

Wilfried Höhnen

Gedanken zum Konzept eines Langzeitprogramms

Dr. Wilfried Höhnen, Jahrgang 1934, von dem die Gewerkschaftlichen Monatshefte zuletzt in Heft 711971 einen Beitrag veröffentlichten, ist Abteilungssekretär bei der Abteilung Wirtschaftspolitik im DGB-Bundesvorstand.

Die Erkenntnis, daß sich die Zukunftsaufgaben zur Verbesserung der Qualität des Lebens und des ökonomischen Wachstums nur im Rahmen langfristiger Konzeptionen bewältigen lassen, dringt zunehmend in das Bewußtsein der Öffentlichkeit. Man spricht von der Notwendigkeit sogenannter Langzeitprogramme.

Auch der DGB wurde von den Delegierten des 9. Ordentlichen Bundeskongresses beauftragt, „sich systematisch mit Fragen der quantitativen und qualitativen Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums auseinanderzusetzen“ und „unter Mitwirkung der Einzelgewerkschaften, ausgehend vom DGB-Grundsatzprogramm und den Beschlüssen der Bundeskongresse des DGB, ein Programm zur Finanzierung und Durchsetzung gesellschaftlicher Reformen zu erarbeiten“. Eugen Loderer hat kürzlich in dieser Zeitschrift die Diskussion um ein solches gewerkschaftliches Langzeitprogramm eröffnet¹). Sie soll mit dem folgenden Beitrag fortgesetzt werden.

1) Reformprogramme und Lebensqualität, in: Gewerkschaftliche Monatshefte (im weiteren: GMH) Nr. 10/1972, S. 610 ff.

Notwendigkeit politischer Planung

Die Aktualität von Langzeitprogrammen resultiert hauptsächlich aus der Störung des „Sozialen Gleichgewichts“ (*Galbraith*), mit anderen Worten aus der Tatsache, daß die Versorgung der Gesellschaft mit Privatgütern und Sozialgütern²⁾ durch Disparitäten gekennzeichnet ist, die zu einer schweren Beeinträchtigung der Qualität des Lebens und des ökonomischen Wachstums führen. Mit dieser Problematik beschäftigte sich in den letzten Jahren eine Vielzahl von Abhandlungen. Dennoch sind die Ursachen der Disparitäten umstritten. Es stellt sich doch die Frage, ob sich in ihnen Systemfehler des privatkapitalistischen Gesellschaftssystems widerspiegeln, oder ob die Erklärung stimmt, die *Karl-Heinz Narjes*, Wirtschaftsminister im Schattenkabinett der CDU/CSU, bereithält: Narjes meint nämlich, es werde „geflissentlich übersehen, daß die Explosion des Infrastrukturbedarfs in vielen Bereichen eine Funktion des erreichten und angestrebten Wohlstands sei“ und „daß es sich bei der sogenannten öffentlichen Armut um eine im Prinzip lösbare Aufgabe des Staates“ handle, „deren Größe er durch die Erfolge seiner Wirtschaftspolitik bestimmt, nicht aber um einen Systemfehler prinzipieller Art“³⁾.

Wie immer man zu der Frage stehen mag, ob das soziale Ungleichgewicht ein Systemproblem ist oder nicht, ausweichen kann man ihr nicht mehr. Wer allerdings so argumentiert wie Narjes, übersieht selbst „geflissentlich“, daß der hier unkritisch und ideologisch zum absoluten Wert erhobene private Wohlstand selbst „in vielen Bereichen“ problematisiert werden muß. Weiterhin wäre, wenn man einen funktionellen Zusammenhang zwischen privatem Wohlstand und Infrastrukturbedarf unterstellt, zu erklären, wieso sich beide Komponenten derart ungleichgewichtig entwickeln, daß soziale Mißstände die Folgen sind. Selbstverständlich kann an dieser Stelle kein umfassender Versuch zur Beantwortung dieser Fragen unternommen werden. Folgende Thesen, die die Auffassung des Verfassers wiedergeben, müssen genügen:

Erstens: Es spricht in der Tat vieles dafür, einen Teil des Infrastrukturbedarfs als systemunabhängigen Komplementärbedarf einer von Expansion und technologischem Wandel getragenen sozialökonomischen Entwicklung zu betrachten. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, daß die Disparität im Kern aus Fehlentwicklungen eines sozialökonomischen Systems entstanden ist, in dem die Prioritäten der Quantität, der Qualität und der Verteilung der gesellschaftlichen Produktion einseitig von privaten, gewinnorientierten Interessen bestimmt wer-

2) Wir verstehen mit Bombach hier unter „Sozialgütern jene Güter, die privatwirtschaftlich überhaupt nicht dargeboten werden können, jene, für die das ‚non exclusion principle‘ gilt, jene, bei denen die Marktsteuerung zu einer Unterversorgung führen würde, und schließlich jene, die aus Gründen gerechterer Einkommensverteilung gratis oder unter ihren Kosten dargeboten werden“. (Bombach, G., Konsum oder Investitionen für die Zukunft? Referat, gehalten auf der 4. Internationalen Arbeitstagung der IG Metall in Oberhausen — vervielfältigtes Manuskript —, S. 19).

