

DIETER KLINK

Wirtschaftspolitik der mündigen Gesellschaft ?

I

Professor *Schiller* orientiert seine Wirtschaftspolitik an dem Leitbild der mündigen Gesellschaft, das er im Sommer 1966 in einem Grundsatzreferat darlegte¹⁾. Der gesellschaftlichen Wirklichkeit von heute setzt Schiller die mündige Gesellschaft von morgen gegenüber. Diese Gesellschaft baut auf dem sozialen und wirtschaftlichen Wettstreit auf, anerkennt den dynamischen Kampf von neu gegen alt, setzt freie, aufgeklärte und gebildete Menschen voraus, führt die gesellschaftlichen Gruppen durch die staatliche Politik auf das Gemeinwohl hin und behält schließlich die pluralistische Struktur bei. Man wird davon ausgehen können, daß dieses Leitbild — das Schiller auch einmal als gesellschaftspolitisches Leitbild der sozialen Demokratie bezeichnete²⁾ — die Grundlagen der von ihm verfolgten Gesellschaftspolitik erkennen läßt.

1) Parteitag der SPD vom 1. bis 5. Juni 1966 in Dortmund, Protokoll der Verhandlungen, Bonn 1966, S. 288 ff.

2) ebenda, S. 291.

Die konkreten Aktionsbereiche einer Wirtschaftspolitik der mündigen Gesellschaft, die gleichzeitig Vollbeschäftigung, Stabilität des Preisniveaus, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie Gerechtigkeit in der Einkommens- und Vermögensverteilung zum Ziele haben soll, werden von Schiller im wesentlichen durch folgende Thesen gekennzeichnet:

Für die Wirtschaftspolitik ist die *Wachstumspolitik* von entscheidender Bedeutung, als deren Kernstück die Kombination von Marktwirtschaft, monetärer und fiskalischer Globalsteuerung sowie der Wohlfahrtspolitik anzusehen ist. Die globale Steuerung des gesamtwirtschaftlichen Ablaufes auf der Grundlage eines Rahmenplanes sei notwendig, „weil die komplizierte Maschinerie der Märkte nicht ausreicht, das Wachstum im Gleichgewicht zu halten, und gegenüber vielen langfristigen Erfordernissen der Entwicklung blind ist“³⁾.

Um den Erfordernissen des Wirtschaftswachstums auch in der *Finanzpolitik* Rechnung zu tragen, wird die Einführung der antizyklischen Finanzpolitik, einer Finanzreform, sowie der mittelfristigen Finanzplanung für notwendig gehalten. Die konjunkturgerechte Anpassung der Finanzpolitik der öffentlichen Hände soll im Konjunkturrat erfolgen.

Die mit dem Wirtschaftswachstum verbundenen Strukturwandlungen müssen mit einer sektoral und regional abgestimmten *Strukturpolitik* gekoppelt werden.

In der *Einkommens- und Vermögenspolitik* wird den Gewerkschaften eine größere Rolle zufallen. Die Tarifparteien erhalten zur Erfüllung ihrer autonomen Tarifpolitik objektive Orientierungs- und Entscheidungshilfen im Zusammenhang mit der angestrebten Rahmenplanung. Als eines der Hindernisse auf dem Wege zur mündigen Gesellschaft werden die großen Unterschiede in der tatsächlichen Vermögensverteilung angesehen. Um diesen Hindernissen zu begegnen, wird u. a. eine nachdrückliche Verbesserung der Vorschriften über Sparförderung, eine Erneuerung des 312 DM-Gesetzes von Grund auf sowie die Gründung gemeinnütziger Investmentfonds gefordert.

Außerdem wird eine Verstärkung der Aktivitäten in der *Wettbewerbspolitik* für notwendig gehalten, „um die Marktmacht in Schranken zu halten“. Die Entwicklung zur betrieblichen Konzentration müsse einer stärkeren Kontrolle unterworfen werden, da sonst die Gefahr bestehe, daß wir „bei einer durchmonopolisierten Wirtschaft und einer oligarchisch strukturierten Gesellschaft landen“⁴⁾.

