

## SOZIALE SICHERUNG — UTOPIE ODER FORTSCHRITT?

Ludwig *Preller* hat in seinem Aufsatz „Reform der sozialen Sicherung“ in der Januar-Nummer der „Gewerkschaftlichen Monatshefte“ den Grundriß des Gebäudes einer sozialen Sicherung abgesteckt. Die vom Sozialpolitischen Ausschuß der SPD aufgestellten Thesen einer Reform des bisherigen ZuStandes hat Prof. Preller damit in der gewerkschaftlichen Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt. Ein Problem, dessen grundsätzlicher Lösung sich die Forschungsstellen der Vereinten Nationen in Erkenntnis seiner hohen Dringlichkeit mit beachtlichen Erfolgen angenommen haben, muß nach den Gegebenheiten der verschiedenen Länder unterschiedlich gelöst werden, solange überstaatliche soziale Zusammenschlüsse nicht erfolgt sind. Für die Bundesrepublik liegen die besonderen Schwierigkeiten einer Reform der sozialen Sicherung einmal in dem festverankerten System der Sozialversicherung, ferner in der Trennung Deutschlands in West- und Ostdeutschland. Schließlich darf auch nicht vergessen werden, daß durch die Montan-Union das Sozialproblem für die in den betroffenen Wirtschaftszweigen Erwerbstätigen aus der innerdeutschen Hoheitsgewalt ausgeklammert werden kann.

Die Problematik der neuen Aufgabe umfaßt aber außer dem schwierigen Aufbaukonzept eines modernen Systems der sozialen Sicherung noch eine zweite Frage, die von Preller bereits angedeutet wurde. Es handelt sich um die Frage, ob eine Sicherung aller Glieder der gesamten Gesellschaft wirtschaftlich möglich ist oder ob sie für unsere gegenwärtigen ökonomischen Verhältnisse als utopisch angesehen werden muß.

Geht man von den heutigen öffentlichen Sozialleistungen aus, die von Bund, Ländern, Gemeinden und den Trägern der Sozialversicherung geleistet werden, so erscheinen die Aussichten einer Reform der sozialen Sicherung auf den ersten Blick ungünstig. Die neuesten Pressemeldungen sprechen von einer „Soziallast“ von 8,5 Milliarden DM. Der Bundesfinanzminister gab im November 1951 die Voranschläge der Sozialleistungen für das Rechnungsjahr 1951/52 bekannt und wies auf die beträchtliche Zunahme dieser Ausgaben seit 1948/49 hin. Danach betragen die öffentlichen Sozialleistungen einschließlich der Sozialversicherung im laufenden Rechnungsjahr 17,8 Milliarden DM oder 51,8 vH. der Einnahmen aus Steuern und Beiträgen zur Sozialversicherung.

Diese pessimistische Darstellung des Bundesfinanzministeriums weist aber einige entscheidende Mängel auf: Man kann nicht die aus Beiträgen gedeckten Leistungen der Sozialversicherung und der Arbeitslosenversicherung zum fiskalisch bedeutsamen Sozialaufwand rechnen. Diese Tatsache ist deshalb wichtig, weil in der Sozialversicherung für 1951/52 einem Ausgabenbetrag von 7,3 Milliarden DM Beitragseinnahmen von 8,5 Milliarden DM gegenüberstehen.

Der fiskalisch bedeutsame Sozialaufwand, d. h. die sozialen Leistungen, die aus Steuern zu decken sind, betragen 9,4 Milliarden DM im Voranschlag 1951/52, das sind 35,5 vH. des Steueraufkommens und 27,7 vH. aller Haushaltseinnahmen der öffentlichen Gebietskörperschaften.

Wir können es nicht für richtig ansehen, daß der Bundesfinanzminister 1,3 Milliarden DM Versorgungsleistungen der Gebietskörperschaften in die sozialen Leistungen einbezieht. Hierbei kann es sich nicht um den fiskalisch

bedeutsamen Sozialaufwand handeln, weil diese Versorgungsleistungen denjenigen Sozialleistungen entsprechen, die in Privatbetrieben als Alterssicherung der Betriebsangehörigen aufgewendet werden.

