

KRISTNA PRINCIPER I VÄSTTYSKLANDS SOCIALPOLITIK

Av docent FRANZ KLÜBER, Münster

DEN TYSKA socialförsäkring, som grundades på 1880-talet och fortfarande gäller, åsyftade att ge den då ännu relativt lilla och klart avgränsade arbetarklassen en viss grad av social trygghet. Strax innan det nya århundradet började, omfattade den lagliga arbetslöshets- och ålderdomsförsäkringen bara en femtedel och den lagliga sjukförsäkringen omkring en sjundedel av Tysklands befolkning. Sedan dess har allting förändrats. Det som för sjuttio år sedan bara var samhällets hjälp till en fattig minoritet kommer nu större delen av befolkningen till godo. Omkring 80 % av landets hela befolkning, däribland också ett stort antal egna företagare, faller nu under socialförsäkringen. Denna utveckling har be-
tingats av olika orsaker.

1. Befolkningens sammansättning har ändrats i det att antalet unga människor minskar, medan antalet gamla stadigt ökar. År 1900 var 7 % och år 1925 9 % av befolkningen över 60 år; nu, år 1956, är siffran 15 %. Antalet bidragsgivare

till de sociala fonderna minskar märkbart medan samtidigt de som tillgodogör sig de sociala förmå-
nerna blir allt flera. Därför är be-
stämmelserna i Bismarcks social-
politik inte längre överensstäm-
mande med den nya befolknings-
strukturen.

2. Sedan det sociala trygghets-
systemet grundlades har antalet an-
ställda stadigt ökats till följd av att
de små och medelstora industrierna
minskats i antal medan storföreta-
gen fått ökad betydelse.

3. I nutidens samhälle kan de
anställda inte längre anses vara de
enda som lever i ett tryckt ekono-
miskt läge; utan många självstän-
diga företagare är också i behov av
ekonomisk hjälp, trots att de äger
vissa tillgångar.

4. Inom den viktigaste gruppen
bidragsgivare i åldern 20-60 år kan
många på grund av avtagande ar-
betsförmåga inte ens sörja tillräck-
ligt för sitt eget uppehälle.

5. Millioner människor har blivit
fullständigt utblottade genom stora
historiska katastrofer som världs-

krig, valutadevalvering och andra ekonomiska bakslag. Nya stora sociala trygghetsinstitutioner måste därför grundas för att tillgodose de krav, som framställas av dem, som träffats av dessa händelser, dvs. flyktingar och andra, som lidit fysiska, personliga eller materiella förluster genom kriget.

Enbart av dessa fakta framgår att det nuvarande tyska systemet för social trygghet råkat in i en svår kris. I den tyska lagstiftningen för åstadkommande av tillräcklig social trygghet råder stor och vida spridd förvirring och oordning. Socialförsäkringsprinciper sammanblandas på det mest förvirrande sätt med statens understöd. Sedan den sociala lagstiftningens tillkomst på 1880-talet och till nu har omkring 12 000 lagar och förordningar utfärdats. Detta stora antal regleringar måste nödvändigtvis medföra kollisioner mellan förmåner och pensioner och få till följd olika behandling av likartade behovsfall. Därigenom framträder onödiga svårigheter inom socialförsäkringens organisation.

Emellertid gäller problemet i fråga om social trygghet inte bara administrationen, en förenkling av organiserandet av fördelningen av de sociala förmånerna eller lagstiftningsfrågor; det uppstår dessutom genom bildandet av en ny samhällsordning, som skall bestämma socialpolitikens hela omfattning. Denna samhällsordning blir beroende av, hur man ser på männi-

skans personlighet, eftersom människans personliga värde skall vara normen för uppbyggandet av den sociala tryggheten.

För att kunna få klarhet i detta problem måste vi söka en princip och finna de bindande krafter i det mänskliga samhället, som skall utgöra normen för, hur den sociala tryggheten skall uppbyggas. Härmed avses de två fundamentala principerna för varje samhällsordning, solidaritetsprincipen och subsidiaritetsprincipen.

S o l i d a r i t e t s p r i n c i p e n .

