man die päpstliche Enzyklika *Pacem in Terris* vom Jahre 1963, so findet man die gleichen Grundbegriffe. In ihr ist auch davon die Rede, daß echte menschliche Gemeinschaft voraussetzt, daß die Menschen ihre Rechte und Pflichten gegenseitig anerkennen und erfüllen, daß jedermann großzügig dazu beiträgt, eine Gesellschaftsordnung aufzubauen, in der Rechte und Pflichten in steigendem Maße aufrichtig anerkannt und energisch erfüllt werden.

Der soziale Fortschritt geht Hand in Hand mit dem wirtschaftlichen Fortschritt. Wohlfahrt und Wohlstand sind zwei Seiten des gleichen Phänomens. Die Gesellschaft soll diesen internationalen Erklärungen zufolge nicht nur jedem einzelnen Staatsbürger Wohlfahrt garantieren. Die Regierungen verbinden sich auch, dafür zu sorgen, daß alle am steigenden Wohlstand beteiligt werden. Das bedeutet, daß die Verteilung des wachsenden Reichtums zu einer Aufgabe der Gesellschaft wird.

Es ist nicht meine Aufgabe, die Verpflichtungen, die die internationalen Verträge den Signatarmächten auferlegen, juristisch zu prüfen. Ich versuche lediglich, die Ideologie zu schildern, die die moderne Gesellschaft beherrscht.

Worte können mißbraucht werden. In bestimmten Ländern bedeutet Sicherheit Unfreiheit. „Freiheit“ kann das Recht des einen, den anderen auszunützen, bedeuten. Ich spreche hier aber von der Ideologie, die das gemeinsame Eigentum von freien Individuen in freien Organisationen in den demokratischen Gemeinwesen des Westens geworden ist.

Es gibt keine Regierung, die sich nicht zu den allgemeinen Gedankengängen bekennt, die ich hier unter dem Begriff der Wohlfahrtsideologie zusammengefaßt

habe. Man könnte vielleicht sagen, es sei überflüssig, auf Argumente für und gegen den Wohlfahrtsstaat einzugehen. Er ist bereits von allen akzeptiert. Keine Regierung von irgendwelcher politischen Bedeutung ist ein Gegner der allgemeinen Grundsätze, auf denen der Wohlfahrtsstaat aufbaut.

Der Wohlfahrtsstaat braucht keine Verteidiger. Seine Gegner haben sich zu verteidigen und ihre ablehnende Haltung zu erklären.

Trotz allem, was ich hier gesagt habe, gibt es keine akzeptierte, klare Definition des Begriffs Wohlfahrtsstaat und ebensowenig des Begriffs Sozialpolitik. Ich wollte lediglich einige allgemein akzeptierte Grundzüge in den Bestrebungen unserer Zeit nach allgemeiner Wohlfahrt bei allgemeinem Wohlstand aufzeigen. Nun kann ich dazu übergehen, die heutige Wirklichkeit an dieser Wohlfahrtsideologie zu prüfen.

Meine zweite Frage lautet also: Gibt es irgendeine Gesellschaft, irgendein Land, das dem Idealbild entspricht? Hat irgendein Land Vollbeschäftigung und Sicherheit für alle, zufriedenstellende Gesundheitsfürsorge und gute Wohnungen für alle, gleiche Behandlung für alle – z. B. für Männer und Frauen auf dem Arbeitsmarkt –, Wahlfreiheit für alle in bezug auf Ausbildung, Arbeit und Verbrauch erreicht? Mit anderen Worten: Hat irgendein Land die Forderungen nach Wohlstand und Wohlfahrt für alle verwirklicht?

Darauf will ich sofort antworten: „Nein, solch ein Land gibt es nicht.“

Aber einige Länder versuchen, diese hohen Ziele zu erreichen. Ich will nun versuchen zu beschreiben, was wir in Schweden in der praktischen Politik mit dem Begriff der Wohlfahrtsgesellschaft verbinden, und wie wir versuchen, allgemeinen Wohlstand zu erreichen. Dabei werde ich nicht über unsere Wirtschaftspolitik und unsere Arbeitsmarktpolitik eingehend berichten. Ich möchte aber betonen, daß unsere wirtschaftliche Politik und unsere soziale Politik weitgehend eine Einheit darstellen.

Der Wohlfahrtsstaat in Schweden

In steigendem Maße arbeiten wir in Schweden nach dem Grundsatz der Universalität: Alle sollen an der Wohlfahrt teilhaben. Wir können uns dabei auf eine langjährige Tradition stützen. Vor 50 Jahren, im Jahre 1913, wurde die erste allgemeine Pensionsversicherung in Schweden eingeführt. Sie umfaßte das gesamte Volk. Bewußt wählte man eine andere Linie als die der „Arbeiterversicherungen“, die ja Theorie und Praxis jener Zeit beherrschten, vor allem auf Grund der deutschen Diskussion. Damals arbeitete die Hälfte der schwedischen Bevölkerung in der Landwirtschaft. Die Arbeiter und die große Masse der selbständigen Kleinbauern hatten mit den gleichen Problemen im Alter und bei Invalidität zu kämpfen. Man entschied sich also für ein allgemeine Versicherung, sie war zwar mit unseren heutigen Maßstäben gemessen schwach, aber bedeutungsvoll als ein Anfang.

Die Sozialreformen, die wir in den vierziger Jahren durchführten, trugen den gleichen Stempel. Man beschloß, die allgemeine Krankenversicherung für das gesamte Volk, man führte allgemeine Kinderbeihilfen in gleicher Höhe für alle Kinder ohne Ausnahme ein – schuf eine verbesserte Volkspension mit dem gleichen Grundbetrag für alle alten Menschen. Im gleichen Jahrzehnt wurde das Gesetz über die 48-Stunden-Woche – nach allmählichem, dreißigjährigem Ausbau –

in die Praxis auf alle Arbeitnehmer ausgedehnt, d.h. auch auf die Landwirtschaftszweige. Auch das Recht auf Urlaub wurde allen zuerkannt. Die Gemeinden bekamen die Verantwortung dafür, daß eine Planung für die Versorgung aller Einwohner mit Wohnungen zustande kommt, und der Staat beteiligte sich an der Finanzierung fast des gesamten Wohnungsbaus.

Bald war die Verantwortung der Gesellschaft für die Sicherheit und Wohlfahrt aller Staatsbürger ebenso selbstverständlich wie das über 100 Jahre alte Recht auf freien Schulunterricht. Die Verantwortung der Gesellschaft für die Krankenbetreuung aller Staatsbürger hat übrigens in unserem Lande eine noch ältere Tradition.

In den vierziger Jahren wurde uns auch klar, daß die Vollbeschäftigung nicht nur ein schöner Traum war. Das Recht auf Arbeit konnte – sogar für eine große Anzahl Personen mit nur begrenzter Arbeitsfähigkeit – in weit höherem Maße über alle unsere Erwartungen hinaus verwirklicht werden, da sich die Gesellschaft energisch genug dafür einsetzte.

Wir begannen den Aufbau der sozialen Sicherheit in Schweden mit einer für alle Staatsbürger gemeinsamen Grundlage. Die Sozialleistungen waren fast durchweg gleich für alle, die Kinderbeihilfen wurden in gleicher Höhe bemessen, der gesetzliche Urlaub wurde mit einer Mindestdauer festgelegt usw. Die alle umfassende Wohlfahrtspolitik sollte also eine für alle gleiche Grundlage schaffen, sozusagen einen „zementierten Grund“ der Sicherheit legen. Die Leistungen werden zu Rechtsansprüchen, die im Gesetz verankert waren.

Die Leistungen und die Rechtsansprüche konnten allerdings – in erster Linie aus finanziellen Gründen – nicht von Anfang an generell so hoch bemessen werden, daß zusätzliche Leistungen überflüssig wurden. Die generellen Vorkehrungen erforderten zusätzliche Leistungen für bestimmte Gruppen mit niedrigem Einkommen und besonders dringendem Bedarf. So bekamen in den vierziger Jahren die Familien mit mehreren Kindern, sofern ihr Einkommen nicht größer war als das übliche Einkommen der Arbeiter, besondere Beihilfen, um ausreichend große, moderne Wohnungen erwerben oder mieten zu können. Besonders in den teureren Orten brauchten zahlreiche Rentner mehr als die generellen Renten, um die Wohnungskosten bestreiten zu können. Man führte daher entsprechende Zusätze ein. Für die Jugendlichen in Familien, die niedrigere Einkommen hatten, war eine besondere Studienhilfe erforderlich, wenn man höhere Ausbildungswege für alle, unabhängig vom Einkommen, erschließen wollte. Man schuf daher ein sogenanntes studiensoziales Unterstützungssystem. Alleinstehende Mütter – d. h. Witwen oder geschiedene Frauen mit Kindern und unverheiratete Mütter – bekamen wirtschaftliche Hilfe verschiedener Art, um einen Lebensstandard zu erreichen, der für eine Gesellschaft, deren Kennzeichen Gerechtigkeit und Humanität sein sollen, annehmbar ist.

Gleichzeitig kam es aber darauf an, den Pariaestempel der alten Armenfürsorge von den Unterstützungsbedürftigen zu nehmen. Man versuchte also, die Sonderleistungen in gleicher Weise wie in der Sozialversicherung an objektive Kriterien zu knüpfen: ein bestimmtes Alter, eine Wohnung bestimmter Art, eine bestimmte Anzahl Kinder oder ein bestimmtes Einkommen konstituierten den Rechtsanspruch auf eine bestimmte Leistung. Man war bestrebt, bei der Prüfung der Hilfsbedürftigkeit weniger aufdringliche Fragen zu stellen und den Spielraum für die Willkür der Sozialbehörden zu reduzieren. Man versuchte, die Knäuserrolle mit den Hilfsmaßnahmen zu beseitigen. Es sollte Hilfe zur Selbsthilfe gegeben und

die Kontrollmaßnahmen sollten auf das Nötigste beschränkt werden. Man versuchte, die Diskriminierung der Hilfesuchenden abzuschaffen, die bei den schlechter gestellten Staatsbürgern eine feindschaftliche Haltung zur Gesellschaft hervorrief, die selbst bei den schwächsten Mitgliedern unseres Volkes alle Hilfe zu etwas Verabscheuungswürdigem machte und die öffentlichen und privaten Hilfsmaßnahmen in den Augen vieler Menschen, die sie brauchten, verhaßt machte. Worte wie „Hilfe“ und „Unterstützung“ wurden durch Worte wie „Beitrag“, „Leistung“, ersetzt. So bekam auch das Wort „sozial“ einen neuen Klang.

In den vierziger und fünfziger Jahren erhöhten wir in unserem Lande die Ausgaben der Gesellschaft für soziale Zwecke auf etwa ein Drittel aller öffentlichen Ausgaben, so daß sie etwa zehn Prozent des Sozialprodukts – und später noch etwas mehr – entsprachen. Von allen diesen sozialen Aufwendungen wurde aber nur etwa ein Zehntel für Vorkehrungen benutzt, die auf bestimmte niedrigere Einkommensschichten beschränkt waren. Weitaußer der größte Teil, oder rund 90 Prozent, wurden für Leistungen aufgewendet, die von dem Einkommen des Empfängers unabhängig waren. Ausschlaggebend waren statt dessen das Alter, die Kinderzahl, der Gesundheitszustand u. dgl. Auf diese Weise wurden alle an dem sozialen Wohlfahrtssystem beteiligt, alle wurden Mitinteressenten. Wir rissen die Grenzen – wenn Sie so wollen die ökonomischen Grenzen – zwischen den Empfängern und den Bezahlenden nieder. Der Ausgleich zwischen den verschiedenen Einkommensschichten wurde nun immer mehr von einer Frage der Sozialpolitik zu einer Frage der Steuerskalen und der gewerkschaftlichen Lohnpolitik. Die Sozialpolitik schuf einen Ausgleich in den wirtschaftlichen Lebensbedingungen der Familien mit Kindern und der Familien ohne Kinder, der Kranken und der Gesunden, und der verschiedenen Lebensperioden jedes einzelnen. Die Gesellschaft bekam eine ähnliche Funktion wie die Versicherungsgesellschaft, nämlich die Risiken auf das ganze Leben zu verteilen und dem einzelnen durch kollektives Sparen Hilfe in schlechteren Zeiten seines eigenen Lebens zu gewährleisten.

Die generellen sozialen Maßnahmen und die Erhöhung des allgemeinen Wohlstands führten zu einer kräftigen Verringerung des Hilfsbedarfs aus der alten kommunalen Armenpflege mit ihrer individuellen Bedürftigkeitsprüfung. Tatsächlich begründete man bereits unsere erste Pensionsreform vor 50 Jahren u. a. mit dem Wunsche, diesen Bedarf zu vermindern. „Weg von der Armenpflege“ war eine seitdem oft gebrauchte Parole zugunsten von generellen Sozialreformen. Im Jahre 1956 wurde ein Gesetz eingeführt, das das alte Armenpflegegesetz durch ein neues Sozialhilfegesetz ersetzte. Dieses neue Gesetz stellte im wesentlichen den Versuch dar, auch die Hilfsmaßnahmen, die der individuellen Bedürftigkeitsprüfung unterliegen, zu gesetzlich geregelter Rechtsansprüchen zu machen – also zu einer Art von individueller Sozialversicherung – in den Fällen, in denen die generellen Sozialversicherungen den Hilfsbedarf nicht deckten. Alle degradierenden Rechtsfolgen der Sozialhilfe – Beschränkung des Stimmrechts u. dgl. – sind abgeschafft worden.

Zu Ende der dreißiger Jahre erhielten im Jahre gut acht Prozent der Bevölkerung Hilfe aus der damaligen kommunalen Armenpflege. Für die alten Menschen betrug diese Zahl aber trotz der Pensionsregelung fast 30 Prozent. Zu Ende der vierziger Jahre war die Gesamtzahl der Unterstützten aus der Armenpflege auf etwa vier Prozent gesunken. Im Jahre 1959 ergaben die Zahlen für einen Monat, daß 1,2 Prozent der Bevölkerung kommunale Sozialhilfe erhielten, aber nur 0,6 Prozent der alten Menschen. Seitdem hat man Reformen auf dem Gebiete der Sozialversicherung besonders auf den Abschnitten durchgeführt, in denen ein

Bedarf nach Sozialhilfe in vielen Fällen immer noch vorlag, wie z. B. bei langfristiger Krankheit. Obwohl die kommunale Sozialhilfe weniger restriktiv arbeitet als früher, sind ihre Kosten auf etwa ein Prozent der gesamten Sozialausgaben gesunken.

Gleichzeitig mit dem Aufbau der generellen sozialpolitischen Schutzmaßnahmen für die schlechten Zeiten erlebten wir, wie uns ein Ausnutzen unserer gesamten produktiven Kräfte immer mehr zu sogenannten „guten Zeiten“ verhalf. Die Vollbeschäftigung ist die größte soziale Errungenschaft unserer Zeit. Daß die Menschen Arbeit haben und sich darauf verlassen können, daß sie Arbeit haben werden, ist eine Quelle sowohl für den wirtschaftlichen Zuwachs wie auch für das Sicherheitsgefühl des einzelnen Menschen. Das gibt uns auch eine finanzielle Grundlage für die Sozialpolitik. Wenn wir alle arbeiten, dann haben wir auch die Mittel, um uns eine ausreichende Versorgung für die Zeiten der Krankheit und des Alters zu verschaffen. Wenn wir eine gute Versorgung haben, wenn wir nicht arbeiten können, bleiben wir auch dann gute Verbraucher und tragen dazu bei, eine lebhaftere Nachfrage aufrecht und die Produktion in Gang zu halten.

Es würde zu weit führen, hier zu versuchen, das Kausalverhältnis zwischen Beschäftigung und Sozialpolitik zu analysieren. Aber wenn wir die Annoncen der Geschäfte für Kinderkleidung lesen, wenn die Kinderbeihilfen fällig sind, wenn wir von Mannequinvorführungen für alte Leute lesen, wenn uns die Möbelindustrie zu ihren Ausstellungen von besonderen Möbeln für Pensionäre einlädt, wenn die Reisebüros beginnen, Reisen für Rentner nach fremden Ländern zu organisieren, wenn die Mehrzahl der Körperbehinderten, die eine besondere Ausbildung erhalten, wirklich Arbeit auf dem Arbeitsmarkt finden – ja, dann beginnen wir die produktive Bedeutung der Sozialpolitik zu ahnen.

Unsere Arbeitsmarktpolitik hat sich in kurzer Zeit von einer Arbeitslosenpolitik mit Unterstützungen und Notstandsarbeiten zu einer aktiven Beschäftigungspolitik entwickelt. Die Jahresdurchschnittszahl der Arbeitslosen liegt seit 1945 zwischen ein und zwei Prozent.

