

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 29

Der Sozialstaat in der Krise?

von Anton Rauscher

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Die Grundwerte der Freiheit, der Solidarität und der Gerechtigkeit, auf denen der Rechts- und Sozialstaat aufruht, gehören zum klassischen Erbgut des christlich-sozialen Denkens und der humanistischen Tradition. Freiheit beinhaltet das Recht auf persönliche Entfaltung, auf private Initiative und Leistung, auf Eigenverantwortung und Eigenvorsorge, die Chancen und Risiken des Lebens zu nutzen und zu meistern. Solidarität besagt die Verpflichtung des einzelnen zur wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Kooperation, zur gemeinsamen Gestaltung der Möglichkeiten und zur gemeinsamen Verteilung der Lasten. Gerechtigkeit meint den vor allem durch den Staat zu gewährleistenden Ausgleich zwischen Freiheit und Gleichheit aller Bürger, zwischen Leistungsstarken und Leistungsschwachen.

Der wechselseitige Zusammenhang von Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit

Von diesen Bausteinen einer menschenwürdigen Gesellschaft kann man nicht ein Element herausbrechen oder es zugunsten der anderen vernachlässigen, ohne daß die Menschen und die Gesellschaft Schaden leiden. Man darf nicht die Freiheit des Einzelnen verabsolutieren, die Solidarität zum Erfüllungsgehilfen egoistischer Ziele degradieren und die Gerechtigkeit nur zur Tarnung für die Durchsetzung individueller Rechtsansprüche in den Mund nehmen. Umgekehrt darf man auch die Solidarität nicht von der Freiheit isolieren, die Entfaltung und Eigenverantwortung des Menschen unter Berufung auf seine soziale Pflichtigkeit aushöhlen oder ihn gar zum Versorgungsobjekt kollektiver Entscheidungen machen. Und auch die Gerechtigkeit würde korrumpiert, wenn sie nicht mehr jedem das Seine, sondern nur noch allen das Gleiche gewähren wollte und damit den Zusammenhang mit der Freiheit und der Solidarität verlöre.

Die innenpolitische Entwicklung der Bundesrepublik war von diesen Werten und ihrem wechselseitigen Zusammenspiel bestimmt. Sie haben den Orientierungsrahmen abgesteckt sowohl für die soziale Marktwirtschaft, in der nicht das Recht des Stärkeren, aber auch nicht staatlicher Dirigismus, kollektive Mächte oder die Funktionäre herrschen sollten, als auch für ein System der sozialen Sicherheit und Daseinsvorsorge, das dem Einzelnen, den Familien und den sozialen Gruppen wirksam hilft, sie aber nicht in eine kollektive Zwangsjacke preßt. Der moderne Sozialstaat, zu dem sich die Bundesrepublik bekennt, umfaßt beides: die soziale Absicherung der Bürger gegen die hauptsächlichen Risiken des Lebens, nämlich Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit, und die staatliche Sozial- bzw. Gesellschaftspolitik, die mit Hilfe von Förderungsmaßnahmen die wirtschaftlich oder sozial Schwachen oder die durch besondere Umstände Betroffenen in die Lage versetzen soll, ihr Leben in Freiheit und Solidarität zu gestalten. Die staatlichen Institutionen haben nicht nur die Aufgabe, die äußeren Rahmenbedingungen für die Gesellschaft und die Bürger zu sichern (Rechtsfunktion), sondern auch die Pflicht, das Gemeinwohl und das Wohl der Bürger zu fördern (Wohlfahrtsfunktion).

Der moderne Sozialstaat unterscheidet sich in dreifacher Hinsicht von seinen Vorläufern

Erstens erstreckt sich die Aufgabe der sozialen Sicherung nicht mehr nur auf einen Teil der Bevölkerung wie zu Beginn der staatlichen Sozialpolitik im 19. Jahrhundert, als die Gesellschaft in schutzwürdige Proletarier und in nicht-schutzwürdige Bürger zerfiel. Heute handelt es sich um eine **umfassende Solidargemeinschaft**, die von den unteren Schichten der Arbeitnehmer über die Facharbeiter und Angestellten bis hin zu den in der Landwirtschaft Beschäftigten und großen Teilen der „Selbständigen“ reicht. Die Risiken, die auch in der Agrargesellschaft nicht etwa von Besitz und Vermögen, sondern in erster Linie von der damals vorherrschenden Großfamilie getragen wurden, können unter den heutigen Wirtschafts- und Sozialverhältnissen nur durch die Solidargemeinschaft aller Bürger aufgefangen werden. Es ist der unbestreitbare Vorzug unseres sozialen Sicherungssystems, daß es die existentiellen Lebensrisiken nicht einfach dem Staat überantwortet, sondern an die Solidarität der Bürger und ihre Verantwortung füreinander anknüpft.

An zweiter Stelle muß die Tatsache genannt werden, daß die Lebensrisiken nicht mehr wie früher praktisch nur bis zur Grenze des Existenzminimums abgedeckt werden, sondern die jeweils erreichte wirtschaftliche und gesellschaftliche Wohlfahrt den Maßstab für die Solidarleistungen bildet. Das System der sozialen Sicherung gilt **nicht nur horizontal, sondern auch vertikal**. Das Prinzip der dynamischen Rente beruht auf der Ausdehnung der Solidargemeinschaft auf die Generationenfolge, so daß derjenige, der mit seiner Arbeit heute die Grundlagen für den wachsenden Wohlstand von morgen schafft, als Rentner auch daran teilnimmt. Ähnlich will die Arbeitslosenversicherung demjenigen, der von diesem Übel betroffen ist, nicht nur ermöglichen, daß er über die Runden kommt, sondern ihm seinen gesellschaftlichen Status sichern. Und bei der Krankenversicherung hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Gesundheit des Menschen ein viel zu wertvolles Gut ist, als daß sie am Geld für aufwendige Medizin oder für die verfügbare medizinische Technik scheitern dürfe. Aus diesem Grunde wird die Volldeckung aller durch Krankheit verursachten Kosten zur Berechnungsgrundlage für die Höhe der Pflichtbeiträge zur Krankenversicherung angestrebt.

