

aus politik und zeit geschichte

beilage zur wochen zeitung das parlament

Uwe Andersen
Wirtschaftspolitische Gipfelkonferenzen

Claus Schäfer
Betriebliche Vermögensbeteiligung —
aus der Sicht der Gewerkschaften

Hans-G. Guski, Hans J. Schneider
Zur betrieblichen Vermögensbeteiligung
Eine Erwiderung auf C. Schäfer

Siegmar Mosdorf
Konservativ-ordoliberal
Wohlfahrtsstaatskritik und das Konzept
der Neuen Sozialen Frage

Manfred Groser
Sozialpolitik mit unterschiedlichen
Vorzeichen
Eine Erwiderung auf S. Mosdorf

ISSN 0479-611 X

B 39/78

30. September 1978

Uwe Andersen, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1940; Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der FU Berlin und der Yale University, New Haven; wiss. Assistent am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München.

Veröffentlichungen: Buch- und Zeitschriftenaufsätze insbesondere zu Themen der politischen Ökonomie; Buchpublikationen u. a.: Einführung in die Vermögenspolitik (Beck'sche Schwarze Reihe, Bd. 138), München 1976; Das internationale Währungssystem zwischen nationaler Souveränität und supranationaler Integration, Berlin 1977.

Claus Schäfer, Dipl.-Volkswirt, geb. 1948 in Fulda; Studium in Münster; seit 1972 wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI) für Fragen der Finanz- und Verteilungspolitik.

Veröffentlichungen u. a.: Probleme der Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 10/1975; Mögliche und tatsächliche Beschäftigungseffekte öffentlicher Ausgabenpolitik, ebenda, Nr. 6/1977; Zur gegenwärtigen vermögenspolitischen Diskussion, ebenda Nr. 10/1977; Bestandsaufnahme der verfügbaren Angaben über Höhe und Struktur der Vermögen — Notwendige Arbeiten, um diese Angaben zu verbessern, Gutachten im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Düsseldorf 1976.

Hans-Günter Guski, Dr. sc. pol., seit 1970 Leiter des Referats Vermögensbildung und Vermögenspolitik im Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Hans J. Schneider, Dr. rer. pol., seit 1975 geschäftsführender Gesellschafter der Gesellschaft für innerbetriebliche Zusammenarbeit GIZ; Schriftleiter der Fachzeitschrift „personal“.

Siegmar Mosdorf, Dipl.-Verwaltungswissenschaftler, geb. 1952; Studium der Verwaltungswissenschaft/Sozialwissenschaften an der Universität Konstanz; seit 1978 Mitarbeiter der IG Metall Stuttgart.

Veröffentlichungen u. a.: Gewerkschaftsstaat oder Klassenstaat? — Der Neokonservatismus und sein Popanz vom Gewerkschaftsstaat; in: M. Greiffenhagen, H. Scheer: Die Gegenreform — Zur Reformierbarkeit von Staat und Gesellschaft, Reinbek 1975; zahlreiche Beiträge zu sozial- und wirtschaftspolitischen Fragestellungen.

Manfred Groser, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1944; Studium der Wirtschaftswissenschaften, Sozialwissenschaften und Industrial Relations; seit Januar 1978 wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Planungsgruppe der Bundesgeschäftsstelle der CDU in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Sozialökonomische Theorien der Verbände, in: Warnfried Dettling (Hrsg.), Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie?, München 1976; Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs (gemeinsam mit Ph. Herder-Dorneich), Göttingen 1977; Grundlagen der Tauschtheorie des Verbandes (erscheint Ende 1978).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Wirtschaftspolitische Gipfelkonferenzen

Versuch einer internationalen „konzertierten Aktion“

Am 16. und 17. Juli 1978 fand in Bonn eine Gipfelkonferenz der Staats- bzw. Regierungschefs der sieben wichtigsten westlichen Industrieländer statt. Auf der Tagesordnung standen zentrale Probleme der Weltwirtschaft, die dringend einer Lösung bedürfen und deren Auswirkungen für jeden Bürger direkt fühlbar sind, teilweise in der sehr schmerzlichen Form von Arbeitslosigkeit. Gipfelkonferenzen finden wegen der mit ihnen verbundenen Zusammenführung politischer Potenz bzw. zumindest Prominenz und der spektakulären Begleiterecheinungen unvermeidlich die internationale Aufmerksamkeit und regen die politische und

nicht zuletzt die karikative Phantasie an. So war auch der den Bonner Gipfel begleitende publizistische Aufwand durchaus beeindruckend. Ob dieser Aufwand allerdings in angemessenem Verhältnis zu den Ergebnissen steht, ist der Frage würdig. Da es sich beim Bonner Wirtschaftsgipfel bereits um die vierte Veranstaltung ihrer Art handelte, erscheint eine Zwischenbilanz möglich und sinnvoll. Im folgenden sollen daher nicht nur die Ergebnisse des Bonner Wirtschaftsgipfels, sondern auch Möglichkeiten und Grenzen des neuen Instrumentes ‚wirtschaftspolitische‘ Gipfelkonferenzen analysiert werden.

I. Der Hintergrund

Die wirtschaftspolitischen Gipfelkonferenzen sind ein Kind der Krise. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zum Anfang der siebziger Jahre kam es zu einer zumindest für die Industriestaaten insgesamt beeindruckenden wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung, die durch schnelles Wachstum des internationalen Handelsaustausches, Konjunkturzyklen, die sich im wesentlichen in unterschiedlich hohen, aber positiven Wachstumsraten manifestierten, und einen allgemein stark ansteigenden Lebensstandard gekennzeichnet war. Erst die Rezessionskrise 1974/75 brachte weltweit, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, einen Wirtschaftseinbruch mit schrumpfendem Sozialprodukt und hohen Arbeitslosenzahlen. Die neue Weltwirtschaftskrise blieb zwar hinsichtlich Stärke, Dauer und politischer Folgen weit hinter der Katastrophe der Weltwirtschaftskrise 1929 zurück, aber sie erschütterte den in den westlichen Industriestaaten verbreiteten Glauben, der erreichte Stand des wirtschaftspolitischen Wissens und das reichhaltige wirtschaftspolitische Instrumentarium ermöglichten eine indirekte Steuerung marktwirtschaftlicher Systeme, die zumindest schwerwiegende Krisen ausschließe. 1976 gelang es zwar, mit beachtlichen Wachstumsraten aus der Talsohle der Rezession herauszukommen, aber bereits 1977 wurde der erhoffte

Aufstieg zu neuen Konjunkturgipfeln gestoppt. Bescheidene Wachstumsraten in den meisten Industrieländern brachten keinen spürbaren Fortschritt bei dem brennendsten Problem, der hohen Arbeitslosigkeit. Eine gefährliche Mischung von konjunkturellen und strukturellen Problemen läßt auch eine begründete Hoffnung auf eine schnelle Überwindung der Schwierigkeiten nicht zu.

Interessant erscheint, daß auch bei dem Versuch, die Weltwirtschaftskrise 1929 zu bewältigen, auf das Instrument Konferenzdiplomatie zurückgegriffen wurde¹⁾. Unter dem Schirm des Völkerbundes fand 1933 eine Weltwirtschaftskonferenz in London statt, an der sich mehr als 50 Staaten beteiligten. Diese Konferenz blieb aber trotz großen Aufwandes — Konferenzdauer eineinhalb Monate, Beteiligung von Spitzenpolitikern sowie Repräsentanten der Sozialparteien und der Wissenschaft — und interessanter Vorschläge im Ergebnis erfolglos. Sie teilte dieses Schicksal mit der vorangegangenen Weltwirtschaftskonferenz 1927 in Genf, die bereits vergeblich versucht hatte, den um sich greifenden Behinderungen des internationalen Handels und Währungsmanipulationen entgegenzuwirken.

¹⁾ Vgl. Andreas Predöhl, Artikel „Weltwirtschaftskonferenzen“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 11. Bd., Göttingen 1961, S. 614 ff.

Sind aus den nahezu anarchischen internationalen Wirtschaftsbeziehungen der späten zwanziger und frühen dreißiger Jahre, die eine entscheidende Ursache für die damalige Weltwirtschaftskrise waren, Lehren gezogen wurden? Der Versuch wurde gemacht. Die Neukonstruktion des internationalen Wirtschaftssystems der Nachkriegszeit war weitgehend eine Reaktion auf die negativen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit. Sie sah eine neue Balance von nationaler Entscheidungsfreiheit und internationaler Bindung vor. Im Rahmen getrennter Regelungen für die Bereiche Währung, Handel und Investitionen wurden neue internationale Organisationen — Internationaler Währungsfonds (IWF), Sekretariat des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), Weltbank (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) — geschaffen, die zumindest ansatzweise internationale Steuerungsfunktionen erhielten. Dieser Rahmen war sicherlich auch eine entscheidende Voraussetzung für die schon erwähnte enorme Expansion der weltwirtschaftlichen Austauschbeziehungen.

Die schweren Mängel des weltwirtschaftlichen Ordnungsrahmens sind aber inzwischen offenkundig. Abgesehen davon, daß der Ostblock und die Volksrepublik China dem IWF, GATT und der Weltbank nicht angehören²⁾ und eine wirksame, institutionalisierte Koordination bisher fehlt³⁾, dürfte die entscheidende Schwäche in der Diskrepanz zwischen privatwirtschaftlicher und staatlicher Integration zu suchen sein. Die privatwirtschaftliche Integration hat enorm zugenommen, wie die Entstehung weltweit operierender multinationaler Konzerne und eines supranationalen Geld- und Kapitalmarktes in Form des Euromarktes zeigt. Die privatwirtschaftliche Integration und die damit verbundene gegenseitige Abhängigkeit der nationalen Volkswirtschaften drückt sich nicht zuletzt in der wachsenden Synchronisierung der nationalen Konjunkturzyklen aus, die immer stärker in internationalen Konjunkturzyklen eingebunden werden. Diese Entwicklung hat gerade die jüngste Weltwirtschaftskrise verdeutlicht. Zwar liegt die wichtigste Krisenursache in binnenwirtschaftlichen Fehlentwicklungen gerade der weltwirtschaftlich wichtigsten Länder, insbesondere dem Treibenlassen der Inflation, aber zweifellos haben

auch die Mängel des internationalen Ordnungsrahmens dazu beigetragen, daß nationale Fehlentwicklungen begünstigt und international verstärkt wurden. Die privatwirtschaftliche Integration über die nationalen Grenzen hinweg ging nicht einher mit einem entsprechenden Ausbau der internationalen Steuerungskompetenzen, da die dafür notwendige Bündelung oder Übertragung von geheiligten nationalen Entscheidungsrechten auf internationale Organisationen nicht durchsetzbar war. Neben traditionellem Souveränitätswahn und Denken in nationalen Kategorien war für das Steuerungsdefizit auf internationaler Ebene allerdings auch verantwortlich, daß die wirtschaftlichen Zielvorstellungen zu unterschiedlich waren. So bestand gerade in der Krise die Gefahr, daß die Steuerungsücke die Staaten wie in den zwanziger Jahren zu nationalen Alleingängen möglichst auf Kosten der anderen veranlassen würde. Ein Verhalten nach der Devise alle gegen alle hätte die Krise aber mit Sicherheit verschärft.

Die bestehenden internationalen Organisationen haben im Rahmen ihrer beschränkten Möglichkeiten versucht, dieser Gefahr zu begegnen⁴⁾. Dennoch gilt, daß der Steuerungsbedarf oder bescheidener der Koordinationsbedarf in der internationalen Wirtschaftspolitik im bestehenden internationalen Rahmen nicht gedeckt wird.

Von dieser Einschätzung ging offenbar auch der französische Staatspräsident Giscard d'Estaing aus, als er die Initiative zum ersten Wirtschaftsgipfel im November 1975 auf Schloß Rambouillet bei Paris ergriff. Auch in den Folgejahren kam es jeweils einmal jährlich zu Gipfelkonferenzen: Juni 1976 in San Juan auf Puerto Rico, Mai 1977 in London, Juli 1978 in Bonn. Bereits aus der Tatsache ihrer regelmäßigen Wiederholung auf den

⁴⁾ So ist z. B. im Interimskomitee des IWF, in dem die westlichen Industriestaaten und die Entwicklungsländer auf der Ministerebene repräsentiert sind, im April 1978 eine allerdings sehr allgemeine koordinierte Wirtschaftsstrategie erarbeitet worden (vgl. Communiqué in: IMF Survey v. 8. 5. 1978, S. 134 ff.). Ein nur die westlichen Industrieländer umfassendes, vom Teilnehmerkreis also beschränkteres Verhandlungsforum bildet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die OECD hat dafür den Vorteil, nicht auf einen Teilbereich wie den Währungssektor eingeeengt zu sein. Sie ermöglicht eine detaillierte Prüfung und Diskussion der Wirtschaftspolitik ihrer Mitgliedsländer von der Experten- bis zur Ministerebene und hat sich intensiv um eine koordinierte Antikrisenpolitik bemüht.

²⁾ Eine Ausnahme bildet Rumänien.

³⁾ Der sich als Koordinationsorgan anbietende Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen hat diese Aufgabe aus einer Reihe von Gründen nicht wirksam wahrnehmen können.

Sinn und Nutzen der Wirtschaftsgipfel zu schließen, wäre sicherlich vorschnell. Zu fragen ist, ob Gipfelkonferenzen ein geeignetes

Instrument darstellen, die internationale Koordinationslücke wenigstens teilweise zu schließen.

II. Die Ziele

Versucht man, mögliche Ziele der Gipfelkonferenzen zu systematisieren, so ergibt sich als Mindestziel die gegenseitige Information und Diskussion der nationalen Positionen zu internationalen Wirtschaftsfragen wie auch zu nationalen Vorhaben und Problemen mit internationalen Auswirkungen. Darüber hinaus geht die Koordinierung der nationalen Positionen und ihre Umsetzung in gemeinsame Aktionen.

Die Gipfelkonferenzen zeichnen sich durch Ranghöhe und geringe Zahl der Teilnehmer aus. Sie scheinen auf dem abgewandelten Motto zu beruhen: Wirtschaftspolitik ist insbesondere in Krisenzeiten zu wichtig, um sie den Fachministern zu überlassen. Der unmittelbare Kontakt der Staats- bzw. Regierungschefs kann in der Tat die Chancen für schnelle Entscheidungen verbessern. Als ein Beleg mag die einzige, allerdings auch außerökonomische Überraschung des Bonner Gipfels dienen, die offenbar erst in Bonn ausgearbeitete „Erklärung zu Flugzeugentführungen“. Andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, daß das Faktum der Gipfelkonferenzen und die daran geknüpften Erfolgserwartungen die Regierungen dazu verleiten, entscheidungsreife Maßnahmen zu verzögern, um sie als „Gipfelangebote“ zu erhalten.

Die Beschränkung der Teilnehmer auf die wichtigsten Länder soll einmal einen intimen und — so die Hoffnung — damit auch erfolgversprechenderen Rahmen der Meinungsbildung schaffen. Bundeskanzler Schmidt z. B. hat betont, der normale diplomatische Meinungsaustausch könne „zum ersten nicht die Spontaneität und Fruchtbarkeit des direkten Gesprächs ersetzen; er kann zum zweiten keine zureichende Kenntnis von der Denkstruktur der zugrunde liegenden außenpolitischen oder wirtschaftspolitischen Philosophie, von den ganz persönlichen Besorgnissen und ebenso von den ganz persönlichen Aspirationen und ebenso von den ganz persönlichen Konzeptionen des einem gegenüberstehenden Staatsmannes vermitteln. Nach meiner eigenen Erfahrung sind persönliche Kontakte unter den verantwortlichen Politikern verschiedener Staaten von unschätzbarem Wert. Nur so fühlt man

sich einigermaßen sicher, auch in ungewöhnlichen Lagen, die jeden Tag eintreten können, das Denken und die Reaktionen des anderen richtig einschätzen zu können“⁵⁾

Ein kleiner Teilnehmerkreis begünstigt sicherlich auch insofern die Abstimmung, weil die zu berücksichtigenden Interessen rein quantitativ leichter „unter einen Hut zu bringen sind“. Andererseits ist bei etwaigen Aktionen auch die Reichweite begrenzt. Die Beschränkung auf wenige Länder läßt sich unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit nur dann vertreten, wenn es sich dabei um „Schlüsselländer“ handelt. Zur Verdeutlichung mag die „Lokomotivthese“ dienen. Danach sollten die wichtigsten Welthandelsländer, insbesondere die wirtschaftlich stärksten wie die USA, die Bundesrepublik Deutschland und Japan, durch eine koordinierte binnenwirtschaftliche Ankurbelung als weltwirtschaftliche Lokomotive wirken und durch wachsende Importe auch andere Länder aus dem Krisensumpf herausziehen. Die „Lokomotivthese“ scheint inzwischen in den „Schuppen“ verbannt. Nunmehr dominiert die realistischere „Konvoi-These“. Sie geht von koordinierten Anstrengungen aller Geleitzugteilnehmer aus, läßt aber Raum für unterschiedliche Beiträge. Das weltwirtschaftliche Gewicht des Siebener-Geleitzuges ist beträchtlich. Auf die sieben allein entfällt z. B. fast die Hälfte des Welthandels.

Um so wichtiger erscheint es, daß die Gipfelkonferenzen auch zu Aktionen führen. Dies setzt die Überzeugung jedes einzelnen Teilnehmers voraus, da der informelle Charakter der Gipfelkonferenzen Mehrheitszwang ausschließt und jedem Teilnehmer sein Entscheidungsrecht beläßt. Bei den Aktionen lassen sich defensive und offensive unterscheiden. Defensive Aktionen dienen dazu, weltwirtschaftlich schädliche nationale Maßnahmen zu verhindern. Als Beispiel sei das wiederholte Gipfelversprechen genannt, protektionistischen Tendenzen entgegenzutreten. Das Verhindern nationaler Alleingänge auf Kosten der Partner markiert den wichtigsten Unterschied zur Krisenreaktion 1929

⁵⁾ Interview mit Helmut Schmidt in: Die Zeit v. 21. 7. 1978, S. 3.

und sollte nicht unterbewertet werden⁶⁾. Als offensive Aktion wäre dagegen z. B. die Einigung über Zollsenkungen — international — oder ein Kompromißpaket nationaler Maßnahmen, z. B. amerikanische Einsparungen bei den Olimporten und fiskalische Maßnahmen zur Förderung des Wachstums in der Bundesrepublik, anzusehen.

Ziel von Gipfelkonferenzen dürfte es u. a. auch sein, den einzelnen Regierungen Schützenhilfe zu leisten bei der Durchsetzung von international erwünschten Maßnahmen, die aber innenpolitisch eventuell schwer durchsetzbar sind. Ein Beispiel ist die Drosselung der amerikanischen Olimporte. Auch für Gipfelkonferenzen gilt, daß die Spitzen der Exekutive eingebunden bleiben in ihre nationalen Regierungssysteme und ihre Entscheidungsfreiheit faktisch beschränkt ist durch den nationalen politischen Entscheidungsprozeß. Ist z. B. für eine Maßnahme ein Gesetz erforderlich, muß die Zustimmung des Parlaments gewonnen werden. So hat sich der deutsche Bundeskanzler in Bonn auch nur verpflichtet, finanzpolitische Expansionsmaßnahmen dem Parlament vorzulegen.

III. Die Akteure

Ein Modell der Schlüsselländer, wie es den Gipfelkonferenzen zugrunde liegt, beruht auf der Annahme, daß die Wirtschaftsgrößmächte eine besondere Verantwortung haben und daher eine gesonderte Abstimmung und Koordination notwendig ist und auch im Interesse der wirtschaftlich weniger gewichtigen Länder liegt. Gegen diese Argumentation bestehen zwei ernst zu nehmende Einwände.

Einmal gilt, daß auf dem Wirtschaftsgipfel in der heutigen Form gerade nicht alle wichtigen Wirtschaftsmächte vertreten sind. Giscard d'Estaing hat in einem Interview vor der Bonner Gipfelkonferenz⁸⁾ die weltwirtschaftliche Lage analysiert und ist dabei von acht Polen ausgegangen, deren Beziehungen zueinander

Da in marktwirtschaftlich organisierten Ländern die politischen Instanzen nur den Ordnungsrahmen bestimmen und finanzpolitische Impulse geben können und da für die wirtschaftlichen Entscheidungen von Produzenten und Konsumenten psychologische Komponenten eine wichtige Rolle spielen, zielen Gipfelkonferenzen nicht zuletzt darauf ab, ein Klima des Vertrauens zu verbreiten, um damit die Voraussetzungen für verstärkte privatwirtschaftliche Aktivitäten zu verbessern. Dies gilt besonders für eine Periode, in der die Unsicherheit der privaten Akteure als ein Haupthindernis für die Krisenbewältigung angesehen wird. Der psychologische Aspekt der Vertrauenswerbung mit Hilfe der Gipfelkonferenz durchzieht daher auch wie ein roter Faden insbesondere die Presseerklärung des französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing nach der Bonner Konferenz⁷⁾. Die Erreichung des psychologischen Zieles wird aber durch eine Asymmetrie erschwert. Der mit Gipfelkonferenzen verbundene hohe Erwartungshorizont führt leicht dazu, daß Aktionen im defensiven Bereich unterbewertet und nur bescheidene Ergebnisse bereits als Mißerfolg angesehen werden.

berücksichtigt werden müßten: vier industrialisierte Pole, nämlich Nordamerika, Westeuropa, Japan und die sozialistischen Länder, sowie darüber hinaus die erdölexportierenden Länder, die halbindustrialisierten Schwellenländer (z. B. Mexiko, Brasilien), die übrigen Entwicklungsländer und China. Von diesen acht „Polen“ — zumindest bei den drei Entwicklungsländerpolen handelt es sich um geographisch und interessenmäßig sehr heterogene Gruppierungen — sind nur drei auf dem Gipfel präsent, Westeuropa gleich viermal, Nordamerika zweimal, dazu Japan. Die Gipfelkonferenzen sind also selbst für die „Pole“ nicht repräsentativ, und die Reichweite von Gipfelbeschlüssen ist von vornherein stark eingeschränkt. Andererseits wären bedeutsame Integrationsfortschritte von einem Acht-Pole-Gipfel in der heutigen Situation schwerlich zu erwarten. Erst die größere System- und Interessennähe Nordamerikas, Westeuropas und Japans berechtigt zu der Hoffnung, daß Gipfelkonferenzen zu einer abgestimmten und auf gemeinsame Ziele koordinierten Wirtschaftspolitik führen.

⁶⁾ Als Gipfelerfolg auch von Helmut Schmidt betont: „Wenn es im Laufe der letzten vier Jahre diese Treffen nicht viermal gegeben hätte, wäre möglicherweise die Weltwirtschaft in eine ähnlich tiefe Depression geraten wie Anfang der dreißiger Jahre.“ Interview in: Die Zeit, a. a. O., S. 3.

⁷⁾ Vgl. Erklärungen auf der Pressekonferenz, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 80 v. 19. 7. 1978, S. 763 f.

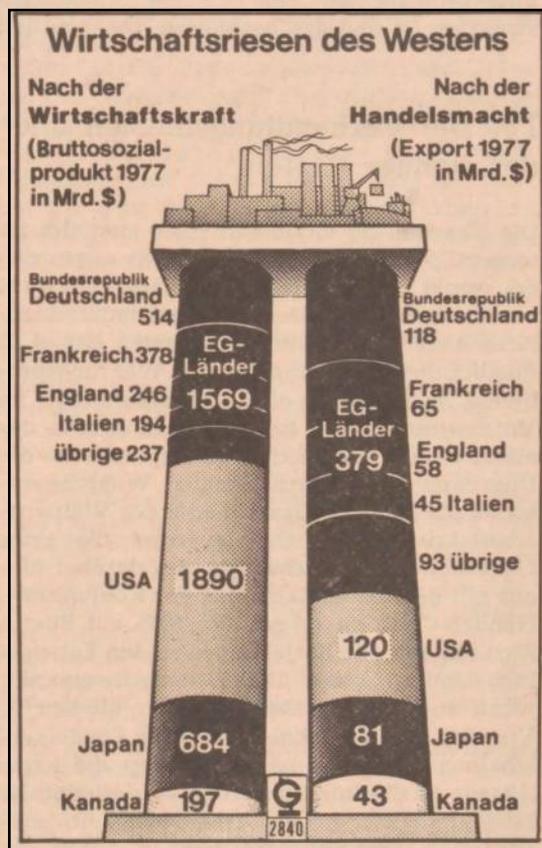
⁸⁾ In: Die Welt v. 13. 7. 1978.

Der zweite Einwand lautet: Die Exklusivität bei Gipfelkonferenzen bedinge einen „undemokratischen“ Entscheidungsprozeß. Zwar liege es im Interesse aller Länder, daß die Wirtschaftsgroßmächte ihre Politik aufeinander abstimmen, um die Krise zu bekämpfen, aber die Teilnahme am Gipfel bedeute auch einen Interessenfilter. Es besteht ohne Zweifel die Gefahr, daß in den Versuch einer abgestimmten Politik allein die Interessen der Gipfelteilnehmer einfließen, „über den Wolken“ die Interessen der „Talbewohner“ dagegen außer Sicht geraten.

Der Realitätsgehalt solcher Erwägungen wird durch die Auseinandersetzungen um die Gipfelteilnahme belegt, die nicht allein mit Prestigesucht zu erklären sind. Ausgangspunkt dürfte der im Währungsbereich seit 1962 existierende Zehnerklub⁹⁾ der wichtigsten westlichen Industriestaaten gewesen sein, dem die USA, Großbritannien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Belgien und Schweden angehören. Aus dem Zehnerklub hat sich 1973 eine noch elitärere Fünfergruppe — USA, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Japan — gebildet, die versucht hat, Streitfragen der Währungsreformverhandlungen „vorzuklären“. Der vehemente Protest insbesondere Italiens dürfte ein Grund gewesen sein, Italien zu der ersten Gipfelkonferenz in Rambouillet, auf der Währungsfragen im Zentrum standen, einzuladen. In der Quotenstruktur des IWF — mit den Quoten wird versucht, das wirtschaftliche Gewicht der einzelnen Länder zu messen — rangiert aber Kanada noch vor Italien, und zudem dürften auch die USA an einem Abbau der zahlenmäßigen Dominanz der Westeuropäer interessiert gewesen sein. Ab der zweiten Konferenz wurde also auch Kanada in den exklusiven Klub aufgenommen, und aus dem Sechsergipfel wurden „die glorieichen Sieben“.

Inzwischen handelt es sich sogar um sieben-einhalb oder acht Teilnehmer. Die Kritik der kleineren Länder äußerte sich besonders heftig in der Europäischen Gemeinschaft, wo ein Teil der wirtschaftspolitischen Kompetenzen, insbesondere beim Handel, von der nationalen Ebene auf die Gemeinschaftsorgane überge-

gangen ist. Zu Recht wurde deshalb argumentiert, daß zumindest bei Themen mit Gemeinschaftskompetenz die nationale Gipfelpräsenz der großen EG-Staaten allein unzulässig sei, da die EG als Ganzes und damit auch die kleineren Mitgliedsländer direkt betroffen seien. Der Präsident der EG-Kommission, Jenkins, wurde deshalb auf dem dritten Gipfeltreffen in London hinzugezogen, aber nur am zweiten Tag, an dem Themen mit Gemeinschaftskompetenz — GATT-Verhandlungen, Nord-Süd-



Dialog, Energieversorgung — auf der Tagesordnung standen. Diese „halbe“ Beteiligung führte zu einem „Hauskrach“¹⁰⁾ in der EG, da die kleineren Mitgliedsländer befürchteten, unabhängig von der Tagesordnung werde die Substanz aller anstehenden Fragenkreise schon am ersten Tag behandelt. In Bonn wurde Kommissionspräsident Jenkins daraufhin voll an den Verhandlungen beteiligt.

Eine analoge Auseinandersetzung um die Beteiligung gab es auch auf nationaler Ebene. Neben den Staats- bzw. Regierungschefs wa-

⁹⁾ Anlaß der Gründung war die Bereitschaft der Zehn, dem IWF bei einer Gefährdung des internationalen Währungssystems Sonderkredite bereitzustellen. Die Aktivitäten des Zehnerklubs gingen aber schnell über den ursprünglichen Zweck hinaus und trafen auf heftigen Protest der anderen IWF-Mitglieder.

¹⁰⁾ Vgl. „Hauskrach in der EG vor dem Wirtschaftsgipfel“, Süddeutsche Zeitung v. 5. 5. 1977, S. 2.

ren in der Regel die Außen- und die Finanzminister beteiligt. Unter dem Gesichtspunkt der fachlichen Kompetenz ist dabei sicherlich nicht uninteressant, daß von den sieben Staats- bzw. Regierungschefs allein vier — Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt, Takeo Fukuda und James Callaghan — ehemalige Finanzminister sind. Die Beteiligung der Finanzminister erscheint in den meisten Staaten auch ganz selbstverständlich, da die bundesdeutsche Kompetenzaufteilung in Wirtschafts- und Finanzministerium eine hiesige Sonderkonstruktion ist und das besondere Ansehen und

Gewicht des deutschen Wirtschaftsministers zudem auf eine spezifische, von Ludwig Erhard begründete Tradition zurückgeht. Auch bei der Forderung von Wirtschaftsminister Graf Lambsdorff nach direkter Beteiligung am Gipfeltreffen dürften sowohl Prestige- als auch Kompetenzüberlegungen im Spiel gewesen sein. Die Folge war die Neuerung einer deutschen Ministerstafette auf dem Bonner Gipfel. Erstmals erhielt auch der deutsche Wirtschaftsminister Zutritt, allerdings — so der Kompromiß — nur partiell, nämlich bei den Themen internationale Handelsfragen und Energie¹¹⁾.

IV. Die Verhandlungsthemen und Verhandlungsergebnisse des Bonner Gipfels

Die Themen der Gipfelkonferenz sind sich im wesentlichen gleich geblieben, was angesichts der wenig veränderten Problemlage auch nicht verwundern kann. Dennoch sind unterschiedliche Akzente deutlich. Beim ersten Gipfel in Rambouillet 1974 standen die Währungsprobleme, insbesondere die Wechselkursfrage, im Vordergrund. Dazu trug bei, daß gerade der einladende französische Staatspräsident die Unordnung des internationalen Währungssystems als eine wichtige Ursache der Weltwirtschaftskrise diagnostizierte. Aber die erste Gipfelkonferenz beschäftigte sich darüber hinaus mit dem Gesamtkomplex der Konjunktur-, Handels- und Energiepolitik. 1976 auf Puerto Rico bildeten die Beziehungen zu den Entwicklungsländern einen Diskussionsschwerpunkt, wenn auch die Ergebnisse mager blieben¹²⁾. Von den Gipfelsergebnissen 1977 in London erscheinen besonders bemerkenswert die harte Absage an die Inflationsdroge — „Inflation ist kein Heilmittel gegen Arbeitslosigkeit, sondern eine ihrer Hauptursachen“¹³⁾ — und die Festlegung auf Wachstumsraten insbesondere für die Lokomotiven USA, Bundesrepublik Deutschland und Japan, auch wenn Zahlenwerte in der Londoner Erklärung nur indirekt genannt werden. „Einige unserer Länder haben

sich für 1977 angemessen expansive Wachstumsziele gesteckt. Die Regierungen dieser Länder werden ihre Politik laufend überprüfen und verpflichten sich, erforderlichenfalls weitere Maßnahmen zu ergreifen, um ihre erklärten Wachstumsziele zu erreichen ...“¹⁴⁾. Das Nichterreichen der gesetzten Wachstumsziele vor allem in der Bundesrepublik Deutschland und in Japan muß als Vorbelastung der Bonner Gipfelkonferenz angesehen werden.

Die Erfolge der ersten drei Gipfel sind vor allem im Bereich negativer Aktionen — Abwehr nationaler Alleingänge ohne Rücksicht auf die Partner — zu sehen. Der „Stein der Weisen“ zur vollständigen Überwindung der Krise wurde, wie zu erwarten, auch auf dem Gipfel nicht entdeckt. Eine Lösung mußte und muß in beharrlichen, wenn auch vielleicht bescheidenen Fortschritten in vielen Einzelbereichen gesucht werden, wobei die Einzelschritte in eine Gesamtstrategie einzubeziehen sind.

