

0 2 53-57 (33)

11

SOZIALER FORTSCHRITT

M

Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik

Herausgegeben von der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Bonn

Geschäftsführender Vorstand: D. SCHEWE, Min.-Dir. a. D., Vorsitzender — Dr. E. STANDFEST, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB, Stellvertreter — Prof. Dr. D. ZÖLLNER, Stellvertreter — Diplompolitologe HARALD EICHNER. — Erweiterter Vorstand: Prof. Dr. G. W. BRÜCK — Dr. HANS O. MESSEDAT, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände — ALFRED SCHMIDT, Deutscher Gewerkschaftsbund — HANS-H. SCHMIDT, ehem. MdB — Dipl.-Kaufmann ACHIM SEFFEN, Institut der deutschen Wirtschaft — W. STEINJAN, Ministerialdirigent — Prof. Dr. h. c. J. STINGL, Präsident der Bundesanstalt für Arbeit — OLAF SUND, Präsident des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen — Prof. Dr. MAX WINGEN, Präsident des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg — Dr. JOHANNES DOEHRING, Ehrenvorsitzender — HEINRICH LÜNENDONK, Ehrenmitglied

Redaktion: Dipl.-Volksw. Eve-Elisabeth Schewe

33. Jahrgang 1984



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN UND MÜNCHEN

2 70

Sachverzeichnis

(Die römischen Zahlen bezeichnen die Nummern des Heftes, die arabischen die Seitenzahl)

Alter

Ergebnisse der Sachverständigenkommission „Alterssicherungssysteme“ — Vergleichbarkeiten und Funktionsweisen — Prof. Dr. Helmut Meinhöf, Heidelberg	III/IV
Ursachen, Kriterien und Maßstäbe für die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Bernd von Maydell, Bonn	III/IV
Sozialpolitische Ziele und der empirische Vergleich der Alterssicherungssysteme für abhängig Beschäftigte. Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, Berlin	III/IV
Besteuerung von Alterseinkommen — Positives und Kritisches zu den Empfehlungen der Kommission Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Konrad Littmann, Speyer	III/IV
Die Vorschläge der Alterssicherungskommission zur Harmonisierung von Beamtenversorgung und Rentenversicherung. Prof. Dr. Franz Rutland, Hannover	III/IV
Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und betriebliche Altersversorgung im Vergleich. Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Hannover	III/IV
Zahlen und Fakten zur Alterssicherung	III/IV
Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen — Prof. Dr. Max Wingen und Dipl.-Volksw. Peter Linder, Stuttgart	V
Zur Lebenssituation älterer Frauen — Problemfelder und sozialer Handlungsbedarf. Dr. Margret Dieck, Berlin	VII
Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger. Dr. Hans-Ludwig Dornbusch, Bonn	VII
„Soziale Dienste: Ein effektives Instrument der Sozialpolitik?“. Prof. Dr. Roland Eisen, Frankfurt a. M.	VIII
Bevölkerungsentwicklung und Gesundheitsleistungen. Ivar Cornelius, Stuttgart, Klaus Großjohann, Bonn, und Ralf Hußmanns, Wiesbaden	IX
Drittes Agrarsoziales Ergänzungsgesetz: soziale Umverteilung oder „soziale Optik“? Dr. Konrad Hagedorn, Braunschweig	IX
Probleme der Zielformulierung in der Alterssicherungspolitik: Zum Grundsatz einer „Gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitsentgelten“ — Anmerkungen zur Neufassung des § 1272 Abs. 2 RVO. Prof. Dr. Winfried Schmähl, Berlin	IX
„Reform der Hinterbliebenenversorgung“. Elisabeth Schewe, Oberwinter	X
Die Umkehrung der Subsidiarität. Dieter Schewe, Oberwinter/Sinzig	XI

Arbeitgeber

Kirche und Tarifvertrag. Prof. Dr. h. c. Wilhelm Herschel, Bonn/Köln	I
Gleichbehandlungskommission und Verbandklage in Österreich. Prof. Dr. h. c. Wilhelm Herschel, Bonn/Köln	I
Streitpunkt Arbeitszeitverkürzung. Karl-Ernst Schmitz-Simonis, Düsseldorf	I
Auswirkungen von Arbeitszeitverkürzung auf die gesetzliche Krankenversicherung. Gertraud Schmidbauer, Bonn	II
Die Erfolgchancen der 35-Stunden-Woche-Bewegung — Eine vorläufige Analyse der Auseinandersetzung. Karl Hinrichs und Helmut Wiesenthal, Bielefeld	II
Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und betriebliche Altersversorgung im Vergleich. Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Hannover	III/IV

Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen — Prof. Dr. Max Wingen und Dipl.-Volksw. Peter Linder, Stuttgart	V
Zu den Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Dr. Ullrich Heilemann, Essen	V
Die gesetzliche Unfallversicherung — 100 Jahre jung. Dr. Friedrich Watermann, Bonn - Bad Godesberg	VI
100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung. Dr. Friedrich Sprang, Kassel	VI
100 Jahre: Vom Reichs- zum Bundesversicherungsamt — Der Wandel einer Sozialbehörde — Dieter Schewe, Oberwinter	VI
Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Dr. Bernd Rohwer, Freiburg/Br.	XI
Förderung von Mobilität und Freizügigkeit in Europa. Reinhard Zedler, Köln	XII
Thesen zur Problematik nicht standardisierter Arbeitszeiten. Karl Hinrichs und Helmut Wiesenthal, Bielefeld	XII

Arbeitnehmer

Kirche und Tarifvertrag. Prof. Dr. h. c. Wilhelm Herschel, Bonn/Köln	I
Gleichbehandlungskommission und Verbandklage in Österreich. Prof. Dr. h. c. Wilhelm Herschel, Bonn/Köln	I
Streitpunkt Arbeitszeitverkürzung. Karl-Ernst Schmitz-Simonis, Düsseldorf	I
Die Erfolgchancen der 35-Stunden-Woche-Bewegung — Eine vorläufige Analyse der Auseinandersetzung. Karl Hinrichs und Helmut Wiesenthal, Bielefeld	II
Gesundheitsberatung „auf Krankenschein“? Zur Einführung einer neuen ärztlichen Leistung in die Gesetzliche Krankenversicherung. Rolf Neuhäus, Berlin	II
Sozialpolitische Ziele und der empirische Vergleich der Alterssicherungssysteme für abhängig Beschäftigte. Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, Berlin	III/IV
Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und betriebliche Altersversorgung im Vergleich. Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Hannover	III/IV
Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. Georg Faupel, DGB-Bundesvorstand	III/IV
Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. Hans-Heinrich Rubbert, DGB-Bundesvorstand	III/IV
Zahlen und Fakten zur Alterssicherung	III/IV
Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen — Prof. Dr. Max Wingen und Dipl.-Volksw. Peter Linder, Stuttgart	V
Zu den Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Dr. Ullrich Heilemann, Essen	V
Kirche, Tarifvertrag und Streik. Oberkirchenrat Dr. Gerhard Grethlein, München	V
Die gesetzliche Unfallversicherung — 100 Jahre jung. Dr. Friedrich Watermann, Bonn - Bad Godesberg	VI
100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung. Dr. Friedrich Sprang, Kassel	VI
100 Jahre: Vom Reichs- zum Bundesversicherungsamt — Der Wandel einer Sozialbehörde — Dieter Schewe, Oberwinter/Sinzig	VI

- Ist der Rückgang des Krankenstandes eine Folge von Entlassungen und Frühverrentung? Dr. Rudolf *Dennerlein* und Dr. Markus *Schneider*, Augsburg X
 Scheiden gesundheitlich eingeschränkte Arbeitnehmer in der ökonomischen Krise verstärkt aus dem Arbeitsleben aus? Dr. Klaus *Preiser* und Dipl.-Ing. Wilhelm F. *Schröder*, Berlin X
 Das revidierte Sozialplanurteil des Bundesarbeitsgerichts — Rechtliche Zusammenhänge und sozialpolitische Folgen. Prof. Dr. Peter *Bellgardt*, Königstein X
 Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Dr. Bernd *Rohwer*, Freiburg/Br. XI
 Die Umkehrung der Subsidiarität. Dieter *Schewe*, Oberwinter/Sinzig XI
 Ansatzpunkte für einen Ausbau kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Dipl.-Volksw. Wolfgang *Lerch*, Saarbrücken XII
 Förderung von Mobilität und Freizügigkeit in Europa. Reinhard *Zedler*, Köln XII
 Thesen zur Problematik nicht standardisierter Arbeitszeiten. Karl *Hinrichs* und Helmut *Wiesenthal*, Bielefeld XII

Arbeitslosenversicherung

- Sechzehn Jahre Arbeitsverwaltung unter Josef Stigl — Eine Ära geht zu Ende —. Zum Ausscheiden von Prof. Dr. Josef Stigl aus dem Amt des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit am 17. März. Olaf *Sund*, Düsseldorf II
 Die Einkommensposition von Arbeitslosen in internationalen Vergleich — Eine Untersuchung ausgewählter Familientypen in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Australien, Kanada, Schweden und Israel —. Dr. Wolfgang *Jungk*, Bamberg .. VIII
 Wie sich der Bund aus der Arbeitsmarktpolitik zurückzieht. Wilhelm *Adamy*, Düsseldorf .. IX
 Die Umkehrung der Subsidiarität. Dieter *Schewe*, Oberwinter/Sinzig XI
 Ansatzpunkte für einen Ausbau kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Dipl.-Volksw. Wolfgang *Lerch*, Saarbrücken XII

Arbeitslosigkeit

- Sechzehn Jahre Arbeitsverwaltung unter Josef Stigl — Eine Ära geht zu Ende —. Zum Ausscheiden von Prof. Dr. Josef Stigl aus dem Amt des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit am 17. März. Olaf *Sund*, Düsseldorf II
 Die Einkommensposition von Arbeitslosen in internationalen Vergleich — Eine Untersuchung ausgewählter Familientypen in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Australien, Kanada, Schweden und Israel —. Dr. Wolfgang *Jungk*, Bamberg .. VIII
 Wie sich der Bund aus der Arbeitsmarktpolitik zurückzieht. Wilhelm *Adamy*, Düsseldorf .. IX
 Ist der Rückgang des Krankenstandes eine Folge von Entlassungen und Frühverrentung? Dr. Rudolf *Dennerlein* und Dr. Markus *Schneider*, Augsburg X
 Scheiden gesundheitlich eingeschränkte Arbeitnehmer in der ökonomischen Krise verstärkt aus dem Arbeitsleben aus? Dr. Klaus *Preiser* und Dipl.-Ing. Wilhelm F. *Schröder*, Berlin X
 Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Dr. Bernd *Rohwer*, Freiburg/Br. XI
 Ansatzpunkte für einen Ausbau kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Dipl.-Volksw. Wolfgang *Lerch*, Saarbrücken XII

Arbeitsmarkt

- (Berufs)-Bildungspolitik als Arbeitsmarktpolitik. Dr. Volker *von Berg*, Essen II
 Auswirkungen von Arbeitszeitverkürzung auf die gesetzliche Krankenversicherung. Gertraud *Schmidbauer*, Bonn II
 Die Erfolgchancen der 35-Stunden-Woche-Bewegung — Eine vorläufige Analyse der Auseinandersetzung. Karl *Hinrichs* und Helmut *Wiesenthal*, Bielefeld II
 Sechzehn Jahre Arbeitsverwaltung unter Josef Stigl — Eine Ära geht zu Ende —. Zum Ausscheiden von Prof. Dr. Josef Stigl aus dem Amt des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit am 17. März. Von Olaf *Sund*, Düsseldorf II
 Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen —. Prof. Dr. Max *Wingen* und Dipl.-Volksw. Peter *Linder*, Stuttgart V
 Zu den Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Dr. Ullrich *Heilemann*, Essen V
 Wie sich der Bund aus der Arbeitsmarktpolitik zurückzieht. Wilhelm *Adamy*, Düsseldorf IX
 Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Dr. Bernd *Rohwer*, Freiburg/Br. IX
 Ansatzpunkte für einen Ausbau kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Dipl.-Volksw. Wolfgang *Lerch*, Saarbrücken XII
 Förderung von Mobilität und Freizügigkeit in Europa. Reinhard *Zedler*, Köln XII
 Thesen zur Problematik nicht standardisierter Arbeitszeiten. Karl *Hinrichs* und Helmut *Wiesenthal*, Bielefeld XII

Arbeitsrecht

- Kirche und Tarifvertrag. Prof. Dr. h. c. Wilhelm *Herschel*, Bonn/Köln I
 Gleichbehandlungskommission und Verbandklage in Österreich. Prof. Dr. h. c. Wilhelm *Herschel*, Bonn/Köln I
 Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und betriebliche Altersversorgung im Vergleich. Prof. Dr. Hans-Peter *Schneider*, Hannover III/IV
 Die gesetzliche Unfallversicherung — 100 Jahre jung. Dr. Friedrich *Watermann*, Bonn - Bad Godesberg VI
 100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung. Dr. Friedrich *Sprang*, Kassel VI
 Der soziale Schutz als Regelungsproblem des Vertragsrechts. Prof. Dr. Dr. h. c. Wilhelm *Herschel*, Bonn/Köln VI
 Das revidierte Sozialplanurteil des Bundesarbeitsgerichts — Rechtliche Zusammenhänge und sozialpolitische Folgen. Prof. Dr. Peter *Bellgardt*, Königstein X
 Der Zusammenhang von Arbeit und Krankheit aus rechtlicher Sicht. Dr. Karl-Detlev *Fuchs*, Bremen XI
 Die Gewerkschaften und das Recht. Prof. Dr. h. c. Wilhelm *Herschel*, Bonn/Köln XII

Arbeitszeit

- Streitpunkt Arbeitszeitverkürzung. Karl-Ernst *Schmitz-Simonis*, Düsseldorf I
 Auswirkungen von Arbeitszeitverkürzung auf die gesetzliche Krankenversicherung. Gertraud *Schmidbauer*, Bonn II
 Die Erfolgchancen der 35-Stunden-Woche-Bewegung — Eine vorläufige Analyse der Auseinandersetzung. Karl *Hinrichs* und Helmut *Wiesenthal*, Bielefeld II

- Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen — Prof. Dr. Max *Wingen* und Dipl.-Volksw. Peter *Linder*, Stuttgart V 97
- Zu den Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Dr. Ullrich *Heilemann*, Essen V 104
- Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Dr. Bernd *Rohwer*, Freiburg/Br. XI 261
- Thesen zur Problematik nicht standardisierter Arbeitszeiten. Karl *Hinrichs* und Helmut *Wiesenthal*, Bielefeld XII 285

Ärzte

- „Arzt und Selbsthilfe — Gegensatz oder Ergänzung?“ Eve-Elisabeth *Schewe*, Oberwinter I 16
- Medikamente — gesundheitsgefährdend und freiheitsvernichtend. Albert *Müller*, Bonn I 18
- Gesundheitsberatung „auf Krankenschein“? Zur Einführung einer neuen ärztlichen Leistung in die Gesetzliche Krankenversicherung. Rolf *Neuhaus*, Berlin II 39
- Gesundheitsausgaben und Gesundheitsstand in der Stadt und auf dem Lande. Ein kleinräumlicher Vergleich aus gesundheitsökonomischer Sicht. Prof. Dr. Günter *Neubauer*, Neubiberg V 111
4. Kölner Kolloquium: „Die Ärzteschwemme als ordnungspolitisches Problem“. Dr. Joachim *Müller*, Köln V 117
- Vertreterversammlung der Ortskrankenkassen in Malente. Eve-Elisabeth *Schewe*, Oberwinter VI 147
- Hauptversammlung des Marburger Bundes. Eve-Elisabeth *Schewe*, Oberwinter VII 169
- Zahnärzte: Bis 1990 Rückgang der Patientenzahl je Zahnarzt um ein Achtel. Rolf *Neuhaus*, Berlin VII 170
- Der Einsatz der EDV für die Bewältigung moderner Aufgaben der gesetzlichen Krankenversicherung — unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zwischen den Leistungsträgern und der Kassenärzteschaft. Dr. Hans *Sendler*, Recklinghausen X 221
- Sozioökonomische Aspekte der Gesundheitssystemforschung. Dr. Detlef *Schwefel*, München X 229
- Ärztliche Honorarentwicklung 1980-1983 — ein „magisches Erklärungsquadrat“ — Heinz *Berg*, Gudrun *Eberle*, Dieter *Paffrath*, Bonn XI 245
- Ansatzpunkte, Ziele und offene Fragen des EDV-Einsatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung. Dr. Hans *Sendler*, Recklinghausen XI 250

Ausland / Internationales

- Gleichbehandlungskommission und Verbandklage in Österreich. Prof. Dr. h. c. Wilhelm *Herschel*, Bonn/Köln I 13
- Zwischen sozialen Transfers und „unzumutbarer“ Erwerbsarbeit: Zum Stand der Einkommenssicherung von Einelternfamilien in der Bundesrepublik und im internationalen Vergleich. Dr. Jürgen *Plaschke*, Bamberg VII 154
- Der Matthäuseffekt: Die ungleiche Verteilung der öffentlichen Sozialausgaben. Prof. Dr. Hermann *Deleeck*, Antwerpen/Löwen VIII 173
- Die Einkommensposition von Arbeitslosen in internationalen Vergleich — Eine Untersuchung ausgewählter Familientypen in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Australien, Kanada, Schweden und Israel — Dr. Wolfgang *Jungk*, Bamberg .. VIII 182
- Grundlinien des Systems der sozialen Sicherheit in der Volksrepublik Polen. Prof. Dr. Czeslaw *Jackowiak*, Universität Gdansk X 239
- Förderung von Mobilität und Freizügigkeit in Europa. Reinhard *Zedler*, Köln XII 282

Beamte

- Ergebnisse der Sachverständigenkommission „Alterssicherungssysteme“ — Vergleichbarkeiten und Funktionsweisen — Prof. Dr. Helmut *Meinhold*, Heidelberg III/IV 49
- Ursachen, Kriterien und Maßstäbe für die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Bernd *von Maydell*, Bonn III/IV 53
- Sozialpolitische Ziele und der empirische Vergleich der Alterssicherungssysteme für abhängig Beschäftigte. Prof. Dr. Hans-Jürgen *Krupp*, Berlin III/IV 57
- Besteuerung von Alterseinkommen — Positives und Kritisches zu den Empfehlungen der Kommission Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Konrad *Littmann*, Speyer III/IV 65
- Die Vorschläge der Alterssicherungskommission zur Harmonisierung von Beamtenversorgung und Rentenversicherung. Prof. Dr. Franz *Ruland*, Hannover III/IV 74
- Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und betriebliche Altersversorgung im Vergleich. Prof. Dr. Hans-Peter *Schneider*, Hannover III/IV 80
- Zahlen und Fakten zur Alterssicherung III/IV 92
- „Reform der Hinterbliebenenversorgung“. Eve-Elisabeth *Schewe*, Oberwinter X 236

Beschäftigung

- Streitpunkt Arbeitszeitverkürzung. Karl-Ernst *Schmitz-Simonis*, Düsseldorf I 14
- Auswirkungen von Arbeitszeitverkürzung auf die gesetzliche Krankenversicherung. Gertraud *Schmidbauer*, Bonn II 33
- Die Erfolgchancen der 35-Stunden-Woche-Bewegung — Eine vorläufige Analyse der Auseinandersetzung. Karl *Hinrichs* und Helmut *Wiesenthal*, Bielefeld II 34
- Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen — Prof. Dr. Max *Wingen* und Dipl.-Volksw. Peter *Linder*, Stuttgart V 97
- Zu den Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Dr. Ullrich *Heilemann*, Essen V 104
- Wie sich der Bund aus der Arbeitsmarktpolitik zurückzieht. Wilhelm *Adamy*, Düsseldorf IX 214
- Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Dr. Bernd *Rohwer*, Freiburg/Br. XI 261
- Ansatzpunkte für einen Ausbau kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Dipl.-Volksw. Wolfgang *Lerch*, Saarbrücken XII 270
- Förderung von Mobilität und Freizügigkeit in Europa. Reinhard *Zedler*, Köln XII 282
- Thesen zur Problematik nicht standardisierter Arbeitszeiten. Karl *Hinrichs* und Helmut *Wiesenthal*, Bielefeld XII 285

Betriebe

- Die Erfolgchancen der 35-Stunden-Woche-Bewegung — Eine vorläufige Analyse der Auseinandersetzung. Karl *Hinrichs* und Helmut *Wiesenthal*, Bielefeld II 34
- Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und betriebliche Altersversorgung im Vergleich. Prof. Dr. Hans-Peter *Schneider*, Hannover III/IV 80
- Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen — Prof. Dr. Max *Wingen* und Dipl.-Volksw. Peter *Linder*, Stuttgart V 97
- Zu den Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Dr. Ullrich *Heilemann*, Essen V 104

- Der soziale Schutz als Regelungsproblem des Vertragsrechts. Prof. Dr. Dr. h.c. Wilhelm Herschel, Bonn/Köln VI 145
- Das revidierte Sozialplanurteil des Bundesarbeitsgerichts — Rechtliche Zusammenhänge und sozialpolitische Folgen. Prof. Dr. Peter Bellgardt, Königstein X 237
- Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Dr. Bernd Rohwer, Freiburg/Br. XI 261
- Thesen zur Problematik nicht standardisierter Arbeitszeiten. Karl Hinrichs und Helmut Wiesenthal, Bielefeld XII 285

Bevölkerung

- Bevölkerungspolitische Steuerung als Aufgabe einer familienpolitisch orientierten Sozialpolitik? Christina Tophoven und Jürgen Wasem, Köln II 25
- Vierfach genäht hält ganz besonders fest. Roland Tichy, Bonn II 29
- Bevölkerungsentwicklung und Gesundheitsleistungen. Ivar Cornelius, Stuttgart, Klaus Großhann, Bonn, und Ralf Hußmanns, Wiesbaden IX 200
- Kapitaldeckungsverfahren für die GRV? Jürgen Wasem, Köln IX 215

Bildung

- (Berufs)-Bildungspolitik als Arbeitsmarktpolitik. Dr. Volker vom Berg, Essen II 32
- Hauptversammlung des Marburger Bundes. Eve-Elisabeth Schewe, Oberwinter VII 169
- Der Matthäuseffekt: Die ungleiche Verteilung der öffentlichen Sozialausgaben. Prof. Dr. Hermann Deleack, Antwerpen/Löwen VIII 173
- Förderung von Mobilität und Freizügigkeit in Europa. Reinhard Zedler, Köln XII 282

