

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hermann Meyn
Kabelfernsehen —
Chancen und Gefahren

Harry Rohwer-Kahlmann
Grundgesetzlicher Eigentums-
schutz für Sozialleistungen
auch in der Rezession

Otto Vogel
Wirtschaftsplanung
und Investitionslenkung
Kritische Anmerkungen zum Beitrag
von Manfred Krüper in B 31/75

B 48/75

29. November 1975

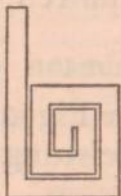
Hermann Meyn, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. am 6. Oktober 1934 in Bremerförde. 1964—1969 Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Publizistik der Freien Universität Berlin; 1969—1972 Redakteur beim „Spiegel“; seit 1972 Chefredakteur der Zeitschrift „Der Journalist“ (offizielles Organ des Deutschen Journalisten-Verbandes). Mitglied des Deutschen Presserates; stellvertretendes Mitglied der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK).

Veröffentlichungen u. a.: Die Deutsche Partei, Düsseldorf 1965; Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, völlig überarbeitete Neuauflage Berlin 1974; Aufsätze in „Politische Vierteljahresschrift“, „Publizistik“ und „Aus Politik und Zeitgeschichte“.

Harry Rohwer-Kahlmann, Dr. jur. utr., Hon. Prof. für Sozialrecht — Universität Kiel. Vor und nach dem Kriege praktische Tätigkeit in Wirtschaft und Verwaltung, zuletzt als Justitiar beim Senator für Arbeit in Bremen; von 1954 bis 1973 Präsident des Landessozialgerichts Bremen; seit 1956 Mitglied des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen, seit 1969 deren Präsident. Lehrtätigkeit seit 1957 an der damaligen Hochschule für Sozialwissenschaften in Wilhelmshaven-Rüstersiel; seit 1965 an der Universität Kiel und seit 1966 auch an der Verw.- und Wirtschafts-Akademie in Oldenburg (Oldb.); seit 1970 Mitglied der Sachverständigen-Kommission zur Schaffung eines Sozialgesetzbuches und Vors. deren Ausschusses für soziales Entschädigungsrecht.

Seit 1955 Herausgeber eines Kommentars zum Sozialgerichtsgesetz (4. Aufl.) sowie Mitherausgeber und Schriftleiter der Zeitschrift für Sozialreform. Zahlreiche Untersuchungen über sozialrechtliche Fragen, insbesondere über Zusammenhänge zwischen Sozial- und Verfassungsrecht; seit 1956 eine Reihe von Beiträgen zum Problem des Eigentumsschutzes für vermögenswerte Positionen.

Otto Vogel, Dr. oec. publ., Dipl.-Volkswirt, geb. 1. Mai 1928, Geschäftsführer und Leiter der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Abteilung des Instituts der deutschen Wirtschaft. Verantwortlich für die Herausgabe der wissenschaftlichen Reihe „Beiträge“ und der Vierteljahrespublikation „IW-Trends“. Zahlreiche Veröffentlichungen innerhalb und außerhalb des Instituts der deutschen Wirtschaft. Zur Investitionslenkung insbes.: Investitionslenkung in der aktuellen politischen Diskussion, in: Investitionslenkung — Bedrohung der Marktwirtschaft?, Sachbuchreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft, Bd. 6.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 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.

Kabelfernsehen – Chancen und Gefahren

Hessen ist wieder einmal vorn. Im Norden des Landes, in drei Stadtteilen von Kassel, soll 1977 die telekommunikative Zukunft beginnen. 15 000 Haushaltungen können dann per Kabel neben den bisher drahtlos übermittelten Fernsehprogrammen zusätzliche lokale TV-Beiträge empfangen. Doch damit nicht genug. Einige Zeit später werden die Bewohner von Helleböhmer, Brückenhof und Niederzwehren ihre Zählerstände aus der Ferne ablesen lassen; der Gasmann kommt nicht mehr ins Haus. Und in einer weiteren Ausbaustufe genügt der Knopfdruck am Bildschirm daheim, um am Fernunterricht teilzunehmen oder Auskünfte aus Fahrplänen und Bibliothekskatalogen abzurufen. Kurzum: Die Revolution der Mattscheibe ist ausgebrochen. Das Glück aus dem Kabel, so wird uns verheißen, steht vor der Tür. Ob es uns auch eine neue Lebensqualität bringt?

Vom Kasseler Demonstrationsprojekt versprechen sich die Hauptbeteiligten — das Land Hessen, der Hessische Rundfunk, die Stadt Kassel, das Bundespostministerium und das Bundesministerium für Forschung und Technologie — Aufschlüsse darüber,

für welche Programm- und Kommunikationsformen bei den Bürgern Bedarf besteht,

welche Auswirkungen neue Programm- und Kommunikationsformen auf das soziale Verhalten der Benutzer und die lokale Infrastruktur haben,

welche neuen Programm- und Kommunikationsformen sich wirtschaftlich vertretbar verwirklichen lassen,

und welche technischen und betrieblichen Konsequenzen sich für den Ausbau derartiger Breitbandkommunikationsnetze ergeben.

Kassel ist also ein Test, von dem allerdings noch nicht mit Sicherheit feststeht, ob er auch 1977 beginnt. Denn schon türmen jene, die sich dort zu kurz gekommen glauben — und das sind vor allem die Verleger —, ein juristisches Problem nach dem anderen auf. Andere, beispielsweise CDU-Politiker, denen die öffentlich-rechtliche Konstruktion des

Projekts nicht schmeckt, meinen, einen tiefroten gesellschaftspolitischen Faden im Zusammenspiel zwischen zwei Bonner Ministerien und drei hessischen Institutionen entdecken zu können. Und schon sorgen sich manche, das als Demonstration bezeichnete Vorhaben könne die telekommunikativen Organisationsformen rechtlich und politisch präjudizieren. Die Kabalen um das Kabelfernsehen sind in vollem Gange, der Aufmarsch der Interessenten, der Industrie und der Verleger, der Rundfunkanstalten und Kommunen, der Länder und des Bundes, hat begonnen — Grund genug, nach den technischen Ausgangspositionen, den Bedürfnissen, der Finanzierung und Organisation dieses Mediums zu fragen.

Technische Ausgangsposition

Wie in vielen anderen Bereichen ist auch beim Kabelfernsehen die Technik wirtschaftlichen Überlegungen und politischen Bedenken vorausgeeilt. Wieder einmal stehen die mehr oder minder Eingeweihten staunend vor den Eigengesetzlichkeiten technischer Entwicklungen. In der Bundesrepublik sind bereits heute rund zwei Millionen Haushalte an Großgemeinschaftsantennenanlagen (jeweils mindestens 100 Teilnehmer) angeschlossen; sie sind also verkabelt, technisch so ausgestattet, daß schon morgen statt drei Fernsehprogrammen ein Dutzend eingespeist werden könnte. Als Kabelfernsehanlagen werden die Großgemeinschaftsantennenanlagen nach einer weithin akzeptierten definitorischen Übereinkunft allerdings erst bezeichnet, wenn per Kabel zusätzliche, also andere als nur im Äther verbreitete Programme übertragen werden. Diese Entwicklung steckt in der Bundesrepublik noch ganz in den Anfängen. Denn auch die technisch hochmodernen Anlagen von Rosenheim und Bremen, Wulfen und Köln sind keine Kabelfernsehanlagen, weil sie nur den Empfang verbessern und die Programme weit entfernter Sender ins Haus holen, jedoch keine Extra-Programme liefern. Das gilt auch für die von der Deutschen Bundespost in Hamburg und Nürnberg seit Ende letzten Jahres laufenden Experimente mit Anlagen, deren Kapazität für die Übertragung von 12 Fernseh- und 12 Hörfunkprogrammen ausreicht. Der

einzige groß angelegte Versuch, sozusagen über Nacht mit lokalem Kabelfernsehen in der Bundesrepublik zu beginnen, scheiterte im Frühjahr 1974, als der damalige Bundespostminister Horst Ehmke Radio Bremen nicht die erforderliche fernmeldetechnische Betriebsgenehmigung zur Versorgung von 18 000 Haushalten eines Neubaugebietes mit Stadtteilnachrichten, Mietertips und Trimm-dich-Empfehlungen per Kabel erteilte.

Die USA, wo 12 Millionen Haushalte an das Kabelnetz angeschlossen sind, und Japan sind wesentlich weiter. In Ikoma bei Osaka laufen insgesamt 20 verschiedene Dienste und Programme über Kabel — von der Überwachung von Krankenhäusern und Kinderspielplätzen bis zum Schulfernsehen, von Preisvergleichen in Ladenketten bis zu Börsennachrichten, von Faksimile-Übertragungen von Zeitungen bis zum Spielfilmprogramm. Wenngleich die ersten Kabelsysteme in den USA errichtet wurden, um abgelegene Gebiete mit Rundfunk- und Fernsehprogrammen zu versorgen, kam der eigentliche Anstoß zur Benutzung des Koaxialkabels als Informationsträger von Hochhäusern, die in Ballungszentren die Ausbreitung der sich nur gradlinig fortpflanzenden Fernsehwellen erheblich störten. Davon sind in der Bundesrepublik zur Zeit die Geräte von schätzungsweise einer Dreiviertelmillion Fernsehteilnehmern betroffen. Hinzu kam, daß sich durch das Kabel städtebauliche Bedenken gegen häßliche Antennenwälder zerstreuen ließen. Der wichtigste Punkt aber war die Überwindung des Frequenzmangels. Kabel verfügen über genügend Kapazität, um über 60 Programme und Dienste zu übertragen. Sofern dies in beiden Richtungen möglich ist, wird das Kabelfernsehen zur Breitbandkommunikation. In Amherst im Staat New York können die Teilnehmer beispielsweise von sich aus mit Hilfe einer Schreibmaschinenähnlichen Tastatur mit der Zentrale in Verbindung treten, um Antworten oder Fragen zu dem auf ihrem Sichtgerät erscheinenden Unterrichtsstoff durchzugeben.

Die Bedürfnisse

Angesichts der neuen technischen Möglichkeiten stellt sich nun mit aller Dringlichkeit die Frage, ob überhaupt ein Bedürfnis besteht, sie zu nutzen. Daß die elektronische Industrie und Kabelproduzenten wie Felten & Guilleaume, Tekade, SEL, Siemens und AEG-Telefunken ein brennendes Interesse daran haben, in

der Hoffnung auf neue Absatzmärkte Großinvestitionen für die Zukunft vorzunehmen, kann ja allein noch kein hinreichender Grund für die Einführung des Kabelfernsehens sein, das wegen der räumlichen Begrenzung der Kabelnetze auf absehbare Zeit im wesentlichen im lokalen Bereich und dort natürlich vor allem in Ballungsgebieten Realisierungschancen hat. Mit dem Bedürfnis-Problem hat sich deshalb sei Anfang 1974 die von der Bundesregierung einberufene Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) befaßt.

Die Experten — Vertreter der Länder und Gemeinden, der Wissenschaft und der Rundfunkanstalten, der Parteien und Gewerkschaften, der Wirtschaft, der Verleger und der Journalisten — standen bei der Erarbeitung von Vorschlägen für ein wirtschaftlich vernünftiges und gesellschaftlich wünschenswertes Kommunikationssystem der Zukunft vor der schwierigen Aufgabe, Bedürfnisse nach Kommunikationsformen zu ermitteln, die noch gar nicht existieren. Dies gilt vor allem für die individuellen Bedürfnisse des einzelnen Bürgers. Woher soll er beispielsweise wissen, ob er das lokale Kabelfernsehen einschalten würde, wenn ihm nicht einmal in Umrissen bekannt ist, wie dieses Programm aussehen soll? Nun ermittelte zwar eine von der KtK an das Münchner Infratest-Institut vergebene Auftragsstudie die Bereitschaft bei mehr als zwölf Prozent der Befragten, sieben Mark und mehr pro Monat für den störungsfreien Empfang von zehn Fernsehprogrammen auszugeben — solche Ergebnisse sind aber viel zu pauschal, um konkrete Anhaltspunkte zu liefern. Wie riskant es sein kann, zukunftsbesessen auf neue Medien zu setzen, haben ja kürzlich erst die Propagandisten der Bildplatte und des Kassettenfernsehens zu spüren bekommen. Was auf der Berliner Funkausstellung 1971 noch als das ganz große Geschäft gepriesen wurde, hat sich inzwischen als krasse Fehlspekulation erwiesen — Bertelsmann und Springer hocken immer noch auf den von ihnen produzierten oder auch eingekauften Beständen. Mal abgesehen vom Preis — das Abspielgerät für die Teldec-Bildplatte kostet rund 1 000 Mark —, die Bürger wollen ihre Freizeit offenbar auch noch anderswo als vor der Mattscheibe verbringen.

Zur Klärung der Bedürfnisfrage ist es sicherlich hilfreich, von der künftigen Freizeitentwicklung Schlüsse auf die Nutzung neuer Kommunikationsangebote zu ziehen. In einer für

die KtK angefertigten Untersuchung fand die Basler PROGNOSE AG heraus, daß die Freizeit wöchentlich gegenüber heute bis 1985 um eine bis drei und bis zum Jahr 2000 zwei bis vier Stunden zunehmen wird. Das sind relativ beachtliche Zuwächse, wobei man davon ausgeht, daß sich die zu erwartende Arbeitszeitverkürzung im wesentlichen auf eine weitere Verlängerung des Wochenendes und Ausdehnung des jährlichen Urlaubs auswirken wird. Mehr Freizeit heißt jedoch laut PROGNOSE noch lange nicht mehr Mediennutzung. Vorsichtig vermerkt das Basler Unternehmen, daß die Entwicklung der Freizeit indirekt nicht unbedingt auf eine Vergrößerung des Zeitaufwands für die Massenmediennutzung hinweist. Demgegenüber geht Klaus M. Schmidt in einem Beitrag zum Sammelband „Massenmedien in der Prognose“¹⁾ generell von einem Bedürfnis an einer Erhöhung des Programmangebots und der Sendezeiten in der Zukunft aus. Schmidt erinnert daran, daß in den USA pro Woche und Familie 40 Stunden vor dem Bildschirm verbracht werden, das sind 27 mehr als in Westeuropa. Der Hinweis auf die amerikanische Realität erscheint berechtigt und muß wohl auch als Indiz dafür angesehen werden, wie Bedürfnisse durch Werbung geweckt werden können. Auf diese Weise sind die Bundesbürger bekanntlich ins Farbfernsehen hineingeschlittert und beinahe auch dem Quadrophonierummel eines bestimmten Industriezweiges auf den Leim gegangen. Die Erfahrungen westlicher Industriegesellschaften mit neuen Kommunikationstechniken lassen sich mit Sicherheit nicht vorbehaltlos auf die Bundesrepublik übertragen. Andererseits darf nicht verkannt werden, daß es sich bei Vergleichen mit den USA, Japan oder Schweden trotz aller sozio-kulturellen Unterschiede um ähnliche Gesellschaftssysteme handelt. Bedarfsermittlungen in westlichen Industriegesellschaften zeigen jedenfalls, wie die Münchner Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung in einer Literaturanalyse für die KtK belegt, daß sich im Bereich der lokal- und zielgruppenorientierten Massenkommunikation ein neuer Schwerpunkt herauskristallisiert.

Obwohl die ersten lokalen Kabelfernsehversuche in den Niederlanden und in Großbritannien — aus welchen Gründen auch immer — sozusagen daneben gingen und aufgegeben wurden, verzeichnen andernorts seit längerem

¹⁾ Klaus M. Schmidt, Ausweitung des Medienangebots durch neue Übertragungstechniken, in: Massenmedien in der Prognose, hrsg. von Uwe Magnus, Berlin 1974, S. 73.

gesendete Lokalprogramme eine relativ hohe Zuschauerquote. Sie liegt in den USA ungefähr bei 10, in Kiruna/Schweden und in Kanada bei 20 und in Shimoda/Japan gar bei 30 % — Zahlen, die den Ausspruch des ARD-Vorsitzenden Prof. Dr. Hans Bausch („Alle Erfahrungen über die Nutzung des Fernsehprogrammangebots lassen erwarten, daß kein Bedarf für lokales Fernsehen vorhanden ist“)²⁾ zumindest als voreilig erscheinen lassen. Das Zuschauerinteresse allein beweist jedoch noch nicht, daß Lokal-kabelfernsehen die Gewähr dafür bietet, den Bürger über das Erkennen hautnaher politischer Probleme stärker an den Entscheidungen über seine eigenen Angelegenheiten zu beteiligen. Dies kann, muß aber nicht so sein (Kiruna ist ein ermutigendes Beispiel). Entscheidend ist der Inhalt des Programms. Und genau danach sollte man immer wieder jene fragen, die ökonomische Interessen mit Hinweisen auf schön klingende Mobilisierung- und Demokratisierungschancen zu bemänteln versuchen. Das soll nicht heißen, daß neue lokale Programme von vornherein abzulehnen sind — im Gegenteil: Für sie besteht unter medienpolitischen Gesichtspunkten sogar ein dringendes Bedürfnis in den publizistisch verödeten Regionen, in Gebieten, in denen nur noch eine einzige Zeitung über das lokale Geschehen unterrichtet. Um hier Informationslücken zu schließen, brauchte man übrigens nicht unbedingt Kabelfernsehen. Die jetzt bestehenden Rundfunkanstalten wären bei entsprechender finanzieller Ausstattung durchaus in der Lage, lokale Fenster im Programm einzurichten und einmal in der Woche oder mehrmals eine halbe Stunde aus Bochum oder Bielefeld zu berichten. Aber von Finanz- und Organisationsproblemen wird noch später ausführlicher die Rede sein. An dieser Stelle also nur die Warnung vor einer generellen Überschätzung der positiven politischen Auswirkungen verbesserter lokaler TV-Kommunikation. Wie berechtigt die Skepsis ist, beweisen Beispiele aus den USA. Dort sind vielerorts die Möglichkeiten, per lokaler Kabelkommunikation von Bürger zu Bürger miteinander zu diskutieren, unendlich viel größer, weil die Kabelgesellschaften die Auflage erhalten haben, wenigsten einen Kanal zum allgemeinen Gebrauch zur Verfügung zu stellen (open channel). Im public access studio von Orlando kann jeder, der Lust und Laune hat, selbsthergestellte Filme über Kabel verbreiten. Nach einer gewissen Neugierphase hat

²⁾ In: „Die Zeitung“, Nr. 13/1974, S. 8.

allerdings das Interesse an solchen telekommunikativen Hyde-Park-Corners zumeist recht schnell nachgelassen. In Salt Lake City stehen die Kameras und Scheinwerfer beispielsweise verstaubt in den Ecken herum; in New York sind hingegen die open channels für Wochen im voraus von Pfadfindern und religiösen Gruppen, Bürgerinitiativen und der Liga für weibliche Wählerinnen ausgebucht. Die Idee, endlich auch Minderheiten im Fernsehen zu Wort kommen zu lassen, die ansonsten bei kommerziellen TV-Sendern keine Chancen haben, ist sicherlich gut. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen in den USA muß allerdings der generell gültige Beweis für die These von der wachsenden Partizipationsbereitschaft der Bürger an der Massenkommunikation noch erst erbracht werden. Nach wie vor dominiert das passive Rezipieren im Kommunikationsverhalten. Deshalb hat Hansjörg Bessler durchaus recht mit seiner Feststellung, es bedürfe offenbar geradezu revolutionärer Veränderungen der Einstellungen und Gewohnheiten, um ein Kommunikationssystem zu schaffen, in dem jeder Rezipient zugleich auch Kommunikator ist³⁾. Zum Abbau der auf diesem Gebiet vorhandenen psychologischen Barrieren bietet sich möglicherweise der interaktive Fernunterricht als der beste Einstieg an. Daß für ihn ein Bedürfnis besteht, das rasch zunehmen wird, ergibt sich allein aus dem Zwang zur fortlaufenden Weiterbildung. Doch abgesehen vom Spezialfall Weiterbildung kann ganz allgemein in Zukunft mit der lauter werdenden Forderung größerer Bevölkerungsschichten nach zielgruppenorientierten Programmen gerechnet werden. Dies läßt sich aus der Theorie von der postindustriellen Gesellschaft ableiten, nach der ein überproportionales Wachstum des tertiären Sektors und eine zunehmende berufliche Differenzierung in ihm typisch für die westliche Industriegesellschaft sind. Der damit zusammenhängende Bedarf an differenzierten und gruppenspezifischen Programmen ist heute bereits bei den bestehenden Medien zu beobachten, beispielsweise im Zeitschriftenbereich. Exakte Angaben über die tatsächlichen Kabelfernseh-Bedürfnisse der Bevölkerung in der Bundesrepublik sind allerdings nur von Pilotstudien zu erwarten, die mit Sicherheit von der KtK vorgeschlagen werden. Solche Modellversuche hätten die Aufgabe, das Kommunikationsverhalten des Publikums zu registrieren und zu testen, wie es auf ein

erhöhtes Programm-Angebot reagiert und ob und in welchem Maße es bereit ist, für zusätzliche Dienste und Programme Geld auszugeben. Es wäre falsch, die Experimente nur über eine kurze Distanz laufen zu lassen. Denn für vorausschauende kommunikationspolitische Planungen fehlen vor allem Daten zur Dauerhaftigkeit bestimmter Programmbedürfnisse der Bevölkerung. Eins ist jedoch heute schon sicher: Aufgrund der bisherigen Entwicklung des Fernsehens in der Bundesrepublik können zusätzliche Bedürfnisse an traditionellen Fernsehvollprogrammen nicht erwartet werden.

Die Finanzierung

Die entscheidende Frage ist natürlich: Wer soll das alles bezahlen? Bedarf hin, Bedürfnisse her — aber haben wir nicht in der Bundesrepublik bereits zwei Medien, die weithin in den roten Zahlen stecken? Ist es, so könnte man weiter fragen, überhaupt sinnvoll, von neuen und zusätzlichen Programmen und Diensten zu reden, wenn nicht einmal genügend Geld für die bestehenden da ist? In der Tat haben die Rundfunk- und Fernsehanstalten der Bundesrepublik erst kürzlich angekündigt, daß sie bis 1977 mit bis zu einer Milliarde Mark verschuldet sein werden. In solchen Voraussagen steckt sicherlich immer eine erhebliche Portion Zweckpessimismus. Für ARD und ZDF wird aber selbst die optimistischste Hochrechnung keine Plus-Prognosen stellen können. Die Ursachen des Defizits sollen hier nicht im einzelnen erörtert werden. Verschwendungen im Programmbetrieb, Personalüberhang und die Befreiung von 1,3 Millionen Bürgern von den Fernsehgebühren erklären nur zum Teil die Finanznot.

