

Karl-Jürgen Bieback

Leistungsabbau und Strukturwandel im Sozialrecht

Kaum ein anderer Rechtsbereich ist seit der Krise 1974 ff. so stark verändert worden wie das Sozialrecht. Die Änderungen und Kürzungen im Sozialleistungssystem begannen bald nach Ausbruch der Krise 1974/75 bei damals mehr als 1 Mio. Arbeitslosen vor allem im Bereich der Arbeitsförderung und des BAföG durch die Haushaltsstrukturgesetze vom Dezember 1975. Als sich die Krise dann 1976/77 in der Rentenversicherung (RV) auswirkte, gab es mit den 20. und 21. Rentenanpassungsgesetzen von 1977 und 1978 weitgehende Einschnitte in der RV, die z. T. auch zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung (KV) und der damals wieder besser dastehenden Arbeitslosenversicherung (ArbIV) gingen, während mit dem 5. Änderungsgesetz zum AFG von 1979 auch einige der früheren Kürzungen wieder rückgängig gemacht wurden. Die vor allem auch strukturell durch die politische Organisation des Marktes für Gesundheitsleistungen (Dominanz der Anbieter, der Kassenärzte und der Krankenhäuser) verursachten Kostensteigerungen in der KV wurden durch Gesetz von 1977 mit der Einführung von Koordinations- und Kontrollinstrumenten der Globalsteuerung beantwortet (konzertierte Aktion, Richtlinien für die ärztliche Verordnungstätigkeit). Auf die sich ab 1981 wieder verschärfende Krise mit über 2 Mio. Arbeitslosen wurde mit den schwersten Kürzungen in allen Sozialleistungsbereichen durch die Konsolidierungs- und Haushaltsstrukturgesetze 1981 (für 1982) sowie die Haushaltsbegleitgesetze 1983 und 1984 reagiert. Ihr Nettoumverteilungs- und Kürzungsvolumen wird für 1982–85 auf insgesamt 210 Mrd. DM geschätzt¹.

1. Ursachen der Kürzungen und politische Konzeptionen

1.1. Der Anlaß dieser Kürzungen liegt in den Problemen der Finanzen der SV: 2,3 Mio. Arbeitslose führen zu Beitragsausfällen von 2,8 Mrd. DM in der KV und 8,4 Mrd. DM in der RV jährlich²; pro 100 000 Arbeitslose muß die Bundesanstalt für Arbeit ca. 1,2 Mrd. DM an zusätzlichen Ausgaben jährlich aufbringen, während sie ca. 0,19 Mrd. DM Mindereinnahmen hat. So wurden die Kosten der Arbeitslosigkeit in den öffentlichen Haushalten für 1982 auf über 40 Mrd. DM geschätzt³. Die ca. 524 Mrd. DM an Leistungen des Sozialbudgets 1982 können nicht über die

¹ Adamy/Steffen, »Zwischenbilanz von Sozialdemontage und Umverteilungspolitik seit 1982«, MS-Manuskript Januar 1984.

² Autorenngemeinschaft, MjttAB 1983, S. 16.

³ Adamy/Steffen, Finanzierungsprobleme der SV in der Wirtschaftskrise, Sozialer Fortschritt 1982, S. 206 ff.

Ansammlung, »Schatzbildung« von Kapital, sondern nur aus dem jeweiligen Sozialprodukt der Gegenwart gedeckt werden. Während in der Krise die Einnahmen des Sozialleistungssystems aus Beiträgen und Steuern zurückgehen, wachsen die Ausgabenbelastungen durch Arbeitslosigkeit, frühzeitige Verrentung etc.

1.2. Der Abhängigkeit von der nationalen und internationalen Entwicklung der Konjunktur und ökonomischen Struktur kann sich zwar kein staatlicher Leistungsbereich entziehen, jedoch wird die spezifische Form der Krisenbewältigung im Sozialleistungssystem in der Bundesrepublik stark bestimmt von ihrem speziellen Typus der Sozialstaatlichkeit. Der Sozialstaat der Bundesrepublik verhält sich zu seiner ökonomisch-gesellschaftlichen Basis vornehmlich reaktiv und kompensatorisch, er lenkt den Marktprozeß meist nur global und indirekt über marktwirtschaftliche Anreize; der öffentliche Wirtschaftssektor, der direkt zur politischen Steuerung eingesetzt werden könnte, ist nur in Teilbereichen ausgedehnt (Energie, Transport) und selbst dann noch den privatwirtschaftlichen Interessen zu- und untergeordnet. Seine Mittel zur Gestaltung und Steuerung schöpft der Staatsapparat über die Steuern, Abgaben und Beiträge; er knüpft insoweit als »Steuerstaat« nur an das abstrakte Ergebnis der kapitalistischen Wertproduktion an und bleibt deshalb vom Zyklus und der Struktur der Kapitalakkumulation abhängig.

Auch in der Krise ist dieser Typus des reaktiven, kompensatorischen Sozialstaates nicht in Frage gestellt worden, wenn auch die beiden Hauptströmungen der sozialpolitischen Krisenbewältigung das Dilemma von Steuer- und Sozialstaat⁴ deutlich zum Ansatzpunkt ihrer Vorschläge machen.

1.3. Die *konservative Lösung*⁵ will die staatliche Abgabenquote senken und die konsumtiven Staatsaufgaben (Gehälter der Staatsbediensteten, sozialstaatliche Leistungen) kürzen und stattdessen die investiven Staatsaufgaben (Infrastruktur) verstärken. Speziell wird gerade der Sozialstaat und das System der Sozialleistungen selbst für die Krise verantwortlich gemacht. Die Sozialgesetze würden die ökonomischen Anpassungsmechanismen des Marktes zurückdrängen.

Damit Leistung wieder attraktiv wird, müßten vor allem die Lohnersatzleistungen an Arbeitsfähige gesenkt und die Anspruchsinflation abgebaut werden. Die Verantwortung des Einzelnen für sein ökonomisches und soziales Schicksal sei zu betonen (insbesondere die Verpflichtung der Arbeitslosen, jede Arbeit anzunehmen) wie die sozialen Risiken und ihre Bewältigung stärker dem Einzelnen überlassen werden sollten. Zugleich wird die autoritäre Form des Sozialstaats, die Kontrolle des Leistungsbezugs und des Bedarfs, ausgebaut. Zwangsläufig führt dies zu einer Marginalisierung und Ausgrenzung der nichtleistungsfähigen und -bereiten Teile der Bevölkerung.

Während die konservative Doktrin statt der nationalen und internationalen Entwicklung der Kapitalakkumulation gleichsam das Sozialleistungssystem selber zur Krisenursache erklärt, konzentriert sich die *reformorientierte Richtung* darauf, die Wirkungen der ökonomischen Krise auf das Sozialleistungssystem zu analysieren und daraus Forderungen für eine Reform des Sozialleistungssystems abzuleiten. Wenn auch in stark unterschiedlicher Akzentuierung im einzelnen, so gingen schon recht früh die Gewerkschaften des DGB wie auch die politische Programmatik

⁴ Hierzu allg.: U. K. Preuß, Rechtsstaat – Steuerstaat – Sozialstaat, eine Problemskizze, in: Abendroth u. a., Ordnungsmacht?, 1981, S. 46 ff.; Groth, Die Krise der Sozialversicherungen, KJ 1977, S. 1 ff.

⁵ BDA (Hrsg.), Soziale Sicherung in der Zukunft (1982); Soziale Sicherung im Umbruch (1983); Adamy/Steffen, Sozialabbau und Umverteilung in der Wirtschaftskrise, WSI-Mitt. 1983, S. 653 ff.; Reidegeld, Sozialpolitik am Wendepunkt . . ., Soziale Sicherheit 1983, S. 161 ff.; Zacher, Hintergrund und Perspektiven der »Gegenreform im Arbeitsrecht«, KJ 1984, S. 186 ff.

linker Ökonomen der Memorandumsgruppe⁶ davon aus, daß vorrangig über eine keynsianische Beschäftigungs- und Strukturpolitik die Grundursache der Krise des Sozialstaats, die Arbeitslosigkeit, zu bekämpfen sei. Für das Sozialleistungssystem wird einerseits eine Erhöhung der Einnahmen gefordert durch die Erweiterung des Kreises der Beitragszahler und die Erhöhung des Einkommensanteils, der zur Beitragszahlung herangezogen wird (Heraufsetzung der Beitragsbemessungsgrenze), durch Steigerung des Staatszuschusses sowie durch eine Umgestaltung der Arbeitgeberbeiträge (sog. Maschinenabgabe und besondere Fonds). Andererseits sollen die Ausgaben rationeller und ursachenbezogener eingesetzt werden, indem die Prävention der Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfälle) ausgebaut wird, in der Produktion sozialer Dienstleistungen die privaten Leistungsanbieter («sozial-industrieller Komplex») kontrolliert und zugunsten eines öffentlichen, dezentralen Versorgungssystems zurückgedrängt werden und indem schließlich Einkommen zur Stärkung der Massenkaukraft und zum sozialen Ausgleich noch gezielter umverteilt werden (Erhöhung des Kindergeldes, Mindestrente, Abbau der Steuerprivilegien der Besserverdienenden). Auch soll die Selbsthilfebewegung vom Staat und den Sozialleistungsträgern mehr unterstützt werden.

An diesen letzten Punkt knüpft insbesondere eine *«linkssozialistisch-grüne Variante»*⁷ sozialpolitischer Reformvorschläge an. Sie betont vor allem, daß die ökonomische und politische Entwicklung seit der Krise 1974 und in Zukunft die Spaltung der Gesellschaft in Arbeitsplatzbesitzer und -nichtbesitzer und innerhalb der Arbeitsplatzbesitzer in Stamm- und Randbelegschaften verstärkte. Die verstaatlichten und bürokratisierten Sozialleistungsagenturen unterstützten diese Spaltung noch und verhinderten in der Bevölkerung die autonome Erkenntnis und Befriedigung der eigenen sozialen Bedürfnisse. Perspektivisch wird ein Ausbau der Basissicherung für alle und die Stärkung der Selbsthilfebewegung in alternativen Formen der Produktion von Sozialleistungen und der Erwerbstätigkeit gefordert.

Nachdem die SPD/FDP-Regierung ihre nur zögernde keynsianische Krisensteuerungspolitik bald nach 1978 aufgegeben hatte, folgten SPD/FDP/CDU grundsätzlich stark dem konservativen Lösungsmodell, die Krise durch den forcierten Abbau der Sozialleistungen zu bewältigen. So führten SPD/FDP bis 1981 Kürzungsformen ein, die ideologisch-politisch an sich zum marktwirtschaftlich-konservativen Konzept gehören, wie die verstärkte Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung und den Ausbau der bedürfnis- und familienbezogenen Leistungen in der Sozialversicherung. Diese Regierung begründete die starken Kürzungen 1981 ausdrücklich damit, daß »Mißbrauchsmöglichkeiten wirksamer bekämpft und die Anforderungen an die Selbstverantwortung erhöht werden«⁸. So war es auch nur konsequent, daß die neue CDU/FDP-Regierung 1982 die Vorarbeiten der vorherigen SPD/FDP-Regierung fast lückenlos übernahm. Allerdings machen die Streichung des Schüler-BAföG 1982/83 und die Kürzungen des Arbeitslosengeldes 1983 den Unterschied zwischen CDU und SPD deutlich: Die CDU geht erheblich radikaler in der Reprivatisierung sozialer Lasten und Risiken vor als die SPD, die sehr viel stärker Elemente des sozialen Ausgleichs und einer »gerechten Lastenverteilung« betont. Mit der sozialpolitischen Programmatik von Albrecht und George einerseits sowie den Vorarbeiten in der SPD-Opposition zu einem umfassenderen sozialpolitischen Programm

⁶ Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, 1977; Sozialpolitisches Programm des DGB von 1980; IGM: Soziale Solidarität, 1977/78; Memorandum 1982, S. 191 ff.; Memorandum 1983, S. 106 ff., 167 ff.

⁷ Opielka, Huber, Wendt, Schmollinger, Bueh, Diemer in: Die Zukunft des Sozialstaats (Hrsg. Die Grünen Baden-Württemberg), 3. Aufl. 1984; Strasser, Grenzen des Sozialstaats, 1979.

