

**Zur  
Sozialpolitik  
der  
80er Jahre**

**Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt**

---

# Zur Sozialpolitik der 80er Jahre

Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt

I 9326

ARBEITERWOHLFAHRT BUNDESVERBAND E.V.

---

1984

Herausgeber:

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.  
Marie-Juchacz-Haus, Oppelner Straße 130  
5300 Bonn 1

Verantwortlich: Heinz Niedrig

Herstellung: WIDI-DRUCK

## Inhalt

<b>Herausforderungen für die Sozialpolitik</b>	5
<b>1. Krise der Arbeitsgesellschaft</b>	8
1.1 Arbeit – Selbstzweck des Lebens?	8
1.2 Arbeitsmarktpolitik	9
1.3 Sozialpolitik der Arbeitsgesellschaft	12
<b>2. Soziale Wirklichkeit und Sozialstaat</b>	14
2.1 Soziale Wirklichkeit heute	14
2.2 Problemlagen und Zielgruppen der Sozialpolitik in den 80er Jahren	16
2.3 Unzulänglichkeiten des Systems sozialer Sicherung	16
2.4 Verteilungspolitik	18
2.5 Soziales Dienstleistungssystem	22
<b>3. Wirtschaftliche, demographische und fiskalische Rahmenbedingungen der kommenden Jahre</b>	25
3.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	25
3.2 Demographische Rahmenbedingungen	25
3.3 Fiskalische Rahmenbedingungen	27
<b>4. Zur Sozialpolitik der 80er Jahre</b>	29
4.1 Beschäftigungspolitik	29
4.2 Politik für die Familie	32
4.3 Wohnungspolitik	34
4.4 Jugendpolitik	36
4.5 Politik für alte Menschen	37
4.6 Alterssicherung	39
4.7 Risiko der Pflegebedürftigkeit	41
4.8 Gesundheitspolitik	42
4.9 Sozialhilfe	44
4.10 Soziale Dienste	46
4.11 Ausländerpolitik	47
4.12 Steuerpolitik	49
4.13 Finanzierung sozialer Leistungen	50
<b>5. Wege zu einer neuen Sozialpolitik</b>	54
5.1 Selbsthilfe und Solidarität	54
5.2 Selbstverwaltung und Zusammenarbeit	55
5.3 Soziale Vorbeugung	56
5.4 Ganzheitliche Sozialpolitik	57
 Literaturverzeichnis	 59

---

## Herausforderungen für die Sozialpolitik

Mehr als andere politische Bereiche ist die Sozialpolitik von einer Wende gesellschaftspolitischer Grundauffassungen betroffen und in Frage gestellt. Diese Wende greift tiefer als der Regierungswechsel von der sozialliberalen zur konservativ-liberalen Bundesregierung. Drei Jahrzehnte mit deutlichem realen Wirtschaftswachstum und wesentlichen Steigerungen des Lebensstandards in der Bundesrepublik Deutschland wurden erstmals Mitte der 70er Jahre und deutlich ab 1980 unterbrochen: Seitdem sinken spürbar die Realeinkommen breiter Schichten der Bevölkerung. Gleichzeitig ist die Zahl der Arbeitslosen drastisch gestiegen. Erstmals seit Generationen gibt es wieder Massenarbeitslosigkeit.

Wie in den USA und in Großbritannien droht auch bei uns eine Entwicklung, die für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung – etwa 10 bis 20 Prozent – ein Ausscheiden aus dem gesellschaftlichen Miteinander bedeutet: Millionen arbeitsfähige Mitbürger und ihre Familien drohen zu Objekten der Sozialpolitik und Sozialfürsorge zu werden. Ihre langfristige Festschreibung »einfacher Lebensführung« unter dem allgemeinen Lebensstandard der übrigen Bevölkerung ist die zwangsläufige Folge.

Angesichts des offenkundigen Zusammenhangs zwischen Wirtschaftswachstum und sozialpolitischen Möglichkeiten schlagen wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen und Wandlungen voll durch: Denn Verbesserungen von sozialen Leistungen konnten bisher weitgehend aus den laufenden Zuwächsen des Sozialproduktes finanziert werden. Sozialpolitik konnte in gewissem Umfang auch ein Instrument zur Umverteilung von Einkommen und Lebenschancen sein. Diese Entwicklung kam vor allem breiten Teilen der Mittelschicht zugute, weil sie mit den bürokratischen Vorbedingungen für Leistungen und Vergünstigungen besser fertig werden als benachteiligte Gruppen.

Wir stehen am Ende einer Zeit des allgemeinen Ausbaus von Sozialleistungen. Daraus sind Folgerungen zu ziehen. Konservativen fällt dabei nur der Abbau von Leistungen ein. Das kann und darf nicht der bequeme Ausweg sein. Der Versuch einer Neubewertung und Neukonzeption, einer Weiterentwicklung des bewährten Systems sozialer Sicherung ist auch unter sich verschlechternden Rahmenbedingungen möglich und notwendig.

In Fragen des Erhaltens und Weiterentwickelns des Sozialstaates Bundesrepublik Deutschland herrscht zur Zeit selbst unter sozialpolitisch engagierten Gruppen Ratlosigkeit. Diese Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt will daher einen konstruktiven Beitrag leisten für eine zukunftsorientierte Sicherung unseres Sozialleistungssystems auch in schwierigen Zeiten. Ihre Beiträge sollen pauschale Mittelkürzungen und soziale Demontage verhindern helfen und gleichzeitig Strukturreformen der gewachsenen

---

Elemente unseres Sozialleistungssystems zur Diskussion stellen. Ergebnisse solcher Reformen müssen mehr soziale Gerechtigkeit und mehr Effizienz sein. Die vorgeschlagenen Einsparungsvorschläge haben etwa die Größenordnung aller kostenmehrenden Reformvorschläge, so daß die Vorschläge der Denkschrift insgesamt wahrscheinlich kostenneutral verwirklicht werden können. Umverteilungen können eine (wesentliche) Erhöhung der Belastung der Mehrheit der Steuer- und Beitragszahler verhindern.

Eine so verstandene zukunftsorientierte Sozialpolitik soll die Problemlagen der Menschen und die Reaktionsweisen sozialer Dienste nicht zersplittern, sondern im Lebenszusammenhang sehen. Es ist gesicherte Erfahrung, daß die Verschlechterungen der konkreten Lebenssituationen vieler Bürger neue und verstärkte psychosoziale Belastungen und Konflikte erzeugen, denen nicht nur durch Hilfe im Einzelfall zu begegnen ist, sondern auch durch gesellschaftspolitische Reaktionen. Dabei ist auch auf sogenannte Sach- und Systemzwänge einzugehen, die politisches Handeln und Alltag belasten. Deshalb liegen gerade Chancen der Weiterentwicklung für die soziale Arbeit in jenen Ansätzen, die die neuen sozialen Bewegungen artikulieren. Dies betrifft in erster Linie Versuche sinnvoller Lebensgestaltung in überschaubaren Bezügen und Räumen, in der Aktivierung von gegenseitiger Hilfe und Selbsthilfe.

Wer neue soziale Bewegungen in seine Überlegungen einbezieht, muß selbstkritisch Bilanz unseres Sozialleistungssystems ziehen und auch nach vertretbaren Einsparungen suchen. Denn dieses System beinhaltet ebenso Unterversorgungen und nicht gesicherte elementare Lebensrisiken wie umstrittene Überversorgungen und Sonderrechte für bestimmte Gruppen.

Angesichts des überwiegend historisch gewachsenen Sozialleistungssystems, dessen Finanzierungs- und Leistungsmodalitäten nicht immer logisch aufgebaut sind, wird immer wieder eine Totalreform des Sozialsystems gefordert. Ein solch großer Wurf sollte die Wirklichkeit wieder näher an die »Theorie« heranführen. Ein Beispiel dafür war der »Sozialplan für Deutschland« der SPD von 1957<sup>1</sup>.

Versuche einer Gesamtreform knüpften an der richtigen Erkenntnis an, daß aufgrund der unterschiedlich gewachsenen Säulen des Sozialstaats soziale Tatbestände durch das »System« sehr unterschiedlich berücksichtigt wurden.

Die Erfahrung zeigt aber auch, daß ein »großer Wurf« erfahrungsgemäß nur in seltenen Ausnahmesituationen durchzusetzen ist. Machbarer und sinnvoller sind deshalb punktuelle Reformen, die in eine langfristige Konzeption eingebettet sind.

Die Arbeiterwohlfahrt will deshalb aus der Sicht fortschrittlicher, gesellschaftsgestaltender Sozialpolitik Alternativen zur gegenwärtig in der

---

Bundesrepublik und in anderen westlichen Ländern vorherrschenden konservativen Sozialpolitik aufgreifen. Konservative Sozialpolitik stellt grundlegende Verteilungsgerechtigkeiten, die sich aus der marktwirtschaftlichen Ordnung und ihrer Einkommens- und Vermögensverteilung ergeben, generell nicht in Frage. Sie hilft vielmehr beim Aussondern und Ausgrenzen der in dieser Ordnung durch Gesundheits- und Bildungsdefizite Benachteiligten. Fortschrittliche Sozialpolitik weiß sich demgegenüber zu einer engen Verknüpfung von Wirtschafts-, Steuer-, Bildungs- und Umweltschutzpolitik aufgerufen, aber auch davon abhängig.

Sie wendet sich gegen die konservative Konzeption der Beschränkung sozialer Leistungen nur auf (wenige) »wirklich Bedürftige«. Wenn auch Sozialpolitik gewiß nicht alle Risiken, Probleme und Defizite des menschlichen Lebens abdecken, ausgleichen oder mildern kann, muß ihre soziale und auch materielle Ausgleichsfunktion umfassend gelten und deshalb alle Bürger erreichen, die sozialer Hilfen und Ausgleichsleistungen bedürfen.

Der Abbau des Sozialstaats von rechts bedroht den sozialen Frieden in der Bundesrepublik und stellt die bisherige Grundübereinstimmung über die Qualität unseres Sozialstaates radikal in Frage, mehr noch: er droht 30 Jahre sozialpolitische Entwicklung zurückzudrehen und soziale Risiken zu privatisieren. Neben konsequenter Abwehr von Leistungsabbau muß eine Neubelebung der Grundsätze und Grundwerte von Solidarität und sozialer Gerechtigkeit treten: mehr Solidarität zwischen Starken und Schwachen, zwischen Wohlhabenden und schlecht Verdienenden, zwischen Arbeitenden und Arbeitslosen. Das muß aber die Bereitschaft und Zustimmung zur Umverteilung von Lasten einschließen<sup>2</sup>.

## 1. Krise der Arbeitsgesellschaft

### 1.1 Arbeit – Selbstzweck des Lebens?

Jahrzehnte nach dem »Wirtschaftswunder« beim Wiederaufbau stellen Meinungsforscher und Gesellschaftswissenschaftler eine Abwertung beruflicher Arbeit als zentralem Lebensinhalt fest: Ausweichen vor Anstrengungen, Vermeiden von Risiken und Freizeitorientierung sind Haltungen, die zunehmend auch bei höher qualifiziert Ausgebildeten zu beobachten sind.

Deshalb wird angenommen, daß weniger als früher die berufliche Arbeit Dreh- und Angelpunkt gesellschaftlichen und individuellen Bewußtseins ist. Arbeit als Quelle sozialer Selbstdefinition verliert an prägender Kraft. Berufliches Arbeitsethos und Leistungsmotivation sind menschliche Grundhaltungen, die in den heutigen Industriegesellschaften schwächer als früher ausgeprägt erscheinen. Bei näherem Hinschauen muß daran gezweifelt werden, ob tatsächlich die Arbeit als solche gesellschaftlich abgewertet worden ist oder ob es nicht eher um eine Neudefinition von Arbeit geht. Die vielzitierte »Selbstverwirklichung« als Lebensziel spricht dafür<sup>3</sup>. Alternative Bewegungen fordern gar den Ausstieg aus der arbeitsteiligen Industriegesellschaft und experimentieren mit »ursprünglichen« Formen des Lebens und Wirtschaftens, mit neuen gemeinsamen Lebensformen von Arbeiten, Wohnen und Leben.

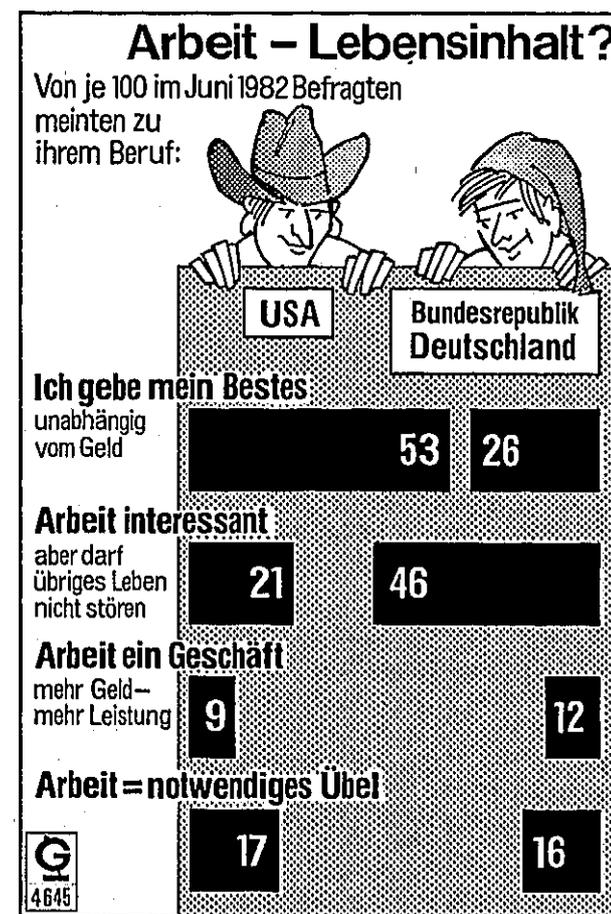
Die Geschichte der Arbeiterbewegung zog einen guten Teil ihres Selbstverständnisses, ihrer Weltanschauung und Kraft aus der beruflichen Arbeit. Ihre politische Disziplin war ein Resultat beruflich notwendiger Disziplin. Ohne das Machtmittel der Arbeitsverweigerung wäre sie nicht denkbar. Streik als Druckmittel und Gegenmachtinstrument muß aber in einer »Gesellschaft, der die Arbeit ausgeht«, an Wirkung verlieren. Damit sind Ausgangspositionen, Selbstverständnis und politische Ziele der Arbeiterbewegung teilweise in Frage gestellt.

Hohe Arbeitslosenzahlen, Arbeitszeitverkürzung und die soziale Sicherung begünstigen einen »Schattenarbeitsmarkt«, auf dem zu Marktpreisen Arbeitskraft angeboten und nachgefragt wird. Arbeitszeitverkürzung, wachsender durchschnittlicher Ausbildungsstand und durchschnittlicher Lebensstandard begünstigen aber auch freiwillige und unbezahlte Arbeit in gesellschaftlich anerkannten und Befriedigung gebenden mitbürgerlichen Tätigkeitsfeldern, z. B. in den Wohlfahrtsverbänden, in kultureller oder sportlicher Vereinsarbeit, in Parteien und Gewerkschaften.

Denkbar ist somit eine Loslösung des klassischen Arbeitsbegriffs für die entlohnte Arbeit von der Vorstellung bezahlter Arbeit, denkbar eine klare Unterscheidung in unumgängliche Erwerbsarbeit einerseits und sinn-

volle, erfüllte Tätigkeit ohne Zwangs-Charakter und Entlohnung »in der Freizeit« andererseits.

Unabhängig davon muß die »Humanisierung der Arbeitswelt« als zentraler Bestandteil der aktuellen Sozialpolitik dazu beitragen, die weiterhin unumgängliche Erwerbsarbeit stärker den Menschen anzupassen.



### 1.2 Arbeitsmarktpolitik

Das Ausmaß der hohen und anhaltenden Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ist nur von einer kleinen Zahl von Experten vorausgesehen und vorausgesagt worden. Als unwahrscheinlich galt es aber auch, daß unser soziales System finanziell und atmosphärisch eine so hohe

Arbeitslosigkeit verkraften kann. Der Sachverständigenbeirat der Bundesregierung zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bezifferte für 1983 die direkten und indirekten Kosten der Arbeitslosigkeit allein bei der Bundesanstalt für Arbeit, der sozialen Rentenversicherung und der Sozialhilfe auf etwa 55 Milliarden DM.

Gefahren für den sozialen Frieden sind schon in naher Zukunft möglich, vor allem wegen der hohen Jugendarbeitslosigkeit. Die demographische und technologische Entwicklung macht es zudem wahrscheinlich, daß hohe, eventuell noch weiter anwachsende Arbeitslosigkeit noch für Jahre bittere Wirklichkeit sein wird, wenn die vorhandene Arbeit nicht neu verteilt wird.

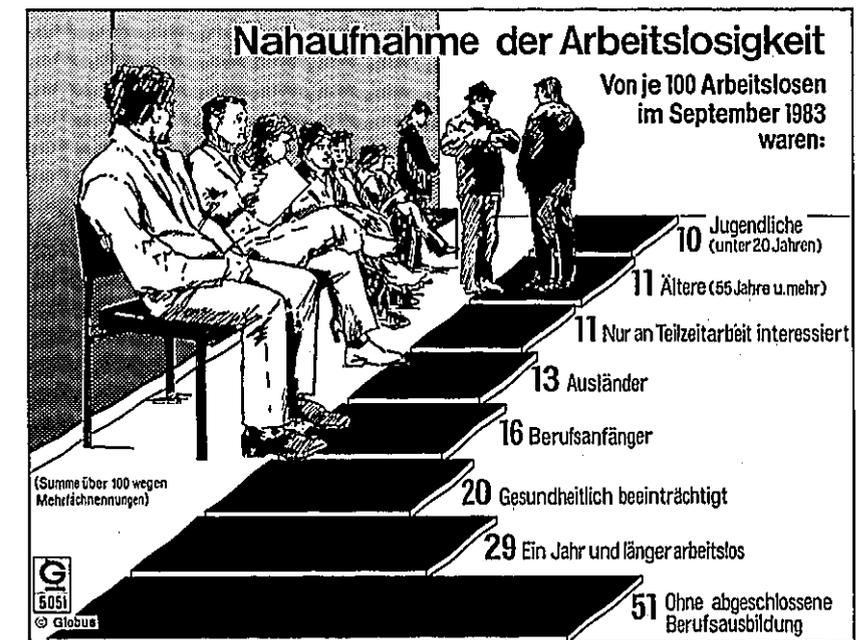
Das Angebot an Arbeitsplätzen wird bestimmt von Wirtschaftswachstum, Produktivitätsentwicklung und arbeitszeitbedingter Aufteilung des gesamten Arbeitsvolumens. Von konservativen Wirtschaftswissenschaftlern wird als weitere Ursache ins Feld geführt der angeblich zu hohe Preis der Arbeit, nämlich Lohn- und Lohnnebenkosten. Arbeitslosigkeit im Dienstleistungssektor wird ebenfalls auf den hohen Preis der Arbeit und dadurch bedingt hohe Kosten personeller Dienstleistungen zurückgeführt.

Technische Rationalisierung wird weiter vorangetrieben, wenn Technik zwar nicht absolut, aber im Vergleich zu den Kosten menschlicher Arbeit fast immer günstiger abschneidet. Technik wurde schon immer eingesetzt, um menschliche Arbeit zu erleichtern und zu ersetzen. In Verbindung mit verschlechterten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wird daraus ein existentielles gesellschaftspolitisches Problem.

Der Versuch, nach neoklassischem Muster Massenarbeitslosigkeit ausschließlich über die Förderung des quantitativen Wirtschaftswachstums und über die »Verbesserung der Rahmenbedingungen« für die Unternehmenseite zu beseitigen, muß ohne Arbeitszeitverkürzung und bei fortschreitender Rationalisierung Hoffnungen bitter enttäuschen. Zusätzlich zur Wirkungslosigkeit beim Schaffen von Arbeitsplätzen hat konservative Wirtschafts- und Finanzpolitik eine drastische Umverteilung von unten nach oben zur Folge.

