

Sozialpolitik in der Krise

Dr. Wilhelm Breuer, Jahrgang 1944, studierte Wirtschaftswissenschaften, Soziologie, Politikwissenschaft und Sozialpolitik in Köln, Tübingen und Marburg. Er ist wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V., Köln.

Gerhard Bäcker, Diplom-Volkswirt, geboren 1947, und Gerhard Naegele, Diplom-Kaufmann und Diplom-Handelslehrer, geboren 1948, sind Assistenten am Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln und wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V., Köln.

Mit der anhaltenden Dauer der wirtschaftlichen Rezession und der aus ihr resultierenden Probleme der Staatsfinanzen ist auch die Sozialpolitik in eine Krise geraten, deren Schärfe dadurch akzentuiert wird, daß sich hier konjunkturelle Auswirkungen mit den Strukturproblemen unseres Systems sozialer Sicherung verknüpfen. Mehr und mehr häufen sich in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über angebliche „Grenzen des Sozialstaats“ massive Angriffe auf den — insbesondere in den letzten Jahren erreichten — Stand der Sozialpolitik. Finanzierungsprobleme werden in wachsendem Maße zum Anlaß genommen, das Netz sozialer Sicherung grundsätzlich in Frage zu stellen, wobei nicht selten zu demagogischen Argumentationsmustern gegriffen wird, wie z.B.: „Die Kosten des in 25 Jahren geschaffenen Sozialstaates drohen die Dämme zu brechen. Gemeint ist eine Last, die ‚gerecht‘ zu verteilen nicht mehr möglich erscheint, also Ungerechtigkeiten schafft, Leistungsimpulse erstickt, Wachstumschancen raubt und damit eine bisher erfolgreiche Wirtschaftsordnung dem

Kollaps entgegenzutreiben droht¹).“ Derartige globale Angriffe auf die soziale Sicherung müssen als das gesehen werden, was sie sind: Sie richten sich gegen die Gesamtheit der Arbeitnehmer, da deren Lebensbedingungen entscheidend vom Niveau der sozialen Sicherung bestimmt werden. Solche Angriffe abzuwehren, ist insbesondere eine Aufgabe der Gewerkschaften, denn Erhaltung und Ausbau des Netzes sozialer Sicherung der Arbeitnehmer waren und sind ein elementarer und integrierter Bestandteil ihrer Politik.

Gewerkschaftliche Sozialpolitik seit 1969

Insbesondere seit 1969 ist es den Gewerkschaften gelungen, zur Verbesserung der sozialen Sicherung der Arbeitnehmer beizutragen und Prinzipien gewerkschaftlicher Sozialpolitik durchzusetzen. Zwar kann hier die Entwicklung der Sozialpolitik in den letzten Jahren nicht im einzelnen analysiert werden, doch seien einige wichtige Reformschritte genannt: Dynamisierung der Mehrzahl der Sozialleistungen, stärkere Berücksichtigung des Finalprinzips, Einführung der flexiblen Altersgrenze und der Rente nach Mindesteinkommen, Ausdehnung der Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung, Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall, stärkere Orientierung auf Vorsorge und Prävention und schließlich die Erweiterung des von der sozialen Sicherung erfaßten Personenkreises. Der bisherige und für die nächsten Jahre absehbare Anstieg der Sozialleistungsquote als der relative Anteil der Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt (27,1 Prozent im Jahre 1973, 29,1 Prozent im Jahre 1978) ist zu einem beträchtlichen Teil ein Ausdruck dieser sozialpolitischen Verbesserungen. Aus dieser Entwicklung eine nun angeblich erreichte „Grenze der Belastbarkeit“ ableiten zu wollen, ist nicht nur wissenschaftlich unhaltbar — verblüffend ist vor allem, daß heute ausgerechnet solche gesellschaftlichen Kräfte in vorgeblicher Sorge um Arbeitnehmerinteressen immer wieder jene „Grenze“ beschwören, die sich sonst als engagierte Gegner aller sozialpolitischen Reformvorschläge der Arbeitnehmerorganisationen erweisen. Auf dieses Mißverhältnis hat *Gerd Muhr* bereits jüngst in dieser Zeitschrift hingewiesen: „Wenn um totalen Versorgungsstaat, Belastungsgrenzen und ähnliches diskutiert wird, muß deshalb immer festgestellt werden, daß es aus gewerkschaftlicher Sicht allein um die Frage geht, auf welche Phasen und auf welche Bedürfnisse die Arbeitnehmer ihr Lebenseinkommen verteilen wollen — eine Entscheidung, die zuallererst ihnen und ihren Repräsentanten und nicht ihren Interessenkontrahenten zukommt, zumal dort ökonomische Interessen hinter ideologischen Phrasen versteckt werden²).“