⁸ BT-Drucks. 9/842, S. 1.

mit einem Ausbau der Basissicherung sowie der Einnahmen⁹ andererseits scheinen sich zumindest in der Programmatik die alternativen sozialpolitischen Ansätze zwischen CDU und SPD wieder klarer zu entwickeln.

2. Hauptansatzpunkte und Formen der Kürzungen im Sozialleistungssystem

Wie in der Krise 1929 ff. sind in der Krise 1974 ff. Hauptansatzpunkte der Kürzungen im Sozialleistungsbereich einerseits der Abbau der Arbeitslosenversicherung (ArbIV) und des Rehabilitationsrechts, andererseits die radikale Kürzung des Staatszuschusses zur Sozialversicherung und damit die Abtrennung des Sozialversicherungssystems vom Staatshaushalt¹⁰.

2.1. Abbau der staatlichen Arbeitsmarktpolitik

Schon rein äußerlich wird die *Schlüsselstellung der Arbeitsmarktpolitik* im Abbau des Sozialleistungssystem dadurch deutlich, daß dieser Bereich als erster im Dezember 1975 erheblich reduziert worden ist. Das Risiko der Arbeitslosigkeit läßt sich versicherungsmäßig nicht absichern¹¹. Bei wachsender Massenarbeitslosigkeit steigen der Ausfall von Beiträgen wie auch die Ausgaben der ArbIV in unvorhersehbarem Maße, was zwangsläufig die traditionelle Ausfallbürgschaft des Staates in der Arbeitslosenversicherung aktivieren muß (Art. 120 GG, § 187 AFG). Während die keynesianische Globalsteuerungspolitik hier zu Anfang noch Auffangpositionen zur Absicherung der Massenkauftkraft und zur Steuerung des Strukturwandels schuf, führte ein zweiter Grund bald zur vollständigen Demontage der Arbeitsmarktpolitik des AFG. Das AFG von 1969 wollte mit der »aktiven Arbeitsmarktpolitik« die Chancen der Arbeitnehmer, insbesondere der »Problemgruppen« auf dem Arbeitsmarkt erhöhen und das Arbeitskräfteangebot an qualitative Änderungen der Nachfrage der Arbeitgeber anpassen. Bei einem Überangebot an Arbeitskräften in allen Qualifikationen, Branchen und Regionen besteht für eine solche Politik kein Bedarf mehr. Deshalb wurden die wesentlichen Instrumente der »aktiven Arbeitsmarktpolitik«, die Förderung der beruflichen Bildung und der Integration behinderter Arbeitnehmer ab 1981 weitgehend abgebaut. Vor allem aber kommt der ArbIV in der Auseinandersetzung zwischen Kapital und Arbeit während der Krise eine entscheidende Rolle zu. Als Alternative zum Lohn bestimmt die Höhe des Arbeitslosengeldes auch die Höhe des untersten Lohnsatzes, der auf dem Arbeitsmarkt durchgesetzt werden kann, wie ein hohes Arbeitslosengeld den Zwang der Arbeitslosen, jede auch niedrig entlohnte Beschäftigung anzunehmen, abschwächt und damit den Druck der industriellen Reservearmee auf die Beschäftigten und ihre Organisationen mildert. Diese Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen und damit auch der Beschäftigten kann auch über die direkte Kontrollfunktion der Arbeitsmarktverwaltung beeinflußt werden, die vor allem über den Zwang auf die Arbeitslosen ausgeübt wird, »zumutbare Arbeit« anzunehmen oder ihren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu verlieren

⁹ Siehe Zacherl (Anm. 5) sowie Programm zur zukunftsgerichten Weiterentwicklung der Alterssicherung der SPD, FR 27. 3. 1984 S. 1/2.

¹⁰ Adamy/Steffen (Fn. 5) sowie Bosch/Priewe, Perspektiven und Handlungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik, WSI-Mitt. 1982, S. 57 ff.

¹¹ Allg. zur Entwicklung und Grundstruktur der ArbIV: Leibfried, Die Institutionalisierung der ArbIV in Dtd., KJ 1977, S. 289 ff.; Bieback, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung, ZSozRef 1978, S. 385 ff.

(§ 103, 119 AFG)¹². Ähnliche Wirkungen lassen sich über Maßnahmen der beruflichen Bildung und Eingliederung erzielen, an denen teilzunehmen ein Arbeitsloser gezwungen werden kann (§ 119 AFG), wie über die Schaffung eines »zweiten Arbeitsmarktes« durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 91 ff. AFG) unter Arbeitsbedingungen, die teilweise unter dem Niveau des übrigen Beschäftigungssystems liegen (Befristung, mangelnde Mitbestimmung und Vertretung).

Seit 1981/82 ziehen mehrere Städte auf der Basis der §§ 18–20, 25 BSHG Sozialhilfeempfänger zu zumutbaren »gemeinnützigen Arbeiten« heran¹³. In Berlin trägt sich dieses Programm nach amtlichen Angaben selbst¹⁴. Bei Arbeit von 40–80 Stunden im Monat in meist sehr niedrig qualifizierter Tätigkeit und bei einer Entschädigung von 2–3 DM pro Stunde für »Mehraufwand« (§ 19 Abs. 2 BSHG) geht es um Einübung in Lohnarbeit in ihrer erniedrigsten, perspektivlosesten Form und in offener Konkurrenz zum »freien Arbeitsmarkt«.

2.2. Abkoppelung der Sozialversicherung vom Staatshaushalt

Wegen der ökonomischen und politischen Besonderheiten des Risikos Arbeitslosigkeit ist der Bund zu Zuschüssen für die ArbLV und, wegen der besonderen politischen Belastungen der Rentenversicherung (RV) (z. B. beitragsfreie Zeiten während des Krieges, Leistungen an Vertriebene etc.), auch für diese zuschußpflichtig (§ 1382 ff. RVO). So mußte der Bund der Bundesanstalt für Arbeit (BA) 1975 5,6 Mrd. DM zuweisen und konnte diesen Betrag durch die Kürzungen ab 1976 auf 1 Mrd. DM 1977 herunterdrücken. Zwar stiegen die Zuweisungen 1981 bis 1983 wiederum auf durchschnittlich 12 Mrd., jedoch konnte ihr weiteres Ansteigen durch Leistungskürzungen und Beitragssteigerungen verhindert werden¹⁵. Obwohl die »politischen Leistungen« der Rentenversicherung z. Z. noch über 25 % der Rentenausgaben ausmachen, hat der Bund seinen Zuschußanteil von 31 % in 1957 auf 12,9 % 1981 reduziert¹⁶.

Wesentlicher Ansatzpunkt aller Kürzungen in den Sozialleistungsbereichen war es deshalb, den Bundeszuschuß zu den am stärksten krisenanfälligen Sozialleistungssystemen der Arbeitslosen- und Rentenversicherung zu kürzen: 1975 Kürzung des Zuschusses zur BA, 1980/81 Kürzung des Zuschusses zur RV um 3,5 Mrd. DM, 1981/82 Kürzung der Defizithaftung an die BA um 9,6 Mrd. DM, Kürzung des Bundeszuschusses an die RV um ca. 1 Mrd. DM, 1982/83 Kürzung des Zuschusses an die RV um 1,1 Mrd. DM und der Defizithaftung an die BA um 9 Mrd. DM. Für die Kürzungsrunde 1982/83 sah das folgendermaßen aus (Beträge in Mrd. DM für 1983, summieren sich in den späteren Jahren auf): [vgl. Graphik auf S. 262]

Der Bund, dessen Steuereinnahmen mit der Krise nur begrenzt wachsen, verschafft sich durch diese Kürzungen im Sozialleistungssystem den Spielraum für jene politischen und ökonomischen Programme, die höhere Priorität genießen (Förderung der Investitionstätigkeit der Unternehmen, Militärhaushalt etc.). Diese *Entkoppelung der Sozialversicherungshaushalte vom Bundeshaushalt* führt dazu, daß die Krisenlasten verstärkt von den Mitgliedern der Sozialversicherungssysteme, den Beitragszahlern und Leistungsempfängern, d. h. letztlich den abhängig Beschäftigten getragen werden müssen.

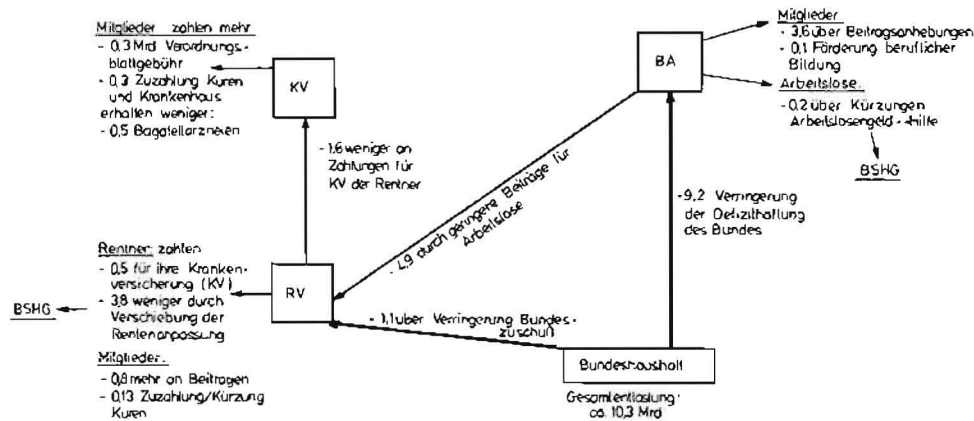
12 Zur historischen Entwicklung: Karasch, Der Begriff der Zumutbarkeit im Wandel der Rechtsauffassungen, ZfS 1983, S. 65 ff.

13 Hierzu: Munder/Birk, Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit, 1983; Oetker, Anwendung von § 25 Abs. 1 BSHG ..., DVBl 1983, S. 1175.

14 FAZ 19. 4. 1984, S. 4.

15 Materialienband zum Sozialbudget 1983, S. 141. Für 1984 kann sich evtl. sogar ein Überschuß ergeben: Bosch, Arbeitsmarktpolitik ohne Arbeitslose, Soziale Sicherheit 1984, S. 146 ff.

16 Hoffmann, Die Stabilität des Bundeszuschusses ..., DAngVers 1982, S. 401 ff.



Diese Hauptansatzpunkte der Kürzungen prägen auch ihre verschiedenen Formen.

2.3. Die Politik der Verschleierung: Belastung der kleinen öffentlichen Haushalte und heimliche Einsparungen

Wie schon die Graphik zu den Kürzungen 1982/83 zeigt, ist es wohl die wichtigste Form der Kürzungen, die *Ausgabenlast hin zu den öffentlichen Etats zu schieben, für die der Bund keine politische Verantwortung trägt* und die die Belastung in sehr unterschiedlicher Form, und damit politisch schwer durchschaubar, an ihre Mitglieder weitergeben. Letztlich führen viele Kürzungen dazu, daß die existenzsichernden Basisleistungen (Arbeitslosengeld, Rente) unter den Sozialhilfesatz sinken und damit die Gemeinden über die Sozialhilfe einspringen müssen. Wie diese zusätzliche Belastung der Gemeinden politisch verarbeitet und weitergegeben wird, ist in jeder Gemeinde unterschiedlich und für den letztlich betroffenen Bürger meist kaum durchschaubar. Ebenso wurden bevorzugt die Haushalte der RV und der BA auf Kosten der KV saniert, da die über 1200 Krankenkassen diese Belastungen u. a. in völlig unterschiedlicher Weise an ihre Mitglieder weitergeben müssen (unterschiedliche Beitragserhöhungen, Kürzungen der Ermessensleistungen etc.). So wurde die RV 1977 z. T. dadurch saniert, daß der Beitrag der RV zur KV der Rentner gekürzt wurde; ähnlich verfuhr man 1982/83. 1983/84 mußte die KV Beiträge für das von ihr gezahlte Krankengeld an die RV und ArbIV abführen (1 Mrd. DM), die Tbc-Heilmaßnahmen von der RV übernehmen (0,25 Mrd. DM) und zugunsten des Bundes die KV der Rentner der Knappschaft tragen (0,8 Mrd. DM)¹⁸.