Datenschutz

- Anforderungen an Auskunft und Beratung nach Automation und Leistungsausbau in der gesetzlichen Rentenversicherung. Stefan Kuhlmann, Kassel IX 206
- Der Einsatz der EDV für die Bewältigung moderner Aufgaben der gesetzlichen Krankenversicherung — unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zwischen den Leistungsträgern und der Kassenärzteschaft. Dr. Hans Sendler, Recklinghausen X 221
- Sozioökonomische Aspekte der Gesundheitssystemforschung. Dr. Detlef Schwefel, München X 229
- Ansatzpunkte, Ziele und offene Fragen des EDV-Einsatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung. Dr. Hans Sendler, Recklinghausen .. XI 250

Familie

- Bevölkerungspolitische Steuerung als Aufgabe einer familienpolitisch orientierten Sozialpolitik? Christina Tophoven und Jürgen Wasem, Köln II 25
- 10 Jahre Tagesmütter — ein Modell familienergänzender Kinderbetreuung hat sich durchgesetzt. Herbert E. Fuchs, Berlin II 31
- Die Erfolgchancen der 35-Stunden-Woche-Bewegung — Eine vorläufige Analyse der Auseinandersetzung. Karl Hinrichs und Helmut Wiesenthal, Bielefeld II 34
- Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen —. Prof. Dr. Max Wingen und Dipl.-Volksw. Peter Linder, Stuttgart V 97

- Was danach? Prof. Dr. h.c. Wilhelm Herschel, Köln/Bonn V 119
- Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Dr. Helga Michalski, Heidelberg VI 134
- Zur Lebenssituation älterer Frauen — Problemfelder und sozialer Handlungsbedarf. Dr. Margret Dieck, Berlin VII 150
- Zwischen sozialen Transfers und „unzumutbarer“ Erwerbsarbeit: Zum Stand der Einkommenssicherung von Einelternefamilien in der Bundesrepublik und im internationalen Vergleich. Dr. Jürgen Plaschke, Bamberg VII 154
- Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger. Dr. Hans-Ludwig Dornbusch, Bonn VII 160
- „Soziale Dienste: Ein effektives Instrument der Sozialpolitik?“. Prof. Dr. Roland Eisen, Frankfurt a. M. VIII 187
- Internationales Colloquium über den Versorgungsausgleich. Dr. Yvonne Bürsch, Bonn IX 217

Frauen

- Gleichbehandlungskommission und Verbandsklage in Österreich. Prof. Dr. h.c. Wilhelm Herschel, Bonn/Köln I 13
- Bevölkerungspolitische Steuerung als Aufgabe einer familienpolitisch orientierten Sozialpolitik. Christina Tophoven und Jürgen Wasem, Köln II 25
- 10 Jahre Tagesmütter — ein Modell familienergänzender Kinderbetreuung hat sich durchgesetzt. Herbert E. Fuchs, Berlin II 31
- Sozialpolitische Ziele und der empirische Vergleich der Alterssicherungssysteme für abhängig Beschäftigte. Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, Berlin III/IV 57
- Zur Lebenssituation älterer Frauen — Problemfelder und sozialer Handlungsbedarf. Dr. Margret Dieck, Berlin VII 150
- Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen —. Prof. Dr. Max Wingen und Dipl.-Volksw. Peter Linder, Stuttgart V 97
- Zwischen sozialen Transfers und „unzumutbarer“ Erwerbsarbeit: Zum Stand der Einkommenssicherung von Einelternefamilien in der Bundesrepublik und im internationalen Vergleich. Dr. Jürgen Plaschke, Bamberg VII 154
- Probleme der Zielformulierung in der Alterssicherungspolitik: Zum Grundsatz einer „Gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitsentgelten“ — Anmerkungen zur Neufassung des § 1272 Abs. 2 RVO. Prof. Dr. Winfried Schmähl, Berlin IX 217
- Internationales Colloquium über den Versorgungsausgleich. Dr. Yvonne Bürsch, Bonn IX 217
- „Reform der Hinterbliebenenversorgung“. Eve-Elisabeth Schewe, Oberwinter X 236
- Die Umkehrung der Subsidiarität. Dieter Schewe, Oberwinter/Sinzig XI 266

Geschichte

- Die gesetzliche Unfallversicherung — 100 Jahre jung. Dr. Friedrich Watermann, Bonn - Bad Godesberg VI 121
- 100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung. Dr. Friedrich Sprang, Kassel VI 126
- Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Dr. Helga Michalsky, Heidelberg VI 134
- 100 Jahre: Vom Reichs- zum Bundesversicherungsamt — Der Wandel einer Sozialbehörde —. Dieter Schewe, Oberwinter/Sinzig VI 142
- Solidarität und Subsidiarität in ihrer gegenseitigen Bedingtheit. Prof. Dr. Gerhard W. Brück, St. Augustin IX 197

Gesellschaft für Sozialen Fortschritt

- Sechzehn Jahre Arbeitsverwaltung unter Josef *Stingl* — Eine Ära geht zu Ende — Zum Ausscheiden von Prof. Dr. Josef *Stingl* aus dem Amt des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit am 17. März. Von *Olaf Sund*, Düsseldorf II 37
- Albert Müller* 70 Jahre alt II 42
- Ergebnisse der Sachverständigenkommission „Alterssicherungssysteme“ — Vergleichbarkeit und Funktionsweisen — Prof. Dr. *Helmut Meinhold*, Heidelberg III/IV 49
- Ursachen, Kriterien und Maßstäbe für die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. *Bernd von Maydell*, Bonn III/IV 53
- Sozialpolitische Ziele und der empirische Vergleich der Alterssicherungssysteme für abhängig Beschäftigte. Prof. Dr. *Hans-Jürgen Krupp*, Berlin III/IV 57
- Besteuerung von Alterseinkommen — Positives und Kritisches zu den Empfehlungen der Kommission Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. *Konrad Littmann*, Speyer III/IV 65
- Die Vorschläge der Alterssicherungskommission zur Harmonisierung von Beamtenversorgung und Rentenversicherung. Prof. Dr. *Franz Ruland*, Hannover III/IV 74
- Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und betriebliche Altersversorgung im Vergleich. Prof. Dr. *Hans-Peter Schneider*, Hannover III/IV 80
- Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. *Georg Faupel*, DGB-Bundesvorstand III/IV 87
- Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. *Hans-Heinrich Rubbert*, DGB-Bundesvorstand III/IV 88
- Schlußwort des Vorsitzenden der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt. *Dieter Schewe*, Oberwinter/Sinzig III/IV 91
- Dieter Schewe* zum 60. Geburtstag. Von Prof. Dr. *Detlev Zöllner*, Bonn VII 149
- Solidarität und Subsidiarität in ihrer gegenseitigen Bedingtheit. Prof. Dr. *Gerhard W. Brück*, St. Augustin IX 197
- Wir trauern um Dr. *Johannes Broermann* XII 269

Gesundheit

- Pflegeversicherung in Deutschland schon vor hundert Jahren. *Rolf Neuhaus*, Berlin I 16
- „Arzt und Selbsthilfe — Gegensatz oder Ergänzung?“. *Eve-Elisabeth Schewe*, Oberwinter I 16
- Apotheker wollen zur Reduktion des Arzneimittelkonsums beitragen. *Rolf Neuhaus*, Berlin I 16
- Medikamente — gesundheitsgefährdend und freizeitsvernichtend. *Albert Müller*, Bonn I 18
- Gesundheitsberatung „auf Krankenschein“? Zur Einführung einer neuen ärztlichen Leistung in die Gesetzliche Krankenversicherung. *Rolf Neuhaus*, Berlin II 39
- Gesundheitsausgaben und Gesundheitsstand in der Stadt und auf dem Lande. Ein kleinräumlicher Vergleich aus gesundheitsökonomischer Sicht. Prof. Dr. *Günter Neubauer*, Neubiberg V 111
4. Kölner Kolloquium: „Die Ärzteschwemme als ordnungspolitisches Problem“. Dr. *Joachim Müller*, Köln V 117
- Mehr Transparenz in der GKV — ein Schlüssel zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen? Kostendämpfung durch Sachverstand. Prof. Dr. *Ph. Herder-Dorneich*, Köln VII 164
- Presseseminar des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen. *Eve-Elisabeth Schewe*, Oberwinter VII 169
- Hauptversammlung des Marburger Bundes. *Eve-Elisabeth Schewe*, Oberwinter VII 169
- Zahnärzte: Bis 1990 Rückgang der Patientenzahl je Zahnarzt um ein Achtel. *Rolf Neuhaus*, Berlin VII 170

- Der Matthäuseffekt: Die ungleiche Verteilung der öffentlichen Sozialausgaben. Prof. Dr. *Hermann Deleeck*, Antwerpen/Löwen VIII 173
- „Soziale Dienste: Ein effektives Instrument der Sozialpolitik?“. Prof. Dr. *Roland Eisen*, Frankfurt a. M. VIII 187
- Bevölkerungsentwicklung und Gesundheitsleistungen. *Ivar Cornelius*, Stuttgart, *Klaus Großjohann*, Bonn, und *Ralf Hußmanns*, Wiesbaden IX 200
- Ist der Rückgang des Krankenstandes eine Folge von Entlassungen und Frühverrentung? Dr. *Rudolf Dennerlein* und Dr. *Markus Schneider*, Augsburg X 226
- Sozioökonomische Aspekte der Gesundheitssystemforschung. Dr. *Detlef Schwefel*, München X 229
- Ärztliche Honorarentwicklung 1980 - 1983 — ein „magisches Erklärungsquadrat“. — *Heinz Berg*, *Gudrun Eberle*, *Dieter Paffrath*, Bonn XI 250
- Der Zusammenhang von Arbeit und Krankheit aus rechtlicher Sicht. Dr. *Karl-Detlef Fuchs*, Bremen XI 254

Gewerkschaften

- Kirche und Tarifvertrag. Prof. Dr. h. c. *Wilhelm Herschel*, Bonn/Köln I 12
- Streitpunkt Arbeitszeitverkürzung. *Karl-Ernst Schmitz-Simonis*, Düsseldorf I 14
- „Die Haltung der Gewerkschaften zur Sozialen Marktwirtschaft“. *Eve-Elisabeth Schewe*, Oberwinter I 15
- Die Erfolgchancen der 35-Stunden-Woche-Bewegung — Eine vorläufige Analyse der Auseinandersetzung. *Karl Hinrichs* und *Helmut Wiesenthal*, Bielefeld II 34
- Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. *Georg Faupel*, DGB-Bundesvorstand III/IV 87
- Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. *Hans-Heinrich Rubbert*, DAG-Bundesvorstand III/IV 88
- Zu den Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Dr. *Ullrich Heilemann*, Essen V 104
- Kirche, Tarifvertrag und Streik. Oberkirchenrat Dr. *Gerhard Grethlein*, München V 119
- Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Dr. *Helga Michalsky*, Heidelberg VI 134
- Hauptversammlung des Marburger Bundes. *Eve-Elisabeth Schewe*, Oberwinter VII 169
- Thesen zur Problematik nicht standardisierter Arbeitszeiten. *Karl Hinrichs* und *Helmut Wiesenthal*, Bielefeld XII 285
- Die Gewerkschaften und das Recht. Prof. Dr. h. c. *Wilhelm Herschel*, Bonn/Köln XII 287

Kirche

- Kirche und Tarifvertrag. Prof. Dr. h. c. *Wilhelm Herschel*, Bonn/Köln I 12
- Kirche, Tarifvertrag und Streik. Oberkirchenrat Dr. *Gerhard Grethlein*, München V 119
- Was danach? Prof. Dr. h. c. *Wilhelm Herschel*, Köln/Bonn V 119
- Solidarität und Subsidiarität in ihrer gegenseitigen Bedingtheit. Prof. Dr. *Gerhard W. Brück*, St. Augustin IX 197

Krankenhauswesen

- Gesundheitsausgaben und Gesundheitsstand in der Stadt und auf dem Lande. Ein kleinräumlicher Vergleich aus gesundheitsökonomischer Sicht. Prof. Dr. *Günter Neubauer*, Neubiberg V 111

Vertreterversammlung der Ortskrankenkassen in Malente. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter VI	147
Mehr Transparenz in der GKV — ein Schlüssel zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen? Kostendämpfung durch Sachverstand. Prof. Dr. Ph. <i>Herder-Dorneich</i> , Köln VII	164
Presseseminar des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter VII	168
Hauptversammlung des Marburger Bundes. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter VII	169
Bevölkerungsentwicklung und Gesundheitsleistungen. Ivar <i>Cornelius</i> , Stuttgart, Klaus <i>Großjohann</i> , Bonn, und Ralf <i>Hußmanns</i> , Wiesbaden IX	200
Krankenversicherung und Gesundheitswesen. Bestandteile der regionalen Finanz- und Versorgungswirtschaft. Albrecht <i>Goeschel</i> , Bonn/Marquardstein XII	277

Krankenversicherung

Apotheker wollen zur Reduktion des Arzneimittelkonsums beitragen. Rolf <i>Neuhaus</i> , Berlin I	17
Auswirkungen von Arbeitszeitverkürzung auf die gesetzliche Krankenversicherung. Gertraud <i>Schmidbauer</i> , Bonn II	33
Gesundheitsberatung „auf Krankenschein“? Zur Einführung einer neuen ärztlichen Leistung in die Gesetzliche Krankenversicherung. Rolf <i>Neuhaus</i> , Berlin II	39
Gesundheitsaufgaben und Gesundheitszustand in der Stadt und auf dem Lande. Ein kleinräumlicher Vergleich aus gesundheitsökonomischer Sicht. Prof. Dr. Günter <i>Neubauer</i> , Neubiberg V	111
Vertreterversammlung der Ortskrankenkassen im Malente. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter VI	147
Mehr Transparenz in der GKV — ein Schlüssel zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen? Kostendämpfung durch Sachverstand. Prof. Dr. Ph. <i>Herder-Dorneich</i> , Köln VII	164
Presseseminar des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter VII	168
Bevölkerungsentwicklung und Gesundheitsleistungen. Ivar <i>Cornelius</i> , Stuttgart, Klaus <i>Großjohann</i> , Bonn, und Ralf <i>Hußmanns</i> , Wiesbaden IX	200
Der Einsatz der EDV für die Bewältigung moderner Aufgaben der gesetzlichen Krankenversicherung — unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zwischen den Leistungsträgern und der Kassenärzteschaft. Dr. Hans <i>Sendler</i> , Recklinghausen X	221
Sozioökonomische Aspekte der Gesundheitssystemforschung. Dr. Detlef <i>Schweifel</i> , München X	229
Ärztliche Honorarentwicklung 1980 - 1983 — ein „magisches Erklärungsquadrat“ —. Heinz <i>Berg</i> , Gudrun <i>Eberle</i> und Dieter <i>Paffrath</i> , Bonn XI	245
Ansatzpunkte, Ziele und offene Fragen des EDV-Einsatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung. Dr. Hans <i>Sendler</i> , Recklinghausen XI	250
Der Zusammenhang von Arbeit und Krankheit aus rechtlicher Sicht. Dr. Karl-Detlef <i>Fuchs</i> , Bremen XI	254
Krankenversicherung und Gesundheitswesen: Bestandteile der regionalen Finanz- und Versorgungswirtschaft. Albrecht <i>Goeschel</i> , Bonn/Marquardstein XII	277

Landwirtschaft

Stellenwert der Landwirtschaft in einer sich wandelnden Gesellschaft. Dr. Hans-Joachim <i>Becker</i> , Göttingen VIII	194
Drittes Agrarsoziales Ergänzungsgesetz: soziale Umverteilung oder „soziale Optik“? Dr. Konrad <i>Hagedorn</i> , Braunschweig IX	212

Mitbestimmung

Kirche und Tarifvertrag. Prof. Dr. h. c. Wilhelm <i>Herschel</i> , Bonn/Köln I	12
Kirche, Tarifvertrag und Streik. Oberkirchenrat Dr. Gerhard <i>Grethlein</i> , München V	119
Thesen zur Problematik nicht standardisierter Arbeitszeiten. Karl <i>Hinrichs</i> und Helmut <i>Wiesenthal</i> , Bielefeld XII	285

Parteien

Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Dr. Helga <i>Michalsky</i> , Heidelberg VI	134
Die Umkehrung der Subsidiarität. Dieter <i>Schewe</i> , Oberwinter/Sinzig XI	266

Persönliches

Heinz Simon † I	21
Prof. Dr. Josef Stingl, Würdigung II	37
Albert Müller 70 Jahre alt II	42
Prof. Dr. Walter Bogs 85 Jahre alt V	117
Heinrich Franke neuer Präsident der Bundesanstalt für Arbeit V	117
Dr. Herbert Lauterbach verstorben V	117
Gerd Muhr 60 Jahre alt VI	147
Dieter Schewe zum 60. Geburtstag VII	149
Ernst Schellenberg, Prediger des Sozialstaats VII	172
Gerd Muhr legt Vorsitz im VDR nieder; Alfred Schmidt zum Nachfolger gewählt VII	172
Prof. Dr. Helmut Meinhold ... konnte ... auf 25 Jahre Tätigkeit ... zurückblicken VIII	195
Prof. Dr. Georg Wannagat schied ... aus seinem Amt als Präsident des Bundessozialgerichts aus. Neuer Präsident wurde Dr. Heinrich Reiter VIII	195
Helmut Kaltenbach ... zum Nachfolger des verstorbenen Dr. Rolf Schlöggel gewählt VIII	195
Heinrich Frommknecht wurde zum neuen Vorsitzenden des Verbandes der privaten Krankenversicherung gewählt. Er löst Generaldirektor Dr. Heinzbach ... ab VIII	195
Prof. Dr. Dr. h. c. Wilhelm Abel 80 Jahre alt IX	220
Ernst Breit wurde 60 IX	220
Wir trauern um Dr. Johannes <i>Broermann</i> XII	269

Pflegebedürftigkeit

Pflegeversicherung in Deutschland schon vor hundert Jahren. Rolf <i>Neuhaus</i> , Berlin I	16
Zur Lebenssituation älterer Frauen — Problemfelder und sozialer Handlungsbedarf. Dr. Margret <i>Dieck</i> , Berlin VII	150
Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger. Dr. Hans-Ludwig <i>Dornbusch</i> , Bonn VII	160
„Soziale Dienste: Ein effektives Instrument der Sozialpolitik?“. Prof. Dr. Roland <i>Eisen</i> , Frankfurt a. M. VIII	187
Bevölkerungsentwicklung und Gesundheitsleistungen. Ivar <i>Cornelius</i> , Stuttgart, Klaus <i>Großjohann</i> , Bonn, und Ralf <i>Hußmanns</i> , Wiesbaden IX	200

Rentenversicherung

Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise. Prof. Dr. Hans <i>Zacher</i> , München I	1
Vierfach genäht hält ganz besonders fest. Roland <i>Tichy</i> , Bonn II	29
Ergebnisse der Sachverständigenkommission „Alterssicherungssysteme“ — Vergleichbarkeiten und Funktionsweisen —. Prof. Dr. Helmut <i>Meinhold</i> , Heidelberg III/IV	49
Ursachen, Kriterien und Maßstäbe für die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Bernd <i>von Maydell</i> , Bonn III/IV	53

Sozialpolitische Ziele und der empirische Vergleich der Alterssicherungssysteme für abhängig Beschäftigte. Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, Berlin III/IV	57	Die Einkommensposition von Arbeitslosen im internationalen Vergleich — Eine Untersuchung ausgewählter Familientypen in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Australien, Kanada, Schweden und Israel —. Dr. Wolfgang Jungk, Bamberg ... VIII	182
Besteuerung von Alterseinkommen — Positives und Kritisches zu den Empfehlungen der Kommission Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Konrad Littmann, Speyer ... III/IV	65	Solidarität und Subsidiarität in ihrer gegenseitigen Bedingtheit. Prof. Dr. Gerhard W. Brück, St. Augustin ... IX	197
Die Vorschläge der Alterssicherungskommission zur Harmonisierung von Beamtenversorgung und Rentenversicherung. Prof. Dr. Franz Ruland, Hannover ... III/IV	74	Probleme der Zielformulierung in der Alterssicherungspolitik: Zum Grundsatz einer „Gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitsentgelten“ — Anmerkungen zur Neufassung des § 1272 Abs. 2 RVO. Prof. Dr. Winfried Schmähl, Berlin ... IX	217
Zahlen und Fakten zur Alterssicherung ... III/IV	92	„Reform der Hinterbliebenenversorgung“, Eve-Elisabeth Schewe, Oberwinter ... X	236
Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen —. Prof. Dr. Max Wingen und Dipl.-Volksw. Peter Linder, Stuttgart ... V	97	Grundlinien des Systems der sozialen Sicherheit in der Volksrepublik Polen. Prof. Dr. Czeslaw Jackowiak, Universität Gdansk ... X	239
Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Dr. Helga Michalsky, Heidelberg VI	134	Die Umkehrung der Subsidiarität. Dieter Schewe, Oberwinter/Sinzig ... XI	266
Anforderungen an Auskunft und Beratung nach Automation und Leistungsausbau in der gesetzlichen Rentenversicherung. Stefan Kuhlmann, Kassel ... IX	206		
Kapitaldeckungsverfahren für die GRV? Jürgen Wasem, Köln ... IX	215		
Probleme der Zielformulierung in der Alterssicherungspolitik: Zum Grundsatz einer „Gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitsentgelten“ — Anmerkungen zur Neufassung des § 1272 Abs. 2 RVO. Prof. Dr. Winfried Schmähl, Berlin ... IX	217		
„Reform der Hinterbliebenenversorgung“, Eve-Elisabeth Schewe, Oberwinter ... X	236		
Der Zusammenhang von Arbeit und Krankheit aus rechtlicher Sicht. Dr. Karl-Detlef Fuchs, Bremen XI	254		
Die Umkehrung der Subsidiarität. Dieter Schewe, Oberwinter/Sinzig ... XI	266		