Mit der gegenwärtigen Konzentrationsentwicklung stehe ferner das Verlangen nach Demokratisierung der Produktionsordnung, d. h. nach *Mitbestimmung* in einem engen Zusammenhang. Die Mitbestimmung ist deshalb als konsumtives Element der mündigen Gesellschaft zu betrachten⁵⁾.

II

Wieweit sind nun Ansätze gemacht worden, dieses Leitbild — das zu einer Zeit dargelegt wurde als die SPD noch in der Opposition stand — durch die Politik der Großen Koalition zu verwirklichen?

Wenn man diese Frage zu beantworten sucht, wird man zunächst einmal berücksichtigen müssen, daß sich das Programm der Bonner Koalitionsregierung sicherlich von den Programmen der Koalitionsparteien unterscheiden wird, auch wenn man nicht übersehen darf, daß gerade die Wirtschaftspolitik von den Vorstellungen des Ministers Schiller geprägt worden ist. Ferner ist zu beachten, daß im ersten Jahr im Zentrum der Schillerschen Wirtschaftspolitik die Bemühungen zur Konjunktur stabilität standen. Es galt besonders den Gefahren zu begegnen, die sich aus Produktions-, Beschäftigungs- und Nachfragerückgang ergaben. Gegenüber dieser Herausforderung, zu der sich noch die Not-

3) ebenda, S. 292.

4) ebenda, S. 299/300.

5) ebenda, S. 300.

wendigkeit des Haushaltsausgleichs gesellte, traten alle weitergehenden Aufgaben mehr oder weniger in den Hintergrund. Darüber hinaus wird man sagen müssen, daß das Leitbild der mündigen Gesellschaft von seiner Zielsetzung her die künftige gesellschaftliche Entwicklung prägen soll; daraus kann gefolgert werden, daß für Schiller dieses Leitbild nicht von heute auf morgen, sondern nur schrittweise verwirklicht werden kann.

Sicher wird man einräumen müssen, daß die Schiller'sche Darstellung der Aktionsbereiche im Thesenhaften steckengeblieben ist. Dennoch soll die Frage aufgeworfen werden, wie weit nun diese Aktionsbereiche von der Wirtschaftspolitik von heute berücksichtigt werden?

Wenn man heute fragt, ob als Kernstück der *Wachstumspolitik* die Kombination von Marktwirtschaft, monetärer und fiskalischer Globalsteuerung sowie der Wohlfahrtspolitik verwirklicht ist, müßte man zuerst einmal klarlegen, was überhaupt mit diesen Begriffen gemeint ist. Hier besteht nicht die Absicht, die Begriffschskussion auszuweiten, sondern es wird davon ausgegangen, daß Schiller seine instrumentalen Vorstellungen hinsichtlich eines Zusammenspiels von Marktwirtschaft und Globalsteuerung mit Hilfe des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 verwirklichen konnte. Den Erfordernissen der Wohlfahrtspolitik, d. h. Maßnahmen der Einkommensredistribution⁶⁾, die zum instrumentalen Dreiklang der Schiller'schen Wirtschaftspolitik gehören, konnte man jedoch heute noch nicht ausreichend gerecht werden.

Wenn man an die 1967 beschlossenen Maßnahmen in der Renten- und Mietenpolitik denkt — die mit Notwendigkeiten der mittelfristigen Finanzplanung begründet wurden — dann wird deutlich, daß die wohlfahrtspolitische Absicherung unserer globalgesteuerten Marktwirtschaft in der bevorstehenden Phase des Wirtschaftsaufschwungs stärkere Beachtung finden muß. Durch zu schwache wohlfahrtspolitische Maßnahmen wird das marktwirtschaftliche System mit seinem labilen Kern gefährdet. Diese Maßnahmen können nämlich als Hilfsmittel der sozialen Integration die Konjunktur-, Wachstums- und Strukturpolitik entlasten. Sie sind damit „einer der Wege, die den Kapitalismus in den modernen Sozialstaat hineinführten“⁶⁾.

