

Siegfried Katterle

Infrastrukturpolitik und Wirtschaftsordnung

Siegfried Katterle, geboren 1933 in Heidenheim a. d. Brenz. Abitur, anschließend kaufmännische Lehre, später Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Köln. Promotion 1962. Seit 1964 ist Dr. Katterle Mitarbeiter des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften. 1964 erschien sein Buch „Normative und explikative Betriebswirtschaftslehre“ (Göttingen). Zahlreiche weitere Veröffentlichungen.

I. Die Störung des Sozialen Gleichgewichts im marktwirtschaftlich organisierten und privatwirtschaftlich motivierten Wachstumsprozeß

In den letzten Jahren ist deutlich geworden, daß das von privaten ökonomischen Entscheidungen und Erwartungen getragene „Wirtschaftswunder“ seinem Ende entgegengeht. Schon in einer Veröffentlichung aus dem Jahre 1964 hat *Gottfried Bombach* auf bestimmte Zusammenhänge zwischen der Entfaltung der Privatwirtschaft und den durch öffentliche Planung und Bereitstellung öffentlicher Güter geschaffenen Vorbedingungen (Infrastruktur) für diese Entfaltung aufmerksam gemacht, und er hat die mit dem Erreichen der „Kapazitätsgrenze“ einer bestehenden Infrastruktur entstehenden neuartigen Aufgaben für die Wirtschaftspolitik angedeutet. Bombach sagte damals:

„Die Nachkriegsentwicklung in Deutschland kann ... als das Hineinwachsen in eine vorhandene Infrastruktur interpretiert werden. Es ist ein vorhandenes, nur punktuell zerstörtes Verkehrsnetz übernommen worden, trotz aller Zerstörungen war am Ausgang

des Krieges die Produktionskapazität größer als zu Beginn des Krieges, und schließlich konnte auf ein riesiges Arbeitskräftepotential mit hohem Ausbildungsstand zurückgegriffen werden. Dieses Hineinwachsen in die Infrastruktur nennen wir heute Wirtschaftswunder, aber dieses Wunder scheint nun seinem Ende entgegenzugehen, und heute zeichnen sich mit aller Deutlichkeit jene großen Aufgaben ab, die in naher Zukunft auf uns zukommen und Milliardenausgaben erforderlich machen." ¹⁾

Seit dies gesagt wurde, sind einige Jahre vergangen, und die „großen Aufgaben“ und die nötigen „Milliardenausgaben“ zeichnen sich heute nicht nur ab, sondern sind zu aktuellen Problemen der innenpolitischen Auseinandersetzung geworden, die auch innerhalb des Kabinetts umstritten sind ²⁾.

Wir stehen an einem Punkt der gesellschaftlichen Entwicklung, an dem die durch Mängel in der Versorgung mit öffentlichen Gütern entstehenden Disparitäten offenkundig werden. Die öffentliche Planung und die Bereitstellung öffentlicher Güter sind hinter der privatwirtschaftlichen Planung und hinter der Produktion privater Güter zurückgeblieben. Man spricht von privater Wohlstandsmehrung bei öffentlicher Armut: Alle gesellschaftlichen Bereiche, die sich nicht privatwirtschaftlich auf der Grundlage privater Einkommen und privater Ausgaben, sondern nur durch öffentliche Planung und öffentliche Ausgaben entwickeln lassen, befinden sich in strukturellen Krisen. Das gilt vorzüglich für die Infrastrukturbereiche Bildung und Wissenschaft, Verkehr (insbesondere öffentlicher Nahverkehr), Gesundheitswesen (Krankenhausplanung und -finanzierung, vorbeugende Gesundheitssicherung) und den Umweltschutz³⁾, soweit er nicht durch Auflagen an die Industrie, sondern durch öffentliche Vorsorge geregelt werden muß (z. B. kommunale Wasser- und Abwasserwirtschaft). Diese öffentliche Armut wirkt nicht nur als Engpaß für das weitere wirtschaftliche Wachstum; sie beeinträchtigt vielmehr unmittelbar die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten und die persönliche Sicherheit der Menschen in der Industriegesellschaft.

Bezeichnet man ein befriedigendes Verhältnis zwischen dem Angebot privater Güter und dem Angebot öffentlicher Güter (besonders Infrastrukturgüter) mit *Galbraith* als „Soziales Gleichgewicht“ ⁴⁾, so muß man feststellen, daß das Soziale Gleichgewicht in unserer Gesellschaft erheblich gestört ist, und daß unsere privatkapitalistische Wirtschaftsordnung einer Herstellung dieses Gleichgewichts anscheinend besondere systembedingte Widerstände entgegensetzt⁵⁾. Deshalb der Ruf nach „inneren Reformen“. Diese inneren Reformen, die von der Bundesregierung vorbereitet werden⁶⁾, haben zu einem großen Teil die Planung und Durchführung von Maßnahmen, die der Herstellung des Sozialen Gleichgewichts dienen, zum Inhalt.

Eine Politik, die das Soziale Gleichgewicht durch innere Reformen erreichen will, steht vor den Fragen

- nach der Bestimmung des künftigen Bedarfs an Infrastrukturgütern,
- nach den Möglichkeiten der Finanzierung der Ausgaben für Infrastrukturgüter,
- nach den Möglichkeiten für die Umlenkung realer Produktionsfaktoren auf die Produktion öffentlicher Güter.

1) G. Bombach: Lohnentwicklung, Sparprozeß und Kapitalbildung, in: E. Stiller (Hrsg.): Lohnpolitik und Vermögensbildung (Veröffentlichungen der List-Gesellschaft, Band 37), Basel/Tübingen 1964, S. 49.