In Bonn wurde erneut über die folgenden fünf Themenkomplexe verhandelt: 1. Wachstum, Beschäftigung und Inflation, 2. Energie, 3. Handel, 4. internationale Währungspolitik und 5. Beziehungen zu den Entwicklungsländern. Alle Themenkomplexe sind in wichtigen Punkten wechselseitig miteinander verbunden. Es war von vornherein klar, daß es zu abgestimmten Aktionen nur kommen würde, wenn die einzelnen Teilnehmer sich zu Beiträgen mit unterschiedlichen Bereichsschwerpunkten verpflichteten, die zu einem Kompromißpaket verschnürt werden könnten. Die Grobstruktur des Paketes zeichnete sich schon vor dem Gipfel ab: Amerikanische Maßnahmen vor allem im

¹¹⁾ Vgl. „Zwei Minister drängeln sich um einen Stuhl“, Die Welt v. 15. 7. 1978, S. 2.

¹²⁾ Zeit und Ort der Veranstaltung sind auch auf die Publizitätsbedürfnisse des um seine Wiederwahl kämpfenden amerikanischen Präsidenten Gerald Ford zurückgeführt worden. Vgl. „Die glorreichen Sieben hinken ins Ziel“, Süddeutsche Zeitung v. 18. 7. 1978, S. 3.

¹³⁾ Erklärung der Gipfelkonferenz von London, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 49 v. 11. 5. 1977, S. 446.

¹⁴⁾ Ebd.

Energiebereich, deutsche und japanische Anstrengungen zur Verstärkung des Wachstums und eine Öffnung des japanischen Marktes für Importe, Beiträge der anderen Teilnehmer vor allem beim weiteren Kampf gegen Inflation und Protektionismus. Als besonderer Erfolg des Bonner Gipfels ist von den Teilnehmern hervorgehoben worden, daß es zu konkreten Verpflichtungen der einzelnen Länder gekommen sei¹⁵⁾. „Die von uns vereinbarten Maßnahmen stützen sich gegenseitig. Ihre Gesamtwirkung dürfte daher größer sein als die Summe ihrer Teile. Wir werden uns nunmehr darum bemühen, die Unterstützung der Parlamente und der Öffentlichkeit für diese Maßnahmen zu gewinnen.“¹⁶⁾ Damit wird zugleich Anspruch und eine wichtige Einschränkung der Bonner Gipfelresultate deutlich. Die Ergebnisse auf den einzelnen Teilgebieten sollen im folgenden kurz analysiert werden.

1. Wachstum, Beschäftigung und Inflation

Die Gipfelteilnehmer setzen auf Wachstum als Mehrzweckwaffe, betonen aber, daß es sich um inflationsfreies Wachstum handeln müsse. Wachstum soll 1. zur Lösung des drückendsten Problems Arbeitslosigkeit beitragen, 2. zu einem besseren Zahlungsbilanzgleichgewicht verhelfen und damit die heftigen Wechselkurschwankungen verringern, 3. den innenpolitischen Druck auf vermehrte Protektionsmaßnahmen mindern. Die unterschiedliche Ausgangslage hinsichtlich Zahlungsbilanz und Inflationsrate bedingt auch unterschiedliche Positionen im Wachstumskonvoi und unterschiedliche Maßnahmenswerpunkte.

Die USA, bei denen eine hohe Wachstumsrate mit einem bedrohlichen Zahlungsbilanzdefizit und einer rasch steigenden Inflationsrate einhergeht, haben versprochen, sich vorerst auf den Kampf gegen die Preissteigerungen zu konzentrieren. Ihren Spielraum für Expansionsmaßnahmen sollen vor allem die Länder in einer starken Zahlungsbilanzsituation und mit relativ niedrigen Preissteigerungsraten nutzen: Japan und die Bundesrepublik Deutschland.

¹⁵⁾ Bundeskanzler Schmidt spricht z. B. von der Verpflichtung zu „substantiellen Beiträgen“, die nur dadurch möglich geworden sei, daß verschiedene Teilnehmer über ihren Schatten gesprungen seien. Vgl. Erklärungen auf der Pressekonferenz, a. a. O., S. 762.

¹⁶⁾ Erklärung auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 80 v. 19. 7. 1978, S. 761. Die Erklärung ist auch abgedruckt worden in: Das Parlament Nr. 29 v. 22. 7. 1978.

Japan hat versprochen, sich für 1979 um eine Steigerung der Wachstumsrate um 1,5-Prozentpunkte zu bemühen und dafür insbesondere die Inlandsnachfrage auszuweiten.

Die Bundesregierung war angesichts der enttäuschenden und ernüchternden Erfahrungen mit dem nicht eingehaltenen Londoner Wachstumsversprechen keinesfalls bereit, sich noch einmal auf Wachstumsraten festlegen zu lassen¹⁷⁾. Bundeskanzler Schmidt hat auch aus seiner Skepsis gegenüber den Wirkungen zusätzlicher staatlicher Finanzimpulse keinen Hehl gemacht¹⁸⁾. Im Rahmen des Kompromißpakets hat die deutsche Delegation auf Drängen der Gipfelmehrheit aber erklärt, „daß sie ihren gesetzgebenden Körperschaften bis Ende August zusätzliche, quantitativ substantielle Maßnahmen um bis zu 1 Prozent des BSP vorschlagen wird, um eine erhebliche Stärkung der Nachfrage und eine höhere Wachstumsrate zu erreichen. Die Größenordnung wird die Aufnahmefähigkeit des Kapitalmarkts und die

¹⁷⁾ In dem Versuch, der internationalen Kritik an der unbefriedigenden deutschen Wachstumsrate zu begegnen, sind in einem Positionspapier der Bundesregierung die positiven deutschen Beiträge für die Weltwirtschaft hervorgehoben worden: u. a. seit 1974 doppelt so starke Wachstumsraten der Einfuhr gegenüber der Ausfuhr und damit Export von Arbeitsplätzen; im Zusammenhang damit Hinnahe einer starken Aufwertung der DM (gegenüber dem US-Dollar seit 1972 z. B. um 60 %); enorme staatliche Finanzdefizite im Dienste der Konjunkturprogrammierung, 1977 z. B. in Höhe von 4–5 % des BSP. Vgl. „Bonn zum Gipfel: Versprechen ist erfüllt“, Frankfurter Rundschau v. 14. 7. 1978, S. 5.

Auch die Presse hat sich an der Verteidigung der deutschen Position engagiert beteiligt. Vgl. z. B. Hans Roeser, Die Lokomotive auf dem Gipfel, in: FAZ v. 14. 7. 1978, S. 1.

¹⁸⁾ So z. B. in einem Interview am Vorabend des Gipfeltreffens: „Die Volkswirtschaften von Industrieländern sind keine Automaten, in die man oben drei Markstücke hineinwirft und unten kommt eine Packung Wachstum heraus.“ (Süddeutsche Zeitung v. 14. 7. 1978, S. 10). Auch dürfen die Anstoßwirkungen einer höheren deutschen Wachstumsrate für das Ausland nicht überschätzt werden. In einer Modellrechnung hat das Institut der deutschen Wirtschaft geschätzt, daß ein zusätzliches Wachstum in der Bundesrepublik um einen Prozentpunkt die deutschen Einfuhren um gut 4 Mrd. DM steigert und damit das Wachstum z. B. in den USA um 0,007 %, Italien 0,07 %, Frankreich 0,06 %, Großbritannien 0,04 % und als Spitzenleistung in den Niederlanden um 0,27 % erhöht wird. Die Schätzung beruht auf der optimistischen Annahme, daß die deutsche Einfuhr real etwa doppelt so schnell wächst wie das Sozialprodukt. Vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Nr. 26 v. 6. 7. 1978, S. 4. Kritisch zum quantitativen Aspekt der Lokomotiven-These auch Adam Ripley, Die Weltwirtschaft nach der Londoner Gipfelkonferenz vom Mai 1977, in: Europa-Archiv, 20. Fg. 1977, S. 734.

Was die sieben „Gipfelländer“ erreicht haben – und erreichen wollen

Land		Wachstum in %	Teuerungsrate in %	Arbeitslose in %
USA	1977	4,8	6,5	7,0
	1978	10,1 Progn.	April 6,6	Juni 5,7
England	1977	0,8	15,9	6,3
	1978	2,7 Progn.	April 7,9	Mai 5,8
Frankreich	1977	3,0	9,8	6,3
	1978	2,5–3,5 Progn.	April 9,0	April 6,3
Italien	1977	1,7	17,0	7,0
	1978	4,5 Progn.	April 12,2	April 7,7
Japan	1977	5,1	8,1	2,0
	1978	7,0 Progn.	April 3,9	März 2,6
Kanada	1977	2,6	8,0	8,1
	1978	5,0 Progn.	April 8,4	April 9,3
Bundesrepublik	1977	2,4	4,5	4,5
	1978	3,5 Progn.	Juni 2,4	Juni 3,9

Quelle: Süddeutsche Zeitung v. 15./16. 7. 1978, S. 31

Notwendigkeit berücksichtigen, ein Wiederaufleben des inflationären Drucks zu vermeiden.“¹⁹⁾ Die vorsichtige Formulierung „bis zu 1 Prozent“ und die einschränkenden Bedingungen sind aber im Transformationsprozeß durch die Massenmedien des In- und Auslandes weitgehend verlorengegangen, so daß im öffentlichen Erwartungshorizont die 13 Mrd. DM (= 1 Prozent) zur magischen Zahl geworden sind. Die inhaltliche Offenhaltung der versprochenen zusätzlichen Maßnahmen war schon deshalb geboten, weil innerhalb der Bundesrepublik dieses Thema heftig umstritten war. Neben den schon genannten Delegationen haben auch die übrigen Gipfelteilnehmer wirtschaftspolitische Maßnahmen versprochen, angesichts ihrer Lage aber mit stärkerem Akzent auf der Inflationsbekämpfung.

Exkurs: Das innenpolitische 13 Mrd.-DM-Paket
Um ihre Gipfelzusage einzuhalten, mußte die Bundesregierung nach der Bonner Konferenz ein zweites, innenpolitisches Paket schnüren. Grundsätzlich gab es zwei Möglichkeiten, den expansiven staatlichen Finanzimpuls inhaltlich auszugestalten: Steuersenkungen — entweder im Bereich der Unternehmenssteuern oder ansetzend bei den privaten Einkommensbeziehern und Konsumenten — oder staatliche Ausgabensteigerungen — wiederum primär im investiven oder konsumtiven Bereich. Die diskutierten Einzelvorschläge waren zahlreich und sprengten zusammen bei weitem die an-

visierte Obergrenze von 13 Mrd. DM. Nach Bundesfinanzminister Matthöfer galt die Suche den Maßnahmen, „welche die größte wirtschaftliche Anstoßwirkung hätten, politisch durchsetzbar, sozial ausgewogen und solide finanzierbar seien“²⁰⁾. Die zentralen Probleme des innenpolitischen Kompromisses sollen skizziert werden, indem das vom Bundeskabinett inzwischen entschiedene Paket an diesem speziellen „magischen Zielviereck“ gemessen wird. Der Kabinettsbeschluß umfaßt im wesentlichen die folgenden Positionen:

- 10–11 Mrd. DM für eine Entlastung bei der Lohn- und Einkommensteuer ab 1. Januar 1979;
- rd. 3 Mrd. DM für Erhöhungen des Kindergeldes und verbesserten Mutterschutz;
- 750 Millionen DM zusätzliche staatliche Mittel für Technologie, Entwicklung und Umweltschutz;
- 1,7 Mrd. DM zusätzliche Steigerung des Bundeshaushalts 1979 gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung.

Die finanzielle Belastung dieser Paketeile würde sich für 1979 auf etwa 16 Mrd. DM belaufen. Der Nettoeffekt vermindert sich aber dadurch, daß als weitere Paketkomponente die Mehrwertsteuer zum 1. Juli 1979 um einen Prozentpunkt (\approx 7 Mrd. DM pro Jahr) erhöht werden soll, um etwa 3,5 Mrd. DM und liegt

¹⁹⁾ Erklärung auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel, a. a. O., Zf. 3.

²⁰⁾ „Koalitionskraftprobe um das Bonner Paket“, Handelsblatt v. 19. 7. 1978, S. 1.

mit 12—13 Mrd. DM an der Obergrenze der Gipfelzusage.

— ab 1. Januar 1980 werden die Abschaffung der Lohnsummensteuer und höhere Freibeträge bei der Gewerbeertragssteuer vorgeschlagen mit geschätztem jährlichen Steueranfall von rd. 3 Mrd. DM.

Der Schwerpunkt des Paketes liegt eindeutig bei steuerlichen Maßnahmen, wobei die Hauptentlastung bei der Lohn- und Einkommensteuer erfolgt. Unter dem Gesichtspunkt der wachstumspolitischen Wirksamkeit hätte sich eine frühere und stärkere Entlastung bei den gewinnunabhängigen Unternehmensteuern angeboten, da diese die Investitionen stärker beeinflussen dürften als die von der Lohn- und Einkommensteuersenkung ausgehende zusätzliche Nachfrage und der eventuelle Leistungsanreiz²¹⁾. Aber dem dürften soziale Symmetriegründe — z. B. gewerkschaftlicher Widerstand gegen „Steuer geschenke“ an die Unternehmen — entgegengestanden haben. Die soziale Komponente kommt vor allem beim verbesserten Kindergeld und Mutterschutz zum Ausdruck. Bei der Frage der Finanzierbarkeit galt es zu prüfen, ob die zusätzlich notwendige Staatsverschuldung noch vertretbar ist, insbesondere nicht konjunkturpolitisch schädliche Zinssteigerungen oder Inflationsbefürchtungen ausgelöst werden. Angeblich hat die Deutsche Bundesbank die auf der Grundlage des Paketes für 1979 notwendige Staatsverschuldung von etwa 60 Mrd. DM für noch vertretbar erklärt²²⁾. Um den Kapitalmarkt nicht überzubelasten, dürfte auch die Mehrwertsteueranhebung schon für Mitte 1979 beschlossen worden sein, obwohl sie unter dem sozialen Aspekt —

relativ stärkere Belastung der schwächeren Einkommensschichten — problematisch ist²³⁾.

Die Frage der Finanzierbarkeit betrifft auch das Verhältnis der drei Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden. Die Lohnsummensteuer, die den Einsatz von Arbeitskräften steuerlich „bestraft“ und damit als der jetzigen Situation besonders unangemessen betrachtet wird, steht den Gemeinden zu. Ihre Abschaffung soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung mit einem neu ausgehandelten Finanzausgleich verbunden werden, der Bund, Ländern und Gemeinden ihren bisherigen Finanzanteil beläßt.

Die damit notwendigen Verhandlungen leiten über zur Zielecke politische Durchsetzbarkeit, die für das Paket dominierend war. Die Ausgangsposition war durch sehr unterschiedliche Vorstellungen in der sozial-liberalen Koalition gekennzeichnet. Die FDP hatte den Steuerbereich als einen Schwerpunkt gewählt, um ihr eigenes liberales Profil zu verdeutlichen, und forcierte diese Bemühungen nach den Wahlniederlagen in Hamburg und Niedersachsen. Sie trat u. a. für eine schnelle Reform bei der Lohn- und Einkommensteuer schon 1979 und Entlastungen auch bei den gewinnunabhängigen Unternehmenssteuern ein und befand sich damit weitgehend in Übereinstimmung mit der CDU/CSU. In einem bekanntgewordenen Schreiben an Bundeskanzler Schmidt hat Bundeswirtschaftsminister Lambsdorff im Hinblick auf die EG-Konferenz in Bremen und den Wirtschaftsgipfel in Bonn erklärt, er halte aus wachstumspolitischen Gründen einen zusätzlichen finanzpolitischen Impuls zu Beginn des Jahres 1979 in Höhe von etwa 10 bis 15 Mrd.

²¹⁾ Der Paketschwerpunkt bei der Lohn- und Einkommensteuerentlastung ist sicherlich auch mit wachsendem Steuerwiderstand der Bürger und seiner möglichen politischen Artikulation in einer „Steuerpartei“ zu erklären. Der Abbau des Tarifsprungs von 22 % linearem Steuersatz auf 30,8 % beim Übergang in die Progressionszone soll die Härte der Steuerprogression mildern. Die verteilungspolitisch motivierte Progression — wachsende prozentuale Steuerbelastung bei höherem Einkommen — führt zu einer „heimlichen“ Steuererhöhung, da sie auch die rein nominellen Einkommenssteigerungen erfaßt, die nur den Preisanstieg kompensieren. Die Progression belastet auch zunehmend die Arbeitnehmer, wie an dem stark ansteigenden Lohnsteueraufkommen deutlich wird. Ohne Steuerentlastung hätte die Lohnsteuer dem Staat 1979 mit geschätzten 103 Mrd. DM allein 12 Mrd. DM mehr gebracht als 1978. Vgl. „Steerschätzungen zwingen Bonn zum Handeln“, Süddeutsche Zeitung v. 26. 7. 1978, S. 4.

²²⁾ So Wirtschaftsminister Graf Lambsdorff in einem Interview, in: Der Spiegel Nr. 31/1978, S. 23.

²³⁾ Für ein stärkeres Heranziehen der indirekten Verbrauchssteuern wird meist auf die inzwischen eingetretene Umschichtung — der Anteil der indirekten Steuern am Gesamtaufkommen hat sich von 50 % auf 40 % vermindert — und die Notwendigkeit einer Angleichung in der EG — die meisten EG-Mitgliedsländer haben höhere Mehrwertsteuersätze — verwiesen. Der Sachverständigenrat hat in seinem jüngsten, wohl nicht zufällig rechtzeitig vor dem Bonner Wirtschaftsgipfel erschienenen Sondergutachten die negativen Verteilungswirkungen einer Mehrwertsteuererhöhung zu relativieren versucht. „Die Verteilungswirkungen, die zunächst von einer partiellen Ersetzung der Einkommensteuer (und anderer investitionshemmender Steuern) durch die Mehrwertsteuer ausgehen würden, wären also gleichsam der vorübergehend zu entrichtende Preis für ein Mehr an Beschäftigung und ein Mehr an verteilbarem Wohlstand in der Zukunft.“ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978, Sondergutachten v. 19. 6. 1978, Zf. 29.

DM — überwiegend durch Maßnahmen zur Verringerung der direkten Steuern — für notwendig²⁴⁾. Die SPD strebte demgegenüber eine Reform der Lohn- und Einkommensteuer erst für 1980 an und wollte erforderliche finanzpolitische Impulse primär durch staatliche Fonds zur Förderung privater Innovationsinvestitionen geben, die eine verstärkte staatliche Beeinflussung der Investitionsentscheidungen ermöglicht hätten. Das inhaltlich überwiegend den FDP-Forderungen entsprechende Paket ist von den Koalitionspartnern als „ausgewogen“ bewertet worden. Der betonte Hinweis, der Kompromiß sei ein Beweis für die Tatkraft und Geschlossenheit der Regierungskoalition²⁵⁾, macht den Stellenwert übergeordneter koalitionspolitischer Erwägungen deutlich. Von der CDU/CSU-Opposition ist das Ergebnis als „fauler Kompromiß“ kritisiert worden²⁶⁾. Da die CDU/CSU-regierten Länder über die Mehrheit im Bundesrat verfügen und die Steuergesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, ist eine weitere Kompromißrunde zu erwarten. Die Forderungen der CDU/CSU richten sich vor allem auf eine stärkere Entlastung bei den gewinnunabhängigen Steuern²⁷⁾, für die allein eine Erhöhung der Mehrwertsteuer annehmbar sei.

2. Energie

Im Energiebereich hatte sich die EG auf ihrem Vorgipfel in Bremen bereits auf das Ziel festgelegt, die Abhängigkeit von eingeführter Energie bis 1985 auf 50 Prozent zu verringern und für jedes Prozent Wachstum des Bruttoinlandsprodukts den Energieverbrauch nur unterproportional um 0,8 Prozent wachsen zu lassen. Die wichtigsten Verpflichtungen wurden aber von dem Hauptenergieverschwender USA erwartet, von dessen Ergebnissen seit London die anderen Gipfelteilnehmer enttäuscht waren²⁸⁾. Die USA sind relativ pro Einwohner und absolut der größte Energieverbraucher der

²⁴⁾ Der Brief ist abgedruckt im Handelsblatt v. 17. 7. 1978.

²⁵⁾ Vgl. „Entlastungen für alle Steuerzahler, Grundfreibetrag erhöht, Tarifsprung beseitigt“, Süddeutsche Zeitung v. 29./30. 7. 1978, S. 1.

²⁶⁾ Vgl. „Regierung: Ein ausgewogenes Konjunkturprogramm. Opposition: Mehrwertsteuer-Erhöpfung voreilig“, FAZ v. 29. 7. 1978, S. 1.

²⁷⁾ Der bayerische Finanzminister Streibl hat insbesondere eine Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer verlangt. Die zur Streichung vorgeschlagene Lohnsummensteuer wird in Bayern, Baden-Württemberg und dem Saarland nicht erhoben.

²⁸⁾ Ähnlich wie die Bundesrepublik im Falle des Wachstums hat die amerikanische Regierung im Energiebereich versucht, die internationale Kritik

Welt und haben trotz hoher Eigenproduktion ihre Ölimporte seit der Ölkrise noch stark gesteigert. Die Ausgaben für Ölimporte sind eine wichtige Quelle des amerikanischen Zahlungsbilanzdefizits, das wiederum den Dollarkurs nach unten drückt, die Unruhe an den Devisenmärkten schürt und damit die Konkurrenzsituation auf den Weltmärkten verzerrt. Die USA haben in Bonn versprochen, bis zum Jahresende ein umfassendes politisches Instrumentarium zu entwickeln, um ihre Ölimportabhängigkeit zu mindern. Zu den Verpflichtungen zählen insbesondere

- eine Verringerung der Oleinfuhr bis 1985 um etwa 2,5 Millionen Barrel (\approx 400 Mill. Liter) pro Tag und damit um 20—25 Prozent,
- für 1978 und 1979 eine geringere Oleinfuhr als 1977,
- bis Ende 1980 die Anhebung des bisher niedrigen Ölpreises in den USA auf das Weltmarktniveau, um den Ölverbrauch einzuschränken und die verstärkte Nutzung von Kohle zu fördern,
- ein unterproportionaler Anstieg des Energieverbrauchs in Relation zum Sozialprodukt, und zwar mindestens im Umfang des EG-Zieles (80 Prozent).

Das umfangreiche Energieprogramm Präsident Carters liegt seit langem dem amerikanischen Kongreß vor, der die wichtigsten Maßnahmen bisher aber blockiert hat. In der Presse ist daher auch kritisiert worden, daß Carter in Bonn zu vage geblieben sei²⁹⁾. Er habe insbesondere keine Zusage gemacht, die in seiner Kompetenz liegenden exekutiven Maßnahmen — z. B. Erhebung von Abgaben auf Importöl³⁰⁾, Importquoten — auszuschöpfen, falls der Kongreß sein Energieprogramm weiter blockiere. Carter selbst hat betont: „Jeder von uns war vorsichtig bei diesem Gipfel. Wir wollten nichts versprechen, was wir nicht auch einhalten können. . . . Jeder der Verantwortlichen ist an die Grenzen dessen gegangen, was er innerhalb der politischen Realität vertreten

zu entkräften. Sie hat insbesondere darauf verwiesen, daß die amerikanischen Ölimporte im ersten Halbjahr 1978 im Vergleich zu 1977 bereits rückläufig seien und das Zahlungsbilanzdefizit stärker auf den wachsenden Fertigwarenimporten und den unzulänglichen Exporten beruhe. Letztere wiederum gingen u. a. auf das Konto des geringen Wachstums der Bundesrepublik und Japans.

²⁹⁾ Vgl. z. B. „Nach dem Gipfel ein neues Deutschlandbild“, Süddeutsche Zeitung v. 20. 7. 1978, S. 4.
³⁰⁾ Diese Berechtigung ist dem Präsidenten durch ein früheres Gesetz eingeräumt worden, der Senat versucht aber bereits, sie zurückzuziehen.

kann ..." ³¹⁾). Nach Presseberichten war gerade bei der Festschreibung der amerikanischen Energieverpflichtungen die Abstimmung mit dem widerspenstigen Kongreß sehr eng, „wurde pausenlos mit den Parlamentsführern in Washington telephoniert“ ³²⁾. Der Erfolg bleibt abzuwarten.

Angesichts der innenpolitischen „grünen Gefahr“ ist interessant, daß auf dem Gipfel einerseits der Schutz der Umwelt und der Bevölkerung hervorgehoben, andererseits die wachsende Bedeutung der Kohle und auch der Kernenergie unterstrichen wurde. „Die weitere Entwicklung der Kernenergie ist unerlässlich und die bei der Durchführung der Kernkraftprogramme eingetretene rückläufige Entwicklung muß umgekehrt werden.“ ³³⁾ In diesem Zusammenhang haben Präsident Carter und der kanadische Ministerpräsident zugesagt, „im Rahmen wirksamer Sicherungsmaßnahmen weiterhin zuverlässige Lieferanten von Kernbrennstoffen zu sein“ ³⁴⁾. Das gemeinsame europäische und japanische Interesse an einer ununterbrochenen Uranversorgung dürfte damit trotz der interpretationsfähigen Formulierung zumindest vorläufig befriedigt sein ³⁵⁾.

3. Handel

Beim Handelsthema ging es einmal um den Abbau von besonders großen Zahlungsbilanzungleichgewichten bei wenigen Ländern, insbesondere den USA und Japan. Hier saß vor allem Japan wegen seiner extremen Exportüberschüsse und seiner gleichzeitigen Behinderung von Importen auf der Anklagebank. Der japanische Ministerpräsident sagte denn auch zu, „auf die Steigerung der Einfuhren durch Ausweitung der Inlandsnachfrage und verschiedene Maßnahmen zur Einfuhrerleichterung“ ³⁶⁾ hinzuwirken. Er erklärte außerdem,

daß die japanische Regierung zur Bewältigung des vorhandenen ungewöhnlich hohen Überschusses den befristeten und außergewöhnlichen Schritt eines Aufrufs zur Mäßigung bei der Ausfuhr ergreift, um das Gesamtvolumen der japanischen Ausfuhren für das Finanzjahr 1978 auf oder unter dem Stand des Finanzjahres 1977 zu halten“ ³⁷⁾.

Das zweite Handelsthema betraf die im Rahmen des GATT seit 1973 geführten Verhandlungen über Zollsenkungen und Abbau von Handelshemmnissen, die sogenannte Tokio-Runde, mit der eine langfristige Weichenstellung für die achtziger Jahre vorgenommen wird. Die ursprünglich gehegte Hoffnung, die Verhandlungen könnten bis zum Bonner Gipfel im wesentlichen abgeschlossen und die Ergebnisse von den Gipfelteilnehmern abgesegnet werden, hat sich nicht erfüllt. Dem Gipfel vorgelegt wurde eine vorläufige Bestandsaufnahme, die wesentliche Streitfragen offenläßt ³⁸⁾.

Die USA drängen vor allem auf besseren Zugang ihrer Agrarprodukte zum europäischen und japanischen Markt. Offen ist auch, wieweit es gelingt, nicht nur Zölle zu senken, sondern auch die nichttarifären Hemmnisse, z. B. auf Importbehinderung angelegte Verwaltungsvorschriften, einzuschränken und strukturkonservierende Maßnahmen, wie Subventionen zur Erhaltung auf dem Weltmarkt an sich nicht mehr konkurrenzfähiger Industriezweige, zu begrenzen. Die Bundesrepublik teilt im Handelsbereich in einigen Streitfragen die Position der USA, muß aber als augenblickliche Präsidialmacht der EG auf europäische Solidarität achten ³⁹⁾.

³¹⁾ Erklärungen auf der Pressekonferenz, a. a. O., S. 766.

³²⁾ Dieter Buhl, Hymnen wie in Heldenopern, in: Die Zeit v. 21. 7. 1978, S. 5.

³³⁾ Erklärung auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel, a. a. O., Zf. 11.

³⁴⁾ Ebd.

³⁵⁾ Für Ende 1979 wird das Ergebnis einer gemeinsam in Auftrag gegebenen Studie über den atomaren Brennstoffkreislauf erwartet, und dann sind neue Auseinandersetzungen um die angemessene Balance zwischen möglichst freier Nutzung der friedlichen Kernenergie für alle Interessierten und Verhinderung waffentechnischer Mißbrauchsmöglichkeiten nicht auszuschließen.

³⁶⁾ Dazu zählen u. a. Dringlichkeitsimporte wie angereichertes Uran, Rohöl und Flugzeugausrüstungen, die allerdings auf mittlere Sicht wenig Entlastung bringen. Vgl. Erklärungen auf der Pressekonferenz, a. a. O., S. 765.

³⁷⁾ Erklärung auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel, a. a. O., Zf. 20.

³⁸⁾ Das „Memorandum of Understanding“ ist von der Gruppe der Entwicklungsländer als weder vollständig noch ausgewogen und vor allem ohne ihre Beteiligung erstellt heftig kritisiert worden. Vgl. Neue Züricher Zeitung v. 16./17. 7. 1978, S. 12.

³⁹⁾ Die schwierige deutsche Position in der Handelspolitik ist in einem Interview auch von Bundeskanzler Schmidt hervorgehoben worden: „Die Haltung der EG halte ich nicht für vorbildlich. Wir stecken da in einem Dilemma, das ich nicht verschweigen will: Wir treten innerhalb der Gemeinschaft mit Entschiedenheit für freien Welt- und gegen protektionistische Bestrebungen auf. Aber wir sind nun einmal Teil dieser Gemeinschaft, die ja auch zu einheitlicher Meinungsbildung fähig sein muß. Das zwingt uns dazu, gegen unsere eigene Überzeugung gelegentlich Kompromisse zu akzeptieren, die wir nicht zu akzeptieren brauchten, wenn wir nicht Mitglied der EG wären.“ Süddeutsche Zeitung v. 14. 7. 1978, S. 10.

Das wenig befriedigende Ergebnis des Bonner Gipfels hinsichtlich der Handelsverhandlungen ist der Auftrag an die Unterhändler, „in Zusammenarbeit mit den anderen Teilnehmern die noch offenen Fragen zu lösen und die Einzelverhandlungen bis zum 15. Dezember 1978 abzuschließen“⁴⁰⁾. Ob vom Gipfel genügend starke Impulse ausgehen, bleibt abzuwarten. Die Zeit drängt aber, da das dem Präsidenten vom amerikanischen Kongreß eingeräumte Verhandlungsmandat zum Jahresende ausläuft.

4. Internationale Währungspolitik

Wenig Neues gab es auf dem Währungssektor. Ein besseres Gleichgewicht in den Zahlungsbilanzen und damit verbunden größere Stabilität der Wechselkurse wird von den Maßnahmen in den anderen Bereichen — Wachstum und Inflationsbekämpfung, geringere Olimporte vor allem der USA und gleichmäßigere Handelsströme, insbesondere Abbau der japanischen Überschußposition — erhofft. „Ungeordneten Verhältnissen“ an den Devisenmärkten sollen die Währungsbehörden auch künftig durch abgestimmte Interventionen entgegenzutreten. Ausmaß und Verantwortung für Interventionen bleiben aber offen und vermutlich auch weiterhin strittig.

Über das spektakulärste Währungsereignis der letzten Zeit, den auf dem Bremer EG-Gipfel gestarteten Versuch einer stabileren Währungszone in Europa, wurde in Bonn nur berichtet. Die amerikanische Haltung zu dem bisher in den entscheidenden Detailregelungen noch offenen Plan, der die Position des US-Dollar erheblich tangieren dürfte, war offenbar vorsichtig abwartend. Eine ausdrückliche Zustimmung blieb jedenfalls aus, was wegen der bisher nur rudimentären Form des europäischen Währungsunternehmens allerdings auch nicht verwundern kann.