3) Narjes, K.-H., Die Bedeutung der Privatwirtschaft oder: Welche Rolle soll der Staat spielen, in: FAZ vom 2. 10. 1971.

den, die sich auf der Legitimationsbasis eines sozial ungenügend gebundenen Privateigentums und über das Medium des Marktes bzw. — soweit dieser durch Konzentrationsvorgänge entfunktionalisiert ist — privater Unternehmensplanung durchzusetzen vermögen.

Zweitens: Das soziale Ungleichgewicht entsteht hauptsächlich aus der gesellschaftspolitisch falschen Verteilung und Nutzung der ökonomischen Ressourcen und stellt sich mithin als ein Allokationsproblem dar, das durch Marktsteuerung nicht gelöst werden kann. Nicht umsonst nimmt in der neueren wirtschaftstheoretischen Diskussion die Frage der sogenannten „non market decisions“ — also der ökonomischen Entscheidungen nichtmarktwirtschaftlicher Art — einen immer breiteren Raum ein. An die Stelle der Marktsteuerung muß hier eine mit ausreichenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattete *politische Planung* treten. — Diese Gedanken sind sicherlich nicht neu. Sie wurden u. a. von *Katterle* und *Glastetter* in dieser Zeitschrift in ähnlicher Weise und mit größerer Ausführlichkeit entwickelt⁴⁾. Es erscheint jedoch wichtig, sich der Konsequenzen bewußt zu werden, die sich aus einer solchen Problemanalyse für ein Langzeitprogramm ergeben: Politische Planung, die das Disparitätenproblem lösen will, erfordert nämlich letztlich die Entwicklung eines *ordnungspolitischen* Konzepts mit dem strategischen Ziel, das Aktionsfeld privatwirtschaftlicher Aktivitäten gesellschaftspolitischen Prioritäten unterzuordnen. Wie Glastetter es ausdrückt: „Die gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen werden vorgeordnet und der marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus nach reinen Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten nach- bzw. eingeordnet.“⁵⁾ Dies kann nur gelingen, wenn zugleich die sozialen Bindungen des Privateigentums erheblich verstärkt werden.

Es wäre aber eine Illusion zu glauben, die konzeptionelle Lösung einer so anspruchsvollen Aufgabe sei in einem einzigen großen Wurf zu bewerkstelligen. Eine ordnungspolitische Planungstheorie und -Strategie kann nicht perfektionistisch am Reißbrett konstruiert werden; sie wird sich vielmehr aus zunächst unvollkommenen, auch vom Gedanken des Realisierbaren geprägten Entwürfen entwickeln müssen, und zwar in einem Prozeß der Diskussion und praktischen Erprobung. Mit Recht heißt es im SPD-Entwurf eines Langzeitprogramms (dessen Verfasser es bezeichnenderweise auch vorzogen, bescheidener von einem „ökonomisch-politischen Orientierungsrahmen“ zu sprechen), gesellschaftspolitische Planung sei „nicht nur ein Entscheidungs-, sondern auch ein Erkenntnisprozeß“⁶⁾.

Von politischer Planung mit dem Ziel einer Systemreform sind wir in der Bundesrepublik noch weit entfernt. Dies zeigt eine kurze kritische Betrachtung

4) Katterle, S., Infrastrukturpolitik und Wirtschaftsordnung, in: GMH, Nr. 10/1971, S. 592 ff.; Glastetter, W., Einige Bemerkungen zu einer langfristigen Konzeption der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, in GMH, Nr. 6/1972, S. 348 ff.

5) Glastetter, W., a. a. O., S. 357.

6) Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973—1985, hrsg. vom Parteivorstand der SPD, Bonn 1972, S. 4 (Ziff. 6).

des wichtigsten Planungsinstruments der derzeitigen politischen Praxis: der mittelfristigen Finanzplanung (MFP). Ein Vergleich der MFP mit dem SPD-Entwurf eines Langzeitprogramms möge verdeutlichen, welchen Fortschritt dieser Entwurf bereits darstellt.

