

Sozialpolitik unter ökonomischem Aspekt

In Heft 4/58 der Zeitschrift „Wege zur Sozialversicherung“ veröffentlicht Dr. *Hensen* einen Aufsatz zum Thema „Sozialpolitik und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung“. Er weist auf die Wechselbeziehungen zwischen sozialpolitischen Maßnahmen und wirtschaftlichem Geschehen hin, auf die Notwendigkeit gegenseitiger Abstimmung. Hensen gibt auch in Umrissen eine Darstellung des Sozialhaushalts als einen zwischen Erzeugung und Verwendung des Sozialprodukts — in die Verteilungsrechnung — geschalteten Apparat. Im großen und ganzen aber begnügt er sich mit Andeutungen und läßt die wichtigste Frage, *warum* die Erkenntnis der Zusammenhänge zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik so entscheidend ist, im wesentlichen unbeantwortet. Es wäre interessant gewesen, aus so berufenem Munde die *Ursachen* der Notwendigkeit geschildert zu bekommen, die zu einer solchen Betrachtungsweise zwingen. Das Erfordernis nämlich, sozialpolitische Maßnahmen nur im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Geschehens sehen zu können, liegt darin begründet, daß der Sozialpolitik *ökonomische* Grenzen gesetzt sind.

Im folgenden soll versucht werden — nach einer Betrachtung der bisherigen Entwicklung und des gegenwärtigen Standes der (hier: staatlichen) Sozialpolitik —, diese Grenzen im Grundsatz aufzuzeigen, sie an einem Beispiel sozialpolitischer Maßnahmen aus der jüngsten Vergangenheit zu erläutern und — im Ergebnis — die Notwendigkeit einer geplanten Sozialpolitik zu rechtfertigen.

1. Die neue Konzeption der Sozialpolitik

Die soziale Umwelt, in der wir heute Sozialpolitik treiben, hat sich gegenüber früher total verändert“, sagte *Gerhard Mackenroth* in seinem inzwischen in die Geschichte der Sozialpolitik eingegangenen Vortrag im Verein für Sozialpolitik im Jahre 1952¹⁾. Die klassische Konzeption der Sozialpolitik, daß der Staat, die Obrigkeit, denjenigen Gruppen der Gesellschaft, die infolge ihrer wirtschaftlich abhängigen Stellung besonderen Beschwerden ausgesetzt sind, Schutz gewähren müsse oder die Sozialpolitik gar der Befriedung von Klassegegensätzen zu dienen habe, ist heute überholt, wenn sie auch zuweilen noch in der Literatur als geltende Zielsetzung vorgetragen wird²⁾. Die Entwicklung des letzten Vierteljahrhunderts hat eine weitgehende gesellschaftliche Umschichtung herbeigeführt, eine „arbeitsteilige, industrielle Massengesellschaft“³⁾ hervorgebracht, die aus der „sozial schwachen“ Arbeiterschaft eine relativ gesicherte „Klasse“ machte.

Dagegen haben „im Zeitalter der fast schon periodischen Geldentwertungen und Währungsschnitte“ Besitz und Eigentum als Mittel zur Sicherung der sozialen Lage einer Familie über Generationen an Bedeutung verloren. Der einstmals so gesicherte Mittelstand wurde hiervon am schwersten betroffen. Die Maßnahmen der Sozialpolitik können somit nicht mehr auf einen spezifischen Personenkreis beschränkt bleiben, sondern müssen auf Grund der bestehenden Differenziertheit alle sozialen Schichten erfassen. Dienten früher die sozialen Leistungen ausschließlich dazu, Hilfe bei bereits bestehenden sozialen Notständen zu gewähren, so wendet sich der entscheidende Ansatz der gegenwärtigen Sozialpolitik vom bereits bestehenden Notstand als Folge des Arbeitslebens auf die Ursachen des Notstandes und schließlich auf eine Beeinflussung des Verlaufs dieses Arbeitslebens selbst⁴⁾. Die Sicherung des arbeitenden Menschen, die Bewahrung seiner Leistungs- und Erwerbsfähigkeit ist der Grundsatz einer zeitgerechten Sozialpolitik. Zu

1) Gerhard Mackenroth, „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“ Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 4, Berlin 1952.

2) Gerhard Albrecht, „Sozialpolitik“, Göttingen 1950.
Walter Weddigen, „Grundzüge der Sozialpolitik“, Stuttgart 1957.

3) Walter Auerbach, „Zu einer Sozialpolitik“, Sozialer Fortschritt, Heft 11—12/57, S. 261 ff.

4) Walter Auerbach und andere, „Sozialplan für Deutschland“, Hannover 1957, S. 10 ff.

zentralen Fragen wurden somit statt Krankheit und Erwerbsunfähigkeit die Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, die Schaffung zweckmäßiger Arbeitsplätze und richtiger Arbeitsbedingungen, verbunden mit leistungsgerechten Verdiensten in einer vollbeschäftigten Wirtschaft. Hinzu tritt eine vor Lebensangst und Not schützende wirtschaftliche Sicherung am Lebensabend, da in der Regel eine ausreichende Selbstvorsorge für Zeiten des Alters und vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit nicht gegeben ist. Diese Änderungen in der Zielsetzung und Aufgabenstellung der Sozialpolitik schlugen sich in der Sozialgesetzgebung der letzten Jahre nieder, wenn auch fraglich sein mag, ob die gesetzgeberischen Maßnahmen den geschilderten Erfordernissen voll entsprachen. Sie sind jedoch zumindest als Beginn einer Sozialreform zu werten.