Konzepte zum Abbau von Sozialleistungen

„Welche handfesten ökonomischen und gesellschaftspolitischen Interessen hinter den massiven Angriffen auf das Sozialleistungsniveau stehen, ist in

1) Nicht namentlich gekennzeichnete redaktioneller Beitrag in: *Arbeit und Sozialpolitik*, S—9/1975, S. 292.

2) Gerd Muhr, *Gewerkschaften und Sozialpolitik*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 3-1975, S. 141.

den letzten Monaten recht deutlich geworden. Die anhaltende ökonomische Krise wurde von den an Kapitalinteressen orientierten Kräften — ebenso wie bereits in der Krise 1966/67 — zum Anlaß genommen, Arbeitnehmerinteressen in der Sozialpolitik zurückzudrängen. Eine entsprechende Parallele dazu kann auch im Bereich der Tarifpolitik aufgezeigt werden.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände legte im Juli 1975 ihre Denkschrift „Soziale Sicherung unter veränderten wirtschaftlichen Bedingungen“ vor, in der unter dem Vorwand, einen „Beitrag zur Konsolidierung“³⁾ leisten zu wollen, der Versuch unternommen wird, das Rad der sozialpolitischen Entwicklung der letzten Jahre zurückzudrehen. Den Arbeitgebern geht es nicht um strukturelle Reformen im Sinne einer Weiterentwicklung der Sozialpolitik, sondern um einen grundsätzlichen Kurswechsel. Der Sozialpolitik der letzten Jahre werfen sie vor, diese habe „in erster Linie zu einem konsumorientierten Ausbau der sozialen Sicherung geführt und dem Anspruchsdenken ständig neuen Auftrieb gegeben. ... Die soziale Sicherungspolitik ist im Laufe der Zeit mehr und mehr dazu übergegangen, eine möglichst perfekte und umfassende Absicherung gegen alle Risiken zu bieten. ... Eine Politik der einseitig kollektiven Absicherung aller Lebensrisiken geht von einem überzogenen Solidaritätsbegriff aus“⁴⁾. In verklausulierten Worten empfehlen sie einen Abbau des Niveaus sozialer Sicherung, angesichts niedriger Wachstumsraten komme man ihrer Auffassung nach „nicht umhin . . ., das Anspruchsniveau im Bereich der sozialen Sicherung, das an den höheren Wachstumsraten der Vergangenheit orientiert ist, diesen neuen Realitäten anzupassen“⁵⁾. Als Allheilmittel preisen sie vor allem das Subsidiaritätsprinzip, den Abbau kollektiver Sicherung durch Abwälzung eines Teils der Risiken auf jeden einzelnen Arbeitnehmer. Anwendungsbereiche für die Einführung von „Eigenbeteiligungen“ sehen sie vor allem im Bereich der Rehabilitationsmaßnahmen und der Krankenversicherung: „Während der Zeit der vollen Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber erschiene eine Eigenleistung des Versicherten für sich und seine Angehörigen an den Krankheitskosten wirtschaftlich vertretbar“⁶⁾. Zur Verkürzung der Krankheitsdauer unterbreiten die Arbeitgeber ein eigenwilliges Rezept: „In Zweifelsfällen ist ... die Arbeitsunfähigkeitsdauer vom behandelnden Arzt kürzer zu bemessen und der Patient vor Fristablauf zur Nachuntersuchung zu bestellen“⁷⁾. Erwähnenswert ist schließlich, daß die BDA, die einerseits das Versicherungsprinzip des Sozialleistungssystems durch Eigenleistungen nach dem Subsidiaritätsprinzip unterhöhlen will, sich andererseits auch für die Übernahme eines größeren Anteils der Kosten

3) Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Soziale Sicherung unter veränderten wirtschaftlichen Bedingungen, Köln, Juli 1975, S. 5.

4) Ebenda, S. 9.

5) Ebenda, S. 8.

6) Ebenda, S. 28.

7) Ebenda, S. 29.

durch den Staatshaushalt ausspricht, wenn damit der Finanzierungsanteil der Betriebe verringert werden kann.

Ein ähnlich weitgehendes Konzept zum Abbau von Sozialleistungen wurde innerhalb der Opposition entwickelt. Eine im Arbeitskreis für Sozial- und Gesellschaftspolitik der CDU/CSU-Fraktion erstellte interne Studie, die in Teilen an die Öffentlichkeit gelangte⁸⁾, entwirft ein apokalyptisches Bild der durch die heutige Sozialpolitik heraufbeschworenen Gefahren. Denn die Autoren sind z. B. der Auffassung, daß die gegenwärtig sich abzeichnenden Phänomene wie „zurückgehende Leistungsbereitschaft und überzogenes Versorgungsdenken maßgebend für den Untergang aller Hochkulturen gewesen sein dürften“; sie halten es ferner für erforderlich, die Sozialpolitiker vor einem gefährlichen Drang der sonst oft als mündig gelobten Bürger zu warnen: „Faulheit und Neid sind ein Geschwisterpaar. Wenn dem Hang der Bürger zur Selbstverwirklichung durch Faulheit nachgegeben wird, ist die zwangsläufige Folge, daß der ‚Faule‘ auf den Erfolg des Fleißigen neidisch ist und ihm das von ihm erarbeitete Mehr wegnehmen möchte.“ Das sozial- und gesellschaftspolitische Allheilmittel liegt hier in einer Verlängerung der Arbeitszeit: „Die ungeheuren Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte dürften letzten Endes nur dadurch überwindbar sein, daß im Zuge der Überwindung des konjunkturellen Tiefs wieder zwei Stunden wöchentlich mehr gearbeitet wird oder bei geringeren Wochenarbeitszeitverlängerungen alternativ der Jahresurlaub verkürzt oder die flexible Altersgrenze teilweise oder voll zurückgenommen werden.“ Im eigentlichen Bereich der sozialen Sicherung wird auch hier ein Abbau durch Einführung von Selbstbeteiligungen empfohlen, wie z. B. „Teilkostenbeteiligung bei Krankenhausaufenthalten“, „Selbstbeteiligung bei ambulanter Behandlung“, „Selbstbeteiligung bei Rehabilitationsmaßnahmen“, „Teilanrechnung von Heilverfahren auf den Urlaub“. Schließlich werde noch „zu prüfen sein, ob das Sozialhilfeleistungsniveau nicht im Verhältnis zum Einkommen der Arbeitenden überzogen ist“.

Als dritten und letzten Beitrag zu der den Sparbeschlüssen der Bundesregierung vorausgegangenem Diskussion soll noch das im Juli vorgelegte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium genannt werden. Dieser Beirat zeigt zwei grundsätzliche Wege zum Abbau des Finanzierungsdefizits der öffentlichen Haushalte auf, entweder „eine Einschränkung der konsumtiven Staatsausgaben (einschließlich der Zuschüsse an die Parafisci) und/oder eine Erhöhung von Einnahmen, die auf eine Einschränkung der Konsumausgaben der Privaten zielen“⁹⁾. Auf dem Gebiet der sozialen Sicherung sieht der Beirat große Möglichkeiten zur Einschränkung öffentlicher Leistungen, so vor allem die Verringerung der staatlichen Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger. So

8) Alle folgenden Zitate nach dem Teilabdruck in: Frankfurter Rundschau, Nr. 208/1975, 9. 9. 1975, S. 14.

9) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg, 5. Juli 1975, veröffentlicht in der Reihe „Dokumentation“ des Bundesministers der Finanzen, Nr. 15/1975, Bonn, 7. 8. 1975, S. 3.

schlägt er z. B. die „volle Deckung der Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung durch Beiträge der Versicherungspflichtigen“¹⁰⁾ vor, was letztlich — allen Spar- und Rationalisierungsmöglichkeiten, auf die der Beirat hinweist, zum Trotz — zu einer beträchtlichen Erhöhung der Versicherungsbeiträge führen müßte. Einsparmöglichkeiten sieht der Beirat ferner ebenfalls in der Einführung der Selbstbeteiligung sowohl bei den Rehabilitationsleistungen der Rentenversicherungsträger wie bei der Krankenversicherung, wo sich der Beirat „eine Einschränkung der — derzeit übermäßig und vielfach gänzlich unnötigen — Inanspruchnahme“¹¹⁾ verspricht. Von dieser Selbstbeteiligung erwartet der Beirat außerdem noch einen anderen willkommenen Effekt: „Die Folge könnte ... eine zumindest relative Ermäßigung der Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung sein, so daß den Beitragspflichtigen eher eine Anhebung anderer öffentlicher Abgaben zugemutet werden könnte“¹²⁾).

Schließlich findet sich in diesem Gutachten eine wegen der Berufung auf längst vergangene Jahrhunderte geradezu nostalgisch wirkende Variante des Subsidiaritätsprinzips — die Empfehlung, sozial- und gesellschaftspolitische Aufgaben des Staates privater Wohltätigkeit zu überantworten: „Eine vergleichsweise stärkere Entlastung der öffentlichen Haushalte wäre zu erreichen, wenn der Staat bisher voll von ihm finanzierte Aufgaben unter der Voraussetzung an Private übertrüge, daß diese sich selbst finanziell bzw. mit unentgeltlicher Arbeitskraft an den Kosten beteiligten ... Zweifellos ist dies jahrhundertlang im Bereich der öffentlichen Wohlfahrt, speziell in der Alten- und Krankenpflege, aber auch in Erziehung und Bildung möglich gewesen“¹³⁾).

Sozialpolitische Konsequenzen aus dem Sparprogramm der Regierung

Solche drastischen Vorschläge und die zahllosen anderen „Denkmodelle“ der letzten Monate, die auf einen fundamentalen Kurswechsel der Sozialpolitik zielen, nicht ernst zu nehmen, wäre gefährlich. Denn zweifellos haben sie politisches Gewicht — nicht nur, weil hinter ihnen relevante gesellschaftliche Kräfte stehen, sondern auch, weil sie ein politisches Klima schaffen, das den Abbau von Sozialleistungen erst ermöglicht. Gewiß mögen manche der Vorschläge heute noch keine Chance zur politischen Durchsetzung haben, dennoch aber bilden sie den Hintergrund, vor dem auch die Meinungsbildung in der Regierungskoalition gesehen werden muß.

Die von der Bundesregierung am 10. September 1975 beschlossenen „Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur“¹⁴⁾ stellen nicht nur in quantitativer Sicht, sondern auch im Hinblick auf die Breite der betroffenen Be-

10) Ebenda, S. 12.

11) Ebenda, S. 5.

12) Ebenda, S. 12.

13) Ebenda, S. 9.

14) Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 111/1975, 12. 9. 1975, S. 1093 ff.

reiche einen bisher in der Geschichte der Bundesrepublik einmaligen Katalog von Ausgabenstreichungen und Abgabenerhöhungen dar. Auch wenn die Bundesregierung ausdrücklich erklärt hat, das bestehende Netz sozialer Sicherung nicht beeinträchtigen zu wollen, können die sozialpolitischen Konsequenzen der Beschlüsse nicht übersehen werden. Da es den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde, alle Kürzungen und Änderungen in den insgesamt 42 betroffenen Gesetzen zu untersuchen, beschränken wir uns hier auf diejenigen Bereiche, in denen sich unmittelbare und direkte Konsequenzen für die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer ergeben.

1. Änderungen im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes

Als gravierende Änderungen im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes sind insbesondere die beabsichtigten Einsparungen im Förderungsbereich, die Konkretisierung des Zumutbarkeitsbegriffes und die Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu nennen.

- a) Einsparungen im Förderungsbereich
 - Gefördert wird zukünftig nur noch, wer mindestens sechs Jahre lang beruflich tätig war, wobei eine berufliche Ausbildung mitgerechnet wird.
 - Nicht-Beitragszahler erhalten keine Zuschußleistungen mehr, sondern allenfalls Darlehen, wenn sie ohne zusätzliche berufliche Bildung keinen Arbeitsplatz finden.
 - Das Unterhaltsgeld wird in seiner Leistungshöhe stärker an das Arbeitslosengeld angepaßt. Nur noch Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte und Ungelernte sollen künftig ein Unterhaltsgeld in Höhe von 80 Prozent des bisher bezogenen Netto-Entgelts erhalten, für die übrigen bildungswilligen Arbeitnehmer sind nur noch 58 Prozent vorgesehen, wodurch eine erhöhte Eigenbeteiligung erforderlich wird.
- b) Konkretisierung des Zumutbarkeitsbegriffes

Der Begriff der „Zumutbarkeit“ bei Vermittlungsangeboten an Arbeitslose soll konkreter gefaßt werden. Künftig soll ein Arbeitsloser nicht allein deshalb eine Tätigkeit als unzumutbar ablehnen können, weil sie nicht seiner bisherigen Arbeit entspricht, der neue Arbeitsplatz von seinem Wohnort weiter entfernt ist als der alte oder schlechtere Arbeitsbedingungen aufweist.
- c) Erhöhung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge

Mit einer Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von zwei Prozent auf drei Prozent sollen die Bundeszuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit verringert werden.

Zu a)

Diese Änderungen im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes stehen im deutlichen Widerspruch zu den vom Gesetzgeber deklarierten gesellschaftspolitischen

Zielen. Denn die beabsichtigte dynamisch-gestaltende Arbeitsmarktpolitik sollte nicht nur ökonomischen Notwendigkeiten entsprechen, nämlich die Voraussetzungen für eine andauernde Vollbeschäftigung bei angemessenem wirtschaftlichen Wachstum zu garantieren (§ 1 AFG), sie sollte auch zur Verwirklichung der sozialpolitischen Ziele der Ermöglichung von Chancengleichheit im Berufsleben, der fortdauernden Anpassung der beruflichen Fähigkeiten der Arbeitnehmer an den raschen wirtschaftlichen und technischen Wandel zur Vermeidung von sozialem Abstieg, der Vermeidung von Arbeitslosigkeit sowie unterwertiger Beschäftigung durch den Rechtsanspruch auf berufliche Förderungshilfen (§ 2 AFG) beitragen. Es soll nicht verkannt werden, daß die in der Vergangenheit praktizierten Förderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit die bestehenden bildungsmäßigen Unterschiede vertieft haben, da primär jene Gruppen davon profitierten, die bereits gute Bildungsvoraussetzungen mitbrachten. Auch mag es hier und da Mißbräuche gegeben haben — man denke nur an den Boom zweifelhafter Lehrinstitute oder an einzelne besonders widersinnige Förderungen —, diese Mißbräuche jedoch zum Anlaß zu nehmen, den gesamten sozialpolitischen Aspekt zu kappen, bedeutet realen Abbau eines Stückes sozialer Sicherung, und zwar insbesondere für Arbeitnehmer mit unzureichender beruflicher Qualifikation, die eigentliche Zielgruppe des Gesetzes. Durch die künftig primär im Vordergrund stehende Anpassungsfortbildung, die arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig ist, wird die sozialpolitische Implikation des Gesetzes durch die ökonomische verdrängt.

