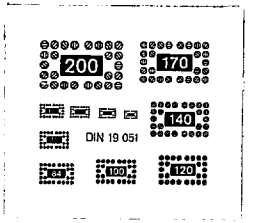

A
291

16. März 1984

Die Zukunft des Sozialstaats

Zwischenbericht der Arbeitsgruppe

"Sozialpolitisches Programm"

Inhalt

I. Zur Einführung
II. Die Aufgabe der Sozialpolitik
III. Die bisherige Sozialpolitik
1. Das Erreichte
2. Die Grundlagen
IV. Neue Herausforderungen für die Sozialpolitik
1. Veränderte wirtschaftliche Bedingungen
2. Verzahnung von Sozial-, Wirtschafts- u. Finanzpolitik
3. Verschiebungen im Altersaufbau
4. Verschärfung des Verteilungskampfes
5. Gefährdung der Solidarität
6. "Wertewandel" und Sozialstaat
V. Ungelöste Probleme der Sozialpolitik
1. Ungleiche Einkommensverteilung
2. Mangel an Prävention
3. Systemmängel
4. Kostensteigerungen
VI. Grundsätzliche Orientierungen für die Sozialpolitik
1. Bindung an Grundwerte
2. Sozialstaatsprinzip
3. Keine Rückkehr zur caritativen Sozialpolitik
4. Vorbeugen und Vorsorgen als vorrangige Ziele
5. Gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung

C 99 - 04276

VII. Künftige Schwerpunkte der Sozialpolitik

1. Zukunft der Arbeit

   a) Abbau der Arbeitslosigkeit
   b) Humanisierung der Arbeit
   c) Rolle der Erwerbsarbeit

2. Gesamtreform der sozialen Sicherung

   a) Gründe für eine schrittweise Reform
   b) Rentenversicherung
   c) Harmonisierung der Alterssicherungssysteme
   d) Finanzierung der Arbeitsförderung
   e) Wertschöpfungsbeitrag zur Sozialversicherung
   f) Familienlastenausgleich
   g) Armut und Sozialhilfe
   h) Pflegebedürftigkeit
   i) Weitergehende Strukturfragen

3. Gesundheitspolitik
   a) Mängel des Gesundheitswesens
   b) Preisbildung im Gesundheitswesen
   c) Ambulante Versorgung
   d) Stationäre Versorgung
   e) Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung

4. Selbsthilfe und soziale Dienste

I. Zur Einführung

Die Arbeitsgruppe "Sozialpolitisches Programm" hat der Partei ein umfangreiches Programm zur zukunftsgerechten Weiterentwicklung der Alterssicherung vorgelegt, das am 9. Juni 1980 vom außerordentlichen Parteitag in Essen beschlossen wurde. Mit der Verabschiedung dieses Programms hat der Parteitag den Auftrag an die Arbeitsgruppe durch folgenden Beschluß erneuert und erweitert:

> "Die unter dem Vorsitz von Herbert Wehner eingesetzte Arbeitsgruppe "Sozialpolitisches Programm" wird beauftragt, dem Bundesparteitag 1983 ein über die Rentenreform 1984 hinausgehendes langfristiges Programm zur Weiterentwicklung der gesamten Sozialpolitik vorzulegen.
>
> Gleichzeitig ist zur Konkretisierung dieses langfristigen Programms eine finanziell abgesicherte und mit einer Zeitplanung versehene Beschlußvorlage für diesen Parteitag zu erarbeiten."

Dementsprechend hatte die Arbeitsgruppe alle wichtigen Einzelbereiche der Sozialpolitik aufzubereiten und sich mit der breiter werdenden sozialpolitischen Grundsatzdiskussion auseinanderzusetzen. Dies fiel in eine Zeit, in der infolge der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Finanzierungskrise, der fortschreitenden Zerrüttung der sozialliberalen Koalition und der anschließenden "Wende" die sozialen Sicherungssysteme und das Selbstverständnis sozialdemokratischer Sozialpolitik schweren Belastungen ausgesetzt waren. Die Arbeit wurde immer wieder durch neue Probleme und einschneidende tagespolitische Entscheidungen eingeholt. Der Verlust der Regierungsverantwortung verlangte schwierige Umstellungen.

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek
A 99 - 04276

Vieles, worüber noch vor einigen Jahren allgemeiner Konsens bestand, ist inzwischen Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen und ideologischen Grundsatzstreites geworden; auch innerhalb der Partei wird die bisherige Sozialpolitik bisweilen kontrovers diskutiert. Neue Orientierungen für die Sozialpolitik, die allgemein für notwendig gehalten werden, müssen zugleich auch Grundfragen sozialdemokratischer Identität

Die Arbeitsgruppe konnte in dieser allgemeinen Umbruchsituation noch keinen Entwurf für ein langfristiges und darüber hinaus auch noch finanziell abgesichertes sozialpolitisches Programm vorlegen, das ohne ausführliche Diskussion in den Parteigliederungen zur Beschlußfassung durch den Parteitag reif gewesen wäre. Deshalb zieht es die Arbeitsgruppe vor, der Partei einen ausführlichen Zwischenbericht über ihre Arbeit zu erstatten.

Ziel des Zwischenberichts ist es, Probleme und Lösungsmöglichkeiten in der Sozialpolitik aufzuzeigen, um der notwendigen Diskussion Grundlage und Orientierung zu geben. Die Arbeitsgruppe hat bewußt darauf verzichtet, in ihrem Bericht die gesamte Sozialpolitik zu behandeln. Soweit einzelne sozialpolitische Fragen nicht ausdrücklich angesprochen werden, heißt dies allerdings nicht, daß die Arbeitsgruppe ihnen keine oder eine nur mindere Bedeutung beimißt. Die Arbeitsgruppe hat es jedoch nicht als ihre Aufgabe angesehen, die bisherigen sozialpolitischen Beschlüsse der Partei noch einmal umfassend darzustellen. Sie hat stattdessen Schwerpunkte gesetzt und dabei versucht, ungelöste Probleme und neue Themen der Sozialpolitik zu behandeln. Dabei stand für die Arbeitsgruppe die Frage im Vordergrund, inwieweit die Bedingungen für eine Fortsetzung der erfolgreichen Sozialpolitik aus den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition noch gegeben sind.

Die Arbeitsgruppe verbindet diesen Zwischenbericht mit einem besonderen Dank an ihren früheren Vorsitzenden, Herbert Wehner. Er hat ihr mit seinem Rat und seiner Erfahrung sehr geholfen. Es war etwas Außergewöhnliches, daß ein Mann, der die schwere Aufgabe des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Bundestagsfraktion zu erfüllen hatte, sich zusätzlich ganz besonders auf sozialpolitischem Gebiet engagiert und die Arbeitsgruppe geleitet hat. Dafür dankt ihm die Arbeitsgruppe herzlich.

II. Die Aufgabe der Sozialpolitik

Seit den Anfängen der Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert hatte Sozialpolitik für die Sozialdemokratie eine doppelte Aufgabe: Sie soll den arbeitenden Menschen und seine Familie vor den Abhängigkeiten, Gefährdungen und Risiken der industriellen Entwicklung schützen und eine neue und bessere Ordnung der Gesellschaft verwirklichen. Schutz- und Gestaltungsfunktion der Sozialpolitik gehörten für Sozialdemokraten immer untrennbar zusammen.

Durch einen wirksamen sozialen Schutz will sozialdemokratische Sozialpolitik bei Krankheit, Unfall, Alter und Arbeitslosigkeit durch solidarisches Zusammenstehen helfen, die Folgen soweit wie möglich zu mildern und Schäden zu verhüten. Diese Politik schafft die soziale Infrastruktur für die moderne Industriegesellschaft und die Grundlage für den sozialen Frieden.

Mit der qualitativen Verbesserung der industriellen Arbeits- und Lebensverhältnisse will sozialdemokratische Sozialpolitik zugleich den Aufbau einer sozialen Demokratie und einer solidarischen Gesellschaft unterstützen.

An diesen Zielen hat sich nichts geändert. Aber die wirtschaftliche, technische und soziale Entwicklung seit Beginn der 70er Jahre stellt die Sozialpolitik vor neue Aufgaben. Mehr denn je ist fraglich geworden, ob ein stetiges Wirtschaftswachstum und ein steigender Lebensstandard bei Vollbeschäftigung in Zukunft zu erreichen sind. Die Belastung der Umwelt, die Ausbeutung der natürlichen Rohstoffe, aber auch das ungeheure Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd machen die Grenzen weiteren industriellen Wachstums sichtbar.

Zugleich hat eine neue industrielle Revolution begonnen. Die menschliche Arbeitskraft wird immer mehr durch Industrieroboter und Mikroprozessoren ersetzt. Die Arbeitsbedingungen könnten sich gegenüber denen der herkömmlichen Industriegesellschaft grundlegend wandeln. Die gesellschaftliche Bewertung und die Einstellung der Menschen zur Arbeit scheint sich zu ändern, neue Arbeitsformen könnten an Bedeutung gewinnen.

Diese Entwicklungen konfrontieren die Sozialpolitik mit neuen Anforderungen. Sie stellen die finanziellen Grundlagen der sozialen Sicherung vor schwere Belastungsproben, die durch die Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung noch verschärft werden. Zunehmend wird auch gefragt, ob das System der sozialen Sicherung tatsächlich diejenigen erreicht, die seine Leistungen benötigen, ob es nicht ungerechtfertigte Vergünstigungen für bestimmte Empfängergruppen beinhaltet, ob das Finanzierungssystem gerecht ist und ob Organisation und Gliederung zweckmäßig sind.

Die Arbeitsgruppe schließt daraus, daß angesichts dieser Veränderungen der Rahmenbedingungen eine Weiterentwicklung und Neuorientierung der Sozialpolitik notwendig ist, um in Zukunft erfolgreich für eine soziale Demokratie und eine solidarische Gesellschaft zu arbeiten und den Sozialstaat zu festigen.

III. Die bisherige Sozialpolitik

1. Das Erreichte

Seit ihren Anfängen im 19. Jahrhundert hat die Sozialpolitik einen großen Aufstieg erlebt. Schritt für Schritt haben Sozialdemokraten und Gewerkschafter ein gewaltiges Stück sozialen Fortschritts erkämpft, sowohl in Regierungsverantwortung auf allen Ebenen des Staates als auch aus der parlamentarischen Opposition heraus, durch Tätigkeit in Betriebsräten, in Verbänden, in der freien Wohlfahrtspflege und in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung.

Vor allem durch die Sozialpolitik in den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition wurde der soziale Schutz ausgebaut und damit eine qualitative Änderung der Gesellschaft bewirkt:

- Das unzureichende und lückenhafte System der sozialen Sicherung wurde zu einem engmaschigen sozialen Sicherungsnetz weiterentwickelt: Mit der Dynamisierung sozialer Leistungen und der Ausweitung des sozialen Schutzes auf weitere Personengruppen wurde die soziale Sicherung zur sozialen Grundausstattung der Bürger. Die Lebenssituation vieler behinderter Mitbürger - Kriegsopfer, Unfallopfer und Behinderte - wurde entscheidend verbessert.

- Durch den Ausbau der Mitbestimmung und die kontinuierliche Verbesserung des Arbeitsrechts wurden die Rechte der Arbeitnehmer gestärkt. Durch stärkere Mitwirkung und Mitbestimmung bei der Gestaltung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen wurde mehr Lebensqualität für die Arbeitnehmer erreicht.

- Das Arbeitsleben wurde durch Bemühungen zur Humanisierung menschlicher gemacht. Durch eine Verbesserung des Unfallschutzes und des Schutzes vor Berufskrankheiten wurde die Zahl der Arbeitsunfälle drastisch gesenkt. Arbeitsumwelt und Arbeitsplatz konnten menschenwürdiger und menschengerechter gestaltet werden.

Seit dem Beginn der weltweiten Beschäftigungskrise waren auch Sozialdemokraten zu Einsparmaßnahmen im sozialpolitischen Bereich gezwungen. Auch wenn einige Eingriffe, etwa in der gesetzlichen Rentenversicherung oder in der Arbeitsförderung für die Betroffenen einschneidend waren, blieben diese Maßnahmen insgesamt vertretbar, weil das Sozialleistungssystem nicht in seiner Substanz verletzt wurde. Die Einschränkungen im Sozialleistungsbereich erfolgten in dem Bemühen, den Sozialstaat finanziell zu sichern und die Lasten soweit wie möglich sozial ausgewogen zu verteilen.

Im Unterschied hierzu setzen Konservative und Wirtschaftsliberale die Verschlechterung der sozialen Sicherung, die Umverteilung von unten nach oben und den Abbau von Arbeitsschutzbestimmungen bewußt als Instrument der Wirtschaftspolitik ein. Sie mißbrauchen die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit als Vehikel, um die Substanz des sozialen Sicherungssystems anzutasten. Während die sozial Schwächeren mit rigorosen Leistungskürzungen und Mehrbelastungen überzogen werden, werden die ohnedies Privilegierten in Milliardenhöhe entlastet. Die Umverteilung von unten nach oben und die Verschlechterung der Einkommen der Arbeitnehmer werden bewußt benutzt, um den "Marktkräften" wieder zur Wirksamkeit zu verhelfen. Hinzu kommen Versuche, die Gewerkschaften planmäßig zu schwächen und die Arbeitnehmer in den Betrieben zu disziplinieren. Die soziale Sicherung wird pauschal als leistungsfeindlich, entmündigend und kostenbelastend für die Wirtschaft diffamiert. Viele historische Errungenschaften, die der Sozialstaat für die Arbeitnehmer gebracht hat, werden durch diese Politik preisgegeben.