II. Die volkswirtschaftliche Problematik der Sozialpolitik

Aus der Schaffung von Einkommen, welche zum Teil Einkommensbeziehern zufließen, die nichts zur Erzeugung des Sozialprodukts beitragen, und aus den übrigen sozialen Aufwendungen, die teils aus Beiträgen, teils aus Haushaltsmitteln finanziert werden, ergeben sich volkswirtschaftliche Probleme, die nur durch eine Koordination von Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik bewältigt werden können. „Ohne eine intakte Wirtschaft, deren Gestaltung der Wirtschaftspolitik obliegt, kann keine Sozialpolitik funktionieren, aber ohne eine intakte und koordinierte Sozialpolitik kann auch die Wirtschaft ernststen Schaden erleiden.“⁵⁾ Die Verzahnung der Sozialpolitik mit dem volkswirtschaftlichen Kreislauf muß zu der Erkenntnis führen, daß die Sozialpolitik die von ihr erstrebten Ziele nur dann erreichen kann, wenn sie die ökonomischen Grenzen und Notwendigkeiten beachtet.

Diese Grenzen zu erkennen, ist schwierig, zumal es starre Grenzen für die Belastbarkeit einer Volkswirtschaft mit sozialen Leistungen infolge deren dynamischer Entwicklung nicht gibt. „Wenn die gegebenen Bedürfnisse der Menschen Befriedigung finden sollen, stehen wir in einem Reich der ökonomischen Notwendigkeiten mit nur spärlichen Freizonen. Aufgabe der Volkswirtschaftslehre im Dienste der Sozialpolitik ist es, diese Freizonen ausfindig zu machen ..“⁶⁾, sagte *Adolf Weber* schon 1930. Und *Mackenroth* war es, der erstmals in seinem bereits erwähnten Vortrag dieser Aufforderung nachkam. Das Ergebnis seiner Überlegungen, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode gedeckt werden muß, bedeutete nach *Mackenroths* Worten nichts anderes, als daß Einkommensteile der einen Periode nicht in eine andere Periode übertragen werden können. Anders gesagt: Es gibt keinen Fonds, der bei Bedarf konsumiert werden und gleichsam auf das Volkseinkommen einer späteren Periode als Zugabe aufgestockt werden kann. Denn jede Fondsansammlung wird in volkswirtschaftlicher Sicht zu gebildetem Kapital, das nicht bei Bedarf in Sozialaufwand zurückverwandelt werden kann. Dies bedeutet aber auch, daß der Sozialaufwand eines Jahres auf das Volkseinkommen des gleichen Jahres umgelegt werden muß, d. h., daß die Versorgung der Sozialleistungsempfänger nur auf Kosten der produzierenden Kräfte möglich ist. Diese Erkenntnis muß zu der Schlußfolgerung führen, daß aus den Wechselbeziehungen zwischen den Einkommen des produktiven Teils der Bevölkerung und der Höhe der sozialen Leistungen sich die Grenzen der Belastbarkeit einer Volkswirtschaft ergeben.

III. Die Freizonen des Sozialbudgets

Vergegenwärtigt man sich nun, daß sich die Verwendung des Sozialprodukts im wesentlichen niederschlägt im privaten und öffentlichen Verbrauch sowie in den Investitionen (wobei der Verbrauch der Sozialeinkommensbezieher im privaten Verbrauch enthalten

5) Gerhard Mackenroth, a.a.O.

6) Adolf Weber, „Grundlagen und Grenzen der Sozialpolitik“ in „Hauptfragen der Wirtschaftspolitik“, Berlin 1950, S. 222 ff.

ist), so ergeben sich nach Mackenroth nur drei Möglichkeiten der Erhöhung des Sozialaufwandes, nämlich durch

1. Umschichtungen des Konsums,
2. Beschneidung der Nettoinvestitionsrate,
3. Erhöhung des Sozialprodukts.

Eine weitere Möglichkeit, die in Verbindung mit der Verringerung der Investitionen gesehen werden kann, bietet z. B. der Abbau der gegenwärtig hohen Außenhandelsüberschüsse. Die überhitzte Konjunktur der vergangenen Jahre hatte zu teilweise unzweckmäßigen Investitionen geführt, insofern nämlich, als dem erweiterten Angebot an Gütern bei dem gegenwärtigen Preisniveau auf dem Inlandsmarkt nicht die entsprechende Nachfrage gegenüberstand. Es ergab sich also die Alternative: Forcierung des Exports oder Preissenkung. Man gab der Intensivierung des Außenhandels den Vorzug. Dagegen hätten sich in sozialpolitischer Sicht folgende Möglichkeiten ergeben:

1. Preissenkung und damit Kaufkraftzuwachs der Sozialeinkommen,
2. Rückführung der Investitionen auf das notwendige Maß, was sich in höheren Gewinnen (mehr Steuereinnahmen), höheren Löhnen (mehr Einnahmen aus Sozialabgaben) und erhöhten betrieblichen Sozialleistungen (Entlastung der öffentlichen Sozialleistungen) hätte auswirken können.