2) Ein Symptom für den Konflikt zwischen Stabilitätsdenken und Reformpolitik innerhalb der Regierung war der spektakuläre Zusammenstoß zwischen den Ministern Leber und Schiller; siehe den Leitartikel von K. Becker: Nur eine Staubwolke? Konflikt zwischen Stabilitätsdenken und Reformpolitik, Kölner Stadt-Anzeiger Nr. 151/1971.

3) Siehe dazu G. Kade: Ökonomische und gesellschaftspolitische Aspekte des Umweltschutzes, Gewerkschaftliche Monatshefte 22. Jg./1971, Heft 5; K. W. Kapp: Environmental Disruption and Social Costs: A Challenge to Economics, *Kyklos* Vol. XXIII/1970.

4) J. K. Galbraith: Gesellschaft im Überfluß, München/Zürich 1963 (Knaur-Taschenbuch), S. 220 ff.

5) Siehe dazu auch U. E. Simonis: Infrastruktur — eine Herausforderung für Wissenschaft und Praxis, Gewerkschaftliche Monatshefte 21. Jg./1970, Heft 12.

6) Siehe die Übersicht über das Arbeitsprogramm der Bundesregierung zu den inneren Reformen, Bundestagsdrucksache VI/1953.

//. Die Bestimmung des künftigen Bedarfs an Infrastrukturgütern

In den letzten Jahren wurden mehrere Versuche gemacht, die nötige oder wünschenswerte Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und besonders der Infrastrukturausgaben für die kommenden Jahre zu schätzen. Alle diese Schätzungen rechnen damit, daß die öffentlichen Ausgaben insgesamt im Verhältnis zum Wachstum des Bruttosozialprodukts überproportional und schneller als die Steuereinnahmen bei den geltenden Steuersätzen anwachsen müssen, wenn eine für das künftige wirtschaftliche Wachstum und für eine sozial befriedigende Entwicklung optimale Ausstattung mit Infrastrukturgütern erreicht werden soll.

Die Tabelle zeigt eine Projektion der Staatsausgaben (Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden) bis 1980. Sie ist einem im Auftrag des Bundeskanzleramts von der Prognos AG in Basel erstatteten Gutachten entnommen⁷⁾. Diese Projektion rechnet damit, daß die Staatsausgaben bis 1980 auf fast 37 vH des Bruttosozialprodukts (1968: 32,2 vH) erhöht werden müssen. Besonders hohe Ausgabensteigerungen sind für die Infrastrukturbereiche Bildung (Unterricht) und Wissenschaft, Gesundheit, Verkehr und Wasserwirtschaft angesetzt; der Anteil dieser Infrastrukturausgaben am Bruttosozialprodukt soll sich bis 1980 auf mehr als 15 vH (1968: 9 vH) erhöhen⁸⁾.

Selbstverständlich sind solche Projektionen nicht politisch wertfrei. Eine „optimale“ Ausstattung mit Infrastrukturgütern oder ein „befriedigendes“ Verhältnis zwischen der Produktion privater und öffentlicher Güter kann nicht wertfrei bestimmt werden. Der künftige Bedarf an Infrastrukturgütern muß in sehr wesentlichem Umfang durch politische Entscheidungen festgelegt werden und ist zu bestimmen im Hinblick auf die künftige Gestalt, die unsere Gesellschaft haben soll. Zur Vorbereitung solcher politischen Entscheidungen benötigt man also sowohl theoretische Annahmen über mögliche künftige Entwicklungen wie auch "normative Vorstellungen über eine wünschenswerte Entwicklung.

Die Wissenschaft kann dabei die Politik beraten, indem sie die Öffentlichkeit über alternative Möglichkeiten zukünftiger Gestaltung der Gesellschaft aufklärt, die Notwendigkeit einer politischen Wahl zwischen diesen Möglichkeiten deutlich macht und versucht, Argumente für eine vernünftige Wahl zu entwickeln. Dabei kann die Wissenschaft zeigen, daß bestimmte gesellschaftliche Institutionen und Entwicklungen, die bisher aus Mangel an soziologischer Phantasie fatalistisch hingenommen wurden, tatsächlich verändert werden können. Auf diese Weise wird durch Aufklärung ein Bedarf erst geweckt.

Hier soll die Entwicklung der Ausgaben für Bildung (Unterricht) und Wissenschaft, deren Bedeutung in letzter Zeit der Öffentlichkeit bewußt geworden ist und für die inzwischen detaillierte Empfehlungen und Planungen vorliegen oder demnächst zu erwarten sind, noch näher betrachtet werden.

Die Bedeutung der Bildungsausgaben im Rahmen der Infrastrukturausgaben

Die Ausgaben für Bildung (Unterricht) und Wissenschaft haben in der unten wiedergegebenen Projektion ein besonderes Gewicht unter den Infrastrukturausgaben; für diesen Bereich sind die höchsten Ausgabensteigerungen vorgesehen. Diese Ausgabensteige-

7) D. Schröder, K. Roesler, G. Zubeil: Wachstum und Gesellschaftspolitik (prognos Studien 4), Stuttgart 1971.