2. Die Grundlagen

Die sozialpolitische Entwicklung der letzten Jahrzehnte bis zum Beginn der weltweiten Wirtschaftskrise war in erster Linie möglich wegen der besonderen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer langandauernden Wachstumsphase. Ein kräftiges Wirtschaftswachstum sorgte für Vollbeschäftigung, ständig steigende privat verfügbare Einkommen und Sozialleistungen. Vor diesem Hintergrund gingen die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen weniger um die grundsätzliche Notwendigkeit und die Richtung des sozialpolitischen Fortschritts als um dessen Ausmaß und Tempo.

Die Sozialpolitik ging dabei von der in der Marktwirtschaft sich ergebenden Einkommens- und Vermögensverteilung aus. An dieser Verteilung hat sich trotz starken absoluten Zuwachses der Arbeitnehmereinkommen und der Sozialtransfers nur wenig verändert. Trotz staatlicher Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand ist auch das Produktivvermögen der Wirtschaft noch immer in den Händen weniger.

Der Schwerpunkt der Sozialpolitik lag folglich mehr auf sekundärer Umverteilung von Einkommen und auf sozialer Sicherung für bestimmte Lebenslagen, die von einzelnen nicht bewältigt werden können. Bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherung wurden die historisch gewachsenen berufsständischen Strukturen festgeschrieben. Als angemessenes Ziel der sozialen Sicherung galt für die übergroße Mehrzahl der Bevölkerung die Vollsicherung.

Veränderungen im Arbeitsschutz, im Arbeitsrecht oder in der Mitbestimmung beschränkten sich auf vorsichtig dosierte sozialpolitische Eingriffe in das Wirtschaftssystem. Die Interessenvertretung der Arbeitnehmer wurde dabei überwiegend im Sinne von Sozialpartnerschaft verstanden.

IV. Neue Herausforderungen für die Sozialpolitik

1. Veränderte wirtschaftliche Bedingungen

Die Arbeitsgruppe vertritt die Auffassung, daß die wirtschaftlichen Bedingungen der früheren erfolgreichen Sozialpolitik in Zukunft nicht mehr oder nicht mehr im gleichen Umfang bestehen werden, und daß es daher notwendig ist, sich auf diese Veränderungen einzustellen. Es kann in Zukunft nicht mehr damit gerechnet werden, daß das Wirtschaftswachstum die Raten der 50er und 60er Jahre erreichen wird. Gleichzeitig geht die Rationalisierung weiter, und zwar mit größerem Tempo als die wirtschaftliche Expansion. Sie ersetzt menschliche Arbeitskraft immer mehr und verringert den Bedarf an Arbeitskräften.

Die Sozialpolitik der nächsten Jahrzehnte hat sich darauf einzustellen, daß Vollbeschäftigung nicht mehr allein durch Wirtschaftswachstum zu erreichen ist. Einer absolut gesetzten quantitativen Wachstumspolitik stünden nicht nur ökologische, sondern nicht zuletzt auch sozialpolitische Aspekte entgegen, z.B. die Humanisierung des Arbeitslebens.

Wachstum und Vollbeschäftigung können nicht mehr wie in der Vergangenheit als selbstverständliche Grundlagen für die Sozialpolitik vorausgesetzt werden. Die Sozialpolitik muß vielmehr auf absehbare Zeit damit rechnen, daß Arbeitslosigkeit ein Problem bleibt, das mit den herkömmlichen Instrumenten allein nicht mehr zu lösen ist.

Ebensowenig kann ein Anstieg der Realeinkommen und des Lebensstandards der Arbeitnehmer erwartet werden, der dem der Zeit vor 1975 vergleichbar wäre. Im Gegenteil: Der Zuwachs beim privaten Konsum wird gering sein. Insgesamt kann daher nicht von sich vergrößernden, sondern eher von geringer werdenden Finanzierungsspielräumen für öffentliche Sozialleistungen ausgegangen werden.

2. Verzahnung von Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik

Die Rahmenbedingungen sind auch deshalb ungünstiger geworden, weil sich die Zielkonflikte zwischen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik bei geringerem Wirtschaftswachstum verstärken. Der Leistungsstand des Sozialstaates wird keineswegs allein durch sozialpolitische, sondern auch durch wirtschaftspolitische Entscheidungen bestimmt.

In der Praxis der letzten Jahre ist die Gefahr sichtbar geworden, daß die Sozialpolitik zunehmend als "Restgröße" der Wirtschafts- und Finanzpolitik behandelt wird. Bei guter Finanzlage sind Leistungsverbesserungen möglich, bei schlechter erfolgen Einschränkungen. Dies widerspricht nicht nur der Eigenständigkeit sozialpolitischer Ziele, sondern führt auch zu einer sozialpolitischen Paradoxie: Je größer die sozialen Folgeprobleme der Wirtschaft, desto geringer ihre Lösungsmöglichkeiten. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer stärkeren Verzahnung und eines aufeinander abgestimmten Konzepts von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, daß die entstehenden Lasten zur Überwindung der Wirtschaftskrise sozial ausgewogen verteilt werden müssen. Dies setzt voraus, daß die Aufgabe der Konsolidierung nicht allein auf das System der sozialen Sicherung bezogen wird, sondern auch andere Bereiche einschließt, vor allem das Steuerrecht.

3. Verschiebungen im Altersaufbau

Die Sozialpolitik muß die Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung berücksichtigen, die ab Mitte der 90er Jahre als Folge des Geburtenrückgangs zu erwarten sind. Der Anteil der über 60-jährigen an der Gesamtbevölkerung wird sich stark erhöhen. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen wird stark abnehmen. Auch wenn der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter kaum oder nur geringfügig abnehmen wird, ergeben sich

tiefgreifende soziale, wirtschaftliche und kulturelle Veränderungen in der Gesellschaft, in den Familien, auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungswesen und nicht zuletzt auch Finanzierungsprobleme in der Altersversorgung und im Gesundheitswesen.

Zu beachten ist allerdings, daß die demographische Entwicklung nur einen von vielen Faktoren darstellt, die auf das Beschäftigungssystem und die soziale Sicherung einwirken. Andere wichtige Faktoren sind Produktivitätsentwicklung, Arbeitszeit, Ausländerbeschäftigung und zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen.

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, daß man auf jeden Fall schon heute die Probleme der Generationensolidarität infolge der Altersstrukturverschiebungen diskutieren muß, auch wenn deren Ausmaß noch nicht feststeht.

4. Verschärfung des Verteilungskampfes

Die gegenwärtige Wirtschaftskrise und die hohe Arbeitslosigkeit führen zu einer Verschärfung des Verteilungskampfes. Es geht nicht mehr um Zuwächse, sondern auch um Besitzstände. Damit tritt auch für die Sozialpolitik eine grundlegende Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ein. Der Druck mächtiger Interessengruppen auf Rücknahme bereits erreichter sozialpolitischer Fortschritte wächst. Die Kürzungspolitik der Konservativen und Wirtschaftsliberalen sowie ihr offener Pakt mit den organisierten Unternehmern spitzen die gesellschaftlichen Konflikte zu.

Es scheint, daß Konservative und Wirtschaftsliberale den sozialstaatlichen und sozialpartnerschaftlichen Grundkonsens in der Bundesrepublik Deutschland einseitig aufkündigen wollen. Sie orientieren sich am Ideal eines angeblich sich selbst steuernden Marktes. Damit verbinden sie die Absage an die staatliche Verantwortung für die Rahmensteuerung der Wirtschaft, die Preisgabe des Vollbeschäftigungszieles und den Einsatz der Arbeitslosigkeit als Instrument der Wirtschaftspolitik.

Die Sozialpolitik, der Umfang und die Finanzierung von Sozialleistungen sind demnach in einen sehr grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Konflikt eingebettet. Es geht um die Frage, ob die historischen Errungenschaften, die der Sozialstaat für die Arbeitnehmer gebracht hat, rückgängig gemacht werden, ob die Periode sozialstaatlicher und sozialpartnerschaftlicher Entwicklung unserer Gesellschaft fortgesetzt wird oder ob sie durch eine neue Periode verschärfter Klassenkonflikte abgelöst wird.

5. Gefährdung der Solidarität

Die Arbeitsgruppe hat sich auch mit der Problematik der Solidarität in der heutigen Gesellschaft befaßt. Sie ist der Auffassung, daß gerade in der Wirtschaftskrise Solidarität erforderlich ist. Solidarität heißt, daß gemeinsame Anstrengungen, Kooperation und gegenseitige Hilfe den Aufbau der Gesellschaft und die Sozialbeziehungen bestimmen sollen, nicht Konkurrenzkampf aller gegen alle, Leistungsdruck und bloßes Streben nach individuellem Vorteil.

Die Solidarität, auf der das soziale Sicherungssystem beruht, ist seit einigen Jahren starken Belastungen ausgesetzt. Konservative und Wirtschaftsliberale treten für eine Politik der Entsolidarisierung ein. Sie wollen soziale Risiken wieder privatisieren und damit Gruppen mit hohen Einkommen oder vergleichsweise geringen Risiken aus der Verpflichtung entlassen, gemäß ihrer Leistungsfähigkeit zur Solidargemeinschaft beizutragen.

Hinzu kommen Versuche, die gegenwärtige Arbeitslosigkeit und die dadurch verursachte finanzielle Belastung des sozialen Netzes als Ausdruck verbreiteten unsolidarischen Verhaltens darzustellen. Die Arbeitslosigkeit wird nicht mehr als gesamtgesellschaftliches und ökonomisches, sondern als ein von den Betroffenen selbstverschuldetes Problem bewertet.

Ziel solcher Versuche ist es, die Arbeitnehmer gegenüber der Kapitalseite in widerstreitende Interessengruppen auseinanderzudividieren.

Die Arbeitsgruppe sieht eine weitere Gefährdung der Solidarität im Mißbrauch sozialer Leistungen. Ebenso wie eine Politik der Entsolidarisierung und Privatisierung der Arbeitslosigkeit stellt der Mißbrauch die Solidaritätsbasis des Sozialstaates in Frage. Die Diskussion über tatsächlichen oder vermeintlichen Mißbrauch schafft dabei auch die Voraussetzungen dafür, daß eine erkennbar auf Entsolidarisierung zielende Politik, wie die der Konservativen und Wirtschaftsliberalen erfolgreich sein kann.

Die Arbeitsgruppe wendet sich gegen Mißbrauch in jeder Form. Mehr noch als in der sozialen Sicherung ist der Mißbrauch im Steuerrecht und im Subventionswesen zu bekämpfen.

Eine Brüchigkeit der Solidaritätsbasis könnte auch dadurch bewirkt werden, daß die traditionelle, für die organisierte Arbeitnehmerschaft typische mehr gemeinschaftsorientierte Sozialeinstellung zunehmend abgelöst wird durch individualistische Verhaltensweisen. Eine solche Entwicklung wäre durchaus erklärbar vor dem Hintergrund gewachsenen Wohlstandes, neuer Besitzstände und breiten gesellschaftlichen Aufstiegs der Arbeitnehmer. Auch wenn ungewiß ist, ob sich die Entwicklung dieser Verhaltensweisen angesichts der Wirtschaftskrise fortsetzt: Die Arbeitsgruppe meint, daß die dadurch mögliche Gefährdung der Solidarität in der Sozialpolitik vertieft diskutiert werden muß.

6. "Wertewandel" und Sozialstaat

Der Sozialstaat in seiner bisherigen Form ist aufs engste verbunden mit der Expansion der Industriegesellschaft. Er setzt voraus, daß die Masse der Bevölkerung die Lebensweise und die Arbeits- und Umweltbedingungen der industriellen Zivilisation akzeptiert. Damit beruht sein Funktionieren auch auf den Lebenseinstellungen, Gewohnheiten und Wertvorstellungen, die sich in modernen Industriegesellschaften herausgebildet haben.

Seit einigen Jahren gibt es Hinweise darauf, daß in der Gesellschaft eine Veränderung der Lebenseinstellungen vor sich geht, die erstarrten Institutionen und Haltungen mit neuen Ansätzen begegnet. Die Veränderung hat zunächst in der akademischen Jugend begonnen. Inzwischen hat sie auch andere Teile der Jugend und der Arbeitnehmerschaft erfaßt. Als Kennzeichen veränderter Lebenseinstellungen sind zu nennen:

- Arbeit als Daseinszweck dominiert weniger als in der Vergangenheit.

- Der materielle Lebensstandard hat im Vergleich zu immateriellen Werten, wie persönliche Ungebundenheit, Freizeit, intensive menschliche Kommunikation und Selbsterfahrung an Gewicht verloren.

- Gegenüber dem technisch-ökonomischen Fortschritt, insbesondere gegenüber umweltverändernden Großtechnologien, hat die Skepsis zugenommen.

- Die Bereitschaft, Anpassungszwänge in der Arbeitswelt in Kauf zu nehmen, hat abgenommen, ebenso die Bereitschaft, sich in den traditionellen Organisationen, insbesondere in Gewerkschaften und Parteien, politisch zu engagieren. Die Bereitschaft zur Solidarität richtet sich nicht mehr nur auf "großgesellschaftliche" Institutionen, sondern immer stärker auf kleine Gruppen oder spontan sich bildende Organisationsformen.

- Die Neigung zur Verweigerung und zum "Aussteigen" unter Hinnahme eines entsprechend geringeren Lebensstandards u. Sozialprestiges hat zugenommen.

Ob es sich bei diesen Erscheinungen um vorübergehende Moden handelt oder um umwälzende kulturelle Veränderungen, ist fraglich. Jedenfalls ist die Ausbreitung der neuen Mentalität beträchtlich. Da sie tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft ankündigen könnte, ist eine stärkere Auseinandersetzung mit ihr erforderlich. Dabei geht es nicht allein um die Zukunft des Sozialstaats, sondern um die unserer Gesellschaft insgesamt.

