

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Josef Homeyer

Aussagen der katholischen Soziallehre  
zu gesellschaftlichen Fragen

Theodor Strohm

Positionen und Stellungnahmen der Evangelischen  
Kirche zu sozialpolitischen Aufgaben

Gerhard Bäcker

Die Zukunft der Sozialpolitik

Cornelius G. Fetsch

Neue Ansätze zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

B 21-22/88  
20. Mai 1988

Josef Homeyer, Dr. phil., geb. 1929; Studium der Theologie und Philosophie in Münster und Innsbruck; Priesterweihe 1958; 1972 bis 1983 Sekretär der Deutschen Bischofskonferenz; seit 1983 Bischof von Hildesheim. Vorsitzender der Kommission für gesellschaftliche und sozial-karitative Fragen der Deutschen Bischofskonferenz.

Veröffentlichungen u. a.: Zum Begriff der Arbeit. Arbeitslosigkeit als pastorale Sorge der Kirche, in: Gemeinsam für die Zukunft — Kirchen und Wirtschaft im Gespräch, Köln 1984; Die Lebensräume, in: Priesterliche Lebensform, Arbeitshilfen Nr. 36, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz Bonn 1984.

Theodor Strohm, Dr. theol., Dr. phil., geb. 1933 in Nürnberg; Studium der Theologie und Sozialwissenschaften; praktische Erfahrungen in der kirchlichen Industrie- und Sozialarbeit; 1970 bis 1977 Professor für Sozialethik und Religionssoziologie an der Kirchlichen Hochschule Berlin; 1977 bis 1982 Professor für Systematische Theologie und Direktor des Instituts für Sozialethik an der Universität Zürich; Vorsitzender der Kammer der Evangelischen Kirche in Deutschland für soziale Ordnung; Professor für praktische Theologie und Leiter des Diakoniewissenschaftlichen Instituts an der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Ausformung des sozialen Rechtsstaats in der protestantischen Überlieferung, Münster 1969; zahlreiche Publikationen zu sozial-karitativen Fragen.

Gerhard Bäcker, Dr. rer. pol., geb. 1947; Studium der Wirtschaftswissenschaft an der Universität Köln; Wissenschaftlicher Referent für Sozialpolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit R. Bispinck, K. Hofemann, G. Naegele) Sozialpolitik — Eine problemorientierte Einführung, Köln 1980; (zus. mit J. Steffen) Alterssicherung in der Zukunft, Hamburg 1988; zahlreiche Aufsätze zur Sozialpolitik in Fachzeitschriften und Sammelbänden.

Cornelius G. Fetsch, geb. 1935; Geschäftsführender Direktor der CANDA International & Co., Essen; Vorsitzender des Bundes Katholischer Unternehmer e. V.; Mitglied und Berater in zahlreichen Institutionen und Ausschüssen der Wirtschaft und der katholischen Kirche.

Veröffentlichungen u. a.: Laborem Exercens — Ein Konzept für die deutsche Wirtschaft, Köln 1982; BKU und Pastoral der Arbeitswelt, in: Lebendige Seelsorge, (1985) 5/6.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 41, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Aussagen der katholischen Soziallehre zu gesellschaftlichen Fragen

## I. Die personale Prägung des Sozialen

Ob und mit welchen Mitteln gesellschaftliche Verhältnisse verändert werden sollen, was überhaupt als korrekturbedürftig oder als „soziales“ Problem definiert werden muß, ist eine Frage der Wert- und Zielorientierung auf der Grundlage eines gesellschaftlichen Leitbildes.

Angesichts der Pluralität der Auffassungen und Indikatoren des Sozialen, wie sie in der Diskussion um die Zukunft des Sozialstaates oder auch schon um die künftige Leistungsfähigkeit der Sicherungseinrichtungen zutage tritt, soll zunächst auf die konstitutiven Aspekte des Sozialen in der Lehre der Kirche eingegangen werden; unter dieser Vorgabe werden anschließend einige soziale Fragestellungen erörtert, bei denen es sich im gegebenen Rahmen nur um eine Auswahl von Schwerpunkten handeln kann.

Jede Ordnung und jede Gestaltung der Gesellschaft sind in ihrem Leitbild, in ihren Zielen und Regeln von einem mehr oder weniger ausdrücklichen Menschenbild geprägt. Daß der Mensch von Gott geschaffen und in Christus erlöst ist, begründet für die kirchliche Soziallehre seine unverlierbare Würde. Der Mensch ist Person, ausgestattet mit Erkenntnisfähigkeit und freiem Willen. Person meint jedoch anderes als den isolierten einzelnen, das auf sich selbst gestellte Individuum, für das die Gesellschaft allenfalls eine Nutzveranstaltung ist. Sie umschließt neben der Individualnatur gleich wesentlich die Sozialnatur des Menschen. Der Mensch ist angelegt auf Gemeinschaft, in seiner Existenz und Entfaltung auf Mitmenschen verwiesen, worin sich nicht nur Begrenztheit, sondern ebenso Fülle und Reichtum des Lebens ausdrücken.

Diese seinshafte Gemeinschaftsverbundenheit ist der erste konstitutive Aspekt des Sozialen. Ins Sozialethische gewendet (Solidaritätsprinzip), ergibt sich daraus die sittlich-rechtliche Grundnorm solidarischen Verhaltens, die wechselseitige Verpflichtung, das Wohl aller zu fördern. Dies geschieht im gegenseitigen Beistand oder in Selbsthilfe, als besondere Verantwortung des Stärkeren gegenüber dem Schwächeren oder als Beitrag zum umfassenden Gemeinwohl.

Der zweite Aspekt des Sozialen wird am Prinzip der Subsidiarität sichtbar, an der Kompetenzregel zum Aufbau des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens, die in der Enzyklika *Quadragesimo anno* von Papst Pius XI. ihre klassische Formulierung gefunden hat: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus

eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung.“<sup>1)</sup> Im Personprinzip findet diese Kompetenz ihren nächsten Bezugspunkt, daß nämlich „der Mensch der Träger, Schöpfer und das Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen sein (muß). Und zwar der Mensch, sofern er von Natur aus auf Mit-sein angelegt und zugleich zu einer höheren Ordnung berufen ist, die die Natur übersteigt und diese zugleich überwindet“, wie dies Papst Johannes XXIII. in *Mater et Magistra* ausgedrückt hat<sup>2)</sup>.

Die bisher genannten Aspekte des Sozialen fließen in das Gemeinwohlprinzip der kirchlichen Soziallehre ein. Gemeinwohl als Ziel und Regulativ aller Politik schließt erstens die Integrität der Person ein, die Anerkennung und den Schutz der in der menschlichen Würde verankerten Rechte. Das gilt vor allem für die Freiheit des Menschen, selbst darüber zu befinden, nach welchen Werten, Zielen und Interessen er sein Leben gestalten will. Das Gemeinwohl zielt zweitens auf einen gesellschaftlichen Zustand, auf solche realen Lebensbedingungen, die es dem Menschen ermöglichen, für sich und in Gemeinschaft mit anderen sein Leben nach seinen wert- und sinngebenden Vorstellungen tatsächlich zu gestalten. „Das Gemeinwohl . . . begreift in sich die Summe aller jener Bedingungen des gesellschaftlichen Lebens, die den einzelnen, den Familien und gesellschaftlichen Gruppen ihre eigene Vervollkommnung voller und ungehinderter zu erreichen gestatten“, heißt es in der Pastorkonstitution *Gaudium et spes* des II. Vatikanischen Konzils<sup>3)</sup>.

Diese drei Aspekte bestimmen das Soziale als ein prinzipiell personal geprägtes Verhältnis von Einzelwohl und Gemeinwohl. Das Soziale bemißt sich demnach beispielsweise noch längst nicht nach der Sozialleistungsquote, der Größe des Sozialbudgets oder dem spezifischen Umfang von Transferleistungen. Es besteht ebensowenig in der Subsistenz aus

1) *Quadragesimo anno*, Nr. 79.

2) *Mater et magistra*, Nr. 219.

3) *Gaudium et spes*, Nr. 74.

öffentlichen Mitteln, wengleich es durchaus gesellschaftliche Randlagen gibt und immer wieder geben wird, in denen Menschen nur auf diese Weise geholfen werden kann. Nicht Versorgung, sondern eine die Freiheit des einzelnen respektierende und seine Verantwortung stärkende Wohlfahrt ist die erste legitime Aufgabe des Sozialstaates. Zur äußersten Denaturierung des Sozialstaates durch Übersteigerung seiner Kompetenz käme es, würde dieser das Gemeinwohl als Auftrag mißverstehen, auf möglichst direkte Weise „Glück“ zu vermitteln, würde er kraft einer „höheren“ Vernunft den Anspruch auf eine überlegene Einsicht in die wahren Bedürfnisse und richtigen Interessen des Menschen erheben. Vor solcher Überspannung warnt unter anderem die Kritik an jener Anspruchsmentalität, die – weit über Schutz- und Sicherungsbedürfnisse hinaus – den Wunsch nach Partizipation an sozialstaatlichen Leistungen mit der Erwartung verknüpft, daraus unmittelbar einen Zuwachs an innerer Lebensqualität, an Sinn gewinnen zu können und die daher auch Unzufriedenheit wegen Enttäuschung solcher Erwartungen dem Sozialstaat anlastet.

Das Soziale in der Lehre der Kirche, eingebunden in das Verhältnis von Person und Gesellschaft, bezieht sich einmal auf die Lebenslage des einzelnen (der Familie; einer Gemeinschaft), zum andern auf die – der Gerechtigkeit entsprechende – „Glaubwürdigkeit“ der Abstände zwischen verschiedenen Lebenslagen. Die Lebenslage umschreibt den Spielraum tatsächlicher Möglichkeiten der Entfaltung in der ganzen Vielfalt menschlicher Anlagen,

Fähigkeiten, Ziele und Interessen. Ihre Bedeutung reicht in alle menschlich-gesellschaftlichen Wertebereiche hinein; sie spiegelt sich in dem wider, was die jüngste Enzyklika *Sollicitudo rei socialis* Papst Johannes Pauls II. mit dem Begriff der Entwicklung erläutert. Es wäre eine ökonomistische Verengung, diesen Begriff auf ein bestimmtes Maß an Gütern und Dienstleistungen zu fixieren und seinen „ethischen und kulturellen Charakter“ zu übersehen. Entwicklung heißt vielmehr ganzheitliche Entfaltung des Menschen, die die „Rücksicht für die soziale, kulturelle und geistige Dimension des Menschen“, seine religiöse Bindung und Offenheit für die Transzendenz einschließt; so bezeichnet die Enzyklika auch die „Leugnung oder die Einschränkung der Menschenrechte“ als eine Form der Armut<sup>4)</sup>.

Die Frage nach der sozialen Qualität gesellschaftlicher Verhältnisse oder einer Ordnung richtet sich erstens darauf, ob es dem Menschen in seiner gesellschaftlichen Situation gelingt, aus eigener Kraft in befriedigender Weise selbst für sich und die ihm Anvertrauten zu sorgen. Was dabei die Ausstattung mit Gütern und Dienstleistungen angeht, so ist nicht auf das physische, sondern auf ein menschlich-kulturelles Minimum abzustellen, das als Konvention des Zumutbaren vom allgemeinen Wohlstandsniveau und dessen Veränderung abhängt. Zweitens kommt es auf die Verhältnismäßigkeit verschiedener Lebenslagen oder der Beteiligung an den Vorteilen und Lasten des Gemeinschaftslebens an – eine an Recht und Gerechtigkeit zu orientierende Gestaltungsaufgabe.

## II. Rückblick auf *Rerum novarum*

In dem vorgezeichneten Verständnis des Sozialen hatte schon Papst Leo XIII. in der Enzyklika *rerum novarum* 1891 die Arbeiterfrage als Störung einer wahrhaft sozialen Ordnung behandelt. Die Enzyklika geht in umfassender Weise die Lage der Arbeiterschaft an und brandmarkt deren proletarischen Lebenszuschnitt als Verletzung menschlicher Würde; physische und psychische Ausbeutung, herrschaftsähnliche Abhängigkeit, unzureichender Lohn, existentieller Zwang zu Frauen- und Kinderarbeit verstoßen gegen Rechte des Menschen. Dem strengen Anspruch des Rechts folgt denn auch die Forderung zum Beispiel nach rechtem Lohn oder nach Entproletarisierung durch Eigentumbildung. Die Hebung der Lebenslage der Arbeiter und ihrer gesellschaftlichen Integration wird ebenso gefordert wie die Verbesserung ihrer Arbeitsverhältnisse in allen Bereichen, die die Systematik der Sozialpolitik in *Rerum novarum* kennzeichnen: im Arbeiterschutz, in der Vorsorge gegen Risikofälle und in der Arbeits- und Betriebsgestaltung.

In *Rerum novarum* stehen Freiheit und Gerechtigkeit als Paradigma für das kritisch-bewertende und

zielbestimmende Soziale: Dem Menschen kommt Freiheit zu aufgrund seiner Würde und seiner Rechte als Subjekt eigenverantwortlicher Lebensgestaltung; ihm ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, ihn in angemessener Weise an den Vorteilen und Lasten des Gesellschaftslebens, am Gemeinwohl zu beteiligen, ist Sache der Gerechtigkeit, Gebot subsidiärer Hilfe und Politik. Freiheit und Gerechtigkeit als soziales Grundthema bestimmen in gleicher Weise die auf *Rerum novarum* folgenden Verlautbarungen der Kirche bis in die Gegenwart hinein.

In der Gesellschaft heute hat sich die Gestaltung des Sozialen nach Aufgabenfeldern, Zielen und Mitteln längst – über die auf die Lebenslage der abhängig Beschäftigten abhebende Sozialpolitik hinaus – zur „Gesellschafts“politik ausgeweitet. Es waren auch die Erfolge der Sozialpolitik, die zu diesem Wandel beigetragen haben. Arbeitnehmerfragen sind heute, bei allem Gewicht, das ihnen in einer „Arbeitnehmergesellschaft“ zukommt, Teil einer umfassenderen Aufgabe, einer gesellschaftlichen Ordnungspolitik, die auch andere Gesellschaftsschichten, ja die Lebensverhältnisse aller ins Blickfeld rückt.

<sup>4)</sup> *Sollicitudo rei socialis*, Nr. 15.

### III. Soziale Gestaltung der Marktwirtschaft

Gesellschaftspolitik ist in erheblichem Maße eine Aufgabe ordnungspolitischer Gestaltung der Wirtschaft, sind doch die Lebensbedingungen aller über eine weitgefächerte Arbeitsteilung und ein dichtes Netz wechselseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeiten miteinander verflochten. Der Ordnungspolitik obliegt es, die komplexen Vorgänge und Funktionen aufeinander abzustimmen und dafür Sorge zu tragen, daß — auch bei tiefgreifenden Veränderungen und Instabilitäten des Wirtschaftslebens — die Zuträglichkeit der Lebenslagen gewahrt wird. Es sei daran erinnert, daß für *Rerum novarum* die Arbeiterfrage nicht nur eine Notlage im Sog der industriewirtschaftlichen Expansion war; mehr noch war sie eine Störung der gesellschaftlichen Ordnung, ein Systemfehler der liberal-kapitalistischen Ordnung, unter dessen Vorzeichen jene Entwicklung ihren Anfang genommen hatte.

Die Kirche sah sich immer wieder genötigt, in ihren Stellungnahmen zu alten und neuen sozialen Problemen und zu den verschiedensten Erscheinungsformen sozialer Schwäche auch auf Fragen der Wirtschaftsordnung einzugehen. Ebenso oft mußte sie ihre eigenen Vorstellungen von unvereinbaren Auffassungen abgrenzen: Die Wirtschaft „ist weder ausschließlich dem Automatismus des Tuns und Lassens der einzelnen Wirtschaftssubjekte noch ausschließlich dem Machtgebot der öffentlichen Gewalt zu überantworten. Sowohl die Lehren, die unter Berufung auf eine mißverständene Freiheit notwendigen Reformen den Weg verlegen, als auch solche, die um einer kollektivistischen Organisation des Produktionsprozesses willen grundlegende Rechte der Einzelpersonen und der Gruppen hintansetzen, sind daher gleicherweise als irrig abzulehnen.“<sup>5)</sup>

Die Äußerungen der Kirche zur Gestaltung des Wirtschaftslebens durch die Jahrzehnte hindurch führen in ihren leitenden Ideen zu einer prinzipiell freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Der Mensch muß „Träger, Schöpfer und Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen sein“<sup>6)</sup>; daher der Schutz der Privatautonomie, der Vorrang der Einzelinitiative, die Freiheit der Unternehmerinitiative, das Privat-

eigentum an Produktionsmitteln, die Freiheit für Konsumenten und Produzenten. In der Anerkennung solcher Elemente liegt die ordnungspolitische Grundentscheidung für eine dezentrale, unmittelbar von den Wirtschaftssubjekten ausgehende Koordinierung und Steuerung der Wirtschaft.

Im Zusammenspiel der vielen Aktivitäten ist die Wirtschaft aber kein mechanisches „natürliches“ Geschehen, das im Gewährenlassen der freien Kräfte des Marktes schon das beste aller Ergebnisse erreichen könnte. Sie ist vielmehr ein gesellschaftlich-sittlicher Lebensbereich, in dem die „Kulturfunktion menschlicher Unterhaltsfürsorge“ erfüllt werden muß. Es gilt eine ausreichende Versorgung und die Wohlfahrt aller sicherzustellen, die zugleich Grundlage des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens sind, sowie personale Entfaltung zu ermöglichen.

Wirtschaft und Markt sowie der Wettbewerb als deren wichtigstes Steuerungsmittel bedürfen eines humanen Leitbildes, bedürfen der Rückbindung an das Gemeinwohl, an das Soziale, indem ihnen Rahmenbedingungen gesetzt werden. Diese Ordnungsaufgabe fällt dem Staat als Letztverantwortlichem für das Gemeinwohl zu. Seine Kompetenz erstreckt sich jedoch auch auf Korrekturen der Abläufe und Ergebnisse der Wirtschaftsprozesse, wann immer solche Eingriffe geboten sind, „um in der rechten Weise die Wohlstandssteigerung zu fördern, so daß mit ihr zugleich ein sozialer Fortschritt verbunden ist und sie so allen Bürgern zustatten kommt“<sup>7)</sup>. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe bedarf es durchaus eines starken Staates, der beispielsweise in seinen Entscheidungen nicht einfach dem Machtgefälle organisierter Interessen folgt.

In den skizzierten Grundzügen der kirchlichen Vorstellungen zur Wirtschaftsordnung zeichnet sich das Leitbild einer sozialen Marktwirtschaft ab. Was das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft unserer Gesellschaft angeht, so ist festzuhalten, daß an ihrer Ausgestaltung auch Ideen der katholischen Soziallehre und das Engagement der christlich-sozialen Bewegung großen Anteil gehabt haben.

### IV. Widerspruch gegen unberechtigte Ansprüche des Marktes

Die Notwendigkeit eines Ordnungsrahmens, zumal für den Wettbewerb, läßt sich mit dem Vorbehalt umschreiben, daß der Markt nicht in allem das letzte Wort haben darf, daß der Wettbewerb nicht das oberste regulative Prinzip der Wirtschaft sein kann<sup>8)</sup>. Die zugrundeliegende sozialetische Problematik zeigt sich heute beispielsweise im Zusammenhang mit den technischen Möglichkeiten der modernen Human-

Genetik. Hier seien nur die Stichworte „Embryohandel“ und „Leihmütter“ genannt. Das kompromißlose Nein der Kirche gegen solche Praktiken gilt der Versuchung, die fälligen Wertentscheidungen dem Clearing des Wettbewerbs und den ökonomischen Verwertungschancen zu überlassen. Andere vergleichbare Einwände richten sich gegen die — häufig als immanentes Ziel der Wirtschaft ausgegebene — Maximierung der Leistungserstellung oder gegen ein Kalkül, das im Vollzug der Wirtschaft auf das Menschsein keine Rücksicht nimmt. Zwar hat die Sozialpolitik viel zur Humanisierung, zur menschengerechten Ge-

<sup>5)</sup> Gaudium et spes, Nr. 65.

<sup>6)</sup> Mater et magistra, Nr. 219.

<sup>7)</sup> Ebda., Nr. 52.

<sup>8)</sup> Quadragésimo anno, Nr. 88.

staltung der Arbeitswelt beigetragen, aber das Thema bleibt aktuell. Dies zeigt etwa die Forderung nach weiteren Ausnahmen vom Sonntagsarbeitsverbot zwecks höherer Wirtschaftlichkeit, die durch intensivere Nutzung moderner Produktionsanlagen und neuer Techniken in Verbindung mit einer stärkeren Flexibilisierung der Arbeit erreicht werden soll.

Widerspruch gegen einen sich selbst überlassenen Markt gibt es schließlich, weil seine (originären) Verteilungsergebnisse nicht in jeder Hinsicht schon der Gerechtigkeit entsprechen, zum Beispiel unter Berücksichtigung des Familienbedarfs. Dieser kritische

Ansatzpunkt bedarf einer Erläuterung, um einer weit verbreiteten Fehleinschätzung entgegenzutreten.

Es wäre sachlich unangemessen und höchst einseitig, wirtschaftsethische Fragen mit der Verteilungsproblematik gleichzusetzen. Demgegenüber wird in den kirchlichen Texten die Seite der Produktion und der dem Markt und dem Wettbewerb zu verdankenden Produktivität mitbedacht; der wirtschaftliche, dem ganzen Menschen dienende Fortschritt findet eine positive Würdigung<sup>9)</sup>. Das mag exemplarisch an den Aufgaben der Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik dargelegt werden.

## V. Entwicklungshilfe: Förderung der produktiven Kräfte

Sollicitudo rei socialis erinnert an „das kennzeichnende Prinzip der christlichen Soziallehre . . . : Die Güter dieser Welt sind ursprünglich für alle bestimmt.“<sup>10)</sup> Vor das „schwere Problem ungleicher Verteilung der lebensnotwendigen Mittel“ gestellt, ergibt sich für die stärker entwickelten Nationen die nicht minder schwere Verantwortung, den Entwicklungsländern beizustehen, weltweite Solidarität zu üben, „die feste und beständige Entschlossenheit, sich für das ‚Gemeinwohl‘ einzusetzen, das heißt für das Wohl aller und eines jeden, weil wir alle für alle verantwortlich sind“<sup>11)</sup>. Den Armen zu helfen, Elend, Hunger, Wohnungsnot, Krankheit und Analphabetismus zu bekämpfen, Überleben und Leben zu sichern, zumal aus christlicher Nächstenliebe, ist eine strenge Pflicht.

Solche, aber auch darüber hinausgehende Hilfen, zu denen wir nicht nur aus dem „Überfluß“, sondern auch aus dem „Notwendigen“ verpflichtet sind, können jedoch das Problem der Entwicklung nicht lösen, sofern sie lediglich eine andere Verteilung zwischen dem Zuviel an Reichtum hier und dem Zuwenig an Lebensnotwendigem dort vornehmen wollen. Um die Güter dieser Welt ihrer ursprünglichen Bestimmung gemäß allen Menschen verfügbar zu machen, müssen Entwicklungshilfe und -politik sehr viel größere Anstrengungen unternehmen, die produktiven Kräfte in den Entwicklungsländern selbst zu fördern, und zwar als Hilfe zur Selbsthilfe im Aufbau einer leistungsfähigen Volkswirtschaft. So hatte Papst Paul VI. bereits betont: „Jedes Volk muß mehr und besser produzieren.“<sup>12)</sup> Zahlreiche Hinweise in Sollicitudo rei socialis unterstreichen Dringlichkeit und Erfordernisse der Aufgabe, den „wirtschaftlichen Rückstand der armen Völker . . . aufzuholen, sie mit Infrastrukturen zu versehen und ihnen beim Prozeß der Industrialisierung zu helfen“. Das nächste Ziel der Entwicklung muß sein, „eine gewisse Selbstversorgung in der Ernährung oder eine Stufe der Indu-

strialisierung zu erreichen, die es ihnen gestattet, in Würde zu überleben und der aktiven Bevölkerung Arbeitsplätze zu beschaffen“, unter anderem durch die „Bereitstellung von Kapitalien“ seitens der Industrieländer.

Ohne die Verantwortung der Industrieländer abzuschwächen, macht die Enzyklika auf Hindernisse und Mängel in den Entwicklungsländern selbst aufmerksam, auf schwerwiegende Unterlassungen der wirtschaftlich und politisch Verantwortlichen. In manchen Regionen der Dritten Welt wird das „Recht auf unternehmerische Initiative“, auf „Initiativen im wirtschaftlichen Bereich“ oder „das Recht, am Aufbau der Gesellschaft teilzunehmen“, unterdrückt. „Die Entwicklung erfordert auf seiten der betroffenen Länder selbst vor allem Unternehmungsgeist . . . Jedes Land muß den Raum der eigenen Freiheit, soweit wie möglich, entdecken und ausnutzen. Jedes sollte sich die Fähigkeiten verschaffen zu Initiativen, die den eigenen sozialen Bedürfnissen entsprechen.“<sup>13)</sup> Solidarität bindet auch die Schwächeren, „selbst (zu) tun, was ihnen zukommt“. „unter sich selbst und mit den am meisten betroffenen Ländern“<sup>14)</sup>.

Alle wirtschaftliche Entwicklung aber ist kein nur auf sich selbst bezogener Prozeß. Sie ist konstitutives Element für das „Recht jedes Volkes auf seine Identität, auf seine Unabhängigkeit“ und Gleichheit, eine „Gleichheit, die das Fundament des Rechtes aller auf Teilnahme am Prozeß einer vollen Entwicklung ist“. Der Weg der Entwicklung muß zur gleichberechtigten Partnerschaft in der Weltwirtschaft und in der Völkergemeinschaft führen.

Unser Bekenntnis zu weltweiter Solidarität und zur Entwicklungspolitik wäre inkonsequent, wären wir (und die EG) nicht bereit, den Entwicklungsländern eine faire Chance in der internationalen Arbeitsteilung und im Welthandel zu geben und ihre Konkurrenz — zumal in Märkten, auf denen sie ihre Vorteile haben — nicht durch protektionistische Praktiken abzuwehren.

<sup>9)</sup> Gaudium et spes, Nr. 64.

<sup>10)</sup> Sollicitudo rei socialis, Nr. 42.

<sup>11)</sup> Ebda., Nr. 38.

<sup>12)</sup> Populorum progressio, Nr. 48.

<sup>13)</sup> Sollicitudo rei socialis, Nr. 44.

<sup>14)</sup> Ebda., Nr. 45.

## VI. Gerechtigkeit für die Familie

Unter den Forderungen der Gerechtigkeit in der Einkommensverteilung stand und steht für das christlich-soziale Denken die Rücksicht auf die Familie im Vordergrund. Als personale Lebensgemeinschaft hat sie einen Eigenwert mit dem Recht auf Entfaltung ihres Gemeinschaftslebens und auf Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie hat ebenso ein Recht auf angemessene wirtschaftlich-soziale Lebensbedingungen, auf ein familiengemäßes Einkommen, das ausreichend ist, damit Mütter nicht aus ökonomischen Gründen einer außerhäuslichen Erwerbsarbeit nachgehen müssen. „Der notgedrungene Verzicht“ auf die Aufgabe der Pflege und Erziehung von Kindern „um eines außerhäuslichen Verdienstes willen ist im Hinblick auf das Wohl der Gesellschaft und der Familie unrecht“, betont Papst Johannes Paul II. in seiner Enzyklika *Laborem exercens*<sup>15)</sup>.

Die Familie ist zugleich gesellschaftliche Ordnungsinstitution. Sie ist die wichtigste Erziehungs- und Bildungsgemeinschaft, Ort der Persönlichkeitsentwicklung und der Vermittlung sittlicher, geistig-kultureller und religiöser Werte. Wenngleich als „unvollkommene“ Gemeinschaft in vielerlei Hinsicht auf die Gesellschaft angewiesen, ist ihre fundamentale Bedeutung für Sozialisation und Integration der Menschen in den verschiedensten gesellschaftlichen Lebensbereichen sowie für Wohlfahrt und Lebensqualität der Gesellschaft nicht zu übersehen. Krisenerscheinungen in der heutigen Familienwirklichkeit widersprechen dem nicht generell, ist doch davon auszugehen, daß sie zu einem nicht unerheblichen Teil in der mangelnden Anerkennung der Familie durch die Gesellschaft ihre Ursache haben.

In dieser Hinsicht hat die Diskussion um Verständnis und Bewertung der Arbeit und um die teils diagnostizierte, teils postulierte Ablösung der traditio-

nellen Hierarchie der Bewertung von Beruf und Leistung im Gesamt menschlicher Lebensgestaltung zu einem Bewußtseinswandel geführt. Arbeit, so wird auch in der politischen Öffentlichkeit betont, ist mehr als nur die formalisierte, Einkommen erzielende Erwerbstätigkeit, die nach herkömmlichen Kriterien allein als Wertschöpfung in das statistisch ausgewiesene Sozialprodukt eingeht. Außerhalb dieses Sektors umfaßt sie auch als gesellschaftlich wichtige Leistung die Arbeit in der Familie, Dienste der Betreuung und Pflege sowie „die Mühe und die Verantwortung des Haushalts und der Kindererziehung“<sup>16)</sup>.

Die Aufgabe des Aufziehens und Erziehens von Kindern fällt zuvörderst in die Verantwortung der Eltern, stellt aber zugleich eine unverzichtbare Leistung für die Gesellschaft dar. Zu lange ist der Familie eine ausreichende Gegenleistung versagt geblieben, obwohl die Gesellschaft wie selbstverständlich von ihren Vorleistungen lebte, nicht zuletzt von ihren Aufwendungen für Unterhalt, Erziehung und Ausbildung der Kinder. Um eine naheliegende Parallele zu ziehen: Das für das Marktgeschehen typische Gegenseitigkeitsprinzip von Leistung und Gegenleistung wurde auf die Familie nicht angewandt. Erst unter dem Eindruck der negativen Bevölkerungsentwicklung, des sich künftig verminderns Anteils der Erwerbspersonen bzw. der steigenden „Altenlast“ ist die Bereitschaft gewachsen, die Leistungen der Familie anzuerkennen und zu honorieren. In dieser familienpolitischen Perspektive geht es um mehr als nur um einen „Lastenausgleich“, der die Familie am unteren Wohlstandsniveau vor sozialer Deklassierung bewahrt. Es handelt sich um eine nachhaltigere Reform zu einem Familien„leistungsausgleich“, wie er beispielsweise neben steuerlichen Entlastungen und Kindergeld mit dem Erziehungsgeld angestrebt wird.

## VII. Dienst an der älteren Generation

Zwei mit der demographischen Entwicklung verknüpfte Probleme unterstreichen die Dringlichkeit, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundlagen der Familie zu stärken.

Mit den Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung, dem wachsenden Anteil der älteren Generation zeichnet sich ein zunehmender Bedarf an sozialen und spezifisch pflegerischen Diensten ab. Angesichts der Diskussion um Leistungsfähigkeit und Grenzen des Sozialstaates gewinnen Solidarität und Subsidiarität neues Gewicht, und zwar im Blick nicht allein — wie so oft — auf gesellschaftliche Großorganisationen und Staat, sondern mehr noch auf die nächste Umgebung des Hilfebedürftigen.

Diesem Aspekt muß die familienpolitische Förderung Rechnung tragen durch Stärkung der Eigenverantwortung und der Selbsthilfe. Denn die Professionalisierung im sozialen Dienstleistungsbereich hat ihre Grenze erreicht. Allerdings wird es notwendig sein, die Dienste der Familie mit den Diensten zu verbinden, die von Einrichtungen freier gesellschaftlicher Kräfte, zum Beispiel von Sozialstationen oder von kommunalen Einrichtungen, im Sinne ergänzender Hilfe erbracht werden.

Das zweite, den Familienleistungsausgleich betreffende Problem ist die Frage nach der Zukunft der sozialen Sicherung im Alter. Die gesetzliche Rentenversicherung verdankt ihre bisherige Leistungs-

<sup>15)</sup> *Laborem exercens*, Nr. 19.

<sup>16)</sup> *Ebda.*, Nr. 9.

fähigkeit wesentlich ihrem internen Aufbau nach dem Versicherungsprinzip und den Prinzipien der Beitrags- und Leistungsbezogenheit, wie sie unter maßgeblicher Beteiligung christlicher Sozialpolitiker 1957 in die Formel der dynamischen Rente eingegangen sind. Von den bewährten Elementen Abstand zu nehmen, besteht kein Anlaß, wengleich es unabweisbar geworden ist, ein Versäumnis, einen Strukturangel der letzten drei Jahrzehnte aufzuholen: Die Zwei-Generationen-Solidarität zwischen Erwerbstätigen und älterer Generation, auf die allein sich die bisherige Rentenformel bezog, muß zur Drei-Generationen-Solidarität erweitert werden, die auch die nachwachsende Generation einbezieht. Mit der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung, also der Anerkennung einer anspruchsbegründenden Leistung, ist im Zuge dieser Fortentwicklung innerhalb der Alterssicherung bereits begonnen worden.