8) Die in der Tabelle vorgenommene Abgrenzung des Infrastrukturbereichs ist einigermaßen willkürlich. So ist die Zurechnung der Ausgaben für Wohnungsbau *etc.* (Ziff. 8) zu den „Subventionen“ zwar im Hinblick auf die Individualförderung (Wohngeld) verständlich, nicht aber hinsichtlich der Objektförderung (sozialer Wohnungsbau). Man wird davon ausgehen müssen, daß die öffentliche Förderung des Wohnungsbaus keine vorübergehende Erscheinung sein kann, daß vielmehr der Einsatz öffentlicher Mittel und die Tätigkeit gemeinwirtschaftlicher Unternehmen auf diesem Sektor eine dauernde Notwendigkeit sind. "wenn ein sozial befriedigendes Angebot erreicht werden soll. Siehe J. K. Galbraith: Gesellschaft im Überfluß, a.a.O., S. 226 f.; U. Pfeiffer: Wohnungspolitik in der Marktwirtschaft, Die Neue Gesellschaft, 18. Jg./1971, Heft 5; W. Menningen (Hrsg.): Ungleichheit im Wohlfahrtsstaat. Der Alva-Myrdal-Report der schwedischen Sozialdemokraten, Reinbek 1971 (Rowohlt-Taschenbuch), S. 87 ff.; M. Helfert: Wohnungsversorgung — nur ein Problem des Marktes?, WWI-Mitteilungen 24. Jg./1971, Heft 11.

INFRASTRUKTUR UND WIRTSCHAFTSORDNUNG

Bruttosozialprodukt und Ausgaben des Staates nach Verwendungszwecken

	1968 a)			1975			1980		
	Mrd. DM	in vH des BSP	in vH der Ausgaben des Staates b)	Mrd. DM	in vH des BSP	in vH der Ausgaben des Staates b)	Mrd. DM	in vH des BSP	in vH der Ausgaben des Staates b)
Bruttosozialprodukt in Preisen von 1965	506,5	—	—	680,7	—	—	846,7	—	—
in jeweiligen Preisen	538,5	100,0	—	888,7	100,0	—	1264,0	100,0	—
Ausgaben des Staates (ohne Sozialversicherung) in jeweiligen Preisen	173,5	32,2	100,0	315,0	35,4	100,0	467,0	36,9	100,0
A. Infrastruktur	48,7	9,0	28,1	118,0	13,3	37,5	195,0	15,4	41,8
1. Unterricht und Kultur (41, 44) c)	14,7	2,7	8,5	41,0	4,7	13,0	74,0	5,8	15,8
2. Wissenschaft und Hochschulen (43)	6,7	1,2	3,8	18,0	2,0	5,7	32,0	2,5	6,8
3. Gesundheit und Sport (49)	6,8	1,3	3,9	15,0	1,7	4,8	24,0	1,9	5,1
4. Verkehr (55)	12,6	2,3	7,3	27,0	3,0	8,6	40,0	3,2	8,6
5. Wasserwirtschaft und Kulturbau (52, 54)	7,9	1,5	4,6	17,0	1,9	5,4	25,0	2,0	5,5
B. Zuschüsse an Sozialversicherung und Kriegsfolgelasten	19,9	3,7	11,5	26,0	2,9	8,2	32,0	2,5	6,9
6. Zuschüsse zur Sozialvers. (46)	11,2	2,1	6,5	18,0	2,0	5,7	25,0	2,0	5,4
7. Kriegsfolgelasten (48, 59, 60)	8,7	1,6	5,0	8,0	0,9	2,5	7,0	0,5	1,5
C. Subventionen und sonstige Sozialleistungen	34,5	6,4	19,9	53,0	6,0	16,8	73,0	5,8	15,6
8. Wohnungsbau, Landes- und Stadtplanung, Raumordnung (57)	6,7	1,2	3,9	9,0	1,0	2,9	11,0	0,9	2,4
9. Landwirtschaft, Förderung der gewerblichen Wirtschaft (51, 53)	13,3	2,5	7,7	18,0	2,1	5,7	24,0	1,9	5,1
10. Sonstige Sozialleistungen (45 / 46 und 48)	14,5	2,7	8,3	26,0	2,9	8,2	38,0	3,0	8,1
D. Ordnung und Sicherheit	32,6	6,1	18,8	59,0	6,6	18,7	79,0	6,3	16,9
11. Staatsorganisation und Verwaltung (34, 35, 37, 38, 39, 40)	14,7	2,7	8,5	25,0	2,8	7,9	35,0	2,8	7,5
12. Verteidigung (36)	17,9	3,3	10,3	34,0	3,8	10,8	44,0	3,5	9,4
E. Sonstiges	37,8	7,0	21,8	59,0	6,6	18,8	88,0	6,9	18,8
13. Allgemeine Finanzen (62)	30,9	5,7	17,8	44,0	5,0	14,0	63,0	5,0	13,5
14. Wirtschaftsunternehmen (61)	6,9	1,3	4,0	15,0	1,6	4,8	25,0	1,9	5,3

a) Vorläufige Zahlen. — b) Ohne Sozialversicherung. — c) Die Zahlen in Klammern bedeuten die Positionen der Finanzstatistik (Nettoaussgaben); vgl. Statistisches Jahrbuch für die BRD 197C, S. 376.

Quellen: Statistisches Jahrbuch für die BRD 1970; D. Schröder, K. Roesler, G. Zubeil: Wachstum und Gesellschaftspolitik (prognos Studien 4), Stuttgart 1971, S. 555—558.

rungen entsprochen nach Umfang und zeitlicher Terminierung den von der Bundesregierung in ihrem Bericht zur Bildungspolitik⁹⁾ vertretenen Vorstellungen, die auf den Empfehlungen des Bildungsrats und des Wissenschaftsrats aufbauen.

Die Entscheidung der Bundesregierung für den Vorrang der Bildungspolitik unter den öffentlichen Aufgaben wurde, so erläutert der Bericht zur Bildungspolitik, nicht nur im Hinblick auf die Bedeutung des Bildungswesens als Mittel zur Förderung des technischen Fortschritts und des wirtschaftlichen Wachstums getroffen, sondern zugleich im Hinblick auf die unmittelbare gesellschaftspolitische Bedeutung eines reformierten Bildungswesens für die Humanisierung unserer Zivilisation und für die Erhaltung der demokratischen Gesellschaftsform¹⁰⁾.