Im engen Zusammenhang mit den veränderten Lebenseinstellungen steht eine neue Form der Sozialstaatskritik, die den sozialstaatlichen Konsens aus einer anderen als der konservativen und wirtschaftsliberalen Position in Frage stellt. Diese Kritik, die zum Teil auch bei Sozialdemokraten auf Zustimmung stößt, richtet sich nicht gegen die soziale Sicherung als solche. Sie wendet sich gegen bestimmte Ausprägungen von sozialstaatlichen Instrumenten und Institutionen, die sich in der Bundesrepublik - ähnlich wie in vergleichbaren Ländern - gesellschaftlich und historisch bedingt ergeben haben, vor allem gegen den Vorrang der nachträglichen Schadenskorrektur vor der Vorbeugung, gegen die "Professionalisierung" und "Bürokratisierung" im praktischen Vollzug der sozialstaatlichen Hilfen und gegen die Verkümmerung der Selbsthilfefähigkeit der Betroffenen, die für den heutigen Sozialstaat typisch seien.

Bei dieser Kritik am Sozialstaat handelt es sich letztlich um eine spezielle Form der allgemeinen Kritik an der Industriegesellschaft. Sie hängt mit der dargestellten Einstellungsveränderung zusammen. Im Kern läuft die Kritik darauf hinaus, daß der Sozialstaat selbst industrielle und großtechnologische Charakterzüge angenommen habe. Dies führe dazu, daß er die sozialen Probleme nicht nur nicht lösen könne, sondern darüber hinaus auch noch zusätzliche soziale Probleme verursache. Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, daß diese Kritik falsch ist, soweit sie in eine undifferenzierte und pauschale Ablehnung der heutigen Formen der sozialen Sicherung einmündet, daß aber wesentliche Elemente dieser Kritik berechtigt sind und ernst genommen werden müssen.

V. Ungelöste Probleme der Sozialpolitik

1. Ungleiche Einkommensverteilung

Das System der sozialen Sicherung hat auch die Aufgabe, zu einer gerechteren Einkommensverteilung beizutragen. Der Bericht der Transfer-Enquête-Kommission hat gezeigt, daß das deutsche Transfersystem dazu geführt hat, daß die verfügbaren Einkommen der Bezieher von Leistungseinkommen gleichmäßiger als ihre Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen verteilt sind. Aber auch wenn der Vorwurf, das Transfersystem verteile das Geld nur zwischen der linken und rechten Tasche der Bürger um, nicht gerechtfertigt ist, ist die Umverteilung der Einkommen, gemessen am Umverteilungsaufwand, noch immer zu gering. Die verteilungspolitischen Defizite des Sozialleistungssystems werden durch die Sach- und Dienstleistungen noch verstärkt. Es gibt nach wie vor eine schichtenspezifische Inanspruchnahme sozialer Leistungen. Sie ist nicht mit objektiven Bedarfssituationen, sondern mit unterschiedlichem Sozialverhalten und Anspruchsniveau verschiedener Bevölkerungsgruppen zu erklären. Sie führt zur Begünstigung von ohnehin bessergestellten Bevölkerungsschichten.

2. Mangel an Prävention

Noch immer muß die Sozialpolitik im großen Umfang helfen, Notlagen und Mangelsituationen auszugleichen, die bei entsprechender Vorbeugung gar nicht entstünden. Dies widerspricht nicht nur humanitären Prinzipien, dies ist auch wirtschaftlich unsinnig. Das augenfälligste Beispiel dafür ist das Gesundheitswesen. Mit großem technischen und personellen Aufwand versucht es, oftmals mit geringem Erfolg Schäden zu beseitigen, die ihre Ursache in den Arbeits- und Lebensverhältnissen der Erkrankten haben und nur von dorther zu bekämpfen wären. Trotz Humanisierung des Arbeitslebens verursachen vor allem die Arbeitsbedingungen noch immer in hohem Ausmaß Krankheiten.

Das Defizit an vorsorgender Verhütung von sozialen Schäden beschränkt sich aber nicht auf den Gesundheitsbereich. Mängel im Gesundheitswesen verursachen oder verstärken strukturelle Arbeitslosigkeit, Defizite in der Familienpolitik äußern sich in Isolation der alten Generation oder in Jugendkriminalität, niedrige Erwerbseinkommen müssen häufig, wie die daraus folgenden niedrigen Renten, von der Sozialhilfe aufgestockt werden. Fehlentwicklungen in der Wohnungsbaupolitik oder in der Bodenordnung bewirken Mehrausgaben für Wohngeld.

3. Systemmängel

Das Sozialleistungssystem ist geschichtlich gewachsen und in zahlreiche Versorgungszweige mit unterschiedlichen Trägern, Rechtsgrundlagen, Finanzierungsverfahren und Leistungen zersplittert. Die klassischen Leistungssysteme, Sozialversicherung, Sozialhilfe, Kriegsopferversorgung und Beamtenversorgung entstanden einst als punktuelle Reaktion auf spezielle Notlagen oder Bedarfssituationen. Soziale Sicherung wurde nur ausnahmsweise und nur für besondere Bevölkerungsgruppen geschaffen, da im übrigen Vermögen, Eigenvorsorge, Familiensolidarität und freie Wohlfahrtspflege angeblich genügend Schutz böten.

Weil die klassischen Leistungssysteme zur Bewältigung neuer Bedarfssituationen nicht geeignet waren, wurden zusätzliche Einrichtungen und Leistungen wie Wohngeld, Ausbildungsförderung und Lastenausgleich geschaffen. Hinzu traten im Laufe der Zeit noch öffentlich-rechtliche Sonderleistungen für bestimmte Berufsgruppen und betriebliche Sozialleistungen, die jedoch zum erheblichen Teil aus Steuervergünstigungen mitfinanziert werden. Dadurch wurde die Unübersichtlichkeit noch größer. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist in vielfacher Hinsicht unbefriedigend.

Der Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherung hängt traditionell von der Ursache der sozialen Notlage oder von der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Personenkreis oder einer Berufsgruppe ab. Die Folge ist, daß gleiche soziale Tatbestände vielfach ungleich behandelt werden. Dasselbe wiederholt sich auf der Finanzierungsseite der Sozialleistungen, wo gleich Leistungsfähige in unterschiedlicher Weise dazu herangezogen werden, die Kosten der sozialen Sicherung aus ihrem Einkommen zu finanzieren.

Das Nebeneinander der Leistungssysteme bedingt zahlreiche Überschneidungen und Lücken. Dies führt zu sozialpolitisch nicht begründbaren Mehrfachbegünstigungen auf der einen und zu empfindlichen Unterversorgungen auf der anderen Seite. Es gibt immer noch Lebenslagen, in denen der soziale Schutz mangelhaft ist. Beispiele sind die Benachteiligung von Geburt an Schwerstbehinderter, die teilweise zu geringe Altersversorgung der Frauen und die schwerwiegenden Mängel in der psychiatrischen Versorgung. Auch die soziale Sicherung von kleinen Selbständigen ist nach wie vor unzureichend. Zu den besonders empfindlichen Mängeln gehört das Fehlen einer zuverlässigen Mindestsicherung im Alter, bei Invalidität und bei Arbeitslosigkeit, die in jedem Fall ein ausreichendes Einkommen sicherstellt.

Auch der Vorrang der Geldleistungen führt zu sozialpolitischen Defiziten. Soziale Notlagen, die mit individuellen Einkommensleistungen nicht zu bewältigen sind, drohen unberücksichtigt zu bleiben. Sozial-kulturelle Benachteiligungen, die nicht einfach in Mangel an Geld beruhen, werden vielfach vernachlässigt. Die Isolation der älteren Generation, die unzureichende gesellschaftliche Eingliederung Behinderter und die Probleme der Ausländerintegration sind nur einige Folgen. Hinzu kommt ein empfindlicher Mangel an sozialen Diensten, die flexibel und individuell auf die Notlagen und Lebensverhältnisse der Betroffenen eingehen.

Es treten zunehmend auch soziale Ungleichheiten und Mangelsituationen in den Vordergrund der Sozialpolitik, die nicht ohne weiteres mit den klassischen Instrumentarien der Arbeitnehmerpolitik, wie Lohnpolitik, Arbeitsrecht oder Sozialversicherung, behoben werden können: Benachteiligung von Behinderten, alten Menschen oder alleinerziehenden Müttern, Ungleichheiten der Bildungschancen, ungünstige Bedingungen für kinderreiche Familien, schwache Stellung der Verbraucher gegenüber den Produzenten, Benachteiligungen in der Wohn- und Umweltqualität, in den Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung und in den Bedingungen für die Erhaltung der Gesundheit. Diese Defizite könnten künftig noch bedeutsamer werden.

Zum Abbau der Ungleichheiten brauchen wir neue Formen der Gesellschaftspolitik. Sie müssen die klassischen Instrumente der Arbeitnehmerpolitik ergänzen, die auf Vermehrung der verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer, auf soziale Sicherung durch Geldleistungen und medizinische Versorgung, auf Arbeitsschutz und Verbesserung der Rechtsposition des Arbeitnehmers im Verhältnis zum Arbeitgeber zielten. Es wäre aber falsch, daraus zu schließen, es sei eine neue soziale Frage entstanden, während der alte Gegensatz von Arbeit und Kapital überwunden wäre. Im Gegenteil: Es zeigen sich lediglich die alten wirtschaftlich bedingten Ungleichheiten in anderer Gestalt. Behinderung, Alter oder Krankheit werden eben vor allem dort zu sozialen Problemen und führen zur sozialen Isolation, wo sie mit ungünstigem ökonomischen Status zusammentreffen. Die angeblich neuen Ungleichheiten treten in der Wirtschaftskrise nur stärker in den Vordergrund. Der wachsende allgemeine Wohlstand hatte sie in der Vergangenheit nur überdeckt.

4. Kostensteigerungen

Der Aufwand für soziale Dienstleistungen ist gemessen an der Fähigkeit des Sozialleistungssystem zu hoch, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit herzustellen. Die Verteuerung des Sozialsystems ist außer auf wachsende soziale Probleme, wie Arbeitslosigkeit und höherem Rentneranteil an der Bevölkerung, auf die Kostensteigerungen bei den sozialen Dienstleistungen zurückzuführen. In gewisser Hinsicht ist dies nicht vermeidbar, weil bei diesen Leistungen keine Produktivitätssteigerungen, wie z.B. bei der industriellen Produktion, möglich sind und die im Sozialsektor Beschäftigten Anspruch auf Teilhabe am allgemeinen Einkommenszuwachs haben. Zum großen Teil liegen die Ursachen der Kostensteigerungen aber auch in Strukturdefiziten des Dienstleistungssektors.

Die Ausdehnung sozialer Dienstleistungen hat, vor allem im Gesundheitswesen, umfangreiche und volkswirtschaftlich bedeutsame Produktionszweige neu entstehen lassen. Der Sektor der Produktion von sozialen Dienstleistungen ist teils privatwirtschaftlich, teils gemeinnützig, teils öffentlich-rechtlich organisiert. In allen Fällen ist er aber kaum marktwirtschaftlich regulierbar. Die Anbieter von sozialen Dienstleistungen erzielen ihre Umsätze auf Rechnung der Sozialleistungsträger, ohne daß diese ausreichend in der Lage sind, die Zweckmäßigkeit der Leistungen zu kontrollieren und die Preisbildung ausreichend zu beeinflussen. Die Folge ist vielfach eine beherrschende Marktposition der Anbieter. Dadurch entstehen besondere Steuerungs- und Kostenprobleme.

Wie die Erfahrungen mit der medizinischen Versorgung zeigen, sind die Anbieter in der Lage, die Nachfrage weitgehend zu bestimmen und in einem Ausmaß Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen zu erzeugen, das oft in einem Mißverhältnis zu deren Nutzen steht. Dies ist eine langfristig und international zu beobachtende Tendenz. Sie zeigt sich auch in Bereichen außerhalb des Gesundheitswesens.

VI. Grundsätzliche Orientierungen für die Sozialpolitik

Die Arbeitsgruppe stellt einige wesentliche grundsätzliche Orientierungen zur Diskussion, die auch künftig Leitlinien sozialdemokratischer Sozialpolitik sein sollen.

1. Bindung an Grundwerte

Die sozialdemokratische Sozialpolitik muß auch in ihrer Antwo auf die neuen Herausforderungen und auf die sozialpolitische Defizite an die Grundwerte des demokratischen Sozialismus gebunden sein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Aus dem Grundwert der Freiheit ergibt sich die Verpflichtung, die Freiheitsrechte der demokratischen Staatsverfassung und de liberalen Rechtsstaates durch konkrete soziale Freiheiten auszufüllen.

Der Grundwert der Gerechtigkeit ist von zentraler Bedeutung fü die Sozialpolitik. Er erfordert gleichen konkreten Freiheitsspielraum und gleiche Entfaltungsmöglichkeiten. Gerade in ökonomischen Krisen ist soziale Gerechtigkeit unerläßlich.

Der Grundwert der Solidarität und Solidarität als Mittel verpflichten Sozialdemokraten auf historische Erfahrung der Arbeiterbewegung: Gemeinsam erreichen wir mehr. Die Sozialpolitik der Sozialdemokraten soll dazu beitragen, daß Solidarität als Leitbild für die Gesamtgesellschaft lebendig wird.

Allerdings war das traditionelle Solidaritätsverständnis teilweise zu einseitig auf staatliche Umverteilungsmechanismen und verwaltungsmäßige oder professionelle Dienstleistungen ausgerichtet. Bisweilen wurde versäumt, auch das Element der Selbsthilfe und der spontanen Initiative als Ausdruck und notwendigen Bestandteil von Solidarität anzuerkennen.