Ohne deutliche Verkürzung der Arbeitszeit, aber auch ohne beschäftigungsorientiertes qualitatives Wirtschaftswachstum, ist deshalb der Massenarbeitslosigkeit nicht wirkungsvoll zu begegnen. Dabei wird es bei der Einkommensverteilung auch darauf ankommen, in der Frage des »Lohnausgleichs« die Bezieher höherer und niedrigerer Einkommen unterschiedlich zu behandeln. Solidarität zwischen »Arbeit-Besitzenden« und Arbeitslosen ist dringend geboten.

Zusätzliche öffentliche Transferleistungen zur Behebung von unververtretbaren Unterversorgungstatbeständen und Notständen sind notwendig,



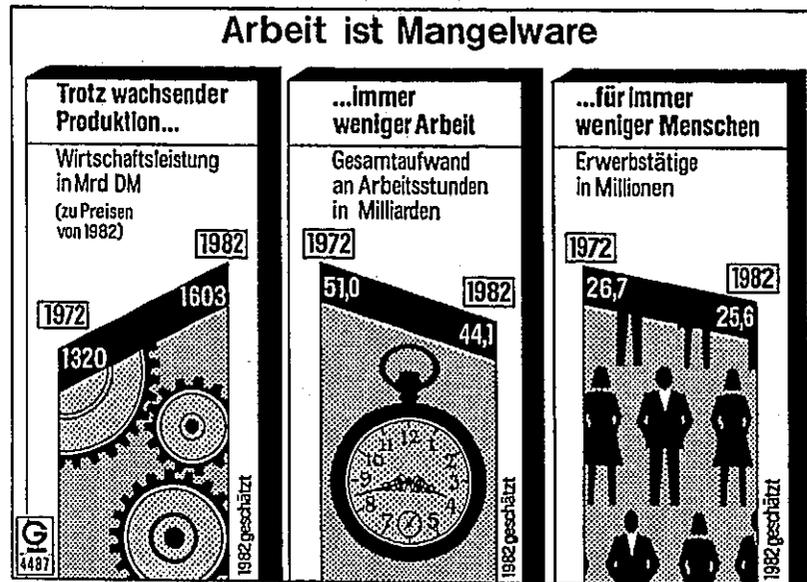
wenn sie durch haushaltspolitische Umschichtungen finanziert werden können. Die Belastung der kleinen und mittleren Einkommen mit Steuern und Abgaben kann und darf nicht weiter gesteigert werden.

Einen Teil der bedenklichen sozialen und psychischen Folgen der Arbeitslosigkeit mildert die »Schattenwirtschaft«, die nur zum Teil »echte« Schwarzarbeit ist. Die Ausdehnung der Heimwerkertätigkeit markiert einen wichtigen Teilbereich der »Schattenwirtschaft«. (Möglichkeiten der Einkommenssteigerung ohne den Charakter der »Schwarzarbeit« sind in der Praxis etwa die Putzstelle oder Arbeiten für einen Nachbarn.)

Der Staat muß auch einen »zweiten Arbeitsmarkt« für diejenigen fördern, die für einen längeren Zeitraum ohne Arbeit oder »leistungsgemindert« sind, ehe sie wieder in den »ersten Arbeitsmarkt« eingegliedert werden können. Wenn heute ein Arbeitsloser der Gesellschaft an direkten und indirekten Kosten rund 30 000 DM im Jahr kostet, ist es sinnvoll und wirtschaftlich, noch etwas »zuzulegen« und auf diesem Wege für die Gesellschaft echte und für den hier Beschäftigten sinnvolle Leistungen zu erbringen.

Es geht dabei nicht um »Notstandsarbeiten« wie in der Weimarer Krisenzeit; vielmehr ist die berufliche Qualifikation des Beschäftigten zu achten. Es darf auch keine Konkurrenz zum »normalen« Arbeitsmarkt entstehen,

damit diesem nicht Arbeitsplätze genommen werden. Vor allem Infrastrukturarbeiten auf dem Gebiete des Umweltschutzes, Maßnahmen zur Energieersparnis, Dienstleistungen für die Gemeinschaft und der Ausbau sozialer Dienste stehen im Vordergrund.



### 1.3 Sozialpolitik der Arbeitsgesellschaft

Bei allen nationalen Besonderheiten war in der Nachkriegsgeschichte der westlichen Industriegesellschaften politische Grundübereinstimmung die Kombination von gesamtwirtschaftlicher Steuerung und Gewährleistung von Sozialstaatlichkeit. Erst Ende der 70er Jahre wurde dieser Grundkonsens in einigen Ländern infrage gestellt – vor allem in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien, wo konservative Regierungen einen neuen Kurs einschlugen.

Auch die Entwicklung des politischen Klimas in der Bundesrepublik Anfang der 80er Jahre ist ein Beleg für die Gefahr, daß in wirtschaftlich schwierigen Zeiten »jeder sich selbst der nächste« ist. Daß die Arbeitsplätze und wirtschaftliche Güter besitzende Mehrheit der Bevölkerung bereit sein könnte, in Kauf zu nehmen, daß eine zunehmende Minderheit der Gesellschaft langfristig von der Arbeitswelt, von der Teilhabe an wirtschaftlichen Gütern und am gesellschaftlichen Leben ausgesondert wird, ist auch bei uns zu befürchten.

Der immer wieder behauptete Gegensatz von Leistungsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat ist konstruiert und deshalb nicht überzeugend: Die Kehrseite gesteigerter Leistungsfähigkeit ist Leistungsunfähigkeit, ist Ausschluß aus dem Leistungsprozeß. Die Gesellschaft, die das eine erlaubt, muß für das andere entschädigen: durch wohlfahrtsstaatliche Umverteilung. So gesehen ist das Sozialstaatsprinzip kein Fremdkörper, sondern das legitime Kind der Leistungsgesellschaft. Die Verteilungspolitik muß daher Antworten auf die Herausforderungen zunehmender Verarmung am unteren Ende der Einkommensskala finden. Die Notwendigkeit von Leistungsanreizen durch Leistungsdifferenzierung kann nicht bestritten werden. Dennoch ist gerade in schwierigen Zeiten eine Verringerung der sehr weit auseinanderklaffenden Einkommensverteilung gesellschaftspolitisch geboten.

Für den Trugschluß – »Wenn es den Reichen besser geht, geht es allen besser« – müssen gerade die »kleinen Leute« bezahlen. Eine Gesellschaft, die bei allgemeinem Sinken des Lebens- und Einkommensstandards die sozialen Unterschiede zwischen den Bevölkerungsschichten noch weiter vergrößert, hat das Recht verwirkt, sich sozial zu nennen.

## 2. Soziale Wirklichkeit und Sozialstaat

### 2.1 Soziale Wirklichkeit heute

Das Klischee der »Wohlstandsgesellschaft« hat lange davon abgelenkt, daß es in der Bundesrepublik trotz beachtlich hohem Lebensstandard große Unterschiede in der materiellen Lebenslage zwischen sozialen Gruppen gibt. Relativ hohe statistische Durchschnittswerte von Haushalts- und Pro-Kopf-Einkommen, von Vermögen und erworbenen Ansprüchen auf Leistungen der sozialen Sicherung verdecken die Tatsache, daß das Einkommensspektrum sich in den letzten 10 Jahren weit auseinanderentwickelte, daß wachsendem Vermögen und Lebensstandard eines nicht geringen Teiles unserer Bevölkerung der Nichtbesitz und die relative Armut vieler anderer gegenüberstehen, daß es nicht nur eine begrenzte Umverteilung von der Mehrzahl der Bürger auf die »Bedürftigen« gibt, sondern auch, vor allem über die Steuerpolitik, eine »Umverteilung nach oben«.

Die relativen Gewinner der beachtlichen Einkommens- und Vermögensentwicklung der letzten Jahrzehnte waren bestimmte Gruppen der Bevölkerung, vor allem Unternehmer, Freiberufler und höhere Beamte, während zu den eindeutigen Verlierern die Haushalte mit ohnehin geringem Einkommen zählen: Arbeiter und Empfänger von Einkommensersatzleistungen<sup>4</sup>.

Unser Sozialleistungssystem ist im internationalen Vergleich noch immer auf einem beachtlich hohen Leistungsniveau, vor allem dank großer Reformleistungen der früheren sozial-liberalen Regierung von 1969 bis 1982. Seit 1981 und verstärkt seit 1983 machten jedoch schmerzliche Eingriffe dieses soziale Netz durchlässiger und senkten sein Leistungsniveau zunehmend ab. Leistungskürzungen zwangen Einkommensschwache zu unfreiwilligen Opfern, die Besserverdienenden nicht zugemutet wurden.

Mangels sozialpolitischer Konzepte wird die 1981 – zunächst zaghaft – begonnene »Tradition« fortgesetzt, überhastet, punktuell, bisweilen ohne realistisches Durchdenken der Auswirkungen, soziale Leistungen zu kürzen, vor allem bei denen, die sich weniger als andere dagegen wehren können.

Das sind vor allem wesentliche sozialpolitische Zielgruppen unserer Gesellschaft:

- Arbeitnehmer mit geringem Einkommen
- (Langzeit-)Arbeitslose
- Kleinrentner, vor allem Frauen mit Witwenrenten
- kinderreiche Familien
- alleinerziehende Frauen mit Kindern
- Umsiedler/Aussiedler

- Ausländer
- Schwerbehinderte
- Straffällige, Nichtseßhafte, Obdachlose.

Bestimmte straff organisierte Interessengruppen unserer Gesellschaft vermögen es dagegen sehr wohl, ihre Forderungen durchzusetzen, etwa die Verbände der Bauern, Unternehmer, Ärzte und Beamten.

Allerdings: Auch für »Einkommensschwache« oder »Arme« in der Bundesrepublik sind Konsumgewohnheiten selbstverständlich geworden, deren Niveau zwar deutlich unter, aber nicht meilenweit von dem des Durchschnittsbürgers entfernt liegt. »Relative Armut« oder Bedürftigkeit findet vor dem Hintergrund einer wohlhabenden Industriegesellschaft statt.

Das darf aber den Blick dafür nicht verstellen, wieviel Bedürftigkeit, Hilf- und Ratlosigkeit, Isolation, Unfähigkeit zur eigenen Interessenwahrnehmung und Rückzug von der Gesellschaft es in dieser wohlhabenden Gesellschaft gibt.

Sehr problematisch ist es, wenn Personen in hoch dotierten Leitungsfunktionen darüber befinden, was der Lebensstandard eines Sozialhilfeempfängers, eines Arbeitslosen, eines Sozialrentners zu sein hat. Oft fehlt es diesen »Entscheidungsträgern« an der Vorstellungsfähigkeit und sinnlichen Erfahrung von wirklicher Bedürftigkeit und Not, was sie aber nicht daran hindert, von »Anspruchs-Denken«, »Zwang zur Sparsamkeit« und »sozialen Übermaßleistungen« zu sprechen und auch entsprechend zu handeln.

Das Ausmaß materieller Bedürftigkeit und relativer Armut in der Bundesrepublik Deutschland wird sehr unterschiedlich geschätzt oder errechnet: Zwischen 0,5 und 6 Millionen Mitbürger sollen es sein. Die Transfer-Enquête-Kommission bezifferte 1982 das Ausmaß »eindeutiger Armut« zwischen 1 und 2% der Bevölkerung: also rund eine Million Menschen<sup>5</sup>.

Inzwischen haben steigende Arbeitslosigkeit, gekürzte Sozialleistungen und wachsende Hilfebedürftigkeit den Anteil der in Armut lebenden Bürger noch deutlich erhöht.

Soziale Wirklichkeit ist auch, daß das Arbeitseinkommen bei besonderem Bedarf nur unzureichend durch ergänzendes Sozialeinkommen aufgestockt wird, so beim Familienlastenausgleich.

Die »Neue soziale Frage« thematisiert Armut nur aufgrund mangelnden Sozialeinkommens und nimmt die primäre Einkommensverteilung (»Leistungseinkommen«) unkritisch als gegeben hin. Dabei wird übersehen, daß mangelndes Sozialeinkommen auch durch mangelndes früheres Primäreinkommen (z. B. durch niedrige Frauenlöhne) verursacht sein kann, so bei den Renten und bei der Arbeitslosenunterstützung. Hier wird also die »Neue soziale Frage« – die in den 70er Jahren die CDU thematisierte,

---

aber schnell wieder vergessen hat – von der »Alten sozialen Frage« eingeholt.

Die Einkommensverteilung hat widersprüchliche Ergebnisse gebracht: Während unsere Gesellschaft produktiver und wohlhabender wird und immer mehr Güter erzeugt, steigt zusätzlich zur Arbeitslosigkeit die Zahl derjenigen bedrohlich an, die bedürftig werden, psychisch krank, nicht voll leistungsfähig sind, früher invalide werden. Auch die Zahl jener wächst, die unsere Gesellschaft als kalt und egoistisch empfinden, die »aussteigen« oder sich in die eigene kleine private Welt zurückziehen.

Einer wachsenden Zahl von jungen Menschen und Erwachsenen wird die soziale Teilhabe und die Entfaltung ihrer Persönlichkeit erschwert, weil berechnete Ansprüche auf Ausbildung, auf Arbeit, auf menschenwürdiges Wohnen und Leben nicht erfüllt werden.

Noch immer wird Kranksein, Altwerden und Sterben in Gettos verdrängt, diskriminiert der Jugendlichkeitskult jene, die krank, behindert, alt oder schwach sind, gliedert ein einseitiger Leistungsbegriff zunehmend jene aus, die den hohen Leistungsanforderungen nicht mehr entsprechen.

## 2.2 Problemlagen und Zielgruppen der Sozialpolitik in den 80er Jahren

Das Ausmaß der Benachteiligung wächst, wenn sozialer Abstieg gleichzeitig in mehreren Lebensbereichen stattfindet, so beim Wohnen, in der Ausbildung, bei der Arbeit, beim Lebensunterhalt, bei der Gesundheit.

Die Wahrscheinlichkeit einer wachsenden sozialen Benachteiligung wächst mit der Zugehörigkeit zu »randständigen« Bevölkerungsgruppen: Sozialhilfeempfänger, längerfristig Arbeitslose, Ausländer, Behinderte, Haftentlassene, Obdachlose.

Benachteiligung dokumentiert sich in der wesentlichen Behinderung oder im Ausschluß von der Teilhabe an gesellschaftlichen Gütern und Kommunikationsmöglichkeiten:

- Bildung
- Besitz von Gütern
- Wahrnehmung von Freizeitangeboten
- Soziale Kontakte
- Beeinflussung politischer Entscheidungen.

Zu besonders ausgeprägter Benachteiligung kommt es, wenn die Lebensverhältnisse so stark beeinträchtigt werden, daß ein materiell oder immateriell menschenwürdiges Leben nicht mehr möglich erscheint. Fortschrittliche Sozialpolitik muß deshalb Prioritäten anders und deutlicher aufzeigen.

## 2.3 Unzulänglichkeiten des Systems sozialer Sicherung

»Finalität vor Kausalität« – mit dieser Aussage wird ein erkennbarer Ent-

---

wicklungstrend unseres Systems sozialer Sicherung beschrieben. Gemeint ist, daß der Grundgedanke der Sozialversicherung ergänzt wird von dem der Versorgung, wonach aus allgemeinen Haushaltsmitteln Sozialleistungen entweder für nahezu alle Bürger oder nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen vorgehalten werden, z. B. Kindergeld. Die Gewährung dieser Leistungen orientiert sich mehr oder weniger am tatsächlichen Bedarf, weniger an den Ursachen eines Tatbestandes.

Die Sozialversicherung war und ist in der Grundanlage keine reine Versicherung für einen bestimmten Personenkreis: Zu dem versicherungsgemäßen Äquivalenzprinzip kam von vornherein das Prinzip des Solidar- ausgleichs, etwa beim Familienlastenausgleich der gesetzlichen Krankenversicherung.

Auch in der Sozialhilfe herrschen nicht allein die klassischen Prinzipien der Fürsorge, z. B. volle Anrechnung von Einkommen und Vermögen bei Sozialhilfebezug, vielmehr bestehen Tendenzen von Versorgung und damit der Durchbrechung traditioneller Fürsorgegrundsätze, beispielsweise bei der Sozialhilfe für Heimbewohner.

Das Ergebnis langer Entwicklungen ist daher ein Mischsystem verschiedener Prinzipien und keine klare Trennung. Die einzelnen Zweige unseres Sozialleistungssystems sind somit unterschiedlich gewachsen und ausgeformt. Sie regeln z. T. Leistungen und Ansprüche bei gleichen Lebenssituationen unterschiedlich und sind ungenügend aufeinander abgestimmt. Unser »gegliedertes System« ist faktisch ein »zergliedertes System«. Es ist zersplittert in etwa 1300 gesetzliche Krankenkassen und verschieden ausgestaltete Alterssicherungssysteme mit unterschiedlichen Voraussetzungen, Leistungshöhen und Beitragsleistungen. Hinzu kommen die unterschiedlich praktizierten Ermessensspielräume der zahlreichen Träger der Sozialhilfe und der öffentlichen Jugendhilfe.

Die Lücken sozialer Sicherungssysteme, verstärkt durch Leistungskürzungen der letzten Jahre, zeigen sich deutlich darin, daß die Sozialhilfe immer mehr mit Ausgaben belastet wird, die die vorrangigen Leistungssysteme für Arbeitslose, Rentner, Alleinerziehende, Pflegebedürftige nicht oder nur unzulänglich erbringen. Hinzu kommen Sonderbelastungen, die neue Hilfebedürftigkeit und Sozialhilfeempfänger produzieren:

- Ein unzulänglicher Familienlastenausgleich deckt bei Familien mit Kindern und Alleinerziehenden nur einen kleinen Teil der hohen Kinderkosten.
- Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung wurden eingeschränkt oder ganz eingestellt. Über ein Drittel aller Arbeitslosen hat keine Ansprüche nach dem Arbeitsförderungsgesetz.
- Die Belastung der Haushalts-Nettoeinkommen durch hohe Mieten und Mietnebenkosten ist in vielen Fällen – trotz Wohngeld – zu hoch, weil preiswerte Mietwohnungen immer weniger vorhanden sind.

- Bei Pflegebedürftigkeit greifen die bisherigen Sozialversicherungssysteme nicht.
- Viele Bedürftige machen mögliche Rechtsansprüche auf Sozialhilfe nicht geltend; restriktive oder rechtswidrige Praktiken in Sozialämtern erschweren Hilfesuchenden berechnigte Anträge auf Sozialhilfe.

Für bestimmte Personengruppen bestehen dagegen gleichzeitig Regelungen und Sonderrechte auf Kosten der Allgemeinheit, die in der heutigen schwierigen Gesamtsituation nicht oder nur schwer begründbar sind:

- Das bisherige Ehegattensplitting begünstigt Spitzeneinkommen weit überproportional.
- Die staatliche Wohnungsbauförderung gewährt vor allem vermögenden Bauherren beachtliche Steuervorteile.
- Die Kosten für das Lebensrisiko Arbeitslosigkeit werden weitgehend nur von den versicherten Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern getragen und nicht von allen Bürgern.
- Ein Teil der Arbeitnehmer erhält betriebliche Alterszusatzversicherungsleistungen, andere hingegen nicht.
- Die Gewährung von Beihilfen im öffentlichen Dienst führt zu einer Bevorzugung des begünstigten Personenkreises.
- Die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung haben über ihre Beiträge überhöhte Einnahmen der Leistungsanbieter im Gesundheitswesen finanziert, so der Pharma-Industrie, der Ärzte und Zahnärzte.
- In der knappschaftlichen Rentenversicherung, die beachtliche Mehrleistungen im Vergleich zur übrigen sozialen Rentenversicherung gewährt und überwiegend aus Steuermitteln finanziert wird, erhalten über 50% der Versicherten als »Nichtknappen« erhebliche Sonderleistungen.
- Die zu über 70% aus staatlichen Steuermitteln subventionierte »Altersversicherung für Landwirte« gewährt bei geringer Eigenbeteiligung beachtliche Leistungen – auch vermögenden Bauern.
- Beamte – unabhängig von der Einkommenshöhe – erhalten eine kostenlose Altersversorgung, die in vollem Umfang aus Steuermitteln aufgebracht wird. Dagegen muß ein Arbeitnehmer mit Arbeitgeberbeiträgen während 45 Versicherungsjahren und bei durchschnittlicher Einkommenshöhe Versicherungsbeiträge mit Zinseszins von etwa 200 000 DM aufbringen; Beamte sind auch besser gestellt bei der Berechnung ihrer Pensionshöhe im Vergleich zu Rentenempfängern der gesetzlichen Rentenversicherung, selbst bei Beachtung der Steuerpflicht der Pensionen sowie bei Pflegebedürftigkeit.