Die Wurzel allen Übels liegt jedoch bei den Ländern, deren übertriebener Egoismus dafür sorgte, daß zu viele Rundfunkanstalten entstanden; hier und dort hätten Studios durchaus genügt, aber jeder Landesvater war darauf bedacht, eine Vollanstalt sein eigen nennen zu können. Das Geld dafür — man hatte es ja; die wachsenden Gebühreneinnahmen erlaubten es, aus dem vollen zu schöpfen. Das wurde erst anders, als beim Fernsehen Sättigung eintrat und die Kosten explodierten. Nun aber fehlte es den Landespolitikern an Mut, den TV-Konsumenten den Preis für Informationen abzuverlangen, den sie kosten. An diesen Versäumnissen der Vergangenheit trägt die heute zum Handeln aufgerufene Po-

³⁾ Hansjörg Bessler, Materialien zur Breitband-Kommunikation, in: Massenmedien in der Prognose, a. a. O., Berlin 1974, S. 104.

litiker-Generation noch schwer. Sie weiß nur zu gut, daß man an den inzwischen zu einem politischen Preis hochstilisierten Rundfunk- und Fernsehgebühren in Wahlzeiten nicht rütteln kann, und wann sind in der Bundesrepublik einmal keine Wahlzeiten?

Ähnlich wie die Rundfunkanstalten haben die Zeitungsverleger viel zu lange verschwiegen, wie teuer Informationen sind. Da die Anzeigeneinnahmen stiegen und stiegen, hielten die Verlage die Bezugspreise weithin konstant — eine Politik, die spätestens in dem Moment scheitern mußte, als die Inseratschwemme vorbei war. Da rächte es sich dann, daß man sich daran gewöhnt hatte, die Herstellungskosten zu mehr als 70 % durch Anzeigenerlöse abdecken zu lassen. Die Folgen sind bekannt: Kooperationen und Fusionen. Der Anzeigenschwund und die Kostenerhöhungen trieben jedoch längst nicht alle Tageszeitungen in die roten Zahlen. Selbst eine vom Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) im Februar 1975 veröffentlichte Untersuchung räumt ein, daß die Situation von Auflagenstaffel zu Auflagenstaffel recht unterschiedlich ist. Zeitungen mit einer Auflage zwischen 25 000 und 50 000 Exemplaren waren laut BDZV-Erhebung im ansonsten für die gesamte Branche ausgesprochen miesen dritten Quartal 1974 im Schnitt noch im Plus, ganz zu schweigen von dem blendenden Geschäft, das Blätter in lokaler Monopolstellung oder erstrangiger lokaler Marktposition machten und auch heute noch machen. Dennoch ist nicht zu bestreiten, daß zur Erhaltung der Informations- und Meinungsvielfalt in der Presse gezielte finanzielle Hilfen notwendig sind — Hilfen vom Staat.

Ohne seine Unterstützung wird auch das Kabelfernsehen nicht auskommen. Nach Berechnungen der KtK wird es allein 22 Milliarden Mark kosten, um so gut wie alle Fernsehhaushalte der Bundesrepublik an ein Kabelfernsehernetz anzuschließen. Dabei ist die Versorgung abgelegener Einzelgebäude jedoch nicht berücksichtigt. Natürlich werden diese Kosten nach und nach auf die einzelnen Teilnehmer umgelegt — nach heutigen Preisen pro Anschluß zwischen 650 und 1 650 DM. Die Kosten für den Betrieb eines solchen Netzes bewegen sich nach KtK-Berechnungen in der Größenordnung von 200 DM pro Jahr und Teilnehmer. Die Milliarden-Investitionen müssen zunächst einmal die Deutsche Bundespost oder von ihr beauftragte Firmen machen, und zwar in einer Zeit, in der gigantische Investi-

tionen für die Energieversorgung und den Umweltschutz fällig werden. Das Ende des Wachstums, so heißt es allerorten, sei in Sicht. Kann sich die Bundesrepublik angesichts solcher Entwicklungen überhaupt ein auf dem Hintergrund einer Überflußgesellschaft konzipiertes Kommunikationssystem leisten? Die gängige Antwort lautet, dies alles solle ja nicht von heute auf morgen passieren. Milliarden für die Vollverkabelung verteilen sich auf einen längeren Zeitraum. Dennoch sollte sich die Bundesregierung von der Industrie nicht zu einer schnelleren Gangart in Sachen Kabelfernsehen verleiten lassen und vor allem darauf achten, daß die Aufwendungen der öffentlichen Hand nicht in erster Linie den privaten Nutzen einiger Weniger vermehren. Es gilt auch zu bedenken, daß die einmaligen Anschluß- und laufenden Teilnehmergebühren, die Anschaffungskosten für neue Endgeräte und möglicherweise Nutzungsentgelte zusammen im Portemonnaie des einzelnen Bürgers ein so großes Loch reißen, daß nur wenige in der Lage sein könnten, die neuen TV-Möglichkeiten zu nutzen. Die Gefahr einer weiteren Verschiebung des Informationsgefälles zugunsten der Oberschicht aufgrund der unterschiedlichen Einkommenshöhe besteht in der Tat. Die massenmediale Klassengesellschaft mag aus heutiger Sicht noch in weiter Ferne liegen — wer von den Chancen des Kabelfernsehens spricht, muß aber auch auf diese Möglichkeit bereits jetzt hinweisen. Um den Anschluß an die internationale Entwicklung nicht zu verpassen, ist es gewiß richtig, experimentell die technischen Probleme und die Bedürfnisse der Bevölkerung, die ökonomischen Möglichkeiten und die publizistischen Auswirkungen zu erproben — Pilotstudien müssen sein, auch auf die Gefahr hin, daß von ihnen präjudizierende Wirkungen ausgehen können. Genau dies befürchten die Gegner des Kasseler Experiments.

Die Organisation

Wenn die Projektskizze in der vorgesehenen Form realisiert wird, liegt das Kabelfernsehen in der Bundesrepublik zunächst einmal ausschließlich in öffentlich-rechtlicher Regie. Das gilt insbesondere für das geplante lokale Programm, das der Hessische Rundfunk unter Heranziehung seines Kasseler Studios gestalten will. Wörtlich heißt es dazu in der Projektskizze: „Der Hessische Rundfunk beabsichtigt, im Rahmen solcher Lokal-Programme Vorschläge und Initiativen der relevanten ge-

sellschaftlichen Gruppen des Lokalbereichs bei der Programmgestaltung zu berücksichtigen. Dabei kann im Rahmen eines auf freiwilliger Grundlage noch zu schaffenden Forums oder Programmbeirats der lokalen und regionalen Tagespresse Raum zur Interessenwahrnehmung gegeben und eine fruchtbare Kooperation zwischen Rundfunk und Presse gefördert werden. Die beim Hessischen Rundfunk und seinen Aufsichtsgremien liegende Programmverantwortung und Programmkontrolle bleibt hiervon unberührt."

Die Zeitungsverleger sollen also in Kassel weitgehend draußen vor der telekommunikativen Tür bleiben. Verleger Eugen Dierichs von der „Hessischen/Niedersächsischen Allgemeinen" wird bestenfalls als einer unter vielen im Programmbeirat sitzen, um Ratschläge zu geben. Den Zeitungs- und Zeitschriftenverlegern ist dies natürlich viel zu wenig. Sie haben bereits vor längerem Kabelfernsehen als ihr Ressort beansprucht und dabei ganz offensichtlich übersehen, daß Fernsehen normalerweise nur zu einem Drittel aus Informationssendungen besteht, zum überwiegenden Teil aber aus Unterhaltung und Kunst. „Bonanza" und „Big Valley", „Der Kommissar" und Karajan-Konzerte — was hat das alles mit Presse zu tun? Trotzdem wollen die Verleger dieses und noch vieles mehr in Zukunft machen lassen. Ihnen muß ja in der Tat das Kabelfernsehen auf den ersten Blick als Schlaraffenland erscheinen: keine Zustellungs- und Vertriebsprobleme, keine Papier- und Energiesorgen, keine lohnintensiven Produktionsabfolgen. BDZV-Präsident Dr. Johannes Binkowski hat denn auch gleich nach Bekanntwerden des Kasseler Projekts eine „Modellskizze" präsentiert, in der Zeitungsverlage als Träger lokaler, durch Werbung oder Nutzungsentgelte zu finanzierender TV-Programme vorgeschlagen werden.

Die Hektik der Verleger ist verständlich. Ihre Lokalblätter fürchten die publizistische Konkurrenz des jüngeren technischen Mediums, und sie hegen den Verdacht, daß eines Tages Werbung im lokalen Kabelfernsehen zugelassen werden könnte, an dem sie nicht beteiligt sind. Mal ganz abgesehen von der Frage, wie absurd hoch denn die Einschaltpreise sein müßten, um auch nur halbwegs die Kosten für ein Lokalprogramm zu decken — lokale Werbung darf nicht im Kabelfernsehen stattfinden, weil sie die lokale und regionale Presse ruinieren könnte. Die Werbetreibenden wären schön dumm, wenn sie nicht einen Großteil ihrer Aufträge postwendend umdisponier-

ten — zum Schaden der Presse. Die Werbeaufwendungen sind zwar entgegen den Prognosen der Verleger bei der Einführung des Fernsehens nicht umverteilt, sondern erhöht worden, doch das waren noch Wachstumszeiten, ganz abgesehen davon, daß die Werbe-Etats der Markenartikelindustrie mit denen der Einzelhandelsgeschäfte nicht zu vergleichen sind. Was der Tagespresse bestenfalls bliebe, wären die Kleinanzeigen. Um solche Fehlentwicklungen zu vermeiden, sollte man im lokalen Kabelfernsehen von vornherein und für immer Werbung verbieten.

Das ist möglicherweise leichter gesagt als getan. Ein lokales TV-Programm könnte ja zahlreiche Service-Leistungen übernehmen und Hinweise auf das Kino- und Theater-Programm sowie den Ärzte-Dienst bringen. Wo hier der Service aufhört, den auch die Zeitungen kostenlos geleistet hätten, und wo die Werbung beginnt, die für die Presse ein Geschäft gewesen wäre, ist natürlich abstrakt schwierig zu bestimmen; die Grenzen sind fließend — ein Grund mehr, den Begriff Werbung bei einem Verbot genau zu bestimmen.

In der Modell-Skizze der Verleger werden — abgesehen von der Werbung — Nutzungsentgelte als ein Mittel zur Finanzierung lokaler TV-Programme vorgeschlagen. Damit ist das in den USA unter der Bezeichnung Pay Cable bekannt gewordene Münzfernsehen gemeint, bei dem der Teilnehmer die in Anspruch genommene Programmleistung bezahlt (z. B. drei Dollar für einen aktuellen Spielfilm). Während das Kabelfernsehen in den USA aus vielerlei Gründen — geringe Nachfrage beim Publikum, hohe finanzielle Aufwendungen für technische Investitionen und Verwaltung — stagniert, entwickelt sich Pay Cable in jüngster Zeit auf Kosten der örtlichen Kinobesitzer, deren Umsätze bis zu 50% zurückgegangen sind, geradezu stürmisch. Nach Voraussagen des Stanford Research Institute werden 1985 rund 30 Millionen Haushalte Pay Cable abonniert haben, weil hier die Möglichkeit besteht, für das zu bezahlen, was man gern sehen möchte. Und genau das ist der medienpolitische Haken. Finanzierung durch Nutzungsentgelte würde nämlich bedeuten, daß die Programm-Träger ausschließlich publikumswirksame Programmpakete anbieten würden und müßten: aktuelle Kinofilme, Shows und Sportsendungen. Die kommunalpolitisch relevanten, die Einführung des lokalen Kabelfernsehens rechtfertigenden Themen würden jedoch prompt unter den Tisch fallen. Informa-

tionssendungen lassen sich schwerlich über Pay Cable finanzieren.

Lokales Kabelfernsehen muß den Verlegern nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus publizistischen Gründen gefährlich erscheinen, weil hier ein Medium auf sie zukommt, das schneller, anschaulicher und direkter über Ereignisse berichtet, die bisher die Domäne der Lokalpresse waren. Nun hat bekanntlich entgegen manchen Befürchtungen das überregionale Fernsehen nicht die überregionale Presse verdrängt; die beiden Medien haben sich durchaus ergänzt, weil ihre publizistischen Leistungen nicht austauschbar sind. Auf diese Komplementärfunktion muß sich auch die Lokalpresse einstellen. Weil sie mit der Aktualität des Fernsehens nicht mithalten kann, wird sie sich schwerpunktmäßig auf die vertiefende Zusatzinformation und Hintergrundberichterstattung konzentrieren müssen. Da ist die Presse dem Fernsehen, das sich wegen der Herrschaft des Bildes hinsichtlich der Tiefe und Ausführlichkeit der Informationen Beschränkungen auferlegen muß, nach wie vor haushoch überlegen. Statt sich nun aber auf die künftige Situation publizistisch vorzubereiten, verschwenden die Verleger weiterhin alle Energien darauf, Wege zur direkten Beteiligung an der elektronischen Lokalkommunikation zu finden. Sie wollen die publizistische Gewaltenteilung mit aller Macht durchbrechen, und genau dies muß verhindert werden — nicht aus ideologischen Gründen, sondern aus medienpolitischen Einsichten, auch aus der Erkenntnis, daß die Forderung nach publizistischer Gewaltentrennung nichts anderes ist als die Anpassung der klassischen, nach der Überwindung des Dualismus von Staat und Gesellschaft überholten Gewaltenteilungstheorie an die moderne Demokratie.

Die sogenannte Modellskizze des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger sieht als Träger für lokales und regionales Kabelfernsehen eine aus Verlagen und eventuell auch anderen privaten Unternehmen bestehende überregionale Gesellschaft vor, die den überregionalen Programm-Mantel besorgt. Auf lokaler Ebene sollen Tochtergesellschaften operieren, an denen die örtliche Zeitung oder die regional verbreiteten Blätter einen gewichtigen Anteil halten. Die Tochtergesellschaften sollen den überregionalen Mantel mit Sendungen über lokales Geschehen ergänzen. Immerhin macht die Modellskizze eine Einschränkung: „Bei lokaler Alleinstellung ist eine Minderheitsbeteiligung vorzusehen.“

Selbst der Verlegerverband schreckt also davor zurück, dem Presse-Monopolisten auch noch das lokale Kabelfernsehen zuzuschanden. Aber dies ändert natürlich nichts an der Tatsache, daß der Verleger-Vorschlag geradezu nach Multi-Media-Konzernen schreit. Eine schöne Gesellschaft würde sich da zusammenfinden: Von Axel Springer bis Eugen Kurz („Stuttgarter Zeitung“), von Heinrich Meyer („Weser-Kurier“) bis Luise Madsack („Hannoversche Allgemeine Zeitung“) wären dann sicherlich alle, die Großverleger sind oder sein möchten, zur Stelle, um den Kabel-Kuchen aufzuteilen. Sie, die angeblich schon fast alle am Hungertuch nagen, haben plötzlich Geld genug, um Millionen-Investitionen vornehmen zu können. Sie, deren publizistischer Einfluß weitsichtigen Medienpolitikern schon längst als zu groß erscheint, könnten nach dem BDZV-Modell nun auch noch in einem anderen Medium Informationen und Meinungen nach ihrem Gusto verbreiten. Derlei Multi-Media-Konzentrate müssen abgelehnt werden, weil sie dem medienpolitischen Grundsatz widersprechen, wonach jede im Verlauf der technischen Entwicklung neu erschlossene Informationsmöglichkeit dazu beitragen soll, die Vielfalt auf dem Medienmarkt zu verstärken. Um von vornherein das Lokalkabelfernsehen von einseitigen Interessen — etwa der Verleger oder der Industrie — freizuhalten, bietet sich als Organisationsform die öffentlich-rechtliche Anstalt nach dem Vorbild der in der Bundesrepublik strukturierten Rundfunkanstalten an. Trotz aller Mängel, die hier nicht verniedlicht werden sollen⁴⁾, bieten sie noch am ehesten die Gewähr eines gleichermaßen vor privatem und staatlichem Zugriff geschützten Programms. Deshalb drängen sich die bestehenden Rundfunkanstalten zur Veranstaltung lokalen Kabelfernsehens geradezu auf. Denn diese Anstalten sind, auch wenn eine plumpe Publizistik dem Publikum das Gegenteil einzureden versucht, keine Monopolanstalten. Ihre Programme unterliegen der Kontrolle der gesellschaftlich relevanten Kräfte in den Aufsichtsgremien. Diesen institutionalisierten Pluralismus gibt es in der privatwirtschaftlich organisierten und regional monopolisierten Presse nicht. Er ließe sich selbstverständlich auch in neu zu gründenden öffentlich-rechtlichen Anstalten herstellen. Die Presse könnte man insofern daran beteiligen, als man ihr als einer von vielen ge-

⁴⁾ Vgl. Hermann Meyn, Gefahren für die Freiheit von Rundfunk und Fernsehen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/69.

sellschaftlichen relevanten Gruppen Sitz und Stimme in den Kontrollgremien einräumen und vielleicht sogar einen festen Programmblock („Hier spricht die lokale Presse“) zusichern könnte.

Die Sozial- und die Freidemokraten haben inzwischen erkannt, wie gefährlich es wäre, wenn das neue Medium Kabelfernsehen in die Einflußsphäre der Privatwirtschaft geriete. Dezidiert heißt es dazu in der vom außerordentlichen Parteitag der SPD 1971 in Bonn verabschiedeten „Entschliebung zur Lage und Entwicklung der Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland“: „Die Privatisierung und Kommerzialisierung des Rundfunks müssen verhindert werden. Dazu notwendige Änderungen von Gesetzen, Staatsverträgen und gegebenenfalls des Grundgesetzes sind unter Berücksichtigung neuer Kommunikationssysteme anzustreben.“ Die „Leitlinien liberaler Medienpolitik“, die der ordentliche Bundestag der FDP 1973 in Wiesbaden beschloß, sagen klipp und klar: „Presseunternehmen dürfen keinen Rundfunk betreiben.“ Und an anderer Stelle der „Leitlinien“ heißt es: „Regionale und lokale Sender sollen keine regionale oder lokale Werbung ausstrahlen.“

Was die gegenwärtig in Bonn regierenden Parteien den Verlegern verwehren wollen, möchte die CDU/CSU ihnen ermöglichen: den Zugang zum Kabelfernsehen. Dies ist sicherlich vorrangig eine politische Frage, aber das hat selbstverständlich die Juristen nicht davon abgehalten, die rechtlichen Aspekte in den Vordergrund zu spielen.

Weithin unbestritten ist, daß die Deutsche Bundespost auf Grund des Fernmeldemonopols nach Art. 73 GG für das Netz, konkreter gesagt, für das Kabel zuständig ist. Die Bundespost hatte deshalb auch das Recht, im Amtsblatt Nr. 103 vom 11. Juli 1974 „Bestimmungen über Gemeinschaftsantennenanlagen mit aktiven elektronischen Bauelementen“ festzulegen. Sie sollen — so Bundespostminister Kurt Gscheidle in einem Vortrag am 1. September 1975 auf der Internationalen Funkausstellung in Berlin — „dazu beitragen, die Qualität der Anlagen durch Forderungen an die fachmännische Installation zu verbessern...“, der Fernmeldeverwaltung außerdem die Möglichkeit bieten, die Gestaltung von Kabelfernsehnetzen zu beeinflussen und ihre Realisierung als öffentliche Netze erlauben... und verhindern, daß für die gleiche Versorgungsaufgabe öffentliche und private Netze neben-

einander ausgelegt werden“⁵⁾. Der wichtige § 7 der Bestimmungen lautet: „I. Sollen in einer Gemeinschaftsantennenanlage neben den drahtlos empfangbaren Ton- und Fernseh Rundfunksignalen noch andere Signale übertragen werden, z. B. ... zusätzliche Rundfunkprogramme, so ist ... ein Antrag auf zusätzliche Nutzung einer Gemeinschaftsantennenanlage an das ... zuständige Finanzamt ... zu richten. II. Soll die Gemeinschaftsantennenanlage für eine zusätzliche Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen verwendet werden, so hat der Antragsteller außerdem eine von der für rundfunkrechtliche Fragen zuständigen Behörde des betreffenden Landes erstellte Rundfunkkonzession vorzulegen. III. Sofern nicht zweifelsfrei auszuschließen ist, daß es sich bei der geplanten zusätzlichen Nutzung um die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen handeln könnte, ist darüber hinaus vom Antragsteller eine Bestätigung der für rundfunkrechtliche Fragen zuständigen Behörde des betreffenden Landes beizubringen, daß sein Vorhaben keine rundfunkrechtlichen Belange berührt.“

Die Bundespost hat damit, wie aus dem Text der Bestimmungen unschwer zu erkennen ist, den Ländern alle strittigen Fragen zur Beantwortung überlassen. Sie hat sich durchaus verfassungskonform verhalten, denn die Befugnis zur Regelung der Veranstaltung von Rundfunksendungen fällt nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes in die alleinige Zuständigkeit der Länder, wenn man einmal von der Bundeskompetenz für die Bundesanstalten Deutschlandfunk und Deutsche Welle absieht. Die Länder haben denn auch unter Hinweis auf ihre Kompetenz in der Vergangenheit wiederholt die Bemühungen einzelner Firmen abgeblockt, ein privates Kabelfernsehen zu installieren. So untersagte der Berliner Senat der privaten „German Television News“ im Corbusier-Haus ein Experiment; der Regierungspräsident von Detmold verbot unter Berufung auf einen Erlaß der nordrhein-westfälischen Landesregierung 1970 der „Senne TV“, Haushalte in Sennestadt bei Bielefeld mit Informationen zu beliefern. Und als im Oktober 1974 eine Londoner Firma den Weltmeisterschafts-Boxkampf Clay-Foreman über Kabel in deutsche Kinos und Säle übertragen wollte, verweigerten die Bundesländer

⁵⁾ Kurt Gscheidle: Die Medien im künftigen Kommunikationssystem — die Post als Faktor, Mittler und Anreger, veröffentlicht in: Media Perspektiven, 8/75, S. 9.

ihre Zustimmung mit dem Argument, es handle sich um Rundfunksendungen, die nur den öffentlich-rechtlichen Anstalten vorbehalten seien. Was nun eigentlich Rundfunk ist, haben die Länder kürzlich definitorisch festzulegen versucht. Im „Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens“ vom 1. Juli 1975 heißt es, daß Rundfunk „die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters“ ist. Danach besteht kein Zweifel, daß lokales Kabelfernsehen unter den Begriff „Rundfunk“ fällt, also abgesehen vom Netz Ländersache ist. Schwieriger wird es bei anderen Programmen und Diensten, die ebenfalls über Kabel vermittelt werden können, bei Sendungen innerhalb eines Hotels oder auf einem Passagierschiff, bei Telefonansagediensten und in Telefonanrufbeantwortern gespeicherten öffentlich angebotenen Mitteilungen. Völlig ausweglos wird die Situation schließlich bei der elektronischen Überspielung ganzer Zeitungsseiten auf den Bildschirm. Lösungen sind hier nicht in Sicht, müßten jedoch in Richtung auf einen Rundfunkbegriff angesteuert werden, der sich an den historisch gewachsenen publizistischen Erscheinungs- und Funktionsmerkmalen des Rundfunks orientiert, also nicht von Rundfunk spricht, wenn es sich bei der „Verbreitung von Darbietungen ... längs oder mittels eines Leiters“ lediglich um die technische Umsetzung einer Darbietung in ein Druckwerk handelt. Auf dem Bildschirm erscheinende Texte wären mithin Rundfunk, durch einen Heimdrucker zu Papier gebrachte Informationen, die Faksimile-Zeitung also, kein Rundfunk. Dies alles ist nicht nur eine rechtliche Frage, sondern auch eine taktisch-politische. Bestimmten politischen Kreisen könnte es nämlich durchaus ins Konzept passen, den Rundfunkbegriff so zu überdehnen, daß entsprechende Klagen in Karlsruhe mit Sicherheit zum Erfolg führen würden, wobei diese Kreise vor allem an den aus ihrer Sicht schönen Nebeneffekt denken, auf einen Schlag das ganze Rechtsgebäude des gemeinnützigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Einsturz bringen und in ein eigennütziges privatrechtliches System umwandeln zu können. Daran arbeiten übrigens jetzt schon viele, unter anderem auch Journalisten, die in Blättern mit Massenaufgaben keine Gelegenheit auslassen, um an der Qualität des Programms, dem Ver-

waltungsaufwand und den Star-Gagen herumzunörgeln.