Ein Drittes muß beim Sozialstaat bedacht werden. Die frühere Sozialpolitik ging davon aus, daß der Staat im Dienste der Gerechtigkeit eine ausgleichende Funktion zwischen Leistungsstarken und Leistungsschwachen auszuüben habe. Auch der moderne Sozialstaat muß diese sozialpolitische Aufgabe erfüllen, und zwar entsprechend den heutigen Möglichkeiten. Die Sozialhilfe, auf die jeder Bedürftige einen Rechtsanspruch hat, bleibt eine vorrangige Verpflichtung des Sozialstaates. Daneben aber hat die Gesellschaftspolitik des Staates eine zunehmende Bedeutung erlangt. Über die Hilfe in Notlagen hinaus handelt es sich hier um **die staatliche Förderung der gesellschaftlichen Wohlfahrt**. Sie erstreckt sich vom Kindergeld und Wohngeld über die Jugendhilfe und die verschiedenen Aus-

bildungsförderungsmaßnahmen, die Zuschüsse zum Bau von Krankenhäusern und Altenheimen, die Sparförderung bis hin zu den Bemühungen um mehr Chancengerechtigkeit im Bildungswesen. Es geht nicht mehr nur um die Beseitigung von Notlagen, sondern darum, daß die Menschen leichter und besser ihr Leben gestalten können. Aber auch für diese staatliche Daseinsvorsorge, wie man sie genannt hat, gilt die Grundregel der Gerechtigkeit, daß sie den Ausgleich zwischen Leistungsstarken und Leistungsschwachen besorgen soll.

Woran krankt unser Sozialstaat?

Das in der Bundesrepublik geschaffene System der sozialen Sicherheit nimmt unter den fortgeschrittenen Industrienationen einen hohen Rang ein und hat wesentlich zur gesellschaftlichen und politischen Stabilität beigetragen. Seit geraumer Zeit mehren sich aber die Zweifel, ob dieses System noch gesund ist. Im Jahre 1968 hatte das „Sozialbudget“, die Summe aller sozialen Leistungen, immerhin schon ein Volumen von 141 Mrd. DM. Inzwischen sind diese Ausgaben regelrecht explodiert. 1975 erreichten sie bereits eine Höhe von 315 Mrd. DM. In dieser Summe sind natürlich auch die kräftigen Inflationsraten enthalten, aber nicht nur. Denn der Anteil der Sozialleistungen am gesamten Sozialprodukt ist unaufhörlich gestiegen und betrug im letzten Jahr 32,7 Prozent. Rechnet man den allgemeinen Staatsverbrauch hinzu, also die nicht für Sozialleistungen anfallenden Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden, so schnellte der Anteil der Steuern und Sozialabgaben am Bruttosozialprodukt von 37,3 Prozent im Jahre 1970 auf über 47 Prozent im vergangenen Jahr hoch. Das heißt, von jeder erwirtschafteten Mark muß fast die Hälfte für öffentliche Zwecke bereitgestellt werden.

Seit kurzem sind nun die staatlichen Kassen in einem bisher nie gekannten Ausmaß ins Defizit geraten. Und auch bei den Sozialversicherungsträgern, die zum Teil schon heute ihren gesetzlichen Verpflichtungen nur durch Inanspruchnahme hoher Staatszuschüsse nachkommen können, klafft die Schere zwischen dem Beitragsaufkommen und der immer noch steigenden Ausgabenflut auseinander.

Manche neigen dazu, die ganze Misere der seit der Ölkrise eingetretenen schweren wirtschaftlichen Rezession in die Schuhe zu schieben. Ohne Zweifel haben der Rückgang der Wirtschaftstätigkeit und die steigende Arbeitslosigkeit die Situation erheblich verschärft. Aber es wäre kurzschlüssig zu meinen, hierbei handele es sich um eine vorübergehende Erscheinung, die wir schon bald wieder in den Griff bekommen würden. Die Einsicht, daß wir es nicht nur mit einem Konjunkturproblem, sondern mit einem Strukturproblem zu tun haben, zwingt auch zu der Frage, ob unser Sozialstaat nur einen Schwächeanfall durchmacht, oder ob hinter diesen Symptomen nicht ebenfalls Strukturprobleme am Werk sind.

Steht der Staat noch im Dienst der ausgleichenden Gerechtigkeit oder gießt er sein Füllhorn gleicherweise über Leistungsschwache und Leistungsstarke aus?

Ein erstes Fragezeichen wird man hinter die vom Staat zu bewerkstelligende ausgleichende Gerechtigkeit setzen müssen. Im Zuge der Reformeuphorie, die Ende der sechziger Jahre wie ein Feuer um sich griff, wurde eigentlich wenig reformiert, dafür aber immer mehr Sozialtatbestände, die bislang von den Bürgern selbst, von den Familien oder den freien gesellschaftlichen Kräften besorgt wurden, in die staatliche Wohlfahrtspolitik einbezogen. Dafür ließen sich im einzelnen sicherlich jeweils gute Gründe anführen. Im Glauben an ein schier unbegrenztes Wirtschaftswachstum und in der Erwartung ständig höherer, durch die Inflation noch zusätzlich aufgeblähter Steuereinnahmen, sah der Staat keine Notwendigkeit, etwa nach Grenzen seiner Wohlfahrtstätigkeit zu fragen. Und da der Begriff „sozial“, mit dem die unterschiedlichsten Forderungen begründet wurden, außerordentlich dehnbar ist, erschwert dies auch die Ermittlung von Grenzen, welche wohlfahrtsstaatlichen Elemente in das System einer sozial gerechten Umverteilung und Förderung einbezogen werden sollen und welche nicht.

Die Problematik liegt nun darin, daß es in zahlreichen Fällen gar nicht mehr um Hilfe ging, die ja Hilfe zur Selbsthilfe sein soll, sondern daß das Füllhorn sozialer Leistungen über Leistungsschwache und Leistungsstarke in gleicher Weise ausgegossen wurde.