Es geht also bei den Reformen des Bildungswesens nicht nur um die vermuteten Auswirkungen dieser Reformen auf das wirtschaftliche Wachstum auf kurze und längere Sicht; es geht ganz entscheidend darum, in welchem Umfang emanzipatorische Zielsetzungen im Bildungssystem und durch das Bildungssystem in der Gesellschaft verwirklicht werden, in welchem Umfang also das Bildungssystem zu einem Motor der Aufklärung und der Demokratisierung unserer Gesellschaft wird. Im Hinblick auf diese Zielsetzung müssen Umfang und Tempo der Reformen unseres Bildungswesens nach seinen Strukturen, nach seinen Bildungsinhalten und nach der Art der Vermittlung der Bildungsinhalte bestimmt werden¹¹⁾.

Diese Überlegung ist wichtig im Hinblick auf die Einwendungen, die neuerdings seitens des Bundeswirtschaftsministeriums in den Beratungen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung gegen die vorgeschlagene rasche Steigerung der Bildungsausgaben gemacht worden sind.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat eingewendet, die mit der Steigerung der öffentlichen Ausgaben für Bildung und Wissenschaft auf etwa 8 vH des Sozialprodukts bis 1980 verbundenen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt (Verlängerung der Ausbildungszeiten, Erhöhung des Personals im Bildungswesen) und den Kapitalmarkt (Finanzierung der Investitionen) seien geeignet, das Wirtschaftswachstum vorübergehend zu beeinträchtigen und jährlich um einen halben Prozentpunkt zu vermindern. Das würde eine Verminderung der jährlichen Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts von 4,5 vH bis 5 vH auf 4 bis 4,5 vH bedeuten. Deshalb forderte das Ministerium, die Durchführung der Reformen müsse an die Wirtschafts- und Konjunkturlage angepaßt werden.

Demgegenüber muß darauf hingewiesen werden, daß die inneren Reformen und besonders die Reform des Bildungswesens die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten und die ganze Lebenslage der Menschen in der Industriegesellschaft verbessern und auf längere Sicht auch die Wachstumschancen der Wirtschaft erhöhen.

Vor allem muß aber in diesem Zusammenhang das Wirtschaftswachstum in seiner Bedeutung für die sich herausbildende Gesellschaft des Überflusses an privaten Gütern relativiert werden. Das Wachstum wird in unserer Wirtschaftsordnung durch privatwirtschaftliche Rentabilitätsüberlegungen gesteuert und allein nach *privaten* Kosten und Erträgen gemessen. Das Zurückbleiben der Infrastruktur und die Umweltschäden zeigen, daß dieses Wachstum eine Fehlentwicklung großen Ausmaßes impliziert. Die *sozialen* Kosten, die z. T. unsere biologische Existenz bedrohenden Folgen dieses Wachstums, werden dabei ebensowenig veranschlagt, wie der *soziale* Nutzen innerer Reformen, die auf die Verwirklichung der den sozialen und demokratischen Rechtsstaat bestimmenden Grundwerte gerichtet sind (im Bildungswesen: Reformen der Strukturen, der Bildungs-

9) Bericht zur Bildungspolitik, Bundestagsdrucksache VI/925.

10) Bericht zur Bildungspolitik, a.a.O., S. 1.

11) Siehe dazu S. Katterle: Strukturelle und finanzielle Probleme einer Reform des Bildungswesens, WWI-Mitteilungen 23. Jg./1970; P. Weingart: Bildungsplanung zwischen Systemreparatur und Gesellschaftsreform, WWI-Mitteilungen, 23. Jg./1970.

inhalte und der Didaktik zum Zweck der Herstellung von Chancengleichheit und zur Mehrung des persönlichen Freiheitsspielraums durch Befähigung zur Erkenntnis gesellschaftlicher Strukturen und ihrer politischen Gestaltbarkeit und durch Befähigung zur Teilnahme an der politischen Gestaltung dieser Strukturen als Voraussetzung für die Demokratisierung gesellschaftlicher Bereiche).

Die Forderung, bei allen gesellschaftspolitischen Reformen — handle es sich um Reformen des Bildungswesens, handle es sich um die Einführung der wirtschaftlichen Mitbestimmung in den Unternehmen — müsse zuerst gezeigt werden, daß sie auch auf kurze Sicht das Wirtschaftswachstum nicht beeinträchtigen, steht im Widerspruch zum Wertesystem unserer Verfassung und postuliert die absolute Geltung eines einzigen Wertes (Gütermehrung als Wachstum des Bruttosozialprodukts ohne Rücksicht auf Zusammensetzung und Verteilung des Zuwachses), obwohl die Krisen der Überflußgesellschaft nicht aus einem Mangel an privaten Gütern oder Produktionspotential für private Güter entstehen.

Von daher ist zu fordern: nicht die Durchführung der Reformen an die Wirtschaftslage anzupassen, sondern die Wirtschaftslage so zu beeinflussen (und nötigenfalls die politischen Steuerungsmöglichkeiten unseres Wirtschaftssystems so zu verbessern), daß die Reformen finanzwirtschaftlich und güterwirtschaftlich möglich werden.

III. Die Finanzierung der Infrastrukturausgaben

Ergänzt man die Projektion der öffentlichen Ausgaben durch eine Berechnung der öffentlichen Einnahmen auf Grund der geltenden Steuersätze¹²⁾, so ergeben sich Finanzierungslücken für die projektierten Ausgaben der öffentlichen Haushalte, die bis 1975 auf jährlich 4 vH und bis 1980 auf jährlich 5 vH des Bruttosozialprodukts ansteigen.