(Es muß an dieser Stelle vermerkt werden, daß das Ziel sozialpolitischer Maßnahmen in weitaus überwiegendem Maße die Erhöhung der Sozialleistungen zu sein pflegt. Lohnerhöhungen, Arbeitszeitverkürzungen und ähnliche Maßnahmen sozial- und tarifpolitischer Art sollen deshalb hier nicht näher erörtert werden.)

ad 1. Umschichtungen des Konsums

Die Sozialleistungen werden aus Beiträgen der Arbeitnehmer gespeist — in gewissem Sinne auch der Arbeitgeber — und aus Steuermitteln. Da eine Erhöhung der Beiträge hauptsächlich die Gruppe der Arbeitnehmer treffen würde (die Arbeitgeberbeiträge werden wohl fast ausnahmslos abgewälzt), der Belastung der Arbeitseinkommen mit ständig wachsenden Sozialabgaben jedoch ökonomische und psychologische Grenzen gesetzt sind, entfällt diese Möglichkeit. Andererseits dürfte eine wirksame Steuererhöhung im wesentlichen die Unternehmer und die Wirtschaft treffen, was dann sicher Preiserhöhungen zur Folge hätte. Da somit auch diese Möglichkeit zu keinen wesentlichen Konsumverschiebungen führen kann, wäre allenfalls eine Übertragung von Haushaltsmitteln z. B. für Rüstungseinkäufe im Ausland auf den Sozialleistungssektor möglich. Dagegen dürfte eine Verringerung des öffentlichen Verbrauchs in Zukunft kaum zu erwarten sein; darüber hinaus wird seine Entwicklung entscheidend von der jeweiligen politischen Konstellation beeinflußt werden.

ad 2. Beschneidung der Nettoinvestitionsrate

Der in Konsum umgesetzte Sozialaufwand könnte auch auf Kosten der Investitionen gesteigert werden. Da das Wachstum einer Volkswirtschaft es bedingt, daß nicht nur die erforderlichen Ersatzinvestitionen, sondern auch in gewissem Umfang Anlageinvestitionen zur Erweiterung der Kapazitäten notwendig sind, scheidet auch diese Möglichkeit im großen und ganzen aus. Denn die Steigerung zweckmäßiger Investitionen bildet — um diese Schlußfolgerung vorwegzunehmen — eine der Voraussetzungen für die Erhöhung des Sozialaufwandes.

ad 3. Erhöhung des Sozialprodukts

Wenn wir von möglichen Umschichtungen des gesellschaftlichen Aufbaus und von einer geänderten Wirtschaftspolitik unter anderen politischen Verhältnissen — als sie gegenwärtig in der Bundesrepublik gelten — absehen wollen, steht nur noch die

SOZIALPOLITIK UNTER ÖKONOMISCHEM ASPEKT

Erhöhung des Sozialprodukts zur Verfügung. Nur ein ständiges Wachstum der Produktivität verbürgt folglich die Möglichkeit, Sozialpolitik mit dem Ziel der Erweiterung der Sozialleistungen zu treiben. In der Erhöhung des Sozialprodukts liegen somit letztlich die ökonomischen Grenzen der Sozialpolitik.

Nun ist zweifellos die Steigerung des Sozialprodukts eine Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Die Sozialpolitik hat die Aufgabe, durch geeignete Maßnahmen die Wirtschaftspolitik zu unterstützen und alles zu vermeiden, was mit der Steigerung des Sozialprodukts in Konflikt gerät. Das gleiche gilt für die Haushaltspolitik und in umgekehrtem Sinne für die Wirtschaftspolitik selbst. Die Belastung des Sozialprodukts mit erhöhten Rentenleistungen und anderen sozialen Leistungen, mit Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen und mit erhöhten Ausgaben der öffentlichen Hand (z. B. für Rüstungszwecke) kann eben letzten Endes nur dann erfolgen, wenn die Steigerung der Produktivität — die im Zeitalter der industriellen Rationalisierung zum größten Teil durch die fortschreitende Automation bestimmt wird — die Gütermenge, d. h. das Sozialprodukt, erhöht.

Damit ist noch nicht gesagt, daß eine Erhöhung des Sozialprodukts die auf dem Inlandsmarkt verfügbare Gütermenge steigert. Hier sind auch die Folgerungen Hensens m. E. nicht unbedingt schlüssig, daß Produktivitätssteigerungen unausbleiblich Erhöhung des Lebensstandards bedeuten. Wenn — im Falle der Produktivitätssteigerung — bei gleichbleibenden Einkommen die Preise gesenkt werden, so setzt dies bei der bestehenden engen weltwirtschaftlichen Verflochtenheit u. a. voraus, daß die Weltmarktpreise für Rohstoffe zumindest konstant sind. Andererseits kann durch die Forcierung des Außenhandels die inländische Gütermenge verringert werden, wenn der Ausfuhr eine geringere Einfuhr gegenübersteht, oder, mit anderen Worten, der Außenbeitrag zum Sozialprodukt positiv ist. Den verfügbaren erhöhten Einkommen stünde dann eine nicht in gleichem Maße erhöhte Gütermenge am Inlandsmarkt zur Verfügung, was zu Preissteigerungen führen könnte.

Aus diesen Zusammenhängen wird die sozialpolitische Bedeutung einer ausgebauten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung deutlich. Als diagnostisches und prognostisches Instrument ist sie geeignet, sich dieser Zusammenhänge bewußt zu werden. Daß die Sozialpolitik in ihrer Zielsetzung dabei von bestimmten Wertvorstellungen ausgehen muß, die von denen der Wirtschaftspolitik abweichen können, liegt in ihrer Eigenart begründet. Die Verfolgung dieser Zielsetzung darf jedoch nicht dazu führen — wie Hensen richtig bemerkt —, die Ergebnisse der VwG nach einem gewissen Schematismus anzuwenden und sie zur Rechtfertigung sozialpolitischer Maßnahmen in jedem Falle heranzuziehen. Die Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Situation bleibt in jedem Falle unerläßlich.