Im Hinblick auf das Kabelfernsehen kommt die Kritik der Verleger noch aus einer anderen Ecke. Sie geht davon aus, daß die technischen Prämissen, unter denen das Bundesverfassungsgericht 1961 in seinem ersten Fernseh-Urteil das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol gerechtfertigt hat, inzwischen durch die Kabeltechnik entfallen sind. Nun sind zwar die Übertragungskapazitäten durch das Kabel größer geworden, doch bestehen bei weitem zu wenig Möglichkeiten, um allen gesellschaftlich relevanten Kräften auf Grund der Frequenz-Situation Zugang zu elektronischen Medien zu verschaffen. Grundsätzlich muß aber, wie Dieter Stammler hervorhebt, „die Chance der Mitwirkung am öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß ... allen daran interessierten Gruppen nicht nur rechtlich, sondern auch faktisch offenstehen, darf sich also nicht auf wenige etablierte Organisationen beschränken, wenn nicht ein wesentliches Konstituens der freiheitlichen Demokratie in Frage gestellt werden soll“⁹⁾.

Unter diesem Gesichtspunkt sticht auch das zweite Argument des Bundesverfassungsgerichts von 1961 heute noch, das Argument von den hohen Kosten für die Veranstaltung von Rundfunksendungen. Um mit den bereits bestehenden Programmen überhaupt konkurrieren zu können, müßten neue Veranstalter gerade auf den Gebieten Spitzenleistungen erbringen, die einerseits beim Publikum begehrt und andererseits kostspielig sind: Unterhaltungssendungen sowie politische Sendungen und Dokumentationen. Angesichts der hohen Herstellungskosten solcher TV-Programme und der notwendigen Summen für ein Fernsehstudio — allein die Erstausrüstung kostet fast sechs Millionen Mark — wird es auf absehbare Zeit keinen Zutritt aller gesellschaftlich relevanten Kräfte zum Kabelfernsehen geben. Diese Situation hat das Bundesverfassungsgericht 1971 in seine Überlegungen einbezogen und davon gesprochen, daß Kabelfernsehen „nicht dem freien Belieben von einzelnen oder von Gruppen überlassen werden (kann), da dies mit Sicherheit dazu führen würde, daß sich einige wenige kapitalkräftige Interessierte oder einseitig nur die eine oder andere gesellschaftlich mächtige

⁹⁾ Dieter Stammler, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks, Tübingen 1974, S. 12.

Gruppe jener öffentlichen Aufgabe bemächtigte“⁷⁾.

Kosten könnten natürlich auch durch Werbung gedeckt werden, doch auch dagegen bestehen juristische Bedenken. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil „Berliner Tageszeitungen“ darauf hingewiesen, daß „die ausschließliche Finanzierung durch Werbesendungen ... die einseitige Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch werbende Firmen ... zur Folge“ hätte⁸⁾. Somit bleibt zunächst einmal als einzige aus medienpolitischen und juristischen Gründen akzeptable Organisationsform für das lokale Kabelfernsehen die durch Gebühren finanzierte öffentlich-rechtliche Anstalt. Natürlich käme auch eine Gesellschaft privaten Rechts in Frage. Ihre Organisationsform müßte jedoch ebenfalls hinreichend Gewähr dafür bieten, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in den öffentlich-rechtlichen Anstalten alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen.

Für diesen Integrationsrundfunk auf lokaler Ebene hat sich kürzlich auch der Leiter der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Willibald Hilf, ausgesprochen. In einem Vortrag auf der Internationalen Funkausstellung in Berlin am 1. September 1975 kam der Staatssekretär zu dem Ergebnis, „daß nur wenige private Veranstalter in der Lage wären, ein Programm zu gestalten und es über Kabel an den Konsumenten zu bringen. Dies aber bedeutet, daß lediglich ein neues Monopol — bestenfalls ein Oligopol — nunmehr auch für den lokalen Rundfunk Platz greifen würde. Dies aber könnte aus praktischen wie aus prinzipiellen Gründen am allerwenigsten im Sinne derer

⁷⁾ Zit. nach: Wolfgang Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, Berlin 1974, S. 208.

⁸⁾ Zit. nach: Dieter Stammler, a. a. O., S. 29.

sein, die sich gegen das derzeitige Monopol der öffentlich-rechtlichen Anstalten wenden“⁹⁾.

Trotz des durchaus verständlichen Drängens der Industrie und anderer Interessierter besteht angesichts der ungeklärten Bedürfnisfrage und der für den Medienkonsum begrenzten Freizeit der Bevölkerung kein Grund, Hals über Kopf in der Bundesrepublik Kabelfernsehen einzuführen.

Die notwendigen Milliarden-Investitionen in anderen Bereichen werden die Wirtschaft auf Jahre hinaus so in Anspruch nehmen, daß es auch aus finanziellen Gründen falsch wäre, kurzfristig kostspielige Investitionen für Kabelfernsehen vorzunehmen. Dennoch sind Modellversuche erwünscht.

Um nicht die Presse zu gefährden, darf Kabelfernsehen nicht durch Werbung finanziert werden.

Der medienpolitische Grundsatz der publizistischen Gewaltenteilung und die bestehende Rechtslage sprechen zugunsten einer öffentlich-rechtlichen Organisation des Kabelfernsehens. Eine privatrechtliche Organisationsform wäre nur wünschenswert, wenn sie die Erfordernisse des durch die technische Entwicklung keineswegs überholten Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1961 erfüllte. Beide Rechtskonstruktionen schließen eine angemessene Beteiligung der Presse an der Programmherstellung nicht aus. Sie sollten aber dafür Sorge tragen, daß keine Gruppe, weder eine private noch eine staatliche, über das Monopol der Programmverbreitung verfügt.

⁹⁾ Willibald Hilf, Die Presse und die elektronischen Medien aus der Sicht der Länder, in: Media Perspektiven, 8/75, S. 32.

Grundgesetzlicher Eigentumsschutz für Sozialleistungen auch in der Rezession

I. Rezession zwingt zur Überprüfung unserer sozialen Sicherung

1. Nach über zwei Jahrzehnten eines ungewöhnlich starken, ja beispiellosen Ausbaus unseres Systems der sozialen Sicherung hat diese Phase in der Bundesrepublik einen Punkt erreicht, wo sie zu enden scheint. Auch ohne Schwarzmalerei zu betreiben, ist es anscheinend ein unerbittliches Faktum, daß wir nicht nur in eine hartnäckig anhaltende Rezession unserer Wirtschaft, sondern auch in eine leidige Finanzkrise unseres Staates geraten sind — und zu allem Überfluß auch noch tiefgreifende Auswirkungen weltweiter wirtschaftlicher und politischer Umstrukturierungen zu verkraften haben.

Fürwahr, für unser bewährtes Netz der sozialen Sicherung keineswegs eine erfreuliche Situation, zwingt sie uns doch, unser Sozialleistungssystem von Grund auf neu zu überdenken; es gilt zu entscheiden, wo Sozialleistungen für die Zukunft gekürzt oder ganz abgeschafft werden können. Und nicht nur das: selbst wenn es wie politische Häresie wirken sollte, so wird auch zu prüfen sein, ob einzelne Sozialleistungen etwa deshalb beseitigt werden sollten, weil sie sich sozialpolitisch nicht oder nicht mehr rechtfertigen lassen. Hinter allem steht drohend die Schicksalsfrage, ob wir weiterhin — wie bisher — nach Wohlstandssteigerung „um jeden Preis“ streben können oder ob wir uns — zum Schutze unserer Umwelt und zur Schonung von Energie und Rohstoffen — zu einer anderen Wirtschafts- und Lebensweise verstehen müssen.

2. In dieser Situation ist es verständlich, daß man Einsparungsvorschläge diskutiert, zum Teil sehr vordergründig konzipiert oder ideologisch intendiert, so als stände unser Sozialleistungssystem total zur freien Verfügung des Gesetzgebers. Das Haushaltsstrukturgesetz im Ermittlungsausschuß hält man mit Recht nur für einen ersten Schritt, und so propagieren manche unter dem Schlagwort des „Kampfes gegen Sozialisierung“ weitgehende, zum Teil auch systemverändernde Eingriffe in unser Recht der sozialen Sicherheit. Andere — nicht weniger interessenbezogen — erheben

dagegen sofort den Einwand der „sozialen Demontage“, teilweise, um ihrerseits z. T. nicht unbedenkliche gesellschaftspolitische Umschichtungsprozesse zu empfehlen.

3. Was zunächst einmal not tut und wozu uns die leidige Finanzkrise unseres Staates jetzt geradezu zwingt, ist, unser Recht der sozialen Leistungen auf systemlosen oder systemwidrigen „Wildwuchs“ zu überprüfen, um solche Ausuferungen unseres Sozialrechts zu kappen und Fehlentwicklungen zu beseitigen, die Abhilfe erfordern.

Darüber hinaus muß diese junge, für unsere staatliche Homogenität aber so bedeutsame Rechtsmaterie in einem Sozialgesetzbuch dringend harmonisiert und kodifiziert werden, damit sie nicht nur transparenter, sondern zugleich auch — noch — effizienter als bisher gestaltet wird. Ein solch schwieriges und mühevolleres Werk, das von den Beteiligten viel Selbstdisziplin und Sachkunde erfordert, mag zwar keine große publicity finden, zumal es um so sicherer und schneller vollendet werden kann, je weniger Sachreform mit dieser Kodifikation verbunden wird; aber es dürfte sich hier doch um ein Reformvorhaben der sozialliberalen Koalition handeln, dessen Nutzen und Dringlichkeit unbestreitbar sind. Die Arbeiten an diesem Sozialgesetzbuch gehen auch zügig voran; sein Erstes Buch „Allgemeiner Teil“, das die Grundkonzeption und den Rahmen der Kodifikation festlegt, ist inzwischen Gesetz geworden; die Entwürfe für die weiteren Bücher dieses Werkes werden mit tunlicher Beschleunigung folgen. Zu hoffen bleibt nur, daß dieses Vorhaben durch die Hektik und Vordergründigkeit, die durch die Finanzkrise unseres Staates ausgelöst worden sind, nicht nachteilig beeinflusst wird.

4. Soweit sich materiellrechtlich weitgreifende Veränderungen unseres Sozialleistungssystems und seines Rechtes als notwendig erweisen sollten, werden Regierung und Parlament die grundlegenden Entscheidungen zu fällen haben, damit diese dann in das Sozial-

gesetzbuch eingehen können. Dabei wird sich auch die Frage stellen, ob und wie weit unser System der sozialen Sicherung grundgesetzlich disponibel ist, insbesondere, ob und inwieweit vermögenswerte Rechtspositionen des Sozialrechts, d. h. Anwartschaften und

Ansprüche auf Sozialleistungen, dem grundgesetzlichen Eigentumsschutz aus Art. 14 GG unterliegen¹⁾.

Dieser Frage kann man nicht ausweichen, selbst wenn ihre Antwort hochfliegende Reformpläne beschneiden oder verhindern sollte.

II. Gliederung und Umfang unseres Sozialleistungssystems

Geht man von der gewachsenen strukturellen Gliederung unseres Sozialleistungssystems aus, von der Gliederung in Sozial- und Jugendhilfe, Sozialversicherung und soziale Entschädigung, will man insbesondere auf die verschiedenartigen Rechtsgründe abstellen, die verfassungsmäßig die Umverteilung von Sozialprodukt durch Geld-, Sach- und Dienstleistungen rechtfertigen, zum Teil auch erfordern²⁾, dann bedarf es zunächst der verfassungsrechtlichen Qualifikation der Sozialleistungszweige.

Die Rechtspositionen der *Sozial- und Jugendhilfe* beruhen ausschließlich auf der staatsbürgerlichen Solidarität unserer staatlichen Gemeinschaft. Sie sichern den Berechtigten die notwendige Hilfe aus Steuermitteln, soweit die Betroffenen sich mit eigener Hilfe menschenwürdig (nach dem Maßstab unserer rechtsstaatlichen Sozialität) nicht zu behaupten vermögen. Um die finanzielle Größenord-

nung zu umreißen: 1974 wurden 28,6 Milliarden DM für Sozialhilfe, Jugendhilfe, Wohngeld, Ausbildungsförderung, Kindergeld usw., also für fürsorgereische Sozialleistungen aufgewandt.

Die Rechtspositionen der *Sozialversicherung* erwirbt der Berechtigte originär durch seine Beitragsleistung unter finanzieller Solidarhilfe der Versichertengemeinschaft, und davon wird die Hinterbliebenenversorgung der Sozialversicherten abgeleitet. 1974 verteilte die Sozialversicherung 155,4 Milliarden DM um.

Und die Rechtspositionen der *sozialen Entschädigung*³⁾ werden dadurch gekennzeichnet, daß die Berechtigten — beispielsweise die Opfer des Krieges, des Wehrdienstes, des Grenzschutz- und des Zivildienstes, die Impfpflichter und die Opfer von Tumulten und Gewalttaten — Einbußen an Leben, Gesundheit oder unter Umständen auch an Vermögen erlitten haben, die nach der sozialrechtlichen Kausallehre ursächlich der Gemeinschaft zuzuordnen und daher von dieser zu verantworten sind. Zum Ausgleich dafür erhalten die Berechtigten und ihre Hinterbliebenen von der staatlichen Gemeinschaft soziale Entschädigungsleistungen aus Steuermitteln.

Dabei ist es das Ziel dieser sozialen Ausgleichsleistungen (nicht etwa Schadensersatzleistungen), die Be- oder Geschädigten (und

¹⁾ Vgl. — auch wegen weiterer Fundstellen — z. B. Benda/Kreuzer, Eigentum und Eigentumsbindung, Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 1974, 1, 15; Walter Bogs, Zum Bestandsschutz öffentlich-rechtlicher Positionen im Sozialversicherungsrecht, Festschrift für Paul Braess (1969), 11, 17; Charles A. Reich, Das neue Eigentum, Yale Law Journal, abgedruckt in ZSR 1975, 257, 321, 396, mit Einleitung von Leibfried; Dietlein, Grundrechtlicher Eigentumsschutz und soziale Versicherung, ZSR 1975, 129; Rohwer-Kahlmann, Die Krise des Eigentums, ZSR 1956, 239, 308. — Zum Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen, Bundesarbeitsblatt (BARbBl) 1970, 610. — Fragen zum Recht der sozialen Sicherheit, ZSR 1970, 513, 516. — Zum Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen, Sozialgerichtsbarkeit (SGb) 1975, 161. Wannagat, Sozialer Besitzstand — ähnlich dem bürgerlichrechtlichen — im sozialen Rechtsstaat, Soziale Sicherheit 1966, 129. — Die umstrittene verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie für die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Festschrift für Horst Peters (1975), 171; Werner Weber, Das Eigentum und seine Garantie in der Krise, in: Festschrift für Karl Michaelis (1972), 316; Zacher/Ruhland, Der Bestandsschutz von Sozialversicherungsrenten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, SGb 1974, 441.

²⁾ Siehe im einzelnen Rohwer-Kahlmann/Frentzel, Recht der sozialen Sicherheit (1969), 28.

³⁾ Wegen der Struktur des — vom Sozialgesetzbuch (SGB) verwandten — Begriffs der sozialen Entschädigung siehe: Rübner, Gutachten, zum 49. DJT, Band I, Teil E (1972), sowie ZSR 1973, 565; Heussner, Verhandlungen des 49. DJT, Band II/2 (1972) (Thesen S. P 129); Gitter/Schnapp, Juristen Zeitung 1972, 474; Leisner, Kriegspopferversorgung 1972, 49; Wertenbruch, SGb 1972, 241; Wulforst, Deutsche Richterzeitung 1972, 267; Zacher, Die öffentliche Verwaltung (DOV) 1972, 461, sowie in der Einführung zu: Materialien zum SGB (1974), S. A 47; Bley, SGb 1974, 45, ZSR 1974, 193, sowie Sozialrecht (1975), 241; Rohwer-Kahlmann, ZSR 1974, 82, 139; Schnapp, Staatliche Entschädigung und Sozialgesetzbuch, in: Das neue Sozialgesetzbuch, 2. (unveränderte) Aufl. 1974, 144.

ihre Angehörigen bzw. Hinterbliebenen) ihrer Vorleistung entsprechend in unsere rechtsstaatlich verfaßte Industriegesellschaft wieder einzugliedern und in ihrem sozialen Status zu

sichern. 1974 wurden dafür 10,6 Milliarden DM aufgewandt.

Soviel, um das Vorfeld unserer Betrachtung etwas zu lichten.

III. Sozialhilfe kein Eigentumsschutz

1. Sozialhilfe, Sozialversicherung und soziale Entschädigung verfolgen übereinstimmend den Zweck, durch ihre Rechtspositionen dem einzelnen soziale Sicherheit grundgesetzgemäß zu ermöglichen und tunlichst auch unverbrüchlich zu gewährleisten, d. h., sie sind ihrem Wesen nach auf Dauer, auf Beständigkeit angelegt. Aber sie vermitteln den Berechtigten die soziale Sicherheit auf unterschiedlichem Wege.

Dafür ist die *Sozialhilfe* ein anschauliches Beispiel: Sie greift heute immer ein, soweit und solange sich jemand in sozialer Not befindet. Sie ist zwar eine subsidiäre Hilfe, zugleich aber auch infolge ihrer Individualisierung nicht nur die stärkste, sondern vor allem auch eine *allgegenwärtige* soziale Sicherung, denn sie gewährleistet dem Hilfesuchenden eine angemessene soziale Mindestexistenz *je-derzeit* und in der *notwendigen* Art und Weise. Das erklärt auch, daß bei den vermögenswerten Rechtspositionen der Sozialhilfe keine Notwendigkeit für einen freiheitsverbürgernden Eigentumsschutz besteht. Zudem —

und das ist vom Rechtsgrund her entscheidend — stellt die Sozialhilfe ausschließlich eine Ausprägung von Solidarität der Staatsbürgergemeinschaft dar, setzt also keine rechtfertigende Vorleistung des Hilfesuchenden voraus.

2. Infolgedessen wird auch ein Eigentumsschutz für die Rechtspositionen der Sozialhilfe allgemein verneint (es sei denn, es handelt sich um bereits titulierte Ansprüche), und das hat zur Folge, daß wir die Sozialhilfe aus unserer Betrachtung von vornherein ausklammern können.

Dazu sei angemerkt, um Mißverständnisse zu vermeiden: Die Sozialhilfe wird zwar von den Hilfesuchenden weniger geschätzt, sie ist aber — ihres ethischen Gehaltes wegen — am höchsten zu bewerten. Sie ist der stärkste Ausdruck staatsbürgerlicher Solidarität; in ihr tritt noch die christliche Brüderlichkeit und ihre säkularisierte Ausprägung in der Französischen Revolution als *Fraternité* in Erscheinung.

IV. Sozialversicherung und soziale Entschädigung — „Vorleistungen“ der Berechtigten begründen Eigentumsschutz

1. Der Schwerpunkt unserer Betrachtung liegt einerseits bei den vermögenswerten Rechtspositionen der Sozialversicherung sowie der sozialen Entschädigung und andererseits bei dem verfassungsmäßigen Eigentumsbegriff.

