

SOZIALPOLITIK

SOZIALPOLITIK NACH DEN BUNDESTAGSWAHLEN

Nach der langwierigen Regierungsbildung, die zu einer Koalition der CDU/CSU mit der FDP geführt hat, ist es im Rückblick auf die Verlautbarungen der Parteien im Wahlkampf an der Zeit zu fragen, was in der Regierungserklärung über die künftige Sozialpolitik gesagt wurde und ob schon gewisse Hinweise in einer bestimmten Richtung zu erkennen sind.

Nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik; es ist Brauch, diese Richtlinien der gesetzgebenden Körperschaft, dem Bundestag, in einer Erklärung bei Beginn jeder Legislaturperiode vorzulegen und zur Diskussion zu stellen. Daß diese allgemein bekannte Tatsache hier wiederholt wird, hat seinen Grund in dem Vorhandensein jener

geheimnisvollen Koalitionsvereinbarung, die, was die Sozialpolitik angeht, Gegenstand heftiger Kämpfe innerhalb der Unionsparteien gewesen zu sein scheint. Einige Fesseln, die die FDP der sozialpolitischen Aktivität der Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU anzulegen wünschte — sie betrafen besonders die Blockierung der Ausdehnung der Mitbestimmung, der Errichtung von Arbeiter- und Angestelltenkammern und der Einführung eines Solidaritätsbeitrages — sind nicht Bestandteil dieser Vereinbarung geworden; andere Forderungen der FDP, wie z. B. die Einführung einer Kostenbeteiligung in der Krankenversicherung, sind zu allgemeinen Verlautbarungen umgeformt worden, die jede Auslegung zulassen. Die „Entschärfung“ dieses zwielichtigen Dokuments ist das Verdienst der Arbeitnehmergruppe der Union, zu der sich im neuen Bundestag 55 Abgeordnete und die Bundesminister *Blank* (Arbeit und Sozialordnung), *Lemmer* (Gesamtdeutsche Fragen) und *Lücke* (Wohnungsbau, Städteplanung und Raumordnung) zählen. Darüber hinaus hat die CDU/CSU selbst zu wiederholten Malen be-

tont, daß die Koalitionsvereinbarung nicht mehr bezwecke als andere gleichartige Verträge auch. Die „Marschrouten“ für die Bundespolitik der nächsten vier Jahre sei in der *Regierungserklärung* aufgezeigt.

Dem sozialpolitischen Teil dieser Regierungserklärung ist vorgeworfen worden, daß er verwaschen und wenig inhaltsreich sei. „Zu den lebenswichtigen Fragen der Arbeitnehmer hat sich die Regierungserklärung gar nicht oder nur ausweichend geäußert“, heißt es in der *Stellungnahme des DGB*, und es wird die Befürchtung ausgesprochen, daß daher die „alten gegen die Arbeitnehmer und ihre Familien gerichteten Pläne“ zur Krankenversicherungsreform weiter verfolgt werden, alles in allem ein „sozial-reaktionärer Kurs“ der Politik der Bundesregierung bevorstehe, „der sie notwendig in Widerspruch zu den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften setzen muß“.