Der Mißbrauch etwa, der mit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 getrieben wurde, ist so offenkundig, daß jetzt unter dem Diktat der leeren Kassen ein kräftiger Schnitt gemacht werden mußte. Waren vorher die Kosten für die berufliche Weiterbildung und eventuelle Umschulung Kannleistungen gewesen, die einen dringenden Bedarf voraussetzten, so konnte sich jetzt jedermann dieser Möglichkeiten bedienen, der dazu Lust hatte. Nicht wenige genehmigten sich unter diesen Umständen ein „freies“ Jahr, um danach wieder in den erlernten Beruf zurückzukehren. Die Verlockung war zu groß, zumal das Gesetz den Weiterbezug des zuletzt verdienten Einkommens ohne nennenswerte Einbußen garantierte. Bezahlt wurden die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, also aus dem Fonds, der eigentlich zur Bewältigung von Beschäftigungskrisen bestimmt ist. Auf staatliche Anweisung mußten die Erwerbstätigen für Dinge aufkommen, die sie, hätte man sie gefragt, sicher nicht gebilligt hätten. In der gegenwärtigen Rezession ist die Arbeitslosenversicherung auf Staatszuschüsse angewiesen.

Noch deutlicher wird das Dilemma an einem anderen Beispiel. Alle Parteien hielten es für ein Erfordernis des Sozialstaates, die Lernmittelfreiheit in den Schulen generell einzuführen. In ihren Genuß kommen auch die Söhne und Töchter von Generaldirektoren und Filmstars. Derartige Beispiele ließen sich leicht vermehren. Von sozialer Ausgleichsfunktion des Staates aber kann nicht mehr die Rede sein, wenn eine Vielzahl von Aufwendungen sowohl den Leistungsschwachen als auch den Leistungsstarken zugutekommen.

Die Anspruchsinflation der Bürger untergräbt den Sozialstaat

Was aber noch schlimmer zu Buche schlägt, ist die mit dieser Aushöhlung des Sozialstaatsprinzips einhergehende Veränderung der Mentalität der Bürger. Wenn der Staat nicht mehr für den Ausgleich zwischen Leistungsstarken und Leistungsschwachen, sondern für alle in gleicher Weise sorgt, dort für die berufliche Weiterbildung, hier für die Lernmittel, dann gewinnt die Vorstellung die Oberhand, daß in erster Linie nicht mehr die Bürger selbst dafür verantwortlich sind, sondern daß dies eben Sache der Gemeinschaft, konkret des Staates ist. Die berufliche Weiterbildung erscheint nicht mehr primär als eine Angelegenheit des Bürgers, der sich dazu entschließt und sie sich auch etwas kosten läßt und dem im Bedarfsfall öffentliche Unterstützung zuteil wird. Desgleichen schwindet der Blick dafür, daß eine gute Ausstattung der Kinder mit geeigneten Lernmitteln zuerst in den Verantwortungsbereich der Eltern fällt. Es setzt sich die Einstellung durch, daß es sich um originäre Aufgaben der Gesellschaft bzw. des Staates handele, die nicht das „private“ Budget belasten dürfen. Die Verpflichtung zur Eigenverantwortung und zur Eigenvorsorge schrumpft, die Ansprüche an „den“ Staat steigen.

Nichts könnte die so erzeugte Anspruchsinflation besser illustrieren als die Forderung revolutionärer Studenten, die Gesellschaft müsse ihnen dafür, daß sie überhaupt studieren, dankbar sein und ein Gehalt zahlen. Dahinter steckt gewiß eine „systemverändernde“ Ideologie. Wegbereiter eines solchen Anspruchsdenkens ist jedoch auch die Praxis unseres Stipendienwesens, das keine Unterschiede macht, ob nun die Studenten aus Familien kommen, deren Haushaltsnettoeinkommen nur 1000 DM oder aber 2000 DM beträgt, ob die Familien kinderreich sind oder nicht. Es gibt lediglich eine Obergrenze des elterlichen Einkommens, bis zu der ein Stipendium gewährt wird und die oft genug dann unverständliche Härten erzeugt. Besonders problematisch wirkt sich die Anspruchsinflation im modernen Verbändestaat aus, in dem die Interessen gebündelt werden und die einzelnen Gruppen versuchen, ihre Forderungen mit gesellschaftlicher Macht durchzusetzen. Dabei geht es nicht nur um „legitime“ Interessen, sondern auch um die Erringung von Sondervorteilen und in diesem Sinne von Privilegien auf Kosten aller übrigen Gruppen und zu Lasten des Gemeinwohls. Man tabuisiert die eigenen Forderungen, indem man sie mit Vorliebe als „sozial“ ausgibt, die auch ein Sozialstaat anerkennen müsse. Der Staat gerät meist unter Druck der „stärkeren Bataillone“. Er gibt um eines vordergründigen innenpolitischen Friedens willen ihren Ansprüchen nach und opfert die Interessen der Nichtorganisierten und der weniger gewichtigen Gruppen. Auf der Strecke bleibt nicht nur das Gemeinwohl bzw. die Ausgleichsfunktion des Staates, sondern oft genug auch die Leistungsfähigkeit des Staates selbst.

Diese Art von „Sozialstaat“, wo also der Staat nicht mehr im Dienste des Ausgleichs zwischen Leistungsstarken und Leistungsschwachen steht und die sozialen Aufgaben immer umfassender von sich aus regelt, verstößt gegen die Gerechtigkeit, schwächt die Solidarität und untergräbt die

Eigenverantwortung. Da die Ansprüche an „den“ Staat immer krassere Formen annehmen, ist auch sein Geldhunger unersättlich geworden, und man spricht nicht umsonst von der „Sozialisierung der Einkommen“. Diese verhängnisvolle Entwicklung leitet Wasser auf die Mühlen derer, die einen kollektiven Versorgungsstaat wollen, die weder mit der Freiheit noch mit der Gerechtigkeit noch mit der Solidarität etwas anfangen können, für die der Staat unter völliger Verdrehung des Begriffs „sozial“ zum Hebel einer den Menschen einebnenden Gleichheit wird.