Festzuhalten bleibt: Das Optimum in der Kombination von Marktwirtschaft, Globalsteuerung und Wohlfahrtspolitik konnte aus Gründen der finanziellen Enge bisher nicht erreicht werden. Die weitgehende Verzahnung von Marktwirtschaft und Globalsteuerung allein bedeutet jedoch schon für die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik einen beachtlichen Fortschritt.

Was die Globalsteuerung durch antizyklische *Finanzpolitik* anbetrifft, wird man feststellen können, daß wesentliche Grundsätze bereits praktiziert werden. Es sei nur auf die beiden Konjunkturprogramme der Bundesregierung aus dem Jahre 1967 verwiesen. An der *Finanzreform* wird heute noch herumgebastelt, ohne daß erkennbar ist, wann die Reform durchgeführt werden kann. Die *mittelfristige Finanzplanung* hingegen hat als Kind der Not das Licht der Welt erblickt. Doch wird man kaum sagen können, daß diese vorgelegte Planung in befriedigender Weise Prioritäten für die politische Aufgabenskala aufgezeigt hat. Die bisherige Finanzplanung ist im wesentlichen diktiert von Überlegungen des Haushaltsausgleichs und weniger von den Dringlichkeiten einer gesellschaftspolitischen Rangordnung der zu bewältigenden Aufgaben. Anders ist nämlich die relative Vernachlässigung der Notwendigkeiten zum Beispiel im Bereich der Sozial- und Vermögenspolitik nicht zu verstehen.

In der allgemeinen regionalen *Strukturpolitik* sind 1967 keine neuen Initiativen eingeleitet worden. Es ist auch nicht zu erwarten, daß neue Wege beschritten werden⁷⁾, wenn man einmal von der Fortsetzung der Bemühungen um eine bessere Koordinierung

6) Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart 1965, Stichwort: Wirtschaftspolitik (Karl Schiller) S. 225/26.

7) Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr. sektorale und regionale Strukturpolitik Tom 29. 6. 1967, Bundestags-Drks. V/1988. Antwort hierzu vom 16. 1. 1968, Drks. V/2469.

zwischen der Regionalpolitik des Bundes und der Länder absieht und zum anderen von der bevorzugten Berücksichtigung der sogenannten Strukturgebiete im Rahmen des zweiten Konjunkturprogrammes.

Was die Bemühungen um eine sektorale Strukturpolitik anbetrifft, wird man auf den Gesetzentwurf zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete hinweisen müssen⁸⁾. Das mit diesem Gesetzentwurf angestrebte Energieprogramm will sicherstellen, daß der Steinkohlenbergbau im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung den nächsten Konjunkturaufschwung zur Anpassung und Gesundung ausnutzen kann.

Dieses Programm hat vier Schwerpunkte:

1. Es soll ein Druck zur Fusion der Zechengesellschaften zu optimalen Unternehmens-einheiten ausgeübt werden. Durch diese Fusion, die nach Möglichkeit auf freiwilliger Grundlage erfolgen soll, wird das Ziel verfolgt, die Kohlenproduktion auf die besten Zechen zu konzentrieren, die weniger ertragreichen Zechen stillzulegen und überbetriebliche Rationalisierungseffekte zu realisieren.

2. Durch einen Gesamtsozialplan sollen Abfindungsgelder und Einkommenshilfen für die betroffenen Arbeitnehmer gewährt werden.

3. Mit Hilfe eines Strukturplanes zur Industrialisierung der Kohlenreviere, der u. a. eine 10%ige Investitionsprämie für Neuinvestitionen im Revier vorsieht, sollen neue Arbeitsplätze für die aus dem Bergbau verdrängten Arbeitnehmer geschaffen werden.

4. Mit flankierenden Maßnahmen soll außerdem dafür gesorgt werden, daß die konkurrierenden Primärenergieträger den Gesundungsprozeß der Steinkohle nicht beeinträchtigen.