Um den nötigen Anstieg der staatlichen Ausgaben in ihrem absoluten Umfang und in ihrem Verhältnis zum Bruttosozialprodukt zu finanzieren, muß sowohl die Möglichkeit höherer Staatsverschuldung wie die Möglichkeit der Erhöhung von Steuern ins Auge gefaßt werden.

Finanzierung durch öffentliche Verschuldung

Da die Ausdehnung des Anteils der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt auf die Erhöhung der Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen zurückzuführen ist, liegt es nahe, die öffentliche Verschuldung zu erhöhen und die Finanzierung teilweise durch Begebung zusätzlicher Staatsanleihen zu ermöglichen.

Dieser Weg wird auch vielfach empfohlen. Der Gedanke dabei ist, durch eine Politik* der Staatsverschuldung den Staatsbürger an der Vermögensbildung der öffentlichen Hand zu beteiligen, und zugleich dafür zu sorgen, daß dem privaten Unternehmensbereich der bisher gewohnte Gewinnerzielungs- und Selbstfinanzierungsspielraum erhalten bleibt¹³⁾.

Gemäß der aus der *Keynes'schen* Kreislaufanalyse abgeleiteten Definitionsgleichung für das Unternehmereinkommen:

$$\begin{aligned} & \text{Nettoeinkommen der Unternehmer} \\ & = \text{private Investitionen} \\ & + \text{Verbrauch der Unternehmerhaushalte} \\ & \text{./. Sparen der Arbeitnehmerhaushalte} \\ & + \text{Verschuldung des Staates} \\ & + \text{Saldo der Leistungsbilanz} \end{aligned}$$

soll also ein zusätzliches Sparen der Arbeitnehmerhaushalte durch eine zusätzliche Staatsverschuldung absorbiert und damit der Gewinnerzielungs- und Selbstfinanzie-

12) D. Schröder, K. Roesler, G. Zubeil: Wachstum und Gesellschaftspolitik, a.a.O., S. 559 f.

13) W. Hankel: Probleme der Finanzierung von langfristigen staatlichen Infrastrukturprogrammen, BMWi — Texte Nr. 112.

zungsspielraum der Unternehmer und zugleich die bestehende Einkommensverteilung gesichert werden.

Zu dieser Konzeption ist zweierlei zu bemerken:

In der Tat könnte eine *vermögenspolitisch gezielte* öffentliche Verschuldung sowohl der Vermögensbildung der Arbeitnehmer dienen, wie auch dem Kapitalmarkt zusätzliche Mittel zuführen. Es dürften dann aber nicht die traditionellen Anleihen aufgelegt werden, die überwiegend von Banken und von Beziehern hoher Gewinneinkommen gekauft werden. Vielmehr wären die Anleihen mit Vorrang den Beziehern unterer und mittlerer Einkommen anzubieten und ihr Erwerb sollte durch Sparförderungsmaßnahmen begünstigt werden, die mit der Höhe des Einkommens abnehmen. Ein solches Verhalten der öffentlichen Hand könnte durch eine Aktivierung der vermögenswirksamen gewerkschaftlichen Tarifpolitik (Investivlohnverträge) unterstützt werden¹⁴). Eine solche Politik wäre ein Mittel zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand und würde zusätzliche Kapitalmarktmittel aufbringen; sie würde allerdings die politisch anstößige Konzentration des Eigentums am *privaten Produktionsvermögen* nicht berühren.

Es ist jedoch fraglich, ob eine zusätzliche öffentliche Verschuldung in erheblichem Umfang realisierbar ist, ohne daß die unserem Wirtschaftssystem ohnehin immanenten inflationären Tendenzen verstärkt werden. Der bisherige Gewinnerzielungs- und Selbstfinanzierungsspielraum der Unternehmen soll ja gewährleistet, der privatwirtschaftliche Investitionsprozeß also im bisherigen Umfang weitergeführt werden. (Für die infolge der höheren Sparquote der Arbeitnehmer ausfallende inländische Konsumnachfrage werden die Unternehmen Ersatz auf ausländischen Märkten suchen oder sie werden selbst durch Vornahme von Rationalisierungsinvestitionen zusätzliche Nachfrage entfalten.)

Das wird zu einer inflationär wirkenden Konkurrenz der privaten und der öffentlichen Investoren um die realen Produktionsfaktoren, die güterwirtschaftlichen Ressourcen, führen. Die angestrebte Umlenkung von Produktionsfaktoren auf die Produktion öffentlicher Güter gelingt dann nur teilweise und nur zu Lasten der privaten Konsumnachfrage, während die private Investitionsnachfrage und die durch sie bestimmten Unternehmereinkommen nicht berührt werden.

Finanzierung durch Steuern

Dieses Ergebnis gibt Anlaß, die Möglichkeiten der Steuerfinanzierung zu untersuchen.

Zunächst ist davon auszugehen, daß sich die volkswirtschaftliche Steuerquote, die im letzten Jahrzehnt zwischen 22,5 vH und 24 vH und 1970 knapp 23 vH des Brutto-sozialprodukts betragen hat, auch bei gleichbleibenden Steuersätzen infolge des progressiven Tarifs der Lohn- und Einkommensteuer tendenziell leicht erhöht. Die eingebaute Flexibilität des Steuertarifs hat sich jedoch in den letzten Jahren weitaus am stärksten bei der Lohnsteuer ausgewirkt, während das Aufkommen aus den Gewinnsteuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer) infolge der nachhinkenden Veranlagung und infolge vielfältiger Steuerausweichmöglichkeiten weit zurückgeblieben ist¹⁵). Man kann nicht darüber hinwegsehen, schreibt *Molitor*, „daß mit dem steigenden Niveau der Nominal-einkommen immer mehr Arbeitnehmer in eine Steuerprogression geraten, die für ihre relative Position in der Einkommenspyramide gar nicht gedacht war, während auf der anderen Seite die schwer übersehbaren steuerlichen Abzugsmöglichkeiten die großen Verdienner davor bewahren, effektiv jene höheren Steuersätze zu zahlen, die auf dem Papier stehen“.¹⁶)

14) Vgl. W. Höhnen: Aktuelle Fragen der Staatsverschuldung, WWI-Mitteilungen 21. Jg./1968.