*Mittelfristige Finanzplanung und SPD-Entwurf eines Langzeitprogramms:
Ein Vergleich*

Die MFP wird auf der Basis des Wachstums- und Stabilitätsgesetzes seit 1967 praktiziert. Sie verfolgt das Ziel, die öffentlichen Ausgaben nach Maßgabe der jeweiligen Regierungsprogramme vorausschauend für fünf Jahre zu planen, und zwar in der Weise, daß ein mittelfristiges Haushaltsgleichgewicht gesichert und eine Abstimmung der Finanzpolitik mit den mittelfristigen wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen gewährleistet ist. Den infrastrukturpolitisch erforderlichen Prioritäten soll dabei in besonderer Weise Rechnung getragen werden. Zunächst wurde die MFP als ein großer Fortschritt gefeiert. Inzwischen wächst jedoch die Erkenntnis, daß sie als Instrument effektiver politischer Planung unzulänglich ist. Die Gründe hierfür liegen hauptsächlich in der Anpassung der MFP an die Systembedingungen und in ihren planungstechnischen Mängeln. Betrachten wir zunächst das erste Problem:

Die MFP ist eingebettet in eine mittelfristige, den gleichen Planungszeitraum umfassende Zielprojektion der wirtschaftlichen Entwicklung. Mit ihr werden, orientiert am Grundzielkatalog des Wachstums- und Stabilitätsgesetzes, der mittelfristige Wachstumspfad und die mittelfristige Entwicklung der Verwendungsstrukturen des Sozialprodukts festgelegt, darunter auch der sogenannte „staatliche Korridor“, d. h. der Entwicklungsspielraum der öffentlichen Ausgaben. Das bedeutet aber, wie *Willke* mit Recht kritisch vermerkt: „Eine Bandbreite, die durch überwiegend privatwirtschaftlich beeinflusste Daten — nämlich die Entwicklung des Produktionspotentials einerseits und die private Gesamtnachfrage andererseits — bestimmt wird, bildet am Ende den ‚geplanten‘ Ausgabenspielraum der öffentlichen Hand“⁷⁾. Zwar mag die Regierung erklären, es sei ihre Absicht, diesen Spielraum durch entsprechende politische Aktivitäten zu erweitern. Eine solche Absichterklärung ist eine Sache, ihre Realisierung eine andere. Um sie ist es schlecht bestellt, wenn die Regierung nicht über ein Instrumentarium verfügt, das es ermöglicht, die privatwirtschaftlichen Dispositionen — den oben dargestellten Zielen politischer Planung gemäß — den gesellschaftspolitischen Prioritäten unterzuordnen. Das Wachstums- und Stabilitätsgesetz weist im Hinblick darauf auch eine Lücke auf bzw. ist auf eine solche Planung nicht zugeschnitten. Nach ihm ist die Wirtschafts- und Finanzpolitik lediglich verpflichtet, „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung (!) gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem

7) Willke, G., Überlegungen zu einer zielorientierten Finanzplanung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) Nr. B 35/72, S. 19.

Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beizutragen". Der Zielkatalog des Gesetzes stellt damit auf ein *ökonomisches* Gleichgewicht im Rahmen des bestehenden marktwirtschaftlichen Systems, nicht auf die Herstellung eines *sozialen* Gleichgewichts im Rahmen veränderter Ordnungsbedingungen ab. Das Gesetz verschweigt zum einen, daß die Ordnungsrealität der BRD schon längst ein Mischsystem ist, zum anderen fehlt bei der Erwähnung des marktwirtschaftlichen System das entscheidende und von nahezu allen politischen Kräften bejahte Attribut „sozial“, das dem formalen Lenkungsinstrument Marktwirtschaft eine gesellschaftspolitische Verpflichtung auferlegt⁸⁾.

Das vorerwähnte planungstechnische Problem der MFP liegt in folgendem Sachverhalt begründet: Die MFP richtet sich nicht nach einem programmatischen Konzept politischer Planung, sondern immer noch — obwohl dieser Zustand gerade überwunden werden sollte — primär nach den Ausgabenwünschen der Regierungsressorts. „In ihrer Systematik und Methodik“, konstatiert ein Experte, sei die MFP „weitgehend dem althergebrachten Verfahren der Haushaltsaufstellung verhaftet. In den hier ablaufenden Entscheidungsmechanismen wird geklärt, welche Ausgabenwünsche der Ressorts gedeckt werden können.“ Deren Dringlichkeit werde „zwar analysiert, auch Komplementaritätsbeziehungen werden geprüft, es bleibt aber primär eine Auseinandersetzung um Ausgabenposten und nicht um Konzeptionen“⁹⁾.