IV. Sozialpolitische Maßnahmen aus jüngster Vergangenheit: — Beispiel: die Rentenreform

Die Prüfung der Frage, ob die jüngsten Maßnahmen des Gesetzgebers auf dem Gebiet der Sozialpolitik dieser Erkenntnis gerecht wurden, soll an dem Beispiel der Rentenerhöhung einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Eine Sozialreform bildet auch in ökonomischer Hinsicht ein einheitliches Ganzes. Infolge der vielfachen Verzahnungen und Überschneidungen sozialer Leistungen verbietet sich damit eine isolierte Betrachtung einzelner Gebiete eigentlich von selbst, doch berücksichtigt man hierbei, daß von der Rentenreform die stärksten ökonomischen Wirkungen ausgehen, so erscheint eine Untersuchung dieses Gebietes auf die mit ihm verbundenen volkswirtschaftlichen Probleme hin gerechtfertigt. Allerdings muß berücksichtigt werden, daß eine Reform der übrigen sozialpolitischen Sektoren zweifellos ergänzende Überlegungen erfordert. Im Rahmen einer Gesamtkonzeption nimmt die Neuordnung der Rentenversicherung den Vorrang ein. Die Vordringlichkeit einer Aufbesserung der Renten, die in ihrer

Höhe nicht an der allgemeinen Einkommensenwicklung beteiligt worden waren, war anerkannt; eine angemessene Versorgung der aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen entspricht auch durchaus den Grundsätzen einer „sozialen Marktwirtschaft“. Bedauerlicherweise geriet die parlamentarische Beratung der entsprechenden Gesetzentwürfe in den Strudel der Wahlen zum Deutschen Bundestag. Die Einführung einer „Produktivitätsrente“ wurde zum Kernstück der Auseinandersetzungen, vor allem wegen der darin zum Ausdruck kommenden gesellschaftspolitischen Zielsetzung. Die folgenden Ausführungen beschränken sich deshalb ausschließlich auf eine Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der „Produktivitätsrente“.

Das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter macht die Rentenhöhe von der Höhe der jeweiligen jährlichen Arbeitsverdienste im Arbeitsleben eines Rentners abhängig, in Verbindung mit der „Allgemeinen Bemessungsgrundlage“, die jährlich neu errechnet wird und für die jeweilige Neufestsetzung zukünftiger Renten Verwendung findet. Die neue Rente soll dann später durch Gesetz der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Produktivität unter Berücksichtigung der Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen angepaßt werden.

Die Auswirkungen des Gesetzes auf die Gestaltung der Renten waren somit:

- 1, die sich aus der Neuberechnung der bereits laufenden Renten ergebende Erhöhung des Rentenaufwands und
2. die spätere Anpassung der Renten an die Entwicklung der Produktivität und der Einkommen.

1. Die sich aus der Erhöhung der bereits laufenden Renten ergebenden Probleme

a) *Der Mehraufwand und seine Finanzierung.* Das neue Rentenversicherungsgesetz führte zu einer Neuberechnung der Renten von rund 7 Millionen Renteneempfängern. Der Mehraufwand wurde für das Jahr 1957 mit etwa 4 bis 5 Milliarden DM angenommen, gegenüber einem Rentenzahlbetrag von 6,3 Milliarden DM im Jahre 1956.

Das Problem der Aufbringung der Mittel hatte schon im Rentengesetz seinen Niederschlag gefunden: Ein Drittel der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wurde der Rentenversicherung zugeschlagen und der Beitragssatz zur Rentenversicherung selbst um 2 vH der Einkommen erhöht.

Bedingt durch diese Beitragserhöhung, zum anderen durch die konjunkturelle Zunahme der Arbeitseinkommen von 7 vH war deshalb mit Mehreinnahmen von ca. 2 Milliarden DM zu rechnen. Da der Bund sich bereit erklärt hatte, einen Zuschuß von einer weiteren Milliarde DM zu gewähren, verblieb ein Fehlbetrag von 1 bis 2 Milliarden DM, der aus dem Vermögen der Rentenversicherungsträger zu decken war.

Diese stoßartige Erhöhung der Renten mußte zu einer erheblichen Steigerung der Nachfrage nach Verbrauchsgütern und Diensten führen. Daraus ergab sich die Frage, ob das Angebot an Konsumgütern auch dieser Nachfrage würde folgen können.

b) Die zusätzliche Nachfrage

Vorab muß festgestellt werden, daß der Rentenmehraufwand nicht in voller Höhe als Nachfrage auf dem Konsumgütermarkt wirksam werden konnte. Die Erhöhung der Beiträge ist einem Konsumverzicht der Arbeitnehmer gleichzusetzen, der für das Jahr 1957 zu einer Nachfrageminderung von etwa 700 Millionen DM führen mußte. Diesem Betrag waren etwa 450 Millionen DM zuzurechnen, die sich aus Minderausgaben der öffentlichen Fürsorge, der Kriegsopferversorgung und dem Lastenausgleich im Jahre 1957 errechnen⁷⁾. Demnach verblieb eine zusätzliche Nachfrage für 1957 von etwa 2,8 Milliarden DM.

⁷⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 218 v. 20. 11, 1956.

