SOZIALPOLITIK

EINIGE ASPEKTE DER SOZIALPOLITIK UND DES SOZIALPAKETS

Ein Gesetzgebungsprogramm?

Eine Bilanz der Sozialgesetzgebung für 1962 fördert recht magere Ergebnisse zutage: das 5. Rentenanpassungsgesetz, Überbrückungszahlungen für Kriegsopfer und Beamte, Verbesserungen für Lastenausgleichsempfänger, die Verlängerung des Sparprämiengesetzes und das Bundesurlaubsgesetz. Bei diesen Gesetzen handelt es sich zudem überwiegend um Routinearbeiten. Lediglich das Bundesurlaubsgesetz fällt in das Gesetzgebungsprogramm, das von *Theodor Blank*, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, für die laufende Legislaturperiode konzipiert sein soll und das nach den Worten von *Thomas Ruf* (CDU-MdB) folgendermaßen aussieht: „1. das Bundesurlaubsgesetz, 2. das zweite Neuordnungsgesetz zur Kriegsopferversorgung, 3. die Reform der gesetzlichen Unfallversicherung, 4. die Neuordnung und Verbesserung der Kindergeldgesetzgebung, 5. das Lohnfortzahlungsgesetz, 6. die Reform der gesetzlichen Krankenversicherung. Außerdem sollen im Laufe der Legislaturperiode Härten in der Rentengesetzgebung durch eine Novelle beseitigt werden [1])."

In seiner Regierungserklärung vom 6. Februar 1963 bestätigte der Bundeskanzler dieses Programm. Einen Großteil seiner Ausführungen zur Sozialpolitik widmete er ferner dem Wohnungsbau und sagte dazu: „Ab Mitte 1963 wird die stufenweise Überführung in die soziale Marktwirtschaft beginnen. In mindestens 300 Kreisen, vorwiegend in Landkreisen des Bundesgebietes, wird für die bis Mitte 1948 errichteten älteren Wohnungen die Mietpreisbindung aus der Zeit der Zwangswirtschaft aufgehoben. Ein neues soziales Mietrecht wird den Mietern den notwendigen Rechtsschutz geben. Ein Gesetzentwurf zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften liegt dem Bundestag bereits vor. Die schrittweise Freigabe der Altbaumieten und die Einführung des neuen sozialen Mietrechts wird jedoch erst verwirklicht werden können, wenn das endgültige Gesetz über die Wohnbeihilfen in Kraft getreten ist. Ein entsprechender Gesetzentwurf wird in Kürze den gesetzgebenden Körperschaften zugehen[2])."

Das „Gesetzgebungsprogramm" ist wohl als Reaktion auf die Forderungen der Gewerkschaften, der Parteien, aber auch verschiedener Einzelpersönlichkeiten zu sehen. Wir möchten nur an das *Tübinger Memorandum* von acht evangelischen Persönlichkeiten erinnern, in dem Anfang vorigen Jahres auch an der „Politik planloser Wahlgeschenke" Anstoß genommen und ein *Sozialplan* gefordert wurde. Nicht weniger eindeutig war die Kritik, die auf dem 6. DGB-Bundeskongreß an der rückschrittlichen Sozialpolitik der Bundesregierung geübt wurde. Sieht man den Katalog der Forderungen des Kongresses durch, die in Anträgen und Entschließungen vorgebracht wurden, so erkennt man, was von dem „Gesetzgebungsprogramm" der Bundesregierung zu halten ist. Auch die Vorschläge der SPD gehen in die gleiche Richtung. Zu den Kritikern mangelnder Planung hatte auch der Arbeitnehmerflügel der CDU/CSU gehört, wenn diese Kritik natürlich auch nicht das Ausmaß der Kritik der SPD, der Gewerkschaften oder des Tübinger Memorandums annahm. Das „Programm" diente auch dazu, diese Gruppe zufriedenzustellen, was aus den Worten von *Ruf* hervorgeht, daß „insofern eine gewisse Wende gegenüber früher eingetreten" sei, „als man dieses Mal von einem vom Bundesarbeitsminister Blank konzipierten, von vornherein fest umrissenen Gesetzgebungsprogramm für die ganze Legislaturperiode sprechen kann".[3]) Wir möchten nur eine kleine Korrektur vorschlagen: Unter Blanks Leitung ist sicher dieses Programm zusammengestellt worden, aber konzipiert hat er es doch wohl kaum. Dazu liegen zu ähnlich lautende Forderungen und Vorschläge von verschiedenen Seiten vor (s. o.), deren Dringlichkeit er sich wahrscheinlich nicht entziehen konnte.

