

241 Gymnasien und Mittelschulen für Knaben bzw. Mädchen unterhalten. 245032 Kinder besuchen katholische Volksschulen. Auch viele Nichtkatholiken gehen in die katholischen Schulen. Der Erzbischof von Melbourne Daniel Mannix führte bewegte Klage, daß der Staat das katholische Schulwesen völlig übersieht, während in anderen Teilen des Commonwealth auch der weltliche Staat die katholischen Schulen unterstützt. (*Ecclesia*, 11. 2. 1956)

Umschau

Rückwendung der „Sozialreform„?

Im Mai 1955 hatten die Professoren Achinger, Höffner, H. Muthesius und Neundörfer auf Veranlassung des Bundeskanzlers eine Denkschrift zur „Neuordnung der sozialen Leistungen“ ausgearbeitet.¹ Sie ist als „Professoren-Gutachten“ (oder auch „Rothenfelser Denkschrift“) bekannt geworden. Das Gutachten hat die Auseinandersetzung um die Sozialreform entscheidend gefördert. In ihm wird der Versuch gemacht, unter Berücksichtigung der soziologischen Erfahrungstatsachen von klaren sozialphilosophischen Grundsätzen her ein System der sozialen Sicherheit zu entwickeln, das den gewandelten Strukturen der modernen Wirtschaftsgesellschaft zu entsprechen vermag. Dabei konnte man nicht von der geltenden Gesetzgebung und der durch sie geschaffenen Gruppierung von Notständen, Maßnahmen und Einrichtungen ausgehen. Im Gegenteil, die Denkschrift „mutet dem Leser zu, Dinge als eine Einheit aufzufassen, die in unserer Organisation, Gesetzgebung und — was am schwierigsten ist — in unserem Denkschema verschiedene Bereiche sind“.

Daß die geforderte Neuordnung der sozialen Leistungen mit bloßen Korrekturen am geltenden Gesetzgebungswerk nicht zu meistern ist, lag klar zu Tage. Wenn es darum geht, auf die jeweils arteigenen Risiken der modernen Arbeitswelt hier und heute die passende sozialpolitische Antwort zu finden, muß ein Beharren auf gegebenen Institutio-

nen und Methoden, die unter anderen Verhältnissen gute Dienste geleistet haben mögen, seinen Sinn verlieren. So kam denn das Professoren-Gutachten zu recht einschneidenden Vorschlägen. Die Altersrente, die im wesentlichen den Lebensunterhalt des Arbeitnehmers während seines Lebensabends zu sichern hat, muß mit der Lohndynamik gekoppelt werden, wohingegen sie bisher in der Regel einem Lebensstandard entsprach, der jeweils 20—30 Jahre zurücklag. Das immer bedrohlichere Risiko der Frühinvalidität bedarf einer gezielten und wirksamen Gegenwehr durch besondere Heilbehandlung, hinreichende Unterhaltshilfe während des Rehabilitationsverfahrens und aufeinander abgestimmte Maßnahmen der Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Umschulung. Der „normale“ Krankheitsfall dagegen, so meint das Gutachten, kann nicht schlechtweg als ein von der Öffentlichkeit zu tragendes Risiko betrachtet werden. Angesichts des Niveaus der Masseneinkommen und der medizinischen Ermöglichung gesteigerter Gesundheitsvorsorge, die die moderne Zivilisation bietet, scheint eine Annäherung der gesetzlichen Krankenkassen an die private Krankenversicherung geboten: darum Einführung von Tarifen, in die sich ein Solidarausgleich durchaus einbauen läßt, Abbau des Natural-Leistungssystems, Verminderung der Last der Bagatellfälle.

Die Verfasser des Gutachtens hatten aus ihrer Sicht auch mutig Folgerungen für eine organisatorische Neuordnung des Sicherungssystems gezogen. Die

¹ Greven-Verlag, Köln.