In den durch Steuern zu deckenden sozialen Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften sind für 1951/52 (1. April 1951 bis 31. März 1952) 1,6 Milliarden DM Zuschüsse an die Sozialversicherung veranschlagt worden. Hierbei handelt es sich um eine planmäßige Förderung der Vermögens-Rücklagenbildung der Sozialversicherung. Diese Fondsbildung entspricht zum Teil einem Entschädigungsanspruch der Sozialversicherung für Vermögensverluste durch den Krieg. Zum anderen Teil handelt es sich um eine Zuschußleistung für Leistungen an Ostvertriebene, denen keine Beitragseingänge entsprechen.

Schließlich muß noch darauf hingewiesen werden, daß der fiskalisch bedeutsame Sozialaufwand im Rechnungsjahr 1951/52 einen Betrag von fast 5 Milliarden DM enthält, der als Folge des Krieges entstanden ist.

Der fiskalisch bedeutsame Sozialaufwand für sich allein betrachtet vermittelt eine wesentlich günstigere Vorstellung über die Möglichkeiten einer sozialen Sicherung als die Darstellung des Bundesfinanzministeriums ergab. Immerhin läßt sich nicht leugnen, daß die öffentlichen Haushalte und insbesondere der Bundeshaushalt durch soziale Aufwendungen stark angespannt werden. Wenn der Bundesfinanzminister aus dieser Sachlage zu dem Schluß kommt, daß weitere Erhöhungen der Sozialleistungen gestoppt werden müssen, so kann diese Folgerung nur auf Grund der fiskalischen Haushaltssituation Gültigkeit haben. Dabei muß aber noch einschränkend gesagt werden, daß die Haushaltsschwierigkeiten weniger durch die Entwicklung der sozialen Ausgaben als durch die ungünstige Entwicklung der Steuereingänge bis Mitte 1951 bedingt waren. Ferner darf nicht übersehen werden, daß die Forderung des Finanzministers nicht zuletzt auch im Hinblick auf die zu erwartenden Ausgaben für den Verteidigungsbeitrag bestimmt wurde.

Will man jedoch die Realisierbarkeit einer Reform der sozialen Sicherung richtig beurteilen, so ist zweierlei notwendig: Einmal darf man nicht allein von den öffentlichen Sozialleistungen ausgehen, sondern muß alles das in die Betrachtung einbeziehen, was auch von privater Seite an sozialen Leistungen aufgewendet wird. Auf der anderen Seite darf man den gesamten Sozialaufwand in unserer Gesellschaft nicht allein unter sozialpolitischem Aspekt betrachten. Vielmehr ist es notwendig, zu erkennen, inwieweit die privaten und öffentlichen Sozialleistungen durch die herrschenden Produktionsverhältnisse bedingt sind.

Über den privaten Sozialaufwand gibt es keine umfassenden Daten. Der Bundesverband der deutschen Industrie<sup>1)</sup> hat das Ergebnis einer Repräsentativ-Erhebung über die Lohnnebenkosten in der westdeutschen Industrie bekanntgegeben. Danach sind in der Industrie rund 2,7 Milliarden DM für soziale Nebenkosten im Jahre 1949 aufgewendet worden. Nun kann ein Teil dieser Nebenkosten nicht als Sozialaufwand bezeichnet werden. Das gilt z. B. für Gratifikationen, für bezahlte Freizeit und einige andere Aufwendungen. Auf jeden Fall vermittelt diese Darstellung den Eindruck, daß in der Wirtschaft beträchtliche Mittel für Sozialleistungen aufgewendet werden. Inwieweit dieser private Sozialaufwand eine echte soziale Sicherung darstellt, soll hier nicht untersucht werden. Will man jedoch die Aussichten einer Reform der sozialen Sicherung für die gesamte Gesellschaft richtig sehen, dann müssen solche privaten Sozialleistungen in die Betrachtung einbezogen werden.