Wir haben die Saisonarbeitslosigkeit wesentlich senken können. Angesichts der tiefgreifenden Umstellung, welche eine Folge der veränderten Produktionsbedingungen und der neuen Technik ist, ist die Gesellschaft dem einzelnen Arbeiter dabei behilflich, in neue Ortschaften zu ziehen und sich für neue Berufe umzuschulen. Unser Ziel ist nicht nur Vollbeschäftigung, sondern auch eine so produktive – und damit so hoch bezahlte – Beschäftigung wie nur möglich für alle Arbeitsfähigen. Wir begrüßen durchaus die Umstellungen, die der Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa mit sich bringt, und wir bereiten die Produktionsanpassungen und die Umschulung unserer Arbeitskräfte vor, die uns instand setzen sollen, uns die Vorteile der größeren Märkte und der besseren Arbeitstellung zunutze zu machen. Unsere Sozialpartner sind sich über diese aktive Arbeitsmarktpolitik einig und arbeiten gemeinsam mit staatlichen Behörden – oder innerhalb dieser Behörden – an ihrer Durchführung.

Unsere Wohlfahrtspolitik führt unserer Ansicht nach zu einer Vertiefung der Demokratie: Wir finden es bedeutungsvoll, daß alle Menschen zur Versicherungskasse gehen, und zwar zur gleichen Versicherungskasse, ohne Rücksicht darauf, ob sie Arbeiter, Angestellte, Beamtenfrauen, selbständig Berufstätige oder Landwirte sind. Leute aus allen Gesellschaftsklassen gehen zur Post und lassen sich Kinderbeihilfe und Volkspension auszahlen. Menschen aller Art wohnen im gleichen Mietshaus oder haben ihr Eigenheim im gleichen Wohnbezirk – besondere

„Arbeitergegenden“ oder Bezirke für „sozialen Wohnungsbau“ gibt es heute kaum noch in Schweden. Zur öffentlichen Arbeitsvermittlung zu gehen und ihre Dienste in Anspruch zu nehmen wird ebenso selbstverständlich, wie wenn man den Hahn der kommunalen Wasserleitung aufdreht. Im gleichen Krankenhaus zu liegen und damit zu rechnen, daß wir in den öffentlichen Krankenhäusern die hervorragendsten Spezialisten finden – ja, daran hatten wir uns schon früher gewöhnt.

Nach recht kurzer Zeit waren sich alle politischen Richtungen in unserem Lande im wesentlichen über die hier beschriebene Wohlfahrtspolitik der ersten zehn Nachkriegsjahre einig. Auch im Weltmaßstabe erreichten wir prinzipielle Einigkeit – nicht nur in unseren internationalen Bemühungen um die nationale Sozialpolitik. Die internationale Beistandsarbeit ist der Ausdruck für ein Streben nach internationaler Solidarität mit den sog. Entwicklungsländern – und es ist bezeichnend, daß wir mehr und mehr von Worten wie „Hilfe“ und „Beistand“ zu Ausdrücken wie „technische Zusammenarbeit“ und „gemeinsame Arbeit für den Fortschritt“ übergehen. Alle sinnvoll betriebene Sozialpolitik ist Zusammenarbeit, die zu Fortschritten führt.

Politische Einigkeit und sachliche Einheitlichkeit sind kennzeichnend für unsere Wohlfahrtspolitik. Arbeitnehmer und Arbeitgeber hatten schon herausgefunden, daß sich offener Kampf schlecht auszahlt. Wir haben die Demokratie ohne andere Waffen als dem Stimmzettel erobert. Wir haben die Sozialreformen auf dem Wege der Diskussion mit dem Gegner durchgeführt. Es ist natürlich sehr bedeutungsvoll, daß wir seit länger Zeit Frieden an unseren Grenzen haben. Der Frieden – er war gewiß nicht nur unser eigener Verdienst – hat uns wirtschaftliche und soziale Vorteile gebracht, aber wir haben auch alle gelernt, daß der Frieden seinen Preis in Form einer starken Wehrmacht wert ist. Sie kostet uns übrigens relativ mehr, als die meisten anderen Länder für Rüstungszwecke aufwenden.

Streiks und andere offene Kampfmaßnahmen im Arbeitsleben wurden immer seltener. Ich will nicht entscheiden, ob das der Fall war, obwohl oder weil sich der Staat nicht in die Lohnpolitik einmischt und sich gegenüber den Konflikten auf dem Arbeitsmarkt neutral verhält. Wir haben keine Garantien für ewigen Frieden auf dem Arbeitsmarkt, aber die Sozialpartner, die dafür verantwortlich sind, haben eine wahre Leidenschaft entwickelt, Interessenskonflikte am Verhandlungstisch zu lösen, weil wir finden, daß wir damit die besten Resultate erzielen. Man muß dazu wissen, daß wir große und mächtige Zentralorganisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber haben, und daß die Solidarität innerhalb der Organisationen und der Respekt der Organisationen vor einander groß sind.

Die Organisationen der Sozialpartner sind in den staatlichen Untersuchungskomitees und den Planungsorganen der Regierung vertreten, wo die Vorschläge für unsere Sozialreformen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen ausgearbeitet werden. Sie sitzen mit in den zentralen und regionalen Leitungsstellen für die Arbeitsmarktpolitik, für die Sozialversicherung, für das Schulwesen usw. und sind somit an der praktischen Verwirklichung unserer Beschlüsse beteiligt. Hier sollte auch erwähnt werden, daß praktisch alle Akten und Dokumente in unseren Behörden öffentlich sind, also von allen eingesehen werden können, so daß die Presse, die Öffentlichkeit und die Organisationen ständig alles diskutieren können, was vor sich geht und was vorgeschlagen wird.

Dem Erlebnis der Gesellschaft der Vollbeschäftigung und der Geborgenheit folgte alsbald ein neues Erlebnis. Damit war die Zeit gekommen, den Zwei W: Wohlstand und Wohlfahrt, ein drittes W, nämlich Wahlfreiheit hinzuzufügen. Nun konnten wir beginnen, der Individualität einen größeren Spielraum einzuräumen.

Man hat die Frage aufgeworfen, ob Sozialpolitik in der Gesellschaft des Wohlstands überhaupt noch notwendig sei. Dabei ist es doch allgemein bekannt, daß die Menschen, die die höchsten Einkommen hatten, sich auch die bestgesicherten Anstellungsbedingungen und die größten Versicherungen verschafft hatten.

Uns wurde folgendes bald klar: Wer viel zu verlieren hat, hat viel zu schützen. Wer nichts außer einem Rucksack besitzt, braucht Windschutz und vielleicht ein Gewehr. Wer aber ein eigenes Haus und ein Heim mit schönen Möbeln und einem Fernsehapparat hat, mit Kindern in der Schule, mit einem Auto und schon jetzt oder nächstes Jahr einem Wochenendhaus, mit Sommerurlaub und Reiseplänen, ja der braucht auch ausreichende Versicherungen.

Die Vollbeschäftigung hat uns die Möglichkeit gegeben, den Zementgrund des Hauses der Geborgenheit und des Wohlstandes zu legen, aber sie hat es uns gleichzeitig unmöglich gemacht, beim Erdgeschoß stehenzubleiben. Die Vollbeschäftigung veränderte nicht nur die äußeren Verhältnisse der Menschen, sie beeinflusste auch ihr Denken, ihre Befürfnisse, ihre Ansprüche.

Wir erreichten alle einen höheren Lebensstandard. Und nun verlangten wir auch einen Schutz dieses Standards in unserem sozialen Versicherungssystem. Schon zuvor bezogen zahlreiche Schweden zusätzliche Leistungen über die sozialen Mindestleistungen hinaus, z. B. höhere Pensionen und vereinbarte Krankengelder, weil sie schon früher höhere Einkünfte hatten. Jetzt wollten natürlich alle einen angemessenen Schutz für den Standard haben, den man individuell mit seiner Arbeit aufgebaut hatte. Wir fanden es praktisch und natürlich, diesen individuell bemessenen Schutz durch die Gesellschaft ordnen zu lassen, denn wir wissen, unsere Erfahrung sagt uns, daß auf diesem Wege größere Effektivität und größere Gerechtigkeit erzielt werden kann. Nur dank eines so großen Vorsicherungskollektivs, wie es die ganze Gesellschaft darstellt, haben wir die Wortbeständigkeit unserer Sozialleistungen garantieren können, deren Notwendigkeit uns die Inflationsjahre der Nachkriegszeit gelehrt hatten.

Wir hatten uns einen Schutz gegen die Furcht, eine Sicherheit gegen die Not verschafft. In der Gesellschaft des Wohlstands stellten wir fest, daß wir auch einen Schutz für unseren persönlichen Wohlstand brauchen.

Im Jahre 1955 bekamen wir eine Krankenversicherung, in der die Erstattung des Einkommenswegfalls nach der Größe dieses Wegfalls im Einzelfalle gestaffelt war. Die Kompensation beträgt ungefähr zwei Drittel des Einkommens. Im Jahre 1959 beschlossen wir eine einkommensgestaffelte Zusatzpension zu der einheitlichen Grundpension. Diese Zusatzpensionsversicherung ist für neue Invaliditätsfälle und für Witwen und Kinder von Personen, die in den letzten Jahren gestorben sind, schon voll in Kraft; für die Altersrentner tritt sie allmählich in Funktion. Die Vollrente beträgt ungefähr zwei Drittel des Durchschnittseinkommens, das der einzelne in seinen besten Arbeitsjahren bezogen hat.

Über der Zusatzpensionsversicherung kam es zu einem heftigen innerpolitischen Kampf. Arbeitgeber, Versicherungsgesellschaften, die Konservativen und die Liberalen waren der Ansicht, der Staat solle es dem einzelnen oder den Sozialpartnern überlassen, die Schutzmaßnahmen über das Mindestniveau hinaus zu treffen. Seitdem dieser Kampf beendet und das neue System durchgeführt ist, verlangt niemand mehr seine Beseitigung.

Anfangs ging die Diskussion darauf aus, nur den Lohn- und Gehaltsempfängern Kompensation für den durch die Versicherung gesamten Einkommenswegfall zu geben. Mit Rücksicht auf die Option innerhalb der Kreise, die die Interessen der

diesen Staatsbürgern überlassen, selbst die Initiative zu ergreifen, wenn sie einen Schutz über den obligatorischen Mindestschutz hinaus haben wollten. Dagegen reagierten aber die Betroffenen selbst. Freiwilligkeit ist eben nicht immer effektiv. Unternehmer und anderen selbständigen Berufstätigen vertreten, wollte man es

Jetzt gehören alle Lohn- und Gehaltsempfänger obligatorisch dem Gesamtsystem an. Alle anderen Gruppen mit Einkommen aus Erwerbsarbeit – also Landwirte, Geschäftsleute, Handwerker, Schriftsteller, Zahnärzte usw. – gehören automatisch dazu, können aber aus dem einkommensgestaffelten Zusatzsystem austreten, wenn sie sich bei Krankheit, Invalidität, im Alter und beim Tode des Versorgers mit der Mindestleistung begnügen wollen und im übrigen für sich selbst sorgen. Von dieser Möglichkeit haben weniger als ein Zehntel aller Staatsbürger, die austrittsberechtigt sind, Gebrauch gemacht. Die große Mehrzahl hat die volle und uneingeschränkte Sicherheit gewählt. In der Versicherung werden auch Einkommen berücksichtigt, die weit über den Durchschnittseinkommen liegen. Nur bei Einkommensempfängern mit übernormal großen Einkommen liegt der oberste Teil ihres Einkommens über dem „Dach“ der Versicherung.

Was wir gelernt haben, ist also, daß die Sozialpolitik erst, wenn sie alle erfaßt – also generell wird –, auch individuell werden kann, den Bedürfnissen des einzelnen angepaßt werden kann. Jetzt erleben wir praktisch z. B., wie der einzelne seine Arbeit und seinen Arbeitsplatz wechseln kann, ohne Sorge um seine Sicherheit zu haben: er nimmt seine Rechtsansprüche mit. Das ist auch für die Arbeitgeber von Vorteil. Die Mobilität in unserem Arbeitsleben kann dadurch größer werden. Das erhöht die Produktivität sowie das Wohlbefinden und die Wahlmöglichkeit des Individuums. Da der gewöhnliche Hilfsbedarf durch die Sozialversicherung befriedigt wird, können sich die sozialen Hilfsorgane auf die qualifizierten, schwereren Restfälle konzentrieren.

Natürlich gibt es auch bei uns Leute, die finden, wir seien zu weit gegangen, die Gesellschaft habe zu viele Aufgaben übernommen. Aber sowohl die Opposition wie die Vertreter der Regierungspartei verlangen jetzt in unserem Reichstag, daß die Gesellschaft mehr tun soll, um die noch bestehenden Lücken in dem Sicherheitssystem auszufüllen; mehr – damit alte Menschen, Körperbehinderte und andere Gruppen die Dienstleistungen erhalten können, die sie benötigen; mehr – damit den Familien mit Kindern eine gerechte Behandlung in der Wohlfahrtsgesellschaft zuteil wird; mehr – damit die Krankenbetreuung ausreichende Mittel und der Wohnungsbau einen ausreichenden Umfang erhält; mehr – damit jegliche Restarbeitslosigkeit und unfreiwillige Unterbeschäftigung verschwinden. Alle Menschen verlangen mehr Wohlfahrt durch gesellschaftliche Leistungen, niemand verlangt weniger.

Ein Historiker hat gesagt, unser Jahrhundert werde nicht der technischen Fortschritte wegen in die Geschichte eingehen, sondern weil im 20. Jahrhundert die Wohlfahrt aller Menschen eine Angelegenheit der praktischen Politik wurde. Vielleicht behält er recht. Wir beginnen zu verstehen, daß es vielleicht letzten Endes eine leichtere Aufgabe ist, einen Menschen auf dem Mond zu landen, als alle Menschen der Reichtümer der Erde teilhaftig zu machen. Aber es wirkt doch sehr stimulierend auf uns, daß wir uns dieser zweiten Aufgabe gestellt haben.

Wir stoßen jetzt auf etwas, was man „die Unzufriedenheit der steigenden Erwartungen“ nennt. Wir haben die großen sozialen Bedürfnisse aktiviert, aber wir sind noch nicht soweit, alle diese Bedürfnisse umgehend befriedigen zu können. Früher waren die Bedürfnisse unter dem Wolkenschleier der allgemeinen

Armut versteckt. Jetzt schreien die Bedürfnisse von Himmel, weil man den Himmel sehen kann.

Jetzt haben die Politiker und die Verwaltungen alle Hände voll zu tun, um die Ziele zu verwirklichen, die wir uns bisher gesteckt haben.

Wir haben jetzt mehr Gebiete, auf denen die Menschen Schlange stehen, und ihre Forderungen richten sich an die Gesellschaft. Die Leute, die anstehen, sind nicht beschäftigungslos: Das Problem besteht gerade darin, daß sie alle in Arbeit sind, und daß wir nicht genug Arbeitskräfte haben, um alle Forderungen erfüllen zu können – die Forderungen nach noch zahlreicheren und noch besseren Wohnungen, nach noch mehr Ausbildung, mehr Krankenfürsorge, mehr Altersfürsorge usw. Im Hinblick auf diesen Tatbestand habe ich anfangs gesagt, daß es noch kein Land gibt, daß das Ideal des Wohlfahrtsstaates verwirklicht hätte.

Das Dilemma des Wohlfahrtsstaates liegt darin, daß es ihm schwer fällt, die Bedürfnisse zu befriedigen, die er selbst aktiviert und zu legitimen Bedürfnissen gemacht hat. Dieser Staat hat große Ambitionen und erweckt damit große Erwartungen, die er nicht so schnell erfüllen kann, wie er es selbst möchte.

Ich darf dafür ein aktuelles Beispiel geben: Der Anteil der Jugendlichen, die sich in den Altersgruppen vom 16. bis zum 20. Lebensjahre weiterer theoretischer Ausbildung unterziehen, hat in Schweden sehr stark zugenommen. Die Schüler in unseren ersten Gymnasialklassen waren im Jahre 1950 10 Prozent ihres Jahrgangs. Jetzt machen sie etwa 25 Prozent des aktuellen Jahrgangs aus. Aber die Nachfrage ist noch schneller gewachsen. Trotz vermehrter Ausbildungsmöglichkeiten in unseren höheren Schulen, müssen wir z. Z. etwa 5 Prozent des jeweiligen Jahrgangs wegen Platzmangels abweisen und auf andere Wege der Weiterbildung verweisen. Wir sind jetzt darauf eingestellt, eine erneute Verdoppelung der Ausbildungsansprüche, nämlich von den jetzigen 25 Prozent auf etwa 50 Prozent der Jahrgänge im Jahre 1970, befriedigen zu können.

Gleichzeitig haben wir aber festgestellt, daß sich viele Jugendliche z. Z. nicht um Aufnahme in diese Schulen bemühen, weil ihre Familie in verhältnismäßig kleinen Umständen lebt und weil ihr das fehlt, was wir die Studententradition nennen. Wir können uns nicht damit abfinden, daß die Ausbildung der Jugendlichen von der wirtschaftlichen Lage ihrer Familie abhängig sein soll. Wenn eine Auswahl vorgenommen werden muß, so muß sie nach den eigenen Voraussetzungen und Wünschen der Jugendlichen für die betreffende Ausbildung erfolgen, und nicht mit dem Portemonnaie als Eintrittskarte. Deshalb schlagen wir jetzt vor, daß die finanzielle Studienhilfe für diese Jugendlichen kräftig verstärkt wird und sich auch auf Familien erstrecken soll, deren Einkommen ein gutes Stück über dem Durchschnittseinkommen liegt. Wir wissen, daß das den Druck auf unser Schulwesen noch weiter verstärken und die Schlange der Anwärter vielleicht verlängern wird. Aber unser Gefühl für Gerechtigkeit fordert diese Reform, ebenso wie unsere Einschätzung der Bedeutung von Investitionen in Ausbildung und berufliches Können der Arbeitskräfte.