5. Beziehungen zu den Entwicklungsländern

Allein in fünf der zum Abschluß der Gipfelkonferenz von den Teilnehmern abgegebenen Presseerklärungen wurde betont, wie stark die Interessen der nichtvertretenen Entwicklungsländer berücksichtigt worden seien, daß sie sozusagen im Geiste dabei gewesen seien. Die gemeinsame Erklärung enttäuscht aber bei den konkreten Zusagen, zumindest ist von dem jüngst diskutierten Marshall-Plan für Entwick-

lungsländer⁴¹⁾ nichts zu entdecken. In der Frage der öffentlichen Entwicklungshilfe, bei der alle sieben Länder 1977 hinter dem von ihnen akzeptierten Zielwert von 0,7 Prozent des BSP zurückblieben und vier nicht einmal die Hälfte erreichten⁴²⁾, heißt es bescheiden: „In den kommenden Jahren können die Entwicklungsländer, vor allem die bedürftigsten unter ihnen, unsererseits mit einem vermehrten Strom von Kapitalhilfe und anderen Ressourcen zur Förderung ihrer Entwicklung rechnen.“⁴³⁾ Allein der japanische Ministerpräsident ging darüber hinaus und erklärte, „er strebe innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren eine Verdoppelung der staatlichen Entwicklungshilfe seines Landes an“⁴⁴⁾. Die Gipfelkonferenz sprach in der Entwicklungshilfe auch eine weitere nichtvertretene Gruppe an, indem sie die Länder der östlichen Wirtschaftsgemeinschaft Comecon aufforderte, eine angemessene Entwicklungshilfe zu leisten⁴⁵⁾. Der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA), einer Weltbanktochter, die Kredite zu besonders günstigen Konditionen an die ärmsten Entwicklungsländer vergibt, wurde eine Mittelaufstockung zugesagt. Sie soll eine real, also unter Ausschaltung der Preissteigerungen, wachsende Kreditvergabe ermöglichen. Versprochen wurden auch verstärkte Hilfsbemü-

⁴¹⁾ Dieser Plan wurde von Giscard d'Estaing in einem Interview vor dem Gipfel noch befürwortet: „Ich glaube, daß alle Überlegungen in dieser Richtung der Idee entspringen, ein zusätzliches Entwicklungshilfesystem zu verwirklichen, das gleichzeitig den Expansionsbedarf und die Schaffung einer zusätzlichen Wirtschaftsnachfrage berücksichtigt und dazu beiträgt, die (Welt-)Wirtschaft aus der derzeitigen Deflation herauszuführen“ (Die Welt v. 13. 7. 1978). Auch auf einer auf den Wirtschaftsgipfel bezogenen internationalen Gewerkschaftskonferenz wurde der „unbestreitbare Zusammenhang zwischen internationaler Beschäftigungs- und Entwicklungspolitik“ (Vetter) hervorgehoben und eine verstärkte entwicklungspolitische Hilfestellung der Industriestaaten verlangt. Vgl. „Vetter erwartet endlich Taten“, Frankfurter Rundschau v. 14. 7. 1978, S. 5.

⁴²⁾ Die öffentliche Entwicklungshilfe der sieben Länder erreichte nach OECD-Angaben die folgenden Werte (in „negativer“ Rangfolge): Italien 0,09 %, Japan 0,21 %, USA 0,22 %, Bundesrepublik Deutschland 0,27 %, Großbritannien 0,38 %, Kanada 0,51 % und Frankreich 0,63 %.

⁴³⁾ Erklärung auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel, a. a. O., Zf. 24. Die Gewerkschaftskonferenz hat das 0,7 %-Ziel noch einmal ausdrücklich unterstützt. Vgl. „Vetter erwartet endlich Taten“, a. a. O.

⁴⁴⁾ Ebd.

⁴⁵⁾ Dieser Appell ist nach dem Motto: Unter Blinden ist der Einäugige König, berechtigt, denn die wirtschaftliche Entwicklungshilfe des Ostblocks ist beschämend niedrig.

⁴⁰⁾ Erklärung auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel, a. a. O., Zf. 17.

hungen für die Entwicklungsländer im Energiebereich sowie Anstrengungen, die Verhandlungen über einen Gemeinsamen Fonds und Rohstoffabkommen erfolgreich abzuschließen. Nach Zeitungsmeldungen sind die USA dafür eingetreten, in Bonn 500 Millionen Dollar zugunsten neuer Energietechnologien in den Entwicklungsländern zuzusagen, aber taktische Erwägungen hätten dagegen gesprochen⁴⁶⁾. Da im nächsten Jahr wichtige internationale

Konferenzen stattfinden werden — u. a. die UNCTAD V —, auf denen die Forderungen der Entwicklungsländer zur Diskussion stehen, ist nicht auszuschließen, daß verhandlungstaktische Überlegungen — Manövriermasse — eine Rolle gespielt haben. Der japanische Ministerpräsident hat offenbart, daß auf dem nächsten Gipfel eine gemeinsame Positionsbestimmung für die UNCTAD-Konferenz vorgesehen ist⁴⁷⁾.

V. Methodische Aspekte der Wirtschaftsgipfel

Untersucht man die Wirtschaftsgipfel unter dem Gesichtspunkt methodischer Veränderungen und damit auch der „Lernfähigkeit“, so zeigen sich einige interessante Entwicklungen. Bemerkenswert ist einmal eine Tendenz zu wachsender Konkretheit der Beiträge, zu denen sich die einzelnen Gipfelteilnehmer verpflichten. In diesem Punkt ist das Bonner Ergebnis zu Recht als Fortschritt gewürdigt worden. Gleichzeitig ist eine Tendenz zu größerer Vorsicht deutlich, was die Reichweite von Versprechungen angeht. Zumindest einige Gipfelteilnehmer haben aus den enttäuschenden Erfahrungen mit den Verpflichtungen des Londoner Gipfels offenbar Konsequenzen gezogen. Dies gilt z. B. hinsichtlich der „politischen Machbarkeit“ von Wachstumsraten. Offenbar ist die Skepsis in dieser Frage aber unterschiedlich ausgeprägt, denn während die Bundesrepublik eine nochmalige Festlegung der Wachstumsraten entschieden abgelehnt hat, haben Italien, Japan und Kanada sich wiederum zu Wachstumsraten bekannt⁴⁸⁾. Deutliche Vorsicht bei den Festlegungen auf dem Bonner Gipfel zeigt sich auch hinsichtlich der Beschränkungen der innenpolitischen Handlungsfreiheit.

In diesem Zusammenhang scheint interessant, daß auch die Wirtschaftsverbände verstärkt auf den Gipfel hin aktiv geworden sind. Auf einem der Bonner Gipfelkonferenz vorangehenden „Gewerkschaftsgipfel“ in Düsseldorf haben führende Gewerkschaftsrepräsentanten aus Nordamerika, Japan und Westeuropa eine 20-Punkte-Erklärung erarbeitet und ihre Forderungen an die Bonner Konferenzteilnehmer

verdeutlicht⁴⁹⁾. U. a. wurde gewarnt, daß bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit der „gewerkschaftliche Damm“ gegen nationale Forderungen nach Einfuhrbeschränkungen brechen könne. Auf nationaler Ebene hat z. B. der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels im Hinblick auf den Wirtschaftsgipfel in einem Schreiben an den Bundeswirtschaftsminister für eine „handelspolitische Vorwärtsstrategie“ plädiert und detaillierte Vorschläge insbesondere für eine weitere Öffnung des EG-Marktes gemacht⁵⁰⁾. Bundeskanzler Schmidt hat vor der Konferenz Vertreter der Unternehmensverbände und der Gewerkschaften zu einem Meinungsaustausch über die Gipfelthematik empfangen.

Die nach den Londoner Versprechungen enttäuschenden Ergebnisse spielten in der Vorphase des Bonner Gipfels eine gewichtige Rolle. Es kam zu Versuchen einseitiger Schuldzuweisung und zu Positionspapieren, mit denen unter Einschaltung der Presse die nationalen Positionen gerechtfertigt und „geschönt“ wurden. Damit verbunden war auch der Versuch, das thematische Terrain für Bonn entsprechend den eigenen Wünschen vorzuprogrammieren⁵¹⁾. In Bonn blieb aber die den unterschiedlichen Interessenschwerpunkten entspre-

⁴⁶⁾ Vgl. „500 Millionen Dollar von den sieben für die Dritte Welt?“, *Die Welt* v. 15. 7. 1978, S. 9.

⁴⁷⁾ Vgl. Erklärungen auf der Pressekonferenz, a. a. O., S. 765.

⁴⁸⁾ Die Reihenfolge der Länder gibt den abnehmenden Grad der Verbindlichkeit und Exaktheit der Wachstumsversprechen wieder.

⁴⁹⁾ Vgl. „Vetter erwartet endlich Taten“, a. a. O., Der italienische Ministerpräsident Andreotti hat sich in seiner Presseerklärung nach Abschluß des Gipfels ausdrücklich auf das Gewerkschaftsdokument bezogen. Vgl. Erklärungen auf der Pressekonferenz, a. a. O., S. 764.

⁵⁰⁾ Vgl. „Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels für handelspolitische Vorwärtsstrategie“, Pressedienst des Bundesverbandes des deutschen Groß- und Außenhandels v. 12. 7. 1978, in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 54 v. 18. 7. 1978, S. 14.

⁵¹⁾ Es lag z. B. im Interesse der Bundesrepublik, der zeitweilig erkennbaren Tendenz, die Bonner Konferenz thematisch einseitig auf die Wachstumsfrage und angebliche deutsche Versäumnisse zu konzentrieren, entgegenzutreten.

chende Themenpalette erhalten und die Realisierungsdefizite gegenüber der Londoner Gipfelerklärung wurden zugunsten einer positiven Zukunftsorientierung anscheinend mit dem Mantel des Wohlwollens zugedeckt.

Für die Verhandlungsstrategien scheint gegolten zu haben, daß die in der Grobstruktur vorab bekannten möglichen Beiträge der einzelnen Teilnehmer im einzelnen bis zum Schluß der Konferenz offengehalten und erst dann im Do-ut-des-Verfahren entschieden und zum Paket verschnürt wurden. Eine Ausnahme von der Regel, den eigenen Beitrag von den Beiträgen der anderen Teilnehmer abhängig zu machen, bildete Japan. Der japanische Ministerpräsident hat in einem Interview⁵²⁾ noch vor der Gipfelkonferenz im Detail die Verpflichtungen genannt, die dann in die Bonner Schlußerklärung eingegangen sind. Wahrscheinlich wurde damit versucht, der zu erwartenden heftigen Kritik am japanischen Rekordüberschuß in der Zahlungsbilanz und den Imporhemmnissen von vornherein den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Interessant ist die zunehmende Institutionalisierung der Wirtschaftsgipfel, die auf drei Ebenen deutlich wird: 1. der zeitlichen Folge, 2. der Vorbereitung, 3. der Nachbereitung. Die als Ad-hoc-Konferenzen gestarteten Wirtschaftsgipfel haben sich zu regelmäßig einmal im Jahr stattfindenden Treffen entwickelt. So ist in Bonn bereits angekündigt worden, daß auch für 1979 ein Wirtschaftsgipfel zu erwarten ist⁵³⁾. Nach Informationen aus japanischen Regierungskreisen wird er vermutlich im Juli 1979 in Tokio stattfinden⁵⁴⁾.

Eine Neuerung bildete die sehr intensive und langfristige Vorbereitung des Bonner Gipfels durch persönliche Beauftragte der Staats- bzw. Regierungschefs⁵⁵⁾, die von seiten der Gipfel-

teilnehmer sehr positiv gewertet worden ist. „... das Weltwirtschaftstreffen in Bonn ist durch persönliche Beauftragte von sehr langer Hand vorbereitet worden. Diese persönlichen Beauftragten — in unserem Fall der Berliner Zentralbankpräsident Dr. Dieter Hiss, früher einmal Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt — haben ein entscheidendes Verdienst daran, daß die Chefs dann innerhalb von 48 Stunden zum Ergebnis kommen konnten.“⁵⁶⁾

Neu ist schließlich auch die in Bonn beschlossene Nachbereitung der Gipfelkonferenz in Form einer Ergebniskontrolle. „Wir haben unsere Beauftragten angewiesen, vor Ende 1978 zusammenzukommen, um den bei der Durchführung der in dieser Erklärung vorgesehenen Maßnahmen erzielten Fortschritt zu prüfen.“⁵⁷⁾ Da wichtige Festlegungen auf das zweite Halbjahr 1978 terminiert sind, z. B. der Auftrag zum Abschluß der Tokio-Runde bis zum 15. Dezember, bietet sich eine Ergebniskontrolle zum Jahresende an. Sie soll dafür sorgen, „daß die Verpflichtungen, die wir aufrichtig getroffen haben, nicht in Vergessenheit geraten in den vor uns liegenden Monaten“⁵⁸⁾. Damit scheint sich ein regelmäßiger Rhythmus von frühzeitiger Vorbereitung, Gipfelkonferenz und Nachbereitung in Form einer Zwischenbilanz der Ergebnisse anzudeuten.

Die Asymmetrie der öffentlichen Urteilsbildung über die Gipfelergebnisse, die auf den spektakulären Charakter der Gipfelkonferenzen und den daraus resultierenden überhöhten Erwartungshorizont zurückgeht, hat insbesondere Bundeskanzler Schmidt vor der Konferenz durch Dämpfung der Erwartungen zu korrigieren versucht. Diese Asymmetrie dürfte aber bereits durch die zunehmende Institutionalisierung und damit auch Normalisierung abgebaut werden.

⁵²⁾ In: Die Welt v. 12. 7. 1978.

⁵³⁾ Vgl. Erklärung auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel, a. a. O., Zf. 31.

⁵⁴⁾ Vgl. „Nächster Wirtschaftsgipfel in Tokio?“, FAZ v. 18. 7. 1978, S. 1.

⁵⁵⁾ Nach Zeitungsberichten haben die persönlichen Beauftragten in drei je zweitägigen Gesprächsrunden „das Gelände der Themen kartographiert“ (so der deutsche Beauftragte). Vgl. Rudolf Herlt, Wenn Carter nichts gibt, in: Die Zeit v. 14. 7. 1978, S. 15.

⁵⁶⁾ Bundeskanzler Schmidt in einem Interview in Die Zeit v. 21. 7. 1978, S. 3. Die Bedeutung der Vorbereitung wurde in den abschließenden Presseerklärungen auch vom amerikanischen und französischen Präsidenten und dem britischen Premierminister hervorgehoben.

⁵⁷⁾ Erklärung auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel, a. a. O., Zf. 31.

⁵⁸⁾ So Präsident Carter. Vgl. Erklärungen auf der Pressekonferenz, a. a. O., S. 766.

VI. Zusammenfassende Bewertung

Die Reaktion der Massenmedien und der Verbände auf die Ergebnisse des Bonner Wirtschaftsgipfels läßt sich am ehesten als „freundliche Skepsis“ charakterisieren⁵⁹⁾. Die freundliche, anerkennende Komponente gilt den Zielen und Zusagen, die Skepsis ihrer Realisierung, wobei mit wachsender Konkretheit der Verpflichtungen ihre Einhaltung auch leichter überprüft werden kann.

Eine der schärfsten Kritiken stammt vom CSU-Vorsitzenden und finanzpolitischen Sprecher der Bundestagsopposition, Franz Josef Strauß⁶⁰⁾: „Auch diesmal hat sich das Schwarzer-Peter-Spiel wiederholt: zu Hause erklärt man, daß die bestehenden Probleme nur international gelöst werden könnten, während man in der internationalen Runde feststellt, daß der jeweils andere die Probleme zu Hause lösen müsse. Der Pomp der Auftritte darf nicht erneut im umgekehrten Verhältnis zu dem stehen, was später als Ergebnis in der praktischen Politik der einzelnen Länder — und auch gerade in der Bundesrepublik Deutschland — herauskommt. Die zum Showbusiness gewordenen Gipfelkonferenzen können nicht konkrete Politik ersetzen ... Die Absichtserklärungen der einzelnen Regierungschefs für ihre Länder enthalten jedoch weitgehend bereits vorher Beschlossenes, teilweise nur Unverbindliches, teilweise werden Maßnahmen angekündigt, die bereits seit Jahren überfällig sind.“⁶¹⁾ Ein Teil der hier genannten Kritikpunkte verweist zumindest auf real vorhandene Gefahren, wie etwa die innenpolitische Instrumentalisierung der Gipfelkonferenzen zur Imagepflege der Teilnehmer oder als Sündenbock für wirtschaftspolitische Versäumnisse im Inland⁶²⁾. Dennoch sind die Wirtschaftsgipfel, insbesondere die jüngst in Bonn durchgeführte Konfe-

renz, mehr als nur „Showbusiness“, obwohl sicherlich auch politische Showelemente nachweisbar sind. Sollten Gipfelkonferenzen längst überfällige Maßnahmen verwirklichen helfen, wäre dies bereits positiv zu werten. So sind auch die Erfolge bei den rein defensiven Aktionen — Verhinderung nationaler Alleingänge zu Lasten der internationalen Wirtschaftsbeziehungen — nicht zu unterschätzen.

Enge Parallelen zeigen sich bei einem Vergleich zwischen der in der Bundesrepublik Deutschland erprobten Konzertierte Aktion (KA)⁶³⁾ und den wirtschaftspolitischen Gipfelkonferenzen, die als Versuch einer auf Staaten bezogenen internationalen „konzertierten Aktion“ interpretiert werden können. Beide Instrumente gehen auf Krisen zurück — die KA auf die erste Rezessionskrise in der Bundesrepublik 1966/67 — und antworten auf Lücken im Konzept der wirtschaftspolitischen Globalsteuerung. Mit der KA wird versucht, die wegen der Tarifautonomie dem direkten Zugriff des Staates entzogene und daher offene einkommenspolitische Flanke zu decken, mit den Gipfelkonferenzen die offene außenwirtschaftliche Flanke. Als Ziel der KA hat der ehemalige Wirtschaftsminister und „Dirigent“ Karl Schiller einmal eine „orientierende Einkommenspolitik der leichten Hand“ genannt, und entsprechend kann als Ziel der Gipfelkonferenzen eine „wirtschaftspolitische Integrationspolitik der leichten Hand“ bezeichnet werden. „Leichte Hand“ steht dabei für das Erfordernis, durch gegenseitige Überzeugung und Diskussion der wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten ein Mindestmaß freiwilliger Koordination zu erreichen.

⁵⁹⁾ Zieht man die unmittelbare Reaktion an den Devisen- und Aktienbörsen als Indikator für die Einschätzung von Wirtschaftsmanagern und Kapitalanlegern heran, scheint hier Skepsis vorzuherrschen.

⁶⁰⁾ Dabei ist wahrscheinlich eine rollenbedingte Zuspitzung der negativen Aspekte einzukalkulieren, wie umgekehrt von Regierungsseite die positiven Momente der Bonner Gipfelkonferenz einseitig betont worden sind.

⁶¹⁾ Franz Josef Strauß, Große Skepsis ist angebracht, in: Bayernkurier v. 22. 7. 1978, S. 1.

⁶²⁾ Als Gefahr ist sicherlich auch eine übertriebene Zuversicht anzusehen, zumindest wenn sie zu Selbstsuggestion der Gipfelteilnehmer führt und in Selbstgefälligkeit mündet. Zur Kritik der Londoner Gipfelkonferenz unter diesem Gesichtspunkt vgl. Adam Ripley, a. a. O., S. 741.

⁶³⁾ Die KA besteht aus einem regelmäßig zusammentretenden Gesprächskreis, an dem unter Vorsitz des Bundeswirtschaftsministers Vertreter der wirtschaftspolitisch wichtigen Ministerien, der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates und der als wichtig eingestuften Spitzenverbände der Unternehmen und der Gewerkschaften teilnehmen. Mit der KA wird versucht, ein zumindest in groben Zügen abgestimmtes wirtschaftspolitisches Vorgehen zu erreichen und insbesondere die autonomen Tarifvertragsparteien in ein solches Konzept einzufügen. Zur Zeit ist die KA blockiert, da die DGB-Gewerkschaften als Reaktion auf die Mitbestimmungsklage der Arbeitgeber vorerst nicht mehr teilnehmen. Für eine Übersicht über die KA vgl. Uwe Andersen, Artikel „Konzertierte Aktion“, in: Kurt Sontheimer, Hans H. Röhring (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 1977, S. 338 ff.

Auch die gegen die KA gerichtete grundsätzliche Kritik ist auf die Wirtschaftsgipfel übertragbar. Für die Befürchtung eines Autonomieverlustes der Verbände, insbesondere der Gewerkschaften, durch die KA steht bei den Wirtschaftsgipfeln die Angst vor einer zu weit gehenden Einschränkung der nationalen Handlungsfreiheit, insbesondere eine indirekte Bindung der nationalen Parlamente. Bedenken gegenüber erweiterten Möglichkeiten für eine dirigistische Wirtschaftspolitik gelten analog, auch wenn sie bei den Wirtschaftsgipfeln vermutlich wegen der bisher bescheidenen offensiven Maßnahmen noch nicht laut geworden sind. Selbst das schwierige Problem des Teilnehmerkreises — exklusiver Klub — stellt sich bei KA und Gipfelkonferenzen in gleicher Weise.

Der Vorwurf mangelnder Effizienz — sogar unter dem Aspekt Showbusiness — ist bei den Instrumenten gemacht worden, und für beide muß als Voraussetzung ihrer Wirksamkeit betont werden: Ohne ein Minimum gemeinsamer

Zielvorstellungen der Teilnehmer — vor allem der Sozialpartner im Falle der KA, der nationalen Repräsentanten auf dem Wirtschaftsgipfel — geht es nicht, ohne daß andererseits eine vollständige Interessenharmonie notwendig und zu erwarten ist. Die Begrenzung der Gipfelteilnehmer auf die system- und interessen nahen westlichen Industriegroßmächte und deren Annäherung in den wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen, z.B. Ablehnung der Inflationsdroge, haben die Erfolgchancen für die Wirtschaftsgipfel ohne Zweifel erhöht. Überzogene Erwartungen sind ebenso wie im Fall der KA fehl am Platze, und auch für die Zukunft dürfte mit Enttäuschungen und Rückschlägen zu rechnen sein. „Unter dem Strich“ ist das Instrument wirtschaftspolitische Gipfelkonferenzen m. E. jedoch ein zwar bescheidener und ergänzungsbedürftiger, dafür aber realistischer und entwicklungsfähiger Beitrag, die krisenträchtige Steuerungsücke auf der Ebene internationaler Wirtschaftspolitik zu verringern.

Betriebliche Vermögensbeteiligung – aus der Sicht der Gewerkschaften

Eine Stellungnahme zum Beitrag
von H.-G. Guski / H. J. Schneider in B 10/78

Die Arbeitgeberverbände bemühen sich seit einiger Zeit, als Alternative für das bisherige Sparverhalten der Arbeitnehmer und auch als Alternative für die 1974 bis auf weiteres gescheiterten Bemühungen um eine überbetriebliche Ertragsbeteiligung die sogenannte betriebliche Beteiligung ins Gespräch zu bringen. Sie bieten sie den Gewerkschaften als Verhandlungsgegenstand in Tarifverträgen an und fordern von der Bundesregierung eine Verbesserung der fiskalischen Förderung betrieblicher Beteiligungen über den schon bestehenden Rahmen der Sparförderung hinaus. Ihre Forderungen sind inzwischen von der CDU und CSU in Form von Gesetzentwürfen aufgegriffen und im Bundesrat sowie im Bundestag eingebracht worden; auch innerhalb der FDP sowie anderer gesellschaftlicher Gruppen scheinen sie zumindest teilweise Anklang zu finden. Dagegen haben sich bisher die

Bundesregierung reserviert und die Gewerkschaften ablehnend verhalten.

Bemerkenswert ist nun nicht nur der Inhalt der Forderungen der Arbeitgeber, sondern auch die Art und Weise, in der sie ihre Position insbesondere in den Medien wiedergeben. Danach gehen die Arbeitgeber bei der Darstellung der bisherigen Beteiligungspraxis als eines angeblich bewährten vermögenspolitischen Vorbildes bei der Erläuterung ihrer Beweggründe für die Ausweitung dieser Praxis und der staatlichen Förderungsmaßnahmen sowie bei der Beschreibung gewerkschaftlicher Standpunkte zumindest recht großzügig vor. Auch fällt eine gewisse Diskrepanz auf zwischen der Darstellung der Arbeitgeberposition in Veröffentlichungen, die für das breite, nicht-fachmännische Publikum bestimmt sind¹⁾, und Publikationen teilweise derselben Autoren, die sich an ein Fachpublikum richten und geringere Verbreitung finden.

I. Zur Problematik praktizierter Beteiligungsmodelle

So wird die für 1975/76 festgestellte Zahl von 770 Beteiligungsbetrieben als unternehmenspolitischer Erfolg ausgegeben. Andererseits geht aus der zugrunde liegenden und referierten Untersuchung derselben Autoren über die Beteiligungspraxis hervor, daß darunter auch 72 namentlich nicht genannte und 72 als „Dunkelziffer“ geschätzte Unternehmen fallen, sowie rund die Hälfte der verbleibenden Betriebe Tochterunternehmen anderer Beteiligungsbetriebe sind²⁾.

Bei der Darstellung der Beträge, die ein einzelner Arbeitnehmer im Rahmen betrieblicher Beteiligung in der Vergangenheit durchschnittlich angesammelt hat bzw. maximal ansammeln konnte, wird generell ein Vergleich zu den Beträgen im Rahmen der normalen Sparförderung unterlassen; dieser Vergleich würde trotz der dabei auftretenden methodischen Probleme ergeben, daß diese Beträge nicht höher gewesen sind als die von einem durchschnittlichen Arbeitnehmer im Rahmen des von der Sparförderung geförderten Kontensparens angesammelten bzw. ansammelbaren Sparsummen³⁾.

genden zitiert als „Bestandsaufnahme“). Allein die Konzerne Thyssen und Mannesmann sind mit zusammen 75 Gesellschaften vertreten.

³⁾ Vgl. Manfred Euler, Nutzung der staatlichen Sparförderung durch private Haushalte im Jahr 1973, in: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 1/1976, S. 14 ff., insbes. S. 16.

¹⁾ Vgl. z. B. Hans-Günter Guski und Hans J. Schneider, Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Diskussion, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 10/78, vom 11. März 1978, S. 15 ff., sowie dies., Vermögensbeteiligung — Der Griff in die Trickkiste, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 12, 17. 3. 1978, S. 56 ff.

²⁾ Vgl. Guski/Schneider, Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland — eine Bestandsaufnahme, Köln 1977, S. 34 (im fol-

Es wird der Eindruck erweckt, als wären die betrieblichen Beteiligungen überwiegend von den Unternehmen zusätzlich zu den normalen Lohnleistungen und betrieblichen Sozialleistungen finanziert worden⁴⁾. Aus der zugrunde liegenden Untersuchung derselben Autoren geht jedoch eher das Gegenteil hervor. Denn die meisten beteiligten Arbeitnehmer (73,2 vH) sind Belegschaftsaktionäre, die die Aktien — wenn auch zum Vorzugskurs — aus ihrem laufenden Lohn kaufen mußten. Guski und Schneider selbst: „Beim Erwerb von Belegschaftsaktien sind Eigenleistungen die Norm, die Ausgabe von Gratisaktien . . . die Ausnahme (in 5,4 vH der Fälle). Hilfestellungen von Unternehmerseite beschränken sich in der Regel auf die Gewährung von Kursvorteilen . . . , ferner auf die Übernahme der Nebenkosten in Form von Steuern und Gebühren . . . sowie in der Einräumung von Finanzierungshilfen (monatliche Ratenzahlungen)“⁵⁾.

Daß nach Guski und Schneider staatliche Prämien im Rahmen der Sparförderung den Kauf zusätzlich erleichtert haben, ist kein besonderes Argument, denn diese Erleichterung ist bei jeder nicht-betrieblichen Sparanlage auch gegeben. Vielmehr müßte hier so argumentiert werden: Der Arbeitnehmer muß froh sein, daß er den Kursvorteil entgegen normalen steuerlichen Vorschriften in der Regel aufgrund § 8 des *Kapitalaufstockungsgesetzes* *) nicht versteuern muß, sonst würde ihm der Kauf der Belegschaftsaktie eher verleidet. Und die Aktiengesellschaften müssen auch über diesen § 8, der im Rahmen der Sparförderung

⁴⁾ Vgl. vor allem Guski/Schneider, Vermögensbeteiligung — Der Griff in die Trickkiste, a. a. O., S. 57.

⁵⁾ Vgl. dies., . . . Bestandsaufnahme . . . , a. a. O., S. 29.

*) § 8 des Gesetzes über steuerrechtliche Maßnahmen bei Erhöhung des Nennkapitals aus Gesellschaftsmitteln und bei Überlassung von eigenen Aktien an Arbeitnehmer in der Fassung vom 10. Oktober 1967 (Bundesgesetzbl. I S. 977) besagt u. a.:

Überläßt eine Aktiengesellschaft ihren Arbeitnehmern eigene Aktien zu einem unter dem Börsenkurs liegenden Kurs (Vorzugskurs) und wird hierbei vereinbart, daß die Aktien innerhalb von fünf Jahren nicht veräußert werden dürfen (Sperrfrist), so gehört der Unterschiedsbetrag, der sich aus dem am Tag der Beschlußfassung maßgebenden Börsenkurs und dem Vorzugskurs errechnet, nicht zu den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, soweit der Unterschiedsbetrag nicht höher ist als die Hälfte des Börsenkurses und die im Laufe eines Kalenderjahres dem einzelnen Arbeitnehmer überlassenen Aktien im Nennbetrag 500 Deutsche Mark nicht übersteigen.

(1975 ist die Sperrfrist von fünf auf sechs Jahre angehoben worden).

eine systemwidrige und ungerechtfertigte Ausnahmeregelung schafft, froh sein, weil sie sonst ihre Belegschaftsaktien sehr viel schlechter verkaufen könnten.

Nun haben mehr als die Hälfte der Beteiligungsunternehmen (genau 55,9 vH) in Verbindung mit der Ausgabe von Belegschaftsaktien eine Kapitalerhöhung durchgeführt. D. h. sie haben die Aktien nicht etwa vorher für ihre Arbeitnehmer an der Börse gekauft und damit eine finanzielle Belastung zu tragen gehabt; sie haben vielmehr ihr Grundkapital im Ausmaß der Belegschaftsaktienausgabe erhöht und von ihren Arbeitnehmern bzw. vom Staat finanzieren lassen. Statt einer Belastung entstand ein Vorteil, der bei einem geringeren bürokratischen Aufwand für Kapitalerhöhungen sicherlich von noch mehr Unternehmen genutzt worden wäre. Aber selbst beim Kauf der Aktien an der Börse entstand mittelfristig für die betreffenden Unternehmen kaum eine Belastung, weil der Börsenpreis über den Weiterverkauf an die Arbeitnehmer und über Steuersparnisse im Zusammenhang mit den Aufwendungen für die Börse weitgehend wieder hereingeholt werden konnte⁶⁾.

Neben dem angeblichen materiellen Vorteil betrieblicher Beteiligungen bleibt von Arbeitgeberseite das mögliche Risiko für den beteiligten Arbeitnehmer fast unerwähnt, das vom Kursverlust bei Beteiligungspapieren bis zum totalen Verlust der Beteiligung beim Unternehmenskonkurs reicht. Immerhin sind von dem bisher angesammelten Beteiligungskapital über 90 vH auch Haftungskapital⁷⁾, so daß bei den „beteiligten“ Arbeitnehmern zum allgegenwärtigen Arbeitsplatzrisiko auch noch das Kapitalrisiko hinzukommt. Gerade in letzter Zeit sind wirtschaftliche Zusammenbrüche und juristische Konkurse von Beteiligungsunternehmen bekannt geworden, darunter das bekannte und ehemals oftmals gerühmte „Ahrensburger Modell“⁸⁾, die auch ein ausführliches Eingehen auf dieses Risiko von seiten der Arbeitgebervertreter nahegelegt hätten.

Durch einzelne Behauptungen⁹⁾ wie auch durch die stark positive Diktion bei der Ge-

⁶⁾ Vgl. ebenda, S. 102 ff.

⁷⁾ Vgl. ebenda, S. 52.

⁸⁾ Vgl. Hans Lüdke, Als es der Firma schlecht ging, wollten Mitarbeiter Kasse machen — vielgerühmtes Ahrensburger Modell blieb eine Illusion, in: Handelsblatt, Nr. 171, 6.9. 1977; vgl. auch Frankfurter Rundschau, Beteiligungsmodell Hohe AG meldet Konkurs an, in: Nr. 229, 3. 10. 1977.