#### 2.4 Verteilungspolitik

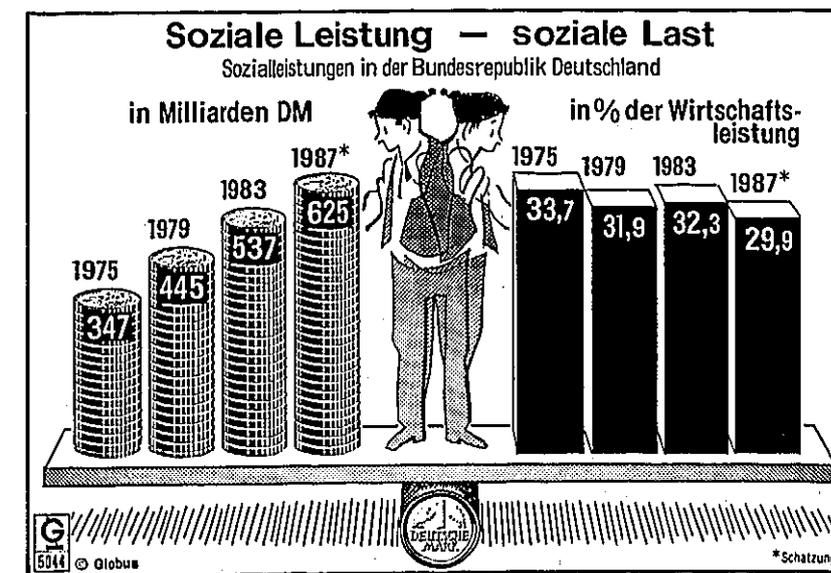
Für viele Bürger ist der Sozialstaat in erster Linie eine Institution, die geldliche Leistungen gewährt und dafür Steuern und Beiträge vom Bürger

nimmt, also ein »Verteilungsstaat«. Sozialpolitik ist aber mehr als Verteilungspolitik; in wirtschaftlich schwierigen Zeiten jedoch wird der Verteilungsgesichtspunkt mehr in den Vordergrund rücken.

Für Verteilungspolitik hat sich in der sozialpolitischen Fachsprache der Begriff »Transferpolitik« eingebürgert. Als »Transfers« sind dabei alle finanziellen und realen Einkommensübertragungen zu verstehen, die von den öffentlichen Händen und den Sozialversicherungen zu den privaten Haushalten und umgekehrt fließen.

Der Bericht der Transfer-Enquête-Kommission über das deutsche Verteilungssystem war 1981 in seinem Urteil zurückhaltender und positiver als erwartet: »Der Bericht der Kommission zeigt, daß der Vorwurf gegen das Transfer-System, es verteile das Geld nur zwischen der linken und der rechten Tasche der Bürger um, weit übertrieben ist. Insgesamt führt das deutsche Transfer-System dazu, daß die verfügbaren Einkommen der Bezieher von Leistungseinkommen gleichmäßiger als ihre Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen verteilt sind« (s. ebenfalls Fußnote 5).

Wer die Verteilung der Erwerbseinkommen für leistungsgerecht und unveränderbar hält, muß größere soziale Gerechtigkeit ausschließlich für und über das Transfersystem herzustellen versuchen. Dies ist ein mühsamer, politisch nicht immer gangbarer Weg. Eine maßvolle Anhebung kleiner Erwerbseinkommen würde aber den Verteilungsbedarf über die Sozialeinkommen deutlich reduzieren und damit die öffentlichen Kassen spürbar entlasten!



Ein internationaler Vergleich der Struktur der Erwerbseinkommen zwischen hochentwickelten Industriegesellschaften zeigt, daß die Bandbreite der Einkommensverteilung bei vergleichbarem Bruttosozialprodukt sehr unterschiedlich ist. Das heißt: Einkommensungleichheit in hochentwickelten Industriegesellschaften hat mehr als nur im Wirtschaftssystem liegende Gründe, ist also mehr als nur ein Instrument zum Erzielen hoher wirtschaftlicher Produktivität in einer Gesellschaft.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung ermittelte für 1980, daß fast die Hälfte aller Selbständigen-Haushalte (45%) über ein monatliches Nettoeinkommen von über 7000 DM verfügte. Dagegen konnten nur 3% der Arbeitnehmer und 0% der Rentner und Pensionäre ein ähnlich hohes Haushaltsnettoeinkommen verzeichnen<sup>6</sup>.

Die Differenz zwischen dem durchschnittlichen Haushaltseinkommen der Arbeitnehmer und dem der Selbständigen betrug 1980 monatlich rund 4500 DM. Der Einkommensabstand zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen ist in den letzten Jahren weiter deutlich gewachsen.

Sogar konservative Sozialwissenschaftler haben empirisch darauf hingewiesen, daß die eigentlichen Verlierer der Einkommensentwicklung die Haushalte mit dem geringsten Einkommen waren und sich die Ränder des Einkommensspektrums auseinanderentwickelten, während in der Mitte der Einkommensverteilung Nivellierungstendenzen zu beobachten waren (s. Fußnote 4).

Unser Steuersystem bietet hochverdienenden Einkommensbezieher viele Möglichkeiten, ihre hohen Einkommen steuerlich stark zu reduzieren. Trotz des Progressiveffektes der Einkommensbesteuerung zahlen Spitzenverdiener in der Praxis weit weniger Steuern, als der Steuertabelle zu entnehmen ist. Dies belegen exemplarische Einkommens- und Steuerbeispiele von Freiberuflern und Unternehmern, wodurch diese z. B. durch Bauherrenmodelle und Verlustzuweisungen im Einzelfall Hunderttausende von DM legale Steuerersparnisse erzielen konnten<sup>7</sup>. Der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz nannte 1983 als extremes Beispiel einen Millionär, der von 1979 bis 1981 ein Einkommen von 9 Millionen DM hatte – und dank der »Verlustzuweisungen« jahrelang keine einzige Mark an Steuern zahlte.

Das Steuersystem als wesentlicher Bereich des Transfersystems zeigt nicht wenige widersprüchliche Verteilungseffekte:

- Einerseits fördert der Staat direkt durch Subventionen den sozialen Wohnungsbau, andererseits gewährt er erhebliche indirekte Vergünstigungen über Steuerausfälle mit wohnungspolitischer Zielsetzung durch den § 7b des Einkommensteuergesetzes, das höhere Einkommen weit überproportional entlastet.
- Neben einem relativ geringen Kindergeld für alle entlastet das Steuersystem über das steuerliche »Ehegattensplitting« erheblich Ehepaare mit

überdurchschnittlichem Einkommen. Die dadurch entgangenen Steuereinnahmen des Staates liegen etwa doppelt so hoch wie die im Haushalt ausgewiesenen Mittel für das Kindergeld (1983: 25 Milliarden DM zu 13 Milliarden DM)<sup>8</sup>.

Bei einer Neugestaltung des Transfersystems muß berücksichtigt werden: Eine noch höhere Belastung der Steuer- und Beitragszahler läßt sich nur gegen erhebliche Widerstände durchsetzen, so daß die Frage nach den Grenzen der Belastbarkeit für kleine und mittlere Einkommensbezieher vorrangig ist.

Es geht also um die Umschichtung von positiven und negativen Einkommensübertragungen mit dem Ziel größerer Gerechtigkeit und sozialpolitischer Wirksamkeit.

Bestimmte einkommensunabhängige Leistungen bzw. Sozialleistungen auch für Höchstverdienende sind zu überprüfen, um sie (stärker) einkommensdifferenziert zu reformieren, z. B. Leistungen nach einigen Landespflegegesetzen, das Kindergeld.

Eine umfassende Steuerreform muß auch eine gerechtere Lösung des Problems der unterschiedlichen Einkommensermittlung bei Selbständigen und bei Arbeitnehmern bringen. Im Ergebnis führt diese unterschiedliche Einkommensermittlung mit weitgehender Gestaltungsfreiheit bei Selbständigen (Betriebsausgaben, Verlustzuweisungen, Abschreibungen, Steuerstundungen usw.) im Gegensatz zu der rigorosen Steuereinbehaltung bei Arbeitnehmern zu einer deutlich unterschiedlichen Steuerbelastung bei vergleichbaren Brutto-Einkommen.

Das Steuersystem muß darüber hinaus auch die ökologischen Wirkungen bestimmter Steuern berücksichtigen. Ein Gesichtspunkt, der noch vor einem Jahrzehnt kaum bedacht wurde.

Die Hinterziehungsquote bei den Kapitaleinkünften wird auf bis zu 80% geschätzt. Dem Staat entgehen hierdurch Steuereinnahmen in Höhe von mehreren Milliarden Mark.

Der Anteil der Lohn- und Einkommensteuer an den Staatseinnahmen ist aufgrund des progressiven Tarifs immer größer geworden. Die Verteilungswirkung eines höheren Anteils indirekter Steuern wird unterschiedlich eingeschätzt. Denkbar wäre eine stärkere Differenzierung etwa bei der Mehrwertsteuer für »Luxusgüter«.

Steuervergünstigungen in Form von Freibeträgen wirken sich bei der Lohn- und Einkommensteuer zugunsten der Bezieher hoher Einkommen aus. Dieser Effekt der progressiven Entlastung kann durch eine Direktförderung oder durch einen Abzug von der Steuerschuld vermieden werden.

Der Gesetzgeber muß regelmäßig überprüfen, ob neu eingeführte Steuervergünstigungen beizubehalten sind, ob das angestrebte Ziel erreicht

worden ist oder ob sich die wirtschaftlichen Tatbestände oder deren politische Bewertung entscheidend geändert haben.

## 2.5 Soziales Dienstleistungssystem

Zur Wirksamkeit des Sozialstaates tragen nicht nur geldliche Leistungen bei, sondern gleichwertig persönliche Hilfen durch soziale Dienste und Einrichtungen. Viele Menschen benötigen Rat, praktische Hilfe, Information, Vermittlung, Pflege und Behandlung. Dies alles ist ebenso wichtig wie das Geld zum Lebensunterhalt. Auch Nachbarschafts- und Selbsthilfe können sich oft nicht ohne Anregung und Stützung durch soziale Dienste entfalten<sup>9</sup>.

In den letzten Jahren haben Zahl und Bedeutung sozialer Dienste stark zugenommen. Bei den Wohlfahrtsverbänden stieg z. B. die Zahl aller sozialen Dienste und Einrichtungen in den letzten 10 Jahren um gut 10% auf 50 000 an, die der hauptberuflichen Mitarbeiter um fast 50% auf knapp 600 000.

Die Dienstleistungen des »Wohlfahrtsstaates« werden aber zunehmend kritisiert. Die Kritik gilt vor allem den hohen Kosten, insbesondere im Gesundheits- und Heimbereich, geklagt wird über zu starke Verregelung, Verrechtlichung, Verbürokratisierung und z. T. zu starke Zentralisierung sozialer Dienste. Es wird darauf verwiesen, daß professionelle soziale Dienste Fremdhilfe und Selbsthilfemöglichkeiten der Betroffenen erschweren, sie führten zu Anspruchshaltungen und machten Betroffene zu Laien ihrer eigenen Probleme. Häufig zu hören ist, daß kommunale Sozialpolitik und ihre Ausformung in sozialen Diensten öffentlicher und freier Träger als Ressortpolitik zu eng konzipiert sei. Echte Kooperation aller örtlichen Dienste gilt als Ausnahme; gruppenspezifische Defizite bleiben bestehen; eine Verzahnung mit Wohnungs- und Städtebaupolitik, mit Arbeitsmarktpolitik, Verkehrsplanung, Bildungspolitik, Infrastrukturentwicklung usw. findet nicht oder eher zufällig statt. Aufgrund komplizierter Zuständigkeits- und Finanzierungsregelungen dominieren stationäre Angebote, zugleich fehlt es an ausreichenden ambulanten Diensten. Die geringe Orientierung an den Bedürfnissen der Betroffenen und ihre mangelnden Mitwirkungsmöglichkeiten werden beklagt.

Vielfach werden Kosten-Nutzen-Analysen bei Sozialleistungen für nicht oder nur sehr bedingt möglich gehalten. Einmal, weil »individueller Nutzen« oder »Ertrag« nicht quantitativ meßbar und nur qualitativ beschreibbar ist. Andererseits ist die Frage nach dem Ertrags-Effekt eingesetzter Mittel nicht unberechtigt.

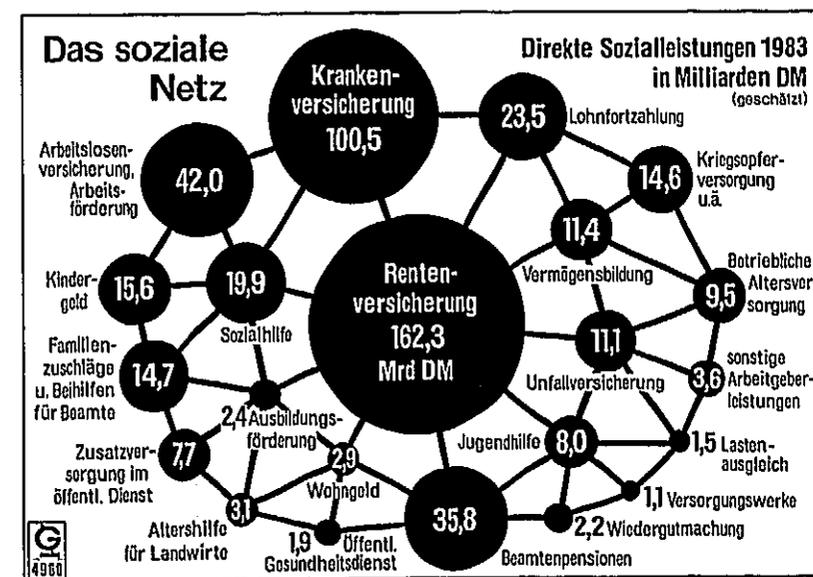
Sozialarbeiter und Verwaltungsbeamte befinden sich nicht selten im Konflikt. Einvernehmliche Entscheidungen über sinnvollen Mitteleinsatz sind nicht selten schwierig. Auch Differenzen mit den politisch Verantwortlichen und das nur fiskalische Denken der Rechnungsprüfer verunsichern die soziale Praxis.

Betriebswirtschaftliche Grundsätze sind vor allem im stationären Sektor anwendbar: für Krankenhäuser, Altenheime, Behindertenheime, Wohnheime. Aber dort, wo menschliche Zuwendung ein wesentlicher Teil sozialer Dienstleistungen ist, darf betriebswirtschaftliches Denken nicht alles sein.

Unter fachlichen Gesichtspunkten werden angebotene Aktivitäten und Leistungen sozialer Dienste daran gemessen, ob und wie gesteckte Ziele erreicht werden, etwa die Verbesserung der Lebenssituation oder der Lebensqualität der betroffenen Gruppe. Hierbei wurden und werden die Verbesserungen/Verschlechterungen im ökonomischen Bereich (Lebensunterhalt, Arbeit, Wohnen, Verschuldung usw.) wie im psycho-sozialen Bereich (soziale Beziehungen, Alkoholismus, Drogenkonsum usw.) erfaßt, bewertet und in Zusammenhang gestellt mit den Leistungen der sozialen Dienste.

Dies betrifft auch deren methodische Möglichkeiten, ihre Organisationsform, ihre institutionellen Voraussetzungen, ihre Vernetzung in ein Hilfesystem. Zusammen mit einem Vergleich mit alternativen Hilfeansätzen kann so dargestellt werden, welche positiven oder negativen Auswirkungen die Interventionen sozialer Dienste erzielen, und es können Vorschläge zur inhaltlichen und methodischen Qualitätssteigerung entwickelt werden.

Bei den Kosten spielen Personalausstattung der sozialen Dienste, ihre materiellen Ressourcen, Leistungsmöglichkeiten, Öffnung oder Geschlossenheit ihres Angebotes eine wesentliche Rolle. Insofern können



---

auch Zusammenhänge hergestellt werden zu Verfahrens- und Betriebsvergleichen sowie zu Betriebskostenabrechnungen.

Wichtig ist jedoch, daß »Kosten und Nutzen sozialer Dienstleistungen« in erster Linie anhand der aufgeführten fachlichen Kriterien entwickelt werden und nicht allein Kosten-Nutzen-Gesichtspunkte anhand von finanziellen und/oder betriebswirtschaftlichen Kriterien im Vordergrund stehen.

Welcher »individuelle Nutzen« oder volkswirtschaftliche Ertrag durch die Betreuung, Beratung und Hilfe von Kranken, Pflegebedürftigen oder »Gefährdeten« entsteht, ist nicht oder nur schwer nachweisbar. Auch die Versuche, etwa Lebensqualität durch »Sozialindikatoren« zu messen, waren bisher nicht sehr ergebnisreich und überzeugend.

---

### 3. Wirtschaftliche, demographische und fiskalische Rahmenbedingungen der kommenden Jahre

#### 3.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Wirtschaftsforschungs-Institute sind sich weitgehend einig über die Rahmenbedingungen der 80er Jahre:

- verringertes wirtschaftliches Wachstum,
- weitgehende Marktsättigung bei Konsumgütern,
- Zunahme der Produktivität durch neue Technologien,
- weiterer Abbau von Arbeitsplätzen,
- anhaltende Massen-Arbeitslosigkeit,
- anhaltende Schwierigkeiten im Welthandel und Weltwährungssystem,
- der »Verteilungskampf« um Löhne usw. wird härter werden.

Die ökonomischen Prozesse, die immer mehr soziale Risiken schaffen, engen angesichts der Verteilungsstruktur zugleich den finanziellen Rahmen dafür ein, daß der Staat diese Risiken regeln kann. Der Staatshaushalt orientiert sich in seinem Ausgabevolumen weitgehend parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung und entfaltet damit prozyklische Wirkungen. Zusätzlich wird durch Umschichtungen innerhalb des Staatshaushaltes vielfach das Gewicht von Sozialausgaben hin zu Investitionen verlagert, um die Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft zu verbessern. Das sind dann vor allem die Folgen:

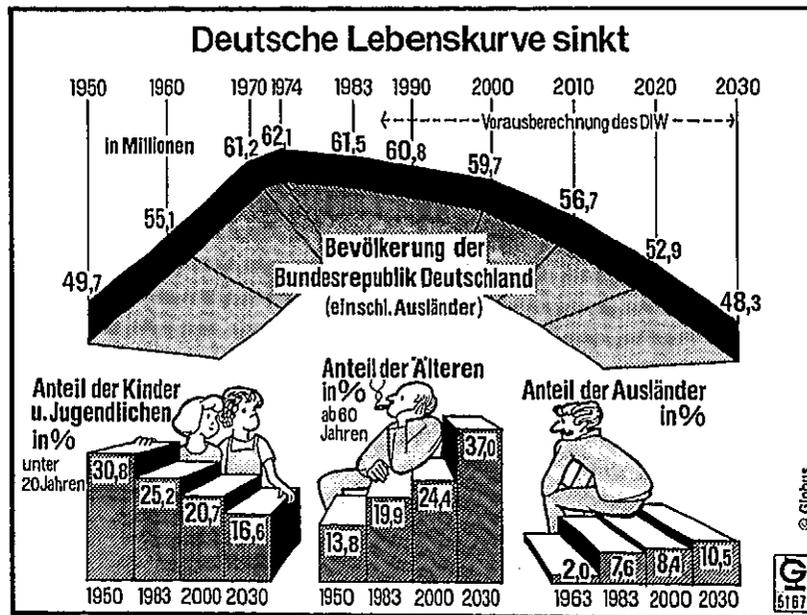
1. Höhere Belastung von Arbeitnehmern und Sozialleistungsempfängern mit weiteren Realeinkommenseinbußen,
2. Erhöhung der indirekten Steuern, vor allem der Verbrauchssteuern,
3. Erleichterungen bei kapitalbezogenen Abgaben für Unternehmen,
4. Verlagerung von Kostenbelastungen auf die Gemeinden durch Bund und Länder,
5. Steuererleichterungen für Höherverdienende.