Sozialhilfe

Zur Lebenssituation älterer Frauen. Problemfelder und sozialer Handlungsbedarf. Dr. Margret Dieck, Berlin ... VII	150
Zwischen sozialen Transfers und „unzumutbarer“ Erwerbsarbeit: Zum Stand der Einkommenssicherung von Einelfamilien in der Bundesrepublik und im internationalen Vergleich. Dr. Jürgen Plaschke, Bamberg ... VII	154
Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger. Dr. Hans-Ludwig Dornbusch, Bonn ... VII	160
Die Einkommensposition von Arbeitslosen im internationalen Vergleich — Eine Untersuchung ausgewählter Familientypen in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Australien, Kanada, Schweden und Israel —. Dr. Wolfgang Jungk, Bamberg ... VIII	182

Soziale Sicherung

Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise. Prof. Dr. Hans Zacher, München ... I	1
Vierfach genäht hält ganz besonders fest. Roland Tichy, Bonn ... II	29
Ergebnisse der Sachverständigenkommission „Alterssicherungssysteme“ — Vergleichbarkeit und Funktionsweisen —. Prof. Dr. Helmut Meinhold, Heidelberg ... III/IV	49
Ursachen, Kriterien und Maßstäbe für die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Bernd von Maydell, Bonn ... III/IV	53
Sozialpolitische Ziele und der empirische Vergleich der Alterssicherungssysteme für abhängig Beschäftigte. Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, Berlin ... III/IV	57
Besteuerung von Alterseinkommen — Positives und Kritisches zu den Empfehlungen der Kommission Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Konrad Littmann, Speyer ... III/IV	65
Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und betriebliche Altersversorgung im Vergleich. Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Hannover ... III/IV	80
Zahlen und Fakten zur Alterssicherung ... III/IV	92
Zur Lebenssituation älterer Frauen — Problemfelder und sozialer Handlungsbedarf. Dr. Margret Dieck, Berlin ... VII	150
Zwischen sozialen Transfers und „unzumutbarer“ Erwerbsarbeit: Zum Stand der Einkommenssicherung von Einelfamilien in der Bundesrepublik und im internationalen Vergleich. Dr. Jürgen Plaschke, Bamberg ... VII	154
Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger. Dr. Hans-Ludwig Dornbusch, Bonn ... VII	160
„Soziale Sicherung: Von der Finanzkrise zur Strukturreform“. Eve-Elisabeth Schewe, Oberwinter ... VII	167

Sozialpolitik, allgemein

Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise. Prof. Dr. Hans Zacher, München ... I	1
Bevölkerungspolitische Steuerung als Aufgabe einer familienpolitisch orientierten Sozialpolitik? Christina Tophoven und Jürgen Wasem, Köln II	25
Sozialpolitische Ziele und der empirische Vergleich der Alterssicherungssysteme für abhängig Beschäftigte. Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, Berlin ... III/IV	57
Besteuerung von Alterseinkommen — Positives und Kritisches zu den Empfehlungen der Kommission Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Konrad Littmann, Speyer ... III/IV	65
Die Vorschläge der Alterssicherungskommission zur Harmonisierung von Beamtenversorgung und Rentenversicherung. Prof. Dr. Franz Ruland, Hannover ... III/IV	74
Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. Georg Faupel, DGB-Bundesvorstand ... III/IV	87
Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. Hans-Heinrich Ruppert, DAG-Bundesvorstand ... III/IV	88
Zahlen und Fakten zur Alterssicherung ... III/IV	92
Was danach? Prof. Dr. h.c. Wilhelm Herschel, Köln/Bonn ... V	119
Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Dr. Helga Michalsky, Heidelberg VI	134
Zur Lebenssituation älterer Frauen — Problemfelder und sozialer Handlungsbedarf. Dr. Margret Dieck, Berlin ... VII	150
„Soziale Sicherung: Von der Finanzkrise zur Strukturreform“. Eve-Elisabeth Schewe, Oberwinter ... VII	167

Der Matthäuseffekt: Die ungleiche Verteilung der öffentlichen Sozialausgaben. Prof. Dr. Hermann <i>Deleeck</i> , Antwerpen/Löwen	VIII	173	Die gesetzliche Unfallversicherung — 100 Jahre jung. Dr. Friedrich <i>Watermann</i> , Bonn - Bad Godesberg	VI	121
„Soziale Dienste: Ein effektives Instrument der Sozialpolitik?“. Prof. Dr. Roland <i>Eisen</i> , Frankfurt a. M.	VIII	187	100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung. Dr. Friedrich <i>Sprang</i> , Kassel	VI	126
Solidarität und Subsidiarität in ihrer gegenseitigen Bedingtheit. Prof. Dr. Gerhard W. <i>Brück</i> , St. Augustin	IX	197	100 Jahre: Vom Reichs- zum Bundesversicherungsamt — Der Wandel einer Sozialbehörde — Dieter <i>Schewe</i> , Oberwinter	VI	142
„Reform der Hinterbliebenenversorgung“. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	X	236	Der soziale Schutz als Regelungsproblem des Vertragsrechts. Prof. Dr. Dr. h. c. Wilhelm <i>Herschel</i> , Bonn/Köln	VI	145
Grundlinien des Systems der sozialen Sicherheit in der Volksrepublik Polen. Prof. Dr. Czeslaw <i>Jackowiak</i> , Universität Gdansk	X	239	Internationales Colloquium über den Versorgungsausgleich. Dr. Yvonne <i>Bürsch</i> , Bonn	IX	217
Die Umkehrung der Subsidiarität. Dieter <i>Schewe</i> , Oberwinter/Sinzig	XI	266	Der Zusammenhang von Arbeit und Krankheit aus rechtlicher Sicht. Dr. Karl-Detlef <i>Fuchs</i> , Bremen	XI	254
Ansatzpunkte für einen Ausbau kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Dipl.-Volksw. Wolfgang <i>Lerch</i> , Saarbrücken	XII	270			

Sozialpolitische Umschau

Neue Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung	I	23	Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise. Prof. Dr. Hans <i>Zacher</i> , München	I	1
Krankengeld wird beitragspflichtig	I	23	Bevölkerungspolitische Steuerung als Aufgabe einer familienpolitisch orientierten Sozialpolitik? Christina <i>Tophoven</i> und Jürgen <i>Wasem</i> , Köln	II	25
Mutterschaftsgeld wird verringert	I	23	Vierfach genäht hält ganz besonders fest. Roland <i>Tichy</i> , Bonn	II	29
Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe	I	23	Sechzehn Jahre Arbeitsverwaltung unter Josef <i>Stingl</i> — Eine Ära geht zu Ende — Zum Ausscheiden von Prof. Dr. Josef <i>Stingl</i> aus dem Amt des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit am 17. März. Von Olaf <i>Sund</i> , Düsseldorf	II	37
Der Kinderzuschuß für Rentner entfällt nun	I	23	Ursachen, Kriterien und Maßstäbe für die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Bernd von <i>Maydell</i> , Bonn	III/IV	53
Kein Arbeitsplatz auf Krankenschein — aber die Ortskrankenkassen wollen in Zukunft den Arbeitsmarkt stützen	I	23	Die gesetzliche Unfallversicherung — 100 Jahre jung. Dr. Friedrich <i>Watermann</i> , Bonn - Bad Godesberg	VI	121
VdAK zum Ortskrankenkassentag	I	24	100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung. Dr. Friedrich <i>Sprang</i> , Kassel	VI	126
Bundeshauptversammlung 1983 des Verbandes niedergelassener Ärzte (NAV) am 25./27. November 1983 in Köln	I	24	Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Dr. Helga <i>Michalsky</i> , Heidelberg	VI	134
Gesellschaft für Versicherungswissenschaft hat neuen Geschäftsführer	I	24	100 Jahre: Vom Reichs- zum Bundesversicherungsamt — Der Wandel einer Sozialbehörde — Dieter <i>Schewe</i> , Oberwinter	VI	142
60 Jahre Reichsknappschaftsgesetz	II	47	„Soziale Sicherung: Von der Finanzkrise zur Strukturreform“. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	VII	167
Traditionsreiche Betriebskrankenkassen	II	47	Solidarität und Subsidiarität in ihrer gegenseitigen Bedingtheit. Prof. Dr. Gerhard W. <i>Brück</i> , St. Augustin	IX	197
Blüm verlieh Gesundheitsökonomiepreis	II	47	Anforderungen an Auskunft und Beratung nach Automation und Leistungsabbau in der gesetzlichen Rentenversicherung. Stefan <i>Kuhlmann</i> , Kassel	IX	206
Sozialrechtliche Absicherung neuer Arbeitsformen gefordert	II	47	Drittes Agrarsoziales Ergänzungsgesetz: soziale Umverteilung oder „soziale Optik“? Dr. Konrad <i>Hagedorn</i> , Braunschweig	IX	212
Sozialdemokraten stellen gesundheitspolitisches Programm vor	II	47	Wie sich der Bund aus der Arbeitsmarktpolitik zurückzieht. Wilhelm <i>Adamy</i> , Düsseldorf	IX	214
Arbeitsmedizin: Nahezu 17 000 Ärzte qualifiziert	VI	147	Kapitaldeckungsverfahren für die GRV? Jürgen <i>Wasem</i> , Köln	IX	215
Unsichtbare Gefahren	VI	147	Probleme der Zielformulierung in der Alterssicherungspolitik: Zum Grundsatz einer „Gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitsentgelten“ — Anmerkungen zur Neufassung des § 1272 Abs. 2 RVO. Prof. Dr. Winfried <i>Schmähl</i> , Berlin	IX	217
Reform des Berufskrankheitsrechts gefordert	VI	148	„Reform der Hinterbliebenenversorgung“. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	IX	236
Gefahr für Entscheidungsgrundlagen des Sozialstaates	VI	148	Grundlinien des Systems der sozialen Sicherheit in der Volksrepublik Polen. Prof. Dr. Czeslaw <i>Jackowiak</i> , Universität Gdansk	X	239
Aufschlußreiche OECD-Statistik	VI	148	Ärztliche Honorarentwicklung 1980 - 1983 — ein „magisches Erklärungsquadrat“ — Heinz <i>Berg</i> , Gudrun <i>Eberle</i> und Dieter <i>Paffrath</i> , Bonn	XI	245
Landwirte bevorzugt?	VI	148			
Musterbedingungen für eine private Pflegeversicherung	X	244			
Fortbildungsinstitute für Berufe im Sozial- und Gesundheitswesen	X	224			
Rd. 100 000 Menschen in der Bundesrepublik im sog. Selbsthilfe- oder Alternativbereich tätig	X	244			
Berufsbildungsgesetz seit 15 Jahren in Kraft	X	244			
Neuregelung der Finanzierung der beruflichen Bildung durch Kammerumlagen?	X	244			
Die Arbeitslosenquote in der Europäischen Gemeinschaft	X	244			
Illegale Ausländer	X	244			
Der Versorgungsausgleich durch Übertragung von Rentenanwartschaften	X	244			

Sozialrecht

Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise. Prof. Dr. Hans <i>Zacher</i> , München	I	1			
Ursachen, Kriterien und Maßstäbe für die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Bernd von <i>Maydell</i> , Bonn	III/IV	53			
Die Vorschläge der Alterssicherungskommission zur Harmonisierung von Beamtenversorgung und Rentenversicherung. Prof. Dr. Franz <i>Ruland</i> , Hannover	III/IV	74			

Der Zusammenhang von Arbeit und Krankheit aus rechtlicher Sicht. Dr. Karl-Detlef <i>Fuchs</i> , Bremen	XI	254
Die Umkehrung der Subsidiarität. Dieter <i>Schewe</i> , Oberwinter	XI	266
Unfallversicherungsträger lehnen Regierungsentwurf ab	XII	289

Subsidiarität

Was danach? Prof. Dr. h.c. Wilhelm <i>Herschel</i> , Köln/Bonn	V	119
Solidarität und Subsidiarität in ihrer gegenseitigen Bedingtheit. Prof. Dr. Gerhard W. <i>Brück</i> , St. Augustin	IX	197
Die Umkehrung der Subsidiarität. Dieter <i>Schewe</i> , Oberwinter	XI	266
„Solidarität, Gemeinwohl, öffentliches Interesse“ — Grundidee einer allgemeinen Theorie politischer Pflichten?	XI	267

Tagungen / Kongresse

„Die Haltung der Gewerkschaften zur Sozialen Marktwirtschaft.“ Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	I	15
„Arzt und Selbsthilfe — Gegensatz oder Ergänzung?“, Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter ..	I	16
Apotheker wollen zur Reduktion des Arzneimittelkonsums beitragen. Rolf <i>Neuhaus</i> , Berlin ..	I	17
10 Jahre Tagesmütter — ein Modell familienergänzender Kinderbetreuung hat sich durchgesetzt. Herbert E. <i>Fuchs</i> , Berlin	II	31
Ergebnisse der Sachverständigenkommission „Alterssicherungssysteme“ — Vergleichbarkeit und Funktionsweisen — Prof. Dr. Helmut <i>Meinhold</i> , Heidelberg	III/IV	49
Ursachen, Kriterien und Maßstäbe für die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Bernd von <i>Maydell</i> , Bonn	III/IV	53
Sozialpolitische Ziele und der empirische Vergleich der Alterssicherungssysteme für abhängig Beschäftigte. Prof. Dr. Hans-Jürgen <i>Krupp</i> , Berlin	III/IV	57
Besteuerung von Alterseinkommen — Positives und Kritisches zu den Empfehlungen der Kommission Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Konrad <i>Littmann</i> , Speyer	III/IV	65
Die Vorschläge der Alterssicherungskommission zur Harmonisierung von Beamtenversorgung und Rentenversicherung. Prof. Dr. Franz <i>Ruland</i> , Hannover	III/IV	74
Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und betriebliche Altersversorgung im Vergleich. Prof. Dr. Hans-Peter <i>Schneider</i> , Hannover	III/IV	80
Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. Georg <i>Faupel</i> , DGB-Bundesvorstand	III/IV	87
Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. Hans-Heinrich <i>Rubbert</i> , DAG-Bundesvorstand	III/IV	88
Schlußwort des Vorsitzenden der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt. Dieter <i>Schewe</i> , Oberwinter	III/IV	91
4. Kölner Kolloquium: „Die Ärzteschwemme als ordnungspolitisches Problem“. Dr. Joachim <i>Müller</i> , Köln	V	117
„Soziale Sicherung: Von der Finanzkrise zur Strukturreform“. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter ..	VII	167
Presseseminar des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	VII	168
Hauptversammlung des Marburger Bundes. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	VII	169
Stellenwert der Landwirtschaft in einer sich wandelnden Gesellschaft. Dr. Hans-Joachim <i>Becker</i> , Solidarität und Subsidiarität in ihrer gegenseitigen Bedingtheit. Prof. Dr. Gerhard W. <i>Brück</i> , St. Augustin	IX	197

Internationales Colloquium über den Versorgungsausgleich. Dr. Yvonne <i>Bürsch</i> , Bonn	IX	217
„Reform der Hinterbliebenenversorgung“. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	X	236
„Solidarität, Gemeinwohl, öffentliches Interesse“ — Grundidee einer allgemeinen Theorie politischer Pflichten?	XI	267

Unfallversicherung

Die gesetzliche Unfallversicherung — 100 Jahre jung. Dr. Friedrich <i>Watermann</i> , Bonn - Bad Godesberg	VI	121
100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung. Dr. Friedrich <i>Sprang</i> , Kassel	VI	126
100 Jahre: Vom Reichs- zum Bundesversicherungsamt — Der Wandel einer Sozialbehörde — Dieter <i>Schewe</i> , Oberwinter	VI	142
Der Zusammenhang von Arbeit und Krankheit aus rechtlicher Sicht. Dr. Karl-Detlef <i>Fuchs</i> , Bremen	XI	254
Unfallversicherungsträger lehnen Regierungsentwurf ab	XII	289

Verbände

Streitpunkt Arbeitszeitverkürzung. Karl-Ernst <i>Schmitz-Simonis</i> , Düsseldorf	I	14
„Die Haltung der Gewerkschaften zur Sozialen Marktwirtschaft“. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	I	15
„Arzt und Selbsthilfe — Gegensatz oder Ergänzung?“, Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	I	16
Apotheker wollen zur Reduktion des Arzneimittelkonsums beitragen. Rolf <i>Neuhaus</i> , Berlin	I	17
Heinz Simon †	I	21
Gesundheitsberatung „auf Krankenschein“? Zur Einführung einer neuen ärztlichen Leistung in die Gesetzliche Krankenversicherung. Rolf <i>Neuhaus</i> , Berlin	II	39
Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. Georg <i>Faupel</i> , DGB-Bundesvorstand	III/IV	87
Meinungsäußerungen der Sozialpartner und der politischen Parteien. Hans-Heinrich <i>Rubbert</i> , DAG-Bundesvorstand	III/IV	88
Dr. Herbert Lauterbach verstorben	V	117
Die gesetzliche Unfallversicherung — 100 Jahre jung. Dr. Friedrich <i>Watermann</i> , Bonn - Bad Godesberg	VI	121
Gerd Muhr 60 Jahre alt	VI	147
Presseseminar des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	VII	168
Hauptversammlung des Marburger Bundes. Eve-Elisabeth <i>Schewe</i> , Oberwinter	VII	169
Zahnärzte: Bis 1990 Rückgang der Patientenzahl je Zahnarzt um ein Achtel. Rolf <i>Neuhaus</i> , Berlin ..	VII	170
Gerd Muhr legt Vorsitz im VDR nieder; Alfred Schmidt zum Nachfolger gewählt	VII	172
Helmut Kaltenbach ... zum Nachfolger des verstorbenen Rolf Schlöggel gewählt	VIII	195
Heinrich Frommknecht ... wurde zum neuen Vorsitzenden des Verbandes der privaten Krankenversicherung gewählt. Er löst Generaldirektor Dr. Heinzbach ... ab	VIII	195
Der Einsatz der EDV für die Bewältigung moderner Aufgaben der gesetzlichen Krankenversicherung — unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zwischen den Leistungsträgern und der Kassenärzteschaft. Dr. Hans <i>Sendler</i> , Recklinghausen	X	221
Ärztliche Honorarentwicklung 1980 - 1983 — ein „magisches Erklärungsquadrat“ — Heinz <i>Berg</i> , Gudrun <i>Eberle</i> , Dieter <i>Paffrath</i> , Bonn	XI	245
Ansatzpunkte, Ziele und offene Fragen des EDV-Einsatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung. Dr. Hans <i>Sendler</i> , Recklinghausen	XI	250
Die Gewerkschaften und das Recht. Prof. Dr. h.c. Wilhelm <i>Herschel</i> , Bonn/Köln	XII	287

Wirtschaft

- Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise. Prof. Dr. Hans *Zacher*, München I 1
- Streitpunkt Arbeitszeitverkürzung. Karl-Ernst *Schmitz-Simonis*, Düsseldorf I 14
- „Die Haltung der Gewerkschaften zur Sozialen Marktwirtschaft“. Eve-Elisabeth *Schewe*, Oberwinter I 15
- Apotheker wollen zur Reduktion des Arzneimittelkonsums beitragen. Rolf *Neuhaus*, Berlin I 17
- Medikamente — gesundheitsgefährdend und freiheitsvernichtend. Albert *Müller*, Bonn I 18
- Zu den Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Dr. Ulrich *Heilemann*, Essen V 104
- Gesundheitsausgaben in der Stadt und auf dem Lande. Ein kleinräumlicher Vergleich aus gesundheitsökonomischer Sicht. Prof. Dr. Günter *Neubauer*, Neuburg V 111
- Vertreterversammlung der Ortskrankenkassen in Malente. Eve-Elisabeth *Schewe*, Oberwinter VI 147
- Mehr Transparenz in der GKV — ein Schlüssel zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen? Kostendämpfung durch Sachverstand. Prof. Dr. Ph. *Herder-Dorneich*, Köln VII 164
- „Soziale Sicherung: Von der Finanzkrise zur Strukturreform“. Eve-Elisabeth *Schewe*, Oberwinter VII 167
- Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Dr. Bernd *Rohwer*, Freiburg/Br. XI 261
- Förderung von Mobilität und Freizügigkeit in Europa. Reinhard *Zedler*, Köln XII 282
- Ansatzpunkte für einen Ausbau kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Dipl.-Volksw. Wolfgang *Lerch*, Saarbrücken XII 270
- Krankenversicherung und Gesundheitswesen: Bestandteile der regionalen Finanz- und Versorgungswirtschaft. Albrecht *Goeschel*, Bonn/Marquardstein XII 277
- Sozialpolitische Ziele und der empirische Vergleich der Alterssicherungssysteme für abhängig Beschäftigte. Prof. Dr. Hans-Jürgen *Krupp*, Berlin III/IV 57
- Besteuerung von Alterseinkommen — Positives und Kritisches zu den Empfehlungen der Kommission Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Konrad *Littmann*, Speyer III/IV 65
- Die Vorschläge der Alterssicherungskommission zur Harmonisierung von Beamtenversorgung und Rentenversicherung. Prof. Dr. Franz *Ru-land*, Hannover III/IV 74
- Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und betriebliche Altersversorgung im Vergleich. Prof. Dr. Hans-Peter *Schneider*, Hannover III/IV 80
- Zu den Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Dr. Ulrich *Heilemann*, Essen V 104
- Der soziale Schutz als Regelungsproblem des Vertragsrechts. Prof. Dr. Dr. h. c. Wilhelm *Herschel*, Bonn/Köln VI 145
- Zwischen sozialen Transfers und „unzumutbarer“ Erwerbsarbeit: Zum Stand der Einkommenssicherung von Einelternfamilien in der Bundesrepublik und im internationalen Vergleich. Dr. Jürgen *Plaschke*, Bamberg VII 154
- „Soziale Sicherung: Von der Finanzkrise zur Strukturreform“. Eve-Elisabeth *Schewe*, Oberwinter VII 167
- Der Matthäuseffekt: Die ungleiche Verteilung der öffentlichen Sozialausgaben. Prof. Dr. Hermann *Deleeck*, Antwerpen/Löwen VIII 173
- „Soziale Dienste: Ein effektives Instrument der Sozialpolitik?“. Prof. Dr. Roland *Eisen*, Frankfurt a. M. VIII 187
- Solidarität und Subsidiarität in ihrer gegenseitigen Bedingtheit. Prof. Dr. Gerhard W. *Brück*, St. Augustin IX 197
- Ist der Rückgang des Krankenstandes eine Folge von Entlassungen und Frühverrentung? Dr. Rudolf *Dennerlein* und Dr. Markus *Schneider*, Augsburg X 226
- Sozioökonomische Aspekte der Gesundheitssystemforschung. Dr. Detlef *Schwefel*, München X 229
- Scheiden gesundheitlich eingeschränkte Arbeitnehmer in der ökonomischen Krise verstärkt aus dem Arbeitsleben aus? Dr. Klaus *Preiser* und Dipl.-Ing. Wilhelm F. *Schröder*, Berlin X 234
- Ärztliche Honorarentwicklung 1980 - 1983 — ein „mogisches Erklärungsquadrat“ —. Heinz *Berg*, Gudrun *Eberle* und Dieter *Paffrath*, Bonn .. XI 245
- „Solidarität, Gemeinwohl, öffentliches Interesse“ Grundidee einer allgemeinen Theorie politischer Pflichten? Eve-Elisabeth *Schewe*, Oberwinter XI 267