Bei diesen Bezugspunkten des Themas läßt sich feststellen, daß die Allgemeinheit zum Teil nicht nur sehr vordergründige Vorstellungen von der Struktur dieser Sozialleistungszweige hat, sondern oft auch noch überholten Anschauungen von der Funktion des Eigentums in unserer rechtsstaatlich verfaßten Industrie- und Leistungsgesellschaft anhängt.

2. Das hat mancherlei Ursachen: Eine davon mag sein, daß man noch immer dazu neigt, nur das *zivilrechtliche* Eigentum als den Aus-

druck höchstpersönlichen Schaffens der Berechtigten zu begreifen, ja zu idealisieren und deshalb auch zum Begriff *verfassungsrechtlichen* Eigentums schlechthin zu erklären, das *persönliche Leistungsmoment* im Rechtsgrund der Sozialversicherung und der sozialen Entschädigung aber zu bagatellisieren oder gar zu ignorieren.

Auf der einen Seite also, bei dem zivilen Eigentum, eine Überbetonung seiner materiell-rechtsstaatlichen, seiner leistungsbezogenen Wurzel, und auf der anderen Seite, bei dem Sozialeigentum, eine Überbewertung seiner sozialstaatlichen Komponente, d. h. der Hilfe des Staates. Und dies, obwohl beide, sowohl das Zivileigentum als auch das Sozialeigentum, gleichermaßen in Existenz und Gestaltung von dem Gesetzgeber und von der indu-

striegesellschaftlichen Entwicklung abhängig sind. Eigentum ist das — und nur das —, was die Legislative entsprechend den jeweiligen soziologischen Gegebenheiten, den verfassungsrechtlichen Wertvorstellungen und den gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen zu Eigentum erklärt.

3. Dieses Eigentum ist und wird dem Schutze der Verfassung unterstellt, um die Inhaber von solchen Rechtspositionen abzusichern, deren ungeschmälerter Besitz zur Wahrung der wirtschaftlichen Freiheit der Berechtigten für unerlässlich gehalten wird.

Freiheit im Sinne von wirtschaftlicher Entfaltungsfreiheit und Eigentum standen verfassungsrechtlich von Anfang an in einem engen, unlöslichen Funktionszusammenhang. Im letzten Jahrhundert ging es zunächst um das Grundeigentum, dann kam das Eigentum an beweglichen Sachen hinzu und schließlich — unter dem Eindruck kriegswirtschaftlicher Erfahrungen im Ersten Weltkrieg — unterstellte das Reichsgericht durch seine Rechtsprechung auch schuldrechtliche Ansprüche des Privatrechts dem Eigentumsschutz der Verfassung⁴⁾. Daneben wirkten sich auch gleichheitliche, d. h. demokratische Tendenzen aus, und sozialstaatliche Einflüsse führten sowohl zu einer stärkeren sozialen Profilierung von Inhalt und Schranken des zivilen Eigentums als auch zunehmend zu einem eigentumpolitischen Engagement des Staates.

So erklärt sich, daß unser sozialer Rechtsstaat das Wachstum zivilen Eigentums heute — direkt und indirekt — auf vielfältige Weise, auch finanziell, fördert und fördern muß. Denken wir nur an die zahlreichen Investitions- und Konjunkturprogramme für unsere Wirtschaft, an die mannigfaltigen Subventionen, Steuerpräferenzen usw. Bei der Begründung zivilen Eigentums tritt also heute neben dem Einsatz von Kapital und/oder Arbeit des Berechtigten auch die unerlässliche Hilfe des sozialen Rechtsstaates in Erscheinung.

Zudem kennen wir auch ziviles Eigentum, das man ohne oder unter geringem persönlichen Einsatz erwerben kann, sei es durch Erbgang oder auch durch Glückszufall. Oder, um ein anderes Beispiel zu nennen, auch das Rechtsinstitut der privaten Versicherung kann heute durch seinen Solidarausgleich die Chance

vermitteln, daß der Versicherte nach Zahlung auch nur einer oder einiger weniger Prämien einen stattlichen eigentumsgesicherten Vermögenswert erwirbt, einen Vermögenswert, der — gleich dem Sozialversicherungsanspruch — auf einem hohen Solidarausgleich einer Versichertengemeinschaft beruht. Insgesamt ist also der zivile Eigentumsbegriff den soziologischen und gesellschaftspolitischen Gegebenheiten und Erfordernissen unseres sozialen Rechtsstaates entsprechend weiterentwickelt und umgeformt worden.

4. Stellen wir nun den Erscheinungsformen zivilen Eigentums die vermögenswerten Rechtspositionen der Sozialversicherung und der sozialen Entschädigung gegenüber, so ist auch für sie wesentlich:

einerseits, daß der Staat sie legislativ ausformt und seiner Aufgaben wegen in ihrer Entwicklung beeinflußt, teils auch mit Steuermitteln fördert oder — wie die soziale Entschädigung — gänzlich finanziert, und

andererseits, daß diese sozialrechtlichen Positionen auf der „Vorleistung“ des Berechtigten (oder dessen, von dem der Berechtigte seine Position ableitet) beruhen, sei es auf der Beitragsleistung des Sozialversicherten oder sei es auf einem persönlichen Opfer, insbesondere einer Einbuße an Erwerbsfähigkeit des sozial Entschädigungsberechtigten, deren Minderung die Staatsbürgergemeinschaft sozialrechtlich zu entschädigen hat.

Und wenn man die zivilen und die sozialen Herrschafts- und Nutzungsrechte miteinander vergleicht, so kann man feststellen, daß das private Eigentum vom Sozialstaat und das soziale Eigentum vom Rechtsstaat erfaßt worden ist und modifiziert wird.

5. Auf diesem — kurz skizzierten — Hintergrund ergibt sich für unsere gegliederte Sozialversicherung folgende Grundfrage:

Ermöglichen ihre Institutionen dem einzelnen, durch seine Versicherungsbeiträge Selbstvorsorge und/oder Vorsorge zugunsten Dritter, d. h. seiner Angehörigen, zu betreiben, und zwar in Solidargemeinschaften zum Schutze gegen die Risiken seiner Arbeitskraft? Oder sind diese Institutionen lediglich — vom Staate inszenierte und dirigierte — Instrumentarien einerseits zur Finanzierung und andererseits zur Gewährung von Sozialleistungen, ohne daß diese Aufgaben durch die soziale Versicherung in einem engeren funktionalen Wirkungszusammenhang stehen?

⁴⁾ Wegen der Einbeziehung des sog. geistigen Eigentums, d. h. der vermögenswerten Befugnisse des Urhebers an seinem Werk, in den Schutzbereich des Art. 14 GG vgl. BVerfGE 31,229 (239).

Bei der Antwort auf diese Frage muß man von den typischen Ausprägungen der Sozialversicherung ausgehen; man darf sich nicht an Ausnahmeseinrichtungen orientieren, die auf Versehen des Gesetzgebers beruhen oder gar „sozialen Wildwuchs“ darstellen.

6. Es sei mir gestattet, hier etwas abzuschweifen, um darzutun, daß ich sozialpolitisch keineswegs „farbenblind“ bin. Ich will nur das Beispiel einer kürzlichen Entscheidung des Bundessozialgerichts erwähnen⁵⁾. Es hat einen aufgerundeten Rentenanspruch von monatlich 20 Pfennigen bejaht. Die Klägerin war eine Nonne, die in ihrem Leben nie rentenversichert gewesen war. Das Rentenreformgesetz von 1972 eröffnete ihr die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern, und davon hat sie mit 71 Jahren Gebrauch gemacht; sie leistete insgesamt 34 DM Beitrag und beantragte dann sofort die Zahlung von Altersruhegeld. Nach drei Jahren Rechtsstreit drang sie mit ihrem Begehren vor dem Bundessozialgericht durch.

Dieser Fall ging als Beispiel einer „Bagatellrente“ aus minimaler Beitragsleistung durch die Presse und stiftete Verwirrung. Man empörte sich über solche „Zwergrenten“, als ob sie die einzige Hilfe wären, die unser sozialer Rechtsstaat für Hilfesuchende bereithält. Andere bedachten, daß mit jeder Rente ein Anspruch des Rentners auf den kostenlosen Schutz der Rentnerkrankenversicherung verbunden ist, d. h. auf einen Schutz, der im Durchschnitt monatlich 150 bis 170 DM Aufwand pro Rentner zu Lasten der übrigen Sozialversicherten kostet. Im Hinblick darauf bemängelte man, daß mit solchen Bagatellrenten geradezu „soziale Wertgegenstände“ leichtfertig verteilt würden.

Aus Unkenntnis ließ man jedoch den zweiten Teil des Urteils des Bundessozialgerichts außer Betracht. Darin wird darauf hingewiesen, daß die Landesversicherungsanstalt die Klägerin gesetzmäßig (§ 1295 RVO) mit ihrem Rentenanspruch sofort abfinden kann, und zwar auch gegen den Willen der Bedachten, weil es treuwidrig wäre, wenn sie ihre Zustimmung zur Abfindung ihrer Zwergrente verweigerte.

Dieser Fall zeugt von einem bedauerlichen Versehen des Gesetzgebers, ist aber kein typisches Beispiel dafür, daß die Solidargemeinschaft der Sozialversicherten durch den von

ihr zu tragenden Solidarausgleich „überstrapaziert“ werden kann.

Es gibt aber solche Beispiele „überstrapazierten“ Sozialausgleichs in der Sozialversicherung, ja, man kann wohl sagen, daß die Sozialversicherung beeinträchtigt wird durch eine Tendenz im Sozialstaat, die Lasten sozialer Risiken, die an sich von der *Staatsbürgergemeinschaft* mit Steuermitteln zu tragen wären, auf die Sozialversicherten abzuwälzen, oder auch umgekehrt, Lasten der Sozialversicherung Gruppen aufzuerlegen, die nicht mit in der Solidarhaft der Sozialversicherung stehen; ich erwähne hier nur den Vorschlag, die Beamten zu einem Solidaritätsbeitrag zur Arbeitslosenversicherung der Arbeitnehmer heranzuziehen. Weitere Beispiele eines „überstrapazierten“ Sozialausgleichs findet man in der Kranken-, aber auch in der Rentenversicherung; bei ihr will man diese Praxis mit dem Hinweis rechtfertigen, daß der Staat solche Lasten und insbesondere bestimmte Kriegsfolgelasten durch jährliche Zuschüsse an die Rentenversicherung ausgleiche. Zweifellos stellen diese Staatszuschüsse stattliche Finanzposten dar; 1975 betragen sie insgesamt 17 Milliarden DM und 1976 werden sie durch die Kopplung an die Einkommensentwicklung voraussichtlich auf 22 Milliarden DM ansteigen. Dazu muß angemerkt werden, daß der Bund seine Schulden den Rentenversicherungen gegenüber nur zum Teil zu begleichen pflegt, im übrigen diese Sozialleistungsträger mit Schuldverschreibungen abfindet oder für sich auch Zahlungsmoratorien durch den Gesetzgeber veranlaßt.

So ergibt sich ein verhängnisvoller Kreislauf: Auf der einen Seite drängen Sozialpolitiker auf eine zuweilen überstarke Ausweitung des Sozialausgleichs in der Sozialversicherung, und auf der anderen Seite bewirken Finanzpolitiker, daß die dadurch verursachten finanziellen Lasten des Staates immer stärker auf die Sozialversicherung verlagert werden, daß deren Versichertengemeinschaften den Aufwand für Risiken, wie z. B. den Aufwand für die Opfer des Krieges, zunehmend mit eigenen Mitteln endgültig tragen müssen, obwohl die Staatsbürgergemeinschaft für diese Opfer einzustehen hat.

Bei dieser Entwicklung überrascht es in der jetzigen Situation unseres Staates nicht, daß Finanzpolitiker auch schon ein Einfrieren oder gar ein gänzlichliches Streichen dieser dynamisierten Staatszuschüsse für die Zukunft vorgeschlagen haben. Diese Entwicklung för-

⁵⁾ Urteil des BSG v. 31. 7. 1975 zu 5 RJ 91/74.

dert den Trend zur Nivellierung, ja zur Sozialisierung in der Rentenversicherung, den Trend, trotz einkommensproportionaler Beiträge von der leistungsbezogenen Rente langsam zur nivellierten und nivellierenden Einheitsrente überzugehen. Dadurch kann sich à la longue eine ernstliche Schmälerung des „Eigentumselementes“ in dem System unserer Sozialversicherung ergeben.

Doch kehren wir zum „sozialen Wildwuchs“ zurück, so ist zuzugestehen, daß dieser zweifellos ein ernstliches Ärgernis ist und beseitigt werden muß. Aber seine atypischen Erscheinungen können nicht symptomatisch für die Frage sein, ob und wie weit typische sozialrechtliche Positionen der Sozialversicherung nach dem jetzigen Rechtsstand eigentumsgeschützt sind.

7. Für unsere gegenwärtige staatsrechtliche Situation ist vielmehr entscheidend, daß sich unsere staatliche Gemeinschaft seit der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 von einem liberalen zu einem sozialen Rechtsstaat gewandelt hat. Diese Entwicklung des Staates, die sich, von der Staatsrechtswissenschaft lange Zeit unbeachtet, aber kontinuierlich vollzogen hat, wird mit dem Forsthoffschen Begriff von der „staatlichen Daseinsvorsorge“ nur vom Staate her und damit sehr einseitig charakterisiert. Für den sozialen Rechtsstaat sind heute zwei Grundpflichten viel entscheidender:

Erstens muß dieser soziale Rechtsstaat den Prototyp des Bürgers unserer Tage, der mit seinen Angehörigen vom Ertrag seiner Arbeitskraft lebt, voll in die Verfassung, insbesondere in ihre Wert- und ihre Eigentumsordnung einbeziehen. Das bedeutet, daß auch die Sozialleistungszweige und ihre Leistungen von der Persönlichkeit des einzelnen her, insbesondere von seiner Entfaltungsfreiheit und seiner — recht definierten — Chancengleichheit aus begriffen und verfassungsmäßig abgeschirmt werden müssen.

Zweitens trägt der soziale Rechtsstaat heute auch die *positive* Verantwortung dafür, daß diesem Prototyp des Bürgers ausreichend und effektiv auch die sozialrechtlichen Rechtsinstitute zur Verfügung stehen, die unerlässlich sind, damit er sich tatsächlich auch aus eigener Kraft selbstverantwortlich, entfaltungsfrei und chancengleich in unserer rechtsstaatlich verfaßten Industriegesellschaft zu behaupten vermag.

8. Diese innerstaatliche Verfassungswandlung hat sich vollzogen und vollzieht sich in einer sich ständig weiterentwickelnden Industriegesellschaft, und diese Industriegesellschaft wächst zunehmend sowohl in den supranationalen Verband der Europäischen Gemeinschaften als auch in den Verbund der internationalen Staatenvielfalt hinein. Das hat — leider — zwangsläufig für den einzelnen Staatsbürger auch eine ständig wachsende soziale Verflechtung zur Folge. Er sieht sich laufend neuen sozialen Bindungen, ja Verstrickungen gegenüber, die seinen Freiheitsraum nicht nur normieren, sondern auch vielfältig beschränken.

9. Gerade deshalb ist es aber entscheidend, daß wir unsere heutige soziale Wirklichkeit so erkennen, wie sie ist, eine Wirklichkeit, wo — nach treffender Formulierung — „nicht das private Eigentum, sondern die Arbeit und die daran anknüpfende, staatlich verordnete Solidarität der Mitarbeitenden dem einzelnen die materielle Lebensbasis schafft“⁶⁾. Man hat die Rechtspositionen der Sozialversicherung treffend auch als „Mittel zur Sicherung eines vollen menschlichen Daseins“ bezeichnet mit der Aufgabe, die menschliche Freiheit zu gewährleisten und das „Funktionsdefizit des privatrechtlichen Eigentums“ auszugleichen⁶⁾.

Diese Sicht erklärt auch, warum im Zuge unserer industriegesellschaftlichen Entwicklung zu den Gruppen, die ihre soziale Sicherung auf der Grundlage ihrer Dienstleistungen im Beamten-, Soldaten- oder Richterverhältnis finden und insoweit verfassungsmäßig abgeschirmt werden, auch Selbständige wie Handwerker, Rechtsanwälte und Landwirte in beitragsbezogene Pflichtordnungen der Sozialversicherung eingegliedert worden sind, und das z. T. schon seit 1923, als die Bayerische Ärzteversorgung geschaffen wurde.

10. Und schließlich — um noch einen Hinweis auf die soziale Entschädigung einzuflechten —, wenn die Arbeitskraft allgemein die Grundlage der sozialen Existenz in unserer Gegenwart geworden ist, dann können wir auch die sozial Entschädigungsberechtigten nicht mehr von dem Eigentumsschutz der Verfassung auszuschließen.

Ihr fortwirkendes Opfer an „Arbeitskraft“ für die Gemeinschaft, d. h. ihre „Vorleistung“ an Gesundheit oder Leben, können wir in unserer rechtsstaatlich verfaßten Industriegesellschaft

⁶⁾ Benda/Kreuzer, ZSR, a. a. O., 15, 16.

schaft nicht weniger rechtsbeständig, nicht weniger unverbrüchlich behandeln als das Vermögensopfer, das im Enteignungsfalle von dem zivilen Eigentümer gefordert wird ⁷⁾.

11. Hier zeigt sich besonders deutlich, daß es entscheidend darauf ankommt, wo man den Standort des Bürgers unserer Tage in unserer sozialen Wirklichkeit sieht — ob man bereit ist, die grundgesetzliche Wertordnung auch den soziologischen Gegebenheiten dieser Wirklichkeit entsprechend zu realisieren. Das gilt sowohl zum Nutzen als auch zu Lasten der Bürger.

12. Dieser verfassungsrechtliche Entwicklungsprozeß, so langwierig er auch verlaufen ist, hat schließlich dazu geführt, daß heute das Bundesverfassungsgericht ⁸⁾ und mit ihm

insbesondere auch das Bundessozialgericht ⁹⁾ eine Synthese von Rechts- und Sozialstaat in der gleichheitlichen Demokratie bejahen, insbesondere soweit es sich um den Eigentumsschutz aus Art. 14 GG für Sozialleistungen handelt.

In Übereinstimmung damit hält die herrschende Auffassung für das Sozialeigentum für wesentlich, daß zu der sozialgesetzlichen und teils auch finanziellen Hilfe des Staates *konstitutiv* der Einsatz von Kapital und/oder Arbeit der Berechtigten hinzutreten muß, damit eigentumsgeschützte Rechtspositionen des Sozialrechts entstehen können. Das gilt nach weithin vertretener Auffassung auch für das Opfer an Erwerbsfähigkeit, das der Leistung von Arbeit gleichgestellt wird.

V. Umfang des Eigentumsschutzes für Sozialeigentum

1. Bejaht man aus diesen Erwägungen grundsätzlich den Eigentumsschutz, dann stellt sich die weitere, nicht minder bedeutsame Frage, nämlich wie weit dieser Eigentumsschutz reicht.

Wir wissen, daß Art. 14 GG dem einzelnen das Eigentum — ebenso wie das Erbrecht — als Grundrecht gewährleistet. Aber Art. 14 ermächtigt den Gesetzgeber zugleich, auch Inhalt und Schranken des Eigentums durch einfaches Gesetz insoweit zu bestimmen, als dadurch der Wesensgehalt dieses Grundrechtes nicht angetastet wird; es sei dazu auf Art. 19 Abs. 2 GG verwiesen.

Schon diese Gestaltungsbefugnis des einfachen Gesetzgebers reicht infolge der spezifischen Struktur der sozialrechtlichen Positionen relativ weit. Global gesehen, kann man sagen: Je mehr Solidarausgleich diese Positionen enthalten, desto stärker sind sie der inhaltlichen Gestaltung durch den einfachen Gesetzgeber zugänglich und von der finanziellen Leistungsfähigkeit der verpflichteten

Solidargemeinschaft abhängig; man spricht deshalb auch — und das nicht zu Unrecht — von der „Achilles-Ferse“ des Sozialeigentums.

2. Die Wesensgehaltssperre des Art. 19 Abs. 2 GG bedeutet jedoch für den einfachen Gesetzgeber keine absolute Schranke, wenn er dem Bürger Eigentum „zum Wohle der Allgemeinheit“ entziehen will; er kann dies vielmehr unter den Voraussetzungen tun, die Art. 14 Abs. 3 GG für den Fall der Enteignung normiert.

Danach darf eine Enteignung durch einfaches Gesetz oder auf Grund eines solchen Gesetzes erfolgen unter der Voraussetzung, daß dieses Gesetz zugleich Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Bei der Bemessung dieser Entschädigung ist der Gesetzgeber nicht ungebunden; er hat sie unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Aber auch dabei schlägt wiederum die Sozialgebundenheit der sozialrechtlichen Positionen besonders zu Buche. Dies kann so weit reichen, daß unter besonderen Umständen m. E. eine Enteignung auch ohne Entschädigung verfassungsgerecht vollzogen werden kann.

3. Fassen wir zusammen: Die Gewährleistung des Eigentums gestattet dem einfachen Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Eigen-

⁷⁾ Rohwer-Kahlmann, Die Rechtsnatur des Versorgungsanspruchs nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG), in: Festschrift für Walter Bogs (1959), 303. Das BVG wird der Kodifikation des sozialen Entschädigungsrechtes im Sozialgesetzbuch als Modell dienen.

⁸⁾ BVerfGE 4, 219 (240); 15, 167 (200); ferner 16, 94 (112), und bezüglich der Rentenversicherung 11, 221 (226); 14, 288 (293); 22, 241 (253). Wegen des Grundrechtsschutzes der Geldforderungen gegen den Staat aus einem öffentlichen Dienstverhältnis vgl. BVerfGE 16, 94 (113).

⁹⁾ BSG in seiner bahnbrechenden Entscheidung v. 19. 3. 1957 in Band 5, 40; auch in Band 9, 127 (128).

tums zu bestimmen. Will er über die Wesensgehaltsperrde des Grundrechtes „Eigentum“ hinausgehen, also den Kernbestand eines Eigentums antasten, mit anderen Worten: eine Enteignung vollziehen, so tritt an die Stelle der grundgesetzlichen Substanzgarantie des Eigentums dessen Wertgarantie; sie gewährleistet dem Betroffenen in der Regel eine angemessene Entschädigung, bei deren Bemessung die Interessen der Allgemeinheit und die der Beteiligten gerecht gegeneinander abzuwägen sind.