Betrachten wir nun den Text der Regierungserklärung. Es heißt dort u. a.: „Die Bundesrepublik ist ein sozialer Rechtsstaat. Die in den vergangenen Legislaturperioden erzielten Fortschritte auf sozialpolitischem Gebiet können uns alle mit Genugtuung erfüllen. Sie zu erhalten, zu festigen und auszugestalten erachtet die Bundesregierung für ihre verfassungsmäßige Pflicht.“ Und es wird ferner gesagt: „Die Bundesregierung wird ... bei allen sozialpolitischen Maßnahmen auch Bedacht darauf nehmen, daß die Eigenverantwortung des Menschen gestärkt und seine persönliche Freiheit nicht geschmälert wird. Die Sozialreform wird fortgeführt, das ist selbstverständlich. Die Bundesregierung wird Entwürfe für die Reform der Krankenversicherung und der Unfallversicherung, die diesen Grundsätzen entsprechen, vorlegen.“ Neben einer Reform der Kranken- und Unfallversicherung wird eine Vereinheitlichung des Kindergeldrechts, ein Kriegsfolgenschlußgesetz usw. versprochen. Vergleichen wir mit der Erklärung von 1957, so ist ein großer Unterschied kaum festzustellen. Zum Grundsätzlichen hieß es dort: „Die Sozialreform wird fortgeführt werden. In erster Linie wird neben der Korrektur etwa zutage tretender Mängel in der bisherigen Gesetzgebung eine Neuordnung der Krankenversicherung und der Unfallversicherung in Frage kommen ... Die Bundesregierung ist entschlossen, den Gedanken der Selbsthilfe und privaten Initiative in jeder Weise zu fördern und das Abgleiten in einen totalen Versorgungsstaat, der früher oder später den Wohlstand vernichten würde, zu verhindern.“ Der Unterschied ist nicht groß, wenn überhaupt einer zu erkennen ist. Aber gerade darin ist wohl die Ursache der zwiespältigen Aufnahme der jetzigen Erklärung zu suchen. Schließlich nimmt sie nach vier Jahren das gleiche Thema mit fast den gleichen Worten auf, was ja doch bedeutet, daß das Ziel der Erklärung von

1957 nicht erreicht wurde. Jenes „Die Sozialreform wird fortgeführt, das ist selbstverständlich“, muß denn auch wie eine Handbewegung wirken, mit der man lästige Mahner abtun will.

Solche lästigen Mahner sind außer den Gewerkschaften auch die christlich-demokratischen Arbeitnehmer. Die im Ständigen Ausschuß Christlich-sozialer Arbeitnehmer-Kongresse vereinigten Organisationen und Verbände haben auf ihrer Sitzung am 20. November 1961 in Köln an den 4. Bundestag vierzehn Forderungen gestellt, von denen besonders vier mit Forderungen der Gewerkschaften übereinstimmen: Sicherung der Vollbeschäftigung, Aufhebung der Einkommensgrenze beim Zweitkindergeld und Erhöhung des Kindergeldes allgemein, eine Reform der sozialen Krankenversicherung, die eine Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten im Krankheitsfall und eine Entlastung der Krankenkassen von Fremdaufgaben bringt, ferner die Verwirklichung der überbetrieblichen Mitbestimmung.

In diesem „linken“ Flügel der Union war und ist eine Kraft am Werke, die mit großer Beharrlichkeit — und in ihren parlamentarischen Vertretern auch mit guten Köpfen — soziale Forderungen für die Arbeitnehmer verfolgt und sie, mit wechselndem Glück, als „Brücke zwischen den politischen Kräften“ durchzusetzen bestrebt ist. Aber die Macht dieser Gruppe ist begrenzt. Die nächsten vier Jahre dürften demnach sozialpolitisch kaum fruchtbarer werden als die vergangenen; es werden andererseits aber vielleicht auch keine allzu unliebsamen Überraschungen eintreten. Die der Industrie nahestehenden Kreise innerhalb der CDU/CSU und ihr „linker“ Flügel werden sich in ihren charakteristischen Forderungen gegenseitig lähmen. (So wird der Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung ein Entwurf zu einem Schlichtungsgesetz, das die Tarifautonomie einschränkt, entgegengehalten werden usw.) Die Warnung des DGB sollte deshalb nicht leichthin abgetan werden. Stillstand — das haben die letzten vier Jahre Sozialpolitik bewiesen — kann leicht zum Rückschritt werden.

Fingerübungen am falschen Ort

Eine erste Probe aufs Exempel ihrer „Brückenfunktion“ gaben die „linken“ Unionsabgeordneten, als es um Leistungsverbesserungen für Rentner ging. Die Arbeitnehmergruppe hatte beschlossen, einen Initiativgesetzentwurf im Bundestag einzubringen, der ein Weihnachtsgeld für Sozialleistungsempfänger vorsah. Anlaß war der Plan der Bundesregierung gewesen, die pensionierten Beamten und Versorgungsempfänger in die Gewährung einer Weihnachtswendung einzubeziehen, die als Vorschuß auf eine Besoldungserhöhung im nächsten Jahre gezahlt werden sollte. Auf

Beschluß des Bundeskabinetts wurde dann diese Zahlung nur an aktive Beamte geleistet und daraufhin hat die Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU auf die Einbringung eines Antrags auf Weihnachtsgeld für Rentner verzichtet.