Wissenschaft

- Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise. Prof. Dr. Hans *Zacher*, München I 1
- Ergebnisse der Sachverständigenkommission „Alterssicherungssysteme“ — Vergleichbarkeiten und Funktionsweisen —. Prof. Dr. Helmut *Meinhold*, Heidelberg III/IV 49
- Ursachen, Kriterien und Maßstäbe für die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Prof. Dr. Bernd *von Maydell*, Bonn III/IV 53

Buchbesprechungen

(Nach Sachgebieten und Heften geordnet. Die römischen Ziffern bezeichnen die Nummern des Heftes, die arabischen die Seitenzahl)

Alter	Bildung
Besteuerung von Alterseinkünften. Von Xenia B. Scheil. München, 1983 III/IV 95	Grundausbildung für den Krankenkassendienst. Von Hans Töns. St. Augustin o. J. (1983) II 46
Der Schutz des Schwächeren. Von Eike von Hippel. Tübingen 1982 VII 171	Sozialmedizin für Sozialarbeiter und -pädagogen — Grundlagen und Praxis. Von Hero Silomon (Hg.). St. Augustin 1984 XI 267
Wie sichere ich meine Rente? Ratgeber zur Sicherung des Invaliditätsschutzes in der Rentenversicherung. Von Dr. Yvonne Bürsch und Johann F. Niemeyer, St. Augustin 1984 VIII 195	
	Familie
	Gewalt gegen das Kind: Vernachlässigung, Mißhandlung, sexueller Mißbrauch und Tötung von Kindern. Von Elisabeth Trube-Becker. Heidelberg 1982 II 47
	Sozialrecht-Leitfaden für die Praxis. Von Arnold Erlenkämper. Köln-Berlin-Bonn-München 1984 XII 291
	Genug gejamert! Oder verraten die Frauen den Feminismus? Eine Streitschrift. Von Sonja Pape-Siebert, o. O., o. J. XII 291
	Eines ist zu wenig — beides ist zuviel. Erfahrungen von Arbeiterfrauen zwischen Familie und Fabrik, o. O., o. J. XII 291
	Frauen
	Gewalt gegen das Kind: Vernachlässigung, Mißhandlung, sexueller Mißbrauch und Tötung von Kindern. Von Elisabeth Trube-Becker. Heidelberg 1982 II 47
	Der Schutz des Schwächeren. Von Eike von Hippel. Tübingen 1982 VII 171
	Eines ist zu wenig — beides ist zuviel. Erfahrungen von Arbeiterfrauen zwischen Familie und Fabrik, o. O., o. J. XII 291
	Genug gejamert! Oder verraten die Frauen den Feminismus? Eine Streitschrift. Von Sonja Pape-Siebert, o. O., o. J. XII 297
	Geschichte
	Die Anfänge des sozialen Netzes 1945 bis 1952. Von Kurt Naujeck. Bielefeld 1984 XI 268
	Gesundheit
	Bittere Pillen — Nutzen und Risiken der Arzneimittel. Ein kritischer Ratgeber. Von Kurt Langbein, Hans-Peter Martin, Peter Sichrovski, Hans Weiß. Köln 1983 I 18
	Ratgeber für Medikamentenabhängige und ihre Angehörigen. Von Dietrich Roscher und Prof. Wolfgang Poser und Prof. Sigrid Poser. Freiburg o. J. I 19
	Die heimliche Sucht — Mißbrauch und Abhängigkeit von Medikamenten — ein Überblick. Von Bernhard Schmidtbreich. Freiburg o. J. I 20
	Zum Verfassungsrecht auf Gesundheit. Von Otfried Seewald. Köln 1982 II 46
	Gewalt gegen das Kind: Vernachlässigung, Mißhandlung, sexueller Mißbrauch und Tötung von Kindern. Von Elisabeth Trube-Becker. Heidelberg 1982 II 47
	„Die Rehabilitation Behinderter“ — Wegweiser für Ärzte. Hrsg. von der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation. Köln 1984 VII 170
	Der Schutz des Schwächeren. Von Eike von Hippel. Tübingen 1982 VII 171
	Sozialmedizin für Sozialarbeiter und -pädagogen — Grundlagen und Praxis. Von Hero Silomon (Hg.), St. Augustin 1984 XI 267
Arbeitgeber	
Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung, Kommentar von Prof. Dr. Reinhard Ricardi. München 1982 II 43	
Arbeitnehmer	
Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung, Kommentar von Prof. Dr. Reinhard Ricardi. München 1982 II 43	
Arbeitnehmererfindungsgesetz, 2., völlig neu bearbeitete Auflage. Von Bernhard Volmer und Dieter Gaul, München 1983 VIII 195	
Arbeitsmarkt	
Kürzere Arbeitszeit — pauschal oder individuell? Von ASOP, Arbeitsgemeinschaft Soziale Ordnungspolitik, Köln 1983 II 45	
Arbeitsrecht	
Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung, Kommentar von Prof. Dr. Reinhard Ricardi, München 1982 II 43	
Arbeitszeit	
Kürzere Arbeitszeit — pauschal oder individuell? Von ASOP, Arbeitsgemeinschaft Soziale Ordnungspolitik, Köln 1983 II 45	
Ärzte	
Bittere Pillen — Nutzen und Risiken der Arzneimittel. Ein kritischer Ratgeber. Von Kurt Langbein, Hans-Peter Martin, Peter Sichrovski, Hans Weiß. Köln 1983 I 18	
Ratgeber für Medikamentenabhängige und ihre Angehörigen. Von Dietrich Roscher, Prof. Wolfgang Poser und Prof. Sigrid Poser. Freiburg o. J. I 19	
Die heimliche Sucht — Mißbrauch und Abhängigkeit von Medikamenten — ein Überblick. Von Bernhard Schmidtbreich. Freiburg o. J. I 20	
Kassenarztrecht im Wandel. Von B. Tiemann und S. Tiemann. Berlin 1983 II 46	
„Die Rehabilitation Behinderter“ — Wegweiser für Ärzte. Hrsg. von der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation. Köln 1984 VII 170	
Behinderte	
„Die Rehabilitation Behinderter“ — Wegweiser für Ärzte. Hrsg. von der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation. Köln 1984 VII 170	

Autorenverzeichnis

A

Adamy, Wilhelm, Dipl.-Volksw., Düsseldorf ... IX 214

B

Becker, Hans Joachim, Dr., Göttingen VIII 194
Bellgardt, Peter, Prof. Dr., Königstein X 237
Berg, Heinz, Bonn XI 245
vom Berg, Volker, Essen II 32
Brück, Gerhard, W., Prof. Dr., St. Augustin IX 197
Bürsch, Yvonne, Dr., Bonn IX 217

C

Cornelius, Ivar, Stuttgart IX 200

D

Deleeck, Hermann, Prof. Dr., Antwerpen/Löwen
 VIII 173
Dennerlein, Rudolf, Dr., Augsburg X 226
Dieck, Margret, Dr., Berlin VII 150
Dornbusch, Hans-Ludwig, Dr., Bonn VII 154

E

Eberle, Gudrun, Bonn XI 245
Eisen, Roland, Prof. Dr., Frankfurt a. M. VIII 187

F

Faupel, Georg, Düsseldorf III/IV 87
Fuchs, Herbert, E., Berlin II 31
Fuchs, Karl-Detlef, Dr., Bremen XI 254

G

Grethlein, Gerhard, Dr., München V 118
Goeschel, Albrecht, Bonn/Marquardtstein XII 277
Großjohann, Klaus, Bonn IX 200

H

Hagedorn, Konrad, Dr., Braunschweig IX 200
Heilemann, Ullrich, Dr., Essen V 104
Herder-Dorneich, Philipp, Prof. Dr., Köln VII 164
Herschel, Wilhelm, Prof. Dr. Dr. h. c., Bonn/Köln
 I 12, 13, V 120, VI 145, XII 287
Hinrichs, Karl, Bielefeld II 34, XII 285
Hußmanns, Ralf, Wiesbaden IX 200

J

Jackowiak, Czeslaw, Prof. Dr., Universität Gdansk
 X 239
Jungk, Wolfgang, Dr., Bamberg VIII 182

K

Krupp, Hans-Jürgen, Prof. Dr., Berlin III/IV 57
Kuhlmann, Stefan, Kassel IX 200

L

Lerch, Wolfgang, Dipl.-Volksw., Saarbrücken XII 270
Linder, Peter, Stuttgart V 97
Littmann, Konrad, Prof. Dr., Speyer III/IV 65

M

von Maydell, Bernd, Prof. Dr., Bonn III/IV 53
Meinhold, Helmut, Prof. Dr., Heidelberg III/IV 49
Michalsky, Helga, Dr., Heidelberg VI 134
Müller, Albert, Bonn I 18
Müller, Joachim, Dr., Köln V 118

N

Neubauer, Günter, Prof. Dr., Neubiberg V 111
Neuhaus, Rolf, Berlin I 16, 17; II 39, VII 170

P

Paffrath, Dieter, Bonn XI 245
Plaschke, Jürgen, Dr. Bamberg VII 150
Preiser, Klaus, Dr., Berlin X 234

R

Rohwer, Bernd, Dr., Freiburg/Br. XI 261
Rubbert, Hans-Heinrich, Hamburg III/IV 88
Ruland, Franz, Prof. Dr., Hannover III/IV 74

S

Sendler, Hans, Dr., Recklinghausen X 221, XI 250
Sprang, Friedrich, Dr., Kassel VI 126
Sund, Olaf, Düsseldorf II 37

Sch

Schewe, Dieter, Oberwinter/Sinzig III/IV 91,
 VI 142, XI 266
Schewe, Eve-Elisabeth, Oberwinter I 15, 16;
 VI 147, VII 167, 168, 169; X 236, XI 267
Schmähl, Winfried, Prof. Dr., Berlin IX 217
Schmidbauer, Gertraud, Bonn II 33
Schmitz-Simonis, Karl-Ernst, Düsseldorf I 15
Schneider, Hans-Peter, Prof. Dr., Hannover III/IV 80
Schneider, Markus, Dr., Augsburg X 226
Schräder, Wilhelm, F., Dipl.-Ing., Berlin X 234
Schweffel, Detlef, Dr., München X 229

T

Tichy, Roland, Bonn II 29
Tophoven, Christina, Köln II 25

W

Wasem, Jürgen, Köln II 25, IX 215
Watermann, Friedrich, Dr., Bonn-Bad Godesberg
 VI 121
Wiesenthal, Helmut, Bielefeld II 34, XII 285
Wingen, Max, Dr., Bonn I 21, V 98

Z

Zacher, Hans, Prof. Dr., München I 1
Zedler, Reinhard, Köln XII 282
Zöllner, Detlev, Prof. Dr., Bonn VII 149

SOZIALER FORTSCHRITT

Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik

33. Jahrgang

Heft 1

Januar

1984

Herausgegeben von der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V., Bonn

Geschäftsführender Vorstand: D. SCHEWE, Min.-Dir. a. D., Vorsitzender — Dr. E. STANDFEST, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB, Stellvertreter — Prof. Dr. D. ZÖLLNER, Stellvertreter — Diplompolitologe HARALD EICHNER. — Erweiterter Vorstand: Prof. Dr. G. W. BRÜCK — Dr. HANS O. MESSEDT, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände — ALFRED SCHMIDT, Deutscher Gewerkschaftsbund — HANS-H. SCHMIDT, ehem. MdB — Dipl.-Kaufmann ACHIM SEFFEN, Institut der deutschen Wirtschaft — W. STEINJAN, Ministerialdirigent — Prof. Dr. h. c. J. STINGL, Präsident der Bundesanstalt für Arbeit — OLAF SUND, Präsident des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen — Prof. Dr. MAX WINGEN, Präsident des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg — Dr. JOHANNES DOEHRING, Ehrenvorsitzender — HEINRICH LÜNENDONK, Ehrenmitglied

Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise¹⁾

Von Prof. Dr. Hans Zacher, München

A. Die Entwicklung

I. 1950 - 1973

Von den Anfängen der Bundesrepublik bis in die Mitte der 60er Jahre vollzog sich ebenso der gewaltigste wirtschaftliche Aufschwung der deutschen Wirtschaftsgeschichte² wie ein umfassender Neuanfang und Ausbau der Sozialpolitik.³

Von 1950 bis 1966 hatte sich das Sozialprodukt real etwa verdreifacht.⁴ Die Arbeitslosenquote, die 1950 noch 11,4 vH betragen hatte, sank 1952 unter 10 vH und 1961 unter 1 vH und blieb dort bis 1966. In der gleichen Zeit hatte die Sozialpolitik in weit ausgreifenden Schritten einer eindrucksvollen sozial- und arbeitsrechtlicher Gesetzgebung sich an die Bewältigung der Kriegs-, Regime- und Vertreibungsfolgen und an den Aufbau des modernen sozialen Rechtsstaats gemacht. Das Sozialbudget hatte sich von 1950 bis 1965 nominell versiebenfacht. Die Sozialleistungsquote, das Verhältnis von Sozialleistungen zum Bruttosozialprodukt, hatte sich von 17 vH auf 24,5 vH erhöht. Das wäre für sich betrachtet zwar nur rund 1/3. Aber eben dieses Sozialprodukt selbst hatte sich mittlerweile ja vervielfacht.

Mitte der 60er Jahre war ein Zustand gesellschaftlichen Reichtums selbstverständlich geworden. Die Wirtschaftspolitik hielt Prosperität mehr oder minder für machbar. Die Konjunktüreinbrüche von 1954, 1958 und 1963 waren begrenzt geblieben, und die Wirtschaftspolitik hielt das für ihr Verdienst. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 glaubte, Wachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht von Rechts wegen verordnen zu können. Das Schlagwort von der „Wachstumsvorsorge“ des Staates kam auf.⁵ Und in der Sozialpolitik breitete sich eine Gesinnung aus, die es für selbstverständlich hielt, daß das, was man verteilen will, auch produziert wird. Überall schien sich zu zeigen, daß der Sozialstaat jetzt erst verwirklicht werden müßte: im Bildungswesen, im Gesundheitswesen usw. Der Horizont des sozialstaatlichen Auftrags weitete sich zur „Lebensqualität“. Und der Zugang aller zu allem wurde mit dem Titel der Demokratie verfochten. Die Arbeitnehmer forderten neue Strukturen des Arbeitslebens und der Wirtschaft.

Jener sozialpolitische Sommer war zu schön, zu warm und zu üppig, als daß man an einen Winter hätte denken wollen — allenfalls an einen sonnigen Herbst endloser Ernten. Dabei schrieb die Wirtschaftsgeschichte schon 1967 ihr Menetekel an die Wand. Zum ersten Mal seit der Entwicklung der Bundesrepublik schwenkte der Zeiger des Wachstums des Bruttosozialprodukts ins Minusfeld. Zum ersten Mal kletterte die Arbeitslosenquote wieder auf 2,1 vH. Aber es schien nicht mehr als ein Unfall oder ein böser Traum. Schon 1968

wuchs das Bruttosozialprodukt wieder kräftig. Und schon 1969 war die Arbeitslosenquote wieder unter einem Prozent. Und dabei blieb es im wesentlichen bis 1973. Die Sozialpolitik zog zunächst, durch das Finanzänderungsgesetz von 1967, ihre Konsequenzen aus der Rezession. Schon 1969 aber setzte sie zu einer einzigartigen Phase neuen Ausbaus an. Die durchschnittlichen Reallöhne stiegen in acht Jahren um mehr als 100 vH. Das Sozialbudget verdoppelte sich von 1966 bis 1973 noch einmal. Die Sozialleistungsquote stieg zwar nur von 25,6 vH auf 27,3 vH — dies aber als Anteil an einem Bruttosozialprodukt, das sich im gleichen Zeitraum verdoppelte. Es war eine Zeit sozialpolitischer Euphorie. Aber niemand wird leugnen können, daß der Sozialstaat erst in dieser Zeit auch um Elemente bereichert wurde, die sich als ihm wesentlich erwiesen.

II. 1973 bis zur Gegenwart

1973 zeigt sich im Gefolge des Erdölschocks eine durchgreifende Wende, welche die Situation bis heute kennzeichnet. Niemand weiß erschöpfend, welche Ursachen hier welche Wirkungen gehabt haben. Jeden-

¹ Um Fußnoten ergänzte Fassung eines Vortrages, den der Verf. am 3. 10. 1983 vor den Teilnehmern der Richterwoche des Bundessozialgerichts in Kassel gehalten hat. Für wertvolle Hilfe bei der Vorbereitung und bei der Durchsicht des Manuskripts habe ich Herrn Rechtsreferendar Peter *Rappl* zu danken.

² Siehe jüngst etwa Meinhard *Miegel*, Die verkannte Revolution (1) — Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte, 1983, S. 171 ff.

³ Eine eingehendere Darstellung s. bei Hans F. *Zacher*, Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland, in: Klaus *Schenke* und Winfried *Schmähl* (Hrsg.), Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Helmut *Meinhold* zum 65. Geburtstag, 1980, S. 123 ff.

⁴ Diese und die folgenden Zahlen wurden ermittelt aus: Franz *Neumann*, Daten zu Wirtschaft — Gesellschaft — Politik — Kultur der Bundesrepublik Deutschland 1950-1975, 1976; den Sozialberichten des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung; der Arbeits- und Sozialstatistik des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung; den Gutachten des Sachverständigenrates für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; der Fachserie 18 „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen“, Reihe 1, „Konten und Standardtabellen“ des Statistischen Bundesamtes. Der Verf. bitet um Verständnis, wenn er Einzelnachweise zu den einzelnen Angaben unterläßt.

⁵ Siehe Peter *Badura*, Wachstumsvorsorge und Wirtschaftsfreiheit, in: Rolf *Stödter* und Werner *Thieme* (Hrsg.), Hamburg - Deutschland - Europa, Festschrift für Hans Peter *Ipsen* zum 70. Geburtstag, 1977, S. 367 ff.

falls ist die Szene seither zutiefst verändert. 1974 bricht der Zuwachs des Bruttosozialprodukts auf real 0,4 ein, um 1975 ins Minus zu fallen. Noch einmal zeichnet sich 1976 eine rasche Erholung ab: das Wachstum schwingt 1976 auf + 5,3 vH, um über 1977: + 2,6 vH, 1978: + 3,5 vH und 1979: + 4 vH im Jahre 1980 wieder auf + 1,8 vH zu fallen und 1981/82 erneut ins Minus zu sinken, aus dem es erst 1983 wieder auftaucht. Dramatischer ist die Entwicklung der Arbeitslosenquote. Betrug sie 1974 noch 2,2 vH, so hielt sie sich von 1975 bis 1977 bei 4 vH, blieb von 1978 bis 1980 zwischen 3 vH und 4 vH, kletterte 1981 auf 4,8 vH, 1982 über 8 vH, 1983 über 9 vH. Ein vergleichbares Niveau war 1955 unterschritten und seither nie mehr erreicht worden. Die Sozialleistungsquote verliert in dieser Periode an Signifikanz.⁶ Während das Sozialbudget insgesamt permanent steigt, schwankt die Sozialleistungsquote. Von 27,3 vH im Jahr 1973 springt sie auf 33,7 vH im Jahr 1975. In der Aufschwungphase gibt sie nach und sinkt bis 1979 erneut auf 31,8 vH. Bis 1981 steigt sie wieder auf 33,1 vH, um 1982 mit 32,9 vH etwa gleich zu bleiben. Aber wir wissen, daß dies aus einem stagnierenden Sozialprodukt errechnet ist, und daß es vor allem die Arbeitslosigkeit ist, die nunmehr so viel kostet.

Der Sozialstaat reagiert auf diese Entwicklung der ökonomischen Bedingungen zunächst zwiespältig. Die Entwicklung der sozialpolitischen Verbesserungen bricht nicht jäh ab. Das ist nicht nur die Folge des Schwunges, den die Entwicklung in den frühen 70er Jahren genommen hatte. Das findet eine gewisse Rechtfertigung auch in der Erholung von 1976/79. Gleichwohl wird von 1976/77 an die Tendenz der Sanierungs- und Sparmaßnahmen immer deutlicher. Bis sie schließlich das Feld beherrscht.⁷

Registrieren wir zunächst noch den Fortgang der Expansion.

1974 *Der Familienlastenausgleich — vordem auf Steuerrecht und einzelne Sozialleistungssysteme verteilt — wird auf das Prinzip des einheitlichen Kindergeldes umgestellt. Die Konkursausfallversicherung wird eingeführt. Das Rehabilitationsangleichungsgesetz koordiniert die Rehabilitation. Die 3. Novelle zum Bundessozialhilfegesetz bringt grundlegende Neuerungen in verschiedenen Leistungsbereichen und schränkt die Heranziehung Unterhaltspflichtiger zum Ausgleich von Sozialaufwendungen wesentlich ein. Das Heimgesetz und das Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung ergehen.*

1975 *Das Gesetz über die Sozialversicherung Behindertener, die studentische Krankenversicherung.*

1976 *Mitbestimmungsgesetz, Versorgungsausgleich, Entschädigung für Opfer von Gewalttaten.*

1981 *Die Künstlersozialversicherung.*

Daneben wird das Kindergeld mehrfach erhöht⁸, um erstmals Ende 1981 in die Sparmaßnahmen einbezogen zu werden.⁹

Auch auf die Rezession selbst wird zunächst noch mit Leistungssteigerungen reagiert: vor allem in der Arbeitsförderung — durch Programme verschiedenster Art.¹⁰

Auf der anderen Seite aber folgt seit 1975 Spargesetz auf Spargesetz: Haushaltsstrukturgesetze, Rentenanpassungsgesetze, Kostendämpfungsgesetze, Haushaltsbegleitgesetze.¹¹ Für 1983 steht erneut ein einschneidendes Haushaltsbegleitgesetz¹² bevor.