Die politischen Kommentare, die zu diesem Vorschlag bis jetzt gemacht worden sind, laufen zunächst darauf hinaus, daß der Vorschlag noch nicht großzügig genug sei. Eine breite Meinung verlangt einen ähnlich schnellen, weiteren Ausbau des Stipendiensystems an den Universitäten; von verschiedenen Seiten wird ein Studienlohn für alle Universitätsstudenten verlangt – ihre Zahl ist seit 1950 von 17 000 auf 45 000 gestiegen.

In einer Gesellschaft des Wohlstands und der Wohlfahrt fordert man größere Wahlfreiheit bei der Berufswahl und in der Ausbildung. Wir haben in Schweden die obligatorische Grundschule von 8 auf 9 Jahre verlängert. Die freiwillige, kostenlose Weiterschulung lockt sichtlich immer mehr Jugendliche. Unsere Wirtschaft muß länger als bisher auf die Jugendlichen warten, weil sie sich länger ausbilden – aber wenn sie dann schließlich auf den Arbeitsmarkt treten, sind sie besser gerüstet, ihre eigene Zukunft und die ihres Landes zu bereichern.

Nach der internationalen Statistik baut Schweden jetzt im Verhältnis zu seiner Bevölkerung mehr Wohnungen als irgendein anderes Land in der westlichen Welt mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland (Schweden: 9,9, Deutschland 10,1 Wohnungen je 1000 Einwohner 1962). Etwa 40 Prozent aller Schweden wohnen in Wohnungen, die nach 1945 gebaut sind. Die Zahl der Bewohner pro Wohnraum (wobei die Küchen nicht mitgerechnet werden) betrug 1945 fast genau 1, sie ist jetzt auf 0,8 gesunken: die Wohnfläche ist also erheblich größer geworden. Aber – und das ist unser Dilemma – in Schweden leben nunmehr allein stehende Personen in weit größerem Ausmaß, als in irgendeinem anderen Land, daß wir kennen, in eigenen Haushalten. Alte Menschen wohnen heutzutage weit häufiger allein und nicht, wie früher, bei ihren Kindern – und sie haben, dank ihrer Renten, die Mittel dazu. Die Jugendlichen ziehen von Hause fort, schon bevor sie heiraten, und sie können sich heutzutage eigene Wohnungen leisten. Diese sog. Haushaltssprengung führt dazu, daß immer mehr Wohnungen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung notwendig werden. Um ein Zahlenbeispiel zu geben: Wenn wir 7,5 Millionen Einwohner in Schweden mit 7,5 Millionen von den Einwohnern in Holland vergleichen, so brauchen wir in Schweden fast eine halbe Million mehr Wohnungen, um sie unterzubringen. Der große Zustrom vom Land in die Städte geht weiter, und auf dem Lande stehen viele Gehöfte leer. Eheschließungen sind in Schweden jetzt weit häufiger als früher. Die jungen Menschen heiraten in jüngerem Alter als früher. Alle diese Faktoren, die weitgehend ein Ergebnis des größeren Wohlstands und unserer Wohlfahrtspolitik sind, führen dazu, daß unser Wohnungsbau trotz seiner Rekordhöhe doch noch zu gering ist.

Man könnte die Nachfrage eindämmen, wenn man die Mieten auf ein Niveau steigen ließe, auf dem Angebot und Nachfrage einander theoretisch die Waage hielten. Aber wir litten in Schweden in früheren Jahrzehnten an überfüllten Wohnungen, und auch heute noch wohnen viele Familien mit Kindern, gemessen an unseren heutigen Ansprüchen, viel zu beengt. Wir haben es vorgezogen, eine Mietensregulierung in den größeren Städten beizubehalten, um zu verhindern, daß die Mieten stärker steigen, als es mit Rücksicht auf die Kostensteigerungen angemessen ist. Und wir haben sogar gerade eben die Zuschüsse einem wesentlich größeren Kreis zugänglich gemacht, die der Staat den Familien mit Kindern gewährt, um ihre Nachfrage nach guten Wohnungen zu unterstützen.

Viele sind der Ansicht, daß unsere Wohlfahrtspolitik an diesem Punkte Schiffbruch gelitten hat, und daß freie Preisbildung auf dem Wohnungsmarkt der einzige Ausweg ist, um zu verhindern, daß Ungerechtigkeiten auftreten und konserviert werden. Man mag darüber denken, wie man will, es steht fest, daß noch niemals in unserer Geschichte ein großer Teil des schwedischen Volkes so gut gewohnt hat wie jetzt. Aber trotzdem sind auch wir über den Wohnungsmangel empört. Wir versuchen jedes Jahr von neuem, unsere eigenen Rekorde im Wohnungsbau zu schlagen.

Die alten Menschen bleiben auf dem Lande oder in kleinen Städten wohnen, wenn die jungen Menschen in die größere Stadt ziehen, und das bedeutet in

unserem großen Lande, daß viele alte Menschen abseits wohnen und vereinsamen. Ihre alten Häuser sind oft in schlechtem Zustand. Sie haben nur geringe Möglichkeit, Hilfe von Nachbarn oder andern Menschen zu bekommen, wenn sie sich nicht mehr selbst helfen können. Unser Wohlfahrtsprogramm zur Erstellung von neuen, modernen Pensionärswohnungen hat zum Bau von einigen Zehntausenden solcher Wohnungen geführt. Durch staatliche Beihilfen zur Renovierung von alten Wohnungen und zum Umbau von unmodernen Altersheimen konnten die Zustände in kurzer Zeit erheblich verbessert werden. Gleichzeitig bekommen alte Menschen zu Zehntausenden in ihren eigenen Wohnungen heutzutage Hilfe dank eines von den Gemeinden organisierten Altersdienstes. Die Hilfsmittel der Krankenfürsorge kommen weitgehend den alten Menschen zugute. Aber die Zahl der alten Menschen steigt weiter an – und bessere Gesundheitsfürsorge, bessere Renten, bessere Wohnungen tun das Ihrige, diese Entwicklung zu fördern. So steht nun der Wohlfahrtsstaat vielleicht zahlreicheren ungelösten Problemen gegenüber, als es ihm zu lösen bisher gelungen ist, – Problemen, die man früher nicht gemerkt hat oder die es vielleicht nicht gab. Und alle Parteien steigern ihre Forderungen an die Gesellschaft. Wenn Sie einen alten Menschen fragen, wie es ihm geht, so bekommen sie oft – aber keineswegs immer – die Antwort: „Ich hab's noch niemals so gut gehabt.“ Fragen Sie aber die erwachsenen Kinder dieses alten Menschen, so bekommen Sie eine Illustration zur Ungeduld der steigenden Erwartungen, zu den Problemen, denen wir in einer Gesellschaft des großen Umgestaltens und der tiefgreifenden Umwälzungen begegnen.

Als alle es schwer hatten, kümmerten sich nur wenige um die Menschen, die es extra schwer hatten. Heutzutage geht es den meisten gut, und nun finden wir es unerträglich, daß kleine Gruppen von Staatsbürgern nachhinken müssen. Wir debattieren im heutigen Schweden leidenschaftlich und mit großer Intensität, wie wir die Wohlfahrteinrichtungen für Körperbehinderte und Mentalbehinderte, langwierig Kranke, für unverheiratete Mütter mit Kindern usw. verbessern können.

In den letzten Jahren haben wir besonders große Anstrengungen gemacht, um den Arbeitsbehinderten Fürsorge zuteil werden zu lassen und sie wieder arbeitsfähig zu machen. Rehabilitationskliniken entstehen – oft nach ausländischem Vorbild. Maßnahmen zum Berufstraining, zur Berufsausbildung und zur theoretischen Schulung werden in steigendem Ausmaße durchgeführt. Die Körperbehinderten erhalten orthopädische Hilfsmittel – wie Prothesen, Rollstühle u. dgl. – jetzt kostenlos, in vielen Fällen gibt man ihnen kostenlos Autos für ihre Arbeit und Ausbildung, besondere Arbeitsgeräte werden für sie konstruiert und ihnen zur Verfügung gestellt. Die Privatwirtschaft stellt viele Körperbehinderte an. Kommunale sog. beschützende Werkstätten für besonders schwer unterzubringende Körperbehinderte entstehen. Die sog. Arbeitsfürsorgestellen der Arbeitsvermittlungsbahörden sind wesentlich ausgebaut worden. Der Staat gibt besonders Zuschüsse zum Bau von speziell für Invaliden eingerichteten Wohnungen. Den Invaliden gibt man immer häufiger staatliche Beihilfen für Hilfsmittel im täglichen Leben, für ihre kulturelle Betätigung und Zerstreuung; Hörapparate werden kostenlos verabfolgt, Blinde erhalten Beihilfe für Tonbandgeräte und für sog. Hörbücher. Und ihre wirtschaftlichen Verhältnisse sind jetzt wesentlich besser, weil das Invalidenrentensystem viel effektiver geworden ist. Jetzt geht es darum, den Gedanken der vollen und produktiven Beschäftigung auch für die Menschen mit begrenzter Arbeitsfähigkeit zu verwirklichen und den Körperbehinderten alle Möglichkeiten einer Kulturgesellschaft zu erschließen.

Und dennoch: Jetzt haben wir den Bedürfnissen die Tür geöffnet, und nun stellen wir fest, wie viel mehr es für uns zu tun gibt.

Einwände gegen den Wohlfahrtsstaat

Ich habe hier einige der Gebiete gezeigt, auf denen wir unserer Ansicht nach vor Problemen stehen. Nun will ich ein paar Kritiker aus anderen Ländern zu Worte kommen lassen, d. h. solche Menschen, denen es in erster Linie darauf ankommt, die Fehler unseres Systems herauszufinden; wozu ich bemerken möchte, daß natürlich jeder das Recht hat, nach den Schwächen des Wohlfahrtsstaates zu suchen. Wir haben ja selbst vollauf damit zu tun, den Versuch zu machen, sie zu überwinden.

„Sind nicht all diese Versicherungen sinnlos“, fragen einige Leute. „Laufen sie nicht nur darauf hinaus, daß alle so viel einzahlen, wie sie herausbekommen, und wäre es nicht gerade so gut, wenn sie ihr Geld gleich behalten könnten?“ Diese Frage sollte man zunächst an die privaten Versicherungsgesellschaften richten. Es ist ja der Grundgedanke aller Versicherungen, daß der durchschnittliche Versicherungsnehmer ebensoviel einzahlt, wie er herausbekommt – und sogar noch etwas mehr, um den Verwaltungsapparat zu bezahlen. Aber der Durchschnittsmensch existiert nicht in Wirklichkeit, jedenfalls ist kein Mensch jedes Jahr ein Durchschnittsmensch. Der tragende Gedanke jeder Versicherung ist der Ausgleich der Risiken unter den Versicherten während der verschiedenen Phasen im Leben des einzelnen. In der Sozialversicherung machen wir es nicht so wie es die privaten Versicherungsgesellschaften machen – sie schließen bisweilen die sog. schlechtesten Risiken aus. Wir umfassen mit dem Sicherungssystem der Gesellschaft alle Staatsbürger, auch die Menschen, die oft krank sind, die vielleicht vorzeitig arbeitsunfähig werden, mit anderen Worten, auch die Menschen, die die Versicherung am nötigsten haben. Wir gehen weiter als bis zu einem versicherungsmathematischen Ausgleich der Risiken. Wenn wir die Kranken und Schwachen nicht mitaufnehmen würden, müßten wir in unserer zivilisierten Gesellschaft trotzdem für sie bezahlen, nämlich in Form von Armenfürsorge. Wir haben diesen Weg verlassen. Wir können die Risiken auf ein großes Kollektiv, nämlich auf das gesamte Volk, verteilen, und dadurch kann unsere Versicherung effektiver und viel billiger werden. Auch unsere Kinderbeihilfen beruhen auf dem gleichen Gedanken. Alle Staatsbürger bezahlen Steuern, aber wenn sie Kinder haben oder Jugendliche, die sich weiter einer theoretischen Ausbildung widmen, so bekommen sie eine „Rückvergütung“ in bar. Das bedeutet nicht, wie mal jemand behauptet hat, daß man das Geld aus der rechten Rocktasche in die linke tut, sondern das ist ein Weg, damit auch die Familien mit Kindern sich bessere Rösche leisten können.

Aber wird eine staatliche Verwaltung nicht immer größer und teurer, fragen uns einige ausländische Besucher. Darauf können wir nur mit unseren eigenen Erfahrungen antworten. Die Verwaltungskosten unserer allgemeinen Versicherung liegen z. Z. unter drei Prozent der gesamten Ausgaben. Wir haben in unserer Sozialversicherung etwa einen Angestellten auf 1000 Einwohner. Die staatliche Versicherungsinspektion, die die öffentliche Aufsicht über die Versicherungsgesellschaften ausübt, veröffentlicht alljährlich die Zahlen für das Verhältnis der Verwaltungskosten dieser blühenden Unternehmungen zu den Prämieninnahmen und den ausgezahlten Erstattungen. Es ist schwer, Vergleiche anzustellen, weil Sozialversicherung und Privatversicherung so verschieden sind. Ich möchte die private Unternehmertätigkeit nicht in ein unvorteilhaftes Licht stellen und will mich des-

halb mit der Feststellung begnügen, daß es einem beim Studium der verschiedenen Zahlen unbegreiflich erscheint, daß unsere öffentliche Sozialversicherung mit so niedrigen Unkosten und so geringem Personal arbeiten, und trotzdem so zuverlässig und so effektiv sein kann. Die Unkosten, mit denen das stark aufgeteilte, private Versicherungsgewerbe arbeitet, sind ein starkes Argument für eine konzentrierte, einheitlich aufgebaute Volksversicherung.

Aber verlieren die Menschen nicht jedes Interesse daran, für ihre Zukunft vorzusorgen, wenn alles von der Gesellschaft geordnet wird? – Wir wollen einen Blick auf die Entwicklung der Privatversicherungen werfen. Als wir 1955 unsere allgemeine Krankenversicherung bekamen, glaubten viele, das sei das Ende der privaten Krankenversicherungen. Das Gegenteil traf ein. Die ergänzenden privaten Krankenversicherungen haben seitdem zugenommen. Als unser neues Pensionsversicherungsgesetz 1960 in Kraft trat, rechnete man vielleicht mit einem Rückgang der privaten Lebensversicherungen u. dgl. Wieder erlebten wir das Gegenteil. Schon 1960 hatten die Schweden durchschnittlich das höchste private Lebensversicherungsniveau in Europa, und sie erhöhten ihre individuellen Versicherungen gerade in diesem Jahre um etwa 10 Prozent. Seitdem haben wir eine weitere Erhöhung zu verzeichnen.

Im Jahre 1962 schlossen die schwedischen Gewerkschaften mit den Arbeitgebern ein Übereinkommen, nach dem man die Sozialversicherung mit einer kollektiven Lebensversicherung ausbauen wollte. Sie umfaßt fast alle Arbeiter, da ja die meisten organisiert sind. Stirbt ein Arbeiter im aktiven Alter und hinterläßt er Frau und Kinder, so wird ein einmaliger Betrag fällig, der im Normalfalle etwa 25 000 DM beträgt, in Ausnahmefällen aber doppelt so hoch sein kann. Die Arbeitgeber erlegen die Versicherungsprämien. Eine private Versicherungsgesellschaft, die beiden Sozialpartnern gemeinsam gehört, wurde für diesen Zweck gebildet. Damit stieg der durchschnittliche private Lebensversicherungsschutz in Schweden mit einem Schlage auf das Dreifache.

Nimmt man die Entwicklung der Privatversicherung als Maßstab für die Vorsorge für die Zukunft, so deuten unsere Erfahrungen darauf hin, daß ein Mensch, dem man Sicherheit verschafft, selbst daran weiter baut. Die Schweden können jetzt mit geringerer Unsicherheit für die Zukunft planen. Sie wollen heutzutage z. B. in viel größerem Ausmaße eigene Häuser haben als früher, sie lassen ihre Kinder länger zur Schule gehen. Neben dem Versicherungs sparen haben wir in Schweden eine verhältnismäßig große private Sparrätigkeit. Dieses Sparen ist – soweit es meßbar ist – seit 1958 von kaum fünf Prozent der disponiblen Einkünfte auf etwa 8,8 Prozent gestiegen. Es hat sich also um 70 Prozent vermehrt!

Nun ja, aber das Leben verliert wohl seine Spannung im Wohlfahrtsstaate? Geht den Schweden nicht die Unternehmungslust verloren? Das Spannende, das in dem Risiko liegt, arbeitslos und bei Krankheit mittellos zu werden, ja, dafür haben wir seit langem das Verständnis verloren. Warum fragt man nicht die Beamten, ob sie finden, es sei fürchterlich langweilig, daß sie eine feste Anstellung haben?