Technik vor allem des Übergangs von der alten zur neuen Regelung konnte dabei allerdings nicht in ihren Einzelheiten entfaltet werden. —

Nunmehr liegt „Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelder Denkschrift über die Neuordnung der sozialen Leistungen“ eine „kritische Stellungnahme“ der Professoren Rohrbeck, Roehrbin und Meyrich vor,² die offenbar auf eine Anregung des Bundesarbeitsministers zurückgeht.³ Der Titel kann indessen in die Irre führen. Wer hier eine Fortführung des eingeschlagenen Weges in Ergänzung und Verbesserung, nicht zuletzt hinsichtlich der versicherungsmathematischen und versicherungsrechtlichen Fragen, erwartet hatte, muß feststellen, daß es der „Stellungnahme“ nicht eigentlich um die Realisierbarkeit der Vorschläge des Gutachtens geht, noch um eine Auseinandersetzung mit den zentralen Gedankengängen, von denen sich dessen Verfasser leiten ließen. Losgelöst von diesem Gesamtzusammenhang aber bleiben die einzelnen Vorschläge, wie sich aus der vorliegenden Stellungnahme ergibt, im leeren Raum hängen.

*

Was die Stellungnahme bietet, ist einmal ein breit angelegter Aufriß des geltenden sozialen Gesetzgebungswerkes, der sich gut zur Einführung in die Technik der Sozialversicherung hergebrachten Stils eignet. Gerade hier aber werden die vielerlei Ungereimtheiten und die mangelnde Treffsicherheit des herrschenden Systems offensichtlich. Für den unbefangenen Leser, der den Gesamtzusammenhang nicht aus den Augen verliert, wird es schon verständlich, warum der notwendigen Neuordnung anderswo fast der Charakter einer „Sozialreform“ zugesprochen wird.

Sodann entwickeln die Verfasser der Stellungnahme — oft nur in zufälligem Zusammenhang mit der Kritik des Gutachtens — ihrerseits für alle Sparten

des Sicherungssystems Verbesserungsvorschläge, die sich, zusammengesesehen, sehr wohl als eigener Reformplan ausnehmen, offenbar entgegen der Absicht der Verfasser. Drei Grundlinien sind es, die dabei hervortreten.

1. An der Grundgestalt des gegebenen Systems soll unter allen Umständen festgehalten werden; sie sei gesund, habe sich im wesentlichen bewährt und passe durchaus auch auf die heutigen Verhältnisse. Dem Sicherungssystem komme so etwas wie die Würde des organisch Gewachsenen zu. Was beschnitten werden muß, ist im großen und ganzen nur der Wildwuchs der Kriegs- und Nachkriegszeiten.

2. Insbesondere gilt es, die Sozialsicherung, das „Kernstück der sozialen Leistungen in Deutschland“, wieder rein herauszuschälen. Dabei wird das entscheidende Merkmal für den *Versicherungs*charakter in einem auf versicherungsmathematischer Grundlage aufgebauten, von vorneherein vertraglich oder gesetzlich genau geregelten „Geldausgleich“ gesehen. Von *wem* die Mittel aufgebracht werden, ob durch Beiträge oder durch Staatszuschüsse, sei demgegenüber von untergeordneter Bedeutung.

3. Schließlich finden die Sorgen der privaten Versicherungswirtschaft in der Stellungnahme einen beredten Anwalt. Hier wird eine neuartige Begründung ins Feld geführt: Da der Staat auch bei den Singularversicherungen im Interesse der Versicherten als Aufsichtsorgan fungiert, trägt er eine besondere Verantwortung für die Erfüllung der Versicherungsverträge. Werden nun im Zuge einer Neuordnung der sozialen Leistungen die Geschäftsmöglichkeiten der privaten Versicherungswirtschaft, etwa durch Ausweitung der Pflichtversicherung, eingeengt, so bringt das den Staat notwendig in Widerstreit mit seiner öffentlichen Garantie gegenüber diesen Unternehmungen. Offenbar geht man davon aus, daß die gegenwärtige Aufgabenteilung zwischen Sozial- und Individualversicherung bereits das

² Verlag Duncker und Humblot, Berlin.

³ „Die Krankenversicherung“, November 1955, 263.

Höchstmaß an Zugeständnissen zugunsten der Sozialversicherung erreicht hat.

*

Auf diesen drei Marschrouten kommt die Stellungnahme — verständlicherweise vor allem für die Sparte der Krankenversicherung — zu z. T. erstaunlichen Vorschlägen und kritischen Erwägungen.