Das Arsenal der Maßnahmen, das der Gesetzgeber dabei zur Anwendung brachte, entzieht sich jeder kurzen Skizze:¹³

— Leistungen werden gestrichen.

— Leistungen werden begrenzt. Das kann durch die simple, direkte Verminderung von Beträgen geschehen. Listenreicher aber geschieht es durch die Veränderung von Berechnungsgrundlagen (wie vor allem in der Rentenversicherung), durch die Aus-

setzung und Verzögerung von Anpassungsmechanismen, durch die Nichtanpassung fixer Beträge an die

⁶ Siehe dazu Wolfgang Lerch, Stand, Entwicklung und Ursachen der Ausgaben des sozialen Systems, Sozialer Fortschritt, Jg. 32 (1983), S. 159 ff.

⁷ Zum ganzen Panorama s. etwa den Bericht von Erich Dähne über das Kontaktseminar des Deutschen Sozialrechtsverbandes (21. - 25. 2. 1983 in Kassel) zum Thema „Sozialrecht in der Rezession“: Soziale Sicherheit, 32. Jg. (1983), S. 227 ff.

⁸ 8. Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes v. 14. 11. 1978, BGBl. I, S. 1757; Gesetz zur Steuerentlastung und Familienförderung vom 16. 8. 1980 (BGBl. I S. 1083).

⁹ 9. Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1566).

¹⁰ Zur Entwicklung und Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen s. etwa die Jahresgutachten des Sachverständigenrates für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung 1976/77 Tz 91 ff.; 1977/78 Tz 122 ff.; 1978/79 Tz 119 ff., 446 ff.; 1979/80 Tz 132 ff., 347 ff.; 1980/81 Tz 122 ff., 374 ff.; 1981/82 Tz 418 ff.; 1982/83 Tz 92 ff., 217. Siehe auch Sozialbericht 1980, Deutscher Bundestag Drucksache 8/4327, S. 11 ff.

¹¹ Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (Haushaltsstrukturgesetz) v. 18. 12. 1975 (BGBl. I S. 3091); Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes v. 18. 12. 1975 (BGBl. I S. 3113); 19. Rentenanpassungsgesetz v. 3. 6. 1976 (BGBl. I S. 1373); Gesetz zur Weiterentwicklung des Kassenarztrechts (Krankenversicherungs-Weiterentwicklungsgesetz) v. 28. 12. 1976 (BGBl. I S. 3871); 20. Rentenanpassungsgesetz v. 27. 6. 1976 (BGBl. I S. 1040); Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz) v. 30. 6. 1977 (BGBl. I S. 1069); 21. Rentenanpassungsgesetz v. 25. 7. 1978 (BGBl. I S. 1089); 6. Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes v. 16. 7. 1979 (BGBl. I S. 1037); 5. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes v. 23. 7. 1979 (BGBl. I S. 1189); Gesetz über die Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 1982 (Rentenanpassungsgesetz 1982) v. 1. 12. 1981 (BGBl. I S. 1205); Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz) v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1497); 2. Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz) v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1523); Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz) v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1568); Gesetz zur Ergänzung und Verbesserung der Wirksamkeit kostendämpfender Maßnahmen in der Krankenversicherung (Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz) v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1578); Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) v. 20. 12. 1982 (BGBl. I S. 1857); Rentenanpassungsgesetz 1983 v. 20. 12. 1982 (BGBl. I S. 1888).

¹² Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklungen der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe (Haushaltsbegleitgesetz 1984) Deutscher Bundestag Drucksache 10/335 v. 2. 9. 1983.

¹³ Eine umfassende und differenzierte Tatbestandsaufnahme bis zum Anfang des Jahres 1982 von Franz Ruland liegt leider nur in französischer Sprache vor (voraussichtlich 1984 in: European Institute for Social Security, Yearbook 1981/82). Der Ausarbeitung Rulands verdankt dieser Text Grundlegendes. Zur Tatbestandsaufnahme s. ferner aus jüngerer Zeit vor allem Detlev Zöllner, Soziale Sicherung in der Rezession heute und vor 50 Jahren, Sozialer Fortschritt 32. Jg. (1983), S. 49 ff.; Dieter Schäfer, Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung, ebenda S. 121 ff.

Geldentwertung. Anwartschaften (insbesondere auch durch Beiträge erworbene) werden dadurch entwertet.

- Leistungsvoraussetzungen werden verschärft.
- Die Dauer von Leistungen wird eingeschränkt.
- Die Wiederholung von Leistungen (z. B. von Kuren) wird beschränkt.
- Ermessensleistungen werden global begrenzt: plafoniert (so vor allem im Bereich der Krankenversicherung und der Rehabilitation).
- Eine Reihe von Einschränkungen engen den Kreis der Leistungsadressaten anhand persönlicher Merkmale ein (wie etwa bei Leistungen für Kinder, Pflegekinder usw.)
- Die Subsidiarität von Sozialleistungen gegenüber eigener Erwerbstätigkeit, Einkommen und Unterhalt wird erweitert.
- Die Kumulation von Leistungen wird eingeschränkt.
- Die Leistungsempfänger werden (wie vor allem in der Krankenversicherung) an den Kosten beteiligt. Andere Leistungen werden in Vorschüsse oder Darlehen umgewandelt.
- Die Kontrollen sowohl gegenüber den Leistungsberechtigten als auch gegenüber den Leistungserbringern werden verschärft. Die Notwendigkeit von Leistungen und ihre voraussichtliche Wirksamkeit wird vermehrt zum Kriterium und vermehrt geprüft.

Die Verminderung der Leistungen ist jedoch nur eine Seite dieser Politik. Eine andere Seite sind alle die Maßnahmen, die den Leistungsaufwand bei den Verwaltungen wie bei den Leistungserbringern (etwa den Kassenärzten und Krankenhäusern) mindern sollen.

Eine wieder andere Seite ist die, die Einnahmen zu vermehren und die vorhandenen Mittel auszuschöpfen.

- Zur Vermehrung der Einnahmen stehen den allgemeinen gebietskörperschaftlichen Haushalten die Steuern zur Verfügung, den Sozialversicherungsträgern die Beiträge. Zahlreiche Steuern wurden erhöht — explizit oder implizit. Unter den Beiträgen stieg zunächst der Krankenversicherungsbeitrag am meisten, um sich seit 1978 zu konsolidieren. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung lag 1974 bei 1,7 vH und beträgt nun 4,6 vH.
- Eine gefährliche Technik, das Beitragsaufkommen der Sozialversicherung zu erhöhen, ist die Ausweitung des Personenkreises. Trotzdem versuchte sich der Gesetzgeber vorübergehend auch in dieser Methode, indem er die Grenze der versicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung absenkte, ja schließlich ganz abschaffen wollte.
- Ein kurzatmiges Mittel, die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben zu mindern, ist der Abbau von Rücklagen. Er wurde gerade bei der Bundesanstalt für Arbeit und bei den Trägern der Rentenversicherung ausgeschöpft. Dafür wurden die Finanzmassen der Leistungsträger untereinander noch intensiver verbunden: so vor allem im Liquiditätsausgleich der Rentenversicherung oder bei der Verteilung der Defizite aus der Rentenkrankenversicherung auf die Gesamtheit der Kassen.

Eine Technik, die Grenzen zwischen sozialen Leistungssystemen zu durchbrechen, bilden die „Verschiebebahnhöfe“: die Entrichtung von Beiträgen aus einem vorübergehend reicheren in einen vorübergehend ärmeren Bereich und die Abschaffung dieser Beiträge, wenn der reichere Bereich selbst ärmer oder der ärmere Bereich selbst reicher wird. Eine ganz analoge Wirkung kann sich freilich ergeben, wo Leistungen untereinander im Verhältnis der Komplementarität oder der Subsidiarität stehen und wo die Streichung oder Minderung der einen Leistung einen anderen Leistungszweig belastet. Die Verlagerung zahlreicher Bedarfe von der Sozialversicherung auf die Sozialhilfe ist das in jeder Hinsicht bedeutsamste Beispiel dafür. Und die Reduktion der Sozialhilfe war die sehr problematische Konsequenz.

Die Summe der Leistungsminderungen wie die Summe der neuen Belastungen ist durch eine eigentümliche Tendenz der Undurchsichtigkeit — der Nicht-Wahrnehmbarkeit der wahren Wirkungen — gekennzeich-
net.¹⁴ Trefflich hat Christof Helberger formuliert:¹⁵

„In der Praxis erinnerte die Vorgehensweise mitunter an die mittelalterlichen Kipper und Wipper, die durch Abfeilen und Abknapsen Goldmünzen erleichtert und aus Geld mehr Geld machten.“

Andere weithin lautlose, oft nicht nach außen wahrnehmbare und in der Öffentlichkeit nicht diskutierte Elemente der Entwicklung sind die — nicht selten radikale — Einschränkung der Sozialarbeit, die Schließung oder Einschränkung sozialer Einrichtungen, insbesondere in der Jugendarbeit, der ganze oder teilweise Widerruf von „Nulltarifen“ etwa im Bildungswesen (Lehrmittelfreiheit, Schultransport usw.) und bei sonstigen administrativen Leistungen, wie überhaupt und allgemein die Einschränkung oder Verteuerung öffentlicher Leistungen. Die wichtigste Veränderung jener sozialstaatlichen Wirklichkeit, die vor einem Jahrzehnt noch für selbstverständlich gehalten wurde, liegt jedoch im Bereich der Arbeit: zunächst in der Entwicklung der Lohnzuwächse und der Lohnbelastungen, sodann und mehr noch aber in dem Mangel an Arbeitsplätzen.

B. Zwischenbilanz

Gewinnen wir der Entwicklung zunächst ihre positiven Seiten ab. Der soziale Rechtsstaat hat sich als anpassungsfähig erwiesen. Die Freiheit der Arbeitsverfassung blieb erhalten, nichts von ihren Emanzipationsgewinnen ist zurückgenommen. Keines der Sozialleistungssysteme ist zusammengebrochen. Eine grundsätzliche Abkehr der Politik vom Sozialstaat — etwa im Sinne eines Reaganismus — hat nicht stattgefunden; und dies auch politisch, nicht nur der Verfassungsnorm wegen.

Positiv ist auch, daß der Trend der sozialpolitischen Wucherung gebrochen ist. Die aus der Frühzeit der Sozialpolitik stammende Formel, daß mehr Sozialleistungen immer besser sind als weniger, hatte sich überholt. Aber das politische System des Wohlfahrtsstaats war von sich aus nicht imstande, von der Eindimensionalität bloßer Ausweitung abzulassen und sich auf die notwendigen Differenzierungen zu besinnen. Dazu bedurfte es des exogenen Schocks. Um 1970 trat die Sozialpolitik vor allem mit der Behauptung des größten Aufwands vor den Wähler. Nicht die richtige, die beste Wirkung, nicht die optimale Kosten-Mittel-Relation war das Argument, sondern der größte Etat.¹⁶ Diese Naivität ist mittlerweile schon unglaublich fern. Hoffte die Sozialpolitik in der 2. Hälfte der 70er Jahre, die Probleme noch dadurch meistern zu können, daß sie neue Finanzierungsquellen¹⁷ entdeckt, so ist diese Einseitigkeit längst der Erkenntnis gewichen, daß die Korrektur die Leistungsseite nicht verschonen darf. Die breite Erwartung, daß das Spiel, immer mehr Transfers durch immer mehr Abgaben zu speisen, die größten Gewinnchancen für die größte Zahl bietet, ist von Zweifeln angefochten. Der Markt der Schlagworte, lange Zeit von der Ausweitung des Sozialpolitischen dominiert, erweiterte sich um Stichworte wie „Selbstverant-

¹⁴ Das hat durchaus eine gewisse Spiegelbildlichkeit gegenüber den Praktiken der sich ausbreitenden Sozialpolitik in der Wachstumsphase. S. dazu z. B. Hans F. Zacher, Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, VSSR Bd. 7 (1979), S. 145 ff., insbes. S. 155 ff.

¹⁵ Christof Helberger, Sozialpolitik in der Wirtschaftskrise oder Krise der Sozialpolitik, Wirtschaftsdienst 62. Jg. (1982), S. 280 ff. (284).

¹⁶ Auch die Sozialberichterstattung der Bundesregierung war ganz auf dieses Ziel eingerichtet.

¹⁷ Hierzu gehört vor allem auch die Diskussion um den Maschinenbeitrag.

wortung“¹⁸ und „Mißbrauch von Sozialleistungen“¹⁹ Alles in allem: das Spiel der Möglichkeiten wurde wieder offener.

Aber dies alles ist kein Grund, sich sorglos zu geben. Die Korrekturen, die zurückliegen oder unmittelbar bevorstehen, können nur zu einem Teil als die Zurücknahme sozialpolitischer Übertreibung verstanden werden. Zu einem anderen Teil aber handelt es sich um schmerzliche Opfer. Und die Korrekturen, die als ungerecht, sinnwidrig und schädlich bezeichnet werden müssen, sind nicht nur marginal. Die neue Normenflut vertieft erneut die Unverlässlichkeit und Undurchschaubarkeit des Sozialrechts. Viele Einsparungsmaßnahmen haben zu neuen Differenzierungen geführt. Das Sozialrecht ist erneut komplizierter geworden. Zudem: Differenzierungen erzeugen Differenzierungen und Inkonsistenzen erzeugen Inkonsistenzen. Die Unverlässlichkeit des Rechts über die Zeit hin wurde neu spürbar. Die Gleichheit verliert die Dimension der Zeit.²⁰ Die Freiheit verliert den Rahmen glaubwürdiger Zusagen des Rechts, in die hinein sie planen kann. Von „Sicherheit“ in einem materiellen Sinn²¹ kann immer weniger die Rede sein. Aus der Unsicherheit wird Angst.²² Man denke nur an die Rentner, die jeden Tag andere Prognosen lesen, sehen und hören — Prognosen, deren Erfüllung sie nach ihrer Erfahrung alle für möglich halten dürfen.

Vor allem aber ist die Gefahr nicht gebannt. Sie ist aus zweierlei Gründen nicht gebannt. Der eine Grund ist der, daß wir nicht wissen, welche Lasten die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung noch bringt und daß wir keine Konsense absehen können, wie die Zukunft — nicht einmal die voraussehbare — gemeistert werden kann und soll. Der andere Grund — und von diesem Grund allein soll im Folgenden die Rede sein — ist der, daß die Veränderungen der Sozialpolitik ganz und gar im Vordergrund blieben. Ohne die politische Leistung zu schmälern, die darin liegt, eine Sozialpolitik, welche die Kette der Möglichkeiten nicht mehr wahrgenommen hat, wieder an diese Kette zu legen, während eben diese Kette Glied um Glied kürzer wird — ohne also diese politische Leistung zu schmälern, muß das meiste von dem, was geschehen ist und geschieht, doch als ein Kurieren am Symptom beurteilt werden.

Zwar hat sich die Erwartung der Wähler gegenüber der Politik umgestellt: von der in der Wachstumsphase allgemeinen Erwartung der immer neuen Verteilung der Zuwächse auf möglichst viele und möglichst bedeutsame Wählergruppen²³ auf die doppelte Erwartung, das Gemeinwesen und seine wesentlichen Funktionen zu erhalten und die notwendigen Opfer jeweils anderen zuzuweisen. Bis dahin reicht auch das Versprechen „Wende“. Aber beides ist kein Konzept, wie in der Sache zu verfahren ist. Die deutsche Sozialpolitik hungert, aber sie fastet nicht. Weder die Gesellschaft noch das Gemeinwesen haben die Lektion gelernt, die zu lernen gewesen wäre: daß das Phänomen, das den Sozialstaat bedroht, nicht nur ein konjunkturelles, sondern auch und vor allem ein strukturelles ist, und daß ihm die konjunkturellen Schwierigkeiten so gefährlich werden, weil er strukturell nicht darauf eingerichtet ist.²⁴

Eine Sozialpolitik, die nur einspart, wird deshalb der Herausforderung der Zeit nicht gerecht.²⁵ Einsparungen können darauf zielen, den Sozialstaat zu retten oder ihn zu schwächen. Aber selbst wenn sie ihn retten wollen, werden sie das nicht bewirken, wenn die strukturellen Probleme des Sozialstaats nicht respektiert und gelöst werden.

C. Aspekte der Kritik

I. Die Notwendigkeit des Zeithorizonts

Den Kern des Problems trifft Niklas Luhmann in seiner „Politischen Theorie im Wohlfahrtsstaat“²⁶.

„Schon jetzt hat die Politik es ständig mit selbst geschaffenen Wirklichkeiten zu tun. Die Bedürfnisse, die

Unerfreulichkeiten, die fast unlösbaren Probleme, denen sie sich gegenübergestellt sieht, sind zum Teil ihr eigenes Werk. ... Daraus muß, über kurz oder lang, ein gebrochenes Verhältnis zu den eigenen Zielen folgen.

Die Politik hilft sich in dieser Situation mit relativer Kurzfristigkeit der Kalküle, der Zeithorizonte, der Zielsetzungen. Allgemein verkürzt sich in hochkomplexen Gesellschaften vermutlich der für das Handeln relevante Zeithorizont, weil die Verhältnisse für längerfristige Planung zu komplex sind. Der Politik ist außerdem durch den kurzfristigen Rhythmus der Wahlen eine eigene Zeitstruktur auferlegt. Bei kurzen Zeithorizonten können zahlreiche Interdependenzen ignoriert werden. Sie treten nicht in Erscheinung. Im Blick auf die Vergangenheit kann man vernachlässigen, daß man die Probleme mit genau den Prinzipien erzeugt hat, denen man weiterhin zu folgen gedenkt. Und man kann in Bezug auf die Zukunft hoffen, daß die weitläufigen und unübersehbaren Folgen der Jetztzeitplanung im Rahmen des Kontrollierbaren bleiben werden. ...

Auf der Ebene politischer Theorie stellen die gleichen Probleme sich in anderer Form. Hier kann und muß Politik im Kontext ihrer gesellschaftlichen Wirklichkeit zum Thema werden, und das erfordert: Erweiterung der Zeithorizonte, ...“.

¹⁸ S. etwa „Selbstverantwortung in der Solidargemeinschaft. Das Recht der sozialen Sicherung und der Verantwortungswille des Bürgers“, mit Beiträgen von Hans Braun u. a., 1981.

¹⁹ S. Eberhard Eichenhofer, Mißbrauch von Sozialleistungen, Die Sozialgerichtsbarkeit 29. Jg. (1982), S. 137 ff.; Rupert Stettner, Schwachstellen der Gesetzgebung im Gesundheitswesen — „Legale“ Wege des Mißbrauchs, VSSR Bd. 11 (1983), S. 155 ff.

²⁰ Sie ist mit „intertemporärem Ausgleich“ nur unzulänglich angegeben.

²¹ S. Franz Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2. Aufl. 1973.

²² Zumal in einer allgemeinen sozialpsychischen Atmosphäre der Angst.

²³ Zur genauen Analyse s. Hans F. Zacher, Der Sozialstaat als Prozeß, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 134 (1978), S. 16 ff.

²⁴ Diese These hat der Verf. bereits mehrfach an einer anderen Stelle erörtert: Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand. Was kann Politik noch leisten?, in: Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand — Ein Cappenberger Gespräch, 1983, S. 30 ff.; Sozialstaat und Recht. Grundlagen — Entwicklungen — Krise, VSSR Bd. 11 (1983), S. 119 ff. Darauf darf zur Ergänzung des nachfolgenden Bezug genommen werden. — Inzwischen ist die Literatur zur Situation des Wohlfahrtsstaates Legion. Aus primär juristischer Sicht s. ergänzend etwa Rupert Scholz, Sozialstaat zwischen Wachstums- und Rezessionsgesellschaft, 1981; Josef Isensee, Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise. Der Kampf um die sozialen Besitzstände und die Normen der Verfassung, in: Josef Listl und Herbert Schambeck (Hg.), Demokratie in Anfechtung und Bewährung. Festschrift für Johannes Broermann, 1982, S. 365 ff.; Detlev Merten und Klaus Frey, Umverteilung ohne Wirtschaftswachstum? 1982; Eike von Hippel, Zur Krise des Wohlfahrtsstaates, Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, 37. Jg. (1983), S. 121 ff.; Christoph Degener, Rechtsstaat — Sozialstaat. Anmerkungen zum aktuellen Problemstand, in: Recht und Staat im sozialen Wandel, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 80. Geburtstag, 1983; Heinrich Scholler, Die Krise des Sozialstaates und die Garantie des sozialen Besitzstandes, insbesondere bei Behinderten, Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 22. Jg. (1983), S. 163 ff. Weiteres Material (das ja aus allen Disziplinen und auch im Ausland und im internationalen Rahmen erwächst) zu zitieren, würde eine Bibliographie bedeuten, s. aber noch einmal Anm. 6 und Anm. 13.

²⁵ S. auch noch einmal Schäfer (Anm. 13).

²⁶ 1981, S. 10 ff.

Der Sozialstaat muß die Veränderlichkeit der Bedingungen, unter denen er sich im Zeitverlauf vollzieht, einrechnen. Er muß fähig werden, Konstante und Variable zu unterscheiden. Er darf sich nicht mit einem bestimmten Wachstum der Wirtschaft, der Bevölkerung usw. und ebenso wenig mit den Bedingungen der Rezession identifizieren. Er muß eine Identität finden, die von den Gezeiten unabhängig ist.

Das ist eine Forderung gerade auch für das Sozialrecht als der Norm gewordenen Sozialpolitik.²⁷ Recht muß Erwartungen für die Zukunft ermöglichen. Und Recht kann dies nicht, wenn es sich mit den Variablen des Hier und Jetzt identifiziert. Solange es dies tut, wird das Sozialrecht in guten Zeiten ein vollmundiges Versprechen auf Widerruf bleiben und ebenso in schlechten Zeiten ein kleinlauter Verzicht und ein Gemurmel von besseren Zeiten, in denen die vollmundigen Versprechen auf Widerruf wiederkehren können.