15) W. Höhnen: Die Belastung der Löhne und Gewinne mit persönlichen Abgaben seit 1960, WWI-Mitteilungen 22. Jg./1969; ders.: Restriktive Fiskalpolitik in der konjunkturellen Spätphase. WWI-Mitteilungen 23. Jg./1970, S. 307.

16) B. Molitor: Zukünftige Sozialpolitik, Die Neue Gesellschaft, 17. Jg./1970, S. 580.

Zur Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen wird sich allerdings eine stärkere steuerliche Belastung auch der Masseneinkommen nicht vermeiden lassen. Doch muß die gegenwärtige soziale Asymmetrie der Steuerlastverteilung durch eine die hohen Einkommen und Körperschaftsgewinne relativ stärker belastende Reform des Steuertarifs und der Steuervergünstigungen und durch eine Anhebung der Vermögen- und der Erbschaftsteuer¹⁷⁾ korrigiert werden.

Als Ergänzung zu dieser Anhebung der direkten Steuern käme eine Erhöhung der Mehrwertsteuer in Betracht, gegen die jedoch Bedenken bestehen. Eine Erhöhung dieser Steuer würde unmittelbar auf die Konsumgüterpreise durchschlagen und damit die niederen Einkommen, die ausschließlich oder überwiegend für Konsumausgaben verwendet werden, relativ stärker belasten als die hohen Einkommen, die zu einem größeren Teil gespart werden (regressive Wirkung). Freilich wäre es grundsätzlich denkbar, daß eine Regierung — etwa im Rahmen der „Konzertierten Aktion“ — die Unternehmer dazu veranlaßt, bei konjunkturell günstiger Gewinnsituation auf die Überwälzung einer Mehrwertsteuererhöhung zu verzichten. Indes dürfte bei uns ein solches Verhalten der Unternehmer kaum herbeizuführen sein.

Überwälzungsversuche der Unternehmer mit dem Ziel, die bisherigen verfügbaren Einkommen zu erhalten, können allerdings auch bei einer Erhöhung der direkten Steuern auf die Gewinne nicht ausgeschlossen werden, wenngleich die Überwälzung direkter Steuern weniger leicht gelingt als die Überwälzung der Mehrwertsteuer.

Es ist also auch im Fall der Steuerfinanzierung möglich, daß die angestrebte Umlenkung der Ressourcen nur partiell und überwiegend zu Lasten der privaten Konsumnachfrage gelingt, während die private Investitionsnachfrage und die durch sie bestimmten Unternehmereinkommen weniger oder gar nicht berührt werden.

Das würde einem heute verbreiteten gesellschaftlichen Vorurteil entsprechen, das den Vorrang privater Investitionen als selbstverständlich ansieht. Es wäre aber auch mit unserer Wirtschaftsordnung konform, die dieses Vorurteil institutionalisiert und gegenüber privatwirtschaftlicher Planung eine Unfähigkeit zur Politik zeigt.

IV. Ordnungs- und strukturpolitische Voraussetzungen einer wirksamen Infrastrukturpolitik

Finanzwirtschaftliche Maßnahmen allein können also die Umlenkung realer Produktionsfaktoren auf die Produktion öffentlicher Güter nicht in dem Umfang bewirken, der zur Herstellung des Sozialen Gleichgewichts nötig ist. Um diese Umlenkung im nötigen Umfang zu bewirken, wird auch ein Umbau unserer Wirtschaftsordnung erforderlich sein.

Gegenüber der liberalen Argumentation, die behauptet, der Bürger könne ja in seiner Rolle als Konsument über seine private Nachfrage entscheiden und in seiner Rolle als Wähler über den demokratischen Prozeß die Verteilung des Sozialprodukts auf private und öffentliche Güter bestimmen, hat Galbraith mit Recht eingewendet: Bedenkt man, „daß die Bedürfnisse des Konsumenten durch denselben Prozeß erzeugt werden, der sie befriedigen soll, dann trifft der Verbraucher keine Wahl. Er unterliegt den Kräften der Werbung und des Prestigekampfes, mit deren Hilfe die Produktion sich selber eine Nachfrage schafft. Die Werbung arbeitet ausschließlich, der Wettstreit, es dem lieben Nachbarn gleichzutun oder ihn zu übertrumpfen, hauptsächlich zugunsten privater Güter und Dienste . . . Da die Wirtschaftsführung und der Prestigekampf die private Produktion begünstigen“, werden die öffentlichen Einrichtungen „immer die Tendenz haben, hinter der Privatproduktion zurückzubleiben“.¹⁸⁾

17) W. Höhnen: Kritische Bemerkungen zu den Argumenten gegen eine verschärfte Erbschaftsbesteuerung, WWI-Mitteilungen 23. Jg./1970.

18) J. K. Galbraith: Gesellschaft im Überfluß, a.a.O., S. 228/229.