Mit der Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist die Sozialpolitik eng verknüpft. So halten z. B. die Sozialversicherungsbeiträge und Steuern nicht Schritt mit dem Anstieg der Aufwendungen der Sozialleistungen. Beitragserhöhungen einerseits, Abbau von Bundeszuschüssen zu den Sozialversicherungen sowie Senkung der Sozialleistungen andererseits können die Konsequenzen sein.

#### 3.2 Demographische Rahmenbedingungen

Die deutsche Bevölkerung innerhalb der Bundesrepublik wird nach Prognosen (bei Fortschreibung derzeitig erkennbarer Bevölkerungstrends und bei Zugrundelegung der derzeitigen politischen Rahmenbedingungen wie z. B. Familienpolitik und Politik gegenüber Ausländern) im Jahr 2000 drastisch auf etwa 52 Millionen herabsinken. Nach einigen Modell-

rechnungen wird im Jahr 2000 die Zahl der unter 20jährigen im Vergleich zu heute um etwa 4 Millionen abnehmen, während demgegenüber die Zahl der alten Menschen über 60 Jahre um 0,6 Millionen ansteigt<sup>10</sup>.



Das hat wesentliche strukturelle Veränderungen zur Folge:

- Die Relation Sozialversicherte zu Rentnern wird sich deutlich verschlechtern, was zunehmende Finanzierungsprobleme in der sozialen Rentenversicherung aufwerfen wird: höhere Beiträge, erhöhter Bundeszuschuß, Senkung des Renten-Niveaus, Verschiebung der Altersgrenze u. ä. m.
- Bis 1990 wird sich die Zahl der über 75jährigen wesentlich erhöhen, so daß für diese Altersgruppe mehr soziale Hilfen und Dienste erforderlich werden.
- Die Zahl der Ein-Personen-Haushalte und der nichtehelichen Geburten wird weiter ansteigen.
- Der Trend zu weniger Eheschließungen bei gleichzeitiger Zunahme der Ehescheidungen wird sich fortsetzen, die Zahl der alleinerziehenden Elternteile zunehmen.
- Kaum vorauszusehen ist der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung und damit deren Einfluß auf die Altersstruktur.

Diese demographischen Entwicklungen führen zu erheblichen kulturellen und gesellschaftlichen Veränderungen: Die älteren Menschen werden zahlenmäßig und vor allem relativ zunehmen, das Bild der Gesellschaft verstärkt prägen und auch die politische Willensbildung beeinflussen. Hilfen für alte Menschen werden noch mehr als heute erforderlich werden. Der »Jugendkult« des ausgehenden 20. Jahrhunderts wird an Wirkung verlieren; bewahrende Positionen dürften sich mehr und mehr durchsetzen. Strittig ist, inwieweit es wegen dieser Entwicklung zu Kostenentlastungen für Kinder und Jugendliche kommen wird, da qualitative Verbesserungen von Hilfen und Maßnahmen für junge Menschen weiterhin dringend erforderlich sind.

Nach einer jahrelangen Phase des Überangebots an Arbeitskräften und hoher Massenarbeitslosigkeit nimmt bis zum Beginn der 90er Jahre das deutsche Arbeitskräfte-Potential ab, da die Zahl der Deutschen im erwerbsfähigen Alter stark zurückgehen wird. Ob dies zu einer spürbaren Entlastung des Arbeitsmarktes führen wird, ist noch ungewiß, weil ein hoher Produktivitätsfortschritt die abnehmende Zahl der Arbeitskräfte kompensieren kann und durch die Freizügigkeit in der Europäischen Gemeinschaft zusätzliche ausländische Arbeitskräfte auf den deutschen Arbeitsmarkt drängen könnten. Hinzu kommt, daß mit einer weiteren Qualifizierung der Arbeitsplätze zu rechnen ist, so daß auch bei sinkendem Erwerbs-Potential die Erwerbstätigen ohne entsprechende Fähigkeiten nur schwer einen Arbeitsplatz finden werden.

### 3.3 Fiskalische Rahmenbedingungen

Der Sozialbericht der Bundesregierung für 1983 errechnet ein nominelles Anwachsen der Sozialausgaben von 1983 bis 1987 um 16% und damit ein vermutlich reales Wachstum je Jahr durchschnittlich um 1%. Gleichzeitig wird ein nicht unerhebliches Sinken des Anteils der Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt vorausgesagt, und zwar von 32,8% (1982) auf 29,9% (1987).

Der Sozialbericht 1983 dokumentiert in seiner mittelfristigen Planungskalkulation bis 1987, daß der Bund seinen Anteil an der Finanzierung von Sozialleistungen einschränken wird (von 22,7% auf 19,6%). Gleichzeitig wird die anteilige Finanzierung von Sozialleistungen durch Unternehmen und private Haushalte nicht unbeachtlich ansteigen. Der Finanzierungsanteil von Bund, Ländern und Gemeinden wird sich von 40,9% im Jahr 1982 auf 38,4% 1987 vermindern, der Finanzierungsanteil von Unternehmen und privaten Haushalten von 58,2% auf 60,8% ansteigen.

Diese Entscheidung vollzieht sich vor dem fiskalischen Hintergrund überproportional wachsender Ausgaben für Arbeitsförderung, Rentenversicherung, für Sozialhilfe, Jugendhilfe und Gesundheit.

Insgesamt dürfte sich deshalb die Situation bei privaten Haushalten und Unternehmen, aber auch bei den Städten und Gemeinden und bei den

---

Ländern weiter verschlechtern, weil sich die konservativ-rechtsliberale Bundesregierung bei ihrer Mitfinanzierung von Sozialleistungen langfristig entlasten möchte.

Die Länder dürften dem Vorbild der Bundesregierung folgen, sich ebenfalls von Kosten zu entlasten, zum Nachteil der Städte und Gemeinden und auch der betroffenen Bürger.

Nach wissenschaftlichen Untersuchungen<sup>11</sup> haben die Haushaltsoperationen des Bundes von 1982 bis 1985 durch Sozialabbau und Umverteilungen ein Gesamtvolumen von über 210 Milliarden DM erreicht, hauptsächlich durch Kürzungen von Sozialleistungen von insgesamt rund 160 Milliarden DM sowie von Steuer- und Sozialabgabenerhöhungen für versicherte Arbeitnehmer. Gleichzeitig erfolgte eine gezielte Umverteilung zugunsten der Gewinne und Vermögen von Besserverdienenden in einer Höhe von zusammen 35 Milliarden DM: Eine groß angelegte Politik der Einkommensumverteilung von unten nach oben und die Präjudizierung des Sozialabbaus von morgen ist das Kennzeichen dieser Gesellschaftspolitik von rechts.

Für betroffene Arbeitnehmer und Sozialleistungsempfänger bedeutet dies vor allem (s. ebenfalls Fußnote 11):

- Spürbare Senkung der Realeinkommen und des Lebensstandards auch infolge von Steuer- und Sozialabgabenerhöhungen,
- Auflösung von Sparguthaben usw. und verstärkte Kreditfinanzierung als Folge ungenügender Einkommen,
- wachsende Verschuldung und Überschuldung, Wohnungsräumungen, Zwangsverkäufe und Pfändungen, namentlich bei langfristigen Kreditverträgen und Hausbaufinanzierungen,
- steigende Differenz zwischen Lohn und Lohnersatzleistungen.

---

## 4. Zur Sozialpolitik der 80er Jahre

Die Arbeiterwohlfahrt erläutert in nachfolgenden sozialpolitischen Schwerpunktbereichen ihre Vorstellungen für eine sinnvolle und notwendige Weiterentwicklung in den nächsten Jahren. Dabei geht sie davon aus, daß die aufgestellten Vorschläge, Ziele und Forderungen nicht erst langfristig, sondern in einem absehbaren Zeitraum – möglichst noch in den 80er Jahren – umgesetzt werden können und müssen. Die Arbeiterwohlfahrt wendet sich an Politiker, engagierte Bürger und die Fachwelt und wirbt um Verständnis und Unterstützung für ihre Vorschläge, damit sie gemeinsam verwirklicht werden können. Zu vielen Bereichen hat die Arbeiterwohlfahrt der Öffentlichkeit ausführliche Stellungnahmen, Denkschriften und Vorschläge unterbreitet; sie sollen hier nur skizzenhaft angedeutet werden<sup>12</sup>.

### 4.1 Beschäftigungspolitik

Mit anhaltend hoher Massenarbeitslosigkeit ist für längere Zeit auch dann zu rechnen, wenn reales Wirtschaftswachstum verzeichnet werden kann. Eine ganze Reihe von Unwägbarkeiten, etwa hinsichtlich der technischen Entwicklung, der Qualifikationsstruktur, des Ausländeranteils usw., lassen es geraten erscheinen, dieses Problem nicht nur als vorübergehend, sondern als langfristig einzuschätzen. Selbst wenn die Massenarbeitslosigkeit nicht (wie in der Geschichte der Arbeitsgesellschaft) zu sozialen Unruhen und politischen Umwälzungen führt, bleibt sie eine große Gefahr für den sozialen Frieden und erfordert massive Anstrengungen von Staat und Gesellschaft, aber auch die Solidarität der Arbeitbesitzenden und der Besserverdienenden mit den Arbeitslosen.

Aus sozialer Verantwortung kann ein sozialer Rechtsstaat nicht zulassen, daß ein »Sockelsatz« von 10 bis 15% der erwerbsfähigen Bevölkerung als Dauerarbeitslose und Sozialhilfeempfänger aus dem Arbeits- und Gesellschaftsleben weitgehend ausgeschlossen oder ausgegrenzt wird: Wachsende Gruppen von Arbeitslosen verlieren die Chance, auf dem regulären Arbeitsmarkt Arbeitsplätze zu finden. Deshalb müssen phantasievollere Lösungen in der aktiven Sozial- und Beschäftigungspolitik gesucht und gefunden werden. Ohne gezielte Maßnahmen und Hilfen wären immer mehr Mitbürger zu dauernder Arbeitslosigkeit und Armut verurteilt.

Schon heute bestehen außerhalb des regulären Arbeitsmarktes »Sonderarbeitsmärkte« für bestimmte Personengruppen, die nicht tarifvertraglich entlohnt werden und/oder deren Lohnkosten öffentlich subventioniert werden, z. B. ABM-Beschäftigte, AFG-geförderte Arbeitnehmer, junge Menschen im Freiwilligen Sozialen Jahr, Zivildienstleistende in sozialer Arbeit, Behinderte in Werkstätten, Strafgefangene in Werkstätten des Justizvollzuges, Schwerbehinderte, gemeinnützige und zusätzliche »Hilfe zur Arbeit« nach dem BSHG.

---

## »2. Arbeitsmarkt«

Weder eine angebots- noch nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik allein vermag das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen. Deshalb kommt es darauf an, arbeitsintensives qualitatives Wachstum in bestimmten Produktions- und Dienstleistungsbereichen zu erreichen<sup>13</sup>, das vorhandene und langfristig noch mehr schrumpfende gesamtgesellschaftliche Volumen von Berufsarbeit anders und auf mehr Menschen als bisher zu verteilen, aktive staatliche Beschäftigungspolitik zu leisten und die öffentlich subventionierten »Sonder-Arbeitsmärkte« für schwer vermittelbare Arbeitslose auszubauen<sup>13a</sup>.

Außerdem kann nur ein Bündel verschiedener beschäftigungspolitischer Maßnahmen von Staat und Gesellschaft die Massenarbeitslosigkeit spürbar mindern helfen:

- Ausweitung der ABM-Beschäftigungsprogramme der Bundesanstalt für Arbeit,
- berufliche und ggf. schulische Qualifizierung der Arbeitslosen,
- berufliches »Training« der Arbeitslosen zur Erhaltung ihrer Arbeitsfähigkeit, ggf. auch therapeutische Hilfen,
- Förderung selbstorganisierter Arbeit durch Arbeitslosen-Initiativen und Alternativ-Gruppen sowie von Sonder-Werkstätten, z. B. der Wohlfahrtsverbände,
- Verstärkung der öffentlichen Subventionierung von Umweltschutzarbeiten und energiesparenden Investitionen,
- regionale Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik durch die Länder, z. B. durch Sonderprogramme zur Schaffung sozialversicherungsrechtlich gesicherter regulärer Arbeitsplätze für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger<sup>14</sup>,
- Verstärkung der sozialen Infrastruktur, vor allem in unterversorgten Regionen.

### *Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit*

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, um die Arbeitszeit flexibel zu gestalten und zu verkürzen<sup>15</sup>. Keinesfalls darf dieses aber gegen den Willen der betroffenen Arbeitnehmer erfolgen, und der arbeits- und sozialrechtliche Schutz muß nach wie vor erhalten bleiben. Unter Berücksichtigung dieser Bedingungen bleiben in der konkreten Diskussion folgende Vorschläge:

- eine spürbare Verkürzung der Wochenarbeitszeit,
- eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit,
- eine individuelle Verkürzung der täglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit, z. B. durch Ausweitung der Teilzeitarbeit, durch Arbeitsplatzteilung – wobei allerdings die tarifvertragliche Absicherung verbessert werden muß – oder durch individuell vereinbarte Arbeitszeitregelung,

- 
- die Erweiterung bezahlter und unbezahlter Freistellung zur Teilnahme an Bildungsmaßnahmen, Einführung eines »Elternurlaubs« bis zu drei Jahren und eines Bildungsjahres (»Sabbatjahr«).

### *Sonder-Arbeitsmarkt für Leistungsgeminderte*

Die öffentliche Förderung von Sonderarbeitsplätzen in normalen Betrieben und Verwaltungen sowie von Sonderwerkstätten ist auszubauen. Diese Sonderarbeitsplätze und Sonderwerkstätten können in freigemeinnütziger oder kommunaler Trägerschaft oder in Selbsthilfe organisiert werden. Sie sind ausschließlich für schwer vermittelbare und Langzeit-Arbeitslose gedacht. Auch bestimmten Gruppen Jugendlicher, z. B. solchen ohne Hauptschulabschluß, mit Sonderschulabschluß oder ausländische Jugendliche, können schulische und berufliche Ausbildungsmöglichkeiten gegeben werden.

Diese Betriebe könnten insofern auch wirtschaftlich von Bedeutung sein, als sie »Marktnischen« aufspüren und ausfüllen, also Produkte herstellen oder Dienstleistungen erbringen, die an sich erwünscht sind, aber selten angeboten werden. Es gibt auch Aufgaben, die zum Teil durch Nachbarschafts- und Verwandtenhilfe oder durch »zusätzliche und gemeinnützige Arbeit« nach dem BSHG wahrgenommen werden. Für diese Art von Sonderarbeitsplätzen kommen hauptsächlich Betroffene in Frage, die mindestens ein Jahr lang arbeitslos sind, wesentlich seelisch und/oder körperlich »Leistungsgeminderte«, Haftentlassene, Nichtseßhafte und sonstige Personen mit besonderen individuellen und sozialen Schwierigkeiten.

Grundsätzliche Zielvorstellung ist es, diese »Problem-Arbeitslosen« auf dem Sonder-Arbeitsmarkt beruflich so zu trainieren und fortzubilden, daß sie anschließend in den regulären Arbeitsmarkt übergehen können.

Für sie muß ein Entlohnungssystem gefunden werden, das der Sache und der Leistungsfähigkeit der Betroffenen angemessen ist; im Regelfall soll es tarifgerechte Entlohnung mit voller sozialversicherungsrechtlicher Absicherung sein.

In Anbetracht der häufigen gesundheitlichen und psycho-sozialen Schwierigkeiten dieser Arbeitslosengruppen ist eine große Flexibilität der Arbeitszeitregelung und damit der betrieblichen Arbeitsorganisation und das Angebot sozialpädagogischer Beratung notwendig, die auf dem regulären Arbeitsmarkt meist nicht möglich sind.

Für die Beschäftigung dieser Arbeitslosen-Sondergruppen an Sonderarbeitsplätzen sollte ein Mischfinanzierungssystem gefunden werden, das die Arbeitsplätze bzw. die entstehenden Sach- und Lohnkosten fördert durch

- staatliche Förderungsprogramme der Bundesländer, vor allem für die Investitionskosten,

- Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz,
- institutionelle und individuelle Förderung der Kommunen bzw. der Sozialhilfeträger zur Subventionierung der laufenden Sach- und Lohnkosten,
- Verwendung der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz.

Damit sollte neben der bisher bekannten und akzeptierten öffentlichen Förderung von einzelnen Betrieben, ganzen Branchen und bestimmten Wirtschaftsgütern die Subventionierung von besonderen Arbeitsplätzen künftig ebenso selbstverständlich sein. Sicherergestellt sein muß aber, daß ein Mißbrauch durch Arbeitgeber nicht möglich ist, die zu Unrecht Arbeitnehmer aus ihren Betrieben in den Sonder-Arbeitsmarkt überführen wollen.

#### *Individuelle und soziale Hilfen für Arbeitslose*

Arbeitslosigkeit hat viele negative Auswirkungen auf alle Lebensbereiche der Betroffenen. Sie müssen ihre Lebensgewohnheiten ändern, ihren Lebensstandard drastisch einschränken; sozialer Rückzug oder Verminderung ihrer sozialen Kontakte, auch durch das Verhalten der Umwelt verursacht, ist sehr häufig festzustellen. So ist es nicht verwunderlich, wenn sich bei Arbeitslosen Probleme häufen und zusätzlich Konflikte auftreten. Politik für Arbeitslose darf sich deshalb nicht in Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik erschöpfen, sondern muß Arbeitslosen gezielt helfen:

- Förderung von örtlichen (autonomen) Arbeitslosen-Zentren oder Tagessstätten durch Kommunen und Wohlfahrtsverbände,
- Förderung der Selbstorganisation der Arbeitslosen in Initiativen und Selbsthilfegruppen, z. B. durch organisatorische und technische Hilfen, Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten usw.,
- Förderung von Selbsthilfe-Arbeitsprojekten der Arbeitslosen,
- spezielle Sozialberatungsangebote für Arbeitslose,
- Wahrnehmung einer Sozialanwaltsrolle für die Arbeitslosen durch die Wohlfahrtsverbände im Rahmen ihrer politischen Mitwirkungsmöglichkeiten.

#### **4.2 Politik für die Familie**

Das überkommene Leit- und Rollenbild der Familie – Väter im Beruf als »Ernährer«, Mutter als Hausfrau – hat an Bedeutung offenkundig verloren: Immer mehr Mütter wurden berufstätig. In 55% aller Haushalte mit Berufstätigkeit beider Ehepartner sind Kinder unter 18 Jahren vorhanden. Es werden immer weniger Kinder geboren. Jede dritte Ehe wird geschieden; die Zahl der Familien mit nur einem Elternteil nimmt zu. Immer mehr Frauen und Männer leben zusammen, ohne heiraten zu wollen.

Diese Entwicklungen dürfen jedoch nicht, wie das eine konservative Kul-

turkritik tut, als gesellschaftlicher Verfall gedeutet werden; sie sind neue Antworten von Menschen in einer veränderten Zeit. Deshalb definiert die Arbeiterwohlfahrt die Familie als »eine auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaft mehrerer oder eines Erwachsenen mit Kindern«.

Das Leben der Familie wird durch viele Entwicklungen nachhaltig beeinflusst<sup>17</sup>: Da sind z. B. die Auswirkungen einer verkürzten Arbeitszeit, die mehr Freiraum für die Familie läßt, zumal »Freizeit« einen höheren Stellenwert hat als vor Jahrzehnten. Die Arbeitslosigkeit, insbesondere bei Jugendlichen, belastet alle Familienmitglieder nicht nur materiell, sondern auch psychisch. Ebenso bedeutsam sind familienfeindliche Arbeitszeitregelungen »auf Abruf« in bestimmten Wirtschaftsbranchen, z. B. im Einzelhandel sowie Mehrschicht-Betrieben, die sich nicht am Bedarf der Arbeitnehmer oder Familien orientieren. Wesentlich sind weiterhin die veränderte gesellschaftliche Stellung der Frau, ihre hohe Erwerbstätigkeits-Quote von 40% aller verheirateten Frauen, die starke Zunahme der Frauen als alleinerziehende Haushaltsvorstände und in Ein-Personen-Haushalten.