Wir arbeiten in Schweden wahrscheinlich in größerem Umfange mit Leistungslohnen als andere Länder. Die Gewerkschaften treten seit langem in den meisten Wirtschaftszweigen für das Leistungslohnsystem ein und sehen selbst zu, daß es gerecht aufgebaut wird. Wenn jemand behauptet, daß den Schweden nicht daran liegt, Geld zu verdienen, so kann ich unseren Konkurrenten auf dem Weltmarkt nur versichern, daß diese Behauptung grundlos ist.

Der, dem es gut geht, begnügt sich nicht damit, zu sagen: Mir kann nichts passieren. Er will, daß es ihm noch besser gehen soll. Das kann er durch Arbeit, und nur durch Arbeit, erreichen. Manchmal sagt uns jemand, die Schweden wollten ja nur in begrenztem Umfange arbeiten, weil sie sonst in eine höhere Steuerklasse kämen. Aber so schlecht können nur wenige über unsere Steuergesetze informiert sein –, das zeigt uns die Zunahme unserer steuerveranlagten Einkommen. Die Schweden wissen zudem, daß sie sich mit ihren besteuerten Arbeitseinkommen jetzt Pensionsansprüche erwerben.

Manchmal hört man, der Reiz des Lebens bestehe darin, daß der Mensch Risiken eingeehe. Nun, damit verhält es sich wohl so, daß die Geschäftsleute, welche Risiken auf sich nehmen, im allgemeinen zunächst dafür sorgen, daß sie selbst und ihre Familie geschützt sind –, sonst findet man, sie seien Abenteurer. Sie „schreiben das Haus und das Auto auf den Namen ihrer Frau“, wie man sagt. Die großen, vernünftigen Unternehmer arbeiten, wenn sie Risiken eingehen, im allgemeinen mit den geliehenen Geldern anderer Leute. So macht man es auch in Schweden. Unsere Privatwirtschaft – unsere Industrie ist nämlich zu etwa 90 Prozent in Privatbesitz – investiert so viel sie nur kann. Die schwedische Industrie glaubt an ihre Zukunft. Heutzutage kann sie sich die Mittel für ihren Ausbau auch aus unseren großen, wachsenden Pensionsfonds leihen, die bis jetzt ein Drittel ihrer Gelder der Wirtschaft geliehen haben. Diese Fonds werden von Vertretern der Wirtschaft, der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und des Staates gemeinsam verwaltet. Die Vertreter des Staates haben nicht die Mehrheit im Verwaltungsrat.

Schwedens Investitionsvolumen beträgt derzeit 32 Prozent des Bruttosozialprodukts. Das ist ein höherer Prozentsatz als in früheren Jahren und einer der höchsten in der Welt. Zu diesen Investitionen gehört auch unsere bedeutende Bautätigkeit von Wohnungen, Schulen, Krankenhäusern und anderen öffentlichen Institutionen. Für uns ist diese Bautätigkeit eine Voraussetzung für unseren nationalen und kulturellen Fortschritt. Unsere Industrie ist voll von Verständnis für die Tatsache, daß wir gute Schulen und gute Wohnungen brauchen, wenn wir gute Arbeitskräfte haben wollen.

„Aber die Produktion wächst bei Ihnen nicht so schnell wie bei uns“, sagt ein anderer Besucher. „Das muß doch wohl mit dem Wohlfahrtsstaat zusammenhängen?“ Nun hängt ja das Tempo des Anwachsens bekanntlich auch von der Ausgangsbasis ab. Was die jährliche prozentuale Zunahme betrifft, so können wir natürlich nicht mit den vom Kriege verwüsteten Ländern konkurrieren, wenn man die ersten Wiederaufbaujahre mitrechnet. Wir müssen uns damit begnügen, das Zuwachstempo, z. B. in den Vereinigten Staaten und bei uns selbst zu übertreffen.

„Aber Sie haben doch jedenfalls Inflation in Schweden?“ Ja, das stimmt. Vollbeschäftigung führt überall zu einem Druck auf die Preisstabilität. Aber das Wichtigste ist doch, daß sich unser Außenhandel behaupten kann, und daß wir unsere Valutareserven behalten und vermehren: Wir exportieren heute fast ein Viertel unserer Produktion. Wir konnten unsere Position im internationalen Handel sogar verbessern.

Einige Kritiker sagen uns: „Die Menschen wollen doch aber in eurer Gesellschaft nicht weiter leben. Sie nehmen sich ja das Leben, das hat sogar der Präsident von Amerika gesagt.“ – Es stimmt schon: Der damalige Präsident der USA hat vor einigen Jahren öffentlich behauptet, der Wohlstand habe die Zahl der Selbstmorde in Schweden von einem Tiefenrekord auf eine Ziffer gebracht, die doppelt so hoch sei wie die in Amerika. Seine Behauptung war vollständig unsinnig. Als er später als Expräsident nach Schweden kam, hat er ausdrücklich um Entschuldigung ge-

beten. Ich möchte hinzufügen, daß unsere Zusammenarbeit mit der amerikanischen Regierung in wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Fragen nunmehr sehr eng, vertrauensvoll und herzlich ist. Der ehemalige Präsident hatte einen Zeitungsartikel zu flüchtig gelesen. In dem Artikel stand, die Zahl der Selbstmorde in Schweden sei in den fünfziger Jahren um ein Drittel gestiegen und habe 1957 ein Niveau von etwa 20 Selbstmorden je 100 000 Einwohner erreicht. „Dem standen“, ich zitiere, „9 Selbstmorde in den USA, und 34 im unruhigen West-Berlin gegenüber.“

Schweden hat heute keine größere Selbstmordfrequenz als vor 50 Jahren, als wir noch ein sehr armes Land waren. Sechs Länder weisen höhere Zahlen als wir aus, darunter die Schweiz, die Bundesrepublik Deutschland und Japan. Zu den Ländern, die nur sehr wenige Selbstmorde zu verzeichnen haben, gehört Norwegen, und dieses Land konkurriert mit uns in bezug auf die Wohlfahrtspolitik. Unter der weißen Bevölkerung der USA sind Selbstmorde fast ebenso häufig wie in Schweden. Aber, wie ein amerikanischer Reporter einmal sagte, die Amerikaner morden einander siebenmal sooft wie die Schweden! Wer glaubt, daß der Lebensüberdruß mit der Wohlfahrt zusammenhängt, muß den Beweis dafür anderswo suchen als in der Selbstmordstatistik.

Hand auf's Herz: Kann irgendein Mensch ernstlich glauben, es sei auch nur wahrscheinlich, daß ein gesichertes Alter, gute Krankenfürsorge, gute Wohnungen usw. die Menschen unglücklich machen?

Wir wissen eines: Die Schweden leben länger als alle anderen Völker. Aber wie weit das eine Folge unserer Sozialpolitik ist, das wissen wir nicht.

Besonders eifrige Kritiker wollen uns einreden, daß wir Schweden mehr Alkohol trinken, weil wir eine gute Krankenversicherung und keine Arbeitslosigkeit haben. Unser Alkoholverbrauch ist zwar zu groß, aber er liegt keineswegs an erster Stelle in der Welt. Wir haben seit Jahrhunderten ernste Alkoholprobleme in unserem Lande, aber früher haben die Behörden nicht viel dagegen getan. Am Ende des 19. Jahrhunderts entstand bei uns eine lebhafteste Abstinenzbewegung. Gemeinsam mit der freireligiösen Bewegung und mit der Arbeiterbewegung hat sie eine großartige Arbeit geleistet und spielt auch heute noch eine wichtige Rolle in Schweden. Man versuchte das Trinken damit zu bekämpfen, daß man den gesamten Verkauf von Schnaps, Wein und Starkbier zu einem Staatsmonopol machte. Das besteht bei uns nach wie vor. 40 Jahre lang war in Schweden der Alkohol rationiert: Man durfte je Monat ein, zwei oder drei Liter Schnaps und ein paar Flaschen Wein kaufen, und die Erwachsenen – auch die, die sich nichts zuschulden kommen ließen – hatten ein sog. Einkaufsbuch, in dem alle Einkäufe, einschließlich des Weins, eingetragen wurden. Wurde man wegen Trunkenheit bestraft, so wurde das Einkaufsbuch eingezogen. Das System haben wir 1955 abgeschafft, weil es unsere Probleme nicht löste. Auf die neue Freiheit folgte ein vorübergehender Anstieg des Verbrauchs, und unsere Kritiker ließen es sich natürlich nicht entgehen, das auf das Schuldkonto des Wohlfahrtsstaats zu setzen. Jetzt ist der Verbrauch je Einwohner wieder auf ungefähr das gleiche Niveau wie vor 1955 gesunken.

Das staatliche Alkoholmonopol arbeitet bewußt daran, den Schweden weniger schädliche Alkoholgewohnheiten beizubringen. Die Alkoholpreise sind sehr hoch. Es stehen strenge Strafen darauf, jugendlichen Alkohol zu verkaufen und zu überlassen. Wer Alkohol trinkt und sich dann ans Autosteuer setzt, wird unnach-sichtlich mit Gefängnis bestraft und nur in ganz harmlosen Fällen mit Geldstrafen.

Wir bemühen uns, die Dinge dadurch in die richtige Richtung zu lenken, daß wir die Abstinenzorganisationen und die Vereinstätigkeit der Jugend aus öffentlichen Mitteln unterstützen, Aufklärungskampagnen durchführen und eine humane Trinkerfürsorge nach medizinischen Gesichtspunkten aufbauen. Wir lernen aus den Erfahrungen in anderen Ländern, die mit ähnlichen Problemen kämpfen.

Im vorigen Jahr trat im englischen Unterhaus ein Abgeordneter auf und wollte unserer Sozialpolitik die Schuld an den unehelichen Kindern in Schweden aufpacken. Dieser Vertreter einer strengen, öffentlichen Moral hatte aber die Statistik noch schlechter als jener amerikanische Staatsmann gelesen. Der Anteil der außerehelich geborenen Kinder hat sich bei uns seit vielen Jahren nicht verändert. Wir müßten auf die entsetzlichen Verhältnisse in Stockholm in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts zurückgehen – also um 100 Jahre –, um eine Unterlage für seine Beschuldigungen zu finden. In Wirklichkeit sprechen wir nicht von illegitimen Kindern in Schweden. Aber es gibt illegitime Eltern, und wir versuchen mit allen Mitteln, es so einzurichten, daß alle Kinder willkommenen Kinder sind, die in unserem Lande zur Welt kommen, und eine gute Ausbildung bekommen können.

Schweden hat seit mehreren Jahren fast unverändert etwa fünf Ehescheidungen jährlich auf 1000 bestehende Ehen, das ist etwa halb soviel wie in den Vereinigten Staaten, aber erheblich mehr als in England und Norwegen. Wir ermutigen die Menschen zur Eheschließung durch Darlehen bei der Gründung eines eigenen Haushalts und durch die Steuergesetzgebung, aber wir fördern auch die Emanzipation und die Selbständigkeit der Frauen.

Wir haben gehört, daß die Touristen nach Schweden reisen, weil bei uns im Wohlfahrtsstaate die Mädchen so leicht zugänglich seien. Kein Besucher hat uns dafür einen statistischen Nachweis geliefert. Wer, wie ich, selbst zwei fast erwachsene Töchter hat und mit ihnen oft Mitteleuropa bereist, wäre dankbar, wenn solche Touristen da bleiben, wo sie zu Hause sind. Unsere Töchter haben es in Schweden schön und ruhig, verglichen mit den Belästigungen, denen sie oft im Ausland ausgesetzt sind. Wir wissen nicht, ob die Menschen eine schlechtere Moral bekommen, wenn sich ihre Verhältnisse bessern. Das kann ja jeder in seinem eigenen Land bei den Louten, denen es gut geht, untersuchen.

Aber wir haben ein Jugendproblem. Wir erleben es in unseren Großstädten – genauso wie man es in anderen Großstädten in der ganzen Welt in Wohlfahrts- und in Nicht-Wohlfahrtsstaaten erlebt –, daß die Urbanisierung und die sog. zweite industrielle Revolution Unruhetendenzen mit sich führen. Wir sind uns über die Gründe und die Bedeutung dieser Schwierigkeiten noch nicht im klaren. Wir schicken unsere Sachverständigen zu Studien nach Amerika und in andere Länder mit ähnlichen Problemen, und wir laden ausländische Forscher zu uns ein. Wir setzen viele Millionen für die Vereinstätigkeit der Jugendlichen, für Einrichtungen, Schulung der Leiter und für Aufklärung ein. Wir zweifeln nicht daran, daß wir diese Probleme lösen werden. Aber wir glauben nicht, daß jugendliche Autos stehlen, weil sie eine gute Ausbildung und gute Gesundheitsfürsorge haben. Wir glauben nicht, daß ein Junge eine alte Frau beraubt, weil sein Vater eine Arbeit und ein Anrecht auf Pension hat – aber in manchen dieser Fälle liegt es vielleicht daran, daß er niemals in einem wirklich guten und harmonischen Elternhaus hat aufwachsen können. Übrigens ist die große Mehrheit der jungen Menschen in Schweden eine herrliche Jugend, die ein viel besseres Schweden bauen wird, als wir es haben tun können.

Wenn Sie, meine verehrten Zuhörer, einmal nach Stockholm kommen, möchte ich Sie in einen unserer neuen Vororte, in eine sog. Schlafstadt, mitnehmen. Der Laden, der die beste Lage im Geschäftszentrum dieses Vororts hat, ist ein wohlvershener Buchladen. Als der Inhaber vor zehn Jahren in diesem Neusiedlungsgebiet anfang, nahm er, seiner Ansicht nach, ein großes Risiko auf sich. Vor ein paar Jahren wurde in einem neuen Vorort, 1000 Meter weiter hinaus, ein neues Geschäftszentrum eröffnet, und dort machte dieser Buchhändler eine Filiale auf. Da wußte er, es war kein Risiko mehr.

Im Jahre 1953 verzeichnete die schwedische Bücherproduktion 3600 Neuerscheinungen. Heute sind es beinahe 6000. Trotz der unerhörten Verbreitung des Fernsehens in Schweden hat sich der Buchverleih der öffentlichen Bibliotheken seit 1950 beinahe verdoppelt. Wir haben jetzt dreimal so viele Studienzirkel in unserer Erwachsenenbildung, und die Teilnehmerzahl ist von kaum 400 000 auf 900 000 gestiegen. Unsere Schriftsteller bekommen aus Staatsmitteln Erstattung für jede Ausleihung aus öffentlichen Bibliotheken, und Künstlern und Schriftsteller erwerben wie alle anderen einen Pensionsanspruch aus ihrem Einkommen. Vor kurzem erhielten alle, die Wohnhäuser bauen — private oder andere —, das Recht, über ihre vorteilhaften staatlichen Darlehen hinaus einen Sonderbetrag zur künstlerischen Verschönerung der Wohngebiete aufzunehmen.

Unserer Ansicht nach bietet uns ein Wohlfahrtsstaat nach dem Modell Schwedens die beste Grundlage für kulturellen Ausbau und technischen und wirtschaftlichen Fortschritt. Wir versuchen, die Voraussetzungen für das größtmögliche Glück der größtmöglichen Anzahl Menschen zu schaffen. Wir rufen gern mit Sallust: „Jeder ist seines Glückes Schmied.“ Wir wissen, daß jeder Schmied einen Amboß braucht, ein Stück Eisen und einen Hammer, damit er etwas schaffen kann. Wir wollen dafür sorgen, daß er die Werkzeuge bekommen kann, um seinen eigenen Wohlstand zu schmieden. Vielleicht kann das die Grundlage für sein Glück werden.

Die dem Referat zugrunde liegenden Statistiken veröffentlichen wir im Anhang auf Seite 40 ff.

Unsere Forderungen an den sozialen Rechtsstaat

Staatsminister Heinrich Hemsath

Reichskonferenzen der Arbeiterwohlfahrt waren in ihrer mehr als 40jährigen Geschichte Höhepunkte der oft zermürbenden Alltagsarbeit. Auf diesen Konferenzen wurde immer Rückblick und Ausblick gehalten. Ihre Eigenart bestand, soweit ich sie verfolgen konnte oder teilgenommen habe, nicht nur in einer kritischen Überprüfung der geleisteten Arbeit, sondern auch und vor allem in einer kritischen Überprüfung der gesellschaftspolitischen Situation und der besonders dringenden brennenden Probleme. Ein Blick auf die Tagesordnung und die bisher behandelten und noch zu behandelnden Themen dieser Reichskonferenz überzeugen auch den Sceptiker!

Es ist mein Wunsch, daß die diesjährige Konferenz ihren Auftrag mit der gleichen Verantwortung und Gründlichkeit erfüllen möge wie alle vorangegangenen.