Den Zeithorizont gewinnen heißt aber noch mehr. Der Sozialstaat muß „geschichtlich“ werden. Er muß sich in der zurückliegenden Entwicklung sehen. Er muß sich eingestehen, daß sich seine Bedingungen verändern, indem er sich verwirklicht. Er muß bereit sein, aus Erfahrungen zu lernen. Er muß sich in die Zukunft projizieren; und er muß reflektieren, was das, was heute geschieht, für die Zukunft bedeutet.

II. Entwicklung und Alterung des Sozialstaats

Zunächst ist es wichtig, daß der Sozialstaat sich gegenwärtigt, daß er die Wahl hat, sich auf dem Weg in die Unendlichkeit seiner Erfüllung zu erschöpfen oder im Endlichen und real zu bleiben. Um noch einmal Luhmann²⁸ zu zitieren:

„Wenn man von einer ‚Logik des Wohlfahrtsstaates‘ sprechen kann, so ist diese durch ein kompensatorisches Prinzip zu bezeichnen. Mit dem Begriff der Kompensation hat man jedoch bestimmte Erfahrungen, er tendiert zur Universalisierung, weil je nach Problemstellung alle Unterschiede kompensiert werden können und immer Unterschiede übrig bleiben oder Neudefizite auftreten, die ihrerseits nach Kompensation verlangen. Wenn alles kompensiert werden muß, dann auch das kompensieren. ... Mit dem Begriff der Kompensation wird, sobald er als Anspruchsgrundlage anerkannt und praktiziert wird, jene Eigendynamik in Gang gebracht, die vom Sozialstaat zum Wohlfahrtsstaat führt, die schließlich nichts mehr ausnimmt und sich selbst verzehrt — wenn nicht eben dies gesehen ... wird.“

1. Die inneren Widersprüche des „Sozialen“ und die Ungleichgewichte der Verwirklichung

Aber schon ehe der Sozialstaat sich so im Unendlichen verliert, läuft er in die Schwierigkeiten der sich hinter der scheinbaren Selbstverständlichkeit des „Sozialen“ verbergenden Vielfalt und Widersprüchlichkeit dessen, was das „Soziale“ im „Sozialstaat“ meint.²⁹ Sozialstaat meint erstens die absolute, minimale Dimension: die Negation materieller Not, letztlich der Gewähr des Existenzminimums. Sozialstaat meint zweitens die egalitäre Dimension im Sinne von „mehr Gleichheit“: des Abbaus von Wohlstandsunterschieden und der Kontrolle von Abhängigkeiten. Und er meint eine dritte Dimension: die soziale Sicherheit gegen die sog. „Wechselfälle des Lebens“. In den Anfängen der Sozialpolitik ist es keine Schwierigkeit, die Richtung der durch diese Maximen gebotenen Korrekturen zu finden. Die Frage nach der Grenze, an der anzuhalten ist, stellt sich ohnedies nicht. Je weiter sich der Sozialstaat entwickelt, desto weiter wird das Spiel der Frage, was denn nun das „noch Sozialere“ sei, und desto mehr treten Interferenzen zwischen den Zielen auf. Der Horizont öffnet sich ins Unendliche und der Konflikt der Prioritäten wird hoffnungslos. Die wichtigsten Beispiele:

— Ist soziale Sicherung auch Sicherung des erlangten Lebensstandards, so ist sie auch eine Sicherung gegen die Gleichheit.

— Meint der Titel des „Sozialen“ zunächst die Differenz zwischen Normalität und Subnormalität — genauer: den Schutz gegen die Vorenthaltung von Normalität und gegen Abfall in die Subnormalität — so meint er, indem der Sozialstaat sich entwickelt, immer mehr auch die Hebung der Normalität selbst, die Ausbreitung von Freiheiten durch die Zuteilung der Realaktoren ihres Nutzens und die Teilhabe möglichst vieler am Wohlstand.

— Auch das Postulat der Gleichheit bedeutet deshalb mehr Last als Hilfe. Ist Gleichheit der Chancen oder Gleichheit der Erträge, Gleichheit der Bedürfnisse, Gleichheit der Leistung oder was sonst gemeint? Wie weit ist eine Angleichung der Lebensverhältnisse, eine Aufhebung sozialer Unterschiede durch Umverteilung wirklich gewollt?

Was die Sache der Gleichheit fatal macht, ist, daß in dieser Gesellschaft ein egoistischer Gleichheitsbegriff herrscht. Kurz gesagt: der eigene Vorteil ist „gleich“: der Vorteil der anderen „ungleich“; der Nachteil anderer kann „ungleich“ sein, aber ihn auszugleichen gibt es genügend „ungleiche“ Vorteile anderer. So zu denken ist nicht das Privileg „höherer Stände“. Es ist in dieser Gesellschaft allgemein. Es ist auch keine Frage der Parteirichtung. Auch den sozialdemokratischen Ruf nach „mehr Gleichheit“ haben wohl die meisten Wähler nicht anders verstanden. Wie auch immer: die Unbereitschaft dieser Gesellschaft zur Gleichheit und die sozialpolitische Behauptung des Zieles der Gleichheit ergeben eine verwirrende Schizophrenie des öffentlichen Bewußtseins. Sie bewirkt evident Widersprüchliches und — von den natürlichen Maßstäben der Anfänge her gesehen — „Unsoziales“.

Institutionelle Bedingungen aber fördern gerade dieses. Die machterhaltende demokratische Entscheidung des Grenzwählers fällt nicht „unten“, nicht durch die, die im Existenzminimum gefährdet sind und denen Gleichheit im Normalen vorenthalten ist. Sie fällt in der „Mitte“. In einem Gemeinwesen, in dem der Titel des „Sozialen“ unwiderstehlich geworden ist, liegt es deshalb nahe, daß sich die Politik und die Mittelschichten, von denen die Machterhaltung der Politik abhängt, darauf einigen, daß eine Politik zugunsten der „Mitte“ auch eine „soziale“ Politik ist — und umgekehrt: daß eine „soziale“ Politik eine Politik zugunsten der „Mitte“ sein muß. Damit verliert Sozialpolitik ihren natürlichen Kompaß und ist zu jeder Inkonsequenz fähig — zu jeder Inkonsequenz des „Zulegens“ ebenso wie zu jeder Inkonsequenz des Sparens.

Diese Gesetzmäßigkeit vertieft sich dadurch, daß Sozialpolitik um so machbarer ist und um so breiter wirkt, je mehr sie sich auf ökonomische Probleme und ökonomische Maßnahmen konzentriert. Am leichtesten verfügt der Sozialstaat über Geld.³⁰ Damit aber ver-

²⁷ S. zur Zeit als einer wesentlichen Dimension des Sozialrechts neuerdings Herbert Rische u. Franz Josef Terwey, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung 1983, S. 273 ff., insbes. S. 285 ff. und die dortigen Nachw. (insbes. S. 286).

²⁸ A.a.O. (Anm. 26) S. 8 f.

²⁹ S. ergänzend zum folgenden auch Hans F. Zacher, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, in: Wolfgang Gitter, Werner Thieme, Hans F. Zacher (Hg.), Im Dienst des Sozialrechts. Festschrift für Georg Wannagat, 1981, S. 715 ff.; ders., Der Sozialstaat als Aufgabe der Rechtswissenschaft, in: Gerhard Lüke, Georg Röss, Michael R. Will (Hg.), Rechtsvergleichung, Europrecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco, 1983, S. 943 ff.

³⁰ Zur Ökonomisierung und Monetarisierung der Sozialpolitik s. insbes. Florian Tennstedt, Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik, in: Axel Murswiek (Hg.), Staatliche Politik im Sozialsektor, 1976, S. 139 ff.; Zacher, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft (Anm. 29), S. 759 ff.; Niklas Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, 1981, insbes. S. 31 Anm. 20, 94 ff., 103 ff.

fehlt der Sozialstaat permanent die Peripherie der Nöte, die nicht ökonomisch definiert sind und denen nicht mit Geld beizukommen ist. Und gerade dies ist auch ein Beispiel dafür, daß wir die Lektion, die wir lernen müssen, noch nicht gelernt haben. Die Sozialpolitik der letzten Jahre hat die Sozialarbeit bei weitem stärker eingeschränkt³¹ als die Geldleistungen. Sie hat die Sozialhilfe empfindlicher beschnitten³² als die Renten. Und trotzdem hat sie die Renten stärker beschnitten als die Versorgung der Beamten.³³ Sie hat die Ökonomisierung und Monetarisierung der Sozialpolitik vertieft statt umgekehrt. Sie hat die „Sozialpolitik der Mitte“ fortgeführt, statt sich zu „resozialisieren“.

In nichts zeigt sich die Verlegenheit, in die seine Entwicklung den Sozialstaat bringt, vielleicht so sehr, wie im Anwachsen von Besitzständen. Soziale Gerechtigkeit wurde und wird immer wieder in dreifacher Gestalt beansprucht: als Bedürfnisgerechtigkeit, als Leistungsgerechtigkeit und als Besitzstandsgerechtigkeit.³⁴ Der Sozialstaat stand zuerst im Zeichen der Bedürfnisgerechtigkeit, versöhnte sich bald mit der Leistungsgerechtigkeit³⁵, um endlich auch Besitzstände hervorzubringen. Gerade ihr Schutz ist eine gleichsam „natürliche“ Aufgabe des Rechts — im Verfassungsstaat vor allem des Verfassungsrechts. Daß das Recht dies leistet, zählt durchaus zu seinen Verdiensten um die Kultur des Sozialstaats. Gleichwohl baut das Recht so auch mit an den inneren Widersprüchen des Sozialstaats. Doch greift das Phänomen faktischer, politischer Besitzstände weit darüber hinaus. Sie überdauern in Nischen des politischen Vorurteils und des politischen Tabus. Wer sie angreift, wird als „reaktionär“ geächtet — ein eigentümlicher Sprachmechanismus, mit dem sich die soziale Errungenschaft von gestern dagegen schützt, morgen als sozialer Besitzstand überprüft zu werden.³⁶ Die Anerkennung eines sozialen Titels hat ihre eigene Irreversibilität. Und dem Sozialstaat fällt es unendlich schwer, sich seiner zu entledigen. Auch das ist eine Gesetzmäßigkeit, die sich in der Phase der Reduktion nicht anders darstellt als in der Phase der Expansion.

2. Die Veränderung der Verhaltensmuster der Gesellschaft

Zugleich bringt sich der Sozialstaat, indem er sich verwirklicht, um wichtige Prämissen seines Funktionierens.³⁷ Sozialpolitik und Sozialrecht müssen von der Grundannahme her verstanden werden, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit hat und darauf verwiesen ist, den Unterhalt für sich und seine Familie (den Ehegatten und die Kinder) durch (abhängige oder selbständige) Arbeit zu verdienen. Nur von daher „funktionieren“ die sozialrechtlichen Regelungen. Die Selbstverständlichkeit dieser Regel nimmt jedoch um so mehr ab, je älter der Sozialstaat wird. Die Alternativen laufen darauf hinaus, den Verbund zwischen Arbeit und Befriedigung der Bedürfnisse — vollständiger: zwischen Arbeit und Befriedigung der Bedürfnisse auch der Familie — aufzubrechen. „Leistung nach den Fähigkeiten — Zuteilung nach den Bedürfnissen“ ist eine Formel dafür. „Arbeit zur Selbstverwirklichung — Zuteilung zur Selbstverwirklichung“ ist ein andere. Sie würden für sich an den Realitäten scheitern. Auch würden sie die Freiheit aufheben, indem Leistung und Bedarf von außen zugemessen würden. So hat eine freiheitliche Sozialpolitik keine Wahl als auf der zitierten Grundregel aufzubauen. Aber die Alternativen heben dennoch die Kraft der Grundregel auf. Die Definition jener Defizite, denen das Sozialrecht als Ausnahme von der Regel der Selbstverantwortung abhilft, wird gerade von jenen Alternativen regiert. Sozialrecht greift ein, wenn die Regel, von der wir ausgehen, den Bedürfnissen nicht gerecht wird. Und es greift ein, wenn jene Regel die Selbstverwirklichung vergewaltigt oder verkümmern läßt. Die Summe der Interventionen nimmt so der Grundregel mehr und mehr das Selbstverständliche und Zwingende. Dies gilt um so mehr, als der Mangel an Arbeit jener Regel die tat-

sächlichen Voraussetzungen entzieht. Mittlerweile geht es doch oft nur noch darum, wann der, der von der Arbeit auf eine Sozialleistung „umsteigt“, dem Sozialstaat einen Gefallen tut.³⁸

Aber nicht nur insofern schwinden die Voraussetzungen des Sozialrechts. Das Sozialrecht der Gegenwart ist immer noch auch unter der selbstverständlichen Prämisse gestaltet, daß Sozialleistungen „Aushilfen“ sind. Längst aber sind in dieses Sozialrecht Generationen hineingewachsen, denen die Sozialleistungen als ein Angebot der Gesellschaft erscheinen, um von vornherein planvoll damit und davon zu leben. Und mehr und mehr Sozialleistungen (Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung usw.) sind so gestaltet. Nicht selten steht hinter einer Regelung, die eine Leistung vorhält, auch der Dissens. Die einen verstehen sie als Nothilfe, die anderen als Angebot. Der Bürger, der Sozialleistungen so in seine „Kalkulation“ einbezieht, wie sie tatbeständlich bereitgehalten werden, verfährt nur rational.

Vielfach wird in all diesen Zusammenhängen von einem „Mißbrauch“ der Sozialleistungen gesprochen. In Wahrheit handelt es sich um die Unfähigkeit oder auch den Unwillen des Rechts, die Verhaltensregeln, die es voraussetzt, zu formulieren. Ganz allgemein handelt es sich freilich um ein Beispiel dafür, daß die Wirkungen modernen positiven Rechts — des gesellschaftsgestaltenden und wirklichkeitsverändernden positiven Rechts, wie es sich seit dem 19. Jahrhundert entwickelt hat —, sich stets von den Absichten befreien, die es ins Leben riefen. Es scheint, daß das Sozialrecht, obschon Prototyp solchen positiven Rechts, dies um so schwerer lernt, je dringender es das lernen sollte.

Eine unkontrollierte Streuung der Normwirkung und noch mehr der Dissens über den Zweck der Norm schaffen jedoch Ungerechtigkeiten unter den Bürgern, nehmen dem Sozialrecht seine Befriedigungsfunktion, bela-

³¹ Die Einsparung von Sozialarbeiterstellen und die Schließung von sozialen Einrichtungen waren die ersten Sparmaßnahmen, lange ehe Geldleistungen eingeschränkt wurden. Und diese Politik wurde fortgesetzt, auch nachdem man dazu übergegangen war, Geldleistungen einzuschränken. S. zu diesen Problemen aus jüngster Zeit etwa Klaus *Pröbldorf*, Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern der sozialen Arbeit im Zeichen der Krise der öffentlichen Finanzen, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 63. Jg. (1983), S. 12 ff.; Erhardt *Meichsner*, Auswirkungen der aktuellen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung auf den sozialen Bereich, ebd. S. 171 ff.; Wilhelm *Adamy*, Gerhard *Naegele*, Johannes *Steffen*, Sozialstaat oder Armenhaus?, Sozialer Fortschritt 32. Jg. (1983), S. 193.

³² Das gilt vor allem für die „Deckelung“ der Regelsätze, die — eine merkwürdige Einseitigkeit der Diskussion — in der Öffentlichkeit viel weniger kritisiert wurde als die dann wieder korrigierte Minderung des „Taschengeldes“ für Heiminsassen.

³³ S. dazu demnächst den Bericht der Alterssicherungs-Kommission der Bundesregierung.

³⁴ Walter *Kerber*, Claus *Westermann* u. Bernhard *Spörlein*, Gerechtigkeit, in: Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft, Teilband 17, 1981, S. 5 ff. (44 ff.).

³⁵ S. zu Bedürfnis und Leistung Elisabeth *Liefmann-Keil*, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, 1961, S. 97 ff.

³⁶ Drastisch aber richtig dazu Wolfgang *Zeidler*, Grundrechte und Grundentscheidungen der Verfassung im Widerstreit, Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages Bd. II, Teil I, 1980, S. I 5 ff. (17).

³⁷ S. dazu ergänzend auch Hans F. *Zacher*, Zur Anatomie des Sozialrechts, Die Sozialgerichtsbarkeit, 29. Jg. (1982), S. 329 ff.; ders., dass., Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge Bd. 27 (1983), S. 228 ff.

³⁸ Das zeigt sich vor allem in der Diskussion um den Übergang der „Endfünffziger“ über die Arbeitslosenversicherung zur Rentenversicherung.

sten die zu Unrecht, die des eigentlichen Zwecks wegen zu Recht belastet werden, und mindern die gesellschaftliche Akzeptanz der je eigenen Belastungen und der je fremden Vorteile. Statt einer entsprechenden Klärung des Sozialrechts Sozialleistungen pauschal zu verkürzen, nur um ihnen den Reiz zu nehmen, ist jedoch sachwidrig. Dabei läuft der Sozialgesetzgeber Gefahr, die zu Unrecht zu schädigen, denen die Leistungen zu Recht zugeordnet sind.³⁹

3. Die Selbstgefährdung der Arbeitnehmergesellschaft

Das vielleicht bedeutsamste Beispiel für die Schwierigkeiten, in die der Sozialstaat durch seine Entwicklung gerät, wurzelt wohl in der „Arbeiterfrage“. Aus „den Arbeitern“, deren soziales Los dazu führte, daß die „Arbeiterfrage“ als „soziale Frage“ aufgeworfen werden mußte, ist inzwischen eine Arbeitnehmergesellschaft geworden, deren Glieder sich in den unterschiedlichsten Situationen des Berufs und der Lebensverhältnisse befinden. Reich und arm, geschont und geplagt, ausbeuterisch und ausgebeutet, sind heute Gegensätze auch innerhalb der Arbeitnehmergesellschaft selbst. Als die „Arbeiterfrage“ als „soziale Frage“ formuliert wurde, gab es zudem eine eindeutige Konfrontation: der „Feind“ im Vordergrund war der kapitalistische Unternehmer. Mittlerweile haben sich neue Fronten aufgetan. Die „Verflüchtigung des Eigentums“, die Konzentration der Wirtschaft und die immense Ausweitung des „öffentlichen Dienstes“⁴⁰ haben es dahin gebracht, daß sich „Arbeiter“ und „Kapitalist“ immer seltener begegnen. „Arbeitsleben“ und „Arbeitsleid“ wurden weithin zu einer Binnenkonfrontation innerhalb der Arbeitnehmergesellschaft. Niemand kann endlich übersehen, daß andere Gruppen und Probleme nicht minder bedeutsame oder drängendere „soziale Fragen“ aufwerfen als die Arbeitnehmergesellschaft als solche.

Gleichwohl nimmt diese Arbeitnehmergesellschaft als ganze den von den Arbeitern und für die Arbeiter im 19. Jahrhundert behaupteten und im 20. Jahrhundert durchgesetzten sozialen Titel für sich in Anspruch. Gleichwohl hat sich der Schutz für den Arbeitnehmer bis in die jüngste Zeit hinein immer mehr ausgedehnt und intensiviert. Indem sich der Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen immer weiter ausbreitete, wuchs ja auch ihre politische Macht in der Mehrheitsdemokratie. Aber selbst wo die Politik schweigt, läßt das nur der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte den Raum, die Position der Arbeitnehmer nach jenen Gesetzen weiter auszubauen, nach denen die Arbeitsgerichte zur Zeit der „Arbeiterfrage“ angetreten waren. Und dies alles hat die Tendenz bestärkt, daß der Zustrom zur abhängigen Arbeit immer breiter wurde, während die Alternative der Selbständigkeit für viele nur noch eine Absurdität, eine nicht akzeptable soziale Vereinsamung darstellt.

Ganz unversehens ist damit die Arbeitnehmergesellschaft in ein riesiges Paradoxon gelaufen. Die Unterschiede der sozialen Befindlichkeit innerhalb der Arbeitnehmerschaft werden sozialpolitisch weniger ernst genommen als (erstens) die historischen Gegensätze zwischen der Arbeitnehmerschaft und den Selbständigen sowie (zweitens) die sozialen Unterschiede unter den Selbständigen. Die soziale Position eines Arbeitnehmers wird dadurch — verglichen mit den jeweils erreichbaren Positionen Selbständiger — attraktiver. Zugleich wird die Abgabenlast der Arbeitnehmer immer größer. Denn der Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen breitet sich aus, ihre Einkommen wachsen in die steuerliche Progression hinein und die Lasten, die man dem Arbeitgeber aufladen zu können glaubt, werden auf die Verbraucher — die zuletzt und zumeist wieder die Arbeitnehmer sind — abgewälzt und müssen, je höher sie werden, um so dringlicher auch abgewälzt werden. Die Frage, ob Arbeit sich noch lohnt, drängt sich immer mehr auf. Aussteiger und Schwarzarbeit sind die Folgen. Und der Mangel an Arbeit nimmt dem Phänomen jede „natürliche“ Kontrolle. Da-

mit aber wird die Last für die, die arbeiten, immer noch drückender.

Dieses Bild ist um die Stellung der Arbeitnehmergesellschaft im Prozeß der Unternehmenskonzentration zu ergänzen. Der soziale Schutz der Arbeitnehmer belastet kleinere Unternehmen mehr als große. Und er ist in großen Unternehmen effektiver als in kleinen. Um ihrer Arbeitsplätze willen werden große Unternehmen aber auch mehr gestützt als kleine. Das soziale Schutzbedürfnis der kleinen Selbständigen dagegen ist längst nicht zureichend anerkannt. Dem globalen Schutzanspruch der Arbeitnehmer korrespondiert so weitgehend noch ein globales soziales Vorurteil gegen die Selbständigen. So vollzieht sich die Ausdünnung des Mittelstandes und der Schicht der Kleinselbständigen, mit denen Arbeitnehmer und Arbeitslose heute weithin nicht mehr tauschen möchten, gerade auch unter sozialpolitischen Vorzeichen.