Zugleich überwiegen mengenmäßig die *heimlichen Einsparungen* durch Nichtanpassung der bedarfsbezogenen Sozialleistungen an die gestiegenen Lebenshaltungskosten und durch Manipulation der Leistungsberechnung. Die größten Einsparungen bei der Sozialhilfe sind dadurch vorgenommen worden¹⁹, daß die Hilfe zum Lebensunterhalt in den Jahren 1978-83 um ca. 7% weniger angehoben wurde als in dieser

¹⁷ Beträge nach BT-Drucks. 9/2074, S. 61 ff., 116 ff.

¹⁸ Vgl. BT-Drucks. 10/335, S. 64 ff.

¹⁹ Adamy/Naegle/Steffen, Sozialstaat oder Armenhaus, Sozialer Fortschritt 1983, S. 193 ff.; Leibfried, FR 21. 10. 1983, S. 10.

Zeit die Lebenshaltungskosten für die unteren Einkommenschichten gestiegen waren. Hinzu kommen noch die starken Kürzungen im Haushaltsstrukturgesetz 1981/82 (vor allem Senkung der Mehrbedarfszuschläge gem. § 23 BSHG von 30 auf 20%). 1983 ist die Anpassung zudem um ½ Jahr hinausgeschoben worden, wobei nunmehr die Steigerungsrate der Lebenshaltungskosten die Obergrenze für die Anpassung sein soll (§ 22 Abs. 4 BSHG). In ähnlicher Weise sind die Berechtigungsgrenzen für das Wohngeld (Höchstgrenze der unterstützten Miete) und der Zahlbetrag des Wohngeldes nicht an die allgemeinen Mietsteigerungen und die Elternfreibeträge und Bedarfssätze des BAföG nicht an die gestiegenen Lebenshaltungskosten und die entsprechend gestiegenen Löhne angepaßt worden.

In der Sozialhilfe ist zudem die Berechnungsgrundlage für die Hilfe zum Lebensunterhalt, die sog. Warenkörbe, seit 1971 nicht mehr angepaßt worden. Sie sind deshalb veraltet, zu niedrig und in ihrem Verhältnis zueinander überholt (insbes. Energie, persönlicher Bedarf, Ernährung etc.). Neue Berechnungen, die eine Steigerung der Regelsätze der Sozialhilfe um ca. 30% erbracht hatten, wurden sofort politisch unterdrückt²⁰.

In ähnlicher Weise wurden die Bezugsgrößen der Dynamisierung der RV verändert, indem ab dem 20. und dem 21. Rentenanpassungsgesetz von 1977 die Renten nicht wie bis dahin entsprechend den vorher gestiegenen Löhnen, sondern mit erheblich geringeren Steigerungsraten angepaßt wurden. Statt insgesamt um 29,4% wurden die Renten in dieser Zeit nur um 17,45% erhöht, wodurch laufend 12% der Rentenzahlungen eingespart werden (1982: 19 Mrd. DM). Ab 1983 werden die Renten jeweils um ½ Jahr später zum 1. 7. erhöht. Für das Jahr 1984 wurde die Anpassung statt auf die durchschnittliche Steigerungsrate der vorherigen 3 Jahre nur noch auf das letzte Jahr bezogen: Dadurch wurden wiederum ca. 1,5 Mrd. DM eingespart.

Während die Beiträge zur BA auf der Basis des gesamten Lohneinkommens berechnet werden (§ 175 AFG), werden bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes (Alg) und der Arbeitslosenhilfe (Alhi) schon traditionell die Überstundenverdienste und -zuschläge nicht berücksichtigt (§ 112 Abs. 2 AFG). Das AFGK von 1981 schloß ab 1982 auch die einmaligen und wiederkehrenden Lohnzahlungen (13. Monatsgehalt, Urlaubsgeld) bei der Berechnung des Alg aus (§ 112 Abs. 2, S. 2 AFG), die regelmäßig 10% des Jahreslohns ausmachen. Bei Berufsanfängern wird das Alg statt nach dem vollen nur noch nach der Hälfte des zu erwartenden Arbeitsentgelts bemessen (§ 112 Abs. 5 Nr. 2 AFG).

Durch diese Kürzungen bei den existenziell wichtigen Lohnersatzleistungen der Basisversorgung (Alg, Renten) werden das Sozialleistungseinkommen vieler Bevölkerungskreise unter die Sozialhilfesätze, die Sozialhilfesätze wiederum unter das existenziell Notwendige gedrückt (s. u. 3.1.).

2.4. Ausgrenzungen und Belastungserhöhungen

Ausgrenzungen aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten geschahen offen durch die fast vollständige Beseitigung des Schüler-BAföG ab 1983 und dadurch, daß im AFG seit 1976 bzw. 1981 keine Leistungen der beruflichen Förderung, der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und der (originären) Alhi an Personen erbracht werden, die vorher nicht versichert waren. So reduzierte sich durch die Beseitigung der (originären) Alhi an arbeitslose Schul- und Studienabgänger 1982 die Zahl der Empfänger von Alhi auf die Hälfte²¹.

²⁰ Adamy u. a. ebenda.

²¹ ANBA 5/82, S. 913 und 6/82, S. 1056.

Verdeckter wirkt diese Kürzungsform, indem die Anwartschaftszeiten für Versicherungsleistungen erhöht wurden und in einer engen Rahmenfrist vor dem Versicherungsfall erfüllt sein müssen, so für die berufliche und medizinische Rehabilitation in der RV (ab 1981), für die vorzeitigen Renten wegen Arbeitslosigkeit (ab 1982) und wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit (ab 1984)²². Für den Bezug des Arbeitslosengeldes waren früher 6 Beschäftigungsmonate notwendig, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld für 3 Monate zu begründen; ab 1982 sind es 1 Jahr für ½ Jahr Arbeitslosengeld und ab 1983 1 Jahr für 4 Monate Arbeitslosengeld (§§ 104, 106 AFG). Diese Kürzungsformen grenzen jene aus dem Sozialleistungssystem aus, die nur eine unregelmäßige, unterbrochene oder gar keine Erwerbstätigkeit vorweisen können (Frauen, Jugendliche, Gelegenheits-Arbeitnehmer etc.).

Von bedarfsbezogenen Leistungen können dadurch immer mehr Personen ausgeschlossen werden, daß das anzurechnende Einkommen ihrer Unterhaltsverpflichteten nicht entsprechend den Preissteigerungs- und Lohnsteigerungsraten erhöht wird. Dies gilt z. B. für die mangelnde Anpassung der Elternfreibeträge beim BAföG und vor allem für die Arbeitslosenhilfe, bei der das anzurechnende Einkommen des Ehegatten seit 1979 ab 75,- DM wöchentlich beginnt (+ 35,- DM wöchentlich für jedes Kind, § 138 Abs. 1 Nr. 2 AFG), weshalb verheiratete Frauen und unterhaltsberechtigter Minderjährige meist keine Arbeitslosenhilfe mehr erhalten.

Leistungskürzungen der Höhe nach sind im Basissystem des Arbeitslosengeldes erst für das Jahr 1984 vorgenommen worden, nachdem die Kürzung der Bemessungsgrundlage weitgehend ausgeschöpft war. Arbeitnehmer ohne Unterhaltspflicht gegenüber Kindern erhalten nunmehr statt 68% 63% und statt 58% 56% ihres vorherigen (eh schon gekürzten) Entgelts; ähnliche Sätze galten schon vor 1969. Die Renten wurden dadurch gekürzt, daß die Rentner ab 1983 bis 1985 allmählich 5% ihrer Rente und ihres anderen Einkommens für die Krankenversicherung der Rentner abführen müssen (§ 1304c RVO). Ebenfalls wurde der Kinderzuschuß in der RV ab 1984 durch das erheblich geringere Kindergeld ersetzt. In der Krankenversicherung wird das Krankengeld ab 1984 für die Versicherten um 11,5% gekürzt, da von ihm nunmehr Beiträge zur RV und ArbIV zu zahlen sind.

In allen Sozialversicherungsbereichen ist der Lohnersatz während einer Rehabilitationsmaßnahme (Übergangsgeld, Unterhaltsgeld), der früher dem vorherigen Nettoentgelt entsprach, allmählich auf nunmehr 75% (Versicherte mit Unterhaltspflicht) bzw. 65% (Versicherte ohne Unterhaltspflicht) gesenkt worden. Für das Unterhaltsgeld bei allgemeinen Bildungsmaßnahmen nach dem AFG gelten die Sätze von 70% bzw. 65% für vorher Arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit Bedrohte, ansonsten wird nur noch ein Darlehen nach Ermessen in Höhe von 58% des vorherigen Nettoentgelts gewährt.

Für 1984 ist die Leistung während des Mutterschaftsurlaub von vorher 750,- DM auf 510,- DM monatlich gekürzt (§ 200 Abs. 4 RVO), wie das Kindergeld 1982 allgemein und für 1983 ab einer bestimmten Einkommensgrenze reduziert wurde. Die Sozialhilfe wurde durch den Abbau der Mehrbedarfzuschläge, in der Blindenhilfe und in der Überbrückungshilfe gekürzt, wie sie bei Asylbewerbern nach dem Ermessen der Verwaltung auf Naturalleistungen und ein Minimum begrenzt werden kann.

Früher hatte die RV die Risiken der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit und der Arbeitslosigkeit insoweit mitgetragen, als diese beitragslosen Zeiten bei der Rentenberechnung wie Beitragszeiten berücksichtigt wurden (sog. Ausfallzeiten). Die Notwendigkeit, die RV finanziell zu entlasten, führte dazu, diese sog. sekundären Risiken fehlender Beitragszahlung in der RV durch jene Sozialleistungssysteme abzuschern, die auch das primäre Risiko abdecken. So mußte die BA ab 1978 Beiträge an die RV für die Zeit der Arbeitslosigkeit ihrer Leistungsbezieher abführen, wobei

²² Dies wurde nicht dadurch wettgemacht, daß die Anwartschaft für die Altersrente von 15 auf 5 Jahre Beitragszeiten reduziert wurde, da die Altersrente erst ab dem 65. Lebensjahr, die gleichhohe Erwerbsunfähigkeitsrente aber ohne Altersbegrenzung bezogen werden konnte. Der Nettospareffekt berechnete sich lt. BT-Drucks. 10/335, S. 52, von 1984–1987 auf 2,7 Mrd. DM.

diese Beiträge ab 1983 nur noch auf der Basis des Alg bzw. der Alhi berechnet werden und Arbeitslosigkeit wieder zur Ausfallzeit wurde (§ 1259 Abs. 1 Nr. 3, 3a RVO). Ab 1984 müssen aus dem Krankengeld der KV und dem Verletzten- und Übergangsgeld der UV Beiträge an die RV abgeführt werden (§ 1385b RVO). Diese an sich sinnvolle Neuverteilung der Risiken führte jedoch zugleich bei den Versicherten zu einer Kürzung dieser eh' nur den Netto-Lohn ersetzenden Leistungen um die Beiträge zur RV.

Die *Selbstbeteiligung*, die es in der KV in wechselnden Formen schon beim Bezug von Arznei-, Verbands-, Heil- und Hilfsmitteln sowie Fahrtkosten gab, ist für 1982 erheblich erhöht und für 1983 bei einem Krankenhausaufenthalt pro Tag auf 5,- DM und bei einem Kuraufenthalt pro Tag auf 10,- DM in allen Zweigen der Sozialversicherung neu eingeführt worden. Die Verordnung von sog. Bagatell-Arzneimitteln muß der Versicherte nunmehr allein tragen. Von diesen Vorschriften gibt es wiederum Ausnahmen bei Unzumutbarkeit für den Versicherten. *Beitrags erhöhungen* fanden auch schon von 1950–1974 statt (RV von 10% auf 18%, KV von durchschnittlich 5,2% auf 9,5%), konnten jedoch durch die allgemein steigenden Reallöhne aufgefangen werden. Dagegen mußten sich Beitragserhöhungen in der ArblV von 1982 von 3% auf 4% und für 1983 auf 4,6% und in der RV für 1983 von 18% auf 18,5% erheblich auswirken, da die Reallöhne ab 1981 sanken²³. 4,5 Mrd. DM Mehreinnahmen werden für 1984 allein daraus erwartet, daß die einmaligen Sonderzahlungen (Weihnachts- und Urlaubsgeld) nun nicht mehr nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze des Auszahlungsmonats, sondern in voller Höhe verteilt auf das ganze Jahr bei der Beitragszahlung zu berücksichtigen sind.