Das Thema dieser Stunde könnte zu der Vermutung verleiten, als ob die Arbeiterwohlfahrt zwar Forderungen an den Staat habe, ansonsten aber ihre eigene Arbeit als praktisch problemlos betrachte. Es steht außer jedem Zweifel, daß die Wahl dieses Themas aus diesem oder vergleichbaren Motiven nicht erfolgt ist. Es ist immer wieder eine Frage des Maßstabes und des Standortes, welche brennenden Fragen der Gegenwart von einer Organisation vom Range der Arbeiterwohlfahrt in einer repräsentativen Veranstaltung auf den Schild gehoben werden.

Es ist ebenso unbestreitbar, daß die Behandlung eines solchen Themas ebenfalls vom Standort des Referenten und von seinen Maßstäben mitbestimmt wird. Persönliche Einsicht und Erfahrungen kommen selbstverständlich hinzu, und am Ende wird ein Referat geboren, das entweder durch seine „Ausgewogenheit“ oder gar Farblosigkeit jede Möglichkeit des Widerspruchs und der Auseinandersetzung ausschließt oder aber Widerspruch und Stellungnahmen provoziert und unvermeidbar macht. Ich hoffe, daß ich den zweiten Weg gewählt habe.

I.

Meine Damen und Herren! „Unsere Forderungen an den sozialen Rechtsstaat“, das heißt zunächst, daß wir Fordernde sind. Unsere Forderungen heißt allerdings auch, daß wir wissen, daß wir allein oder vor allem wir sie vertreten und daß wir für sie eintreten und arbeiten wollen, weil wir mit der sozialen und gesellschaftspolitischen Wirklichkeit nicht zufrieden sein können und deshalb nicht zufrieden sein wollen. Darin unterscheiden wir uns von vielen Gruppen und Organisationen und ihren oft wortgewaltigen Repräsentanten, von denen wir zwar auch annehmen dürfen, daß sie die Wirklichkeit und ihre reale Substanz erkannt haben, die aber dennoch keine oder andere Forderungen stellen.

Noch ein anderes muß vorab gesagt werden: Daß wir uns als Fordernde zwar den richtigen Ort, die richtige Stadt ausgesucht haben, unsere alte Reichshauptstadt Berlin, in der die brennenden Fragen des politischen und gesellschaftspoli-

tischen Lebens aus vielen Gründen seit Jahrzehnten diskutiert werden konnten – natürlich müssen wir die berüchtigten 1000 Jahre ausklammern! – und oft mit besonderer Leidenschaft diskutiert worden sind, eben wegen ihres besonderen Klimas, und weil diese Stadt immer im Brennpunkt und Brennspiegel der großen Probleme war. Aber, Freunde, haben wir uns für dieses Thema auch den richtigen Termin ausgesucht? Exponieren wir uns mit diesem Thema nicht in einem ungewöhnlichen Maße, weil die breite Öffentlichkeit, zielbewußt „berieselt“, eher der Auffassung zuneigt, daß alle berechtigten Forderungen inzwischen erfüllt seien? Daß es also unvertretbar sei, zusätzlich weitergehende Forderungen an diesen Staat zu stellen? Staatssekretär Michanek sagte, der Wohlfahrtsstaat brauche keine Verteidiger mehr. In Schweden zwar nicht! In Deutschland auf jeden Fall.

Wurde nicht schon vor Jahren das meines Erachtens böse Wort geboren, daß die Grenzen des Wohlfahrtsstaates erreicht seien? Und wurde diese These nicht sehr wirkungsvoll mit sachlich scheinbar schwerwiegenden und düster klingenden Behauptungen untermauert? Es wäre meines Erachtens mehr als eine Messe wert, diese Thesen und ihre Begründungen einschließlich der düsteren Prognosen über die negativen Wirkungen einer konstruktiven und, wenn Sie wollen, expansiven Sozialpolitik und Gesundheitspolitik mit dem – trotzdem! – steil gestiegenen Sozialprodukt zu konfrontieren.

Dabei sollten wir ruhig unseren Mut und die Objektivität auf eine harte Probe stellen insofern, daß wir die Schafe von den Böcken zu trennen versuchen, um sie zur Rechten und zur Linken, um in einem ehrwürdigen Bilde zu sprechen, von uns zu placieren. Die Interessenvertreter und Gegner jeder konstruktiven Lösung zu unserer Linken und die mit den Maßstäben und Bildern einer nie wiederkehrenden Vergangenheit Bewehrten, aber im Grunde Gutwilligen zu unserer Rechten. Das gäbe ein buntes und eindrucksvolles Bild und eine noch eindrucksvollere Tatsachenkette. Mit ihr könnten wir jene „festlegen“, die ohne Rücksicht auf humanitäre, soziale und gesellschaftspolitische Notwendigkeiten den Weg zum sozialen Rechtsstaat mit ihren interessengebundenen Kassandrarufern seit oh und je begleitet haben und diesem Metier auch nach 1945 treu geblieben sind. Beweise und Beispiele? Vom ersten Soforthilfegesetz zur Milderung der Not der Vertriebenen und dem Versuch ihrer Eingliederung bis zum sogenannten Sozialpaket, von der „Reform“ der Rentenversicherungen bis zum Jugendarbeitsschutzgesetz, Vom Ringen um ein zeitgemäßes Kriegsopferrecht ganz zu schweigen!

Wohlgemerkt: Es geht hier nicht um die Berechtigung, die Legitimität solchen Tuns, sondern um seine Motive und um seine Glaubwürdigkeit.

Für uns aber geht es um die Frage des Begreifens sozialer und gesellschaftspolitischer Notwendigkeiten und Möglichkeiten und um eine Rangordnung in Staat und Gesellschaft, die mit dem Gebot der Verfassung, vor allem in den Artikeln 20 und 28, vom „demokratischen und sozialen Rechtsstaat“ im Einklang steht. Wir halten dieses Verfassungsgebot aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen für bindend. Wir wissen so gut wie die Gegner jeder weiteren konstruktiven Entwicklung, daß jeder weitere Schritt der sorgfältigsten Überprüfung bedarf, aber wir wissen auch, daß solche Schritte mit den Wertskalen der Vergangenheit nicht gemessen werden können und nicht gemessen werden müssen.

Ich muß aus Zeitgründen so gut wie gänzlich auf eine Erklärung in allgemeiner Benutzung stehender Begriffe verzichten. Was eine Forderung ist, ist klar. Nicht

ganz so klar scheint mir zu sein, wann wir von einem „sozialen Rechtsstaat“ sprechen können.

Mit unserem Maßstab messend, darf ich vielleicht feststellen, daß er nicht in dem von uns geforderten Umfang und einer von uns als notwendig und möglich erachteten Wirksamkeit besteht, solange wir nicht von einer umfassenden sozialen Sicherung des Menschen sprechen können.

Sie beschränkt sich nicht auf den Schutz vor den klassischen Massenrisiken der Krankheit und Invalidität, des Alters, des Unfalls und der Arbeitslosigkeit. Und sie beschränkt sich ebenfalls nicht auf die Sicherung des nackten Existenzminimums, das mit der Würde des Menschen nicht im Einklang steht. Zu ihr gehören in gleichem Maße das Arbeitsrecht und der Arbeitsschutz, die Jugendpflege und Familienhilfe, die Ausbildungsförderung, der Gesundheitsschutz und der Mutterschutz und nicht zuletzt ein soziales Wohnungsrecht. Wenn ich mich trotzdem zunächst auf die klassischen Massenrisiken konzentriere, dann nur aus zeitlichen Gründen.

Der Schutz gegen diese Massenrisiken im Rahmen der Bismarckschen Sozialpolitik stellte eine Pionierleistung dar. Diese Sicherung war zwar in ihrem Umfang zunächst begrenzt auf die untersten Einkommensgruppen der Arbeitnehmer. Aber unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Möglichkeiten und Einsichten der damaligen Gesellschaft wollen wir anerkennen, daß die Bismarcksche Sozialversicherung durchaus zeitgerecht war. Es kommt nicht von ungefähr, daß sie auch die Gesetzgebung anderer Länder anregte und befruchtete. So wies der Reichstagsabgeordnete Hedén, der erste Befürworter einer Gesetzgebung zur sozialen Sicherung in Schweden, schon 1884 auf das deutsche Beispiel hin. Wir können ohne Übertreibung sagen, daß die Bismarcksche Sozialgesetzgebung eine erste Welle sozialpolitischer Aktivität auslöste, die über die Grenzen Deutschlands nicht nur Gedanken und Motive trug, sondern Bewegung und Maßnahmen auslöste.

Die zweite Welle wurde durch die Weltwirtschaftskrise und den zweiten Weltkrieg verursacht. Diese beiden Krisen zwangen die Länder der westlichen Welt, nach Lösungen zu suchen, die den Erfordernissen und Möglichkeiten der Industriegesellschaft, ihren Bürgern eine soziale Sicherung zu gewährleisten, gerecht wurden. Diese Bemühungen fanden in den Vereinigten Staaten 1935 ihren Ausdruck in dem „Gesetz über soziale Sicherheit“. Die Atlantic-Charta proklamierte als eines der Kriegsziele die Freiheit von Not. In der Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen heißt es: „Jedermann hat als Mitglied der Gesellschaft ein Recht auf soziale Sicherheit.“ In der 1959 unterzeichneten Europäischen Sozial-Charta verpflichteten sich die Signatarstaaten, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um allen Arbeitnehmern und ihren Angehörigen das Recht auf soziale Sicherheit zu gewährleisten. Es ist nicht bei diesen Programmklärungen geblieben. Schon in den dreißiger Jahren wurde in Neuseeland ein umfassendes System sozialer Sicherung geschaffen. In Schweden wurden die bereits bestehenden Ansätze in den letzten dreißig Jahren zu einem geschlossenen System ausgebaut. In Großbritannien schließlich wurde mitten im Kriege von einer Allpartei-Regierung die Einführung des als Beveridge-Plan bekannten Systems der Sozialen Mindestsicherung vorbereitet.

Alle diese Sicherungssysteme sind unbelastet von Traditionen. Vorbeugende Maßnahmen stehen im Vordergrund. Auf konstruierte Unterschiede zwischen Versorgung, Versicherung und Fürsorge wird verzichtet. In internationalen Deklaratio-

nen und Übereinkommen stehen Versorgungs- und Versicherungsleistungen gleichwertig nebeneinander. Die bei uns traditionelle Klassenbezogenheit sucht man in diesen Sicherungssystemen vergeblich. Die bei uns übliche Diskussion über Wert oder Unwert der einzelnen Sicherungsmöglichkeiten, wobei die Staatsbürgerversorgung gern moralisch abgewertet wird, scheint mir ein bundesrepublikanisches Kuriosum zu sein. Es ist bedingt durch unser innenpolitisches Klima.

Bei ausländischen Sozialpolitikern stößt diese künstlich entfachte Grundsatzdiskussion nur auf Befremden. Für sie ist allein die Zweckmäßigkeit von Bedeutung. Die Entscheidung darüber, ob eine Leistung aus Steuergeldern oder aus Beiträgen finanziert wird, ob sie allen Staatsbürgern oder nur den Arbeitnehmern gewährt werden soll, artet im Ausland nicht zu einer ideologisch gefärbten Prinzipienfrage aus. Bei dieser Sachlage ist es kein Wunder, daß häufig Sicherungssysteme gewählt werden, die in der Bundesrepublik mit dem abschreckenden Etikett „Staatsbürgerversorgung“ versehen werden. Diese Systeme funktionieren aber. Sie werden im Ausland selbst von den Konservativen bejaht. Auch die bürgerlichen Regierungen in Großbritannien haben das einmal geschaffene System der sozialen Sicherung nicht demontiert.

In Schweden fand die Sozialgesetzgebung mit einer Ausnahme – die Zusatzversicherung zur Volkspension – auch eine breite bürgerliche Unterstützung. Das bei uns oft beschworene Schreckgespenst der Lähmung der Eigeninitiative durch Einführung der „Staatsbürgerversorgung“ zeigte sich nicht. Im Gegenteil führte z. B. in Schweden die Einführung der das gesamte Volk umfassenden Krankenversicherung zu einem vermehrten Interesse am Abschluß zusätzlicher Privatversicherungen.

II.

Die sozialpolitische Gesetzgebung der Bundesrepublik knüpfte unter bewußter Ablehnung von Versorgungsgesichtspunkten am herkömmlichen deutschen Sozialversicherungssystem an. Dieses System war ein Kind des 19. Jahrhunderts. Ich sagte bereits, daß es – gemessen an den damaligen wirtschaftlichen Möglichkeiten – eine Pionierleistung war. Dies darf uns jedoch nicht davon abhalten, auch die Grenzen und Mängel dieses Systems, wie sie sich uns unter Berücksichtigung der Erfordernisse und Möglichkeiten der Gegenwart darstellen, zu erkennen.

Bei der Schaffung des deutschen Sozialversicherungssystems stand das Ziel der obrigkeitstaatlichen Befriedungsaktion Pate. Es beschränkte sich auf die unteren Einkommensgruppen der Arbeitnehmer und war insofern klassenbezogen. Nicht die vorbeugende Verhinderung von Mißständen, sondern die Linderung ihrer Auswirkungen im Rahmen der bestehenden Gesellschaftsordnung standen im Vordergrund. In den folgenden Jahrzehnten wurde der Kreis der Versicherten zwar ausgedehnt. In das Leistungsrecht wurden auch einzelne vorbeugende Maßnahmen aufgenommen. Sie hatten aber nur untergeordnete Bedeutung. Die Unterstützung im Notfall stand und steht noch immer im Vordergrund. Der Grundcharakter der Sozialversicherung hat sich also nicht geändert.

Damit kann aber die deutsche Sozialversicherung den Anforderungen nicht gerecht werden, die wir heute an sie stellen müssen. Seit Bismarcks Zeiten hat sich auch bei uns einiges geändert. Nicht zuletzt die Struktur unserer Gesellschaft. Was damals zeitgerecht war, ist es heute nicht mehr. Was damals unmöglich war, ist heute möglich. Die für die industrielle Massengesellschaft typischen Elemente, wie z. B. der Zerfall der Großfamilie, die Verstädterung, die wachsende

Abhängigkeit aller von allen führten zu einem erhöhten Sicherheitsbedürfnis. Es wurde noch verstärkt durch das deutsche Massenschicksal des Vermögensverfalls infolge Krieg, Vertreibung und Inflation.

In seiner Regierungserklärung vom 20. Oktober 1953 kündigte der Bundeskanzler eine „umfassende Sozialreform“ an. Dieses Reformwerk ist aber über einzelne Ansatzpunkte in Teilbereichen nicht hinausgekommen. Es beschränkte sich im wesentlichen auf Leistungsverbesserungen im Rahmen des überlieferten Systems. Die Bundesregierung ist ein erklärter Gegner des Versorgungsprinzips und einer „umfassenden“ sozialen Sicherung. Gestützt auf die Krücken einer m. E. falschen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips, die selbst unverdächtigen Zeugen wie Professor Nell-Breuning ein Unbehagen einflößt, polemisiert sie gegen die angeblichen schädlichen Auswirkungen der Staatsbürgerversorgung und des Wohlfahrtsstaates. In seiner Regierungserklärung vom 29. Oktober 1957 deckte der Bundeskanzler die Karten auf. Er bezeichnete es offen als eines der Ziele der Bundesregierung, das „Abgleiten“ in den Wohlfahrtsstaat auf jeden Fall zu verhindern. Mit dem Hinweis auf die allgemeine Einkommensentwicklung begründete der Bundeskanzler seine Auffassung, daß weite Teile der Bevölkerung weitgehend für sich selbst sorgen könnten.

Diese gedankliche Grundkonzeption der Bundesregierung fand ihren Niederschlag in der Sozialgesetzgebung seit 1957. Mit der Rentenreform setzte sich die Bundesregierung das Ziel, die Altersrente zur echten Vollrente umzuwandeln. Bei einem erfüllten Arbeitsleben, d. h. bei 40jähriger Versicherungsdauer, sollte sie 60 Prozent des gegenwartsbezogenen Einkommens ausmachen. Dadurch sollte ein soziales Abgleiten des Altersrentners verhindert werden.

Die zunächst leidenschaftlich umkämpfte Einführung der auf den gegenwartslohn bezogenen Rente war ein großer Schritt nach vorn. Aber er wurde erkaufte mit der Durchsetzung des reinen Versicherungsprinzips in Gestalt der beitragsgerechten Rente. Aus gutem Gründen war schon 1889 ein Versorgungselement in Gestalt des aus Steuermitteln finanzierten Rentengrundbetrages in die Altersversicherung eingebaut worden. In der Bundesrepublik dagegen wurde 1957 das Versorgungselement des Rentengrundbetrages und der Mindestrente beseitigt. Die Folge ist, daß heute auch bei erfülltem Arbeitsleben ein erheblicher Teil der Altersrenten unter den Regelsätzen der Sozialhilfe liegt. Die Sozialhilfe dürfte bei einem Ehepaar einschließlich der Mitbeihilfe und Sonderleistungen wie Hausbrandhilfe, Weihnachtsbeihilfe usw. im Schnitt etwa 250 DM im Monat betragen. Tatsachen, die nur in Statistiken erscheinen. Niemand kann behaupten, daß 250 DM unter Berücksichtigung des in ständiger Bewegung befindlichen Preisniveaus ein menschenwürdiges Leben eines Ehepaars garantieren.