Hier haben es Heilungskräfte besonders schwer. Sollte der Sozialstaat hier lernen, so müßte die mächtige demokratische Mitte bereit sein, gegen sich selbst zu lernen. Lernt der Sozialstaat aber nicht, so bleiben jene sozialen Bedingungen wirksam, die den Weg in die abhängige Beschäftigung weisen: gleichermaßen zu hohem sozialen Schutz, zu großer Umverteilungsbürde und zum Risiko der Arbeitslosigkeit.

Es ist ein besonders gefährliches Ungleichgewicht der gegenwärtigen Debatte, daß so vielstimmig gegen die Sozialleistungen gesprochen wird, während das Paradoxon einer Arbeitnehmergesellschaft, die gegen den „Faktor Kapital“ und das Gemeinwesen eine Rechnung aufmacht, die sie — wenn auch in anderer Besetzung — selbst bezahlt, nur von wenigen beim Namen genannt wird.

4. Die Sozialisierung der Risiken — die Privatisierung des Reichtums

Aber noch eine andere Entwicklung wurde übersehen: das Wachstum privatwirtschaftlicher Sicherheiten und das Wachstum privatwirtschaftlicher Sicherungsmöglichkeiten.⁴¹ Das Volk der Bundesrepublik Deutschland ist aus dem Krieg, der Vertreibung und der Währungsreform vergleichsweise arm hervorgegangen. Die einzelnen hielten sich für unfähig, sich zu sichern. Mittlerweile ist dieses Volk reich geworden — ungleich reich, aber im Großen und Ganzen doch erstaunlich reich. Die Möglichkeiten, die Sicherungsmechanismen im Hinblick darauf wieder zu entlasten und die Sozialpolitik auf die Herstellung der Gleichheit zu werfen, statt auf die Sicherung der Ungleichheit, wurden nie diskutiert. Der Wohlstand wurde selbstverständlich privat. Die Sorge für die Wechselfälle des Lebens aber blieb sozialisiert.

Diese Einseitigkeit ist gerade auch für die konjunkturellen Schwierigkeiten bedeutsam. Das Vorurteil „privat = unsicher“ und „öffentlich = sicher“ ist eine schädliche Vereinfachung. In Wahrheit ist nichts ganz sicher und nichts ganz unsicher, vielmehr alles auf spe-

³⁹ Wie Teresa Bock bei der Eröffnung des 70. Deutschen Fürsorgetages in Berlin (31. 10. - 2. 11. 1983) sagte, ist der „Rasenmäher“ beim Sparen genauso falsch wie die „Gießkanne“ beim Ausgeben.

⁴⁰ (a) Der Anteil der Abhängigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen stieg von 1950 = 68 % auf 1980 = 88 %. — (b) Von den abhängig Beschäftigten (1950 = 15,9 Mio.; 1970 = 24,4 Mio.) waren in Arbeitsstätten mit

	1 - 9	10 - 99	100 - 999	über 1000 Beschäftigte
1950	5,4	4,7	3,9	1,9
1970	5,5	7,4	7,4	3,9

Mio. Beschäftigte tätig. — (c) Im unmittelbaren öffentlichen Dienst (ohne Bundesanstalt für Arbeit und Sozialversicherungsträger) waren 1952 1,9 Mio. Beschäftigte, 1979 3,6 Mio. Beschäftigte vollzeitlich tätig.

⁴¹ S. Miegel (Anm. 2).

zifische Weise unsicher und sicher zugleich. Der privaten Sicherung — der Vorsorge durch Sparen, Vermögensbildung und Privatversicherung — entspricht primär das privatwirtschaftliche Risiko. Der öffentlichen Sicherung entspricht primär das gesamtwirtschaftlich-politische Risiko. Der elementaren Regel, daß die Entwicklung wirtschaftlicher Werte in der Zeit unvorhersehbaren, unkalkulierbaren Veränderungen ausgesetzt ist, kann soziale Sicherung hier und dort nicht entrienen. Die Auswahl und Kombination der Techniken, wie dem einzelnen Sicherheit verschafft wird und Unsicherheit belassen bleibt, kann die Summe dessen, was die Gesellschaft insgesamt an Sicherheit bieten kann, mehr oder weniger gut ausschöpfen. Eine einseitige Auswahl der Techniken kann Notgedrungen nur einen Teil dieses Potentials erschließen — und wird die ausgewählten Techniken mit Erwartungen überfordern.

III. Sozialer Rechtsstaat — soziale Demokratie

Verändern wir den Ansatz dieser Diagnose ein letztes Mal. Weiten wir ihn. Das Grundgesetz verbindet die sozialstaatliche Verheißung mit den Prinzipien des Rechtsstaats und der Demokratie. Beide Verbindungen haben ihre Berechtigung. Ihre Verwickelung hat ihre eigenen Probleme und Grenzen, ihre eigenen Widersprüche — bis hin zu der Gefahr, daß Sinn Unsinn und Wohlstand Plage werden.

Aus der sozialen Erfüllung des Rechts und der rechtlichen Verwirklichung und Vergewisserung des Sozialen ist die soziale Überforderung des Rechts und die Verrechtlichung des Sozialen geworden. Mit der Gerechtigkeit verspricht der soziale Rechtsstaat auch soziale Gerechtigkeit im Zeitverlauf. Mit der Rechtssicherheit verbindet sich im sozialen Rechtsstaat auch die Erwartung sozialer Sicherheit durch Recht. Das Recht als Instrument einer sich stets ändernden Sozialpolitik muß beides in Frage stellen.

Die „soziale Demokratie“ verbürgt dem breitesten Kreis sozialer Belange den Zutritt zur Politik. Der Sozialstaat als „Herrschaft für das Volk“ soll sich nicht lösen von der „Herrschaft durch das Volk“. Je mehr sich aber Sozialpolitik und Demokratie entwickeln, desto mehr degenerieren beide zu Systemen der Machterlangung und -erhaltung.⁴² Ob das Soziale die Politik umtreibt oder die Politik das Soziale, wird immer schwerer unterscheidbar.

D. Vorschläge

Was ist in dieser Lage zu tun?

I. Die Verstetigung des Rechts

Eine erste zentrale Forderung muß der Verstetigung des Rechts gelten. Dem Gesetzgeber müssen grundsätzliche, institutionelle Wege gewiesen werden, die ihn von der täglichen Verantwortung für die Anpassung des Rechts an soziale Veränderungen ebenso lösen wie von der täglichen Versuchung der Intervention.

1. Die Distanzierung des Sozialrechts von den konkreten Verhältnissen

Zunächst müssen die Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um das Sozialrecht mehr als bisher aus seiner engen Verbindung mit der sich stets ändernden Wirklichkeit zu lösen.

Die erste Forderung dabei muß sein, autonomen, selbstregulierenden Systemen wie dem Markt so viel Wirksamkeit zu belassen, wie nur möglich.⁴³ Natürlich meine ich damit nicht etwa, Privatnützigkeit ohne Markt mit Marktwirtschaft zu verwechseln (wie das die Kassenärzte gelegentlich tun). Ich meine zunächst die Erhaltung eines vitalen Marktes schlechthin. Ich habe oben davon gesprochen, daß die Schicht der Klein- und

Mittelunternehmen nicht zuletzt auch aus sozialpolitischen Gründen ausdünn. Sie bedeutet einen enormen Verlust an Anpassungs- und Innovationsfähigkeit unserer Wirtschaft. Ich meine ferner die sozialpolitische Erprobung echter marktwirtschaftlicher Möglichkeiten. Warum etwa wagt man nicht, der Privatversicherung mehr Spielraum in der sozialen Sicherung — etwa in der Krankenversicherung — zu eröffnen? Man gebe ihr die gebotenen Toleranzen von Standards und vielleicht auch den Kontrahierungszwang vor und lasse sie in diesem Rahmen erproben, welche Sicherheit zu welchem Preis gefragt ist und geboten wird. Oder man denke an den dänischen Weg, von Staats wegen nur eine Grundrente zu sichern⁴⁴ und die einkommensspezifische Sicherung der Eigenvorsorge auch über den Markt zu überlassen. Ist die Sicherung ungleicher „Spitzen“ nicht eine genuine Aufgabe der Privatwirtschaft? Ich darf dazu auch an das Stichwort der Diversifikation sozialer Sicherung⁴⁵ erinnern und an die innere Spannung, in die der Sozialstaat gerät, wenn er Gleichheit will und Ungleichheit sichert. Diversifikation aber bedeutet, daß verschiedene Sicherungselemente auf Konjunkturen ungleich reagieren können und so die Wirkungen streuen.

Aber natürlich geht es nicht nur um den Markt. Es geht allgemeiner darum, so gut als möglich selbstregulierende Systeme zu nutzen, in denen Betroffenheiten, Interessen, Kompetenzen und Entscheidungsbezugnisse einander so zugeordnet sind, daß sie möglichst ohne staatliche Intervention die ihnen vorgegebenen Zwecke erreichen. Solche Organismen können privater Natur (wie Familien, Selbsthilfegruppen, Genossenschaften usw.)⁴⁶ aber auch öffentlicher Natur (wie spezifisch und adäquat strukturierte Körperschaften, Anstalten, Ausschüsse usw.) sein. Nicht weniger geht es hier um Mechanismen wie die richtige Gestaltung einer Selbstbeteiligung, die richtigen Anreize für eine optimale Praxis der Kassenärzte usw. Unsere Sozialrechtentwicklung hat viel zu sehr auf die unmittelbare normative Anordnung gesetzt und die prozeduralen und institutionellen Bedingungen ihrer Verwirklichung vernachlässigt. Jetzt aber wird offensichtlich, daß es nicht mehr genügt, den sachregelnden Normen die adäquaten prozeduralen und institutionellen Bedingungen der Verwirklichung zu geben⁴⁷ — was gewiß nicht mit noch so

⁴² Claus *Offe* u. Wolf-Dieter *Narr*, Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, 1975.

⁴³ S. noch einmal *Zacher*, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft (Anm. 29); ders., Soziale Marktwirtschaft — ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System, in: Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft, Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik in Nürnberg 1980, 1981, S. 817 ff., insbes. S. 837.

⁴⁴ S. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vergleichende Darstellung der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, 12. Aufl., 1982, Tabelle VII.

⁴⁵ S. dazu auch Meinhard *Miegel*, Sicherheit im Alter, 1981.

⁴⁶ S. hierzu Klaus *Deimer*/Dieter *Jaufmann*/Ernst *Kistler*/Martin *Pjaff*, Selbsthilfe in der Sozialpolitik — Ein Lösungsansatz, Aus Politik und Zeitgeschichte — Beilage zur Wochenzeitschrift das Parlament B 34/83, S. 14 ff.; Robert *Hettlage*, Genossenschaftsmodelle als Alternative, in: Peter *Koslowski*, Philipp *Kreuze*, Reinhard *Löw*, Chancen und Grenzen des Sozialstaates, 1983, S. 192 ff.; Joseph *Huber*, Duale Sozialpolitik — Fremdversorgung und Eigenbeteiligung, ebd. S. 216 ff.

⁴⁷ S. dazu z. B. Rainer *Pitschas*, Formelles Sozialstaatsprinzip. Materielle Grundrechtsverwirklichung und Organisation sozialer Dienstleistungen, VSSR Bd. 5 (1977), S. 141 ff.; Gerhard *Igl* u. a., Die Lage der Behinderten — Eine Aufgabe des Sozialrechts, Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, 35. Jg. (1981), S. 257 ff.; Hans F. *Zacher*, Der Behinderte als Aufgabe der Rechtsordnung, in: Verband der Bayerischen Bezirke, 2. Ordentliche Verbandsversammlung, Regensburg 1981, S. 1 ff.

viel Regulierung des Erlasses von Verwaltungsakten durch ein Verwaltungsverfahren getan ist.⁴⁸ Jetzt wird deutlich, daß das Eingießen des sozialen Zwecks in die Norm des Sozialrechts⁴⁹ dieses viel zu starr und jede Anpassung viel zu schwierig und weittragend macht, und daß das soziale System die nötige Elastizität nur hat, wenn der soziale Zweck sich möglichst weitgehend in Organismen vollzieht, welche Anpassungsvorgänge in sich vollziehen können. Das richtige „Wie“ solcher Organismen und Mechanismen, die dem Gesetzgeber die Alltagsverantwortung für die soziale Befindlichkeit der einzelnen und die soziale Richtigkeit der gesellschaftlichen Verhältnisse abnehmen, zählt zu den vorrangigen Aufgaben des Augenblicks. Statt dessen starren Politik und Bürger nach wie vor gebannt auf den Wortlaut der direkt sachregelnden Norm.

Hier wird man daran erinnern, daß die Sozialversicherung ursprünglich in dieser Richtung angelegt war: durch die Selbstverwaltung.⁵⁰ Ich weiß, daß man Fragen zur Selbstverwaltung der Sozialversicherung nur mit größter Vorsicht stellen darf. Aber die Frage, warum die Selbstverwaltung der Sozialversicherung nicht zulänglich als Selbstregulierungsmechanismus funktioniert, muß doch gestellt werden. Aufgabe, Organisation, Partizipationsstruktur und Finanzierung sind vielleicht nie in das richtige Verhältnis gekommen, jedenfalls aber ganz außer Verhältnis geraten. Zuweilen ging dem die direkte normative Anordnung voraus. Zuweilen war die Disfunktionalität deren Folge.

2. Insbesondere die Schwankungsoffenheit der Sozialpolitik

Aber auch dort, wo der Gesetzgeber selbst sachregelnd tätig wird, muß er lernen, die Spielräume der Anpassung von den bleibenden Strukturen zu unterscheiden. Viele „Leistungsverbesserungen“ der Vergangenheit waren gerade in diesem Sinne Sünden wider den Geist. Wenn etwa unter günstigen Bedingungen Anrechnungskoeffizienten für Ausbildungszeiten der Rentenversicherung verbessert werden, dann ist dies eine strukturelle Veränderung, deren Zurücknahme schmerzlicher enttäuscht, als der Abbau einer Zulage, die als solche global auf gewisse Leistungen gelegt wird oder die Rücknahme einer als temporär ausgewiesenen Beitragsentlastung, die in günstigen Zeiten vergönnt wurde.

Der denkwürdigste Versuch, die Anpassung an Variable der Entwicklung in ein Leistungssystem einzubauen, war die Dynamisierung der Renten durch die Rentenreform von 1957 — genauer: die Kombination einer programmatischen Rentenformel, eines sachverständigen Rechen- und Empfehlungswerks und einer politischen Entscheidung. Wie wir wissen, hat dieses Instrumentarium nicht ausgereicht, die Übersteuerung der Rentenversicherung zu verhindern. Aber das sollte nicht heißen, den Versuch zurückzunehmen, sondern ihn zu verbessern. Man muß fragen, wie der Gesetzgeber diese Sicherungen unterlaufen hat und wie er sich dies für die Zukunft selbst erschweren kann und soll.

II. Die Klärung und die permanente Resozialisierung des Sozialrechts

Die Therapie muß auch dahin gehen, dem Sozialrecht mehr innere Konsequenz zu geben.

1. Die zielgerechte und stimmige Gestaltung des Rechts

Innere Konsequenz — das heißt zunächst: die Übereinstimmung des Rechts mit seinen Absichten. Und das heißt auch: die Klärung dieser Absichten. Die Regelungen des Sozialrechts haben an Zweckgerechtigkeit eingebüßt. Symptomatisch ist die Dialektik, mit der der

Rede vom Mißbrauch der Sozialleistungen⁵¹ die Behauptung folgte, zu viele Leistungen würden gar nicht angenommen.⁵² Als ob diese Fehler sich aufheben könnten! Sie addieren sich nur.

Der Mangel an zweckgerechter Gestaltung der Rechtsnormen⁵³ hat die verschiedensten Ursachen. Teils soll er den Zugang zu Leistungen um den Preis erleichtern, daß Leistungen auch zweckwidrig erbracht werden. Teils wird der größere Verwaltungsaufwand negiert, der mit größerer Zielgenauigkeit verbunden sein kann. Teils wird es als freiheitlich und sozial gewertet, die Inanspruchnahme von Vorteilen dem zu überlassen, der die tatbestandlichen Möglichkeiten initiativ in seine eigenen Pläne einbezieht. Teils und sehr oft auch ist im politischen Hintergrund einer Regelung der Zweckkontrovers. Teils endlich ist es der Preis rechtsstaatlich wünschenswerter Abstraktion⁵⁴ — möglicherweise ein unvermeidlicher Preis, möglicherweise aber auch ein Preis, der nicht gezahlt werden müßte, wenn darauf Zeit und Energie genug verwendet würde. Das alles mindert den Steuerungseffekt des Sozialrechts und verstört den Bürger. Kürzungen von Sozialleistungen und ähnliche pauschale „Strafen“ bereinigen den Mißstand nicht. Sie können ihn allenfalls mindern, aber auch vertiefen.

Ich möchte hier einen anderen Aspekt hinzufügen: den der Systemgerechtigkeit. Wir haben es im Ernst längst aufgegeben, die Sozialleistungssysteme auf ihre funktionalen Prinzipien zu hinterfragen.⁵⁵ Ja mehr noch: es besteht geradezu eine Feindseligkeit, die Systeme zu rationalisieren. Fast immer treten dabei Besitzstände zutage, die nicht gerechtfertigt werden können. Fast immer ergeben sich Beschränkungen des politischen Handelns, die man nicht haben möchte. So begnügt man sich mit Schlagworten: wie etwa der polemischen Alternativen von „Sozialversicherung und Versorgung“ oder „Finalität und Kausalität“ — Schlagworte, hinter denen meist mehr Unklarheit steckt als Klarheit. Oder man redet vom Generationenvertrag, obwohl man je länger je mehr weiß, daß dieses Bild nirgends stimmt: weil der Vertrag keine Partner hat und weil er innerhalb der Generationen — unter mehreren Aspekten — viel zu ungleich berechtigt und verpflichtet, als daß Vertragspartner, wer immer das wäre, dies akzeptieren könnten.

Lassen Sie uns nur ein Beispiel genauer besehen. Als ein Reservoir verwirrender Unklarheiten hat sich die Sicherung gegen das sekundäre soziale Risiko des Sich-

⁴⁸ Darin das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht zu doppeln, war aber der abwegige Ehrgeiz des 1. Kapitels des X. Buches des Sozialgesetzbuches.

⁴⁹ Zum Sozialrecht als der zur Norm verfestigten staatlichen Sozialpolitik s. Helmar Bley, Sozialrecht, 4. Aufl., 1982, S. 38.

⁵⁰ S. dazu etwa Peter A. Köhler und Hans F. Zacher, Die Selbstverwaltung der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung, 25. Jg. (1981), S. 53 ff.; Friedrich E. Schnapp, Selbstverwaltung der Sozialleistungsträger — Zuständigkeiten der Selbstverwaltungsorgane, Die Ersatzkasse 62. Jg. (1982), S. 125 ff.

⁵¹ S. noch einmal Anm. 19.

⁵² S. hierzu Heiner Henkel, Franz Pavelka, Nur 97 Prozent sind anständig — Zur Mißbrauchsdebatte sozialer Leistungen, Soziale Sicherheit 30. Jg. (1981), S. 65 ff.

⁵³ S. dazu auch Stettner (Anm. 19) und seine Nachweise.

⁵⁴ S. dazu Hans F. Zacher, Zur Anatomie des Sozialrechts (Anm. 37) S. 333 f. bzw. S. 243 f.; Bertram Schulz, Zum Problem der Typisierung im Recht der sozialen Sicherheit, in: Selbstverantwortung in der Solidargemeinschaft (Anm. 18), S. 77 ff.

⁵⁵ Hinweise s. bei Zacher, Der Sozialstaat als Aufgabe der Rechtswissenschaft (Anm. 29), S. 953; ders., Rechtswissenschaft und Sozialrecht, Die Sozialgerichtsbarkeit, 26. Jg. (1979), S. 206 ff. (S. 207).

nicht-sichern-Könnens erwiesen.⁵⁶ Soll die soziale Sicherung gegen weitere Risiken als Beipack zur primären Sicherung gewährt werden — wie das der Fall ist, wenn die Arbeitslosenversicherung oder die Krankenversicherung Rentenversicherungsbeiträge zahlt — ? Oder soll das Risiko des Sich-nicht-sichern-Könnens von der Versichertengemeinschaft des „eigentlichen“ Risikos aufgefangen werden — wie bei Ausfallzeiten — ? Soll der Gesicherte — wie künftig der Rentner — aus seinem Sozialeinkommen selbst zahlen? Soll — wie bei der Sozialversicherung Behinderter — für ihn gezahlt werden? Oder was sonst? Daß dies nicht grundsätzlich, sondern extrem pragmatisch gesehen wird, eröffnete den Spielraum für die meisten der „Verschiebeshöfe“, die so wohlwollend dem Finanzausgleich zwischen den Sozialleistungszweigen dienen, aber doch das System und seine Richtigkeit und Gerechtigkeit einmal mehr fragwürdig machten.⁵⁷

Gerade im sozialpolitischen und sozialrechtlichen Systemdenken sehen wir ein gewaltiges Defizit — ein Defizit, das außer jedem Verhältnis zum Umfang unserer Sozialleistungssysteme steht — ein Defizit, das zufälligen Wucherungen ebenso Lauf läßt wie zufälligen Reduktionen. Dies zu beklagen, ist nicht akademischer Eigensinn. Ich habe immer wieder erlebt, daß das Wort, daß nichts praktischer ist als eine gute Theorie, selten so nötig und so berechtigt ist wie in der Sozialpolitik und im Sozialrecht.

2. Die Resozialisierung des Sozialrechts

Hinter allem Bemühen um Korrektur aber muß immer ein materielles Prinzip stehen: das erste Anliegen muß immer der Kampf gegen die Not sein — die Chance der Normalität, die Bewahrung der Normalität, der Schutz vor Subnormalität. Die Macht des demokratischen Grenzwählers verführt demokratische Sozialpolitik dazu, das größte Glück der Mitte zum Ziel der Sozialpolitik zu machen. Dem muß entgegengehalten werden, daß Sozialpolitik um so dringlicher ist, je größer die Armut ist — oder je größer die Armut wäre, wenn der Schutz der Sozialpolitik fehlte. Die Sozialpolitik muß um ihrer selbst willen einem permanenten Korrekturprozeß ausgesetzt werden, der sie stets erneut auf das soziale „Unten“ richtet. Indem ich dies sage, wende ich mich nicht gegen den Wohlstand. Ich bin nur dagegen, den notwendigen und politisch wie ethisch so wirkungsvollen Titel „sozial“ dafür in Anspruch zu nehmen. „Resozialisierung“ der Sozialpolitik ist deshalb ein permanenter Auftrag an den Sozialstaat.

