

Sozialbudget 1974: SPD/FDP-Regierung unterschätzt künftige Soziallasten

Der Deutsche Bundestag debattierte am 16. Januar 1975 das Sozialbudget 1974. In dieser Debatte unterließ es der Bundesarbeitsminister, dem Parlament für die Aussprache einen aktualisierten Nachtrag zum Sozialbudget vorzulegen. Er riskiert damit, daß wirtschafts-, finanz- und sozialpolitisch falsche Vorausberechnungen durchgeführt und falsche Entscheidungen getroffen werden.

Kernstück des Sozialbudgets ist die Vorausschau des Verlaufs und des Wachstums der sozialen Leistungen und ihrer Finanzierung in einem mittelfristigen Zeitraum.

Das Sozialbudget (SB) 1974 erstreckt sich, ausgehend vom Jahr 1973, auf die Zeit bis 1978 und bietet eine kurzfristige Prognose für 1974 und eine mittelfristige Projektion auf das Endjahr des Fünfjahreszeitraumes 1978. Die Prognose bzw. Projektion geht von den Daten der mittelfristigen Wirtschaftsprojektion und der Finanzplanung aus.

Im Sozialbudget sind alle Sozialleistungen sowie Einkommensleistungen einschließlich Vergünstigungen in Form von Steuer- und gesetzlich vorgeschriebenen Preisermäßigungen enthalten. Wichtiges Ergebnis des Sozialbudgets 1974 ist der stärkere Anstieg der Sozialausgaben gegenüber der Steigerung des Bruttosozialprodukts.

	1968		1973		1978	
Bruttosozialprodukt	540	Mrd. DM	930	Mrd. DM	1 478	Mrd. DM
Sozialbudget	141	Mrd. DM	252	Mrd. DM	429	Mrd. DM
Sozialleistungsquote	26,1 %		27,1 %		29,1 %	

Die Sozialausgaben wachsen im Zeitraum 1973 bis 1978 um 70,6 % insgesamt und 11,3 % pro Jahr,

das Bruttosozialprodukt im gleichen Zeitraum um 58,9 % insgesamt und 9,7 % pro Jahr.

Die Sozialleistungen des Sozialbudgets 1973 = 252 Mrd. DM, 1974 = 286 Mrd. DM machen 27,1 % bzw. 28,5 % des Bruttosozialprodukts aus. Mit anderen Worten: Wir geben mehr als ein Viertel des Bruttosozialprodukts für die soziale Sicherung im weitesten Sinne aus.

Die Höhe der Sozialleistungen und die Sozialleistungsquote haben steigende Tendenz. Die Höhe der Sozialleistungsquote hängt vor allem ab

- vom Stand der Sozialgesetzgebung; neue Gesetze lassen die Sozialleistungsquote ansteigen,
- vom Altersaufbau der Bevölkerung; starke Rentnerquoten lassen die Sozialleistung ansteigen,
- vom Gesundheitszustand der Bevölkerung und den angebotenen Leistungen,
- von der Entwicklung von Produktivität, Preisen, Löhnen und Beschäftigung.

Die Sozialleistungsquote ist seit 1968, der Vorlage des ersten Sozialbudgets durch den damaligen CDU-Arbeitsminister Hans Katzer stetig gestiegen. Finanziert wird die soziale Sicherung zu rund 45 % durch die Kassen der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Gemeinden), zu rund 22 % des Gesamtbetrages durch die privaten Haushalte und zu rund 33 % durch die Unternehmen.

Aktualisierung des Sozialbudgets dringend nötig

Von Bundesarbeitsminister Katzer war das Sozialbudget im Jahre 1968 einmal als Bestandsaufnahme des Systems der sozialen Sicherheit, zum anderen als Orientierungshilfe für die Politiker bei der Fortentwicklung des Systems geplant.

■ *Ob das Sozialbudget noch als Basis für politisches Handeln dienen kann, ist äußerst zweifelhaft. Der in DM ausgewiesene „Fortschritt“ ist in Zeiten anhaltender Inflation mehr Schein als Sein.*

Die beunruhigende Steigerung der Kosten der sozialen Sicherung, wie sie das Sozialbudget ausweist, ist voraussichtlich noch nicht die volle Wahrheit. Das

Sozialbudget 1973 wies für 1973 einen Anteil der Sozialleistungen am Brutto-sozialprodukt von 26,09 % aus. Tatsächlich waren es dann 27,1 %. Es ist zu befürchten, daß die Sozialleistungsquote für 1978 in Höhe von 29,1 % voraussichtlich auch schon wesentlich früher erreicht wird. Dies insbesondere, weil schon seit Abfassung des Sozialbudgets neue Sozialleistungen bzw. Erhöhungen zu erkennen sind und die Annahmen über die wirtschaftliche Lage, die Beschäftigten-lage und insbesondere die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter überholt sind.