Sozialdemokratische Sozialpolitik hat der Tatsache gerecht zu werden, daß die Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität in wechselseitigem Zusammenhang stehen, sich gegenseitig begrenzen und voraussetzen. Freiheit für alle ist nur möglich durch soziale Gerechtigkeit. Gerechtigkeit kann nicht durch eine anonyme staatliche Verteilungsapparatur hergestellt werden, die einer ungehemmten unsolidarischen und vom Konkurrenzprinzip geprägten Gesellschaft übergestülpt ist; sie ist nur möglich als Ausdruck einer solidarischen Gesellschaft. Solidarität verlangt das aktive Zusammenwirken freier und gleichberechtigter Individuen, die ihre Interessen artikulieren und ihre Angelegenheiten in die eigene Hand nehmen.

2. Sozialstaatsprinzip

Das Sozialstaatsprinzip, d.h. der Grundsatz, daß der Staat wesentlicher Träger sozialer Verantwortung und Garant sozialer Gerechtigkeit zu sein hat, ist für Sozialdemokraten Leitlinie ihrer Politik. Die Verankerung des Sozialstaatsgebotes im Grundgesetz ist nicht zuletzt aus der historischen Erfahrung der Arbeiterbewegung erwachsen.

Die staatlich verbürgte soziale Sicherung, der einklagbare Rechtsanspruch auf Sozialleistungen und die rechtlich gesicherte Stellung des Arbeitnehmers gehören zur Grundausstattung der Gesellschaft.

Der Kampf um den Rechtsanspruch auf Sozialleistungen hat die Geschichte der Sozialpolitik entscheidend geprägt. Es ist für die Menschen etwas anderes, ob sie Sozialleistungen auf der Grundlage von Rechtsansprüchen erhalten oder als Zuwendung geneigter Wohlhabender oder einer geneigten Obrigkeit. Ein Zurück zur Sozialpolitik im Sinne einer Armenpflege trifft daher bei Sozialdemokraten auf entschiedenen Widerstand.

Auch wenn die Leistungsfähigkeit staatlicher Einrichtungen heute mit gewissem Recht skeptischer beurteilt wird als noch vor einem Jahrzehnt, bleibt es dabei: Solidarität und soziale Gerechtigkeit sind in einer privatwirtschaftlich verfaßten Gesellschaft weder von selbst gegeben, noch können sie allein durch spontan entstehende Selbsthilfe oder caritative Tätigkeit gewährleistet werden. Dazu bedarf es aktiver staatlicher Gestaltung; spontane Solidarität kann nur innerhalb staatlich gesetzter Rahmenbedingungen wirksam sein.

3. Keine Rückkehr zur caritativen Sozialpolitik

Dies bedeutet, daß wir uns auch weiterhin gegen die Absicht der Konservativen und Wirtschaftsliberalen wenden, soziale Sicherung auf die, wie sie sagen, "wirklich Hilfsbedürftigen" zu beschränken. Diese Absicht widerspricht sozialdemokratischem Verständnis von Sozialpolitik. Es ist keineswegs die Aufgabe der Sozialpolitik, nur wirklich Hilfsbedürftige im Falle akuter Not zu Adressaten sozialer Leistungen zu machen.

Die klassischen Einrichtungen sozialer Sicherheit sind Solidargemeinschaften, die breite Bevölkerungsschichten gegen elementare Lebensrisiken, im Falle von Alter, Invalidität, Krankheit oder Arbeitslosigkeit schützen sollen. Die Mitglieder dieser Gemeinschaften zahlen Beiträge und erwerben damit Rechtsansprüche auf Leistungen; Sozialleistungen sind also alles andere als Almosen. Sozialdemokraten müssen weiterhin darauf bestehen, daß soziale Sicherung in einer modernen Industriegesellschaft für alle, nicht nur für die Armen da zu sein hat.

Der Versuch, den Rückzug des Staates aus seiner sozialen Verantwortung mit Hilfe des sogenannten "Subsidiaritätsprinzips" zu rechtfertigen, beruht auf einer Fehlinterpretation. Auch Verfechter des Subsidiaritätsprinzips, wie Oswald von Nell-Breuning, weisen darauf hin, daß dieses Prinzip nicht so verstanden werden könne, daß der einzelne bis zur Erschöpfung seiner Kraft vorleisten müsse. Vielmehr hätten Gesellschaft und Staat vorzuleisten, damit der einzelne und die kleineren sozialen Einheiten überhaupt erst ihre Möglichkeiten zur Selbsthilfe entfalten könnten.

Dies bedeutet nicht, daß Sozialdemokraten gegen Eigenverantwortung und Selbsthilfe wären. Eigenverantwortung und Selbsthilfe können jedoch eine soziale Sicherung nicht entbehrlich machen, die auf einen Solidarausgleich angelegt ist und für die der Staat Mitverantwortung trägt.

4. Vorbeugen und Vorsorgen als vorrangige Ziele

Die elementaren Lebensrisiken abzudecken, kann nicht alleiniges Ziel sozialdemokratischer Sozialpolitik sein. Die Sozialpolitik muß sich auch mit den Ursachen persönlicher Notstände und gesellschaftlicher Mängel im Sinne von Vorbeugen und Vorsorgen befassen. Dem gedanklichen Ansatz nach muß Prävention, d.h. die qualitative und strukturverändernde Umgestaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Gesellschaft, das spezifische Kennzeichen sozialdemokratischer Sozialpolitik sein. Im Unterschied dazu will die konservative und wirtschaftsliberale Sozialpolitik die herrschenden Machtverhältnisse zementieren.

In den Jahren der sozialliberalen Koalition sind einige Schritte auf dem Weg zu einer vorbeugenden Sozialpolitik gemacht worden. Für Millionen von Versicherten wurden Krebsfrüherkennungsmaßnahmen eingeführt, und alle Kinder unter vier Jahren erhielten Anspruch auf Vorsorgeuntersuchungen. Dies waren erste wichtige Versuche, um die Krankenversicherung stärker auf präventive Aufgaben auszurichten. Auch mit der Humanisierung des Arbeitslebens wurden Fortschritte auf dem Weg

zu einem vorbeugenden Gesundheitsschutz erzielt. Mit dem Arbeitssicherheitsgesetz wurden die Unternehmen zur wirksameren Bekämpfung der Gesundheits- und Unfallgefahren verpflichtet. Diese Ansätze im Lichte der Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung zu verbessern und auf andere Gebiete zu erweitern, beispielsweise durch ein umfassendes Arbeitsschutzgesetz, ein modernes Arbeitszeitgesetz oder die Bildung von Arbeitsgemeinschaften der Sozialversicherungsträger zur Verbesserung der Prävention, war in den späteren Jahren der sozialliberalen Koalition politisch nicht mehr möglich.

In Zukunft wird es darauf ankommen, diese Ansätze auszubauen und sie über den Gesundheitsbereich hinaus konsequent durchzusetzen. Vorbeugung und Vorsorge gegen alle soziale Notlagen ist das Ziel. Dies verlangt eine stärkere Erforschung und eine Beseitigung gesundheitsgefährdender Lebens- und Arbeitsbedingungen. In der Erforschung umweltbedingter Schädigungen liegt ein weiterer Schwerpunkt. Auch die Humanisierung des Arbeitslebens und die Bemühungen im Bereich der Rehabilitation müssen intensiviert werden.

Die Notwendigkeit der Prävention führt über die Sozialpolitik als Ressortpolitik hinaus. Es geht um eine an sozialen Maßstäben ausgerichtete Gesamtpolitik. So ist es für die Sozialpolitik von unmittelbarer Bedeutung, ob den allgemein diagnostizierten Anpassungsproblemen der Volkswirtschaft mit einer Angebots- oder einer aktiven staatlichen Modernisierungsstrategie begegnet oder ob eine Rückumverteilung von Arm auf Reich zwecks Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt zum Mittel der Wirtschaftspolitik gemacht wird.

In gleicher Weise entscheidet über die sozialpolitische Qualität der Gesellschaft, ob im Sinne eines qualitativen Wachstums neue Felder der Binnennachfrage erschlossen werden (z.B. Umweltschutz, Ausbau des Bildungswesens und der sozialen

Dienste, Energieeinsparung oder sozialer Wohnungsbau); ob die Verkehrspolitik dem Individualverkehr bedenkenlos Vorfahrt einräumt oder welche Haltung gegenüber den neuen Technologien eingenommen wird. Die Arbeitsgruppe ist deshalb der Ansicht, daß wir ein umfassendes politisches Präventionskonzept auch außerhalb der Sozialpolitik brauchen. Die sozialen Konsequenzen müssen bei allen politischen Entscheidungen, vor allem in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, mehr als bisher berücksichtigt werden.

5. Gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung

Die Einkommens- und Vermögensverteilungspolitik muß zu einem eigenständigen Schwerpunkt sozialdemokratischer Gesellschaftspolitik weiterentwickelt werden. Die nachträgliche Umverteilung muß auf das Maß begrenzt werden, das erforderlich ist, um den Verteilungszweck zu erfüllen. Zufälligkeiten und Ungereimtheiten des heutigen staatlichen Steuer- und Transfersystems gehören dabei auf den Prüfstand. Rationale Verteilungspolitik verlangt ein integriertes Konzept, in dem wirtschafts- und konjunkturpolitische, vermögenspolitische, lohnpolitische, steuerpolitische und sozialpolitische Instrumente aufeinander abgestimmt werden. Insbesondere wäre eine enge Verzahnung der Leistungen der sozialen Sicherung mit dem Steuersystem und dem Familienlastenausgleich notwendig. Die bestehenden Ungleichheiten in der Verteilung der Einkommen und Vermögen müssen wesentlich vermindert werden. Dies ist eine Aufgabe, die weit über die Sozialpolitik hinausreicht und die einen umfassenden politischen Ansatz erfordert.

Es gilt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Arbeitnehmer am Produktivvermögen in der Wirtschaft beteiligt werden. Die bisherigen Vermögensbildungsgesetze haben vor allem durch vermögenswirksame Leistungen auf tarifvertraglicher Grundlage die Vermögensbildung der Arbeitnehmer in Geld und Immobilien verbessert. Ein Durchbruch bei der Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital blieb dagegen aus. Hierzu sind überbetriebliche tarifvertragliche Lösungen erforderlich. Der Weg zu Tariffonds ist zu ebnen.

VII. Künftige Schwerpunkte der Sozialpolitik

1. Zukunft der Arbeit

a) Abbau der Arbeitslosigkeit

Das Recht auf Arbeit gehört zu den sozialen Grundrechten des Menschen. Arbeit für alle - das ist die wichtigste innenpolitische Aufgabe der nächsten Jahre. Arbeit ist nicht nur Einkommensquelle, sondern auch ein wesentlicher Teil der Selbstverwirklichung des Menschen.

Die Arbeitsgruppe verzichtet darauf, eigene Vorstellungen zu einer Wirtschaftspolitik des qualitativen Wachstums zu entwickeln. Sie verweist auf die vielfältigen Diskussionen innerhalb der Partei.

Allerdings hat sich die Arbeitsgruppe mit dem spezifischen Beitrag befaßt, den die Sozialpolitik zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit leisten kann und leisten muß. Sie ist vor allem der Auffassung, daß alle Formen von Arbeitszeitverkürzungen notwendig sind. Ohne Arbeitszeitverkürzungen kann die Massenarbeitslosigkeit nicht wirksam bekämpft werden. Den Folgen der Rationalisierung kann ohne kürzere Arbeitszeiten nicht begegnet werden.

Je länger die Massenarbeitslosigkeit andauert, desto höher wird der Anteil der Schwervermittelbaren an der Gesamtzahl der Arbeitslosen. Ältere Arbeitnehmer, Behinderte, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung und Frauen haben es zunehmend schwerer, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, wenn sie einmal arbeitslos geworden sind. Die Arbeitsmarktpolitik muß wieder einen größeren Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungslage leisten. Das Instrumentarium des Arbeitsförderungsgesetzes ist wieder auszubauen

Wichtige Aufgabe einer aktiven Arbeitsmarktpolitik muß die Qualifizierung der Arbeitnehmer sein. Die Verbesserung der individuellen Arbeitsmarktchancen und die soziale Bewältigung des technischen Wandels sind gleichrangige Ziele. Das Bildungssystem muß Defizite des Beschäftigungssystems kompensieren.

Zur beruflichen Wiedereingliederung von Frauen, Schwerbehinderten und älteren Arbeitnehmern sind besondere Förderungsmaßnahmen zu ergreifen. Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung müssen zur sozialen Bewältigung des technischen Wandels und zur Verbesserung der individuellen Arbeitsmarktchancen eingesetzt werden. Hauptzielgruppen sind die Arbeitslosen; ungelernte Arbeitnehmer müssen eine auf dem Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikation erhalten.

Kurzarbeit muß künftig verstärkt zur Bewältigung von strukturellen Anpassungsprozessen eingesetzt werden. Das Instrument der Kurzarbeit ist deshalb durch Qualifikationsmaßnahmen zukunftsorientiert auszubauen. Dabei muß die innerbetriebliche Qualifizierung im Mittelpunkt stehen.

Durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind besonders längerfristig Arbeitslose in die Beschäftigung einzubeziehen. Dies gilt auch für Arbeitnehmer, die durch Angebote der beruflichen Qualifizierung nicht erreichbar sind. Die Möglichkeiten zur Kombination von Arbeitsbeschaffungs- und Bildungsmaßnahmen sind zu erweitern.

Voraussetzung für eine wirksame Anwendung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist eine leistungsfähige Arbeitsverwaltung, die das Alleinrecht der Arbeitsvermittlung hat. Nur dadurch kann ein Ausgleich unterschiedlicher Bedingungen am Arbeitsmarkt hergestellt und dem Grundsatz der Solidarität Rechnung getragen werden.