2.5. Ausbau des Kontrollapparats und Einsparungen im Verwaltungsvollzug

Die *Kontrollen des Leistungsbezugs* sind vor allem im AFG gem. §§ 103 und 119 AFG und § 25 BSHG bei den Anforderungen an die Leistungsbezieher, zumutbare Arbeit anzunehmen, in wechselnden Formen und wechselndem Ausmaß erheblich erhöht worden²⁴. Ebenfalls wurde die Dauer der Sperrzeiten, die bei erstmaliger Verweigerung einer zumutbaren Arbeit oder bei verschuldeter Herbeiführung der Arbeitslosigkeit verhängt werden können, von früher 2 Wochen 1978 auf 4 und 1982 auf 8 Wochen erhöht. Stieg die Zahl der Sperrzeiten zu Beginn der Krise stark an²⁵, so ist sie trotz Verschärfung im Jahr 1982 zurückgegangen, da die BA den Arbeitslosen kaum noch offene Stellen anbieten kann. In Berlin hat die konsequente Durchsetzung des Zwangs zu »zumutbarer, gemeinnütziger Arbeit« (§ 25 BSHG) dazu geführt, daß 1983 zum ersten Mal seit 1970 die Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt rückläufig ist²⁶.

Eher symbolisch-ideologische Einsparungen kann man die vollständige Umstellung des Studenten-BAföG auf Darlehen ab 1983 nennen, da sie zu keiner aktuellen Ausgabenentlastung führen, das Darlehen unverzinst und mit sehr langen Rücklaufzeiten versehen ist und dadurch für den Fiskus in seinem Wert erheblich gemindert wird und der Verwaltungsaufwand sehr hoch ist. Das Ziel, über einen sozialen Numerus Clausus die eh' zu hohe Zahl der Studenten wieder zu senken und stärker

23 Übersicht über die Soziale Sicherheit (Hrsg. BMA), 1977, S. 109 und Materialienband zum Sozialbudget 1983, S. 240.

24 Vgl. oben Fn. 12, 13.

25 Bieback, Statusschutz und Mobilitätswang . . ., DuR 1977, S. 5 ff., 19/20 sowie Geschäftsbericht der BA 1982, 1983, S. 24.

26 Vgl. oben Fn. 14.

ökonomische Hebel in die Studienplanung und den Studienablauf einzubauen, ist deshalb überdeutlich.

Groß sind die Einsparungen im Verwaltungsvollzug. Als Beispiel sei hier die Verwaltungspraxis der Sozialhilfe genannt. Trotz allgemeiner bundesweiter gesetzlicher Regelung gibt es erhebliche regionale Unterschiede des durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufwandes an Sozialhilfe («Schattenregelsätze» mit leichtem Nord-Süd-Gefälle)²⁷. Die Gemeinden versuchen gerade jene zahlreichen Leistungen, die in ihrem Ermessen stehen, wie z. B. die einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt (Weihnachts-, Heizungs- und Kleidungsbeihilfe) erheblich zu kürzen²⁸. Weiterhin zählt hierzu die bewußt restriktive und abweisende Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren und Organisation, wodurch die schon traditionell bestehenden hohen Zugangsbarrieren noch verstärkt werden²⁹. Ein weiteres Beispiel ist die Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung der BA. Da der Erfolg der Arbeitsvermittler institutionenintern an der Quantität der Vermittlungen gemessen wird, konzentriert sich die Vermittlungstätigkeit auf die Wünsche der Arbeitgeber und auf die leichter vermittelbaren Arbeitslosen³⁰ und klassifiziert z. T. die Arbeitslosen in leicht-, schwer- und gar nicht vermittelbare³¹. Zudem werden längerfristig arbeitslose Ausländer für nicht mehr vermittelbar erklärt, weshalb ihnen alle Leistungen nach dem AFG entzogen werden und sie Sozialhilfe beziehen müssen, so daß ihnen die Ausweisung droht (§ 10 Abs. 1 Nr. 10 AuslG)³².

Gerade diese Veränderungen im Verwaltungsvollzug betreffen jene Problemgruppen des Arbeitsmarktes und der Bevölkerung, die weder gesamtgesellschaftlich noch in ihrem einzelnen Auftreten soziale und politische Durchsetzungschancen und Kompetenzen haben: Ausländer, Frauen, Jugendliche, An- und Ungelernte. Dadurch haben die Kürzungen und ihre verwaltungsmäßige Umsetzung nur jene Mechanismen noch verstärkt, die auch zu Zeiten der guten Konjunktur gelten: So hat die Gewährung fördernder Sozialleistungen nach dem AFG³³ wie der Basissicherung der Sozialhilfe³⁴ die relativen sozialen Unterschiede, die unter den Adressaten dieser Leistungen bestehen, noch verstärkt, statt sie zugunsten der besonders sozial Benachteiligten zu beseitigen.

Die *Kürzungen der »Realtransfers«*, zu denen alle staatlichen/öffentlichen Dienstleistungen zählen, können auch nicht annäherungsweise zusammenhängend erfaßt und bewertet werden. Beispielhaft seien nur genannt die Kürzungen im Sozialisationsbereich (Kindergärten, Jugendhilfe), im Bildungsbereich (Schulen, Büchereien), Kulturbereich (Theater etc.) und im Infrastrukturbereich (Nahverkehrsmittel, öffentliche Einrichtungen wie Schwimmbäder etc.). Von ihnen werden insbesondere wieder jene Bevölkerungsschichten betroffen, die sich diese Dienstleistungen nicht privat auf dem Markt ersatzweise beschaffen können, sondern auf ihre staatliche/öffentliche Bereitstellung angewiesen sind³⁵.

Ansätze verstärkter Öffentlichkeit sowie Kontroll- und Koordinationsinstrumente

27 Leibfried, Zur Sozialpolitik der Verteilungsformen in der Sozialhilfe, NDV 1981, S. 261 ff.

28 Vgl. Bürgerschaftsdrucks. HH 10/458, S. 3, 26 ff.

29 Vgl. Leibfried, Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik, KJ 1976, S. 377 ff.; Hartmann, Sozialhilfebedürftigkeit und »Dunkelziffer der Armut«, 1981.

30 Pollmeier, Zur sozialen Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung, Soziale Sicherheit 1982, S. 273 ff.

31 TAZ (Hamburg), 8. 2. 1984.

32 Vgl. Dienstanweisung 11/83 v. 25. 4. 1983 des Arbeitsamtes HH, InfAuslR 1983, S. 252/3; dazu Bürgerschaftsdrucks. HH 11/1097 und 1187.

33 Förderung der beruflichen Bildung (Hrsg. BA), 1975, S. 16 ff.; Pintar, Die Entscheidung zur Umschulung, 1978, S. 32 ff.

34 Leibfried, Fn. 29.

35 Zu Umfang und zur Umverteilungswirkung der Realtransfers: Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Dtd., 1981, S. 62 f.

zwischen den Verbänden der Leistungsersteller und Leistungserbringer (konzernierte Aktion, vertragliche Begrenzung der Verschreibung von Heil- und Arzneimittel durch die Ärzte, Vertragssysteme zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen) sollen die starken Kostensteigerungen, die auf den nicht funktionsfähigen Markt für Gesundheitsleistungen zurückzuführen sind, eindämmen. Jedoch hat diese Politik der »Seelenmassage« (»moral persuasion«) nur begrenzten Erfolg gehabt.

3. Auswirkungen auf das System der Sozialleistungen: weder Statusschutz noch Bedarfsdeckung

3.1. Bedarfsbezogene Leistungen werden vom Bedarf abgekoppelt

Besonders schwerwiegend ist der Systembruch in der Sozialhilfe. Der Regelsatz ist – wie gezeigt – politisch weit unter das Maß der »Menschenwürde« (§§ 1 und 12 BSHG) gedrückt worden³⁶. Da der Abbau des Reallohneinkommens ab 1981 und des Sozialeinkommens ab 1976 zunehmend mehr Teile der Bevölkerung auf das Sozialhilfeniveau sinken läßt, sind vor allem die Armen der Armen von diesen Kürzungen betroffen. Die Basis des Sozialleistungssystems in der Bundesrepublik, die Sicherung des Existenzminimums durch die Sozialhilfe, ist damit zerbrochen.

3.2. Reprivatisierung der Familienlasten

Die erheblichen Kürzungen des BAföG, insbesondere des Schüler-BAföG, haben die Ausbildungsfunktion weitgehend wieder in die Familie zurückverlagert und reprivatisiert. Ebenso wirkten die Kürzungen des Kindergeldes 1982 und 1983 und des Mutterschaftsgeldes 1984. Abgeschlossen wird diese Politik durch die geplante Steuerreform, durch die den Familien noch nicht einmal wiedergegeben wird, was ihnen vorher insgesamt genommen worden ist, und die zudem als Familienlastenausgleich nur das individuell verfügbare Einkommen durch Steuervergünstigungen erhöhen will, nicht aber die allgemeinen sozialen, umverteilenden Instrumente des Familienlastenausgleichs stärkt (Kindergeld, Familienbezug der Ausbildungsstipendien und des Wohngeldes, Babyjahre in der RV, Realtransfers durch Kindergärten etc.). Auch die Differenzierung der Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung (SV) während Rehabilitationsmaßnahmen nach den Unterhaltsverpflichtungen gegenüber der Familie ist eher eine soziale Verkleidung der rigorosen Kürzungen in diesem Bereich als eine familienpolitische Wohltat.

3.3. Zerstörung des Konzepts der »aktiven Arbeitsmarktpolitik« und der Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung

Durch die rigiden Kürzungen der Lohnersatzleistungen bei den allgemeinen Maßnahmen der beruflichen Bildung und bei der Rehabilitation Behinderter sowie der Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer und der Schaffung von Arbeitsplätzen sind die Leistungen des AFG ab 1976, besonders seit 1981/82 an wieder rein reaktiv auf die Beseitigung von Arbeitslosigkeit begrenzt. An die Stelle positiver finanzieller Anreize ist die Drohung, das Arbeitslosengeld zu entziehen, getreten, falls der

³⁶ Vgl. zur Kritik an den Regelsätzen: Leibfried, Fn. 19 sowie Projektgruppe (FH Ffm.), Ein Leben aus dem Warenkorb, 1981.

Arbeitslose nicht bereit ist, sich den veränderten Bedingungen des Arbeitsmarktes anzupassen und notwendige Bildungsmaßnahmen über sich ergehen zu lassen (§§ 103, 119 AFG). Damit ist das – vom AFG 1969 verfolgte – Grundkonzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik zerstört werden³⁷.

Zudem verliert die ArbIV immer mehr ihre eigenständige Sicherungsfunktion, indem Versicherte in die Sozialhilfe abgedrängt werden. Zu den schon erwähnten Kürzungen in den Voraussetzungen (Anwartschaftszeiten, Berechnung und Höhe des Alg und der Alhi, Nichtanpassung der Freibeträge für das anzurechnende Einkommen des Ehepartners bei der Alhi) kommt noch hinzu, daß die Alhi eines Arbeitslosen, der sein früheres Arbeitsentgelt nicht mehr erreichen kann – was bei Qualifikationsverlust durch längere Arbeitslosigkeit meist der Fall ist – gem. § 136 Abs. 2, 112 Abs. 7 AFG neu und geringer festgesetzt werden kann. Die Konsequenz dieser Maßnahme ist, daß immer mehr Arbeitslose keine oder nur so geringe Leistungen der BA erhalten, so daß sie auf Sozialhilfe angewiesen sind³⁸. So erhielten im April 1984 nur noch 39% aller registrierten Arbeitslosen Alg und 27,1% Alhi³⁹. Berücksichtigt man, daß zu der offiziell ausgewiesenen und registrierten Arbeitslosigkeit mindestens noch einmal 50% nicht registrierter, sog. verdeckter Arbeitslosigkeit hinzukommt, so erhielten 1982 ca. 1,3 Mio. Erwerbslose keine Arbeitslosenunterstützung; diese Zahl dürfte sich 1983 auf 1,6–2 Mio. erhöht haben⁴⁰. Auch zeigt die starke Konjunkturabhängigkeit der Beantragung vorzeitiger Renten der RV (Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten gem. §§ 1246/47 RVO)⁴¹, daß viele Arbeitslose in diese Renten ausweichen, um ihre Einkommenssituation zumindest zu stabilisieren.

