

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 82

Sozialpolitik durch soziale Dienste

Vorträge

des 17. Sonderseminars 1980

der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Helmut Klages und Detlef Merten



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Sozialpolitik durch soziale Dienste

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 82

Sozialpolitik durch soziale Dienste

Vorträge
des 17. Sonderseminars 1980
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von
Helmut Klages und Detlef Merten



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1981 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04967 5

Vorwort

Die Sozialpolitik hat nicht erst mit dem Ende einer Überflußgesellschaft neue Dimensionen gewonnen. Längst nicht mehr auf die „alte“ soziale Frage des 19. Jahrhunderts beschränkt, sondern mit der Beantwortung „neuer sozialer Fragen“ konfrontiert, steht sie augenblicklich vor dem Problem, daß ein exzessiv ausgebauter Sozialstaat mit seiner Dynamik sozialstaatlicher Leistungen auch zu einer Dynamik der Bedürfnisse führt — von einer ausgabefreudigen Wohlfahrtsdemokratie nicht nur toleriert, sondern auch inspiriert. Schicksal wird nicht nur als einklagbarer Rechtsverlust (*Fritz Werner*), sondern auch als kompensierbares Betreuungsdefizit angesehen, wobei mit einem Rückgang individueller und familiärer Selbsthilfe die Nachfrage nach sozialer Fremdhilfe steigt.

Den aktuellen Problemen der „Sozialpolitik durch soziale Dienste“ aus sozialpolitischer und sozialrechtlicher, philosophischer und soziologischer, ökonomischer und sozialpädagogischer Sicht widmete sich in der Zeit vom 25. bis 27. Februar 1980 das 17. Sonderseminar der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, die diese Veranstaltungsreihe 1973 mit einem Sonderseminar über „Das neue Sozialgesetzbuch“ eröffnet hatte. Die Referate des 17. Sonderseminars werden mit diesem Band vorgelegt.

Helmut Klages

Detlef Merten

Inhalt

Eröffnungsansprache des Staatssekretärs im Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt des Landes Rheinland-Pfalz, Frau Dr. <i>Renate Hellwig</i> , Mainz	9
Aktuelle Probleme der Sozialpolitik Von Professor Dr. Dr. <i>Detlef Merten</i> , Speyer	17
Sozialpolitik und Sozialpädagogik Von Professor Dr. <i>Hans Pfaffenberger</i> , Trier	25
Soziologie und Sozialpolitik Von Professor Dr. <i>Helmut Klages</i> , Speyer	41
Philosophische und anthropologische Grundlagen moderner Sozialpolitik Von Professor Dr. <i>Joachim Kopper</i> , Mainz	55
Die Bestimmung des Inhalts von sozialen Dienst- und Sachleistungen Von Professor Dr. <i>Peter Krause</i> , Trier	67
Wie lassen sich die sozialen Leitlinien durch die Sozialverwaltung ver- wirklichen? Von Professor Dr. <i>Karl-Jürgen Schilling</i> , Mainz	79
Soziale Dienste — Angebot und Nachfrage Von Professor Dr. <i>Dieter Schäfer</i> , Bamberg	89

Eröffnungsansprache

Von Renate Hellwig

Der Beginn eines neuen Jahrzehnts ist in der Entwicklung eines Staates und einer Gesellschaft eigentlich ein zufälliger und willkürlicher Termin. Er ist dennoch ein Einschnitt, weil sich die Gelegenheit bietet, abseits von kurzfristigen Planungen, von Alltags- und Routineangelegenheiten einen längerfristigen Zeitraum zu überblicken — in der Vorausschau wie im Rückblick.