⁹⁾ Vgl. z. B. Guski/Schneider, Vermögensbeteiligung — Der Griff in die Trickkiste, a. a. O., S. 56.

samtdarstellung der Beteiligungspraxis wird schließlich von Arbeitgeberseite der Eindruck erweckt, als hätten sowohl die Arbeitnehmer wie Betriebsräte und Gewerkschaften als ihre Vertreter die angebotenen Beteiligungen überwiegend akzeptiert. Doch wird dies andererseits in der zugrunde gelegten „Bestandsaufnahme“ von denselben Autoren nicht unbedingt bestätigt. In den Großbetrieben mit den weitaus meisten beteiligten Arbeitnehmern hat der größere Teil der Belegschaften keine Belegschaftsaktien gekauft bzw. keine Beteiligung gewollt; bei Banken lag die Beteiligung in mehr als jedem zweiten Betrieb (51,2 vH) unter 50 vH der Belegschaft, bei den Nicht-Banken sogar in mehr als zwei Dritteln aller Fälle (67,9 vH). Hierbei habe sich gerade „im Bereich der Metallindustrie die negative Gewerkschaftshaltung vielfach in geringen Teilnahmequoten der Arbeitnehmer ausgewirkt“¹⁰⁾. In mittelständischen Betrieben dagegen, bei denen die Arbeitnehmer sehr viel höhere Beteiligungsbereitschaft als ihre Kollegen in Großunternehmen gezeigt hatten, gibt es in vielen Fällen einen geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und in manchen Fällen noch nicht einmal einen Betriebsrat.

Aber auch unabhängig von Betriebsrat und Gewerkschaft sind in der Vergangenheit dem einzelnen Arbeitnehmer die Risiken von betrieblichen Beteiligungen durchaus bewußt gewesen. Die daraus resultierenden Widerstände gegen vom Arbeitgeber angebotene Beteiligungen wurden dann auch von Arbeitgeberseite mit vielfältigen Überredungskünsten auszuräumen versucht. Es klingt noch relativ harmlos, wenn man von Praktiken liest, den Arbeitnehmer möglichst in der Kaffeepause anzusprechen oder Werbebriefe so abzuschicken, daß sie möglichst am Wochenende bei den Mitarbeitern eintreffen, um eventuelle skeptische Kollegeneinflüsse auszuschalten¹¹⁾. Es stimmt jedoch außerordentlich be-

denklich, wenn berichtet bzw. empfohlen wird, betriebliche Sonderzahlungen als Erleichterung zum Kauf von Beteiligungswerten unbedingt mit einem Zwang zur Wiederanlage im Betrieb zu verbinden und allenfalls aus psychologischen Gründen eine „Atmosphäre der Freiwilligkeit“ der Wiederanlage zu schaffen¹²⁾. Auch davon ist in weitverbreiteten und öffentlichkeitswirksamen Stellungnahmen der Arbeitgeber nicht die Rede.

Es könnten noch weitere erwähnenswerte Beispiele genannt werden, um zu zeigen, daß die öffentlichkeitsorientierte Darstellung der Beteiligungspraxis durch die Arbeitgeber über das in Zusammenfassungen und Popularisierungen erlaubte Maß undifferenziert, einseitig und beschönigend ist. Doch darauf kommt es hier gar nicht so sehr an. Die Gewerkschaften sind nicht in erster Linie wegen der problematischen bisherigen Beteiligungspraxis gegen betriebliche Beteiligungen, wie die Arbeitgeberseite glauben machen will. Ihre Gegenposition bezieht sich vielmehr auf die vielfältigen Gefahren für die Arbeitnehmer und den Staat, die aus betrieblichen Beteiligungen und insbesondere aus einer weiteren Verbreitung wie einer stärkeren fiskalischen Förderung betrieblicher Beteiligungen erwachsen können. Dabei werden diese Gefahren auch weniger aus der bisherigen Beteiligungspraxis abgeleitet als vielmehr aus den Zielsetzungen der Arbeitgeberseite in Verbindung mit der von ihnen angestrebten Ausdehnung dieser Praxis wie der fiskalischen Förderung. Im folgenden sollen diese Gefahren sozusagen als Spiegelbild von Verlautbarungen der Arbeitgeber aufgezeigt werden, die wiederum überwiegend anderen als den für die breite Öffentlichkeit bestimmten Publikationen entnommen werden können. Diese Gefahren stellen sozusagen den Bezugspunkt der gewerkschaftlichen Gegenargumente dar, die übrigens der Arbeitgeberseite seit längerem bekannt sind, ohne daß dies in Veröffentlichungen der Arbeitgeber, im Unterschied etwa zu dieser „Beilage“, zu einer entsprechenden Auseinandersetzung geführt hat.

¹⁰⁾ Vgl. dies., ... Bestandsaufnahme ..., a. a. O., S. 45 f. und 48.

¹¹⁾ Vgl. ebenda, S. 49; vgl. auch Erich Zettl, Pädagogische Aspekte bei der Einführung eines Beteiligungsmodells, in: Handbuch der Mitarbeiter — Kapitalbeteiligung, hrsg. von Hans J. Schneider, Köln 1977, S. 397.

¹²⁾ So Guski/Schneider, Die Aktie ist am besten, in: Manager-Magazin, Nr. 7/1977, S. 38 ff., hier S. 44.

II. Zu den Gefahren einer Ausdehnung der Beteiligungsmodelle

In erster Linie wollen die Arbeitgeber über betriebliche Beteiligungen die dem Betrieb zur Verfügung stehenden Geldmittel erhöhen¹³⁾. Ein solcher Liquiditätszufluß ist nun auf zweierlei Art und Weise möglich, die in der betrieblichen Beteiligungspraxis auch nebeneinander betrieben werden kann. Entweder wird Gewinn in Lohn umgewandelt, aber nicht ausbezahlt, sondern im Unternehmen einbehalten und dort möglichst lange „angelegt“. Dann spart das Unternehmen hohe Unternehmenssteuern und muß lediglich die viel niedrigeren Arbeitnehmersteuern und Sozialversicherungsabgaben abführen. Die beträchtliche Differenz verbleibt als Ersparnis auf Kosten des Staatshaushalts im Betrieb und stärkt, wie das Unternehmerlager selbst vorrechnet, die betriebliche Liquidität erheblich, nämlich um das 2,5fache¹⁴⁾.

Dieser Mechanismus wird in den um betriebliche Beteiligung werbenden Veröffentlichungen nur angedeutet. Er kann heute schon von allen Unternehmen in der Bundesrepublik in Form von Belegschaftsaktien oder Arbeitnehmerdarlehen oder stillen Beteiligungen genutzt werden. Trotzdem sollen nach den Wünschen der Arbeitgeber die Umwandlungsmöglichkeiten von Gewinn in einbehaltenen Lohn auf noch mehr betriebliche Beteiligungsformen als bisher ausgedehnt werden. Um den Liquiditätseffekt zu erhöhen, sollen die umgewandelten Gewinne bzw. einbehaltenen Löhne sogar möglichst von Lohnsteuern und Sozialabgaben befreit werden, die normalerweise von den Unternehmen an die Finanzämter und Sozialversicherungen abgeführt werden.

Ein weiterer Finanzierungseffekt kann dadurch erzielt werden, daß die Arbeitnehmer eine „Eigenleistung“ zur „betrieblichen Beteiligung“ erbringen. Das heißt, sie sollen einen Teil ihrer bisherigen Ersparnisse aus ihrem laufenden Lohn nicht mehr zu Banken, Bausparkassen und Lebensversicherungen bringen, die bisher fast 99 vH der im Rahmen der Sparförderung angesammelten Ersparnisse aufnehmen. Sie sollen ihre Ersparnisse vielmehr direkt bei ihrem Arbeitgeber „anlegen“,

und damit auch dessen Liquidität verbessern. Um nun die vermögenswirksame Ersparnis der Arbeitnehmer auf betriebliche Anlagen umzuleiten, soll nach den Wünschen der Arbeitgeber der Staat betriebliche Anlagen mit einer höheren staatlichen Prämie bzw. einem anderen zusätzlichen fiskalischen Vorteil versehen als die klassischen und bisher beliebten nicht-betrieblichen Sparanlagen. Damit würde innerhalb der Sparförderung ein nicht gerechtfertigtes Zweiklassenrecht von Sparformen eingerichtet mit privilegierten betrieblichen Anlagen und diskriminierten nicht-betrieblichen Sparformen. Auch diese Konsequenz der Arbeitgeberforderungen wird im Rahmen ihrer Publikationen nicht klargestellt. Nur einmal wird zugestanden, daß schon im Rahmen der bisher geltenden gesetzlichen Bestimmungen die Belegschaftsaktie durch einen steuerlichen Vorteil (§ 8 Kapitalaufstockungsgesetz) zusätzlich zur Sparprämie und zur Arbeitnehmersparzulage „konkurrenzlos“ und systemwidrig privilegiert ist¹⁵⁾.

Begründet wird die Forderung nach einem Liquiditätszufluß vor allem damit, daß sich dadurch die wirtschaftliche Situation der Unternehmen allgemein verbessern würde, insbesondere mehr Investitionen finanziert und damit auch mehr Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Diese Argumentation soll den Eindruck erwecken, als könnte durch die betriebliche Beteiligung ein Beitrag zur Bewältigung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise und der hohen Arbeitslosigkeit geleistet werden¹⁶⁾. Dieser aktuelle konjunkturpolitische Rechtfertigungsversuch von betrieblichen Beteiligungen erweist sich jedoch als unhaltbar. Nach einer jüngsten Untersuchung der Deutschen Bundesbank sind die deutschen Unternehmen im Durchschnitt gut mit liquiden Mitteln versorgt, die sie nicht nur zur Finanzierung ihrer Investitionen, sondern auch in großem Ausmaß zur Bildung von Geldvermögen auf dem Kapitalmarkt verwendet haben¹⁷⁾. Es ist also heute schon genug Liquidität

¹³⁾ Vgl. Guski/Schneider, ... Bestandsaufnahme ..., a. a. O., S. 75.

¹⁴⁾ Vgl. z. B. Jürgen Schröder, Betriebliche Vermögensbildung — Bleibt der DGB unbelehrbar?, in: Der Arbeitgeber, Nr. 5/1978, S. 184.

¹⁷⁾ Vgl. Deutsche Bundesbank, Gesamtwirtschaftliche Finanzierungsströme sowie Bestände an Forderungen und Verpflichtungen 1977, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Nr. 5/1978, S. 11 ff.

¹³⁾ Vgl. die zahlreichen Belege für diese Zielsetzung bei Claus Schäfer, Zur gegenwärtigen vermögenspolitischen Diskussion, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 10/1977, S. 598 ff., hier S. 602 f.

¹⁴⁾ Vgl. Hans-Günter Guski, Probleme der Vermögensbildung aus der Sicht der Arbeitgeber, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. B 36/77, S. 27.

tät für die Erhöhung von Investitionen vorhanden; wenn sie trotzdem nicht zum Investieren genutzt wird, so ist das ein weiteres Indiz dafür, daß die Ursachen für die Krise in der unzureichenden Nachfrage der privaten Haushalte, des Staates und des Auslands zu suchen sind. Das bedeutet aber auch, daß zusätzliche Liquidität durch betriebliche Beteiligung nicht zur Erhöhung der Investition führen würde. Selbst wenn dies aber in geringem Ausmaß der Fall wäre, so würden damit nicht ohne weiteres auch zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Jüngste Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Investitionstätigkeit und Arbeitsplatzentwicklung deuten sogar darauf hin, daß in den letzten Jahren durch den mit neuen Investitionen verbundenen technischen Fortschritt eher mehr Arbeitsplätze vernichtet als neu geschaffen worden sind¹⁸⁾.

Auf jeden Fall ist heute eine Erhöhung der Unternehmensliquidität ökonomisch nicht notwendig bzw. eine konjunkturpolitische Rechtfertigung betrieblicher Beteiligungen nicht möglich. Und wenn sie doch möglich wäre, so müßte man fragen, warum ein solcher Liquiditätszuwachs vom Staat und von den Arbeitnehmern finanziert werden sollte anstatt von den Unternehmen und ihren Eigentümern selber, die in der letzten Zeit schon mehrfach, z. B. durch die Körperschaftsteuerreform oder die Senkung der Vermögen- und Gewerbesteuer, entlastet worden sind — um mindestens 8 Mrd. DM jährlich, wie kürzlich der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Rolf Böhme, vorgerechnet hat¹⁹⁾.

Nun wollen die Arbeitgeberverbände nicht bloß eine Erhöhung der Liquidität mit betrieblicher Beteiligung erzielen, sie wollen sie in einer bestimmten Form, nämlich als „Risikokapital“. Darunter wird aus Arbeitgebersicht verstanden, daß der Arbeitnehmer nicht nur mithaftet bzw. am Unternehmensverlust beteiligt sein soll; er soll auch sein Beteiligungskapital dem Unternehmen möglichst langfristig zur Verfügung stellen, ohne gleichzeitig den letzten Einfluß auf den Auszahlungstermin und die Höhe der Auszahlung seiner Beteiligung zu erhalten:

Das Konkursrisiko für den Arbeitnehmer und damit auch das Risiko der Kumulation von Ar-

beitsplatz und Kapitaleinlage soll nur für eine Sperrfrist von fünf bis sechs Jahren banküblich abgesichert werden, innerhalb deren der Arbeitnehmer seine Beteiligung nicht zu Geld machen kann. Allerdings soll die Konkursversicherung nur den Teil der Beteiligung betreffen, den der Arbeitnehmer selbst aufbringt. Das hat sich in diesem Sinn auch im Gesetzesentwurf der CDU/CSU für eine Verbesserung der betrieblichen Beteiligung niedergeschlagen, was bei Realisierung dieses Entwurfs lediglich auf die Absicherung der Hälfte des individuellen Beteiligungsbetrags hinauslaufen würde²⁰⁾.

Nach Ablauf der Sperrfrist und damit auch der Insolvenzversicherung soll das Beteiligungskapital weiterhin im Betrieb verbleiben. Es heißt sogar bei Schneider: „Unter finanzwirtschaftlichen, vor allem unter Liquiditätsgesichtspunkten, ist ein Mitarbeiter-Kapital anzustreben, dessen Bindung an das Unternehmen vom Arbeitsverhältnis — naturgemäß ein gewisser Widerspruch im Gesamtsystem der Mitarbeiter-Beteiligung — ebenso losgelöst wird wie vom Leben des Kapitalinhabers“²¹⁾. Um dieser Zielsetzung möglichst nahezukommen, werden von Arbeitgeberseite vielfältige Überlegungen angestellt und Ratschläge gegeben, wie die unternehmerische Dispositionsfreiheit über das Beteiligungskapital möglichst gesichert bzw. die Verfügungsfreiheit des Arbeitnehmers über sein Beteiligungskapital sowohl zeitlich als auch in der Höhe möglichst eingeschränkt werden kann²²⁾. Im CDU/CSU-Gesetzesentwurf haben sich diese Vorstellungen beispielsweise in dem Vorschlag niedergeschlagen, die Auszahlung des Beteiligungskapitals an den Arbeitnehmer nur ratenweise bis zu bestimmten Höchstbeträgen zu erlauben²³⁾.

Bei Realisierung dieser Vorstellungen würde sich die betriebliche Beteiligung dem Arbeitnehmer als eine Anlageform darbieten, über die er im Normalfall nur wenig selbst bestimm-

¹⁸⁾ Vgl. Reinhard Jordan und Hartmut Kühle, Investitionsentwicklung und Krise 1974/75, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 12/1977, S. 737 ff.

¹⁹⁾ Vgl. Handelsblatt, BDI-Steuerwünsche sind unerfüllbar, in: Nr. 92, 26./27. 5. 1978.

²⁰⁾ Vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung freiwilliger betrieblicher Gewinn- und Kapitalbeteiligung, S. 6, sowie die Begründung, S. 7, in: Presse-Mitteilungen der CSU (Nachrichten aus der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag) Nr. 97/1978.

²¹⁾ Vgl. Hans J. Schneider, Finanzwirtschaftliche Auswirkungen einer Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter, in: Handbuch ..., a. a. O., S. 300 ff., hier S. 317.

²²⁾ Vgl. z. B. ebenda, S. 316 sowie weitere Belege bei Claus Schäfer, a. a. O., S. 603.

²³⁾ Vgl. den Gesetzesentwurf ..., a. a. O., Begründung, S. 6.

men kann. Im Extremfall verliert er sie sogar oder muß sie gegen ein anderes elementares Risiko eintauschen: Er kann z. B. zu den jährlich durchschnittlich 100 000 Arbeitnehmern gehören, die vom Konkurs betroffen sind²⁴⁾; oder er fordert, wie kürzlich beim „Ahrensburger Modell“ geschehen, seine Beteiligung zu einem dem Arbeitgeber und dessen betrieblicher Liquiditätslage ungünstigen Zeitpunkt zurück und gefährdet damit die betriebliche Geschäftsgrundlage und seinen Arbeitsplatz. Tatsächlich ist gerade das letztere Risiko um so wahrscheinlicher, je größer der Anteil des Beteiligungskapitals am Unternehmenskapital ist. Der Arbeitgeber wiederum hat hierin einen Grund mehr, für eine möglichst langfristige und ungestörte Verweildauer des Beteiligungskapitals im Betrieb vorzusorgen.

Ein weiteres Problem neben Risiko und mangelnder Verfügbarkeit beim Beteiligungskapital ist der Charakter der Beteiligung als einer angeblich zusätzlichen betrieblichen Leistung an den Arbeitnehmer. Im Zusammenhang mit der Insolvenzversicherung ist schon deutlich geworden, daß die Befürworter betrieblicher Beteiligung zumindest teilweise eine Finanzierung durch den Arbeitnehmer selbst erwarten. Die Arbeitgeber streben sogar an, daß in Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften Barlohnerhöhungen um den Betrag der betrieblichen Beteiligung niedriger vereinbart werden sollen. Sie wollen tarifvertraglich ein betriebliches Zwangssparen durchsetzen, um die tariflich bedingten Lohnkostenerhöhungen zu senken²⁵⁾. Damit hätte der Arbeitnehmer die Finanzierung der betrieblichen Beteiligung allein zu tragen.

Aber auch soweit betriebliche Beteiligungen durch Umwandlung von Gewinn in einbehaltenen Lohn finanziert werden sollten, ist die Zusätzlichkeit dieser „Leistung“ fragwürdig. Denn die betriebliche Beteiligung konkurriert, wenn sie trotz aller Vorkehrungen irgendwann einmal zur Auszahlung und damit zur Belastung für das Unternehmen führt, prinzipiell mit allen anderen betrieblichen Leistungen des Arbeitgebers für die Arbeitnehmer, die heute oder in Zukunft finanzielle Belastungen bedeuten. Deshalb kann der Unternehmer im Rahmen seiner langfristigen Planung im wesentlichen nur über die Struktur seiner betrieblichen Leistungen, weniger über die Höhe der davon abhängigen Belastungen entscheiden.

²⁴⁾ Vgl. Jürgen Schröder, a. a. O., S. 184.

²⁵⁾ Vgl. H. Croonenbroeck, Vermögensbildung — Förderung betrieblicher Beteiligungen, in: Der Arbeitgeber, Nr. 1/1976, S. 30 f.

Nach welchen Gesichtspunkten diese Entscheidungen getroffen werden, kann z. Z. anhand einer tendenziellen Umstrukturierung der betrieblichen Altersvorsorgeleistungen beobachtet werden. So entscheiden sich viele Unternehmen zunehmend gegen entsprechende Zahlungen und Vereinbarungen im Rahmen der Bestimmungen des Betriebsrentengesetzes und der daran anknüpfenden Rechtsprechung, die die Entwicklung und die Fälligkeit der Betriebsrentenansprüche und damit auch die daraus resultierenden finanziellen Belastungen der Dispositionsfreiheit der Arbeitgeber weitgehend entziehen. Stattdessen gehen sie zu anderen Vorsorgeformen wie etwa Gehaltsumwandlungs-Direktversicherungsverträgen über, die diese Dispositionsfreiheit erhöhen und sogar die finanzielle Belastung auf den Arbeitnehmer überwälzen. Gleichzeitig wird die Forderung erhoben, das Betriebsrentengesetz im Interesse der Unternehmen zu ändern²⁶⁾. Die Ausdehnung der betrieblichen Beteiligungspraxis und deren fiskalische Förderung könnte nun diese Tendenz verstärken, für den Arbeitnehmer bisher sichere und unproblematische Leistungen durch unsichere-problematische zu ersetzen bzw. den weiteren Ausbau bewährter betrieblicher Leistungen zu erschweren.

Schließlich bedroht auch der Ausfall an Steuern und Sozialabgaben durch betriebliche Beteiligungen die materielle Lage der Arbeitnehmer, weil der Einnahmeausfall beim Staat entweder zur Einschränkung öffentlicher Leistungen oder zur Erhöhung generell von Steuern und Abgaben führen muß. Tatsächlich ist der mögliche Ausfall an Steuern und Sozialabgaben, insbesondere bei Realisierung der Wünsche der Arbeitgeber zur stärkeren Förderung betrieblicher Beteiligungen durch den Staat, erheblich.

Der Einnahmeausfall wird, wie die Arbeitgeberseite selbst beschreibt, durch einen „Steuer-spar- und Steuerstundungseffekt“ erzielt²⁷⁾. Der erstere ergibt sich aus der Auffächerung des hochbesteuerten Unternehmensgewinns auf eine Vielzahl kleinerer Steuerzahler, so daß

²⁶⁾ Vgl. z. B. Handelsblatt, Betriebsrenten sind zu riskant geworden — Betriebliche Altersversorgung nicht ausgedehnt, in: Nr. 74, 26. 4. 1978, sowie dass., Betriebsrentensysteme sind jetzt unzumutbar, in: Nr. 91, 24. 5. 1978.

²⁷⁾ Vgl. dazu Hans J. Schneider, in: Handbuch ..., a. a. O., sowie Claus Esser, Möglichkeit des Steuerstundungs-Effektes durch Verschiebung des Zuflusses von investiven Erfolgsteilungen bei den Mitarbeitern, ebenda, S. 270 ff.

das zu zahlende Steuervolumen des Unternehmens erheblich geringer wird als im Fall der Nicht-Beteiligung. Geht man davon aus, daß entsprechend dem Gesetzentwurf der CDU/CSU die in den vorgeschlagenen §§ 19 a und 40 c des Einkommensteuergesetzes genannten Förderungshöchstbeträge von 2 400 DM pro Arbeitnehmer durch Umwandlung von Gewinn in einbehaltenen Lohn realisiert werden²⁸⁾, so hätte dies folgende Konsequenz: Bei rund 17 Millionen Arbeitnehmern außerhalb des öffentlichen Dienstes und einer gegenwärtigen Unternehmenssteuerbelastung je nach Unternehmensform und Unternehmensgröße zwischen 50 und 70 vH würde sich eine gesamtwirtschaftliche Beteiligungssumme von rund 40 Mrd. DM und damit ein Ausfall an Unternehmenssteuern von rund 25 Mrd. DM ergeben.

Diesem Ausfall an Unternehmenssteuern stehen jedoch nicht ohne weiteres in Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Beteiligungssumme von 40 Mrd. DM zusätzliche Lohnsteuern und zusätzliche Sozialabgaben gegenüber. Zumindest während der Sperrfrist von fünf bis sechs Jahren brauchen die Unternehmen diese Abgaben nicht an das Finanzamt abzuführen und können damit ihre Liquidität um die genannten 25 Mrd. DM erhöhen. Denn „solange die Mitarbeiter noch nicht über ihre Beteiligung frei verfügen können... ist auch kein Zufluß gegeben, und ohne Zufluß können Einkommensbestandteile nicht besteuert werden“. Fehlende Steuerpflicht bedeutet aber auch gegenwärtig in der Regel fehlende Pflicht zur Leistung von Sozialabgaben. Dieser sogenannte „Stundungseffekt“ ist in der letzten Zeit von mehreren Gerichten bestätigt worden und auch sogleich von den Befürwortern betrieblicher Beteiligungen als „Markstein“ gewürdigt worden²⁹⁾.

Der aus diesem Effekt resultierende vorübergehende Einnahmeausfall für Gebietskörperschaften und Sozialversicherung würde jedoch zumindest teilweise zu einem endgültigen Einnahmeausfall, wenn es nach weiteren Vorschlägen im Rahmen des CDU/CSU-Gesetzentwurfs ginge. In den schon genannten neu einzufügenden Paragraphen wird vorgeschlagen, im Rahmen des erwähnten Höchstbetrages 500 DM völlig von der Lohnsteuerpflicht zu befreien und für den Rest von 1 900

DM eine pauschale Besteuerung von durchschnittlich 22 % zu ermöglichen. Damit würden bei einer gegenwärtigen durchschnittlichen Lohnsteuerbelastung von rund 25 % nach Ablauf der Sperrfrist von den normalerweise zu zahlenden Lohnsteuern in Höhe von rund 10 Mrd. DM gesamtwirtschaftlich effektiv nur noch rund 7 Mrd. DM zu zahlen sein. Für die Sozialabgaben würden bei wie bisher weitgehender Parallelität von Lohnsteuerbefreiung und Sozialabgabenbefreiung ähnliche Größenordnungen gelten. Das heißt, im Endeffekt könnten die Unternehmen im Rahmen der im CDU/CSU-Gesetzentwurf gezogenen Grenzen und Bestimmungen einen vorübergehenden Liquiditätszuwachs von 25 Mrd. DM und nach Ende der Sperrfrist und Auszahlung der Beteiligungen einen endgültigen Liquiditätszuwachs von rund 10 Mrd. DM erzielen, der mit entsprechenden Ausfällen an Einnahmen beim Staat gleichzusetzen ist.

Bei Realisierung des Gesetzentwurfs würden die genannten Möglichkeiten wahrscheinlich nicht sofort voll ausgeschöpft bzw. ihre Ausschöpfung würde sich auf einen längeren Zeitraum verteilen. Trotzdem wären auch dann die entstehenden Einnahmeausfälle gewichtig genug, so daß die Finanzpolitiker, insbesondere angesichts der gegenwärtig prekären Situation der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen, solche Konsequenzen nicht akzeptieren könnten; oder sie müßten zur Einnahmeerhöhung an anderer Stelle bzw. zur Reduzierung öffentlicher Leistungen führen. Selbst bei ausschließlicher Finanzierung betrieblicher Beteiligungen durch Eigenleistungen der Arbeitnehmer würden bei Ausschöpfung der von der Opposition vorgeschlagenen Lohnsteuerbefreiung und Lohnsteuerpauschalierung mehrere Milliarden an Steuern und Sozialabgaben verlorengehen.

Zu den bisher genannten Gefahren betrieblicher Beteiligungen kommen weitere hinzu. Betriebliche Beteiligungen sollen erklärtermaßen nach Vorstellungen aus dem Arbeitgeberlager auch den Leistungsdruck im Betrieb vergrößern, die Anpassungsbereitschaft der Arbeitnehmer an kapitalorientierte Unternehmensentscheidungen fördern und damit auch die Solidarität gegenüber Arbeitskollegen und Gewerkschaften abbauen. Unter der Überschrift „Mit der Mitarbeiter-Beteiligung ginge manches leichter“ heißt es zum Beispiel: „Die Mitarbeiter-Beteiligung muß die Leistungsfähigkeit des Unternehmens erhöhen. Sie muß eindeutig am Unternehmenserfolg orientiert

²⁸⁾ Vgl. den Gesetzentwurf ... der CDU/CSU, a. a. O., S. 1—3.

²⁹⁾ Vgl. Handelsblatt, Markstein der Vermögensbildung, in: Nr. 34, 16. 2. 1978.

sein." „Dem Abfall des Leistungsdrucks muß durch vermehrte Leistungsanreize entgegen gewirkt werden. Dazu bedarf es der Differenzierung. Heute ist Mut zur Ungleichheit zu fordern." Die Gewährung betrieblicher Beteiligung an den einzelnen Arbeitnehmer soll also leistungsabhängig gemacht und damit der Unterschied zwischen den Einkommen innerhalb der Belegschaft erhöht werden. Als Leistungsanreiz soll aber auch „der Anteil erfolgsabhängiger Vergütungen an den Jahresbezügen der Mitarbeiter ... drastisch erhöht werden" ³⁰⁾, womit eine kontinuierliche und vorausschaubare Entwicklung auch des einzelnen Arbeitnehmereinkommens im Zeitablauf nicht mehr gegeben wäre.

Und es heißt weiter: „Stillegungen und Verlagerungen von Fertigungen oder Werkteilen, Produktionsumstellungen, Veränderungen der Absatzorganisation, Maßnahmen dieser Art werden wesentlich erleichtert, wenn erfolgsbeteiligte und/oder kapitalbeteiligte Mitarbeiter neben der Sorge um die Erhaltung der Arbeitsplätze ein handfestes Eigeninteresse an der langfristigen Sicherung des Unternehmenserfolges haben. Mitarbeiter-Beteiligungen erhöhen die Bereitschaft der Mitarbeiter, notwendige Veränderungen mitzutragen" ³¹⁾. Diese Wünsche hat anhand eines konkreten Falles beispielsweise die Frankfurter Allgemeine Zeitung so beschrieben: „... der Arbeiter bei der Spinnstoff-Fabrik Zehlendorf wird mit Zorn reagieren, wenn er nach der Ankündigung seiner Entlassung von der bevorstehenden Dividendenerhöhung der Konzernmutter Höchst-AG liest. Doch der ... zornige Chemiarbeiter (wird) anders reagieren, wenn (er) ... Belegschaftsaktien der Höchst-AG (besitzt)" ³²⁾.

Danach ist zu befürchten, daß durch betriebliche Beteiligungen eine vordergründige materielle Interessiertheit erzeugt und vermeintlich

³⁰⁾ Die vorangegangenen Zitate stammen alle aus Wolfgang Drechsler, Mit der Mitarbeiter-Beteiligung ginge manches leichter, in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 146, 30. 6. 1977.

³¹⁾ Vgl. ebenda.

³²⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Umstrittene Rendite, 18. 4. 1977.

che materielle Vorteile beim Arbeitnehmer propagiert werden sollen. Dies könnte das Unbehagen, das heute über die schlechten Arbeitsbedingungen und das Abkaufen von Freizeit, Gesundheit und Lebenserwartung durch „leistungsabhängige" Lohn- und Gehaltszuschläge besteht, ebenso zurückdrängen wie generell die Bereitschaft zu solidarischem und gewerkschaftlichem Handeln gegen eine Bedrohung und für eine Verbesserung der materiellen Situation und der Rechte der Arbeitnehmer. Im Extremfall wird der Arbeitnehmer durch die Drohung mit dem Verlust der behaupteten materiellen Vorteile seiner Beteiligung genauso erpreßbar wie durch das Schüren der Angst vor Arbeitslosigkeit. Erfahrungen in Beteiligungsbetrieben zeigen, daß sogar diese beiden Ängste gegeneinander ausgespielt werden können.

Am Ende der unternehmerischen Wunschvorstellungen bei betrieblicher Beteiligung steht gar folgendes Bild einer Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern und Juristen, die dem Arbeitgeberlager nahestehen. Nach ihnen soll die gegenwärtige Stellung des abhängigen und darum schutzwürdigen und aus seiner Abhängigkeit mitbestimmungsberechtigten Arbeitnehmers durch den Status eines am Unternehmen beteiligten und damit angeblich freien und unabhängigen „Arbeitnehmerkapitalisten" ersetzt werden. In radikaler Konsequenz wird gefordert, das Einkommen des Arbeitnehmerkapitalisten möglichst zum Residual-einkommen zu machen, d. h. sowohl in seiner absoluten Höhe als auch in seiner zeitlichen Entwicklung allein gewinnabhängig zu gestalten. Schutz- und Mitbestimmungsrechte sollen nur durch Kapitalbeteiligung begründet werden; umgekehrt sollen solche Rechte, die bisher auf abhängige Arbeit begründet wurden, möglichst weit abgebaut werden. Die Stellung des „Arbeitnehmerkapitalisten" soll weitgehend risikobestimmt werden ³³⁾.

³³⁾ Vgl. z. B. Wolfram Engels, Mitbestimmung durch Miteigentum, in: Wirtschaftswoche, Nr. 25/1975, S. 44 ff., sowie Ludwig Vollmer, Die Entwicklung partnerschaftlicher Unternehmensverfassungen, Köln 1976.

III. Zur Position der Gewerkschaften gegenüber betrieblichen Beteiligungen

Diese und auch weitere Gefahren für die Arbeitnehmer, die nicht zuletzt aufgrund der Äußerungen aus dem Unternehmerlager so offensichtlich abgeleitet werden können, haben selbstverständlich auf seiten der Gewerkschaften eine eingehende Auseinandersetzung mit den Arbeitgeberambitionen zur betrieblichen Beteiligung bewirkt³⁴⁾.

Die in diesem Rahmen formulierten Gefahren und Gegenargumente gegen betriebliche Beteiligungen wurden jedoch in späteren Veröffentlichungen der Arbeitgeberseite kaum zur Kenntnis genommen. Es wurde in der „Beilage“ vom 11. 3. 1978 sogar der Eindruck zu erwecken versucht, als sei sich das Gewerkschaftslager in seiner Position zur Frage der betrieblichen Beteiligung nicht einig, obwohl die dem Arbeitgeberlager zur Verfügung stehenden Informationen eigentlich das Gegenteil hätten nahelegen müssen.