Auf das Sozialeigentum bezogen, sichert dieser grundgesetzliche Eigentumsschutz die Inhaber sozialrechtlicher Positionen so weit, daß einerseits die Persönlichkeit und insbesondere die Freiheit der Betroffenen in einem

unerläßlichen Mindestmaß gewährleistet werden und andererseits dem Gesetzgeber auch so viel Flexibilität belassen wird, wie er benötigt, um unser Sozialleistungssystem und die Sozialleistungen den Zeiterfordernissen entsprechend modifizieren und weiterentwickeln zu können.

Es trifft also nicht zu, daß der grundgesetzliche Eigentumsschutz zu einer „Versteinierung“ sozialrechtlicher Positionen führen müßte, wie man gern einwendet, daß er nur Verbesserungen, aber keine Kürzungen oder inhaltliche Veränderungen zuließe, und der Eigentumsschutz schließt auch nicht aus, daß die Prioritäten im staatlichen Gesamthaushalt zeit- und anschauungsgemäß verändert werden können.

VI. Einwände gegen Eigentumsschutz für Sozialversicherung

1. Bei der Betrachtung zu dem Eigentumsschutz für Positionen der Sozialversicherung sei noch erwähnt, daß die herrschende Auffassung nicht unbestritten geblieben ist.

2. Analysiert man die abweichenden, in sich aber unterschiedlichen Meinungen, so stimmen sie sämtlich darin überein, daß sie die sozialstaatliche Komponente stark — m. E. zu stark — betonen. Sie gehen nicht von der Persönlichkeit des Versicherten und von seinen Leistungen aus, sondern — ich würde sagen — die einen in stark konservativer Sicht¹⁰⁾ und die anderen aus überbetonter progressiver Einstellung¹¹⁾ favorisieren den Sozialstaat. Er sei es, der die Höhe sowohl der Beiträge als auch der Leistungen der Sozialversicherung bestimme, und daher dürfe seine Entscheidungsfreiheit wegen der Gesamtverantwortung des Staates in keiner Weise beeinträchtigt werden. Gehe es um den Schutz der Persönlichkeit, müßte man erfor-

derlichenfalls auf andere Rechtsinstitute der Verfassung rekurrieren^{11a)}.

Das hieße also: Auch wenn der Versicherte beispielsweise zur Sicherung seines Alters und zur Versorgung seiner Hinterbliebenen 40 Jahre hindurch oder auch länger einkommensproportionale Beiträge von seinem Arbeitsverdienst an die Rentenversicherung geleistet hätte und sogar hätte leisten müssen, bestände kein rechtfertigender Zusammenhang zwischen seiner Beitragsleistung und seiner Rente dem Grunde und der Höhe nach.

3. Die Gliederung der Sozialversicherung wären vielmehr — um es noch einmal zu wiederholen — lediglich vom Staat inszenierte und dirigierte Instrumentarien einerseits zur Finanzierung und andererseits zur Auskehrung von Sozialleistungen; die Aufgaben der sozialen Versicherung ständen in keinem funktionalen Wirkungszusammenhang.

Die Sozialversicherung — in ihrer spezifischen Ausprägung als soziale Versicherung — wäre dann zwar historisch überkommen mit Selbstverwaltungsträgern zur Selbstvorsorge der Versicherten (einschließlich des Sozialausgleichs), in Wirklichkeit stellten sie dann aber nur eine — möglicherweise sehr kostspielige — Verbrämung zur stärkeren Motivation der Zahlungsbereitschaft der Versicherten dar.

¹⁰⁾ Harald Bogs, Die Sozialversicherung im Staate der Gegenwart (1973), 607; ferner: Bestandsschutz für sozialrechtliche Begünstigungen als Verfassungsproblem, Recht der Arbeit 1973, 26; Papier, Verfassungsschutz für sozialrechtliche Rentenansprüche, -anwartschaften und -erwerbsberechtigungen, Vierteljahresschrift für Sozialrecht 1973, 33.

¹¹⁾ Zimmer, Zur Frage der Eigentumsfähigkeit von Rentenansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, BARbI 1959, 587; ferner DOV 1963, 81; dagegen Werner Weber, Die Eigentums-garantie in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, in: Rechtsschutz und Sozialrecht (1965), 279, 291.

^{11a)} Papier, a. a. O., 48.

Der Staat — als der „Große Bruder“ in der Zukunftsvision von Orson Welles — nähme und gäbe, und der Staat könnte auch die Formen dieses Gebens und Nehmens beliebig verändern, an die Stelle einer „verdienten“, also beitragsbezogenen Versichertenrente eine nivellierende Einheitsleistung oder auch Sozialhilfe in irgendeiner Form gewähren, soweit nicht etwa ein Schutz aus anderen Verfassungsgrundsätzen zugunsten der Betroffenen eingriffe.

Die „Progressivisten“ setzten dabei betont auf diesen Sozialstaat, und die „Konservativisten“ träten einer solchen Entwicklung jedenfalls nicht entgegen, weil ihr Leitbild letztlich noch zu stark von ihren Vorstellungen vom zivilen Eigentum und von der Privatversicherung fixiert wird. Sie negieren jeden verfassungsmäßigen Zusammenhang zwischen Freiheit und Eigentum; Eigentum i. S. des Grundgesetzes sei privatrechtliches Eigentum, folglich könne es auch nicht Aufgabe des grundgesetzlichen Eigentumsbegriffes sein, das — nicht bestreitbare — „Funktionsdefizit des zivilen Eigentums“ in unserer industriegesellschaftlichen Gegenwart durch Sozialeigentum auszugleichen.

4. Das Zivilrecht ist ein guter Lehrmeister, aber keineswegs das Maß aller sozialen Phänomene. Die Sozialversicherung ist eine eigenständige, sozialrechtliche Form der Versicherung, deren Versicherungskern man nicht dadurch erfassen kann, daß man die individuelle Äquivalenz der Singular-(Privat-)versicherung auch zum Maßstab der Sozialversicherung nimmt. Die Institutionen unserer gegliederten Sozialversicherung erweisen sich — nach ihrer historischen Entwicklung und ihrem gegenwärtigen Erscheinungsbild — in ihrem Strukturkern als daseinsnotwendige öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungsträger mit der erwähnten Aufgabe: dem einzelnen durch seinen Versicherungsbeitrag Selbstvorsorge und/oder Vorsorge zugunsten Dritter (mit Sozialausgleich) in Solidargemeinschaften zu ermöglichen. Sie verknüpfen durch ihre Funktion die Vorleistung des Versicherten mit den verschiedenartigen Versicherungsleistungen eng, wenn auch nicht synallagmatisch, miteinander. Sie vollziehen mehr als einen Sparvorgang, denn sie decken, ihren „Versicherungsbedingungen“ entsprechend, das Versicherungswagnis des Versicherten ab (*intertemporale* Umverteilung). Durch die generalisierte Bemessung ihrer Beiträge vollziehen sie auch einen mehr oder weniger weit-

gehenden Sozialausgleich durch eine begrenzte *interpersonale* Umverteilung¹²⁾. Und schließlich bezwecken sie durch eine *generationale* Umverteilung, daß z. B. die Renten nicht nur nach dem Wert der geleisteten Beiträge festgelegt, sondern auch entsprechend der Entwicklung der Kaufkraft und dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt sämtlicher Arbeitnehmer jährlich fortgeschrieben werden (Produktivitätsrenten, vgl. z. B. §§ 1255 ff., 1272 ff. RVO). Alle diese Elemente des Sozialausgleichs sind an sich versicherungsgerecht.

Der Sozialausgleich kann in der Sozialversicherung soweit reichen, wie es dem dadurch Belasteten möglich ist, unter den gesetzlichen Voraussetzungen auch in den Genuß des Ausgleichs zu gelangen. Die Sozialversicherung mit Versicherungszwang und ständig nachwachsendem Versichertenstamm kann mehr Sozialausgleich verwirklichen als die Singularversicherung, die in der Regel vom freiwilligen Beitritt ihrer Versicherten abhängt, folglich ihren Sozialausgleich stärker begrenzen muß. Daß die Sozialversicherung angesichts ihrer sozialen Bedeutung aus mancherlei Gründen der Gefahr gesetzlich dekretierter Aberrationen ausgesetzt ist, daß man zuweilen anstrebt, den Sozialausgleich überzustrapazieren, insbesondere die Beiträge nicht immer kostengerecht zu bemessen oder niedrige Renten sozial anzureichern und hohe Renten über Gebühr zu beschneiden¹³⁾, ist ein Faktum, das zur Wachsamkeit mahnt, mit dem aber der — noch immer gegebene — rechtsstaatliche Kern der Sozialversicherung nicht verneint werden kann.

Unser moderner Staat vermag sich — meiner Überzeugung nach — nur in seiner Ausprägung als sozialer Rechtsstaat zu behaupten. Und diese Synthese von Rechts- und Sozialstaat muß auch in unserem Recht der sozialen Sicherung verwirklicht werden und verwirklicht bleiben, soll nicht der Sozialstaat den Rechtsstaat „überwuchern“, den Sozialbürger nicht in eine totale Abhängigkeit vom Staate bringen.

¹²⁾ Z. B. tragen die nach ihrer Beitragsleistung wirtschaftlich stärkeren Versicherten dazu bei, daß die Versicherten mit relativ kurzer und/oder niedriger Beitragsleistung bestimmte Sach-, Geld- und Dienstleistungen erhalten können.

¹³⁾ Vgl. FAZ v. 4. 10. 1975 S. 9: „Arendt hält an Rentennivellierung fest“ und v. 5. 11. 75: „Arendts Vorschläge führen zu erheblichen Ungerechtigkeiten.“

VII. Einwände gegen Eigentumsschutz für soziale Entschädigung

1. Wenden wir uns noch kurz den Anwartschaften und Berechtigungen auf Sozialleistungen der *sozialen Entschädigung* zu, so ist der Meinungsstand etwa der gleiche wie beim Eigentumsschutz für Rechtspositionen der Sozialversicherung.

Manche wollen — kurzgeschlossen — darauf verweisen, daß es der Staat sei, der diese Rechtspositionen einräumt und aus Steuermitteln finanziert; sie wollen daher auch insoweit jeden Eigentumsschutz verneinen¹⁴⁾. Andere Betrachter erkennen zwar auch hier grundsätzlich das Kriterium einer konstitutiv wirkenden „eigenen Leistung“ des Berechtigten an, sie wollen aber diese „Vorleistung“ nur in enger Anlehnung an zivilrechtliche Maßstäbe qualifizieren. Demgemäß wollen sie den Eigentumsschutz bei solchen sozialen Entschädigungstatbeständen verneinen, die ihrer Art nach „in kollektiven Katastrophen oder geschichtlichen Ausnahmeereignissen — wie Krieg, Kriegsgefangenschaft, Flucht oder Vertreibung — ihre Ursache hätten“¹⁵⁾.

2. Diese Betrachtungsweise hat *Dürig*¹⁶⁾ zwar schon 1958 empfohlen, aber sie wird offensichtlich weder dem Sozialrecht im allgemeinen noch den Tatbeständen der sozialen Entschädigung im besonderen gerecht.

Auch ein massenhaftes Auftreten von Opferstatbeständen kann die staatliche Gemeinschaft von ihrer sozialen Entschädigungspflicht nicht entbinden, nachdem sie sich durch die Grundentscheidungen ihrer Verfassung zum sozialen Rechtsstaat und zur Chancengleichheit ihrer Bürger bekannt hat und bekennt. 30 Jahre nach der Katastrophe von 1945 sind die entsprechenden Ausgleichspflichten nicht mehr populär. Man verdrängt gern, daß noch immer rund 2,3 Millionen Menschen die gesundheitlichen Hypotheken dieses Krieges zu tragen haben, und übersieht, daß diese Hypotheken auch mit zunehmendem Lebensalter nicht leichter, sondern schwerer werden.

Man bedenkt auch nicht, daß schon wieder rund 6 000 neue Opfer des Wehrdienstes hinzugekommen sind. Nicht zuletzt läßt man auch

¹⁴⁾ Im Gegensatz zu BVerfGE 1, 97, 106, hat das BVerfG in BVerfGE 17, 38, das Sonderopfer der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen als zu entschädigen anerkannt, wenngleich es das Sonderopfer der Kriegerwitwen noch zu eng allein in der „Minderung der Unterhaltschancen“ sehen will.

¹⁵⁾ Dietlein, ZSR a. a. O., 129, 144.

¹⁶⁾ Der Staat und die vermögenswerte Berechtigungen seiner Bürger, in: Festschrift für Willibalt Apelt (1958), 13, 51.

außer acht, daß sich neue Gruppen von Beschädigten herausgebildet haben und weiter herausbilden werden, Gruppen von Beschädigten, für deren schwere und nachhaltige Beeinträchtigung ihrer Erwerbsfähigkeit unsere sozialrechtsstaatliche Gemeinschaft die sozialrechtliche Verantwortung übernehmen und die sie daher sozial entschädigen muß. Denken wir nur an die Impfgeschädigten, an die Tumultgeschädigten, an die Opfer von Gewalttaten usw. — bei ihnen ist es und kann es mit der sozialen Sicherung einer Mindestexistenz durch die subsidiäre Sozialhilfe nicht getan sein.

Wie könnte unser sozialrechtsstaatlich determinierter Staat von seinen Bürgern Solidarität zugunsten der Gemeinschaft bis zum Opfer von Gesundheit oder Leben fordern, wenn er sich nicht für verpflichtet hielte, im Schädigungsfalle die Betroffenen und ihre Angehörigen bzw. Hinterbliebenen den konstitutiven Vorleistungen entsprechend in unsere Industriegesellschaft nicht nur wieder einzugliedern, sondern darüber hinaus auch unverbrüchlich zu sichern.

Soziale Sicherheit im sozialen Rechtsstaat setzt auch eine möglichst weitgehende Unverbrüchlichkeit der Selbstbindung des Staates voraus, gerade weil er es ist, der nicht nur die gesetzlichen Voraussetzungen für diese Sicherung schafft und schaffen muß, sondern auch, weil er bestimmte Gruppen von Sozialleistungen selbst zu erbringen hat. Das heißt: Eigentumsschutz ist — meiner Auffassung nach — von Verfassungen wegen auch für die Rechtspositionen der sozialen Entschädigung gerechtfertigt und notwendig, soweit es um den Kernbestand dieser Positionen geht¹⁷⁾.

¹⁷⁾ Vgl. z. B. Bulla, Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz der Entschädigungsansprüche nach dem Bundesversorgungsgesetz und den entsprechenden Versorgungsgesetzen für die Angehörigen der Bundeswehr, des zivilen Ersatzdienstes und des Zivilschutzkorps, Deutsches Verwaltungsblatt 1972, 529; Berg, Zur Rechtsprechung des BSG auf dem Gebiet der Eigentumsgarantie sozialrechtlicher Positionen, in: Festschrift für Walter Bogs (1967), 13, 22; Rohwer-Kahlmann, ZSR 1956, 239, 241; Walter Bogs, Festschrift für Braess, 19 FN 27; Jan Richter, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Eigentumsbegriff des Artikels 14 des Grundgesetzes, Hamb. Dissertation 1971, 63; Mehrrens, Zum Begriff der sozialen Entschädigung im neuen Sozialgesetzbuch unter besonderer Berücksichtigung der Kriegsopferfürsorge nach dem Bundesversorgungsgesetz, Kieler Dissertation 1973, 248; Schulte, Soziale Entschädigung nach dem SGB für Tumult- und Gewaltschäden, ZSR 1974, 588.

VIII. Eigentumsschutz auch in der Rezession Bollwerk nichtstaatlicher Persönlichkeit

Zum Schluß sei die Frage noch aufgeworfen, ob der Eigentumsschutz für sozialrechtliche Positionen, so wie ich ihn umrissen habe, auch praktische Bedeutung hat. Handelt es sich nicht nur um ein „Glasperlenspiel“, um l'art pour l'art, wenn dieser Eigentumsschutz sich auf den Kernbestand dieser Rechtspositionen beschränkt, aber auch insoweit die Enteignung gegen angemessene Entschädigung nicht ausschließt? Oder wenn das Bundesverfassungsgericht bislang wohl noch in keinem Falle eine verfassungswidrige Enteignung sozialrechtlicher Positionen festgestellt hat?¹⁸⁾

Darauf kann man nur antworten, daß die Bedeutung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht nach der Zahl positiver oder negativer Entscheidungen gewichtet werden kann. Dies gilt um so mehr, als diese Rechtsprechung in Zeiten langanhaltender Prosperität, die nur wenig Anlaß zur weitgreifenden Einschränkung unseres Sozialaufwandes bot, entwickelt worden ist.

Unser Sozialleistungssystem ist nicht nur von unserer grundgesetzlichen Wertordnung, unseren industriegesellschaftlichen Daten und unseren gouvernementalen Zielsetzungen ab-

hängig, sondern auch von der Ergiebigkeit unseres Sozialproduktes (wie auch umgekehrt die Produktivität unserer Wirtschaft mit von unserem Sozialleistungssystem und seiner Effizienz abhängt). Es ist auch eine „Binsenwahrheit“, daß an Sozialleistungen jeweils nur das umverteilt werden kann, was das zuvor erarbeitete Sozialprodukt dafür hergibt. Daher kann und wird auch unser Sozialaufwand (1974 über 200 Milliarden DM) davon nicht unberührt bleiben, daß wir uns in einer schweren nationalen und internationalen Rezession befinden und zugleich auch supranational und international tiefgreifende Strukturveränderungen unserer Politik und Wirtschaft verkraften müssen.

Aber durch diese Entwicklung hat der Eigentumsschutz für Sozialleistungen nicht nur ein anderes Gewicht, sondern auch einen neuen aktuellen Aspekt erhalten, der sehr bald bedeutsam werden kann. Denken wir nur an die Pläne, die als Ausweg aus der Malaise u. a. eine Umschichtung von Sozialaufwand empfehlen, möglicherweise dabei aber den Sozialstaat zum Nachteil der Inhaber erarbeiteter Sozialrechtspositionen zu stark betonen¹⁹⁾. Hier kann sich der Eigentumsschutz der betroffenen Sozialleistungen als ein Bollwerk rechtsstaatlicher Persönlichkeit erweisen und bewahren.

¹⁹⁾ Siehe Arendt, FN 13.

¹⁸⁾ Bley, Sozialrecht, 37. Vgl. auch Zacher/Ruhland, SGB 1974, 441, und die sehr instruktive Entscheidung des BVerfG v. 9. 6. 1975 zu 1 BvR 2261/73, 1 BvR 2268/73.

Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung

Kritische Anmerkungen zum Beitrag von Manfred Krüper in B 31/75

Es ist das Hauptanliegen dieses Beitrages, durch kritische Anmerkungen und Gegenthesen zu den Ausführungen von Manfred Krüper die sehr zugespitzte aktuelle Diskussion zum Thema Investitionslenkung zu vertiefen, vor allem aber mit kontroversen Standpunkten anzureichern. Hauptgegenstand der kritischen Ausführungen sind dabei die auf dem „politischen Markt“ der Bundesrepublik angebotenen Investitionslenkungsmodelle. Dazu gehören vor allem:

1. Das IG-Chemie-Modell für Sektoren mit „ständig wiederkehrende(r) Tendenz zur Überkapazität“ (als Antrag 58, Abs. 1 und 2 vom 10. ordentlichen DGB-Bundeskongreß in Hamburg vom 25. bis 31. 12. 1975 angenommen).

2. Das Konzept öffentlicher Investitionsmeldstellen, das als Antrag 59 der IG-Metall auf dem bereits erwähnten ordentlichen DGB-Kongreß in Hamburg angenommen und auch von der SPD-Antragskommission in den überarbeiteten 2. Entwurf des Orientierungsrahmens (OR) 85 vom 29. 9. 1975 für den Mannheimer Parteitag einbezogen wurde.

3. Das Modell für ein System einer umfassenden „indikativen, indirekten Investitionslen-

kung“, das ebenfalls als IG-Chemie-Antrag auf dem DGB-Bundeskongreß in Hamburg angenommen und auch in den überarbeiteten Entwurf des OR 85 der SPD-Antragskommission einbezogen wurde.

4. Die Investitionslenkungsfrage im OR 85 überhaupt.

5. Das Meißner-Wieczoreck-Zinn-Modell der direkten Investitionslenkung auf der Basis einer gesamtwirtschaftlichen Bedarfsrangskala.

An der Entwicklung und Verbreitung der ersten drei Investitionslenkungs-Konzepte hat Manfred Krüper als Leiter der Wirtschaftsabteilung beim Hauptvorstand der IG-Chemie-Papier-Keramik wesentlichen Anteil. Zu den beiden letzten Modellen hat er sich wiederholt ausführlich geäußert.

Bevor diese Investitionslenkungs-Vorstellungen und -Modelle — in kritischer Auseinandersetzung mit der Krüperschen Argumentation — auf ihre Funktionstüchtigkeit und ordnungspolitische Problematik untersucht werden, sei es gestattet, wenigstens kurz auf die Grundsatzkritik Krüpers am Ordoliberalismus und sein Plädoyer zugunsten des demokratischen Sozialismus als „regulative Idee“ kritisch einzugehen.

II. „Ordoliberalismus“ versus „Demokratischer Sozialismus“

Krüper erhebt in seinem Beitrag gegen den Ordoliberalismus und darüber hinaus gegen alle Anhänger der sozialen Marktwirtschaft überhaupt im wesentlichen zwei Vorwürfe¹⁾:

1. Sie verwürfen die Investitionslenkungs-konzepte, aber auch die Forderungen auf paritätische Mitbestimmung und überbetriebliche Ertragsbeteiligung nicht mit dem Argu-

ment „sachlicher Unzulänglichkeit“, sondern nur mit dem Hinweis auf „angebliche Systeminkonformität“. Diese Orientierung am System versperre den Weg „zu problemorientiertem Vorgehen“.