Die ökonomischen und sozialpolitischen Anstrengungen, die die gesamte Gesellschaft unternehmen muß, um der Wirtschaftskrise Herr zu werden, sind nur möglich, wenn die Arbeitnehmer selbst mitgestalten können, wenn sie die Gewißheit haben, nicht bloß Objekte betriebswirtschaftlicher Notwendigkeiten zu sein. Der Ausbau der Mitbestimmung ist deshalb Voraussetzung, nicht etwa Hemmnis für die Bewältigung der Probleme.

b) Humanisierung der Arbeit

Die technische Entwicklung hat zu Verbesserungen am Arbeitsplatz geführt. Vor allem die schwere körperliche Arbeit ging zurück. Zugleich entstanden anders geartete Beeinträchtigungen der Arbeitnehmer. Die Mechanisierung und Automatisierung der Produktionsverfahren, die Anwendung neuer Fertigungstechniken und Arbeitsmethoden, monotone Tätigkeiten in Taktabhängigkeit von Maschinen und Fließbändern, psychische Überforderung bei bestimmten Überwachungs- und Steuerungsaufgaben und gleichzeitige physische Unterforderung bewirkten neue Belastungen der Arbeitnehmer.

Die Humanisierung der Arbeit muß deshalb ein ständiger Prozeß bleiben, um die Gefährdungen und Belastungen der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz zu verringern sowie die Möglichkeiten der Mitgestaltung der Arbeitsbedingungen zu vergrößern.

Ausgangspunkt für die Humanisierung der Arbeit war die Arbeitsschutzpolitik. Die neuere technisch-wissenschaftliche und soziale Entwicklung macht es erforderlich, über die "klassische" Arbeitsschutzpolitik hinauszugehen. Insgesamt sind folgende Maßnahmen notwendig:

- Verbesserung der Unfallverhütung und des Schutzes vor Berufskrankheiten,
- Abbau schädlicher, physischer und psychischer Belastungen und Beanspruchung,
- persönliche Mitgestaltung am Arbeitsplatz durch Verbesserung der Arbeitsorganisation und menschengerechte Arbeitstechnologien,

- Erhöhung der Qualifikation der Arbeitnehmer und die Gewährleistung ihrer Anwendung im Betrieb sowie
- Mitbestimmung der Arbeitnehmer, der betrieblichen Vertretungen und der Gewerkschaften bei Veränderungen, die sich auf die Arbeit auswirken.

Es gibt ein erhebliches Defizit bei der Umsetzung arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse. Die soziale Beherrschung neuer Technologien steht erst am Anfang. Im Betriebsverfassungsgesetz sind Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte in Fragen der Arbeitsorganisation, der Einführung neuer Arbeitstechniken und der Anwendung arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse zu verankern. Neben einer stärkeren Mitbestimmung müssen neue Instrumente entwickelt werden, um der Humanisierungspolitik in der Praxis eine Realisierungschance zu eröffnen. Im Konfliktfall muß die Verbesserung der Arbeitsbedingungen Vorrang vor betriebswirtschaftlicher Effizienz und vor technischen Erfordernissen haben.

c) Rolle der Erwerbsarbeit

Auch in diesem Jahr werden im Jahresdurchschnitt mehr als zwei Millionen Menschen als Arbeitslose registriert sein. Nach Schätzungen von Forschungsinstituten wird die Arbeitslosigkeit in den nächsten Jahren noch darüber hinausgehen. Tatsächlich ist die Arbeitslosigkeit bereits heute höher als die offizielle Statistik ausweist. Denn immer mehr Arbeitslose werden in die "stille Reserve" gedrängt. Die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen dürfte schon heute bei über drei Millionen liegen.

Angesichts der beschäftigungspolitischen Untätigkeit, die offenbar das Programm der Konservativen und Wirtschaftsliberalen ist, wird sich an dieser Situation in nächsten Jahren wenig ändern. Ein Wachstum, das nötig wäre, um auch nur einen Stillstand der Arbeitslosigkeit zu erreichen, ist nicht in Sicht. Die Arbeitsproduktivität steigt weiter und immer schneller. Die Anwendung neuer Technologien bildet einen qualitativen Sprung, der als dritte industrielle Revolution bezeichnet worden ist. Industrieroboter und Mikroelektronik bewirken eine weitere Verknappung der Erwerbeit. Die Veränderungen von Arbeit, Arbeitsinhalten und Arbeitsformen werden auch zu anderen Bedingungen und Form der Organisierbarkeit von Arbeit führen.

Auch wenn es gelingen sollte, die Auswirkungen dieser Entwicklung durch qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu mildern wird die Verknappung der Erwerbsarbeit auf absehbare Zeit ein gesellschaftliches Hauptproblem sein. Damit stellt sich die Frage, welche Bedeutung die Erwerbsarbeit in Zukunft für den einzelnen noch haben kann. Immer mehr Menschen bezweifeln, daß die Erwerbsarbeit künftig noch die zentrale Bedeutung haben wird wie bisher. Verstärkt werden die Zweifel durch die wachsende Diskrepanz zwischen der Qualität vieler Arbeitsplätze den Erwartungen der Arbeitnehmer.

Der Bedeutungswandel der Erwerbsarbeit zeigt sich noch cher darin, daß sich immer mehr - vorwiegend Jüngere gut Ausgebildete - von der traditionellen Lebensorientierung abwenden und sich stattdessen die Formel "Arbeiten um zu leben" zu eigen machen. Zugleich steigt die Zahl derer, die an die Stelle traditioneller Erwerbsarbeit selbstorganisierte Tätigkeiten und eigeninitiierte Projekte setzen. Es ist ungewiß, ob sich diese Entwicklung angesichts der Wirtschaftskrise fortsetzt. Andererseits

wird die Arbeitslosigkeit vielen den Einstieg in das Arbeitsleben von vornherein verwehren, so daß sie gezwungen sind, nach Alternativen zur herkömmlichen Erwerbsarbeit zu suchen. In jedem Fall ist die Veränderung der Einstellungen und Verhaltensweisen ernst zu nehmen.

Die notwendige Verkürzung der Arbeitszeit zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit wird die Lebensphasen außerhalb der Erwerbsarbeit verlängern. Auch dies wirkt sich auf die Stellung der Erwerbsarbeit aus.

Die Probleme, die mit dem Bedeutungswandel der Erwerbsarbeit zusammenhängen, lassen sich nicht einfach durch eine neue Definition des Begriffs "Arbeit" lösen. Die Diskussion darf auch nicht zum Alibi für fehlende Vollbeschäftigungspolitik werden. Vorrangig muß es darum gehen, jedem die Möglichkeit zu geben, durch bezahlte Arbeit seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Dazu brauchen wir qualitatives Wirtschaftswachstum, Arbeitszeitverkürzung und die Organisation bezahlter Arbeit durch vielfältige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Auch eine Flexibilisierung der Arbeitszeit kann dazu einen Beitrag leisten, sofern sie im Interesse des Arbeitnehmers erfolgt, z.B. wenn ein Elternurlaub geschaffen wird. Eine flexiblere Gestaltung der Arbeitszeiten, die lediglich dazu führt, daß typische Arbeitgeberrisiken dem Arbeitnehmer aufgebürdet werden, wie beim Job-sharing oder der Arbeit auf Abruf, ist dagegen abzulehnen.

Neben den Bemühungen um eine Ausweitung der Erwerbsarbeit ist es jedoch auch notwendig, andere Tätigkeiten stärker in das gesellschaftliche Bewußtsein zu rücken. Es gibt genügend Tätigkeiten, die durch Roboter und Mikrochips nicht erledigt werden und die sinnvoll außerhalb der Erwerbsarbeit geleistet werden können. Die verschiedenen Formen der Selbstorganisation in Selbsthilfegruppen oder Nachbarschaftshilfe, die sich vor allem auf kommunaler Ebene ausgebreitet

Angesichts der beschäftigungspolitischen Untätigkeit, die offenbar das Programm der Konservativen und Wirtschaftsliberalen ist, wird sich an dieser Situation in nächsten Jahren wenig ändern. Ein Wachstum, das nötig wäre, um auch nur einen Stillstand der Arbeitslosigkeit zu erreichen, ist nicht in Sicht. Die Arbeitsproduktivität steigt weiter und immer schneller. Die Anwendung neuer Technologien bildet einen qualitativen Sprung, der als dritte industrielle Revolution bezeichnet worden ist. Industrieroboter und Mikroelektronik bewirken eine weitere Verknappung der Erwerbsarbeit. Die Veränderungen von Arbeit, Arbeitsinhalten und Arbeitsformen werden auch zu anderen Bedingungen und Formen der Organisierbarkeit von Arbeit führen.

Auch wenn es gelingen sollte, die Auswirkungen dieser Entwicklung durch qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu mildern, wird die Verknappung der Erwerbsarbeit auf absehbare Zeit ein gesellschaftliches Hauptproblem sein. Damit stellt sich die Frage, welche Bedeutung die Erwerbsarbeit in Zukunft für den einzelnen noch haben kann. Immer mehr Menschen bezweifeln, daß die Erwerbsarbeit künftig noch die zentrale Bedeutung haben wird wie bisher. Verstärkt werden die Zweifel durch die wachsende Diskrepanz zwischen der Qualität vieler Arbeitsplätze und den Erwartungen der Arbeitnehmer.

Der Bedeutungswandel der Erwerbsarbeit zeigt sich noch deutlicher darin, daß sich immer mehr - vorwiegend Jüngere und gut Ausgebildete - von der traditionellen Lebensorientierung abwenden und sich stattdessen die Formel "Arbeiten um zu leben" zu eigen machen. Zugleich steigt die Zahl derer, die an die Stelle traditioneller Erwerbsarbeit selbstorganisierte Tätigkeiten und eigeninitiierte Projekte setzen. Es ist ungewiß, ob sich diese Entwicklung angesichts der Wirtschaftskrise fortsetzt. Andererseits

wird die Arbeitslosigkeit vielen den Einstieg in das Arbeitsleben von vornherein verwehren, so daß sie gezwungen sind, nach Alternativen zur herkömmlichen Erwerbsarbeit zu suchen. In jedem Fall ist die Veränderung der Einstellungen und Verhaltensweisen ernst zu nehmen.

Die notwendige Verkürzung der Arbeitszeit zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit wird die Lebensphasen außerhalb der Erwerbsarbeit verlängern. Auch dies wirkt sich auf die Stellung der Erwerbsarbeit aus.

Die Probleme, die mit dem Bedeutungswandel der Erwerbsarbeit zusammenhängen, lassen sich nicht einfach durch eine neue Definition des Begriffs "Arbeit" lösen. Die Diskussion darf auch nicht zum Alibi für fehlende Vollbeschäftigungspolitik werden. Vorrangig muß es darum gehen, jedem die Möglichkeit zu geben, durch bezahlte Arbeit seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Dazu brauchen wir qualitatives Wirtschaftswachstum, Arbeitszeitverkürzung und die Organisation bezahlter Arbeit durch vielfältige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Auch eine Flexibilisierung der Arbeitszeit kann dazu einen Beitrag leisten, sofern sie im Interesse des Arbeitnehmers erfolgt, z.B. wenn ein Elternurlaub geschaffen wird. Eine flexiblere Gestaltung der Arbeitszeiten, die lediglich dazu führt, daß typische Arbeitgeberrisiken dem Arbeitnehmer aufgebürdet werden, wie beim Job-sharing oder der Arbeit auf Abruf, ist dagegen abzulehnen.

Neben den Bemühungen um eine Ausweitung der Erwerbsarbeit ist es jedoch auch notwendig, andere Tätigkeiten stärker in das gesellschaftliche Bewußtsein zu rücken. Es gibt genügend Tätigkeiten, die durch Roboter und Mikrochips nicht erledigt werden und die sinnvoll außerhalb der Erwerbsarbeit geleistet werden können. Die verschiedenen Formen der Selbstorganisation in Selbsthilfegruppen oder Nachbarschaftshilfe, die sich vor allem auf kommunaler Ebene ausgebreitet

haben, zeigen beispielhafte Wege auf. Das ehrenamtliche Engagement kann in vielen Bereichen gestärkt werden; es darf aber nicht als job-killer mißbraucht werden. Neue Arbeits- und Lebensformen sollten mit dem verfaßten Arbeitsmarkt und mit den Bedingungen regulärer Arbeitsverhältnisse verzahnt werden können.

In dieser Verknüpfung von Erwerbsarbeit und anderen sinnvollen Tätigkeiten liegt die Chance für eine Perspektive der Gesellschaftspolitik. Die Sozialdemokratie kann dabei an bewährte Traditionen anknüpfen. Denn das durch die Arbeiterbewegung erkämpfte Mehr an Freizeit wurde in der Vergangenheit in Form aktiver und gestaltender Mitarbeit in die Organisationen der Arbeiterbewegung eingebracht. Dieses Engagement muß neu belebt werden und zu einer stärkeren Mitwirkung in Parteien, Gewerkschaften und Verbänden führen.

2. Gesamtreform der sozialen Sicherung

a) Gründe für eine schrittweise Reform

Notwendig ist eine umfassende Gesamtreform der sozialen Sicherung, die über isolierte Änderungen in einzelnen Bereichen hinausgeht. Die für die Sozialpolitiker zum Teil bitteren Erfahrungen der schwierigen Jahre seit Beginn der ersten Ölpreiskrise haben gezeigt, daß dies die einzige Alternative ist zu einer Folge von unsozialen und rein fiskalisch orientierten Einschnitten, die in aller Regel gerade diejenigen besonders hart treffen, die ohnehin zu den Unterprivilegierten gehören. Die Sozialdemokraten werden die konservativen und wirtschaftsliberalen Angriffe auf den Sozialstaat nur dann abwehren können, wenn sie eine umfassende Reform des sozialen Sicherungssystems in die Diskussion einbringen.