SOZIALPOLITIK UNTER ÖKONOMISCHEM ASPEKT

Da der private Verbrauch im Jahre 1957 bei etwa 120 Milliarden DM liegen würde, beträgt der Anteil dieser zusätzlichen Nachfrage etwa 2,3 Prozent des privaten Verbrauchs. Berücksichtigt man, daß die reale Zuwachsrate des Sozialprodukts für 1957 bei etwa 6 Prozent liegen dürfte, daß andererseits die erheblichen Ausfuhrüberschüsse eine beachtliche konjunkturelle Reserve bilden (die jederzeit eine vermehrte Einfuhr gestattet), so war durchaus mit einem reibungslosen Ablauf zu rechnen.

Die sich aus der Rentenerhöhung ergebenden Nachfragesteigerungen bildeten für sich allein keine Gefahr für die Stabilität des Preisniveaus. Allerdings hätte der zeitliche Zusammenfall mit anderen nachfragesteigernden Maßnahmen zu einer Verstärkung der Preiserhöhungstendenz führen können.

c) Sonstige Auswirkungen

Die übrigen ökonomischen Auswirkungen mußten sich im Zusammenhang mit der Finanzierung des erforderlichen Mehraufwandes «ergeben; sie müssen auch in Verbindung mit der Nachfragesteigerung gesehen werden.

Die Erhöhung der *Arbeitnehmerbeiträge* führte zu dem bereits erwähnten Konsumverzicht, die Erhöhung der *Arbeitgeberbeiträge* mußte jedoch in ihrer Bedeutung einer Lohnerhöhung gleichkommen⁸⁾. Ob diese mittelbare Lohnerhöhung aus dem steigenden Produktionsertrag aufgebracht werden oder zu Preissteigerungen führen würde, war von dem Ausmaß der unmittelbaren Lohnerhöhungen und der Steigerung der Produktivität abhängig.

Die Inanspruchnahme des Beitragsdrittels der *Arbeitslosenversicherung* und von Vermögensteilen der *Rentenversicherungsträger* mußte zu einer Verringerung von Investitionsmitteln führen. Davon betroffen wäre hauptsächlich die Förderung des Wohnungsbaues — eine Auswirkung, die bei der konjunkturellen Lage der Bauwirtschaft „vielleicht sogar als nicht unerwünscht angesehen werden könnte“⁹⁾.

Die Verwendung von *Bundesmitteln* schließlich konnte in ihren Auswirkungen nur im Zusammenhang mit der übrigen Entwicklung des öffentlichen Haushalts betrachtet werden. Einschränkungen z. B. im Bereich der Besatzungskosten waren zu erwarten.

d) Die Entwicklung im Jahre 1957

Die Voraussicht des Gesetzgebers bei Verabschiedung des Rentengesetzes, die Frage der genügenden Beachtung ökonomischer Grenzen und Notwendigkeiten, kann nach Ablauf des ersten Jahres der Wirksamkeit des Gesetzes einer vorläufigen Beurteilung unterworfen werden. Die bisher veröffentlichten Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für das Jahr 1957 scheinen hierfür geeignet¹⁰⁾.

Der bereits im Jahre 1956 festzustellende Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Wachstumstempos hat sich 1957 nur in geringem Maße fortgesetzt. Die reale Zuwachsrate lag bei knapp 6 Prozent, wobei dieser Zuwachs bei verringerter Zunahme der Beschäftigung und rückläufiger Arbeitszeit zu mehr als drei Vierteln aus dem Produktivitätszuwachs bestritten wird.

Eine Erhöhung der *Einkommen* zeigte sich vor allem bei den Beziehern von Sozial-einkommen (ca. 20 Prozent), was zweifellos auf den Auswirkungen der Sozialreform beruht. Demgegenüber wuchsen die Nettolöhne und -gehälter um ca. 9 vH, die Netto-Einkommen der Selbständigen und Unternehmungen um 7,5 vH und das Nettoeinkommen der öffentlichen Hand sogar nur um ca. 3,5 vH.

8) H. Jecht, „Ökonomische Probleme der Produktivitätsrente“, Schriftenreihe des Bundesarbeitsministeriums, Heft 4, Stuttgart 1956, S. 44 ff.

9) H. Jecht, a.a.O.

10) Ferdinand Grünig unter Mitarbeit von K. D. Arndt und H. Schimmler, „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschl. Geldvermögensrechnung für die Bundesrepublik“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1/58, DJW Berlin.

Die gleiche Entwicklung spiegelt sich im *Verbrauch* wider, der sich bei den Arbeitnehmern und Sozialeinkommensbeziehern um 10 vH, bei den Selbständigen dagegen nur um 4 vH erhöhte.

In der *Vermögensbildung* zeichnete sich im Bereich der Wirtschaft ein Wechsel von den Nettoinvestitionen auf die Lagerbildung ab, was als Folge der verminderten Auftragseingänge gelten kann. In der Vermögensbildung der öffentlichen Hand — besonders im Sektor der Sozialversicherung — war ein erheblicher Rückgang festzustellen; dennoch konnte das Vermögen der Sozialversicherungsträger um 1 Milliarde DM vermehrt werden.

Die *Ersparnisbildung* der privaten Haushaltungen dagegen nahm kräftig zu (ca. 33 vH), und zwar bei weitem am stärksten bei den Arbeitnehmern und in geringem Umfang sogar bei den Sozialeinkommensbeziehern.

Wenn auch eine weitere Preissteigerung um rd. 3 vH zu verzeichnen war, kann das gesamtwirtschaftliche Ergebnis des Jahres 1957 in Anbetracht der in diesem Jahre erfolgten merkbaren Erhöhung der Sozialleistungen und anderer nachfragesteigernder Maßnahmen durchaus zufriedenstellen.