Wenn man diesen Anlaß dazu benutzt, die allgemeine Stimmung zu Beginn der siebziger und der achtziger Jahre zu vergleichen, so kommt man zu der Feststellung, daß sich der Einstieg in die beiden Jahrzehnte radikal voneinander unterscheidet. Die siebziger Jahre wurden voller Hoffnung und Optimismus begrüßt. Sie sollten — so schien es damals — das Jahrzehnt des Glaubens an die Machbarkeit werden. Entspannung, Chancengleichheit, Selbstverwirklichung und soziale Gerechtigkeit waren die großen Schlagworte. Es war die große Zeit der Sozialingenieure und Planungstechnokraten. Sie versprachen, lückenlos, präzise, detailliert alles zu erfassen, was mit Lebensqualität zu tun hatte. Sie suggerierten, daß umfassende Planungsinstrumente und -systeme zur Verfügung stünden, mit deren Hilfe jede gewünschte Zielsetzung in überschaubarer Zeit realisiert werden könnte.

Heute hat sich das Bild grundlegend gewandelt. Wir sind pessimistischer geworden, unsicher, wohl auch etwas furchtsam, wenn wir auf die internationale Lage sehen. Es scheint, als sollten die achtziger Jahre das Jahrzehnt des Erreichens von Grenzen werden. Immer wieder stoßen wir auf dieses Wort. Grenzen des Wachstums, Grenzen der Entspannung, Grenzen der Selbstverwirklichung und vor allem auch Grenzen des Sozialstaats.

Gerade dieser letzte Punkt ist mehr als nur ein Schlagwort. Er ist die Erkenntnis, daß Sozialpolitik in der bisherigen Form nicht uferlos weiterentwickelt werden kann, sondern eine Neubesinnung und Neubewertung der verschiedenen Elemente der Sozialpolitik notwendig ist.

Es sind vor allem drei Bereiche, in denen die Begrenztheit der bisherigen Sozialpolitik deutlich wird:

Zum einen der materielle Bereich. Ich kann mich hier auf Stichworte beschränken, da die Probleme breit in der Öffentlichkeit diskutiert werden: Eine Finanzierung sozialer Leistungen aus dem Wachstum wird immer schwieriger, da die realen Wachstumsraten zurückgehen. Die individuelle Belastbarkeit durch Steuern und Beiträge hat ein Ausmaß erreicht, das nicht mehr problemlos zu steigern ist. Auch die Belastbarkeit der Wirtschaft stößt an Grenzen, da einerseits die Produktionskosten durch Preissteigerungen für Rohstoffe und Energie rapide steigen, andererseits vor allem die Konsequenzen der Umweltpolitik als stetig steigende, betriebswirtschaftliche Kostenfaktoren an Bedeutung gewinnen. Die Erkenntnis setzt sich durch, daß der Erfolg oder Stellenwert der Sozialpolitik nicht unbedingt an der Sozialleistungsquote abgelesen werden kann.

Lassen Sie mich dazu kurz ein paar persönliche Anmerkungen machen: Ist unsere Vorstellung, der Sozialbereich müsse aus den Überschüssen des produktiven, insbesondere des warenproduktiven Bereichs finanziert werden, nicht korrekturbedürftig? Nach dem gegenwärtigen volkswirtschaftlichen Verständnis werden Dienstleistungen des öffentlichen Sozialbereichs dem einzelnen grundsätzlich kostenlos angeboten und dann die entstehenden Gesamtkosten aus Steuermitteln oder Sozialversicherungsbeiträgen finanziert. Also der einzelne kann und soll sich nach seinen Wünschen und Bedürfnissen im Selbstbedienungsladen mit öffentlichen sozialen Leistungen ausstatten und wird dann dafür nicht unmittelbar, aber mittelbar als Steuer- und Beitragszahler generell zur Kasse gebeten. Hatte nicht Marx die Utopie von künftigen Idealgesellschaften aufgestellt, in der jeder alles und nach seinen Wünschen und Bedürfnissen haben sollte und die Solidargemeinschaft dies dann freudig erarbeite. Ich meine, im Sozialbereich streben wir bereits heute an, diese Utopie zu verwirklichen und wundern uns, daß es nicht klappt. Für mich ist das nicht eine Frage der Belastbarkeit des Produktivbereichs durch den Sozialbereich, sondern eine Frage der inneren Organisation von Angebot und Nachfrage öffentlicher, sozialer Leistungen. Lassen Sie es mich an einem stark vereinfachten Beispiel verdeutlichen. Wenn es uns gelingt, die Herstellungs- und Vertriebskosten einschließlich des Unternehmergewinns für ein Paar Schuhe auf 40,— DM zu beschränken und diese Schuhe dann für 50,— DM zu verkaufen, bleibt ein Spielraum von maximal 10,— DM für die Abschöpfung durch den Staat in Form von Steuern und sozialen Abgaben. Aus diesen 10,— DM werden dann beispielsweise die Medikamente finanziert, die der Patient gegen Krankenschein fast kostenlos im Krankenhaus oder in der Apotheke erhält. Unsere volkswirtschaftlichen Anstrengungen konzentrieren sich derzeit darauf, immer mehr Schuhe immer kostengünstiger zu produzieren, um dadurch immer mehr Medi-