Zu rechnen ist damit, daß es in absehbarer Zeit keine ökonomische Grundlage mehr für eine Sozialpolitik gibt, die allein darauf gerichtet ist, den Anteil des Sozialbudgets am Sozialprodukt zu erhöhen. Während der Finanzierungsspielraum enger wird, steigen die sozialen Lasten wegen der Arbeitslosigkeit, wegen des wachsenden Altenanteils an der Bevölkerung und wegen der noch immer ungelösten Kostenprobleme im Gesundheitswesen. Deshalb ist es nicht möglich, das Sozialleistungssystem in seiner heutigen Struktur auf Dauer ohne Abstriche zu finanzieren. Jedenfalls müßte sonst die Steuer- und Abgabenbelastung empfindlich erhöht werden; ob dies aber möglich und wünschenswert wäre, ist fragwürdig. In gewissem Umfang wird aber auch dies unvermeidlich sein.

Es müssen jedoch auch die zu sozialpolitischen Zwecken verfügbaren Finanzmittel durch interne Umschichtungen gezielter und gerechter eingesetzt werden, und zwar so, daß der qualitative Leistungsstand des Sozialstaats insgesamt erhalten bleibt. Das heißt, daß die Sozialpolitik nicht mehr nur Zuwächse, sondern Besitzstände innerhalb des Sozialsystems umzuverteilen hat. Dazu bedarf es klarer Festlegungen, was vorrangig oder nachrangig erforderlich ist. Es muß entschieden werden, wer in welchen Lebenslagen Sozialleistungen erhalten soll, welche Lebenslagen vom sozialen Netz aufgefangen werden sollen und welche aus eigenem Erwerbseinkommen, durch Eigenvorsorge oder mit Hilfe der Familie bewältigt werden müssen. Es muß nach einsichtigen Regeln festgelegt werden, wer zur Finanzierung beitragen und wer von Belastungen freibleiben soll. Die Entscheidungen über die sozialpolitischen Prioritäten darf sich die Sozialpolitik nicht mehr länger von den gewachsenen Strukturen vorschreiben lassen.

Abgesehen von der Finanzierungsproblematik gibt es auch andere Gründe von Gewicht, aus denen eine umfassende Reform der sozialen Sicherung notwendig ist:

- die Ungerechtigkeiten des "berufsständisch" gegliederten Systems und die zahlreichen Fälle, in denen gleiche soziale Tatbestände sowohl beim Leistungsanspruch als auch bei der Finanzierung ungleich behandelt werden;

- die Kompliziertheit des Sozialrechts, die die soziale Sicherung für die Bürger undurchschaubar macht,

- das Fehlen einer zuverlässigen Mindestsicherung,

- die organisatorische Zersplitterung, die für die Sozialleistungsträger eine wirkungsvolle Prävention, Rehabilitation sowie Planung und Steuerung eines bedarfsgerechten und kostengünstigen Angebots an sozialen Dienstleistungen außerordentlich erschwert.

Die Neuordnung des sozialen Sicherungssystems kann nur auf lange Sicht und schrittweise vonstatten gehen; auf gewachsene Ansprüche Rücksicht zu nehmen und nicht massiv in die Lebensplanung der Menschen einzugreifen, ist ein wesentliches Element eines sozialen Rechtsstaates. Die Arbeitsgruppe ist sich dessen bewußt, daß die Realisierung einer umfassenden Gesamtreform eine langfristige Aufgabe darstellt. Sie glaubt aber, daß es möglich ist, dem Ziel auch schon in absehbarer Zeit durch Zwischenschritte näherzukommen.

b) Rentenversicherung

Eine Strukturreform der Rentenversicherung soll folgende Elemente beinhalten:

- Wiederherstellung voller Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit für ihre Leistungsempfänger, um die Rentenversicherung wieder unabhängiger von der Arbeitsmarktentwicklung zu machen,

- die Stabilisierung des Bundeszuschusses angesichts des ungünstiger werdenden Zahlenverhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern,

- eine neue Rentenformel entsprechend dem Prinzip der gleichgewichtigen Entwicklung von Renten- und Arbeitnehmereinkommen und der sozial ausgewogenen Lastenverteilung bei finanziellen Engpässen,

- die Herstellung flexibler Regelmechanismen im Rentenrecht zur Vermeidung punktueller gesetzlicher Eingriffe bei Änderung der ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen.

Der Parteitag im Juni 1980 hat die Reform der Hinterbliebenenversorgung nach dem Prinzip der Gesamtversorgungsrente, die Anrechnung eines Kindererziehungsjahres und die Fortschreibung der Rente nach Mindesteinkommen beschlossen. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, die Diskussion auf dieser Grundlage weiterzuführen.

c) Harmonisierung der Alterssicherungssysteme

Für die erforderliche Harmonisierung der Alterssicherungssysteme hat die Sachverständigenkommission "Alterssicherungssysteme" Vorschläge gemacht, die von der Arbeitsgruppe unterstützt werden:

- Vereinheitlichung und Dynamisierung der Hinzuverdienstgrenzen in der Rentenversicherung und Beamtenversorgung;

- Linearisierung der Pensionsformel in der Beamtenversorgung (einheitlicher Steigerungssatz, so daß die Höchstversorgung erst nach 40 oder 45 Dienstjahren erreicht wird); gleichzeitige Einführung einer Zurechnungszeit wie in der gesetzlichen Rentenversicherung;

- schrittweise Einführung eines eigenen Altersversorgungsbeitrages der Beamten; jedoch verbunden mit einer Wiederankoppelung der Beamtenbesoldung an die Tarifverträge und sozialem Ausgleich im Besoldungsgefüge zugunsten von Beamten der unteren Besoldungsgruppen;

- Übertragung von Änderungen im Beamtenversorgungsrecht auf die Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes;

- soziale Staffelung der Beiträge zur Altershilfe der Landwirte;

- Ausschluß von Doppelversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung und in berufsständischen Versorgungswerken z.B. der Ärzte, Zahnärzte und Rechtsanwälte.

d) Finanzierung der Arbeitsförderung

Anzustreben ist eine gerechtere Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit. Ziel muß es sein, alle Erwerbstätigen gemäß ihrer Leistungsfähigkeit an den Kosten der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik zu beteiligen. Die Arbeitsgruppe verweist dabei auf die Beschlüsse des Münchner Parteitags von 1982, in denen die Einführung eines Arbeitsmarktbeitrages der Beamten und Selbständigen enthalten ist. Sollten verfassungsrechtliche Gründe dagegen sprechen, wäre eine im Vergleich zum heutigen Stand höhere, vor allem aber zuverlässigere und nach sinnvollen Kriterien berechnete Steuerfinanzierung vorzusehen.

e) Wertschöpfungsbeitrag zur Sozialversicherung

Grundsätzlich ist an dem Beschluß des Essener Parteitages von 1980 festzuhalten, nach dem für den Arbeitgeberbeitrag eine neue Bemessungsgrundlage eingeführt werden soll, die die Finanzierung der sozialen Sicherung auch an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, aber vor allem am wirtschaftlichen Ertrag des Kapitaleinsatzes orientiert. Bei den gegenwärtigen, ausschließlich lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträgen besteht die Gefahr, daß Unternehmen, die durch Rationalisierung menschliche Arbeitskraft ersetzen, immer mehr aus der Verantwortung für die Finanzierung der sozialen Sicherung entlassen werden.

Allerdings sind zahlreiche Fragen noch nicht ausdiskutiert, die ein Wertschöpfungsbeitrag aufwirft, z.B.:

- ob primär wettbewerbs- und arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt werden sollen (Kostenverlagerung vom Faktor Arbeit zum Faktor Kapital bei Kostenneutralität für die Unternehmen insgesamt) oder ob eine asymmetrische Beitragsbelastung der Arbeitgeber beabsichtigt wird (Kostenerhöhung für die Unternehmen

- ob eine völlige Umstellung des Arbeitgeberbeitrages auf Wertschöpfungsbasis angestrebt wird oder lediglich ein ergänzender Wertschöpfungsbeitrag zusätzlich zum lohnbezogenen Arbeitgeberbeitrag;

- welche Beschäftigungswirkungen im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, welche Wettbewerbsverschiebungen innerhalb der einzelnen Branchen und Regionen und welche Auswirkungen auf die Stetigkeit des Beitragsaufkommens bei der Sozialversicherung zu erwarten sind;

- welche Berechnungs- und Erfassungsmethode gewählt werden soll (bilanzmäßige Ermittlung oder Berechnung nach dem Muster der Nettoumsatzsteuer);

- wie die Sonderprobleme für bestimmte Beschäftigungszweige (z.B.öffentlicher Dienst, gemeinnützige Arbeitgeber, Banken, Versicherungen) gelöst werden sollen;

- wie die kleinen Selbständigen behandelt werden sollen, die durch ihre persönliche Arbeitsleistung einen erheblichen Beitrag zur betrieblichen Wertschöpfung erbringen (Freibetragslösung für die persönlich erbrachte Wertschöpfung oder Kombination des Wertschöpfungsbeitrages mit einer Versicherungspflicht der Selbständigen).

f) Familienlastenausgleich

Zu den vordringlichen Aufgaben einer schrittweisen Sozialreform gehört auch die Verbesserung des Familienlastenausgleichs. Im Vordergrund des Familienlastenausgleichs sollten die Leistungen für Kinder stehen. Es kommt nicht nur darauf an, die Leistungen zu erhöhen, sondern auch den Familienlastenausgleich zu vereinfachen und besser mit dem Steuerrecht, der Ausbildungsförderung und der Waisenversorgung abzustimmen. Diesem Ziel würde es dienen, den Familienlastenausgleich in die Einkommensteuer zu integrieren. Allerdings sind Lösungen abzulehnen, bei denen die Begünstigung mit steigendem Einkommen wächst.

Die Reform des Familienlastenausgleichs erfordert eine Umschichtung: Die Vorteile des Ehegattensplittings im Einkommensteuerrecht müssen wesentlich begrenzt werden; die dadurch freiwerdenden Mittel erlauben die Finanzierung eines höheren Kindergeldes. Eine weitere Frage wäre dann, ob dieses Kindergeld einkommensabhängig oder einkommensunabhängig sein sollte. Für die erste Möglichkeit spricht, daß der Familienlastenausgleich gezielter zugunsten einkommensschwächerer Gruppen eingesetzt werden kann. Für die zweite Möglichkeit läßt sich ins Feld führen, daß die Umverteilung zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen am besten allein der progressiven Einkommensbesteuerung überlassen wird.

Aus verfassungsrechlichen Gründen kann man auf eine Steuervergünstigung für Ehegatten - z.B. in Form eines Steuerabzugs - nicht völlig verzichten. Aber die heutigen sozialen Leistungen für Ehegatten - in Gestalt des Splittings - sind im Verhältnis zu den Leistungen für Kinder weit überdimensioniert. Darüber hinaus steigen beim Ehegattensplitting die Vergünstigungen mit wachsendem Einkommen. Außerdem honoriert das Splitting die traditionelle Rollenverteilung der Ehegatten.

g) Armut und Sozialhilfe

Die Politik der Konservativen und Wirtschaftsliberalen ist auf eine Umverteilung von unten nach oben gerichtet. Die verteilungspolitische Fehlsteuerung wird besonders deutlich, wenn man die Sozialpolitik und die Finanzpolitik im Zusammenhang sieht: Die sozial Schwächeren werden mit bisher beispiellosen Mehrbelastungen und Leistungskürzungen überzogen. Die ohnedies Privilegierten dagegen werden durch Steuerentlastungen zusätzlich begünstigt.

Die Kürzungs- und Mehrbelastungspolitik der Koalition schlägt zu einem beachtlichen Teil auf die Sozialhilfe durch. Die aus öffentlichen Mitteln finanzierte Sozialhilfe stellt das unterste Netz im Gefüge der sozialen Sicherung dar. Die Sozialhilfe ist eine nachrangige Hilfe, die von der Lage des einzelnen ausgeht und die den Bedarf des Hilfesuchenden decken soll.

Es liegt auf der Hand: Wenn nun die Koalition immer mehr und immer größere Löcher in andere Sozialleistungssysteme reißt, werden die Sozialhilfeausgaben vermehrt, sofern die Betroffenen - was in vielen Fällen unterbleibt - die im Bundessozialhilfegesetz verankerten Rechtsansprüche auch tatsächlich wahrnehmen.

Die Konservativen und Wirtschaftliberalen versuchen, die zunehmende Beanspruchung der Sozialhilfe dadurch auszugleichen, daß sie das Sozialhilferecht selbst verschlechtern. Die Sozialhilfe wird in der Praxis inzwischen restriktiv gehandhabt. Das Bedarfsdeckungsprinzip des Bundessozialhilfegesetzes ist längst auf der Strecke geblieben.

Während ihrer Oppositionszeit im Bund haben führende Konservative immer wieder die Sozialhilfeschwelle mit der Armutsschwelle gleichgesetzt. Legt man diesen Maßstab an die Politik an, die Konservative zusammen mit den Wirtschaftsliberalen heute betreiben, so zeigt sich:

- Durch den Sozialabbau ist neue Armut entstanden, weil die Lebenslage vieler Menschen unter das Sozialhilfeniveau gedrückt wurde.

- Durch den Sozialhilfeabbau wurde die Armut verschärft, denn die Armen wurden ärmer gemacht.

Aus sozialdemokratischer Sicht sind Sozialhilfekürzungen abzulehnen. Denn die Sozialhilfe muß das existenziell Notwendige sichern.