2. Die „Wirtschaftsordnungspolitik“ im Stil des Ordoliberalismus sei in Wirklichkeit „Ordnungssicherungspolitik“. Sie diene zugleich der „Zementierung der bestehenden Machtverhältnisse“. Insbesondere das Beispiel der Investitionslenkung zeige deutlich, „daß die instrumentalistische Version des Ordoliberalismus nicht zu halten ist“. Die soziale Marktwirtschaft werde somit dem Anspruch ihrer

¹⁾ Vgl. Manfred Krüper, Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung. Zur ordnungspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/75 vom 2. 8. 1975, S. 31 ff.

Vertreter, ein „offenes System“ zu sein, nicht gerecht.

Die Kritik der paritätischen Mitbestimmung, der Investitionslenkung oder auch der überbetrieblichen Vermögensbildung ist nicht ausschließlich ordnungspolitisch geführt worden. Das Konzept der überbetrieblichen Vermögensfonds ist sogar von der gegenwärtigen Regierungskoalition als unpraktikabel (Bewertungsproblem) bezeichnet und damit wohl auch aus sachlicher Unzulänglichkeit zurückgezogen worden. Patt-Situationen, wie sie im Falle der paritätischen Mitbestimmung im Unternehmensbereich drohen, sind für alle Organisationseinheiten — unabhängig von dem jeweils geltenden Ordnungssystem — von existentieller Problematik. Es ist einfach nicht richtig, daß die genannten Reformprojekte am neoliberalen Ordnungsdenken gescheitert sind bzw. scheitern müssen, sondern an sachorientierten Einwendungen und Problemen. Der Hinweis auf Harrod und Keynes in Sachen Investitionslenkung kann die Neoliberalen in gar keiner Weise treffen. Die Problematik des ex-ante-Auseinanderklaffens von I (Investitionen) und S (Sparen) mit seinen konjunkturzyklischen Folgeproblemen haben auch liberale und neoliberale Autoren (Lutz, Röpke, Gestrich u. a.) erkannt. Die Folgerung daraus ist eben die Forderung von Müller-Armack nach aktiver Konjunkturpolitik, die ja nichts anderes bezwecken kann und soll als Bedingungen für ein Gleichgewicht zwischen I und S zu schaffen. Für die Investitionslenkung im Sinne einer Beeinflussung der Investitionsstruktur können Harrods' und Keynes' nicht in Anspruch genommen werden. Ihnen ging es nur um die Sicherung eines Gesamtvolumens an Investitionen, das mit Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung vereinbar ist. Dies jedoch ist auch das Anliegen der aktiven Konjunkturpolitik der Neo- und Ordoliberalen. Im übrigen erscheint es mir als sachlich unrichtig, die Neo- und Ordoliberalen als bloße Systemdenker und dazu noch kapitalorientierte Ökonomen abzustempeln. Ihre historischen Leistungen bei der Bewältigung schwieriger praktischer Wirtschaftsprobleme in der Nachkriegszeit, bei deren Lösung die administrative Wirtschaftsplanung versagte, kann bei Anlegung des Maßstabes geschichtlicher Redlichkeit nicht beiseite geschoben werden.

Im übrigen ist Ordnungsdenken keineswegs illegitim, sofern es — darin ist Krüper durchaus zuzustimmen — nicht zum bloßen Selbstzweck wird. Die Ordoliberalen haben jedoch

keinen Zweifel daran gelassen, daß für sie die marktwirtschaftliche Ordnung nicht Selbstzweck ist. Wie Christian Watrin ausführte, ist die Marktwirtschaft in ihren Strukturen und Möglichkeiten mit der parlamentarischen Demokratie verwandt²⁾. Es ist gerade die Interdependenz der Ordnungen, die Liberale als Anhänger der politischen Demokratie für die Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft engagiert.

Man muß kein enger „Ölfleck-Theoretiker“ sein, um weitreichende Konsequenzen direkter Investitionslenkung, die Krüper selbst ablehnt³⁾ und auf die sich Schlecht allein bezogen hatte⁴⁾, für den Wirtschaftsprozeß zu erkennen. Es läßt sich nicht leugnen, daß zumindest schwere Systeminkonformität von Eingriffen in den hochsensiblen marktwirtschaftlichen Mechanismus zumeist auch sachliche Unzulänglichkeiten im Sinne der Krüperschen Ziel-Mittel-Konformität ergeben oder problematische Nebenwirkungen im Gefolge haben können. Auch wer, wie Krüper, die Marktwirtschaft, wenn schon nicht als Ordnung, so doch als „Instrument“ bejaht, muß doch an der „Ölfleck-Theorie“ zumindest ein Korn Wahrheit finden, sofern er es mit der Funktionstüchtigkeit des Instruments Marktwirtschaft ernst nimmt. So ist es doch unzulänglich, daß ein Gewerkschafter nicht für einen Preisstopp eintreten kann, wenn er einen — daraus früher oder später folgenden — Lohnstopp ablehnt.

Der Vorwurf, das ordoliberalen „Systemdenken“ diene der Stabilisierung einer gegebenen Machtverteilung, ist ungerecht. Gerade die Neoliberalen wollen unbestreitbar jedwede Macht in Wirtschaft und Gesellschaft so klein wie möglich halten und ggf. reduziert wissen. Niemand sollte bestreiten — woher er auch immer kommt —, daß es in einer Gesellschaftsordnung, die Götz Briefs mit „befestigter Gesellschaft“ beschrieben hat, schon viel bedeutet, wenn einigermaßen ausbalancierte gesellschaftliche Machtverhältnisse zwischen den organisierten Gruppen aufrechterhalten bleiben können. Wenn die Verfechter der so-

²⁾ Vgl. Christian Watrin, Thesen zum Programm der sozialen Marktwirtschaft, hrsg. v. D. Cassel u. a., Stuttgart 1972, S. 23 ff.

³⁾ Vgl. Manfred Krüper, Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung, a. a. O., S. 45; ders., Investitionskontrolle gegen die Konzerne, Rowohlt 1974, S. 7 ff.

⁴⁾ Vgl. Otto Schlecht, Investitionssteuerung über den Markt oder über Wirtschaftsrate, in: Manfred Krüper, Investitionskontrolle gegen die Konzerne, a. a. O., S. 25 ff.

zialen Marktwirtschaft aus solchen Gründen sich gegen eine Umverteilung von Macht zugunsten der Gewerkschaften (Krüper spricht natürlich zugunsten von „Arbeitnehmern“) und zu Lasten der Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Organismus wenden, so mag dies aus gewerkschaftlicher Sicht unbefriedigend sein. Dies heißt jedoch nicht — wie die intensive Kritik der Neoliberalen an wirtschaftlichen Machtpositionen und deren Verstärkung in jeder Hinsicht zeigt —, daß sie „kapitalorientiert“ seien.

Noch ein letztes Wort zu der These, die soziale Marktwirtschaft sei kein „offenes System“, weil es zur schrittweisen Veränderung im Sinne Poppers nicht fähig sei. Selbst prominente Sozialdemokraten geben in letzter Zeit immer stärker zu, daß unser Wirtschafts- und Gesellschaftssystem ein hohes Maß an dauerhafter sozialer Prägung erfahren hat, ja daß die Grenzen der sozialen Belastungsfähigkeit erreicht seien. Auf jeden Fall zeigt ein Vergleich mit dem renommiertesten, am weitesten entwickelten Modell des demokratischen Sozialismus westlicher Prägung, nämlich mit dem schwedischen Modell, daß die soziale Marktwirtschaft im Bereich der sozialen Sicherheit, der Betriebs- und Unternehmensverfassung, der Eigentums- und Vermögensbildung in breiten Schichten gegenüber diesem System nicht unerhebliche Vorzüge besitzt. Das sind gerade jene Bereiche, die Krüper aus seiner Sicht kritisch beleuchtet hat.

Es ist hier nicht der Ort, den demokratischen Sozialismus als „regulative Idee“ einer umfassenden und grundsätzlichen Kritik zu unterziehen. Einige wenige kritische Anmerkungen sollen jedoch gemacht werden. Nicht bestritten werden kann, daß sich der demokratische Sozialismus, soweit er sich im Godesberger Programm von 1959 artikuliert (und nicht in Juso- und SPD-Landesparteitagebeschlüssen), als „dauerhafte Aufgabe“ verstehen möchte. Insofern kann das von Krüper für den demokratischen Sozialismus in Anspruch

genommene Revidierbarkeitskriterium als programmatisch eingebaut akzeptiert werden. Dennoch stellt sich die bereits aufgeworfene Frage, wieviel in unserer von organisierten Gruppen bestimmten Gesellschaft an einmal erworbenen Besitzständen praktisch reversibel ist. Es ehrt Krüper, wenn er persönlich die Modifikationsmöglichkeiten der paritätischen Mitbestimmung nicht nur in Richtung einer Arbeiterselbstverwaltung jugoslawischer Prägung, sondern in jegliche Richtung für „denkbar“ hält und dadurch die „Offenheit des demokratischen Sozialismus“ für konstituiert ansieht. Aber ist der kritische Liberalismus nicht realistischer, wenn er neue Machtbildungen nicht erst entstehen und fortschreiten lassen will, weil er sie praktisch für nicht revidierbar hält? Das Weltbild des kritischen Realismus, das Krüper beschwört und an das er glaubt, mag zwar für Einzelpersonen und philosophische Zirkel konstitutiv wirken. Als geistige „Blaupause“ für die Gesellschaftsordnung des demokratischen Sozialismus erweist sich das Leitbild durch und durch rational denkender und handelnder Menschen aus der historischen Erfahrung heraus als Utopie. Die institutionelle und externe Kontrolle von Macht durch „check and balances“, dezentrale Organisation und Wettbewerb, Gewaltenteilung und Machtgleichgewicht der Gruppen ist dem Glauben an die Revidierbarkeit politisch verliehener Rechte und Machtpositionen aus Überzeugungs- und Gesinnungsrationalität von Menschen und Gruppen heraus vorzuziehen. Es sei auch die Frage erlaubt, ob die sehr monopolistisch wirkende Formel des Godesberger Programms: „Sozialismus wird nur durch die Demokratie verwirklicht, die Demokratie durch den Sozialismus erfüllt“, unbedingt einem hohen Stand an kritischer Rationalität entspricht; fordert sie doch die mehr oder weniger schematische Übertragung eines Ordnungsprinzips auf die verschiedensten gesellschaftlichen Strukturen. Ein ähnlich exklusives und dazu auch noch umfassendes Ordnungs- und Systemdenken ist selbst sehr orthodoxen Ordoliberalen fremd.

III. Das IG-Chemie-Modell zur Vermeidung von Überkapazitäten

Verfolgt man den bisherigen Verlauf der neueren Investitionslenkungsdiskussion, so läßt sich leicht feststellen, daß sie von partiellen Investitionslenkungssystemen für einige Sektoren zu immer umfassenderen Investitionslenkungssystemen fortgeschritten ist. Schon diese Entwicklungstendenz zeigt die Dynamik an, die in der ganzen Investitionslenkungsdiskussion steckt. Nach dem 10. ordentlichen DGB-Bundeskongreß in Hamburg vom 25. bis 31. Oktober 1975, der ein sehr umfassendes Investitionslenkungssystem auf indikativer Basis verabschiedet hat, ist das Modell der IG-Chemie zur Vermeidung von Überkapazitäten in Sektoren mit homogener Massenproduktion nur noch ein Spezialfall in einem umfassenderen Investitionslenkungssystem. Trotzdem lohnt es sich, das IG-Chemie-Konzept wegen seines unbezweifelbaren Modell- bzw. Pionieraspekts für die gesamte weitere Investitionslenkungsdiskussion, vor allem innerhalb der Gewerkschaften und auch für den jetzigen Entwurf des OR 85 der SPD, einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Schließlich wird im IG-Chemie-Modell zum erstenmal der Anspruch erhoben, daß durch ex-ante-Koordination von investiven Verhaltensweisen marktwirtschaftliche Fehlentwicklungen, speziell Überkapazitäten und damit Ressourcenvergeudung, vermieden werden können. Heute wird dieser Anspruch der Vermeidung von Fehlentwicklungen im Wege der ex-ante-Koordination der Investitionen für Fehlentwicklungen jeder Art, von der Inflation bis hin zur Umweltschutzbelastung, überhaupt erhoben.

Um das IG-Chemie-Konzept knapp darzustellen, erscheint es zweckmäßig, den entsprechenden Teil des auf dem Bundeskongreß in Hamburg beschlossenen Antrags 58 der IG-Chemie zu zitieren. Dort heißt es: „In einigen Sektoren der Volkswirtschaft besteht eine ständig wiederkehrende Tendenz zu Überkapazitäten. In diesen Sektoren — vor allem jenen mit homogener Massenproduktion — hängt die Vermeidung von Überkapazitäten in einem besonderen Maße von einer planvollen, koordinierten Erweiterung der Branchenkapazitäten ab. Um dies zu erreichen und um einen ruinösen Investitionswettkampf zu vermeiden, werden für diese Sektoren Branchenausschüsse gebildet, in denen Vertreter von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und öffentlicher Hand die konjunkturellen und strukturellen Probleme des Sektors erörtern. Durch Investi-

tionsmeldepflicht für diese Sektoren wird zunächst die Informationsbasis verbessert. Ergeben sich bei Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrageentwicklung mögliche Fehlentwicklungen (Überkapazitäten), dann warnt der Ausschuß vor dieser Entwicklung. Zeigen die Warnungen keine Wirkung, empfiehlt der Ausschuß den Einsatz staatlicher Instrumente (Streichung von Investitionsbeihilfen, steuerliche Maßnahmen etc.).“⁵⁾ Zu den Maßnahmen dieser dritten Stufe gehören im übrigen auch, jedenfalls nach den Darstellungen von Manfred Krüper, staatliche Investitionsverbote⁶⁾.

Die Problemstellung als solche, die sich insbesondere bei der Aluminium- und Chemiefaser-Produktion ergeben hat, ist sicherlich nicht einfach von der Hand zu weisen. Wenn technologisch bedingte Kapazitätssprünge mit stark schwankender Nachfrage zusammenfallen, entstehen zwangsläufig Auslastungsprobleme. Es ist jedoch außerordentlich zweifelhaft — selbst wenn man die Gefahren eines möglichen „Investitionskartells“ einmal beiseite schiebt —, ob durch die Erfassung der Investitionspläne der inländischen Produzenten und Maßnahmen zu deren Regulierung das Problem von Überproduktionen und Überkapazitäten gelöst werden kann. Ausländische Produzenten und Investoren könnten nämlich auf solchen internationalen Märkten mit vollkommen austauschbaren Produkten durch höhere Auslastung ihrer Kapazitäten oder aber durch deren stärkeren Ausbau eine eventuelle Investitionszurückhaltung im Inland kompensieren⁷⁾. Die Branchenausschüsse müßten also schon auf der gesamten EG-Ebene installiert werden, wenn die Gefahr von Überkapazitäten wirklich gebannt werden soll. Im übrigen könnten Branchenausschüsse das wichtige Problem der zureichenden Nachfrageschätzung und der Vermeidung von Nachfrageschwankungen auch nicht lösen. Es ist fraglich, ob drittelparitätisch besetzte Gremien überhaupt bessere und objektivere

⁵⁾ Anträge und Entschlüsse zum 10. Ordentlichen DGB-Bundeskongreß, S. 53 ff.

⁶⁾ Vgl. Manfred Krüper, Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung, a. a. O., S. 31.

⁷⁾ Vgl. hierzu auch Otto Vogel, Investitionslenkung in der aktuellen politischen Diskussion, in: Hans Besters u. a., Investitionslenkung — Bedrohung der Marktwirtschaft?, Sachbuchreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft, Bd. 6, Deutscher Instituts-Verlag 1975, S. 215.

Nachfrageschätzungen realisieren können, als es den einzelnen Unternehmen möglich ist. Für die These qualitativerer Nachfrageschätzungen spricht wenig. Eher ist anzunehmen, daß in einem Gremium, dem es um die Vermeidung von Überkapazitäten geht, die Nachfrageentwicklung eher zu niedrig als zu hoch eingeschätzt wird⁸⁾. Die Gefahr wäre, daß anstatt Überkapazitäten sich Engpässe herausbilden könnten, sofern die kompensatorische Funktion der ausländischen Produzenten dies nicht vermeiden würde. Im letzteren Falle aber entstünden bei einer solchen Konstellation Marktanteilsverluste für die inländi-

schen Produzenten. Was das Problem der stark schwankenden Nachfrage anbelangt, so läßt sich dies überhaupt nicht lösen. Es kann allenfalls durch eine Konjunkturpolitik gemildert werden, die konjunkturverstetigend wirkt und gerade solchen konjunkturrempfindlichen Sektoren, wie den Bereichen mit homogener Massenproduktion, das unheilvolle Wechselbad zwischen inflatorischem Boom und rezessiven bzw. stagflationären Phasen erspart. Auch die ex-ante-Koordination erweist sich als ein unzureichendes Mittel, mit dem Problem der richtigen Nachfrageeinschätzung fertig zu werden.

IV. Das Modell der öffentlichen Investitionsmeldestelle

Der neueste „Hit“ in der Investitionslenkungsdebatte ist die Forderung auf Einrichtung einer öffentlichen Investitionsmeldestelle. Sie wurde zunächst vom Hamburger DGB-Bundeskongreß im Mai d. J. beschlossen. Der jüngst von der Antragskommission umgearbeitete Entwurf des OR 85 der SPD schwenkt ebenfalls auf diese Linie ein. Zwischen beiden Forderungen gibt es erhebliche Ähnlichkeiten, aber auch nicht zu verkennende Nuancierungen.

In dem vom DGB-Bundeskongreß beschlossenen Antrag 86 der IG-Metall heißt es bezüglich der Investitionsmeldestelle: „Der 10. ordentliche Bundeskongreß des DGB fordert die Bundesregierung auf, eine öffentliche Investitionsmeldestelle einzurichten, die über Investitionen von Großunternehmen und -konzernen rechtzeitig und vollständig zu unterrichten ist. Meldepflichtig sollen die Unternehmen bzw. Konzerne sein, die zwei der drei folgenden Kriterien erfüllen: Mindestens 2 000 Beschäftigte, 75 Millionen DM Bilanzsumme, 150 Millionen DM Jahresumsatz. Die Daten sind zu veröffentlichen.“⁹⁾ Offensichtlich sollen durch die damit erhoffte größere Transparenz der Investitionspläne Fehlleitungen von Kapital und Arbeit, Überkapazitäten wie Engpässe vermieden werden. Im neu bearbeiteten Entwurf des OR 85¹⁰⁾ wird „die Einführung

einer Meldepflicht für geplante gewerbliche und öffentliche Investitionen von einer bestimmten Größenordnung an“ befürwortet. Es heißt weiter, daß mit der „Durchführung einer entsprechenden Statistik“ eine bereits bestehende Einrichtung betraut werden solle. Die Formulierungen des neu bearbeiteten OR 85 zu öffentlichen Investitionsmeldestellen berücksichtigen bereits insofern kritische Vorbehalte gegenüber solchen Meldestellen, als im Zusammenhang mit der Veröffentlichung dieser Statistik „keine Rückschlüsse auf die Investitionsplanungen einzelner Unternehmen“ möglich sein dürften. Auf diese Weise wird versucht, „Wettbewerbsverzerrungen und Kartellierungstendenzen zu verhindern“. Im SPD-Orientierungsrahmen gerät die Forderung nach einer öffentlichen Investitionsmeldestelle stärker als beim DGB in die Richtung eines Planungsinstrumentariums. Ging es nämlich dem DGB — jedenfalls nach dem Wortlaut der Hamburger Beschlüsse und auch der Interpretation der DGB-Repräsentanten — vornehmlich um eine bessere Transparenz nicht zuletzt für die Investoren selbst, geht es im OR 85 jetzt vor allem darum, „künftige Angebots- und Nachfragerücken und drohende regionale oder sektorale Ungleichgewichte“ besser zu erkennen und abzuschätzen. Und es heißt weiter: „Ausgleichende wirtschaftspolitische Maßnahmen hätten bessere Erfolgchancen; fehlgeleitete Eingriffe könnten vermieden werden.“

Die Spannweite der Möglichkeiten einer öffentlichen Investitionsmeldestelle ist mit diesen verschiedenartigen Formulierungen und Vorschlägen sehr weit gesteckt. Sie reicht von der bloßen „Verbesserung der Investiti-

⁸⁾ Hans Besters, Wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme überbetrieblicher Investitionsplanung, in: Investitionslenkung — Bedrohung der Marktwirtschaft, a. a. O., S. 31.

⁹⁾ Anträge und Entschlüsse, a. a. O., S. 56.

¹⁰⁾ In der Fassung vom 29. 9. 1975 der Antragskommission II, A 37 ff.

onsstatistik" über erhöhte Transparenz für unternehmerische Investitionsentscheidungen bis hin zum Planungsinstrument im Rahmen einer umfassenden direkten oder indirekten, indirekten Investitionsplanung. Schon bei der höheren Transparenz der Investitionsplanungen fängt die Problematik an. Würde sich diese höhere Transparenz investitionshemmend auswirken, würden die ohnehin gedämpften Wachstumschancen der deutschen Wirtschaft noch stärker eingeengt werden. Ohnehin ist jedoch zweifelhaft, ob die Investitionsmeldestellen selbst diesem Zweck dienlich sein könnten. Es ist jedenfalls nicht von der Hand zu weisen — worauf Zohnhöfer hinweist¹¹⁾ —, daß die Investitionsanmeldungen im Sinne der Investitions- und Wettbewerbsstrategie der einzelnen Unternehmen gehandhabt werden. So könnten z. B. Unternehmen angereizt werden, möglichst viel Investitionsplanungen anzumelden, um damit andere Unternehmen zu beeindrucken und zu größerer Investitionszurückhaltung zu bewegen. Kommt es bei der Anmeldepraxis zu solch strategischem Vorgehen, würde die Transparenz der Investitionspläne im Endergebnis nicht verbessert, sondern sogar vermindert. Stärkere Kontrollen bezüglich der Realisierung der angemeldeten Investitionsprojekte, zumindest verschärfte Begründungszwänge für Planungsrevisionen, wären Konsequenzen, die sich als Folge abzeichnen könnten. Soll die öffentliche Investitionsmeldestelle, wie es insbesondere im OR 85-Entwurf angestrebt ist, zur Grundlage von wirtschaftspolitischen Maßnahmen werden, die sich abzeichnende Ungleichgewichte globaler, regionaler oder sektoraler Art vermeiden wollen, wird die Investitionsmeldestelle natürlich auch dieser Funktion nicht gerecht werden können. Je mehr die Anmeldungen bei der öffentlichen Investitionsmeldestelle taktisch motiviert sind, eine um so weniger solide Grundlage müssen sie für solche Maßnahmen sein. Es wäre naiv anzunehmen, daß eine öffentliche Investitionsstelle, die zwangsläufig in den Verdacht gerät, zum Erfüllungsgehilfen einer direkten oder indirekten Investitionslenkung zu werden, den Charakter einer rein objektiv-neutralen statistischen Erfassungs- und Meldestelle haben könnte.