Die Störung des Sozialen Gleichgewichts ist also nicht zufällig entstanden, und einer Behebung dieser Störung stehen systembedingte Widerstände entgegen. Diese Störung ist eine Folge unseres privatkapitalistischen Wirtschaftssystems, das seine Dynamik aus der Produktion privater Güter und Bedürfnisse gewinnt und die Richtung des Wachstums durch privatwirtschaftliche Rentabilitätsüberlegungen bestimmen läßt.

Die politischen Steuerungsmöglichkeiten unserer Wirtschaftsordnung („Globalsteuerung“ als Verbindung von Neoliberalismus und Keynesianismus) taugen zwar dazu, privatwirtschaftliche Gewinnchancen nötigenfalls wiederherzustellen und private Investitionsentscheidungen zu motivieren; sie vermögen aber nicht, gesellschaftliche Erfordernisse gegenüber privatwirtschaftlichen Rentabilitäts Gesichtspunkten durchzusetzen, und sie versagen gegenüber der unternehmerischen Einkommenspolitik¹⁹⁾.

In einer Wirtschaftsordnung, die den Hebel der gesamten Entwicklung: die Investitionen, zur Disposition privater Unternehmer stellt, müssen, wie *Karl Schiller* jüngst wieder betonte, „Wachstumswille und Wachstumsbereitschaft der unternehmerischen Wirtschaft respektiert werden“²⁰⁾, indem die staatliche Wirtschaftspolitik befriedigende privatwirtschaftliche Gewinnchancen sicherstellt. Damit ist die Abhängigkeit der gesellschaftlichen Entwicklung von der Gruppe der privaten Investoren und das dominante Ziel der Wirtschaftspolitik in unserer Wirtschaftsordnung deutlich formuliert.

So stellt sich hier die Frage nach der Möglichkeit eines Umbaus unserer Wirtschaftsordnung durch „systemüberwindende Reformen“²¹⁾ in dem Sinne, daß politische Gegenkräfte gegen die Vorherrschaft privatwirtschaftlicher Rentabilitätsüberlegungen und privat geplanter Prioritätenetzungen geschaffen werden. Die Idee der antizyklischen Haushaltspolitik, wie sie im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft kodifiziert wurde, ist auf diese Priorität der Privatwirtschaft abgestellt, deren Dynamik sich die Staatswirtschaft subsidiär anzupassen hat. „Gibt man umgekehrt den gesellschaftlichen Aufgaben Priorität, dann kann die Regierung gar nicht umhin, auch die Wirtschaft in ihr Programm einzubeziehen“, bemerkt *Thomas Ellwein*. „Die Folge ist nicht Planwirtschaft, wohl aber eine politische Planung, nach der sich auch die Wirtschaft richten muß.“²²⁾

Es geht hier also um eine politische Planung des Wirtschaftsprozesses, die nicht von der Regierung verordnet werden darf, sondern in einem demokratisch strukturierten Planungsprozeß unter Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte zustande kommen muß. „Es gilt gewissermaßen, die Errungenschaften des liberalen Zeitalters so zu transformieren, daß sie in die postindustrielle Gesellschaft hinübergerettet werden können, in eine Gesellschaft, in der Planung eine erheblich größere Rolle spielen muß als im früheren sozialen Leben.“²³⁾

Für einen solchen demokratisch strukturierten Planungsprozeß sind neue gesellschaftliche Institutionen nötig, die erfunden und eingeführt werden müssen. Dafür bedarf es konstruktiver soziologischer Phantasie. In diesem Zusammenhang verdient ein Vorschlag Beachtung, den der DGB jüngst gemacht hat. Der DGB hat vorgeschlagen, Wirtschafts- und Sozialräte einzurichten, wie sie in den Niederlanden schon seit der Nachkriegszeit arbeiten²⁴⁾. Solche Wirtschafts- und Sozialräte könnten möglicherweise

19) J. Huffschild: Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, Frankfurt/M. 1969 (edition suhrkamp), S. 117 ff., 164 ff.; C. Offe: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: G. Kress, D. Senghaas (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt/M. 1969, S. 180 ff.

20) K. Schiller: Aktuelle Probleme der kommunalen Finanz- und Steuerpolitik, Rede auf der 11. kommunalpolitischen Bundeskonferenz der SPD, Manuskript 1971, S. 2.

21) U. Steger: Was bedeuten „systemüberwindende Reformen“? Die Neue Gesellschaft, 15. Jg./1971, Heft 4.

22) Th. Ellwein: Beim Wort genommen. Wirtschaftspolitik der Regierung Brandt, Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt Nr. 42/1970.

23) H. Albert: Plädoyer für kritischen Rationalismus, in: Das 198. Jahrzehnt. Eine Teamprognose für 1970 bis 1980, Hamburg 1969, S. 298.

24) Die Konzeption des DGB zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung, Das Mitbestimmungsgespräch, 17. Jg./1971, Heft 4.

als Institutionen zur Erarbeitung einer gesamtwirtschaftlichen Planung entwickelt werden.

Um die Durchsetzung solcher Planungen auf der Ebene der Unternehmen ohne die Einrichtung strikter Investitionskontrollen zu erreichen, müßte allerdings der Anteil von Unternehmen der öffentlichen und der freien Gemeinwirtschaft wesentlich erhöht werden. Diese Unternehmen können bei einer bewußt von privatwirtschaftlichen Zielstrukturen abweichenden Unternehmenspolitik als Instrumente der Investitions- wie der Preispolitik die Durchsetzung solcher Planungen erleichtern und damit das Bedürfnis nach staatlichen Lenkungsmaßnahmen mindern²⁵⁾.