Wie aber sieht es bei unseren Rentnern aus! Nach sehr gewissenhaften Feststellungen erhalten nahezu 50 Prozent der männlichen Altersruhegeldempfänger der Arbeiterrentenversicherung in der Bundesrepublik eine monatliche Altersrente, die unter diesem Satz liegt. In der Angestelltenversicherung sind es über 20 Prozent der männlichen Arbeitnehmer. Noch schlechter steht es bei den Frauen. In der Arbeiterrentenversicherung überschreiten die weiblichen Altersrenten in weit über 50 Prozent der Fälle nicht die 100-DM-Grenze. Eine wahre Katastrophe sind die Witwenrenten, insbesondere in der Arbeiterrentenversicherung. Fast 40 Prozent der Witwenrenten liegen hier unter 100 DM monatlich.

Nun wird man mir vielleicht entgegenhalten, daß diese niedrigen Renten nur auf eine kurze Versicherungsdauer zurückzuführen seien. Aber dieser generelle Einwand hält einer kritischen Prüfung nicht stand. Er mag für einen Teil der niedrigen Renten zutreffen. Ein erheblicher Teil der Rentner erhält aber auch bei völlig normalem Arbeitsleben diese unzureichenden Renten allein wegen seines niedrigen Einkommens.

In Hessen hatten wir z. B. 1961 — zuverlässige Statistiken jüngerer Datums stehen mir leider nicht zur Verfügung — rund 100 000 männliche, ganzjährig beschäftigte Lohnsteuerpflichtige, deren Monatseinkommen unter 400 DM betrug. Ich mache ausdrücklich darauf aufmerksam, daß die weiblichen Arbeitnehmer und die Lehrlinge ausgeklammert worden sind. Übertragen wir diese Zahl nach einer Faustregel auf die Bundesebene, so können wir sagen, daß in der Bundesrepublik rund eine Million männliche Arbeitnehmer in diese niedrige Einkommensgruppe fallen. Selbst bei 40jährigem Arbeitsleben errechnet sich ihre Altersrente im günstigsten Falle auf 240 DM monatlich. In der Praxis wird dieser Betrag noch unterschritten, weil die 40jährige Arbeitsdauer in der Regel nicht erreicht wird.

Auch die errechneten Altersrenten für verschiedene Berufsgruppen ergeben dieses Bild. In der Bundesrepublik haben wir rund 561 000 industrielle Hilfsarbeiter. Wenn wir wieder ein 40jähriges Arbeitsleben unterstellen, beträgt die durchschnittlich errechnete Altersrente für diese Menschen 265 DM monatlich. Bei den landwirtschaftlichen Spezialarbeitern liegt sie bei 233 DM, bei den sonstigen landwirtschaftlichen Arbeitern bei 144 DM.

In der Praxis wird von diesen Berufsgruppen aber noch nicht einmal die von mir eben genannte Rentenhöhe selbst bei 40jährigem Arbeitsleben erreicht. Denn meine errechneten Beispiele setzen die Zugehörigkeit zu dieser Berufsgruppe während der gesamten Versicherungsdauer voraus. Dies aber ist häufig nicht der Fall. Der industrielle Hilfsarbeiter war oft im Anfang seines Erwerbslebens in der Landwirtschaft tätig. Der landwirtschaftliche Spezialarbeiter hat als einfacher landwirtschaftlicher Arbeiter angefangen.

Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt. Bei der Rentenberechnung kann man nicht allein von dem zuletzt bezogenen Einkommen ausgehen. Zu berücksichtigen sind auch die Einkommensverhältnisse der gesamten Versicherungsdauer. Das zeigt sich auch an einzelnen typischen Rentenfällen, die ich zur Prüfung dieser Berechnungen analysieren ließ: Im Bereich der LVA Hessen erhält ein angelernter Industriearbeiter mit 39 Versicherungsjahren eine Altersrente von 267 DM monatlich. Die Altersrente eines landwirtschaftlichen Spezialarbeiters mit 39 Versicherungsjahren beträgt 260 DM, die eines landwirtschaftlichen Arbeiters mit 35 Versicherungsjahren 170 DM monatlich.

Sie werden mir zustimmen, daß diese Altersrenten unzureichend sind. Wie dann erst die Witwenrenten aussehen, können Sie sich vorstellen. Schon durch die von mir zitierten Zahlen wird eines offensichtlich, und das ist eine entscheidende Feststellung: Das Ziel, das sich die Bundesregierung bei der Rentenreform gesteckt hatte, wurde nicht erreicht und kann m.E. bei Aufrechterhaltung dieses Systems und seiner Prinzipien nicht erreicht werden!

Die Bildung eines Vermögens als eine die Rente ergänzende Reserve ist entgegen den Darstellungen der Bundesregierung einem großen Teil der Arbeitnehmer m.E. nicht oder, vorsichtig formuliert, noch nicht möglich. Daran können

auch die Maßnahmen zur Förderung der Sparwilligkeit, wie z.B. die Spar- und Bausparprämien, nichts ändern.

Man kann den Arbeitnehmern auch nicht vorwerfen, daß sie durch ein weniger „üppiges“ Leben ihre Sparfähigkeit steigern könnten. Die monatlichen Verbrauchsausgaben für Ernährung des von mir erwähnten vierköpfigen Arbeitnehmerhaushalts beliefen sich 1962 auf 262 DM.

Es ist zur Zeit unrealistisch, die Vermögensbildung der Arbeitnehmer als wirkliche Ergänzung der Sozialversicherungsleistung für einen bedeutsamen Teil der Arbeitnehmerschaft in Betracht zu ziehen. Nach allem ergeben sich für das gegenwärtige System der Alterssicherung in der Bundesrepublik folgende Schlussfolgerungen:

Einem erheblichen Teil der Arbeitnehmer bleibt nach einem erfüllten Arbeitsleben der Weg zum Sozialamt nicht erspart. In der Großstadt Frankfurt am Main ist jeder zweite Empfänger laufender Sozialhilfe Rentner! Bei zwei Dritteln dieser Rentner ergänzt die Sozialhilfe die Altersrente. Das ist die Wirklichkeit! Ich bin überzeugt, daß dieses Beispiel von repräsentativer Bedeutung ist.

Können wir dann sagen, daß wir die Grenzen des Sozialstaates bereits erreicht haben? Ist das eine vertretbare Vorstellung von der Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates, und ist so die Ebenbürtigkeit des schaffenden Menschen sichergestellt?

Obwohl die Sozialpolitik in der Bundesrepublik unter wachsend günstigen ökonomischen Voraussetzungen und unter schärfstem Druck der Öffentlichkeit geprägt worden ist, ist nach meiner Auffassung das Problem der ausreichenden Altersrente bei weitem nicht für alle versicherten Arbeitnehmer gelöst.

Wir müssen uns fragen, ob diese Mängel überwunden werden können oder ob sie im System liegen. Von einer ausreichenden Alterssicherung kann erst gesprochen werden, wenn der Versicherte nach einem erfüllten Arbeitsleben eine Altersrente in Höhe von 70 Prozent des gegenwartsbezogenen Einkommens erhält. Erst dann ist der Altersrentner gegen eine Deklassierung gesichert.

Es gibt verschiedene Wege, diese Deklassierung zu mildern. Der einfachste Weg, den das alte Rentenrecht kannte, ist die Mindestrente, die, wie es im sozialdemokratischen Regierungsprogramm festgelegt war, 225 DM betragen und unter das dynamische Prinzip des neuen Rentenrechts fallen sollte. Damit wäre die Hungerzone beseitigt, nicht mehr! Die nach der Verfassung unverletzliche „Würde des Menschen“ könnte in dieser Hungerzone wieder ihr Domizil aufschlagen und langsam wieder Wurzeln fassen.

Ist das angestrebte Ziel durch Wiedereinführung der mit Staatszuschüssen finanzierten Mindestrente in der Rentenversicherung zu realisieren? Dies wäre zweifellos eine Möglichkeit. Von ihr wurde ja auch bis 1957, als Übergangsregelung sogar bis 1961, Gebrauch gemacht.

Wir müssen uns allerdings darüber im klaren sein, daß es dabei zumindest nach dem Übergangsrecht im Einzelfall zu Lösungen kommen kann, die ungerecht erscheinen. Es kann der Fall eintreten, daß eine vorübergehende und niedrig entlohnte Tätigkeit zum Anspruch auf eine Mindestrente führt, die sich ihrer Höhe nach nicht wesentlich von dem beitragsgerichten Rentenanspruch eines Versicherten mit erfülltem Arbeitsleben unterscheidet. Das sind allerdings Ausnahmefälle, die in Kauf genommen werden müßten.

Wollen wir das angestrebte Ziel einer Mindestsicherung für alle unter Vermeidung dieser „Ungerechtigkeiten“ erreichen, so gibt es nach meiner Meinung nur einen Weg: die Gewährung einer Sockelrente für alle Staatsbürger aus Steuermitteln. Diese Sockelrente wird ergänzt durch eine obligatorische, einkommensbezogene Zusatzversicherung für Arbeitnehmer und sonstige Bevölkerungskreise, die eine derartige Sicherung wünschen und benötigen. Darüber hinaus sind der individuellen Selbstvorsorge keine Grenzen gesetzt.

Jetzt rechne ich natürlich mit Ihrer finanziellen Gretchenfrage: Wer soll das bezahlen? Sie werden sich vielleicht daran erinnern, daß Herr Mischnick die jährlich erforderlichen Aufwendungen für eine Sockelrente in Höhe von 100 DM monatlich auf sechs Milliarden DM jährlich geschätzt hat. Die von mir vorgetragene Konzeption bedeutet jedoch nicht, daß tatsächlich zusätzliche Aufwendungen in diesem Umfang entstehen. Ich erinnere daran, daß bereits heute eine Alterssicherung nicht nur für die Arbeitnehmer, sondern auch für Handwerker, Landwirte und Ärzte besteht. Ihre Leistungen entsprechen der Höhe nach der von mir vorgeschlagenen Grundrente oder liegen sogar darüber. Die Einführung der aus staatlichen Mitteln finanzierten Grundrente würde dazu führen, daß die Beiträge für bereits bestehende oder geplante Sicherungssysteme dieser selbständigen Gruppen fortfallen oder zumindest erheblich gesenkt werden können. Gleichzeitig würden auch die staatlichen Zuschüsse zu diesen bestehenden Sicherungseinrichtungen eingespart werden. Die Aufbringung der verbleibenden zusätzlichen Ausgaben unter Berücksichtigung der sozialpolitischen Erfordernisse ist unbestritten ein Schwerpunktproblem der Finanzpolitik. Auf die hier gegebenen Möglichkeiten möchte ich heute nicht eingehen.

Ich gestehe mit Freimut, daß diese Lösung alles andere als originell ist. Sie ist orientiert an den angelsächsischen und skandinavischen Modellen. Einen möglichen Vorwurf möchte ich aber zurückweisen: Mit diesem Vorschlag habe ich keine Anleihe bei Herrn Mischnick aufgenommen. Die Forderung nach einer staatlichen Mindestrente wird von der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands nicht erst seit gestern und heute erhoben. Auch das 1959 beschlossene Godesberger Programm sieht die Einführung einer staatlichen Mindestrente vor.

Die von mir vorgetragene Konzeption unterscheidet sich auch im Grundsätzlichen von den Vorstellungen des Herrn Bundesvertriebenenenministers a. D. Die Sockelrente nach Mischnick soll langfristig sonstige solidarische Sicherungseinrichtungen überflüssig machen oder zumindest ihre Bedeutung und ihre Leistungen verringern zugunsten der privaten Selbstvorsorge. Mein Vorschlag zielt dagegen darauf hin, das bisherige Sicherungssystem durch eine nach dem Mindeststandardprinzip gestaltete Grundsicherung zu ergänzen. Das Funktionieren der angelsächsischen und skandinavischen Modelle beweist, daß es sich hierbei nicht um eine irrealen Zielsetzung handelt. Die Praxis drängt auch in der Bundesrepublik zu dieser Lösung. Ich sagte bereits, daß schon heute in der Bundesrepublik nicht nur die Arbeitnehmer bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe in der Sozialversicherung erfaßt sind. Eine öffentliche Alterssicherung gibt es auch für die selbständigen Handwerker, für die Ärzte, für die Landwirte. Erwogen wird sie für Rechtsanwälte, Steuerberater und andere freie Berufe. Gefordert wird sie vom Einzelhandel. Am 4. Oktober erklärte der Präsident der Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels, daß auch einem Kaufmann ein Mindestmaß an sozialer Sicherung für seinen Lebensabend zugebilligt werden müsse, zumal auch die Beamten hinsichtlich ihrer Alterssicherung nicht auf die legendäre Selbstvorsorge angewiesen seien.

Zusammenfassend kann man sagen, daß für 90 Prozent der Erwerbstätigen eine öffentliche Alterssicherung in der einen oder anderen Form bereits besteht oder beabsichtigt ist. Die Einführung der Sockelrente aus Steuermitteln für alle Staatsbürger schließt nur noch die Lücken, zu deren Überbrückung heute Sondergesetze wie das Bundessozialhilfegesetz, das Lastenausgleichsgesetz u. a. dienen müssen, und verlagert diese Kosten von Beiträgen auf die Steuern. Für den Sozialpolitiker sollte allein entscheidend sein, welche Lösung am zweckmäßigsten ist zur Verwirklichung des Zieles, den Menschen die notwendige soziale Sicherung zu gewährleisten.

III.

Ich habe mich bisher mit Absicht begrenzt auf die Altersrenten. Denn hier sind die Mängel am schwersten. Ich bin nicht eingegangen auf die Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten, weil ich den Eindruck habe, daß hier eine grundsätzliche Neuordnung nicht erforderlich ist. Aber das kann und sollte ebenfalls einer gründlichen Überprüfung unterzogen werden. In beiden Rentenarten sind Versorgungselemente enthalten, die eine Grundsicherung gewährleisten.

Wenn ich mich jetzt der Krankenversicherung zuwende, komme ich zu einem Gebiet, das, wie Sie wissen, zur Zeit im Brennpunkt der Diskussion steht. Auch die deutsche Krankenversicherung muß den Erfordernissen der Gegenwart und einer übersehbaren Zukunft angepaßt werden. Hierüber gibt es keinen Streit. Erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestehen jedoch über Umfang und Art der Reform und über viele bedeutsame Einzelfragen.

Sie wissen, daß der Herr Bundesarbeitsminister bereits 1959 einen ersten Anlauf zur Neuregelung der Krankenversicherung unternahm. Der von ihm vorgelegte Gesetzentwurf enthielt unbestritten eine Reihe von Verbesserungen. Inwieweit diese ausreichten, um den berechtigten Anforderungen gerecht zu werden, die wir heute an eine soziale Krankenversicherung stellen müssen, will ich dahingestellt sein lassen. Entscheidend war jedoch die Hypothek, mit der der Herr Bundesarbeitsminister das „Reformwerk“ belastete. Ich meine die von Herrn Minister Blank propagierte zusätzliche Kostenbeteiligung.

Welche Bedeutung der Herr Minister selbst seinem Vorschlag beimaß, ergibt sich daraus, daß er am 18. Dezember 1959 im Bundesrat erklärte: „Würde dieses Stück (die zusätzliche Kostenbeteiligung) aus dem Entwurf herausgebrochen, so wäre damit die geplante Neuordnung in Frage gestellt.“

Der Gedanke der zusätzlichen Kostenbeteiligung stieß auf den Widerstand der breiteren Öffentlichkeit, Gewerkschaften, Ärzte, Krankenkassenverbände, Familienorganisationen und nicht zuletzt der Bundesrat erkannten klar, daß die zusätzliche Kostenbeteiligung zu einer Verschlechterung des Krankenversicherungsschutzes führen würde. Sie ist gesundheitspolitisch bedenklich, weil sie der Vorsorge, dem frühzeitigen Weg zum Arzt, eine finanzielle Schranke in den Weg legt und in zahlreichen Fällen einfach verspart. Sie ist sozialpolitisch bedenklich, weil sie besonders die Alten und Gebrechlichen sowie die kinderreichen Familien belastet. Und schließlich war sie auch unter verwaltungsmäßigen Gesichtspunkten eine Mißgeburt.

Der Widerstand der Öffentlichkeit, den man in einem Wahljahr nicht ignorieren konnte, zwang die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, dem Gesetzentwurf ihres Par-

teifreundes Blank selbst den Todesstoß zu versetzen. Damit erlitt der erste Versuch, den Gedanken der zusätzlichen Kostenbeteiligung zu verwirklichen, eine verdiente Niederlage. In einem Vorschaltgesetz, das wegen seines Inhalts und der zeitlichen Auspizien, unter denen es zustande kam, zu Recht das Etikett „Rosinengesetz“ erhielt, wurden lediglich einige vorgesehene Verbesserungen des Krankenversicherungsrechts vorweggenommen.