Dieser „Handel“ mag auf dem Papier vielleicht ganz in der Ordnung sein. Vergewärtigt man sich aber, daß hier eine verhältnismäßig geringe Anzahl von Pensionären gegen mehrere Millionen Rentner ausgespielt wurde, die allen Grund hatten anzunehmen, sie könnten mit einer Aufbesserung ihrer immer noch kargen Bezüge zum Jahresende rechnen, so bekommt die Angelegenheit einen etwas makabren Charakter. Auch wäre das Wort des CDU-Abgeordneten Dr. Vogel an die Adresse der SPD, diese Anträge auf Weihnachtsgeld seien eine „Unterminierung der gemeinsamen Verteidigungsabsichten des deutschen Volkes“, besser nicht gesprochen worden! Das Ganze muß als sehr beschämend angesehen werden.

Diskussion um die Rentenanpassung.

Zuvor war das 4. Rentenanpassungsgesetz verabschiedet worden, das für alle Renten aus Versicherungsfällen bis zum 31. Dezember 1960 eine fünfprozentige Erhöhung bringt. Auch diesmal stand die Frage zur Diskussion, ob nicht die fehlende Rentenanpassung ganz oder teilweise nachgeholt werden könne. Ein entsprechender Antrag der SPD, statt um 5 vH um 8,3 vH zu erhöhen, wurde abgelehnt. Mit diesen zusätzlichen 3,3 vH Erhöhung wäre der Abstand zu den Zugangsrenten um die Hälfte gekürzt worden. Der Sozialbericht der Bundesregierung und das Gutachten des Sozialbeirates waren so günstig, daß eine „nachholende Anpassung“ für die Rentenversicherungsträger finanziell zu verkraften gewesen wäre. Dennoch wurde der Abstand belassen.

Bundesminister Blank hatte einige Zeit vorher in einem Rundfunkinterview erklärt, daß er wegen der günstigen finanziellen Lage der Rentenversicherung geschwankt habe, ob er bereits diesmal die Kluft zwischen den laufenden und den Zugangsrenten vermindern solle. Sicher sind ähnliche Pläne auch in der CDU/CSU erwogen worden. Davon zeugt ein Entschließungsantrag der Koalitionsparteien, in dem die Regierung aufgefordert wird, bis zum 30. Mai 1962 zu berichten, welche Härten sich nach der Rentenreform gezeigt haben, wie Anrechnungsbestimmungen usw. geändert werden können. (Die SPD hatte die Vorlage von Gesetzentwürfen bis zum 30. April 1962 verlangt.)

Wieweit in der Behandlung der Anpassungsfrage das Verlangen der FDP nach einer Reform der Rentenreform hemmend gewirkt hat, ist schwer zu entscheiden. Jedenfalls hat

ihr Sprecher in der 1. Lesung des 4. Rentenanpassungsgesetzes die Änderung der Rentenformel verlangt. Einem solchen Verlangen stattgeben, hieße die Rentenreform rückgängig machen. Gerade die Koppelung der Rentenbemessung mit dem jeweiligen Lohn- und Gehaltsniveau ist das Fortschrittliche und Reformatorische der Rentenregelungsgesetze. Ob in dieser Frage sich auch bereits die gegenseitige Lähmung der beiden Gruppen ausgewirkt hat, ist nicht mit Sicherheit zu sagen, da die Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU bisher nichts über Pläne für eine nachholende Anpassung hatte verlauten lassen. Gewiß ist für das Zögern auf diesem Gebiet auch das Fehlen der versicherungstechnischen Bilanzen maßgebend, jedoch sind diese fast abgeschlossen, und auf Grund ihres Materials hatte der Sozialbeirat sein Gutachten abgegeben. Auf jeden Fall warten die Altrentner bis auf den heutigen Tag auf ihre endgültige Einbeziehung in die Rentenreform, was sicher kein Ruhmesblatt für die Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU ist.