Das Energieprogramm verrät die Einsicht, daß zur Lösung von Strukturproblemen größeren Ausmaßes — wie sie nun einmal einem Wachstumsprozeß immanent sein können — die Mittel der globalgesteuerten Marktwirtschaft durch Maßnahmen der Partialsteuerung, d. h. der Sektorenplanung (Kapazitätsabbau, Kohleabsatzförderung, Investitionsprämien für Neuinvestitionen etc.) komplettiert werden müssen. Diese Sektorenplanung wird sich aber kaum immer in das Prokrustesbett der marktwirtschaftlichen Ordnung pressen lassen, weshalb diese Maßnahme für Schiller bereits wirtschaftspolitische Ausnahme darstellt, die „in einem Gesamtprogramm der Konjunktur- und Strukturpolitik ... jenseits des Rubikon, der die Marktwirtschaft von einer unfreien Wirtschaft trennt, (liegt). Globalsteuerung ... heißt klar und deutlich Absage an den partikularen Interventionismus, der die marktwirtschaftliche Ordnung über kurz oder lang denaturieren würde“⁹⁾.

Sicher will und kann keiner die Vorzüge der marktwirtschaftlichen Ordnung bestreiten. Das kann aber nicht dazu führen, daß ihre Ordnungsvorstellung für die Wirtschaftspolitik ein sakrosanktes Dogma darstellt. Denn dogmatische Vorstellungen können leicht zur Fessel für die Wirtschaftspolitik werden. Das allzu lange Festhalten an marktwirtschaftlichen Vorstellungen, z. B. die lange andauernden Versuche, den Zusammenschluß der Steinkohlenzechen bevorzugt auf freiwilliger Grundlage zu realisieren, hat zu einer Verzögerung der Lösung des Kohleproblems beigetragen. Auch auf die Diskussion über die Gestaltung der künftigen Eigentumsrechte im Kohlenbergbau hat sich die enge marktwirtschaftliche Bindung eher hinderlich als förderlich ausgewirkt.

Für die *Einkommens- und Vermögenspolitik* werden zusammen mit den Tarifparteien im Rahmen der konzertierten Aktion Orientierungshilfen erarbeitet.

8) Bundesrats-Drks. 270/67.

9) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn, 8. 9. 1967, S. 826 (Zitat aus einer Rede von Bundeswirtschaftsminister Schiller).

Besonders in der Vermögenspolitik können für die Arbeitnehmer bisher noch keine Erfolge vorgewiesen werden. Es kann davon ausgegangen werden, daß vor allem infolge der konjunkturpolitisch notwendigen Maßnahmen zur Investitionsförderung die Unternehmensgewinne in den nächsten Jahren im Vergleich zu den Löhnen und Gehältern stärker steigen werden. Es ist deshalb auch zu erwarten, daß die Vermögensverteilung sich weiter zugunsten der bereits Vermögenden verstärkt. Die gelegentlich vorgetragene Forderung, Volksobligationen einzuführen, d. h. festverzinsliche Schuldverschreibungen des Staates bei den kleinen Einkommensträgern zu attraktiven Bedingungen unterzubringen, ist noch nicht ausgeschüttet. Es scheint jedoch festzustehen, daß durch die Einführung von Volksobligationen die einseitige Häufung privaten Vermögens in den Händen einiger Weniger nicht beseitigt werden kann, da durch die Volksobligationen nur Gläubigerrechte gegenüber der öffentlichen Hand und nicht der privaten Wirtschaft erworben werden.

Die Sparförderung hat überdies bisher keine Ausweitung sondern eine Erschwerung erfahren¹⁰⁾. Falls die Sparpolitik stärker als bisher in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt wird, würde eine langfristige Vermögenspolitik der Arbeitnehmer weiter erschwert werden¹¹⁾.

Auch die für notwendig gehaltene Aktivierung der *Wettbewerbspolitik* ist bisher noch nicht durch gesetzliche Maßnahmen eingeleitet worden¹²⁾. In der Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes wird zwar erklärt, daß die gegenwärtige Fassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht „ausreicht, um sowohl das Entstehen marktbeherrschender Positionen als auch den Mißbrauch schon bestehender Positionen zu verhindern“¹³⁾. Dennoch wird nur in einem Fall, nämlich bei der Preisbindung der 2. Hand, eine Änderung des Gesetzes „zu gegebener Zeit“ angekündigt. Im großen und ganzen setzt Schiller die Wettbewerbspolitik der letzten Jahre fort. Die hier erwartete eigene Konzeption ist bisher noch nicht sichtbar geworden. Dieser Mangel ist um so drückender, als Schiller eine bemerkenswert konzentrationstolerante Haltung zeigt.