Es scheint allerdings, daß eine so weitgehende ordnungspolitische Reform, die eine Lenkung der Investitionen, der Kredite und der Gewinne ermöglichen würde, in absehbarer Zeit politisch nicht durchsetzbar ist. Vielleicht ist aber eine ordnungspolitische Reform erreichbar, die wenigstens die im öffentlichen Interesse wirksamere Lenkung eines Produktionsfaktors ermöglicht: des Bodens.

Die Durchführung der Infrastrukturinvestitionen erfordert in erheblichem Umfang die Bereitstellung von Grund und Boden. Das wird im benötigten Umfang nur möglich sein, wenn das Vorkaufs- und Enteignungsrecht der öffentlichen Hand ausgebaut wird. Jedes bodenordnende Verfahren wird heute unendlich erschwert durch den gesetzlich garantierten Vorrang privater Nutzungs- und Gewinninteressen und die daraus wuchernde Bodenspekulation mit den hohen Monopolrenten für Bauboden²⁶⁾. Während Staaten wie die Niederlande und England bereits unmittelbar nach Kriegsende eine Gesetzgebung geschaffen haben, die einschneidende bodenreformerische Maßnahmen ermöglicht, ist in der Bundesrepublik das gesellschaftliche Problem der Bodenordnung bis heute nicht bewältigt. Es sei s-chwer zu sagen, schreibt der Stadtplaner *Rudolf Hillebrecht*, welche Schäden aus diesem unbewältigten Problem schwerer wiegen: die finanziellen Belastungen der Kommunen durch die Gewinne der Bodenspekulation, die sozialen Verluste aus dem durch Bodenspekulation erzwungenen Verzicht auf die der Allgemeinheit dienenden Anlagen oder der politische Schaden infolge der Unmöglichkeit einer offenen Planung und einer Demokratisierung des Planungsprozesses²⁷⁾.

Das geltende *Bodenrecht* widerspricht dem Sozialstaatsprinzip unserer Verfassung und besonders der verfassungsmäßig festgelegten Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Dieses Verfassungsprinzip bedarf daher für den Bereich des Bodenrechts dringend der Präzisierung durch den Gesetzgeber, damit das verfassungsmäßig geforderte Prinzip zur gesellschaftlichen Wirklichkeit wird und nicht durch die privaten Gewinninteressen weniger die Möglichkeit der freien Entfaltung für viele behindert wird²⁸⁾.

Das inzwischen vom Parlament verabschiedete Städtebauförderungsgesetz genügt wegen seiner Beschränkung auf den engen Bereich städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nicht den Erfordernissen der Infrastrukturpolitik. Um so mehr muß gefordert werden, daß durch die Novellierung des Bundesbaugesetzes, die vorbereitet wird²⁹⁾, ein Bodenrecht geschaffen wird, das dem Auftrag des Grundgesetzes, den Sozialstaat zu verwirklichen, entspricht.

25) Siehe G. Elvers: Infrastruktur und Gemeinwirtschaft, Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Band 9 (1971), Heft 3.

26) W. Hofmann: Bodeneigentum und Gesellschaft, in seinem Sammelband: Abschied vom Bürgertum, Frankfurt/M. 1970 (edition suhrkamp); O. v. Nell-Breuning: Bodeneigentum — Grundstein unserer Eigentumsordnung oder Stein des Anstoßes?, in seinem Sammelband: Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln 1970.

27) R. Hillebrecht: Städtebau und Verkehr — Wiederaufbau ohne Konzept, in: K. D. Bracher (Hrsg.): Nach 25 Jahren. Eine Deutschland-Bilanz, München 1970, S. 232.

28) In diesem Sinn auch Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz: Mehr Freiheit durch den Sozialstaat, Die Zeit Nr. 21/1971.

29) Siehe darüber den Städtebaubericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/1497.

Eine weitere Schwierigkeit für die Infrastrukturpolitik stellt die rückständige Produktionsstruktur der Bauwirtschaft dar³⁰⁾. Die Bauwirtschaft wird den Anforderungen im Zusammenhang mit dem Ausbau der Infrastruktur nur nachkommen können, wenn sie industrialisiert und auf den in der Industrie üblichen Stand der Rationalisierung gebracht wird. Das würde bedeuten, daß mit in großen Serien vorgefertigten Teilen gebaut wird, und daß die einzelnen Fertigteile für unterschiedliche Endprodukte verwendet werden können (Baukastensystem). Zur Entwicklung und wirtschaftlichen Durchsetzung industrieller Planungs- und Fertigungstechniken in der Bauwirtschaft sollte die öffentliche Hand mit den im Wohnungs- und Städtebau tätigen gemeinwirtschaftlichen Unternehmen kooperieren.

Auch zur Durchsetzung des Winterbaus ist offenbar ein größeres Maß staatlicher Intervention nötig. Der Winterbau führt in der Bundesrepublik — im Unterschied zu den skandinavischen Ländern — immer noch ein Schattendasein, obwohl nach dem Arbeitsförderungsgesetz eine Subventionierung der Schutzvorrichtungen (Winteraufförderung) möglich ist. Dieses Angebot reicht aber bisher nicht aus, die Unternehmen zu den nötigen Investitionen für den Bauschutz zu veranlassen, deren privatwirtschaftliche Profitlichkeit weniger hoch ist, als es ihr sozialer Nutzen wäre.

Ohne eine Reform des Bodenrechts und ohne industrielles Bauen wird ein erheblicher Teil der öffentlichen Ausgaben für die Infrastruktur lediglich zu volkswirtschaftlich funktionslosen Preiserhöhungen auf den Märkten für Bauboden und für Bauleistungen führen.

30) Siehe darüber auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1970, Bundestagsdrucksache VI/1470, Tz. 64 ff. sowie den Jahreswirtschaftsbericht 1971 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/1760, Tz. 14.