Da die neuen pauschalen Förderungsregelungen nicht zwischen wirtschaftlich Schwachen und Starken unterscheiden, sind unausgewogene soziale Konsequenzen zu erwarten. Insbesondere Einkommensschwache, die ja gerade unqualifizierte Tätigkeiten ausüben und in erster Linie um ihren Arbeitsplatz bangen müssen, sowie Alleinverdiener werden durch die neue Regelung geradezu abgeschreckt, denn nur Finanzstarke ohne größere finanzielle Verpflichtungen können eine Einkommensreduzierung in Kauf nehmen, ohne in soziale Not zu geraten. Auch die Darlehensregelung wird nicht sie abschrecken, sondern vor allem diejenigen Arbeitnehmer, deren Einkommen auch nach erfolgreichen Förderungsmaßnahmen nicht überdurchschnittlich hoch sein wird oder die etwa als Alleinverdiener eine Familie ernähren müssen. Eine pauschale Regelung ohne sorgfältige Differenzierung nach sozialen Gesichtspunkten degradiert den Rechtsanspruch der sozial Schwachen auf Berufsförderung zu einer für sie kaum realisierbaren Möglichkeit.

Zu b)

Auch die geplante „Konkretisierung des Zumutbarkeitsbegriffes“ erscheint sozialpolitisch als bedenklich. Einige wenige Einzelfälle von Mißbrauch gesetzlicher Leistungen werden hier zum Anlaß genommen, ein Instrument zu schaffen, mit dem in die Lage der Gesamtheit der ca. 2 Millionen Arbeitslosen und

Kurzarbeiter eingegriffen werden kann. Die „Konkretisierung“ wird vor allem neue Rechtsunsicherheit für Arbeitslose schaffen und den Arbeitsämtern einen kaum noch faßbaren Auslegungsspielraum gewähren. Den Arbeitgebern bietet die Neuregelung sowohl die Chance, Arbeitslose niedriger einzustufen und ihnen übertarifliche Zulagen vorzuenthalten wie die willkommene Möglichkeit, die gewerkschaftliche Politik einer Absicherung der Effektivverdienste zu unterlaufen.

Zu c)

Nicht minder problematisch erscheint die Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 50 Prozent, um den Bundeshaushalt zu entlasten. Denn in kaum einem Zweig der sozialen Sicherung ist die Finanzierung nach dem Versicherungsprinzip so unangebracht wie bei der Sicherung im Falle der Arbeitslosigkeit, die weder vorausschauend kalkulierbar noch als Risiko individuell den Arbeitslosen zurechenbar ist. Bedenklich ist ferner, daß mit dieser Regelung nun auch die Kosten arbeitsmarktpolitischer Aufgaben, die von der Bundesanstalt für Arbeit wahrgenommen werden, nicht aus dem öffentlichen Haushalt getragen, sondern noch stärker als bisher über Versicherungsbeiträge finanziert werden sollen.

2. Kürzungen im Bereich der Gesundheitssicherung

Im Bereich der Gesundheitssicherung beschränken sich die Maßnahmen der Bundesregierung vorerst auf Einsparungen durch Änderung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes. Noch nicht beschlossen, doch bereits in Koalitionsgesprächen diskutiert, sind allerdings weitere Kürzungen. Nach Pressemeldungen von Anfang Oktober muß daher erwartet werden, daß Selbstbeteiligungen der Versicherten bei Zahnersatz, kieferorthopädischen und psychotherapeutischen Behandlungen eingeführt und strengere Voraussetzungen für Kurbehandlungen und den Bezug von Mutterschaftsgeld gesetzt werden sollen. Diskutiert werden ferner — worauf vor allem die FDP drängt¹⁵⁾ — die Erhöhung der Rezeptgebühren von DM 2,50 auf DM 4,— und die Einführung dieses Eigenbeitrags für Rentner.