Damit haben die Arbeitsförderung und die Arbeitslosenversicherung ihre Schutzfunktion in der Krise weitgehend verloren, dient ihre Destruktion gerade dazu, wie oben gezeigt, den Druck auf die noch Beschäftigten zu erhöhen und die Krisenlasten auf die Arbeitslosen abzuwälzen. Verfassungsrechtlich ist es kaum noch zu rechtfertigen, die Arbeitnehmer in ein Sondersystem zu zwingen und ihnen dafür Beiträge abzuverlangen, wenn dieses Sondersystem für viele von ihnen doch nur Leistungen gewährt, die unterhalb der Sozialhilfe liegen und die durch jenes allgemeine System der Sozialhilfe aufgestockt werden müssen, das jeder Bürger ohne vorherige Beitragszahlung beanspruchen kann.

3.4. Änderung der Leistungsprinzipien der Sozialversicherung

Bisher waren Alg, Alhi und alle anderen Lohnersatzleistungen der SV gemäß dem Prinzip der *individuellen Äquivalenz*⁴², d. h. nach der Höhe des vorherigen individuellen Beitrags und Lohns, berechnet worden. Dagegen sind die Sachleistungen der Sozialversicherung (z. B. Krankenpflege, Dienstleistungen, sächliche Mittel der Rehabilitation etc.) traditionell nach Bedarfsgesichtspunkten ausgerichtet. Dieses

37 Bosch/Priewe, Fn. 10.

38 Nach einer Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung, Die neue Armut, Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, 1983, S. 47 f. erhielten im September 1982 ca. 46% der länger als 1 Jahr registrierten Arbeitslosen keine Leistungen nach dem AFG, sowie nach einer Umfrage im September 1983 in Dortmund und Essen 13,3 bzw. 18,8% aller registrierten Arbeitslosen Sozialhilfeempfänger waren (ebenda, S. 107 ff.) und nach Angaben des Deutschen Städtetages 1983/4 der Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt auf 25%, in manchen Zentren der Arbeitslosigkeit gar auf 35–40% gestiegen sei (FR v. 14. 4. 1984, S. 1).

39 BT-Drucks. 10/1451 v. 18. 5. 1984, S. 7.

40 Hans-Böckler-Stiftung ebenda, S. 76 ff., dort auch zur Problematik der offiziellen Arbeitslosenstatistik. Zur verwaltungsmäßigen Schönung der registrierten Arbeitslosenzahlen vgl. FR 11. 10. 83, S. 4.

41 Kolb, Zur Finanzierung der gesetzlichen RV . . . , DRV 1983, S. 81 ff., 83/4.

42 Vgl. oben Fn. 11.

System, das einerseits den relativen Lebensstandard und Status über die nach dem vorherigen Lohn berechneten Lohnersatzleistungen sichert, andererseits wichtige Dienstleistungen allen Versicherten unabhängig von der Höhe des vorherigen Beitrags zugänglich macht, ist seit der Krise 1974 stark durchlöchert worden.

3.4.1. Einschränkung der Versicherungsäquivalenz bei den Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung

Die individuelle, versicherungsmäßige Äquivalenz bei den Lohnersatzleistungen der SV ist zuerst im AFG eingeschränkt worden, indem zwar der gesamte Lohn bis zur Beitragsbemessungsgrenze für die Beitragszahlung herangezogen wird, bei der Leistungsbemessung jedoch wesentliche Lohnbestandteile fortfallen: Schon traditionell die Überstundenvergütungen und nunmehr seit 1982 auch die einmaligen und wiederkehrenden Lohnzahlungen. Diese Diskrepanz hat auch die anderen Sozialversicherungszweige erfaßt. Seit 1984 werden die wiederkehrenden einmal jährlichen Sonderzahlungen anteilig auf das ganze Jahr verteilt und dadurch stärker zur Beitragszahlung herangezogen; bei der Leistungsgewährung aber werden sie nur dann berücksichtigt, wenn sie im sogenannten Bemessungszeitraum 3 oder 4 Wochen vor Eintritt des Versicherungsfalls ausgezahlt worden sind⁴³. Schließlich wurde die Steigerung der Renten 1977–81 vom Wachstum der Löhne und Beiträge abgekoppelt. Zwar hat der Gesetzgeber Spielraum, die Leistungsgewährung von der Beitragsberechnung und -zahlung abzukoppeln⁴⁴. Jedoch verliert das Sozialversicherungssystem seine institutionelle und verfassungspolitische Basis, wenn der Beitrag immer mehr dazu dient, ein staatliches Leistungssystem nur in allgemeiner Weise wie eine Steuer zu finanzieren⁴⁵.

3.4.2. Familien- und Bedarfsbezug der Lohnersatzleistungen

Auch hier hat die ArblV eine Vorreiterrolle gespielt. Wegen der historischen und sozialpolitischen Nähe der Unterstützungsleistungen der Arbeitslosenversicherung (insbes. Alhi) zur Sozialhilfe hatte der Vorläufer des AFG, das AVAVG, das Alg durch Zuschläge je nach Familienstand den besonderen Bedarfslagen angepaßt. In geringerem Maße gilt dies auch für die Renten der RV⁴⁶. Hatte das AFG diesen Familienbezug der Lohnersatzleistungen abgeschafft, so wurde er ab 1976 dadurch wieder eingeführt, daß das dem Alg zugrundeliegende Nettoarbeitsentgelt nach Steuertabellensätzen zu berechnen ist, die den Familienstand mit berücksichtigen (§ 111 AFG). Sodann wurden die Lohnersatzleistungen während der allgemeinen Bildungsmaßnahmen des AFG und während der Rehabilitationsmaßnahmen in allen Zweigen der SV in der Höhe um 10% danach differenziert, ob der Versicherte Unterhaltspflichten hat oder nicht. Ab 1984 hat diese Differenzierung auch die Basisleistung des Alg und der Alhi (68% zu 63%, 58% zu 56%) erfaßt.

3.4.3. Umbau des Rehabilitationskonzepts der Sozialversicherung

Während die durch das Rehabilitationsangleichungsgesetz von 1974 ausgebauten sachlichen Leistungen der medizinischen und beruflichen Rehabilitation Behinderter

⁴³ BSGE 53, S. 122 ff. m.w.N.

⁴⁴ So zur Nichtberücksichtigung von Überstundenvergütungen beim Arblg: BVerfGE 51, 115 ff.

⁴⁵ Zu den sozialpolitischen und rechtlichen Grundlagen der Beitragsfinanzierung: Zacher (Hrsg.), Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, 1980.

⁴⁶ Der Kinderzuschuß (§ 1262 RVO) ist ab 1984 für Neurenten abgeschafft und ganz auf das Kindergeld reduziert worden. Familienbezogen sind auch die Hinterbliebenenrenten gem. §§ 1263 ff. RVO.

(Therapie, Berufsausbildung etc.) durchweg erhalten geblieben sind, wurden die Lohnersatzleistungen, die an Versicherte während der Dauer einer Rehabilitationsmaßnahme gezahlt werden, in allen Zweigen der Sozialversicherung erheblich, in der beruflichen Rehabilitation bis auf den Satz des Arbeitslosengeldes gekürzt. Die oft persönlich sehr belastenden Rehabilitationsmaßnahmen werden so ohne jeden finanziellen Anreiz angeboten und verlangen nunmehr erhebliche finanzielle Opfer. Die scharfe Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt wird die vorzeitig behinderten Arbeitnehmer zwingen, ihr Arbeitsvermögen ihren veränderten Fähigkeiten und den neuen Marktbedingungen anzupassen, wobei dieser indirekte Zwang noch durch den direkten Zwang, bei Verweigerung einer Rehabilitationsmaßnahme die Sozialleistungsansprüche zu kürzen (§§ 66, 68 SGB AT, 119 Abs. 1 Nr. 3 AFG) verschärft wird⁴⁷. Auch der präventive Charakter der Rehabilitation ist durch die erhöhten Anwartschaften bei der Leistung von Kuren und die Verlängerung der Intervalldauer zwischen zwei Kuren (§ 1236 RVO) reduziert worden⁴⁸.

3.4.4. Beschränkung der Bedarfsorientierung bei den Sachleistungen

Während die Lohnersatzleistungen zunehmend nach Bedarfsgesichtspunkten vom vorherigen Lohn und Beitrag abgekoppelt werden, werden umgekehrt die bedarfsbezogenen Sachleistungen der Sozialversicherung durch die gestiegenen Selbstbeteiligungsquoten stärker an die finanzielle Leistungsfähigkeit des Versicherten gebunden. Andererseits wird die Selbstbeteiligung über Ausnahme- und Härteregelungen (§§ 182a, 182f, 182c, 184, 184a, 1243 RVO) in der Praxis zumindest dann ausgesetzt, wenn das Einkommen des Versicherten nicht weit über dem Sozialhilfeniveau liegt. Die Spareffizienz dieser Kürzungen ist aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands beim Einzug der Selbstbeteiligungsgelder wie bei der Verwaltung der Ausnahmeregelungen sehr zweifelhaft, nicht dagegen die sozialpolitische Auswirkung, einkommensschwache Versicherte von der Leistungsanspruchnahme auszuschließen⁴⁹.

3.5. Abbau der Rechtssicherheit – Relativierung des allgemeinen Leistungsgesetzes

In den existenziellen Bereichen der sozialen Sicherung hat das allgemeine Leistungsgesetz auch die Funktion, dem Bürger Rechtssicherheit zu geben, d. h. ihm eine längerfristige Lebensplanung zu ermöglichen, die Leistungsgewährung vorher abstrakt gesetzlich festzulegen und damit die Bürger unabhängiger von der »Willkür« der Leistungsbürokratie zu machen. Beide Funktionen hat die Krise 1974 ff. zerstört. *Einmal* wurden die ökonomischen Krisenfolgen und die Resultate der ökonomischen und politischen Verteilungskämpfe sofort in Maßnahmegesetze umgesetzt, die den Standard der sozialen Sicherheit der abhängig Beschäftigten jeweils situativ neu festlegten und damit die Verlässlichkeit des Systems weitgehend zerstörten. Auch hat das Übergangsrecht die Kürzungen schon auf laufende Leistungsverhältnisse angewandt⁵⁰. *Zum anderen* wurden, wie gezeigt, selbst die Leistungen in der klassischen Sozialversicherung zunehmend von Bedarfsgesichtspunkten abhän-

⁴⁷ Vgl. Bieback, oben Fn. 25, S. 5 ff., 18 f.

⁴⁸ Die Kuren sind um mehr als 1/2 zurückgegangen: FAZ v. 9. 5. 1983 sowie Rentenanpassungsberichte 1982 und 1983, BT-Drucks. 9/1551 S. 23, 10/560, S. 24.

⁴⁹ Vgl. Heitzer, Der Härtefall – Ein Schlupfloch zur Systemveränderung, Soziale Sicherheit 11/1982; Breuer, Ein Spargesetz mit Mehrkosteneffekt, Die Sozialversicherung 1983, S. 7 ff. Zur Festlegung der »Härte« und zur Bedeutung des Sozialhilfeniveaus BSGE 32, 267 ff.

⁵⁰ Vgl. z. B. § 5a ArVersNeuregG i.d.F. des G.v. 23. 12. 1982 und des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 sowie §§ 242a, b AFG. Vgl. z. B. BSGE 33, S. 229 ff. sowie BSG v. 20. 10. 1983 – 7 RAR 17 u. 19/83 – zur Ankündigung von Änderungen im Leistungsbescheid.

gig gemacht oder in das Ermessen der Verwaltung gestellt. So hängt der Leistungsbezug nunmehr z. B. von dem Urteil der Verwaltung darüber ab, ob ein Angehöriger der Pflege bedarf (§§ 1241b RVO, 44/59 AFG) oder die Selbstbeteiligung an Leistungen »zumutbar« (§§ 182a, 1243 RVO) oder eine »Härte« ist (§ 182 f. RVO).

Die in letzter Zeit heftig geführte Debatte über den Mißbrauch sozialer Leistungen⁵¹ droht die Rationalität des allgemeinen Gesetzes vollends zu beseitigen. So soll nach Ansicht einiger Autoren schon nach geltendem Recht wegen Rechtsmißbrauchs im Einzelfall eine Leistung versagt werden können⁵², wie gefordert wird, daß zukünftig Sozialleistungen bei grob fahrlässiger Herbeiführung des Versicherungsfalles verweigert werden sollten⁵³, während die Sozialversicherung bisher allenfalls bei vorsätzlicher Selbstschädigung die Leistung entziehen kann.