Das Leben der Familie ist auch gekennzeichnet von der Doppelbelastung der erwerbstätigen Frau in Beruf und Haushalt, dem Abbau öffentlicher Erziehungseinrichtungen, den Auswirkungen der Mikroelektronik auf Frauenarbeitsplätze und auf das Familienleben, aber auch den negativen Auswirkungen von Fernsehprogrammen und Videofilmen, die eine reine Konsumhaltung fördern und den Erziehungsauftrag der Familie und die Kommunikation zwischen den Familienmitgliedern erschweren.

Ziel einer künftigen Familienpolitik muß es deshalb sein:

- Eröffnung von mehr Chancen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer, beispielsweise durch ausreichende familienentlastende Einrichtungen und bessere Rahmenbedingungen,
- Alleinerziehende sind Familien mit zwei erwerbstätigen Erwachsenen gleichzustellen,
- Eltern ist es zu überlassen, wer den sog. »Mutterschafts-Urlaub« nimmt, so daß Väter stärker in erzieherische und andere Aufgaben in der Familie einbezogen werden.

Der Familienlastenausgleich will Eltern von einem Teil der Kosten für ihre Kinder entlasten, denn das Aufziehen von Kindern ist eine wichtige Leistung für die Gesellschaft. Wer nicht oder nicht mehr für Kinder zu sorgen hat, ist also indirekt an den Kosten von Familien zu beteiligen.

Dieser Ausgleich ist in erster Linie durch Kindergeld und familiengerechte Besteuerung zu verwirklichen. Darüber hinaus müssen staatliche und staatlich beeinflusste Regelungen, die sich auf das Einkommen oder die Ausgaben von Familien auswirken, eine familienpolitische Komponente enthalten und andere Sonderbelastungen ausgleichen, z. B. für Ausbildungskosten durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz.

Es bleibt ein Gebot der Gerechtigkeit, Einkommen nach der Leistungsfähigkeit der Betroffenen zu besteuern: Die Leistungsfähigkeit wird durch die Höhe des Einkommens und durch die Zahl der Personen bestimmt, die von seinem Einkommen leben müssen.

Der Familienlastenausgleich von heute ist weiter zu entwickeln als Politik für Kinder:

- Das Kindergeld ist regelmäßig an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten anzupassen, also zu dynamisieren.
- Kindergeld ist nach der Höhe des Einkommens (differenziert) zu staffeln.
- Das Kindergeld ist in der Höhe zu differenzieren nach den Lebensalterstufen der Kinder.
- Eine Neuregelung der Familien-Besteuerung muß die tatsächlichen Belastungen durch »Kinderkosten« berücksichtigen.
- Das »Ehegattensplitting« ist durch eine Besteuerung zu ersetzen, die den Grundbedarf des Einkommensteuerpflichtigen und seiner Familie berücksichtigt.

#### 4.3 Wohnungspolitik

Die Wohnungspolitik, ein Grundpfeiler der Sozialpolitik, befindet sich in der Krise<sup>18</sup>. Das ist nicht die Folge übersteigerten Mieterschutzes, sondern das Ergebnis falsch gesetzter Prioritäten, also jener sozial unausgewogenen Wohnungspolitik, die mit Beschäftigungspolitik vermenget wurde. Eine Neubauwohnung mittlerer Ausstattung erfordert heute eine Kostenmiete bis zu etwa 25 DM pro qm, also etwa 2500 DM Monatsmiete für eine 100 qm große Wohnung. Daher wird heute keine Wohnung gebaut, die nicht der Staat – und sei es über Steuervergünstigungen – subventioniert. Der Staat hilft also auch im sog. »freien« Wohnungsbau.

Die Zahl der Haushalte hat sich trotz Bevölkerungsabnahme von 1973 bis 1980 um über eine Million erhöht, vor allem als Folge der größeren Anzahl Alleinstehender, geschiedener Elternteile sowie junger Menschen. An billigen Wohnungen, an denen auch ausländische Arbeitnehmer und sonstige einkommensschwache Problemgruppen interessiert sind, besteht ein großer Mangel, während es andererseits zu viele teure Wohnungen gibt.

Auch der bisherige soziale Wohnungsbau kann nur bedingt helfen: Mit der Ausdehnung des Kreises der Begünstigten hat er sich von seiner ursprünglichen Aufgabe entfernt, den Einkommensschwachen preiswerten Wohnraum zu sichern. Dies hatte zur Folge, daß weit mehr Bürger berechtigt sind, eine Sozialwohnung zu bekommen, als vorhanden sind. Wie immer bei solchen Mangelsituationen setzen sich dann mehr jene durch, die über Möglichkeiten verfügen, sich eine Sozialwohnung zu beschaffen. Die wirklich Bedürftigen bleiben vielfach auf der Strecke – und damit in ungeeigneten und unzumutbaren Wohnungen.

Als »Billigwohnungen« bieten sich in erster Linie Altbauten an, die aber immer häufiger durch »Modernisierung« vernichtet werden. Jede professionelle Modernisierung, auch wenn es sich nicht um Luxuswohnungen handelt, sondern um normale Wohnungen mit Kostenmieten zwischen 10 bis 15 DM pro qm, nimmt einkommensschwachen Personen Wohnmöglichkeiten und vergrößert die Wohnchancen der Besserverdienenden, die ohnehin wenige oder keine Wohnungsschwierigkeiten haben.

Eine neue soziale Wohnungspolitik, die öffentliche Mittel gezielter als bisher einsetzt, hat sich vor allem an folgenden Gesichtspunkten zu orientieren:

- Mehr als bisher muß der soziale Wohnungsbau gefördert werden. Dafür sind 50% der gesamten staatlichen Förderungsmittel aufzuwenden und nicht nur 25% wie heute.
- Die steuerlichen Privilegien von Hochverdienenden bei den »Bauherrenmodellen« sind zu beseitigen.
- Das Wohngeld muß »bedarfsgerecht« ausgestaltet werden, damit häufig aufstockende Sozialhilfeleistungen für die Mietkosten in der Regel überflüssig werden.
- Bei der Mieter-Wohngeldförderung sind Familienverhältnisse und Familieneinkommen der Mieter bei Mietvertragsabschluß zu berücksichtigen. Zur Vermeidung von Fehlbelegungen haben in bestimmten zeitlichen Abständen (etwa alle 2 bis 3 Jahre) Einkommensüberprüfungen und eventuelle Mietanpassungen zu erfolgen.
- Gemeinden und gemeinnützige Wohnungsunternehmen haben mehr als bisher durch Bau und Ankauf von Wohnungen und Wohnungsbindungen (Nutzungsrecht) Wohnraum zu tragbaren Mieten für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen zu sichern.
- Modernisierungen sind noch auf Jahre in großem Umfang erforderlich, weil nur so verhindert werden kann, daß ein großer Teil des alten Wohnungsbestandes unvermietbar wird. Jedoch ist darauf zu achten, daß Mietsteigerungen in vertretbarem Rahmen bleiben. Investitionen in einzelne Wohnungen sind auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken.
- Wohnungsbau in Selbsthilfe und Eigeninitiative kann über »billiges Bauen« den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften eine Art »heilsame Konkurrenz« bedeuten, weil diese ihren ursprünglichen sozialen Aufgaben nicht mehr voll gerecht werden.
- Die zahlreichen Förderungsrichtlinien und behördlichen Normen im Wohnungsbau müssen kritisch überprüft und vereinfacht werden.
- Eine Reform des Bodenrechts ist überfällig, um den spekulativen Umgang mit diesem nicht vermehrbaren Gut Boden möglichst auszuschließen.
- Da für Familien mit Kindern ausreichender Wohnraum unverzichtbar ist und die Belastungen mit Kinderkosten den Spielraum für Woh-

nungsaufwendungen der Familien zu sehr einengen, müssen Kinder bei der finanziellen Wohnungsförderung stärker berücksichtigt werden. Ebenso wie Familien im traditionellen Sinne sind auch Wohngemeinschaften – z. B. von Alleinerziehenden mit Kindern – zu fördern.

- Das Wohnumfeld, Verkehrsberuhigung, ausreichende Spielplätze, Grünflächen, überschaubare Nachbarschaften sowie eine möglichst lärm- und schadstoffarme Umgebung müssen mehr in den Vordergrund treten.
- Gemeinschaftseinrichtungen, Bürgerbeteiligung und Mietermitbestimmung sind wichtige Rahmenbedingungen für eine neue und soziale Wohnungs- und Gesellschaftspolitik und daher zu fördern.

#### 4.4 Jugendpolitik

Jugendhilfe hat sich an den Problemen der Jugendlichen zu orientieren. Diese haben sich erheblich verschärft<sup>19</sup>. Viele Eltern fühlen sich oft überfordert und verunsichert. Kinder und Eltern werden auch von der Schule verstärkt beansprucht. Schulstreß, Apathie und Aggressionen, aber auch das Anwachsen von Verhaltensstörungen sind zumindest teilweise Folge von Zukunftsangst und fehlenden Perspektiven. Dies führt häufig zur Flucht in Alkohol, Drogenkonsum oder in neue Heilslehren. Mit zusätzlichen Problemen haben es die ausländischen Kinder und Jugendlichen der 2. und 3. Generation zu tun, die in oder zwischen zwei Kulturen leben müssen.

Eine neue Jugendpolitik kann sich daher nicht darauf beschränken, mit jungen Menschen zu arbeiten und diese nur individuell zu fördern. Vielmehr muß sie auch auf entscheidende Rahmenbedingungen – Familie, Schule, Betrieb, Freizeitorganisation, Städtebau, Massenkommunikation – Einfluß zu nehmen suchen.

Eine Hauptaufgabe der Jugendhilfe besteht darin, Jugendlichen eine Chance zu geben, die keine oder kaum eine Möglichkeit haben, eine qualifizierte Ausbildung oder einen Arbeitsplatz zu erhalten. Dazu gehören insbesondere Jugendliche mit unzureichender schulischer Vorbildung. Wenn es nicht gelingt, die Gefahren des Selbstwertgefühls-Verlustes, der Isolierung und der Mutlosigkeit auch durch Arbeitsbeschaffung zu mildern, muß die Jugendhilfe sozialpädagogische Angebote entwickeln und auch Mittel und Räume zur Verfügung stellen. Vorrangig sind jedoch Ausbildungs- und Arbeitsplätze. Damit Jugendliche nicht in sog. »Sackgassenberufe« geraten, muß genauer geklärt werden, welche Qualifikationen in Zukunft benötigt werden.

Aus den Auseinandersetzungen mit den »neuen Jugendbewegungen« sind Konsequenzen zu ziehen. Eine so verstandene Jugendhilfe muß sich auch auf Lebensprobleme und den Alltag der Betroffenen einlassen, eigene Hilfeansätze und Initiativen der Betroffenen wirksam unterstützen, also auch Selbstbestimmung fördern. Nur so können die Mitarbeiter der

Jugendhilfe der Gefahr entgehen, mehr zu kontrollieren als zu helfen. Da die gefährdete Familie viele Aufgaben nur wahrnehmen kann, wenn Angebote der Jugendhilfe sie unterstützen, müssen diese rechtlich und finanziell abgesichert sein. Dies ist im Jugendwohlfahrtsgesetz unzureichend geregelt. Eine Jugendhilferechtsreform<sup>20</sup> ist daher ebenso dringend erforderlich wie andere konkrete Schritte:

- Die Ausgangspunkte für einen geeigneten Jugendschutz sind erneut zu überprüfen. Der Jugendhilfe dürfen keine »repressiven« Maßnahmen übertragen werden. Der Jugendschutz darf nicht die allgemeine Jugendförderung und Jugendbildungsarbeit für sich vereinnahmen. Der Jugendarbeitsschutz darf nicht ausgehöhlt werden.
- Heimerziehung darf weder zur Kostenverlagerung angeordnet noch wegen Kostenersparnis vermieden werden. Sie ist vielmehr für indizierte Fälle zu qualifizieren.
- Die Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule ist zu verbessern.
- Jugendbildungsarbeit muß sich verstärkt mit rechtsextremen Tendenzen unter Jugendlichen auseinandersetzen.
- Eine Reform des Jugendkriminalrechts ist notwendig, insbesondere die Heraufsetzung der Strafmündigkeitsgrenze von 14 auf 16 Jahre, und eine Verstärkung der Bemühungen, das Jugendstrafverfahren zu vermeiden und im Vorfeld tätig zu werden.

#### 4.5 Politik für alte Menschen

Zu oft noch wird im alltäglichen Denken das Alter mit den Begriffen Abbau, Hinfälligkeit und Verlust von Fähigkeiten gleichgesetzt. Diese negative Einstellung kann alte Menschen zu einer sozialen Randgruppe stempeln und läßt das Alter zum negativen Schicksal werden. Doch die ältere Generation wehrt sich zunehmend gegen Disqualifizierungen.

Hilfen, Angebote und Politik für alte Menschen sind Notwendigkeit und Realität: Politiker, Wohlfahrtsverbände, Sozialwissenschaftler, Medien, engagierte Bürger und auch die Konsumgüterindustrie konzentrieren sich auf sie. Manche Aktivitäten laufen parallel und unkoordiniert, andere verfolgen einen reinen Selbstzweck mit wenigen Bezügen zu alten Menschen; sie richten Schaden bei Beteiligten und Betroffenen an.

Neben allgemeinen Bemühungen um eine bessere Lebensqualität im Alter (ausreichende materielle Sicherung, altersgerechter Wohnraum, ambulante Dienste usw.) sind besondere Angebote im Bildungs-, Kultur- und Freizeitbereich von Bedeutung. Allerdings wird ein großer Teil der älteren Generation von traditionellen Bildungsangeboten nur schwer oder gar nicht erreicht. Erforderlich sind Korrektur und Erweiterung des bestehenden Bildungsbegriffs zugunsten der großen Gruppe Bildungsgewohnter, aber auch eine Neuorientierung der Bildungsangebote, die verstärkt die realen Lebensbedingungen beachtet und die Betroffenen mit einbezieht.

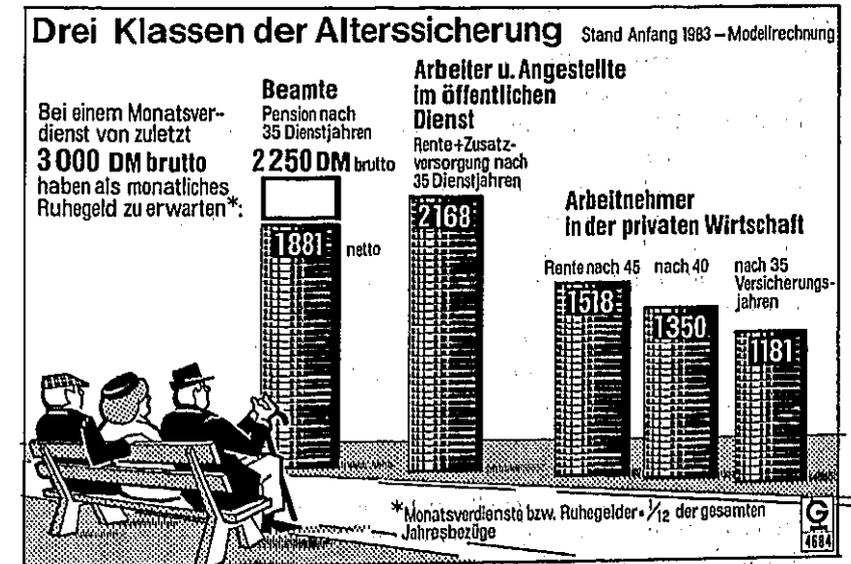
Altenhilfe hat dazu beizutragen, Schwierigkeiten des Alters zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und alten Menschen die Möglichkeit zu geben, am Leben in der Gemeinschaft aktiv teilzunehmen<sup>21</sup>. Dabei ist nicht so sehr die Frage nach dem Alter an sich maßgebend, sondern nach seinen Sorgen und Problemen. Vorhandene individuelle Fähigkeiten und Kräfte in dieser Lebensphase sollten voll genutzt werden. Die Zielgruppe der Altenarbeit darf nicht nur der Personenkreis »älterer Menschen« sein, sondern muß im Rahmen vorbeugender Maßnahmen auch die mittlere Generation mit einschließen, die sich mit dem später sich ändernden Verhältnis zu beruflicher Arbeit, Familie, Einkommen und Freizeit rechtzeitig auseinandersetzen muß.

Das Älterwerden beeinflusst Menschen unterschiedlich, auch wenn es viele Gemeinsamkeiten gibt. Die Erfahrungen des ganzen Lebens, die persönliche und soziale Situation, Bildungsstand usw. haben Einfluß auf das Erleben und Bewältigen des Alters. Altenhilfe muß deshalb an diesen Fähigkeiten und Möglichkeiten, aber auch an den Defiziten anknüpfen. Das schließt einheitliche Lösungen weithin aus. Wichtig ist daher die Durchsetzung folgender Zielsetzungen:

- Die Erhaltung und Anpassung des vorhandenen Wohnraums mit einfachen Mitteln ist vordringlich, weil ältere Menschen in besonderem Maße dem Verdrängungsdruck des freien Wohnungsmarktes ausgesetzt sind.
- Im Normalfall hat angemessene Wohnversorgung den Verbleib in der bisherigen Wohnung oder zumindest der Wohngegend sowie eine Verbesserung des Standards von Wohnung und Umfeld und flankierende Sicherung durch ambulante Hilfen zum Ziel.
- Bedarfsgerecht sind abgestufte Hilfen, die zwar Notfällen vorbeugen und Selbsthilfe stützen, und eine größtmögliche Selbständigkeit älterer Menschen erhalten und Einengungen vermeiden.
- Die Erprobung neuer Wohnformen für ältere Menschen stößt in der Praxis auf vielfältige Hindernisse, die zu überwinden sind.
- Der Anteil alter Menschen, die unter psychischen Störungen leiden, hat zugenommen. Darauf darf aber nicht mit Sondereinrichtungen für psychisch Alterskranke reagiert werden, sondern mit integrierenden Betreuungsformen im Wohnumfeld und Heim.
- Eigeninitiative älterer Bürger, die Selbstbewußtsein und die Fähigkeit zur Selbsthilfe ausdrücken, sind sinnvolle Ergänzung wie auch sinnvolle Kritik traditioneller Sozialarbeit. Deshalb sind Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sich die Altenselbsthilfegruppen aktiv entfalten können. Neue Formen der Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen traditionellen Trägern der sozialen Arbeit und den Selbsthilfegruppen sind notwendig und daher zu unterstützen.

#### 4.6 Alterssicherung

Die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenensicherung ist historisch gewachsen und voller Widersprüche, Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten. Das herkömmliche, berufsständisch gegliederte Alterssicherungssystem führt zu Ungleichbehandlung gleicher sozialer Tatbestände, zu ungleicher Verteilung der Finanzierungslasten sowie zu Lücken und zu Unter- wie Überversorgungen. Angesichts zunehmender Rentneranteile an der Bevölkerung und der Strukturprobleme des Arbeitsmarktes ist das Alterssicherungssystem ohne Reformen mittel- und langfristig voraussichtlich nicht zu finanzieren.



Hinzu kommt die Kompliziertheit des Sozialrechts, die die soziale Sicherung für viele Bürger undurchschaubar macht. Hinzu kommt auch das Fehlen einer zuverlässigen Mindestsicherung. Die organisatorische Zersplitterung der verschiedenen Träger der Alterssicherung erschwert eine wirkungsvolle Prävention, Rehabilitation sowie Planung und Steuerung eines bedarfsgerechten und kostengünstigen Angebots an sozialen Dienstleistungen.

Die Leistungsfähigkeit der Alterssicherung kann für die große Masse der Erwerbstätigen nur erhalten werden, wenn die Strukturen seines geglie-

erten Systems durch eine schrittweise Gesamtreform bereinigt werden. Hierzu gehört auch die Abkehr von »berufsständischen« Ordnungsvorstellungen. Die Unterscheidung in Arbeiter, Angestellte und Beamte ist ein Überbleibsel des früheren Ständestaates.