Solidaritetsprincipen innefattar det gamla axiomat i västerns civilisation, att människan är en oberoende individ, men samtidigt också »zóon politikón», »animal sociale», dvs. inriktad på gemenskap. Härav följer att solidaritetsprincipen hävdar på samma gång det fulla värdet av människans personlighet och hennes i grunden sociala natur. Solidaritet betyder därför ett ömsesidigt förhållande och ömsesidig hjälp och ansvarighet mellan den enskilde och samhället. På grund av människans sociala natur är individens och samhällets välfärd ömsesidigt beroende av och nära förbundna med varandra. Människans egen andliga och moraliska förmåga räcker inte ensam till för att utveckla hennes personlighet. Inte heller kan familjen helt på egen hand tillfredsställa alla sina

behov. Många andra gemenskaper erfordras, administrativa såväl som produktiva. Staten, som är den mest omfattande samhällsorganisationen, behövs därför för att övervaka och leda dessa mindre grupper. Den binder ihop dem och är välfärdens högste väktare.

Det är staten som skall ordna betingelserna för individens och de mindre gruppernas gynnsamma utveckling inom densamma. När det gäller social trygghet, kräver solidaritetsprincipen följaktligen, att samhället skall hjälpa individen och de mindre gemenskaperna, särskilt familjen. Samhället skall dessutom sörja för att den enskilde får de nödvändiga förutsättningarna för att utvecklas till en hel personlighet.

Subsidiaritetsprincipen.

Den andra fundamentala principen i det organiserade samhället är subsidiaritetsprincipen. Den bestämmer förhållandet mellan den enskilde och samhället och hävdar, att varje social verksamhet från samhällets sida måste komma i andra hand. Detta betyder, att vad den enskilde kan åstadkomma genom eget initiativ och egen duglighet inte får övertagas av samhället. Likaså får inte större grupper, framför allt inte staten, överta de mindre gemenskapernas ansvar och verksamhet. Denna princip grundas i första hand på att människan äger

personlig frihet och värdighet och inte skall berövas sitt ansvar av samhället och i andra hand på de mindre samhällsgemenskapernas (kommuner, familjer och yrkessammanslutningar) natur. Dessa har sina egna rättigheter och skyldigheter, som inte skulle kunna utövas på vederbörligt sätt av en alltomfattande stat. Begränsning av statsverksamheten är därför den första innebörden av subsidiaritetsprincipen.

Den enskildes privatliv skall skyddas från statens totalitära krav. Individen måste ha kvar rätten att göra allt han kan åstadkomma själv och staten får inte ikläda sig ett ansvar som medborgaren själv skulle kunna fullgöra. Samhället är skyldigt att hjälpa om och när den enskildes egna resurser är uttömda och han inte längre kan fylla sina behov, men inte ens då får samhällets hjälp undertrycka den enskildes personliga initiativ. Det måste tvärtom vara fråga om en hjälp, som möjliggör för den enskilde att fortsätta att på egen hand bygga upp och vidare utveckla nya resurser.

Samma principer gäller för förhållandet mellan mindre och större gemenskaper. Alltså får inte något ansvar tas bort från sådana mindre grupper som familjer, om de visar sig starka nog att sörja för sitt eget uppehälle, ty den mindre gemenskapen är mera intimt förbunden med människans personlighet som sådan och hennes verksamhet i livet

än den större. I samma utsträckning som de mindre grupperna åsidosätts och beslutfattandet överföres till högre myndigheter för att slutligen övergå i statens okontrollerbara och överreglerade byråkrati, i samma mån uppstår ett hot mot den personliga friheten.

Subsidiaritetsprincipen fordrar därför, att varje samhällsgrupp blir medveten om sin självständighet och sitt ansvar. Detta betyder hjälp till självhjälp i stället för ett helt förstatligt socialt trygghetssystem.

De slutsatser man kan dra av denna huvudprincip när det gäller planerandet av ett socialt trygghetssystem kan sammanfattas i fem punkter.

1. Den enskilde är i första hand själv ansvarig för sitt och sin familjs uppehälle. Människan är av naturen utrustad med många möjligheter att skaffa medel till sitt uppehälle och att åstadkomma något. Ett oberoende handlande och tjänande under självansvar är helt i överensstämmelse med människans frihet och värdighet och det är nödvändigt för hennes utveckling till en egen personlighet. Tendensen att till varje pris överflytta ansvaret till offentliga myndigheter är ingalunda i överensstämmelse med den kristna uppfattningen om människan.