Da der Kahlschlag in wichtigen Sozialleistungsbereichen bisher politisch und verfassungsgerichtlich weitgehend reibungslos abgewickelt werden konnte, hat sich die aufwendige verfassungsrechtliche Diskussion, ob Sozialleistungen nicht den Eigentumsschutz des Art. 14 GG genießen⁵⁴, für die eigentlich betroffenen Sozialleistungsempfänger bisher als irrelevant erwiesen. Wenn diese theoretische Aufwertung des Eigentumsschutzes allenfalls dient, macht das Minderheitsvotum von Benda und Katzenstein⁵⁵ deutlich, die die Abwertung der Ausbildungsfallzeiten in der RV für verfassungswidrig hielten und den Staat auf das Vorbild des »ehrbaren Kaufmanns« verpflichten wollten. Dem Staat als Kaufmann gegenüberreten kann aber nur, wer eben freiwillig in die RV aufgrund kaufmännischer Kalküle über die Rendite seiner Kapitalanlagen eintritt, nicht aber, wer wie die abhängig Beschäftigten aufgrund seiner existenziellen Abhängigkeit und Unsicherheit zur Mitgliedschaft faktisch und rechtlich gezwungen wird.

3.6. Verschränkung von Sozialpolitik und Tarifpolitik

Äußerst ambivalent ist die erstmals mit dem Gesetz über den Vorruhestand auch gesetzlich eingeführte Verzahnung von Sozialleistungssystem und Tarifvertragssystem. Zwar können damit beide Bereiche sinnvoller aufeinander abgestimmt werden. Andererseits wird die Tarifpolitik dadurch staatlich instrumentalisiert, und zwar bei dem Vorruhestandsgeld im Sinne einer staatlich bewußt gegen die Gewerkschaftspolitik zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit propagierten Verkürzung der Lebensarbeitszeit und der Ausgrenzung älterer Arbeitsloser aus dem Beschäftigungssystem.

4. Wer ist am stärksten betroffen?

4.1. Allgemein die abhängig Beschäftigten

Die Leistungskürzungen senkten schon seit 1976 das Einkommen jener abhängig Beschäftigten, die als Nichterwerbsfähige und -tätige voll auf Sozialleistungen angewiesen sind, während erst ab 1980 die Netto-Löhne der Erwerbstätigen real sanken. Hat das Sozialleistungssystem bisher schon weitgehend Geld nur innerhalb der Bei-

⁵¹ Vgl. die Beiträge in: Selbstverantwortung in der Solidargemeinschaft. Veröff. d. Konrad-Adenauer-Stiftung, 1981. Kritisch: Brötz, Die sog. »Leistungsmissbrauchsdiskussion« . . ., Soziale Sicherheit 1982, S. 12 ff.

⁵² So Stettner, Schwachstellen der Gesetzgebung im Gesundheitswesen – »Legale« Wege des Mißbrauchs, VSSR 1983, S. 155 ff.

⁵³ So Ecker, Das schadensstiftende Verschulden gegen sich selbst und die soziale Sicherung, in: Selbstverantwortung . . . (Fn. 51), S. 55 ff.

⁵⁴ Als Übersicht: Sieveking, Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen, ZfSozRef 1983, S. 693 ff.

⁵⁵ BVerfGE 58, S. 81 ff.

tragszahler der Sozialversicherung und der abhängig Beschäftigten umverteilt⁵⁶, wenn es nicht gar die relativen Einkommensunterschiede zwischen den abhängig Beschäftigten und insbesondere zwischen den abhängig Beschäftigten und den Selbständigen verschärft hat⁵⁷, so führt insbesondere die Reduktion des Staatszuschusses dazu, daß die Lasten der Krise und ihre Finanzierung noch stärker von den Lohnabhängigen getragen werden müssen. So stiegen die Belastungen der Arbeiter- und Angestelltenhaushalte mit öffentlichen Abgaben in dem letzten Jahrzehnt stärker an als die aller anderen Gruppen der Bevölkerung⁵⁸. Dadurch, daß ab 1984 die Sonderzahlungen voll in die Beitragserhebung einbezogen werden, werden gerade die unteren und mittleren Einkommensbezieher, deren Jahresinkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze (1984 DM 5200,- in der RV, DM 3900,- in der KV) liegt, verstärkt mit der Finanzierung der Sozialversicherung belastet⁵⁹.

Nicht nur hierdurch, sondern vor allem auch durch die ungleiche Verteilung der Lasten und durch die Tatsache, daß die gesellschaftlich besonders diskriminierten Gruppen sehr viel stärker auf staatliche Leistungen angewiesen sind, um überhaupt ansatzweise gleichberechtigte Lebenschancen zu haben, verschärfen die Kürzungen im Sozialleistungssystem die Spaltung innerhalb der abhängig Beschäftigten und der Bevölkerung.

4.2. Frauen⁶⁰

Schon die ersten Kürzungen im Sozialleistungssystem, im Haushaltsstrukturgesetz-
AFG von 1975, trafen vor allem Frauen, da die arbeitsmarktfördernden Leistungen von einer langjährigen vorherigen Berufstätigkeit abhängig gemacht wurden, die Frauen wegen ihrer (immer noch vorhandenen) stärkeren Belastungen durch die Familie sehr viel weniger vorweisen können als Männer. Genauso wirkten die verschärften Ausgestaltungen der Anwartschaftszeiten beim Alg, bei den Kuren und bei den vorzeitigen Renten in der RV. Auch das (zudem ab 1984 gekürzte) Mutterchaftsgeld sollte nicht nur dazu dienen, es den Frauen zu erleichtern, Erwerbstätigkeit und familiäre Aufgaben miteinander zu vereinbaren, sondern auch dazu, den Frauen wegen familiärer Bindungen den Abgang aus dem Erwerbsleben schmackhaft zu machen. Auch die zahlreichen Kürzungen bei den sozialen Dienstleistungen trafen vor allem Frauen, die einerseits in diesen Bereichen überdurchschnittlich stark beschäftigt sind und andererseits auf sie angewiesen sind, um die Doppelbelastungen von Arbeit und Familie ertragen zu können. Schließlich treffen die Kürzungen der Basisleistungen des Sozialleistungssystems, Altersrenten und Sozialhilfe, Frauen besonders hart, da die Armut alter, alleinstehender Frauen groß ist. Wegen der Erhöhung der Anwartschaftszeiten und der Anrechnung von Einkommen der Ehegatten bei der Alhi erhielten im September 1982 33% der arbeitslos gemeldeten Frauen keine Leistungen der BA gegenüber (nur) 20% bei den Männern⁶¹.

⁵⁶ Transfer-Enquête-Kommission (Fn. 35), S. 31 f., 143 f.

⁵⁷ So, sehr vorsichtig: Sozialistische Studiengruppen, Brauchen wir den Sozialstaat?, in: Die Zukunft ... (Fn. 7), S. 171 ff.

⁵⁸ Transfer-Enquête-Kommission (Fn. 35), S. 149/50; Untersuchung des DIW, FR v. 28. 7. 1983, S. 6.

⁵⁹ Faupel, Rentenpolitik, Improvisation statt Strukturreform, Soziale Sicherheit 1983, S. 172 f., 175.

⁶⁰ Vgl. Kickbusch/Riedmüller, Die armen Frauen, 1984; Gerhard/Meitz, Bonn drängt Frauen am Arbeitsmarkt ins Aus, FR 27. 1. 1982.

⁶¹ Hans-Böckler-Stiftung (Fn. 38), S. 57.

Selbst ein konservatives wirtschaftswissenschaftliches Institut⁶² und die Katholische Deutsche Bischofskonferenz⁶³ kritisierten die Kürzungsaktionen, insbesondere jene im BAföG, Kindergeld und der Sozialhilfe, da sie große Familien übermäßig stark betrafen und der geplante Familienlastenausgleich über das Steuerrecht noch nicht einmal diese Kürzungen wieder wettmachen wird.

4.4. »Problemgruppen« – insbesondere Jugendliche, Armutsbevölkerung, Ausländer

Wie die Nichtanpassung und die Kürzungen der Sozialhilfe vor allem die Armutsbevölkerung und die geringere Anpassung der Renten vor allem die Rentner betrafen, so belasteten die Abschaffung des Schüler-BAföG, die Umstellung des Studenten-BAföG auf Darlehen, die Kürzungen des Kindergeldes und die Erhöhung der Anwartschaftszeiten bei der Alhi und dem Alg vor allem die Jugendlichen, Berufsanfänger und Ausländer. Die Ausländer sind zudem verstärkt durch die diskriminierende Gestaltung der Verwaltungsverfahren und durch ihren unsicheren Status bei der Arbeitserlaubnis betroffen.

5. Perspektiven

Hauptziel und -ergebnis des Abbaus und Umbaus des Sozialleistungssystems war es also, mit der Senkung des Marktlohns auch den »politischen Lohn«, das Sozialeinkommen, neu und niedriger zu bestimmen, die Lasten möglichst unbemerkt und ungleich zu verteilen und dadurch Ausgliederungs- und Spaltungstendenzen zu stärken sowie Strategien und Prozesse der Reindividualisierung und der (angeblichen) Markteffizienz wieder einzuführen. Aber diese Politik stößt auf das Beharrungsvermögen der traditionellen sozialstaatlichen Systeme, auf den Widerstand der von ihr Betroffenen und auf gegenläufige gesellschaftliche Entwicklungen, so daß sie äußerst ambivalent bleiben muß. Ohne der Politik des Sozialleistungsabbaus durch Mutmaßungen über die objektive Logik der gesellschaftlichen Entwicklung die höheren Weihen der Vernunft geben zu wollen, seien doch einige dieser zwiespältigen Tendenzen näher analysiert, wie gezeigt werden soll, daß sich gleichsam »hinter dem Rücken« der Kürzungen und ihrer Akteure auch andere Entwicklungen durchsetzen können.

5.1. Immanente Brüche in den klassischen Bedarfslagen der Sozialversicherung – Vereinheitlichung des Sozialversicherungssystems?

Zukünftig dürften sich die traditionellen und immanenten Brüche in den Bedarfslagen der Sozialversicherung noch verschärfen:

- Die Arbeitslosenquote wird selbst bei einem sehr unwahrscheinlichen starken und kontinuierlichen Wirtschaftswachstum weiterhin hoch bleiben und ständig das labile Verhältnis von ArblV – Sozialhilfe – RV wie das Leistungssystem des AFG und die Finanzierung des gesamten Sozialversicherungssystems gefährden;

62 Fritzsche, Zu den sozialpolitischen Wirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983, Mitt. des RWI 1983, S. 187 f.

63 FAZ v. 16. 3. 1984, S. 5, FR v. 18. 3. 1984, S. 4 und FAZ v. 18. 4. 1984, S. 2.

- ab 1990 verschlechtert sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern (sog. Rentenlastquotient) erheblich⁶⁴, was bei Fortschreibung der jetzigen Aufgaben, Leistungen und Finanzierungen der RV zu einem RV-Beitrag von über 30% des Lohns führen müßte;
- nur z. T. können die Lücken dadurch gefüllt werden, daß wegen des sinkenden Jugendlastquotienten (Verhältnis der Jugendlichen unter 18 Jahren zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen) Aufgaben und Mittel aus dem Jugendbereich umverteilt werden oder das Rentenbezugsalter wieder auf das 65. oder gar 70. Lebensjahr hinausgeschoben wird.
- Mit der Zunahme der »Alten« an der Bevölkerung wachsen die Aufgaben für die Pflege, die zwar grundsätzlich, wie z. B. in den Niederlanden, über eine Pflegeversicherung zu decken sind⁶⁵; doch jede Lösung des Risikos »Pflege« wird quer zur traditionellen Spartenenteilung der Sozialversicherung stehen und muß stärker bedarfsorientiert sein.
- Das gleiche gilt für die anderen noch nicht »gelösten« Probleme der Sozialpolitik: die starke Belastung der Familien und die ungenügende Sicherung der Frauen, die Zunahme von Systemerkrankungen (Herz-, Kreislauf-, rheumatische-, Zuckerkrankheiten etc.) sowie psychiatrisch-psychosomatische Erkrankungen, deren Prävention und Kuration in die Bereiche anderer Versicherungsträger hineinragt (RV, UV) und z. T. grundsätzlich das traditionelle Aufgaben-, Leistungs- und Organisationssystem der Sozialversicherung verläßt (Bewältigung der betrieblichen und allgemeinen gesellschaftlichen Ursachen dieser Krankheiten, Aktivierung der Patienten etc.). Ansätze hierfür sind die verschiedenen Systeme der Verbundfinanzierung von Rehabilitationsleistungen z. B. in der gemeindenahen Psychiatrie oder in der Suchttherapie. Wenn eine komplexe soziale Defizitstruktur verändert und die Betroffenen selbst aktiviert werden müssen, erweist sich der traditionelle Verteilungsmodus der Sozialleistungssysteme als inadäquat, der nur individuelle Rechtsansprüche gewährt und sie über Vorversicherung (Anwartschaften) und den rein individuell gemessenen Bedarf (Krankenschein, Versicherungsverlauf) vermittelt und über hoch spezialisierte Dienstleistungen (Arzt, Krankenhaus etc.) befriedigt.