Was auch immer im Interesse der langfristigen Leistungsfähigkeit der Alterssicherung sich als notwendig oder wünschenswert erweisen mag — es erscheint geboten, vor allen reformpolitischen Entscheidungen eine Reihe grundsätzlicher Gesichtspunkte zu bedenken:

— Soziale Sicherung kann ihre Ressourcen immer nur dem jeweiligen Sozialprodukt entnehmen. Der über Sozialabgaben erzwungene Konsumverzicht der Erwerbstätigen ermöglicht den Konsum bzw. das Einkommen der Rentner. Es kann der Bilanzwahrheit und -klarheit nur dienen, den Finanzierungsmodus so direkt wie möglich an diesen volks-

wirtschaftlichen Kreislauf anzuschließen (Umgeverfahren).

— Stets obliegt es den Erwerbstätigen, für den Unterhalt sowohl der älteren als auch der noch nicht erwerbstätigen jungen Generation zu sorgen. Es ergibt sich die sozialethische Frage, welches Maß an Belastungen die heute und künftig Erwerbstätigen auf sich nehmen können und wollen; was ist ihnen zumutbar? Einseitige Belastungen und ein Übermaß an Opfern müßten vermieden werden. Da es sich bei der ungünstigen Bevölkerungsentwicklung um ein gesamtgesellschaftliches Risiko handelt, können die erforderlichen Anpassungen nicht auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt bleiben. Es erscheint gerechtfertigt, zum einen alle Einrichtungen der Alterssicherung auf die Vergleichbarkeit von Leistungen und Ansprüchen hin zu prüfen, zum anderen über die Grenzen der Sicherungssysteme hinaus auch den Staat wie bislang in Verantwortung zu nehmen.

Alle Reformen innerhalb der Alterssicherungssysteme können aber nicht zu ihrer auf Dauer gestellten Funktionsfähigkeit führen, wenn nicht der gesamte Leistungszusammenhang der Alterssicherung berücksichtigt wird. Die soziale Sicherung im Alter muß ihr zweites Fundament in einer wirksamen, die gesellschaftliche Leistung der Familie anerkennenden Familienpolitik finden. Im ersten Schritt ist dieser Bezug mit der Anrechnung von Erziehungszeiten im Rentenrecht hergestellt — Ausdruck der prinzipiellen Gleichwertigkeit von Beitragszahlungen und Kindererziehung.

## VIII. Abbau der Arbeitslosigkeit

Eine der größten Herausforderungen der Sozialen Marktwirtschaft stellt die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit dar. Sie erscheint als unvereinbar mit dem ordnungspolitischen Vorrang persönlicher Initiative und Verantwortung und verletzt das Recht auf Arbeit. Arbeitslosigkeit schließt von der aktiven Teilnahme an der Mitgestaltung eines wichtigen gesellschaftlichen Lebensbereichs aus; sie beeinträchtigt das Selbstwertgefühl der Betroffenen und bringt für sie und ihre Familien psychisch-soziale Belastungen mit sich bis zur Gefahr gesellschaftlicher Isolierung. Es ist keine Antwort auf diese Herausforderung, sich an sie als einen mit Mitteln der sozialen Sicherung aufzufangenden Versorgungsfall zu gewöhnen oder Arbeitswillige de facto in den informellen Bereich der Schattenwirtschaft oder in die Schwarzarbeit abzudrängen. Alle Veränderungen in der Bewertung und Einstellung zur Arbeit, sei es im formellen, nach herkömmlicher Weise gewerksmäßig oder arbeits- und sozialrechtlich regelten Sektor, sei es im informellen Sektor, haben bislang nicht zu einer spürbaren Entlastung des Beschäftigungssystems geführt. Arbeitslosigkeit ist nicht ein Mangel an irgendwelchen Betätigungsmöglichkeiten, sondern nach wie vor ein Mangel an Erwerbsgelegenheiten, vorab ein Mangel an Ar-

beitsplätzen auf dem Arbeitsmarkt, das „Gegenteil einer gerechten und geordneten Situation“<sup>17)</sup>.

Mit der — auf die Würde und die Freiheit der Person rückbezogenen — Entscheidung für eine grundsätzlich freiheitliche Wirtschaftsordnung wird verständlich, warum das Recht auf Arbeit keinen direkten Anspruch auf einen Arbeitsplatz begründet, weder privat- noch öffentlich-rechtlich; die Alternative würde zum Beispiel voraussetzen, dem Staat die volle Dispositionsmacht über den Arbeitsmarkt und — soll überhaupt etwas bewirkt werden — außerdem über die gesamte Produktionsorganisation der Volkswirtschaft einzuräumen. Das Recht auf Arbeit muß demgegenüber umgesetzt werden in eine Politik der Vollbeschäftigung. Für sie tragen alle „direkten“ und „indirekten“ Arbeitgeber, alle Personen, Organisationen und Institutionen (bis in internationale Verflechtungen hinein) Verantwortung, die mit ihren wirtschaftspolitischen Entscheidungen Einfluß auf das Beschäftigungsniveau ausüben<sup>18)</sup>. Arbeitslosigkeit abbauen heißt zunächst, auf die Voraussetzungen hinarbeiten, daß zusätzli-

<sup>17)</sup> Ebda., Nr. 18.

<sup>18)</sup> Ebda., Nr. 18/19.

che Arbeitsplätze entstehen können; das betrifft Investitionen und Wachstum.

Bei aller Entschiedenheit einer wachstumsorientierten Politik in den verschiedensten Sektoren ist nicht zu erwarten, daß diese in einer tolerablen Frist Vollbeschäftigung verwirklichen kann. Dazu reichen die gegebenen und absehbaren Wachstumsraten nicht aus, abgesehen davon, daß Wachstum, sofern es nicht gänzlich verneint wird, Konditionen des „Angemessenen“, der „Lebensqualität“ oder der „sozialen Verträglichkeit“ unterliegt.

Neben der Ausschöpfung qualitativer Wachstumsfelder, die zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, erscheint eine allgemeine tarifliche Arbeitszeitverkürzung — mit einem am Lebenshaltungskostenindex orientierten, gestaffelten und nicht vollen Lohnausgleich — unausweichlich, solange eine wachsende Produktion mit einem sinkenden Arbeitsvolumen bereitgestellt werden kann. Die zur Zeit diskutierten Modelle einer Arbeitszeitverkürzung und gleichmäßigen Verteilung entsprechen nicht immer dem Gebot der Beteiligungsgerechtigkeit. Häufig werden gerade diejenigen Gruppen, die im Betrieb und auf dem Arbeitsmarkt schwächere Positionen einnehmen (Ältere, Jugendliche, Frauen, Ausländer), benachteiligt.

Der Konflikt um die Verteilung von Arbeit und Einkommen ist in der gegenwärtigen Konstellation zuerst zwischen den Beschäftigten und den bislang Arbeitslosen auszutragen, nicht im Spannungsbogen von „Arbeit und Kapital“. Solidarität mit den Arbeitslosen kann nicht in der Bündelung von Forderungen an andere bestehen. Neue Arbeitsplätze über Arbeitszeitverkürzungen entstehen nicht, wenn lediglich Arbeit bei gleichem Lohn geteilt wird. Es geht um eine weniger leichte Probe der Solidarität: Arbeitsplatzbesitzer müssen mit den Arbeitszeiteinheiten auch auf den dazugehörigen Lohn verzichten. Denkbar ist, Härten in unteren Lohngruppen dadurch abzumildern, daß von der Bundesanstalt für Arbeit Zuschüsse gezahlt werden, sind doch deren aus Sozialabgaben aufge-

brachte Mittel, volkswirtschaftlich betrachtet, Lohn.

Die Lösung im Großen muß eigentlich jenen kleinen Schritten folgen, die vielfach schon praktiziert werden, beispielsweise im Bereich der kirchlichen Dienste und der Caritas — Aktivitäten, die zu einem Teil aus Haushaltsmitteln, zu einem anderen Teil eben auch aus dem Gehalt Hauptamtlicher und aus Solidaritätsfonds bzw. Spenden finanziert werden. Die „Arbeitslosigkeit ist heute nur erfolgreich zu bekämpfen, wenn alle weniger von Solidarität und Gerechtigkeit reden, dafür aber sie mehr üben.“<sup>19)</sup>

Um der Arbeitslosigkeit wirksam zu begegnen, ist verschiedentlich von seiten der Kirche ein Sozialpakt gefordert worden zwecks Abstimmung des wirtschaftspolitischen Verhaltens aller Beteiligten. Die Tarifparteien, die als „indirekte Arbeitgeber“ mit ihren Abmachungen das Beschäftigungsniveau mitbestimmen, dürfen auf keinen Fall das Vollbeschäftigungsrisiko auf den Staat abschieben. Eine „gemeinsame Kraftanstrengung ähnlich wie in der Nachkriegszeit ist nötig, wenn die Tragfähigkeit unseres sozialen Leistungssystems, der soziale Friede und die von Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität bestimmte Ordnung . . . erhalten werden sollen“<sup>20)</sup>.

Unter den vielen Problemgruppen des Arbeitsmarktes gibt es eine nahezu ausgegrenzte Gruppe hart Betroffener, auf die hier besonders hingewiesen sei, nämlich die schwer Vermittelbaren, die wegen irgendwelcher Behinderungen die heute auf dem Arbeitsmarkt gefragten Qualifikationen nicht erreichen können. Auch sie haben Anspruch auf einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz, sei es in „öffentlichen oder privaten Unternehmen . . . , sei es in sogenannten ‚geschützten‘ Unternehmen oder Werkstätten“<sup>21)</sup>. Mit dem Appell, für diesen schutzbedürftigen Personenkreis mehr als bisher zu tun, ist natürlich auch die Kirche in die Pflicht genommen.

## IX. Umwelt und Ressourcen

In der heutigen Arbeitslosigkeit schlägt sich unter anderem der Einfluß außenwirtschaftlicher Strukturverschiebungen wie die zunehmende Konkurrenz der Schwellenländer nieder. Sie sind ebenso Ausdruck intensiver weltwirtschaftlicher Verflechtungen wie das weltweit gewordene Ökologieproblem.

Ökologische Fehlentwicklungen, häufig Gegenstand der Kritik am technisch-wissenschaftlichen und materiellen Fortschrittsdenken, zählen zu den säkularen Herausforderungen, die ein Umdenken und eine sorgsame Beachtung dieser Problematik in der Wirtschafts- und Ordnungspolitik erfordern.

Der Sachverhalt selbst ist hinreichend bekannt. Ökologische Güter wurden in der Vergangenheit nahezu wie frei verfügbare kostenlose Güter behandelt. An ihrer Nutzung waren alle mit ihren Lebensgewohnheiten beteiligt, sie gehörten zum unbefragt selbstverständlichen Verbrauchsstandard. In den Umweltschäden, wie sie durch übermäßige Belastungen von Boden, Luft und Wasser mit Schad-

<sup>19)</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), Arbeitslosigkeit — Erklärung der Gemeinsamen Konferenz und Stellungnahme des Beirats der Gemeinsamen Konferenz vom 5. November 1982, Bonn 1982, S. 7.

<sup>20)</sup> Ebda., S. 9.

<sup>21)</sup> Laborem exercens, Nr. 22.

stoffen hervorgerufen wurden, rächt sich der allzu leichtfertige Umgang mit der Natur.

Die Erfahrung, daß Umweltschäden die Lebensqualität beeinträchtigen, hat mittlerweile zu einem Bewußtseinswandel geführt. Dasselbe gilt für die Erkenntnis, daß manche Ressourcen — so die nichtregenerierbaren Energieträger — begrenzt sind und daß ein übermäßiger Verbrauch in den Industrieländern die Verbrauchsmöglichkeiten der Dritten Welt schmälert. Die Anerkennung der Schöpfung und des göttlichen Kulturauftrags verlangen „ohne Zweifel Grenzen für den Gebrauch der sichtbaren Natur. Die vom Schöpfer dem Menschen anvertraute Herrschaft ist keine absolute Macht, noch kann man von der Freiheit sprechen, sie zu ‚gebrauchen oder zu mißbrauchen‘ oder über die Dinge zu verfügen, wie es beliebt.“<sup>22)</sup>

Das gewachsene Bewußtsein für die Zusammenhänge innerhalb des Ökosystems und für die Wechselbeziehungen zwischen Mensch und Natur müßte es erleichtern, den Anforderungen einer lebenswerten Umwelt und der Sicherung von Ressourcen auf Dauer ökonomisch gerecht zu werden, und zwar nicht durch nachträgliche Korrekturen, sondern durch Vorsorge, durch andersartige Konditionen des Wirtschaftsprozesses. Das ökologische Ziel gehört in den wirtschaftspolitischen Zielkatalog. Neben staatlichen Interventionen, Vorgaben und

Kontrollen ist eine konsequente Behandlung der ökologischen Güter als Knappheitsgüter notwendig. Diese müßten kosten- und preiswirksam werden, damit sich die dynamischen wirtschaftlichen Kräfte gezielter auf den schonenden Umgang mit Ressourcen und Umwelt richten. Mit der Erweiterung der Rahmenbedingungen der gegebenen Ordnung zu einer „ökologisch verpflichteten Marktwirtschaft“ wird unterstrichen, „daß die Marktwirtschaft nur auf der Grundlage einer intakten Umwelt funktionieren kann und deshalb die ökologische Aufgabe durchaus ein genuines Ziel wirtschaftlicher Bemühungen sein muß“<sup>23)</sup>.

Eine ökologisch orientierte Politik ist schließlich auf ihre Weise eine Konkretisierung der universalen Bestimmung der Güter dieser Erde: Sie müssen allen Menschen zugute kommen. Die behutsame, verantwortliche Nutzung der Ressourcen entspricht wesentlich Solidaritätspflichten gegenüber den Mitmenschen, gegenüber kommenden Generationen, über deren Lebenschancen heute mitentschieden wird, und gegenüber den Menschen in der Dritten Welt. Den entwickelten Industrieländern kommt eine besondere Verantwortung zu. Aufgrund ihrer Wirtschaftskraft sind sie zu einem wirksameren und schnelleren Handeln in der Lage und daher verpflichtet, eine Führungsrolle in der internationalen Ökologierpolitik zu übernehmen.

## X. Ausblick

Jede Ordnung muß sich in den Herausforderungen ihrer Zeit bewähren. Gesellschaftliche Veränderungen, so hat es die kirchliche Soziallehre immer wieder betont, bedürfen des Doppelschritts von Zustände- und Gesinnungsreform. Unsere Gemeinwohlordnung in Gesellschaft und Staat stellt sich im Gefüge ihrer Institutionen und Regeln als eine recht eindrucksvolle Erscheinung dar. Sie für die Erfordernisse der Gegenwart und Zukunft offenzuhalten, ist eine bleibende Aufgabe. Die Schwächen liegen heute jedoch eher in dem Zö-

gern, den Problemen wirtschafts- und gesellschaftspolitisch entschieden zu begegnen. Zu viele Verkrustungen und das Besitzstandsdenken stehen im Weg, vor allem jene Mentalität, die zwar die Vorzüge von Freiheit und Wohlstand in Anspruch nimmt, zugleich aber darauf bedacht ist, Belastungen zu vermeiden oder sie auf andere, auf den Staat abzuschieben.

<sup>22)</sup> Sollicitudo rei socialis, Nr. 34.

<sup>23)</sup> Verantwortung wahrnehmen für die Schöpfung. Gemeinsame Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz, Köln 1985, 81 f.

# Positionen und Stellungnahmen der Evangelischen Kirche zu sozialpolitischen Aufgaben

## I.

In der Zeit nach 1945 hat sich innerhalb des deutschen Protestantismus erst allmählich eine Struktur der Willensbildung herausgebildet, aus der heraus kontinuierlich Äußerungen zu Fragen der politischen und sozialen Ordnung möglich geworden sind. Nicht nur kirchenamtliche Organe wie Kirchenleitungen oder Synoden haben aus eigener Initiative oder auf Anregung hin selbständig Erklärungen abgegeben. Vielmehr ergibt sich ein buntes und für manche interessierte Betrachter innerhalb und außerhalb der Kirche nur schwer zu deutendes Bild durch Stellungnahmen auch aus der Arbeit von Kirchentagen, Akademien, kirchlichen Werken und Verbänden und nicht zuletzt einzelner engagierter Gruppen. Es gehört zum Wesen evangelischer Willensbildung, daß die Möglichkeit ausschließt, allen Kirchenmitgliedern gewisse Grundentscheidungen sozialer und politischer Ethik lehramtlich aufzuerlegen und Gehorsam zu fordern. Weisungen in solchen Fragen, von welchem kirchlichen Gremium sie auch stammen, können sich nur an das Gewissen aller Beteiligten wenden und niemals bloßen Gehorsam fordern.

Dieser Prozeß und die Tatsache, daß das Gewissen eine nicht zu übergehende Instanz der Verantwortung der Christen ist, konnten häufig als Anzeichen einer Individualisierung und Privatisierung innerhalb der Evangelischen Kirche und ihrer Gemeinden mißverstanden werden. In Wahrheit aber intendiert christliche Ethik grundsätzlich den Konsensus der Gemeinde und der auf sie bezogenen Gremien der Kirche, und zwar einen immer neu zu erringenden Konsensus. Jede Überzeugung — gerade auch wenn sie auf brennende und künftige Fragen aufmerksam macht und das vorausseilende Wort und die vorwegnehmende Entscheidung wagt — soll die Öffentlichkeit der Kirche suchen, sich ihren Rückfragen und Korrekturen aussetzen und so auf ihre Einheit hinwirken.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Feststellungen sind allerdings einige Spielregeln unerläßlich, die dazu dienen, die Wahrnehmung des Öffentlichkeitsauftrages der Kirche in überschaubare und verlässliche Bahnen zu lenken. Die Synode und der von ihr gewählte Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) sind die wichtigsten „berufenen“ Organe, die ihre in der Grundordnung

angelegte Ermächtigung zu Initiativen und Kundgebungen von politischer und sozialer Erheblichkeit in vielfacher Weise nutzen. Der Rat der EKD beruft gemäß Art. 22 Abs. 2 der Grundordnung von 1948 „Kammern“ oder für bestimmte Aufgaben Kommissionen aus sachverständigen Gliedern der Kirche, die den kirchenleitenden Organen nicht nur beratend zur Verfügung stehen, sondern „in der Regel Gutachten im Auftrag des Rates erarbeiten sollen“. Sie haben aber auch das Recht, „im Einvernehmen mit dem Rat von sich aus Fragen aus ihrem Aufgabenbereich aufzugreifen“<sup>1)</sup>. Die Kammer der EKD für soziale Ordnung ist das wichtigste Organ der EKD im Blick auf kirchliche Stellungnahmen zu sozialpolitischen Fragen. Sie hat nicht selten auch die Gelegenheit wahrgenommen, mit Gremien der katholischen Kirche in bestimmten Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Mit dem Zusammenschluß des 1945 gegründeten Hilfswerks der EKD und des auf Johann Hinrich Wicherns entscheidende Initiativen im Jahre 1848/49 zurückgehenden Centralausschusses für die Innere Mission im „Diakonischen Werk der EKD“ im Jahre 1975 wurde die soziale Arbeit der Kirche organisatorisch zusammengeführt. Die Evangelische Kirche hat sich diese Einrichtung in bestimmter Weise als eigenes Werk zugeordnet. Zugleich nimmt sie durch das Diakonische Werk als ein „Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege“ zu ihrem Teil Verantwortung wahr in allen wesentlichen Bereichen des Systems der sozialen Sicherung. Insbesondere gilt dies für die Jugend- und Familienhilfe, die Sozialhilfe und für das Gesundheitswesen sowohl in stationärer als auch in ambulanter Form. In der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege wirkt das Diakonische Werk mit den anderen fünf Spitzenverbänden partnerschaftlich zusammen. In seiner Vertretungsarbeit in zahlreichen Gremien und gemäß seiner Aufgabenkompetenz in § 1 Abs. 3 der Satzung von 1975 beteiligt es sich an der Erarbeitung und Abstimmung von Stellungnahmen zu Akten der staatlichen Gesetzgebung und sonstiger Rechtssetzung. Alle Äußerun-

<sup>1)</sup> Vgl. H. P. Braune, Die Kammern der Evangelischen Kirche in Deutschland, in: ZevKR, 21 (1976), S. 131—182 und Th. Strohm, Sozialethik und soziale Ordnung — Die Kammer der EKD für soziale Ordnung, in: ZEE, 31 (1987), S. 434—447.

gen in diesem Bereich finden ihre innere Berechtigung und ihre Grenze darin, daß sie ihrerseits der Erfüllung des eigentlichen Verkündigungs- und

Sendungsauftrages dienen. Diakonie ist diesem Auftrag nicht äußerlich zugeordnet, sondern selbst „Lebens- und Wesensäußerung der Kirche“<sup>2)</sup>.

## II.

Gibt es, so soll nun weiter gefragt werden, sozial-ethische Traditionen und sozialpolitische Strömungen im deutschen Protestantismus, die auf die Begründung kirchlicher Stellungnahmen Einfluß haben und auf eine inhaltliche Kontinuität der Willensbildung schließen lassen? Die Wichtigkeit der Antwort auf diese kann daran erkannt werden, daß noch heute das zusammenfassende Urteil von Gerhard Uhlhorn nachwirkt, der in seinem großangelegten, noch immer grundlegenden historischen Werk über „Die christliche Liebestätigkeit“ auf grundsätzliche konfessionelle Unterschiede hinwies und diese auf folgende Formel brachte: „Katholisch ist es, die Armenpflege prinzipiell für die Kirche in Anspruch zu nehmen und dem Staat bloß die Aufgabe zuzuweisen, für diese kirchliche Armenpflege Hilfsdienst zu thun da, wo die kirchliche Tätigkeit nicht ausreicht; reformiert ist es, Staat und Kirche so zu scheiden, daß sie beide eine von verschiedenem Geiste getragene Armenpflege treiben; dem lutherischen Charakter dagegen entspricht es, dem Staate die Armenpflege zu überlassen, aber diese Armenpflege, wie den ganzen Staat, mit christlichem Geiste zu durchdringen und ihn in Lösung seiner Aufgabe durch Freie Liebestätigkeit zu unterstützen.“<sup>3)</sup>

So richtig diese Feststellung allgemeine Entwicklungslinien des 19. Jahrhunderts beschreibt, so wird sie doch der inneren Bewegung und der Grundintention nicht gerecht, die durch das Wirken Johann Hinrich Wicherns vorgezeichnet wurde. Ihm und seinen Mitstreitern in der Evangelischen Kirche ging es um eine soziale Erneuerung, von der zunächst jeder einzelne Bürger und Christ, sodann die Kirche in ihren Gemeinden und Gruppen erfaßt werden sollten, schließlich nicht zuletzt die Organe des Staates bei der Erfüllung ihres sozialpolitischen Auftrages. Diese dreifache, sich wechselseitig befruchtende und ergänzende soziale Aufgabe nannte Wichern das „dreifache diakonische Amt“<sup>4)</sup>. Während Wichern vom einzelnen eine auf den bedürfti-

gen Nächsten gerichtete Haltung der Mitmenschlichkeit und soziales Engagement verlangte, sollte sich die Kirche in ihrer Diakonie den akuten Nöten und Notständen in ihren verschiedenen Erscheinungsformen durch konkrete Hilfe an den betroffenen Menschen zuwenden. Das „diakonische Amt“ der staatlichen Organe hingegen richtet sich auf die Beseitigung noterzeugender Strukturen und auf die Bereitstellung, Sicherung und dynamische Entwicklung von Lebensmöglichkeiten gerade auch für diejenigen, die aus eigener Kraft keine ausreichenden Lebensmöglichkeiten erreichen können. So läßt sich eine Tendenz des „sozialen Protestantismus“ verfolgen, die sich in den Denkschriften und Stellungnahmen des Centralausschusses der Inneren Mission, in den Ergebnissen des Evangelisch-sozialen Kongresses bis hinein in die Sozialgesetzgebung der Bismarckzeit und schließlich in die soziale Grundrechtsgestaltung der Weimarer Verfassung hinein verfolgen läßt<sup>5)</sup>.

Die Kräfte erwiesen sich jedoch als zu schwach, um dem alle bis dahin geltenden Grundlagen der Sozialpolitik pervertierenden Nationalsozialismus widerstehen zu können. Es gingen alle Reste von Mündigkeit und Barmherzigkeit zugunsten einer rassenhygienischen, staatspolitisch orientierten Zweckrationalität verloren. Josef Goebbels prägte die Formel: „Wir gehen nicht von den einzelnen Menschen aus, wir vertreten nicht die Anschauung, man muß die Hungernden speisen, die Durstigen tränken und die Nackten kleiden — das sind für uns keine Motive. Unsere Motive sind ganz anderer Art. Sie lassen sich am lapidarsten in dem Satz zusammenfassen: Wir müssen ein gesundes Volk besitzen, um uns in der Welt durchsetzen zu können.“ Es waren nicht zuletzt die Erfahrungen mit einer sozialdarwinistisch geprägten Politik, die die Kirche nach 1945 zu einer grundsätzlichen Neubesinnung auf ihre ethischen Grundlagen und ihren Beitrag zur sozialen Gestaltung verpflichteten.

Es ist nicht verwunderlich, daß die Willensbildung zunächst unentschieden schwankte zwischen einer Einstellung, die den sozialen Staat als weltliche Erfüllung diakonischer Anregungen und Vorbilder begrüßte und der Sorge, dem modernen Wohl-

<sup>2)</sup> Vgl. H. Seifert, Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland als kirchliches Werk und als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege, in: Th. Schöber (Hrsg.), Das Recht im Dienst einer diakonischen Kirche, Stuttgart 1980, S. 103–110.

<sup>3)</sup> G. Uhlhorn, Die christliche Liebestätigkeit (1884), unveränd. Nachdruck der 2. Aufl. von 1895, Darmstadt 1959, S. 799.

<sup>4)</sup> Vgl. J. H. Wichern, Gutachten über die Diakonie und den Diakonat (1856), in: Sämtl. Werke, hrsg. von P. Meinhold, Bd. III 1, Berlin-Hamburg 1968, S. 130 ff.

<sup>5)</sup> Diese Zusammenhänge habe ich in meiner Habilitationsschrift: Die Ausformung des sozialen Rechtsstaats in der protestantischen Überlieferung, Münster 1969, herausgearbeitet.

fahrtsstaat wohne eine „Tendenz zur Ausrottung aller anerkannten Diakonie-Wirklichkeit“ inne, durch seine materialistische, autoritärpädagogische Sozialfürsorge mache er „der Verkündigung der Botschaft durch Diakonie ein Ende“<sup>6)</sup>. Wenn auch diese Sorgen bis heute lebendig geblieben sind<sup>7)</sup>, so bestimmen sie jedoch nicht das Geschehen. Dieses ist seit Beginn der Nachkriegszeit und seit der Gründung der Bundesrepublik durch eine konstruktive und partnerschaftliche Zusammenarbeit

nicht nur mit den öffentlichen Leistungsträgern, sondern auch mit den anderen Wohlfahrtsverbänden gekennzeichnet. Übrigens gilt — bei all den Unterschieden im Grundsätzlichen und im Detail — dies auch für die DDR. Die Diakonie der Evangelischen Kirche hat sich dort als einer der wichtigsten Träger einer freien Wohlfahrtspflege behauptet und erfährt dafür im wachsendem Maße auch die Anerkennung und Förderung durch staatliche Instanzen<sup>8)</sup>.

### III.

Die Frage ist oft gestellt und häufig verneint worden, ob es auf seiten der Evangelischen Kirche eine gesicherte theologische bzw. ethische Basis gebe, aus der heraus sich tragfähige Sozialprinzipien und Kriterien für die Formulierung eigener Stellungnahmen und für die Beurteilung sozialpolitischer Konzeptionen ableiten lassen. Den vorliegenden Versuchen haftet immer zugleich etwas Vorläufiges, die Richtung des Handelns Suchendes an. Diese sind meist auch von der Sorge begleitet, die Kirche könne sich an Ideale, Programme und Ideologien ausliefern und dabei den Blick auf ihr sozial-ethisches Proprium verlieren. Die Gesellschaft ist für sie gemäß ihrer Orientierung an der Botschaft von der in Christus erneuerten Gottebenbildlichkeit des Menschen, und zwar gerade auch des in seiner Existenz beschädigten, gefährdeten und der Hilfe bedürftigen Menschen, das Feld der Bewährung ihres Auftrages: Der Mensch soll sein Menschsein im Leben der Gemeinschaft durch das Mitmensch-Sein bewahren. Die Christen, die Gemeinde, die Kirche in ihren Organen soll bei der Verwirklichung ihres Auftrages „keinerlei taktischen Rücksichten Raum geben“, sich jeder Bevormundung der Gesellschaft durch eigene Sozialmacht-Ansprüche enthalten. „Die Solidarität der Kirche mit den Nöten der Welt ist die Vorausset-

zung für die Partnerschaft der kirchlichen mit den politischen Kräften bei der als Integration erfolgenden Neuformung gesellschaftlichen Daseins in Staat, Wirtschaftsleben und Kirche.“<sup>9)</sup> Dieser — hier nur angedeutete — Grundgedanke kann in drei Gesichtspunkten weiter entfaltet und in die Ebene konkreter Entscheidungsfindung verfolgt werden.

Der bedeutende Rechtsgelehrte Erik Wolf hat im Jahre 1957 den Versuch unternommen, das im christlichen Glauben neu begründete „Nächstenverhältnis“ aus dem „Reservat des Social-Caritativen“ herauszulösen und „als Grund und Mitte des Rechts (zu) behaupten“. Auf diese Weise werde die Aufgabe allen Rechts erfüllt: „in gegebener Lage natürlicher wie sozialer Ungleichheit Jedem das Seine zuzuteilen und zu belassen“. Wolf formuliert hier so etwas wie ein Grundrecht, das vor jedem Selbstbehaupten von menschlichem Recht „aus Natur, Vernunft oder geschichtlicher Tradition“ gelten soll. Die theologische Dimension dieses Ansatzes wird durch zwei Kategorien verdeutlicht: „Personalität“ und „Solidarität“. Personalität bezieht sich auf das von Gott Angerufensein, auf die Verantwortlichkeit vor Gott, das Angenommensein jedes Menschen vor allen gesellschaftlichen und persönlichen Konstellationen. „Personalität ist das Urrecht vor allen Grundrechten, die es theologisch ebenso begründet, wie es philosophische oder juristische Definitionen der Menschenrechte begrenzt.“ Solidarität konstituiert als Konsequenz von Personalität ein neues Verhältnis der Mitmenschlichkeit: „Aus Mitmenschen werden Nächste.“ Indem der Mensch seiner Bestimmung durch Gott entsprechend seinen Nächsten annimmt, vermag er „Interessengruppen in verantwortliche Gesellschaft“ umzuwandeln<sup>10)</sup>.

Erik Wolf nahm mit dem Begriff der „verantwortlichen Gesellschaft“ das wichtigste sozialetische

<sup>6)</sup> E. Berggrav, Staat und Kirche in lutherischer Sicht, 1952; vgl. hierzu H. Berthold, Sozialethische Probleme des Wohlfahrtsstaates, Gütersloh 1968, S. 11 ff.; M. Stolleis, Sozialstaat und karitative Tätigkeit der Kirchen, in: A. v. Campenhausen/H. J. Erhardt (Hrsg.), Kirche — Staat — Diakonie. Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im diakonischen Bereich, Hannover 1982, S. 188 ff.

<sup>7)</sup> Vgl. Arbeitskreis für eine missionarische Diakonie der Evangelischen Sammlung in Württemberg (Hrsg.), Diakonie ist absolut kein weltlich Ding, Reutlingen 1981; Die Frage nach dem Nächsten und die Antwort der Bibel, Reutlingen 1983. Dazu G. Schäfer/Th. Strohm, Der Dienst Christi als Grund und Horizont der Diakonie. Überlegungen zu einigen Grundfragen der Diakonie, hrsg. vom Diakonischen Werk Württemberg, 1987.

<sup>8)</sup> Vgl. hierzu u. a. Diakonie als Faktor in Kirche und Gesellschaft, in: R. Henkys (Hrsg.), Die evangelischen Kirchen in der DDR, München 1982, S. 62—85. Die Diakonie in der DDR unterhält (Stand 1. Januar 1987) gegenwärtig 1 193 Einrichtungen mit 41 087 Plätzen/Betten und 14 850 Mitarbeitern.

<sup>9)</sup> E. Wolf, Sozialethik — Theologische Grundfragen, hrsg. von Th. Strohm, Göttingen 1975, S. 163 f.

<sup>10)</sup> Vgl. E. Wolf, Recht des Nächsten — Ein rechtstheologischer Entwurf, Frankfurt 1958, S. 16 f.