Die Möglichkeiten einer Verbesserung der Techniken politischer Planung sind seit einiger Zeit Gegenstand einer regen Diskussion. In ihrem Mittelpunkt stehen Konzeptionen wie das sogenannte „Planning-Programming-Budgeting-System“ (PPBS), auf die hier nicht ausführlich eingegangen werden kann. Fest steht jedenfalls, daß die Planung der staatlichen Aufgaben und Ausgaben auf die Basis einer langfristigen politischen Zielplanung und einer daraus abgeleiteten Programmplanung gestellt werden muß¹⁰⁾.

Betrachten wir im Vergleich zur MFP den Langzeitprogramm-Entwurf der SPD, der schon durch die Erweiterung des zeitlichen Horizonts der Planung von fünf auf fünfzehn Jahre einen Fortschritt darstellt: Der Entwurf ist ein Versuch, den langfristigen Infrastrukturbedarf programmatisch und quantitativ zu bestimmen, nach Prioritäten zu ordnen und daraus die gesellschaftspolitisch erwünschte Struktur der öffentlichen Ausgaben sowie deren Anteil am Sozialprodukt am Ende des Planungszeitraumes abzuleiten. Bei der Erstellung des Entwurfs kooperierten fünf Arbeitsgruppen, die die Einzelprogramme entwickelten, mit einer sogenannten „Ressourcengruppe“, der die Aufgabe zugefallen war, die ökonomischen Entwicklungsbedingungen bis zum Jahre 1985 zu analysieren. Man

8) Der Verfasser hat zu diesen Fragen von Herrn Claus Schäfer (WSI) einige interessante Anregungen erhalten, für die er sich hier bedanken möchte.

9) Schulze, H., Die langfristige Aufgabenplanung des Staates und ihre politischen Aspekte, in: Wirtschaftsdienst, Nr. XI/1971, S. 612. (Schulze ist Leiter des zentralen Planungsstabes beim Ersten Bürgermeister der Stadt Hamburg).

10) Vgl. hierzu Wilke, G., a. a. O., S. 25 ff., und die dort angegebene Literatur.

bemühte sich auf diese Weise, gleichsam einen Kompromiß zwischen den Vorstellungen über das gesellschaftspolitisch Wünschbare und das ökonomisch Realisierbare zu finden.

Wichtig ist, daß der LZP-Entwurf nicht nur ein Finanzierungsprogramm darstellt, sondern auch eine Vielzahl von Postulaten und Vorschlägen enthält, mit denen konkrete Aufgaben politischer Systemgestaltung angesprochen werden. Diese Postulate und Vorschläge zielen darauf ab, die sozialökonomischen Veränderungen „so zu lenken, daß das Ziel des Godesberger Programms erreicht wird: eine neue Gesellschaftsordnung, die den Grundwerten des Sozialismus entspricht" (Ziff. 10). — Hier wurde ein erster Schritt unternommen, der Wirtschafts- und Finanzpolitik programmatische Bedingungen zu stellen und sich damit von einem Konzept zu lösen, in dem der öffentliche Ausgabenpielraum quasi eine Restgröße darstellt und in dem die Ausgabenplanung aus der Frochperspektive der ministeriellen Fachressorts entwickelt wird.

Hierin besteht der Fortschritt des Entwurfs. Er weist indessen aus der Sicht der eingangs skizzierten Ziele politischer Planung noch beträchtliche Mängel auf: *Erstens* fehlt eine gründliche Analyse der Systemprobleme, die das Bedürfnis nach einem LZP haben entstehen lassen, *zweitens* ist der Entwurf nicht zu einer *Konzeption* ausgereift. Mit Recht ist der Langzeitkommission vorgeworfen worden, sie habe noch nicht einmal ein Programm zur Finanzierung des geforderten höheren Staatsanteils am Sozialprodukt vorgelegt.

Im folgenden sollen einige strategische Überlegungen zur Konzeption eines LZP angestellt werden. Sie liefern zwar keine befriedigenden Antworten auf die Fragen, die die SPD-Kommission offen gelassen hat, können aber vielleicht richtungweisend sein. Notwendigerweise muß hierbei punktuell verfahren werden.

Überlegungen zur strategischen Konzeption eines LZP

Die Auffassung der SPD-Kommission, daß eine Verbesserung der Qualitäten des Lebens und des Wachstums einen höheren Anteil der staatlichen Ausgaben am Sozialprodukt (Staatsquote) erfordere, wird heute weithin geteilt¹¹⁾. Die relevanten Fragen werden aber hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt diskutiert, wie eine solche höhere Staatsquote finanziell realisiert werden kann. Damit wird indessen der Problembereich zu sehr eingeeengt; denn es entsteht der Eindruck, als käme es nur auf die Lösung eines Finanzierungsproblems an. In Wirklichkeit steht neben einem solchen jedoch die Lösung von Ordnungs- und Planungsproblemen zur Diskussion. Politische Planung hat unter diesem Aspekt vor allem drei wichtige Aufgaben, die für eine Langzeit-Konzeption richtungweisend sind:

Erstens muß auf jene privatwirtschaftlichen Dispositionen restriktiv eingewirkt werden, die Disparitäten zwischen der Versorgung der Gesellschaft mit

11) Vgl. Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt, erstattet vom Finanzwissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, Heft 20, Bonn 1972 (im weiteren zitiert als: Gutachten . . .).