In die weitere Reformdiskussion müssen auch die Vorschläge eingebracht werden, die eine vom Bundesarbeitsministerium eingesetzte Sachverständigenkommission »Alterssicherungssysteme« 1983 vorlegte<sup>22</sup>. Vorgeschlagen wird darin z. B. eine schrittweise Einführung eines eigenen Altersversorgungsbeitrages für Beamte, die Linearisierung der Pensionsformel in der Beamtenversorgung mit dem sozialen Rentenversicherungsrecht, eine soziale Staffelung der Beiträge zur Altershilfe der Landwirte usw.

Angesichts dieser Ausgangslage ergeben sich vor allem folgende Konsequenzen für Gesellschaft und Gesetzgeber:

- Für die erwerbstätige Bevölkerung ist eine Regel- oder Standardversorgung zu konzipieren, die nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben mindestens 70% bzw. beim Zusammentreffen von Mehrfachleistungen zur Alterssicherung maximal 90% des lebensdurchschnittlich erworbenen Arbeitseinkommens gewährleistet.
- Eine Regelsicherung für die gesamte Bevölkerung hat sich im Grundsatz am Modell der gesetzlichen Rentenversicherung zu orientieren. Die Gleichbehandlung gleicher Tatbestände hat für die gesamte Alterssicherung zu gelten.
- Die Regelsicherung muß eine zuverlässige Mindestsicherung als bedarfsorientierte Mindestrente gewährleisten und Sozialhilfebezug weitgehend überflüssig machen, möglichst in Form einer Mindestrente mit Einkommensanrechnung.
- Über die Regelsicherung hinausgehende Zusatzalterssicherung ist grundsätzlich nicht gesetzlich zu regeln, sondern der betrieblichen Altersversorgung und tarifvertraglichen Systemen zu überlassen.
- Das bedeutet Einbeziehung der knappschaftlichen Rentenversicherung, der Versorgung der Beamten und der Selbständigen in die allgemeine Rentenversicherung. Der fehlende Arbeitgeberanteil bei Selbständigen soll durch eine sozial gestaffelte Umlage aller Selbständigen aufgebracht werden.
- Bereits bestehende Versorgungssysteme für Selbständige (Landwirte, freie Berufe) sind voll in die allgemeine Rentenversicherung zu integrieren.
- Eine neue Rentenformel entsprechend dem Prinzip der gleichgewichtigen Entwicklung von Renten- und Arbeitnehmer(real)einkommen und der sozial ausgewogenen Lastenverteilung bei finanziellen Engpässen ist notwendig.
- Verkürzung der Lebensarbeitszeit ohne volle versicherungsmathematische Abschläge.

- Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung (je Kind bis zu 3 Versicherungsjahren) und Zeiten der Pflege schwer pflegebedürftiger Angehöriger.
- Einführung einer »Teilverrentung« bei vorzeitiger Erwerbsminderung um etwa 50% durch eine Teil-Invaliditätsrente mit der Möglichkeit eingeschränkter regulärer Erwerbstätigkeit, etwa bis zur Halbtagsbeschäftigung.
- Umstellung des Arbeitgeberbeitrages in der sozialen Rentenversicherung von der Lohn- auf Wertschöpfungsbasis.
- Steuervergünstigungen für betriebliche und private Altersversorgung sind so zu reformieren, daß auch solche Arbeitnehmer begünstigt werden, die keinen Anspruch haben auf betriebliche Versorgungsleistungen.
- Stabilisierung des Bundeszuschusses angesichts des ungünstiger werdenden Zahlenverhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern.
- Herstellung flexibler Regelmechanismen im Rentenrecht zur Vermeidung punktueller gesetzlicher Eingriffe bei Änderung der ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen.
- Reform der Hinterbliebenenversorgung nach dem Prinzip der Gesamtversorgungsrente: Witwen und Witwer sollten 70% der von beiden Ehegatten erworbenen Rentenansprüche erhalten, mindestens jedoch die volle eigene Rente.

#### 4.7 Risiko der Pflegebedürftigkeit

Pflegebedürftig kann jeder werden. Pflegebedürftigkeit ist ein allgemeines Lebensrisiko, für das im Sozialleistungssystem noch keine befriedigende Absicherung besteht, so daß Pflegebedürftige bei Heimunterbringung im Regelfall Einkommen und Vermögen einsetzen müssen. Da die Zahl der Pflegebedürftigen ansteigt und die hohen Heimpflegekosten die meisten Pflegebedürftigen aus eigener Kraft allein nicht bezahlen können, muß die Sozialhilfe ergänzende Leistungen erbringen. Somit wurde die Sozialhilfe zum Auffangnetz für Massennotstände, was sie konzeptionell und finanziell überfordert. 1982 mußten rund 6,1 Milliarden DM oder 37% des gesamten Sozialhilfeaufwandes allein für »Hilfe zur Pflege« ausgegeben werden, also weit mehr als alle Hilfen zum Lebensunterhalt zusammen. Dies mit der unmittelbaren Folge, daß die Sozialhilfeträger für andere Aufgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz weniger als notwendig aufwenden konnten.

Deshalb wird von allen Organisationen und Verbänden im sozialen Bereich und den politischen Parteien im Grundsatz die Notwendigkeit einer Neuordnung der Kosten bei Pflegebedürftigkeit bejaht. Allerdings werden noch sehr unterschiedliche Alternativen diskutiert.

Eine Neuordnung der Kosten bei Pflegebedürftigkeit muß die Qualität der geleisteten Pflege und die Situation der Pflegebedürftigkeit allgemein

verbessern, aber auch die Bereitschaft und Fähigkeit zur Pflege durch Familie, Selbsthilfe und gegenseitige Hilfe stärken und fördern, um Heimpflege möglichst zu vermeiden. Diese Neuordnung bleibt trotz der schwierigen finanziellen Gesamtsituation angesichts des großen sozialstaatlichen Defizits ein unbedingtes Gebot. Die Arbeiterwohlfahrt hat für diese Neuordnung grundlegende Vorschläge gemacht und darin insbesondere gefordert<sup>23</sup>:

- Einführung einer besonderen, organisatorisch an die gesetzliche Krankenversicherung angebundene Pflegeversicherung für alle Bürger.
- Diese Versicherung soll die ambulanten, teilstationären und stationären Pflegekosten zahlen sowie bei häuslicher Pflege ein angemessenes Pflegegeld.
- Bei Heimunterbringung zahlen die Pflegebedürftigen die Kosten für Unterkunft und Verpflegung.
- Die öffentliche Hand übernimmt die Investitionskosten für Heime und Sozialstationen; die Kommunen übernehmen die sozialkulturellen Heimkosten, die sie in der Regel schon heute in der ambulanten Altenhilfe übernehmen.
- Versichert werden alle einkommenbeziehenden Bürger, die einkommensabhängige Versicherungsbeiträge zahlen. Familienangehörige ohne Einkommen sind mitversichert. Wartezeiten sind nicht notwendig.
- Je nach Einzelfall muß individuell entschieden werden, ob ambulante, teilstationäre oder stationäre Pflege angemessen ist. Bei dieser Entscheidung wirken Betroffene und ihre Angehörigen, Vertreter der Kostenträger sowie der sozialen und medizinischen Dienste mit.
- Unter Federführung der Sozialhilfeträger und in Zusammenarbeit mit Einrichtungs- und Kostenträgern ist die Gewährleistungspflicht bzw. der öffentliche Sicherstellungsauftrag über eine örtlich-regionale Bedarfsplanung für ausreichende ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegedienste zu verwirklichen.
- Wird ein Pflegebedürftiger bei Heimunterbringung nur wegen seines »Barbetrages« (früher »Taschengeld« genannt) sozialhilfebedürftig, soll ihm dieser ohne Anrechnung von Einkommen und Vermögen vom Sozialhilfeträger gewährt werden.

#### 4.8 Gesundheitsspolitik

Trotz hoher Kostensteigerungen im Gesundheitswesen haben sich Qualität und medizinische Versorgung sowie der Gesundheitszustand der Bevölkerung eher verschlechtert als verbessert. Einen zu großen Einfluß auf das Gesundheitswesen üben diejenigen aus, die an ihm verdienen. Die Patienten sind sowohl als Betroffene im Krankheitsfall wie auch generell als Versicherte in einer Randposition<sup>24</sup>. Und die in der letzten Zeit verstärkt diskutierten Probleme der Umweltschädigung und ihres Einflusses

auf die Gesundheit sind weder von der Medizin angeregt noch in bedeutendem Maße aufgegriffen worden.

Das Gesundheitswesen krankt an Aufsplitterungen, so an der in ambulante, teilstationäre und stationäre Versorgung, in ärztliche, soziale und psychologische Zuständigkeiten und nicht zuletzt an der Aufsplitterung in viele Krankenkassen. Eine gemeindenahe Bündelung oder Abstimmung aller Dienste und Einrichtungen im Gesundheitswesen ist bislang verhindert worden. Aufgaben im Vorsorgebereich werden vernachlässigt und eine Einbeziehung der sozialen und psychischen Ursachen und Folgen von Krankheit weitgehend unmöglich gemacht.

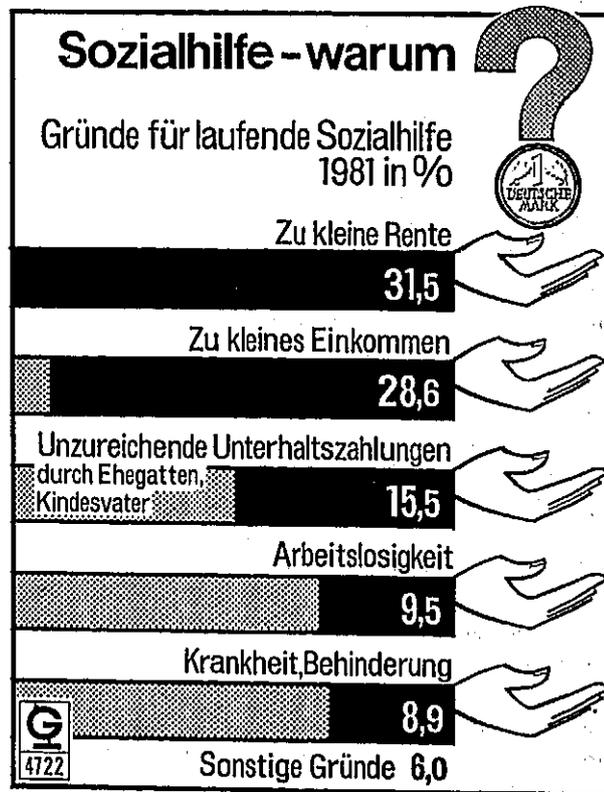
Die Krankenkassen sollen daher regional zusammenarbeiten. Auf diese Weise werden die größten finanziellen Anteile für die gesundheitliche Sicherung einer Gemeinde bzw. Region zusammengeführt. Die Krankenkassen können so gemeinsam Aufgaben der gemeindebezogenen Gesundheitssicherung wahrnehmen. Dazu gehören der Ausbau kollektiv orientierter Vorbeugung (z. B. gesundheitliche Aufklärung, Förderung der Selbsthilfe, Pauschalzuschüsse für bestimmte Einrichtungen), aber auch die Möglichkeit, »gebündelte Gegenmacht« gegenüber den Anbietern in die Waagschale zu werfen<sup>25</sup>.

- Das Prinzip »gleicher Beitragssatz – gleiche Leistungen« ist durchzusetzen. Bei Selbständigkeit der bisherigen Krankenversicherungen muß das über einen umfassenden Finanzausgleich garantiert werden.
- Beamte sind in die gesetzliche Krankenversicherung einzubeziehen.
- Die Selbstverwaltung der Krankenkassen ist zu stärken mit dem Ziel, sie mit mehr Aufgaben und Kompetenzen auszustatten.
- Die Aufstellung einer Positivliste von Medikamenten ist anzustreben; sie hat sich auf die wichtigsten verschreibungsfähigen Medikamente zu beschränken. Hier haben die Selbstverwaltungsorgane der Ärzte und Krankenkassen und deren Fachgremien wichtige Arbeit zu leisten.
- Die Krankenhausplanung ist mit anderen Bereichen (z. B. ambulanter, ärztlicher und pflegerischer Versorgung, Rehabilitation) zu verzahnen. Von einem bedarfsgerechten, gut strukturierten Angebot kann beim heutigen Verfahren der Krankenhausbedarfsplanung nicht die Rede sein.
- Pflegesatzgestaltung und wirtschaftliche Förderung dürfen medizinisch und wirtschaftlich richtiges Verhalten nicht länger als Gegensätze erscheinen lassen.
- Da psychisch Kranke, Suchtkranke und Behinderte die Benachteiligten im Gesundheitswesen sind, sind über Modellvorhaben hinaus Reformen dringend notwendig.
- Für die psychosoziale Versorgung ist ein »regionaler Verbund« zu schaffen, dem alle für Planung und Finanzierung psychosozialer Arbeit einer Region zuständigen Institutionen angehören. Die Trennung in einen medizinischen Tätigkeitsbereich einerseits und einen psychoso-

zialen andererseits ist offenkundig widersinnig, weil unpraktikabel. Der regionale Verbund hat aus einem Gesamtbudget, das die Beteiligten speisen, die umfassende Versorgung sicherzustellen.

#### 4.9 Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist in der ständigen sozialpolitischen Diskussion, insbesondere in wirtschaftlich schlechten Zeiten mit ihren hohen Ausgabenzuwächsen<sup>26</sup>. Sie ist ein beliebter »Prügelknabe« als Beispiel eines angeblich überzogenen Wohlfahrtsstaates, für ein angebliches »Übermaß« von Sozialleistungen, für »Mißbrauch«, als staatliche »Gratifikationen« usw. Seltene Extrem-Beispiele werden zur Diffamierung der Sozialhilfe benutzt. Mißbräuche bei Steuerdelikten, Wirtschaftskriminalität und Subventionsschwindel sind weitaus sozialschädlicher als einzelne Mißbrauchsfälle im Sozialhilfereich, aber für manche Kritiker der Sozialhilfe anscheinend entschuldbare Kavaliersdelikte.



Daß die Sozialhilfeausgaben in schwierigen Zeiten überdurchschnittlich steigen müssen, bleibt »Wende-Politikern« oft unverständlich und veranlaßt sie zu empfindlichen Leistungskürzungen. Offenkundig haben viele

politisch Verantwortliche sich niemals persönlich bei Sozialhilfeempfängern umgesehen und gefragt, wie diese mit den niedrigen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt zurechtkommen.

Sozialhilfe muß sich laufend legitimieren, ihre hohen Ausgaben für Heimkosten rechtfertigen und mühsam ihre Prinzipien einer »menschenwürdigen Lebensführung« erläutern.

Zahlreiche Kürzungen in vorrangigen Leistungsbereichen haben der Sozialhilfe hohe Kosten aufgedrückt, so für Arbeitslose, Pflegebedürftige, Kleinrentner, Behinderte usw., die eigentlich eine primäre Sicherung in anderen Bereichen erfahren sollten. Bund und Länder entlasten sich häufig zu Lasten der Kommunen. Sozialhilfe muß deshalb große Leistungen für »Massennotstände« aufbringen. Dafür ist sie nicht konzipiert und daher finanziell überfordert<sup>27</sup>.

Die Sozialhilfe muß vor allem in kritischen Zeiten der sozialstaatliche Garant dafür sein, daß Bedürftige am Leben in der Gemeinschaft teilnehmen und menschenwürdig leben können. Sozialhilfe darf deswegen nicht das Objekt rabiaten Leistungskürzungen werden. Die restriktive Praxis vieler Sozialämter darf nicht berechnigte Hilfsansprüche von Hilfesuchenden zurückweisen. Die übrige, immer noch wohlhabende Gesellschaft muß bereit sein, für Hilfebedürftige und Notleidende Opfer zu bringen.

Für die Arbeiterwohlfahrt bleiben deshalb wichtigste Zielsetzungen<sup>28</sup>:

- Das Bedarfsdeckungsprinzip muß bei der Berechnung der Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt weiterhin die tragende Säule des Bundessozialhilfegesetzes bleiben und darf nicht zur Disposition gestellt werden.
- Der »Warenkorb« zur Berechnung der Regelsätze darf nicht politisch willkürlich festgesetzt, sondern muß bedarfsgerecht berechnet werden.
- Die Träger der Sozialhilfe müssen von renten- oder versorgungsähnlichen Dauerleistungen entlastet werden, für die im Prinzip andere Leistungsträger zuständig sind: Durch Einführung einer Pflegeversicherung und durch bedarfsgerechte Anhebung der Arbeitslosenhilfe, sofern sie unter den Sätzen der Hilfe zum Lebensunterhalt liegt, durch Einführung einer bedarfsgerechten Mindestrente in der sozialen Rentenversicherung, auch durch Neugestaltung des Wohngeldes als bedarfsdeckende Sozialleistung zur Deckung der Wohnkosten.
- Die persönliche Hilfe für Ratsuchende muß im Vordergrund stehen. Die »Beratung in persönlichen Angelegenheiten«, die »Integrationshilfe für Gruppen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten« und die »Vormundschaftshilfe für Erwachsene« sollen neue Hilfen in besonderen Lebenslagen werden bzw. müssen ausgebaut werden.
- Die sachliche Zuständigkeit der örtlichen kommunalen Sozialhilfeträger sollte sich auf möglichst alle Leistungen erstrecken, die sich unmittelbar auf Hilfesuchende beziehen.

- Die Sozialhilfeträger haben nach § 93 Bundessozialhilfegesetz für ein ausreichendes, qualifiziertes und bedarfsgerechtes Netz sozialer Einrichtungen und Dienste zu sorgen. Zu dieser Gesamtverantwortung gehören Planungshilfe und fachliche Beratung der Einrichtungsträger, effiziente Arbeitsgemeinschaften aller Leistungsträger nach § 95 BSHG, aktive soziale Öffentlichkeitsarbeit usw. Die Möglichkeiten der »Bedarfssteuerung« nach § 93 BSHG müssen verantwortlich und sozialstaatlich gewissenhaft sowie in enger Zusammenarbeit mit freigeinnützigen Verbänden praktiziert werden. Zu kritisieren ist jedoch eine rein fiskalisch orientierte restriktive Auslegung dieser gesetzlichen Vorschrift.

#### 4.10 Soziale Dienste

Struktur, Effizienz und Bedarfsgerechtigkeit sozialer Dienste werden oft kritisch hinterfragt<sup>29</sup>. Diese Kritik gibt den Begründungszusammenhang für Selbsthilfegruppen, die als Alternative zur staatlichen/kommunalen/freiverbandlichen Fremdhilfe propagiert werden, während Konservative und Rechtsliberale die Reprivatisierung sozialer Dienste mit dem Argument besserer Marktorientierung und Kostenersparnis verlangen. Die »Sparmaßnahmen« von Kommunen und Ländern reduzierten vor allem ihre Zuschüsse für ambulante soziale Dienste, ohne nach Negativwirkungen zu fragen; ehrenamtliche Mitarbeiter sollen teilweise hauptamtliche Mitarbeiter ersetzen. Manche Kritiker fragen generell nach der Legitimität und dem Nutzen sozialer Dienste. Berechtigte wie auch sachlich unberechtigte Kritik sind deshalb in der ständigen Diskussion<sup>30</sup> (siehe auch Kapitel 2.5).