Eine Aktualisierung des Sozialbudgets wäre, falls man es als Basis für politisches Handeln überhaupt benutzen will, unbedingt erforderlich.

Dr. H. Götz, MdB, Vorsitzender des Arbeitskreises IV, Sozial- und Gesellschafts-politik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in der Debatte zum Sozialbudget am 16. Januar 1975:

„Das Sozialbudget war von seinem Erfinder Hans Katzer als Orientierungs- und Entscheidungshilfe für die Sozialpolitik gedacht. Diesem Anspruch wird das Sozial-budget 1974 ebensowenig wie seine Vorgänger gerecht. In ihm ist die sich ver-schärfende wirtschaftliche Lage mit dem sprunghaften Anstieg von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit unberücksichtigt geblieben. Die für die nächsten vier Jahre in Aus-sicht gestellte Steigerung der realen Nettoverdienste um 3 Prozent im Jahresdurch-schnitt ist unrealistisch.

Die im Oktober 1973 für 1977 vorausgeschätzte Sozialquote ist in Wirklichkeit bereits annähernd 1973 erreicht worden. Und die jetzt bis 1978 geschätzte Zu-nahme auf 29,06 Prozent wird schon 1974 annäh-rnd eintreten, wenn man die tatsächliche Entwicklung von Beschäftigung und wirtschaftlichem Wachstum zu-grunde legt. Es wäre nur korrekt gewesen, wenn der Bundesarbeitsminister dem Parlament für die Aussprache einen aktualisierten Nachtrag zum Sozialbudget vor-gelegt hätte. Wer dieses Sozialbudget als Kompaß für künftige wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Entscheidungen benutzen will, läuft Gefahr, falsche Entschei-dungen zu treffen und in die Irre zu gehen.“

Das Sozialbudget ist nach Funktionen und Institutionen gegliedert.

Die Leistungen für Alter und Gesundheit, die 1974 je einen Anteil von ca. 10 % des Sozialprodukts erreichen, nehmen in Zukunft weiter stetig zu. Weitere Funktio-nen sind Familie (4,21 % Bruttosozialprodukt 1974), Beschäftigung (1,21 % Bruttosozialprodukt 1974).

Die nach Leistungen größten Institutionen sind die Rentenversicherung mit 8,82 % 1974 und 8,91 % 1978 sowie die Krankenversicherung mit 5,01 % 1974 und 5,60 % 1978 gemessen am Sozialprodukt. Die Leistungen der Rentenversicherung

werden im Zeitraum bis 1978 um insgesamt 72,8 %, 11,6 % im Jahresdurchschnitt, steigen. Stärker, nämlich um 90,9 % insgesamt und 13,8 % im Jahresdurchschnitt, nehmen die Ausgaben in der Krankenversicherung zu.

Sozialbudget für Kranken- und Rentenversicherung bereits überholt

Die voraussichtliche Entwicklung der Ausgaben der Rentenversicherung und der Krankenversicherung unterliegen besonders großen Risiken. Einzelanalysen sowohl für die Rentenversicherung als auch für die Krankenversicherung kommen für 1978 zu wesentlich höheren Ausgaben und entsprechend höheren Belastungen für die Versicherten.

Das Sozialbudget geht beispielsweise von einer Steigerung des durchschnittlichen Krankenkassenbeitrages bis 1978 von 11—11,5 % aus, während Sozialminister Dr. Geissler in seinem Krankenversicherungsbudget zu 13,5 % und der Bundesverband der Ortskrankenkassen sogar zu 14—14,5 % für 1978 kommt. Für die gesetzliche Krankenversicherung, aber auch für die gesetzliche Rentenversicherung dürften die Angaben des Sozialbudgets schon als überholt gelten.

