

Friedrich, Otto A.

Article — Digitized Version

Sozialpolitik als Stabilitäts- und Wachstumsfaktor

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Friedrich, Otto A. (1971) : Sozialpolitik als Stabilitäts- und Wachstumsfaktor, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 51, Iss. 4, pp. 197-202

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134251>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sozialpolitik als Stabilitäts- und Wachstumsfaktor

Otto A. Friedrich, Köln *)

Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik verfolgen trotz ihrer unterschiedlichen Ansatzpunkte die gleichen gesellschaftspolitischen Ziele. Aus dieser gemeinsamen Zielsetzung ergibt sich die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen den wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen. Das bedeutet: Die Wirtschaftspolitik hat auf die Belange der Sozialpolitik Rücksicht zu nehmen, und die Sozialpolitik muß ihre Maßnahmen an den Zielen der Geldwertstabilität, der Vollbeschäftigung und des Wirtschaftswachstums ausrichten. Insofern sind eine gute Wirtschaftspolitik und eine stabile Wirtschaftsentwicklung die entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Sozialpolitik. Es gibt keine Verbesserung der Sozialleistungen, keine besseren Arbeitsbedingungen und keine Erhöhung der Realeinkommen ohne wirtschaftliches Wachstum und ohne steigende Ertragskraft. Wenn die Wirtschaft stagniert oder sich sogar rückläufig entwickelt, hilft kein Glaube an die Allmacht sozialer Sicherheit durch Gesetz oder Tarifvertrag, sondern die Sozialpolitik würde sich als leere Beschwörungsformel entpuppen.

Um so mehr müssen aber auch jene veralteten Vorstellungen abgelehnt werden, die in der Sozialpolitik nur Fürsorgepolitik sehen. Vielmehr ist die Sozialpolitik ein Instrument der aktiven, vorausschauenden und zukunftsorientierten Gestaltung der modernen ökonomischen und gesellschaftlichen Bedingungen; ein Instrument zur Umwandlung des wirtschaftlichen Wachstums in sozialen Fortschritt für jeden einzelnen und für die Gesellschaft.

Wegbereiter des Wachstums

Umgekehrt kann das Sozialleistungssystem auch dem Wirtschaftswachstum dienen. Die Sozialpolitik ist ein Wegbereiter der Wirtschaft im Strukturwandel und schafft die Grundbedingungen zur Entfaltung aller produktiven Kräfte. So helfen

*) Gekürzte Fassung eines vor dem Übersee-Club in Hamburg gehaltenen Vortrages.

Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge und -fürsorge dem einzelnen; sie kommen aber auch der Wirtschaft im ganzen zugute. Ein modernes Gesundheitswesen ist geeignet, das soziale Risiko der Krankheit für den einzelnen erträglicher zu machen und gleichzeitig die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Arbeitskräfteausfalles durch Krankheiten zu vermeiden. Weiterhin haben alle Sozialinvestitionen, die dem Ausbau der Infrastruktur dienen, in der Regel einen produktivitätssteigernden Effekt. Sei es der Bau von Schulen und Hochschulen, Krankenhäusern und Verkehrswegen, seien es Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes oder der Städtesanierung; sie alle helfen, langfristig die Grundlagen des Wirtschaftswachstums zu sichern.

Ebenso dienen alle Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik der Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität. Das Arbeitsförderungsgesetz hat hier neue Möglichkeiten eröffnet. Die Arbeitsvermittlung aufgrund einer genauen Arbeitsmarktbeobachtung hilft mit, die zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte den produktivsten Verwendungszwecken zuzuführen. Die berufliche Ausbildung, Fortbildung und Weiterbildung und die Maßnahmen zur Umschulung und zur Wiedereingliederung Behinderter oder vorzeitig Ausgeschiedener in das Berufsleben dienen nicht nur den Betroffenen, sondern auch der Wirtschaft. Alle diese Maßnahmen erhöhen die Mobilität und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, sie führen somit zu einer besseren Ausnutzung aller Mög-

Otto A. Friedrich, 68, Dr. rer. pol. h. c., ist Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln. Der persönlich haftende Gesellschafter der Friedrich Flick KG, Düsseldorf, ist u. a. auch Vizepräsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Köln.

lichkeiten und sind damit ein wichtiger Wachstumsfaktor in der Wirtschaft.