Axiom des Ökumenischen Rats der Kirchen auf, das erstmals 1948 bei der Vollversammlung in Amsterdam in die Willensbildung eingeführt wurde. Die Kurz-Definition basiert auf dem Gedanken, daß der Mensch geschaffen und berufen sei, ein freies Wesen zu sein, verantwortlich vor Gott und seinem Nächsten. Sie lautet: Eine verantwortliche Gesellschaft ist eine solche, in der Freiheit die Freiheit von Menschen ist, die sich für Gerechtigkeit und öffentliche Ordnung verantwortlich wissen, und in der jene, die politische Autorität oder wirtschaftliche Macht besitzen, Gott und den Menschen, deren Wohlfahrt davon abhängt, für ihre Ausübung verantwortlich sind<sup>11)</sup>. Mit diesen Formulierungen war ein „Leitbild“ — oder vorsichtiger — ein Leitkriterium benannt, das seither in der kirchlichen Willensbildung eine wichtige Orientierungsfunktion erfüllte und deshalb auch mancherlei Ergänzungen erfuhr. Implizit oder explizit gingen diese Vorstellungen in die Begründung vieler kirchlicher Stellungnahmen zu wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen mit ein.

Von solchen Voraussetzungen her erfuhr auch die Verfassungsordnung der Bundesrepublik — in anderer Hinsicht auch die Verfassung der DDR — ihre sozial-ethische Beleuchtung. Das Grundgesetz der Bundesrepublik, das mit den Worten beginnt: „Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen“, bildet eine Basis der Integration und ermächtigt zu notwendigem sozialen Handeln, zu dem sich Christen im Zusammenwirken mit Nichtchristen herausgefordert wissen. Das Bonner Grundgesetz versteht sich — anders als die Weimarer Reichsverfassung — als *norma normans* und als *norma normata*, das heißt, sie geht über das rechtsstaatliche Legalitätsprinzip des bürgerlich-liberalen Rechtsstaats hinaus und bindet „die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht“ (Art. 20 Abs. 3). Das Konstitutionsprinzip der Menschenwürde (Art. 1 GG) bildet die verfassungsrechtliche Grundlage der Rechtsstaatlichkeit und begründet zugleich eine materiale Rechtsstaatlichkeit der demokratischen Verfassung. Die Grundrechte werden durch die Menschenwürde inhaltlich bestimmt und bilden zusammen mit ihr den „Wesensgehalt“, der bei den

Grundrechten „in keinem Fall . . . angetastet werden“ darf (Art. 19 Abs. 3).

Das Konstitutionsprinzip der Menschenwürde, das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und auf freie Entfaltung der Persönlichkeit verpflichten den Staat, für Einrichtungen zu sorgen, die jedenfalls das „Existenzminimum“ garantieren. Es ist die Konsequenz dieses Ansatzes, wenn das geltende Recht — als reflexiver interpretatorischer Kontext einer Verfassungsnorm — in § 1 des Bundessozialhilfegesetz (BSHG) den Auftrag formuliert, die Sozialhilfe solle „die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“. Zu bezeugen, was ein „menschwürdiges Dasein“ unter den gegenwärtigen Bedingungen erfordert, ist nicht zuletzt Aufgabe der verantwortlichen gesellschaftspolitischen Kräfte und Träger der Willensbildung. Die erwähnten Grundrechte stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20, 28, 79 Abs. 3 GG) und mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2). Das Sozialstaatsprinzip ist die eigentliche „Transformationsstelle von gesellschaftspolitischen Postulaten in Rechtsansprüche“ und dient zugleich „als rechtspolitischer Anknüpfungspunkt zugunsten umfassender staatlicher Aktivität auf dem sozialen Sektor“<sup>12)</sup>. Dies hat das Bundesverfassungsgericht mit der Formulierung unterstrichen, es sei Aufgabe des Sozialstaates, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“<sup>13)</sup>.

Zwei Thesen sollten zuletzt verdeutlicht werden: Erstens ist das Grundgesetz einer Wertordnung verpflichtet, die im hohen Maße auch Ausdruck evangelischer Sozialethik ist, oder, in einer Formulierung Bismarcks: „praktisches Christentum in gesetzlicher Betätigung“. Zweitens ist das Grundgesetz in seiner relativen Unbestimmtheit zugleich Auftrag, der auf seine rechtliche und gesellschaftspolitische Erfüllung angewiesen ist. Die Qualität dieser inhaltlichen Erfüllung hängt wesentlich von der Leistungsbereitschaft einzelner, der verantwortlichen Institutionen, Verbände und Gruppen ab.

<sup>12)</sup> M. Stolleis (Anm. 6), S. 198.

<sup>13)</sup> Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVG) vom 18. Juli 1967. Hierzu: Zur gegenwärtigen sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik. Eine Stellungnahme des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche von Westfalen, 1985, S. 2 ff.

<sup>11)</sup> Vgl. Dokumentation der ersten Vollversammlung des Ökumenischen Rats der Kirchen, Bd. 5, Amsterdam 1948, S. 100f.

#### IV.

Über die Art und Weise des Zusammenwirkens von staatlichen, nicht zuletzt kommunalen Instanzen und freien Verbänden sowie privaten Initiativen der Wohlfahrtspflege herrschten lange Zeit in der evangelischen Theologie, Kirche und Diakonie ungeklärte Vorstellungen. Das sogenannte Subsidiaritätsprinzip, das auf der Verfassungsebene kaum angedeutet und erst recht nicht durchgehend verwirklicht ist, entstammt der katholischen Soziallehre und reicht — wie das erwähnte Uhlhorn-Zitat zeigt — tief in die Geschichte katholischer Sozialarbeit und Soziallehre zurück, auch wenn es erst in der Enzyklika „Quadragesimo Anno“ von 1931 expliziert und dort stark an eine berufsständische Ordnung gebunden wurde<sup>14</sup>). Zwar läßt sich das Prinzip der „Personnähe“ ohne weiteres auch aus der evangelischen Ethik begründen, aber als ein formales Abgrenzungsprinzip zwischen „öffentlicher“ und „freier“ Trägerschaft und als Zuständigkeitsprinzip blieb es evangelischer Ethik bis heute fremd. Dies gilt insbesondere für die Funktion, die es in der öffentlichen Auseinandersetzung annahm, indem es zugleich eine Abwehrfunktion im Sozialstaat erfüllte und umfassende Leistungsansprüche gegen diesen begründete. Faktisch wurde es in die ganz andere Argumentationsfigur integriert, die besagt, daß den Kirchen mit dem Prinzip der Glaubensfreiheit nach Art. 137 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung und dem Schutzbereich des Art. 4 GG auch ein denkbar weiter Spielraum karitativer Tätigkeit eingeräumt wird, ein „Grundrecht karitativer Tätigkeit“, wie es das Bundesverfassungsgericht einmal nannte. Diesem kam es in seinem berühmten Urteil zum Sozialhilfe- und Jugendwohlfahrtsgesetz von 1967 darauf an, den in § 10 Abs. 2 BSHG niedergelegten Grundsätzen der Zusammenarbeit von Staat, Kirchen und freien Wohlfahrtsverbänden durch die Formulierung eines Koordinationsprinzips Wirkung zu verleihen. Es sei Sinn dieser Grundsätze, „mit dem koordinierten Einsatz öffentlicher und privater Mittel den größtmöglichen Erfolg zu erzielen“<sup>15</sup>). Mit diesem Grundsatz konnte man, insbesondere in Zeiten der Prosperität, in der reichliche Mittel vorhanden waren, gut leben. Heute drohen Gefährdungen von zwei Seiten: Auf der einen Seite kann die kirchliche Sozialarbeit ihre Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sie wegen des Mangels an Diakonen oder Diakonissen, an Nachwuchs für ihre „geistlich geprägten

Dienstgemeinschaften“ sich in nennenswertem Umfang als Sozialleistungsträger von öffentlichen Leistungsträgern kaum mehr unterschiede. Sie könnte die umfassenden Leistungsansprüche nach dem Kostendeckungsprinzip nicht mehr glaubwürdig begründen. Auf der anderen Seite kann in Zeiten abnehmender Wachstumsraten und einer forcierten Konsolidierung öffentlicher Haushalte die Freie Wohlfahrtspflege zur „staatlich konzessionierten Fürsorge privater Institutionen“ degenerieren, so daß schon heute gelegentlich von der „Beinahe-Verstaatlichung“ der kirchlichen Krankenhäuser gesprochen wird<sup>16</sup>).

Angesichts solcher Unsicherheiten sind die Klärungen, die Oswald von Nell-Breuning unter der Überschrift „Subsidiarität und Solidarität“ vorgenommen hat, auch für den evangelischen Betrachter hilfreich<sup>17</sup>). Er kritisierte ein Verständnis von Subsidiarität, das darauf abziele, den „freien“, das heißt „ausschließlich auf freiwillige Mitwirkung angewiesenen Trägern nicht einmal nur im Zweifel, sondern grundsätzlich den Vortritt vor öffentlich-rechtlichen über hoheitliche Gewalt verfügenden Trägern zuzuerkennen“. Man habe schon frühzeitig erkennen können, daß die politische Ortsgemeinde oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten im Vergleich zu einer freien, jedoch von einer weit entlegenen Zentralstelle geleiteten Institution sehr wohl der engere, „hautnähere“ Lebenskreis sein könne. Es sei paradox, den Staat für Bereiche finanziell verantwortlich zu machen, aus denen „man ihn soviel wie möglich verdrängen möchte, ganz besonders dann, wenn dieser Staat wegen seiner finanziellen Schwierigkeiten sich aus bestimmten Bereichen zurückziehen, zum mindesten seine Leistungen kürzen will“. Er fragt nach der Struktur des „selbstlosen Dienstes an der Sache“, nach dem Ausmaß des Opfers, nach der Fähigkeit zur Bewährung in schwieriger Lage, in der die sozialen Aufgaben zugleich vergrößert und die dafür verfügbaren Mittel beschränkt werden. Was aber besagt das Subsidiaritätsprinzip, wenn es weder als Vorrangsprinzip noch als Zuständigkeitsprinzip etwa im föderalistischen Staatsaufbau noch als Stufenprinzip der Belastung mit Leistungen gedacht werden kann? Hier ist die Formulierung von Nell-Breunings richtungweisend auch dann, wenn ihre Umsetzung in menschenwürdige Lösungen erst noch durchdacht werden muß: „Wer jeweils der

<sup>14</sup>) Zur evangelischen Auseinandersetzung um das Subsidiaritätsprinzip vgl. R. Herzog, Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, in: Der Staat, (1963), S. 399–423; T. Rendtorff, Kritische Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, 1962, S. 405–430; J. Doehring, Gesellschaftspolitische Realitäten, Beiträge aus Evangelischer Sicht, Gütersloh 1964.

<sup>15</sup>) Vgl. BVerf. GE 22, 180 (1967); dazu A. v. Campenhaußen (Anm. 6), S. 45 ff.

<sup>16</sup>) Vgl. G. Thermann, Die Diskussion um das Krankenhausfinanzierungsgesetz in den Jahren 1969 bis 1973, in: Krankendienst, (1983) 6, S. 185 ff.; und H. Seifert, Die freie Wohlfahrtspflege im Sozialstaat der achtziger Jahre, Manuskript.

<sup>17</sup>) Vgl. O. v. Nell-Breuning, Solidarität und Subsidiarität, in: Deutscher Caritasverband (Hrsg.), Der Sozialstaat in der Krise?, Freiburg 1984, S. 92 ff.

berufene Träger sozialer oder caritativer Werke oder Maßnahmen ist, bestimmt sich nicht generell oder a priori, sondern stets nach dem konkreten Sachverhalt; dieser ist allerdings an einem allgemeingültigen Maßstab zu messen. Jede Art von Hilfe und darum auch die Gemeinschaftshilfe ist in umso höherem Grad wirklich ‚hilfreich‘, als sie den Hilfsbedürftigen so wenig wie möglich als hilfloses Objekt behandelt, vielmehr ihn so viel wie möglich zur Selbsthilfe instand setzt und ihm Gelegenheit gibt, als aktives Subjekt selbst an der Befreiung aus seiner Not mitzuwirken, sich aktiv daran zu beteiligen. Unter dieser Rücksicht ist auszumachen, wer der jeweils berufene Helfer ist. Dies und nichts anderes ist das vielberufene Subsidiaritätsprinzip.“<sup>18)</sup>

Dieser Definition sind drei Gedanken zu entnehmen, die auch ganz dem evangelischen Ansatz entsprechen: Als Richtschnur für die Beachtung der

Menschenwürde ist das Subsidiaritätsprinzip auf die Bedürfnisse des jeweils konkret Hilfesuchenden ausgerichtet. Menschenwürde wird hier als Beachtung, Stärkung und Beteiligung des in Not Geratenen ausgelegt. Damit ist sicher auch das „Wahlrecht“ der Betroffenen gemeint, aber mehr noch als das: Nicht die Bevorrechtigung helfender Instanzen, sondern das Recht des Hilfebedürftigen soll mittels dieses Prinzips ermittelt werden. Von Nell-Breuning erwartet deshalb ein hohes Maß an „Selbstlosigkeit“ und Opferbereitschaft von kirchlichen Trägern, und man wird hinzufügen müssen: Eine sensible Methode der Kooperation wird hier von allen Instanzen gefordert. Deutlich wird an dieser Definition auch, daß die öffentlichen und freien Träger sich jederzeit auch gegenüber neuen Formen der Hilfe und einer bewußten Förderung von Selbsthilfepotentialen aufgeschlossen zeigen sollten<sup>19)</sup>.

## V.

Mit der von der Kammer der EKD für soziale Ordnung erarbeiteten und 1973 vom Rat der EKD veröffentlichten Denkschrift „Die soziale Sicherung im Industriezeitalter“ beteiligte sich die Evangelische Kirche an der Grundsatzdiskussion über die Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherung<sup>20)</sup>. Diese Denkschrift fiel in die zweite Phase sozialpolitischer Entwicklungen, als es darauf ankam, die Vielfalt der Regelungsansätze, die zum großen Teil schon vom ersten Bundestag vorgenommen worden waren, zu systematisieren und sinngemäß weiterzuentwickeln.

Die Denkschrift ist bemüht, die Aufgabe der sozialen Sicherung im Industriezeitalter in größere Zusammenhänge zu stellen. Es wird nicht die These vertreten, die Sozialpolitik sei ein Appendix der wirtschaftlichen Entwicklung. Vielmehr wird die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft auch als „soziale Aufgabe“ verstanden, andererseits werden „Investitionen im Sozialbereich zugleich als Bestandteil und als Voraussetzung der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen“. Im Blick auf den epochalen Wandel wird festgestellt, daß der Gedanke der sozialen Gerechtigkeit heute nicht mehr vor dem Hintergrund von Privilegien des Standes oder Besitzes formuliert werden darf, sondern aus dem Prinzip heraus, daß „der eigene Beitrag, den jeder für die Gesamtheit leistet, das Maß dafür abgibt, was er als

Entgelt erhält“. Wenn aber der Leistung ein so hoher Rang beigemessen wird, dann muß auch berücksichtigt werden, daß die Leistungen jedes einzelnen in vielfältiger Weise von den Voraussetzungen abhängen, die er nicht selber geschaffen hat. „Um so mehr ist die Gemeinschaft verpflichtet, diejenigen Sicherungen zu schaffen, die die Voraussetzungen zur Führung eines menschenwürdigen Lebens sind.“<sup>21)</sup>

Die sozialetischen Perspektiven gehen von dem Prinzip der „verantwortlichen Gesellschaft“ aus. Die wirtschaftliche Absicherung der großen Lebensrisiken (Unfall, Krankheit, Erwerbslosigkeit, Tod des Ernährers) sowie die Altersversorgung und zusätzliche Kosten für die längere Ausbildung von Kindern gehören heute in grundlegender Weise in die Verantwortung der Gesellschaft. Erst in diesem Rahmen wird dann die Vielfalt der individuellen und persönlichen Hilfen und Vorsorgen wirksam und unentbehrlich. Die Denkschrift kehrt die herkömmliche Reihenfolge der Verpflichtungen zum sozialen Handeln um: Die großen Risiken müssen durch gesetzliche und finanzielle Maßnahmen der Gesellschaft abgesichert werden. Darauf aufbauend soll die Verantwortung und menschliche Betreuung durch einzelne, durch die Familie und kleinere Gruppen wirksam werden. Das Gebot der Nächstenliebe wird im doppelten Sinne interpretiert: als Gebot zur Schaffung von Strukturen der Sicherung und als Gebot der Zuwendung des Menschen zu seinen Mitmenschen, der intergenerativen Verantwortung, der persönlichen Hilfe für alle Mitmenschen, die sich in einer Notlage befinden. In

<sup>18)</sup> Ebda., S. 92 ff.

<sup>19)</sup> Vgl. hierzu K. Blessing, Die Zukunft des Sozialstaats. Grundlagen und Vorschläge für eine lokale Sozialpolitik, Opladen 1987, S. 156–194.

<sup>20)</sup> Diese Denkschrift ist abgedruckt in: Die Denkschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland. Soziale Ordnung, Bd. 2, Gütersloh 1978, S. 113–162.

<sup>21)</sup> Ebda., S. 123.

ausdrücklicher Würdigung des Subsidiaritätsprinzips wird darauf hingewiesen, daß der Staat die freie Initiative der Bürger fördern und nicht lähmen soll, sondern der Bürgerschaft „so viel Verantwortung zumutet, wie das bei der gegebenen Struktur von Wirtschaft und Gesellschaft möglich ist“. Das Subsidiaritätsprinzip werde aber falsch ausgelegt, wenn gefordert würde, auch bei den großen sozialen Risiken dürfe die im Staat vertretene Gesamtheit erst dann eingreifen, wenn sich herausstelle, daß personale Gemeinschaften nicht mehr ausreichend helfen können<sup>22)</sup>.

Soziale Gerechtigkeit wird als „Leistungsgerechtigkeit“ und als „ausgleichende Gerechtigkeit“ mit Umverteilungswirkung verstanden. Als Gebot der Gerechtigkeit werden auch Klarheit und Einfachheit des Systems gefordert und eine umfassende Sozialberatung in Verbindung mit sozialanwaltlichem Beistand für die auf Hilfe Angewiesenen. In analoger Weise werden die drei Prinzipien einander komplementär zugeordnet: Das „Kausalprinzip“, das die verursachenden Tatbestände von Leistungen festlegt, wird als Ober-Prinzip verstanden. Die Höhe und der Umfang der Leistung kann nach dem „Äquivalenzprinzip“, das Leistung und Vorleistung systematisch verbindet oder nach dem „Finalprinzip“, das Sachleistungen ohne Rücksicht auf Höhe und Dauer der Vorleistung, also „final“ gewährt, bestimmt werden. Zur Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit wird gefordert, dem Finalprinzip in Zukunft in wesentlichen Bereichen (zum Beispiel

für die Behinderten) mehr als bisher öffentliche Leistungen zuzuordnen<sup>23)</sup>.

Die Denkschrift hat im grundsätzlichen bis heute ihre Gültigkeit bewahrt. In den Einzelfragen hat sich die Willensbildung meist weiterentwickelt. Neuere Stellungnahmen ziehen die begonnene Linie weiter aus. Gegenwärtig werden sechs Risikobereiche — bei aller inneren Verzahnung — voneinander abgehoben: „Gesundheit“ in vielfältigen Einzeldimensionen; „Ausbildung“ im Sinne der „Chancengerechtigkeit“ für alle; „Arbeit“ (Arbeitslosigkeit); „Einkommen“, dem unter anderem die „Sozialhilfe“ systematisch zugeordnet ist; „Alter“ als wichtiges Aufgabenfeld der Zukunft; „Familie“, das noch am wenigsten strukturierte Feld, dem unter anderem auch die „Jugendhilfe“ zuzuordnen ist.

Auf diese Aufgabenfelder bezieht sich kirchliche Arbeit in größerem oder geringerem Umfang. Zur Zeit sind in 18 567 Einrichtungen der Evangelischen Kirche bzw. ihrer Diakonie 214 407 hauptamtliche Vollzeitkräfte und 82 492 hauptamtliche Teilzeitkräfte tätig (bei einer „Betten“- bzw. Platzkapazität von 789 612). Hinzukommen z. Zt. rund 5 500 Selbsthilfegruppen sowie Clubs<sup>24)</sup>. Es ist bei dieser Sachlage nicht verwunderlich, wenn kirchliche Äußerungen zu Einzelfragen dieser Aufgabenbereiche oft ihrem unmittelbaren Engagement, ihren Erfahrungen und Sorgen entsprechen. Auf einige dieser Äußerungen soll hier — exemplarisch — kurz eingegangen werden.

## VI.

Im Bereich des Gesundheitswesens liegt seit langem einer der wichtigsten Schwerpunkte kirchlichen Engagements. Neben zahlreichen Allgemeinkrankenhäusern sind es vor allem die Fach- und Rehabilitationskliniken, in denen sich viel fachliche Erfahrung und Kompetenz angereichert hat, wobei die Arbeit mit geistig und körperlich Behinderten im Psychiatriebereich hervorzuheben ist. Verschiedentlich haben sich quasi Monopolstellungen herausgebildet (zum Beispiel bei der Behandlung von Epilepsie). Aber auch ein Großteil der ambulanten sozialpflegerischen Dienste, Beratungsstellen und Einrichtungen der Altenpflege sowie die Tageseinrichtungen für Behinderte gehören hierher<sup>25)</sup>. Eine Denkschrift zur Reform des gesamten Gesundheitswe-

sens liegt bislang noch nicht vor. Die Sozialkammer der EKD ist jedoch um eine Stellungnahme bemüht.

Schwerpunkte bildeten die Themenbereiche Krankenhausfinanzierung, Krankenpflegeausbildung, aber auch ganz allgemein die Rechtsstellung und Versorgung der Behinderten. Das seit 1972 geltende duale System der Krankenhausfinanzierung, nach dem die Investitionskosten durch Bund und Länder zu übernehmen sind, ganz allgemein die Finanzierung der Bereitstellung von Krankenhäusern als öffentliche Aufgabe bestimmt wird und andererseits die Erstattung der Pflegekosten durch die Versicherungsträger geregelt wird, steckt den Rahmen ab, in dem die Kooperation von staatlichen und kirchlichen Instanzen auf diesem Gebiet verläuft. Die Gefahr, zwischen Investitionsträgern und Versicherungsträgern zerrieben zu werden, zeichnete sich ab und verschärfte sich im Zeichen der Haushaltskonsolidierungs- und Kostendämpfungspolitik in den achtziger Jahren. Die Synode

<sup>22)</sup> Ebda., S. 126.

<sup>23)</sup> Ebda., S. 129 ff.

<sup>24)</sup> Vgl. hierzu Jahrbuch des Diakonischen Werkes der EKD 1986/87, Stuttgart 1987, S. 272 ff.

<sup>25)</sup> Ebda. — Mehr als 2 700 solcher Einrichtungen gibt es in der Bundesrepublik in evangelischer Trägerschaft.

und der Rat der EKD haben wiederholt an die Verantwortlichen appelliert, „für eine ausreichende Finanzierung, auch für einen größeren Handlungs- und Verantwortungsspielraum der evangelischen Krankenhäuser zu sorgen“<sup>26)</sup>. Sowohl die Eigenbeteiligung der freigemeinnützigen Träger an den Investitionskosten als auch restriktive Bestimmungen hinsichtlich der Pflegesatzgestaltung und der Wirtschaftlichkeit der Krankenhäuser erhöhen die Risikobelastung. Die Befürchtung, daß „vor allem freigemeinnützige Krankenhäuser nach und nach das Feld räumen müssen“, durchzieht die Mehrzahl der Stellungnahmen. Damit wäre die im Subsidiaritätsprinzip mitgegebene Wahlfreiheit und auch die verfassungsrechtlich geschützte „besondere Rechtsstellung“ kirchlicher Wohlfahrtspflege tangiert und die freigemeinnützigen Leistungserbringer „unter einen staatlichen Sicherstellungsauftrag mit Hilfe der Mittel der Hoheitsverwaltung“ subsumiert<sup>27)</sup>.

Die Trägerpluralität im Krankenhauswesen ist aus der Sicht der Evangelischen Kirche ein wesentliches und auch für die Zukunft unverzichtbares Element des deutschen Gesundheitswesens. Diese wird umso höhere Beachtung verdienen, je deutlicher das Profil der freigemeinnützigen Einrichtung in Richtung einer humanen, ganzheitlichen Behandlung und zugleich in bezug auf eine — auf Forschung und Erfahrung basierende — hohe therapeutische Qualität ausgeprägt ist. Hier werden eigene Perspektiven für die Zukunft, die organisatorische und finanzielle Modelle überzeugend reflektieren, entwickelt werden müssen.

Die Zusammenarbeit mit geistig, körperlich und mehrfach Behinderten bildet einen der wichtigsten Schwerpunkte kirchlicher Präsenz im Gesundheitswesen. Im Umgang mit ihren behinderten Menschen erweist eine Gesellschaft ihre humane Qualität. Es entspricht dem reformatorischen Anliegen, wenn der bedeutende Kirchenmann und Sozialreformer Johann Valentin Andreae bereits um 1600 den Grundsatz aufstellte: „Wem die Natur ungünstig war, der soll durch die Gesellschaft umso mehr begünstigt werden.“<sup>28)</sup> Friedrich von Bodelschwingh hat 1888 den Plan eines Gemeinwesens entwickelt und ins Leben gerufen, in dem ein möglichst normaler Ort entsteht, an dem gerade auch kranke und behinderte Menschen einen Lebensraum für sich und gemeinsam mit anderen Bürgern finden: mit Wohnen und Arbeiten, mit Lernen und Leben, mit Ausruhen und Feiern, mit Kranksein und Altwerden, mit Geborenwerden und Ster-

ben<sup>29)</sup>. Die Kirche und ihre Diakonie bemüht sich überall im Lande, solche Ansätze festzuhalten und sinngemäß aufgrund neuer Erfahrungen und Aufgaben weiterzuentwickeln.

Mit Beginn der siebziger Jahre setzte eine „geradezu stürmische Entwicklung im Bereich der Hilfen für Menschen mit einer Behinderung“ ein, die ihren Niederschlag in richtungweisenden Gesetzen gefunden hat. Leitgedanken wie „Normalisierung“, „Integration“, „Emanzipation“ und „Partizipation“, vor allem aber auch „Rehabilitation“ gaben die Impulse. Eine stärkere Fachlichkeit der Hilfen für behinderte Menschen zeigte sich in einem interdisziplinär orientierten Ausbau therapeutischer und pädagogischer Förderungsangebote und in einer entsprechenden fachlichen Qualifikation der Mitarbeiter. Die Lebensbedingungen behinderter Mitmenschen haben sich seither in quantitativer und qualitativer Hinsicht in wenigen Jahren wesentlich verbessert. Es ist deshalb kaum verwunderlich, daß die Verantwortlichen in der Kirche und ihrer Diakonie mit Entschiedenheit darum kämpfen, das Erreichte nicht durch Sparoperationen zu gefährden, vielmehr sinngemäß weiterzuentwickeln. Abzuwehren sind Tendenzen, die Sorge für behinderte Menschen aus der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung wieder herauszunehmen und die Lasten einseitig den Betroffenen durch Verschlechterung ihrer Lage, den Familien oder imaginären sozialen Netzen zu übertragen. Ebenso droht die Tendenz zur Standardisierung durch Regelungsmechanismen mit einheitlichen Grundsätzen für unterschiedliche Einrichtungen, für persönlich und hinsichtlich ihrer Behinderung unterschiedliche Menschen. Gewährleistet werden müssen — darauf wird von maßgeblicher Seite der Diakonie mit Nachdruck hingewiesen — in Zukunft:

— „die Aufwendungen für die Früherkennung und Frühförderung behinderter Kinder;

— die Aufwendungen für angemessene besondere oder gemeinsame frühkindliche Erziehung (außer jenen Beiträgen, die Eltern nichtbehinderter Kinder auch bezahlen);

— die Aufwendungen für die schulische und berufliche Bildung einschließlich der Kosten für ein unter Umständen notwendiges Leben in einem Heim (außer der ‚häuslichen Ersparnis‘);

— die Aufwendungen zur Erlangung und Erhaltung eines Behindertenarbeitsplatzes;

— die Aufwendungen für das Leben als geistig behinderter Erwachsener in einem Heim (in einem Alter, in dem Erwachsene üblicherweise nicht mehr in ihrer Herkunftsfamilie leben);

<sup>26)</sup> Vgl. Kundgebung der sechsten Synode der EKD vom 8. November 1984 und Stellungnahme der EKD zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung und des Bundesrates zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung vom 24. Oktober 1984, Bundestagsdrucksache (BTD) 10/2095 und 10/2096.

<sup>27)</sup> So H. Seifert (Anm. 16).

<sup>28)</sup> Th. Strohm (Anm. 5), S. 183.

<sup>29)</sup> Vgl. Arbeitsbericht 1985 der v. Bodelschwinghschen Anstalten Bethel, S. 8; Grundsätze für das Leben und Arbeiten in den v. Bodelschwinghschen Anstalten, Fassung 1985.

– Aufwendungen für behinderungsbedingte medizinische Betreuung, pädagogische Förderung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben;

– die Aufwendungen für den Bau, den Unterhalt und den laufenden Betrieb von Einrichtungen, die Hilfen für Behinderte vorhalten.“<sup>30)</sup>

Die Debatte über Struktur und Zukunft stationärer Hilfen ist auch in der Evangelischen Kirche im Gange. Nicht die Alternative „ambulant“ versus „stationär“ wird als Lösung empfohlen, sondern eine differenzierte Koordination zwischen gemeindenahen Netzen und stationärer Hilfe. Deren Dezentralisierung sowie Ausbau der Vorsorge- und Nachsorgebereiche erweisen sich als ein angemessener Weg in die Zukunft. Niemand sollte sich freilich der Illusion hingeben, „daß ambulante Angebote . . . finanziell weniger aufwendig sind als stationäre Einrichtungen“<sup>31)</sup>. Entscheidend ist, daß die Spielräume geschaffen, mit Leben erfüllt werden, damit im Einzelfall die angemessene Hilfe auch gewährt werden kann.

Die Pflegebedürftigkeit im Alter ist sowohl hinsichtlich ihrer Risikosituation als auch hinsichtlich ihres Pflegestandorts eines der großen ungelösten Probleme des Sozialsystems; immer deutlicher wird auf diesen Notstand hingewiesen. Die von allen Verantwortlichen mitgetragenen Zielvorstellungen für die ambulante und stationäre Altenhilfe lauten:

– „die körperlichen, geistig-seelischen und sozialen Grundbedürfnisse zu befriedigen;

– die Selbständigkeit möglichst lange und umfassend zu erhalten, und zwar auch nach Heimeintritt durch Rehabilitation und Therapie sowohl körperlich als auch im sozialen Bereich;

– die Lebenskontinuität soweit wie möglich zu erhalten;

– den alten Menschen, gleichgültig ob in der eigenen Wohnung oder im Heim, zu selbständigem Handeln zu befähigen.“<sup>32)</sup>

Im Gegensatz zu diesen Zielen haben sich die wirtschaftlichen und sonstigen Rahmenbedingungen der Altenpflege, insbesondere im stationären Bereich, verschlechtert. Der Mindestbedarf an Pflegekräften wird gegenwärtig oft um rund 50 Prozent unterschritten. Eine der Würde des Menschen ent-

sprechende Hilfe und Pflege ist immer häufiger nicht mehr gewährleistet. Dies wird auch noch dadurch unterstrichen, daß immer mehr alte Menschen am Ende eines arbeitsreichen Lebens auf die Leistungen aus der Sozialhilfe angewiesen sind, die dadurch entgegen ihrer ursprünglichen Funktion als nachrangige Hilfe zur beinahe üblichen Finanzierung jedenfalls der stationären Pflege geworden ist. Die Evangelische Kirche hat wiederholt zu diesen Fragen Stellung bezogen, zuletzt in der von der „Kammer der EKD für soziale Ordnung“ erarbeiteten Denkschrift „Alterssicherung – Die Notwendigkeit einer Neuordnung“. Dort wird die Einbeziehung dieses Risikos in die Sozialversicherung (Krankenversicherung) vorgeschlagen, was Bundeszuschüsse nicht ausschließt. Unter anderem soll – nach dieser Denkschrift – folgendes sichergestellt werden:

– „Leistungsansprüche bei Pflegebedürftigkeit müssen auch dann bestehen, wenn nicht (nach bisherigem Verständnis) zusätzlich eine Krankheit vorliegt.

– Das Wahlrecht des Pflegebedürftigen und seiner Familie, ob Leistungen (z. B. auf Krankenschein) im ambulanten, teilstationären oder stationären Bereich in Anspruch genommen werden wollen, ist zu beachten und wirksam zu gewährleisten . . .

– Der Standard der häuslichen Pflege sollte dem der stationären Pflege nicht nachstehen.

– Im ambulanten Bereich müssen die Pflegehilfen (Haus- und Familienhilfe, Grund- und Behandlungspflege, aktivierende und habilitierende Hilfen, zu denen auch jene Zuwendungen gehören, die den pflegebedürftigen kranken Menschen in seinem Menschsein bestärken und ermutigen) wirksam ausgebaut werden.“<sup>33)</sup>

In naher Zukunft sollte außerdem über die Beschreibung der Pflegestufen („Bewohner ohne besondere Betreuung“ bis „Schwerpflegebedürftige Heimbewohner“) und den jeweils zuzuordnenden Pflegesätzen und Personalschlüssel Einigung erzielt werden. Dabei wird der Ausgestaltung der Berufsbilder in diesem Bereich eine hohe Priorität zuzumessen sein<sup>34)</sup>. Angesichts der Tatsache, daß jede(r) dritte Bürger/in, der/die heute das 80. Lebensjahr überschritten hat, damit rechnen muß, ein Pflegefall zu werden, muß dieser Komplex auch wesentlicher Bestand der geplanten Strukturreform im Gesundheitswesen werden.