2. I det moderna samhället med dess specialisering av produktionen åstadkommes individuellt ansvar bäst genom god yrkesutbildning och sund uppfostran. För millioner

statstjänstemän, anställda och arbetare har i stigande omfattning lönen ersatt förmögenheten som grundval och säkerhet för familjens och deras egen existens. Socialutbildning ersätter i stor utsträckning de materiella resurser, på vilka familjens existens byggdes före industriålderns inträde.

3. Den kristna samhällsläran erkänner rätten till privat äganderätt, eftersom den vill att människan skall ha individuellt ansvar och frihet. Följaktligen kräver den att den privata äganderätten skall utsträckas så långt som möjligt. Den kräver att vägen till det materiella goda här i världen skall stå öppen för envar. Personliga egenskaper — initiativförmåga, ansvars känsla, arbetsvillighet — kan aldrig utvecklas, om inte var och en äger något, hur litet det än må vara. Det är därför nödvändigt att möjliggöra för dem som inte är oberoende att förvärva egendom. Ju fastare grunden för den privata äganderätten är, desto större blir människans frihet och oberoende av staten och desto större hennes möjligheter att taga egna initiativ och eget ansvar.

4. Den grupp, som närmast skall ge den enskilde social trygghet, kan inte vara den alltomfattande staten. Det måste vara en mindre grupp som t. ex. familjen eller kommunen. Ju mindre gruppen är, desto lättare upptäcker man individens fattigdom och desto lättare är det att visa personligt ansvar

och ge social trygghet åt dem som behöver den. Det är sant, att familjen i industriens tidsålder har förlorat många av sina tidigare funktioner. Familjen kan därför inte längre ta på sig hela bördan att ge sina medlemmar en fullständig social trygghet. Det oaktat kan familjen även nu åstadkomma en hel del i fråga om sitt materiella uppehälle och sin trygghet. Skulle det visa sig, att familjen inte längre kan klara sig själv, bör den gemenskap man närmast har att lita till, vara kommunen. Även företagen, där vår tids människor arbetar, bör delta i ombesörjandet av den sociala tryggheten.

5. Statens rätt och skyldighet att ingripa i frågor om social trygghet börjar inte förrän den enskildes och de små gemenskapernas samtliga resurser inte längre räcker till för att åstadkomma trygghet utan statens hjälp. De flesta yrkesarbetande är anställda på arbetsavtal och har inga finansiella resurser att falla tillbaka på vid sjukdom, arbetslöshet eller olycksfall eller på ålderdomen. Deras existens hotas ständigt av tillfälliga arbetsavbrott på grund av sjukdom, olycksfall eller arbetslöshet. Detta är särskilt märkbart vid fall av stadigvarande arbetsoförmåga (på grund av ålderdom, olycksfall eller sjukdom) och likaså när det gäller änkor och föräldralösa, som förlorat sina försörjare genom dödsfall. I dessa fall måste självhjälpen biträdas eller ersättas med statlig hjälp. Staten

har att söka efter medel, som är ägnade att fylla de mest trängande behoven.

För att närmare kunna undersöka dessa fall av nödlägen skall vi skilja mellan tre perioder i människans liv: a) barn- och ungdomstiden, b) arbetsåldern och c) ålderdomen.

a) *Barn- och ungdomstiden.*

Föräldrar tager vanligtvis väl hand om sina barn. Dessa får alltså i högre grad än de gamla något som liknar en »garanterad existens». Socialpolitiken intresserar sig bara för barn och ungdomar, när något brister i familjen eller om yrkesutbildningen eller anpassningen till samhället försvåras på grund av särskilt dåliga levnadsomständigheter, och slutligen om stora familjer inte kan hålla uppe sin levnadsstandard och därigenom riskerar att inte längre kunna tillhöra samma socialklass som tidigare. En avvägning av familjebidragen, som särskilt gynnar stora familjer, är därför ett socialt rättvisekrav.