Koppelung der Gesetze des „Sozialpakets" notwendig?

Gewitzigt durch das Scheitern des ersten Entwurfs zu einem Krankenversicherungs-Neuregelungsgesetz hat sich Bundesarbeitsminister Blank für die Verwirklichung seiner Lieblingsidee einer Kostenbeteiligung in der Krankenversicherung (bei der er vor allem Unterstützung von Arbeitgeberseite, aber auch bei der FDP findet) einen besonderen Trick einfallen lassen. Um die widerstreitenden Kräfte im Parlament und in der Öffentlichkeit auszugleichen, hat er drei Gesetze (das Lohnfortzahlungsgesetz, das Kindergeldneuregelungsgesetz und das Krankenversicherungs-Neuregelungsgesetz) als ein untrennbares Ganzes bezeichnet und am 2. November 1962, als er sein Werk vor der Bundespressekonferenz erläuterte, gesagt, daß er sich allen Versuchen widersetzen werde, „das Sozialpäket aufzuschnüren". Über die Haltung der Fraktion der CDU/CSU berichtet *Thomas Ruf:* „Lohnfortzahlung, Krankenversicherungsreform und Kindergeldneuordnung bilden das sogenannte Sozialpaket. Die Fraktion der CDU/CSU hat in ihrer Berliner Sitzung ein-

1) Thomas Ruf, „Das Sozialpaket — Bericht über ein umfassendes Gesetzeswerk", in: Die politische Meinung, Heft 80, Januar 1963, S. 30.

2) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 25, 7. Februar 1963, S. 218.

S) Thomas Ruf a.a.O.

stimmig beschlossen, daß diese drei Gesetze zusammen verabschiedet werden müssen. Das bedeutet, daß das eine Gesetz nicht ohne die beiden anderen zu haben ist und daß bei allen drei Gesetzentwürfen wesentliche Bestandteile nicht aufgegeben werden dürfen".[4])

Nach anfänglicher Verärgerung der FDP — das Kabinett hatte die drei Entwürfe in Abwesenheit der FDP-Minister am 31. Oktober 1962 verabschiedet — hat diese sich sowohl mit der Koppelung als auch mit der inhaltlichen Bindung der drei Entwürfe einverstanden erklärt.

Zu der von Blank immer wieder behaupteten unlösbaren Abhängigkeit der drei Gesetze voneinander, aber auch zu dem in Aussicht genommenen Zeitpunkt ihres Inkrafttretens sagte der Sprecher der SPD, Prof. Ernst Schellenberg, bei der ersten Lesung des „Sozialpakets" am 23. Januar 1963:

„Dieses Paket soll eine unzertrennbare Einheit bilden, wie der Herr Bundeskanzler in seiner sogenannten Regierungserklärung vom 15. Dezember 1962 sagte. Er erklärte wörtlich: ‚Es wird zum gleichen Zeitpunkt in Kraft treten.' Diese Erklärung des Herrn Bundeskanzlers entspricht jedenfalls nicht dem Wortlaut der Entwürfe, die uns hier vorliegen. Das Bundeskindergeldgesetz, eine der Vorlagen, soll am 1. Juli 1963 in Kraft treten, die anderen Gesetze jedoch . .. ‚am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden zweiten Kalendervierteljahres'. Dieser Zeitpunkt liegt mit Sicherheit später als der 1. Juli 1963. Sonst müßten die Gesetze noch im Laufe des Monats März verkündet sein. Wer von einem Gesamtpaket mit einem gemeinsamen Zeipunkt des Inkrafttretens spricht, stellt somit nur seine mangelnde Sachkenntnis heraus.