Die Sozialhilfe sollte auf anderem Wege teilweise entlastet werden. Es kommt darauf an, die Sozialhilfe von ihrer Lückenbüßerfunktion zu befreien, die daraus erwächst, daß andere Sozialleistungssysteme zur Behebung bestimmter Notlagen keine oder keine ausreichende Leistungen bereitstellen oder bestimmte Personenkreise ausschließen. Erforderlich ist eine zuverlässige Mindestsicherung, die gewährleistet, daß soziale Standardrisiken nicht dazu führen, daß ausschließlich oder ergänzend Sozialhilfe beansprucht werden muß. Dies ist für die Betroffenen auch die menschenwürdigere Lösung. Die Sozialhilfe muß die Aufgabe

erhalten, besonders gelagerte individuelle Notlagen zu beseitigen; sie hat Einzelfallhilfe mit dem Ziel sozialer Integration zu sein. Soziale Risiken dagegen, die massenhaft vorkommen, sind in den anderen Zweigen der sozialen Sicherung abzudecken.

Entsprechend dem bereits 1980 beschlossenen Programm zur zukunftsgerechten Weiterentwicklung der Alterssicherung ist in der Rentenversicherung eine Mindestsicherung zu schaffen:

- Die Rente nach Mindesteinkommen, die bisher nur für Beitragszeiten bis 1972 gilt, ist zu einer Dauerregelung auszubauen.

- Eine bedarfsorientierte Mindestrente ist einzuführen, die den notwendigen Lebensbedarf sicherstellt und bei der vorhandenes Einkommen voll angerechnet wird.

- Eine Behindertenrente ist erforderlich, die den notwendigen Lebensbedarf der Personen gewährleistet, die von Jugend an schwerstbehindert und bereits bei Beginn ihrer Volljährigkeit erwerbsunfähig sind.

Auch die Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt für Arbei müssen den notwendigen Lebensbedarf decken. Sie müssen in jedem Einzelfall mindestens das Sozialhilfeniveau erreichen. Soweit der durch Beiträge erworbene Anspruch zu niedrig ist, muß ihn die Bundesanstalt entsprechend - unter Anrechnung sonstigen Einkommens - aufstocken.

Die vorgeschlagene Mindestsicherung in der Rentenversicherung und bei der Bundesanstalt für Arbeit hätte Konsequenzen für die Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Dabei wäre nicht davon auszugehen, daß Länder und Gemeinden von der Gesamtheit ihrer bisherigen Leistungsverpflichtungen entlastet werden. Die Finanzierung der Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt für Arbeit, die zusätzliche Sozialhilfe entbehrlich machen soll, müßte durch den Bund erfolgen und sollte die Gemeinden entlasten.

h) Pflegebedürftigkeit

Die soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit bedarf einer umfassenden Reform. Es darf nicht mehr länger Aufgabe der Sozialhilfe sein, diese Lücke im sozialen Sicherungssystem zu schließen. Die Arbeitsgruppe hat sich eingehend mit der Frage beschäftigt, ob an die Stelle der heutigen Sozialhilfeleistungen eine Pflegeversicherung oder ein Pflegegesetz treten sollte, das eine Leistungsverpflichtung der Länder begründen würde. Die Arbeitsgruppe hat ihre Meinungsbildung darüber noch nicht abschließen können; sie macht aber darauf aufmerksam, daß jede Pflegeversicherung mit einer Reihe schwerwiegender Probleme verbunden wäre:

- Die Tatsache, daß in einer Pflegeversicherung durch jahrzehntelange Beitragszahlung Leistungsansprüche erworben worden sind, könnte zu einer Sogwirkung führen. Mehr als erforderlich und wünschenswert würde ambulante und familiäre Pflege durch Heimpflege ersetzt.

- Eine Pflegeversicherung wäre verteilungspolitisch nicht zu vertreten, wenn sie auf die Arbeitnehmer beschränkt würde, während andere Bevölkerungsgruppen weiterhin ohne eigene finanzielle Vorleistungen bei Pflegebedürftigkeit die Sozialhilfe in Anspruch nehmen könnten. Die Arbeitnehmer hätten nicht nur ihre eigene Pflegeversicherung zu tragen, sondern hätten darüber hinaus auch als Steuerzahler für das Pflegerisiko der übrigen Gruppen miteinzustehen.

- Eine Pflegeversicherung würde die Kosten der Pflegebedürftigkeit von den Gemeindehaushalten auf die Beitragszahler verlagern. In jedem Fall wären finanzielle Ausgleichsregelungen vorzusehen, die verhindern, daß die Gesamtbelastung der Arbeitnehmer weiter steigen würde.

- Es ist nicht sinnvoll, daß die soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in jedem Falle den Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens ausschließt. Der Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens würde durch eine Versicherungslösung aber erschwert werden.

Insgesamt wären die Auswirkungen einer Pflegeversicherung kaum zu kalkulieren. Im übrigen darf sich eine Lösung für das Problem der Pflegebedürftigkeit nicht in Fragen der Kostenträgerschaft erschöpfen. Vorrangig muß es darum gehen, die Situation der Pflegebedürftigen zu verbessern und die in jedem Einzelfall angemessene Pflege zu sichern. Dazu muß das Angebot an ambulanter Pflege verbessert und familiäre Hilfe unterstützt werden.

i) Weitergehende Strukturfragen

Die Arbeitsgruppe hat sich auch mit weitergehenden Strukturfragen befaßt, kann aber noch keine übereinstimmende Einschätzung oder gar Lösungsmodelle vorlegen. Dazu gehört die Frage eines einheitlichen Sozialrechtes für alle Bürger, die Abwägung zwischen kausaler und finaler Ausrichtung des Leistungsrechtes, die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Sozialleistungsträgern, die Möglichkeit einer institutionellen Bereinigung zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung, die Neuregelung der Krankenkassenstruktur und die Reform der Selbstverwaltung. Die Arbeitsgruppen beabsichtigt, auch diese Probleme darzustellen und Lösungswege aufzuzeigen.

3. Gesundheitspolitik

a) Mängel des Gesundheitswesens

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, daß das Gesundheitswesen zu teuer ist. Der Aufwand für die medizinische Versorgung ist in den letzten Jahrzehnten enorm gesteigert worden, ohne daß ein entsprechender Erfolg, eine entsprechende Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung nachweisbar wäre. Offensichtlich haben die Lebensbedingungen der Gesellschaft neue Gesundheitsbeeinträchtigungen hervorgebracht, die die Fortschritte der Medizin wieder wettgemacht haben. Ein weiterer Grund ist, daß das Gesundheitswesen folgende Mängel aufweist:

- Der Medizinbetrieb ist zu einseitig an der kurativen Medizin, das heißt an der nachträglichen Beseitigung bereits eingetretener Gesundheitsschäden ausgerichtet. Die Erwartungen, die an die Früherkennungsmaßnahmen als Leistungen der Krankenversicherung und an die Gesundheitsaufklärung geknüpft worden sind, haben sich nur im geringen Umfang erfüllt; jedenfalls sind diese Ansätze ohne unvertretbaren finanziellen Aufwand nicht ausbaufähig.

- In der medizinischen Versorgung dominiert vielfach die technisch ausgerichtete Hochleistungs- und Apparatemedizin. Soziale Aspekte von Gesundheit und Krankheit werden häufig ebenso vernachlässigt wie das Bedürfnis des kranken Menschen nach Selbständigkeit, persönlicher Integrität und Geborgenheit. Insofern kann von quantitativer Überversorgung bei gleichzeitiger qualitativer Unterversorgung gesprochen werden.

- Die im Gesundheitswesen verursachten Kosten werden ohne ausreichende Wirtschaftlichkeitsprüfung und Erfolgskontrolle über die Krankenkassen an die Beitragszahler weitergereicht.

- Die Mechanismen der Preisbildung im Gesundheitswesen für ambulante medizinische Versorgung, Krankenhausbehandlung und Arzneimittel führen zu unzulänglichen Ergebnissen. Sie dienen weitgehend einseitig den Anbieterinteressen, während die Belange der Patienten und Beitragszahler nicht ausreichend berücksichtigt werden.

- Die einzelnen Versorgungsbereiche des Gesundheitswesens sind nicht ausreichend koordiniert; es fehlt ein sinnvolles Stufensystem, das den Patienten ohne Reibungsverluste an die richtige Stelle im Versorgungssystem leitet

- Das historisch gewachsene "gegliederte System" der Krankenversicherung hat deutliche Nachteile. Die organisatorische Zersplitterung hindert die Krankenkassen an einer wirksamen Vertretung der Versicherteninteressen. Außerdem ergeben sich ungerechtfertigte Belastungsunterschied zwischen den Beitragszahlern der einzelnen Kassen, da sich die "guten" und "schlechten" Risiken nicht gleichmäßig auf die einzelnen Kassen und Kassenarten verteilen Die Behauptung, der "Wettbewerb" zwischen den einzelnen Krankenkassen wirke sich zum Vorteil der Mitglieder aus, ist irreführend.

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe muß der Schwerpunkt sozialdemokratischer Gesundheitspolitik in dem Bemühen liegen, diese Mängel durch strukturelle Reformen des Gesundheitswesens zu beheben.

Erforderlich ist eine stärkere Prävention. Sie greift über das Gesundheitswesen hinaus und betrifft nahezu alle Lebensbereiche und Politikfelder (z.B. Arbeitswelt, Umweltschutz, Verkehrswesen). Für die Prävention im engeren Sinne (Gesundheitsberatung und -aufklärung, Früherkennung und medizinische Vorsorgeleistung) stellt die Arbeitsgruppe einen neuen

Ansatz zur Diskussion: Es sollte nicht versucht werden, den Einsatz der bisherigen Instrumente quantitativ auszuweiten, z.B. die Früherkennungsmaßnahmen auf weitere Krankheiten auszudehnen. Im Vordergrund sollte vielmehr die Bemühung stehen, zunächst Personengruppen einzugrenzen, die besonderen gesundheitlichen Risiken ausgesetzt sind. Diesen Personen müßte dann gezielt Beratung und Hilfe angeboten werden; hierzu würden dann auch weitergehende und aufwendigere Früherkennungsuntersuchungen gehören.

b) Preisbildung im Gesundheitswesen

Die Diskussion über eine Reform der Preisbildung im Gesundheitswesen ist fortzusetzen. Dabei sind nach Auffassung der Arbeitsgruppe folgende Fragen klärungsbedürftig:

- Zu überprüfen ist, ob bei der ambulanten ärztlichen und zahnärztlichen Behandlung die heutige Einzelleistungs-Vergütung abgeschafft werden sollte. Sie verleitet den einzelnen Arzt dazu, den medizinischen Aufwand ohne Rücksicht auf den Bedarf auszuweiten. Eine bessere Alternative wäre möglicherweise ein System der Gesamtleistungs-Vergütung ("Leistungskomplex-Honorar"). Danach würde der Arzt oder Zahnarzt für die von ihm behandelte Krankheit insgesamt honoriert, und zwar entsprechend dem Aufwand, der bei typischem Verlauf dieser Krankheit üblicherweise entsteht.

- Zu überprüfen ist ebenso, ob die Arzneimittelpreise künftig zwischen den pharmazeutischen Herstellern und den Krankenkassen als Vertreterinnen der Patienten und Versicherten ausgehandelt werden sollten. Denn dem Arzneimittelmarkt fehlen bisher die entscheidenden Merkmale eines funktionsfähigen und funktionierenden Marktes. Die Nachfrageseite

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn

spaltet sich in Ärzte, die verordnen, Patienten, die verbrauchen, Krankenkassen, die zahlen, und Versicherte, die Krankenversicherungsbeiträge zu entrichten haben.

- Schließlich ist zu prüfen, ob für die Krankenhausbehandlung weiterhin ein tagesgleicher, einheitlicher und vollpauschalierter Pflegesatz gezahlt werden sollte. Dieses Pflegesatzsystem, bei dem sich Aufwand und Ertrag im Zeitverlauf auseinanderentwickeln, trägt zu einer unnötigen Verlängerung der Verweildauer und zu einem Aufbau von Überkapazitäten bei. An die Stelle des einheitlichen und tagesgleichen Pflegesatzes könnte ein nach Pflegeintensität gestufter degressiver pauschalierter Pflegesatz treten.

c) Ambulante Versorgung

Zu fragen ist, ob in der ambulanten ärztlichen Versorgung die herkömmliche Einzelpraxis stärker durch die fachübergreifende Gruppenpraxis und die Gemeinschaftspraxis ergänzt werden sollte. Voraussetzung wäre allerdings zuvor eine Reform der ärztlichen Vergütung. In diesen Einrichtungen könnten Ärzte, Medizinalfachpersonal und andere soziale Dienstleistungsberufe zusammenwirken. Eine wesentliche Voraussetzung für ein gestuftes System der medizinischen Versorgung und daher auch für ein wirtschaftlich arbeitendes Gesundheitswesen wäre geschaffen, wenn sichergestellt werden könnte, daß der Allgemeinarzt ("Hausarzt") in aller Regel erste Anlaufstelle des Patienten im Gesundheitswesen ist. Der Hausarzt ist auch am ehesten in der Lage, soziale und familiäre Aspekte in Diagnose und Therapie zu berücksichtigen. Allerdings dürfte eine obligatorische Weiterbildung Voraussetzung dafür sein, daß der Hausarzt diese Aufgabe übernehmen kann.

d) Stationäre Versorgung

Für die Krankenhausfinanzierung gilt seit 1972 grundsätzlich das sogenannte "duale System": Bund, Länder und Gemeinden tragen die Kosten für die Neu- und Ersatzinvestitionen, während die Krankenkassen die laufenden Benutzerkosten über die Pflegesätze abgelten. Dieses Prinzip sollte grundsätzlich beibehalten werden. Vor allem ist daran festzuhalten, daß die Krankenhausfinanzierung eine öffentliche Aufgabe bleibt. Allerdings sind Änderungen erforderlich, die die Arbeitsgruppe zur Diskussion stellt:

- Den Krankenkassen sollte eine maßgebliche Mitbestimmungsmöglichkeit bei der Krankenhausplanung und bei der Festsetzung der Krankenhauspflegesätze eingeräumt werden.