Im Professoren-Gutachten war vorgeschlagen worden, mitversicherte Familienangehörige in den gesetzlichen Krankenkassen künftig als Vollmitglieder zu führen. Das entspricht einer Entwicklungstendenz, die schon in früheren Erlassen eine Lockerung der Einschränkungen für eine Mitversicherung bewirkt hatte. Die Verfasser der Stellungnahme glauben dem grundsätzlich widersprechen zu müssen: „Eine allgemeine Übernahme der gesamten Kosten der erkrankten Familienangehörigen kann zu einer gewissen Sorglosigkeit gegenüber der Krankheitsverhütung verleiten“. (57) Im Bedarfsfalle hätten Fürsorgemittel zur Ergänzung der Versicherungsleistungen einzuspringen.

Das Professorengutachten hatte sich dafür ausgesprochen, auch in den gesetzlichen Krankenkassen dem Versicherten variable Versicherungsbedingungen in Form von Tarifen nach seiner Wahl anzubieten, die sich oberhalb bestimmter Grunddienste bewegen, die auch bei kleinsten Beiträgen gewährt werden; dabei war auf den heute schon großen Anteil der Pflichtversicherten an den Zusatz- und Teilversicherungen bei privaten Krankenkassen hinzuweisen. Nach der Meinung der Stellungnahme widerspricht eine Einführung von Tarifen dem Grundsatz der Solidarität und des sozialen Ausgleichs. Im übrigen könne der Staat das Ausmaß der Krankheitsbekämpfung nicht dem Einzelnen überlassen. (54) In der Einteilung der Stellungnahme fallen der Krankheits- und Gesundheitsschutz unter die sozialen Leistungen, „die allein aus dem Zwang, den die Gemeinschaft aus ihrem Interesse heraus ausübt, gewährt werden“. (13) Aber andererseits:

Waren in der Rothenfelser Denkschrift Erwägungen angestellt worden, ob nicht die Lage der Kleinbauern, -handwerker und -kaufleute heute eine eigene Pflichtversicherung erfordert, so wird in der Stellungnahme jede Ausweitung des der Sozialversicherung zu unterstellenden Personenkreises abgelehnt. Nach „Auskünften des Verbandes der privaten Krankenversicherung“ sei der Versicherungsschutz für „Selbständige in schwacher sozialer Lage“ schon heute weitgehend gewährleistet. (31) Und dem Vorschlag des Gutachtens, daß die Versicherten zwar die Beiträge zu den gesetzlichen Krankenkassen (bei voller Abzugsfähigkeit) allein tragen, die Betriebe aber als die Nächststehenden für die wirtschaftliche Hilfe bei Krankheit aufkommen sollten, wobei die nicht mehr verständliche Rechtsungleichheit zwischen Arbeitern und Angestellten zu beseitigen ist, wird entgegengehalten, daß es nicht zu erwarten sei, eine Lohnfortzahlung bei Arbeitern „in Kürze“ zu erreichen; außerdem würde die Verwaltung der Krankenkassen schwierig, wenn nur der „wirtschaftlich zumeist weniger orientierte Teil der Sozialpartner“ hier Entscheidungen zu treffen habe. (57,56)

*

Die Verfasser der Stellungnahme wollen das Wort „Rehabilitation“ durch „Wiederertüchtigung“ ersetzt wissen. In der Sache beurteilen sie die Sicherungen, die das bisherige System für das Risiko der Frühinvalidität bietet, optimistisch. Obwohl das vorbeugende Heilverfahren nur eine Nebenaufgabe der Rentenversicherung ist und die fürsorgliche individualisierende Sachleistung (berufliche Wiedereingliederung) eine Wandlung des Gegenstandes ihrer Leistungen bedeutet, sollen die Rehabilitationsmaßnahmen ganz in Händen der Rentenversicherung liegen. So wäre sichergestellt, daß „über den Erfolg des Wiederertüchtigungsverfahrens der Leistungs- und Kostenträger entscheidet, der das ganze Verfahren von Anbeginn an durchgeführt hat“. (41) Als gesetz-

zestechische Neuerungen werden vorgeschlagen (37,34), daß der behandelnde Arzt den von Invalidität Bedrohten den Vertrauensärzten des Versicherungsträgers vorstellen muß und der Versicherungsträger seinerseits zu prüfen hat, ob ein Rehabilitationsverfahren durchgeführt werden soll. Für die berufsmäßige Wiedereingliederung haben sich die Träger geeignete Kräfte zur Verfügung zu halten. (An anderer Stelle (12) sah man allerdings Schwierigkeiten, für die im Professorengutachten vorgeschlagenen „Sozialanwälte“ auf gemeindlicher Ebene geeignete Persönlichkeiten zu finden).