Andererseits bleibt bezeichnenderweise ein echter Streit innerhalb des Arbeitgeberlagers über die tarifpolitische Strategie bei betrieblichen Beteiligungen unerwähnt, der bis heute nicht ausgeräumt scheint. Dieser Streit, den Ende 1976 wochenlang beispielsweise das Handelsblatt detailliert dokumentierte und kommentierte, wird zwischen den Großunternehmen auf der einen Seite und den Unternehmen der Klein- und Mittelbetriebe auf der anderen Seite ausgetragen, die immerhin rund die Hälfte aller Arbeitnehmer in der Bundesrepublik beschäftigen. Die letzteren lehnten in einer verbandsinternen Abstimmung am 7. 10. 1976 das Beteiligungskonzept der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) u. a. mit der Begründung ab, daß bei Realisierung der Liquiditätsvorteile einseitig den Großunternehmen zugute kommen werde, während sie selbst die hohen Kosten von Konkursversicherungen auch ohne eigene betriebliche Beteiligungssysteme mittragen müßten³⁵⁾.

Bei den Gewerkschaften gibt es dagegen bei der Ablehnung betrieblicher Beteiligungen

keine Uneinigkeit. Die als Beweis für angeblich abweichende Positionen im Gewerkschaftslager von Guski und Schneider vorgebrachten Zitate von Rudolf Sperner, dem Vorsitzenden der Gewerkschaft Bau, Steine, Erden, und Karl Hauenschild, dem Vorsitzenden der Gewerkschaft Chemie, Papier, Keramik, beleuchten lediglich den Stil ihrer Auseinandersetzungen mit der Arbeitgeberseite; sie sagen wenig über ihre inhaltliche Position aus. Diese geht vielmehr aus anderen Äußerungen der beiden Gewerkschaftsführer hervor. So hat Rudolf Sperner in einem anderen als dem von Guski und Schneider zitierten Interview deutlich gemacht, daß heute aufgrund einer veränderten wirtschaftlichen Situation in der Baubranche wie einer Verhärtung der Bauarbeitgeber in der Tarifpolitik für die IG Bau Vermögenspolitik und erst recht betriebliche Beteiligung kein Thema ist³⁶⁾. Und Karl Hauenschild hat sich auf dem letzten Gewerkschaftstag der Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik 1976 in Hamburg eindeutig und ausdrücklich gegen betriebliche Beteiligungen ausgesprochen³⁷⁾.

Diese eindeutigen Aussagen bleiben denn auch in dem Beitrag von Guski und Schneider in der „Beilage“ ebenso unerwähnt wie — noch viel wichtiger — ein Beschluß des Bundesvorstands des DGB vom Dezember 1976 gegen betriebliche Beteiligungen, eines Gremiums, in dem wohlgemerkt neben dem geschäftsführenden Bundesvorstand auch die Vorsitzenden der inzwischen 17 Einzelgewerkschaften Mitglieder sind. Dieser Beschluß ist kurz danach vom DGB-Bundesausschuß, dem höchsten Beschlußgremium zwischen den DGB-Kongressen, gebilligt worden. Und er ist inzwischen in Form eines Antrags des Bundesvorstands vom Ende Mai 1978 in Hamburg abgehaltenen DGB-Bundeskongreß einstimmig angenommen worden — so wie auch weitere Anträge von Einzelgewerkschaften, die sich ebenfalls gegen betriebliche Beteiligung richten, einstimmig als Material zu diesem Bundesvorstands-Antrag verabschiedet wurden.

³⁴⁾ Vgl. z. B. Claus Schäfer, a. a. O.

³⁵⁾ Vgl. z. B. Handelsblatt, Mittelstandsgefälle in der Vermögensbildung, in: Nr. 208, 17. 9. 1976, dass., Kritische Stimmen zum Kölner Vermögenspapier — Handel und Handwerk werden das Konzept ablehnen, in: Nr. 184, 4. 10. 1976, dass., Arbeitgeber auf dem Wege der Besserung?, in: Nr. 189, 11. 10. 1976.

³⁶⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau, IG Bau will Lohn absichern und Fachkräfte halten — Absage an Vermögenspolitik in den nächsten Jahren, in: Nr. 293, 17. 12. 1977.

³⁷⁾ Vgl. das Referat von Karl Hauenschild auf dem 10. Ordentlichen Gewerkschaftstag in Hamburg 1976, wiedergeben in: Presse-Dienst der IG Chemie, Papier, Keramik, Nr. 12/1976, 23. 9. 1976.

Diese Vorgänge und Beschlüsse bekräftigen nicht nur die Haltung der Gewerkschaften gegenüber betrieblichen Beteiligungen, sie richten sich ebenso auch gegen eine Ausweitung der fiskalischen Förderung betrieblicher Beteiligungen. Und sie enttäuschen damit eindeutig die Hoffnungen und Spekulationen aus dem Arbeitgeberlager auf eine veränderte Einstellung der Gewerkschaften. Im Zusammenhang mit der Ablehnung betrieblicher Beteiligungen werden in diesen Beschlüssen aber auch alternative Forderungen an den Gesetzgeber und an die eigene Tarifpolitik der Gewerkschaften gestellt.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die fiskalische Förderung betrieblicher Beteiligungen innerhalb der Sparförderung nicht auszuweiten; statt dessen soll sie eine Generalüberprüfung aller die Vermögensbildung berührenden steuerlichen Vorschriften vornehmen, um Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten zum Nachteil der Arbeitnehmer zu beseitigen. Eine zur Konkretisierung dieser Forderung eingesetzte Arbeitsgruppe von DGB und Einzelgewerkschaften hat ermittelt, daß es für diese Bereinigung eine Vielzahl von Aufgaben und Dringlichkeiten gibt. Sie hat auch klargestellt, daß zu dieser Bereinigung unbedingt die Abschaffung des § 8 des Kapitalaufstockungsgesetzes gehört, der bisher als systemwidrige Privilegierung zusätzlich zur Sparprämie und zur Arbeitnehmersparzulage den Kauf von Belegschaftsaktien gefördert hat.

Es ist abzuwarten, ob diese Forderungen wie die Forderungen der Arbeitgeber nach Änderung der Sparförderung überhaupt vom Gesetzgeber aufgegriffen werden. Nach jüngsten Äußerungen von Bundesfinanzminister Matthöfer scheint die Bundesregierung nicht mehr bereit zu sein, Geld und politische Energien in die Sparförderung zu investieren, nachdem sich insbesondere die konjunkturellen Zielsetzungen der Sparförderung als fragwürdig herausgestellt haben. Deshalb gibt Matthöfer zu erkennen, daß man an der Sparförderung nichts ändern und (mit Ausnahme der Bau-sparförderung) die gegenwärtige Regelung durch Herauswachsen der Sparer über die Einkommensgrenzen lediglich auslaufen lassen will³⁸⁾.

³⁸⁾ Vgl. Handelsblatt, Matthöfer: Sparförderung ist nicht mehr zeitgemäß, ein Handelsblatt-Gespräch mit dem Bundesfinanzminister, in: Nr. 88, 19./20. 5. 1978.

Tatsächlich sind in letzter Zeit auch von anderer Seite, von Banken bis hin zur Opposition, Zweifel am Sinn der Sparförderung aufgekommen³⁹⁾, die in der gegenwärtigen vermögenspolitischen Diskussion von Arbeitgeberseite ebenfalls — wie so viele andere Argumente — keine Berücksichtigung finden. Gleichwohl gibt sie an anderer Stelle selbst zu erkennen, daß auch sie zumindest einen Teil dieser grundsätzlichen Zweifel an der Sparförderung teilt⁴⁰⁾. Für die Gewerkschaften sind solche Zweifel nichts Neues, und die vom Bundesfinanzminister angedeuteten Konsequenzen können sie nicht erschrecken, denn sie haben immer schon eine skeptische Grundhaltung zur Sparförderung eingenommen: Danach kann Sparförderung aus ökonomischen Gründen keine Quelle eines zweiten Einkommens sein und deshalb auch nicht zum Abbau der Vermögens-Konzentration, erst recht nicht beim Produktivvermögen, beitragen. Die im Rahmen von Sparförderung angesammelten Beträge sind allenfalls in der Lage, die entscheidenden und unersetzlichen gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherung im bescheidenen Ausmaß zu ergänzen⁴¹⁾.

Die Forderungen der DGB-Bundeskongreß-Beschlüsse nach tarifpolitischen Instrumenten als Alternativen zu betrieblichen Beteiligungen betreffen überbetriebliche Maßnahmen, mit denen per Tarifvertrag die Arbeitsbedingungen verbessert und die Arbeitsmarktkrise entschärft werden können. Solche Maßnahmen könnten z. B. auf der Ebene einer Branche oder eines Tarifbezirks vereinbarte Branchenfonds oder Branchenkassen sein, die von den jeweiligen Unternehmen zu finanzieren und von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam zu verwalten sind. Mit dem diesen Kassen zur Verfügung stehenden Geld könnten dann Ziele verwirklicht werden, wie sie bisher am

³⁹⁾ Vgl. z. B. Handelsblatt, Lichtenberg: Kürzung staatlicher Sparförderung ist kein Tabu, in: Nr. 222, 18. 11. 1975; Frankfurter Allgemeine Zeitung, Banken: Sparförderung abbauen, in: Nr. 276, 28. 11. 1975; Rheinische Post, Bundesarbeitsgemeinschaft der Groß- und Mittelbetriebe des Einzelhandels: Sparförderung abbauen, in: 14. 5. 1976; Frankfurter Rundschau, CDU fordert Schaffung neuer Arbeitsplätze — Bundesvorstand verabschiedete Programm zur Vollbeschäftigung nach Vorschlägen Geißlers, in: 7. 6. 1977.

⁴⁰⁾ Vgl. Hans-Günter Guski, Probleme der Vermögensbildung aus der Sicht der Arbeitgeber, a. a. O., S. 23 ff.

⁴¹⁾ Vgl. z. B. die DGB-Leitlinien für die Vermögensbildung, beschlossen vom DGB-Bundesvorstand am 3. März 1970, wiedergegeben in: Das Mitbestimmungsgespräch, Nr. 2/3—1972, S. 54.

ausführlichsten von der Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten (NGG) formuliert worden sind. Sie will für Arbeitnehmer vom 55. bzw. 60. Lebensjahr an die wöchentliche Arbeitszeit auf 35 bzw. 30 Stunden verkürzen und den Lohnausfall aus dem Branchenfonds ersetzen. Die kürzere Arbeitszeit bei einem Teil der Beschäftigten soll wiederum zusätzliche Einstellungen bewirken und damit den Arbeitsmarkt entlasten. In anderen Gewerkschaften wird z.B. überlegt, mit solchen Fondsmitteln die betriebliche Altersversorgung zu verbessern, Lohnausgleichszahlungen für den Arbeitnehmer im Fall von Kurzarbeit zu gewähren und Lohnersatzzahlungen für gefährdete Unternehmen zur Verhinderung von Entlassungen vorzusehen.

Nun ist zwar zur Verwirklichung überbetrieblicher Maßnahmen eine Unterstützung von seiten des Staates durch fiskalische Erleichterungen erwünscht, was auch in den erwähnten Beschlüssen auf dem DGB-Bundeskongreß zum Ausdruck gebracht wird. Doch wichtiger als die Hilfe des Gesetzgebers ist hier die Bereitschaft der Arbeitgeber zu entsprechenden Tarifverträgen. Immerhin gab es über die Branchenfonds schon vor dem DGB-Bundeskongreß erste Gespräche zwischen den Arbeitgebern und den Gewerkschaften NGG und IG Chemie, Papier, Keramik, was bezeichnenderweise von Guski und Schneider in ihrem Beitrag auch nicht erwähnt wurde.

Inzwischen ist — Anfang Juni — ein erster Tarifvertrag im Sinn der NGG-Vorstellungen bundesweit zwischen der Zigarettenindustrie und der Gewerkschaft NGG abgeschlossen worden⁴²⁾. Weitere Gespräche zwischen den

⁴²⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Neue Dimensionen der Tarifpolitik, in: Nr. 119, 9. 6. 1978, sowie Frankfurter Rundschau, Erstmals kürzere Arbeitszeit für ältere Arbeitnehmer möglich, in: Nr. 122, 10. 6. 1978.

Tarifparteien über überbetriebliche Maßnahmen werden zumindest von Gewerkschaftsseite angestrebt. Sie werden zeigen müssen, wie weit das Beispiel dieses ersten Tarifvertrags und die dahinterliegende Idee Schule machen können.

Um es noch einmal zusammenfassend zu sagen: Die Arbeitgeber zeichnen die bisherige Praxis betrieblicher Beteiligungen zu positiv, sie stellen ihre Wünsche für einen Ausbau dieser Praxis und eine stärkere Förderung durch den Staat zu einseitig dar und verniedlichen die daraus resultierenden Gefahren; und sie geben die gewerkschaftliche Position gegen betriebliche Beteiligung und eine staatliche Förderung nicht richtig wieder. Dies sollte mit diesem Beitrag zu korrigieren versucht werden. Aus gewerkschaftlicher Sicht läuft die Forderung nach betrieblicher Beteiligung vielmehr darauf hinaus, den Unternehmen auf Kosten der Arbeitnehmer und des Staates zusätzliches billiges und bequemes Geld zu verschaffen, das auch noch zur Erhöhung des Leistungsdrucks und der Einkommensunterschiede sowie zur Entsolidarisierung eingesetzt werden kann.

Die vermögenspolitische Diskussion soll aber wie im Detail, so auch generell nicht falsch eingeschätzt werden. Betriebliche Beteiligungen wie Vermögenspolitik allgemein können keinen Beitrag zur Lösung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise und zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit leisten. Diese Probleme sind für die Gewerkschaften in nächster Zeit die wichtigsten, auf ihre Lösung werden sie sich konzentrieren. Vorschläge haben sie dazu bereits den Regierungen wie den Arbeitgebern gemacht. Bei deren Durchsetzung wollen und dürfen sie sich nicht von ungerechtfertigten und schädlichen Forderungen nach betrieblicher Beteiligung ablenken lassen.

Zur betrieblichen Vermögensbeteiligung

Eine Erwiderung auf Claus Schäfer

In seinem Aufsatz zur betrieblichen Vermögensbeteiligung setzt sich Claus Schäfer überwiegend mit dem von uns verfaßten Beitrag, der in der Beilage Heft 10/77 veröffentlicht worden ist, kritisch auseinander. Schäfers Darlegungen zeigen dabei ein gewisses Maß an unrichtigen Behauptungen und falschen Interpretationen der Ergebnisse unserer Bestandsaufnahme der betrieblichen Vermögensbeteiligung¹⁾ auf, das geeignet ist, die Diskussion um dieses wichtige gesellschaftspolitische Thema eher zu verwirren als aufklärende Informationen zu liefern.

Es ist daher begrüßenswert, daß die Redaktion der „Beilage“ hiermit Gelegenheit zu einer Erwiderung bietet. Auf diese Weise kann das vielschichtige Thema „Mitarbeiter-Kapitalbeteiligung“ aufgehellert und einer breiten Leserschaft verständlicher gemacht werden.

Der für die Entgegnung zur Verfügung stehende Raum gestattet allerdings keine komplette Antwort auf alle strittigen Fragen. Deshalb kann an dieser Stelle nur schwerpunktartig auf die wichtigsten unterschiedlichen Auffassungen eingegangen werden.

Schäfer begründet die Kritik der Gewerkschaften gegen die betriebliche Vermögensbeteiligung zum einen mit „grundsätzlichen Bedenken“ und zum andern mit „vielfältigen Gefahren für die Arbeitnehmer und den Staat“; in einem dritten Teil versucht Schäfer den Nachweis zu führen, daß die Gewerkschaften einhellig die Beteiligung der Arbeitnehmer am betrieblichen Vermögen ablehnen. Auf diese drei Themenkreise wollen wir kurz eingehen.

Zu den grundsätzlichen Bedenken

Schäfers grundsätzliche Bedenken gipfeln in der Behauptung, die Arbeitnehmer hätten praktisch keine materiellen Vorteile, weil sie den

überwiegenden Teil der Mittel zur Begründung einer Kapitalbeteiligung selber aufbringen müssen.

Die Ergebnisse unserer Bestandsaufnahme zeigen jedoch ein völlig anderes Bild: Im mittelständischen Bereich werden die Kapitalanteile der Mitarbeiter in überwiegendem Maße (in rund 90 % der Fälle) von den Unternehmen finanziert, davon in zwei Drittel aller Fälle sogar ausschließlich²⁾. Warum verschweigt Schäfer diesen Tatbestand? Statt dessen spricht er nur die Besonderheiten beim Erwerb von Belegschaftsaktien an.

In diesem Zusammenhang ist es zwar richtig zu sagen, in den meisten Fällen seien beim Erwerb von Belegschaftsaktien sog. Eigenleistungen (d. h. Aufwendungen aus laufenden Einkommen oder von Ersparnissen) erforderlich, Schäfer vergißt jedoch auch hier die Ergebnisse der Praxis zu erwähnen: In der Mehrzahl (rund 63 %) übertragen die Unternehmen ihren Mitarbeitern die Belegschaftsaktien zum mindestens halben Kurswert, von den sonstigen unternehmerischen Nebenleistungen abgesehen³⁾.

Nur durch Weglassen dieser Fakten und gleichzeitiges Zitieren unserer Aussagen „beim Erwerb von Belegschaftsaktien sind Eigenleistungen die Norm . . .“ kann Schäfer beim sachkundigen Leser den doppelten falschen Eindruck erwecken, daß erstens die meisten Unternehmen wenig beisteuern und zweitens die Mitarbeiter dementsprechend das meiste selber beim Erwerb von Belegschaftsaktien aufbringen.

Dabei hat Schäfer sogar selbst — allerdings an anderer Stelle — auf die Tatsache hoher finanzieller Zuschüsse für die Arbeitnehmer beim Kauf von Belegschaftsaktien hingewiesen: „Die Summe dieser Begünstigungen dürfte je nach Familienstand und Steuersatz zwischen

¹⁾ Guski/Schneider, Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland — eine Bestandsaufnahme, Köln, 1977.

²⁾ Guski/Schneider, a. a. O., S. 60, Tabelle 16.

³⁾ Guski/Schneider, a. a. O., S. 76 ff.

60 und 80 % der für den Kauf der Belegschaftsaktien aufzuwendenden Beträge liegen." ⁴⁾

Berücksichtigt man also diese von Schäfer selbst getroffene Feststellung und die von uns aufgezeigten Unternehmensleistungen, dann ergibt sich zweifelsfrei, daß auch die Arbeitnehmer in Aktiengesellschaften in der Regel ihren Aktienkauf überwiegend aus anderen Quellen als ihrem Einkommen bzw. ihrer Ersparnisse finanzieren können.

Zu den Gefahren einer Ausdehnung der Beteiligungsmodelle

Ein zentraler Kritikpunkt in Schäfers Argumentation gegen die betriebliche Vermögensbeteiligung ist die Frage des Liquiditätszuwachses, der auf Kosten des Staates und der Arbeitnehmer erkaufte werde. So unterstellt Schäfer, „in erster Linie wollen die Arbeitgeber über betriebliche Beteiligungen die dem Betrieb zur Verfügung stehenden Geldmittel erhöhen“ ⁵⁾, und fragt zugleich, „warum ein solcher Liquiditätszuwachs vom Staat und von den Arbeitnehmern finanziert werden sollte anstatt von den Unternehmen und ihren Eigentümern selber...“

Dazu ist folgendes zu bemerken: Der Liquiditätseffekt ist keineswegs so erheblich, wie Schäfer vorgibt, selbst wenn er in diesem Zusammenhang auf eine unserer Veröffentlichungen hinweist ⁶⁾. Das Zitat, auf das sich hier Schäfer beruft, enthält dort lediglich ein allgemeines Zahlenbeispiel, um dem Leser das Zustandekommen eines Liquiditätszuflusses vor Augen zu führen. Aus dem für diesen Zweck gewählten Zahlenbeispiel den Schluß zu ziehen, daß ein derartiger Liquiditätseffekt sich jedesmal bei einem Mitarbeiter-Kapitalbeteiligungsmodell einstellt, zeugt geradezu — seltenerweise — von einem unkritischen Verhalten.

Zur Verdeutlichung: Nach heute gültigen Steuersätzen muß ein Unternehmen bei einer Gewinnspitze von 100 DM ca. 70 % versteuern. Wird diese Gewinnspitze in eine Zuwendung an die Mitarbeiter, also als Lohnkosten, umgewandelt, so fällt gegenwärtig eine durchschnittliche Steuerbelastung von 30 % an. Damit er-

gibt sich ein Steuervorteil in Höhe von 40 %, ein Finanzierungseffekt, der manchmal erzielbar ist, aber keineswegs immer. Denn in vielen Fällen sind bei der Transformation von Gewinnen in Lohneinkommen auch Sozialversicherungsanteile zu leisten, ein Tatbestand, der gerade in Gewerkschaftskreisen bekannt sein sollte.

In dem zitierten Zahlenbeispiel würde dies also bedeuten, daß der Arbeitgeber noch 16,5 % Sozialversicherungsanteile abführen muß und er den Arbeitnehmer-Anteil in gleicher Höhe noch einmal zu zahlen hätte. Zusammen mit einer 30 %igen Lohnsteuer ergeben die zusätzlichen 33 % Sozialversicherungsanteile eine Gesamtbelastung an Steuern und Sozialabgaben in Höhe von 63 %. Gegenüber einer Belastung von 70 % ohne eine Mitarbeiterbeteiligung ist dies wahrlich kein so erheblicher Finanzierungseffekt, der Herrn Schäfer berechnen würde, von erheblichen Gefahren an Einnahmeausfällen der öffentlichen Hand zu sprechen.

Schäfer kritisiert alle die Stimmen, die einen Ausbau fiskalischer Förderung bei betrieblichen Anlagen fordern, weil damit „innerhalb der Sparförderung ein nicht gerechtfertigtes Zweiklassenrecht von Sparformen eingerichtet würde mit privilegierten betrieblichen Anlagen und diskriminierten nichtbetrieblichen Sparformen“. In diesem Zusammenhang unterstellt uns Schäfer (leichtfertig oder vorsätzlich?), daß wir in der staatlichen Prämierung der Belegschaftsaktie ebenfalls eine Systemwidrigkeit sehen. So zitiert uns Schäfer aus der Bestandsaufnahme ⁷⁾: „Nur einmal wird zugestanden, daß die Belegschaftsaktie zusätzlich zur Sparprämie und zur Arbeitnehmersparzulage ‚konkurrenzlos‘ und *systemwidrig* privilegiert ist.“ ⁸⁾ Nur derjenige Leser, der das Zitat überprüfen kann, wird Schäfers „Beweisführung“ entlarven.

Aufschlußreich für Schäfers Vorstellung von einem sachlichen Dialog ist auch die folgende Argumentation: Schäfer behauptet, „soweit betriebliche Beteiligungen durch Umwandlung von Gewinn in einbehaltenen Lohn finanziert werden sollten, ist die Zusätzlichkeit dieser ‚Leistung‘ fragwürdig. Denn die betriebliche Beteiligung konkurriert, wenn sie trotz aller Vorkehrungen irgendwann einmal zur Auszahlung und damit zur Belastung für das Unternehmen führt, prinzipiell mit allen anderen betrieblichen Leistungen des Arbeitgebers für die

⁴⁾ Vgl. Schäfer, in: WSI Mitteilungen Heft 10, 1977, S. 600.

⁵⁾ Unterstreichung von den Verfassern.

⁶⁾ Vgl. Hans-Günter Guski, Probleme der Vermögensbildung aus der Sicht der Arbeitnehmer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. B 36/77, vom 10. September 1977, S. 27.

⁷⁾ Guski/Schneider, a. a. O., S. 75.

⁸⁾ Hervorhebung von den Verfassern.

Arbeitnehmer . . ." (S. 24). Dieses Zitat ist deshalb für Schäfers Vorgehen kennzeichnend, weil es zeigt, daß er sich ganz bestimmter Halbwahrheiten bedient, um seine Beweise in eine von ihm gelenkte Richtung führen zu können. Erinnern wir uns: Als es Schäfer darum ging, ein Übermaß von Eigenleistungen der Arbeitnehmer herauszuheben, stellte er seine Argumentation nur auf die Belegschaftsaktionäre ab, weil sie mit 700 000 von 800 000 beteiligten Arbeitnehmern den weitaus größten Teil darstellen; die Praxis im übrigen Unternehmensbereich ließ er jedoch in seiner Argumentation unberücksichtigt. Jetzt, da es Schäfer darum geht, auf mögliche Leistungsver schlechterungen seitens der Unternehmen hinzuweisen, wenn die Zahlungsmittel nämlich für eine eventuelle Auszahlung der Beteiligung verwendet werden müssen, klammert Schäfer den überwiegenden Bereich der Belegschaftsaktionäre (unausgesprochen) aus. Das muß er auch, denn seine Argumentation kann sich auf die Aktienbeteiligung deshalb nicht beziehen, weil bekanntlich eine Aktie niemals an das Unternehmen zurückzuzahlen ist. Mithin kann die Ausgabe von Belegschaftsaktien auch niemals zu einem von Schäfer befürchteten Liquiditätsabfluß beim Unternehmen und somit auch niemals zu einer finanziellen Belastung des Unternehmens „irgendwann einmal“ führen.

Was jedoch Schäfers Befürchtungen für die in mittleren Unternehmen beteiligten Arbeitnehmer betrifft, so zeichnet sich dort inzwischen ein Trend ab, der die Kapitalbeteiligungen der Arbeitnehmer in diesem Bereich der Stellung einer Aktie angleichen soll: Um die Kapitalbasis der Unternehmen sicherzustellen, werden nach und nach innerbetriebliche Börsen eingerichtet. Dadurch wird Liquiditätsentzug vermieden. Denn Käufe und Verkäufe von Beteiligungen spielen sich vorwiegend im Kreise der Belegschaft ab. In unserer Bestandsaufnahme haben wir über diese Vorgänge ebenfalls berichtet⁹⁾.

Auch bei der Kritik an der Möglichkeit eines sog. aufgeschobenen Zuflusses argumentiert Schäfer pauschal und erweckt wiederum so den falschen Eindruck, als ob dieser Tatbestand für sämtliche Beteiligungsunternehmen gelte. So behauptet Schäfer, daß bei Erfolgsanteilen grundsätzlich Steuer- und Sozialanteile erst bei freier Verfügbarkeit, also zum Beispiel nach Ablauf einer fünfjährigen Bindungsfrist, zu zahlen wären. Das ist sachlich unzutreffend.

⁹⁾ Guski/Schneider, a. a. O., S. 148.

Tatsache ist vielmehr — und auch darauf haben wir in unserer Bestandsaufnahme klar hingewiesen¹⁰⁾ —, daß der sog. aufgeschobene Zufluß nur für den Fall des Arbeitnehmerdarlehens, also einer schuldrechtlichen Beteiligung, gilt, nicht jedoch für die gesellschaftsrechtlichen Beteiligungsformen. Wir haben nachgewiesen, daß in der Bundesrepublik Deutschland von den rund 800 000 beteiligten Arbeitnehmern lediglich 26 000 (!) Darlehensgeber ihres Unternehmens sind¹¹⁾. Aber noch nicht einmal bei der Hälfte dieser Beteiligten haben sich die Unternehmen darum bemüht, den Liquiditätsvorteil über die Anwendung des Zuflußprinzips auszuschöpfen. Damit wird auch an dieser Stelle deutlich, daß Schäfers Theorie, die Unternehmen führten betriebliche Beteiligungen vor allem deshalb ein, weil sie sich zusätzliche Liquidität beschaffen wollen, durch die Praxis widerlegt ist.

Eine weitere Gefahr in der Ausdehnung betrieblicher Beteiligungspraxis sieht Schäfer in dem Ausfall an Steuern und Sozialabgaben, „weil der Einnahmeausfall beim Staat entweder zur Einschränkung öffentlicher Leistungen oder zur Erhöhung generell von Steuern und Abgaben führen muß“, wodurch die materielle Lage der Arbeitnehmer verschlechtert werde.

Eine derartige Betrachtungsweise aus dem Munde eines Gewerkschaftlers muß verwundern. Denn bei betrieblichen Beteiligungen handelt es sich im Grunde um nichts anderes als um Einkommenserhöhungen der Arbeitnehmer, mithin einen Vorgang, der sich alljährlich in jeder Tarifrunde zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern abspielt. Folglich müßte dann Schäfers Argumentation auf jede Erhöhung der Tariflöhne und -gehälter angewandt werden, da es sich hier um den gleichen Vorgang handelt. Kein Mensch wird jedoch auf den Gedanken kommen, daß eine Erhöhung der Löhne und Gehälter gleichzeitig die materielle Lage der Arbeitnehmer verschlechtert, weil dadurch beim Staat Steuern ausfallen und er sie durch Steuererhöhung oder sonstige Erhöhungen von Abgaben wieder hereinbringen muß.

Dieses Beispiel macht besonders deutlich, wie verkrampt die Einwände von Schäfer gegen die betriebliche Beteiligung wirken. Im übrigen hat der ehemalige Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Offergeld, — ein gewiß unverdächtigere Zeuge — in einem Interview des Bayerischen Fernsehens am 16. Dezember

¹⁰⁾ Guski/Schneider, a. a. O., S. 119.

¹¹⁾ Guski/Schneider, a. a. O., S. 43.

1976 sich ebenfalls gegen die Theorie des Ausfalls an Einnahmen durch innerbetriebliche Beteiligungen gewandt. Offergeld wörtlich: „Zum einen entwickeln sich die Modelle langsam, zum anderen müssen Sie sehen, daß sich natürlich eine Verbreiterung der Eigenkapitalbasis ergeben wird, bei den Betrieben ein durchaus erwünschter Effekt, daß sich auch Produktivitätssteigerungen ergeben können bei derartigen Modellen, so daß zum Teil diese Steuererfälle, von denen Sie sprachen, kompensiert werden auf der anderen Seite.“

Wenn Offergeld hier Produktivitätssteigerungen in einem gewissen Umfang bei betrieblichen Beteiligungen unterstellt, so hat diese Annahme nichts zu tun mit dem angeblichen Leistungsdruck, den Schäfer als eine weitere Gefahr sieht. Natürlich streben viele Unternehmen das Ziel an und sprechen es ganz offen aus, mit der Beteiligung auch die Motivation der Mitarbeiter zu erhöhen. Inwieweit dies verwirklicht wird, ist bisher weder in der Praxis noch in der Theorie nachgewiesen worden. Aber auch bei allen Modellen, in denen dieses Ziel geäußert wird, wird stets betont, daß es sich hier um keine „Leistungspeitsche“ handelt, sondern um die Vorstellung, daß die Mitarbeiter durch die Beteiligung *freiwillig* bereit sind, sich verstärkt zu engagieren.

Eine solche Annahme basiert auf der Vermutung, daß kapitalbeteiligte Mitarbeiter eine veränderte Einstellung ihrem Unternehmen gegenüber einnehmen, daß also auf diese Weise kostensparender produziert werden kann, daß mehr mitgedacht wird, weil ein zusätzliches Interesse geweckt worden ist. Um es ganz deutlich zu sagen: Der Arbeitnehmer braucht keineswegs schneller oder hastiger zu arbeiten, braucht sich also physisch in keiner Weise mehr anzustrengen, um trotzdem die Produktivität zu erhöhen.

Zur Position der Gewerkschaften

Es fällt Schäfer offensichtlich schwer, der Öffentlichkeit eine einheitliche ablehnende Haltung der Gewerkschaften zu offerieren. Er versucht es daher zunächst mit einem Ablenkungsmanöver, indem er auf das Arbeitgeberlager hinweist und sagt, daß dort keinesfalls alle Gruppierungen einstimmig für einen Ausbau der betrieblichen Vermögensbeteiligung auf der Grundlage von Tarifverträgen votieren. Schäfer glaubt, daß wir eine uneinheitliche Haltung bei den Arbeitgebern verschweigen wollen, indem er schreibt, daß „bezeichnen-

derweise ein echter Streit innerhalb des Arbeitgeberlagers über die tarifpolitische Strategie bei betrieblichen Beteiligungen unerwähnt“ bleibt¹²⁾. Diese Behauptung ist leicht zu widerlegen. In der Beilage vom 10. September 1977, B 36/77, von Schäfer in seinem Aufsatz zitiert und damit auch gelesen (!), heißt es auf Seite 29: „Der Kernpunkt des Arbeitgeberplans, der in den eigenen Reihen nicht unumstritten ist und in seiner detaillierten Ausgestaltung noch im einzelnen diskutiert wird . . .“ Bleibt nur noch die Frage, kann oder will Schäfer nicht richtig lesen?