Die Konstruktion des sogenannten Paketes wurde erdacht — das ist jedenfalls unsere Auffassung —, weil man hofft, durch die Koppelung der Entwürfe für das Lohnfortzahlungsgesetz und das Bundeskindergeldgesetz mit dem Entwurf des Krankenversicherungs-Neuregelungsgesetzes — jenem Entwurf, von dem der Bundeskanzler einmal sagte, er sei ein unangenehmer Gesetzentwurf — diesen unangenehmen Gesetzentwurf etwas besser verkraften zu können.

Auch die Ausführungen des Herrn Bundesarbeitsministers über den notwendigen Zusammenhang des Lohnfortzahlungsgesetzes mit den anderen Gesetzen des Paketes waren neu. Dann hätte der Bundesarbeitsminister uns schon vor drei Jahren den Entwurf eines Lohnfortzahlungsgesetzes vorlegen müssen. Zumindest hätte die Lohnfortzahlung doch in der Regierungserklärung vom November 1961 erwähnt werden müssen. Die Gedanken über den Zusammenhang des Pakets sind also erst neueren Datums."

Keiner der Redner der Regierungsparteien hat hierauf im Laufe der Debatte entgegnet.

Einige Grundzüge der Entwürfe

Der Inhalt der Entwürfe ist bekannt und braucht hier nicht behandelt zu werden. Es soll jedoch anhand einiger Zitate aus der ersten Lesung im Bundestag die mangelnde theoretische Fundierung der Gesetze sichtbar gemacht werden.

Zum *Lohnfortzahlungsgesetz* sagte *Blank:* „Mit der Erfüllung dieses Anliegens der Arbeiterschaft sollen die Anerkennung für die Leistung der Arbeiter und das große Vertrauen, das ihnen entgegengebracht wird, zum Ausdruck kommen." Darauf entgegnete der SPD-Abgeordnete *Helmut Rohde:* „Sie können doch nicht sagen, heute sei der Arbeitnehmer mündig geworden. .. . Mündig ist der Arbeitnehmer schon seit langem. Er hat doch in der Vergangenheit nicht unter mangelnder Mündigkeit gelitten. Die Generation unserer Väter und Großväter war doch keine Generation von unmündigen Arbeitnehmern. Ihr Schicksal war, daß sie unter einem Mangel an sozialer Gerechtigkeit gelitten und daß sie kraft ihrer Mündigkeit den Anspruch auf die soziale Sicherung ihres Lebens angemeldet und Schritt für Schritt durchgesetzt haben."

Ferner hält *Blanck* für wichtig: „Wir glauben, daß die vorgesehene Regelung auch das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer günstig beeinflussen wird, weil nunmehr auch im Krankheitsfalle Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einem direkten Verhältnis zueinander bleiben und zwischen sie nicht die Anonymität einer Kasse tritt, was, wie ich glaube, dem Verantwortungsbewußtsein nicht dienlich ist." Eigenartigerweise ist z. B. bei den Angestellten, die bereits seit mehr als dreißig Jahren die volle Gehaltsfortzahlung haben, gerade dieser Dritte, nämlich ihre Ersatzkassen, eine von ihnen bejahte und gestützte Einrichtung, während ihre Anonymität als Arbeitnehmer sich doch wohl nicht von der der Arbeiter unterscheidet, und wenn sie es tut, dann hängt das mit einer Funktion im Betrieb zusammen, die eben einfach „arbeitgebernäher" ist.