<sup>30)</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des Präsidenten des Diakonischen Werks der EKD K. H. Neukamm vor der siebten Tagung der sechsten Synode der EKD vom November 1984, S. 28.

<sup>31)</sup> Vgl. G. Brandt, Dem Leben Raum geben – auch morgen. Wohin gehen wir? – Schwerpunkte der Behindertenhilfe in den nächsten Jahren, in: Diakonie Korrespondenz, (1985) 5, S. 2 ff.

<sup>32)</sup> Vgl. BTd 10/2784, S. 18.

<sup>33)</sup> Vgl. Die Denkschrift der Kammer der EKD für soziale Ordnung, Alterssicherung – Die Notwendigkeit einer Neuordnung, Gütersloh 1987, S. 54 ff.

<sup>34)</sup> Hier geht es um die Probleme der „Heim-Mindest-Personal-Verordnung“, die gegenwärtig intensiv in den Einrichtungen, Werken und Verbänden debattiert werden.

## VII.

In der erwähnten Denkschrift zur Reform der Alterssicherung äußerte sich die Evangelische Kirche erstmals ausführlich zur sozialen Ordnung des Risikobereichs Alter, bezog sich dabei aber implizit auf das in vielen Schritten seit 1889 herausgebildete System der Alterssicherung. Die Sicherung materieller Voraussetzungen für ein Leben in menschlicher Würde gehört zu den Grundanliegen christlicher Ethik. Gefordert ist eine Verhältnisbestimmung zwischen dem Auftrag zu selbst-verantwortlichem Leben und zum solidarischen Zusammenleben der Leistungsfähigen und der Schwachen, und das heißt auch der Generationen.

Die Kernaussagen zur Diagnose bzw. Prognose lassen sich in zwei Hauptpunkten zusammenfassen: Die zentralen Grundprinzipien des bisherigen Systems der Alterssicherung haben sich bewährt und sollten sinngemäß festgehalten werden. Aber gerade um dieses Ziel der Bewahrung zu erreichen, bedarf es grundlegender Reformbemühungen, die in einigen Elementen bereits heute einsetzen müssen, auf die aber eine Reihe wichtiger Reformen in naher Zukunft folgen sollen. Zu den bewährten Prinzipien gehört:

— Alterssicherung bedarf in einer sozialstaatlich verfaßten Gesellschaft eines obligatorischen, umfassenden Versicherungssystems mit Ausgleich besonderer sozialer Belastungen.

— Die Alterssicherung soll der Sicherung eines angemessenen Lebensstandards nach einem erfüllten Arbeitsleben dienen, in der zugleich im Falle krankheits- und unfallbedingter Erwerbsunfähigkeit das entgangene Erwerbseinkommen in bestimmtem Umfange ersetzt wird.

— Nach dem Umlageprinzip finanziert die jeweils aktive Generation mit ihren Beiträgen die Renten der Leistungsempfänger (Drei-Generationenvertrag).

— Alterssicherung basiert auf Beiträgen der Versicherten und damit auf dem Prinzip der Eigenvorsorge für das Alter. Sie ist zugleich auf einen verlässlichen Staatsbeitrag angewiesen<sup>35</sup>).

In längerfristigen Reformbemühungen sind gravierende Unausgewogenheiten im System der Alterssicherung auszuräumen. Dies betrifft vor allem folgende Bereiche: Noch immer gehören — insbesondere alleinstehende — Frauen im Alter zu den Hauptbenachteiligten. Hier sind Korrekturen in der Struktur der Alterssicherung vorzunehmen, unter anderem durch eigenständige Versicherungsverläufe, großzügige Anrechnungszeiten für Kindererziehung, eventuell auch Pflegeleistungen und eine „Mindestsicherung“ für diejenigen Frauen und Männer, die unverschuldet keine ausreichende Rente beziehen können. Damit würde der heute weit verbreiteten (verschämten) Altersarmut entgegengewirkt. Es müßten — bei Vermeidung neuer Sozialbürokratien — Alterssicherung und Sozialhilfe individuell und generell neu ausgewogen werden. Vorgeschlagen wird auch, auf längere Sicht eine Flexibilisierung der Ruhestandsgrenzen vom 58. bis 72. Jahr zuzulassen mit Möglichkeiten eines schrittweisen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben. Schließlich wird auch von den Beamten in Zukunft ein „adäquater“ Anteil an den demographischen Lasten“ erwartet<sup>36</sup>).

Die Darlegungen machen deutlich, daß es keine Zauberformel für eine elegante Lösung aller Probleme gibt, sondern nur ein schrittweises Verfahren mit einer Mehrzahl aufeinander abzustimmender Elemente. Entscheidend ist, daß die Reform eingebettet ist in eine zuverlässige Perspektive der Erwerbsgesellschaft, in der Raum ist für das solidarische Zusammenleben der Leistungsfähigen und der Schwachen, und das heißt auch der Generationen.

## VIII.

In der Evangelischen Kirche herrscht Einigkeit darüber, daß in einem modernen Industriestaat die Bereitstellung, Sicherung und dynamische Entwicklung von Lebensmöglichkeiten für die Angehörigen des Gemeinwesens davon abhängt, daß ausreichend bezahlte Arbeitsplätze vorhanden sind. Die wichtigsten Grundrechte sowie das Sozialstaatsgebot erhalten in diesem Bereich ihre materielle Erfüllung; unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist zugleich ein Angriff auf die Würde des Menschen. Die bezahlte Arbeit ist die wichtigste Grundlage, nach der das Leben der Bürger als Individuen, der Familien und der Gesellschaft organisiert wird. Von ihr hängen auch die sozialpolitischen Programme

zum Beispiel im Gesundheitswesen, in der Alterssicherung ab. Nur auf einem hohen Beschäftigungsstand kann auch die Sozialhilfe, die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenhilfe ihre Funktionen zuverlässig erfüllen. Es ist deshalb eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe von höchster Priorität, dafür zu sorgen, daß jeder Erwachsene nach Beendigung der Ausbildung und bis zu seinem Ruhestand eine für die Gesellschaft nützliche und für das Individuum sinnvolle Arbeit findet.

<sup>35</sup>) Denkschrift Alterssicherung (Anm. 33), S. 36—41.

<sup>36</sup>) Ebda., Ziff. 48, S. 41.

Hinter diesen dringlichen Forderungen steht ein biblisch begründetes Verständnis vom Recht auf und von der Pflicht zur Arbeit, das in der modernen Industriegesellschaft in die gesamtgesellschaftliche Regelungs-Verantwortung gestellt ist. Grundsätzlich soll Arbeit eine zielstrebige, der kreatürlichen Ordnung gerecht werdende Tätigkeit sein, die gemeinschaftlich ist und in der Kooperation der verschiedenen Gaben von Männern und Frauen, Alten und Jungen, Starken und Schwachen zur Geltung kommt. Bemühungen um die „Humanisierung der Arbeitswelt“ haben ebenso die Unterstützung der Evangelischen Kirche erfahren wie die Modelle praktizierter Sozialpartnerschaft und Mitbestimmung. Unverschuldete Arbeitslosigkeit wurde schon immer als ein besonders hartes Schicksal angesehen, ihre Überwindung als vornehmliche gesellschaftspolitische Aufgabe<sup>37)</sup>.

„Arbeitslosigkeit ist ein Skandal für eine reiche Gesellschaft, wie wir es sind“, stellte vor kurzem der Ratsvorsitzende Bischof Martin Kruse fest<sup>38)</sup>. Die individuellen und sozialen Schäden nehmen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zu: Armut, Familienkrisen, Suchtgefahren, Kriminalität, Obdachlosigkeit sind Schicksale, die nicht nur die rund 700 000 Langzeitarbeitslosen betreffen, virtuell auch die rund 2,5 Millionen Arbeitslosen. Man rechnet mit rund zehn Millionen Bürgern, die direkt oder indirekt in das Schicksal der Arbeitslosigkeit verwickelt sind. Die Evangelische Kirche, insbesondere die Diakonie, engagiert sich hier mit über 1 000 Projekten mit rund 15 000 Plätzen, in denen circa 2 500 Mitarbeiter mitwirken. Rund 40 Millionen DM wurden in den letzten Jahren aus eigenen Mitteln aufgebracht. Dies alles ist jedoch nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Die Arbeitslosigkeit kann und darf nicht privatisiert werden!

Die Synode, der Rat und die Kammer der EKD für soziale Ordnung haben sich seit dem Jahre 1977 (Synode der EKD) kontinuierlich in die Diskussion um die Zukunft der Erwerbsarbeit und die Arbeitslosigkeit eingeschaltet, konkrete Forderungen gestellt und eigene Vorschläge erarbeitet. Von den staatlichen Instanzen wurde bereits damals gefordert, „alle Anstrengungen auf beschäftigungspolitisch wirksame und gleichzeitig sozial wünschenswerte Investitionen zu richten, u. a. auf Gemein-

schaftsaufgaben, soziale Dienste, Raumordnung, Umweltschutz und Bildung“.

In der Studie „Solidargemeinschaft von Arbeitenden und Arbeitslosen“ wurden konkrete Modelle der Arbeitszeitflexibilisierung und -verkürzung diskutiert. Im Blick auf die Tarifvertragsparteien wurde (1982!) ausdrücklich ein Junktim gefordert: Verkürzung der Arbeitszeit mit Lohneinbußen dann, „wenn gewährleistet ist, daß damit tatsächlich Arbeitsplätze geschaffen werden“<sup>39)</sup>. Für eine befristete Zeit und einen klar umrissenen Personenkreis wurde erstmals die Schaffung eines „zweiten Arbeitsmarktes“ vorgeschlagen. Im Blick auf ausländische Erfahrungen wurde vorgeschlagen, einen permanenten Beschäftigungssektor denjenigen zu garantieren, die von sogenannter „struktureller Arbeitslosigkeit“ betroffen sind (zwei Jahre dauerarbeitslos oder insgesamt zwei Jahre mit Unterbrechung in einem Zeitraum von vier Jahren)<sup>40)</sup>. Dieser Grundgedanke wurde angesichts der Tatsache eines wachsenden Sockels an „Dauerarbeitslosen“ – mehr als 700 000 im Jahre 1987 – in der neuesten Erklärung weitergeführt. „Statt in einem größeren Umfang Arbeitslosigkeit und ihre Folgewirkungen zu finanzieren, müssen Möglichkeiten entdeckt und genutzt werden, um Unterstützungsleistungen an Arbeitslose in produktive Arbeitsmöglichkeiten zu transformieren.“<sup>41)</sup> Es wird eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Gemeinden gefordert und ein „integrierter Ansatz“ in bezug auf die Mittelzusammenführung und -vergabe. Es geht im Ziel um die Entwicklung von „kommunalen Arbeitsbeschaffungs- und Investitionsprojekten“, durch die notwendige Aufgaben in den Kommunen und Landkreisen – sowohl im Bereich des zusätzlichen Umweltschutzes, der Stadtanierung als auch der sozialen Dienste (Prävention, Rehabilitation) – zu einem Zeitpunkt erledigt werden, in dem diese Aufgaben rechtzeitig und mit vorhandenen Arbeitskräften wirtschaftlich vertretbar erledigt werden können<sup>42)</sup>. Hier wie auch in den anderen Risikobereichen zeichnen sich evangelische Stellungnahmen durch ein hohes Maß an Aktualität und Konkretion aus. Gelegentlich wurden durch sie unmittelbar Vorstöße im Bundestag oder Gesetzentwürfe angeregt<sup>43)</sup>.

<sup>39)</sup> Vgl. Solidargemeinschaft von Arbeitenden und Arbeitslosen (Anm. 37), S. 54.

<sup>40)</sup> Vgl. den Plan des European Centre for Work and Society, den sogenannten Lindemans-Plan, der von der erwähnten EKD-Studie zur Arbeitslosigkeit aufgegriffen wurde, S. 124.

<sup>41)</sup> Vgl. Gezielte Hilfen für Langzeitarbeitslose (Anm. 37), S. 15 ff.

<sup>42)</sup> Erfreulicherweise griff der Bundestag die letzten arbeitsmarktpolitischen Überlegungen der Sozialkammer der EKD auf und behandelte sie ausführlich in seiner Sitzung am 10. März 1988; vgl. F. C. Schilling, Debatte über Langzeitarbeitslosigkeit: Bundestag griff EKD-Anregungen auf, in: Evangelische Information, (1988) 11.

<sup>43)</sup> Ebda.

<sup>37)</sup> Vgl. die Studie der Kammer der EKD für soziale Ordnung, Solidargemeinschaft von Arbeitenden und Arbeitslosen – Sozialethische Probleme der Arbeitslosigkeit, 1983; und Kammer der EKD für soziale Ordnung, Gezielte Hilfen für Langzeitarbeitslose – Probleme der Langzeitarbeitslosen, arbeitsmarktpolitische Überlegungen EKD, Texte 19, Hannover 1987; vgl. auch, Gemeinsames Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur Arbeitslosigkeit 1985; Kundgebung der 7. Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland auf ihrer 3. Tagung zur Langzeitarbeitslosigkeit, 1986.

<sup>38)</sup> Zitiert nach K. H. Neukamm, Bericht des Diakonischen Werkes der EKD, der Diakonischen Konferenz der EKD in Leichlingen vorgelegt am 20. Oktober 1987, S. 23.

Den Bereichen der Jugend- und Familienhilfe widmete die Evangelische wie auch die Katholische Kirche ihre besondere Aufmerksamkeit. Seit vielen Jahren füllt sie mit ihren Einrichtungen den im Jugendwohlfahrtsgesetz (§ 5) abgesteckten Rahmen mit aus, sie ist immer wieder mit Vorschlägen hervorgetreten. So entwickelten evangelische Träger und Einrichtungen teilstationäre, ambulante und begleitende Hilfen (sozialpädagogische Familienhilfe). Die Diakonie dringt darauf, durch eine Reform des Jugendhilferechts erweiterte zusätzliche Handlungsspielräume für die Schaffung pädagogischer Alternativen zur Jugendstrafe und im Präventivbereich des Jugendstrafrechts zu eröffnen<sup>44)</sup>. Die Erfahrungen mit Straßenarbeit, Klubarbeit, Gemeinwesenarbeit, die im Lebensfeld des Jugendlichen ansetzen, bedürfen der methodischen Präzisierung und öffentlichen Förderung.

Die Qualität der Jugendhilfe steht und fällt mit einer vorausschauenden und sozial gerechten Familienpolitik. Es fehlt bis heute eine familienpolitische Zielsetzung, die auf eindeutigen, ausreichend umsetzbaren und politisch planbaren Vorstellungen beruht. Die Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen hat 1980 ein „familienpolitisches Programm“ vorgelegt und detaillierte Vorschläge zur Verbesserung des Familienlastenausgleichs gemacht. Das Diakonische Werk hat dem Thema „Familienhilfe in Kirche und Diakonie“ eines ihrer „Schwerpunktprogramme“ gewidmet (1980–1984)<sup>45)</sup>.

Die Familie, das heißt das verantwortliche Zusammenleben von Erwachsenen und Kindern, droht unter den Bedingungen der technischen Arbeitswelt aufgerieben zu werden. Die allgemeine Position der Familien mit Kindern, insbesondere kinderreicher, verschlechterte sich immer mehr; die Lebenslagen von Kindern, alleinerziehenden Müttern, auf Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe angewiesenen Familien unterschreiten in allzu vielen Fällen

die Grenze des Zumutbaren. Daraus abgeleitet werden Forderungen nach mehr Steuergerechtigkeit, nach einer Neubewertung der Erziehungsleistung sowie einer klaren Konzeption für familienunterstützende, -ergänzende und -ersetzende Maßnahmen. Die veränderte Stellung von Frauen in Ausbildung, Beruf und Familie fordert nicht zuletzt auch flexible und zugleich tragfähige Konzepte für die Gestaltung der Frauenerwerbsarbeit und längerfristig – wie erwähnt – eine Neuordnung der Alterssicherung, die zu eigenständigen und gesicherten Rentenansprüchen von Frauen im Alter führt. Eine tendenziell kinderlose Gesellschaft ist nicht in erster Linie ein bevölkerungspolitisches Problem. Es geht um ihre Humanität, die Qualität ihrer Lebensbedingungen und um ihre Zukunftsperspektive. Verantwortliche Elternschaft läßt sich nicht durch restriktive Gesetze herbeizwingen. Es bedarf gesicherter Erfahrungen einer lebenswerten Umwelt und tragender sozialer Gemeinschaften. Das von den Vereinten Nationen initiierte „Internationale Jahr der Familie“ wird die Menschheit weltweit vielleicht herausfordern, über die Familie als Grundmuster der menschlichen Gemeinschaft, zu der es keine Alternative gibt, neu nachzudenken.

Mit rund 7 300 Tageseinrichtungen für Kinder nimmt die Evangelische Kirche ihren diakonisch-pädagogischen Auftrag wahr. Dabei werden neue Wege gemeinsamer Förderung von Kindern mit und ohne Behinderung seit 1982 in einem Fünf-Jahresplan erprobt und gegenwärtig ausgewertet. Familien, und zwar ohne Ansehen der Konfession, Nationalität oder Religion, benötigen eine integrative soziale Arbeit vor Ort, die von Fachberatern, Erzieherteams und Eltern gemeinsam wahrgenommen wird. Die kirchlichen Gemeinden sind hier in ihrer Gemeinwesenverantwortung herausgefordert. Nur in einem integrativen Umfeld können auch die Einrichtungen der Jugendhilfe wie der Behindertenhilfe ihre Aufgaben in Zukunft erfüllen<sup>46)</sup>.

<sup>44)</sup> Vgl. Stellungnahme des Diakonischen Werkes zum Referententwurf: Erstes Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 25. Januar 1988, in: Diakonie – Sozialpolitische Informationen 2 vom 14. März 1988.

<sup>45)</sup> Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.), Familie, Schwerpunktprogramm der Diakonie 82/84. Familienhilfe in Kirche und Diakonie, Reutlingen 1985.

<sup>46)</sup> Auf die Zusammenhänge von diakonischem Gemeindeaufbau und Gemeinwesenarbeit im Rahmen eines integrierten Ansatzes ist die Kammer der EKD für soziale Ordnung ausführlich in ihrer Studie eingegangen, Menschengerechte Stadt: Aufforderung zur humanen und ökologischen Stadterneuerung, Gütersloh 1984, S. 107–126.

Wir stoßen hier auf ein Kernproblem des deutschen Sicherungssystems. Unbefangene Beobachter dieses Bereichs stellen oft — trotz der beeindruckenden Leistungen sozialer Institutionen — vor Ort, im Nahbereich, verstärkt in den großstädtischen Ballungsgebieten soziale Kälte, Distanziertheit und Verslossenheit fest. Auch den zahlreichen christlichen Denominationen wohnt diese Tendenz zu „geschlossenen Gesellschaften“ inne. Die Ziele der Sozialpolitik wären verfehlt, wenn alle Tendenzen auf die komplementären Befindlichkeiten „Individualisierung“, „Singularisierung“ und „Sicherheit“ hinausliefen<sup>47)</sup>.

Die Debatte über die Zukunft des Sozialstaats ist in der evangelischen Ethik wie auch in der sozialen Arbeit der Kirche in Gang. Einigkeit besteht darin, daß nicht ein Abbau des sozialstaatlichen Hilfe- und Leistungssystems oder ein ganz anderes System sozialer Sicherung in Frage kommt. Eher schon ein „Umbau“ in dem Sinne, „daß die Solidarität, die der Sozialstaat verwirklichen soll, umgedacht wird von einem Reparaturbegriff für die sozial schädlichen Folgen des Individualismus zum Ausgangspunkt und Strukturprinzip des Zusammenwirkens und Miteinander der Menschen“<sup>48)</sup>.

Unter diesem Aspekt muß auch die viel beschworene „Krise des helfenden Handelns“ diskutiert werden, die Legitimationskrise helfender Berufe sowie das unausgewogene Verhältnis von professionellen und freiwilligen — zu spontaner Solidarität bereiten — Hilfsangeboten. Die Prognosstudie „Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege bis zum Jahr 2000“<sup>49)</sup> hat mit Recht auf erhebliche latente

Ressourcen im Hinblick auf ein finanzielles und persönliches Engagement in breiten Schichten hingewiesen. Diese werden umso eher zu aktualisieren sein, je mehr „sichtbare Anknüpfungsmöglichkeiten“ bestehen, je stärker das persönliche, mitverantwortliche Engagement herausgefordert wird. Diese Bereitschaft wird häufig „in der Selbsthilfebewegung und/oder in Bürgerinitiativen absorbiert“. „Dieses Engagement in die Arbeit der freien Wohlfahrtsverbände einzubinden, stellt sich als zentrale Aufgabe.“ Der Selbsthilfegedanke wie auch der Genossenschaftsgedanke dürfen nicht überfordert werden, ihnen dürfen nicht „flächendeckende“ Aufgaben zugewiesen werden. Die soziale Arbeit der Kirchen kann in Förderung und offener Kooperation dazu beitragen, daß in Gemeinde und Stadtteilen soziale Netze entstehen, die im Nahbereich den Hilfesuchenden ein Höchstmaß an ganzheitlicher Hilfe und Hilfe zur Selbsthilfe gewähren<sup>50)</sup>. Ebenso will die Vision der „diakonischen Gemeinde“ und der „heilenden Gemeinschaft“, die heute zentrale Impulse aus der Wicher-Zeit und aus der Ökumene aufnimmt, die Ortsgemeinden gemäß ihrem Auftrag zu lebendigen Zellen, zur Basis mitmenschlicher Solidarität gestalten<sup>51)</sup>.

Nur so kann auf die Dauer verhindert werden, daß immer mehr Aufgaben aus dem Sichtbereich der Menschen verdrängt und mit technokratisch-bürokratischen Methoden bearbeitet werden. Auf diesem Wege würde der heute abgesteckte Rahmen der professionellen und institutionellen Träger weit überschritten. So würden die Kräfte unmittelbarer und spontaner Solidarität am Leben gehalten und neu geweckt werden, ohne die der Sozialstaat früher oder später erstarren würde.

<sup>47)</sup> Auf Probleme dieser Art haben W. Zapf u. a. in: Individualisierung und Sicherheit — Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland, München 1987, S. 6—41, hingewiesen.

<sup>48)</sup> So E. W. Böckenförde, Sozialstaat, Besitzindividualismus und die Uneinholbarkeit der Hegelschen Korporation, in: P. Koslowski u. a. (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie — Politische Ökonomie — Politik, Tübingen 1983, S. 249; zum Ganzen vgl. Th. Strohm, Die Zukunft des Sozialstaats im Blickwinkel der neueren Literatur, in: ZEE, (1988) 2.

<sup>49)</sup> Vgl. Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege bis zum Jahr 2000, Studie der Prognos AG, Basel 1984, S. 91 ff.

<sup>50)</sup> Vgl. die Diskussion herausfordernden Beiträge in: Th. Olk u. a. (Hrsg.), Der Wohlfahrtsstaat in der Wende, München 1985; dort u. a. Th. Olk, Der informelle Wohlfahrtsstaat — Beziehungsprobleme zwischen Sozialarbeit und nichtprofessionalem Hilfssektor; B. Dewe/W. Fliedhoff, Die Krise des Wohlfahrtsstaates — Niedergang oder neue Chance für die Idee des Professionalismus.

<sup>51)</sup> Vgl. hierzu M. Scheel, Partnerschaftliches Heilen, Verlagwerk der Diakonie, Stuttgart 1986; H. Steinkamp, Diakonie — Kennzeichen der Gemeinde, Freiburg 1985.

# Die Zukunft der Sozialpolitik

## I. Sozialpolitik als Eckpfeiler des demokratischen Sozialstaates

Die Gewerkschaften begreifen Sozialpolitik als ein unverzichtbares Mittel zur solidarischen Absicherung elementarer Lebensrisiken. Für sie war und ist Sozialpolitik damit zugleich ein wichtiges Instrument, die Emanzipation der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus den wirtschaftlichen und sozialen Abhängigkeiten herbeizuführen. Die Gewerkschaften sehen es deshalb als ihre Aufgabe und Verpflichtung, den wirtschaftsdemokratischen, tariflichen und sozialpolitischen Ausbau des Sozialstaats voranzubringen. Die vorhandenen sozialpolitischen Leistungen wurden weder geschenkt noch „gewährt“, sie mußten in vielen langandauernden Auseinandersetzungen erkämpft werden. Ob es sich um das Sicherungssystem bei den klassischen sozialen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Alter handelt, um den Ausbau der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte oder um die Gestaltung sozialer Dienstleistungen und Infrastruktur — Fortschritt war nur möglich in der Auseinandersetzung mit den Macht- und Herrschaftsansprüchen des privaten Kapitals und der Privilegierten.

Trotz großer sozialer und sozialpolitischer Fortschritte haben die Risiken, denen die abhängig Beschäftigten ausgesetzt sind, nichts von ihrer Bedrohlichkeit und Dynamik verloren. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Frühinvalidität, sozialer Abstieg, Einkommensarmut gehören immer noch zur Alltagserfahrung vieler Arbeitnehmer. Nichts spricht dafür, daß die grundlegende Aufgabe einer umfassenden Sozialpolitik überflüssig würde. Ganz im Gegenteil: Wir erleben eher eine steigende Bedrohung grundlegender Interessen aufgrund der Dynamik und Struktur kapitalorientierter Produktionsprozesse.

Die Bundesrepublik ist und bleibt eine industrialisierte, hochgradig arbeitsteilige Erwerbsarbeitsgesellschaft. Ein immer größerer Teil der Bevölkerung ist abhängig beschäftigt, vor allem die Frauenerwerbstätigkeit wird deutlich zunehmen. Der Weg in die Selbständigkeit steht nur wenigen Menschen offen. Bedarfsdeckung über Eigenarbeit kann von den meisten nicht praktiziert werden — ganz im Gegenteil: Die ökonomische Dynamik, die Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau und die Veränderungen der Lebensformen führen dazu, daß in den nächsten Jahren die soziale Hilfe in und durch die Familie weiter abnehmen und der Bedarf

an qualifizierten sozialen Diensten weiter steigen wird. Bei der höchst einseitigen Einkommens- und Vermögensverteilung schließlich kann es sich nur eine Minderheit leisten, auf den sozialen Sicherungsschutz zugunsten privater Vorsorgeformen zu verzichten.

Für die soziale Sicherheit der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung sind Existenz und Dauerhaftigkeit von Arbeitsverhältnis, Arbeitseinkommen und humanen Arbeitsbedingungen grundlegende Voraussetzungen zur Persönlichkeitsentfaltung. Damit bleibt es zugleich unverzichtbare Aufgabe staatlicher Sozialpolitik, die Menschen vor Gefährdungen und Abhängigkeiten, die im Gefolge der ökonomischen und sozialen Entwicklung entstehen, zu schützen sowie Risiken solidarisch zu mildern. Diese doppelte Aufgabe von Sozialpolitik, nämlich des Schutzes und der Gestaltung, wird auch in der Zukunft vonnöten sein, um die Werte der Freiheit und Gerechtigkeit für alle Menschen real werden zu lassen. Zusammen mit dem arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Schutz ermöglicht erst das soziale Sicherungssystem eine individuelle Zukunftsplanung und persönliche Lebensgestaltung in Freiheit und Selbstverantwortung. Ein Leben in Existenzangst und Armut, unter Abhängigkeit von großbürgerlicher Barmherzigkeit oder staatlich-bürokratischer Fürsorge hat mit „Freiheit“ nichts gemein. Wenn es richtig ist, daß sich die Lebensstile differenzieren und der Wunsch nach Individualität zunimmt, dann bedarf es umso mehr einer sozialen Sicherung, die niemanden ausgrenzt, sondern eine Basis schafft, welche Individualität für alle erst ermöglicht. Die Gewerkschaften widersprechen entschieden jenen liberalistischen Auffassungen, wonach die Systeme der sozialen Sicherheit die individuelle Freiheit und Selbstverantwortung beschränkten und gängelten. Diese Art von Freiheit, notfalls auch „unter Brücken zu schlafen“, ist kein Leitbild der Gesellschaftsgestaltung. Die Würde der Person verlangt nach gemeinsamen Anstrengungen zur Schaffung einer solidarischen Gesellschaft, die dem einzelnen Freiheit von Not und willkürlicher Abhängigkeit und eine gerechte Teilhabe aller am wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt sichert.

Die Erwerbsarbeit muß und wird zentraler Anknüpfungspunkt von Sozialpolitik bleiben. Die Menschen finden nicht nur ihre eigenständige finan-

zielle Basis, sondern auch einen wesentlichen Teil ihrer Identität und Selbstverwirklichung in der Erwerbsarbeit. Sie ist aber nicht das Maß aller Dinge in der Sozialpolitik. Sozialpolitik wird zugleich die Nicht-Erwerbsarbeit, vor allem die Haus- und Erziehungsarbeit (der Frauen) berücksichtigen und in den sozialen Sicherungsschutz einbeziehen müssen. Dies ist nicht gleichbedeutend mit dem Schlagwort der „Entkoppelung von Arbeit und Einkommen“ zur Förderung einer dualen Wirtschaft. Ein solcher Vorschlag des „Ausstiegs aus der Erwerbsarbeit“ ist

nicht nur resignativ, sondern auch illusionär. Eine hochentwickelte Gesellschaft kann vielleicht aus manchen risikobehafteten Produktionszweigen aussteigen, nicht aber aus der arbeitsteiligen Produktion selbst. Die „Krise der Arbeitsgesellschaft“ besteht nicht darin, daß der Gesellschaft die Arbeit ausgeht, sondern beruht darauf, daß in einem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem Arbeitsplätze nicht dort von selbst entstehen, wo sie gebraucht werden: im Umweltschutz, im Sozial- und Gesundheitsbereich, in umweltverträglichen Energien usw.

## II. Sozialpolitik vor neuen Herausforderungen und Problemen

Diese Grundprinzipien der Sozialpolitik in Erinnerung zu rufen und zu bewahren, heißt zugleich, den Grundstein zu legen für ihre Weiterentwicklung. Der Sozialstaat der Zukunft kann nicht die schlichte Fest- und Fortschreibung des Status quo bedeuten. Eine solche antireformerische Politik weist keine Perspektive und trägt nichts bei zur Bewältigung der vielfältigen Anforderungen, die auf die Sozialpolitik zukommen. Wer sich diesen Herausforderungen nicht offensiv stellt, wird weder der verbreiteten Sozialstaatskritik noch dem neokonservativen, wirtschaftsliberalen Ab- und Umbau der Sozialpolitik in Richtung einer verstärkten Privatisierung und Vermarktung entgegenwirken können. Es sind nicht zuletzt die zahlreichen negativen Erfahrungen, die viele Betroffene mit den Defiziten, Ungerechtigkeiten und Ungereimtheiten der historisch gewachsenen Strukturen und Institutionen der Sozialpolitik gemacht haben, die den Nährboden für marktradikale Auffassungen abgeben. Sozialpolitische Alternativen für die Zukunft müssen deshalb Utopien sichtbar werden lassen und dürfen sich nicht in Details und Technokratismus verschleißen. Es müssen allerdings stets konkrete Utopien bleiben, die die ökonomischen und politischen Machtverhältnisse und Durchsetzungsbedingungen mitberücksichtigen.

### 1. Folgen der Massenarbeitslosigkeit

Für die Sozialpolitik der nächsten Jahre, ja für die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt wird die Arbeitsmarktlage die größte Herausforderung und Schwierigkeit darstellen. Alle vorliegenden Szenarien und Projektionen der Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt weisen darauf hin, daß bei Beibehaltung der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzpolitik die Massenarbeitslosigkeit bis über das Jahr 2000 hinaus die wirtschaftliche und soziale Lage in der Bundesrepublik prägen wird.

Für die Sozialpolitik bedeutet dies, daß sie mit hohen – und vielleicht sogar steigenden – Risiken konfrontiert wird. Unter den Bedingungen der

Konkurrenzgesellschaft wäre eine weitere, dauerhafte Ausgrenzung von immer größeren Bevölkerungsgruppen die Folge. Anhaltende Arbeitslosigkeit wird die Sozialpolitik zudem vor gravierende Finanzierungsprobleme stellen: Der Einfluß der Arbeitslosigkeit auf die Finanzlage ist deswegen gravierend, weil ein niedriger Beschäftigungsstand Ausgaben- und Einnahmenseite gleichermaßen negativ berührt. Dem steigenden Finanzbedarf auf der einen Seite steht eine durch dieselbe Ursache verschlechterte Einnahmesituation auf der anderen Seite gegenüber. Nicht der Sozialstaat, sondern die Arbeitslosigkeit mit ihren verheerenden sozialen, psychischen und finanziellen Folgewirkungen ist zu teuer. Hier liegt der Kern der aktuellen und zukünftigen Finanzierungsprobleme, sowohl was das Ausmaß der Wertschöpfung als auch die Verteilung angeht.