III. Institutionelle Vorkehrungen

Dies alles wird freilich mit guten Ermahnungen allein nicht bewirkt werden können. Es bedarf der institutionellen Vorkehrungen.

1. Die Requalifizierung der Bürokratie

Ein wichtiges Desiderat ist es, die politikkritische Funktion der Bürokratie wiederherzustellen. Wir haben hier im Bereich der Sozialpolitik eine sehr eigentümliche Situation. Wir haben die spezifische Verbindung von Sachverstand und Verantwortung, die im positiven Sinne Bürokratie heißt, auf verschiedene Weise eingebunden: in den Ministerien, in den Sozialversicherungsträgern und ihren Verbänden, in den Kommunen und ihren Verbänden und natürlich bei den Sozialpartnern. Allein schon dies gibt der Bürokratie in Sozialpolitik und Sozialrecht ebenso eine eigentümliche Stärke wie eine eigentümliche Schwäche. Ich kann dies hier nicht im einzelnen darstellen.⁵⁸ Ich will nur auf den Verlust an Eigenständigkeit der Ministerialbürokratie hinweisen, die sich im Laufe der Zeit immer häufiger als Seilschaft der politischen Führung (auch der politischen Führung von gestern oder von morgen) betrachtet und nicht als eigenständiges kritisches Gegengewicht zur politischen Führung (auch zu der von gestern

oder von morgen). Die Politik erwartet dieses Gegengewicht zu wenig. Und die Bürokratie hat sich zu sehr an diesen Verzicht gehalten. Wenn Politik und Beamtenum nicht dazu gelangen, ihre Komplementarität wieder herzustellen — und darin den größten Vorteil nicht nur für beide Seiten, sondern auch für die Sache zu sehen — fehlt eine wichtige Prämisse für den Bestand des Sozialstaats.

2. Die richtige Gestaltung von Kommissionen

Eine wichtige Ergänzung zu dem in Politik und Bürokratie vorhandenen Sachverstand sind immer wieder Kommissionen.⁵⁹ Sie sind — wo nicht bloß Alibi und Palliativ — unersetzliche Orte kritischer Reflexion und weiterführender Innovation. Ihre Erfolge freilich berechtigten nur sehr begrenzt zu Hoffnungen.

Die Praxis der Politik ist die, in solche Kommissionen nicht nur unabhängige Sachverständige zu berufen, sondern auch Vertreter der betroffenen Interessen und der befaßten Administrationen. Dafür spricht deren Sachverstand. Und dafür spricht die Akzeptanz der Ergebnisse bei denen, die sie betreffen und die sie auszuführen haben. Gleichwohl wird dafür ein hoher Preis gezahlt. Was in solchen Kommissionen ist konsensfähig? Wer ist da zu welchem Nachgeben legitimiert? Und was geschieht mit dem Kontroversen? Wird es einfach an die Politik zurückgegeben? Dazu kommt ein eigentümliches Nebenproblem. Kommissionen haben auch den Sinn, Theorie und Praxis sowie die Praxen verschiedener Bereiche zueinander zu führen. Was aber kann den Repräsentanten einer Praxis veranlassen, Kenntnisse und Fakten einzubringen, die zu Schlüssen führen, die seinem Verband, seinem Träger, seiner Partei usw. oder auch nur ihm selbst nicht recht sind? Man wird künftig Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommissionen einerseits und Gegenstand und Ziel der Kommissionen andererseits sorgfältiger aufeinander abstimmen müssen. Will man einen politischen Kom-

⁵⁶ Zum Begriff s. Hans F. Zacher, Sozialrecht, in: Rudolf Weber-Fas, Jurisprudenz. Die Rechtsdisziplinen in Einzeldarstellungen, 1978, S. 407 ff. (S. 412). Zur Sache im aktuellen Zusammenhang s. Schäfer (Anm. 13), S. 130.

⁵⁷ Eine positive Würdigung findet sich bei Zöllner (Anm. 13), S. 53.

⁵⁸ Soweit ich sehe, fehlt eine Darstellung der konkreten Funktion der Bürokratie in Sozialpolitik und Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland. Sie ist auch durch die Vielfalt der Ebenen (Ministerialbürokratie, administrative Bürokratie; Bundesbürokratie, Landesbürokratie) und Bereiche (Sozialversicherung, Sozialhilfe und Sozialarbeit, Arbeitsförderung usw.) außerordentlich erschwert. Bürokratie in der kommunalen Selbstverwaltung (Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt usw.) steht unter wesentlich anderen Bedingungen als Bürokratie in der Sozialversicherungs-Selbstverwaltung. Bürokratie etwa im Bereich der Sozialversicherungs-Selbstverwaltung ist auf das unmittelbare Zusammenspiel mit den diese Selbstverwaltung beherrschenden und tragenden Verbänden (Gewerkschaften, Arbeitgeber) angelegt. Ministerialbürokratie auf dem Feld der Sozialversicherung ist ebenfalls dem Einfluß dieser Verbände ausgesetzt, steht darüber hinaus aber auch in den Bezugsrahmen der Zuständigkeiten (Bund/Länder; Bundesregierung/Gesetzgebung/Verwaltung) und der Politik (Regierungsparteien — insbesondere die Partei des Ministers — versus Opposition). Ein anderes Beziehungsgeflecht eröffnet sich, wenn an die Professionen der Sozialleistungen gedacht wird (Ärzte, sonstige Leistungserbringer im Gesundheitsbereich oder Sozialarbeiter). Solche Professionen bringen zum Teil eigene Bürokratien hervor. Jedenfalls ergibt sich für die „apriorischen“ (staatlichen, Selbstverwaltungs-Bürokratien) ein eigenes, neues vis à vis. Dies konnten nur einige Hinweise zur Komplexität der Materie sein.

⁵⁹ S. dazu Zacher, Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland (Anm. 3), S. 134 ff.

promiß, so muß man darauf achten, daß die Mitglieder der Kommission auch vor ihrem Hintergrund kompetent sind, den Kompromiß zu schließen. Will man neutrale Innovation, so sind unabhängige Experten aus Wissenschaft und Praxis das Ideal, denen der Erfahrungsaustausch mit den betroffenen Gruppen, Organisationen, Verbänden usw. im Sinne einer Enquête, ja auch im Sinne der Beweiserhebung zugänglich sein müßte. Freilich: wo nimmt man die unabhängigen Experten her, die man braucht? Hält die Wissenschaft sie wirklich vor? Geben Behörden, Parteien, Verbände und Organisationen ihre Experten wirklich im Sinne von Unabhängigkeit frei?

3. Eine umfassende unabhängige Institution der Information und des Sachverständigen

Von der größten Notwendigkeit ist eine zentrale, unabhängige sachverständige Stelle, welche die Gesamtheit der Sozialpolitik laufend zu erfassen, zu verstehen und zu bewerten versucht und darüber der Regierung, dem Gesetzgeber, den Sozialleistungsträgern und der Öffentlichkeit periodisch berichtet. Die Wirtschaftspolitik wird in diesem Sinne sowohl vom Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch von der unabhängigen Bundesbank und den unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituten beobachtet und beraten. Der Sozialpolitik fehlt jegliche gleichwertige Institution. Die Sozialberichterstattung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung war eine weithin unkritische Erfolgsbuchhaltung, die eingestellt wurde, als sie diesen Sinn nicht mehr haben konnte.

Ein erstes, was diese Institution herzustellen hätte, wäre ein umfassendes und kontinuierliches Rechenwerk. Jede der großen sozialpolitischen Kommissionen, die in den letzten Jahren ans Werk gegangen sind, mußte immer wieder feststellen, wie begrenzt die empirische Basis aller sozialpolitischen Arbeit ist. Zahlen liegen fragmentarisch — von Bereich zu Bereich ungleich und vor allem von Bereich zu Bereich auf andere Weise — vor. Aber ein Gesamtwerk vergleichbarer Informationen fehlt. Dieses Gesamtwerk müßte sich auf alle Sozialleistungssysteme und komplementäre Lösungen (Beamtenversorgung, betriebliche Altersversorgung usw.) erstrecken. Es dürfte sich nicht mit Aufwandszahlen begnügen, sondern müßte — im Laufe der Zeit immer differenzierter — zu Wirkungsanalysen vordringen.

Entscheidend wäre sodann, den Gesamtbestand der Sozialpolitik unter rationalen Kategorien zu beurteilen. In vernünftigen Grenzen müßte sie sich auch mit Prognosen befassen. In vorsichtiger Weise müßte diese Institution ferner den Auftrag haben, auf die permanente „Resozialisierung“ der Sozialpolitik zu drängen. Periodische Berichte an Regierung, Gesetzgebung, Sozialleistungsträger und Öffentlichkeit könnten wiederkehrende Elemente und wechselnde Schwerpunkte haben. Diese auswertende Arbeit würde selbst wieder kritische Maßstäbe für die Darstellung der Sozialpolitik, insbesondere für das Rechenwerk, ergeben. Ja nur dann, wenn die Stelle, welcher die faktisch-empirische Darstellung der Sozialpolitik aufgegeben ist, durch eine bewertende und prognostische Funktion gehalten ist, die Brauchbarkeit ihres Rechenwerkes „an sich selbst“ zu erfahren, ist eine hinreichend nützliche Entwicklung des Rechenwerkes zu erwarten.

Dies müßte alles freilich in völliger Unabhängigkeit geschehen. Ein „Konsens-Organ“ wie der Sozialbeirat der Rentenversicherung hat eine speziellere Funktion und eine entsprechend andere Zusammensetzung. Die Interessenten und die Politik sollten in die vorgeschlagene Stelle nicht aufgenommen werden. Sie sollten mit ihr in einen offenen Dialog treten. Nur so kann sich allmählich eine vertrauenswürdige, wirksame Arbeit ergeben.

Eine solche Institution und ihr Zusammenspiel mit Interessenten, Verwaltungen und freier Wissenschaft

würde der Politik einen neuen Hintergrund geben. Es würde dem Partikularen das Ganze entgegenhalten und dem Augenblick den Zeitverlauf. Das Interesse, das seinen Vorteil aus der Undurchsichtigkeit der Verhältnisse zieht, hätte es schwerer. Und die Vernachlässigung anderer Interessen würde eher deutlich.

Ich glaube, daß eine systematische Erfassung und Durchdringung der gesamten Sozialpolitik durch eine solchermaßen sachverständige und unabhängige Institution vor allem auch der Verfassungspraxis — etwa der Anwendung des Sozialstaatsprinzips, des Gleichheitsgrundsatzes, des Eigentumsgrundrechts oder der Garantie des Berufsbeamtentums — zugute käme.⁶⁰

4. Die Disziplinierung des Gesetzgebungsprozesses

Der nachhaltigste Zwang gegen den Gesetzgeber, sich zu unmitttelbar der Anpassung des Sozialrechts an die Wirklichkeiten anzunehmen, wäre die allgemeine Disziplinierung des Gesetzgebungsprozesses selbst. Der Gesetzgebungsprozeß der Bundesrepublik leidet an zwei scheinbaren Selbstverständlichkeiten: er kann erstens fast zu jeder beliebigen Zeit zu einer Veränderung des Rechts führen; und er ist zweitens für fast jede Initiative, für ein breites Spektrum von Initianten und über viele Stadien hinweg für jeden Einfluß und für jede neue Koalition von Legislatoren offen. Er hat so nicht nur zu unzähligen Änderungen des Rechts geführt, er hat auch dazu geführt, daß Gesetzesvorhaben in sich unbegrenzten Veränderungen ausgesetzt sind und sich die Gesetzgebung so einer inneren Konsequenz entzieht. Dieses Schicksal ist nicht unentrinnbar. Das nächstliegende Beispiel wäre die Schweiz, wo nicht nur die unmittelbare Demokratie die Gesetzgebung hemmt, sondern voraus schon ein eingehendes „Vernehmlassungsverfahren“⁶¹ — und die de facto trotzdem ein erfolgreicher Sozialstaat ist. Aber auch wenn wir dieses Vorbild der unmittelbaren Volksgesetzgebung nicht wollen: Schweden etwa könnte ein anderes Vorbild sein.⁶² In Schweden sind dem Gesetzgebungsverfahren Kommissionsberatungen vorgeschaltet, die eine notwendige Grundlage für das weitere Gesetzgebungsverfahren sind. Dieses verläuft sodann in streng abgeschichteten Abschnitten. Die Zahl der Gesetze wird dadurch drastisch herabgedrückt. Und ein Gesetz, das so sorgfältig und förmlich vorbereitet ist, wird nicht so leicht wieder geändert. Die Ratio des Gesetzes liegt in ganz anderer Weise offen. Die Konsequenz ist in ganz anderer Weise verpflichtend. Betroffene, Interessenten und Rechtsanwender und vor allem der Gesetzgeber selbst sind daran gewöhnt, daß nicht jedes Unbehagen zu einer Revision des Gesetzes führen kann.

Gerade letzteres freilich ist der Kernpunkt schlechthin. Es geht darum, so viel als möglich Systeme zu etablieren, die ihnen global gesteckte Ziele verfolgen und erreichen. Es geht darum, die konkrete, direkte pragmatische politische Entscheidung durch solche autonomen Systeme zu ersetzen. Kein autonomes System aber wird allen Erwartungen — denen seiner Schöpfer und denen der Betroffenen — gerecht werden. Wenn unser Gemeinwesen und wenn unsere Gesellschaft nicht lernen, dies zu ertragen, und den Vorteil von Systemen höher zu schätzen als den aktuellen Zugriff der Politik auf die Verhältnisse, wird sich ohnedies kein Ausweg finden.

⁶⁰ S. zum Einfluß entsprechender Statistiken auf die Verfassungsrechtsprechung: Dietrich Katzenstein, Aktuelle verfassungsrechtliche Fragen des Sozialrechts und der Sozialpolitik, Deutsche Rentenversicherung 1983, S. 337 ff.

⁶¹ Alfred Maurer, Landesbericht Schweiz, in: Peter A. Köhler und Hans F. Zacher (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, 1981, S. 731 ff. (742 ff., 823 ff.).

⁶² S. z. B. Harald Kindermann, Aktuelle Probleme der Gesetzgebungslehre — ein Diskussionsbericht, in: Werner Maihofer u. a., Theorie und Methode der Gesetzgebung, 1983, S. 87 ff.

IV. Die Entspannung der Politik

Alles, was ich vorgeschlagen habe, läuft darauf hinaus, das überhitzte Verhältnis der Politik zum Sozialen abzukühlen. Die Politik hat sich in das Soziale als das erste Feld parteiendemokratisch-parlamentarischen Wettbewerbs geradezu verbissen. Das ist der Sozialpolitik nicht bekommen. Die Sozialpolitik hat sich gerächt und die Politik enttäuscht. Das Debakel könnte eine Chance sein, daß die Politik ein neues Verhältnis zum Sozialen gewinnt. Die Wahrscheinlichkeit, daß die Chance ergriffen wird, ist gering. Das sollte, ja darf nicht hindern, darauf aufmerksam zu machen.

Eines ist jedenfalls klar, daß der permanente politische Wettbewerb auf dem Gebiet der Sozialpolitik dieser ebenso schadet wie dem politischen Betrieb selbst. Die aufgezeigten Techniken, die Politik zu entlasten, werden nicht ausreichen, um dieses Problem hinreichend zu entschärfen. Gewisse Grundfragen müssen dem politischen Wettbewerb durch einen breiten Konsens entzogen werden. Ich habe keinen Vorschlag, dies verfassungsrechtlich ins Werk zu setzen. Aber ich meine, daß die Entscheidungen, die notwendig wären, um die Sozialpolitik und damit das Sozialrecht zu verstetigen und zu klären und zu resozialisieren, auch ohne verfassungsrechtlichen Zwang einen breiten Konsens finden müßten und könnten. Günter Hockerts hat in seinem Buch über den Aufbau der Sozialversicherung nach dem 2. Weltkrieg dargetan, wie weitgehend die großen, zukunftssträchtigen Entscheidungen aus einem Konsens der großen Parteien hervorgegangen sind.⁶³ Sollte dies in der Tat nicht mehr möglich sein?⁶⁴ Sollte wirklich eine zentrale Entscheidung wie die, wie die Arbeit gerecht zu verteilen ist, nicht aus der Rivalität der politischen Parteien gelöst werden können? Auch die zentrale soziale Gleichheitsfrage des Alltags — jene Ungleichheit, die sich exemplarisch zwischen kinderlosen Doppelverdienern und kinderreichen Einverdienerfamilien auftut, und die sich in der etwa von Dieter Schäfer⁶⁵ so treffend diagnostizierten Aporie des Arbeitsförderungsrechts zwischen dem Schutz des Verdieners und dem Schutz der Familie auftut — kann nicht gelöst werden, wenn sich die Parteien damit immer wieder Konkurrenz um die größeren Grenzwählerzah-

len machen. Ein normativer und institutioneller Mechanismus, der die Alterssicherung dem stets gefährdenden Zugriff der Politik entzieht, wird nicht auf die Gefahr hin etabliert werden können, daß die Opposition ihn abschafft, sobald sie an der Macht ist. Aber es sieht so aus, als ob in unserer „sozialen Demokratie“ der Kampf um die politische Macht wirklich das Wichtigste geworden wäre, das Soziale von dort seine Gestalt bezöge und nicht die Politik vom Sozialen.

E. Schluß

Sie haben mich aufgefordert, über „den gebeutelten Sozialstaat“ zu sprechen. Ich meinte, vor allem, sagen zu sollen, daß man ihn nicht noch länger bloß beuteln darf. Vielleicht habe ich utopische Forderungen erhoben. Aber ich glaube, es ist eine notwendige Utopie. Wir sollten uns nicht länger damit begnügen, die kleine Korrektur zu kritisieren. Wir müssen die Diagnose ebenso tiefer anlegen wie die Therapie. Kürzlich hat Kurt Biedenkopf gesagt:⁶⁶

Die Sozialpolitiker „hätten überhaupt keine Wahl, ob sie eine tiefgreifende Reform anbieten. Sie hätten nur die Wahl, ob sie das rechtzeitig — das heißt innerhalb der kommenden fünf Jahre — tun oder ob sie sich das Gesetz des Handelns aus der Hand nehmen lassen.“

Eben davon meinte ich, sprechen zu sollen.

⁶³ Hans Günther Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland; Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 - 1957, 1980, insbes. S. 428, 435.

⁶⁴ Spricht die „Herrschaft der 22“ (des Vermittlungsausschusses) in der Endphase der Regierung Schmidt nicht eine andere Sprache? Sollte das „Allparteienregime“, das damals praktiziert wurde, nur unter dem Schutz völliger Unsichtbarkeit der Verantwortung möglich gewesen sein?

⁶⁵ S. Anm. 13, S. 132 f.

⁶⁶ Zitat aus einem Interview mit Kurt Biedenkopf in der Süddeutschen Zeitung Nr. 211/1983 vom 14. September 1983, S. 29.

Kirche und Tarifvertrag

Von Professor Dr. Dr. h. c. Wilhelm Herschel, Bonn/Köln

Der „Ständige Rat der Deutschen Bischofskonferenz“ der katholischen Kirche hat am 21. Juli 1983 in Würzburg eine „Erklärung der Bischöfe zum kirchlichen Dienst“ verabschiedet, die deren bekannten Standpunkt zusammenfaßt. In ihr heißt es zur Berücksichtigung der Besonderheiten des Arbeitsverhältnisses im kirchlichen Dienst unter Nr. 4: „Dafür sind Modelle, die im außerkirchlichen Dienst in Geltung sind, nicht geeignet. Dies gilt auch für das Tarifvertragssystem, das auf der funktionalen Trennung von Arbeit und Kapital beruht und vom sozialen Interessengegensatz zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bestimmt wird. Beim kirchlichen Dienst sind wesentliche Elemente dieses Tarifvertragssystems nicht gegeben. Vor allem stehen sich hier Anstellungsträger und Mitarbeiter nicht in der Weise gegenüber wie die Tarifparteien...“

Diese Stelle ruht in sich selbst. Wenn man sie so zitiert, reißt man sie nicht aus ihrem natürlichen Zusammenhang. Jeden, der die große gesellschaftspolitische Bedeutung des Tarifvertrages zu schätzen weiß, wird dieses Hirtenwort schmerzen. Es fragt sich, warum die Bischöfe sich nicht vorher haben sachkundig beraten lassen. Auch in katholischen Kreisen gibt es genug Sachverständige, auch solche priesterlichen Berufs, und gerade unter diesen Männer von unbestrittener Autorität und hohem wissenschaftlichem Rang.

Will man sich die Stellung des Tarifvertrags in der Gesellschaft klarmachen, so tut man gut, von seinem Regelungsgegenstande auszugehen. Das ist insbesondere der Inhalt von Arbeitsverhältnissen (§ 1 Abs. 1 TVG), also der Arbeitsvertrag. Er gehört zur Gruppe der Austauschverträge. Diese sind dazu da, durch Austausch äquivalenter Leistungen gegenseitige Interessen zu funktionaler Einheit zu bringen, was gerade das ist, was die Bischöfe wollen. Der bedeutende Rechtslehrer Schmidt-Rimpler hat die — von der herrschenden Meinung übernommene — Theorie aufgestellt, dem Austauschvertrag wohne die „Richtigkeitsgewähr“ inne. Davon trifft jedenfalls das eine zu, daß idealtypisch der Austauschvertrag in einer die vorgegebenen unterschiedlichen Parteiinteressen überwölbenden Spitze gipfelt, die einen angemessenen Ausgleich bewirkt. Aus den zielgerichteten Leistungen (do ut des; ich gebe, damit du gibst) quillt übergeordnete objektive Gerechtigkeit (iustitia commutativa). Insoweit dürften Meinungsverschiedenheiten nicht vorhanden sein.

Nun muß weiter der hypothetische Charakter des Modells des Austauschvertrages in Betracht gezogen werden. Die Chance, die in ihm enthalten ist, das Gerechte zu treffen, realisiert sich nämlich nur dann, wenn sich die kontrahierenden Parteien in mindestens annähernder wirtschaftlicher, intellektueller usw. Stärke gegen-