Insoweit also konnte eine Überbeanspruchung des Sozialprodukts durch die Rentenerhöhung vermieden werden. Die Auswirkungen des Gesetzes für die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung sind einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen.

2. Die mit der späteren Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung entstehenden Probleme

Das Gesetz unterscheidet zwischen Renten, die künftig neu festgesetzt werden und der künftigen Anpassung der bereits laufenden Renten an die „Produktivität und wirtschaftliche Leistungssteigerung“.

Während die Neufestsetzung — wie bereits erwähnt — auf einer allgemeinen Bemessungsgrundlage beruht, die sich aus dem Durchschnittsverdienst der versicherten Erwerbstätigen in den jeweils letzten 3 Jahren vor dem der Neufestsetzung vorausgegangenem Jahr errechnet, soll die Anpassung durch gesetzgeberische Einzelakte erfolgen unter Berücksichtigung der „Produktivität“ und ähnlicher unbestimmbarer Ausdrücke. Abgesehen davon, daß sich durch diese unterschiedliche Behandlungsweise Ungerechtigkeiten ergeben (so wird die neufestgesetzte Rente automatisch auf eine Lohngröße bezogen, die die Entwicklung der Einkommen repräsentiert, während die Zahl der übrigen Renten erst durch Gesetz nach statistisch nicht mit Sicherheit meßbaren Größen verändert wird), birgt sie konjunkturelle Gefahren in sich.

a) Konjunkturelle Probleme

Es soll davon abgesehen werden, die sich aus der Erstfestsetzung von Renten ergebenden zukünftigen Wirkungen näher zu untersuchen, da es sich hierbei mehr um eine strukturelle Frage, d. h. den jeweils ohnehin zu erwartenden Zugang an Neurentnern, handelt. Dagegen ist es ein konjunkturpolitisches Problem, zu welchem Zeitpunkt die Renten im Zuge einer Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse erhöht werden sollen. Darüber hinaus erhebt sich die Frage, ob die Anpassung der Renten an die fortschreitende Entwicklung durch gesetzgeberische Einzelakte oder einen gewissen Automatismus erfolgen soll. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums erklärte in einer Stellungnahme¹¹⁾, eine ständige und schrittweise Anpassung der Sozialeinkommen sei konjunkturpolitisch erwünscht; als Bemessungsgrundlage empfahl er eine die Lohnentwicklung repräsentierende Größe.

11) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, „Die Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“, Abschn. „Sozialrentenpolitik“ vom 3. 6. 1956.

b) Weitere Auswirkungen

Die Warnungen vor der automatischen Anpassung unter Berücksichtigung der Lohnentwicklung hatte im wesentlichen den Inhalt, diese Form der Rentenerhöhung führe zu einer

1. Verstärkung inflatorischer Erscheinungen und
2. zu einer Beeinträchtigung der Kapitalbildung durch Minderung des Sparanreizes.

ad 1.

Ein Automatismus kann nur dann funktionieren, wenn eine steigende wirtschaftliche Entwicklung unterstellt wird. Die Auswirkungen bei einem Absinken hätten um so größere Folgen, je mehr Sozialleistungen diesem Automatismus unterworfen wären. Der Automatismus soll schließlich den Rentner nicht gegen einen Kaufkraftschwund, gegen eine Inflation schützen, sondern ihn an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben lassen. Denn Anspruch auf Schutz vor Inflation haben auch alle wirtschaftlich aktiven Gruppen. Das Teilhaben an der Entwicklung des Lebensstandards — nicht an der der Preise — ist die Grundlage dieses Systems. Da künftige Lohnerhöhungen Erhöhungen von Sozialleistungen nach sich ziehen würden, muß an die Besonnenheit der Sozialpartner und Wirtschaftspolitiker appelliert werden, um Rückschläge zu vermeiden.

ad 2.

Die Höhe der Altersrenten wird dafür ausschlaggebend sein, ob die Aussicht auf eine verlockende Rente den Sparanreiz mindert. Trotzdem darf m. E. die Bedeutung eines — langfristig gesehen — möglichen Rückganges nicht überschätzt werden, wie sich aus folgender Berechnung ergibt¹²⁾:

Der Anteil der privaten Ersparnisbildung an der Bruttokapitalbildung im Jahre 1955 betrug mit 7,5 Milliarden DM etwas über 15 vH. Nach dem Bericht des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes für 1955 wurden

auf 85,28 vH der Sparkonten 14,54 vH der Spareinlagen und auf
14,72 vH der Sparkonten 85,46 vH der Spareinlagen

gespart. Das bedeutet nichts anderes, als daß auf 15 vH der Sparer ein Betrag von 2,3 Milliarden DM und auf die übrigen 85 vH eine Ersparnisbildung von etwa 400 Millionen DM entfällt. Die Kapitalbildung liegt also im wesentlichen bei diesen 15 vH der Inhaber von Sparkonten. Noch deutlicher wird diese Tatsache dadurch, daß auf 58 vH der Konten nicht mehr als 100 DM gespart wurden; von einem Alterssparen konnte also bisher ohnehin nicht die Rede sein.

3. Die Finanzierung der Rentenleistungen

Entsprechend dem Prinzip des „Kapitaldeckungsverfahrens“ der Privatversicherungen wurde auch die Finanzierung der Rentenversicherung in der Vergangenheit durchgeführt. Für die Privatversicherung war und ist zweifellos die Ansammlung von Deckungsmitteln für alle zukünftigen Verpflichtungen erforderlich, schon um einer möglichen Schrumpfung des Geschäftsvolumens begegnen zu können.