1) „Der Arbeitgeber“ Nr. 40 v. IS. 10, 1951: „Die Lohnnebenkosten der westdeutschen Industrie“, von Dr. Franz Spiegelhalter.

Daß das heutige System der öffentlichen und privaten Sozialleistungen weitgehend durch die gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse bedingt ist, soll hier an einigen Beispielen nachgewiesen werden. Eine eingehende Schilderung der Uneinheitlichkeit und Verflechtung dieses Systems hat Preller bereits gegeben. Darüber hinaus muß in erster Linie beachtet werden, daß ein großer Teil der heutigen 13 Millionen Empfänger sozialer Leistungen arbeitsfähige Menschen sind. Diese sind nur deshalb auf den Schutz der Gesellschaft angewiesen, weil dort, wo sie arbeiten könnten, keine Wohnungen vorhanden sind oder weil bei arbeitsfähigen Kriegshinterbliebenen keine Möglichkeit für die Betreuung ihrer Kinder während der Arbeitszeit gegeben ist oder weil sie als Erwerbslose aus konjunkturellen Gründen ihren Arbeitsplatz verloren haben. Nicht zu vergessen sind ferner diejenigen Erwerbslosen im vorgerückten Lebensalter, deren Wiedereingliederung in die Wirtschaft dadurch erschwert wird, daß die Betriebe keine erhöhten sozialgesetzlichen Verpflichtungen übernehmen wollen. Ferner gehört hierher der Personenkreis derjenigen, bei denen die Wiederherstellung ihrer Arbeitsfähigkeit wegen unzureichender Mittel der Träger der Gesundheitsfürsorge erschwert wird. Sicher ist, daß ein großer Teil des heutigen Sozialaufwandes durch eine Reform der sozialen Sicherung entfallen würde. Denn eine straffe Vereinheitlichung einer systematischen sozialen Sicherung würde es gestatten, die soziale Aufgabe unserer Gesellschaft von Grund auf anzupacken. Das unrationelle Kurieren an den Symptomen würde dadurch vermieden werden. Es darf auch nicht übersehen werden, daß die kriegsbedingten Sozialleistungen sich in der Zukunft allmählich verringern müssen.

Die dargestellten Überlegungen haben zweifellos in gleicher Weise Berechtigung sowohl für das herrschende Wirtschaftssystem als auch für eine Wirtschaft, die nach den gewerkschaftlichen Vorstellungen auf Grund eines Nationalbudgets gesteuert wird. Sie lassen erkennen, daß eine Reform der sozialen Sicherung weniger utopisch ist als das herrschende System der Sozialleistungen.

Über die Finanzierung eines Planes der sozialen Sicherung kann naturgemäß nichts Endgültiges gesagt werden, solange nicht wenigstens die wichtigsten Grundzüge des Systems im einzelnen festliegen. Immerhin vermittelt eine grobe Berechnung quantitative Vorstellungen über die vorhandenen Möglichkeiten. Die öffentlichen Sozialleistungen betragen im laufenden Rechnungsjahr 16,6 Milliarden DM. Dieser Betrag enthält allerdings die Rücklagen der Sozialversicherung, die Aufwendungen für die wertheschaffende Arbeitslosenfürsorge und die Zuschüsse an die Sozialversicherung. Diese Aufwendungen würden in einem neuen Sozialplan zum Teil entbehrlich werden, weil ein Vermögens-Wiederaufbau der Sozialversicherung und ein Teil der Ausgaben für die wertheschaffende Arbeitslosenfürsorge fortfallen würden. Der neue Sozialplan würde also etwa 2 bis 3 Milliarden DM der heutigen Sozialausgaben entbehrlich machen.