Offensichtlich droht damit die Gefahr der Einführung der Selbstbeteiligung auf dem Gebiet der sozialen Sicherung bei Krankheit. Wenngleich dies zunächst nur auf wenigen marginalen Gebieten erwogen wird, ist nicht auszuschließen, daß hiermit ein Weg eingeschlagen wird, der dem gesellschaftspolitischen Ziel einer umfassenden Gesundheitssicherung aller Bevölkerungsgruppen auf der Grundlage der Solidargemeinschaft diametral entgegensteht. Wer sich von der Selbstbeteiligung die Lösung der finanziellen Probleme der Krankenversicherung verspricht, verkennt die Ursachen der Kostenexpansion im Gesundheitssektor.

15) Vgl. Hansheinrich Schmidt-Kempen, Kosten des Sozialstaats aus liberaler Sicht, in: Arbeit und Sozialpolitik, 8—9/1975, S. 315f.

Selbstbeteiligung wälzt lediglich Kosten von den Versicherungsträgern auf die privaten Haushalte ab und untergräbt das Solidaritätsprinzip als die Grundlage unseres Sozialleistungssystems¹⁶⁾. Ihre sozialen Konsequenzen liegen angesichts der sozialmedizinischen Forschungen auf der Hand. Denn am stärksten krankheitsgefährdet sind jene Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen niedrig und deren körperliche Beanspruchung durch den Beruf hoch ist. Ausgerechnet jene gesellschaftlich am stärksten Benachteiligten, deren Lebenserwartungen zudem noch geringer sind, durch Selbstbeteiligung zusätzlich belasten zu wollen, erinnert eher an sozialpolitische Bestrafung und soziale Diskriminierung als an eine Reform des Gesundheitswesens.

3. Weitere Maßnahmen

a) Sozial problematisch sind auch eine Reihe anderer Sparbeschlüsse. Beim *Wohngeld* soll z. B. auf eine Anpassung an die Entwicklung der Einkommen und Mieten verzichtet werden — angesichts der hohen Arbeitslosenquote, der durch im Rahmen der konjunkturpolitischen Maßnahmen eingeleiteten Altbausanierungsprogramme zu erwartenden Mietsteigerungen und der mit dem Wegfall staatlicher Aufwendungsbeihilfen eintretenden Mietsteigerungen bei Sozialwohnungen wird dieser Verzicht auf Dynamisierung bereits in kurzer Zeit zu gravierenden Konsequenzen für die sozial schwächsten Haushalte führen.

b) Die beschlossenen *Einsparungen bei der Ausbildungsförderung und Graduiertenförderung*, die durch Verzicht auf Dynamisierung und Übergang zu Darlehensförderung erzielt werden sollen, führen zur sozialen Benachteiligung von Kindern der Arbeitnehmergruppen mit relativ niedrigem Einkommen. Der ohnehin bereits sozial selektierende Numerus clausus wird damit in seinen gesellschaftspolitischen Konsequenzen noch verschärft.

c) Ferner muß auch die *Erhöhung der Mehrwertsteuer* von 11 Prozent auf 13 Prozent als eine Maßnahme gesehen werden, die zwar nicht direkt das System der sozialen Sicherung tangiert, aber über ihre verteilungspolitischen Wirkungen die materielle Lage der Arbeitnehmer verschlechtert. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer wird unmittelbar zu einer Senkung der Realeinkommen führen, die wegen der regressiven Belastungswirkung von Verbrauchssteuern einkommensschwache Gruppen ungleich stärker als Haushalte mit höheren Einkommen trifft. Die sozialpolitischen positiven Effekte der Steuerreform des Jahres 1975 laufen damit Gefahr, wieder rückgängig gemacht zu werden.