Schon die systemsprengende Struktur dieser Probleme, wie der allgemeine Zusammenhang zwischen den verschiedenen Sozialleistungssystemen über ihre Abhängigkeit von den zyklischen und strukturellen Entwicklungen des Wirtschaftsprozesses werden die Interdependenzen und Flexibilisierung der verschiedenen Leistungssysteme wachsen lassen. Besteht Aussicht darauf, daß die inkrementalistische Politik des Sichdurchwurstelns, der punktuellen Kürzungen und der Verschiebung von Finanzmassen zwischen den verschiedenen Systemen aufgegeben wird? Eine solche Politik hat den Vorteil einer politischen Verschleierungstaktik und entspricht jener politischen Tauschlogik, für die sich die Sicherung sozialer Bedarfe auf die Verschiebung abstrakter Geldmengen reduziert. So dürfte weder sachlich-inhaltlich noch wegen der Form traditioneller Sozialpolitik die Möglichkeit bestehen, die Risiken und Finanzmassen der verschiedenen Sozialleistungsträger neu zu ordnen – es sei denn die beiden nachfolgend beschriebenen Tendenzen können politischen Neuordnungen Schubkraft verleihen.

64 Bericht über die Bevölkerungsentwicklung, BT-Drucks. 10/863 v. 5. 1. 1984, S. 53 ff.

65 Vgl. die neueren Gesetzesinitiativen der SPD-Hessen FR v. 12. 5. 1984, S. 4 und der Grünen FR v. 23. 5. 1984, S. 36 sowie grundsätzlich: BMJF, Das Problem der Pflegebedürftigkeit . . ., Z/SozRef 1979, S. 106 ff.; Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Aufbau und Finanzierung ambulanter und stationärer Pflegedienste«, 1980.

Zwar hat die Krise 1974 ff. allzu deutlich gemacht, daß das Sozialleistungssystem total vom Erwerbssystem, d. h. der Entwicklung des kapitalistischen Wirtschaftsprozesses, der Geschwindigkeit und Struktur der Kapitalakkumulation und der ihr folgenden quantitativen und qualitativen Zusammensetzung der Arbeiterbevölkerung abhängt. Es ist und bleibt auch ein wesentliches Ziel aller staatlichen Sozialpolitik, die Reproduktion der Lohnarbeiter zu sichern und den Lohnarbeiterstatus immer als notwendige und attraktive Alternative zur Nichtarbeit aufzuwerten. Trotzdem besteht selbst im Kernbereich des Sozialleistungssystems, der SV, zunehmend die Tendenz, rein bedarfsbezogene Elemente zu verwirklichen (s. o. 3.4.). Das ist nicht nur Produkt einer sich sozial gebärdenden Kürzungspolitik, sondern entspricht auch grundsätzlichen Strukturentwicklungen.

1. Dies hängt einmal mit dem eben analysierten Punkt der zunehmenden immanenten Brüche in den klassischen Bedarfslagen der Sozialversicherungssysteme zusammen. Ist eine Neuverteilung der verschiedenen Risiken zwischen den unterschiedlichen Organisationen des Sozialleistungssystems nicht möglich, so ist es zumindest der kleinste gemeinsame politische Nenner, in Teilbereichen eine Basisversorgung einzuführen⁶⁶, die den ständigen Anpassungsdruck von den differenzierten Spezialsystemen nimmt. Eine Mindestrente entlastet die Sozialhilfe und erleichtert den Übergang aus der Arbeitslosenversicherung in das Rentensystem. Ein allgemeines und einheitliches System der Pflege und Rehabilitation Behinderter beseitigt den Dauerkonflikt zwischen KV, RV und Sozialhilfe darüber, wer für Pflegefälle zuständig ist. Wird eine solche Basisversorgung gekoppelt mit einem auf ihr aufbauenden System einkommens- und beitragsbezogener Leistungen, so sind die zwei gegensätzlichen Prinzipien des Sozialleistungssystems in Einklang gebracht: die bedarfsbezogene Grundsicherung und die Sicherung des Status und der vorgefundenen sozialen Differenzierung. Daß die allgemeine Entwicklung in den westeuropäischen, kapitalistischen Ländern in diese Richtung weist, hat unlängst Alber in einer systemvergleichenden Studie aufgezeigt⁶⁷.

2. Vor allem aber dürfte diese Entwicklung einmal die ambivalente Folge jener oben beschriebenen Politik der Kürzung des »politischen Lohns«, der allgemeinen Senkung der Lohnersatzleistungen sein, die, wie gezeigt, zunehmend dazu führt, daß das System der Basissicherung, die Sozialhilfe, einspringen muß. Auch sind die Kürzungen der Lohnersatzleistungen und Familienleistungen (Kindergeld) für die Betroffenen sozial und vor allem aber für die Gemeinden als Träger der Sozialhilfe finanziell nur noch erträglich, wenn sie nach Bedarfslagen differenziert werden.

3. Zum anderen verbirgt sich dahinter auch ein allgemeiner Trend. In der Zeit von 1960 bis 1980, und zwar durchweg vor und nach der Krise 1974 ff., sind die Sozialleistungssysteme, die aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden und deren Bezug nach Bedarfsgesichtspunkten organisiert wird, die also nicht direkt an das Lohnsystem angekoppelt sind, im Verhältnis zum Wachstum des gesamten Sozialleistungssystems (»Sozialbudget« 1960–82: 7fach) und des Sozialversicherungssystems (1960–82: 8fach) erheblich überproportional gewachsen: Wohngeld 1000fach (wegen Aufhebung der Mietpreisbindung), Ausbildungsförderung 40-, Arbeitsförderung 18-, Sozialhilfe 15-, Jugendhilfe 13fach⁶⁸.

4. Die Ursachen für diese Entwicklung, daß der Anteil derjenigen Bevölkerungs-

66 Zur Diskussion bei der SPD s. o. (Fn. 9); bei den Grünen und Alternativen: Opielka, in: T. Schmid (Hrsg.), *Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*, 1984.

67 Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, 1982, S. 56 f., 178 ff. (für RV und ArIV).

68 *Gesellschaftl. Daten 1979* (Hrsg. BMA), S. 259 u. *Sozialbericht 1983*, S. 58 f.

gruppen, die überwiegend von Sozialleistungen leben, ständig wächst und zu Beginn der 80er Jahre in der Bundesrepublik erstmals die Zahl der Arbeiter übertraf⁶⁹, können nur angedeutet werden:

– Das auf dem Arbeitsmarkt realisierte und individuell verfügbare Lohnvolumen reicht immer weniger dazu aus, das sich entwickelnde Reproduktionsniveau der Arbeitskraft (die »ordentliche« Ausbildung der Kinder, die Pflege im Alter) sicherzustellen; staatliche, kompensatorische Leistungen werden notwendig.

– Während die Anforderungen an die Herstellung und Reproduktion der individuellen Arbeitskraft wie der Arbeitskräfte insgesamt wachsen (veränderte Arbeitsbedingungen, psycho-sozialer Verschleiß der Arbeitskräfte, Mobilität der Arbeitskräfte, ständig veränderte Qualifikationserfordernisse), verlieren die Bereiche der »natürlichen«, privaten Reproduktion in der Kleinfamilie und den kleinen Gemeinschaften immer mehr an Bedeutung und Leistungsfähigkeit. Dadurch werden die Reproduktionsaufgaben zunehmend vergesellschaftet und von der kapitalistischen Produktionsweise (marktmäßig vermittelte personale Dienstleistungen, Großverbände und Interessenorganisationen) sowie von den staatlichen Steuerungs- und Dienstleistungsaktivitäten erfaßt⁷⁰. Die staatliche Finanzierung der Reproduktionsleistungen über das Steuersystem sowie die Gewährung öffentlicher sozialer Dienstleistungen der Reproduktion (z. B. Bildungs- und Rehabilitationswesen) sind aber schon von ihrer Struktur her bedarfsbezogen, ihre Verbindung mit der Lohnarbeit und industriellen Produktion ist sehr vermittelt, ihre Rückverlagerung in die Kleinfamilie dürfte sachlich nur begrenzt möglich sein – was z. B. die neue Diskussion um die Revision der BAföG-Kürzungen deutlich macht⁷¹.

– Verringerte sich früher der Bevölkerungsanteil der abhängig Beschäftigten durch die längere (schulische) Ausbildung sowie Umschulungs- und Requalifikationsaktivitäten und die frühe Verrentung, so wird die Arbeit nunmehr durch die internationale Arbeitsteilung und zunehmende Rationalisierungsmöglichkeiten insgesamt weniger. Selbst eine radikale Neuverteilung der Arbeit durch Senkung der Lebens-, Jahres- und Wochenarbeitszeit muß den Reproduktionsbereich aufwerten, während der andere Lösungsweg, die Arbeitskräfte in die Arbeitslosigkeit zu entlassen, erst recht große Teile der Bevölkerung in die nicht mehr oder nur noch locker an das Beschäftigungssystem gebundenen Sozialleistungssysteme oder in alternative Lebens-, Produktions- und Reproduktionsformen abdrängt. Grundsätzlich wird also das Verhältnis zwischen der Sphäre der Arbeit und der Sphäre der Nicht-Arbeit (i. S. nicht fremdbestimmter, nicht rein ökonomisch determinierter Arbeit) neu bestimmt und gewinnt die Nicht-Arbeit an gesellschaftlicher Bedeutung⁷². Das Versicherungsprinzip, das in Finanzierung (prozentualer Beitrag vom Lohn) und Leistung (Lohnersatzleistung, Rehabilitation des Arbeitsvermögens) ganz auf den Lohnarbeiterstatus und die relative Höhe des Lohns sowie die besondere, individuelle Leistungsfähigkeit des Lohnarbeiters ausgerichtet ist, war in der Frühphase des Sozialleistungssystems notwendig, um das System der Lohnarbeit gegenüber den überholten Formen vorindustrieller Arbeit abzusichern und der Verallgemeinerung der Lohnarbeit Rechnung zu tragen. Nunmehr verliert dieses Prinzip mit der Ausdehnung der Sphäre der »Nicht-Arbeit« und der zunehmenden Vergesellschaftung der Reproduktion außerhalb des Bereichs und den Formen der Lohnarbeit an Legi-

69 Alber, ebenda, S. 209 m.w.N.

70 Ausführlicher hierzu Mückenberger, Thesen zur Funktion und Entwicklung des Sozialrechts, KJ 1976, S. 337 ff.

71 Vgl. FAZ v. 6. 4. 1984, S. 5.

72 Vgl. zu diesem Prozeß: A. Gorz, Wege ins Paradies, 1983; Bonß/Heinze, Arbeit, Lohnarbeit ohne Arbeit, in: dies., Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, 1984, S. 7 ff. m.w.N.

tionskraft und ist es immer weniger fähig, für große Teile der Bevölkerung die existentiell wesentlichen Leistungen zu sichern.