Ohne Zweifel stellt auch die Bevölkerungsentwicklung die Sozialpolitik, insbesondere die Alterssicherung, vor große Finanzierungsprobleme, die Strukturformen notwendig machen. Aber entscheidend für die Finanzierbarkeit eines Alterssicherungssystems ist nicht die Zahl der Menschen in bestimmten Altersgruppen, sondern die Zahl der beschäftigten und damit steuer- und beitragszahlenden Arbeitnehmer sowie deren Einkommenslage. Die Bevölkerungsentwicklung muß stets im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang gesehen werden: Die ökonomischen Bedingungen, nämlich die Entwicklung von Wachstum, Produktivität, Beschäftigung und Einkommensverteilung, sind für die Finanzierbarkeit der Sozialpolitik maßgebend. Durch die ökonomische Entwicklung können die demographisch bedingten Finanzbelastungen wesentlich entschärft, bei ungünstigem wirtschaftlichem Verlauf, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, aber auch verschärft werden.

Anhaltende Arbeitslosigkeit vergrößert die Gefahr, daß arbeits- und sozialrechtlich abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse („Normalarbeitsverhältnisse“) immer stärker zerfasern und schließlich

zerstört werden. Die Zahl ungesicherter Beschäftigungsverhältnisse mit geringem und unregelmäßigem Arbeitseinkommen ist in den letzten Jahren steil angestiegen. Vor allem Frauen zählen zu den Betroffenen. Für die Lebenslage aller Arbeitnehmer(innen) bleiben jedoch dauerhafte, arbeits- und sozialrechtlich geschützte Beschäftigungsverhältnisse mit einem ausreichenden Einkommen unverzichtbar. Das auf dem Versicherungsprinzip aufbauende soziale Sicherungssystem führt nur dann zu einem wirksamen sozialen Schutz, wenn diese Voraussetzungen garantiert sind.

Die Sozialpolitik der letzten Jahre hat zur Bewältigung der neuen Herausforderungen nichts beigetragen, sondern die Probleme nur noch verschärft. Durch den Abbau sozialer Leistungen wurden tiefe Löcher in das soziale Sicherungssystem gerissen; Millionen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen und ihre Familien, Rentner, Behinderte und Kranke sind davon betroffen. Das „soziale Netz“ ist so weitmaschig geworden, daß immer mehr Menschen hindurchfallen und auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen sind. Dies ist die eine Seite der Realität, die Seite der Verlierer und der drohenden Neuen Armut. Die andere Seite, das sind Rekorde bei den Unternehmergewinnen und in der Geldvermögensbildung auf seiten der Gewinner des Verteilungskampfs und der Rationalisierungsstrategien. Massenarbeitslosigkeit und Sozialabbau einerseits, die Förderung der Gewinne und der hohen Einkommen andererseits, haben die Gesellschaft gespalten. Der sozialstaatliche Grundkonsens, der die Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten noch begleitet hat, ist zerbrochen. Unsere Gesellschaft droht zu einer „Ellenbogengesellschaft“ zu werden, in der der Eigennutz der wirtschaftlich Stärkeren alles und in der die Solidarität nichts zählt.

Trotz der offenkundigen sozialen Probleme ist die Sozialpolitik weiterhin in der Defensive. Selbst die sozial- und arbeitsrechtliche Sicherung wird in der wirtschaftsliberalen Sozialstaatskritik als hemmend für die Entfaltung der wirtschaftlich-technologischen Modernisierung beschrieben. Mit den Schlagworten „Eigenverantwortung“, „Individualisierung“ und „Leistungsbereitschaft“ wird der ideologische Pfad ausgetreten, um die soziale Sicherung auf die „wahrhaft Bedürftigen“ zu konzentrieren und die Risikovorsorge und den sozialen Schutz Stück um Stück zu privatisieren.

## 2. Konstruktionsmängel des sozialen Sicherungssystems

Die Sozialpolitik hat nicht nur mit den Problemen und Gegnern von „außen“, sondern auch mit ihren

eigenen Konstruktionsmängeln zu kämpfen. Die Mängelliste ist lang und ließe sich noch um viele Punkte erweitern:

- Organisatorische Strukturen, denen außer dem Prädikat „gewachsen“ kaum etwas Rationales nachgesagt werden kann;
- Dominanz des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips unter der Annahme kontinuierlicher Erwerbsarbeit von allen mit der Folge, daß bei Arbeitslosigkeit immer mehr Menschen durch das soziale Netz fallen und auf Sozialhilfe angewiesen sind;
- unzureichende eigenständige soziale Absicherung von Frauen;
- gravierende Leistungsunterschiede zwischen den Systemen der Alterssicherung;
- steigende Aufwendungen im Gesundheitssystem ohne Verbesserung der Versorgungsqualität: Das Gesundheitswesen sichert so manchem freien Beruf und Industriezweig Einkommen oder Gewinne, die man nur als privilegiert bezeichnen kann;
- Fehlversorgung im Gesundheitssystem: Übermedikamentierung einerseits, Versorgungslücken bei psychisch Kranken und Pflegebedürftigen andererseits;
- Vernachlässigung von Prävention und Rehabilitation;
- unsolidarische Finanzierungsstrukturen: Gleiche Leistungen der Krankenversicherung gibt es zu Beitragssätzen zwischen sieben und 16 v. H.; in der Alterssicherung wird das System mit dem höchsten Leistungsstandard, die Beamtenversorgung, ohne Eigenbeiträge der Betroffenen finanziert; die Arbeitsmarktpolitik muß allein durch die Beiträge der versicherten Arbeiter und Angestellten finanziert werden;
- die Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger bei gemeinsamen Aufgaben (z. B. Rehabilitation und Prävention) ist mühsam und bürokratisch; Innovationsansätze scheitern häufig an institutionellen Egoismen;
- der Familienlastenausgleich ist ehe- und nicht kinderorientiert: Die Aufwendungen für das Ehegattensteuersplitting liegen doppelt so hoch wie die Aufwendungen für das Kindergeld.

### III. Schwerpunkte und Grundsätze sozialpolitischer Reformen

#### 1. Abbau der Arbeitslosigkeit

Für die soziale Sicherheit der Bevölkerung wie auch die Persönlichkeitsentfaltung sind Existenz und Dauerhaftigkeit von Arbeitsverhältnis, Arbeitseinkommen und humanen Arbeitsbedingungen grundlegende Voraussetzungen. Der Schwerpunkt sozialstaatlicher Verantwortung muß daher bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit liegen. Dies erfordert die Einbettung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in ein beschäftigungssicherndes, auf qualitatives Wachstum und Arbeitszeitverkürzung gerichtetes Gesamtkonzept. Die beschäftigungs- und umweltpolitischen Vorschläge des DGB erfordern eine dauerhafte Erhöhung der Investitionen, sie schaffen Arbeitsplätze und leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Lebensgrundlagen und zur Verbesserung der Lebensqualität. In Verbindung mit den — von den Gewerkschaften bereits erkämpften und weiterzutreibenden — Arbeitszeitverkürzungen sind sie geeignet, die Arbeitslosigkeit erheblich abzubauen. Durch die dauerhafte Ausweitung sozialer Dienste kann die Sozialpolitik einen eigenständigen Beitrag zur Schaffung gesellschaftlich sinnvoller und notwendiger Arbeitsplätze leisten.

Ein Abfinden mit wachsender Arbeitslosigkeit käme hingegen einer Aufgabe der Sozialstaatlichkeit und des Anspruchs auf eine menschenwürdige Gesellschaft gleich. Ein Arrangement mit Arbeitslosigkeit kann angesichts nicht genutzter beschäftigungspolitischer Handlungsmöglichkeiten nicht akzeptiert werden. Manch „radikaler“ und „attraktiver“ Entwurf, der unter dem Stichwort „Ende der Arbeitsgesellschaft“ gehandelt wird, entpuppt sich als gut formulierte Resignation. Durch einen neuen Arbeitsbegriff wird die Arbeitslosigkeit nicht aufgehoben; durch die ideologische Aufwertung der Nicht-Erwerbsarbeit werden die individuellen, gesellschaftlichen und ökonomischen Folgen der Arbeitslosigkeit nicht überwunden. Der Ausschluß von Arbeitsmarkt und -einkommen ist weder ein emanzipatorischer Akt noch „Befreiung von falscher Arbeit“. Eine wirkliche Befreiung wäre das genaue Gegenteil von erzwungenem Ausschluß mit der Folge von Abhängigkeit, drohender Verarmung und zerstörten Lebenszusammenhängen. „Falsche Arbeit“ kann man nur innerhalb der Produktion beseitigen, etwa durch mehr Mitbestimmung und durch die Humanisierung der Arbeitswelt. Die Selbstverwirklichung der Menschen setzt voraus, daß im Reich der „Notwendigkeit“ Unterdrückung, Ausbeutung der Gesundheitsverschleiß abgebaut werden und dadurch die finanziellen und sozialen Grundlagen gesichert sind. Erst auf dieser Basis ist ein menschliches, solidarisches Leben und eine ungezwungene, freiwillige Entfaltung der Ei-

genarbeit möglich. Auch der Gleichberechtigung der Frauen ist mit einer rein moralischen, aber sonst folgenlosen Aufwertung von Familien-, Mütter- und ehrenamtlicher Arbeit nicht gedient. Entscheidend ist, die gesellschaftlich notwendige Nicht-Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern aufzuteilen und diese Reproduktionsarbeit zugleich bei der Gestaltung der Erwerbsarbeit zu berücksichtigen.

#### 2. Armutsbekämpfung und Sicherung des Lebensstandards

Die Sozialpolitik braucht keine Reform an Haupt und Gliedern. Notwendig ist es aber, auf der Basis bewährter Prinzipien — insbesondere des solidarischen Ausgleichs — die Sozialpolitik zu modernisieren und zu demokratisieren, ihre strukturellen Mängel zu beseitigen, die Sicherungslücken aufzufüllen und die Finanzierungsgrundlagen sicherzustellen. Das Recht auf Arbeit und das Recht auf Einkommen stehen nicht gegeneinander, sondern ergänzen sich. Die beste soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit kann den fehlenden Arbeitsplatz, die sinnvolle und qualifizierte Tätigkeit nicht ersetzen. Solange aber Arbeitslosigkeit (und Invaliddität, krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit usw.) besteht, muß dafür Sorge getragen werden, daß kein Mensch in psychische und finanzielle Verarmung gerät. Die Bundesrepublik zählt zu den wohlhabendsten Staaten der Welt: Die Vermeidung von Armut ist kein finanzpolitisches Problem, sondern ein Problem des politischen Willens und der Prioritätensetzung! Soziale Sicherung heißt aber nicht nur Vermeidung von Armut, sondern auch Beibehaltung eines einmal erreichten Lebensstandards. Sozial(versicherungs)leistungen müssen immer auch ein Einkommensersatz sein, der sich dynamisch der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung anpaßt.

Armut wird durch das bestehende Sozialversicherungssystem nicht vermieden. Gerade bei wachsender Arbeitslosigkeit zeigt sich, daß das primär auf die Erwerbsarbeit zentrierte Versicherungssystem mit seinen Prinzipien der Kausalität und Äquivalenz zu Defiziten, Lücken und Ungerechtigkeiten führt und die Auslesemechanismen des Marktes eher verschärft als durch Bedarfsgrundsätze ausgeglichen. Die Qualität des sozialen Sicherungssystems hat zugleich durch die umfangreichen Maßnahmen des Sozialabbaus der letzten Jahre erhebliche Einbußen erlitten. Das Leistungsniveau wurde abgesenkt, der Solidarausgleich beschnitten. Der soziale Schutz insbesondere bei Arbeitslosigkeit ist mittlerweile völlig unzureichend geworden. Die Sozialhilfe ist allzu häufig für typische Lebensrisiken die letzte Auffangstation. Aber diese Funktion der Sozialhilfe zur Abdeckung massenhafter Notlagen bei typischen sozialen Tatbeständen ist weder in der

Konstruktion des bundesrepublikanischen Systems sozialer Sicherung vorgesehen, noch kann sie auf Basis der gegenwärtigen rechtlichen Regelungen der Sozialhilfe wirklich erfüllt werden: Das Leistungsniveau (Regelsätze der Hilfen zum Lebensunterhalt) ist unzureichend, die Unterhaltsverpflichtung auch zwischen volljährigen Kindern und ihren Eltern (und umgekehrt) wird zunehmend problematisch, Leistungsvergabe und -kontrolle wirken diskriminierend, die kommunale Finanzierung ist nicht länger vertretbar. Die Finanzierung der Sozialhilfe durch die Kommunen führt dazu, daß deren finanzielle Möglichkeiten überfordert werden. Der Sozialhilfe wird dadurch zugleich jede Möglichkeit genommen, sich auf die Einzelfallhilfe in besonderen, atypischen Problemsituationen zu konzentrieren.

Die Einführung von Mindestsicherungselementen in das Sozialleistungssystem ist daher notwendig, um den Rückgriff auf die Sozialhilfe zu vermeiden. Eine ausschließliche Grundversorgung — so wie sie als „garantiertes Mindesteinkommen“ oder Grundrente diskutiert wird — stellt jedoch keine akzeptable Alternative zum gegenwärtigen Sicherungssystem dar. Denn auch dann, wenn das Sicherungsniveau hoch angesetzt ist, könnte es den Verlust des Erwerbseinkommens, von dem die Beschäftigten bei Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Unfällen und im Alter betroffen sind, nur unzureichend ausgleichen. Schlechter gestellt würden vor allem die Beschäftigten, die ein mittleres und höheres Arbeitseinkommen beziehen und nur durch die Lohnersatzfunktion der Sozialversicherung ihren Lebensstandard einigermaßen beibehalten können. Fällt der Lohnersatz durch Sozialversicherungsleistungen weg, erhöht sich ihre soziale Unsicherheit und Abhängigkeit. Es entstünde — noch mehr als heute — ein Zwang zur Erwerbsarbeit auch im Alter, bei Krankheit, Invalidität usw. All diejenigen, die es sich finanziell leisten können, wären darauf angewiesen, private Zusatzversicherungen abzuschließen. Die Einkommenshierarchie und die Differenzierung der Lebenslagen würden sich verschärfen, statt sich einzuebnen. Für die Privatversicherungen würden sich lukrative Kapitalanlage-sphären eröffnen.

Reformvorschläge einer „bedarfsorientierten Mindestsicherung“ bei Arbeitslosigkeit oder im Alter zielen demgegenüber auf eine Integration der Mindestsicherung in die jeweiligen Leistungssysteme; das leistungs- und beitragsbezogene Sicherungssystem wird ergänzt, aber nicht ersetzt. In den einzelnen Sicherungszweigen, z. B. Rentenversicherung oder Arbeitslosenversicherung, soll allen Betroffenen eine am Bedarf orientierte Mindestsicherung auch dann garantiert werden, wenn die Versicherungsleistungen unterhalb des Mindestniveaus liegen. Die Leistungen werden dann auf das Mindest-

niveau aufgestockt. Um allerdings eine sozial- und verteilungspolitisch unakzeptable Begünstigung derjenigen zu vermeiden, die der Mindestsicherung aufgrund ihrer ausreichenden Versorgung nicht bedürfen, werden bei der Ausgleichszahlung Einkommen und Vermögen des Versicherten und seines Ehepartners in Rechnung gestellt. Sozialhilfe braucht dann nicht mehr geltend gemacht zu werden. Zu überlegen ist, wie auf die Ersatzansprüche durch Unterhaltspflicht zwischen Eltern und Kindern verzichtet werden kann. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung ist also keine Versicherungsleistung, sondern sie ist eine Ausgleichsleistung, die im Auftrag des Bundes durchgeführt und aus Steuermitteln, nicht aus Beitragsmitteln, finanziert wird. In den Gewerkschaften wird noch über Einzelheiten dieses Konzepts einer bedarfsbezogenen Grundsicherung, insbesondere über den in Frage kommenden Personenkreis, diskutiert. In seinem sozialpolitischen Programm, dessen Entwurf Mitte 1988 vorliegt, wird der DGB dazu Vorschläge unterbreiten. Allerdings ist es unabdingbar, Leistungsniveau und -kriterien einer bedarfsorientierten Mindestsicherung mit denen der Sozialhilfe in Übereinstimmung zu bringen, um eine Mindestsicherung erster und zweiter Klasse zu vermeiden. Dies erfordert vor allem die Anhebung der Bedarfsätze (Regelsätze), die Begrenzung der Unterhaltspflicht, die Anhebung der Einkommens- und Vermögensfreigrenzen und die Abschaffung diskriminierender Regelungen bei der Hilfe zur Arbeit.

Dem Prozeß der Ausgrenzung aus dem Versicherungssystem und der vermehrten Abhängigkeit von Sozialhilfe muß nach gewerkschaftlicher Auffassung gleichermaßen auch durch einen Ausbau des Versicherungsschutzes und durch eine Verstärkung des Solidarausgleichs begegnet werden. Elemente in diesem Konzept sind vor allem

- eine Ausweitung des versicherten Personenkreises: Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen, Versicherungspflicht auch der „geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“;
- eine Erweiterung und nicht Einengung der Anspruchsvoraussetzungen, z. B. Verkürzung der Wartezeiten, voller Versicherungsschutz bei Invalidität;
- die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld;
- der Ausbau der Anrechnung von beitragslosen Zeiten in der Rentenversicherung: Kindererziehung, Pflege, alle Zeiten registrierter Arbeitslosigkeit;
- die Weiterführung der Regelung „Rente nach Mindesteinkommen“;
- eine Anhebung des Leistungssatzes von Arbeitslosengeld und -hilfe.

### 3. Demokratisierung und Selbsthilfe

Sozialpolitik gilt nach wie vor als Domäne von Experten und Verwaltungen. Was in anderen Politikbereichen vielfach selbstverständlich ist — die unmittelbare Beteiligung der Bürger an den Entscheidungen —, hat in die Sozialpolitik bisher kaum Eingang gefunden. Die soziale Selbstverwaltung als institutionalisierter Mittler zu den Interessen der Sozialbürger hat bisher diese Rolle nur unzulänglich wahrnehmen können. Entstehung und Verbreitung von Selbsthilfegruppen verweisen eindringlich auf das demokratische Defizit der Sozialpolitik. Heute wissen wir genau, daß Solidarität — weil sie gefährdet ist — nicht selbstverständlich ist, sondern daß darum gekämpft und dafür geworben werden muß. Dies geht aber nicht über die Köpfe der Menschen hinweg; sie müssen vielmehr einbezogen werden in die konkreten sozialpolitischen Diskussions- und Entscheidungsprozesse. Die Verknüpfung traditioneller Sicherungssysteme mit Selbsthilfeinitiativen ist ein Weg; ein weiterer Schritt ist die Aktivierung und Umorientierung der sozialen Selbstverwaltung zu einer stärkeren Demokratisierung von Sozialpolitik. Aber: Die Widerstände sind groß, weil die gewachsenen Strukturen nicht unbedingt demokratiefreundlich, sondern eher auf staatlich-korporatistische Willensbildungsprozesse zugeschnitten sind. Dies ist aber auf Dauer nicht aufrechterhalten, weil der Wunsch nach verantwortlicher Mitbestimmung immer mehr das Selbstbewußtsein der Bürger prägt.

Selbsthilfeaktivitäten sind zu fördern und (nicht zuletzt finanziell) zu unterstützen. Selbsthilfe der Betroffenen kann ihren vollen Sinn nur im Rahmen einer Demokratisierungskonzeption erhalten. Durch Ergänzung (nicht Ersetzung) der professionellen Beschäftigten kann Selbsthilfe einen kontrollierenden und befruchtenden Einfluß haben. Selbsthilfe kann — wenn nicht als individueller Rückzug oder vorindustrielle Scheinidylle begriffen — zur Emanzipation der Betroffenen beitragen und sie zur solidarischen Bewältigung sozialer Probleme befähigen. Selbstentfaltung, Eigenverantwortung, Selbstbestimmung — diese Begriffe der Selbsthilfedebatte sind, umfassend verstanden, Ansprüche auf Teilhabe an allen gesellschaftlichen und ökonomischen Entscheidungen und Prozessen!

Selbsthilfeaktivitäten werden sich im wesentlichen auf die Pflege, Betreuung und Beratung von Menschen konzentrieren. Staatliche, institutionalisierte Sozialpolitik kann nicht alle menschlichen Probleme und Nöte auffangen. Die professionellen sozialen Dienstleistungen geraten bei psycho-sozialen Problemlagen an häufig eng gesteckte Grenzen. Hier bedarf es der aktiven Selbsthilfe und Mithilfe in solidarischen Bezügen. Positiv verstandene Selbsthilfe lebt davon, daß sie freiwillig praktiziert wird. Für diese Freiwilligkeit müssen aber auch die

Bedingungen geschaffen werden: Nur wenn eine grundlegende sozialstaatliche Infrastruktur vorhanden ist, sind auch Voraussetzungen dafür gegeben, daß sich solidarische Selbst- und Nachbarschaftshilfen entfalten können. Selbsthilfe lebt auch davon, daß sie nicht überstrapaziert wird. Es wäre absurd, Einkommensleistungen, die auf das Umlageverfahren in großen Solidargemeinschaften angewiesen sind, durch Selbsthilfe zu regeln. Niemand, der Solidarität braucht, darf auf Selbsthilfe verwiesen werden, zu der er nicht in der Lage ist!

### 4. Solidarische Finanzierung

Sozialpolitik, wirtschaftliche Entwicklung und Finanzpolitik sind miteinander verbunden und voneinander abhängig. Sozialpolitische Leistungen beruhen auf der wirtschaftlichen Wertschöpfung. Insofern steht Sozialpolitik nicht außerhalb der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft. Das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Sozialpolitik stellt jedoch keine Einbahnstraße dar. Eine einseitige Charakterisierung des Sozialstaates als „parasitärer Kostgänger“, so wie dies in der neokonservativen Ideologie vertreten wird, vernachlässigt, daß sozialstaatliche Leistungen zugleich eine unverzichtbare Voraussetzung für eine entwickelte Gesellschaft und Wirtschaft darstellen. Sozialausgaben sind Kosten- und Nachfragefaktor zugleich. Sie sichern einen bedeutenden Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Und sie haben auch unmittelbare Beschäftigungswirkungen, denn die sozialen Dienstleistungen stellen ein wichtiges Beschäftigungsfeld dar.

Die Finanzierung der Sozialausgaben steht im Zentrum des Verteilungskonfliktes. In den Verteilungsauseinandersetzungen entscheidet sich, welchen Anteil an der Wertschöpfung die Bezieher von Arbeits- und Kapitaleinkommen erhalten (Löhne und Gewinne) und welcher Anteil davon durch Korrektur der Markteinkommen zur Finanzierung der Sozialausgaben abgeschöpft wird. Die Entscheidung, wer die Belastungen durch die Abzüge trägt, d. h. welche Einkommen welcher Gesellschaftsgruppen betroffen sind, wird durch die Art der Steuer- bzw. Beitragserhebung geprägt. Die Diskussion über die zukünftige Finanzierung der Sozialpolitik wird sich also auf die Ausgestaltung des Beitrags- und Steuersystems konzentrieren müssen. Entgegen der gängigen Rhetorik von der „Unfinanzierbarkeit“ der Sozialpolitik muß festgehalten werden, daß

- in den letzten Jahren die Sozialleistungsquote gesunken ist — und dies trotz steigender Arbeitslosigkeit;
- die Bundesrepublik mit ihrer Sozialleistungs- und Abgabenquote im internationalen Maßstab nur im Mittelfeld liegt;
- die preisbereinigten Lohnstückkosten in den letzten Jahren ebenfalls gesunken sind und die

Personalnebenkosten insofern zu keiner unerträglichen Belastung der Unternehmen geführt haben;

- der Staat im zunehmenden Maße Finanzlasten auf die Versicherung und damit die Beitragszahler umgeschichtet hat;
- die geplante Steuerreform nicht nur zu unsozialen Verteilungswirkungen führt und insofern nicht vertretbar ist, sondern zugleich auch den finanziellen Handlungsspielraum der Gebietskörperschaften so einengt, daß die Finanzierung von Sozialleistungen aufs äußerste gefährdet wird.

Die Gewerkschaften wissen, daß einer steigenden Beitragsbelastung der Arbeiter und Angestellten angesichts nur verhalten anwachsender Bruttoeinkommen enge Grenzen gesetzt sind. Um so mehr Wert muß deshalb darauf gelegt werden, durch präventive Strategien die sozialen Probleme und Schäden zu verhindern, um so mehr müssen die Reserven der Leistungssysteme ausgeschöpft werden. Das setzt voraus, Abschied zu nehmen von einer lediglich die Schäden nachträglich ausgleichenden Sozialpolitik. Mit einer Sozialpolitik als „Rote-Kreuz-Station“ hinter den Fronten einer ungehemmten, „deregulierten“ und „flexibilisierten“ Marktwirtschaft können die Herausforderungen der nächsten Jahre nicht bewältigt werden. Sozialpolitik als eine derartige Restgröße der Wirtschaftspolitik, die von den „Brosamen“ der wirtschaftlichen Modernisierungsstrategie leben soll, wird mit wachsenden sozialen Problemen und Nöten konfrontiert. Politisch muß sich dann die Sozialpolitik rechtfertigen für die hohen und wachsenden Ausgaben, während die ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen, die erst die Risiken wie Arbeitslosigkeit, Dequalifikation, Invalidität oder arbeits- und umweltbedingte Krankheiten hervorrufen, ausgeklammert bleiben. Hier eine Umkehr einzuleiten heißt, auch die Produktion nach sozialen, ökologischen und gesellschaftlichen Kriterien zu gestalten, um Schäden von vornherein zu verhindern. Einzelwirtschaftliche Gewinnmaximierung ist mit gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtsmaximierung nicht identisch!

Der solidarische Ausgleich ist das Kernelement sozialer Sicherung. Er wurzelt im traditionellen

Selbstverständnis und in den Erfahrungen der Gewerkschaftsbewegung, daß gegenseitige Hilfe und gemeinsame Kämpfe die grundlegende Voraussetzung für die Verbesserung der Lebensverhältnisse und die gesellschaftliche Emanzipation der Arbeitnehmer darstellen. Solidarität ist kein Widerspruch zu Eigenverantwortung, wohl aber zu rücksichtslosem Eigennutz. Sie ist auch heute und für die Zukunft eine unverzichtbare moralische Leitlinie der Gesellschaftsgestaltung und des unmittelbaren Umgangs miteinander. Solidarität zu üben, ist manchmal nicht einfach, aber in Not zu sein ohne solidarische Hilfe, bringt Verzweiflung. Die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften stehen für die solidarische Verantwortung, gegen die Ausgrenzung und Privatisierung von Risiken. Das Solidarprinzip muß allerdings auch für die Finanzierung der Sozialpolitik grundlegend sein. Die Wirkung des solidarischen Ausgleichs in der sozialen Sicherung ist jedoch heute dadurch beschränkt, daß sich ein Teil der Bevölkerung dieser gesellschaftlichen Verpflichtung entziehen kann. Es bestehen ungerechtfertigte Leistungs- und Finanzierungsunterschiede. Der DGB setzt sich daher ein

- für eine Erweiterung des versicherungspflichtigen Personenkreises, z. B. durch die Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze in der Krankenversicherung und die Beseitigung der Versicherungsfreiheit bei geringfügiger Beschäftigung;
- für eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung;
- für einen kassenartenübergreifenden Finanzausgleich in der Krankenversicherung;
- für einen Arbeitsmarktbeitrag aller Erwerbstätigen;
- für einen höheren Anteil des Staates an der Finanzierung der Sozialversicherung; Allgemeine gesellschaftspolitische Aufgaben dürfen nicht aus Beitragsmitteln, sondern müssen aus Steuermitteln finanziert werden;
- für einen Abbau ungerechtfertigter Unterschiede bei der Finanzierung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme und
- für einen ergänzenden Wertschöpfungsbeitrag der Arbeitgeber.

## IV. Reform der Alterssicherung

### 1. Defizite und Probleme der Alterssicherung

In fortgeschrittenen Industriegesellschaften gewinnt die dritte Lebensphase, das Alter, zunehmend an Bedeutung. Infolge der gestiegenen Lebenserwartung erreichen immer mehr Menschen ein höheres Alter. Entfaltungsspielräume und die

Möglichkeit zur selbständigen Lebensführung älterer Menschen werden ganz maßgeblich durch ihre Einkommenslage geprägt. Ein ausreichendes, der wirtschaftlichen Entwicklung dynamisch angepaßtes Alterseinkommen ist die grundlegende Voraussetzung, um unabhängig und in einem angemessenen Wohnraum zu leben, soziale Kontakte anzu-

knüpfen und aufrechtzuerhalten und die Altersfreiheit aktiv zu gestalten. Für die Lebenslage der älteren Generation ist damit die Leistungsfähigkeit der sozialen Alterssicherung von entscheidender Bedeutung.

Nach gewerkschaftlicher Auffassung soll allen Arbeitnehmern nach einem erfüllten Arbeitsleben die Aufrechterhaltung des erreichten Lebensstandards ermöglicht werden. Die Leistungen der Alterssicherung haben Lohnersatzfunktion. Dies erfordert, daß das verfügbare Einkommen im Alter nach einem erfüllten Arbeitsleben etwa 90 v. H. des verfügbaren Einkommens eines vergleichbaren Erwerbstätigen betragen muß. Dieses Sicherungsniveau wird in der Regel gegenwärtig nur von den Alterssicherungssystemen erreicht, die neben einer Regelversorgung noch über eine zusätzliche Altersversorgung verfügen oder deren System beide Funktionen erfüllt, wie es bei der Beamtenversorgung der Fall ist. Die öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssysteme der abhängig Beschäftigten (Arbeiterrentenversicherung, Angestelltenversicherung, knappschaftliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung) und die diese Systeme ergänzenden privat-rechtlichen Formen der betrieblichen Altersversorgung einschließlich der Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Zwischen Leistungsvoraussetzungen, Leistungsniveaus und Finanzierungsmodalitäten bestehen erhebliche Unterschiede.

Die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung allein reichen nicht aus, um das Ziel der Lebensstandardsicherung zu gewährleisten; nach 45 (40) Versicherungsjahren wird gegenwärtig ein Nettorentenniveau von 71,6 v. H. (63,5 v. H.) realisiert. Die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung, die die gesetzlichen Renten aufstocken, sind sehr unterschiedlich und uneinheitlich gestaltet. Viele Arbeitnehmer — insbesondere Frauen und Beschäftigte in Klein- und Mittelbetrieben — erhalten nur unzureichende oder überhaupt keine Betriebsrenten. Die freiwillige betriebliche Altersversorgung vergrößert die Unterschiede in den Alterseinkommen, anstatt sie auszugleichen.

Die gesetzliche Rentenversicherung verfehlt insbesondere dann ihr Sicherungsziel, wenn sie nicht imstande ist, Armut im Alter zu verhindern. Von Altersarmut sind vor allem Frauen betroffen. Und es sind vor allem ältere Frauen, die die ihnen zustehenden Sozialhilfansprüche aus Unkenntnis, Angst oder Scham nicht wahrnehmen („verschämte Armut“). Die Konstruktionsprinzipien der Rentenversicherung führen dazu, daß sich die Benachteiligung der Frauen im Berufsleben im Alter wiederholt und verschärft: Da Frauen wegen der Kindererziehung oder auch infolge der oft jahrelangen Pflege von hilfebedürftigen Familienangehörigen

ihre Berufstätigkeit unterbrechen oder aufgeben müssen oder nur im „geringfügigen“ Umfang erwerbstätig sein können, weist ihr Versicherungsverlauf in aller Regel erhebliche Lücken auf. Für die niedrigen Frauenrenten sind darüber hinaus die niedrigen Frauenlöhne verantwortlich, die unverändert die Erwerbslage der Mehrzahl der Frauen charakterisieren.

Ohne Maßnahmen zur Lösung der Altersarmut hat die anstehende Strukturreform der Rentenversicherung ihren Namen nicht verdient. Die Gewerkschaften plädieren für einen systematischen Ausbau des Versicherungsschutzes: Erweiterte Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung, Anrechnung von Zeiten der Pflege, volle Anrechnung aller Zeiten der registrierten Arbeitslosigkeit, Weiterführung der Rente nach Mindesteinkommen lauten die Stichworte. Wenn die Altersrente Lohn für Lebensleistung sein soll, dann darf sich die Leistung nicht nur am Erwerbseinkommen und seiner Höhe bemessen! Zur umgehenden Beseitigung der verschämten Altersarmut ist es darüber hinaus erforderlich, Mindestsicherungs- und Bedarfskriterien bei der Alterssicherung zu berücksichtigen.