Privat- und Sozialgütern verursachen und verschärfen. *Zweitens* kommt es darauf an, die öffentlichen Ausgaben und Aufgaben den gesellschaftspolitischen Prioritäten entsprechend zu gestalten, und *drittens* müssen dem Staat mehr volkswirtschaftliche Ressourcen für die Erfüllung seiner Aufgaben zur Verbesserung der Lebensqualität zur Verfügung gestellt werden. — Die daraus zu entwickelnde Konzeption muß realistisch sein, ohne daß die strategischen Ziele aus dem Auge verloren werden. Sie muß weiterhin dem Postulat einer so weit wie möglich gehenden *Demokratisierung der Planung* entsprechen. — Welche konkreten Fragen gilt es in den drei genannten Aufgabenbereichen vordringlich zu lösen?

1. Die wichtigsten Problembereiche, in denen sich der ersten Aufgabe ein Betätigungsfeld bietet, können mit den Schlagworten *Umwelt* und *Boden* umschrieben werden. Rentabilitätsorientierte Dispositionen, die das ökologische Gleichgewicht zerstören, den Boden der gesellschaftlich wünschbaren Nutzung entziehen und dadurch den öffentlichen Haushalten ungeheure soziale Kosten aufbürden, müssen unter Kontrolle gebracht, gegebenenfalls unterbunden werden. Es erscheint dabei absurd, für Probleme, die durch ein eklatantes Versagen der Marktwirtschaft entstehen, sogenannte marktkonforme Lösungen anzubieten. Hier ist eine Politik der Auflagen, Verbote und Gebote angebracht. Eine neue Bodenordnung, die eine drastische Beschränkung, nötigenfalls Aufhebung der eigentumsrechtlichen Verfügungsmacht über Grund und Boden in Ballungsgebieten ermöglicht, ist eine vordringliche Aufgabe.

2. Eine hohe Staatsquote ist keineswegs ein zuverlässiger Indikator gesellschaftlichen Wohlstandes, wenn nicht zugleich die Struktur der öffentlichen Ausgaben die gesellschaftspolitische Prioritätenskala widerspiegelt oder wenn gar die Ausgabenstruktur, beispielsweise durch einen hohen und kräftig expandierenden Anteil der Rüstungsausgaben, zu einer Fehlallokation der Ressourcen selbst beiträgt¹²). Daneben können Programme, die auf Fehlplanungen beruhen oder unwirtschaftlich konzipiert sind, die Qualität der öffentlichen Leistungen trotz hoher Staatsquote schwer beeinträchtigen. Es besteht kein Zweifel daran, daß es auf Grund solcher Mißstände eine Vergeudung knapper öffentlicher Mittel in beträchtlichem Ausmaß gibt, die — auch dies ist zu bedenken — der konservativen These zu publizistischer Wirksamkeit verhilft, es existiere keine öffentliche Armut, sondern nur eine öffentliche Verschwendung¹³).

Die Qualität der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben kann einmal durch eine *planvolle Wirtschafts- und Strukturpolitik* verbessert werden, die strukturelle, die öffentlichen Haushalte belastende Fehlentwicklungen korrigiert und vermeidet (Beispiele: Landwirtschaft, Bergbau). Zum anderen sind hier *Verbesserungen der Planungstechniken* ebenso von Bedeutung wie Maßnahmen zur Rationalisie-

12) Vgl. hierzu Barnet, R. J., Der amerikanische Rüstungswahn oder die Ökonomie des Todes, Reinbek 1971 (rororo aktuell Nr. 1450/51).

13) Vgl. Engels, W., Die öffentliche Verschwendung, in: FAZ vom 22. 7. 1972, sowie das Interview mit Engels in: Wirtschaftswoche, Nr. 40 vom 6. 10. 1972, S. 34 ff., zur Kritik an Engels' Thesen vgl. Gustafsson, K., und Bertram, M., Gefährliche Laissez-faire-Euphorie, in: Wirtschaftswoche, Nr. 42 vom 20.10.1972, S. 24 f.

rung der öffentlichen Verwaltung. Das schon erwähnte PPBS, das mit Methoden der Programmplanung, der Kosten-Nutzen-Analysen und der Erfolgskontrolle die Qualität und Effizienz der öffentlichen Leistungen verbessern will, bietet sich an. Der Einbau von Elementen demokratischer Mitwirkung und Kontrolle in derartige Systeme ist allerdings dringend geboten, um technokratische Fehlentwicklungen zu vermeiden. Schließlich haben politischer Mut bei der Abwehr des Subventionslobbyismus und die Umsetzung von Erfolgen einer konsequenten Entspannungs- und Friedenspolitik in entsprechende Kürzungen des Rüstungsetats in diesem Zusammenhang einen hohen Stellenwert.