d) Auch die im *Bereich des öffentlichen Dienstes beabsichtigten Einsparungen* können schließlich den Sozialpolitiker nicht befriedigen, da sie nicht konsequent durchdacht erscheinen und eine Berücksichtigung sozialer Aspekte vermissen lassen. Denn zahlreiche Einzelmaßnahmen werden vermutlich die Angehörigen

16) Vgl. Alfred Schmidt, Selbstbeteiligung: Alter Ladenhüter neu verpackt, in: Soziale Sicherheit, 9/1975, S. 257 f.

des einfachen und des mittleren Dienstes relativ stärker treffen als die der höheren Besoldungsgruppen, ganz abgesehen davon, daß einzelne mehrfach von Kürzungen betroffen werden können, während andere überhaupt nicht berührt werden.

Lösung aktueller Probleme durch Beseitigung struktureller Ursachen

Die gegenwärtig bereits beabsichtigten Sparmaßnahmen und die öffentliche Diskussion zur zukünftigen Entwicklung der Sozialpolitik geben Anlaß zur Sorge um Bestand und Ausbau des Netzes sozialer Sicherung. Denn die aktuellen ökonomischen Probleme scheinen die Sozialpolitik in den Sog einer Krise gezogen zu haben, in der Kostenkalküle sozialpolitische Zielvorstellungen in den Hintergrund haben treten lassen. Über Finanzierungsprobleme wird diskutiert, ohne über sozialpolitische Probleme zu reden, Sozialleistungen werden als Soziallast interpretiert.

Gewiß stellen sich gegenwärtig aus dem Kostenanstieg resultierende Finanzierungsprobleme, die niemand leugnen will. Doch diese Probleme sind nicht durch Einschränkung von Sozialleistungen, nicht durch Abbau sozialer Sicherung zu lösen. "Wer heute für die Einschränkung der Sozialpolitik plädiert, weil er der Konjunktur- und Wachstumspolitik den Vorrang einräumt, verschweigt nicht nur, daß er die Kosten des Wachstums einseitig jenen aufbürden will, für die soziale Sicherung existentielle Bedeutung hat, sondern läuft überdies Gefahr, mit seinem Wachstumsrezept nochmals — wie es bereits unter *Brüning* in der Weimarer Republik geschah — die Krise zu verschärfen.

Eine Lösung der aktuellen Probleme kann allein darin liegen, daß eine Lösung der strukturellen Ursachen der Kostenexpansion in Angriff genommen wird, ohne die sozialpolitischen Zielsetzungen zu gefährden. Wenn die Kostenkalküle für die Sozialpolitik einen Sinn haben können, dann ist es der, „nachdrücklicher als bisher die Frage nach der Effizienz sozialpolitischer Maßnahmen zu stellen sowie wieder intensiver die normative Diskussion über gesellschaftspolitische Vorstellungen zu führen¹⁷⁾". Es wird nicht zuletzt Aufgabe der Gewerkschaften sein, im Interesse der Arbeitnehmer den Abbau von sozialer Sicherung zu verhindern und diejenigen strukturellen Reformen durchzusetzen, die die Effizienz des Sozialleistungssystems erhöhen und die Voraussetzungen für den weiteren Ausbau der Sozialpolitik schaffen. Sowohl in seinem gesundheitspolitischen Programm wie im Programm für alte Menschen hat der DGB konkrete Vorstellungen für eine an den Arbeitnehmerinteressen orientierte strukturelle Reform und Weiterentwicklung der Sozialpolitik entwickelt. In einer Zeit, in der die Angriffe auf das Sozialleistungssystem und damit auf das Niveau der Lebenslage der Arbeitnehmer zunehmen, muß Sozialpolitik mehr denn je zu einem zentralen Feld von Gewerkschaftspolitik werden.

17) Erich Standfest, Entwicklungstendenzen in der Sozialpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 3/1975, S. 142.