Die Niederlage im ersten Anlauf veranlaßte den Bundesarbeitsminister aber nicht, den Gedanken der zusätzlichen Kostenbeteiligung aufzugeben. Dieses „Sorgenkind“ ist ihm offensichtlich, wie oft im Leben, besonders ans Herz gewachsen. Mit einem Eifer und einer Hartnäckigkeit, die einer besseren Sache wert gewesen wären, präsentierte er seinen Vorschlag in der vierten Legislaturperiode erneut, wenn auch in abgewandelter Form. Um sich wenigstens diesmal die Niederlage zu ersparen, bediente er sich eines Tricks: Er bündelte das in der Öffentlichkeit unpopuläre Krankenversicherungsneuregelungsgesetz mit dem Lohnfortzahlungsgesetz und dem Bundeskindergeldgesetz. Das Ganze läuft unter der Bezeichnung „Sozialpaket“. Diese Bündelung war aus der Sache heraus nicht erforderlich. Sie erfolgte auch nicht etwa, weil die Gesetze ein aufeinander abgestimmtes Ganzes bilden. Die Musterkollektion wurde zusammengestellt, um durch eine spekulative Verteilung von „Rosinen“ die Bereitschaft zu wecken, auch den bitteren Tropfen zu schlucken.

Mit der Einführung der zusätzlichen Kostenbeteiligung verfolgt die Bundesregierung zwei Zielsetzungen. Die Kostenbeteiligung soll „sozialpädagogisch“ wirken und den Willen zur „Eigenvorsorge des Versicherten“ stärken. Wir stellen mit Recht fest, daß der Versicherte durch seine Beitragsleistung an die Versicherungsgemeinschaft bereits Eigenvorsorge trifft. Die Höhe dieser Eigenvorsorge beträgt für den Versicherten im Durchschnitt der Bundesrepublik 5 Prozent seines Bruttolohnes. Sein Arbeitgeber wird zu einer gleich hohen Leistung herangezogen. Das zur Klarstellung, weil der Terminus „Kostenbeteiligung“ allein irreführend ist. Auf jeden Fall ist es unabhängig von ihrer Höhe eine zusätzliche Kostenbeteiligung. Sinn und Zweck der sozialen Sicherungseinrichtungen bestehen darin, Hilfe zu gewähren. Sie sind keine Erziehungs-, sondern Schutzinstitute. Es kommt hinzu, daß die Verwaltung und Abrechnung des Sonderfonds, der bei jeder Krankenkasse entsteht, eine erhebliche zusätzliche Verwaltungsarbeit erfordert, deren Kosten die Versicherten und ihre Arbeitgeber bezahlen müssen. Eine Aufblähung der immer kostspieligen Verwaltungsapparatur, die auch bei den Kassenärztlichen Vereinigungen ausgebaut werden mußte, hat aber mit einer Reform des Krankenversicherungsrechts nichts Gemeinsames.

Wir sollten die Gründe für die „Stärkung der Eigenvorsorge“ nicht zu ernst nehmen. Sie sollen vor allem den höchst materiellen Hintergrund der Pläne des Herrn Bundesarbeitsministers verschleiern. Und damit komme ich zu der zweiten Zielsetzung, die die Bundesregierung mit der zusätzlichen Kostenbeteiligung verfolgt. In Wirklichkeit soll die Kostenbeteiligung nämlich dazu dienen – und das geht eindeutig aus den Begründungen der Bundesregierung zu den Gesetzentwürfen hervor –, die Beitragseinnahmen zu steigern und gleichzeitig die Inanspruchnahme von Ärzten und Medikamenten einzuschränken. Das aber ist keine Krankenversicherungsreform, sondern eine in Phrasen gehüllte Finanzoperation. Sie ist außerdem nicht erforderlich. Die Krankenversicherung ist ihren Aufgaben im Rahmen des bestehenden Systems, vor allem nach Verwirklichung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, gewachsen. Sie bedarf zur Erfüllung ihrer Funk-

tionen nicht dieser zweifelhaften Mittel. Voraussetzung ist jedoch, daß die Krankenkassen von wesensfremden Aufgaben entlastet werden. Dies aber wurde bisher von der Bundesregierung verabsäumt oder kompromißlos abgelehnt. Statt dessen kämpft sie verbissen für die zusätzliche Kostenbeteiligung. Diese muß aus gesundheits- und sozialpolitischen Gesichtspunkten abgelehnt werden.

Noch einmal: Durch Entlastung der Krankenkassen von wesensfremden Aufgaben und durch Einführung der Lohnfortzahlung wird die Krankenversicherung in die Lage versetzt, auch ohne zusätzliche Kostenbeteiligung und Beitragserhöhung wesentliche Leistungsverbesserungen vorzunehmen.

Die deutsche Unfallversicherung ist im gegebenen Rahmen ihrer Aufgabe gewachsen. Durch das Unfallversicherungsneuregelungsgesetz vom 30. April 1963 wurden die Leistungen in einer Reihe von Punkten den heutigen Erfordernissen angepaßt. Unzureichend sind jedoch noch die Regelungen über die Höhe der Vollrente und der Witwenrente. Eine Erhöhung der Vollrente von 66% auf 75 Prozent und der Witwenrente von 30 auf 40 Prozent ist nicht nur gerechtfertigt, sondern finanziell auch durchaus tragbar. Sie muß deshalb mit Nachdruck gefordert werden.

Problematisch wird es wieder bei der Arbeitslosenversicherung. Praktisch hat die Bundesregierung die Konstruktion, wie sie schon vor dem Kriege bestand, unverändert übernommen. Sie ist lediglich in Teilbereichen, wie z. B. der Schlechtwettergeldregelung, auf Grund gewerkschaftlicher Forderungen aktiv geworden. Ich bestreite nicht, daß die Arbeitslosenversicherung in der bestehenden Form in Zeiten der Vollbeschäftigung funktioniert. Sie kann auch eine saisonale Arbeitslosigkeit finanziell verkraften. Schon hier bedarf die Arbeitslosenversicherung aber der Ergänzung durch die Arbeitslosenhilfe. Diese ist keine Versicherungsleistung. Wie aber wird es dann erst bei einer echten Krise aussehen?

Den Optimismus, Krisen seien für alle Zeiten vermeidbar, halte ich für einen Aberglauben. Den USA und Kanada ist es trotz des volkswirtschaftlichen Instrumentariums, über das wir heute verfügen, noch nicht gelungen, die Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen. Auch bei uns wird die Vollbeschäftigung, der wir uns seit zehn Jahren erfreuen, nicht unbegrenzt anhalten. Denken Sie nur an die Freisetzung von Arbeitskräften durch einen ungezügelten und planlosen technischen Fortschritt.

Eine Massenarbeitslosigkeit kommt nicht über Nacht. Ihr geht eine lange Phase der Depression voraus. In dieser Periode wird bereits ein Teil der Reserven der Arbeitslosenversicherung aufgezehrt. Das bedeutet, daß die Arbeitslosenversicherung bei einer ausgedehnten Krise ohne Staatszuschüsse nicht auskommen kann. Hält die Krise länger an, müssen die Versicherungsleistungen völlig aus Steuermitteln bestritten werden.

In dieser Situation erscheint mir die Frage angebracht, ob nicht der Schutz gegen arbeitslosigkeitsbedingten Verdienstaustausch besser außerhalb eines Versicherungssystems gewährt werden sollte. Das Recht auf Arbeit gehört heute unbestritten zu den menschlichen Grundrechten. Aufgabe der Gesellschaft ist es, dieses Grundrecht zu gewährleisten. Ist es so unbillig, ihr die Entschädigung auf der Grundlage der Versorgung zuzumuten, wenn sie diese Aufgabe nicht erfüllt? Auch Zweckmäßigkeitsgründe sprechen für die Ablösung des Versicherungs- durch das Versorgungsprinzip. Sie würde zweifellos zu einer Verwaltungsvereinfachung führen.

Die von mir heute hier vertretene Konzeption wird in ihrem entscheidenden Trend nicht etwa nur von mir vertreten. Es wäre eine unverantwortliche Anmaßung von mir, sie dann hier vorzutragen. Auch die Gewerkschaften haben in ihren letzten Stellungnahmen deutlich zum Ausdruck gebracht, daß sie einen weiteren Ausbau der sozialen Leistungen auf der Grundlage des Versicherungsprinzips für nicht möglich halten, weil er zu nicht vertretbaren Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge führen müßte.

Die Tatsache der Nichtdurchführbarkeit einer ausreichenden Sicherung des Lebensabends des arbeitenden Menschen zwingt zu Überlegungen, wie ich sie vor Ihnen entwickelt habe. Unsere industrielle Massengesellschaft beansprucht die Arbeitskraft des einzelnen Menschen – trotz Arbeitszeitverkürzung und Rückgang schwerer körperlicher Arbeit – in einer die Gesundheit und die Arbeitskraft gefährdenden Weise. Die neue Sozialordnung und ihre Leistungen müssen, diesen Tatsachen – im Einklang mit unserem Grundgesetz – Rechnung tragen. Das geltende Sozialrecht ist dazu nicht in der Lage.

Niemand kann die erregende Aktualität dieser Fragen leugnen, niemand ihre Dringlichkeit bestreiten. Natürlich wissen wir, daß der Sozialleistungspegel durch die nach 1950 bis 1957 hinzugekommenen Sozialgesetze erheblich gestiegen ist. Wir kennen sogar unseren Anteil an dieser Entwicklung. Wir kennen auch die tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhänge zwischen höherem Sozialprodukt, höheren Löhnen und höheren Renten und das Bemühen und den Kampf der Gewerkschaften, ohne den es keine Anpassung der Löhne an das veränderte Preisgefüge und an das gestiegene Sozialprodukt und keine höheren Renten gegeben hätte.

Keine der wesentlichen Verbesserungen ist „von oben herab“ mit „milder Hand“ gewährt worden. Das Erreichte war immer das Ergebnis harten Ringens und Bemühens und damit das Verdienst der Arbeitnehmerschaft, die die wichtigsten Voraussetzungen für das steigende Sozialprodukt schuf, sich aber angemessen erhöhte Löhne im Verein mit den Gewerkschaften stets erkämpfen mußte, und gleichzeitig die Leistung der Versicherten selbst, die ein größeres Beitragsaufkommen erbrachten.

IV.

„Unsere Forderungen an den sozialen Rechtsstaat“ heißt das Thema dieser Stunde. Auch wenn Sie sich, meine Damen und Herren, nicht mit allen Konsequenzen meiner Ausführungen einverstanden erklären können, bleibt doch m.E. die entscheidende Frage nach der Gesamtkonzeption des sozialen Sicherungssystems und seiner Wirksamkeit.

Sie werden unschwer aus meinen Ausführungen entnehmen können, daß ich das gegenwärtige System für nicht ausreichend halte, die heute notwendigen und unter Berücksichtigung unseres wachsenden Sozialproduktes möglichen Leistungen zu erbringen. Ich glaube in der Tat, daß wir uns mit der Verwirklichung der von mir genannten Forderungen dem Ziele des sozialen Rechtsstaates ganz erheblich nähern würden, wobei in der Gesamtkonzeption in jedem Falle die in vieler Hinsicht neu und auch grundsätzlich fortschrittlich geregelten Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe mit zu berücksichtigen sind.

Es ist fast eine Frage des menschlichen und des politischen Taktes, ob und wie man an diesem Punkte die Frage nach der Position der freien Wohl-

fahrtspflege und der für sie bleibenden Aufgaben stellen will und stellen muß. In jedem Falle kann man sich aus der Mitte ihrer heutigen praktischen Arbeit heraus ohne jedes Bedenken auf den Standpunkt stellen, daß ihr Tätigkeitsbereich nicht betroffen würde.

Für die Arbeiterwohlfahrt kann das schon deshalb keine ernste Frage sein, weil sie, wie kein anderer Verband der freien Wohlfahrtspflege, in ihrer mehr als 40jährigen Arbeit schon immer und ohne Vorbehalte die grundsätzlich richtige Auffassung vertreten hat, daß ein leistungsstarkes Sozialrecht stets wirksamer sein wird, als alle Wohlfahrtspflege je sein kann.

Das ist vielleicht ein hartes, aber ehrliches Wort, dem allerdings auch die Auffassung zugrunde liegt, daß die freien Verbände erst unter solchen Bedingungen für ihre eigentlichen und wesensgemäßen Aufgaben „den Rücken frei bekommen“. Die Frage aber, welcher Raum nach einer derartigen Gestaltung der Leistung der öffentlichen Hand für die freie Wohlfahrtspflege verbleibt, kann bei dem Kenner der Probleme keine Beunruhigung auslösen. Die Überfülle der Aufgaben wird auch dann noch ihre Leistungskraft nicht nur voll in Anspruch nehmen, sondern weit übersteigen. Ich kann in dieser Stunde nur summarisch feststellen, daß die Stellung der Verbände der freien Wohlfahrtspflege und die Fülle und Bedeutung ihrer Aufgaben durch eine solche Entwicklung nicht eingeengt worden wird.

Sie werden frei für die Durchführung der sich immer mehr differenzierenden fürsorglichen Tätigkeiten in der industriellen Massengesellschaft. Natürlich bietet es sich an zu hoffen, daß sich ihre Arbeit konzentriert auf die Gebiete, denen sie sich bisher freiwillig gewidmet haben und die Gegenwart und Zukunft ihnen nach ihrer Überzeugung stellen werden.

V.

Meine Damen und Herren, ich frage mich, ob ich noch eine Streitfrage in dieser Feierstunde in dem gleichen Freimut ansprechen darf, wie ich bisher die anderen Fragen anzusprechen versucht habe. Die mit dem Bundessozialhilfegesetz und dem Jugendwohlfahrtsgesetz in der Neufassung vom 11. August 1961 eingeführten sachlichen Verbesserungen – ich betonte es schon – werden auch von uns vorbehaltlos begrüßt. Es ist aber bekannt, daß mehrere Landesregierungen wegen dieser Gesetze den Verfassungstreit verkündet haben – obwohl sie das neue materielle Leistungsrecht aus voller Überzeugung bejahen und begrüßen. Wir haben auch – das darf ich allein aus der Fülle meiner persönlichen Erlebnisse sagen – beim Zustandekommen dieser Gesetze im vorgesezten Räume tatkräftig mitgewirkt. Das gilt sowohl für die jahrelangen Aussprachen mit dem federführenden Bundesministerium und den zuständigen Landesministern als auch für die spätere Mitarbeit und Maßarbeit im Bundesrat und in seinen Ausschüssen. Trotzdem – ich sage es noch einmal – haben wir den Verfassungstreit verkündet.

Sie wissen, warum. Es geht im wesentlichen um einige wenige Paragraphen, nämlich um die §§ 10 und 93 des Bundessozialhilfegesetzes und die §§ 2, 5 und 8 des Jugendwohlfahrtsgesetzes. Wir glaubten, daß wir diesen Schritt tun mußten, weil der Antrag des Landes Hessen auf Anrufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel, diese Paragraphen zu streichen, im Bundesrat keine Mehrheit gefunden hat.

Was steht hier im Streit? Nach der beschlossenen Lösung sollen die Träger der öffentlichen Sozialhilfe in wichtigen Teilbereichen der sozialen Hilfen nur subsidiär Hilfe gewähren. Sie dürfen danach nur tätig werden, wenn die Verbände der freien Wohlfahrtspflege im Einzelfall keine Hilfe leisten. Der § 93 BSHG schreibt die gleiche für uns unannehmbare Rangfolge vor bei der Schaffung von Einrichtungen der Sozialhilfe, z. B. von Altenheimen, Pflegeheimen und Rehabilitationseinrichtungen. Trotz des damit festgelegten eindeutigen Vorrangs der freien Wohlfahrtspflege sollen aber gleichzeitig die Sozialhilfeträger zu Subventionen an die Verbände der privaten Wohlfahrtspflege gesetzlich verpflichtet sein. Daß sie im Sinne aller rechtlichen und tatsächlichen Konsequenzen die alleinige gesetzliche Verantwortung tragen, versteht sich nach dieser Konzeption von selbst.

Das ist der Tatbestand. Um es kurz und klar zu sagen: Wir halten die gesetzliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips für eine Abwertung und Diskriminierung des in vielen Jahrzehnten gewachsenen öffentlichen Fürsorgewesens und die gesetzliche Subventionspflicht für unvereinbar mit dem Grundgesetz, vor allem mit Artikel 28 Absatz 2.

Wegen der großen Bedeutung, die der Ausgang des jetzt vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Streites um diese Vorschriften für die künftige Sozialarbeit in der ganzen Bundesrepublik – auch und vor allem für die Arbeit der Arbeiterwohlfahrt! – haben kann und, unter dem großen Zeitbogen gesehen, m. E. auch haben wird, muß ich selbst in dieser Feierstunde die wesentlichen Gründe kurz aufführen, die uns zur Stellung dieses Antrages veranlaßt haben.