Die entscheidenden Vorbedingungen dafür, daß diese positiven Wirkungen der Sozialinvestitionen eintreten, ist allerdings eine solide Finanzierung. Weder dem einzelnen noch der Wirtschaft ist mit hohen Sozialinvestitionen gedient, wenn ihre Finanzierung entweder durch eine Preisinflation oder auf Kosten der notwendigen unternehmerischen Investitionen erfolgt. In einem Falle hätten die Arbeitnehmer die sozialpolitischen Errungenschaften mit höheren Lebenshaltungskosten, im anderen Falle mit einer Gefährdung des Wirtschaftswachstums und damit ihrer Beschäftigung zu bezahlen. An eine solide Finanzierung müssen besonders strenge Maßstäbe angelegt werden, wenn es sich um die Sozialausgaben handelt, die vornehmlich für den privaten Konsum bestimmt sind. Sie übertreffen in der Bundesrepublik bei weitem das Gewicht der Sozialinvestitionen.

Nach Angaben des Sozialberichts der Bundesregierung hat der Gesamtaufwand für die soziale Sicherung im Jahre 1970 ein Volumen von etwa 116 Mrd. DM erreicht, was rund einem Fünftel des gesamten Sozialprodukts entspricht. Im Jahre 1950 hatte er etwa 16 Mrd. DM betragen. Die Sozialausgaben haben sich in den vergangenen 20 Jahren also um mehr als das Sechsfache erhöht. Hinter dieser gewaltigen Anstiegsrate blieb sogar die Entwicklung des nominalen Bruttosozialprodukts mit etwas mehr als dem Fünffachen zurück. Das läßt die zunehmende Beanspruchung unserer wirtschaftlichen Leistungskraft durch den Sozialsektor erkennen.

Überforderung der Wirtschaft

Das wirft die Frage auf: Ist der Weg in ein versorgungsstaatliches System unaufhaltsam? Die extensive Erhöhung der Sozialausgaben droht die Wirtschaft Jahr für Jahr zu überfordern. Es scheint fast, als sei ein zwangsläufiger Prozeß der Eigendynamik in Gang gekommen, dessen wirtschaftliche Auswirkungen weder der Staat noch die Wirtschaft mehr im Griff haben. Nach Angaben des Sozialbudgets 1970 ergibt sich auf der Basis des geltenden Rechts in den nächsten drei Jahren bis 1973 ein Anstieg der Sozialleistungen um etwa 25%. Schon jetzt läßt sich demnach absehen, daß dieser Anstieg über das Wirtschaftswachstum hinausgehen und die Wirtschaft überfordern wird.

Dennoch wagen es die Sozialpolitiker nicht, der Ausbreitung der versorgungsstaatlichen Ansprüche entgegenzutreten. Gerade in der jüngsten Vergangenheit hat die sozialpolitische Entwicklung einen Verlauf genommen, der in keiner Weise der konjunkturellen Entwicklung Rechnung trug.

Während es eigentlich notwendig gewesen wäre, in den Unternehmen den Kostendruck zu mildern, wurden die Kosten der sozialpolitischen Maßnahmen in zunehmendem Maße den Arbeitgebern aufgebürdet. Die am 1. Januar 1970 wirksam gewordenen Kostenerhöhungen aufgrund des Lohnfortzahlungsgesetzes, der Anhebung der Einkommensgrenzen in der Krankenversicherung sowie der Heraufsetzung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung verursachten in den Unternehmen 1970 zusätzliche Belastungen von über 8 Mrd. DM. Das am 1. Januar 1971 eingeführte Krankenversicherungsänderungsgesetz wird zu einer weiteren Sozialkostensteigerung von 3 Mrd. DM führen.