Zum Sozialbudget und zu einzelnen Aussagen darin führte Dr. Götz in der Debatte im Deutschen Bundestag unter anderem aus:

„Das Sozialbudget 1974 sollte uns Anlaß geben, die künftige Entwicklung etwas gründlicher zu überdenken. Um kein Mißverständnis aufkommen zu lassen: Die CDU/CSU ist nicht der Meinung, daß es in der Sozial- und Gesellschaftspolitik einen Stillstand geben kann, geschweige eine Schmälerung des sozialen Besitzstandes. Wir sprechen uns nicht dagegen aus, daß das Sozialbudget stärker ansteigt als das Sozialprodukt. Ein wachsendes reales Sozialprodukt schafft auch die Möglichkeit dafür, daß die Sozialleistungen anteilig etwas stärker steigen können als das Volkseinkommen insgesamt. Dies ist gleichzeitig auch die Konsequenz aus einer steten Verbesserung des sozialen Sicherungssystems.

Ursache hierfür ist nicht nur die Verbesserung des Leistungsniveaus für bisherige Leistungsempfänger, sondern auch die steigende Zahl von Leistungsempfängern, z. B. durch neue Leistungen wie Ausbildungsförderung oder durch Ausweitung bezugsberechtigter Personenkreise, wie z. B. aufgrund der Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige und Hausfrauen. Eine weitere Ursache für überproportional steigende Sozialaufwendungen liegt in der zunehmenden Belastung der großen Masse der Erwerbstätigen durch steigende Steuer- und Sozialabgabenlasten.

Bei immer stärkerer Belastung des Individualeinkommens wächst natürlich auch die Notwendigkeit, die Einkommenshilfen auf solche Haushalte auszudehnen, in denen die wesentliche Existenzgrundlage das Erwerbseinkommen ist (Stichworte: Wohngeldgesetzgebung, Ausbildungsförderung, Familienlastenausgleich).

Marsch in den sozialistischen Versorgungsstaat

Fragwürdig wird eine Umverteilungspolitik aber dann, wenn sie nicht mehr an individuelle Tatbestände anknüpft, sondern mit der Gießkanne ohne vernünftige Motivation den Segen über möglichst viele auszuschütten versucht.

■ *Die volkswirtschaftlichen Möglichkeiten sind doch noch immer so begrenzt, daß der Ausbau des sozialen Sicherungssystems nicht nach dem Kriterium erfolgen sollte, möglichst vieles auf möglichst viele zu verteilen. Vielmehr sind wir auch heute und werden auch künftig darauf angewiesen sein, vor die Solidarität der Gemeinschaft die Eigenverantwortung des Einzelnen zu stellen.*

Die Sozialpolitik sollte es als ihre vornehmste Aufgabe ansehen, die Fähigkeit des einzelnen zur Selbst- und Eigenverantwortung abzustützen und zu fördern. Das Prinzip der Subsidiarität darf als Voraussetzung und Methode beim Ausbau der sozialen Sicherheit auch künftig nicht völlig außer acht gelassen werden, wenn wir nicht den Weg in den Versorgungsstaat einschlagen wollen.

Die CDU/CSU sieht eine Gefahr auf uns zukommen: nämlich die Gefahr einer zunehmenden Orientierung unseres Systems der sozialen Sicherung auf eine Überbetonung des Sozialhilfesystems. Im Zeitraum von 1968 bis 1973 ist das Sozialbudget im Jahresdurchschnitt um 12,3 % gestiegen; dagegen weisen die Leistungen der Sozialhilfe eine jahresdurchschnittliche Steigerung von 15,6 % aus, obwohl der Ausbau von Leistungen wie Wohngeld und Ausbildungsförderung bei der Sozialhilfe entlastend gewirkt hat.

Besorgniserregend ist vor allem die Zunahme der Zahl der Sozialhilfempfänger. Im Jahre 1969 waren es 1 479 000, 1972 bereits 1 645 000.

■ *Hier wird offenbar, daß vor allem kinderreiche Familien trotz teilweise überdurchschnittlichem Erwerbseinkommens des Familienernährers zusätzliche Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen mußten und daß auch Rentenbezieher nach erfülltem Arbeitsleben, trotz erheblicher Beitragsleistungen, nur über eine Rente verfügen, die das Sozialhilfeniveau nicht erreicht.*

Längerfristig kommt man nicht an der Konsequenz vorbei, entweder bei den Versicherungs- oder Versorgungsleistungen einen genügenden Abstand zur Sozialhilfe

wiederherzustellen, oder aber alternativ das Sozialhilfeleistungsniveau zu überprüfen.