Die Kostenexplosion im Gesundheitswesen

Eine parallele Entwicklung zu den staatlichen Sozialleistungen bahnt sich im Bereich des Gesundheitswesens an. Die gemeinschaftliche Sicherung der Bürger gegen das Krankheitsrisiko gehört zu den Grundpfeilern des Sozialstaates. Ihr Leistungskatalog wurde nach dem Zweiten Weltkrieg großzügig ausgebaut. Praktisch wurde die Volldeckung aller durch Krankheit verursachten Kosten seitens der Pflichtversicherungen erreicht. Seit geraumer Zeit mehren sich die Zweifel, ob dieses System aufrechterhalten werden kann. Bekanntlich wachsen die Krankenversicherungskosten zur Zeit doppelt so rasch wie das Sozialprodukt und die Einkommen. Noch im Jahre 1970 lag der Beitragssatz bei 8 Prozent des Bruttoverdienstes, und die Pflichtkrankenkassen gaben damals pro Versicherten durchschnittlich etwas über 800 DM aus. Mit den jährlich steigenden Löhnen und Gehältern wuchsen auch die Abgaben automatisch mit. Aber nicht genug! Inzwischen mußten die Beitragssätze mehrfach angehoben werden. Sie liegen heute bei 12 Prozent, und die Ausgaben pro Versicherten erreichten 1975 1700 bis 1800 DM. Für 1978 erwarten die Ortskrankenkassen bereits einen Beitragssatz von 14 Prozent. Der monatliche Höchstbeitrag zu den Pflichtkrankenkassen kletterte von 96 DM im Jahre 1970 auf gegenwärtig 280 DM, und er wird sich 1978 auf annähernd 400 DM belaufen. Daß die Hälfte dieser Abgaben die Arbeitgeber aufzubringen haben, macht das Übel nicht kleiner, denn der Arbeitgeberanteil zur Krankenversicherung geht ja in die Lohnkostenkalkulation der Betriebe ein und wird letzten Endes doch vom Arbeitnehmer getragen. Die angeführten Zahlen machen die Vorhersage glaubhaft, daß schon in den achtziger Jahren bis zu 28 Prozent der beitragspflichtigen Einkommen an die Krankenkassen bezahlt werden müssen, wenn dieser Entwicklung nicht rechtzeitig Einhalt geboten wird. Dies ist der Hintergrund für die Befürchtung: Die Gesundheit macht uns arm.

Nun hat die Kostenexplosion bei der gesetzlichen Krankenversicherung viele Gründe, die hier nicht im einzelnen erörtert werden können. Aber schon die Tatsache, daß die Steigerungsraten bei den Beitragssätzen in so wenigen Jahren ein solches Ausmaß erreichten, weist darauf hin, daß weder die aufwendige medizinische Technik, noch die Ärztehonorare, die heute ins Schußfeld der öffentlichen Meinung geraten sind, die alleinigen Ursachen sein können.

Zunächst muß daran erinnert werden, daß immer neue Personengruppen und Berufskreise, die bisher „privat“ versichert waren und vergleichsweise hohe Beiträge neben den Eigenleistungen entrichtet hatten, in die Pflichtversicherung einbezogen wurden. Die Verbreiterung der Versicherungsgemeinschaft hatte für die Pflichtkrankenkassen ohne Zweifel einen Entlastungseffekt zur Folge, weil der Beitragssatz von 12 Prozent auf ein Einkommen von 3000 DM mehr in die Kasse bringt als derselbe Satz auf einen Lohn von nur 1000 DM. Aber das ist nur die eine Seite. Denn es muß ebenso bedacht werden, daß die neuen Pflichtversicherten nunmehr weniger aufbringen, als sie als Privatversicherte gezahlt hätten. Dieser Ausfall muß jetzt aus den Solidarbeiträgen aller Versicherten finanziert werden. Ein Ähnliches vollzog sich bei der Abschaffung der sogenannten Erstklasspatienten in den Krankenhäusern. Auf den ersten Blick scheint diese Maßnahme ein sozialstaatlicher Fortschritt zu sein, der endlich allen Kranken die gleiche Behandlung sichert. Dies ist jedoch ein Kurzschluß. Schon die Beibehaltung der Einbettzimmer, die ja nicht verschwunden sind, bedeutet, daß der Kranke genauso wie früher wählen kann, sofern er die zusätzlichen Kosten dafür aufzubringen bereit ist. Und auch an der ärztlichen Versorgung wird sich aufs Ganze gesehen wenig ändern. Was sich jedoch verschoben hat, ist die Verteilung der Pflegekosten. Diese werden nunmehr auf alle Versicherten umgelegt, ohne daß die Privatversicherten noch eine Mehrleistung erbringen. Mit anderen Worten: Die Privatversicherten leben jetzt auch zu Lasten der Pflichtversicherten, da ja der Pflegeaufwand insgesamt nicht geringer geworden ist. Derartige Maßnahmen, wie auch insbesondere die Pauschalierung der Pflegesätze, haben eine kostentreibende Wirkung.

Die Gefährdung der Risikogemeinschaft durch egoistische Ausnützung und Sozialisierung der Gesundheitsansprüche