Eine Einigkeit der Gewerkschaftsmeinung zu demonstrieren fällt nicht leicht angesichts der klaren Äußerungen, die die Vorsitzenden der Gewerkschaften Chemie, Papier, Keramik und Bau-Steine-Erden — wir berichteten darüber in der Beilage vom 11. März 1978 — gemacht haben. Wenn Herr Sperner sagt, er habe nie geglaubt, daß die Arbeitgeber ein Modell entwickeln würden, „das die Gewerkschaften nur abzuschreiben brauchen“, dann ist es geradezu absurd und offenbart ein gar seltsames Sprachverständnis, eine derartige klare Zustimmung in der Sache lediglich als „Stilfrage“ abzutun.

Auch der von Schäfer angeführte Hinweis, daß der IG-Bau-Vorsitzende, Rudolf Sperner, zu einem späteren Zeitpunkt gesagt habe, „daß heute aufgrund einer veränderten wirtschaftlichen Situation in der Baubranche wie einer Verhärtung der Bauarbeitgeber in der Tarifpolitik für die IG-Bau Vermögenspolitik und erst recht betriebliche Beteiligung kein Thema ist“ (S. 27), kann kein Beweis für eine Änderung der Grundsatzhaltung sein. Sperner sagt nur, daß aufgrund einer derzeit veränderten wirtschaftlichen Situation betriebliche Beteiligung kein Thema sei, d. h. doch umgekehrt, wenn die wirtschaftliche Situation wieder günstig ist, dann kann betriebliche Beteiligung wieder ein Thema sein.

Hermann Adam, ehemals Referent im WSI, jetzt Leiter des Buchverlags im gewerkschaftseigenen Bund-Verlag, hat zur betrieblichen Vermögensbeteiligung wie folgt geschrieben: „Die Gewerkschaften werden vermutlich nicht umhin können, alsbald ihr prinzipielles Nein gegenüber betrieblichen Beteiligungsmodellen aufzugeben, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, von der tatsächlichen Entwicklung überrollt zu werden.“¹³⁾ Auch dieses Zitat ist wahr-

¹²⁾ Hervorhebung von den Verfassern.

¹³⁾ Hermann Adam, Erwartungen der Arbeitnehmer an die Vermögenspolitik, in: Sparkasse, Stuttgart, Heft 6/1978, S. 196.

lich kein Beitrag zur Demonstration einheitlicher Gewerkschaftshaltung.

Kürzlich wurde bekannt, daß der vermögenspolitische Sprecher der CDU/CSU Bundestagsfraktion, die sich für eine Förderung der betrieblichen Beteiligung einsetzt, den DGB-Vorsitzenden Vetter zu einem Gespräch eingeladen hat, das nach der Sommerpause stattfinden soll. In der Presse hieß es dazu: „Vetter hat in einem Brief an Pieroth angedeutet, daß der Gewerkschaftsbund ‚möglicherweise‘ mit der Opposition eine ‚gewisse Verständigung‘ über die Eigentumpolitik erreichen könnte“¹⁴⁾. Diese Meldung zeigt eine gewisse Kompromißbereitschaft in der vermögenspolitischen Frage und deutet zumindest auf eine Überprüfung bisheriger Standpunkte hin.

Fassen wir kurz zusammen: Auch wir behaupten keineswegs, daß die betriebliche Vermögensbeteiligung der Weisheit letzter Schluß

¹⁴⁾ Vetter, Verständigung möglich, in: FAZ vom 2. August 1978, S. 11.

sei. Aber wenn wir das Ziel einer breiteren Streuung des Produktivvermögens ernsthaft erreichen wollen, dann scheint der betriebsbezogene Weg unter allen möglichen Varianten die beste Lösung zu sein. Denn dieser Weg stellt eine praktikable Möglichkeit dar, soziale Gegensätze zu überwinden und Unternehmensvorteile mit Arbeitnehmervorteilen zu verknüpfen. Insofern ist es schwer verständlich, daß Gewerkschaften immer noch betriebliche Arbeitnehmerbeteiligungen ablehnen.

Zumindest aber sollte man sich nicht im Ringen um die bestmögliche Ausgestaltung dieses Weges durch Voreingenommenheit und leichtfertige Unterstellungen gegenseitig blockieren. Ein bißchen mehr Bereitschaft, auf die Argumente des anderen genau hinzuhören, ein wenig mehr Konzilianz in der Auseinandersetzung täten der Sache gut, um letztlich unsere bewährte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gemeinsam systemkonform weiterzuentwickeln und zu verbessern. Die Gewerkschaften tragen eine große Verantwortung. Ihr Beitrag hierzu ist gefordert.

Konservativ-ordoliberalere Wohlfahrtsstaatskritik und das Konzept der Neuen Sozialen Frage

I. Einleitung

Seit einiger Zeit gibt es in der politischen und wissenschaftlichen Debatte in der Bundesrepublik wieder eine Renaissance der Sozialpolitik. Alte, längst angestaubte Werke der Pioniere einer Sozialpolitik in der Wohlfahrts-gesellschaft (von Achinger, v. Ferber Liefmann-Keil, Schellenberg) werden jetzt wieder aus den Regalen genommen.

Aus der wiederbelebten sozialpolitischen Diskussion sollen hier zwei bemerkenswerte Aspekte betrachtet werden: Anfang der siebziger Jahre verstärkte sich die konservativ-ordoliberalere Wohlfahrtsstaatskritik, die sich vor allem gegen die „kollektive Daseinsvorsorge“ und somit gegen die sozialliberale Wohlfahrtspolitik richtete, die einerseits bestehende wohlfahrtsstaatliche Leistungssysteme verbesserte und andererseits — in einer Art historischem Bündnis zwischen So-

zialdemokraten und Liberalen — sich traditionell privat, individuell sichernde Bevölkerungsgruppen (Landwirte, kleine Selbständige und Hausfrauen u. a.) auf ihren Wunsch in die Solidargemeinschaften einbezog¹⁾.

Seit Mitte der siebziger Jahre entwickelte die CDU das Konzept der Neuen Sozialen Frage, mit dem auf den ersten Blick für den Ausbau des Sozialstaates plädiert wird. Mit dem hier sichtbar werdenden Paradoxon — einerseits der zunehmenden konservativ-ordoliberalen Wohlfahrtsstaatskritik und andererseits der CDU-Vorschläge zum Ausbau des Sozialstaates im Rahmen des Konzepts der Neuen Sozialen Frage — will ich mich aus Anlaß der Veröffentlichung von Manfred Groser: „Die Neue Soziale Frage“ in dieser Zeitschrift (B 10/78) in der gebotenen Kürze auseinandersetzen²⁾.

II. Zur Entstehung des Konzepts der Neuen Sozialen Frage

1. Die Mannheimer Erklärung der CDU 1975

Da eine umfassende Fallstudie zum Konzept der Neuen Sozialen Frage den Rahmen dieser Darlegung sprengen müßte, sollen hier nur

¹⁾ Vgl. zur Wohlfahrtsstaatskritik u. a.: W. Kaltefleiter, Geht die Demokratie an zuviel Wohlfahrtsstaat zugrunde?, in: WELT am SONNTAG, 24. 3. 1974, S. 6; H. Schelsky, Die Arbeit tun die Anderen. Klassenkampf und Priesterherrschaft der Intellektuellen, München 1975, sowie W. Engels, Mehr Markt — Soziale Marktwirtschaft als politische Ökonomie, Stuttgart 1976.

²⁾ Ausgangspunkt dieser Überlegungen war auch die Diskussion zum Konzept der Neuen Sozialen Frage: K. Brenner, Ein leichtfertiges Spiel mit dem Begriff der Armut, in: Soziale Sicherheit 10/1976, S. 293 ff.; E. Glombig, Reklameschminke statt gesellschaftlicher Perspektiven, in: SPD-Pressedienst, 26. 6. 1975, S. 5 f.; H.-H. Hartwich, SPD, CDU und die Lösung sozialer Fragen in der Bundesrepublik, in: Gegenwartskunde, 3/1976, S. 283 ff.; W. Fischer, Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: B. Kulp, H.-D. Haas, Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977.

die einflußnehmenden Gruppen und Personen in der Union und ihre Intentionen dargestellt werden; d. h., hier kann nicht die System-, sondern nur die Handlungsebene betrachtet werden. Dabei kommt man zu dem Ergebnis, daß das Konzept der Neuen Sozialen Frage, das in der Mannheimer Erklärung der CDU enthalten ist, auf zwei unterschiedliche Denkansätze zurückzuführen ist³⁾: Nach der Wahl-niederlage 1972 hatte die Union erkannt, daß sie nun nicht länger Kanzler- und Regierungspartei bleiben konnte, sondern sich als Oppositionspartei einer Parteireform unterziehen mußte. Diese Parteireform, die aus einer Organisations- und Programmreform bestehen sollte⁴⁾, verbindet sich besonders mit dem

³⁾ Eine dritte Linie führt zurück zur Arbeit der Grundsatzkommission der CDU unter der Leitung von R. v. Weizsäcker; vgl. hierzu ders. (Hrsg.), CDU-Grundsatzdiskussion — Beiträge aus Wissenschaft und Politik, Bonn 1977.

⁴⁾ Vgl. den Beitrag von H. Scheer, Die nachgeholte Parteibildung und die politische Säkularisierung

Namen Kurt H. Biedenkopfs⁵⁾. Hier kann im weiteren nur auf die Programmreform eingegangen werden. Bei ihr orientierte sich der Wirtschaftsjurist Biedenkopf vor allem an privatwirtschaftlichen und -rechtlichen Leitbildern. Dieser Ansatz führte zur Thematisierung der Probleme, die sich zwischen dem Staat und dem einzelnen, den Verbänden und dem einzelnen, den Organisierten und den Nichtorganisierten ergeben und solcher Fragen, die in gesellschaftlichen Bereichen ohne Marktsteuerung (tertiärer Sektor, Arbeitsmarkt u. a.) entstehen⁶⁾.

Der zweite Ansatz entstand in der Planungsgruppe des damaligen rheinland-pfälzischen Sozialministers H. Geißler, der gleichzeitig Vorsitzender des Bundesfachausschusses für Sozialpolitik der CDU ist⁷⁾. Die Geißler-Gruppe beschäftigte sich vorwiegend mit sozialpolitischen Fragestellungen. Dabei standen der soziale Strukturwandel, die Sozialpolitik der Bundesregierung und vor allem die von den Sozialausschüssen und der Frauenvereinigung der CDU formulierten sozialpolitischen Forderungen im Mittelpunkt der Arbeit.

Die Zusammenfassung dieser Ansätze und die Formulierung der Mannheimer Erklärung wird Biedenkopf zugeschrieben⁸⁾. Der Mannheimer Parteitag verabschiedete einstimmig die Mannheimer Erklärung und beauftragte den Bundesvorstand mit der abschließenden Formulierung. Im Vorfeld und auf dem Partei-

der CDU, in: W.-D. Narr, Auf dem Weg zum Einparteienstaat, Opladen 1977, S. 149 ff.

⁵⁾ Siehe hierzu Kurt H. Biedenkopf, Eine Strategie für die Opposition, in: DIE ZEIT, 16. 3. 1973, S. 4; ders., Erneuern und Bewahren. Rede auf dem Landesparteitag der CDU Baden-Württemberg am 26. 6. 1973, Ms; ders., Fortschritt in Freiheit, München 1974.

⁶⁾ Hierbei wurden u. a. die Pluralismustheorie und die Theorie der kollektiven Güter behandelt sowie die Kontroverse Dienstleistungsstaat versus Dienstleistungsgesellschaft erörtert.

Hier kann nicht die von Biedenkopf 1976 geführte Kampagne gegen die Gewerkschaften beleuchtet werden. Es soll jedoch festgehalten werden, daß sein Verständnis vom Konzept der Neuen Sozialen Frage eine solche Gewerkschaftskritik impliziert. Vgl. hierzu S. Mosdorf, Neue Soziale Frage: Kehrseite des Gewerkschaftsstaates?, in: WSI-Mitteilungen (Sondernummer): Gewerkschaftsstaat oder Unternehmerstaat, 1976 Köln.

⁷⁾ Vgl. hierzu die Dokumentationen, die Geißler zur Kostenexplosion, zur Armut, zur Partnerrente, zu Armut und Kinderreichtum und zur Rentenstruktur in der Bundesrepublik vorgelegt hat. Außerdem ders., Neue Soziale Frage, Freiburg 1976.

⁸⁾ Siehe W. Schönbohm, Zur Programmdiskussion in der CDU, in: Sonde, 2—3/1977, S. 6 ff.

tag selbst hatte vor allem ein Bündnis aus Sozialausschüssen, der Frauenvereinigung sowie der Jungen Union in Zusammenarbeit mit Biedenkopf zur Durchsetzung dieses Konzepts beigetragen. Die abschließende Beratung des Dokuments, die vom Bundesvorstand der CDU vorgenommen wurde, brachte nicht unwesentliche Änderungen der Mannheimer Erklärung, insbesondere im Abschnitt zur Neuen Sozialen Frage. Dabei fällt auf, daß die ordnungspolitische Diktion der Erklärung deutlicher akzentuiert wurde. So wurde das begriffliche Gegensatzpaar der „Starken und Schwachen“ durchgängig durch die präzisere Formulierung „Organisierte und Nichtorganisierte“ ersetzt. Außerdem wurde an verschiedenen Stellen des Dokuments deutlicher herausgestellt, daß das Konzept der Neuen Sozialen Frage „nicht in erster Linie die Vermehrung, sondern die Verbesserung des Einsatzes und der für die sozialen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel“ verlange⁹⁾.

Das Konzept der Neuen Sozialen Frage enthält somit zwei verschiedene gesellschaftspolitische Leitbilder: Einerseits den ordnungspolitischen Ansatz, dem es vor allem um eine wohlfahrtsstaatskritische Einschätzung des sozialpolitischen Status quo und damit um die Vorbereitung einer Einschränkung solidarischer Sicherungssysteme ging und andererseits den christlich-sozialen Ansatz, der dem Subsidiaritätsprinzip folgend den weiteren Ausbau des Sozialstaates vorsah. Der gemeinsame Nenner dieser beiden Grundpositionen bestand in der Intention einer kritischen Bewertung der sozialliberalen Wohlfahrtspolitik; überspitzt gesagt, ging den einen der Ausbau des Sozialstaates schon zu weit, während er den anderen noch nicht weit genug ging. Die Mannheimer Erklärung ist also ein Dokument des Kompromisses dieser beiden grundsätzlichen Standpunkte.

Meine These lautet nun, daß das Konzept heute so von der Union kaum noch verabschiedet werden würde und daß die Entstehung des Konzepts auf ein Bündel von Faktoren (Oppositionsrolle, Wählereinbußen bei der Arbeitnehmerschaft, Sozialkrise) zurück-

⁹⁾ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang jedoch auch, daß in dem später vorgelegten „Entwurf für ein Grundsatzprogramm der CDU“ der Terminus „Organisierte und Nichtorganisierte“ wieder durch den der „Mehrheit und Minderheit“ ersetzt wurde. Vgl. zu den Änderungen der Parteitagfassung auch die nachdrückliche Intervention von Ludwig Erhard; hierzu: Wirtschaftswoche: Mit Biedenkopf ab nach links?, Nr. 44/1975, S. 14 ff.

zuführen ist, die in einem bestimmten, sehr begrenzten Zeitraum jenen Beschluß ermöglichen. Das Nebeneinander der verschiedenen Leitbilder des Konzepts führt jedoch zu Widersprüchen, zu strategischen Unterschieden und differierenden Prioritätensetzungen. Dennoch ist die Mannheimer Erklärung im Abschnitt zur Neuen Sozialen Frage auch noch in ihrer Endfassung ein bemerkenswertes Dokument, das einige für die Union neue gesellschafts- und sozialpolitische Ansätze enthält.

2. Die Neue Soziale Frage — Ursachen und Hintergründe

Das Konzept der Neuen Sozialen Frage geht von anderen sozialen Problemstellungen aus, als von jenen, die bisher im Mittelpunkt der Sozialpolitik gestanden haben. Zu den Neuen Sozialen Fragen „gehören die schwierige Stellung der Frau mit ihrer oft unerträglichen Mehrbelastung von Erwerbstätigkeit, Kindererziehung und Haushaltsführung, die Wahrung der Menschenwürde im Alter, die Lage der Gastarbeiter, die soziale Sicherung älterer Selbständiger, die Probleme der Kinder in einer Welt der Erwachsenen, die Frage der Erziehungsfähigkeit unserer Familien und die Schwierigkeiten von Behinderten und Alleinstehenden“¹⁰⁾. Diese neuen sozialen Probleme unterscheiden sich von den traditionellen Aufgabenfeldern der Sozialpolitik dadurch, daß sie nicht direkt mit den Produktionsverhältnissen zusammenhängen; im Gegenteil, gerade diejenigen, die nicht im Produktionsprozeß stehen, gehören nach dem Konzept der Neuen Sozialen Frage zu den neuen Unterprivilegierten in unserer Gesellschaft.

Wenn man nun das Kapitel zur Neuen Sozialen Frage in der Mannheimer Erklärung darauf durchsieht, welche Ursachen für diese Probleme angeführt werden, so fällt auf, daß in der Erklärung keine genaue Ursachenanalyse enthalten ist. Dennoch lassen sich drei wesentliche Ursachenkomplexe herausarbeiten:

— „Die bisherige Betonung des Konflikts zwischen Arbeit und Kapital hat häufig die Probleme der wirklich Schwachen und Bedürftigen in unserer Gesellschaft verdeckt.“¹¹⁾

— Die „Chance der Bürger, an den materiellen und immateriellen Gütern der Gesellschaft teilzuhaben, hängt vom Grad ihrer Ar-

tikulationsfähigkeit und damit letztlich vom Grad ihrer Organisationsfähigkeit ab“¹²⁾. Die Organisierten haben in der Vergangenheit ihren Handlungsvorteil zuungunsten der Nichtorganisierten genutzt.

— „Die Politik der gegenwärtigen Bundesregierung beruht geradezu auf einem Bündnis der Starken gegen die Schwachen.“¹³⁾

Diese drei Ursachenkomplexe einer Vernachlässigung der wirklich Unterprivilegierten seien ausschlaggebend dafür, daß die neuen sozialen Probleme solche Virulenz bekommen haben.

Nun sind diese sozialen Fragen so neu nicht, denn auf die jetzt formulierten Probleme wurde bereits in den sechziger Jahren deutlich hingewiesen. In diesem Zusammenhang sollen die Arbeiten von Achinger, v. Ferber und Liefmann-Keil u. a.¹⁴⁾ erwähnt werden. Schon damals wurde das System der sozialen Sicherung auch von konservativen Sozialpolitikern kritisiert, weil der institutionalisierte Auswahlmechanismus, der sich an den Kriterien der Leistungsfähigkeit, der Erwerbstätigkeit und der Rechtmäßigkeit orientiert, dazu führte, daß gerade die besonders Hilfsbedürftigen, z. B. die Nichterwerbstätigen, die keinen eigenen Beitrag zur Solidargemeinschaft leisten und deshalb auch keine Rechtsansprüche geltend machen können, zu kurz kamen. Doch auch wenn die im Konzept der Neuen Sozialen Frage reaktualisierte Thematik sich keineswegs mit neuen Erscheinungen beschäftigt, sondern hier von der Union alte Diskussionsprozesse rezipiert und neu formuliert wieder in die öffentliche Meinungsbildung eingebracht wurden, ist dies schon allein als Verdienst zu betrachten, da diese Probleme auch heute noch akut sind und dennoch von vielen nur als peripher und relativ unbedeutend angesehen werden.

Abschließend bleibt hierzu noch festzustellen, daß der wichtige Verweis auf erhebliche „soziale Nischen“ allerdings in einer Art wahltaktischem Manöver geschah, was der Problembehandlung und damit auch der -bewältigung

¹²⁾ H. Geißler, Die Neue Soziale Frage, Freiburg 1976, S. 17.

¹³⁾ CDU, a. a. O., S. 33.

¹⁴⁾ Vgl. hierzu: E. Keil-Liefmann, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1961, bes. S. 405 ff.; H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Frankfurt 1971, bes. S. 49 f. und ebenda S. 143 f. und ders., Die Vergessenen in der Sozialpolitik; Vortrag im Süddeutschen Rundfunk, 20. 11. 1961, Ms; Chr. v. Ferber, Sozialpolitik in der Wohlfahrtsgesellschaft, Hamburg 1967, bes. S. 9, 27 f. und 33.

¹⁰⁾ CDU, a. a. O., S. 33.

¹¹⁾ Ebenda.

geschadet haben dürfte. So lastete z. B. die langjährige Regierungspartei CDU, die selbst eine Reihe sozialer Probleme hinterließ, diese der amtierenden Regierung an. Dieses Verhalten ist unglaublich, wenn man bedenkt, daß gerade die sozialliberale Koalition in den letzten Jahren erhebliches für diese sozialen

Problemgruppen — z. T. sogar gegen den Widerstand der Union — getan hat.

Inwieweit das Konzept der Neuen Sozialen Frage daher auch eine wahltaktische Funktion zu erfüllen hatte, soll im folgenden untersucht werden.

III. Konkurrenzdemokratie als Rahmenbedingung der politisch-programmatischen Entwicklung von Volksparteien

Als Oppositionspartei ohne kurzfristig absehbare Koalitionsoptionen mußte die Union, um mehrheitsfähig werden zu können, ihr politisches Spektrum erweitern. Dies sollte u. a. durch die Entwicklung eines positiven Sozialprofils, das besonders auf die nichtorganisierten Arbeitnehmer und bestimmte Gruppen bei den Nichterwerbstätigen abgestimmt war, geschehen. Dabei kann vorausgesetzt werden, daß das Politikfeld „Soziales“ sich schon immer hervorragend auch als Wahlthematik geeignet hat: „Soziale Leistungen, die in monetären Strömen sichtbar werden, werden vom Stimmbürger bevorzugt und bei ihrer Wahlentscheidung berücksichtigt, insbesondere dann, wenn die Ströme vor den Wahlterminen gesetzlich fixiert werden“¹⁵⁾. Daß diese Möglichkeit in der Vergangenheit auch von CDU-Regierungen reichlich genutzt wurde, hat Bank in einer Untersuchung zur Korrelation von Wahlterminen und der Sozialgesetzgebung nachgewiesen¹⁶⁾.

Der Einsatz der Sozialpolitik als Wahlpolitik kann selbstverständlich dann besonders gut gelingen, wenn sozialpolitische Themen einen hohen Stellenwert haben, wenn der Wähler also dem Politikfeld „Soziales“ für seine Wahlentscheidung eine hohe Relevanz beimißt. In der Bundesrepublik hat es nun von 1972 bis heute eine Themenverschiebung gegeben, die dadurch gekennzeichnet ist, daß allgemein die Außen- und Ostpolitik durch Themen der Innen- und zuletzt auch besonders der Sozialpolitik im weitesten Sinne verdrängt wurden. Diese langfristige Tendenz der politischen Themenverschiebung wird durch eine Reihe von Meinungsumfragen bestätigt. Auf diesem Hintergrund und auf Grund der

Tatsache, daß der Wähler für das Politikfeld „Soziales“ in der Bundesrepublik besonders der SPD und nicht so sehr der CDU Sachkompetenz zugesteht, war es für die Union erforderlich, die Sozialpolitik im wahltaktischen Kalkül zu berücksichtigen. Das Konzept der Neuen Sozialen Frage sollte die Präsenz der Union im Politikfeld „Soziales“ erhöhen und bei der Definition neuer Zielgruppen helfen. Dabei kam der CDU die Oppositionsrolle insofern zu gute, als sie mit einzelnen Programmen, Initiativen und Forderungen, die sich nicht nur am Kriterium der Machbarkeit orientieren mußten, bestimmte Zielgruppen besonders ansprechen konnte. Die Union mußte auf der Grundlage eines festen Wählerreservoirs, das jedoch nicht zur Mehrheitsbildung ausreichte, versuchen, aus der Klientel der Konkurrenzparteien Wählerstimmen abzuziehen¹⁷⁾. Dabei durfte jedoch nicht die Identität mit den bereits mobilisierten Wählerschichten verwischt werden. Um diesen Balanceakt erfolgreich durchführen zu können, sprach die Union nicht typische Randgruppen (Obdachlose, Nichtseßhafte u. a.) an, sondern definierte bestimmte gesellschaftlich akzeptierte Bevölkerungsgruppen (Hausfrauen, Rentner, kleine Selbständige) einfach als Problemgruppen¹⁸⁾.

¹⁷⁾ Unter den Bedingungen der starken Festlegung der Mehrheit der Stimmbürger für die konkurrierenden Parteien und eines nur geringen Abstandes zwischen diesen Parteien bzw. Parteikoalitionen ist ein relativer Modus vivendi der Parteien mit den Interessen der Klientel der jeweils anderen Partei erforderlich. Nur durch dieses die Parteigrenzen übergreifende Profil können Mehrheiten verändert werden. Siehe hierzu die nach wie vor bedeutsamen Bemerkungen von J. A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 1950, hier bes. S. 428 ff.

¹⁸⁾ Vgl. hierzu den Beitrag von D. Runze, Wie entstehen Minderheiten?, in: LEVIATHAN, 1/1977, S. 115 ff. Hier wird ein Vergleich zwischen dem Carter-Wahlkampf in den USA, der besonders auf Minderheiten abzielte, und dem Konzept der Neuen Sozialen Frage der Union unternommen.

¹⁵⁾ H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Hamburg 1976, S. 77.

¹⁶⁾ H. J. Bank, Die Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland und ihr zeitlicher Zusammenhang mit den Wahlterminen seit 1949, in: Recht der Arbeit, 4/1970, S. 101 ff.

Daß nun die von der Union formulierten sozialen Probleme und Fragen von ihr selbst als „Neu“ deklariert wurden, gehört dabei mit zur Definition neuer Zielgruppen. Außerdem soll das Wort „Neu“ gleichzeitig unterstellen, daß die alten sozialen Fragen gelöst sind: „Für die praktische Politik der Sozialdemokraten bedeutet dies; die historische Mission der sozialistischen Bewegung im wesentlichen für beendet zu erklären und sich auf die Funktion einer reformerischen, in jedem Fall aber einer nach ihren eigenen Vorstellungen konservativen Partei zu beschränken“¹⁹⁾. Durch diesen Begründungszusammenhang hat die Union versucht, ihr Sozialprofil zu verbessern und dabei die SPD in die Defensive gedrängt. Der Union kam sozusagen trendverschärfend zugute, daß sie die Position zu einem Zeitpunkt einnahm, als die traditionelle Partei der Sozialpolitik in der sozialliberalen Koalition sich gezwungen sah, soziale Leistungen partiell wieder zu reduzieren²⁰⁾.

Dieser Vorgang, der gleichzeitig eine prozyklische Wirkung auf die ohnehin rezessive Wirtschaftsentwicklung hatte, darf nicht unterschätzt werden. So wichtig die Sanierung der öffentlichen Haushalte vor allem unter dem Gesichtspunkt der Geldwertstabilität gewesen sein mag und so sehr diese Reduzierung der staatlichen Leistungen überraschenderweise von der Bevölkerung auf dem Hintergrund zunehmender Skepsis gegenüber

dem Steuer- und Abgabenstaat akzeptiert wurde, so sehr mußte dieser Abbau sozialer Leistungen im selben Augenblick, als die CDU ihr Sozialprofil zu verbessern suchte, zur Verwirrung bei den Wählern führen.

Das taktische Kalkül der Union, ihr unzureichendes Sozialprofil durch das Konzept der Neuen Sozialen Frage im Urteil der Wähler zu verbessern, scheint z. T. durchaus aufgegangen zu sein. Allerdings muß beachtet werden, daß das Konzept in der Union keineswegs nur unter wahltaktischen Gesichtspunkten betrachtet wurde, was in der öffentlichen Diskussion nicht immer gesehen wird. Das Konzept der Neuen Sozialen Frage hat deshalb zu erheblichen innerparteilichen Kontroversen geführt, weil ein Teil der Union dieses Programm nicht als Wahlkampfschminke verstanden wissen will. Außerdem werden die politisch-praktischen Folgen eines solchen Konzepts von der Öffentlichkeit aufmerksam beachtet, so daß eine reine Imagepflege unter wahltaktischen Erwägungen auf Kosten der längerfristigen Glaubwürdigkeit gehen müßte. Die der Mannheimer Erklärung folgenden sozialpolitischen Programme der Union sind einerseits auch ein weiteres Indiz dafür, daß Teile der Union es durchaus ernst meinen mit dem Ausbau des Sozialstaates, andererseits müssen diese deshalb auch als Grundlage für die Bewertung des Gesamtkonzepts herangezogen werden.

IV. Zur Bewertung des Konzepts der Neuen Sozialen Frage

1. Prämissen, Datenbasis und Interpretation

Um die Glaubwürdigkeit des theoretischen Konzepts der Neuen Sozialen Frage zu untermauern, bedurfte es sowohl der empirischen Absicherung der Aussagen wie auch der Antworten der Union auf diese neuen sozialpolitischen Probleme. Eine besondere Funktion für die Argumentation der Union mit dem Konzept der Neuen Sozialen Frage hat dabei die Armutsstudie von H. Geißler²¹⁾. Diese Studie und hierbei insbesondere der frappierende Tatbestand, daß in unserer relativen Wohlfahrtsgesellschaft noch ein so großes ma-

nifestes Armutspotential besteht, stand denn auch im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion zum Konzept der Neuen Sozialen Frage. Nach den Ergebnissen der Geißler-Studie ist festzustellen, daß besonders bei Kinderreichtum, bei alleinstehenden Frauen und im Alter die Subsistenzmittel z. T. so beschränkt sind, daß diese Bevölkerungsgruppen nach dem Sozialhilfe-Indikator bemessen noch einen hohen Anteil an Armen verzeichnen. Da es nicht so entscheidend ist, ob nun 6,1 Millionen Arme (Geißler-Berechnungen) oder je nach Definition einige Hunderttausend weniger (Ergebnisse der SPES-Gruppe — SPES = Forschungsprojekt: Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem) für unsere relative Wohlstandsgesellschaft errechnet werden, soll hier auch nicht im einzelnen auf die Kritik zur Datenbasis, zu den Berech-

¹⁹⁾ Kurt H. Biedenkopf, Fortschritt in Freiheit, München 1974, S. 95.

²⁰⁾ Vgl. die „Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur“ der Bundesregierung 1975.

²¹⁾ Siehe hierzu H. Geißler, a. a. O., S. 45 ff.

nungsmethoden und Prämissen und zur Interpretation der Zahlen bei Geißler eingegangen werden²²⁾). Diese Kritik bezieht sich vor allem auf die herangezogene Datenbasis, auf die Definition der Armutsgrenze mit Hilfe des Sozialhilfestandards und auf problematische Berechnungsmethoden in der Geißler-Studie. So werden bei Geißler bestimmte Armutsbemessungskriterien (Vermögen), bestimmte staatliche Transferleistungen (Ausbildungsförderung, höhere Sozialhilfeleistungen u. a.) nicht berücksichtigt und andererseits wird das errechnete Durchschnittseinkommen z. B. durch die Haushaltsgrößenberechnung verringert und die Kosten z. B. der Mieten zu hoch angesetzt. Wichtiger als diese notwendigen Korrekturen ist eine kritische Überprüfung der Interpretation der Zahlen durch Geißler. Die sehr viel gründlichere Untersuchung der SPES-Gruppe kommt, differenziert nach soziodemographischen Merkmalen, zu z.T. erheblich abweichenden Aussagen. So kann man z. B. nach den Untersuchungen der SPES-Gruppe nicht pauschal behaupten: „Kein Bürger in der Bundesrepublik Deutschland ist heute deshalb arm, nur weil er Arbeiter ist...“²³⁾. Denn den SPES-Ergebnissen ist zu entnehmen, daß keineswegs davon gesprochen werden kann, daß der alte Konflikt zwischen Kapital und Arbeit heute nicht mehr so relevant sei. Dieses gilt auch für die älteren Arbeitnehmer und die Rentner, die früher Arbeiter waren. Ebenfalls auf die Verteilungsprobleme zwischen Kapital und Arbeit ist die Situation der „armen Frauen“ und der „armen kinderreichen Familien“ zurückzuführen. Insoweit kann den Geißler-Interpretationen nicht gefolgt werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß mit der Geißler-Studie ein sehr brisantes oft aber verdrängtes Problem wieder in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gerückt wurde, daß jedoch die Zahlenberechnungen und -interpretationen teilweise korrekturbedürftig sind.