Auch in der Rede des CDU-Abgeordneten *Stingl* geistert die Beseitigung der Anonymität. Welches Wunschbild diesem Ziel zugrunde liegt, umreißt er prägnanter als sein Minister wie folgt: „Das vernünftige Arbeitsverhältnis, das wir natürlich nicht wieder einführen konnten, gab es doch einmal bei den Zünften und Innungen, wo der Handwerksmeister seinen Gesellen eben in den Hausstand in allen Bereichen aufgenommen hatte. Das war eine, wie wir glauben, glücklichere Zeit, als wir sie

4) Thomas Ruf a.a.O. S. 31.

heute haben." Darauf erübrigt sich wohl eine Entgegnung,

Mit Zitaten über die Stärkung der Selbstverantwortung (durch die Kostenbeteiligung) wollen wir unsere Leser verschonen. Sie sind genugsam bekannt und von den Gewerkschaften und der SPD als eine Beleidigung der Arbeitnehmer zurückgewiesen worden. Zum Schluß soll noch ein Ausspruch von *Theodor Blank* angeführt werden, der die ganze Plattheit seiner Konzeption in volles Licht rückt. „Man muß", sagte er, „wenn man von der Solidarität, der viel berufenen, spricht, sich immer klar darüber sein, was sie eigentlich bedeutet. Solidarität bedeutet nämlich nicht, wie manche Leute glauben, daß die Gemeinschaft dazu da sei, es dem einzelnen zu ermöglichen, die höchstmöglichen Ansprüche an die Gemeinschaft zu stellen und sie befriedigt zu er-. halten, sondern Solidarität bedeutet: Wie muß sich der einzelne verhalten, ohne die Gemeinschaft über Gebühr in Anspruch zu nehmen? Das ist der Kernsatz der Solidarität." Wie gefährlich solche „Grundsätze" sind, legte *Helmut Rohde* in seiner Erwiderung dar: „Diejenigen, die sich einem solchen Prinzip uneingeschränkt verschrieben haben, verstehen darunter im letzten den Rückzug des Solidaraus-gleichs in der sozialen Sicherung. .. Sein (des Bundesarbeitsministers) eigentliches Ziel war und ist, das Prinzip der zusätzlichen Eigenbelastung jetzt an einer ersten Stelle zu verankern und von daher dann den Zugang zu weiteren Bereichen der sozialen Sicherung zu finden... Wer hier sagt, Kostenbeteiligung sei nur ein Detail unter vielen, der täuscht entweder sich oder andere."

Sachliche Vorarbeiten?

Im Laufe der Bundestagsdebatte zur ersten Lesung des „Sozialpakets" beklagte sich Prof. *Schellenberg* mehrere Male über die mangelnden Vorarbeiten in finanzieller, steuerlicher, aber auch gesundheitspolitischer Hinsicht. Während *Blank* mehr oder weniger ideologische Begründungen vorbrachte, befaßte *Schellenberg* sich mit den sachlichen Voraussetzungen der Entwürfe. Schon die Tatsache, daß der Krankenstand in den letzten Monaten gesunken ist, macht den Wunsch Blanks, mittels der Kostenbeteiligung den Krankenstand der Betriebe zu normalisieren, recht fragwürdig,, abgesehen davon, daß der Krankenstand sich ja nicht nur nach den Leistungen richtet, die zur Behebung von Krankheiten zur Verfügung stehen. Jedoch von sachlichen Argumenten will der Minister nichts wissen.

„Wie steht es mit der Fähigkeit unserer Zeit zur Gesetzgebung?" fragt der frühere Pressereferent im Bundesarbeitsministerium, *Albert Müller,* in einem Artikel in der *Welt*[5]). Er fährt fort: „Der Referent für das betreffende Sachgebiet erhält den Auftrag, einen Neuregelungsentwurf auszuarbeiten. Die allgemeine Richtung kennt er aus politischen Deklarationen. Im übrigen muß er sich etwas einfallen lassen. Darauf geht der Minister mit dem Entwurf in seine Fraktion, um abzutasten, ob der dort ‚ankommt'. Auch werden die Experten der Koalition gehört. Dann fehlt nur noch der Segen des Kabinetts .. . Hat aber die Regierung zugestimmt, so ist sie festgelegt. Bedenken aus der Mitte des Bundesrates oder Bundestages müssen jetzt, koste es, was es wolle, überspielt werden. Änderungen am Detail sind zugelassen; das Konzept als solches durchzubringen aber ist zur Prestigefrage geworden." Da Müller wegen dieser Gesetzgebungspraktiken — er wies immer wieder auf das Fehlen eines wissenschaftlichen Beirates hin — wieder zum Journalismus zurückkehrte, haben wir keinen Grund, an seinen Worten zu zweifeln. Die Entwürfe sind übrigens auch ein Beweis für diese Praxis.