Reform der Unfallversicherung?

Von den in der Regierungserklärung versprochenen Reformgesetzen wird die Unfallversicherungsreform jetzt als erstes in Angriff genommen. Dies ist dann der dritte Anlauf, nachdem zwei Bundestage jeweils Übergangslösungen sanktioniert haben. Die CDU/CSU hat in Übereinstimmung mit Theodor Blank Verbesserungsvorschläge für diesen Zweig der Sozialversicherung als Initiativantrag dein Parlament vorgelegt. Nach der 1. Lesung wird sich der Sozialpolitische Ausschuß des Bundestages sofort damit befassen. Durch dieses Verfahren will man den zeitraubenden Weg, den ein Regierungsentwurf durch die Beratung im Kabinett und im Bundesrat gewöhnlich nimmt, abkürzen.

Während es noch Ende Dezember hieß, daß der Plan Blanks beibehalten werden solle, erst ab einer Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE) um 25 vH eine Rente zu gewähren (bisher 20 vH), wird jetzt davon nicht mehr geredet. Leider haben sich jedoch die Koalitionsparteien einen anderen Plan Blanks zu eigen gemacht: Es ist beabsichtigt, alle Renten bis zu einer MdE von 30 vH ohne Einverständnis des Versicherten abzufinden, und zwar für einen Zeitraum von zehn Jahren mit dem fünffachen Jahresbetrag. Erst nach Ablauf der zehn Jahre kann von Amts wegen geprüft werden, ob eine Wiederaufnahme der Rentenzahlung in Frage kommt. Mit Recht protestiert der DGB in einem *15-Punkte-Programm zur Reform der Unfallversicherung* gegen diese „Zwangsabfindung“ als „eindeutig der freiheitlichen Rechtsordnung der Bundesrepublik“ widersprechend. Auch Prof. Schellenberg, der Vorsitzende des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestages, hat für die

SPD gegen diese Maßnahme Stellung genommen.

Die Anpassung der Unfallrenten an das gestiegene Lohn- und Gehaltsniveau soll ähnlich wie in der Rentenversicherung jährlich durch Gesetz und nicht automatisch, wie von DGB und SPD verlangt, vorgenommen werden.

Ferner soll die bisherige Einkommensgrenze von 9000 DM, die die Grundlage der Rentenberechnung bildet, erhöht werden. Zwar hatten die meisten Berufsgenossenschaften bereits von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, in ihrer Satzung eine höhere Einkommensgrenze zu bestimmen, aber die Anwendung dieses Paragraphen war für die Gemeinde- und staatlichen Unfallversicherungsträger, die aus Steuermitteln gespeist werden, schwierig. Die nun in Aussicht genommene Höchstgrenze soll 18 000 DM betragen.

Ein anderer Zweck der Unfallversicherungsreform soll die finanzielle Entlastung der Krankenkassen sein. Bisher haben diese bis zum 45. Tage nach dem Unfall die Kosten der Krankenbehandlung zu übernehmen. Dieser Termin soll auf den 18. Tag vorverlegt werden. Man hofft, den Krankenkassen damit bis zu 150 Mill. DM jährliche Ausgaben zu ersparen. DGB und SPD wollen eine Übernahme der Kosten bereits vom 1. Tage an.

Der DGB verlangt in seinem 15-Punkte-Programm ferner eine Erhöhung der Rente bei voller Erwerbsunfähigkeit. Diese beträgt bisher zwei Drittel (66,6 vH) des Jahresarbeitsverdienstes des Unfallverletzten und sollte nach dem Willen des DGB auf 75 vH erhöht werden.

Besonderen Wert legen DGB und SPD auf eine Verbesserung der Unfallverhütung. Sie soll u. a. dadurch erreicht werden, daß in allen Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten Arbeitssicherheitsorgane eingerichtet werden. Auch der Ausbau der Gewerbeaufsicht soll einer besseren Unfallverhütung dienen.