²²⁾ Vgl. hierzu ausführlich: F. Klanberg, Armutstandards und Einkommensstatistik, in: Sozialer Fortschritt, 6/1977, S. 126 ff.; ders., Verteilungspolitische Strategien zur Überwindung von Armut in der Bundesrepublik Deutschland — Ergebnisse disaggregierter empirischer Untersuchungen, in: WSI-Mitteilungen, 11/1977, S. 63 ff., und K. Kortmann, Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Nachrichtendienst des Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 5/1976, S. 144 ff.

²³⁾ H. Geißler, a. a. O., S. 29. Vgl. zu den SPES-Daten: W. Zapf (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik — Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung, Frankfurt 1977.

2. Zur Bewertung der politisch-programmatischen Vorschläge

Die Glaubwürdigkeit einer politischen Willensgemeinschaft mißt sich nicht nur an der Geschlossenheit in der Kritik an bestimmten Verhältnissen, entscheidender noch ist die Gemeinsamkeit bei der Einigung auf alternative Konzepte. Die von der CDU erarbeitete sozialpolitischen Vorschläge sollen deshalb auch unter diesem Aspekt betrachtet werden.

Zunächst muß hier erwähnt werden, daß die genannten Vorschläge oftmals nicht mehr von denjenigen mitgetragen werden, die aus ordoliberalen Position heraus an der Formulierung des Konzepts der Neuen Sozialen Frage mitgewirkt hatten. Je mehr nämlich die Sozialpolitiker daran gingen, die Ansätze der Mannheim-Erklärung in sozialpolitische Einzelprogramme umzusetzen, desto mehr setzte sich die ordoliberale Strömung in der Union von den zeitweiligen Bündnispartnern ab und wandte sich wieder verstärkt ihrem eigentlichen Anliegen einer ordoliberalen Wohlfahrtsstaatskritik zu. Dieser Vorgang wurde von Herder-Dorneich deutlich signalisiert: „Tatsächlich steckt in den neuen Fakten, in den Geißlerschen Entdeckungen mehr, als er selbst bisher zu Tage gefördert hat. Geißler hat die Schlußfolgerung aus seinen Berechnungen noch zu eng gefaßt, die Symptome wurden damit erst einseitig gedeutet... Die Neue Soziale Frage fordert also nicht, wie vielfach angenommen, neue und weitere Umverteilung, sondern sie bildet eine Herausforderung an die Ordnungspolitik“²⁴⁾.

Die Vorschläge der Union zur Behebung der Neuen Sozialen Frage kamen also vor allem von der Geißler-Gruppe. Aus einer ganzen Fülle von z. T. geringfügigen Einzelprogrammen sollen die drei zentralen Vorschläge mit der größten Bedeutung bei der Behebung der Benachteiligungen bei Kinderreichtum, Alter und für Frauen herangezogen werden: Familienlastenausgleich, Erziehungsgeld und Partnerrente. Diese Vorschläge können hier aus Platzgründen nicht sehr detailliert erörtert werden, vielmehr sollen nur die Ergebnisse einer gründlichen Programmbewertung wiedergegeben werden.

²⁴⁾ Ph. Herder-Dorneich, Die Neue Soziale Frage — Eine Herausforderung an die Ordnungspolitik, in: Arbeit und Sozialpolitik, 4/1977, S. 122; vgl. auch Kurt H. Biedenkopf, Referat auf dem Grundsatzforum der CDU, in: R. v. Weizsäcker, a. a. O., hier bes. S. 127 f.

a) Da nach der Armutsstudie von Geißler insbesondere bei kinderreichen Familien noch ein relativ großes Armutspotential zu vermuten ist, wird als Programm eine Verbesserung und Dynamisierung des *Familienlastenausgleichs* vorgeschlagen. Dabei wird davon ausgegangen, daß es trotz der Kindergeldreform von 1975 auf Grund der Preisentwicklung keine reale Verbesserung der Situation der kinderreichen Familien gegeben hat. Auf diesem Feld soll also mit dem Programmtyp der finanziellen staatlichen Transferzahlung und dem Steuerungstyp der Distribution mehr soziale Gerechtigkeit erreicht, latente Armut bei den kinderreichen Familien abgebaut und die Familie selbst als Institution gefördert werden. Da eine Einkommensgrenze vorgesehen ist, kommen nur die Familien in den Genuß der Verbesserung des Familienlastenausgleichs, die ein bestimmtes Einkommen nicht überschreiten.

b) Mit dem weiteren Vorschlag eines *Erziehungsgeldes* hat die Union 1974 einen Gedanken aufgeriffen, der unter der Bezeichnung „Eltern- und/oder Karenzurlaub“ bereits seit fast einem Jahrzehnt in der Sozialdemokratie diskutiert wird²⁵⁾. Es gibt bei dieser Freistellung eines Elternteiles von der Arbeit nach der Geburt eines Kindes mit einer entsprechenden Finanzierung auch eine Reihe internationaler Erfahrungen²⁶⁾. Die Union hat nun diesen Vorschlag vor allem im Rahmen der Reform des § 218 StGB diskutiert und auch in diesem Zusammenhang 1974 zunächst als Entschließung im Bundestag eingebracht²⁷⁾. Damit sollte die wirtschaftliche Situation der Eltern verbessert werden, um so Schwangerschaftsabbrüche aus Gründen wirtschaftlicher Not vermeiden zu helfen. Später wurde dieser Vor-

schlag zum Erziehungsgeld unabhängig von diesem Aspekt auch als allgemeine sozialpolitische Maßnahme erwogen²⁸⁾. Der Programmtyp dieses Vorschlags ist der einer finanziellen Transferleistung des Staates, der Steuerungstyp ist distributiv, weil das Erziehungsgeld durch das normale Steueraufkommen finanziert, aber nur bestimmten Einkommenschichten zukommen soll. Die Ziele dieses Programms bestehen darin, die Erziehungsfähigkeit der Familie zu stärken sowie bevölkerungspolitisch initiativ zu werden, da die Geburtenrate gegenwärtig stark rückläufig ist. Als Nebenziele werden ein arbeitsmarktpolitischer Entlastungseffekt und Einsparungsmöglichkeiten in der staatlichen Elementarerbziehung angegeben.

Die Realisierungschancen für dieses Programm sind aus finanziellen Gründen genau so negativ zu bewerten, wie die beim Programm zum Familienlastenausgleich. Hinzu kommt, daß dieses Programm einige Probleme aufwirft, die noch zu lösen sind, bevor das Programm unabhängig von den Finanzierungsmöglichkeiten auf eine breite Zustimmung rechnen kann: So ist noch nicht geklärt, welche Auswirkungen ein solches Programm auf die Konkurrenzfähigkeit der Frau auf dem Arbeitsmarkt hat, ob das Programm auch für das jeweils weitere Kind durchgeführt werden soll, ob die echte Wahlmöglichkeit zwischen den Elternteilen gewährleistet werden kann und wer Träger der Finanzierung sein soll (BfA, Bundeshaushalt).

c) Den dritten hier zu behandelnden Programm-vorschlag der *Partnerrente* hat die Union wenige Wochen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Reform der sozialen Alterssicherung im Zusammenhang mit der Gleichberechtigung von Mann und Frau verabschiedet²⁹⁾. Dabei dürften vor allem die Verhältnisse im Zusammenhang mit der Alterssicherung der Witwen, die Diskussion des neuen Ehescheidungsrechts sowie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erkenntnisleitend gewesen sein.

Die wesentlichen Bestandteile des Vorschlags der Partnerrente sind die Anrechnung der vor der Ehe erworbenen Anwartschaften, das Rentensplitting während der Ehe und der Ehegattenzuschlag. Dieses Modell und die anderen vorliegenden Modelle zur Neuregelung

²⁵⁾ Dieser Gedanke war auch in mehreren Entwürfen eines Familienpolitischen Programms der SPD enthalten, deren letzter Entwurf auf dem Hamburger Parteitag 1977 beschlossen wurde. Dieses Familienpolitische Programm der SPD sieht u. a. vor, den Mutterschutz nach der Geburt auf sechs Monate zu erweitern und einen Elternurlaub einzuführen.

²⁶⁾ So gibt es z. B. in Schweden schon lange einen siebenmonatigen Elternurlaub, währenddessen 90 Prozent des Normalverdienstes weiterbezahlt werden. In Ungarn gibt es seit 1967 ein sog. „Herdgeld“. In Österreich gibt es für diejenigen Erwerbstätigen, die nach der Geburt eines Kindes die Beschäftigung abbrechen, einen Karenzurlaub. Auch in Frankreich wird ein „salaire unique“ für diese Elternteile bezahlt.

²⁷⁾ Vgl. hierzu die Bundestags-Drucksache 7/1843 und den Gesetzentwurf, hierzu: Bundestags-Drucksache 7/2031.

²⁸⁾ Siehe hierzu N. Blüm, Interview mit den Evang. Kommentaren, 4/1977, S. 223 ff.

²⁹⁾ Vgl. BVerfGE 39/169, v. 12. 3. 1975.

der Alterssicherung der Frau³⁰⁾ können hier nicht bis ins Detail verglichen werden. Feststeht, daß die Union auch für den Problembereich „Alter“ eine finanzielle Transferleistung mit dem Steuerungstyp der Distribution vorsieht.

Die Einwände gegen das Partnerrenten-Modell bestehen darin, daß die gegenwärtige Überversorgung mit 160 Prozent für die berufstätige verwitwete Frau tendenziell auch auf den Witwer ausgedehnt wird und daß beim Splitting entweder eine zu niedrige Rente entsteht oder mit erheblichen Mehrbelastungen der Solidargemeinschaft zu rechnen ist.

Vor allem die finanziellen Fragen, die allerdings bisher bei keinem Modell eindeutig gelöst sind, sind ausschlaggebend dafür, daß das Modell der Partnerrente gegenwärtig keine Chance haben dürfte, durchgesetzt zu werden. Wie die Übersicht zur Programmbewertung der drei von der Union vorgeschlagenen Antworten auf die Neuen Sozialen Fragen zeigt, sehen diese vor allem neue oder verbesserte finanzielle Transferleistungen vor. Die Mittel für diese Leistungen sollen durch eine Umverteilung im Haushalt oder eine andere Sekundärverteilung des Staates aufgebracht werden. Bei der Erarbeitung der Finanzierungskonzepte wird teilweise von unterschiedlichen ordnungspolitischen Leitbildern im Vergleich zu den Programmaussagen ausgegangen, was zu Widersprüchen führt. So wird z. B. die Erhöhung des Kindergeldes auf Kosten der Vermögensbildung vorgeschlagen. Bei allen vorgesehenen Programmen handelt es sich um Geldleistungen, die in der Regel über den Steuerungstyp der administrativen Distribution umgesetzt werden sollen. Auch hier zeigen sich Widersprüche zum Entstaatlichungsvorschlag derselben Partei, weil solche Administrationsleistungen selbstverständlich nicht mit weniger Staat zu verwirklichen sein dürften. Außerdem wird teilweise auch vom Subsidiaritätsprinzip abgewichen, wenn z. B. eine deutliche Erhöhung des Familienlastenausgleichs gefordert wird und hierbei die Sozialhilfesätze zur Bemessensgrundlage genommen werden. Dieses muß nicht der falsche Weg sein, hier soll nur auf Widersprüche zwischen Programm und Vorschlag aufmerksam gemacht werden.

Dadurch, daß vor allem Geldleistungen vorgesehen sind, werden die Vorschläge bestimm-

³⁰⁾ Zu einem Modellvergleich siehe H. D. Lohnes, Die sozialrechtliche Sicherung der nichtberufstätigen Frau, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht — FamRZ 4/1969, S. 170 ff.

ten Bedürfnissen, z. B. nach sozialen Dienstleistungen nicht gerecht. Dennoch kann man sagen, daß sich alle Programme auf reale „soziale Nischen“ beziehen und die Überlegungen zur Beseitigung gravierender sozialpolitischer Lücken damit forcieren. Die wesentlichen hier besprochenen Vorschläge sind jedoch aus programmatischen und aber auch aus finanziellen Gründen gegenwärtig schon nicht einmal in der Union durchsetzbar. Es muß deshalb befürchtet werden, daß die Union beim gesetzgeberischen Schwur keineswegs geschlossen für solche Vorschläge stimmen würde.

3. Zur Bewertung des Konzepts der Neuen Sozialen Frage

Auch wenn die Union durch das Konzept der Neuen Sozialen Frage ihr Sozialprofil verbessern konnte, ergeben sich eine Reihe von Problemen, die sich auf den Nenner bringen lassen, daß die Union zwar intensiv über sozialpolitische Fragestellungen diskutiert hat und daß dabei auch teilweise durchaus weiterführende und überlegenswerte Konzepte und Programme entwickelt wurden, daß es aber dennoch nicht gelingen konnte, hieraus eine konstruktive, alternative Oppositionspolitik zu formulieren³¹⁾, weil die Programme durch die innerparteilichen Konsensprobleme bis jetzt kaum in das Stadium der parlamentarischen Entscheidung gelangt sind. In diesem Zusammenhang hat die Union das durch ihre Programmarbeit gewonnene Vertrauen z. T. wieder verloren und damit auch an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Im einzelnen soll zum Konzept festgehalten werden:

— Das Konzept der Neuen Sozialen Frage ist kein in sich konsistentes Programm. Das zeigt sich sehr deutlich daran, daß die Aussagen zur Analyse sich im Leitbild teilweise gravierend von denen der Einzelprogramme unterscheiden.

³¹⁾ Geißler und Groser haben meine Bewertung des Konzepts der Neuen Sozialen Frage als „brillantes Oppositionskonzept“ zitiert; hierzu S. Mosdorf, Ordnungspolitik statt Sozialpolitik?, in: Die neue Gesellschaft, 9/1977, S. 786; Geißler in seinem Vortrag auf dem CDU-Grundsatzforum; in: a. a. O., S. 243 und A. Groser, a. a. O., S. 11. Dabei liegt die Betonung bei meiner Aussage auf dem Wort „Opposition“ und damit vor allem beim wahltaktischen Kalkül, was notabene nicht mit dem Kriterium der sozialpolitischen Sinnfälligkeit übereinstimmen muß. Doch auch wo diese Übereinstimmung gegeben ist, bleibt es leider beim Konzept, ohne daß Schritte in Richtung praktischer Umsetzung zu sehen wären.

— Theoretische Widersprüche im Konzept zeigen sich ebenfalls z. B. darin, welche Bedeutung den Gewerkschaften in unserer Gesellschaft in Zukunft beigemessen wird und welche Relevanz der Staat bei der sozialen Reproduktion haben soll.

— Die Union geht bei ihren sozialpolitischen Vorschlägen nicht von einer grundsätzlichen ordnungspolitischen Leitidee aus. Mit diesen Programmen werden an die bestehenden sozialpolitischen Sicherungssysteme sozusagen additiv einige weitere — meist finanzielle — Leistungsangebote angehängt. Es wird nicht der Versuch unternommen, eine integrierte, im Zusammenhang entwickelte Sozialpolitik zu formulieren³²⁾.

— Z. T. folgen den objektiven Darstellungen des sozialen Wandels und der entstandenen „sozialen Nischen“ nur polemische Bemerkungen an die Adresse der Bundesregierung, ohne daß selbst Programmperspektiven und Alternativen angedeutet würden. Dieses gilt insbesondere für den Bereich der Gesundheitspolitik.

— Der wichtigste Einwand gegen das Konzept der Neuen Sozialen Frage aber dürfte sein, daß eine erhebliche Diskrepanz zwischen analytischen Aussagen, programmatischen Vorschlägen und der realen politischen Durchsetzungsentention besteht. Da es in der Volkspartei unterschiedliche politische Strömungen gibt, kommt es teilweise zur Selbstblockierung. So haben z. B. Geißler und Mitarbeiter 1975 und 1976 den Sozialhilfestandard als Armutsindikator herangezogen, die Sozialhilfesätze als zu knapp bemessen bezeichnet und auf die Selektion hingewiesen, die dazu geführt hat, daß nur ein vergleichsweise kleiner Teil der Berechtigten das BSHG auch in Anspruch nimmt. Andere Vertreter der Union haben 1977 hingegen eine Reduzierung des Sozialhilfeaufwandes gefordert³³⁾. So haben Geißler und seine Mitarbeiter die Forderung erhoben, die sozialen Leistungen im Alter durch die Einrichtung von Sozialstationen, durch die Erhöhung der Rente und andere Maßnahmen zu verbessern, während gleichzeitig CDU-Gemeinderäte in ihren Kommunalparlamenten Zuschüsse zu Altentagesstätten, für die Aktion „Essen auf Rädern“ oder für

Altenerholungsmaßnahmen streichen. Geißler hatte sich dafür ausgesprochen, den Kindern mehr sozialpolitische Aufmerksamkeit zu widmen, während gleichzeitig CDU-Gemeinderäte in Kommunalparlamenten Zuschüsse für Familienerholungsmaßnahmen, für Kindergärten mit Familienbildungsstätten kürzten.³⁴⁾ Und weiter: Wenn Gewerkschaften deshalb, weil Armutsprobleme nicht allein dem Staat überlassen bleiben dürfen, da sie im Produktionsbereich entstehen, für die unteren Lohngruppen eine überproportionale Anhebung verlangen, dann sind es vor allem Unionspolitiker, die sich gegen solche Forderungen wenden.

— Ein weiterer Einwand richtet sich darauf, daß mit dem Konzept wichtige andere soziale Probleme, die tatsächlich neu sind (besondere Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen; die Notwendigkeit einer präventiven statt einer nur kompensatorisch-kurativen Sozialpolitik; die Gefahr, die mit der Professionalisierung und Kommerzialisierung bei der sozialen Sicherung verbunden ist usw.) unberücksichtigt bleiben, obwohl sie von außerordentlicher Relevanz für die Entwicklung der Sozialpolitik in relativen Wohlfahrtsgesellschaften sein dürften.

Diese Einwände gegen das Konzept der Neuen Sozialen Frage machen deutlich, daß das in der Union entwickelte Konzept durch sie in gewisser Weise selbst wieder in Frage gestellt wurde. Die theoretischen Leitbilder, die sich aus der Analyse des industriellen und sozialen Wandels sowie aus normativen Festlegungen ergeben haben, werden bei den Einzelprogrammen vernachlässigt³⁵⁾. Dennoch, die wichtigen Fragen, die mit dem Konzept der Neuen Sozialen Frage aufgeworfen wurden, bedürfen der sozialpolitischen Bewältigung, auch wenn die dafür notwendige Sozialreform noch sehr viel umfassender angelegt sein muß, als es in dem Geißler-Konzept der Fall ist.

³²⁾ Zu diesen Beispielen siehe die Dokumentation des SPD-Landesvorstandes Nordrhein-Westfalen: Der Abbau von Sozialleistungen durch die CDU, Düsseldorf 1976, S. 1 und 2.

³³⁾ Im Vergleich zu den Geißler-Vorschlägen sind die ordoliberalen Konzeptionen z. B. der Biedenkopf-Gruppe in sich wesentlich konsistenter. Vgl. hierzu Kurt H. Biedenkopf, Vorlage an den Landesvorstand der CDU Westfalen-Lippe, 12. 10. 1977 (Ms) und das Arbeitsprogramm des von Biedenkopf gegründeten „Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“, wiedergegeben in: Arbeit und Sozialpolitik, 1/1978, S. 14 ff.

³⁴⁾ Vgl. hierzu ausführlich M. Pfaff/H. Voigtländer, Sozialpolitik im Wandel. Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik, Bonn 1978.

³⁵⁾ Siehe hierzu die Aussagen von Stoltenberg u. a. zur Reduzierung der Ausgaben der Sozialhilfe. Vgl. Frankfurter Rundschau, v. 14. 8. 1977, S. 1.

Sozialpolitik mit unterschiedlichen Vorzeichen

Eine Erwiderung auf den Beitrag von Siegmard Mosdorf

I. Einleitung

Der Beitrag S. Mosdorfs zur Diskussion um die Neue Soziale Frage ist — bei allen Einschränkungen und Korrekturen, die im folgenden angebracht werden — zu begrüßen. Das Maß der in sozialpolitischen Kontroversen üblich gewordenen Polemik wird von ihm merkbar unterschritten, nicht unbedingt zum Nachteil der von Mosdorf vertretenen politischen Position. Denn gerade die ersten politischen Reaktionen im Lager der SPD hatten gezeigt, wie sehr politischer Eifer blind machen kann: Blind für alle Aspekte der „Neuen Sozialen Frage“, die über die Funktion eines Oppositionskonzeptes in Wahlzeiten hinausgehen¹⁾. Mosdorf, der diesem Konzept selber „Brillanz“ attestierte²⁾, stellte in wünschenswerter Klarheit heraus, daß die CDU mit der Neuen Sozialen Frage einen umfassenden Anspruch erhebt. Sie zielt auf eine notwendige Neuorientierung³⁾ der Sozialpolitik in ordnungspolitischer Perspektive⁴⁾.

Mosdorf versucht nun den Nachweis zu erbringen, daß die CDU dieses Ziel nicht erreicht und auch nicht erreichen kann. Das ist sein gutes politisches Recht. Kritisch ist jedoch zu fragen: Gibt Mosdorf eine zutreffende Analyse der Neuen Sozialen Frage, wie sie in der CDU (zugegeben: nach einem längeren Diskussionsprozeß) verstanden wird? Und: Wie steht es um die ordnungspolitische Alternative der SPD zu diesem Konzept? In der von Mosdorf nur kurz angesprochenen Formel einer „integrierten Sozialpolitik“ werden Konturen einer solchen Alternative sichtbar⁵⁾. Eine Analyse beider Konzeptionen sollte — bei aller gebotenen Kürze — doch Aufschluß geben über die unterschiedlichen Vorzeichen, mit denen die führenden politischen Kräfte der Bundesrepublik die Sozialpolitik versehen⁶⁾.

II. Die Konzeption der Neuen Sozialen Frage

Der Charakterisierung der Neuen Sozialen Frage durch Mosdorf ist voll zuzustimmen: „Das Konzept der Neuen Sozialen Frage geht von anderen sozialen Problemstellungen aus als von jenen, die bisher im Mittelpunkt der Sozialpolitik gestanden haben“ (S. 7). Zu

Recht weist er darauf hin, daß die Neue Soziale Frage jene Probleme in den Mittelpunkt rückt, die nicht direkt mit den Produktionsverhältnissen zusammenhängen. Die neue Soziale Frage gewinnt ihre Konturen gerade da-

¹⁾ Vgl. statt vieler Rolf Stechling, Die Union als Sicherheitsrisiko im Sozialbereich, in: Die neue Gesellschaft, 4/1976; ²⁾ Egon Glombig, Reklameschminke statt gesellschaftlicher Perspektiven, in: SPD-Pressedienst, 26. 6. 1975, S. 5 f.

³⁾ Siegmard Mosdorf, Ordnungspolitik statt Sozialpolitik?, in: Die neue Gesellschaft, 9/1977, S. 783—786, hier S. 786.

⁴⁾ Vgl. Meinhard Ade, Neue Soziale Frage. Werbetrick oder notwendige Neuorientierung?, in: Wulf Schönbohm/Matthias Wissmann (Hrsg.), Für eine humane Gesellschaft, Frankfurt 1976, S. 48—64.

⁵⁾ Vgl. Warnfried Dettling u. a., Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie, München—Wien 1977², S. 139 ff.

⁶⁾ Vgl. neuerdings Martin Pfarr/Hubert Voigtländer (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel. Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik, Bonn 1978.

⁷⁾ Den Begriff der „Vorzeichen“ der Sozialpolitik, der mir heuristisch außerordentlich nützlich scheint, übernehme ich von Helmut Winterstein, Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen. Zur Frage einer stärkeren Betonung von persönlicher Freiheit und Selbstverantwortung in der westdeutschen Sozialpolitik, unter besonderer Berücksichtigung der Sozialversicherung, Berlin 1969. Der Untertitel dürfte erklären, warum diese bemerkenswerte Schrift außerhalb der wissenschaftlichen Diskussion zu wenig Beachtung fand — sie widerspricht dem sozialpolitischen Zeitgeist von 1969 und der folgenden Jahre.

durch, daß sie sich nicht am klassischen Gegensatz von Arbeit und Kapital orientiert. Daß dieser Konflikt weiter besteht, wird nicht bestritten, er ist aber durch die Institutionalisierung des industriellen Konflikts weitgehend entschärft⁷⁾. Die Konzeption der Neuen Sozialen Frage macht den Blick frei für die drängenden, noch ungelösten Probleme. „Zu dem Konflikt zwischen Arbeit und Kapital sind Konflikte zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen, zwischen Minderheiten und Mehrheiten, zwischen Stadt und Land und zwischen den Machtausübenden und Machtunterworfenen innerhalb der organisierten gesellschaftlichen Gruppen getreten“⁸⁾.

Es scheint aber für viele, und nicht nur für Mosdorf, relativ schwierig zu sein, über eine negative Abgrenzung und allgemeine Charakterisierung hinaus, zu einer umfassenden Bestimmung der Neuen Sozialen Frage zu kommen. Als Indiz dafür kann die Diskussion beim Verein für Socialpolitik gelten, in der die Mehrzahl der Beiträge die Armut als Kernproblem der Neuen Sozialen Frage verstand⁹⁾. Allerdings dürfte es wenig sinnvoll

7) Natürlich sind in diesem Bereich weiterhin ständig Probleme zu lösen — Mitbestimmung und Vermögensbildung müssen hier als Stichworte genügen. „Es sind indes die Institutionen, die Organisationen und die Instrumente vorhanden (Hervorhebung im Original), diese kontinuierliche Lösung zu leisten... Im großen und ganzen aber ist die Herausforderung der alten sozialen Frage institutionell beantwortet.“ Philipp Herder-Dorneich, Strukturwandel und soziale Ordnungspolitik, Walter-Raymond-Stiftung, Kleine Reihe, Heft 15, Köln 1977, S. 18. Vgl. auch Warnfried Dettling, Die Neue Soziale Frage, Ein neuer Bezugsrahmen für die Sozialpolitik, in: Die neue Ordnung, H. 4 (1977), S. 241—253, bes. S. 246 ff.

8) Mannheimer Erklärung (1975), zitiert nach: Die Programme der CDU. Dokumentation, Hrsg. CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1978, S. 140.

9) Vgl. Hans Peter Widmaier (Hrsg.), Zur Neuen Sozialen Frage. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 95, Berlin 1978. Mit dem Armutsproblem beschäftigen sich die Beiträge von Scherl, Klanberg, Winterstein und — im Rahmen der Einkommenssituation alter Menschen — Schmähl. Bemerkenswert ist dabei vor allem, daß Winterstein, der selbst eine Neuorientierung der Sozialpolitik durch die Betonung des Freiheitsziels vorgelegt hat, (vgl. Anmerkung 6) auf die im Zeichen der Neuen Sozialen Frage vorgelegten Initiativen von K. Biedenkopf nicht eingeht, die eine durchaus verwandte Perspektive zeigen. Statt dessen beschränkt sich Winterstein auf die Probleme der Armut und stellt die in diesem Rahmen natürlich berechnete Frage, „ob die Dimension des Problems es gerechtfertigt erscheinen läßt, Armutsprobleme heute mit dem Etikett: ‚Neue Soziale

sein, sich wechselseitig eine verzerrte Perspektive von der Neuen Sozialen Frage vorzuhalten und damit weiterhin aneinander vorbeizudiskutieren. Der Vorwurf einer einseitigen Betonung bestimmter Aspekte der Neuen Sozialen Frage würde außerdem nicht nur die Kritiker treffen, sondern auch viele ihrer Anhänger, denen ebenfalls nicht immer die ganze Dimension des Konzeptes bewußt war¹⁰⁾.

Ein konstruktiver Ausweg aus diesem Dilemma und damit auch eine positive Entwicklung der von Mosdorf im Prinzip durchaus fruchtbar geführten Diskussion dürfte darin liegen, die Neue Soziale Frage als *Typus einer sozialpolitischen Konzeption* zu betrachten. Dabei können wir auf die Erkenntnisse zurückgreifen, die die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik bei der Analyse wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Konzeptionen gewonnen hat. Auch die Auseinandersetzung mit den einzelnen Thesen Mosdorfs wird nun auf dieser Basis leichter fallen.

Im wesentlichen sind es die folgenden Elemente, die eine wirtschafts- oder gesellschaftspolitische Konzeption kennzeichnen¹¹⁾:

- die Analyse der Situation,
- die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele,
- die ordnungspolitische Grundentscheidung,
- die einzusetzenden Mittel.

In dieser Folge soll nun, unter besonderer Berücksichtigung der Argumente Mosdorfs, die Neue Soziale Frage als sozialpolitisches Leitbild dargestellt werden.

Situationsanalyse

Nur Teile der Situationsanalyse, die der Neuen Sozialen Frage zugrunde liegt, werden von Mosdorf referiert. Dabei mißt er der Geißlerschen Armutsstudie besonderes Gewicht bei. Tatsächlich hat diese Studie wesentliche Denkanstöße geliefert und Mosdorf hat recht, wenn er feststellt, daß es nicht so entschei-

Frage' zu versehen“. Helmut Winterstein, Armut: Grundlage der Neuen Sozialen Frage, in: Hans Peter Widmaier, a. a. O., S. 57—78, hier S. 57.

10) Vgl. dazu Philipp Herder-Dorneich, Neue Soziale Frage und Ordnungspolitik, in: Sonde, 10. Jg., Nr. 4 (1977), S. 16—21.

11) Vgl. vor allem Hans G. Schachtschabel, Wirtschaftspolitische Konzeptionen, Stuttgart, Berlin, Köln³ 1976.

dend sei, ob nun tatsächlich sechs Millionen Arme oder, nach anderen Berechnungen, einige Hunderttausend weniger in der Bundesrepublik leben. Diese Meßunterschiede sind für eine präzise sozialwissenschaftliche Analyse wichtig, an der Brisanz des Problems ändern sie nichts. Die Analysen zur Kostenexplosion im Gesundheitswesen, die für Geißler ein wesentliches Merkmal unserer sozialpolitischen Situation ausmacht¹²⁾, werden von Mosdorf nicht berücksichtigt, ebensowenig wie die Analysen zum Dienstleistungsbereich, die im Rahmen der Neuen Sozialen Frage vorgelegt wurden¹³⁾.

Der Vorwurf, daß ein Kritiker nicht alle Aspekte eines Problems gesehen hat, hat an sich wenig zu bedeuten. Bedenken sind allerdings anzumelden, wenn Mosdorf die Studien zur Dienstleistungsproblematik im Rahmen der Neuen Sozialen Frage übergeht, und am Schluß feststellt, daß „Probleme, die tatsächlich neu sind“, wie die besondere Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen, „unberücksichtigt bleiben, obwohl sie von außerordentlicher Relevanz für die Entwicklung der Sozialpolitik in relativen Wohlfahrtsgesellschaften sein dürften“ (S. 21)¹⁴⁾.