Von schwerwiegender Bedeutung ist jedoch ein anderer Faktor. Solange sich die Krankenkassenpflichtbeiträge in Grenzen hielten, wurden sie als echter Risiko-Ausgleich betrachtet. Die Pflichtversicherungen und die privaten Krankenversicherungen waren keine totalen Versorgungsgemeinschaften. Sie konnten in ihren Beitragskalkulationen davon ausgehen, daß die Solidarhaftung mit der Eigenverantwortung in Balance blieb, was sich in erster Linie darin niederschlug, daß der Versicherte, nur wenn er wirklich krank wurde, die Versicherung in Anspruch nahm. Inzwischen hat sich ein tiefgreifender Verhaltenswandel vollzogen. Wenn nämlich der Beitrag zu den Krankenkassen einen immer größeren Anteil des Einkommens verschlingt, dann wächst die Neigung, für diese gewaltige Leistung auch eine entsprechende Gegenleistung zu erhalten. Folglich wird man versuchen, seinen Beitrag wieder „herauszuholen“. Damit wird aber das Prinzip der Risikogemeinschaft radikal durchbrochen, das ja nicht darauf beruht, daß jeder Versicherte seinen Beitrag irgendwie wieder zurückerhält. Der Anstieg der Krankenfälle ist nicht darauf zurückzuführen, daß wir plötzlich

alle kränker geworden wären, sondern auf die veränderte Einstellung. Bagatellfälle, bei denen es einem früher gar nicht in den Sinn gekommen wäre, damit zum Arzt zu gehen, belasten heute die Solidargemeinschaft. Darüber hinaus begünstigt das Prinzip der Vollkostendeckung jenen Versicherten, der es darauf anlegt, einen möglichst hohen Gegenwert für seinen Beitrag zu bekommen. Der Versicherte braucht sich nicht kostenbewußt zu verhalten, er erfährt, im Falle der Pflichtversicherung, nicht einmal die entstandenen Kosten. Die Vernachlässigung der Eigenvorsorge wirkt sich negativ auf die Solidarität der Versicherten aus, die egoistisch mißbraucht wird.

Hinzu kommt die spürbare Sozialisierung der Gesundheitsansprüche. Die Weltgesundheitsorganisation versteht unter Gesundheit den „Zustand völligen seelischen, körperlichen und sozialen Wohlbefindens“. Dieser Begriff ist im Gegensatz zu der diagnostizierbaren Krankheit unbegrenzt. Wer könnte in diesem Sinne nicht irgendwelche Beeinträchtigungen seiner Gesundheit geltend machen, zumindest was die Vorbeugung gegen Krankheiten jedweder Art betrifft? Damit sollen keineswegs die notwendigen Vorsorgeuntersuchungen z. B. gegen Krebserkrankungen in Frage gestellt werden, wohl aber der Trend, die Gesundheitsansprüche auf Kosten der Versichertengemeinschaft immer weiter auszudehnen. Es ist bestürzend, daß sogar Abtreibungen, bei denen keine medizinische Indikation vorliegt, auf Krankenschein vorgenommen werden. Die Menschen sind heute sehr gesundheitsbewußt geworden, leider weniger in ihrer Lebensführung, als vielmehr im Ausschöpfen aller bestehenden Möglichkeiten.

Die Gesundheit ist auch Gegenstand ideologischer Auseinandersetzung geworden. Im „Gesundheitspolitischen Programm“ des DGB vom Sommer 1972 heißt es: „Die Gesundheit wird in immer stärkerem Umfang durch die Belastungen der modernen Industriewelt beeinträchtigt. Ziel gewerkschaftlicher Gesundheitspolitik ist deshalb, Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß alle Bürger im gleichen Umfang – vor allem ohne Rücksicht auf ihre wirtschaftlichen Verhältnisse – Chancen besitzen, die Gesundheit zu erhalten bzw. im Krankheitsfalle soweit wie möglich wiederherzustellen.“ Diese Zielsetzung gerät freilich in ein zweifelhaftes Licht, wenn wenig später hinzugefügt wird: „Auch mit Hilfe der Gesundheitspolitik muß versucht werden, soziale Strukturen so zu verändern, daß unterprivilegierte Schichten gleiche Möglichkeiten in der Gesellschaft erhalten.“ Abgesehen davon, daß es im Hinblick auf die Krankenpflichtversicherung und ihre Leistungen solche „Unterprivilegierte“ gar nicht mehr gibt, soll hier mit der Gesundheit des Bürgers offensichtlich Politik gemacht werden. Sie soll als Hebel der Gesellschaftsveränderung dienen. Dieses Konzept müßte ebenfalls die Risikogemeinschaft der Krankenversicherten sprengen und würde darauf hinauslaufen, nicht mehr den durch Krankheiten anfallenden Bedarf, sondern den Gesundheitsaufwand pro Bürger in den Mittelpunkt der Überlegungen zu rücken.

Von diesem Ansatz her ist es nur ein kleiner Schritt zu jener Ideologie, die den aufkommenden Typus des Menschen fördert, „der, eingebunden im

Normennetz der Fremd- und Selbsterwartungen seines Sozialmilieus, die Ursachen seiner Leiden und Gebrechen in ebendiesem Sozialmilieu festmacht und infolgedessen Bekämpfung und Beseitigung dieser Noxen als primär sozial verursachter einfordert, den Sozialpatienten“ (Horst Baier). Hier wird eine „Vermachtung und Vergesellschaftung des Krankheitsverhaltens durch Sozialstaat und Interessenverbände“ sichtbar zu Lasten der persönlichen Verantwortung für die Gesundheit.

Wie gesichert ist die Rentenversicherung?

In eine Zerreißprobe gerät über kurz oder lang auch die Rentenversicherung. Zwar weist die Bundesregierung bis heute alle Befürchtungen als unbegründet zurück, die Rentenversicherung könne bis zum Jahre 1979 ohne neue Beitragserhöhungen ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen. Aber wird damit der Bürger nicht gegen besseres Wissen in die Irre geführt? In Wahrheit können nämlich schon heute die verbrieften Rechte der Rentner nur dadurch befriedigt werden, daß gewisse Rentnerlasten auf andere öffentliche Kassen verlagert werden, so auf die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die allein im letzten Jahr 10,2 Mrd. DM für Auszahlungen bereitzustellen hatte, und auf die Pflichtkrankenkassen, die, ohne dafür einen Beitrag zu erhalten, den Löwenanteil der für Rentner anfallenden hohen Krankheitskosten übernehmen müssen.