Jedenfalls ist es erforderlich, wieder eine gesunde Relation zwischen Leistungseinkommen und abgeleiteten Sozialeinkommen und Sozialhilfeleistungen herzustellen. Wir wachsen sonst mehr und mehr in einen nicht nur nivellierenden, sondern leistungshemmenden Fürsorgestaat hinein.“

Die Rentenversicherung gerät in Gefahr

Den Eindruck, unser soziales Sicherungssystem sei auf Dauer finanziell gesichert und auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit gäbe es bis 1978 kaum Probleme, den die Regierung der Bevölkerung zu suggerieren sucht, konnte in der Debatte zum Sozialbudget und zum 18. Rentenanpassungsgesetz relativiert werden. Es ist keineswegs so, daß bei Aktualisierung der Berechnungen des Sozialbudgets unser soziales Sicherungssystem finanziell auf Dauer abgesichert ist, im Gegenteil, nicht nur in der Arbeitslosenversicherung und in der Krankenversicherung sind Beitragserhöhungen vollzogen worden oder werden in nächster Zeit vollzogen, sondern auch die gesetzliche Rentenversicherung steht kurz vor einer Beitragssatzerhöhung.

Dr. Götz, MdB, schloß seine Ausführung zum Sozialbudget mit folgenden warnenden Ausführungen:

„Unser System der sozialen Sicherung steht — vor dem Hintergrund der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Situation — vor einer besonderen Bewährungsprobe. Das Sozialbudget 1974 setzt meines Erachtens ein Signal, das Regierung und Parlament veranlassen sollte, die Weichen für die künftige Sozial- und Gesellschaftspolitik so zu stellen, daß vorrangig das bisher in der Sozial- und Gesellschaftspolitik Erreichte möglichst ohne Abstriche erhalten bleiben kann.

■ *Die Zukunft wird uns zu einem sorgfältigeren Umgang mit den wirtschaftlichen Möglichkeiten zwingen. Dies erfordert aber meines Erachtens auch eine vernünftige Prioritätensetzung, orientiert an den wirklichen sozialpolitischen Notwendigkeiten, und ein Abrücken von einer kurzfristig-wahlpolitischen Gefälligkeitpolitik.*

Die schwierigen Probleme, mit denen wir uns heute beschäftigen müssen und die sich aus dem Sozialbudget ergeben, sind zum großen Teil die Folge einer verfehlten Wirtschaftspolitik dieser Regierung sowie im Bereich der Gesellschaftspolitik einer verfehlten Prioritätensetzung. Es ist in erster Linie Aufgabe der Bundesregierung, die zur Konsolidierung unseres Systems der sozialen Sicherheit notwendigen Maßnahmen zu treffen. Die Opposition ist bereit, an der Bewältigung dieser gewiß nicht leichten Aufgabe mitzuarbeiten.“

Die wirtschaftspolitische Strategie der Union

Der Bundesvorstand der CDU hat sich auf seiner Sitzung am 20. Januar 1975 in Berlin mit der wirtschaftlichen Lage in der Bundesrepublik Deutschland befaßt. Die anschließend veröffentlichte Erklärung hat folgenden Wortlaut:

1. Die wirtschaftliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland ist beunruhigend. In Kürze werden wir erheblich mehr als eine Million Arbeitslose haben. Hierzu kommen dreiviertel Million kurzarbeitende Arbeitnehmer. Von der Arbeitslosigkeit stark betroffen sind neben Frauen jugendliche Arbeitnehmer. Die Tatsache, daß immer mehr junge Menschen keine Lehrstellen finden, ist besorgniserregend. Diese hohe Arbeitslosigkeit ist die Folge der Politik Helmut Schmidts, der lieber 5 0/0 Inflation als 5 0/0 Arbeitslosigkeit in Kauf nehmen wollte.

Die Versäumnisse der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung in früheren Jahren haben dazu geführt, daß die Bundesrepublik sich 1974 mit einem stagnierenden Wachstum zufriedengeben mußte, obwohl in allen anderen wichtigen Industriestaaten das Wirtschaftswachstum real zum Teil erheblich zunahm. Das fehlende Wirtschaftswachstum verschärft die sozialen Konflikte in unserem Lande, weil es den Verteilungsspielraum erheblich einengt.

Die nicht sachgerechten Entwürfe der Koalition, insbesondere in der Mitbestimmung, der Vermögensbildung und der beruflichen Ausbildung haben wesentlich zur Verunsicherung der Wirtschaft beigetragen und das Investitionsklima verschlechtert. Ausreichende Investitionstätigkeit aber ist notwendige Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung. Mangelndes Wachstum und Inflation haben zu der Finanzmisere der Öffentlichen Hand beigetragen, die unsere Zukunft belastet. Die Konzentration wurde begünstigt, die mittelständische Wirtschaft benachteiligt.