Insoweit entspricht die oben (3.4.) analysierte Auflösung des Versicherungsprinzips zwar einem langfristigen Strukturwandel, dies aber in höchst ambivalenter und gesellschaftspolitisch gefährlicher Form. Denn wie diese notwendige starke Orientierung des Sozialleistungssystems an Bedarfsprinzipien politisch verarbeitet wird, ist offen. Um Entsolidarisierungen und weitere Spaltungen zu verhindern und den Druck der industriellen Reservearmee auf die (noch) Arbeitenden abzumildern, wäre es notwendig, eine Mindestsicherung Aller ohne kontrollierende und diskriminierende Vergabepraktiken durchzusetzen⁷³. Jedoch geht die Kürzungspolitik den entgegengesetzten Weg, indem die Nichterwerbstätigen aus dem Sozialversicherungssystem ausgegrenzt und die Entsolidarisierung und Spaltung der Bevölkerung vorangetrieben werden, wie die zunehmende Einführung von Bedarfsprinzipien gerade auch in Kernbereichen der SV dazu dient, den erreichten Stand von Gleichheit und materieller Sicherheit, der sich bei abhängig Beschäftigten auch am vorherigen Lohn orientieren muß, abzubauen und die soziale Kontrolle zu erhöhen.

5.3. Krise der Produktionsformen des Sozialleistungssystems: Reindividualisierung und soziale Kontrolle – Selbsthilfebewegung

In der sozialpolitischen Diskussion ist gerade in den letzten Jahren herausgearbeitet worden, daß das Sozialleistungssystem auch wesentliche Funktionen der »sozialen Kontrolle« hat, insbesondere die ständige Ein- und Anpassung der abhängig Beschäftigten an das System der Lohnarbeit⁷⁴. Es sind gerade die Mechanismen »sozialer Kontrolle«, die in der Krise verschärft worden sind: Der Druck auf die Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger, jede Arbeit anzunehmen und sich den veränderten Marktbedingungen anzupassen, die hoheitlich-administrativen Kontrollen der Bedarfsaspekte in der SV, die die Einheitlichkeit und Kollektivität der Risiken in individuelle Notlagen auflösen, sowie die Selbstbeteiligung, die ökonomische Kalküle durchsetzen soll.

Durch diese drei Mechanismen werden die schichtenspezifische ungleiche Inanspruchnahme der Sozialleistungen noch verstärkt und zugleich die allgemeinen gesellschaftlichen Ursachen der Risiken Arbeitslosigkeit und Krankheit zu individuellen sowie individuell und administrativ steuerbarem (Fehl-)Verhalten umgewertet.

Generell zerstört die Senkung der Lohnersatzleistungen den Solidarausgleich zwischen den abhängig Beschäftigten. Die selektive Wirkung der Kürzungen verstärkt und reproduziert zudem die gesellschaftliche Spaltung und Konkurrenz der Arbeitnehmer in Arbeitsplatzbesitzer und Nichtbesitzer, Männer – Frauen, Stamm- – Randbelegschaft, Ausländer – Einheimische.

Grundsätzlich ist es vor allem Aufgabe der Gewerkschaften, auf betrieblicher und gesamtgesellschaftlicher Ebene die Solidarität im Handeln und im Bewußtsein der Arbeitnehmer herzustellen und zu stärken. Nur sind die Gewerkschaften von ihrer Organisationsstruktur (betriebliche Basis) und ihren Handlungsinstrumenten (Tarifvertrag, Streik, Mitbestimmung) sowie den Inhalten ihrer Politik her vor allem

73 Vgl. die Beiträge bei T. Schmid (Hrsg.) (Fn. 66) sowie Offe, FR v. 23. 8. 1983, S. 10 und Redaktion der Widersprüche, FR v. 28. 1. 1984.

74 Vgl. Rödel/Guldimann, Sozialpolitik als soziale Kontrolle, Starnberger Studien 2, 1978, S. 11 ff.; Lenhardt/Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik . . ., in: v. Ferber u. a. (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, 1977, S. 98 ff.

auf die Erwerbstätigen und den Betrieb als Handlungsfeld konzentriert⁷⁵. Ihre Handlungsinstrumente erfassen zwar die Basis des Sozialversicherungssystems (Lohn) und wichtige Randbereiche des Sozialleistungssystems (tarifliche Zulagen bei Arbeitslosigkeit, Rationalisierungsschutz, Betriebsrenten, Arbeits- und Gesundheitsschutz im Betrieb, Beteiligung an der Selbstverwaltung der Sozialversicherung). Sie können jedoch die trotz aller Verschränkungen weiterhin bestehenden Diskrepanzen zwischen Produktion und Reproduktion und deren jeweils verschiedenen Vergesellschaftungsformen (Tausch auf dem Arbeitsmarkt und betriebliche Herrschaft/Gegenwehr – Sozialversicherung, Familie, allgemeine politische Verkehrsformen) nur teilweise überwinden. In der staatlich vermittelten Sozialpolitik wie in den Bereichen nichtbetrieblicher Reproduktion und Lebensweise (Familie etc.) sind die Gewerkschaften allenfalls eine Interessengruppe unter anderen. Beispielhaft seien hier die Schwierigkeiten einer eigenständigen gewerkschaftlichen Arbeitslosenpolitik⁷⁶ oder der geringe gewerkschaftliche Einfluß auf die Sparpolitik der SPD-FDP-Regierung oder die Schwierigkeiten genannt, über den Tarifvertrag Fragen der beruflichen Bildung oder der Ergänzung der Sozialleistungen zu regeln.

Hier liegt nun gerade eine der wesentlichen Funktionen der Selbsthilfebewegung (Frauenhäuser, medizinische Selbsthilfegruppen, Arbeitsloseninitiativen, Jugendinitiativen, Kinderhäuser, Instandbesetzer etc.)⁷⁷. Gerade in ihren gemeinsamen Merkmalen: Bedürfnisorientierung, Identität von Trägern und Nutznießern der Leistung, geringe Professionalisierung, basisdemokratische und unbürokratische Orientierung, haben sie einen zentralen Modus des staatlichen Sozialleistungssystems verändert: Statt passives Objekt verrechtlichter und bürokratisierter privater Unternehmen des sozial-gewerblichen Komplexes (Arzt, Pharmaindustrie etc.) oder öffentlich-rechtlicher Verteilungs- und Versorgungsinstitutionen und ihrer sozialen Kontrollmechanismen zu sein, erlangen die Betroffenen ein stärker instrumentelles Verhältnis zum Sozialleistungssystem, das sie mit ihren Bedürfnissen konfrontieren und anhand ihrer Interessen kontrollieren. Die Selbsthilfeszusammenschlüsse bilden eine erste kollektive Organisation, um zumindest jene Lebensbereiche zurückzugewinnen, die außerhalb des Einflussesbereichs der kollektiven und solidarischen Organisation im Produktionsprozeß stehen, und die nach dem heutigen Stand der Entwicklung sozialer und politischer Kompetenzen in der Bevölkerung unnötigerweise noch bei öffentlich-rechtlichen/privaten Institutionen verblieben sind.

Insbesondere wenn die staatlichen Strategien der Instrumentalisierung der Selbsthilfebewegung als Puffer für den Abbau sozialer Dienstleistungen abgewehrt werden können, der autonome Bereich sich stabilisieren und intern vernetzen sollte, der Übergang zwischen dem autonomen und dem traditionellen/professionellen Sektor durch Reduktion der Wochen- und Lebensarbeitszeit freiwillig möglich ist und sich verallgemeinert und beide Bereiche sich organisatorisch und finanziell enger miteinander verzahnen, dürfte sich hier ein bleibender und entscheidender Strukturwandel im System der Sozialpolitik herausbilden.

75 Zu dieser Dissoziation von Zielprojektion und Kampfpotential der Gewerkschaften gerade in der Sozialpolitik: Muckenberger (Fn. 70), S. 347/8.

76 Vgl. Moller-Lücking, Gewerkschaften und arbeitslose Arbeitnehmer, Soziale Sicherheit 1982, S. 33 ff.

77 Vgl. allgemein zur Selbsthilfebewegung: Beywl/Brombach, Neue Selbstorganisationen, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/84, S. 11 ff. sowie Deimer u. a., Selbsthilfe in der Sozialpolitik, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/83, S. 14 ff., beide m.w.N.

Ihre gesamten Buch- und Zeitschriftenwünsche
erfüllen wir prompt und zuverlässig

SK
ROLF KERST
INHABER ERICH GROSS
JURISTISCHE
FACHBUCHHANDLUNG

KLINGERSTRASSE 23
6000 FRANKFURT/M 1
TELEFON 069/28 54 44

FVV-ANSCHLUSS
U + S-BAHN
KONSTABLER WACHE

Buchhandlung

KARL KAMLOTH

Juristische Fachliteratur
für Studium und Praxis

Im Neuen Gerichtsgebäude
2800 Bremen 1 Telefon 32 11 79

Seit 1785
DREIST
Die Fachbuchhandlung im Revier
für Recht, Wirtschaft und Steuern

Reinoldstraße 8
4600 Dortmund
Stadtmitte
Telefon (02 31)
57 25 79/52 72 06

**MANNHEIMS
GRÖSSTE
FACH-
BUCHHANDLUNG**

**LÖFFLER
FACHBUCH**

6800 Mannheim 1 · B 1,5
Breite Straße, Nähe Schloß · Tel. 0621/28912

Schöningh

BUCHHANDLUNGEN

Führend in Wirtschafts- und
Rechtswissenschaft

Würzburg,
Franziskaner-
platz und im
Universitäts-
gelände
am Hubland



Juristische Fachbuchhandlung

Behrendt
NEBEN DER UNIVERSITÄT BONN

Am Hof 5a · Telefon 65 80 21-24
und Filiale in der Mensa, Nassestraße 11

BUCHHANDLUNG
GONSKI



KÖLN · NEUMARKT 24 · TEL. 21 05 28

Fachabteilung: Recht - Wirtschaft - Steuer Gertrudenstr. 7 5000 Köln 1
Telefon: 0221/21 42 84

Ihre gesamten Buch- und Zeitschriftenwünsche
erfüllen wir prompt und zuverlässig

SEIT **H** 1899
HOSER'S
BUCHHANDLUNG
STUTT GART

Die führende Fachbuchhandlung
für Rechts-, Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

Unsere Leistungen:
Eingehende Fachberatung
durch erfahrene Fachbuchhändler
Sofortige Lieferung aller wichtigen Fachtitel -
auch unverbindlich zur Ansicht
Schnellste Beschaffung
aller anderen, lieferbaren Publikationen
Zuverlässige Abonnementsbetreuung
für Fachzeitschriften
Ergänzungslieferungen, Fortsetzungswerke
Auf Wunsch regelmäßige Zusendung
von Fachbuchinformationen

Schneller Versand -
Bücher und Grundwerke portofrei.

Hoser's Buchhandlung - Charlottenplatz 17 - 7 Stuttgart 1
Tel. 07 11/22 16 56

**Struppe &
Winckler**

Fachbuchhandlung
für Recht und Wirtschaft

1000 Berlin 30
Potsdamer Str. 103
Telefon 030-261 1088
Telex 184 270

4800 Bielefeld 1
Kesselbrink 5
Telefon 05 21-6 06 63
Telex 9 52 461

ERFAHREN -
LEISTUNGSFÄHIG -
ZUVERLÄSSIG
Seit 1890

Bücher in Bielefeld
PHONIX

Oberntorwall 25+23 · 4800 Bielefeld 1 Tel. (05 21) 6 90 71

Universitäts-Buchhandlung
2x am Jahnplatz

2x in Köln

VUB

**VEREINIGTE UNIVERSITÄTS-
UND FACH-BUCHHANDLUNG**

Richard-Wagner-Straße 1 Meister-Ekkehart-Straße 1
(Ecke Habsburgerring) (an der Zentral-Mensa)
5000 Köln 1 5000 Köln 41
Tel. 0221/210502 Tel. 0221/210502

W+P

WÜRZNER + PLAHN

Fachbuchhandlung für Recht und Steuern

Holtzendorffstr. 18, 1000 Berlin 19,
Tel. (030) 3 23 50 21

Ihre juristische Fachbuchhandlung
in HEIDELBERG

Recht - Wirtschaft - Steuern
für Wissenschaft, Praxis und Studium.

Alle Fachbücher, Zeitschriften,
Entscheidungen, Loseblattwerke
mit Ergänzungslieferungen
kostengünstig, zuverlässig und schnell.

ZIEHANK

Universitätsbuchhandlung
Inh. Walter Torka

6900 Heidelberg 1
Postfach 10 62 66 · Universitätsplatz 12
☎ (06221) 1 00 81-83 T x. 461 754