Die ungebrochene Vollbeschäftigung und die günstige Einkommensentwicklung ließen die Bundesregierung noch 1971 erwarten, daß sich bei der Rentenversicherung in den nächsten 15 Jahren über die gesetzliche Mindestrücklage hinaus mehr als 170 Mrd. DM ansammeln würden. Ein Jahr später beschloß der Deutsche Bundestag in den letzten Tagen der 6. Legislaturperiode ein Rentenreformgesetz, das neue Leistungsverpflichtungen vorsah in einer Höhe, die noch über die errechneten Reserven hinausgeht. Inzwischen lassen die wirtschaftliche Rezession und die damit verbundene Arbeitslosigkeit die Beitragsquellen der Rentenversicherung spärlicher sprudeln. Noch im Herbst 1974 hat die Bundesregierung in ihrer langfristigen Vorausschau eine jährliche Lohnsteigerung von 10,1 Prozent bis zum Jahre 1978, danach 6 Prozent unterstellt, um mit 18 Prozent Rentenbeitrag in den kommenden 15 Jahren über die Runden zu kommen. Höhere Löhne und Gehälter bedeuten ja automatisch ein steigendes Beitragsaufkommen. Allerdings wurden diese Annahmen von der Entwicklung nicht bestätigt und niemand weiß, wie groß die strukturelle Arbeitslosigkeit auch nach der wirtschaftlichen Erholung bleiben wird, was die Lage der Rentenversicherung in zunehmendem Maße erschweren wird.

Sehr bald werden wir vor dem Problem stehen, entweder die Rentenbeiträge massiv anzuheben oder die Rentenversicherung durch ständig wachsende Bundeszuschüsse, also über Steuern, zahlungsfähig zu erhalten. Letzteres würde dem Prinzip der Solidargemeinschaft nicht konform sein und jenen in die Hände spielen, die auch die Rentenversicherung als direkte Staatsaufgabe einrichten wollen und dabei die Nebenabsicht he-

gen, von der leistungs- und beitragsbezogenen Rente zu einer staatlich garantierten Sockelrente zu gelangen, die für alle Bürger gleich wäre. Aber ob nun die Beiträge erhöht oder die Rentnerlasten teilweise über Steuern abgedeckt würden, in jedem Fall müßte die Belastung der Bürger steigen. Es erhebt sich die Frage, ob die Belastbarkeit der aktiv im Produktionsprozeß stehenden Arbeitnehmer und Angestellten mit Sozialversicherungsbeiträgen und mit Steuern nicht schon heute weitgehend ausgeschöpft ist, ganz zu schweigen von den ungeheuren Defiziten beim Bund, den Ländern und Gemeinden, die ja letzten Endes auch der Bürger tragen muß. Man kann natürlich verschiedener Meinung darüber sein, wo die oberste Grenze liegt, jenseits derer eine weitere Anhebung der Gemeinschaftslasten sich unweigerlich auf die Leistungsbereitschaft negativ auswirken müßte. Sehr weit sind wir jedoch davon nicht mehr entfernt.

Der Sozialstaat darf nicht verfälscht werden

Es gibt nun Kräfte, denen die sich abzeichnende Krise des Sozialstaates ins Konzept paßt und die durch einen immer stärkeren Ausbau der Sozialleistungen, sei es des Staates, sei es der Solidargemeinschaften, einen Umschlag von der Quantität in die Qualität, vom Sozialstaat in den kollektiven Versorgungsstaat herbeiführen wollen. Ihnen geht es nicht um die notwendige Stärkung des Sozialstaats, damit er seine Aufgaben erfüllen kann, vielmehr betrachten sie ihn als Hebel der Systemveränderung, um die freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung durch ein Netz kollektiver Planung und kollektiver Apparaturen zu ersetzen. Unter der Flagge des sozialen Fortschritts betreiben sie regelrecht die Unterminierung des Sozialstaats, indem sie ihm immer mehr öffentliche Aufgaben aufbürden und ihn damit überfordern. Und ebenso wollen sie aus den Solidargemeinschaften Einrichtungen der bloßen Einkommensumverteilung machen. Man muß sich darüber im klaren sein, daß der kollektive Versorgungsstaat weder ein Mehr an wirtschaftlicher Produktivität noch ein Mehr an Sozialleistungen hervorzaubern könnte, daß aber an die Stelle der Freiheit, der persönlichen Verantwortung und Eigenvorsorge die radikale Abhängigkeit des Einzelnen von Vater Staat, an die Stelle der Solidarität das behördlich verordnete Zwangskollektiv und an die Stelle der ausgleichenden Gerechtigkeit die nackte Gleichheit treten würden.

Umgekehrt gibt es ebenfalls Kräfte, die aus dem Dilemma, in das der Sozialstaat geraten ist, Kapital schlagen möchten. Weil ihnen der Sozialstaat allenfalls als ein notwendiges Übel, nämlich als Einengung und Behinderung ihrer privaten Interessen und Freiheitsräume erscheint, nehmen sie die Kluft, die sich zwischen den gesetzlich garantierten Sozialleistungen und deren Finanzierungsmöglichkeit aufgetan hat, zum Anlaß, um eine rigorose Beschneidung, ja den Abbau von Sozialleistungen zu fordern. Nach außen spricht man zwar von Opfern, die zur Erhaltung des Sozialstaats gebracht werden müßten, im Grunde aber will man das Rad der Geschichte zurückdrehen und den Staat auf seine frühere sozialpolitische

Rolle beschränken. Das heißt, der Staat solle sich wieder mit der Politik des sozialen Schutzes und der sozialen Sicherung für die hilfsbedürftigen Schichten begnügen, aber auf eine Politik der sozialen Förderung und die Beeinflussung der gesellschaftlichen Strukturen verzichten. Dabei taucht auch wieder die Formel auf, wonach „die beste Wirtschaftspolitik auch die beste Sozialpolitik“ sei. Im Grunde geht man von einem individualistischen Menschenbild aus, bei dem die autonom gedachte Freiheit in keiner inneren Beziehung zur Solidarität der Menschen, auch nicht zu der vom Staat zu bewirkenden ausgleichenden Gerechtigkeit steht.