Es stellt sich die Frage, ob auf solchem Wege dem Risiko der Frühinvalidität nach Bedeutung und Ausmaß beizukommen ist. Letzten Endes entscheidet ja hier nicht irgendein Versicherungspfektionismus, sondern allein das Ziel, wie der Gefahr der Invalidität in jungen Jahren aus personaethischen und gesamtgesellschaftlichen Gründen wirksam entgegenzutreten ist. Daß Frühinvalidität und Alter *grundsätzlich* verschiedenartige Risiken in der modernen Arbeitswelt sind (wenn man das Alter überhaupt als ein solches gelten lassen will) und je besondere gesellschaftliche Veranstaltungen erfordern, wird in der Stellungnahme nicht deutlich.

War dem Professorengutachten gegenüber schon der Verdacht geäußert worden, es wolle durch Rentenverweigerung einen Zwang zur Rehabilitation ausüben (tatsächlich stehen den Invaliden heute erst bei 51 bzw. 66 $\frac{2}{3}$ % Erwerbsminderung Geldleistungen zu), so wird in der Stellungnahme offenbar eine gegenteilige Gefahr gesehen; sie lehnt ein eigenes Recht des Betroffenen auf Rehabilitation ab. (37) Freilich begreift man nicht recht, wie denn nun dem angenommenen „Rentenhunger“, der „die Grundsätze einer normalen Lebensauffassung überwuchert“ (39), zu begegnen sein soll.

Aber desungeachtet, vermißt man in der Stellungnahme nicht zuletzt eine

klare Äußerung zur Frage der Finanzierung des vorgeschlagenen „kleinen Weges“, von der es abhängen dürfte, ob der alte Zustand überhaupt nennenswert verbessert wird. Das Professorengutachten hatte hier sehr genaue Vorstellungen entwickelt. In ihm wurde der Partnerschaft in der sozialen Selbstverwaltung so viel zugetraut, daß man glaubte, den Betrieben nach dem Vorbild der Unfallversicherung die ganze Unterhaltshilfe für die in der Rehabilitation befindlichen Arbeitnehmer übertragen zu können („Betriebsgenossenschaften“, bei denen natürlich auch die Haftpflicht für Betriebsunfälle liegen würde); und in einer diesmal nicht negativ-abgrenzenden, sondern positiv-gewährenden Subsidiarität sollte eine staatliche Rehabilitationskasse für die Arzt- und Pflegekosten aufkommen. Hinzu kommt, daß sich das Gutachten für einen wirksamen Ausbau allgemeiner gesundheitlicher Vorbeugungsmaßnahmen aussprach, die den Rehabilitationsmöglichkeiten gleichsam vorgeschaltet sind. Die Stellungnahme will solche Maßnahmen (und die entsprechenden Steuermittel) grundsätzlich der Fürsorge übertragen. (26)

Was schließlich die heute vordringliche Neuordnung der Alterssicherung anbetrifft, so kommt die Königsfrage, wie die Altersrente wertbeständig gestaltet und mit der allgemeinen Wohstandsentwicklung gekoppelt werden kann, überhaupt nicht in den Griff. Für die Verfasser der Stellungnahme steht die Reform der Zusammensetzung der Renten an erster Stelle. Was hier an möglichen Einsparungen vorgeschlagen wird (z. B. Abschaffung der Hausfrauenversicherung und Halbdeckungsbestimmungen, Erschwerung der freiwilligen Weiterversicherung, keine Garantie der Mindestrente bei freiwilliger Weiterversicherung), könnte einem Finanzminister Ehre machen. Erstaunlicherweise soll dagegen an einem (wenn auch vereinfachten) System des Grundbetrages aus Staatszuschüssen, die dann automatisch mit der Zahl der Renten zuneh-

men, festgehalten werden. Gerade an dieser Stelle aber würde sich für den, dem es weniger auf Formaldefinitionen ankommt, entscheiden, ob die Sozialversicherung inhaltlich als eine *gesellschaftliche* Institution gestaltet ist, die wesentlich auf eigenen Füßen steht und des Staatszuschusses nur zum Ausgleich eines variablen Defizits bedarf (allgemeine Garantie einer Mindestrente).