3. Es wäre denkbar, daß eine optimale Lösung der ersten und zweiten Aufgabe bereits ökonomische Ressourcen und finanzielle Mittel für die gesellschaftspolitisch vordringlichen Aufgaben freisetzt, daß eine *Erhöhung der Staatsquote* in relativ engen Grenzen gehalten werden kann. Indessen türmt sich davor eine solche Fülle von Schwierigkeiten auf — vor allem auf Grund der ökonomischen und politischen Widerstände der Unternehmer und Kapitalorganisationen — daß nur suboptimale Lösungen erwartet werden können. Eine Erhöhung der Staatsquote wird sich daher wahrscheinlich nicht vermeiden lassen. Zumindest soll bei der weiteren Erörterung hypothetisch hiervon ausgegangen werden.

Die Verwirklichung dieses Zieles erfordert nach der gängigen Interpretation eine im Vergleich zum Wachstum des Bruttosozialprodukts stärkere Expansion der öffentlichen Ausgaben, die entweder durch Steuererhöhungen, durch öffentliche Kreditexpansion oder auf beiden Wegen gleichzeitig zu finanzieren wäre. Eine derartige Interpretation geht indessen am Kernproblem der dritten Aufgabe vorbei, die primär *güterwirtschaftlich* zu interpretieren ist: Es kommt darauf an, dem Staat mehr ökonomische Ressourcen zur Erfüllung seiner gesellschaftspolitischen Aufgaben zur Verfügung zu stellen und zu diesem Zweck die privaten Ansprüche an das wachsende Sozialprodukt zurückzudrängen, und zwar — klammert man das Ausland einmal aus —¹⁴⁾ entweder zu Lasten des privaten Konsums (private Haushalte) oder zu Lasten der privaten Investitionen (Unternehmen). Eine Erhöhung der Steuerlast- und/oder Staatsschuldenquote steigert nur dann die reale Staatsquote, wenn es mit Hilfe dieser Instrumente gelingt, die Privatansprüche einzudämmen. Die Realisierung einer höheren Staatsquote bedeutet mithin eine verschärfte Konkurrenz um die Anteile am wachsenden Sozialprodukt. Der Verteilungskampf erhält gleichsam eine neue Dimension. Eine Verschärfung der Konflikte im Hinblick auf die gleichzeitige Verwirklichung der Ziele Wachstum, Preisstabilität und Verteilungsgerechtigkeit ist zu erwarten.

Betrachten wir zunächst den Fall einer Erhöhung der Staatsquote *zu Lasten des -privaten Konsums*, das heißt hauptsächlich zu Lasten der Unselbständigen (Arbeitnehmer und Rentner). Als Maßnahmen kommen hier hauptsächlich in

14) Nach Meinung des Finanzwissenschaftlichen Beirats beim BMWF (Gutachten . . . a. a. O., 12 f.) sind einer höheren Staatsquote zu Lasten des Außenbeitrags" sehr enge Grenzen gesetzt. Zu dieser Auffassung wären einige kritische Bemerkungen angebracht, auf die hier verzichtet werden muß.