Nicht der Sozialstaat, sondern seine Überforderung und seine Aushöhlung durch die Anspruchsinflation und die Gefälligkeitspolitik haben die gegenwärtige Situation verursacht. Notwendig ist die Rückbesinnung auf die Leistungsfähigkeit des Staates und der Solidareinrichtungen

Wem die Stabilität der freiheitlichen Gesellschaft und die rechtsstaatliche Demokratie teuer sind, der kann die Lösung der aufgezeigten Probleme nicht in einem Abbau des Sozialstaates suchen, wohl aber in der Wiederherstellung seiner Leistungsfähigkeit. Das bedeutet: Weder der Staat noch die Solidareinrichtungen dürfen an Sozialleistungen mehr geben, auch nicht mehr versprechen, als was sie auch bezahlen können. Es muß wieder ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen dem Beitragsaufkommen der Kranken- und Rentenversicherung und ihren Ausgaben hergestellt werden, ebenso zwischen den Steuereinnahmen und den sozialen Ausgaben des Staates. Die Bindung der Sozialleistungen an die Leistungsfähigkeit des Staates und der Solidareinrichtungen hat nichts mit „sozialer Demontage“ zu tun. Denn es ist die Frage, „ob auf die Dauer soziale Demontage nicht gerade darin besteht, alle einmal eingeführten Besitzstände zu tabuisieren, anstatt sie der laufenden Kontrolle zu unterwerfen“ (Richard von Weizsäcker).

Für den Staat kommt es in erster Linie darauf an, wieder als Sachwalter der ausgleichenden Gerechtigkeit zu handeln und nicht einfach „Wohltaten“ verteilen zu wollen. Mit der Sucht, aus politischem Opportunismus, insbesondere vor Wahlen, sich die Gunst der Bürger erkaufen zu wollen, muß gebrochen werden. Fehlentwicklungen, durch die einzelnen Bürgern oder bestimmten Gruppen auf Kosten der Allgemeinheit Privilegien gewährt wurden, müssen beseitigt werden. Natürlich ist diese Aufgabe, einmal geschaffene soziale „Besitzstände“ wieder aufzulösen, nicht leicht, da die betroffenen Gruppen mit allen Mitteln die öffentliche Meinung zu mobilisieren versuchen werden, um ihre Vorteile zu verteidigen. Lieber werden sie auf eine pauschale Kürzung des Sozialhaushalts drängen, obwohl gerade diese die sozial Schwachen, die Bürger mit niederem Einkommen und die kinderreichen Familien benachteiligte, die der solidarischen Unterstützung bedürfen. Hier muß der Staat gegen partikulare Interessenansprüche gemeinwohlgerecht vorgehen. Tut er dies, dann reichen die verfügbaren Mittel auch noch für die Bewältigung neuer sozialer Fragen aus, die bisher sträflich vernachlässigt wurden.

Darüber hinaus wird der Staat die bestehenden Sozialgesetze überprüfen müssen und keine neuen erlassen dürfen, deren Kostenbelastung langfristig nicht verantwortet werden kann. Dabei sind den Berechnungen realistische Annahmen zugrunde zu legen, die sich aus dem künftig geringeren wirtschaftlichen Wachstum, einer möglichen strukturellen Arbeitslosigkeit und dem Geburtenrückgang ergeben. Schließlich sollte der Staat in seiner Sozial- und Gesellschaftspolitik klare Prioritäten setzen.

Bei den Solidargemeinschaften wiederum müssen Mittel und Wege gefunden werden, um mit den geltenden Beitragssätzen auszukommen, die nicht ins Uferlose ansteigen dürfen. Auch hier kann es nicht um einen Abbau der Renten gehen, die am allerwenigsten die Lückenbüßer für eine fragwürdige Politik sein dürfen. Sehr wohl aber bedarf es im Interesse der Rentner selbst einer Besinnung auf die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung, die als Solidareinrichtung erhalten werden muß. Es wird zu prüfen sein, ob die dynamische Rente statt an das Bruttoeinkommen, künftig an das Nettoeinkommen gebunden werden kann. Dies erscheint gerechtfertigt, weil ja von den Renten keine Steuern und Sozialabgaben entrichtet werden. Auch die Rentner werden eine solche Regelung nicht als „unsozial“ empfinden, wenn dadurch ihre Ansprüche langfristig gesichert sind.

Im Falle der Krankenversicherung werden wir nicht daran vorbeikommen, bei allen Beteiligten das Kostenbewußtsein zu stärken. Dies betrifft sowohl die Krankenhäuser, die bisher aus dem Vollen schöpften, die Ärzte, die staatliche Planung, die Versicherungsträger, als auch die Versicherten selbst. Um Bagatellfälle und Modekrankheiten zurückzudrängen, sollte das Prinzip der spürbaren Selbstbeteiligung in diesen Bereichen eingeführt werden, die freilich sozial nach der Leistungsfähigkeit der Versicherten gestaffelt sein müßte. Wenn dadurch die Kosten und die Beiträge insgesamt in Schach gehalten werden können, dann werden auch die Versicherten eine solche Maßnahme nicht als unbillige Zumutung ablehnen.

Im Interesse des Zusammenhangs von Freiheit und Solidarität muß die Eigenverantwortung und Eigenvorsorge gestärkt werden

Genauso dringlich wie die Korrektur jener Gesetze, die den Bürger geradezu verführen, die Solidarität der anderen egoistisch zu mißbrauchen, ist die Weckung und Stärkung der Eigenverantwortung und Eigenvorsorge der Bürger für die existentiellen Risiken des Lebens. Dieses Ziel ist nicht etwas, wofür die Menschen überhaupt erst gewonnen werden müßten. Daß der Sinn für Vorsorge beim Bürger keineswegs erloschen ist, darauf deuten die hohen Sparleistungen bei allen Schichten des Volkes hin. Was jedoch verloren ging bzw. unterentwickelt blieb, ist die Einsicht, daß Eigenverantwortung und Eigenvorsorge nicht nur für die Erfüllung der rein privaten Wünsche, sondern ebenso, ja primär für die Verwirklichung der existentiellen Zwecke des Menschen eingesetzt werden müssen. Es wäre eine verhängnisvolle Trennung, wollte man dem Staat und den Solidargemein-

schaften die Sorge für die Grundbedürfnisse überlassen und dem Einzelnen nur den darüber hinausgehenden Bereich zuweisen.