Eine Fortentwicklung sozialer Dienste in der Zukunft muß daher insbesondere zum Ziel haben:

- Dienste müssen sich an der jeweiligen Problemlage des betroffenen Bürgers orientieren und mit ihm gemeinsam Lösungsmöglichkeiten erarbeiten und verwirklichen,
- die ideelle und materielle Förderung von Selbsthilfegruppen (z. B. selbstverwaltete Seniorenzentren und Jugendzentren, Gesundheitshilfe, Nachbarschaftshilfe),
- die innere Reform der sozialen Dienste im Sinne von Demokratisierung, Betroffenenbeteiligung, bedürfnisorientierten Angeboten, Vorrang ambulanten vor stationärer Hilfen, Dezentralisierung und Lebensweltorientierung der Dienste,
- die Leistungsverpflichtung und Finanzierungsverantwortung für soziale Dienste soll in der Regel bei den Kommunen liegen; eine überregionale Finanzierungsverantwortung soll die Ausnahme bleiben,
- bessere kommunale Vernetzung der selbstorganisierten, der öffentlichen und freiverbandlichen Angebote und Dienste durch lokale und regionale Arbeitsgemeinschaften sind vorrangig anzustreben,

- verstärkte Hilfen für sozio-ökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen,
- spezifische Angebote für besonders benachteiligte Gruppen sind zu entwickeln, z. B. in den Bereichen Rechtsberatung und Schuldenberatung, neue Arbeitsangebote (»2. Arbeitsmarkt«), bevorzugte Wohnraumversorgung, gesundheitliche Vorbeugung und Behandlung.

Soweit irgend möglich, müssen ambulante und teilstationäre Angebote und Dienste Vorrang haben. Stationäre Angebote sind auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen. Starre Grenzen bei der Abgrenzung sind unerwünscht. Für Mitarbeiter der Dienste wie für Betroffene muß es mehr Durchlässigkeit und Beweglichkeit geben.

Soziale Dienste müssen Betroffene stärker als bisher beteiligen und sich an ihrer »Lebenswelt« orientieren. Soziale Dienste müssen sich ständig verändern, sich neuen Bedürfnissen anpassen, ihre Ziele, Arbeitsweise, Wirksamkeit und Organisation selbstkritisch überprüfen.

Spezielle soziale Dienste sind mit allgemeinen Diensten weit besser zu verknüpfen, um insbesondere Gemeindenähe und Durchlässigkeit zu erreichen. Hohe Qualifikation ist unverzichtbar. Den Diensten muß es möglich gemacht werden, Einzelfallarbeit, Gruppen- und Gemeinwesenarbeit sinnvoll zu verknüpfen.

Der Stellenwert sozialer Gruppenarbeit hat in der sozialen Dienste-Struktur zugenommen. Unterschiedliche Ausprägungen haben eines gemeinsam: den hohen Grad gemeinsamer Betroffenheit für die Klärung bestimmter Problemlagen einzusetzen und die Kreativität der Betroffenen herauszufordern.

Notwendig ist auch aktive Gemeinwesenarbeit mit dem Ziel der Veränderung vorgefundener Situationen, Bedingungen und Lebenslagen. Als Methode zur sozialen Intervention wurde Gemeinwesenarbeit vielfältig gedeutet, beansprucht und auch praktiziert. Letztlich kann Gemeinwesenarbeit immer nur insoweit wirksam sein, wie sie von der Mehrheit der Kommunalpolitiker und auch der Bevölkerung akzeptiert wird.

Wenn auch im letzten Jahrzehnt zahlreiche soziale Dienste neu geschaffen oder ausgebaut wurden, besteht immer noch in vielen Bereichen ein Nachholbedarf, ein Defizit. Hier ist die Bundesrepublik im Vergleich zu manchen anderen westlichen Ländern noch unterentwickelt. Deshalb muß der Ausbau der sozialen Dienste mit professionellen und ehrenamtlichen Mitarbeitern trotz schwieriger Gesamtsituation weiter erfolgen, insbesondere in ambulanten und teilstationären Einrichtungen.

#### 4.11 Ausländerpolitik

Ausländer in der Bundesrepublik sind zumeist Objekte der Politik, da ihnen politische Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte weitgehend verschlossen sind. Die Gefahr ist deshalb hier besonders groß, politische

Mehrheiten durch Diskriminierung einer Minderheit zu gewinnen oder zu verbreitern.

Die ursprünglich zwischenstaatliche und arbeitsmarktorientierte Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern ist von der Entwicklung überholt. Ausgenommen Jugoslawien gehören die meisten Herkunftsländer dieser Minderheit zur Europäischen Gemeinschaft (Griechenland, Italien), streben die Mitgliedschaft an (Spanien, Portugal) oder sind assoziiert (Türkei). Wenn die europäische Perspektive einen Sinn haben soll, verbietet es sich, kurzfristige nationale Vorteile auf Kosten dieser Minderheiten anzustreben<sup>31</sup>.

Aber auch innenpolitisch ist eine Diskriminierung nationaler Minderheiten mit den Grundsätzen von Rechtsstaat und Demokratie nicht zu vereinbaren. Auch dürfen die Ausländer nicht als »arbeitsmarktpolitische Reserve« begriffen werden. Ebenso wenig darf sich die Bundesrepublik an den Ausländern dadurch bereichern, daß sie diese zwar wie Deutsche belastet, aber ganz oder teilweise von sozialen Leistungen ausschließt. Bei allem ist aber davon auszugehen, daß die Bundesrepublik kein klassisches Einwanderungsland ist und nicht werden kann.

Die vor dem Anwerbestopp 1973 angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer und ihre nachgezogenen Familien müssen zwischen Aufenthalt und Rückkehr bei uns frei wählen dürfen. Kehren sie zurück, müssen ihre erworbenen Versorgungsrechte voll gewahrt werden, und sie dürfen nicht durch Auszahlung ihrer Arbeitnehmerbeiträge aus der Rentenversicherung weit unter Wert und zu ihrem Nachteil abgefunden werden. Notwendig ist deshalb:

- Eine konsequente Ausgestaltung des Aufenthaltsrechts ohne Gefährdung durch Einkommensgrenzen, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug und Wohnungsgröße, hat ausländischen Familien die notwendige Sicherheit zu langfristiger Lebensplanung zu vermitteln.
- Der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft soll erleichtert, aber nicht erzwungen werden. Drohungen, erworbene Aufenthaltsrechte zu entziehen, oder ein Nachzugsverbot von Ehepartnern von Ausländern dürfen keine Motive sein, deutsche Staatsbürger zu werden.
- Für bestimmte Problemgruppen unter den Ausländern sind gezielte Hilfen nötig. Dazu gehört die erste Ausländergeneration, da sie wegen geringer beruflicher Vorbildung und wegen ihres Alters zunehmend von Arbeitslosigkeit bedroht oder bereits arbeitslos ist. Heranwachsende Jugendliche mit schlechten oder fehlenden Schulabschlüssen sind zu fördern, um deren Chance auf Berufsausbildung zu erhöhen, ebenso ausländische Frauen und Mädchen, die oft im gesellschaftlichen Abseits sind, weil sie sprachlich und kulturell zu hohe Hürden zu überwinden haben.
- Ausländische Kinder im leistungsorientierten Schulunterricht dürfen nicht an den Rand oder in die Sonderschule abgedrängt werden.

- Die Kommunen müssen ihre sozialen und kulturellen Angebote für die Ausländer öffnen und Hilfen für einen besseren Zugang entwickeln.
- Die Länder haben die Praxis der Ausländerbehörden zu reformieren, die Schulen aufnahmefähig zu gestalten und kulturelle Initiativen der Ausländer zu fördern.
- Der Bund hat die rechtlichen Rahmenbedingungen der Integrationspolitik neu zu gestalten, die Ausländer-Sozialdienste (zusammen mit den Ländern) beruflich zu qualifizieren, finanziell zu sichern sowie in der Jugend- und Ausbildungsförderung in Defizitbereichen ausgleichend zu wirken.
- Das Grundrecht auf Asyl für politisch verfolgte ausländische Flüchtlinge darf nicht in seiner Substanz gefährdet werden. Abschreckende Maßnahmen wie Sammellager, Arbeitsaufnahmeverbot, drastische Kürzungen der Sozialhilfe dürfen nicht dazu beitragen, den Aufenthalt ausländischer Flüchtlinge durch psychische und soziale Belastungen unerträglich zu machen.
- Anerkannte Asylberechtigte und sog. Kontingentflüchtlinge müssen effektive Eingliederungshilfen erhalten sowie intensive Sprachlehrgänge, die Anerkennung erworbener beruflicher Qualifikationen, bessere Arbeits-Chancen und Anspruch auf begrenzte Familienzusammenführung.

#### 4.12 Steuerpolitik

Das heutige Steuersystem ist nicht sozial. Es bevorzugt bei der Einkommensermittlung Selbständige gegenüber Arbeitnehmern, weil es den Selbständigen viele Möglichkeiten bietet, das steuerpflichtige Einkommen zu mindern und persönliche Ausgaben betrieblich geltend zu machen. Ungerecht ist auch, daß Beziehern höherer Einkommen durch den Steuertarif und durch Freibeträge erhebliche Entlastungen im Vergleich zu Geringverdienenden gewährt werden. Viele sozial bedingte Belastungen finden dagegen im Einkommensteuerrecht nur unzureichende Berücksichtigung, wie die Aufwendungen für bedürftige Angehörige, für Krankheit, Körperbehinderung oder Arbeitslosigkeit von Kindern.

Da das Steuerrecht nicht organisch gewachsen ist, sondern oftmals aus aktuellem Anlaß oder unter dem Druck von Interessengruppen geändert wurde, gibt es in ihm Widersprüche, Bevorzugungen und Ungerechtigkeiten<sup>32</sup>.

Das Steuersystem bedarf einer gründlichen Überprüfung mit dem Ziel, zu mehr Gerechtigkeit und sozialem Ausgleich zu kommen. Daraus ergeben sich folgende Forderungen:

- Steuerentlastungen mit progressiver Wirkung sind abzubauen. Es gibt keinen Grund, Höherverdienende im Steuersystem besonders zu bevorzugen. Deshalb sind alle bestehenden legalen Möglichkeiten der Steuererminderung kritisch zu überprüfen.

- Die Bevorzugung von Bauherrenmodellen und Verlustzuweisungen ist zu streichen.
- Die steuerliche Behandlung des Grundvermögens ist am Verkehrswert zu orientieren. Steuernachforderungen sind zu verzinsen.
- Der Einkommensteuertarif ist regelmäßig anzupassen, damit nicht die Bezieher mittlerer und kleinerer Einkommen in den progressiven Steuertarifbereich hineingeraten.
- Das Ehegattensplitting ist zu reformieren, um die derzeitige Begünstigung hoher Einkommen und kinderloser Ehen wesentlich zu mindern.
- Die Kapitalertragssteuer ist künftig an der Quelle (»Quellensteuer«) zu erheben. Um die Sparneigung jedoch nicht abzublocken, sind hohe Freibeträge vorzusehen, so daß kleine Sparer davon nicht betroffen werden.
- Subventionen können sinnvolle Mittel der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sein. Jedoch sind sie gezielt und wirksam zu vergeben, aber auch regelmäßig zu überprüfen.
- Selbständige, Freiberufler und Beamte sind angemessen zur Finanzierung staatlicher beschäftigungspolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit heranzuziehen.
- Eine umfassende Gemeindefinanzreform muß den Kommunen fiskalische Möglichkeiten geben, ihre Aufgaben wirksamer erfüllen zu können. Das Mehrwertsteuersystem kann weiter differenziert werden; höhere Steuern für »Luxusgüter« sind denkbar.

#### 4.13 Finanzierung sozialer Leistungen

Fast ein Drittel des Bruttosozialproduktes in der Bundesrepublik Deutschland wird unter sozialen Gesichtspunkten umverteilt. Das Gesamt der sozialen Geld- und Sachleistungsströme wird »Sozialbudget« genannt. Die größten Ausgabenblöcke innerhalb des Sozialbudgets 1983 sind die Aufwendungen für Alter (39%) und Gesundheit (32%) – zusammen über 70% (s. auch Fußnote 8).

Die Sozialleistungsquote war bis 1975 von einem stetigen langsamen Anstieg gekennzeichnet. Danach stagnierte sie und wurde in den 80er Jahren rückläufig, vor allem durch Kürzungen in sozialen Leistungsgesetzen.

Eine verantwortungsbewußte, auf Wirksamkeit bedachte Sozialpolitik kann die Auseinandersetzung mit den finanziellen Rahmenbedingungen nicht nur anderen »Ressort-Politikern« überlassen, etwa der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Sozialpolitik, die gesellschaftsgestaltend sein will, muß vielmehr versuchen, Rahmenbedingungen zu beeinflussen, um nicht als »Rest-Größe« nur noch jenes kleine Feld ausfüllen zu können, das ihr

die Machtverhältnisse unserer Wirtschaftsgesellschaft als unabweisbaren Kern der Sozialstaatlichkeit überlassen.

Eine sich ständig den Bedürfnissen und Gegebenheiten anpassende Ziel- und Mittelprüfung ist auch Verpflichtung der Sozialpolitik. Ein problemangemessenes Finanzierungssystem sozialer Leistungen muß sicherstellen, daß auch bei steigendem Bedarf an Sozialleistungen sich die Finanzierungsmittel im Gleichklang miterhöhen. Dies ist volkswirtschaftlich außerordentlich sinnvoll, da Sozialleistungen auch als Konjunkturstabilisatoren wirken.

Das Wort Sozial-»Versicherung« legt eine Art Ansparvorgang (etwa in der Rentenversicherung) nahe; Finanzierungsprinzip der sozialen Sicherung ist das Umlageverfahren: Alle Sozialleistungen können nur aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode bezahlt werden. Soziale Sicherung ist somit eine Umverteilung von Ansprüchen auf das jeweilige Volkseinkommen. Durch Konsumverzicht der Erwerbstätigen werden Einkommen und Konsum der Empfänger von Sozialleistungen ermöglicht. Dies macht auch den engen Zusammenhang zwischen aktuellem Sozialleistungsniveau und der jeweiligen Höhe der Abgabenbelastung der Erwerbstätigen deutlich.

Ohne Zweifel gibt es eine »Grenze der Belastbarkeit«, die beim durchschnittlichen Arbeitnehmer mit Steuern und Sozialabgaben heute bereits weitgehend erreicht ist. Wer diese Grenze der Belastbarkeit verteilungspolitisch ignoriert, gefährdet die Akzeptanz des Systems der sozialen Sicherung auf Dauer, begünstigt das Ausweichen in die »Schattenwirtschaft« und provoziert auf mittlere Sicht einen Verteilungskampf um die Transfereinkommen, der härter werden könnte als der Kampf um die Verteilung der Arbeitseinkommen.

Strukturreformen im System der sozialen Sicherung sind einfacher, wenn Zuwächse aus dem Wirtschaftswachstum umverteilt werden können. Gleichwohl ist es auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten geboten, Umverteilungen innerhalb des Sozialsystems vorzunehmen, um das Sozialbudget nicht ausweiten zu müssen. Ein Beispiel dafür ist die unverändert hohe Priorität der Kostendämpfung im Gesundheitswesen (z. B. der Medikamentenpreise und Arzthonorare), die Mittel frei machen könnte für eine sozialversicherungsrechtliche Regelung des Risikos der Pflegebedürftigkeit. Auch andere, weithin bejahte Reformnotwendigkeiten könnten so durch Einschränkungen von heute sozial nicht mehr vertretbaren Leistungen und Vergünstigungen kostenneutral realisiert werden.

Eine systematische Überprüfung der sozialen Wirklichkeit und Wirksamkeit des Sozialstaates ist eine deutliche Alternative zur konservativen Sozialpolitik der »Wende«, die durch Sozialabbau für Einkommenschwache und Vergünstigungen für höhere Einkommensbezieher und Unternehmen die soziale Qualität unseres Staates spürbar vermindert hat.

### *Folgekosten der Arbeitslosigkeit*

Ein erheblicher Teil der Finanzierungsprobleme des Sozialleistungssystems läßt sich durch die anhaltend hohe Massenarbeitslosigkeit erklären, die gleichzeitig zu sinkenden Einnahmen auf der Finanzierungsseite, aber auch zu steigenden Ausgaben für Arbeitslose und ihre Familien führt. Eine entschiedene Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit ist auch geboten, um die Finanzierungsfähigkeit des Sozialsystems zu erhalten.

Die Folgekosten der Arbeitslosigkeit sollten bei nur einem Leistungsträger konzentriert werden: bei der Bundesanstalt für Arbeit. Die Finanzierung der Arbeitslosigkeit darf künftig nicht hauptsächlich von den Arbeitnehmern bzw. den Sozialversicherten getragen werden, sondern – weit stärker als heute – gesamtgesellschaftlich. Sozial unerträglich ist auch, daß fast die Hälfte aller Arbeitslosen (1984) keine sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche nach dem Arbeitsförderungsgesetz haben und viele Bezieher von Arbeitslosenhilfe und von Arbeitslosengeld ergänzende Sozialhilfe benötigen. Deshalb ist anzustreben:

- Der Bundesanteil an der Arbeitslosenversicherung, der vor allem zur Finanzierung der Arbeitslosenhilfe als staatliche Fürsorgeleistung und als Garantie des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit dient, ist wesentlich auszuweiten, so daß die finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit auf möglichst alle Bürger gerecht verteilt werden. Alternativ käme ein laufender »Solidarbeitrag« der Selbständigen, Freiberufler und Beamten für die Arbeitslosenversicherung in Frage.
- Die Leistungshöhe der Arbeitslosenhilfe und – wenn möglich – des Arbeitslosengeldes dürfen nicht unter die Bedarfssätze der Sozialhilfe bzw. der Hilfe zum Lebensunterhalt fallen. Sollte dies nach dem bisherigen Berechnungsmodus der Fall sein, sind diese Leistungen »bedarfsgerecht« aus Mitteln des Bundeszuschusses aufzustocken. Damit würde die Sozialhilfe nicht mehr in großem Umfang Leistungen für Arbeitslose mit Ansprüchen nach dem Arbeitsförderungsgesetz aufbringen müssen.

### *Finanzierung sozialer Dienste und Einrichtungen*

Im Interesse ambulanter und stationärer Dienste frei-gemeinnütziger Träger, für deren Aufgabenerfüllung die Kommunen oder andere öffentliche Leistungsträger im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung zuständig sind, verlangen die Wohlfahrtsverbände kostendeckende Förderung<sup>33</sup>. Das bedeutet, daß die gesamten Kosten in die Kostenrechnungen der Dienste einzubeziehen sind.

Eine laufende Defizitkosten-Finanzierung sozialer Dienste gemeinnütziger Träger aus deren Eigenmitteln ist nicht zumutbar, denn die Wohlfahrtsverbände benötigen ihrem Selbstverständnis gemäß ihre Eigenmittel

vor allem für innovative Modelle bzw. für neue Formen und Methoden sozialer Arbeit, nicht jedoch für »etablierte« soziale Dienste.

Nicht akzeptabel sind häufige Praktiken von Staat und Kommunen, ihre Finanzierungsanteile auf Kosten der Wohlfahrtsverbände im Zuge von »Sparmaßnahmen« zu reduzieren, z. B. durch indirekte Kürzungen der Pflegesätze in stationären Einrichtungen, empfindliche Kürzungen öffentlicher Förderungszuschüsse, durch Steuern auf Wohlfahrtslotterien, durch Zuführung von Geldbußen vor allem an die Staatskasse, Gründung eigener gemeinnütziger Zweckvereinigungen durch die Kommunen (Stiftungen u. a.). Daraus ergibt sich:

- Bei der Inanspruchnahme sozialer Dienste und Einrichtungen gemeinnütziger Träger ist grundsätzlich auch von einer Eigenleistung oder Eigenbeteiligung der Benutzer auszugehen, wobei z. T. Ausnahmen bei Sozialhilfeempfängern sinnvoll sind.
- Die Höhe der festzusetzenden Pflegesätze darf nicht einseitig von der öffentlichen Hand vorgenommen werden. Das staatliche Haushaltsrecht darf nicht die Selbständigkeit frei-gemeinnütziger Träger verwalten; die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit können nicht allein aus der Höhe der jeweiligen Pflegesätze oder Kosten beurteilt werden, sondern müssen im Verhältnis zur Qualität der gebotenen Leistung gesehen werden.
- Pflegesatzgestaltungen sollten auch Anreize zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit gemeinnütziger Einrichtungen eröffnen.
- Das Wahlrecht der Hilfesuchenden muß auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten gewährleistet sein und darf nur abgelehnt werden, wenn es nicht angemessen ist oder zu nicht vertretbaren Mehrkosten führt.