1961 schrieb *Bruno Molitor* zur Neuordnung der Krankenversicherung: „Es ist nicht nur das vielmaschige Netz aus Institutionen, Verfahrensweisen und Rechtsfiguren, das den Überblick erschwert und die Abschätzung der Wirkung und Nebenwirkung von Eingriffen kompliziert. Das Urteil wird auch dadurch schwierig, daß die Reaktionsweisen der Betroffenen, die in jeder Kalkulation der Krankenversicherung eine entscheidende Rolle spielen, keine feststehenden Daten sind, die empirisch hinreichend belegt wären und für die Reformüberlegungen ohne weiteres als allgemein akzeptiert gelten können. Es scheint, daß diese Unsicherheit einen moralisierenden Zug in der Auseinandersetzung begünstigt hat, wie das regelmäßig geschieht, wo die genaue empirische Kenntnis fehlt... Aber noch an einer anderen Stelle stoßen die sozialpolitischen Überlegungen auf Grenzen, nämlich da, wo die medizinische Kompetenz beginnt... Es wäre sicherlich verfehlt, wollte der Sozialpolitiker gleichsam auf eigene Faust bei der medizinischen Disziplin Anleihen machen und etwa mit Hilfe des vorliegenden Schrifttums die Bausteine zusammentragen, die seine Reformideen von dieser Seite her abstützen. Das könnte nur zu Dilettantismus führen. Fruchtbar erscheint dagegen eine Zusammenarbeit in Gremien, in denen sozialpolitische Konzeptionen der Krankenversicherung mit Fachmedizinern abgeklärt werden. In den angegebenen Grenzen muß es der wissenschaftlichen Sozialpolitik in ihrem Beitrag zur Neuordnungsdebatte darum gehen, die Interdependenz der Veranstaltungen und Maßnahmen gegenwärtig zu halten, das jeweilige Ziel-Mittel-Verhältnis systematisch zu prüfen und den Kreis der echten Entscheidungen gegenüber Aufstel-

5) Albert Müller, „Das Flickwerk der Sozialreform", in: Die Welt, Nr. 31, 6. Februar 1963, S. 1.

lungen abzugrenzen, die Sachfragen vorschnell auf die sogenannte Weltanschauungsebene abschieben.“ [6])

Leider scheint der Weg, Sachfragen mit ideologischweltanschaulichen Begründungen zu erledigen, nun endgültig von Theodor Blank beschritten worden zu sein, obwohl er Quittungen für sein engstirniges Verhalten eigentlich im Überfluß bekommen hat: Der erbitterte Kampf von Gewerkschaften, Ärzten und anderen Verbänden und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens hat seinen ersten Entwurf zu Fall gebracht. Seit der zweite publik ist, wird er von den Gewerkschaften bekämpft, und auch die Ärzte scheinen ihn ablehnen zu wollen. Jedenfalls hat die Bundesärztekammer in einer Stellungnahme zur Krankenversicherungsreform zur Frage der Selbstbeteiligung „Bedenken angemeldet, „ob sie gesundheitspolitisch vertretbar und sozialpolitisch für eine soziale Krankenversicherung tragbar“ ist. Zu den geplanten Vorsorgeuntersuchungen heißt es in der Stellungnahme sogar: „Widersinnig ist die vorgesehene Selbstbeteiligung an den durch den Entwurf erstmals eingeführten Vorsorgeuntersuchungen, da deren Zweck hierdurch wesentlich beeinträchtigt wird.“

Nach den von Albert Müller dargelegten Praktiken wird man eine Umformung des Entwurfs aufgrund von Argument und Gegenargument nicht erwarten können. Die Alternative zu einer Annahme in der jetzigen Form dürfte dann ein abermaliges Scheitern sein. *Annemarie Zimmermann*

6) Bruno Molitor, „Koordinatensystem der Krankenversicherungsreform“, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 6. Jahr (1961), S. 142 f.