2. Diese konjunkturelle Lage erfordert eine umfassende wirtschaftspolitische Strategie:

■ Die Sicherung und Erhaltung der bewährten Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft sind unabdingbare Voraussetzungen für die Wiederherstellung der Stabilität in Wirtschaft und Gesellschaft. Nur eine mittelfristig angelegte Ordnungspolitik, die über die politischen Vorstellungen von der Zukunft unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung Auskunft gibt und verbindliche Ziele entwickelt, ist geeignet, Vertrauen wiederherzustellen und damit Arbeitsplätze, Stabilität, Wachstum und sozialen Frieden zu sichern. Die Bundesregierung sollte deshalb ihre in den eigenen Reihen umstrittenen Vorlagen zur Mitbestimmung, zum Presserecht und zur beruflichen Bildung zurückziehen oder durch verbesserte Vorlagen ersetzen.

■ Für die Sicherung der Arbeitsplätze und die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung ist die Zunahme privater und öffentlicher Investitionen entscheidend. Das Konjunkturprogramm vom Dezember 1974 reicht zu einer langfristigen Gesundung der Wirtschaft allein nicht aus. Es muß ergänzt werden durch gezielte mittelstandsfördernde Maßnahmen und die Einführung eines Verlustrücktrags für Unternehmen sowie eine gerechtere Besteuerung der Arbeitnehmer, die sich an deren mittelfristiger Einkommensentwicklung orientiert und deshalb für den Lohnsteuerausgleich einen Dreijahreszeitraum zugrunde legt.

Inflationsfreies, angemessenes und stetiges Wachstum macht die Arbeitsplätze wieder sicher, trägt zu einer gerechten Lösung der Verteilungskonflikte bei und hilft, den Lebensstandard in unserem Lande zu erhalten. Ohne eine Zunahme des Wirtschaftswachstums können die großen Aufgaben, die von innen und von außen auf uns zukommen, nicht bewältigt werden.

■ Die Union mißt der Verantwortung der Tarifpartner im Rahmen der Gesamtstrategie zur Wiedergewinnung wirtschaftlicher Stabilität besondere Bedeutung zu. Tarifabschlüsse müssen — dies gilt auch für den öffentlichen Dienst — von dem Ziel bestimmt sein, die Vollbeschäftigung wiederzuerlangen und durch Erhaltung der Wettbewerbs- und Investitionsfähigkeit der Unternehmen Arbeitsplätze und langfristige Teilhabe der Arbeitnehmer am wirtschaftlichen Wachstum zu sichern. Solidarität in der Lohnpolitik hat Vorrang vor einem Verteilungskampf, der den sozialen Frieden gefährden und die Arbeitslosigkeit verschärfen würde.

■ Das geltende Preis- und Wettbewerbsrecht ist verstärkt zu nutzen, um die Entwicklung der Preise stabilitätsorientiert zu beeinflussen.

■ Stabilitätsorientierte Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und Abbau der zunehmenden Verschuldung erfordern die Durchforstung der öffentlichen Ausgaben, die Beschränkung der Steigerung der Personalausgaben auf das Notwendigste und die uneingeschränkte Offenlegung der Entwicklung der Staatsfinanzen für die kommenden Jahre.

■ Die von der autonomen Bundesbank in Aussicht gestellte Ausweitung der Geldmenge von 8 % für das Jahr 1975 ist ein geeignetes Mittel, um — zusammen mit der Sicherstellung der außenwirtschaftlichen Absicherung — die Stabilität von Preisen und Beschäftigung wiederherzustellen.

3. Über die allgemeinen konjunkturpolitischen Maßnahmen hinaus fordert die CDU für Berlin:

- die Berlin-Förderungsmaßnahmen zum Ausgleich der Standortnachteile zu erhalten und zu verbessern, um Dienstleistungsbereiche wie Verwaltung, Forschung und Entwicklung nach Berlin zu verlagern;
- Anreize für die Investitionstätigkeit, insbesondere für Rationalisierung, Modernisierung und für raumsparende Investitionen;
- Einbeziehung und Stärkung Berlins in den internationalen Handelsbeziehungen, insbesondere im Ost-West-Handel.