Für die Sozialversicherung gilt nichts Derartiges, da ihr laufend Beitragseinnahmen in bestimmter Höhe der Einkommen zufließen. Somit bedarf die Rentenversicherung keiner Kapitalansammlung, deren Auflösung ohne ernsthafte Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts nicht möglich wäre. Es wurde auch bereits festgestellt, daß der Sozialaufwand aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode zu decken ist, denn zinstragend angelegtes Vermögen der Rentenversicherungsträger stellt nur einzelwirtschaftlich eine Reserve dar, nicht gesamtwirtschaftlich.

Dem Kapitaldeckungsverfahren steht das Umlageverfahren gegenüber; aus dem laufenden Beitragsaufkommen einer Periode wird der laufende Sozialaufwand be-

12) Dieter Schewe, „Zur Auseinandersetzung um die Rentenreform“, Die Sozialversicherung, Heft 12/56, S. 347 ff.

stritten. Insofern entspricht das Umlageverfahren eher einer volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise.

Die Rentenneuordnung hat denn auch ein Umlageverfahren als Finanzierungsgrundlage eingeführt, das sich auf jeweils einen Konjunkturzyklus, einen „Deckungsabschnitt“ von zehn Jahren, erstrecken soll. Dieses Umlageabschnittsdeckungsverfahren stellt damit eine Mischform dar. Die innerhalb dieses Umlagezeitraumes zu erwartenden Beitrags-einnahmen sollen die im gleichen Zeitraum aufzuwendenden Rentenleistungen decken.

Die Einführung des Umlageverfahrens — so wurde eingewendet — schwäche den Kapitalmarkt durch die Entziehung der Vermögen der Rentenversicherungsträger. Zweifellos hat die Entziehung von Vermögensteilen zu einer zumindest optischen Schwächung des Kapitalmarktes geführt. Doch ist es andererseits nicht so, daß dem Erwerbstätigen durch das Ansammeln eines Deckungsstocks ein höherer Konsumverzicht zugemutet wird, als für den laufenden Sozialaufwand erforderlich ist, und auch der Rentner weniger erhält, als er bekommen könnte?

Ein zehnjähriger Deckungsabschnitt reicht m. E. völlig für eine Kapitalansammlung aus, welche die Liquidität der Rentenversicherung garantiert. Darüber hinaus ergeben sich noch weitere Kapitalreserven dadurch, daß die neufestgesetzten Renten infolge des dreijährigen Durchschnitts ohnehin der Lohnentwicklung nicht unmittelbar folgen. Die entstehende Lücke auf dem Kapitalmarkt ist nicht so erheblich, daß sie nicht von der Wirtschaft verkraftet werden könnte. (Die u. U. günstigen Auswirkungen z. B. auf die konjunkturelle Situation im Wohnungsbau wurden bereits erwähnt.)

Das Umlageverfahren sollte daher erfordern, daß Beiträge für einen Umlagezeitraum nur in einer solchen Höhe festgesetzt werden, daß sie für den Sozialaufwand dieser Periode ausreichen.

Die künftige Belastung des Sozialprodukts mit Rentenleistungen wird entscheidend bestimmt werden von dem Verhältnis der Zahl der Rentner zur Zahl der Erwerbstätigen und der Durchschnittsrente zum Durchschnittseinkommen der Erwerbstätigen sowie von der Höhe des Sozialproduktes. Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums haben ergeben, daß der Anteil der Altersrentner an der Gesamtbevölkerung von 10 vH im Jahre 1955 sich auf 15,5 vH im Jahre 1980 erhöhen und von da an wieder sinken wird. Auch die Höhe der Renten wird in Anbetracht der längeren Versicherungsdauer steigen. Dem steht jedoch ein vermutlich ständiges Wachstum des Sozialproduktes gegenüber. Dennoch wird sich die prozentuale Inanspruchnahme des Sozialproduktes durch Rentenleistungen in den nächsten Jahren erhöhen. Die Belastung muß um so eher tragbar werden, je rascher das Wachstum des Sozialproduktes fortschreitet. Nur eine ständige Steigerung der Produktivität kann es ermöglichen, daß die Rentner von den Erwerbstätigen erhalten werden.

V. Die künftigen Aufgaben der Sozialpolitik

a) Die Notwendigkeit einer geplanten Sozialpolitik

Die ausführliche Betrachtung der Auswirkungen, die sich allein durch die Rentenreform auf Wirtschaft und Gesellschaft ergeben, geschah mit der Absicht, die Forderung nach einer „geplanten“ Sozialpolitik zu rechtfertigen. Wie gefährlich es ist, Einzelmaßnahmen je nach den augenblicklichen Erfordernissen zu treffen, ohne ihre Verzahnung mit anderen Sozialleistungen, ihre Auswirkungen auf das Wachstum der Wirtschaft, auf die Steigerung der Produktivität zu prüfen, müßte inzwischen erkannt sein. Dabei hat es in den vergangenen Jahren nicht an Vorschlägen gefehlt, die dahin gingen, für die Sozialpolitik eine Linie zu gewinnen und die notwendigen Maßnahmen in einem sozialen Gesamtplan zu erfassen. Man denke an die Rothenfelder Denkschrift, das Bogs-Gutachten, an Achingers Vorschläge und an den „Sozialplan für Deutschland“. Das Thema „Soziale Sicherung“ hat nicht nur Wissenschaftler, Politiker, Publizisten und Verbände