Das heißt, der Einzelne bleibt ursprünglicher Träger der Vorsorge für das Alter. Er kann sich nicht damit beruhigen, er habe ja seine Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt. Da diese nur einen Grundstock sozialer Sicherheit bieten kann, sollte jeder Bürger eine weitere individuelle Alterssicherung anstreben. In der Schweiz hat man gute Erfahrungen damit gemacht, daß das Altersrisiko über drei Pfeiler abgestützt wird: die Rentenversicherung, die betriebliche Alterssicherung und die persönliche Vorsorge in Form einer Lebensversicherung oder anderen Kapitalanlage. Auch in der Bundesrepublik wäre diese Eigenvorsorge bei steigender Sparfähigkeit möglich. Leider treten die politischen Parteien, die Sozialpartner und die Massenmedien für diese Säule der Alterssicherung viel zu wenig ein, obwohl der Großteil der Arbeitnehmer dafür ansprechbar wäre. Die Eigenvorsorge darf nicht als kapitalistische Späterscheinung diskreditiert werden, zumal sie in der Lage wäre, die Kluft bis hin zu jenen 75 Prozent des zuletzt verdienten Lohnes und Gehalts zu schließen oder wenigstens zu verringern, welche die Rentenversicherung nicht gewähren kann.

Die schon erwähnte Eigenbeteiligung an gewissen Krankheitskosten wird ebenfalls nur durchzusetzen sein, wenn der Bürger die Gesundheit oder ihre Wiederherstellung als Gegenstand seiner Eigenverantwortung und Eigenvorsorge begreift und den Zusammenhang zwischen seiner Leistung und seinen Ansprüchen an die Gemeinschaft erkennt. Wer darauf verzichten zu können glaubt, wird sich früher oder später mit einer bürokratischen und staatlich verordneten Rationierung der Leistungen der Krankenversicherung abfinden müssen. Die Eigenbeteiligung ist die „humane Alternative dazu, weil sie die Verantwortung für die Gesundheit dem einzelnen Versicherten und nicht einer bürokratischen Institution oder weisungsgebundenen Ärzten überläßt“ (Walter Kannengießer).

Auch für die Gewährung der staatlichen Sozialleistungen gilt, daß sie wieder stärker davon abhängig gemacht werden müssen, ob der Empfänger auch zu einer entsprechenden Eigenleistung bereit ist. Viele Mittel verpuffen wirkungslos, weil sie nicht Hilfe zur Selbsthilfe sind und der Zusammenhang zwischen dem Eigenbetrag und der gemeinschaftlichen Unterstützung nicht sichtbar wird.

Letzten Endes ist die heute aufgebrochene Krise eine Frage an unser Menschen- und Gesellschaftsverständnis. Wer, wie es die christliche Auffassung betont, den Menschen als Ursprung, Träger und Ziel des gesellschaftlichen Lebens ernst nimmt, der wird sich zur Freiheit, Privatinitiative, persönlichen Verantwortung und Eigenvorsorge bekennen, die erst zusammen mit der Solidarität und der Gerechtigkeit den Sozialstaat im Gleichgewicht halten, der darf nicht zulassen, daß der Mensch egoistisch die sozialen Einrichtungen ausbeutet oder zum Objekt staatlicher Versorgung wird. Ob der Sozialstaat der Würde des Menschen gerecht wird, liegt auch an uns, ob wir die Anspruchsinflation eindämmen und zu wachsender Eigenvorsorge auch für die existentiellen Risiken des Lebens bereit sind.

Zur Person des Verfassers

Dr. theol., lic. phil. Anton Rauscher, o. Professor für Christliche Gesellschaftslehre an der Universität Augsburg; Direktor der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach.

Eine weitere Reihe:

Katholische Soziallehre in Text und Kommentar

Die katholische Soziallehre hat in den letzten Jahren eine starke Wiederbelebung erfahren, hervorgegangen aus dem Bedürfnis nach grundlegender Orientierung aus einem betont christlichen Menschen- und Gesellschaftsverständnis. Auf der anderen Seite sind aber Texte und Aussagen der katholischen Soziallehre schwer zugänglich oder zu wenig bekannt. Diesem Mangel abzuhelpfen, ist das Ziel der angezeigten Schriftenreihe. Sie will eine grundsätzliche Entfaltung der Probleme im engsten Anschluß an kirchliche Dokumente der katholischen Soziallehre bieten; dagegen greift die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ mehr aktuelle Fragen auf. Die Reihe „Katholische Soziallehre in Text und Kommentar“ ist auf 18 Titel zu je 48 Seiten geplant, die innerhalb von drei Jahren erscheinen sollen. Bisher liegen vor:

- **Personalität – Solidarität – Subsidiarität** von Anton Rauscher
- **Der soziale Lehrauftrag der Kirche** von Wilhelm Weber
- **Menschenrechte – Staat – Gesellschaft** von Albrecht Langner

Die nächsten Veröffentlichungen sehen folgende Themen vor:

- **Humanisierung der Arbeitswelt** von Edgar Nawroth
- **Grundlagen der Wirtschaftsordnung** von Josef Oelinger
- **Der Marxismus im Urteil der katholischen Soziallehre** von Heinrich Streithofen
- **Die Familie als personale Lebensgemeinschaft** von Paul Becher
- **Die Auseinandersetzung mit Liberalismus und demokratischem Sozialismus** von Anton Rauscher

Der Preis pro Heft beträgt DM 1,- (zuzüglich Porto). Die Hefte können bei der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle (Mönchengladbach) bestellt werden, aber auch bei den folgenden Verbänden, die gemeinsam für die Herausgabe zeichnen:

Katholische
Arbeitnehmerbewegung
Bundesverband
Ketteler-Haus
Bernh.-Letterhaus-Straße 26
5000 Köln

Bund Katholischer
Unternehmer
Salierring 14–16
5000 Köln 1

Kolpingwerk
Deutscher
Zentralverband
Kolpingplatz 9–11
5000 Köln 1