Wende in der Lohnpolitik notwendig

Diese Entwicklung ist mit um so größerer Sorge zu betrachten, wenn man an die gleichzeitige Expansion der Lohnkosten denkt, die im vergangenen Jahr alle Steigerungsraten früherer Hochkonjunkturjahre übertraf.

Bei der Beurteilung der Lohnentwicklung des vergangenen Jahres ist allerdings zu bedenken, daß die Tarifpartner das vorhandene Ungleichgewicht auf dem Güter- und Arbeitsmarkt, wie es Anfang 1970 gegeben war, lohnpolitisch berücksichtigen. Dies darf jedoch nicht dazu führen, daß von der Lohnpolitik eine Eigendynamik ausgeht, welche die Fehlentwicklungen im Wirtschaftswachstum und im Preisgebaren noch forciert. Und es darf erst recht nicht dazu führen, daß die Lohnpolitik zum Schrittmacher konjunktureller Fehlentwicklungen wird. Gerade hierauf konzentrieren sich jedoch die Befürchtungen aller gutachtlichen Äußerungen und Stellungnahmen zur voraussichtlichen Wirtschaftsentwicklung in diesem Jahr.

Der Volkswirtschaftliche Sachverständigenrat nennt in seinem letzten Jahresgutachten vor allem zwei Gefahrenquellen für die Konjunktur 1971: den Lohnkostendruck und die sinkende Investitionsneigung. Als Ausweg aus dem drohenden Dilemma sehen die Gutachter in erster Linie eine Wende in der Lohnpolitik an. Auch die Bundesregierung appellierte in den letzten Monaten immer eindringlicher an die gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Tarifvertragsparteien.

Maximale Obergrenze 6,5%

Unter Berücksichtigung der von der Bundesregierung vorgelegten Orientierungsdaten haben die Arbeitgeberverbände eine durchschnittliche Erhöhung der Tarifverdienste um 6,5% in diesem Jahr als maximale Obergrenze bezeichnet. Aber selbst diese Zahl läßt sich meines Erachtens nur dann verantworten, wenn das Jahr 1971 als ein Jahr des Überganges in eine neue Phase gleich-

gewichtigen und stetigen Wachstums betrachtet wird. Den Gewerkschaften, die Kritik an dieser Lohnzahl üben, ist entgegenzuhalten, daß Tarifloohnerhöhungen von durchschnittlich 6,5 % in Verbindung mit dem Überhang aus 1970 bereits erheblich jenen Spielraum übertreffen würden, der nach Berechnungen des Sachverständigenrats kostenniveauneutral wäre. Außerdem müssen sie sich sagen lassen, daß vom DGB in seiner eigenen Zielprojektion für 1971 Lohnerrhöhungen in dieser Größenordnung angestrebt werden. Die DGB-Zielprojektion enthält zwar keine Angaben über die Tariflöhne. Aus den dort genannten Effektivlohnzahlen läßt sich aber ziemlich mühelos die vom DGB für 1971 unterstellte tarifpolitische Entwicklung ableiten.

Die jüngsten Tarifvereinbarungen haben den konjunkturpolitischen Notwendigkeiten inzwischen etwas stärker Rechnung getragen. Ohne Zweifel müssen die Abschwächungstendenzen bei den Löhnen aber noch wesentlich deutlicher werden, wenn der weitere Wirtschaftsablauf nicht in eine bedenkliche Richtung gedrängt werden soll.

Sozialpolitik verlangt Stetigkeit

Das System der Tarifautonomie in der Bundesrepublik zeichnet sich dadurch aus, daß es den Tarifpartnern die Möglichkeit einer flexiblen Lohnpolitik zur Anpassung an die Konjunktur in die Hand gibt. Eine ähnlich große Flexibilität bei der Anpassung an die Konjunktur ist in der Sozialpolitik im engeren Sinne kaum möglich. Schon die sozialpolitische Aufgabenstellung, die Sicherung des individuellen Lebensraumes, verlangt ein Höchstmaß an Stetigkeit und Kontinuität. Damit verbieten sich schwerwiegende Eingriffe in das soziale Sicherungssystem aus rein konjunkturpolitischem Anlaß. Es würde außerdem dem Prinzip der Gleichrangigkeit der wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben widersprechen, wollte man die Sozialpolitik zum Lückenbüsser einer unzureichenden Konjunkturpolitik machen. Überdies ist ein Großteil der Sozialleistungen als rechtsverbindlicher Anspruch verbürgt und damit einer kurzfristigen Manipulierung weitgehend entzogen. Aus diesen Gründen läßt sich die Sozialpolitik nur sehr begrenzt als aktiver Stabilitätsfaktor einsetzen.