Zur sozialpolitischen Situationsanalyse gehört auch die Feststellung der demographischen Veränderungen, die zu bisher in dieser Form nicht bekannten Generationenkonflikten führen können, wenn aus demographischen Gründen massive Beitragserhöhungen in der Rentenversicherung notwendig werden. „Nach der Neuen Sozialen Frage tritt der Generationenkonflikt neben herkömmliche Gruppenkonflikte, wie sie besonders ausgeprägt im ‚Kampf zwischen Arbeit und Kapital‘ sind.“¹⁵⁾

Zum Befund der gegenwärtigen sozialpolitischen Situation gehören schließlich auch die Feststellungen wachsender Einschränkung

von Selbständigkeit, von Freiheitsverlusten und zunehmender Abhängigkeit¹⁶⁾. Diese spezielle Ausformung der Sozialpolitik ist allerdings historisch bedingt und nicht unveränderbares Schicksal. Winterstein warnt davor, in der Orientierung am Kollektivprinzip (Sozialprinzip) das Wesen der Sozialpolitik zu sehen: „Die Betonung des Sozialprinzips, die Beschränkung der Selbstverantwortlichkeit des einzelnen ... und die damit verbundene Beschränkung der Freiheit gehört nicht wesenstotwendig zu jeder Sozialpolitik, sondern sie ist nur Ausdruck einer ganz speziellen, eben der von uns seit über hundert Jahren beobachteten Sozialpolitik moderner Industriestaaten, die in ihren Anfängen von den Ideen des ökonomischen Liberalismus geprägt war.“¹⁷⁾

Die sozialpolitische Situation ist heute — anders als zu Bismarcks Zeiten — dadurch charakterisiert, daß fast jeder Bürger am System der Sozialen Sicherheit beteiligt ist. Der englische Sozialist Jenkins hat die Konsequenzen sehr deutlich gemacht: „Die Arbeiterklasse bezahlt schon in großem Umfang die Sozialleistungen, in deren Genuß sie kommt, und dies wird bei jeder Ausweitung mehr der Fall sein. Solche Ausweitungen tragen möglicherweise mehr dazu bei, die Freiheit zu beschneiden, als die Gleichheit zu fördern, denn es kann sein, daß durch sie nun der Staat dem Einzelnen die Entscheidung darüber abnimmt, wie eine gegebene Menge Kaufkraft anzuwenden sei.“¹⁸⁾ Diese Sätze könnten auch von Kurt Biedenkopf stammen.

Ein sozialpolitisches Modell, das Sozialpolitik primär als Umverteilungsmechanismus zwischen Gruppen oder als großzügige Staatsleistung begreift, erfaßt die Realität nicht mehr. Umverteilungen über die Staatskasse funktionieren nur dann befriedigend, wenn die Zahl

¹²⁾ Vgl. Heiner Geißler, Die Neue Soziale Frage, Freiburg 1976.

¹³⁾ Vgl. Warnfried Dettling u. a., Die Neue Soziale Frage (Anm. 4), S. 65—91.

¹⁴⁾ Dabei hat Mosdorf in seiner früheren Arbeit (Anm. 2) sowohl Kostenexplosion als auch Dienstleistungsproblematik als Teil der Konzeption der Neuen Sozialen Frage gewürdigt.

¹⁵⁾ Max Wingen, Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften, in: Widmaier, a. a. O., S. 149—183, hier S. 161. Vgl. hierzu neuerdings umfassende Warnfried Dettling (Hrsg.), Schrumpfende Bevölkerung — Wachsende Probleme?, München—Wien 1978.

¹⁶⁾ „Sozialpolitische Betreuung bedeutet im harten Kern eben immer auch empfindliche Abhängigkeit.“ Bruno Molitor, Die Zukunft der Sozialpolitik, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 5 (1977), S. 73—78, hier S. 74. Ferner Helmut Schelsky, Die Arbeit tun die anderen, Opladen 1975; ders., Die große Lücke in der Sozialpolitik, in: FAZ v. 1. 6. 1977; Horst Baier, Herrschaft im Sozialstaat, in: Christian v. Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik. Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen 1977, S. 128—142.

¹⁷⁾ Helmut Winterstein, Sozialpolitik, a. a. O., S. 113.

¹⁸⁾ Zitiert nach Winterstein, Sozialpolitik, a. a. O., S. 137.

der Begünstigten relativ klein ist¹⁹⁾. Staatszuschüsse und Arbeitgeberanteile erwecken lediglich Umverteilungssillusionen, wie vor allem Schreiber überzeugend nachgewiesen hat²⁰⁾. Die eigentliche Aufgabe des Systems der sozialen Sicherheit besteht darin, das nur in einer begrenzten Zeitphase des Lebens (Erwerbsalter) und nur unter bestimmten Bedingungen (Gesundheit, Arbeitsplatz) anfallende Einkommen auf andere Phasen und Lebensbedingungen umzuschichten. „Es geht um zeitlichen Transfer von Teilen des *eigenen* Einkommens, nicht mehr um Einkommens-Redistribution von einer Person auf die andere.“²¹⁾

Das angemessene Verständnis einer solchen sozialpolitischen Situation ist m. E. nicht ein klassen- oder gruppenorientiertes, auch kein paternalistisch-obrigkeitsstaatliches, sondern ein vertragstheoretisches. Wenn alle den Nutzen aus den Einrichtungen der Sozialen Sicherheit haben, und soziale Sicherheit als gemeinsame Leistung aufgefaßt wird, so müssen diese Einrichtungen so gestaltet sein, daß Rechte und Pflichten nach dem Gebot der Fairneß verteilt sind²²⁾.

Grundwerte, Ziele und ordnungspolitische Grundentscheidung

Ziele und ordnungspolitische Grundentscheidungen konkretisieren auch in der Sozialpolitik die Grundwerte. CDU und SPD bekennen

¹⁹⁾ Vgl. die aufschlußreichen Bemerkungen von Zeppernick zum Familienlastenausgleich, Ralf Zeppernick, Zur Problematik steuerfinanzierter staatlicher Transferausgaben. Dargestellt am Beispiel des Familienlastenausgleichs, in: Sozialer Fortschritt, 21. Jg. (1972), S. 164—172. Allgemein ders., Staat und Einkommensverteilung, Tübingen 1976.

²⁰⁾ Wilfrid Schreiber, Um die soziale Sicherheit, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland — Eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 791—815, bes. S. 795 ff.

²¹⁾ Ebenda, S. 797.

²²⁾ Zur vertragstheoretischen Interpretation des Sozialstaates vgl. vor allem Christian Watrin, Grenzen des Sozialstaates in ordnungspolitischer Sicht, in: Bruno Molitor/Christian Watrin, Grenzen des Sozialstaates in ökonomischer und ordnungspolitischer Sicht. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bd. 51. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1977, S. 18—40. Zum direkten Zusammenhang zwischen Vertragstheorie und Neuer Sozialer Frage vgl. Warnfried Dettling, a. a. O., (Anm. 7), S. 249 und Klaus M. Kodalle, Die „Neue Soziale Frage“ und das Grundsatz-Dilemma der CDU, in: Frankfurter Hefte, H. 10, Oktober 1977, S. 9—20.

sich zu denselben Grundwerten: Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit. In den sozialpolitischen Zielsetzungen und in der ordnungspolitischen Orientierung offenbart sich jedoch ein sehr unterschiedliches Verständnis dieser Grundwerte²³⁾.

Für die CDU gilt: „*Freiheit* verwirklicht sich durch Selbstverantwortung und Mitverantwortung im praktischen Leben.“²⁴⁾ Im Entwurf für ein Grundsatzprogramm heißt es ferner: „*Solidarität* kennzeichnet die Wechselbeziehung zwischen der Gemeinschaft und dem einzelnen. Die Gemeinschaft steht für den einzelnen ein. Er hat Anspruch auf persönliche Zuwendung und Hilfe. Das ist sein Recht auf Solidarität. Der einzelne steht aber auch für die Gemeinschaft aller ein. Das ist seine solidarische Pflicht. Solidarität erfordert persönliche Leistung und gibt ihr den sozialen Sinn.“²⁵⁾ Zur Solidarität gehört die Subsidiarität: „Der Staat soll dem Bürger eigene Initiative und verantwortliche Selbsthilfe im Rahmen des Möglichen erleichtern und zuzumuten.“ Und: „Der Staat soll nicht alles an sich ziehen.“²⁶⁾

„*Gerechtigkeit* gebietet, ausgleichende Maßnahmen zugunsten derer zu treffen, die sonst zurückbleiben würden. Hilfe ist vor allem für die Menschen bestimmt, welche nur unzureichend zur Selbsthilfe befähigt sind und ihre Belange nicht wirkungsvoll öffentlich vertreten und durchsetzen können.“²⁷⁾

In der Sozialpolitik werden diese Grundwerte durch Soziale Ordnungspolitik verwirklicht²⁸⁾. Zentrale Aufgabe ist dabei ihre richtige Gewichtung, denn die Grundwerte erfordern und begrenzen sich gegenseitig. Wer diesen Grundsatz nicht berücksichtigt, muß zu Fehleinschätzungen kommen, wie Mosdorf mit seiner These, daß die Neue Soziale Frage zwei verschiedene gesellschaftspolitische Leitbilder enthält: „Einerseits den ordnungspolitischen Ansatz, dem es vor allem um eine wohlfahrtsstaatskritische Einschätzung des sozialpolitischen Status quo und damit um die

²³⁾ Vgl. Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit. Unterschiede im Grundwerteverständnis von CDU und SPD. Hrsg.: CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1978.

²⁴⁾ Entwurf für ein Grundsatzprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Hrsg.: CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1978, S. 6 (Hervorhebung von mir).

²⁵⁾ Ebenda, S. 7 (Hervorhebung von mir).

²⁶⁾ Ebenda, S. 7 (Hervorhebung von mir).

²⁷⁾ Ebenda, S. 9.

²⁸⁾ Ebenda, S. 16.

Vorbereitung einer Einschränkung solidargemeinschaftlicher Sicherungssysteme ging und andererseits den christlich-sozialen Ansatz, der dem Subsidiaritätsprinzip folgend den weiteren Ausbau des Sozialstaates vorsah." (S. 7).

Die Identifizierung des Subsidiaritätsprinzips mit dem Ausbau des Sozialstaates ist so sicherlich nicht haltbar, auch wenn es Situationen gibt, in denen auch nach dem Subsidiaritätsprinzip staatliche Maßnahmen und Hilfen erforderlich sind²⁹⁾. Die Kernfrage ist aber immer: Welcher Beistand ist hilfreich? Das Subsidiaritätsprinzip gibt die Antwort: „Hilfreich ist der Beistand, der die Selbstentfaltung (Grundgesetz, Art. 2) fördert; schädlich ist, der sie beeinträchtigt, hindert oder stört.“ Das von Mosdorf verwendete Raster, das sozialpolitische Initiativen danach einordnet, ob sie für oder gegen den Ausbau des Sozialstaates sind, erweist sich hier eindeutig als zu grob.

Dennoch sind die Thesen Mosdorfs nützlich. Sie sind nicht allein aus dem verständlichen Bemühen zu erklären, dem politischen Gegner unter Hinweis auf unvereinbare Standpunkte innerhalb eines Konzeptes die sozialpolitische Kompetenz streitig zu machen. Sie weisen darauf hin, daß es in der politischen Realität unterschiedliche Akzentuierungen des Problems auch von Vertretern der Neuen Sozialen Frage gibt, die Mosdorf allerdings überspitzt als grundsätzliche Differenzen formuliert.

Diese Akzentuierungen ergeben sich aus einer, wie ich es nennen möchte, spezialisierten Wahrnehmungsfähigkeit und einer stark wertgebundenen Problemorientierung. So haben die Vertreter der neoliberalen Orientierung³⁰⁾ immer ein sehr feines Organ für die Gefährdungen der Freiheit in unserer Gesellschaft gehabt und den sozialpolitischen Bereich dabei nicht ausgespart. Aber diese Gefahren werden nicht nur von diesem Kreis er-

kannt und ausgesprochen. Winterstein, als Schüler Weddigens nicht der ordo- oder neoliberalen Schule zuzuordnen, hat nicht nur die Beschränkungen der Freiheit in unseren Systemen der sozialen Sicherheit registriert, sondern auch auf die Chancen für mehr Freiheit hingewiesen. Es gibt Möglichkeiten, „das Vorzeichen der sozialpolitischen Arbeit zu ändern, d. h. unter Verzicht auf eine weitere Betonung des Bindungsgedankens die Freiheitsrechte auszuweiten, ohne daß dadurch die soziale Sicherheit in merklicher Weise geschmälert wird.“³¹⁾ — Gerade die letztere Einsicht ist zu betonen, werden doch häufig Versuche zur Erhöhung des Freiheitsgrades in der Sozialpolitik als „Demontage der sozialen Sicherheit“ diskreditiert.

Kennzeichnend für die in der neoliberalen Tradition Stehenden ist auch ein ausgeprägtes Verständnis für die Wechselwirkungen zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik. Dieses Verständnis ist ihnen in sozialpolitischen Diskussionen oft zum Handikap geworden, denn es verbietet es ihnen, sozialpolitische Aktivitäten allein nach ihren guten Absichten zu beurteilen und ihre Nachwirkungen auf das Gesamtgefüge von Wirtschaft und Gesellschaft zu vernachlässigen³²⁾. Daß mit einer solchen nüchternen Haltung gerade auch den Begünstigten der Sozialpolitik mehr geholfen ist, wird oft erst nach negativen Erfahrungen erkannt.

Auf der anderen Seite wird eine intensive Beschäftigung mit dem Problem der Armut in einer „Wohlstandsgesellschaft“ natürlich dazu führen, daß nachdrücklich auf die Gefährdungen der Grundwerte der Gerechtigkeit und der Solidarität hingewiesen wird. Völlig verfehlt wäre es allerdings, daraus eine prinzipielle Vernachlässigung des Freiheitszieles abzuleiten. Unzutreffend wäre auch die Vermutung, die um die Erhaltung und Erweiterung der Freiheit Besorgten seien grundsätzlich gegen Maßnahmen des sozialen Ausgleichs. In der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, der sich alle Vertreter der neuen Sozialen Frage verpflichtet fühlen, bil-

²⁹⁾ „Angelegenheiten, die nicht anders als von hoher Hand oder unter deren Beteiligung in gemeinwohlgerechter Weise geregelt werden können, muß der für das allgemeine Wohl letztendlich verantwortliche Staat zu sich heranziehen.“ Oswald von Nell-Breuning, Das Subsidiaritätsprinzip, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 27. Jg., Nr. 1 (1976), S. 6—17.

³⁰⁾ Ich verwende diesen Begriff mangels eines besseren, im Bewußtsein, daß führende Liberale, wie Wilhelm Röpke, ihn als eher unglücklich empfunden haben.

³¹⁾ Helmut Winterstein, Sozialpolitik, a. a. O., S. 246.

³²⁾ Zum „Bumerang-Effekt“ sozialer Maßnahmen vgl. vor allem Wolfgang Stützel, Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik. Vortrag, gehalten auf dem Symposium der Ludwig-Erhard-Stiftung, Manuskript, Bonn 1978.

den Freiheit und sozialer Ausgleich eine Einheit³³⁾.

Mittel und Maßnahmen

Aus den zahlreichen Initiativen, die von der CDU auf der Basis ihrer Grundwerte und der Erkenntnis der Neuen Sozialen Frage vorgelegt wurden, greift Mosdorf drei heraus: *Familienlastenausgleich, Erziehungsgeld und Partnerrente*. Mosdorf stellt fest, „daß sich alle Programme auf reale ‚soziale Nischen‘ beziehen und die Überlegungen zur Beseitigung gravierender sozialpolitischer Lücken damit forcieren“ (S. 12). Sie seien jedoch aus programmatischen und finanziellen Gründen nicht einmal in der Union durchsetzbar. Bei allen Programmen handle es sich um Geldleistungen, die durch administrative Distribution durchgesetzt würden. Mosdorf sieht hier einen Widerspruch zu den Entstaatlichungsvorschlägen der CDU: „Außerdem wird teilweise auch vom Subsidiaritätsprinzip abgewichen, wenn z. B. eine deutliche Erhöhung des Familienlastenausgleichs gefordert wird und hierbei die Sozialhilfesätze zur Bemessungsgrundlage genommen werden.“

Beide Einwände vermögen indes nicht zu überzeugen. Wenn durch den Familienlastenausgleich Familien die Möglichkeit gegeben wird, einen vorhandenen Kinderwunsch zu realisieren, so wird damit die Funktion der Familie gestützt und dem Subsidiaritätsprinzip entsprochen. Ebenfalls dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen Leistungen, die — wie das Erziehungsgeld — Familien bei der Betreuung und Erziehung der Kleinkinder unterstützen. Damit ist der Sozialaufwand human und sinnvoll im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe eingesetzt. Der materielle Aufwand dürfte geringer sein als der Aufwand für Rehabilitation von Erziehungsschäden oder Heimerziehung, der notwendig wird, wenn die Familien ihre Erziehungsfunktion nicht erfüllen können. Der schwerwiegendste Einwand — wenn er zuträfe — ist Mosdorfs These, die Union ginge bei ihren sozialpolitischen Vorschlägen

³³⁾ Zur Bedeutung der Sozialen Marktwirtschaft für die Sozialpolitik vgl. Heiner Geißler, Die Aktualität der Sozialen Marktwirtschaft, in: Sonde, 11. Jg., Nr. 2/3 (1978), S. 5—18, Bes. S. 12 ff.

nicht von einer grundsätzlichen ordnungspolitischen Leitidee aus und hänge lediglich in additiver Weise an die bestehenden Sicherheitssysteme weitere Programme an. Wir haben dagegen zu zeigen versucht, daß die CDU in der Konzeption der Neuen Sozialen Frage und der Sozialen Ordnungspolitik über ein sozialpolitisches Programm verfügt, das die Grundwerte in der Sozialpolitik verwirklicht.

Dabei werden die in der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft angelegten Prinzipien konsequent angewandt. Die einzelnen Maßnahmen, denen eine Vielzahl anderer hinzuzufügen wäre, sind Ausfluß dieses Programms. Die Partnerrente verhindert Notstände bei der Altersversorgung, statt sie im nachhinein zu bekämpfen³⁴⁾. Familienlastenausgleich und Erziehungsgeld tragen zur langfristigen Sicherung des Generationenvertrages bei. Widersprüche zwischen diesen Zielsetzungen und dem wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Programm der CDU sind nicht erkennbar. Natürlich wird man bei der Ausgestaltung der Programme ordnungspolitische Prinzipien zu beachten haben, z. B. ihre möglichst kostenneutrale Finanzierung, ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt etc. Diese Probleme dürften aber bei der CDU als der traditionellen Partei der Ordnungspolitik gut aufgeho-ben sein.

Wenn Mosdorf bei der Neuen Sozialen Frage den Versuch vermißt, „eine integrierte, im Zusammenhang entwickelte Sozialpolitik zu formulieren“ (S. 21), so liegt dem möglicherweise ein Verständnis von Ordnungspolitik zugrunde, das tatsächlich von der CDU nicht geteilt wird, sondern die Anfänge der Formulierung eines sozialpolitischen Konzepts der SPD charakterisieren dürfe.

³⁴⁾ Aus Raumgründen kann hier nicht auf einzelne Korrekturen zu der von Mosdorf gegebenen Charakterisierung der Einzelmaßnahmen eingegangen werden. Zur Partnerrente sei aber festgestellt, daß die CDU die Probleme eines reinen Splittingverfahrens gesehen hat. Vgl. dazu: Udo Kollenberg, Partnerschaft im Rentenrecht. Zur eigenständigen sozialen Sicherung der Frau. Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, Bd. 31, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1978, S. 30 ff.

III. Das Konzept der integrierten Sozialpolitik

Die Einsicht, daß die herkömmliche Sozialpolitik an einem toten Punkt angelangt ist und prinzipielle Überprüfung verlangt, gewinnt innerhalb von SPD und Gewerkschaften an Boden. So spricht Farthmann von „offensichtlichen Fehlentwicklungen“, die eine Ursache für die „krisenhafte Entwicklung in der Sozialpolitik“ darstellen³⁵⁾. Für Farthmann steht fest, „daß eine künftige Fortentwicklung der Sozialpolitik jedenfalls im Sinne bloßer Leistungserweiterung nicht mehr möglich ist“³⁶⁾.

Die Forderung nach einer integrierten Sozialpolitik verdankt ihre Attraktivität der nicht mehr zu leugnenden Unübersichtlichkeit des Systems der Sozialen Sicherheit und der in ihm ablaufenden Einkommenstransfers³⁷⁾. Eine Durchleuchtung des Transfersystems, wie sie gegenwärtig von der sog. Transfer-Kommission vorgenommen wird, ist für eine rationale Sozialpolitik unerlässlich.

Bemerkenswerterweise ist in den Ansätzen zur integrierten Sozialpolitik verhältnismäßig wenig die Rede von den Chancen, auf der Basis des überprüften Transfersystems die grundsätzliche Frage nach der Berechtigung vieler Transfers in einer veränderten sozialpolitischen Welt zu stellen. Eher gewinnt man den Eindruck, man wolle die Umverteilungsmaschine, die sich als kaum mehr steuerbar erweist, wieder einsatzfähig machen. Das grundsätzliche Argument für eine integrierte Sozialpolitik gibt sich betont harmlos. Es sollen die Interdependenzen zwischen den einzelnen sozialpolitischen Bereichen, aber auch zwischen Sozialpolitik und ökonomischen, politischen, usw. Bereichen berücksichtigt werden, „Die Integration führt zu einer Abstimmung von Zielen und Mitteln mehrerer Bereiche u. a. auf der Grundlage der Gemeinsamkeiten dieser Bereiche.“³⁸⁾

³⁵⁾ Friedhelm Farthmann, *Wohin steuert die Sozialpolitik? Rede auf der Bundestagung der Arbeiterwohlfahrt, Oktober 1977*, Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Dabei handelt es sich um ein bemerkenswertes Dokument, wobei allerdings zu fragen ist, wieweit Farthmann für die SPD spricht, wenn er z. B. Gerechtigkeit als „Schaffung gleicher Startchancen“ interpretiert.

³⁶⁾ Ebenda, S. 7.

³⁷⁾ Vgl. Martin Pfaff/Hubert Voigtländer (Hrsg.), *Sozialpolitik, a. a. O.*, insbesondere die Beiträge von Pfaff und Krupp.

³⁸⁾ Martin Pfaff, *Grundlagen einer integrierten Sozialpolitik*, in: ders., Hubert Voigtländer (Hrsg.), *Sozialpolitik, a. a. O.*, S. 147—186, hier S. 147.

Die Interdependenzen sind uns in einer komplexen Welt vorgegeben. Die ordnungspolitische Weichenstellung liegt in der Frage, ob die Selbständigkeit der interdependenten Teile respektiert wird und den Verflechtungen durch behutsame Eingriffe Rechnung getragen wird, oder ob das formale Interdependenzargument als Rechtfertigung für eine umfassende Planung erhalten muß. Daß diese letztere Möglichkeit keine vage Vermutung ist, zeigen die Ausführungen von Strasser zur Umorientierung der Sozialpolitik³⁹⁾. Sie sind von einer bemerkenswerten Offenheit.

Auch Strasser geht vom Interdependenzargument aus und fordert „schrittweise Ausdehnung der politischen, insbesondere sozialpolitischen Gestaltung jener Bereiche, die heute den Gesetzen der kapitalistischen Marktwirtschaft gehorchen und die mit ihrer destruktiven Dynamik immer größere soziale Probleme aufbürden“⁴⁰⁾. Im einzelnen bedeutet das den „Aufbau eines integrierten öffentlichen Gesundheitswesens“⁴¹⁾, „direkt lenkende Eingriffe demokratisch legitimierter Gremien in die Wirtschaftsabläufe“⁴²⁾ sowie Kompetenzverlust der freien Träger⁴³⁾.

Systemveränderung durch die sozialpolitische Hintertür? Sicher werden viele, die für eine „integrierte Sozialpolitik“ eintreten, diese Marschrichtung nicht einschlagen wollen. Sie ist aber lediglich die konsequent zu Ende gedachte kollektivistisch-konstruktivistische Vorstellung von Sozialpolitik, die in der sozialdemokratischen Tradition einen breiten Raum einnimmt. Kennzeichnend für diese Denkweise ist der Glaube, man könne die Gesellschaft wie eine große Maschine bedienen, wenn man ihr nur die „richtigen“ Werte eingibt und „Störungen“ fernhält.

Bei diesen tiefgreifenden Differenzen im Verständnis von Sozialpolitik ist die Beobachtung nicht mehr überraschend, daß Sozialpolitik auch in der politischen Auseinandersetzung mit stark unterschiedlichen Vorzeichen versehen wird.

³⁹⁾ Vgl. Johano Strasser, *Wackelt der Sozialstaat?*, in: *Die neue Gesellschaft*, 2/1978, S. 92—101.

⁴⁰⁾ Ebenda, S. 98.

⁴¹⁾ Ebenda, S. 99. Mit dieser Forderung weiß Strasser nicht unbedeutende Teile der Gewerkschaften hinter sich. Vgl. Bruno Molitor, *Die KollektivistInnen formieren sich*, in: *Rheinischer Merkur*, Nr. 25 v. 23. 6. 1978.

⁴²⁾ Ebenda.

⁴³⁾ Ebenda, S. 100.

Uwe Andersen: Wirtschaftspolitische Gipfelkonferenzen — Versuch einer internationalen „konzertierten Aktion“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/78, S. 3—18

Im Juli 1978 fand in Bonn unter großer Anteilnahme der Massenmedien eine zweitägige Gipfelkonferenz der Staats- bzw. Regierungschefs der sieben wichtigsten westlichen Industrieländer statt. Es handelte sich seit 1975 bereits um das vierte Gipfeltreffen, das der Wirtschaftspolitik gewidmet war. Eine Analyse dieses neuen Instrumentes der internationalen Wirtschaftspolitik scheint daher angebracht. Die wirtschaftspolitischen Gipfelkonferenzen sind ein Kind der Krise. Mit ihnen wird eine Harmonisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken auf der höchsten politischen Ebene angestrebt. Im Gegensatz zur Weltwirtschaftskrise 1929 gelang es auch weitgehend, Versuche nationaler Krisenbewältigung zu Lasten der anderen Länder zu verhindern und die Krise damit zu begrenzen. Wenig Erfolg hatte dagegen bisher der Versuch, die nationalen Wirtschaftspolitiken in eine gemeinsame weltwirtschaftliche Strategie einzupassen. In Bonn wurde, wie bei den vorangegangenen Gipfelkonferenzen auch, über die folgenden fünf Themenkomplexe verhandelt: 1. Wachstum, Beschäftigung und Inflation, 2. Energie, 3. Handel, 4. internationale Währungspolitik und 5. die Beziehungen zu den Entwicklungsländern. Das Ergebnis war ein Kompromißpaket, in dem die Teilnehmer sich zu Beiträgen mit unterschiedlichen Schwerpunkten verpflichteten. Ob die Zusagen auch eingehalten werden, bleibt vorerst offen. Bemerkenswert erscheint aber, daß die Zusagen in Bonn konkreter ausfielen als in der Vergangenheit und bereits Ende 1978 eine erste Zwischenbilanz der Ergebnisse vorgenommen werden soll. Der exklusive Klubcharakter der Gipfelkonferenzen kann unter verschiedenen Gesichtspunkten kritisiert werden. Die Beschränkung auf die westlichen Industriekerne Europa, Nordamerika, Japan mit relativ großer System- und Interessennähe dürfte allerdings erst eine reale Chance für eine auf gemeinsame Ziele koordinierte Wirtschaftspolitik eröffnen.

Enge Parallelen zeigen sich bei einem Vergleich der wirtschaftspolitischen Gipfelkonferenzen mit der in der Bundesrepublik Deutschland erprobten „Konzertierten Aktion“. So wie als Ziel dieser Aktion eine „orientierende Einkommenspolitik der leichten Hand“ (Schiller) bezeichnet worden ist, kann das Ziel der Wirtschaftsgipfel eine „Integrationspolitik der leichten Hand“ genannt werden. In beiden Fällen sollten die Erwartungen allerdings nicht zu hoch geschraubt werden. Die wirtschaftspolitischen Gipfelkonferenzen sind m. E. ein zwar bescheidener, aber realistischer und entwicklungsfähiger Beitrag, die gefährliche Steuerungslücke auf der Ebene der internationalen Wirtschaftspolitik zu verringern.

Claus Schäfer: Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Diskussion — aus der Sicht der Gewerkschaften. Eine Stellungnahme zum Beitrag von Gusk/Scneider in B 10/78

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/78, S. 19—29

Die von den Arbeitgebern propagierte „betriebliche Vermögensbeteiligung“ ist keine vermögenspolitische Alternative. Bei der von Arbeitgeberseite als erfolgreich und vorbildlich dargestellten bisherigen Beteiligungspraxis müssen z. B. die Verbreitung von Beteiligungsmodellen, der angebliche materielle Vorteil für die Arbeitnehmer sowie deren behauptete Beteiligungsbereitschaft stark relativiert werden.

Vor allem aber die Gefahren der von den Arbeitgebern vertretenen Beteiligungskonzeption rechtfertigen Ablehnung. Betriebliche Beteiligung soll die betrieblichen Finanzmittel erhöhen — zu Lasten der Arbeitnehmer und des Staates. Erstere müssen Einschränkungen der verfügbaren Löhne oder der betrieblichen Sozialleistungen hinnehmen. Der Staat muß erhebliche Ausfälle an Steuern und Sozialabgaben akzeptieren, die letztlich wiederum die Arbeitnehmer über geringere öffentliche Leistungen oder über Abgabenerhöhungen treffen. Schließlich soll betriebliche Beteiligung aber auch den Leistungsdruck auf den einzelnen Arbeitnehmer verstärken sowie seine Anpassungsbereitschaft an Unternehmerentscheidungen vergrößern, was seine Schutz- und Mitbestimmungsrechte bedroht. Deshalb sind die Gewerkschaften einhellig gegen betriebliche Beteiligungen, gegen eine Ausweitung der Beteiligungspraxis und gegen eine Ausdehnung ihrer steuerlichen Förderung. Dies hat zuletzt ein einstimmig angenommener Beschluß des jüngsten DGB-Bundeskongresses im Mai 1978 in Hamburg deutlich gemacht. In ihm werden gleichzeitig Alternativen aufgezeigt. Vom Gesetzgeber wird eine Generalvereinbarung aller die Vermögensbildung berührenden steuerlichen Vorschriften zugunsten der Arbeitnehmer gefordert. Und die Arbeitgeber werden zu Tarifverträgen über überbetriebliche Maßnahmen aufgefordert, die — wie z. B. Branchenfonds — einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit leisten können. Ein erster Tarifvertrag wurde in diesem Sinn schon abgeschlossen.

Hans-G. Guski, Hans J. Schneider: Zur betrieblichen Vermögensbildung. Eine Erwiderung auf C. Schäfer

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/78, S. 31—35

Siegmar Mosdorf: Konservativ-ordoliberaler Wohlfahrtsstaatskritik und das Konzept der Neuen Sozialen Frage

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/78, S. 37—45

Im Mittelpunkt der Arbeit steht das von der Union 1975 im Rahmen der Mannheimer Erklärung verabschiedete Konzept der Neuen Sozialen Frage, mit dem die CDU einen neuen sozialpolitischen Ansatz gefunden hat. Der Beitrag enthält zunächst eine kurze Rückschau auf die Entstehung des Konzepts der Neuen Sozialen Frage sowie auf die Willensbildung und Konsensfindung in der CDU zu diesem Konzept. Weiterhin werden die von der Union aufgeworfenen neuen sozialen Fragen, ihre Ursachen und die Hintergründe untersucht.

In der öffentlichen Diskussion wurde das Konzept der Neuen Sozialen Frage vom politischen Gegner meist unter wahltaktischen Gesichtspunkten beurteilt. Das wahltaktische Kalkül war zwar bei der Formulierung des Konzepts ein durchaus gewichtiger Faktor, eine ausschließlich wahltaktische Beurteilung würde hingegen zu kurz greifen und sowohl dem Konzept selbst als auch den Intentionen einiger Initiatoren des Konzepts nicht gerecht werden.

Bei der Bewertung des Konzepts der Neuen Sozialen Frage wird davon ausgegangen, daß die von der Union mit diesem Konzept reaktualisierten sozialen Probleme zwar nach wie vor von Bedeutung sind, daß die Union aber kaum in der Lage sein dürfte, sich insgesamt auf eine Strategie zu einigen, die zur Beseitigung dieser Probleme führen würde. Der Grund für diese pessimistische Schlußbetrachtung ist darin zu sehen, daß das Konzept der Neuen Sozialen Frage im analytischen Teil zwei gegensätzliche Leitbilder enthält, die einerseits auf den Ordoliberalismus und andererseits auf den christlich-sozialen Konservatismus zurückgehen. Der Ordoliberalismus in der Union aber lehnt alle vom christlich-sozialen Konservatismus um die Sozialausschüsse gemachten Vorschläge eines weiteren Ausbaus der „kollektiven Daseinsvorsorge“ ab. Damit sind mit dem Konzept der Neuen Sozialen Frage zwar alte soziale Probleme erneut aufgeworfen worden, aber von der Union politisch unbeantwortet geblieben.

Manfred Groser: Sozialpolitik mit unterschiedlichen Vorzeichen. Eine Erwiderung auf Siegmar Mosdorf

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/78, S. 47—53