Was die *Mitbestimmung* anbetrifft, wurde durch Gesetzesnovellierung erreicht, daß die Gefahr einer Aushöhlung der Mitbestimmung im Montanbereich beseitigt wurde¹⁴⁾. Am 8. 11. 1967 wurde von der Bundesregierung die Bildung der in der Regierungserklärung angekündigten Mitbestimmungskommission beschlossen. Auch die SPD-Fraktion hat eine Mitbestimmungskommission eingesetzt.

Im Dezember 1967 hat die SPD-Fraktion angekündigt, daß sie im Jahre 1968 dem Bundestag eine umfassende Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes vorlegen werde.¹⁵⁾

Auf dem Bundesparteitag der SPD im März 1968 wurde nach einer leidenschaftlichen Debatte — gegen die Stimme von Professor *Schiller* — die Bundestagsfraktion aufgefordert, noch in dieser Legislaturperiode einen Gesetzentwurf einzubringen, „durch den die qualifizierte Mitbestimmung im Sinne des Montanmitbestimmungsgesetzes von 1951 auf Großunternehmen und -konzerne der übrigen Wirtschaft ausgedehnt wird“.

10) Vergl. Beschlüsse des Bundestages vom 8. 12. 1966 hinsichtlich des Kumulationsverbotes von Förderungsmaßnahmen.

11) Die mit Wirkung vom 1. 4. 1967 eingeführten freien Zinssätze auch für die Spareinlagen werden zu einer stärkeren Anpassung der Zinssätze an die konjunkturelle Entwicklung führen. Auch wird die Sparförderung bei rezessiven Konjunkturerscheinungen — wie das Kumulationsverbot der Förderleistungen und die moralische Konsumförderung zeigen — nicht mehr sehr groß geschrieben.

12) Vergl. das 4-Punkte-Programm zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Protokoll des Karlsruher Parteitages der SPD 1964, S. 1021.

13) Vergl. Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1966 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, S. 2. Bundestagsdrks. V/1950.

14) Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaues u. der Eisen u. Stahl erzeugenden Industrie vom 27. 4. 1967

15) Protokoll des Bundestages, 13. 12. 1967, S. 7425.

III

Die aufgezeigten wirtschaftlichen Aktionsbereiche der mündigen Gesellschaft bilden heute nur teilweise die Grundlagen der gestaltenden Wirtschaftspolitik. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß unter Schiller überall dort wirtschaftspolitisch das Terrain verbreitert werden konnte, wo es sich im wesentlichen um Fragen des Wirtschaftsablaufes (z. B. Sicherung von Konjunktur und Wachstum) handelte, daß aber bisher kaum neuer Boden gewonnen wurde im Bereich der Wirtschaftsordnungspolitik (z. B. Mitbestimmung, Wettbewerbsrecht, z. T. auch Strukturpolitik). Fragen des Wirtschaftsablaufes, deren entscheidende Bedeutung gerade in unserer heutigen Situation nochmals unterstrichen werden soll, haben letzten Endes mehr oder weniger technischen, Fragen der Wirtschaftsordnung hingegen einen hochexplosiven gesellschaftspolitischen Charakter.

Die Attraktivität des Leitbildes der mündigen Gesellschaft liegt hauptsächlich darin begründet, daß es die Wirklichkeit von heute nicht konservieren sondern mit dem Blick auf die Erfordernisse von morgen verändern will. Dieses gesellschaftspolitische Anliegen, das diesem Leitbild Gewicht und Bedeutung auch über den Tag hinaus gibt, ist bisher noch nicht deutlich in unserer Wirtschaftspolitik erkennbar geworden. Insofern wird erst die Zukunft zeigen müssen, ob bzw. inwieweit das Leitbild der mündigen Gesellschaft eine Chance hat, durch die Politik realisiert zu werden.