Veranschlagt man den echten privaten Sozialaufwand je Jahr mit 3,5 Milliarden DM, so müßte man heute mit einem Sozialaufwand von 17 bis 18 Milliarden DM rechnen. Dieser Betrag würde auch die private Selbstversicherung der Nichtsozialversicherungspflichtigen umfassen. Zunächst müßte damit gerechnet werden — solange kein Zustand der Vollbeschäftigung herrscht und solange der derzeitige Stand des sozialen Wohnungsbaus eine Wiedereingliederung der Erwerbsfähigen in den Produktionsprozeß verhindert —, daß fast alle Empfänger sozialer Leistungen in das System einer reformierten sozialen Sicherung einbezogen bleiben müßten. Andererseits würde es schon allein mit Rücksicht auf die Wiederherstellung der vollen Konsumkraft dieser Empfänger notwendig sein, einen Teil insbesondere der Rentenleistungen zu erhöhen. Das würde bei fünf

bis sechs Millionen Rentenbezieher (Hauptempfänger, die im eigenen Haushalt überwiegend von Rentenleistungen leben müssen) einen Mehraufwand von 3,6 Milliarden DM ausmachen. Ferner müßten in der vorbeugenden und praktischen Heilfürsorge Mehraufwendungen in Betracht gezogen werden, die hauptsächlich für Investitionen auf diesem Gebiet notwendig sind. Ein roher Überschlag der anfänglichen jährlichen Kosten einer sozialen Sicherung im Sinne des Reformvoranschlags würde sich auf rund 20 bis 22 Milliarden DM belaufen.

Von den heutigen Kosten des Sozialaufwandes werden rund 12 Milliarden D-Mark durch freiwillige und gesetzliche Beiträge aufgebracht. Aus steuerlichen Mitteln ergibt sich eine Deckung von 9,2 Milliarden DM.

Die Kosten eines sozialen Reformplanes würden also selbst bei der heutigen ungünstigen Ausgangsposition nicht höher sein als die tatsächlich aufgewendeten Beträge. Im Verhältnis zum Netto-Sozialprodukt zu Marktpreisen, das man für das Kalenderjahr 1952 mit mindestens 100 Milliarden DM veranschlagen muß, ergäbe sich keine größere Beanspruchung als durch die tatsächlich gegebene von 20 bis 22 vH. Dabei muß jedoch betont werden, daß diese Anteile den privaten Sozialaufwand umfassen, während die vom Bundesfinanzministerium genannte Relation von 21,5 vH. nur den öffentlichen Sozialaufwand einschließt.

Der gegebene Voranschlag für die Startkosten einer Reform der sozialen Sicherung erhebt nicht den Anspruch, eine einigermaßen exakte Berechnung darzustellen. Der Sinn dieser überschlägigen Berechnung sollte ja auch nur in dem Nachweis bestehen, daß die Frage einer sozialpolitischen Planung, über deren Notwendigkeit kaum ernste Meinungsverschiedenheiten bestehen dürften, diskussionsreif ist.

*Die Idee der bürgerlichen Freiheit ist ein Gut, das nicht aufgegeben werden kann. Sie bleibt schal, leer, gar augreizend, wenn sie nur formalrechtlich begriffen wird. Der Begriff der Menschenwürde, der sich aus ihr herleitet, wird verhöhnt, wenn sie sich nicht in einem sozialen Gesamtzustand manifestiert, der dem Stand des Bewußtseins unserer Zeit entspricht.*

*Eigentum an den Grundmitteln der gesellschaftlichen Produktion ist kein höchstes Gut: es hat die Besitzlosigkeit der „Massen“ zum Äquivalent. Gerade aber diese „Massen“ sind in ihrem wesentlichen Kern von der Idee der Menschenwürde zutiefst erfaßt.*

*Insbesondere das Problem, wie der Besitz und der Einsatz der Grundmittel der Produktion heute und morgen organisiert sein muß, um den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Menschenwürde, wie dem der größten Produktivität gerecht zu werden, muß aufgeschlossen, geradezu mit „mannhafter Doktrinlosigkeit“ durchgekämpft werden. Diese Aufgeschlossenheit darf diesmal aber nicht nur von der Seite der Arbeiterschaft erwiesen werden, sondern vor allem auch von der Seite der besitzenden Unternehmerschaft.*

W. VOLLMER