Auch auf der Finanzierungsseite des Sozialaufwandes sind nur geringe Möglichkeiten der konjunkturellen Flexibilität gegeben. Zum Beispiel wäre eine antizyklische Gestaltung des Beitragsaufkommens, außer in extremen Situationen, schon deshalb abzulehnen, weil dadurch die Finanzierung der künftigen Sozialleistungen vorbelastet würde. Vertretbar wären höchstens befristete Aussetzungen neuer Beitragserhöhungen, wenn die Gewißheit besteht, daß diese Maß-

nahmen weder die Stabilität der Finanzierung noch die Kontinuität der Leistungen gefährden.

Stetige Entwicklung wirkt stabilisierend

Angesichts der Dynamisierung vieler Sozialleistungen haben die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Entwicklung des Sozialaufwandes und die Einordnung der Sozialpolitik in den Gesamtrahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik an Bedeutung gewonnen. Daher ist die geltende Rentenformel — trotz ihrer Mängel — auf jeden Fall einer Praxis vorzuziehen, bei der die Renten von Zeit zu Zeit sprunghaft angehoben werden. Die Rentenformel verhindert eine Politik, bei der Leistungsverbesserungen vornehmlich in Zeiten der Hochkonjunktur oder in Wahljahren beschlossen werden, während sich die finanziellen Verpflichtungen dieser Politik erst in der darauffolgenden Abschwächung der Konjunktur auswirken.

Angesichts des beträchtlichen Volumens der öffentlichen und privaten Sozialleistungen kann man davon ausgehen, daß eine stetige Entwicklung des Sozialaufwandes eine stabilisierende Wirkung auf die Konjunktur auslöst. Denn bei einer kontinuierlichen Entwicklung des Sozialsektors ist es in der Regel ausgeschlossen, daß von diesem Bereich zusätzliche Spannungen verursacht werden. Die entscheidende Voraussetzung dafür ist allerdings, daß sich die Sozialausgaben an einem mittelfristigen Wachstum der Wirtschaft orientieren. Deshalb war die Aufstellung eines mittelfristigen Sozialbudgets durch die Bundesregierung zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung. Denn neben der besseren Überschaubarkeit der Leistungen im sozialen Bereich wird mit dem Sozialbudget eine wertvolle Orientierungshilfe für die sozialpolitischen Entscheidungen gewonnen.

Was allerdings im Sozialbericht 1970 noch fehlt, ist eine detaillierte Darstellung der Querverbindungen zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und zur mittelfristigen Zielprojektion der Bundesregierung. Nur wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, läßt sich erkennen, ob die angestrebte Sozialpolitik mit den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen vereinbar ist und welche inneren Abhängigkeiten zwischen beiden Bereichen bestehen. Nur dann lassen sich auch sozialpolitische Entscheidungen vermeiden, die die Wirtschaft überfordern und Wachstum und Stabilität gefährden.

Vermögensbildung als Konjunkturfaktor

In den bisherigen Ausführungen blieb noch ein Teilbereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik unerwähnt, der im Gegensatz zur Sozialversicherungspolitik schon heute eine wichtige Rolle als konjunktureller Stabilitäts- und Wachstumsfaktor spielt: die Vermögenspolitik.

Die hervorragende gesellschaftspolitische Bedeutung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand braucht hier nicht dargelegt zu werden. Aber auch als Konjunkturfaktor hat die Vermögensbildung ein nicht zu unterschätzendes Gewicht. In der Hochkonjunktur kann die Förderung der Vermögensbildung durch Einschränkung der Konsumnachfrage das Bemühen um Stabilität aktiv unterstützen. Darüber hinaus kommt die Förderung des Sparens auf breiter Front der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung und damit der Investitionsfinanzierung und dem Wirtschaftswachstum zugute.