Die noch weitaus größere Gefahr aber besteht wohl darin, daß aus dem ursprünglichen An-

meldeverfahren für Investitionsplanungen in der zweiten Stufe ein Genehmigungsverfahren wird, zumindest aber der öffentlichen Meldestelle die Möglichkeit eingeräumt wird, Auflagen zu erteilen und auf die Investitionsentscheidungen Einfluß zu nehmen. Im OR 85 der SPD ist die Skala der Zusatzinterventionen schon deutlich angesprochen¹²⁾. Dort heißt es nämlich, daß „die wirtschaftliche Rahmensezung für die private Wirtschaftstätigkeit... strukturelle Fehlentwicklungen und unerwünschte Wirkungen nicht verhindern kann, selbst wenn sie konsequent angewandt wird und auf systematischer Diagnose der wirtschaftlichen Abläufe beruht“. Aus diesem Grund soll auch der Einsatz eines direkten Instrumentariums „erprobt“ werden können. Zu diesen direkten Instrumenten sollen gehören:

— Anzeigepflicht für Investitionen bestimmten Umfangs, bestimmter Art oder an bestimmten Standorten.

— Feststellung autorisierter öffentlicher Planungsträger gegenüber einzelnen Privatunternehmungen, ob und inwieweit Investitionen unerwünschte oder schädliche Folgen hervorrufen könnten.

— Investitionsauflagen als einschränkende Bedingungen, ohne deren Beachtung eine Investition nicht zugelassen wird.

— Investitionsverbote.

Mit einer solchen Skala sich eskalierender Interventionsbefugnisse kann natürlich, wenn sie konsequent und weitreichend eingesetzt wird — und nicht nur eingeschränkt wie im Baurecht und im Umweltschutz —, eine fast lückenlose Investitionskontrolle ausgeübt werden. Einem Bundesamt für Investitionskontrolle à la Meißner/Wieczorek-Zinn würden solche Eingriffsmöglichkeiten vollkommen ausreichen, um ein umfassendes Genehmigungsverfahren für private Investitionen zu praktizieren. Es fehlt nur noch eine gesamtwirtschaftliche Bedarfsskala als Lenkungs-kriterium und dieses Investitionslenkungsmodell wäre als Möglichkeit im Orientierungsrahmen 85 enthalten.

Eine öffentliche Investitionsmeldestelle kann jedoch nicht nur zur Keimzelle einer umfassenden direkten Investitionslenkung auf Genehmigungsbasis werden. Hierzu paßt auch

¹¹⁾ Nach einem auf der SPD-Wirtschaftskonferenz vom 6. 9. bis 28. 9. 75 in Berlin verteilten Manuskript.

¹²⁾ In der von der Antragskommission überarbeiteten Fassung, A 39.

hervorragend ein umfassendes indikatives System der Rahmenplanung, wie es insbesondere vom DGB auf dem Hamburger Bundeskongreß beschlossen worden ist. Die öffentliche Meldestelle könnte sich kraft ihrer Informationen über Investitionsprojekte nämlich in der Lage sehen, die angemeldeten Investitionspläne an den Zielgrößen dieses indikativen Rahmenplanes zu messen. Repartierung der Investitionspläne zur Vermeidung von Übererfüllung der gesetzten Ziele oder zusätzliche Investitionsanreize zur Erfüllung der „Soll-Ziffern“ wären die dann naheliegenden Konsequenzen auf drohende „Über- bzw. Unterinvestitionen“. Interessanterweise wird dies von Manfred Krüper ähnlich gesehen. Er schreibt: „Nun ist natürlich diese Meldestelle

kein Selbstzweck: Sie soll die Transparenz verbessern und den Staat in die Lage versetzen, auf der Grundlage dieser verbesserten Informationsbasis eine koordinierte regionale und sektorale Strukturpolitik zu betreiben. Regionale und sektorale Prognosen sind deshalb ein notwendiges Bindeglied zwischen der Meldepflicht und der Strukturpolitik. Und da Status-quo-Prognosen nur mögliche Fehlentwicklungen aufzeigen, nicht aber die staatlichen Maßnahmen und Reaktionen auf solche Entwicklungen berücksichtigen, gehören auch regionale und sektorale Projektionen zu einem solchen Konzept. Die IG-Chemie-Papier-Keramik nennt deshalb dieses vom DGB-Kongreß mit großer Mehrheit verabschiedete Konzept einen indikativen Rahmenplan.“¹³⁾

V. Die indikative Rahmenplanung als Investitionslenkungs-konzept des DGB¹⁴⁾

Die wesentlichen Konturen des Investitionslenkungsmodells des DGB sind am deutlichsten in dem fast wissenschaftlich präzise formulierten, vom DGB-Kongreß verabschiedeten Antrag 58 der IG-Chemie-Papier-Keramik zu erkennen¹⁵⁾. Die „vielfältigen konjunkturellen, regionalen und sektoralen Schwierigkeiten“ und vor allem die „permanente Bedrohung des Vollbeschäftigungszieles — so heißt es — „machen einen umfassenden indikativen, indirekten Lenkungsansatz notwendig“. Das indikative Lenkungsinstrument soll dabei aus einem „langfristigen Infrastrukturprogramm des Staates (Bundesentwicklungsplan)“ und einem „regional und sektoral aufgliederten Rahmenplan über die künftige Struktur unserer Volkswirtschaft“ bestehen. Nach dem IG-Chemie-Entwurf handelt es sich bei dem Rahmenplan um eine „Status-quo-Prognose für die strukturelle Entwicklung“, also ein Prognosesystem, das die in der Gegenwart voraussehbare strukturelle Entwicklung erfassen und darstellen soll. Der IG-Metall-Antrag 59¹⁶⁾ sieht über diesen angebotsorientierten Rahmenplan hinaus auch die

„Veröffentlichung laufender Bedarfs- und Nachfragevorausschätzungen für die einzelnen Wirtschafts- und Industriezweige“ vor. Nach diesem Antrag ist mit den indikativen Instrumenten nicht nur eine bessere Übersicht über die voraussichtliche, sondern auch die „gewollte“ wirtschaftliche Entwicklung angestrebt. Bei dem indikativen Zielprogramm des Rahmenplanes handelt es sich dann jedoch nicht nur um bessere Informationen (= informative Zieldaten) über absehbare Entwicklungstrends, sondern zumindest teilweise auch um normative „Zieldaten“, etwa im Sinne einer selektiven Angebotssteuerung (Noé)¹⁷⁾. Im letzteren Falle könnte schon rein begrifflich nicht mehr nur von unverbindlich neuen Orientierungsdaten für die privaten Investoren gesprochen werden.

Überhaupt muß über die These vom bloßen Orientierungscharakter des angestrebten Rahmenplans ein Fragezeichen gesetzt werden. Im IG-Chemie-Entwurf heißt es über den Rahmenplan eindeutig: „Er ist ein unverzichtbares Element für den Einsatz der heute unkoordiniert und unsystematisch eingesetzten staatlichen Instrumente.“ Für die staatliche Wirtschaftspolitik, die insbesondere über den Einsatz von Instrumenten entscheiden muß,

¹³⁾ Manfred Krüper, Warum ist die FDP gegen eine Investitionsmeldestelle? Grundlage für koordinierte Strukturpolitik muß geschaffen werden, in: SPD-Pressedienst vom 21. 10. 1975, S. 2/3.

¹⁴⁾ Vgl. hierzu Otto Vogel, Investitionslenkung in der aktuellen Diskussion, a. a. O., S. 197 ff.

¹⁵⁾ Vgl. Anträge und Entschliefungen, a. a. O., S. 53 ff.

¹⁶⁾ Ebenda, S. 55 ff.

¹⁷⁾ Claus Noé, Selektive Angebotssteuerung in der Marktwirtschaft, in: Thema Wirtschaftspolitik, Materialien zum Orientierungsrahmen '85 der SPD, Bonn-Bad Godesberg 1974, S. 75 ff.

soll der Rahmenplan auf jeden Fall Planungsgrundlage sein. Ob der Rahmenplan gleichzeitig „nur“ Orientierungsdatum für die Unternehmen und „Plandatum“ für einen effizienten Instrumenteneinsatz sein kann, erscheint zumindest fraglich. Vieles spricht dafür, daß Zielvorgaben, deren Erfüllung durch Umfang und Strukturierung öffentlichen Mitteleinsatzes bewußt angestrebt wird, für den Unternehmensbereich mehr als nur Orientierungsdaten sind. Auch umfaßt der Katalog der aufgezählten Instrumente nicht nur indirekte Lenkungsmittel wie Investitionsbeihilfen oder Steuererleichterungen, was dem Anspruch eines indirekten Lenkungsansatzes eigentlich gemäß wäre. Im IG-Metall-Antrag wird nämlich auch von „unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten“ gesprochen, die „im Bedarfsfall“ die mittelbar wirkenden Lenkungsmittel ergänzen sollen. Hierbei handelt es sich um „öffentliche Auflagen für die Inanspruchnahme staatlicher Mittel“ bzw. „öffentliche Beteiligungsrechte im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme staatlicher Mittel“.

Um das DGB-Konzept der Investitionslenkung in seiner vollen Dimension zu begreifen, ist es notwendig, außer den „besseren Instrumenten“ auch die „neuen Institutionen“ zu beschreiben. Offensichtlich will der DGB mit den für die Investitionslenkung neu zu schaffenden Institutionen seine Vorstellung von überbetrieblicher Mitbestimmung bzw. „Wirtschaftsdemokratie“ verwirklichen. Nach dem vom Bundeskongreß beschlossenen Antrag des Landesbezirks Hessen (60, Abs. 6) sind „auf den Ebenen der Regionen, der Länder und des Bundes“ die Bildung von paritätisch aus Arbeitnehmern und Unternehmern besetzten Wirtschafts- und Sozialräten vorzusehen¹⁸⁾. Als „Gremien gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung“ sollen ihnen Aufgaben der „Regionalplanungs- und Strukturpolitik“ übertragen werden.

Faßt man alle instrumentalen und institutionellen Elemente mit der Vorstellung von überbetrieblicher Mitbestimmung bzw. „Wirtschaftsdemokratie“ zusammen, läßt sich das DGB-Investitionslenkungskonzept als „wirtschaftsdemokratisch“ verfaßte Investitions-Struktur- und Entwicklungssteuerung auf vorwiegend indikativer, indirekter Grundlage bezeichnen. Die institutionelle Seite dieses Konzepts sind drittelparitätisch bzw. paritätisch zusammengesetzte Lenkungsgremien in Ge-

stalt von Branchenausschüssen und Wirtschafts- und Sozialräten auf allen regionalen Ebenen. Die instrumentale Seite besteht in einem regional und sektoral untergegliederten volkswirtschaftlichen Rahmenplan, der Zielvorgaben für die Investitionsentscheidung der privaten Unternehmen enthält, die mit vorwiegend indirekten Lenkungsinstrumenten verwirklicht werden sollen.

Im übrigen enthält auch der OR 85 Tendenzen, die in Richtung einer indikativen Rahmenplanung gehen. So findet sich im Kapitel „Modernisierung unserer Wirtschaft“ als Grundvoraussetzung langfristiger Arbeitsplatzsicherung die Forderung, die sektorale Strukturpolitik solle durch „sektoral differenzierte Status-quo-Prognosen“ verbessert werden und damit die Voraussetzungen für einen „Orientierungsrahmen der privaten Wirtschaft und für eine Programmierung der Strukturpolitik liefern“¹⁹⁾. Es heißt auch ganz allgemein im OR 85, „die wichtigste Voraussetzung für eine Verbesserung der staatlichen Planungsfähigkeit ist ein systematischer Ausbau des Instrumentariums der wirtschaftlichen Diagnose und Prognose“²⁰⁾. Mit Hilfe besserer und stark differenzierter Prognosen der mittel- und langfristigen Entwicklung werde das bestehende Instrumentarium erfolgreicher eingesetzt und würden Voraussetzungen für den sinnvollen Einsatz neuer Instrumente geschaffen.

Die erste kritische Frage muß bezüglich der Notwendigkeit und Leistungsfähigkeit des geforderten umfassenden indikativen Zielsystems gestellt werden. Die quantitativen, indikativen Zielvorgaben sollen den Informationshorizont der investierenden Unternehmen erweitern, ihnen zusätzliche Orientierungsdaten verschaffen, die zu besseren, wenn man so will, „strukturgerechteren“ Investitionsentscheidungen führen (wie Hauschild meint: „sechs Augen sehen mehr als zwei“). Die Unternehmen können sich jedoch auch heute schon auf einen erheblichen Bestand an Daten und Informationen stützen. Für ein breites Informationsspektrum ist ausreichend — wenn nicht sogar überreichlich — gesorgt. So muß füglich bezweifelt werden, daß Zielprojektionen von Wirtschafts- und Sozialräten oder spezielle Branchenausschüsse noch nützliche Zusatzinformationen liefern können. Auch über die geplanten Investitionen gibt es Befragungsergebnisse, die in dem Ifo-Test des

¹⁸⁾ Anträge und Entschlüsse, a. a. O., S. 59.

¹⁹⁾ Überarbeiteter Entwurf der Antragskommission II, A 55.

²⁰⁾ Ebenda, A 37.

Münchener Konjunkturforschungsinstituts regelmäßig veröffentlicht werden. Es stellt sich auch daher die Frage, ob ein öffentliches Investitionsmeldevorhaben unter diesen Umständen noch sinnvoll sein kann.

Eine Verbesserung des Informationshorizonts für die Investitionsentscheidung der privaten Unternehmer könnte nur dann eintreten, wenn das umfassende System der regionalen und sektoralen Zielprojektionen ein Höchstmaß an Zielgenauigkeit und Treffsicherheit erbringen könnte. Nur in diesem „Optimalfall“ würde die angestrebte ex-ante-Koordination der einzelwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen zu den erhofften optimalen Ergebnissen führen, nämlich selbst zeitweilige Marktstörungen und Anpassungsprozesse vermeiden können. Die Wahrscheinlichkeit eines solchen Optimums an Treffsicherheit ist aber, wie schon die Erfahrung mit globalen Konjunkturprognosen zeigt, nahezu so gering wie die Wahrscheinlichkeit, sechs Richtige im Lotto zu erzielen. Je detaillierter die Zielwerte gesetzt werden — und um für Investitionsentscheidungen von spezifischer Nützlichkeit zu sein, müssen sie einen hohen Grad an Detailliertheit aufweisen —, um so ungünstiger müssen die Treffsicherheitsqualitäten beurteilt werden.

Wenn die sektoralen und regionalen Zieldaten dagegen die tatsächlichen Trends nicht widerspiegeln und die privaten Investoren in einer Art gleichförmigen Verhaltens auf solche falschen Zielvorgaben reagieren, müssen als Ergebnis der gleichförmigen Reaktion erst recht Überkapazitäten bzw. Engpässe entstehen — und dies um so mehr, je stärker die Zieldaten sozusagen „daneben“ liegen und je konsequenter sie von den Unternehmen zur Entscheidungsgrundlage gemacht werden. Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs formulierte diesen Gefahrenpunkt vor dem Hamburger Bundeskongreß wie folgt: „Wehe, wenn wir für ganze Sektoren der Wirtschaft falsche Prognosen bekommen! Und wenn wir sie veranlassen, sich gleichförmig zu verhalten, dann geht es allerdings in größeren Dimensionen daneben, oder sie können auch sagen, dann kriegen wir die Kumulation der Risiken“²¹⁾. Falsche Zielvorstellungen unter der Bedingung gleichförmigen Verhaltens müssen die Gefahren und das Ausmaß von Fehlentwicklungen wesentlich verstärken. Die große Stärke dezentraler Investitionsent-

scheidungen liegt u. a. auch darin, daß die privaten Investoren divergierende Zukunftseinschätzungen haben, also jeweils voneinander abweichende individuelle Zieldaten der voraussichtlichen Entwicklung ihren Planungsentscheidungen zugrunde legen. Diese divergierenden Einschätzungen verhindern, daß sich ganze Branchen und Sektoren kollektiv fehlverhalten. Durch offizielle Zielvorgaben, die mit gleichförmigem Verhalten honoriert werden, wird die ausgleichende Wirkung des „dezentralen Suchprozesses“ (von Hayek) dagegen zerstört. Sicher wird behauptet, die Zieldaten des Rahmenplanes seien nur Orientierungsdaten, die letztlich für niemanden verbindlich seien. Dies würde bedeuten, daß sie im Falle negativer Erfahrungen nicht mehr ernst genommen werden müßten oder sogar eingestellt werden könnten. Abgesehen jedoch von den Unsicherheiten und Fehlentwicklungen, die sich aus diesem experimentellen Verfahren mit offiziellen Zieldaten ergeben müßten, muß gefragt werden, ob die Zieldaten des Rahmenplanes denn wirklich „nur“ Orientierungsdaten ohne Verbindlichkeitscharakter sind. Können sie, die unter Beteiligung aller wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen, u. a. möglicherweise auch von Vertretern der öffentlichen Hand, zustande gekommen sind, so ohne weiteres „in den Wind“ geschlagen werden? Zumindest für die gewerkschaftlich engagierten Betriebs- und Aufsichtsräte in den Unternehmen müssen, das hat auch Karl Hauenschild vor dem Bundeskongreß in etwa zugegeben²²⁾, die Zielvorgaben ein hohes Maß an politisch-gesellschaftlicher Bindungskraft besitzen. Es kommt jedoch noch hinzu, daß sie ausdrücklich als Grundlage für die Planung des staatlichen Mitteleinsatzes vorgesehen sind. Hochgesteckte Zielvorstellungen können den Einsatz so starker „incentives“ erfordern, daß der Unsicherheitsaspekt der Projektionen möglicherweise von den Investoren nicht mehr ausreichend kalkuliert wird. Dies muß um so mehr gelten, wenn zumindest einige Zieldaten mit „struktureller Motivation“ gesetzt werden, was im DGB-Konzept zumindest partiell gefordert ist. Daraus muß folgendes Fazit gezogen werden: Je mehr politisch-gesellschaftliche Bindungs- und Instrumentenkapazität hinter den Orientierungsdaten steht, um so mehr droht ein erhöhtes Maß an Fehlentwicklung von Arbeit und Kapital mit allen sozialen Problemen und Folgen. Ein umfassen-

²¹⁾ Protokoll 10. Ordentlicher Bundeskongreß Hamburg, 25. bis 30. Mai 1975, S. 192.

²²⁾ Ebenda, S. 139.

des indikativen System von Zieldaten verspricht also eher ungünstigere Ergebnisse als beim herkömmlichen Markttabellen durch viele zu erwarten ist.

Ähnliche Vorbehalte müssen im übrigen auch gegenüber der investitionssteuernden Kraft eines Infrastrukturprogrammes der öffentlichen Hand (Bundesentwicklungsplan) geltend gemacht werden. Zunächst ist es nahezu aussichtslos, von dieser Idee, die von dem Wirtschaftssprecher der SPD im Bundestag, Herbert Ehrenberg, stammt und auch im OR 85 formuliert ist²³⁾, in absehbarer Zeit ein von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam erarbeitetes, in sich abgestimmtes Konzept eines Bundesentwicklungsplanes zu erwarten. Die Interessendivergenzen zwischen den Regionen dürften dafür zu groß sein. Sollte er trotzdem zustande kommen, muß befürchtet werden, daß er als Orientierungsinstrument für private Investitionen untauglich ist, weil er als Kompromißformel die Summierung von Wunschvorstellungen der beteiligten öffentlichen Körperschaften enthalten müßte. Selbst ein realistischer Bundesentwicklungsplan müßte, wenn neue regionale oder strukturpolitische Erkenntnisse vorliegen, revidierbar sein. Ohnehin bleibt es unsicher, ob die in einem Bundesentwicklungsplan enthaltenen Zielvorstellungen zeitlich und sachlich eingehalten werden können. Fehlen die finanziellen Mittel, ändern sich die gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen oder die Bevölkerungsdaten (Geburtenziffern!), wird der Bundesentwicklungsplan als Orientierungsdatum für private Investoren untauglich. Die Erfahrungen mit den langfristigen Gesamtbildungsplänen, Verkehrswegeplänen etc., die schon allein an finanziellen Klippen gescheitert sind, sprechen für eine große Skepsis hinsichtlich der Zuverlässigkeit solcher langfristigen Planungen. Unternehmen, die sich in ihren Investitions- und Standortentscheidungen auf solche Rahmenpläne verlassen, müßten das möglicherweise sehr teuer bezahlen. So notwendig eine bessere Planung der öffentlichen Infrastrukturprogramme auch ist, es wäre nützlicher, sie auf begrenzte, dafür aber einhaltbare Infrastrukturzusagen zu beschränken.