SOZIALPOLITIK UNTER ÖKONOMISCHEM ASPEKT

auf den Plan gerufen, sondern auch auf internationaler Basis zu eingehenden Erörterungen geführt. Anlässlich der 35. Tagung der Internationalen Arbeitsorganisation vom 4. Juni 1952 wurde für die rund 70 Staaten, die der IAO angehören, eine „Konvention über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit“ verabschiedet. Im Zeitalter der internationalen wirtschaftlichen Gemeinschaften und des Austausches von Arbeitskräften kann auf Abkommen über die soziale Sicherung nicht mehr verzichtet werden. Dazu tritt die Erkenntnis, wie erheblich sozialpolitische Maßnahmen das Wachstum der Volkseinkommen beeinflussen, wie groß der volkswirtschaftliche Wert der sozialen Sicherung ist. Die Notwendigkeit der Koordinierung schreit doch geradezu nach einem Plan der sozialen Sicherung!

b) Schaffung eines sozialen Gesamtplanes

Der soziale Gesamtplan wird in Anbetracht der Erfordernisse einer zeitgerechten Sozialpolitik drei wesentliche Grundsätze zum Inhalt haben müssen: Sicherung der Arbeits- und Leistungsfähigkeit durch ausreichende Gesundheitssicherung — soziale Geldleistungen bei vorübergehender Berufs- und Arbeitsunfähigkeit — Sicherung des Lebensabends. Daneben wird dem Ausbau der sozialen Hilfe, dem Jugend- und Arbeitsschutz und der freien Wohlfahrtspflege Beachtung zu schenken sein. Auch die betrieblichen freiwilligen Sozialleistungen sollten insoweit berücksichtigt werden, als durch geeignete Anrechnungsbestimmungen vermieden werden muß, daß z. B. das jeweilige Ruhegeld insgesamt höher ist, als das entsprechende Arbeitseinkommen es war.

Besonderes Augenmerk wird im Rahmen des Gesamtplanes der Institution der Familie zu schenken sein. Die Bedeutung der heranwachsenden Generation darf nicht zuletzt im Hinblick auf die künftige Produktivität der Wirtschaft und die Erhaltung der Sozialinkommensbezieher nicht unterschätzt werden. Eine verbesserte Kindergeldgesetzgebung und ein Familienlastenausgleich durch geeignete steuerliche Maßnahmen wird hier von größtem Nutzen sein.

Bei allen Planungen sollte man sich die Erfahrungen, die im Ausland mit ähnlichen Systemen gesammelt wurden, zunutze machen. Die schwierigsten Überlegungen werden auf die Schaffung eines Sozialhaushalts und die Beachtung der ökonomischen Gegebenheiten und Grenzen zielen müssen.

Die Finanzierung dieses Sozialhaushaltes wird eingehender Untersuchungen bedürfen, denn entsprechende Arbeiten¹³⁾ haben gezeigt, daß nicht jeder Sozialbeitrag vom Beitragszahlenden und auch nicht jeder Steuerbetrag vom Steuerzahlenden getragen wird. Wenn sich auch der Beitrag der Arbeitnehmer als echter Konsumverzicht auswirkt, so haben die Beiträge der Arbeitgeber ähnliche Wirkungen wie indirekte Steuern, denn sie gehen als Kosten im Güterpreis auf. Ähnliche Feststellungen wird man bei den Steuern treffen können.

Schließlich ist eine klare Organisation aller Sozialleistungsträger zu schaffen, die eine reibungslose Durchführung der Aufgaben ermöglicht.

c) Der Weg künftiger Sozialpolitik

Man sagt, daß die Entwicklung der Sozialpolitik zum „Wohlfahrtsstaat“ führe. Dabei kann doch der Wohlfahrtsstaat nur als ein gesellschaftspolitisches Ziel betrachtet werden, das eine soziale Sicherung in einem sozialen Rechtsstaat bezweckt unter Wahrung der Würde und Selbstverantwortung des Menschen! Eine moderne Sozialpolitik hat die Aufgabe, darauf zu achten, daß keines der Gesellschaftsmitglieder vernachlässigt wird; sie beeinträchtigt nicht die Eigenverantwortlichkeit und Selbstvorsorge desjenigen, der dazu willens und in der Lage ist.

13) Hartmut Hensen, „Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft“, Forschungsberichte des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel 1955, Nr. 36.

PETER MITZSCHERLING

Der Wunsch nach sozialer Sicherung steckt tief in jedem Menschen. Jeder wird auch bereit sein, selbst dazu beizutragen, daß anderen geholfen wird. Er wird einsehen, daß von ihm Opfer verlangt werden müssen, um anderen zu helfen, wird er doch selbst eines Tages auf die Hilfe derer angewiesen sein, die das Sozialprodukt erarbeiten. Deshalb kann er auch erwarten, daß seine finanziellen Opfer respektiert, daß sie zweckmäßig verwandt werden und ein Optimum an Erfolg bringen. Dem einzelnen ist letzten Endes nicht damit gedient, wenn eine Fülle neuer Paragraphen und Einzelbestimmungen erhöhte Einkommen schafft, deren Kaufkraft ständig schwindet und neue Notstände heraufbeschworen werden.

Der Erfolg der künftigen Sozialpolitik wird daher von dem Verständnis dafür abhängig sein, daß das „volkswirtschaftliche Durchdenken der Zusammenhänge ... unerläßliche Vorbedingung ist für jede erfolgsversprechende sozialpolitische Arbeit“¹⁴⁾.

14) Adolf Weber, a.a.O.