## 5. Wege zu einer neuen Sozialpolitik

Sozialpolitik ist nicht nur Instrument der Gesellschaftspolitik. Sie gestaltet auch selbst wertbezogen die Gesellschaft, schafft sozialen Ausgleich und verbessert die Lebensbedingungen ihrer Bürger. Die Sozialpolitiker der letzten Jahre und Jahrzehnte müssen sich vorhalten lassen, zu wenig die qualitativen Aspekte, die humanen, sozialen, nichtmonetären Bedürfnisse beachtet zu haben<sup>34</sup>.

Sozialpolitik muß angemessene Mittel zur Erreichung ihrer Ziele entwickeln. Die Art und Weise, wie sie soziale Probleme verwaltet, verplant, versorgt und oft verleugnet, wird den Zielen richtig verstandener Sozialpolitik vielfach nicht gerecht:

- Selbsthilfe soll ein Ziel der Sozialpolitik sein – die Praxis erschwert sie.
- Der mündige Bürger wird als Partner sozialer Leistungen und Dienste angestrebt – der unmündige ist häufig erwünscht und geformt.
- Die Verwaltung soll durch ihr Handeln Gleichheit und Gerechtigkeit gewährleisten – sie erschwert aber oft genug gerade den Bedürftigsten den Zugang zu ihren Rechten.

### 5.1 Selbsthilfe und Solidarität

Gegenüber jenen, die auf den Rückzug des Staates setzen, die Lasten den Betroffenen und deren Angehörigen möglichst allein aufbürden wollen und damit die Schwachen noch schwächer machen, ist deutlich Position zu beziehen. Eigenverantwortung und Selbsthilfe können sich nur dort entfalten, wo stabile materielle Grundlagen vorhanden sind und die gesamte Lebenslage das erlaubt. Diese hat nach modernen Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips die Sozialpolitik zu schaffen, also Voraussetzungen für Selbsthilfe zu gewährleisten. Ein Subsidiaritätsverständnis, wonach die »höhere Einheit« erst eingreift, wenn Betroffene bis zur Überforderung und Erschöpfung tätig werden, widerspricht dem Gebot der Solidarität. Es geht also nicht um einen Rückzug der Solidargemeinschaft aus ihrer Verantwortlichkeit, sondern um eine Einbeziehung der Betroffenen in die Lösung ihrer Probleme, um die Sicherung ihrer materiellen Grundlagen als Voraussetzung für eigenverantwortliche Selbsthilfe und soziale Arbeit.

Selbsthilfe ist die bestmögliche Form, mit Lebensproblemen wirklich fertig zu werden. Andere können immer nur ein Stück mitgehen, können unterstützen, Rat geben oder fachkundig intervenieren. Fremdhilfe kann immer nur Hilfe zur Selbsthilfe sein, darf dem einzelnen seine Fähigkeit nicht nehmen, eigene Probleme selbst zu lösen. Das Verhältnis zwischen Selbst- und Fremdhilfe wird immer wieder neu auszubalancieren sein. Die »Selbsthilfebewegung« ist in erster Linie Ausdruck einer Kritik an überzogener Fremdhilfe, die als Entmündigung erlebt wird und am Bedarf vorbeigeht.

Wie Fremdhilfe muß auch Selbsthilfe Gegenstand der Sozialpolitik sein. Das heißt aber nicht: Einbau in das System der Leistungsgewährung bzw. das bestehende Hilfesystem, wie es von vielen gefordert wird.

Vielmehr geht es darum, autonomen Selbsthilfegruppen auch autonome Arbeitsmöglichkeiten zu sichern, ihnen z. B. Räumlichkeiten und materielle Hilfen zur Verfügung zu stellen, Kontakte zu vermitteln und als Gesprächspartner mit spezifischen Kompetenzen zur Verfügung zu stehen. Gute Erfahrungen einiger Kommunen mit Kontakt- und Informationsstellen für Selbsthilfe müssen auch von Wohlfahrtsverbänden genutzt werden.

Die Verbände sollten Mittler zwischen Bürgern sowie Staat und Kommunen sein, Bürger dabei unterstützen, sich selbst zu helfen, indem sie sich z. B. darum bemühen, die politischen Rahmenbedingungen für Selbsthilfe zu verbessern. So wird Solidarität im Alltag praktisch und erfahrbar, so wird die Gestaltung des Sozialstaates zur Sache vieler. Um diese Aufgaben wahrnehmen zu können, müssen Wohlfahrtsverbände an der staatlichen Willensbildung soweit als möglich beteiligt werden. Die Gesamtverantwortung von Staat und Kommunen für Sozialpolitik, Sozialplanung und soziale Dienste darf nicht beschnitten, sondern muß gestärkt werden. Umgekehrt dürfen sich aber Staat und Kommunen nicht zu Lasten der Verbände von dieser Aufgabe befreien. Nur in einem ständigen und gleichberechtigten Dialog können partnerschaftlich Absprachen getroffen und sozialpolitische Entscheidungen in gemeinsamer Verantwortung gefällt werden.

### 5.2 Selbstverwaltung und Zusammenarbeit

Die Idee der Selbstverwaltung ist eng mit der Entwicklung der Sozialversicherung und der Kommunalpolitik verbunden. Nur ist sie faktisch um so funktionsärmer geworden, je stärker die Institutionen der sozialen Sicherung und der kommunale Entscheidungsspielraum in den staatlichen Rahmen und seine Entscheidungen eingebunden wurden.

Selbstverwaltung kann sich erst entfalten, wenn ein Entscheidungsraum besteht, wenn die Rückkoppelung zu den Bedürfnissen der Bürger möglich ist. Eine den Bürgern und deren Problemen nähere Arbeit ist Voraussetzung für eine wirksame Selbstverwaltung. Es gilt deshalb, die Entscheidungskompetenz der Gemeinden zu stärken und die Bürger in kommunale Entscheidungsprozesse mehr einzubeziehen. Bislang sind nicht einmal die Möglichkeiten regional bezogener Arbeitsgemeinschaften im Rahmen des Sozialgesetzbuches als Voraussetzung für eine wirksame Selbstverwaltung geschaffen.

Institutionen und Regelungen des Sozialstaates sind oft nicht aufeinander abgestimmt, so daß der Durchschnittsbürger diese nicht mehr durchschauen kann. Immer weniger ist er imstande, Sozialrecht zu verstehen, ist hilflos und auf Experten angewiesen.

Was als gewachsenes, gegliedertes System hoch gepriesen wird, ist für die Betroffenen oft genug ein Dschungel, ein Hin- und Herschieben von Zuständigkeiten und ein Abwälzen von Risiken. Bezogen auf das Gesundheitswesen wurde diese »organisierte Verantwortungslosigkeit« oft genug dargelegt und Reformvorschläge unterbreitet. Auch das ineffektive Neben- und Gegeneinander der Institutionen der sozialen Sicherung darf nicht übersehen werden. Schon vor fast 30 Jahren wurden diese Probleme erkannt und im »Sozialplan für Deutschland« (SPD, 1957) mit dem Konzept der »Sozialgemeinde« beantwortet (s. auch Fußnote 1).

Leider konnten solche Überlegungen in den Anfangsjahren der Bundesrepublik nicht umgesetzt werden. Heute zeigt sich dringender denn je die Notwendigkeit, Sozialpolitik nicht nur als aktuelle Intervention und damit oft als Stückwerk zu begreifen, sondern als Ordnungspolitik, als Instrument der Gestaltung von Strukturen für die Vermittlung und Erstellung sozialer Leistungen, für die Mitwirkung der Betroffenen und die notwendige Kontrolle der Leistungserbringer.

Vielfalt, Lebendigkeit, Mut und Originalität sind für die fortschreitende Entwicklung sozialer Hilfen, Dienste und Einrichtungen wichtig. In der Praxis mangelt es oft weniger an Mitteln, sondern an sozialer Phantasie und Kreativität.

Bürgerferne Sprache, bürokratieträchtiger Formalismus und Zuständigkeitswirrwarr schaffen Zugangssperren. Diese gibt es in der Praxis häufiger, als viele wahrhaben wollen. Kooperation und Koordination, wo möglich auch die Integration sozialer Dienste, leisten Abhilfe. Gemeinsame bürgernahe Informations- und Anlaufstellen sind hilfreich.

### 5.3 Soziale Vorbeugung

Der steigende Bedarf an sozialen Hilfen sollte nicht einfach dazu führen, nach mehr Versorgung zu rufen, sondern nach den Ursachen zu forschen, um vorbeugende Sozialpolitik betreiben zu können. Die Komplexität von Ursachen sozialer Probleme macht es sicher schwer, präventiv zu wirken. Dazu trägt nun wieder die Zersplitterung im Denken, in den Politikfeldern und den Institutionen bei. Doch gibt es Hinweise zur Abhilfe:

- Schritte zur Erhaltung, Wiederherstellung und Neubegründung »kleiner Netze« können helfen, viele Schwierigkeiten frühzeitig und angemessener zu bewältigen, als wenn sie spät und »ausgereift« von »Fachleuten« bearbeitet werden müssen.
- Die Bekämpfung krankmachender Faktoren in Umwelt, Arbeits- und Wohnbereich verhindert viele Folgeschäden.
- Eine konsequente Vollbeschäftigungspolitik kann einen Großteil der gesundheitlichen und psychosozialen Schäden durch Arbeitslosigkeit verhindern.
- Und nicht zuletzt kann eine bessere Verteilung der Primäreinkommen

dazu dienen, Transferzahlungen zu verringern und damit viele Bürger von den Institutionen der sozialen Sicherung unabhängig zu machen.

### 5.4 Ganzheitliche Sozialpolitik

Sozialpolitik, Sozialarbeit und gesundheitliche Versorgung zerlegen die Gesellschaft und die Menschen in Bestandteile, die dann für den jeweiligen Fachmann oder die Behörde »interventionsfähig« sind. Probleme werden nicht im Zusammenhang gesehen, sondern isoliert zu Teilbereichen. Der Blick auf Personen und Gruppen, deren Lebenslage besondere Hilfen verlangt, ist sicher wichtig wie auch der individuelle Ausgleich von Benachteiligungen. Doch läuft eine nur darauf ausgerichtete Politik Gefahr, nur den einzelnen Behinderten zu sehen, nicht aber die behindernde Umwelt; für den einzelnen Arbeitslosen etwas zu tun statt gegen die Arbeitslosigkeit. Wer Versorgungsstrukturen für psychisch Kranke schaffen will, geht vom Bedürfnis der Gesellschaft aus, Probleme auszugrenzen und Problemgruppen zu schaffen. Gleiches gilt für die Beziehung zwischen anderen gesellschaftlichen Gruppen. Es mag zwar gerechtfertigt sein, von »Jugendproblemen« zu sprechen, doch kommt es letztlich auf die Probleme mit der Jugend und die der Jugend im gesellschaftlichen Zusammenhang an.

Eine ganzheitliche Sozialpolitik ist vonnöten. Sie bedarf zunächst nicht zwingend neuer Institutionen, wohl aber einer anderen Sichtweise und einer Veränderung des Handelns in bestehenden Institutionen – und damit deren Veränderung. Insbesondere in der Sozialplanung muß sich ein solches sozialökologisches Denken in Lebenslagen und in Zusammenhängen durchsetzen. Die Erkenntnisse von Sozialwissenschaften und Sozialforschung müssen weit mehr berücksichtigt werden.

Ein Fehler im Aufbau der sozialen Sicherung ist die zu geringe Einbeziehung der Bürger als »Kunden«. Sie treten als Beitrags- oder Steuerzahler und als Leistungsempfänger in Erscheinung, nicht aber als wirklich Beteiligte. Die fatalen Folgen gehen von der Mißachtung demokratischer Prinzipien über die fehlende Qualität der Dienstleistung bis zur Überbordung von Kosten. Die Logik des individuellen Handelns legt es nahe, aus dem Sozialleistungssystem herauszuholen, was herauszuholen ist – ohne die Struktur des Gesamtsystems zu bedenken. Dieses »Anspruchsverhalten« kann nicht durch Verbote und Beschränkungen vermieden werden, sondern nur dadurch, daß sich der einzelne in den Entscheidungsprozessen für das Gesamtsystem weitgehend einbringen kann und im Ergebnis repräsentiert sieht. Hinweise auf neue, gemeindebezogene Organisationsformen sozialer Sicherung werden durch diese Argumente unterstützt.

Auch im Handeln sozialer Dienste und sozial Tätiger muß diese Mitwirkung praktiziert werden. Der »Profi« kann ohne den »Betroffenen« im Grunde nicht handeln, es sei denn, er vergewaltige ihn oder handele

unfachmännisch. Eine Folge dieser Überlegungen ist z. B., daß echte Mitwirkungsregelungen in Einrichtungen und Diensten geschaffen werden müssen.

Die Sozialpolitik ist nicht am Ende. Sie kann aber heute und morgen nicht mehr aus der Routine der vergangenen Jahrzehnte gestaltet werden. Neue Denkansätze sind nötig. Neue Wege müssen dafür gesucht und begangen werden, auch um weiterer Entsolidarisierung, besorgniserregender »neuer« Armut und wachsenden sozialpolitischen Ungerechtigkeiten zu begegnen.

Diese Denkschrift wurde von einer Kommission beim Bundesvorstand der Arbeiterwohlfahrt unter Vorsitz von Florian Gerster MdL und Mitarbeit von Heinz Niedrig, Siegfried Knop, Bernd Maelicke, Theo Rasehorn, Dietrich Schoch, Dieter Thamm und Doris Wagner erarbeitet.

## Literaturverzeichnis

- 1 Sozialplan für Deutschland. 1957. Herausgeber: Parteivorstand der SPD, Dietz-Verlag Hannover.
- 2 Godesberger Erneuerung – Zum Bericht der Grundwerte-Kommission der SPD über die Weiterentwicklung des Godesberger Programms (Heinz Rapp), 1984, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- 3 »Krise der Arbeits-Gesellschaft?« Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages 1982. Tagungsprotokoll herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Campus-Verlag, Berlin 1983.
- 4 Die verkannte Revolution (1) – Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte. Herausgeber: Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bonn, Band 5. 1983. Verlag Bonn Aktuell, Stuttgart.
- 5 Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Transfer-Enquête-Kommission). Herausgeber: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1981. Kurzfassung in: »Theorie und Praxis der sozialen Arbeit«, Nr. 8/81, S. 301.
- 6 Studie über die Einkommensdifferenzierung in der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin, 1982.
- 7 Beispielsammlung des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen von 1982.
- 8 Sozialbericht 1983 (mit Sozialbudget 1983). Herausgeber: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1984.
- 9 Tagungsheft über den 70. Deutschen Fürsorgetag (1983) des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge: »Soziale Arbeit in den 80er Jahren – Herausforderung durch veränderte Rahmenbedingungen« Frankfurt 1984.
- 10 Verschieden wurde die künftige Entwicklung der (deutschen) Bevölkerung zumindest bis zum Jahr 2000 und 2030 prognostiziert, so durch Gutachten der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, Bonn; des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, und des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden.
- 11 Zwischenbilanz von Sozialdemontage und Umverteilungspolitik seit 1982. Herausgeber: Seminar für Sozialpolitik der Universität zu Köln (Prof. Dr. Otto Blume) 1984.
- 12 Zu vielen sozialpolitischen Bereichen hat die Arbeiterwohlfahrt in der Vergangenheit und Gegenwart ausführliche Stellungnahmen, Denkschriften und Vorschläge erarbeitet, die (bis auf einige Ausnahmen) kostenlos angefordert werden können vom Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt in Bonn. Siehe auch: Fachpolitisches Programm der Arbeiterwohlfahrt. Mit den Kapiteln: Die Arbeiterwohlfahrt, Fachpolitische Leitsätze der AW, Leitsätze zur Entwicklung und zur Praxis sozialer Hilfen, Sozialpolitische Forderungen der AW (derzeit in Überarbeitung).
- 13 Vgl. W. Höhnen: Das DGB-Investitionsprogramm zur Sicherung der Beschäftigung durch qualitatives Wachstum; Ansätze zur Konkretisierung seiner Schwerpunktbereiche, in: »WSI-Mitteilungen«, 10/1982, S. 600 ff.
- 13a Beispiel: die staatlich/kommunalen Arbeits- und Berufsförderungsunternehmen »Samhallforetag« in Schweden für Sozialbehinderte (seit 1980 als Stiftung tätig) mit einer eigenen Vertriebsgesellschaft Samhall AB.
- 14 Vgl. Bernd Reissert: Langfristige Arbeitslosigkeit und temporärer Ersatzarbeitsmarkt – Modellberechnung zu einem arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramm, Wissenschaftszentrum Berlin, Februar 1983.
- 15 Modelle zur Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsverteilung. Herausgeber: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales von Nordrhein-Westfalen. 1983.
- 16 Zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit. Schrift der Arbeiterwohlfahrt Nr. 29. Herausgeber: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband Bonn, 1983.

- 17 Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland – 3. Familienbericht der Sachverständigenkommission der Bundesregierung. Bonn, 1979.
- 18 Wohnungspolitisches Programm des Deutschen Mieterbundes (1983). Kurzfassung aus »30 Thesen des Mieterbundes zur Wohnungssituation und Wohnungspolitik«, in: »Theorie und Praxis der sozialen Arbeit«, Nr. 2/84, S. 48.
- 19 Die neue Jugend-Debatte. Herausgeber: Deutsches Jugend-Institut, München 1982. Juventa-Verlag.
- 20 60 Jahre Gesetz für Jugendwohlfahrt 1922/1982. Dokumentation einer Tagung, Veranstalter: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) Bonn, und Fachhochschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Berlin 1982.
- 21 Fachbericht zur Situation älterer Menschen in der BRD. Herausgegeben vom Deutschen Zentrum für Altersfragen für die Weltversammlung der UNO über Probleme des Alters und des Alterns, Berlin 1982.  
Kurzfassung in: »Theorie und Praxis der sozialen Arbeit«, Nr. 5/84, S. 165 ff.
- 22 Gutachten (4 Bände) der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme. Insbesondere Band »Empfehlungen der Kommission«. Herausgeber: Bundesregierung und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1983.
- 23 Arbeiterwohlfahrt fordert Einführung einer Pflegeversicherung, in: »Theorie und Praxis der sozialen Arbeit« Nr. 7/84, S. 255.  
Siehe auch: Vorschläge des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge vom Juli 1984. NDV Nr. 8/84.
- 24 Der kranke Mensch in der Gesellschaft – von Christian und Liselotte von Ferber. Rowohlt-Verlag, Reinbek 1978.
- 25 Integrierte medizinische Versorgung. Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institutes des DGB-Bundesvorstandes, Nr. 52. Bund-Verlag, Köln 1975.
- 26 Schriften der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit: Theorie und Praxis der Sozialhilfe – Zur Situation einkommensschwacher alter Menschen (Band 56), 1978.  
Sozialhilfebedürftigkeit und Dunkelziffer der Armut (Band 98), 1981.
- 27 Vgl. Stellungnahme von 16 Wissenschaftlern zur aktuellen Situation in der Sozialhilfe, Frankfurter Rundschau vom 10. 2. 1983.
- 28 Arbeiterwohlfahrt fordert: Kein Abbau, sondern Weiterentwicklung der Sozialhilfe, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 5/78.
- 29 Zur Zukunft sozialer Dienste – Auf dem Wege zur Dienstleistungsgesellschaft. Bericht über eine AW-Fachtagung. Herausgeber: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband Bonn, 1979.
- 30 Vgl. Margot Dolls: Für eine zielgruppenorientierte Sozialarbeit, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 6/75, S. 202 ff.
- 31 Siehe Berichte der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen.
- 32 Lehrbuch des Steuerrechts von Klaus Kipke. 9. Aufl., Schmidt-Verlag, Köln 1983.
- 33 Finanzielle Beziehungen zwischen freier Wohlfahrtspflege und öffentlichen Sozialleistungsträgern – Mit Grundsätzen und Hinweisen zur Pflegesatzgestaltung. Herausgeber: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Bonn 1981 (derzeit in Überarbeitung).
- 34 Die Zukunft des Fortschritts von Klaus Traube und Johano Strasser. Verlag Neue Gesellschaft, Bonn 1983.  
Sozialpolitische Perspektiven von Bernhard Badura und Peter Gross. Piper-Verlag, München 1976.

---

Alle Schaubilder sind vom Globus-Verlag, Hamburg.