b) *Arbetsåldern.*

Den tid då människan når sin högsta effektivitet hotas av typiska händelser som kan väntas inträffa som t. ex. sjukdom, arbetsoförmåga, arbetslöshet. I sådana fall är det statens plikt att i första hand ge hjälp till självhjälp. Hitintills har socialpolitiken alltför mycket intresserat sig för att dela ut pen-

sioner. En pension är nödvändig i de fall, där det är inga eller i varje fall inte omedelbara utsikter till att vederbörande skall kunna återinträda i arbetslivet. Först och främst är det emellertid nödvändigt att med alla medel försöka åstadkomma något slags rehabilitering för sjuka och invalider, antingen genom omskolning för ett nytt arbete eller genom medicinsk behandling, för att möjliggöra för dem att på nytt kunna förtjäna sitt levebröd. Att ta emot pensioner gör inte människan lika lycklig som användandet av hennes egen skicklighet och förmåga, vilket ger henne självförtroende och gör henne till en oberoende personlighet. Det mötte därför stort bifall, när den internationella konferensen för social verksamhet i Toronto 1954 tog upp frågan om hjälp till självhjälp som huvudpunkt i sina diskussioner.

Om någon blir sjuk i åldern 20–60 år, bör alla medel användas för att försöka återinföra vederbörande i samhällslivet. Det finns redan nu några lovande ansatser i den riktningen i lagstiftningen om olycksfallsförsäkring och krigsförluster. Dessa behöver ytterligare utbyggas och fullföljas, så att den legala sjukförsäkringen kan dra nytta av dem. Principen är att först sedan alla möjligheter till rehabilitering undersökts kan ett permanent stöd i form av en invalidpension medges. Ordet »rehabilitering» kan dock knappast i sig självt anses vara ett lämpligt uttryck för detta inom per-

sonlighetsetiken djupt rotade problem att tillförsäkra var och en det yrke som motsvarar hans förmåga.

Vi måste för övrigt skilja mellan de fall, då det är fråga om en vanlig sjukdom och de, då hälsan skadas i samband med yrkesutövning och i vilka specialbehandling erfordras. På denna punkt råder allmän enighet i Tyskland om att man inte skall ersätta det gamla systemet med obligatorisk försäkring för begränsade grupper med ett statligt sjukförsäkringssystem. Det oaktag är syftet att låta den legala sjukförsäkringen slippa besväret med små och icke allvarliga fall. Mindre utgifter för hälsan bör behandlas som utgifter för hygien. Detta skulle hindra många människor från att besvara läkarna med helt obetydliga saker bara för att få fria läkemedel. Samtidigt skulle läkarna för de statligt försäkrade få mera tid för allvarliga fall. Slutligen försöker man vid ombildandet av den legala sjukförsäkringen att åstadkomma en viss likhet med den privata försäkringsorganisationen. Systemet med att välja en passande skala, som användes inom den senare, skall också införas i den legala försäkringen. Detta måste medföra en ökad ansvarskänsla hos den försäkrade inom det legala försäkringssystemet. Det skulle på det sättet i viss utsträckning komma att överlämnas åt den enskilde att bestämma storleken av det bidrag han vill ge för att skydda sig mot sjukdom, och den behandling och

hjälp han får under sjukdomen blir i enlighet med hans eget val. Givetvis måste dock även vid de minsta bidragen till den legala sjukförsäkringen rätten till en viss medicinsk grundhjälp vara säkrad.

c) *Ålderdomen.*

Att tillförsäkra de gamla social trygghet är det svåraste problemet den tyska sociala reformpolitiken har att lösa. Den nuvarande ålderdomsförsäkringen kan man inte längre hålla fast vid utan man måste söka sig fram på nya vägar. Den privata livförsäkringen var förebilden för uppbyggandet av den hittills gällande ålderdomsförsäkringen i Tyskland. Arbetaren måste regelbundet bidra med en viss procent av sin lön. Det kalkylerade behovet för uppbyggandet av fonder bestämde bidragets storlek. Bidragen användes till bildandet av ett kapital, som den försäkrade fick ut, när han nådde pensionsåldern eller blev invaliderad. Att ytterligare bidrag erfordrades av arbetsgivaren och staten berodde på att om man verkligen av arbetarna skulle ha tagit ut hela de bidrag, som enligt försäkringsbolagens kalkyler behövdes för bildandet av de försäkringsmatematiskt nödvändiga fonderna, skulle deras återstående löner ha kommit att ligga under existensminimum. Därför togs bidragen aldrig i sin helhet ut av lönerna.