Frage: Verschärfte Steuerbelastung der Unselbständigeneinkommen — sei es auf dem Wege der direkten oder indirekten Besteuerung —, Einschränkung des Wachstums der öffentlichen Transferzahlungen an die Unselbständigen oder staatlicher Druck auf die Lohnpolitik. Derartige Maßnahmen kollidieren mit dem Ziel einer gerechteren Einkommensverteilung und provozieren damit Gegenreaktionen der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften. Gewerkschaftlicher Lohnverzicht ist, wie *Eugen Loderer* betont, von vornherein keine gewerkschaftlich akzeptable Finanzierungsquelle¹⁵⁾. Allgemeine Steuererhöhungen sind aus der Sicht des DGB unter ganz bestimmten Voraussetzungen nur diskutabel, wenn zuvor eine Reform der jetzigen ungleichmäßigen Steuerlastverteilung erfolgt ist. Ferner wäre die Zustimmung des DGB zu solchen Steuererhöhungen, wie Loderer gleichfalls hervorhebt, an eine Reihe von sonstigen „Auflagen“ gekoppelt, die dem oben skizzierten ersten und zweiten Aufgabenbereich zuzuordnen sind. Hier wird deutlich, daß der Kampf gegen privatwirtschaftlichen „Ressourcenmißbrauch“ und eine Verbesserung der Qualität der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben im Sinne der wohlstandspolitischen Forderungen der Gewerkschaften Bedingungen darstellen, die erfüllt sein müssen, bevor über eine Erhöhung der Staatsquote zu Lasten des privaten Verbrauchs — und damit der Arbeitnehmer — diskutiert werden kann. Mit anderen Worten: Eine gerechtere Steuerlastverteilung und eine verbesserte Versorgung der Arbeitnehmer mit Sozialgütern wären die Bedingungen, unter denen allein die Gewerkschaften über gebremstes Wachstum des privaten Lebensstandards mit sich reden lassen. Eine staatliche Restriktion des privaten Verbrauchs, die die Verteilungsposition der Arbeitnehmer verschlechtert, ohne daß die gesellschaftspolitischen Forderungen der Gewerkschaften erfüllt werden, wird den Verteilungskampf verschärfen.

Für den Versuch, die Staatsquote *zu Lasten der privaten Investitionen* zu steigern, stehen dem Staat — verzichtet er auf direkte Investitionslenkung und -kontrolle — hauptsächlich die Mittel einer stärkeren Steuerbelastung der Gewinne und einer höheren Staatsverschuldung bei gleichzeitiger Restriktion der privaten Investitionsfinanzierung aus Krediten zur Verfügung. Trachten nämlich die Unternehmer danach, ihre Investitionspläne trotz höherer Gewinnsteuerbelastung und/oder steigender Staatsverschuldung durch Kreditfinanzierung zu realisieren, so gefährden sie die Geldwertstabilität. In beiden Fällen ist — abgesehen von Einsatz publizistischer und politischer Machtmittel — mit preispolitischen (Überwälzung der höheren Gewinnsteuern) oder kreditpolitischen (Kreditaufnahme im Ausland usw.) Abwehrreaktionen der Unternehmer zu rechnen, die den Inflationstrend verstärken und damit die Einkommens- und Vermögensverteilung zu verschlechtern drohen. Die Möglichkeiten des Staates, solche Reaktionen zu unterbinden, werden von der finanzwissenschaftlichen Elite in der Bundesrepublik äußerst pessimistisch beurteilt:

15) a. a. O., S. 613.

„Selbst wenn man auf Grund des verteilungspolitischen Zieles bereit wäre, eine Erhöhung des Staatsanteils ganz oder überwiegend zu Lasten der privaten Investitionsquote zu finanzieren, wäre das wegen der — bei Anwendung steuerpolitischer, mehr aber noch verschuldenspolitischer Instrumente — unzureichenden kreditpolitischen Absicherung nicht zu verwirklichen.¹⁶⁾“ Kurzum: Der Staat verfügt kaum über wirksame Instrumente, um dieses Ziel zu erreichen. Sollte ihm dennoch eine Eindämmung der privaten Investitionstätigkeit gelingen, so wäre mit Wachstumseinbußen zu rechnen. Mit Recht gibt aber hier der Finanzwissenschaftliche Beirat beim BMWF zu bedenken: „Für ein Gesamturteil ist jedoch zu berücksichtigen, daß die vorgesehenen Ausgabenprogramme, indem sie die natürliche oder soziale Umwelt verbessern, direkte positive Wohlfahrtswirkungen erzielen und damit der Steigerung des nichtmeßbaren Teils des Sozialprodukts dienen.¹⁷⁾“ An dieser Stelle wird deutlich, wie wichtig es ist, neben dem Sozialprodukt sogenannte „gesellschaftliche Kennziffern“ (soziale Indikatoren) zur Messung der Wohlstandsentwicklung zu verwenden¹⁸⁾.

Insgesamt betrachtet, offenbart sich jedoch hier einmal mehr das Dilemma eines sozialökonomischen Systems, in dem der Staat über unzureichende Mittel verfügt, eine Durchsetzung der privaten Kapitalverwertungsinteressen bei der Disposition über die ökonomischen Ressourcen zu verhindern. Das Kernproblem besteht, wie gesagt, in den preis- und investitionspolitischen Abwehrmaßnahmen der Unternehmen, die zu einer Erhöhung der Inflationsrate führen, wenn sie erfolgreich sind. Dies wiederum blockiert die Realisierung einer höheren Staatsquote, da sich zum einen die Leistungen an den Staat verteuern, zum anderen die staatliche Ausgabenpolitik in die bekannte, fatale Rolle des stabilitätspolitischen Lückenbüßers gedrängt wird. Die Frage nach den Möglichkeiten der Realisierung einer höheren Staatsquote mündet damit ein in die Frage nach den Instrumenten einer Inflationsbekämpfung und Konjunktursteuerung, die weder im Widerspruch zu einer kontinuierlichen Reformpolitik stehen noch darauf hinauslaufen, daß eine höhere Staatsquote allein zu Lasten der Unselbständigen durchgesetzt wird.