Wir sind davon überzeugt, meine Damen und Herren, daß die Aufgaben einer wirksamen Sozialhilfe von einer so großen menschlichen und gesellschaftspolitischen Bedeutung sind, daß sie in erster Linie – mindestens aber gleichrangig und nicht subsidiär – in die Hand der öffentlichen Gemeinwesen gehören. Die Vorstellung, daß der demokratische Staat und seine demokratischen Gemeinden nur tätig werden dürften, soweit die privaten Kräfte in der Gesellschaft nicht ausreichen, scheint uns nicht den Anforderungen unserer Zeit zu entsprechen. Dieser Konzeption entspricht es aber auch rechtlich, daß die Sozialhilfe bisher immer – formaljuristisch unbestritten – als eine der originären Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, der Gemeinden und Kreise, anerkannt worden ist. Die Mehrheit des Bundestages hat daher nach unserer Überzeugung mit dem von ihr beschlossenen Vorrang der freien Verbände und der Funktionsbeschränkung der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte in das durch Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes garantierte Selbstverwaltungsrecht dieser Körperschaften eingegriffen und mit der Subventionspflicht auch die anerkannte und geschützte Eigenverantwortlichkeit und Finanzhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften beschränkt.

Es bleibt, meine Damen und Herren, auch das lassen Sie mich mit der gleichen Offenheit ansprechen, für mich eine echte Frage, ob auf die Dauer diese umstrittene gesetzliche Regelung im wohlverstandenen Interesse der großen Verbände selbst liegen wird. Denn in jedem Falle gefährdet sie die seit Jahrzehnten bewährte und gerade nach dem letzten Kriege erheblich intensivierte echte Partnerschaft der öffentlichen Sozialhilfe und der freien Wohlfahrtspflege.

Ich könnte an dieser Stelle noch auf zahlreiche andere rechtliche, verfassungspolitische und praktische Bedenken eingehen; ich muß darauf verzichten, die Zeit erlaubt es nicht. Ich habe im Bundesrat auf diese Dinge mit Nachdruck hingewiesen und auch das Plenum des Bundesrates beschworen, doch das Seinige dafür zu tun,

daß ein im Grunde so fortschrittliches, im ganzen zu bejahendes Gesetz wie das BSHG auf eine breite, einmütige Zustimmung rechnen könnte. Wir haben kein positives Echo feststellen können, und deshalb bleibt uns leider nichts anderes übrig, als diesen Streit zu Ende zu führen. Was wir wollen – und darin kann uns keine andere Absicht unterschoben werden –, ist nichts weiter, als das bewährte Verhältnis partnerschaftlicher Zusammenarbeit und Ebenbürtigkeit mit der freien Wohlfahrtspflege auch in Zukunft ohne gesetzlichen Zwang weiterzuführen.

Die Fülle und die Dringlichkeit der anstehenden Aufgaben ist m. E. so groß und ihre Durchführung so unerhört schwer, daß alle, die zu einer solchen partnerschaftlichen Zusammenarbeit bereit sind, aufgerufen werden müssen, an der Bewältigung dieser Aufgaben mitzuwirken. Mit diesem Maßstab gemessen, werden die Verbände der freien Wohlfahrtspflege die Fülle der ihnen schon jetzt obliegenden Aufgaben immer wieder zu überprüfen und in eigener Verantwortung zu bewältigen haben. Niemand, der die Praxis kennt, kann daran zweifeln, daß die Fülle der Aufgaben, der alten und der neuen Aufgaben, größer ist und größer sein wird, als die objektiven Möglichkeiten, sie zu erfüllen.

Die Frage einer dynamischen Sozialpolitik und Sozialhilfe ist für uns nicht die Frage nach dem richtigen Dogma. Wir müssen und wir werden unsere Arbeit nach den gesellschaftspolitischen Notwendigkeiten ausrichten auf das uns allen gemeinsame Ziel einer umfassenden sozialen Sicherheit für alle Menschen, die in diesem Staate leben.

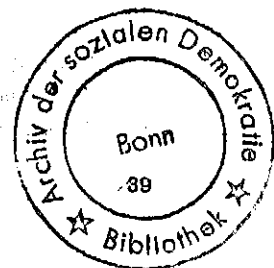
Arbeit und Sorgen genug! Werden wir sie meistern? Das ist nicht sicher. Es kann sein. Es wird sein, wenn wir die Sorgen und Probleme als eine Herausforderung dieser Zeit an uns empfinden. Die großen Gedanken der Selbsthilfe und der Solidarität werden uns – wenn wir uns zu ihnen bekennen – die Kraft geben.

Anhang

Statistiken zum Referat:

Für und gegen den Wohlfahrtsstaat

Von Ernst Michanek



Volkswirtschaft und Lebensstandard

Arbeitslosigkeit in Schweden

	Prozent		Prozent
1932	22,4	1955	2,5
1936	12,7	1959	2,0
1938	10,9	1960	1,4
1947	2,8	1961	1,2
1951	1,8	1962	1,3

Anmerkung:

1932-1955: In Prozent der gewerkschaftlich Organisierten

1959-1962: In Prozent der gegen Arbeitslosigkeit versicherten Arbeitnehmer

Preise und Löhne in Schweden

	1953	1956	1959	1962
Verbrauchspreisindex 1953 = 100	100	109	120	133
Industriearbeiterlohn ¹⁾ Kr./Sdt.	4,11	5,04	5,93	7,39
1953 = 100	100	123	144	180
Reallohn, 1953 = 100	100	112	120	135

¹⁾ Stundenlohn für erwachsene männliche Industriearbeiter einschl. Urlaubsvorgütung usw.

Volkswirtschaftlicher Zuwachs, Investitionen und Privatverbrauch in Prozent des Bruttoeinkommens in Schweden

	Bruttoinvestition insgesamt		Privatverbrauch	
	1952	1962	1952	1962
Ausschließl. Instandhaltung und Verteidigung	18,9	22,2	62,4	58,7
Einschließl. Instandhaltung und Verteidigung	28,5	31,8	57,8	54,1

Zuwachs des Bruttoeinkommens in Schweden

Jahresdurchschnitt 1952-1962

Insgesamt	Je Kopf
4,2	3,5

Bruttoeinkommen 1962: International (Quelle: OECD)

BSP je Kopf in USA-Dollar

Schweden	1924	Großbritannien	1478
Kanada	2100	Westdeutschland	1539
Frankreich	1595	USA	2981

Wohnungsbau: International (Quelle: ECE, Genf [UNO])

Neugebaute Wohnungen pro 1000 Einwohner, Jahresdurchschnitt

	1955-1959	1960	1961	1962
Schweden	8,4	9,1	9,8	9,9
Kanada	8,1	6,9	6,3	6,8
Frankreich	6,0	7,0	6,9	6,8
Großbritannien	5,9	5,9	5,9	6,0
Westdeutschland	10,5	10,3	10,0	10,1
USA (in Bau befindliche)	8,1	7,1	7,5	8,1

Personenautos 1962: International (Quelle: OECD komplettiert)

	Einwohnerzahl je Auto		Einwohnerzahl je Auto
Schweden	5	Großbritannien	8
Kanada	4	Westdeutschland	9
Frankreich	7	USA	3

Fernschappare: International

(Quelle: OECD, vom Schwedischen Telegraphendienst komplettiert)

	Anzahl je 1000 Einwohner	
	1961	1962
Schweden	180	215
Kanada	223	225
Frankreich	55	72
Großbritannien	220	229
Westdeutschland	108	keine Angabe
USA	307	keine Angabe

Unterricht und Erwachsenenbildung in Schweden

Schülerzahl in den Anfängerklassen der Gymnasien 1921-1962

Jahr	In Prozent der Zahl der 17jährigen	Jahr	In Prozent der Zahl der 17jährigen
1921	3	1962	23
1931	4	Prognose	
1941	7	1970	32-42
1951	11	1975	41-53
1961	21	1980	51-65

Studienzirkel 1950-1962

Jahr	Teilnehmerzahl	Jahr	Teilnehmerzahl
1950	385 000	1961	940 000
1960	860 000	1962	etwa 1 000 000

Zwölf Erwachsenenbildungsverbände arbeiten gemeinsam im Reichsverband für Erwachsenenbildung. Außerdem gibt es die sog. Volksuniversität. Die Statistik bezieht sich auf die aus staatlichen Mitteln unterstützte Bildungstätigkeit.

Wahl der Fächer in den Studienzirkeln 1961

Gesellschaftswissenschaft und Volkswirtschaft	21 000
Gesang, Musik	18 000
Sprachen	18 000
Kunst, Theater, Film	7 000
Religion, Lebensanschauungsfragen	6 000
Technologie	4 000
Erziehung, Unterricht	2 600
Medizin, Hygiene	2 000
Philosophie, Psychologie	1 800

Selbstmorde

Selbstmorde in Schweden

Jahr	Jahresdurchschnitt je 100 000 der Bevölkerung	Jahresdurchschnitte während der Periode	
		höchste	niedrigste
1901-1910	15,1	17,8 (1910)	13,1 (1901)
1911-1920	14,8	18,3 (1912)	10,0 (1918)
1921-1930	14,7	15,8 (1930)	13,5 (1925)
1931-1940	16,4	17,7 (1932)	15,3 (1934)
1941-1950	15,0	16,3 (1949)	13,1 (1944)
1951-1960	17,9	20,1 (1956)	16,2 (1951)
1961	16,9		

Anmerkung:

Die Selbstmordfrequenz steigt mit dem Alter. Für 60- bis 64jährige war die Frequenz 1951-1955 = 36 je 100 000 Einwohner in diesem Alter; für 25- bis 29jährige 13 je 100 000. Ein Ansteigen der Selbstmordfrequenz kann daher auf einer Altersumschichtung in der Bevölkerung beruhen.

Internationaler Vergleich (Statistik der UNO für 1961)

	Je 100 000 Einwohner
Ungarn	25,4
Osterreich	21,8
Finnland	20,6
Dänemark (1960)	20,3
Japan	19,3
Schweiz (1960)	19,0
Westdeutschland (Westberlin 38,9)	18,7
Schweden	16,9
Burma	16,3
Frankreich	15,9
Großbritannien	11,3
Island	10,6
USA	10,4
Kanada	7,5

Auf dem Jahreskongreß der American Psychological Association in Washington im Jahre 1963 hielt Professor Maurice L. Farber, Universität Connecticut, einen Vortrag mit dem Titel: „Die Selbstmorde und der Wohlfahrtsstaat“. Der Vortrag baute auf Studien in Dänemark und in Norwegen (1961-1962) auf, berührte aber auch Schweden.

Professor Farber hatte neun Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Selbstmord und Wohlfahrt vorgenommen. Er war zu dem Ergebnis gekommen, daß sich aus keiner Untersuchung irgendein Zusammenhang beweisen ließe. Wenn es einen Zusammenhang gibt, so besteht er seiner Ansicht nach darin, daß der Wohlfahrtsstaat zu einem Absinken der Selbstmordkurven führt. Er führte an, daß die Zahl der Selbstmorde in den USA vor der New-Deal-Periode 1925 bis 1930 dreizehn je 100 000 Einwohner betrug und danach auf elf je 100 000 in den Jahren 1945 bis 1950 sank. Die kanadische Provinz Saskatchewan, die nach allgemeiner Auffassung das am besten ausgebaute Wohlfahrtsystem des Landes hat, hat 14,4 Selbstmorde je 100 000, während die Nachbarprovinz Manitoba 18,8 und Alberta 15,6 hat.

Alkoholverbrauch

In Schweden (Statistik der staatlichen Schwedischen Weinverkauf A.G. [Nya System AB]) Verbrauch umgerechnet in Liter reinen Alkohol je Einwohner über 15 Jahre.

Jahr	Konzentr. Alkohol (Schnaps usw.)	Wein	Bier	Insgesamt
1953	3,5	0,3	1,2	5,0
1954	3,3	0,4	1,2	4,9
1956	4,1	0,4	1,3	5,8
1957	3,8	0,5	1,2	5,3
1958	3,1	0,5	1,2	4,8
1959	3,1	0,6	1,3	4,9
1960	3,0	0,6	1,2	4,8
1961	3,1	0,6	1,2	5,0
1962	3,2	0,7	1,2	5,1

Internationaler Vergleich

Jahr	Land	Konzentr. Alkohol (Schnaps usw.) (Liter je Einwohner)	Wein	Insgesamt ¹⁾ (einschl. Bier)
1960	Frankreich	4,9	126,8	17,9
1959/60	Italien	2,2	102,5	13,2
1959/60	Schweiz	3,5	34,9	8,7
1961	Westdeutschland	5,6	13,5	8,0
1961	USA	4,5	3,4	5,6
1960/61	Großbritannien	2,0	2,3	5,0
1961	Dänemark	1,7	3,3	4,8
1962	Schweden	6,3	3,8	4,0
1961	Norwegen	3,1	1,3	2,7
1960	Holland	2,3	1,9	2,5
1961	Finnland	3,8	1,5	2,0

¹⁾ Umgerechnet in Liter reinen Alkohol je Einwohner.

Der Alkoholismus in Schweden

Der Alkoholverbrauch war in Schweden vor 100 Jahren sehr hoch. Der Verbrauch von konzentriertem Alkohol (Schnaps usw.) je Kopf der Bevölkerung war damals doppelt so groß wie heute. In den Jahren 1914 bis 1917 wurde ein Rationierungssystem eingeführt, das bis 1955 beibehalten wurde. Nach seiner Abschaffung stieg der Verbrauch zunächst, nahm aber später wieder ab.

Unmittelbar nach dem Aufheben der Rationierung am 1. Oktober 1955 war eine kräftige Zunahme der Trunkenheitsdelikte zu verzeichnen. Sie hielten sich seitdem im wesentlichen auf dieser Höhe, wenn auch ein gewisser Rückgang eintrat. Wie in vielen andern Ländern ist der Alkoholmißbrauch unter jungen Menschen (Altersgruppe 15-20 Jahre) und unter den Frauen häufiger geworden. Ebenso haben die Fälle von besonders schwerem Alkoholmißbrauch, die sich in der Anzahl der in Trinkerfürsorgeanstalten Untergebrachten widerspiegeln, kräftig zugenommen; sie sind aber im Jahre 1962 zum erstenmal seit 1954 gesunken.

Schweden hat sehr strenge Gesetze gegen das Alkoholtrinken beim Autofahren. Im Jahre 1957 wurde die Grenze für den strafbaren Alkoholgehalt im Blute von 0,8 auf 0,5 Promille gesenkt. Wenn irgend möglich, müssen sich Personen, die verdächtig sind, im Zusammenhang mit Autofahren Alkohol getrunken zu haben, einer ärztlichen Untersuchung und Blutprobe unterziehen.

Periode	Ehescheidungen in Schweden	
	Anzahl je 100 000 Einwohner Jahresdurchschnitt	Anzahl je 1000 verheiratete Frauen
1931-1935	41	2,2
1936-1940	52	2,6
1941-1945	75	3,4
1946-1950	106	4,6
1951-1955	118	5,0
1956-1960	118	5,0
1961	116	4,8
1962	117	-

Jahresdurchschnitt	Unehelich geborene Kinder (je 100 lebend geborene Kinder) ganz Schweden		Stockholm
1851-1900	10		35
1901-1950	13		25
1901-1910	13		34
1911-1920	15		33
1921-1930	15		27
1931-1940	14		20
1941-1950	10		11
1951-1960	10		12
1961	12		14
1962	12		16

AUSBILDUNGSSTÄTTEN DER ARBEITERWOHLFAHRT

Marie-Juchacz-Haus, Düsseldorf-Eller, Schloßallee 14

Träger: Arbeiterwohlfahrt, Hauptausschuß e. V., Bonn

Höhere Fachschule für Sozialarbeit (Wohlfahrtsschule)

Dreijährige Lehrgänge für Männer und Frauen

Frauenfachschule für Kindergärtnerinnen

Zweijährige Lehrgänge

Sozialpädagogisches Institut der Arbeiterwohlfahrt der Stadt Berlin

Berlin 61, Hallesches Ufer 32-38

Träger: Arbeiterwohlfahrt der Stadt Berlin e. V.

Höhere Fachschule für soziale Arbeit (Wohlfahrtsschule)

Dreijährige Lehrgänge für Männer und Frauen

Fachschule für Heimerzieher

Zweijährige Lehrgänge für Männer und Frauen

Schwesternschulen der Arbeiterwohlfahrt

Träger: Arbeiterwohlfahrt, Hauptausschuß e. V., Bonn

Schwesternschule Marl/Westfalen, Wiesenstraße 55

Schwesternschule Rüsselsheim/Main, Städt. Krankenhaus

Dreijährige Lehrgänge

Schwesternvorschule Marl/Westfalen, Wiesenstraße 55

Einjährige Vorbereitungslehrgänge (insbesondere für Volksschülerinnen)

Kinderpflegerinnen-Schulen

„Haus Sommerberg“, Rösralh/Bez. Köln, Am Sommerberg 86

Träger: Arbeiterwohlfahrt, Hauptausschuß e. V., Bonn

Zweijährige Lehrgänge

„Tretenhof“, Seelbach bei Lahr (Schwarzwald)

Träger: Arbeiterwohlfahrt, Bezirk Südbaden e. V.,

Freiburg/Breisgau, Runzstraße 77

Einjährige Lehrgänge

Auskunft über Aufnahmebedingungen dieser Ausbildungsstätten, über Berufsaussichten, über die Finanzierung sowie über die Zugangswege für Volksschüler(innen) durch die Ausbildungsstätten und

Arbeiterwohlfahrt, Hauptausschuß e. V., Bonn, Ollenhauerstraße 168