Noch mehr als der Beitragsrente stehen die Verfasser der Stellungnahme dem Umlageverfahren in der Altersversicherung skeptisch gegenüber, das heute so ungefähr auf allen Seiten in dieser oder jener Form vertreten wird. Ein solch hartnäckiges Plädoyer für die Notwendigkeit einer allgemeinen Kapitaldeckung war beim heutigen Stand volkswirtschaftlicher Einsichten eigentlich nicht mehr zu erwarten. Im Krisenfall, also in der eigentlichen Probe aufs Exempel, führt die Liquidierung von Anlagewerten stets zu riesigen Substanzverlusten, — von der krisenverschärfenden Wirkung einer Desinvestition ganz zu schweigen. Wenn nunmehr als Ausweg die Lombardierung von Anlagewerten empfohlen wird, um den Ausfall an Beiträgen wettzumachen (75), so ist die Kapitaldeckung vollends ad absurdum geführt: für den Effekt der Kaufkraftschöpfung bedarf es der Kapitaldeckungs-Fiktion wirklich nicht mehr. Das Maß des Wünschenswerten aber ist überschritten, wenn dann auch noch zustimmend ein Plan wieder aufgegriffen wird, der seinerzeit um der vollen Kapitaldeckung willen vorschlug, die eingehenden Beiträge allein zur Ansammlung von Rücklagen für die neu entstehenden Ansprüche zu verwenden und die „alte Last“ zur Gänze aus Steuermitteln abzudecken.

Man muß es bedauern, daß demgegenüber Vorschläge, denen es um die zentrale Frage einer „dynamischen Rentenformel“ geht, nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Aus dem BKU-Vorschlag⁴ z. B. wird allein und ausge-

rechnet die schwache Stelle zitiert, wo von der Versorgung der Invaliden außerhalb der Rentenversicherung die Rede ist. Das Professorengutachten, das im übrigen auf die Grundkonzeption des BKU-Vorschlages verweisen konnte, hatte in dieser Teilfrage die Möglichkeit einer vorgezogenen Altersrente bei erwiesener Vollinvalidität erwogen, deren Höhe sich nach den Beitragsleistungen richtet. Die Kritik der Stellungnahme an dieser Konstruktion (67,68) übersieht die Wirkung des *inneren* Ausgleiches, der in jeder Versicherung dadurch gegeben ist, daß etwa durch den vorzeitigen Tod von Anspruchsberechtigten kalkulierte Leistungen nicht mehr erbracht werden müssen.

*

Nach alledem drängt sich dem Leser der Stellungnahme der Eindruck auf, daß sie zu sehr im Bannkreis des geltenden Systems der sozialen Sicherung verhaftet bleibt, um zu wirksamen Reformvorschlägen gelangen zu können. Auch die verfassungsrechtlichen Bedenken, die die Verfasser gegen Eingriffe in bestehende Leistungsansprüche geltend machen, können einer kritischen Prüfung nicht standhalten.

Bruno Molitor

Die tätowierte Rose

Man kann Bedenken tragen, ob man über einen Film, den man ablehnt, schreiben soll oder nicht. Denn erfahrungsgemäß wirkt eine öffentliche Ablehnung bei vielen als ein Anreiz und bewirkt das Gegenteil dessen, was erreicht werden sollte. Indes bietet dieser preisgekrönte Film Gelegenheit, auf eine Reihe von wichtigen Wahrheiten aufmerksam zu machen, die geeignet sind, das künstlerische Urteil zu bilden und zu reinigen.

Der erzählerische Inhalt des Films ist dieser. Eine Sizilianerin hat sich brieflich mit einem in den Vereinigten Staaten lebenden Landsmann verlobt und wandert ebenfalls nach Amerika

⁴ „Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft“, Köln 1955, Bachem-Verlag.