Durch den Geburtenrückgang einerseits, den Anstieg der Lebenserwartung andererseits werden sich in den nächsten Jahrzehnten, vor allem ab dem Jahr 2010, erhebliche Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung ergeben. Zahl und Anteil der älteren Menschen werden deutlich ansteigen. Diese demographische Entwicklung wird die Rentenversicherung vor finanzielle Belastungen stellen, da eine wachsende Zahl von Rentnern finanziert werden muß. Probleme ergeben sich aber nicht nur für die Rentenversicherung, sondern für alle Alterssicherungssysteme gleichermaßen. Auch die steuerfinanzierten Systeme wie z. B. die Beamtenversorgung, die in die allgemeinen öffentlichen Haushalte integriert sind, werden dadurch belastet, daß einer wachsenden Zahl von Pensionären eine sinkende Zahl von Steuerzahlern gegenübersteht.

Die demographisch bedingten Finanzierungsprobleme sind lösbar; zu einer Dramatisierung der Situation besteht kein Anlaß. Wie bereits skizziert, ist für die Finanzierbarkeit der Alterssicherung neben der demographischen Komponente vor allem die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausschlaggebend. Berücksichtigt werden müssen auch die demographisch bedingten Finanzierungsentlastungen, die in anderen Bereichen des Sozialleistungssystems entstehen. Eine Bewältigung der demographischen Belastungen läßt sich um so eher erreichen, je mehr sich die Politik auf den Abbau der Arbeitslosigkeit, die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus und die Anhebung der Arbeitnehmerinnen konzentriert. Eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik ist die Voraussetzung für

die langfristige Finanzierbarkeit der Alterssicherung.

Da die Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau alle Alterssicherungssysteme gleichermaßen betreffen, dürfen sich die Anpassungsmaßnahmen nicht allein auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränken, sondern müssen analog für die anderen öffentlich-rechtlichen Systeme gelten. Wenn zudem die Finanzbelastungen ausgewogen vom Bund, den Beitragszahlern und den Rentnern getragen werden, dann ist die Rentenversicherung in der Lage, die Herausforderungen der Zukunft zu bestehen, ohne daß es zu Abstrichen am Rentenniveau oder zur Aufgabe grundlegender Prinzipien kommen muß. Es geht bei den anstehenden Strukturreformen nicht um eine totale Änderung der Strukturen der sozialen Rentenversicherung, sondern um eine langfristig und systematisch angelegte Anpassung der Rentenversicherung an sich wandelnde soziale und demographische Verhältnisse. Anpassung und Weiterentwicklung — das heißt vor allem, den Solidarausgleich zu stärken und das Vertrauen der Versicherten und Rentner in die Stabilität der Alterssicherung zu festigen.

## **2. Rentenanpassung, Finanzierung, Harmonisierung**

Damit die älteren Menschen gleichberechtigt an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben können, muß ihre Rente automatisch der Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer angepaßt werden. Der DGB spricht sich entschieden gegen eine Absenkung des Rentenniveaus aus. Vielmehr kann und muß auch unter schwierigen demographischen Verhältnissen alles dafür getan werden, daß sich die verfügbaren Renten in Zukunft im Gleichklang mit den verfügbaren Arbeitnehmerinkommen entwickeln. Durch eine Rentenformel, die diesen Grundsatz berücksichtigt, kann das derzeitige Nettorentenniveau stabilisiert und gesichert werden. In der neuen Rentenformel müssen die Veränderungen der Steuerabzüge und Beitragssätze zur Rentenversicherung in angemessener Weise berücksichtigt werden. Eine Besteuerung der Renten über das gegenwärtige Maß hinaus ist deshalb nicht akzeptabel und würde zu einer doppelten Belastung der Rentner führen.

Solange das Versorgungsniveau der Rentenversicherung nicht ausreicht, um den erreichten Lebensstandard im Alter zu sichern, nehmen die Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung eine Ergänzungsfunktion wahr. Den Tarifvertragsparteien ist die Möglichkeit zu eröffnen, die Altersversorgung der Arbeitnehmer durch Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aufzustocken.

Wenn die Rentenversicherung auch unter schwierigen demographischen Bedingungen Bestand haben soll, müssen auch auf der Finanzierungsseite Reformen vollzogen werden: Es ist unumgänglich, daß der Bund in Zukunft seinen Finanzierungsverpflichtungen voll nachkommt. Bei den Zuschüssen des Bundes geht es nicht nur um die Erstattung von Fremdleistungen, sondern vor allem um die Anerkennung des Tatbestandes, daß die Rentenversicherung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe erfüllt. Zugleich ist die demographische Entwicklung gesamtgesellschaftlicher Natur. Die Gewerkschaften fordern deshalb, den Bundeszuschuß zur Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung schrittweise wieder auf mindestens 25 v. H. anzuheben. Zu berücksichtigen ist dabei, daß der Bundesanteil von 1975 bis heute von 29,8 v. H. auf 17,6 v. H. gesunken ist, der Bund sich also seinen Finanzverpflichtungen weitgehend entledigt hat. Um ein Wiederabsinken des Bundesanteils zu vermeiden, muß dieser nicht nur an die Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung, sondern — wichtiger noch — an die Entwicklung der Beitragssätze angebunden werden.

Um die Finanzlage der Rentenversicherung von der Arbeitsmarktentwicklung unabhängiger zu machen, muß die Bundesanstalt für Arbeit für ihre Leistungsempfänger wieder volle Beiträge an die Rentenversicherung zahlen. Ausfallzeiten müssen — abgesehen von den Ausbildungsausfallzeiten — soweit wie möglich zu Beitragszeiten werden, wobei der Bund die Beitragszahlung übernehmen muß.

Wenn die Finanzbelastungen der Rentenversicherung steigen, dann müssen auch die Unternehmen einen besonderen Finanzierungsbeitrag leisten. Durch einen Wertschöpfungsbeitrag kann die finanzielle Leistungsfähigkeit der Unternehmen für die Rentenversicherung nutzbar gemacht werden. Dieser Wertschöpfungsbeitrag mißt sich an der tatsächlichen einzelwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und zieht damit vor allem die Unternehmen zur Finanzierung heran, die kapitalintensiv produzieren bzw. hohe Gewinne erwirtschaften und vermehrt rationalisieren. Der Wertschöpfungsbeitrag ist als zusätzliche Leistung der Unternehmen auszugestalten. Er tritt als drittes Standbein neben die unverändert lohnbezogenen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge sowie den Bundesanteil und fließt der Rentenversicherung unmittelbar zu.

Die Probleme, die sich aus der demographischen und ökonomischen Entwicklung ergeben, verstärken die Notwendigkeit zur Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Dabei geht es nicht um eine Vereinheitlichung, sondern um eine fortschreitende Anpassung verschiedener Elemente. Die Harmonisierung muß sich dabei auf die Leistungen wie auf die Mittelaufbringung erstrecken. Sie darf

sich aber nicht an den schlechten Regelungen des jeweils anderen Systems orientieren und nicht als Instrument zu Kürzungen der Erwerbs- und Alters-einkommen mißbraucht werden. Bei der Mittelauf-bringung muß die Harmonisierung zu einer Eigen-beteiligung der Beamten an der Finanzierung ihrer Alterssicherung (durch Beiträge entsprechend der Höhe der Arbeitnehmerbeiträge in der Rentenversicherung) führen. Die Einführung dieser Eigenbeteiligung muß dabei mit einer entsprechenden vorherigen (allerdings nicht pensionsberechtigten) Aufstockung der Bruttobezüge verbunden werden, um Einkommensminderungen zu vermeiden. Spätere Änderungen des Beitragssatzes in der Rentenversicherung wirken sich dann aber bei den Beamten ebenso aus wie bei den Arbeitern und Angestellten. Eine gleichgerichtete Entwicklung der Nettoeinkommen wird dadurch sichergestellt.

### 3. Gestaltung der Altersgrenzen

Zur Lösung der demographisch bedingten Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung wird verschiedentlich die Forderung vorgetragen, die Altersgrenze anzuheben, um damit den Trend zur immer frühzeitigeren Verrentung und zur Verlängerung der Rentenbezugsdauer umzukehren. Eine solche finanzpolitische Betrachtung der gesetzlichen Altersgrenzen grenzt die Problemstellung des Berufsaustrittsalters jedoch unzulässig ein. Die Frage, wann und wie das Arbeitsleben beendet und die neue Lebensphase des Ruhestandes begonnen wird, muß unter verschiedenen Aspekten gesehen werden. Im Zentrum haben dabei die Arbeits- und Lebensbedingungen der älteren Arbeitnehmer selbst zu stehen. Das gegenwärtige System der flexiblen Altersgrenzen in der Rentenversicherung bietet den älteren Arbeitnehmern die Chance, den Übertrittszeitpunkt vom Arbeitsleben in den Ruhestand in einer gewissen Bandbreite selbst zu bestimmen. Eine gesetzliche Heraufsetzung der Altersgrenzen würde diesen Freiheitsspielraum verringern. Derartige gesetzliche Zwangsmaßnahmen gehen aber auch an den eigentlichen Bestimmungsgrößen des durchschnittlichen Rentenzugangsalters vorbei. Statt sich einseitig auf gesetzgeberische Maßnahmen zu konzentrieren, sollte eine verantwortliche Sozialpolitik vielmehr die Voraussetzungen dafür schaffen, daß jeder Arbeitnehmer in freier Entscheidung die Wahl treffen kann, auch länger zu arbeiten. Die derzeitigen Altersgrenzen sind nach oben hin flexibel; die Bereitschaft, länger zu arbeiten, hängt im entscheidenden Maße vom Arbeitsplatzangebot der Unternehmen ab. Es waren und sind der Abbau von Arbeitsplätzen und die

anhaltende Arbeitslosigkeit, die den deutlichen Rückgang des durchschnittlichen Rentenzugangsalters in den letzten Jahren verursacht haben. Solange die Arbeitslosigkeit nicht abgebaut wird — und es deutet wenig darauf hin, daß dies noch vor der Jahrtausendwende gelingt —, wird eine Heraufsetzung der Altersgrenze lediglich zu einer weiteren Verschärfung der Arbeitsmarktlage führen. Wenn allerdings eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik betrieben wird und sich die Unternehmen um ältere Arbeitnehmer bemühen müssen, spricht alles dafür, daß das durchschnittliche Rentenzugangsalter wieder ansteigt.

Sollen für eine Verlängerung der Erwerbsphase die Voraussetzungen geschaffen werden, stellt sich zugleich die Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, daß die Beschäftigten auch gesundheitlich in der Lage sind, länger zu arbeiten. Viele Arbeitnehmer sind heute wegen ihres verschlechterten Gesundheitszustandes gezwungen, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen oder Erwerbs- bzw. Berufsunfähigkeitsrenten zu beantragen. Der Schlüssel für eine Anhebung des Rentenzugangsalters liegt in den Betrieben. Die Bereitschaft der Unternehmen muß geweckt werden, auch für ältere Arbeitnehmer eignungs- und leistungsadäquate, attraktive Arbeitsplätze einzurichten. Bereits von Beginn des Berufslebens an müssen solche humanen Arbeitsbedingungen geschaffen werden, so daß auch bis ins höhere Alter hinein Erwerbstätigkeit möglich wird.

Die Möglichkeit, im Ruhestand aktiv am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, steht und fällt mit der Gewährleistung einer ausreichenden Rente. Rentenkürzungen durch versicherungsmathematische Abschläge widersprechen dem Sicherungsauftrag der sozialen Rentenversicherung. Sie gefährden die Einkommenslage all derer, die vor Beginn der Regelaltersgrenze ihre Erwerbstätigkeit aufgeben wollen oder müssen. Abschläge bei den Renten können nur von denjenigen hingenommen werden, die über hohe Rentenanwartschaften verfügen. Die meisten Arbeitnehmer wären gezwungen, weiter zu arbeiten, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, mit einer Rente leben zu müssen, die kaum das Existenzminimum abdeckt.

Die Ansätze zu einem schrittweisen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sind weiterzuentwickeln, etwa durch Verbindung von Teilzeitarbeit und betrieblichem Lohnausgleich. Dadurch kann ein abrupter Übergang in den Ruhestand vermieden und eine allmähliche Gewöhnung an die sich ändernden Lebensbedingungen erreicht werden.

## V. Reform des Gesundheitswesens

### 1. Vorrang für Prävention und gesundheitspolitische Gesamtverantwortung

Gesundheitspolitik und Krankenversicherungspolitik sind in den letzten Jahren zu einer reinen Kostendämpfungspolitik degradiert worden, die die zentralen Strukturprobleme und Mängel des Gesundheitswesens unberücksichtigt gelassen und damit verschärft hat. So ist unübersehbar, daß angesichts der Verbreitung chronisch-degenerativer Krankheiten die kurative Medizin an enge Grenzen gerät, da sie gesundheitliche Beeinträchtigungen nur lindern oder begrenzen, aber kaum vollständig heilen kann. Eine zielgerichtete Beeinflussung der Ursachen und Entstehungszusammenhänge wird deshalb mehr denn je zur Voraussetzung der Gesundheitspolitik. Eine Trendwende bei den wichtigsten Volkskrankheiten wird davon abhängen, ob es gelingt, Gesundheitspolitik dahingehend zu erweitern, daß sie sich nicht nur auf den bereits Erkrankten richtet, sondern auch auf die krankmachenden Arbeits-, Umwelt- und Lebensverhältnisse der Bevölkerung.

Dabei kommt sowohl unter dem Aspekt der Arbeit als auch unter dem des Konsums und der Umwelt der Produktionssphäre die entscheidende Schlüsselrolle zu. Weder durch den Einsatz neuer Technologien noch durch die Verbreitung neuer Produktionskonzepte ist eine Garantie dafür gegeben, daß sich die arbeitsbedingten Gesundheitsrisiken vermindern. Nicht nur das „Restrisiko“ ist nach Tschernobyl zu hoch; das alltägliche Gesundheitsrisiko in den Betrieben und in der Umwelt selbst darf nicht länger fraglos akzeptiert werden. Arbeit und Umwelt stehen also auch aus sozialpolitischer Sicht in einer engen Verbindung, die durch eine Verknüpfung von Arbeitsschutz und Umweltpolitik politisch durchsetzungsfähiger gemacht werden könnte. Die Schaffung humaner Arbeitsbedingungen und Arbeitsplätze, die Verkürzung der Arbeitszeit, die Ausweitung des Arbeitsschutzes, die Verbesserung des betrieblichen Gesundheitsschutzes und die Einflußnahme auf die Umweltpolitik werden insofern zu immer bedeutsameren Aufgaben einer präventiv orientierten Sozial- und Gesundheitspolitik.

Eine umfassende Präventionsstrategie beinhaltet aber auch die Mobilisierung der Bürger und die Stärkung sozialer Netzwerke (sozialer Beziehungen), denen eine bislang unterschätzte Bedeutung für die Gesundheitsförderung und die Krankheitsbewältigung zukommt. Solidarische Gesundheitspolitik betrachtet den einzelnen nicht nur als Objekt gesellschaftlicher Prozesse, sondern auch als aktiv Handelnden, der durch Mobilisierung seiner

Fähigkeiten allein oder gemeinsam mit anderen drohende Schädigungen verhindern oder in den Folgen abmildern kann.

Gesundheitspolitik leidet aber nicht nur daran, daß Präventionsstrategien völlig unzureichend entwickelt sind. Die Probleme des Gesundheitswesens liegen auch in der defizitären Struktur der medizinischen und pflegerischen Versorgung. Diese Strukturen sind kostentreibend und widersprechen zugleich den eigentlichen Bedarfslagen und Anforderungen. Sie stehen „quer“ zu den Problemen der chronischen und psychischen Erkrankungen, zu den neuen Belastungsstrukturen, zu den vermehrten Anforderungen an pflegerische und soziale Betreuung und zu dem Gebot einer bürger- und patientennahen Versorgung. Die gegenwärtigen Prioritäten der Gesundheitsversorgung richten sich nicht nach gesellschaftlichen Bedarfskriterien. Sie haben sich durch die Markt- und Verhandlungsmacht der Leistungsanbieter ergeben.

Das Gesundheitswesen ist ein abschreckendes Beispiel für einen zwar kollektiv finanzierten, aber durch private Leistungsanbieter ausgenutzten „Selbstbedienungsladen“, der niedrige Qualität mit den höchsten Kosten verbindet. Prinzipiell könnten strukturelle und inhaltliche Reformen des Gesundheitswesens ohne Kostensteigerungen begonnen werden. Entscheidend ist, daß das Wirtschaftlichkeitspostulat nicht gegen, sondern durch Qualitätsverbesserung in der Gesundheitssicherung und Krankenversorgung gestärkt wird. Die soziale Krankenversicherung könnte zudem Mittel durch Umverteilung bereitstellen. Eine solche Strukturreform darf die kurzfristig orientierte, erfolglos gebliebene Politik der „Kostendämpfung“ nicht weiter fortführen, sondern muß Ziele und Prioritäten des Gesundheitswesens neu bestimmen. Eine Neuorientierung der Gesundheitspolitik erfordert eine stärkere Gesamtverantwortung staatlicher Instanzen, insbesondere der Parlamente. Diese übergreifende Verantwortung sollte vor allem wahrgenommen werden durch eine regelmäßige und systematische Gesundheitsberichterstattung, durch eine politisch verbindliche Ziel- und Aufgabenplanung sowie eine Prioritätensetzung, die über die Einzelinteressen hinausreicht. Auf der Basis der Gesundheitsberichterstattung sollten zu diesem Zweck mittelfristige Gesundheitsbudgets, die die erwünschte Entwicklung auch in quantitativen Größen angeben, erstellt werden. Für die Akteure des Gesundheitswesens — insbesondere die Sozialversicherungen und die Leistungsanbieter — sollen diese Daten eine politisch verbindliche Orientierung geben.

## 2. Reform der Leistungs- und Organisationsstruktur des Gesundheitswesens

Die Leistungs- und Organisationsstruktur des Gesundheitswesens muß durch eine Integration der Einrichtungen den Erfordernissen einer humanen Patientenversorgung angepaßt werden. Dazu gehört insbesondere die Verzahnung von ambulanter und stationärer Diagnostik und Therapie. Darüber hinaus muß sichergestellt werden, daß die gesamte medizinische und gesundheitsbezogene soziale Versorgung durch funktionelle und soweit möglich durch organisatorische Beziehungen miteinander verflochten ist.

Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der medizinisch-sozialen Versorgung sollte durch Maßnahmen der Qualitätssicherung nach einheitlichen Prinzipien gewährleistet werden. Diagnostik und Therapie in der ambulanten Versorgung sollen auf dem Vorrang primär-ärztlicher (insbesondere allgemeinärztlicher) Dienste aufbauen. Diese sollten sich soweit wie möglich auf fächerverbindende Gruppenpraxen stützen, in denen auch Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Psychotherapeuten und die Berufe der aktivierenden Therapie tätig sind. Das Vergütungssystem ist entsprechend, z. B. durch die Verknüpfung von Pauschal- mit Leistungskomplexelementen, zu reformieren. Die Position und die Qualität der allgemeinärztlichen Versorgung sollen insbesondere durch eine Reform der Ausbildung, durch eine gesetzliche Weiterbildungspflicht und durch Maßnahmen der Bedarfsplanung gestärkt werden.

Die stationäre Versorgung muß unter eindeutiger Abgrenzung der Zuständigkeiten und der Leistungsstufen bedarfsgerecht gegliedert werden. Teilstationäre Einrichtungen müssen verstärkt geschaffen, vorstationäre Diagnostik und Nachsorge müssen ermöglicht werden. Der Kommerzialisierung und Privatisierung von Krankenhausleistungen muß entgegengewirkt werden. Die Länder müssen ihrer gesetzlichen Verpflichtung zu einer ausreichenden Investitionsfinanzierung nachkommen.

Die Reform der psychiatrischen Versorgung ist nach den Erkenntnissen der Psychiatrie-Enquete und des Modellprogramms unverzüglich voranzutreiben. Dabei ist eine gemeindenahe Versorgung im stationären, teilstationären und ambulanten Bereich mit einem flächendeckenden Angebot an erforderlichen Einrichtungen und Diensten sicherzustellen. Ziel ist die weitgehende Integration des psychisch Kranken in das gesellschaftliche Leben. Zur Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen müssen Sozialversicherungsträger und öffentliche Hand zusammenwirken. Anzustreben sind dabei Formen einer regionalen Fondsfinanzierung.

Die Versorgung Pflegebedürftiger bedarf der dringenden Verbesserung. Dazu ist ein differenziertes,

bedarfsgerechtes Behandlungs- und Pflegeangebot sicherzustellen. Vorrangig ist ein Netz ambulanter pflegerischer und sozialer Dienste sowie der Ausbau teilstationärer und komplementärer Einrichtungen. Die finanzielle Absicherung bei Pflegebedürftigkeit bedarf der dringenden Neuregelung. Insbesondere muß erreicht werden, daß aus allgemeinen Steuermitteln ein einkommensunabhängiges Pflegegeld, gestuft nach dem Schweregrad, bei häuslicher Pflege und bei stationärer Unterbringung die Pflegekosten bezahlt werden. Ziel muß es insbesondere sein, Sozialhilfeabhängigkeit bei Pflegebedürftigkeit weitgehend zu beseitigen.

Ein weiteres Ziel der Neuorientierung ist die Herstellung von Bürgernähe, Patientenorientierung und Mitbestimmung der Betroffenen. Dazu ist es erforderlich, daß insbesondere auf der örtlichen Ebene die sozialen und gesundheitlichen Versorgungssysteme integriert werden, daß Selbsthilfegruppen gestützt und mit dem Versorgungssystem stärker verzahnt werden. Die Mitbestimmung der Bürger bei Planung und Vollzug sollte institutionalisiert werden. Durch Gesundheitsbeauftragte der Parlamente oder ein stärkeres Engagement der sozialen Selbstverwaltung müssen die Belange der Bevölkerung in gesundheitlichen Fragen stärker aufgegriffen und vertreten werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Strukturreform im Gesundheitswesen wird all diesen Anforderungen nicht gerecht. Wiederum geht es vornehmlich um Ausgabendämpfung bei den Krankenkassen, die nahezu ausschließlich die Versicherten und Patienten zusätzlich belastet. Anstelle einer Mobilisierung von Wirtschaftlichkeitsreserven beim Leistungsangebot werden durch Leistungsausgrenzung, Selbstbeteiligung und Kostenerstattungsprinzip lediglich die Kosten auf die Versicherten und Patienten verlagert. Die Leistungsanbieter bleiben von Eingriffen verschont.

Ein Gesamtkonzept, das sich an einem umfassenden, auch präventiven Gesundheitskonzept ausrichtet und dem Anspruch einer Strukturreform entsprechen würde, fehlt völlig. Der Einstieg in die finanzielle Absicherung der Pflegebedürftigkeit bleibt unzureichend. Diese „Reform“ müssen die Versicherten und Patienten gleich dreifach bezahlen: Zum ersten durch die Ausgrenzung und Privatisierung von Leistungen, zum zweiten durch tendenziell steigende Beiträge, da die wiederum festgeschriebenen Fehlentwicklungen im Leistungsangebot über kurz oder lang die Ausgaben der Krankenkassen wieder in die Höhe treiben werden, und zum dritten dadurch, daß sie künftig für eine gesellschaftliche Aufgabe (die Absicherung Pflegebedürftiger), die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden müßte, bezahlen müssen.

# Neue Ansätze zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

In die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland ist Bewegung gekommen. Die Diskussion um die Steuer-Reform, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die steigende Neuverschuldung des Bundes, die Probleme der sozialen Sicherungssysteme Rente und Gesundheit, des nationalen und europäischen Agrarmarktes, der „alten Industrien“ wie Kohle, Stahl, Schiffbau sowie die Diskussion um

den Industriestandort Bundesrepublik verlangen Antworten im Rahmen eines wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gesamtkonzeptes. Die Bürger und besonders die Wähler der Regierungskoalition fordern von der Regierung, die anstehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme auf dem Boden der Sozialen Marktwirtschaft mit Sachkompetenz und Durchsetzungsvermögen zu lösen.

## I. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Grundsätzlich gilt, daß wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen in einem ordnungspolitischen Zusammenhang stehen und daß Lösungsvorschläge auch die Finanzierbarkeit aufzeigen müssen. Arbeitslosigkeit läßt sich nur dann wirksam bekämpfen, wenn akzeptiert wird, daß auch der Arbeitsmarkt ein Markt ist, den einheitliche Monopolpreise, d. h. unflexible Einheitslöhne nur einengen. Es gibt einfach eine Preisgrenze, bei deren Überschreitung Arbeit nicht mehr nachgefragt wird. An diesem Thema zeigt sich besonders deutlich, wie unehrlich von einigen Politikern und Funktionären heute weitgehend Diskussionen über die Sachprobleme geführt werden.

Inzwischen gehen selbst Skeptiker davon aus, daß die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Jahr besser verlaufen wird, als noch zu Jahresanfang erwartet wurde. 1,5 Prozent Wachstum bezeichnen wohl eher die untere Grenze des Erreichbaren. Allerdings befürchten einige Experten einen konjunkturellen Umschwung in der zweiten Jahreshälfte 1989; sie gehen zudem davon aus, daß wir mit einem Sockel von rund zwei bis 2,2 Millionen Arbeitslosen in die nächste Rezession gehen<sup>1)</sup>.

### 1. Einige wichtige Grundlagen

— Trotz der nahezu gleichbleibenden Gesamtzahl von etwa zwei Millionen Arbeitslosen haben wir es nicht mit einem monolithischen Block zu tun. 1988 werden rund sechs Millionen Arbeitsplätze neu besetzt, und die gemeldeten offenen Stellen werden zu 70 Prozent aus dem Bestand der registrierten Arbeitssuchenden aufgefüllt. Da sich die Arbeitsvermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit auf ungefähr zwei Millionen belaufen, gibt es insgesamt eine beträchtliche Fluktuation.

<sup>1)</sup> Vgl. Institut für Weltwirtschaft, Aufschwung läßt nach — konjunkturpolitischer Handlungsbedarf? Thesen zum 37. Kieler Konjunkturgespräch, Kieler Diskussionsbeiträge 138, Kiel 1988, S. 24 ff.; Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Prognose 92, Düsseldorf 1988.

— Es darf nicht übersehen werden, daß der Anteil der „schwer vermittelbaren Arbeitslosen“ außerordentlich hoch ist. Nach offiziellen Mitteilungen müssen bei etwa drei Viertel der Arbeitslosen Abstriche bei der Eignung gemacht werden. Über die Hälfte der Arbeitslosen hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Für diese Kategorie liegt dann auch die Arbeitslosenquote bei 16 Prozent, während sie bei nachgewiesenen Qualifikationen nur sechs Prozent beträgt. Hier liegt also ein massiver Ausleseprozeß zu Lasten der weniger Qualifizierten vor.

— Obwohl sich jeder zehnte Arbeitslose, darunter vor allem Frauen, eine Teilzeitarbeit wünscht, sind entsprechende Angebote relativ knapp.

— Vor allem die regionalen Unterschiede der Teilzeitarbeitsmärkte sind gravierend. In Göppingen zum Beispiel beträgt die Arbeitslosenquote 3,4 Prozent, in Leer dagegen 22 Prozent.

— Auch das Meldeverhalten hat sich in den vergangenen Jahren tiefgreifend geändert. Würde man sich heute in der gleichen Art und Weise arbeitslos melden, wie es in den sechziger Jahren üblich war, wäre die Erwerbslosigkeit um rund ein Drittel oder 700 000 geringer. Diesen soziologischen Wandel, der hinter den Statistiken steht, sollte man bedenken, wenn man die heutige Arbeitsmarktlage mit den angeblich „goldenen sechziger Jahren“ vergleicht.

— In der Bundesrepublik gibt es eine blühende Schattenwirtschaft, die schätzungsweise fünf bis acht Prozent des offiziellen Sozialprodukts ausmacht; d. h. die Arbeitslosigkeit würde, rein rechnerisch, fast gänzlich verschwinden, wenn uns die Arbeitslosen-Statistiken ein zutreffendes Bild der Wirklichkeit zeichnen.

Daraus ergibt sich als Folgerung, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit nicht mit staatlichen Programmen zu beheben ist. Diese würden an den Symptomen herumkurieren und nur eine scheinbare und flüchtige Besserung bewirken. Das belegen die star-

ken regionalen, branchenmäßigen und sektoralen Strukturverzerrungen sowie die unterschiedlichen Qualifikationsvoraussetzungen.

## 2. Die Diskussion um verschiedene Formen der Arbeitszeitverkürzung

Aufgrund der strukturellen Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt kann eine erfolgreiche Reduzierung der Arbeitslosigkeit nicht in einer pauschalen Verkürzung der Arbeitszeit liegen. Zur Bewertung der Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich hat Oswald von Nell-Breuning schon während des Arbeitskampfes 1984 gesagt: „Das Angebot, fünf Stunden weniger zu arbeiten und trotzdem den gleichen Lohn zu erhalten, ist in keiner Weise mit dem Solidaritätsprinzip zu vereinbaren.“ Diese Haltung sei ein „Hohn“, „ausgesprochener Klassenkampf von oben . . . der Klasse der Arbeitsplatzbesitzer gegen die Klasse der vom Arbeitsplatz entblößten – nur Arbeitslosen“<sup>2)</sup>.

Des Weiteren ist es volkswirtschaftlich höchst zweifelhaft, ob eine Reduzierung der Wochenarbeitszeit auch ohne vollen Lohnausgleich überhaupt zusätzliche neue Arbeitsplätze schafft. Im staatlichen Bereich ließe sich vielleicht durch diese Form der Arbeitszeitverkürzung die Lehrerarbeitslosigkeit beseitigen, aber in der privaten Wirtschaft gibt es heute erhebliche Engpässe bei qualifiziertem Personal. Und gerade dies steht nicht zur Verfügung.

Zudem handelt es sich bei all diesen Vorschlägen nur um eine Umverteilung, weil dasselbe Arbeitsvolumen zu denselben Lohnkosten nur auf mehr Menschen verteilt wird. Somit werden lediglich die Erscheinungsformen der Arbeitslosigkeit vertauscht: Alle möchten arbeiten, aber keiner darf soviel arbeiten, wie er eigentlich will. Abgesehen von der falschen Voraussetzung, daß aus dem Arbeitslosenreservoir an jedem Standort der Betriebe die zusätzlich benötigten Fachkräfte ohne Schwierigkeiten bereitstünden, wird nicht berücksichtigt, daß eine verkürzte Arbeitszeit infolge der Fixkosten-Umlage (ohne Neueinstellungen) zwangsläufig zu höheren Stückkosten führt. Heute fahren vier von fünf Unternehmen Überstunden, nicht um Personaleinstellungen zu vermeiden, sondern weil es an Fachkräften mangelt<sup>3)</sup>.

## 3. Die Politik der Tarifparteien

Als Konsequenz dieser Überlegungen muß der Blick also auf den Arbeitsmarkt, auf die Rolle der Tarifparteien und auf die dort bestehende Verteilung von Rechten und Pflichten gelenkt werden. Zu analysieren ist also das in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Tarif-Kartell: Die Tarifparteien legen einen Mindestpreis für Arbeit fest, der faktisch allgemeinverbindlich ist. Da nahezu jeder Arbeitnehmer die tariflich vereinbarte Lohn-erhöhung erhält und nicht nach unten abgewichen

werden kann, ist Außenseiter-Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt praktisch ausgeschlossen. Diese Politik wird nicht nur von den Gewerkschaften betrieben, deren Ziel es immer schon war, Arbeit aus dem Wettbewerb zu nehmen, sondern auch von den Arbeitgebern toleriert, für die es beruhigend ist zu wissen, daß die Konkurrenz mit denselben Arbeitskosten kalkulieren muß. Eine solche Tarifpolitik hat immer mehr von dem Lohnniveau weggeführt, zu dem „alle“ Arbeit bekommen können. Hauptbetroffene dieser Fehlentwicklung sind die Arbeitslosen ohne qualifizierte Ausbildung, die bekanntlich über 50 Prozent der heutigen Arbeitslosen ausmachen. Sie wurden durch die Tarifabschlüsse der letzten Jahre (Sockelbeträge plus Wegfall der unteren Lohngruppen) geschädigt mit der Konsequenz, daß Tarifpolitik heute „immer mehr Lohn für immer weniger Arbeitsplatzbesitzer“ bedeutet. Der tarifliche Mindestlohn bildet also gewissermaßen eine Scheidegrenze, d. h. diejenigen Arbeitnehmer fallen unten heraus, die weniger produktiv sind, als das Entgelt erfordert, das für sie vereinbart wurde. In dieser Drittlastigkeit des Tarif-Kartells liegt der eigentliche Grund für den Selektionsprozeß auf dem Arbeitsmarkt und für die Schwierigkeiten, diese Problemgruppen wieder in die Erwerbstätigkeit einzugliedern.