Mit dem Abschluß mehrerer vermögenswirksamer Tarifverträge in einer Reihe großer Wirtschaftsbereiche ist im Laufe des vergangenen Jahres nun auch in der Tarifpolitik der entscheidende Durchbruch auf vermögenspolitischem Gebiet erfolgt. Bis zur Jahreswende 1970/71 erstreckte sich die Zahl der vermögenswirksamen Tarifverträge auf etwa 12 Mill. Arbeitnehmer. Diese hoffnungsvolle Entwicklung würde sich zweifellos auch in Zukunft verstärkt fortsetzen, wenn die Tarifpartner nicht dauernd von Vermögensbildungsplänen aufgeschreckt würden, die gegen den Ertrag des

Produktivkapitals zu Felde ziehen oder einen Zugriff auf die Gewinne durch gesetzlichen Zwang fordern.

Das durch eine Indiskretion bekannt gewordene interministerielle Arbeitspapier, der sogenannte Staatssekretär-Vorschlag, in dem die Einführung einer gesetzlichen Gewinnabgabe bis zu 25 % des versteuerten Gewinns gefordert wird, war vorläufig wohl der Höhepunkt dessen, was in dieser Richtung geboten wurde. Jene, die derartige Pläne schmieden, übersehen immer wieder, daß sie der Entwicklung zu der wünschenswerten breiten Beteiligung der Arbeitnehmer am Privateigentum der Produktionsmittel nur Schaden zufügen. Denn gesetzliche Zwangsabgaben würden die am Produktivvermögen beteiligten Arbeitnehmer selbst treffen, sie würden das Vertrauen in die Zielsetzung der Vermögensbildung erschüttern und würden zudem zu einer schweren Beeinträchtigung der Investitionstätigkeit und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit zu einer nachhaltigen Lähmung des wirtschaftlichen Wachstums führen.

Reformen im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft

In der Bundesrepublik ist in den vergangenen 20 Jahren ein soziales und wirtschaftliches Fundament geschaffen worden, das sich in der Welt sehen lassen kann. Wir sollten deshalb nicht bereit sein, das Erreichte durch unrealistische und leichtsinnige Experimente aufs Spiel zu setzen. Auch in Zukunft müssen sich die sozialpolitischen Reformen an dem System der sozialen Marktwirtschaft orientieren, das sich wie kein anderes bewährt hat. Hierzu gehört die uneingeschränkte Anerkennung des privaten Eigentums, und zwar in zunehmendem Maße auch des privaten Eigentums der Arbeitnehmer an den Produktionsmitteln.

Eine stetige Entwicklung setzt darüber hinaus ein Verhalten der politischen Instanzen voraus, das der Unternehmerschaft das Gefühl wirtschaftspolitischer Sicherheit verleiht. Daher sollten alle Reformabsichten und ihre voraussichtlichen Kosten soweit wie möglich aufgezeigt, terminiert und mit den sozialen Gruppen erörtert werden, um die Grenzen der wirtschaftlichen Möglichkeiten rechtzeitig zu erkennen und einzuhalten. Schon jetzt ist absehbar, daß die Unternehmen in der kommenden Zeit finanziell vor große Belastungsproben gestellt sein werden. Sie werden nur dann ohne schwerwiegende Folgen für die Gesamtwirtschaft zu meistern sein, wenn die Kosten, die sich aus der Lohnpolitik und aus der sozialpolitischen Entwicklung ergeben, das erwirtschaftbare Ausmaß nicht überschreiten. Unter diesen Voraussetzungen kann die Sozialpolitik einen sehr positiven Beitrag als Stabilitäts- und Wachstumsfaktor leisten.

ich
rechne
mit der BfG*)

***) BfG**
Bank für Gemeinwirtschaft
*Wenn ich Geld anlegen
will. Oder wenn ich Geld brauche.*