Für die Lösung dieses Problems kann hier kein Patentrezept geboten werden. Einen strategischen Ansatzpunkt bieten alle Maßnahmen, die dazu beitragen können, ein ausreichendes und preisgünstiges Angebot für die Güter und Leistungen zu schaffen, die der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Dazu gehören beispielsweise der vom DGB seit Jahren geforderte, gezielte Einsatz staatlicher Nachfragemacht (preisdisciplinierende Vergabe öffentlicher Aufträge), eine gezielte Angebotsstrukturpolitik (z. B. im Hinblick auf die Kapazitäten der Bauwirtschaft) und die Entwicklung einer zielkonformen Konzeption für die

16) Gutachten . . . , a. a. O., S. 47. 17) Gutachten . . . , a. a. O., S. 43.

18) Vgl. Simonis, U. E., Auf der Suche nach einem neuen Indikator für wirtschaftlichen Wohlstand, in: GMH, Nr. 8/1971, S. 460 ff.

Politik der öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, verbunden mit einer Ausweitung dieses Unternehmenssektors (siehe auch SPD-Entwurf eines Langzeitprogramms, Ziff. 173).

Diese Maßnahmen können vor allem dazu beitragen, die Möglichkeiten einer realen Expansion öffentlicher Investitionen zu verbessern. Von der Nachfrageseite her betrachtet, kommt es darauf an, die staatlichen Investitionsausgaben mit hoher Wachstumsrate zu verstetigen. Sie dürfen daher nicht regelmäßig aus stabilitätspolitischen Rücksichten gedrosselt werden. Dies erfordert ein Umdenken in der Konjunkturpolitik, aus fiskalpolitischer Sicht eine Besinnung auf Maßnahmen *einnahmepolitischer Konjunktursteuerung*.

Diese Hinweise auf vordringliche staatliche Aktivitäten in den drei genannten Aufgabenbereichen müssen hier genügen. Es ist klar, daß eine politische Durchsetzung entsprechender Maßnahmen auf große Schwierigkeiten stößt. Während die Mächtigen im Lande bereit sind, das ganze Arsenal ihrer Machtmittel einzusetzen, um politische Planung zu verhindern, die ihren Interessen zuwiderläuft, ist das Bewußtsein weiter Kreise der Bevölkerung für die relevanten gesellschaftspolitischen Probleme noch nicht genügend geschärft.

Konsequenzen für ein gewerkschaftliches Langzeitprogramm

Der 9. Ordentliche Bundeskongreß hat dem DGB die Aufgabe gestellt, mit einem eigenen Langzeitprogramm die Stellung der Weichen für den Weg in eine bessere Zukunft mit zu beeinflussen. Es kommt nun darauf an, diese Aufgabe rasch und richtig anzupacken. Der Langzeitprogramm-Entwurf der SPD — das einzige bislang vorliegende Modell — kann für das technische Vorgehen gewisse Anregungen geben. So wird es auch für den DGB notwendig sein, alle relevanten programmatischen Aussagen zu katalogisieren und — soweit dies noch nicht geschehen ist — in Operationale und nach Möglichkeit quantifizierbare Programme umzusetzen. Die Einzelprogramme sollten jedoch, um die Mängel des SPD-Entwurfs zu vermeiden, in ein strategisches Gesamtkonzept eingebettet sein. Der auf dem Antrag Nr. 7 der IG Metall beruhende Kongreßbeschuß und die kommentierenden Erläuterungen von *Eugen Loderer* im Oktoberheft dieser Zeitschrift enthalten für ein solches Konzept bereits wichtige Hinweise. Ein gewerkschaftliches Langzeitprogramm birgt jedoch auch gewisse Zielkonflikte. So werden in einigen Bereichen, z. B. in der Umwelt- und Strukturpolitik, berechnete einkommens- und beschäftigungspolitische Interessen der Arbeitnehmer bei der Formulierung gesellschaftspolitischer Forderungen zu berücksichtigen sein¹⁹). Es wäre gut, wenn darüber eine offene Diskussion geführt werden könnte.

19) Vgl. als Beispiele: Industrieplanung und Umweltschutz — ein Bericht über zwei Konfliktfälle in Nordrhein-Westfalen, in: GMH, Nr. 9/1972, S. 580 ff.