Der entscheidende Fehler im System ist dabei, daß mit der Tarifautonomie weitreichende Rechte gewährt werden, aber keine Pflichten daran geknüpft sind. Insbesondere fehlt die Verantwortung für das Beschäftigungsziel der Volkswirtschaft. Ginge es nach den Gewerkschaften, wäre hierfür der Staat zuständig. Wir stehen somit vor einem akuten „Drunten-Draußen-Problem“. Es geht den Arbeitnehmern vergleichsweise gut, die zum vereinbarten Lohnsatz arbeiten dürfen; obendrein kommen sie in den Genuß zahlreicher sozialpolitischer Segnungen. Aufgrund dieser Tatsachen haben die Ausgesperrten immer geringere Chancen, eine nach Tarif bezahlte Arbeit zu finden. Wir sind damit auf dem Marsch in eine 90-Prozent-Gesellschaft: in ein Zwei-Klassen-System, von Arbeitsplatzbesitzern einerseits und Arbeitslosen andererseits.

Bezeichnend für die Tarifpolitik der Gewerkschaften war das Verhalten der ÖTV und der IG-Metall Ende Februar 1988. Die ÖTV forderte fünf Prozent Lohn- und Gehaltserhöhung bei gleichzeitiger Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich, und die IG-Metall rief in Rheinhausen ihre Mitglieder gleichzeitig zu Protesten auf sowohl gegen die Schließung des mit hohen Verlusten arbeitenden Krupp-Stahlwerkes als auch für eine fünfprozentige Lohn- und Gehaltserhöhung mit Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich. Dieses Verhalten kann man nur als „schizophren“ bezeichnen: Einerseits fordern die Gewerkschaften Staat und Gesellschaft auf, nachhaltig etwas für den Abbau der Arbeitslosigkeit zu tun, und andererseits verteuern sie gleichzeitig durch Forderungen, die weit über den Anstieg des Bruttosozialproduktes und des Produktivitätsfortschrittes hinausgehen, die Kostenlage der gesamten deutschen Wirtschaft.

<sup>2)</sup> Stimmen der Zeit, 202 (1984), S. 202f.

<sup>3)</sup> U. Schüle, Strukturdiskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt?, Köln 1987, S. 136.

An dieser Stelle soll auch darauf hingewiesen werden, daß bei der Einbeziehung des Produktivitätsfortschritts als Maßstab der Tarifpolitik eine Neudefinierung des Produktivitätsbegriffes erforderlich ist; und zwar nicht Bruttosozialprodukt dividiert durch Erwerbstätige, sondern Bruttosozialprodukt dividiert durch Erwerbstätige plus Arbeitslose.

#### 4. Die Kosten-Erlös-Relation

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung der Kosten-Erlös-Relation, also der Gewinne der Unternehmen, die der Sachverständigenrat jüngst berechnet hat. Diese haben sich seit 1982 erholt, und die Umsatzrenditen liegen gegenwärtig wieder auf dem Niveau der frühen siebziger Jahre. Allerdings wird ein entscheidender Punkt in der öffentlichen Diskussion übersehen: Diese Verbesserung beruht zu über 90 Prozent auf einem Rückgang der Vorleistungskosten (vor allem bei den importierten Vorprodukten wie Rohöl und Energie). Hinzu kommen zurückgehende Zinsen. Das heißt, während die Produktionsfaktoren, ausländische Vorleistungen und Kapital billiger geworden sind, hat der Produktionsfaktor Arbeit keinen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Kosten-Erlös-Relation geleistet. Unter Miteinbeziehung der Arbeitgeberbeiträge sind die Arbeitskosten sogar leicht gestiegen<sup>4)</sup>. Unter diesen Vorzeichen ist es keineswegs enttäuschend, daß seit dem zweiten Quartal 1984 die Beschäftigung nur um rund 600 000 Personen zugenommen hat. Im Gegenteil, es ist sogar erstaunlich, daß überhaupt so viele Menschen zusätzlich Arbeit finden konnten.

Im EG-Kommissionsbericht von 1986 wird ebenfalls herausgestellt, daß die Arbeitslosigkeit in Europa im wesentlichen auf überhöhte Lohnkosten zurückzuführen ist, genauer: zu vier Fünfteln<sup>5)</sup>. Eine neuere Untersuchung von Michael Burda und Jeffrey Sachs kommt zu dem Ergebnis, daß die Reallöhne in der deutschen Industrie im Jahre 1985 um 20 bis 25 Prozent über dem Niveau gelegen haben, das mit Vollbeschäftigung vereinbar gewesen wäre<sup>6)</sup>.

#### 5. Therapievorschläge

Die Gewerkschaften wollen höhere Löhne und sichere Arbeitsplätze. Wer wollte das nicht? Aber nach aller Erfahrung ist es unwahrscheinlich, das eine und das andere gleichermaßen zu erreichen. Die Gegenbeispiele der USA und Japan, die bekanntlich eine weitaus bessere und stabilere Beschaftigungsbilanz vorweisen können, beweisen dies: In den USA gibt es feste Löhne, aber nur einen schwachen Kündigungsschutz. In Japan hin-

gegen findet man das lebenslange Beschäftigungsverhältnis, aber keine festen Lohnsätze (das Bonus-System koppelt die Entgelte an die Gewinnlage der Unternehmen, die Extrazahlungen betragen bis zu fünf Monatsgehälter). Nur in der Bundesrepublik Deutschland wird beides gleichzeitig versucht. Wenn wir uns hierzulande einen so hoch entwickelten Kündigungsschutz leisten, wie wir ihn in guter Absicht haben, werden weniger Arbeitnehmer eingestellt. Wenn wir aus guten Gründen die amerikanischen „Hire-and-Fire-Praktiken“ nicht einführen wollen, müssen wir uns bei der Lohnpolitik etwas einfallen lassen. Dazu bedarf es:

– Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen, damit es Einstiegstarife für klar definierte Gruppen geben kann (Arbeitslose und Berufsanfänger). Dabei könnte vereinbart werden, daß die Löhne und Gehälter spätestens nach drei Jahren dem allgemeinen Tarifniveau angeglichen sein mustten. Den Auenseitern muß das berspringen der Tarifhurden erleichtert werden. Es ist sozialer, ungelerneten und unqualifizierten Menschen auf diese Weise Arbeit zu verschaffen, als sie auf Kosten der Allgemeinheit in die Arbeitslosigkeit „hinwegzutarifizieren“. Vorstellbar wäre auch die Überlegung, das jetzige Lohnsystem zugunsten eines Beteiligungssystems aufzugeben<sup>7)</sup>.

– Dezentrale Lohnverhandlungen mit dem Ziel, es in den einzelnen Betrieben und Unternehmen möglich zu machen, in Verhandlungen zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung in Form von Betriebsvereinbarungen von den tariflichen Abschlüssen in bestimmtem Maße abzuweichen.

– Sektorale Abschlüsse, die die Situation der einzelnen Branchen berücksichtigen. Für eine Werft in Hamburg muß nicht – wie es heute in der Metallindustrie aufgrund der Tarifabschlüsse notwendig ist – der gleiche Lohn vereinbart werden wie für eine Automobilfirma in Stuttgart.

– Abschluß eines Abkommens zwischen den Tarifpartnern über Grundbedingungen und -daten. Die autonomen Tarifpartner sollten ihren Konsens über ihre gemeinwohlverpflichtete Verantwortlichkeit, den Inhalt der wirtschaftlichen Größe, Einkommen und deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung sowie ihre Verständigung darüber, den gesamtwirtschaftlichen Datenkranz und das Sachverständigengutachten oder gemeinsam in Auftrag gegebene Expertisen in ihre tarifautonome Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einbeziehen und in einem Grundsatzabkommen veröffentlichen. Sie sollten sich weiterhin während der Laufzeit eines Tarifvertrages darüber verständigen, ob und welche Korrekturen im Rahmen bevorstehender Tarifverhandlungen vorzunehmen sind, wenn die wirtschaftliche Entwicklung der jeweiligen Branche in erheblichem Maße von den Erwartungen, die

<sup>4)</sup> U. v. Suntum, Neue Konzepte des Sachverständigenrates, in: Wirtschaftsdienst, 68 (1988) II, S. 108 f.

<sup>5)</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Jahreswirtschaftsbersicht 1985–1986; Europäische Wirtschaft Nr. 26, November 1985, S. 108.

<sup>6)</sup> M. C. Burda/J. D. Sachs, Institutional Aspects of High Unemployment in the Federal Republic of Germany, NBER-Working Paper No. 2241, Washington 1987.

<sup>7)</sup> Vgl. M. L. Weitzmann, Das Beteiligungsmodell. Vollbeschäftigung durch flexible Löhne, Frankfurt–New York 1987.

Grundlage des letzten Tarifvertrages waren, abweicht.

— Die Tarifvertragsparteien sollten sich darauf verständigen, eine Begründung für den Tarifabschluß abzugeben und sich der öffentlichen Diskussion zu stellen. Dies bezieht sich auch auf die vorgenannten Korrekturen.

— Fortführung und Ausbau der Qualifizierungs offensive. Lediglich 20 Prozent der Lehrgangsteilnehmer waren 1986 ein halbes Jahr nach Kursende immer noch arbeitslos<sup>8)</sup>.

— Wiederbelebung der Konzentrierten Aktion oder ähnlicher Aktionen. Es gibt zwar noch viele, die an einen unüberwindbaren historischen Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital à la Marx glauben, aber mittlerweile sind wir gut hundert Jahre weiter und die Dringlichkeit unserer Probleme verpflichtet uns, diese Voreingenommenheit endgültig ins Panoptikum der Dogmengeschichte zu überweisen und das aktive Aufeinanderzugehen der Tarifparteien zu fördern.

— Einführung eines Systems zur Bildung von Mit Eigentum am Produktivvermögen in allen Bevölkerungsschichten. Diese Forderung wird im Teil III gesondert behandelt.

— Liberalisierung der Ladenschlußzeiten und Förderung der Wünsche nach Teilzeitarbeit. In der

Bundesrepublik Deutschland sind nur 12 Prozent aller Erwerbstätigen teilzeitbeschäftigt, in Norwegen knapp 29 Prozent, in den Niederlanden 24 Prozent und in England 21 Prozent<sup>9)</sup>.

Als Fazit kann festgehalten werden: Zum effektiven Abbau der Arbeitslosigkeit sind in der Marktwirtschaft die richtigen Anreize wichtiger als wohl-tönende Appelle. Aber über Solidaritätsaktionen hinaus brauchen wir mehr Freiheit für flexible, regional und sektoral unterschiedliche Maßnahmen<sup>10)</sup>. Auf unserem Arbeitsmarkt liegt insofern ein Systemmangel vor, als Tarifverträge zu Lasten Dritter (nämlich der Arbeitslosen) möglich sind. Die Asymmetrie von Recht und Verantwortung führt zu falschen Anreizen, die ein tarifpolitisches Fehlverhalten provozieren und, was viel schlimmer ist, ungeahndet lassen. Der Industriestandort Bundesrepublik Deutschland hat die höchsten Löhne, die höchsten Umweltkosten und die höchsten Unternehmenssteuern sowie zusätzlich überhöhte Strompreise, Fernmeldegebühren und Frachtraten. Angesichts dieser Tatsachen ist von allen Tarifparteien für die nächsten Tarifabschlüsse Augenmaß gefordert. Das Problem der hohen Arbeitslosigkeit läßt sich nicht länger über Verteilungskonflikte zwischen Kapital und Arbeit lösen.

## II. Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)

Die Reform der GKV<sup>11)</sup> beherrscht seit einiger Zeit die öffentliche Diskussion. Gradmesser für den Zustand des Systems ist die Höhe des Beitrags zur GKV. Mit den beiden Kostendämpfungsgesetzen von 1977 und 1981 ist versucht worden, die besorgniserregende Kostensteigerung unter Kontrolle zu bringen. Diese Versuche sind gescheitert, weil sie lediglich an Symptomen herumkuriert haben, ohne die Ursachen der Entwicklung zu analysieren und zu beseitigen.

Mit einem Ausgabenvolumen von 114 Milliarden DM (1985) sind — bezogen auf das beitragspflichtige Einkommen — die durchschnittlichen Bei-

tragsätze der GKV von 8,2 Prozent (1970) auf 12,5 Prozent (1987) gestiegen. Die inzwischen erreichte Höhe der Beiträge ist alarmierend. Sie ist für die Versicherten eine unerträglich werdende Belastung und bedeutet zugleich — da sie mit 50 Prozent in die Lohnnebenkosten der Unternehmen eingeht — eine erhebliche Kostenbelastung der deutschen Wirtschaft, zu der nach Berechnung der BDA noch circa 40 Milliarden Kosten der Lohnfortzahlung bei Krankheit kommen. Schließlich stellen die Beiträge der öffentlichen Hand im Bereich der Krankenhausfinanzierung und der Krankenversicherung der Rentner die öffentlichen Kassen vor immer größer werdende Probleme. Deshalb ist inzwischen auch der Öffentlichkeit klar geworden, daß eine grundlegende Reform, die unter dem Stichwort „Strukturreform der GKV“ diskutiert wird, unerlässlich ist. Die Bundesregierung hat bei der ersten Vorstellung ihrer Reformvorschläge ein äußerst kritisches Echo erhalten. Dies hat zwei Gründe:

1. Ein klares, an gesellschaftspolitischen Grundsätzen orientiertes Konzept ist nicht erkennbar. Dies führt dazu, daß neben durchaus zweckentsprechenden Regelungen auch solche Vorschläge gemacht werden, die aus grundsätzlichen Erwägungen bedenklich sind. Dazu gehören die Festbeträge, die Einforderung eines „Solidarbeitrages der Pharmaindustrie“, der praktisch einer Subvention der

<sup>8)</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1987/88, S. 125.

<sup>9)</sup> OECD, Unemployment Outlook, Paris 1987; siehe auch: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, vom 10. Dezember 1987, S. 1.

<sup>10)</sup> Vgl. Ch. Watrin, „Marktversagen“ versus „Staatsversagen“, hrsgg. vom Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, Zürich 1986.

<sup>11)</sup> Vgl. BKU-Diskussionsbeiträge, Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung, Köln 1988; Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V., Mehr Marktwirtschaft im Gesundheitswesen — Ein Reformkonzept, Bonn 1987; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Arbeitgeber zur Strukturreform im Gesundheitswesen — Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit sichern, Köln 1987; Robert-Bosch-Stiftung, Krankenhausfinanzierung in Selbstverwaltung, Kommissionsbericht, 1987.

GKV gleichkommt, sowie der Vorschlag, die Krankenkassen mit dem finanziellen Pflegerisiko zu belasten. Hinzu kommt, daß für die dringend notwendige Neuordnung des Krankenhauswesens geeignete Vorschläge völlig fehlen.

2. Eine Einschränkung oder nur Bremsung der Kosten der Krankenversicherung erfordert Zugeständnisse von allen Beteiligten. Die Reformen stoßen auf Widerstand, weil sie viele Interessen berühren. Bislang war unser System so konstruiert, daß zu Recht von einem „Selbstbedienungsladen“ gesprochen werden konnte.

## 1. Grundsätzliche Überlegungen

Leitsatz jeglichen Reformansatzes muß sein: Solidarität und Subsidiarität im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Die Gesetzliche Krankenversicherung ist ein wichtiger Teil unseres sozialen Sicherungssystems, das im ordnungspolitischen Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft und seinen Interdependenzen verstanden werden muß. Die Marktwirtschaft bewirkt durch das freie Spiel der Kräfte eine Optimierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und damit die Förderung des „Wohlstandes der Nationen“, wie dies schon Adam Smith, der Begründer der Theorie der Marktwirtschaft, vor fast zweihundert Jahren formulierte.

Die Liberale Marktwirtschaft wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik zu einer Sozialen Marktwirtschaft weiterentwickelt. Die soziale Komponente im marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen sollte der Entstehung sozialer Ungleichgewichte und Ungerechtigkeiten in einem liberalistisch-individualistisch orientierten Markt entgegenwirken. Eine grundlegende geistige Wurzel der Sozialen Marktwirtschaft ist die Christliche Gesellschaftslehre. Sie ist deshalb auch bei allen Reformüberlegungen im Gesundheitswesen als wichtiges Urteilskriterium heranzuziehen. So liegt es nahe, sich vor der Diskussion von Reformen im Gesundheitswesen die Grundsätze der Christlichen Gesellschaftslehre in Erinnerung zu rufen.

Die beiden wichtigsten sozialen Ordnungsprinzipien der Christlichen Gesellschaftslehre sind das Solidaritäts- und das Subsidiaritätsprinzip. Sie sollen das Gemeinwohl, d. h. das Wohl aller Einzelpersonen in der Gesellschaft, sichern. Sie sind als Entfaltungen des christlichen Menschenbildes zu verstehen, welches jeder Person aufgrund der Gottesebenbildlichkeit des Menschen eine unveräußerliche Würde verleiht. Aus diesem Menschenbild leiten sich Rechte und Pflichten für jeden einzelnen in Gesellschaft und Wirtschaft her.

Solidarität bedeutet, daß die Gemeinschaft und ihre Glieder wechselseitig miteinander verbunden sind und füreinander eintreten müssen. Subsidiarität bezieht sich auf das Spannungsverhältnis zwischen Einzelmensch und Gemeinschaft. Weil der Mensch zunächst für sich selbst die Verantwortung trägt, darf das, was der einzelne aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht vom Staat oder anderen gesellschaftlichen Einrich-

tungen entzogen werden. Erst wenn das Individuum oder die kleinere Gemeinschaft eine Aufgabe allein nicht bewältigen kann, soll die übergeordnete Gemeinschaft, schließlich der Staat helfen. Es ist aber nicht nur das Recht des einzelnen, die von ihm zu bewältigenden Aufgaben selbst zu lösen, sondern er hat zugleich die Pflicht dazu. Aus dem Subsidiaritätsprinzip folgen also nicht nur Rechte, sondern ebenso Pflichten des einzelnen. Das muß im Zusammenhang mit der Ordnung des Gesundheitswesens ganz besonders betont werden.

Die GKV wird in ihrer heutigen Form beherrscht vom Solidaritätsprinzip, im ausdrücklichen Gegensatz zum Äquivalenzprinzip, das die Eigenleistung honoriert und ein bestimmendes Prinzip der Gesetzlichen Rentenversicherung ist. Dies führt in der GKV zu einer Vernachlässigung des Subsidiaritätsprinzips und damit zu einer Schwächung der Eigenverantwortung der Versicherten. Hierbei wird das Solidaritätsprinzip in doppelter Hinsicht überbeansprucht: Erstens werden der Versichertengemeinschaft Lasten aufgebürdet, die der einzelne sehr wohl selbst tragen könnte, zweitens werden ihr auch noch Fürsorgeleistungen zugemutet, die von der umfassenderen Gemeinschaft, nämlich der Gesamtgesellschaft, zu tragen sind. Im Gesundheitswesen handelt es sich um den Verbrauch von Gesundheitsleistungen, die zu den knappen Gütern gehören. Sie können deshalb nicht beliebig geteilt werden, sondern unterliegen den Gesetzen wirtschaftlicher Ressourcen-Allokation, d. h. sie treten in Wettbewerb mit der Zuteilung anderer Güter. Neben den Prinzipien Solidarität und Subsidiarität gilt deshalb zugleich das Prinzip wirtschaftlicher Effizienz.

Grundsätzlich ist nichts dagegen einzuwenden, daß der prozentuale Anteil der Gesundheitsleistungen am Bruttosozialprodukt steigende Tendenz hat, sofern eine solche Inanspruchnahme der volkswirtschaftlichen Ressourcen unter Beachtung der Regeln der Wirtschaftlichkeit erfolgt. Es ist aber wie im gesamten System der Sozialen Marktwirtschaft darauf zu achten, daß die sozialen Elemente, die sich auch aus dem historisch gewachsenen humanitären Charakter von Gesundheitsleistungen (Krankenhauswesen) ergeben, ausreichend zur Geltung kommen. Unter diesen Aspekten ist das gesamte System des Gesundheitswesens zu überprüfen. Dabei handelt es sich nicht nur um die Versicherungsträger und die Versicherten, sondern auch um die verschiedenen Leistungserbringer wie Ärzte, Krankenhäuser, Heilberufe, Heilmittelhersteller und -verteiler einschließlich der Apotheken. Erst das Zusammenspiel aller Beteiligten ergibt das System der Gesundheits-Wirtschaft, eingefügt in das übergeordnete System einer Sozialen Marktwirtschaft. Vom Gesundheitswesen zu sprechen, mag freundlicher klingen; es verdeckt aber die nüchterne Tatsache, daß auch Gesundheitsleistungen den Gesetzen der Wirtschaftlichkeit unterliegen. Eine sachgerechte und wirksame Reform der Gesundheits-Wirtschaft erfordert also die ausgewogene Durch-

setzung der drei Hauptprinzipien: Solidarität, Subsidiarität und Wirtschaftlichkeit.

Historisch ist die GKV vor über hundert Jahren entstanden zum Schutz wirtschaftlich schwacher, hilfsbedürftiger Gruppen der Gesellschaft, nämlich der Industrie-Arbeiterschaft mit ihren geringen Einkommen. Die wirtschaftlichen Bedingungen unserer Gesellschaft haben sich seitdem aber grundlegend geändert. Der allgemeine Lebensstandard in der Bundesrepublik gehört zu den höchsten der Welt. Trotzdem sind heute fast 90 Prozent der Bevölkerung in der GKV versichert. Generell kann deshalb nicht davon gesprochen werden, daß die GKV in ihrer heutigen Form überwiegend dem Schutz schwacher, hilfsbedürftiger Gruppen dient. Unbestreitbar ist die GKV ein wesentlicher Bestandteil des Systems unserer sozialen Sicherheit; in ihrer derzeitigen Form ist sie jedoch weder sozial gerechtfertigt noch wirtschaftlich tragbar.

Ohne moralisierende Handlungskritik üben zu wollen, kann man, überspitzt ausgedrückt, feststellen, daß die GKV inzwischen zum „Selbstbedienungsladen“ fast aller beteiligten Gruppen geworden ist. Viele Versicherte mißbrauchen sie, weil sie keinen Wirtschaftlichkeits- oder Sparanreiz gibt. Die Versicherungsträger und Krankenhausverwaltungen sind Nutznießer bürokratischer Macht ohne finanzielles Risiko. Ärzte bestimmen weitgehend den Umfang ihrer Leistungen und damit ihr Einkommen selbst, oft ohne Rücksicht auf die durch ihr Verhalten der Versicherung entstehenden Kosten. Ähnliches gilt für die Heilberufe und Verteiler, während die Pharmaindustrie offenbar Nutznießer des mangelnden Kostenbewußtseins der übrigen Teilnehmer des Systems ist.

Diese Selbstbedienungsmentalität durch moralische Appelle ändern zu wollen, ist erfahrungsgemäß aussichtslos. Je weniger moralische Anstrengung ein System vom einzelnen verlangt, um so sicherer wird es funktionieren. Deshalb hilft nur ein dementsprechender Umbau des Systems, d. h. eine konsequente Strukturreform, die auch mehr Wirtschaftlichkeit bewirkt. Durch Weckung von mehr Kostenbewußtsein ist die Eigenverantwortung im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu stärken. Ziel der Reform muß es sein, eine wirtschaftlich effiziente und sozial ausgewogene Sicherung gegen gesundheitliche Risiken zu schaffen. Diese Sicherung muß dem anerkannten medizinischen Standard entsprechen. Darüber hinausgehende Ansprüche und Sonderwünsche gehören in die private Vorsorge.

## 2. Konkrete Empfehlungen

### *Eine bessere Ordnung von Mitgliedschaft und Personenkreis*

Darunter fällt eine Pflichtversicherungsgrenze auch für Arbeiter, eine Begrenzung freiwilligen Verbleibens höher Verdienender in der GKV sowie möglicherweise eine Senkung der Versicherungspflichtgrenze.

### *Ausschaltung versicherungsfremder Leistungen und deren Zuweisung an andere Träger*

Trotz des familienpolitisch positiven Effektes ist das Mutterschaftsgeld keine Aufgabe der GKV und sollte deshalb anderen Trägern zugewiesen werden. Die technische Entwicklung verlangt eine Neudefinition der Abgrenzung zwischen Krankenversicherung und Berufsgenossenschaft. Für Rentner muß der gleiche Beitragssatz in der GKV gelten wie für andere Versicherungsnehmer. Wegen des stark ansteigenden Anteils älterer und damit potentiell pflegebedürftiger Menschen an der Gesamtbevölkerung bildet das Problem der Pflegeversicherung eine zentrale Aufgabe der Sozialpolitik. Die Lösung dieses Problems den Krankenkassen aufzubürden, ist nicht sachgerecht und gefährdet die erstrebte finanzielle Stabilisierung der GKV.

### *Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Versicherer und deren Wettbewerbsbedingungen*

Es darf keinen die gute Geschäftsführung bestrafenden Finanzausgleich zwischen den Kassen geben. Bestehende Wettbewerbsvorteile der Ersatzkassen gegenüber den RVO-Kassen müssen beseitigt werden. Ebenso der Arzneimittelrabatt für die GKV. Durch die Reform ist die Verhandlungsposition der Kassen gegenüber den Leistungsanbietern durch neue Vergütungs-, Vertrags- und Versorgungsformen zu stärken.

### *Weckung des Kostenbewußtseins der Versicherten*

Hier ist eine spürbare Beteiligung aller Versicherungsnehmer an Arzneimittelkosten (prozentual) und sonstigen Heil- und Hilfsmitteln (Festbeträge) sowie an den Krankenhausverpflegungs- und Kurkosten (Tagessätze) zu fordern. Für medizinisch aufwendige Leistungen müssen Härtefallregelungen vorgesehen werden. Grundsätzlich sollten die Kassen Beitragsrückerstattungsmodelle erproben sowie Selbstbeteiligungstarife zu ermäßigten Beitragssätzen. Darüber hinaus sollte jeder Versicherte, also auch der Pflichtversicherte, die Möglichkeit erhalten, zwischen Sachleistungs- und Kostenerstattungsverfahren zu wählen.

### *Weckung des Kostenbewußtseins der Ärzte und Wirtschaftlichkeit bei der ärztlichen Versorgung der Patienten*

Die Ärzte müssen über die von ihnen verursachten Kosten besser informiert und in ihrer Verschreibungspraxis durch die Kassen überwacht (Sanktionen gegen „schwarze Schafe“) werden. Die Honorarordnung ist so zu gestalten, daß die Apparatemedizin nicht gegenüber der persönlichen ärztlichen Leistung einschließlich den Hausbesuchen bevorzugt wird. In der Zahnmedizin ist die Honorarordnung zugunsten der Prophylaxe und der Konservierung statt der Prothetik umzugestalten.

### *Neuordnung des Krankenhauswesens durch Schaffung von mehr Markt*

Es muß der Weg zu einem neuen, monistisch finanzierten System mit Anreizen zu wirtschaftlichem Verhalten gesucht werden. Dies könnte mit dem Verhandlungsmodell erreicht werden, bei dem die Preise das Hauptsteuerungsinstrument sind. Dabei entfällt die überbetriebliche Krankenhausplanung, und die Krankenhausversorgung wird überwiegend mit Hilfe von Preisverhandlungen zwischen Krankenhausträgern und Krankenversicherung geregelt. Ziel ist die Schaffung eines Marktes für Krankenhausleistungen mit gestaffelten Pflegesätzen in Abhängigkeit von Verweildauer und Krankheitsart. Krankenhäuser, die aufgrund unwirtschaftlichen Verhaltens mit den ausgehandelten Preisen nicht auskommen, erhalten keinen besonderen Schutz.

### *Schaffung einer marktgerechten Ordnung für Arzneimittel*

Lösungen, die die Forschung und Neuentwicklung von Arzneimitteln gefährden, sind abzulehnen. Ebenso abgelehnt wird ein Solidarbeitrag der Pharmaindustrie zur Subventionierung der Krankenkassen. Wegen der enormen Kosten für Forschung und Entwicklung neuer Arzneimittel wird vorgeschlagen, den effektiven Patentschutz wie in den USA und in Japan 15 Jahre nach Zulassung festzulegen. Unter dieser Voraussetzung ist der deutschen Pharmaindustrie der volle Wettbewerb mit den Generika-Produzenten zuzumuten.

Zur Kostendämpfung: Einschränkung der Werbung für Arzneimittel sowie der kostenlosen Abgaben von Proben außer für patentrechtlich geschützte Neuentwicklungen; zur Vermeidung vorzeitiger Vernichtung von Arzneimitteln wird eine Überprüfung der von den Herstellern anzugebenden Verfalldaten als Teil der amtlichen Zulassung

empfohlen. Generell soll es weniger verschreibungspflichtige Arzneimittel geben; dadurch sollen neue Vertriebswege geöffnet werden. Beides führt zur Entlastung der Kassen.

### *Neuordnung von Arbeitgeberbeitrag und Lohnfortzahlung*

Da der Arbeitgeberbeitrag praktisch ein Lohnbestandteil ist, aber vom Arbeitnehmer durchweg nicht als eigener Kostenaufwand empfunden wird, soll aus psychologischen Gründen der Arbeitgeberbeitrag in Zukunft unter Beibehaltung des bisherigen Lohnabzugsverfahrens als Lohn an den Arbeitnehmer ausgewiesen werden, wobei allerdings keine steuerlichen Mehrbelastungen der Arbeitnehmer entstehen dürfen. Zur Mißbrauchseinschränkung bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall soll die erste Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung grundsätzlich für nicht länger als eine Woche ausgestellt werden. Der vertrauensärztliche Dienst soll auch schon während der Lohnfortzahlung bei länger dauernder Arbeitsunfähigkeit ab der zweiten Woche als Kontrollorgan eingeschaltet werden. Kuren sind teilweise auf den Erholungsurlaub anzurechnen. Trotz der Umwandlung der Arbeitgeberbeiträge in auszuweisenden Lohn bleibt die paritätische Mitwirkung der Arbeitgeber in Organisationen der Kassen unberührt, da sie schon durch die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall einen hohen Beitrag leisten (1985 — 40 Milliarden DM).

Fazit: Grundsätzlich dürfte außer Frage stehen, daß in das heutige System der GKV Elemente einer stärkeren wirtschaftlichen Verantwortung aller Beteiligten eingebaut werden müssen. In einer Sozialen Marktwirtschaft muß auch die Krankenversicherung den Grundsätzen dieses erfolgreichen und erprobten Systems angepaßt werden.

## III. Bildung von Miteigentum am Produktivvermögen in allen Bevölkerungskreisen

In der politischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland wird insbesondere seit 1980 angesichts der konstanten Abnahme der Eigenkapitalmittel der deutschen Wirtschaft und gleichzeitig stark ansteigender Arbeitslosigkeit der Schwerpunkt der Auseinandersetzung auf die Frage der Bildung von Miteigentum am Produktivvermögen gelegt. Dabei ist die Schwierigkeit des Problems in der praktischen Durchführung deutlich geworden. Als Ergebnis sind meist nur Forderungen allgemeiner Natur erhoben worden. Aus diesem Grunde wurde ein Konzept zur Bildung von Miteigentum am Produktivvermögen mittels regionaler Anlagegesellschaften nach genossenschaftlichem Recht entwickelt<sup>12)</sup>. Dabei waren folgende sozioethische, ge-

sellschaftspolitische und wirtschaftliche Überlegungen ausschlaggebend.

### 1. Sozialethische Begründung

Nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hat jeder Bürger das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit. Privates Eigentum eröffnet der Person einen Freiraum individueller Lebensgestaltung, es stärkt die persönliche Unabhängigkeit und erweitert die Möglichkeiten der Selbstverwirklichung des einzelnen und der Familien. Es macht zudem unabhängiger von staatlicher Fürsorge. Durch Eigentum und Miteigentum wird der einzelne und die Familie in stärkerem Maße Subjekt der Wirtschaft. Das Miteigentum am Produktivvermögen stärkt zudem die Eigenverantwortung und die Solidaritätsbereitschaft der Person;

<sup>12)</sup> BKU-Diskussionsbeiträge, Miteigentum am Produktivvermögen, Köln 1987.

durch die persönliche Beteiligung am Produktivvermögen wird das Verständnis für die Sachzusammenhänge in der Wirtschaft vertieft und zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein erneuter Versuch zu einer Sinngabe der Sparsamkeit unternommen. Diese ist zudem nicht identisch mit endgültigem Konsumverzicht, sondern bedeutet zeitweiligen Konsumverzicht zugunsten der Sicherung des Arbeitsplatzes, der Alterssicherung und der Hilfe für die nächstfolgende Generation. Kapitalerträge stehen in enger Verbindung mit der Erbringung volkswirtschaftlicher Leistung. Sie gewähren ein Einkommen, welches in der Regel auf Leistungen aus der Vergangenheit beruht.

## 2. Gesellschaftspolitische Begründung

Privates Eigentum ist eine Grundlage unserer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Eigentum und Miteigentum gewährleisten die nötige Flexibilität für Personen, Gruppen und die Volkswirtschaft. Eine freiheitliche Gesellschaftsordnung kann zudem nur dann mit dem Attribut „gerecht“ bezeichnet werden, wenn jedermann die Möglichkeit hat, Eigentum zu besitzen und Vermögen zu bilden. Nur wer Eigentum bilden kann, wird sich in einer Gesellschaftsordnung, die dieses ermöglicht, heimisch fühlen und sich für die Erhaltung dieser Ordnung einsetzen. Ziel der Bildung von Produktivvermögen in allen Bevölkerungskreisen ist die Minderung sozialer Unterschiede und die engere Einbeziehung aller Miteigentümer in das wirtschaftliche Geschehen. Durch sie kann der teils ideologisch konstruierte und verengt gesehene Gegensatz zwischen „Kapital und Arbeit“ in Richtung auf eine neue Partnerschaft von Kapitalgebern und Kapitalnehmern abgebaut werden.