En fast, mer eller mindre stabil ekonomi kunde kanske ha råd med

den ålderdomsförsäkring, som hittills gällt, men prisernas instabilitet och det ständiga framväxandet och utvecklandet av en dynamisk ekonomi gör detta omöjligt. Enligt det nuvarande sociala trygghetssystemet i Tyskland står pensionen i proportion till de bidrag arbetaren betalar under sin anställningstid. Det penningbelopp som på detta sätt sparas nu kan visserligen anses vara tillräckligt med hänsyn till den nuvarande levnadsstandarden, men efter 30–40 år, då existensnivån och levnadsstandarden mycket väl kan vara två gånger så hög som nu, är det säkerligen otillräckligt. Följaktligen kommer en pension, grundad på 30–40 år gamla bidrag, förmodligen inte att räcka till, när vederbörande övergår från att vara yrkesarbetande till att bli pensionär. Han blir därför, sedan pensionsåldern inträtt, tvungen att radikalt skära ned sina utgifter och försaka åtskilligt. I varje fall måste han på grund av den låga pensionen ge upp den levnadsstandard han hittills varit van vid. Han kan ingalunda på sin ålderdom njuta förmånerna av de ekonomiska framsteg och den ökning av den industriella produktionen, som han på sin tid bidragit att lägga grunderna till. Eftersom hans lön aldrig varit full ersättning för hans arbete, är det uppenbarligen hans rätt att på gamla dagar ta del i det ekonomiska framåtskridande och det växande sociala välstånd som han själv varit med om att bygga upp.

Ännu en avgörande faktor som rättfärdigar kravet på en reform av ålderdomsförsäkringen, är att pensionerna är bestämda utan hänsyn till penningvärdesförändringar, vare sig dessa inträffar under vederbörandes anställningstid eller sedan han dragit sig tillbaka som pensionär. Pensionen är därför inte tillräckligt skyddad gentemot mer eller mindre omfattande minskning av köpkraften. Detta innebär ett ganska allvarligt element av otrygghet för pensionären, som troligen ytterligare sänker hans levnadsstandard i jämförelse med de ännu yrkesarbetandes.

I den nuvarande sociallagstiftningen i Tyskland finns inga bestämmelser avseende pensionärer- nas två nyssnämnda krav, att dela det ökande sociala välståndet och att få pensionernas värde stabilisera- rat. Dessa krav kan man ännu bara fästa avseende vid i den mån det finns särskilda tilläggsbestämmelser om dem. Från denna utgångs- punkt uppstod som ett resultat av diskussionerna om sociala reform- problem i Tyskland tanken på en pension, som alltid skulle stå i rela- tion till gällande löner, en s. k. »pension i förhållande till produktionen», vilken väntas bli stadgad i lag i en eller annan form efter reformen av ålderdomsförsäkringen. Detta nya pensionsschema, som automatiskt står på samma nivå som lönerna, skulle också alltid motsvara gäl- lande penningvärde.

Pensionen kommer att stå i pro- portion till de bidrag den anställda betalar. Följaktligen kommer ålder- pensionen att tas ut av de bi- drag som den yngre generationen arbetare betalar. Den arbetande ge- nerationens bidrag måste avpassas efter de pensioner som utgår, och högre pensioner måste följaktligen betyda högre bidrag.

En sådan »pension i förhållande till produktionen» skulle medföra många betydande konsekvenser för hela organiserandet av ålderdoms- försäkringen. Så t. ex. skulle bidra- gen inte längre användas för att bygga upp fonder för framtida pen- sioner utan för att betala pensioner till de åldringar, som lever nu. Detta betyder att förfaringsättet att bygga upp ett kapital som fond för framtida pensioner skulle ersät- tas med ett utbytessystem, dvs. ut- betalning av pensioner i förhål- lande till de bidrag som samtidigt betalas in. Det har redan blivit me- ningslöst att försöka bygga upp fonder för framtida pension enligt det gamla systemet. Det är faktum att ändamålet därmed aldrig upp- nåtts i systemets hela historia. Två gånger bröt fonderna fullständigt samman på grund av krig och va- lutadevalvering, likväl utan att på- verka pensionerna. Det är likaså ett faktum, att dessa fonder i verklig- heten aldrig använts och att pensio- nerna följaktligen till nära 100 pro- cent måst tas ut av de nuvarande bidragen och med statssubsidier. Och särskilt i händelse av en eko-