kamente kostenlos verteilen zu können. Wir müssen dabei feststellen, daß die immer breitere und kostengünstigere Produktion von Schuhen mit dem wachsenden Bedarf an Medikamenten nicht Schritt hält. Wen wundert das eigentlich? Ich behaupte hier, daß der Bedarf an Schuhen auch wesentlich schneller steigen würde, wenn sie grundsätzlich in unbegrenzter Zahl in den Geschäften kostenlos zu erhalten wären und ihre Produktion über Steuern und Abgaben finanziert würde. M. E. sollten wir uns auch schon den gedanklichen Umweg über die Schuhfabrikation zur Finanzierung des Medikamentenverbrauchs sparen und mehr als bisher unsere Anstrengungen darauf konzentrieren, marktwirtschaftliche Grundsätze auch im Sozialbereich einzuführen. Hier fehlt es uns an Selbstregelungskräften für Angebot und Nachfrage. Es fehlt uns an einer Effizienzkontrolle, die der kostengünstigeren Sozialmaßnahme automatisch den Vorrang gibt gegenüber ihrer schlechter organisierten Schwester. Solche Mechanismen auch für den Sozialbereich zu finden, ist die Aufgabe der Zukunft, und nicht nur etwa die globalen Vorgaben für die noch tragbaren Gesamtkosten des Sozialbereichs im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt festzusetzen.

Der zweite Bereich ist der humanitäre Bereich. Der Ausbau des Netzes der sozialen Sicherheit war auf zwei Leistungsarten ausgerichtet: Auf die Errichtung möglichst optimal funktionierender Einrichtungen der sozialen Infrastruktur einerseits, auf ein dichtes Geflecht von finanziellen Zuwendungen andererseits. Bei der Konzentration der Sozialpolitik auf diese beiden Elemente ist übersehen worden, daß die persönliche Zuwendung bei der Massenhaftigkeit der finanziellen Leistungen und der leistungsfähigen Groseinrichtung weitgehend auf der Strecke blieb.

Auch dazu kurz ein paar persönliche Anmerkungen: Wir als Vertreter der Christlich Demokratischen Union haben es uns zur Aufgabe gemacht, soziale Leistungen als Hilfe zur Selbsthilfe anzubieten, d. h. für uns steht im Vordergrund eine Art der Leistung, die den Hilfsbedürftigen nicht zum passiven Konsumenten herabwürdigt, der sich einseitig im Abhängigkeitsverhältnis von Hilfegebenden erlebt, sondern der durch aktive Mitleistung bei der Hilfe auch die Verantwortung für sich behält und mitträgt. Dabei wäre es wünschenswert, aus den meist heute doch nicht vermeidbaren, einseitigen Abhängigkeitsverhältnissen des Hilfeempfängers gegenüber dem Hilfegebenden wieder gegenseitige Abhängigkeitsverhältnisse zu machen, bei denen beiden bewußt bleibt, daß die Rollenverteilung morgen auch umgekehrt sein könnte. Am besten ist dies m. E. in kleineren, überschaubaren Solidargemeinschaften, sei es in der Familie, in der Nachbarschaft, in der Gemeinde zu verwirklichen. Wir sollten daraufhin unser Angebot an sozialen