## 3. Wirtschaftliche Begründung

Eine größere Beteiligung aller Bevölkerungskreise an der Bildung von Produktivvermögen würde zur notwendigen Stärkung des haftenden Kapitals in den Unternehmen der deutschen Wirtschaft beitragen. Bekanntlich ist die Eigenkapitalquote der deutschen Wirtschaft (Eigenkapital in Prozent der Bilanzsumme) seit 15 Jahren im Durchschnitt von circa 30 Prozent auf circa 20 Prozent gesunken. Damit steht die Bundesrepublik heute im internationalen Vergleich der Industrienationen im untersten Teil der Skala (USA 58 Prozent, Großbritannien 48 Prozent, Frankreich 26 Prozent). In der lang anhaltenden Verminderung der Eigenkapitalausstattung der deutschen Wirtschaft ist ein wesentlicher Faktor für die gegenwärtig hohe Arbeitslosigkeit zu sehen. Der Eigenkapitalmangel verleiht zur Beibehaltung veralteter Anlagen und erschwert risikobehaftete Zukunftsinvestitionen. Dies bedeutet eine zusätzliche Belastung in Zeiten ungünstiger Konjunktur. Eine Stärkung der Haftkapitalbasis trägt zur Schaffung neuer und zur Erhaltung produktiver Arbeitsplätze bei, weil sehr viele Einzelinitiativen erforderlich sind, um die Erkundung und Erschließung ungesättigter Märkte zu bewirken. Die Lohnpolitik erhält neue Akzente, wenn auch Arbeitneh-

mer gleichzeitig am Produktivvermögen und seinem Ertrag beteiligt sind.

Grundsätzlich sollte der einzelne in seiner Entscheidung frei sein, ob er sich am Produktivvermögen beteiligen will. Wenn er sich dafür entschieden hat, soll es ihm überlassen bleiben, welche Art der Vermögensbildung er wählt: Ob er sich am Unternehmen seines Arbeitgebers beteiligt, ob er regionale Anlagegenossenschaften bevorzugt oder ob er sich zum Beispiel auf den Aktienmärkten betätigt. Die zwangsweise Anlage in zentralen Fonds ist abzulehnen. Das gilt auch für die Beschränkung auf branchengebundene Anlageformen.

Der Empfänger von vermögenswirksamen Leistungen im Rahmen von Tarifverträgen muß die freie Wahl der Anlagemöglichkeiten haben. Auch der Unternehmer muß in jedem Fall die Freiheit besitzen, an seinem Unternehmen eine Beteiligung von Dritten zuzulassen oder nicht.

Aus diesen Gründen werden neben direkten Beteiligungsformen regionale Anlagegenossenschaften empfohlen, um die anschaulichste Mitwirkung aller Bevölkerungskreise am Wirtschaftswachstum zu ermöglichen und den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht zu vermeiden. Voraussetzung für die Bildung von Produktivvermögen in allen Bevölkerungskreisen ist allerdings die Beseitigung zahlreicher rechtlicher Hemmnisse, insbesondere der steuerlichen Diskriminierung des Haftkapitals.

## 4. Sinn und Zweck der Anlagegenossenschaft

Zweck der Anlagegenossenschaft soll es sein, durch die Ausgabe von Geschäftsanteilen Sparkapital zu sammeln und dieses durch Beteiligungen am haftenden Kapital von Wirtschaftsunternehmen anzulegen. Die Rechtsform der Genossenschaft bietet sich an, weil sie zur Zusammenführung von Personen aus allen Bevölkerungsschichten besser geeignet erscheint als die Aktiengesellschaft. Der Vorschlag zur Bildung von Anlagegenossenschaften beschränkt sich nicht auf die Begünstigung von Arbeitnehmern und geht über die bisherigen gesetzlichen Regelungen, die sich auf einkommenspolitische Zusammenhänge beziehen, hinaus. Der Vorschlag stellt eine Weiterentwicklung der Sparförderungs politik dar, die erst bei der Einkommensverwendung ansetzt und sich damit auf die gesellschaftspolitische Ebene erstreckt. Der Vorschlag ist vor dem Hintergrund der Partnerschaft von Kapitalgebern und Kapitalnehmern zu sehen. Es wird ein verstärktes Miteinander breiter Kreise der Bevölkerung als Kapitalgeber und der Wirtschaftsunternehmen als Kapitalnehmer angestrebt. Das Zusammenwirken dieser beiden Gruppen hat nichts mit den Kategorien Arbeitgeber — Arbeitnehmer oder Tarifparteien zu tun. Es geht über diese Ebenen weit hinaus und ist von Grund auf eigenständig.

## 5. Erforderliche Maßnahmen

Der Gedanke der Anlagegenossenschaft muß zu einem politischen Programm erhoben werden,

wenn er das gesteckte Ziel erreichen soll. Dieses Ziel besteht darin, die weithin vorhandene ideologische Erstarrung: „Kapitalisten“ hier — „einflußlose Abhängige“ dort endlich real und praktikabel aufzuheben. Es liegen in Wirklichkeit gleiche Interessen vor, die für das Gedeihen des Ganzen gebündelt werden müssen. Die Zeit des weltweiten wirtschaftlichen Strukturwandels, der sich seit einigen

Jahren besonders negativ im Ruhrgebiet auswirkt, macht ein Umdenken unabdingbar. Des weiteren ist die Mitarbeit des Gesetzgebers auf folgenden Gebieten erforderlich: Genossenschaftsrecht, steuerliche Förderung der Anlagegenossenschaft, steuerliche Förderung der Beteiligungsunternehmen und steuerliche Förderung der Kapitalgeber (Sparer).

#### IV. Die aktuelle Diskussion um die Sonntagsarbeit

Die Diskussion um die Sonntagsarbeit flammt immer wieder dann auf, wenn aufgrund des meist durch neue Techniken bedingten wirtschaftlichen Strukturwandels Forderungen nach Ausnahmen von der gesetzlich vorgeschriebenen Sonntagsruhe erhoben werden. In den fünfziger Jahren ging es darum, mit der „gleitenden Arbeitswoche“ die vollkontinuierliche Produktion in der Stahlindustrie zu ermöglichen. Die derzeitige Diskussion wurde wiederum ausgelöst durch eine mit technischer Notwendigkeit begründete vollkontinuierliche Herstellung bestimmter mikro-elektronischer Produkte. Firmen wie Siemens und IBM argumentieren, daß die Herstellung von Mikro-Chips nur dann ökonomisch vertretbar sei, wenn die chemischen und physikalischen Prozesse, die bei ihrer Produktion ablaufen, nicht unterbrochen werden. Man verweist in der Diskussion auf die Eisen- und Stahlerzeugung sowie auf die Papierherstellung, die vollkontinuierlich betrieben werden. Im Jahre 1957, als die deutschen Bischöfe den Sonntag in Gefahr sahen und befürchteten, daß durch die Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeit im Schichtbetrieb auch der Rhythmus von Arbeit und Freizeit im Laufe der Woche gelöst werde, konnte diese Grenzziehung vorgenommen werden. Dort, wo aus technischen Gründen vollkontinuierlich gearbeitet werden muß, ist der Betrieb vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommen. Im übrigen betont die Firma Siemens, daß im Unterschied zur chemischen- und zur Stahlindustrie, wo etwa ein Viertel der Beschäftigten am Sonntag arbeitet, für die Mikro-Chip-Herstellung nur 0,5 Prozent, d. h. 1 300 Mitarbeiter benötigt werden<sup>13)</sup>. Allerdings wird es immer schwieriger, verlässlich zu bestimmen, wo ein kontinuierlicher Produktionsprozeß aus technischen Gründen vorliegt und wo technische Gründe zwar eine Rolle spielen, aber nicht ausschlaggebend sind.

Welche Größenordnung die unterschiedlichen Ausnahmebereiche haben, geht aus Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft hervor. Danach arbeiteten 1987 3,85 Millionen Erwerbstätige in der Bundesrepublik Deutschland an Sonn- und Feiertagen. 1983 waren es noch 3,6 Millionen. Den höchsten Anteil ermittelte das Institut bei Bund, Ländern und Gemeinden mit 810 000 Erwerbstätigen

(22,5 Prozent), es folgen Industrie und Handwerk mit 795 000 (22,1 Prozent), Dienstleistungen mit 649 000 (18 Prozent) sowie Verkehr und Post mit 490 000 (13,6 Prozent). Im Bereich der Kirchen arbeiten rund 250 000 Menschen an Sonn- und Feiertagen (6,9 Prozent). Allerdings muß dabei berücksichtigt werden, daß knapp eine Million Menschen an drei Sonntagen im Monat arbeiten muß, die große Mehrzahl hingegen nur an einem Sonntag im Monat arbeitet<sup>14)</sup>.

Zur Auseinandersetzung um Ausnahmen von der Sonntagsarbeit ist in den vergangenen zwei bis drei Jahren eine andere Problematik hinzugekommen, nämlich die der Ausnahmegenehmigungen zur Senkung der Betriebskosten und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler und vor allem internationaler Ebene. Von den Firmen mit hochtechnisierten Produktionsanlagen wird argumentiert, man könne ohne Ausweitung der Nutzungszeiten nicht mehr rentabel arbeiten. Eine Ausdehnung der Arbeitswoche auf sechs bzw. sieben Tage ermögliche die kontinuierliche Nutzung der kapitalintensiven Maschinen, schaffe größere Spielräume für flexible Arbeitszeitregelungen und könne gefährdete Arbeitsplätze sichern.

Vor allem die Textilindustrie macht sich für die Einführung der Sonntagsarbeit stark. Die modernen Spinn- und Webmaschinen müßten sieben Tage laufen, wenn der Markt nicht an die europäische und an die asiatische Konkurrenz ganz verloren werden soll. Auf diesem Wege würden sich 70 000 bis 80 000 Arbeitsplätze sichern lassen. Auch würden für die Arbeit an Sonntag nur 6 000 bis 8 000 Arbeitnehmer der rund 250 000 Beschäftigten benötigt<sup>15)</sup>.

Nach einer vom Verband Gesamttextil erstellten Übersicht darüber, wie lange die Maschinen in den weitgehend automatisierten Betrieben im Jahr laufen, werden in der Bundesrepublik Deutschland 6 624 Stunden (gleich 276 Tage), in den in Europa konkurrierenden Ländern Großbritannien, Portugal, Schweiz, Belgien, Frankreich zwischen 7 992 (gleich 333 Tage) bis 7 776 (gleich 324 Tage), in den ostasiatischen Länder Taiwan, Hongkong und Süd-Korea sogar circa 8 500 Stunden (gleich

<sup>13)</sup> BKU-Diskussionsbeiträge, Sonntag muß wieder Sonntag werden, Köln 1987, S. 17.

<sup>14)</sup> Die Potentiale der Sonntagsbeschäftigung, in: iwD (1988) 3.

<sup>15)</sup> Vgl. A. Rauscher, Christliche Sonntagskultur, Kirche und Gesellschaft, Nr. 148, Köln 1988, S. 8 f.

354 Tage) pro Jahr gearbeitet<sup>16)</sup>. Zudem weist man mit Recht darauf hin, daß die Einführung der Sonntagsarbeit in den Textilindustrien in „so katholischen“ Ländern wie Belgien oder Italien nicht auf den Widerstand der katholischen Kirche gestoßen sei.

Die christlichen Kirchen stehen nun vor folgender Situation: Einerseits sind ihnen die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen und damit die Sicherung der Arbeitsplätze nicht gleichgültig, andererseits ist heute die Neigung außerordentlich gestiegen, die wirtschaftlichen Interessen und die ökonomische Betrachtungsweise absolut zu setzen und ihnen alle anderen Dimensionen des menschlichen und gesellschaftlichen Lebens unterzuordnen. Der rein nach wirtschaftlichen und utilitaristischen Gesichtspunkten denkende und urteilende Mensch ist in der Gefahr, nur die kurzfristigen Vorteile, nicht jedoch die auf längere Sicht auch für die Wirtschaft sowie für seine eigene Person selbst zu erwartenden Schäden einzukalkulieren. „Es wäre fatal, würden wir die Ausgaben für die Psychiater und Sozialarbeiter, die wir dann zusätzlich beschäftigen müßten, wenn immer mehr Menschen ihr kulturelles Gleichgewicht verlieren, auch noch als Steigerung des Bruttosozialprodukts in Absatz bringen, wogegen aus wirtschaftlichen Gründen gar nichts einzuwenden wäre.“<sup>17)</sup>

Und genau auf diese Art der Verkürzung der Wirklichkeit weist die gemeinsame Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland eindringlich hin: „Wir sollten uns auch fragen, wie der Sonntag als Ruhetag uns wirklich Muße und Erholung schenken kann. Ausruhen von ermüdender Arbeit, so unverzichtbar es ist, darf noch nicht gleichgesetzt werden mit der Muße, mit der Ruhe, mit der Sonntagsruhe. Ausruhen soll verausgabte Kräfte wieder ersetzen; Muße ist eine schöpferische Ruhe von der ständigen Beanspruchung und dem Streß des Alltags. Sonntagsheiligung ist Besinnung und Bewußtwerden des Sinnes unseres Daseins, ist die Hinwendung zu Gott, unserem Schöpfer und unserem Ziel. Wir müssen wieder mehr Zeit für uns und füreinander haben. Dies ist nicht allein eine Frage der äußeren Verhältnisse, sondern auch unserer Einsicht und unserer Entschiedenheit: Wir dürfen nicht uns selbst den Sonntag stehlen.“<sup>18)</sup>

Der Verlust des Sonntags würde auf lange Sicht nicht nur dem Glauben und der Kirchlichkeit der Menschen, der Kultur und dem sozialen Miteinander schaden, sondern auch der Wirtschaft selbst, die trotz aller Mechanisierung und Automation auch in Zukunft ein gesellschaftlicher Lebensprozeß bleiben wird. Wird der Sonntag als „Zentral-

wert unserer Kultur“ immer mehr ausgehöhlt, so hat dies auf längere Sicht auch für die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen sowie für die gesamte Volkswirtschaft negative Auswirkungen. Nicht umsonst hat die Volks- und Betriebswirtschaftslehre in der Vergangenheit immer stärker das „Human-Kapital“, also den Wert der menschlichen Beziehungen in den Betrieben und Unternehmen entdeckt und als mitentscheidenden Faktor des wirtschaftlichen Erfolges betont.

Wie sind auf diesem Hintergrund die Argumente der Industrie zu bewerten? Was die Laufzeit der Maschinen betrifft, so steht eigentlich nichts im Wege, erst einmal auch den Samstag voll in den Produktionsprozeß einzubeziehen. Auf diese Weise käme man auch ziemlich an die Laufzeiten in den übrigen europäischen Ländern heran. Dabei wäre es wichtig, daß bis zur Errichtung des europäischen Binnenmarktes 1992 Vereinbarungen erreicht würden, die die Rahmenbedingungen für die Maschinenlaufzeiten angleichen. Warum die Bundesregierung bisher keinen entsprechenden Vorstoß und auch die deutsche Textilindustrie keine Initiativen in dieser Richtung unternommen haben, ist unverständlich. Rechtlich jedenfalls steht einer Ausdehnung der Samstagsarbeit grundsätzlich nichts im Wege<sup>19)</sup>.

Weiterhin ist bekannt, daß die Textilindustrie sehr schwere Jahre hinter sich hat und den Strukturwandel ohne Subventionen verkraften mußte. Die Zahl der Arbeitsplätze ist von 470 000 auf 245 000 zurückgegangen. Die massiven Einfuhren aus Billigländern, vor allem aus Ostasien und aus den sozialistischen Ländern, bewirkten einschneidende Veränderungen. Aber die Textilindustrie hat diese Herausforderung bestanden. Insgesamt steht sie heute stärker da als vor dem Strukturwandel. Man sollte sich jedoch von der Vorstellung lösen, daß die Einbeziehung des Sonntags die Probleme beseitigen könnte.

Von einigen Verbandsvertretern innerhalb der katholischen Kirche wurde vereinzelt argumentiert, die Kirche könne den Sonntag nur erhalten, wenn sie sich für das freie Wochenende einsetze und mit den Gewerkschaften am gleichen Strang ziehe<sup>20)</sup>. Bezüglich dieser Aktionen muß festgehalten werden, daß aus christlicher Sicht zwischen dem Sonntag und dem „freien Wochenende“ ein qualitativer Unterschied besteht. Es ist unverständlich und sozial ethisch durch nichts zu begründen, daß einige Vertreter katholischer Verbände und Institutionen den religiösen und kulturellen Wert des Sonntags mit der gesellschaftlichen Errungenschaft des freien Wochenendes auf eine Ebene stellen. Daher ist zu vermuten, daß diesen Argumentationen eher parti-

<sup>16)</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Januar 1988; vgl. Gesamttextil, Sonntagsarbeit in Europa, Schriften zur Textilpolitik, Heft 5, Frankfurt a. M. 1988.

<sup>17)</sup> A. Rauscher (Anm. 15), S. 10.

<sup>18)</sup> Gemeinsame Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der EKD, Unsere Verantwortung für den Sonntag, Bonn 1988.

<sup>19)</sup> Vgl. Sonntagsarbeit — Zwang zum Umdenken, in: iwd, (1987) 40.

<sup>20)</sup> Vgl. Dokumentation des Diözesanrates der Katholiken im Bistum Aachen, Zur Auseinandersetzung um die Wochenend Arbeitszeit, ebenso die Aktion der KAB in der Diözese Freiburg, Sonntag muß Sonntag bleiben! — Den Sonntag bewahren. Den freien Samstag erhalten.

kulare Eigeninteressen zugrunde liegen als die tatsächliche Bewahrung des Sonntags. Zudem stellt diese Forderung eindeutig eine Diskriminierung der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten dar, von denen selbstverständlich erwartet wird, daß sie samstags und gegebenenfalls auch sonntags arbeiten.

Diese klare Unterscheidung traf auch Papst Johannes Paul II. bei seinem Besuch am 2. Mai 1987 in Bottrop: „Für die Christen ist der Sonntag der Ur-Feiertag, an dem wir uns im Gottesdienst versammeln, um das Wort Gottes zu hören und an der Eucharistiefeier teilzunehmen. So ist der Sonntag von hohem kulturellen und religiösem Wert. Er ist wichtig für die christliche Gemeinde, aber auch für die gesamte Gesellschaft. Darum muß der Sonntag auch in Zukunft geschützt bleiben. Er darf durch keinen anderen Tag ersetzt werden. Hierfür bedarf es der Solidarität der Gewerkschaften und der Unternehmer zum Wohle der arbeitenden Menschen und ihrer Familien, zum Wohl des kulturellen Niveaus des ganzen Volkes.“ Sonntagskultur beinhaltet also mehr als nur Sonntagsruhe und Verbot der Sonntagsarbeit. Ebenso wenig erschöpft sie sich in bloßer Freizeit. Kultur ist eine Lebensqualität, die mit den Methoden der angewandten Sozialforschung niemals adäquat erfaßt werden kann. Deshalb ist Vorsicht gegenüber kurzschlüssigen Befunden geboten, die besagen, daß der Sonntag seine Sonderstellung weitgehend verloren habe. Auch wird man sich hüten müssen, die Tatsache, daß eine Mehrzahl der Berufstätigen mit einer flexibleren Regelung der Arbeitszeiten für das Wochenende einverstanden ist, dahingehend zu deuten, daß dies auf Samstag und Sonntag in gleicher Weise zutrefte.

Vor diesem Hintergrund sind folgende sechs Schlußfolgerungen festzuhalten:

1. Der Sonntag gilt gemäß der kulturellen, vom christlichen Glauben geprägten Tradition in unserer Gesellschaft als religiöser Feiertag, als Tag der Besinnung, der Mitmenschlichkeit sowie der körperlichen und geistigen Erholung. Es ist deshalb grundsätzlich frei von Erwerbsarbeit zu halten.
2. Ausnahmen hiervon lassen sich generell rechtfertigen, soweit die Aufrechterhaltung der notwendigen Versorgung und der öffentlichen Ordnung (Gesundheitsdienste, Versorgungseinrichtungen, Verkehrs- und Nachrichtenmittel, Feuerwehr, Polizei usw.) sowie die Dienste zur Besinnung und Erholung dies erfordern.
3. Prozeßtechnische Gründe können eine Sonntagsarbeit notwendig machen, wenn ein vollkontinuierlicher Produktionsablauf unvermeidbar ist. Ausnahmegenehmigungen hierfür sollten jedoch nur zeitlich befristet gegeben werden, um neue technische Entwicklungen, die diese Produktionsverfahren überflüssig machen, zu fördern. Sie dürfen keine Wettbewerbsvorteile mit sich bringen.

Wird einem Betrieb eine Ausnahmegenehmigung erteilt, so haben grundsätzlich alle Betriebe mit demselben Produktionsverfahren Anspruch auf gleiche Behandlung. Rein wirtschaftliche Vorteile einzelner Betriebe und Wirtschaftszweige bzw. einzelner Arbeitnehmergruppen können keine Ausnahmegenehmigung rechtfertigen.

4. Es ist allerdings nicht zu übersehen, daß durch die Ablehnung der Sonntagsarbeit bestimmte Unternehmen angesichts der internationalen Konkurrenz aus Ländern, die keine Sonntagsruhe kennen, in eine schwierige Wettbewerbslage kommen können. Dies trifft besonders für die Branchen zu, in denen die Rentabilität der pro Arbeitsplatz stark steigenden Investitionen entscheidend von den Laufzeiten der Anlagen abhängt. Die Vermeidung schwerwiegender Konsequenzen hieraus in Form zunehmender Produktionsverlagerung ins Ausland und der notwendigen Ausgleich der Kosten für Arbeitszeitverkürzungen erfordern generell eine größere Flexibilisierung der Wochenarbeitszeit unter Einbeziehung des Samstags. Daraus folgen weitere Vorteile, wie zum Beispiel mehr (Teilzeit)-Arbeitsplätze, eine Entzerrung beim Gebrauch der Verkehrsmittel sowie der Freizeiteinrichtungen. Wer den Sonntag vom Druck der aus Kostengründen geforderten Erwerbsarbeit entlasten will, der darf nicht den arbeitsfreien Samstag zum Tabu erklären.

5. Der materielle Wohlstand unserer Gesellschaft sowie das daraus resultierende hohe Maß an Freizeit ermöglicht es, den Sonntag wieder stärker seiner eigentlichen Bestimmung zuzuführen. Der Sonntag sollte wieder mehr den höheren Werten der Religion, der Mitmenschlichkeit und der Gemeinschaft gewidmet werden. Dies bedeutet, daß der Sonntag von jenen Veranstaltungen des Vergnügens und des Massensports befreit werden sollte, die in besonderer Weise die Sonntagsarbeit anderer bedingen.

6. Eine Einschränkung der sonntäglichen Erwerbsarbeit und eine Rückbesinnung auf den ursprünglichen Sinn des Sonntags ist aber nicht primär die Aufgabe der Wirtschaft. Jeder einzelne sollte sich vielmehr fragen, inwieweit er durch die wachsende und selbstverständliche Inanspruchnahme von Sonntagsdiensten im Bereich der Freizeitindustrie immer mehr Menschen eine sonntägliche Erwerbsarbeit zumutet. Dies ist in ganz entscheidendem Maße eine Frage der Erziehung und der persönlichen Einstellung. Deshalb kommt den Familien und den Kirchen, dem Staat und den Medien eine besondere Verantwortung zu. Die Wirtschaft kann diesem Ziel am besten dienen, indem sie den Sonntag prinzipiell für unverfügbar betrachtet<sup>21</sup>).

<sup>21</sup>) Vgl. BKU-Diskussionsbeiträge (Anm. 14), S. 36f.

## **Josef Homeyer: Aussagen der katholischen Soziallehre zu gesellschaftlichen Fragen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/88, S. 3-10

Das Soziale in der katholischen Soziallehre stellt auf das Verhältnis von Person und Gesellschaft ab, und zwar unter Betonung des Vorrangs der Eigenverantwortung des Menschen auf der Grundlage von Freiheit und Gerechtigkeit.

Die soziale Gestaltung gesellschaftlicher Lebensbedingungen ist vornehmlich Aufgabe einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, in der Markt und Wettbewerb gemeinwohlorientierten Rahmenbedingungen unterworfen sind — eine Aufgabe, die sich jedoch nicht auf die Verteilungsproblematik reduziert. Die Enzyklika *Sollicitudo rei socialis* von Papst Johannes Paul II. hebt zum Beispiel neben der besonderen Verpflichtung der Industrienationen gegenüber den ärmeren Völkern die Notwendigkeit hervor, in den Entwicklungsländern selbst leistungsfähige Volkswirtschaften aufzubauen.

Die Anerkennung des Eigenwertes und der gesellschaftlichen Leistungen der Familie ist für die Kirche stets eine Forderung sozialer Gerechtigkeit gewesen. Unter dem Eindruck der negativen Bevölkerungsentwicklung, vor allem der künftigen Probleme der Alterssicherung, scheint die Bereitschaft zu einem umfassenderen Familienleistungsungleich zu wachsen. Reformen im Alterssicherungssystem selbst können auf Dauer nur tragfähig sein, wenn sie in einer wirksamen Familienpolitik ihr zweites Fundament finden.

Eine weitere soziale Herausforderung stellt die Arbeitslosigkeit dar. Bei nicht ausreichender Wirtschaftstätigkeit müssen auch über Arbeitszeitverkürzungen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies kann nur gelingen, wenn zugleich die zugehörigen Einkommen geteilt werden. Der Staat wäre überfordert, würde ihm allein das Vollbeschäftigungsrisiko aufgebürdet. Daher bedarf es der Abstimmung zwischen allen, die wirtschaftspolitisch das Beschäftigungsniveau beeinflussen.

Die zum Teil in der Arbeitslosigkeit spürbar werdenden außenwirtschaftlichen Verschiebungen sind ebenso Ausdruck weltweiter Verflechtungen wie das Ökologieproblem. Um den Erfordernissen von Umwelt und Ressourcen nachzukommen, muß das ökologische Ziel in den Zielkatalog der Sozialen Marktwirtschaft aufgenommen werden. In der verantwortlichen Nutzung der Natur konkretisiert sich schließlich auf ihre Weise die universale, allen Menschen zugedachte Verfügbarkeit über die Erdengüter: Solidaritätspflichten gegenüber den Menschen in der Dritten Welt und gegenüber kommenden Generationen.

## **Theodor Strohm: Positionen und Stellungnahmen der Evangelischen Kirche zu sozialpolitischen Aufgaben**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/88, S. 11-23

Trotz der Vielfalt, gelegentlich auch Widersprüchlichkeit evangelischer Äußerungen gibt es doch — seit den Tagen Johann Hinrich Wicherns (1848/49) — eine Grundtendenz des „sozialen Protestantismus“ und seit 1945 grundsätzliche Stellungnahmen durch die Organe der EKD zu sozialpolitischen Aufgaben. Im Sinne des „dreifachen diakonischen Amtes“ sollen jeder einzelne als Bürger und Christ, die Kirche in ihren Verbänden und Gemeinden und die staatlichen Organe in differenzierter Weise zusammenwirken und zur sozialen Erneuerung beitragen. Prinzipien wie „Personalität“, „Solidarität“, „soziale Gerechtigkeit“ stehen im Vordergrund, getragen von einem theologischen Vorverständnis der „Menschenwürde“ und einer Perspektive auf die „verantwortliche Gesellschaft“. Von daher erfolgt die Beleuchtung und Interpretation des Grundgesetzes.

In der neuesten Denkschrift der Sozialkammer der EKD „Alterssicherung“ (1987) werden bewährte Prinzipien festgehalten und neue Aufgaben umschrieben (Verbesserung der Sicherung von Frauen, „Mindestsicherung“, Flexibilisierung der Altersgrenze etc.). Vielfach Stellung genommen hat die Kirche zur Arbeitslosigkeit. Zuletzt hat sie „Gezielte Hilfen für Langzeitarbeitslose“ gefordert und detaillierte Vorschläge unterbreitet. Ein hoher Beschäftigungsstand und entsprechende öffentliche Maßnahmen werden als Voraussetzung für eine verantwortliche Sozialpolitik gesehen. Die Sozialhilfe als Basissicherung wird gegenwärtig durch die Arbeitslosigkeit ruiniert und pervertiert. Schließlich wird der „Jugend- und Familienhilfe“, die in eine Gesamtperspektive vorausschauender, begleitender und rehabilitierender Sozialpolitik erst noch eingebunden werden muß, in vielen Einzelbereichen große Aufmerksamkeit geschenkt. Gerade in diesem Bereich wird die Aufgabe der Zukunft besonders klar: An der Basis, im Nahbereich bedarf es eines Höchstmaßes an ganzheitlicher Solidarität. Selbsthilfeinitiativen, Nachbarschaftsnetze und die „heilende Gemeinschaft“ diakonischer Gemeinden könnten die Zielvorstellung lokaler „Wohlfahrts-gemeinden“ mit Sinn und Leben erfüllen.

### **Gerhard Bäcker: Die Zukunft der Sozialpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/88, S. 24-35

Aus der Sicht der Gewerkschaften bleibt es die unverzichtbare Aufgabe der Sozialpolitik, die Menschen vor Gefährdungen und Abhängigkeiten, die im Gefolge der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung entstehen, zu schützen, Risiken solidarisch zu mildern und Schäden zu verhüten. Diese doppelte Aufgabe von Sozialpolitik, nämlich des Schutzes und der Gestaltung, wird auch in Zukunft nötig sein, um die Werte der Freiheit und Gerechtigkeit für alle Menschen real werden zu lassen. Der Beitrag untersucht, wie diese Zielvorstellung unter der Bedingung neuer Herausforderungen und Probleme erreicht werden kann. Die bisherige Sozialpolitik wird nicht nur mit steigenden ökonomischen, demographischen und sozialen Belastungen konfrontiert werden, sondern muß auch mit vielfältigen Defiziten und Konstruktionsmängeln des sozialen Sicherungssystems kämpfen.

Schwerpunkte einer zukunftsgerichteten Neuorientierung der Sozialpolitik werden die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, die Vermeidung von Armut, die Demokratisierung durch Mitbestimmung und Selbsthilfeförderung sowie die Gewährleistung solidarischer Finanzierungsgrundlagen sein müssen. Abschließend befaßt sich der Beitrag mit den gewerkschaftlichen Vorstellungen zu den Strukturreformen in der Alterssicherung und im Gesundheitswesen.

### **Cornelius G. Fetsch: Neue Ansätze zur Wirtschafts- und Sozialpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/88, S. 36-46

Die Diskussion um die Steuerreform, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die steigende Neuverschuldung des Bundes, die Probleme der sozialen Sicherungssysteme Rente und Gesundheit, des nationalen und europäischen Agrarmarktes, der „alten Industrien“ wie Kohle, Stahl, Schiffsbau sowie die Diskussion um den Industriestandort Bundesrepublik Deutschland verlangen neue Konzeptionen im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Gesamtkonzeptes.

Es ist deutlich zu machen, daß in der Bundesrepublik Deutschland der Preis für die Arbeit zu teuer geworden ist. Die Tarifpolitik der letzten Jahre: Immer mehr Lohn für immer weniger Arbeitsplatzbesitzer hat zu einem Lohnniveau geführt, bei dem nicht mehr alle Arbeit finden können. Die Arbeitslosigkeit kann nur wirksam reduziert werden, wenn die Tarifpartner flexible Wege der Tarifpolitik gehen. Im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung ist ein klares, an gesellschaftspolitischen Grundsätzen orientiertes Konzept notwendig. Neben den Prinzipien Solidarität und Subsidiarität muß deshalb zugleich das Prinzip wirtschaftlicher Effizienz gelten.

In der zum Teil erheblichen Verminderung der Eigenkapitalausstattung der deutschen Wirtschaft ist auch ein Faktor für die Schwierigkeit der Schaffung neuer Arbeitsplätze zu setzen. Eigenkapitalmangel verleitet zur Beibehaltung veralteter Anlagen. Er lähmt Zukunftsinvestitionen und bedeutet eine zusätzliche Belastung in Zeiten ungünstiger Konjunktur. Politiker und Wirtschaftsvertreter müssen aus diesem Grunde gemeinsam an einem Konzept zur Förderung des Miteigentums am Produktivvermögen in allen Bevölkerungskreisen arbeiten.

In der Diskussion um die Sonntagsarbeit kommt es oft zu einer unverantwortlichen Vermischung von Samstags- und Sonntagsarbeit. Vor einer weiteren Inanspruchnahme des Sonntags sollte erst einmal der Samstag als Arbeitstag voll ausgenutzt werden. Wer den Sonntag vom Druck der aus Kostengründen erforderlichen Erwerbsarbeit entlasten will, der darf nicht den arbeitsfreien Samstag zum Tabu erklären.