nomisk krissituation, då fonderna skulle behövas omedelbart, skulle de inte vara tillgängliga, därför att kapitalet var investerat. Detta visar, hur överklig fondidén var redan i gången tid och att det inte var någon som helst garanti för ålderspensionerna. Ännu ett socialt reformproblem är frågan om finansiellt understöd av staten. I princip är ovannämnda utbytessystem att föredra, eftersom det innebär, att tillgångarna huvudsakligen skaffas genom de nu utgående bidragen. Uppenbarligen går det dock inte helt utan statens finansiella stöd, särskilt i ekonomiska kristider.

Slutligen är det i fråga om ålderspensionen i Tyskland ett problem, hur man skall bestämma den grupp, som skall komma i åtnjutande av den. Att hitta en lämplig norm är mycket svårt, ty i dag är kategorien anställda inte längre identisk med den kategori, som är i behov av hjälp. Många självständiga handelsidkare som t. ex. småhantverkare och småföretagare befinner sig i alla händelser i samma ställning som välbetalda och specialutbildade arbetare. Likväl måste gruppen där begränsas till dem, vilkas inkomst är otillräcklig för att de skall kunna hålla sig med det allra nödvändigaste. Att utsträcka socialförsäkringens till hela befolkningen, alltså även till dem som mycket väl själva skulle kunna sörja för sin framtid, skulle vara synnerligen olämpligt. Det skulle vara detsamma som att införa ett fullständigt förstatligt

trygghetssystem, varigenom viljan till eget ansvar skulle förkvävas. Det nu för tiden ofta upprepade kravet på ett helt förstatligt försäkringssystem är ett tecken på människans inre osäkerhet och rädsla för livet som en följd av förlusten av religiösa grunder och ideal. Det kravet bereder också vägen för utvecklingen till en totalitär stat. I ett herdabrev från det tyska biskopsmötet i Fulda 1953 ges en allvarlig varning för den fara som följer med statens allmakt. Det heter där: »Ett befriande av individen från förpliktelsen att försörja sig själv och ta eget ansvar skulle välkomnas av många människors lättja och fruktan för ansvar. Men det skulle lägga en ännu större börda på staten, eftersom det på samma gång skulle öka folkets beroende av denna. Välfärdsstaten demoraliserar människan i grunden och för henne in i kollektivism. Och fullständig social trygghet kommer mycket snart att ha blivit en mycket stor fara.»

Illusionen om en totalitärstat, som bemäktigar sig allting, som om den vore en social stat är fortfarande vanlig bland folk. Men i detta fall är det fråga om motsatsen: en totalitär stat är med sin allsmäktiga byråkrati en omänsklig konstruktion. Det berövar människan hennes vilja att försörja sig själv, hennes inre styrka att kunna göra offer, hennes frihet att själv tänka och hennes samvete. Längtan

efter total trygghet kommer att resultera i den yttersta otrygghet, eftersom den totalitära staten är ett mycket farligt företag, fullt av största tänkbara risker. Vårt system för social trygghet, som grundades under 1800-talet, har visat sig vara

otillräckligt för vår tid, och sociala reformer är en angelägen uppgift som måste genomföras nu. Men sociala reformer kan endast nå resultat, om de lägger huvudvikten inte på staten utan på den enskildes eget ansvar, frihet och värdighet.

Anm. Denna artikel författades 1956. I stor utsträckning har de förslag och synpunkter, som framföres i den, förverkligats genom de omfattande reformer i socialförsäkringssystemet, vilka beslöts av förbundsdagen den 21 januari 1957. Bl. a.

genomfördes då en obligatorisk tjänstepensionering för alla löntagare med upp till 15 000 DM i årsinkomst. Pensionen är värde- och standardbeständig samt baserad på fördelningsprincipen. *Red.*