Die bisherige Rechtsprechung über Wegeunfälle kommt einer Forderung des DGB auf Ausdehnung des Unfallschutzes auch auf dem Wege zur Bank oder Sparkasse entgegen, die der DGB im Interesse von mehr als 5 Mill. Arbeitern und Angestellten vorbringt, die bereits Lohn- und Gehaltskonten unterhalten.

Eine Überprüfung des Versichertenkreises mit dem Ziel, der technischen Entwicklung im atomaren Zeitalter gerecht zu werden, ist ein weiterer Vorschlag des DGB; u. a. sollen Erbschäden, die durch Arbeit mit radioaktiven Materialien entstehen, von der gesetzlichen Unfallversicherung entschädigt werden.

Reform der Krankenversicherung?

Ein weiteres Vorhaben, das auch unter den 14 Forderungen des Ständigen Ausschusses

Christlich-Sozialer Arbeitnehmer-Kongresse zu finden ist, ist die völlige Gleichstellung der Arbeiter und Angestellten im Krankheitsfalle; d. h., daß der Arbeiter sechs Wochen lang Anspruch auf den vollen Bruttolohn haben soll, der ihm, wie dem Angestellten sein Gehalt, vom Arbeitgeber ausbezahlt ist. Die finanzielle Belastung der Unternehmen wird durch die Senkung der Krankenkassenbeiträge gemildert werden, die durch den Wegfall der Krankengeldzahlung an Arbeiter in den ersten sechs Wochen der Krankheit eintreten dürfte; zum andern wird am 1. April der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von 2 auf 1,4 vH des Bruttolohnes gesenkt und 3. ist in Aussicht genommen, das Kindergeld für alle Anspruchsberechtigten aus Haushaltsmitteln des Bundes zu zahlen; es erfordert jetzt etwa 1 vH der Bruttolohnsumme.

Wahrscheinlich wird trotzdem für die Kleinbetriebe eine Art Ausgleichskasse geschaffen werden müssen. Dieser, ursprünglich von der SPD vorgebrachte Plan, hat auch in Unternehmerkreisen Beachtung gefunden. So schreibt *Wilfried Schreiber*, ehemals Sekretär und wissenschaftlicher Berater des Bundes katholischer Unternehmer, jetzt Prof. für Sozialpolitik an der Universität Köln, in seinem Buch „Sozialpolitik in einer freien Welt“¹⁾: „Die in der Debatte zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung geforderte 6-Wochen-Lohnfortzahlung auch für den kranken Arbeiter ist daher ein durchaus vernünftiger Vorschlag. Er kommt freilich einer Lohnerhöhung gleich, einer Lohnerhöhung genau in Höhe des Umlagebeitrags, den der Arbeitgeber an die einzurichtende Ausgleichskasse zu zahlen hätte. Ebenso klar ist aber auch, daß diese versteckte Lohnerhöhung mit absoluter Sicherheit an der nächstfälligen tarifvertraglichen Lohnfestsetzung abgehen wird, sofern diese geldwertneutral ist. Die Einrichtung einer solchen Ausgleichskasse dürfte sich dringend empfehlen, da sonst das Risiko für die meisten Arbeitgeber — für alle mit weniger als z. B. 1000 Beschäftigten — zu groß würde. In Großbetrieben wirkt das Gesetz der großen Zahl schon in hinreichendem Grade ausgleichend“²⁾.

Erst wenn die beschriebenen Pläne durchgeführt sind, heißt es, solle die Reform der sozialen Krankenversicherung in Angriff genommen werden. Die Kassen seien dann nicht mehr unter finanziellem Druck und dadurch wäre einer sachlichen Beratung der Weg ebnet. Wir möchten uns vorerst einer Beurteilung all dieser Pläne enthalten, eben weil es sich um Pläne handelt. Bedenken sind jedoch angezeigt, weil die Durchführung zeitlich zusammenfallen müßte, wenn die Maßnahmen wirkungsvoll sein sollen.

Annemarie Zimmermann

1) Verlag A. Fromm, Osnabrück 1961.

2) A.a.O., S. 21.