Die zweifelhafte Leistungsfähigkeit des indikativen Instrumentariums ist der größte Dämpfer für die großen Hoffnungen auf „glat-

tere“ Marktverläufe, wie sie vor allem vom DGB für realisierbar gehalten werden²⁴⁾. Im Grunde sind mit der zweifelhaften oder zumindest mangelhaften Leistungsfähigkeit des Instrumentariums das ganze Investitionslenkungsprojekt des DGB überhaupt und umfassende indikative Investitionslenkungskonzepte in ihrem Kern erschüttert. Dabei ist vor allem die Frage, ob sich die Gewerkschaften mit einer maßgeblichen Beteiligung an der Erstellung des regional und sektoral untergliederten Rahmenplanes nicht hoffnungslos überfordern und dazu in Zielkonflikt mit anderen wesentlichen Zielvorstellungen des Gewerkschaftsbundes geraten müßten. Über die Einschätzung der Zukunftschancen der verschiedenen Branchen, Sektoren und Regionen muß es zwangsläufig zu Rivalitäten zwischen den einzelnen Industriegewerkschaften, DGB-Landesbezirken, Branchenausschüssen und regionalen Wirtschafts- und Sozialräten kommen. Auch eine indikative, auf quantitative Zielwerte gegründete Investitionslenkung muß, wenn die Zielwerte ernst genommen werden, was bei wesentlicher Beteiligung der Gewerkschaften an ihrer Aufstellung für die gewerkschaftlich organisierten Betriebsräte und Aufsichtsratsmitglieder unumgänglich sein dürfte, die autonome Ausübung der Mitbestimmungsrechte auf Betriebs- und Unternehmens-ebene faktisch aushöhlen. Zudem enthalten numerische wirtschaftliche Zielwerte für Branchen und Sektoren zwangsläufig, sei es direkt oder indirekt, auch die dazu passenden Lohndaten, die dadurch so etwas wie einen faktischen Lohnleitliniencharakter bekommen. Die Tarifautonomie, sicherlich das entscheidende „Essential“ der Gewerkschaftspolitik, würde damit tangiert. Sie ist mit einem umfassenden indikativen Zielsystem nicht kompatibel, es sei denn, der ganze Rahmenplan würde über die Qualität eines „Papiertigers“ nicht hinauskommen.

Die entscheidende ordnungspolitische Frage ist, ob noch hinreichende Klarheit darüber besteht, wem für die privaten Investitionsentscheidungen in einem indikativen Rahmenplanungssystem die Steuerungspriorität zukommt: den Marktchancen, wie sie sich aus der Sicht des investierten Unternehmens unmittelbar darstellen, oder aber den Orientie-

²³⁾ Überarbeiteter Entwurf der Antragskommission II, A 38.

²⁴⁾ Vgl. hierzu: Rudolf Henschel, Investitionslenkung aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Investitionslenkung — Bedrohung der Marktwirtschaft?, a. a. O., S. 103 ff.

rungsdaten des Rahmenplanes, in denen sich die Auffassungen von „Ausschüssen“ und „Räten“ über die wirtschaftliche Zukunft widerspiegeln. Nicht zu leugnen ist zumindest die Gefahr der „Verunklarung“ der Steuerungsprioritäten. Die sogenannten Orientierungsdaten des Rahmenplanes rivalisieren aus der Sicht der Unternehmen mit den eigeninterpretierten Marktdaten, und dies um so mehr, je attraktiver die Orientierung an den Daten des Rahmenplanes durch Zulagen, Steuererleichterungen, Subventionen honoriert bzw. die Orientierung an den selbst interpretierten Marktdaten durch „Subsidienverlust“ demotiviert wird.

Solange die ex-post-Kontrolle des Marktmechanismus aufrechterhalten wird, obsiegt letzten Endes doch die Marktsteuerung. Die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der ex-post-

Marktkorrektur (Vergeudung von Produktionskräften, Wachstumsverlusten, Arbeitslosigkeit etc.) sind jedoch unter der unheilvollen Allianz von Fehlprojektionen und gleichförmigen Verhalten mit Sicherheit größer als ohne den hochgestochenen Versuch einer ex-ante-Steuerung durch indikative Rahmenplanung. Der Schaden, den die marktwirtschaftliche Ordnung davonträgt, besteht darin, daß die entstehenden ökonomischen und sozialen Friktionen ihr angelastet werden und nicht den unzulänglichen Steuerungstechniken. Der marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus wird insofern pervertiert, als die Haftung für die Fehlentwicklungen weiterhin den Eigentümern und den Unternehmensleitungen zugerechnet wird, die Kollektiv-Gremien jedoch, die durch falsche Signalsetzungen wesentlich diese Fehlentwicklungen mit verursacht haben, um die Mithaftung herumkommen.

VI. Die Investitionslenkung im „Orientierungsrahmen 85“ der SPD

Der Orientierungsrahmen enthält, auch nach seiner Umarbeitung, kein in sich konsistentes Investitionslenkungsmodell. Alle konkreten Aussagen zu diesem ganzen Problemkomplex werden durch andere relativiert und stehen darüber hinaus unter dem Vorbehalt einiger genereller Formalaussagen, deren konkrete Interpretierbarkeit mangels „ausreichender Urteilssicherheit“ ausdrücklich offen gelassen wird. Im Abschnitt „Markt und Lenkung“²⁵⁾ heißt es im Anschluß an die Aufzählung einige Gründe für mangelnde Leistungsfähigkeit der Marktsteuerung: „Das Prinzip der Marktwirtschaft steht und fällt mit der Frage, ob, wie und in welchem Umfang es gelingen kann, durch Wettbewerbsförderung und durch die Kontrolle vermachteter Märkte den Vorrang der Nachfrage bei der Bestimmung der einzelwirtschaftlichen Entscheidungen durchzusetzen.“ Dieser generellen Aussage kann man selbstverständlich zustimmen. Wenn jedoch die Feststellung folgt, daß sich „diese Frage gegenwärtig nicht mit genügender Sicherheit“ beantworten lasse und „auch deshalb nicht, weil die Bundesrepublik von einem konsequenten Einsatz der möglichen Instrumente staatlicher Wettbewerbspolitik und Monopolkontrollen noch weit entfernt

ist“, muß Mißtrauen entstehen. Sprechen nicht die Fakten eine verhältnismäßig eindeutige Sprache? Die Entwicklung der Bundesrepublik zu einem Land, daß in Wohlstandsniveau, Produktivitätsgrad und internationale Wettbewerbskraft eine Spitzenstellung in der Welt besitzt, spricht weder für Vermachtung noch für mangelnde Orientierung der Wirtschaft an der Nachfrage. Es gibt keine Hinweise dafür, daß die Verbraucher in der Bundesrepublik das ihr offerierte Waren- und Dienstleistungsangebot nur widerwillig akzeptiert hätten; ganz abgesehen davon, daß sich die Macht der Nachfrage gerade in unserer aktuellen Wirtschaftslage sehr deutlich zeigt.

Niemand will und soll die Bedeutung der Wettbewerbspolitik oder „Monopolkontrolle“ herunterspielen. Die Wettbewerbsordnung ist auch aus marktwirtschaftlichem Verständnis heraus eine öffentliche Veranstaltung. Aber sie ließe sich sicherlich nicht durchsetzen, wenn sich nicht immer wieder zeigen würde, daß eine gewisse Grunddisposition zum Wettbewerb und auch zur Monopolverhinderung einer marktwirtschaftlichen Ordnung systeminhärent ist. Es gibt eine ganze Reihe von Faktoren, die für eher zunehmende Wettbewerbsintensität sprechen. Auf der Angebotsseite sind es die zunehmende Vielfalt des Angebots an Gütern und Dienstleistungen, die

²⁵⁾ Vgl. dazu: Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975—1985, in der umgearbeiteten Fassung der Antragskommission II, A 34 ff.

zunehmende internationale Verflechtung, der Übergang zu flexiblen Wechselkursen. Von der Nachfrageseite her sprechen die zunehmende Sparquote, der steigende Anteil von frei disponibler Kaufkraft bei der Bevölkerung und die dadurch mögliche und praktizierte Häufigkeit wechselnder Verwendung dieser Kaufkraft ebenfalls für einen intensivierte Wettbewerb. Wer Anzeichen für eine hohe Wettbewerbsintensität sucht, vermag sie auch in der strukturell sinkenden Tendenz der Kapital- und Umsatzrendite zu erkennen. Kaum etwas spricht dafür, daß die Wettbewerbsintensität gegenüber der Phase des „Wirtschaftswunders“ abgenommen hätte.

Das Bedenkliche an der Aussageverweigerung über die Durchsetzung ausreichenden Wettbewerbs liegt nicht einmal so sehr darin, daß Faktoren, die für einen relativ starken Wettbewerbsgrad sprechen, nicht zur Kenntnis genommen werden, sondern darin, daß der Verdacht genährt wird, die Marktwirtschaft könnte wegen unzureichenden Wettbewerbs schon nicht mehr legitimiert sein. Juristisch ausgedrückt müßte man sagen, daß die Marktwirtschaft bewußt im Zustand „schwebender Unwirksamkeit“ gehalten wird. Der ungeklärte Wettbewerbsvorbehalt des Orientierungsrahmens ermöglicht es, außerordentlich weitgehende wirtschaftspolitische Schlüsse zu ziehen oder zumindest für möglich zu erklären. Die mangelnde Urteilssicherheit verbietet es, so heißt es, „die richtigen Formen und Dimensionen öffentlicher Wirtschaftslenkung abschließend zu bestimmen“. Damit aber hängt die dirigistische Drohung permanent über dem marktwirtschaftlichen System. In gewissem Umfang wird der Wirtschaftspolitik sogar ein Freibrief für Experimente ausgestellt, wenn auf „eine politische Praxis als gemeinsamer Lernprozeß“ verwiesen wird, die sich „unter konsequenter Nutzung aller geeigneten Instrumente auf die Bekämpfung unternehmerischer Marktbeherrschung konzentriert und zugleich das System indirekter Wirtschaftslenkung ausbaut“.

Immerhin lassen komplizierte Formulierungen dieser und ähnlicher Art auf eine gewisse Präferenz für die indirekte Investitionslenkung schließen. Gestützt wird dies durch den Hinweis, daß „die realistische Beurteilung der staatlichen Handlungsmöglichkeiten und Handlungskapazitäten“ dazu zwingt, „beim Ausbau des staatlichen Steuerungspotentials ebenso realistisch vorzugehen“ und sich auf das „Notwendige und das Machbare

zu beschränken“. An konkreten Maßnahmen zur indirekten Investitionssteuerung, die über das bisher praktizierte Maß hinausgehen, wird — worauf schon hingewiesen wurde — ein öffentliches Infrastrukturprogramm in Form eines Bundesentwicklungsplans gefordert, und auch im Kapitel über die sektorale Strukturpolitik sind, wie im letzten Kapitel bereits ausgeführt, wesentliche Ansatzpunkte für einen indikativen Rahmenplan als Basis einer indirekten Investitionslenkung angesprochen. Auch die Investitionsmeldestelle läßt sich, wie ebenfalls schon gezeigt wurde, in den Rahmen einer solchen indikativen Rahmenplanung als Steuerungsinstrument einfügen.

Wenn auch eine Reihe von Hinweisen auf eine Präferenz zugunsten indikativer und indirekter Investitionsplanung im Orientierungsrahmen 85 schließen lassen: Grundsätzlich ist und bleibt alles offen. Dafür sorgen nicht allein der bereits erwähnte generelle Vorbehalt ausreichenden Wettbewerbs, von dessen Interpretation die Dimensionen öffentlicher Wirtschafts- und Investitionslenkung abhängig gemacht werden, sondern eine Reihe von Formulierungen, die trotz Planungsskepsis sich für weitergehende Planung aussprechen. Da wird der „systematische Ausbau des Instrumentariums zur wirtschaftlichen Diagnose und Prognose und der öffentlichen Planungsorganisation“ gefordert, um sowohl das bestehende Instrumentarium effektiver zu machen als auch die Anwendung neuer Instrumente zu ermöglichen. Die systematische Erhöhung der Planungsfähigkeit des Staates soll auch die Möglichkeit eröffnen, „dezentrale Steuerungsformen abzulösen“ oder zumindestens besser zu organisieren. Dazu kommt der allzu offensichtlich ins Schaufenster gestellte Pragmatismus bezüglich der wirtschaftspolitischen Instrumente. „Instrumente kann man nicht als Glaubensbekenntnisse behandeln, sie müßten vielmehr nüchtern ausgetestet, erprobt und gegeneinander abgewogen werden.“ Es überrascht deshalb auch nicht, wenn betont wird, daß es bei der herkömmlich getroffenen Unterscheidung zwischen indirekter und direkter Investitionslenkung „nicht um einen Gegensatz, sondern um eine abgestufte Skala von Instrumenten“ gehe, deren dosierter Einsatz zeitlich, sachlich und in der Eingriffstiefe in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft werden muß“.

Wie tief und weitgehend das direkte Instrumentarium ist, das auf der Anmeldepflicht

von Investitionen aufbaut, ist bei der Darstellung der öffentlichen Investitionsmeldestelle und ihrer Problematik bereits ausführlich behandelt worden. So ist der OR 85 im Prinzip offen für eine sehr weitgehende Lenkung der Investitionen. Die These des Orientierungsrahmens: „Die letztverantwortliche Investitionsentscheidung innerhalb des gesetzten Rahmens verbleibt aber beim Unternehmen“ bedeutet im Kontext des OR 85 nicht allzuviel. Durch die Fülle der Möglichkeiten, der direkten wie indirekten, der indikativen wie auch der imperativen Instrumente, die der Orientierungsrahmen enthält, ist eine weitgehende Vorformung der Investitionsentscheidungen beim Unternehmen möglich. So heißt es zu Recht: „Im Rahmen einer ... zielorientierten Wirtschaftspolitik werden den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen Daten gesetzt durch Steuern, Anreize, Bereitstellung oder Verweigerung öffentlicher Leistungen, wobei diese Datensetzung den einzelwirtschaftlichen Entscheidungsspielraum u. U. erheblich einengen kann (etwa Investitionsverbot in Form

von Ansiedlungsverboten, Produktionsverboten, Umweltschutzauflagen, Qualitätsnormen usw.).“

Die letztverantwortliche Investitionsentscheidung des Unternehmens könnte bei so weitgehender Vorformung zur bloßen Formalie werden. Ob unter diesen Umständen die Investitionsplanung der Unternehmen noch jene hohe Erfolgsqualität erreichen kann, wie sie im Rahmen einer funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Ordnung möglich ist, muß dahingestellt bleiben. Schließlich deuten auch die Minderheitsvoten zur Rahmenplanung, die neben den öffentlichen zumindest auch „die strukturbestimmenden privaten Investitionsplanungen (Investitionsprogramme der Großunternehmen)“ unmittelbar erfaßt und die Verbindung der gesamtwirtschaftlichen Planung und Lenkung mit gewissen Vergesellschaftungsstufen anstrebt, darauf hin, wie weit das Spektrum der mit dem Godesberger Programm noch als vereinbar angesehenen Lenkungsmöglichkeiten geht²⁶⁾.

VII. Das Meißner-Wieczorek-Zinn-Modell einer direkten Genehmigungspflicht für Investitionen

Es sieht so aus, als ob dieses Modell, das wie kein anderes die Investitionslenkungsdiskussion belebt hat, an politischem Kurswert verliert. Zwar findet es nach wie vor Anhänger im Bereich der Jungsozialisten und einigen SPD-Landesbezirken. Dennoch gibt es wohl kein Konzept, das politisch so unattraktiv, so unverkäuflich ist. Die autoritative Bevormundung mündiger Verbraucher durch privilegierte Minderheiten, wie Wirtschafts- und Sozialräte, Bundesämter und selbst das Bundsparlament, die „Vergesellschaftung“ des privaten Konsums durch normative Bedarfsrangskalen erinnern so plastisch und drastisch an die düsteren Zukunftsvisionen eines George Orwell, daß diesem Modell kaum eine echte politische Zukunftschance beigegeben werden kann.

Der Kritik, wie sie auch von Krüper und vielen Autoren verschiedenster Herkunft geübt worden ist²⁷⁾, kann deshalb nur beigetreten werden. Bemerkenswert ist auch die eindeuti-

ge Ablehnung vordemokratischer „Bedarfsermittlung“ durch führende Repräsentanten des DGB, wie z. B. dem IG-Chemie-Vorsitzenden Karl Hauenschild anlässlich des DGB-Bundeskongresses in Hamburg. Überraschend ist, daß Manfred Krüper seine Kritik nur an der Ermittlung der Bedarfsrangskala und ihrer politischen Legitimation ansetzt. Im Grunde bezeichnet das Meißner-Wieczorek-Zinn-Modell die Grundproblematik, die allen Investitionslenkungsmodellen anhaftet, nämlich ihre bloße Angebotsorientierung, mit besonderer Deutlichkeit. Der Gegensatz zwischen einer durch umfassende Investitionslenkung verordneten oder zumindest vorprogrammierten Angebotsstruktur und einer weiterhin dezentral gestalteten und sich verändernden Nachfragestruktur, der zu potenzierten Fehllenkungen von Arbeit und Kapital, zu wachsenden ökonomischen und sozialen Störungen führen muß, wird von ihm wenig herausgearbeitet. Wahrscheinlich sieht er solche analytischen Ansätze zu sehr von der „Olfleck“-Theorie behaftet. Immerhin zeigen die Hinweise von Krüper, daß die Werbung in ihren bisherigen Formen und Inhalten nicht aufrechterhalten bleiben kann, daß er auch die

²⁶⁾ OR 85, A 38.

²⁷⁾ Gernot Gutmann, Ordnungspolitische Aspekte überbetrieblicher Investitionsplanung, in: Investitionslenkung — Bedrohung der Marktwirtschaft?, S. 71 ff.

Gefahr einer mangelnden Kongruenz zwischen Angebots- und Nachfragestruktur als Folge investitionslenkender Eingriffe sieht²⁸⁾. Allen Ökonomen, die die Problematik der auseinanderklaffenden Angebots- und Nachfragestruktur als Grundwiderspruch der direkten wie indikativ-indirekten Investitionslenkung zumindest als Möglichkeit aner-

²⁸⁾ Manfred Krüper, Methoden und Ziele der Investitionslenkung, in: Wirtschaftsdienst Nr. 10/73, S. 516 ff.

kennen, bleibt nur der Glaube an neue Instrumente und Planungskapazitäten, durch die dieser Grundwiderspruch aufgehoben werden kann. Auf ihn gründet sich jener beängstigende neue Machbarkeitsglaube, der suggeriert, Planung brauche nur besser koordiniert und durch den Einsatz neuerer und besserer Instrumente leistungsfähiger gemacht zu werden, und alle Probleme, von der Arbeitslosigkeit bis zum „Infrastrukturdefizit“, wären gelöst.

Hermann Meyn: Kabelfernsehen — Chancen und Gefahren

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/75, S. 3—12

Trotz des durchaus verständlichen Drängens der Industrie und anderer Interessierter besteht angesichts der ungeklärten Bedürfnisfrage und der für den Medienkonsum begrenzten Freizeit der Bevölkerung kein Grund, Hals über Kopf in der Bundesrepublik das Kabelfernsehen einzuführen.

Die notwendigen Milliarden-Investitionen in anderen Bereichen werden die Wirtschaft auf Jahre hinaus so in Anspruch nehmen, daß es auch aus finanziellen Gründen falsch wäre, kurzfristig kostspielige Investitionen für Kabelfernsehen vorzunehmen. Dennoch sind Modellversuche erwünscht.

Um nicht die Presse zu gefährden, darf Kabelfernsehen nicht durch Werbung finanziert werden.

Der medienpolitische Grundsatz der publizistischen Gewaltenteilung und die bestehende Rechtslage sprechen zugunsten einer öffentlich-rechtlichen Organisation des Kabelfernsehens. Eine privatrechtliche Organisationsform wäre nur wünschenswert, wenn sie die Erfordernisse des durch die technische Entwicklung keineswegs überholten Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1961 erfüllte. Beide Rechtskonstruktionen schließen eine angemessene Beteiligung der Presse an der Programmherstellung nicht aus. Sie sollten aber dafür Sorge tragen, daß keine Gruppe, weder eine private noch eine staatliche, über das Monopol der Programmverbreitung verfügt.

Harry Rohwer-Kahlmann: Grundgesetzlicher Eigentumsschutz für Sozialleistungen auch in der Rezession

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/75, S. 13—23

Weltweite Rezession und Finanzkrise zwingen unseren sozialen Rechtsstaat, sein Netz sozialer Sicherheit, das sich in dieser ungewöhnlichen Situation hervorragend bewährt, daraufhin zu überprüfen, wo Sozialaufwand — sozialpolitisch vertretbar oder geboten — eingespart werden kann. Das vorgesehene Haushaltsstrukturgesetz ist in dieser Richtung wahrscheinlich nur der erste Schritt. Durch diese Entwicklung erhält die Frage nach dem Eigentumsschutz aus Art. 14 GG für Sozialleistungen besondere Bedeutung.

Dieser Eigentumsschutz wird für Rechtspositionen der *Sozialhilfe* verneint, weil sie ausschließlich Ausprägungen staatlicher Solidarität sind. Anders ist die Verfassungslage für die *Sozialversicherung* und die *soziale Entschädigung* durch Versorgung: Für ihre vermögenswerten Positionen (Anwartschaften und Ansprüche) ist entscheidend, daß sie außer der gesetzlichen und teils auch finanziellen Hilfe des Staates persönliche Leistungen der Berechtigten voraussetzen, mögen diese Leistungen in entrichteten Versicherungsbeiträgen bestehen oder in schädigungsbedingten Einbußen an Gesundheit oder Leben, die dem Träger der Unfallversicherung oder der sozialen Entschädigung sozialrechtlich zuzurechnen sind. Diese „Vorleistungen“ rechtfertigen die Umverteilung des Sozialprodukts durch spezifische Sozialleistungen; daher bejaht die herrschende Meinung insoweit den Eigentumsschutz.

Die Anwendung des Art. 14 GG auf diese Sozialrechtspositionen beläßt einerseits dem Gesetzgeber die Kompetenz, durch einfaches Gesetz Inhalt und Schranken dieses Eigentums zu bestimmen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2), sichert andererseits aber den Kernbestand dieses Sozialeigentums gegen entschädigungslose Enteignung (Art. 14 Abs. 3) auch in Zeiten wirtschaftlichen Rückgangs.