- Der Grundsatz der Selbstkostendeckung sollte fallengelassen werden. Dieser Grundsatz, der mit einem Gewinnerzielungsverbot und einem auch rückwirkend geltenden Verlustausgleich verbunden ist, erlaubt es den Krankenhäusern, alle anfallenden Kosten auf die Krankenkassen zu überwälzen, ohne daß es möglich wäre, die Wirtschaftlichkeit der Krankenhausführung präzise zu definieren und wirksam zu kontrollieren. Deshalb sollte der Anreiz, Gewinne zu erzielen und das Risiko, Verluste zu machen, für die wirtschaftliche Betriebsführung der Krankenhäuser nutzbar gemacht werden. Die Pflegesätze sollen nicht mehr einfach Kosten ersetzen, sondern Leistungen honorieren.

e) Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung

Durch die Verzahnung der ambulanten und stationären Versorgung sollte erreicht werden, daß ein größtmöglicher Anteil der medizinischen Versorgung ambulant stattfindet, daß die technisch-apparative Ausstattung des Gesundheitswesens möglichst gut ausgelastet wird und daß keine überschüssigen Kapazitäten vorgehalten werden müssen. Eine generelle Öffnung der Krankenhäuser für die ambulante Versorgung ist zwar abzulehnen. Die Beteiligung der Krankenhäuser an der ambulanten Versorgung sollte aber bei Krankheiten möglich sein, deren Versorgung anderweitig nicht sichergestellt werden kann. Im übrigen kommt es darauf an, daß die technisch-apparativen Kapazitäten für die stationäre und ambulante Versorgung gemeinsam genutzt werden. Ob dies durch Errichtung von "medizin-technischen Zentren" (entsprechend den 1977 vom Hamburger Parteitag beschlossenen "Gesundheitspolischen Leitlinien") geschieht oder dadurch, daß die Krankenhauseinrichtungen zu Diagnosezwecken für die ambulante Versorgung mitbenutzt werden können, bedarf einer weiteren Diskussion. Eine nur personelle Verzahnung von ambulantem und stationärem Sektor (z.B. durch das Belegarztsystem oder die Teilnahme von Krankenhausärzten an der allgemeinen ambulanten Versorgung) wäre allerdings nicht zweckmäßig.

4. Selbsthilfe und soziale Dienste

Die Arbeitsgruppe hat sich eingehend mit dem Thema "Selbsthilfe" befaßt. Auf dieses Thema konzentriert sich die aktuelle sozialpolitische Diskussion. Leider entsteht immer wieder Verwirrung, weil sich auf Neuerung und Reform bedachte Sozialdemokraten häufig der gleichen Vokabeln bedienen wie Konservative und Wirtschaftsliberale. Aus der Sicht der Sozialpolitiker ist zu kritisieren, daß oftmals ohne zwingenden Grund ideologische Zentralbegriffe des politischen Gegners verwendet werden, und zwar ohne die notwendige Klarheit der Argumentation. So ergibt sich die Gefahr von Mißverständnissen.

Trotzdem meint die Arbeitsgruppe: Sozialdemokraten sollten einerseits die eigenen Positionen gegenüber den Konservativen und Wirtschaftsliberalen klarer abgrenzen. Andererseits aber müssen sie sich der neuen Thematik ohne Berührungsängste stellen und sie als eine Herausforderung begreifen, die produktiv zu bewältigen ist.

Denn in der Tat sind objektive Probleme des Sozialstaates angesprochen, denen niemand ausweichen kann, z.B.:

- die Frage der Abgrenzung von Selbsthilfe und solidarischer Sicherung,

- die Fragen der persönlichen Selbstbestimmung und Integrität im Sozialstaat, z.B. die Bewahrung der Selbsthilfefähigkeit, die Überbürokratisierung und die Überprofessionalisierung;

- und schließlich die Frage, wie Selbsthilfeinitiativen im weiten Sinne zur sozialen Innovation fruchtbar gemacht werden können.

Da die Leistungsfähigkeit aus ökonomischen und finanziellen Gründen begrenzt ist und auch bleiben wird, ist es gar nicht zu leugnen, daß bestimmte Lebenssituationen nach wie vor privat bewältigt werden müssen und daß nicht jedes Problem zum sozialen Risiko werden kann. Nur wer wirklich prüft, wo Möglichkeiten der Selbsthilfe tatsächlich vorhanden sind, kann der Aufgabe gerecht werden, die sich stellt: nämlich dafür zu sorgen, daß einerseits niemand, der Solidarität braucht, auf Selbsthilfe verwiesen wird, die er nicht leisten kann, daß andererseits aber auch niemand die Solidargemeinschaft belastet, der ihre Hilfe nicht nötig hat oder sie nicht durch entsprechende Vorleistung erworben hat. Ebenso wichtig ist aber aus sozialdemokratischer Sicht, daß Selbsthilfe nicht an die Stelle von sozialer Sicherung treten, sondern nur ergänzende Funktion haben kann. Das Ausmaß, in dem jemandem Selbsthilfe zugemutet wird, muß sozial differenziert sein. Die Berufung auf Selbsthilfefähigkeit darf nicht dazu führen, daß Personengruppen mit hohem Einkommen oder geringen Risiken aus der Verpflichtung entlassen werden, zur Solidargemeinschaft beizutragen.

Tatsache ist auch, daß Überbürokratisierung und Überprofessionalisierung einen Verlust von Selbsthilfefähigkeit und persönlicher Freiheit zur Folge haben können, und daß die herkömmlichen Instrumente der Sozialpolitik an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen sind. Das heißt beileibe nicht, daß sie nichts wert wären. Der individuell einklagbare Rechtsanspruch, die verwaltungsmäßige Abwicklung aufgrund standardisierter Vorschriften, die Geldzahlungen und die Dienstleistungen durch professionelle Experten sind unverzichtbar. Aber sie allein lösen nicht alle sozialen Probleme.

Vor allem nicht, wenn es bei der verwaltungsmäßigen, finanziellen oder professionellen Maßnahme bleibt, die von oben ohne aktive Mitwirkung des Betroffenen vollzogen wird, ohne daß mit Phantasie auf dessen individuelle Lebenslage und besonderes familiäres Umfeld eingegangen wird.

Alle noch so großzügig ausgestatteten Rechtsansprüche auf soziale Dienstleistungen verbürgen keinen Erfolg, wenn nicht der Betroffene selbst - wenn irgend möglich - aktiviert und befähigt wird, sein Schicksal in die eigenen Hände zu nehmen. Das gilt für die medizinische Versorgung ebenso wie für die Rehabilitation oder die Eingliederung von Dauerarbeitslosen. Und es ist zuzugeben, daß die Art und Weise, in der im modernen Sozialstaat die sozialen Dienstleistungen erbracht werden, vielfach das gerade nicht leisten.

Das Bewußtsein für diese qualitativen Probleme des Sozialleistungssystems geschärft zu haben, ist ein Verdienst der neueren Selbsthilfediskussion. Gerade unter dem Aspekt der qualitativen Leistungsfähigkeit des Sozialstaates ist das Selbsthilfeprinzip sehr ernst zu nehmen.

Eigentlich geht es darum, dem guten alten Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe sehr viel mehr Beachtung zu schenken und auch mit Hilfe neuer Ideen und Ansätze - z.B. der Selbsthilfegruppen - zu seinem Recht zu verhelfen.

Gleichwohl muß die Sozialdemokratie unbeirrt daran festhalten, daß eine - wie auch immer geartete - bessere Selbsthilfe nicht das sozialstaatliche Sicherungssystem ersetzen kann, vor allem nicht das System der Einkommenssicherung, das nur in großen Solidargemeinschaften mit Umlageverfahren funktioniert.
Eine Alternative "Sozialstaat oder Selbsthilfe" wäre eine ganz falsche und letztlich auch unproduktive Problembeschreibung. Denn es kommt darauf an, Elemente der Selbsthilfe, wo dies möglich und sinnvoll ist, in das System sozialstaatlicher Dienstleistungen einzubeziehen und dort fruchtbar zu machen.

Bei der Selbsthilfe geht es um eine bessere Qualität des Sozialstaates. Deshalb irren sich auch die Konservativen und Wirtschaftsliberalen, wenn sie glauben, durch direkte Kostenbeteiligung oder durch die Einführung von marktwirtschaftlichen Steuerungselementen könnte man den Menschen etwa vor Überbürokratisierung oder vor den Auswüchsen einer sich verselbständigenden technischen Medizin bewahren. Mit dieser einseitigen Fixierung auf marktwirtschaftliche Ideologie wird das Problem der menschlichen Autonomie und persönlichen Integrität im modernen Sozialstaat nicht gelöst.

Der sozialdemokratische Selbsthilfebegriff muß scharf von dem der Konservativen und Wirtschaftsliberalen abgesetzt werden, die Selbsthilfe mit Durchsetzungsfähigkeit in ökonomischen Konkurrenzkampf verwechseln. Die Sozialdemokratie muß Selbsthilfe in Anknüpfung an die Ursprünge der Arbeiterbewegung als gemeinschaftliche Selbsthilfe Gleichbetroffener verstehen. Nur in diesem Sinne ist das Selbsthilfekonzept sozialpolitisch produktiv.

So gesehen sollte es ein Schwerpunkt sozialdemokratischer Sozialpolitik sein, Ideen, Experimente und Erfahrungen, die mit der sich verstärkenden Selbsthilfebewegung entstanden sind, für den Sozialstaat nutzbar zu machen und neue Formen der Hilfe und Selbsthilfe, wo es sinnvoll ist, in das System der sozialen Sicherung einzubeziehen. Konkrete Konzepte müssen entwickelt werden, wie sich Selbsthilfemodelle fruchtbar in den Rahmen des Sozialstaates einbauen lassen, ohne ihre Autonomie und Identität zu untergraben, von der sie leben und aus der sie auch ihre Leistungsfähigkeit schöpfen. Allerdings kann es hierfür keine allgemein gültige Lösung geben, denn Selbsthilfe ist nicht von oben herab technokratisch planbar. Auch die Form der Kooperation von "offizieller" Sozialpolitik und lokalen Experimenten muß von Fall zu Fall je nach den Gegebenheiten entwickelt und erprobt werden. Hier liegt ein wichtiges Betätigungsfeld für kommunale Sozialpolitik.

Grundsätzlich muß die Sozialpolitik die neuen Entwicklungen und Experimente unterstützen. Der bisherige Weg, nämlich das fallweise mühselige Aufbringen von Förderungsmitteln aus allen möglichen Töpfen, das immer neue Aushandeln der Förderbedingungen in jedem Einzelfall und der Versuch, die von den Projekten erbrachten Leistungen über die Träger der öffentlichen sozialen Sicherung abzurechnen, ist auf die Dauer nicht sehr erfolgversprechend.

Es wäre an der Zeit, den Mut zu weitergehenden Schritten aufzubringen. Man könnte in Modellversuchen für eine bestimmte Frist ein Budget für solche Projekte zur Verfügung stellen. Das würde ihnen eine gewisse Sicherheit geben und sie nicht in das - für sie unpassende - Korsett des Leistungskatalogs des sozialen Sicherungssystems zwängen. Die Mittel müßten von der öffentlichen Hand und den Sozialleistungsträgern aufgebracht und durch hierfür gegründete lokale Selbstverwaltungskörperschaften - unter Beteiligung der Geldgeber - verteilt und kontrolliert werden. Auf Erfolgskontrolle kann selbstverständlich nicht verzichtet werden. Aber die "offizielle" Sozialpolitik könnte mehr Vertrauensvorschuß geben und Risikobereitschaft zeigen.

Ungeachtet der Notwendigkeit, neue Formen der Selbsthilfe zu entwickeln und zu fördern, ist das Angebot an professionellen personalen sozialen Diensten teilweise noch unzureichend. Hier darf der Staat sich nicht aus seiner Verantwortung zurückziehen.

Sozialpolitisch notwendig ist es, mehr soziale Dienstleistungen vor allem im Gesundheits- und Pflegebereich anzubieten. Durch einen gezielten Ausbau der ambulanten sozialen Dienste sollte das sozialpolitisch Wünschenswerte mit dem beschäftigungspolitisch Notwendigen verbunden werden.

Um möglichst viele Hilfsbedürftige zu erreichen, müßte das Leistungsangebot bürger- und ortsnah ausgebaut werden. Außerdem müßten Initiativen vor Ort ermöglicht werden, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen Zielgruppen gerecht werden.

Um neue ambulante soziale Dienste einzurichten und bestehende Dienste auszubauen, müssen die Möglichkeiten des gesellschaftlich sinnvollen Einsatzes von Zivildienstleistenden voll ausgeschöpft werden. Außerdem sollten mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Anstöße zur flächendeckenden Entwicklung von ambulanten sozialen Diensten gegeben werden. Neben der Schaffung neuer Kapazitäten sollten Wege gefunden werden, um die bestehenden Dienste und Träger besser als bisher aufeinander abzustimmen. Wichtig ist es, neue Formen der Kooperation zwischen den Trägern zu erproben, wie die Bildung von Zweckverbänden oder regionalen Arbeitsgemeinschaften. Ebenso sollten freie Träger, Gemeinden und Zivildienst ihre Zusammenarbeit verbessern.