

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT

Editorial Der alte Traum vom
Nachtwächterstaat

Peter Kalmbach Rationalisierungstendenzen in der
BRD

Branko Horvath Vergesellschaftetes Eigentum

Hans Reithofer Neuorientierung der Sozialpolitik?

Robert Schediwy Wirtschaftsstabilisierungsgesetz

Irene Geldner Führt der Weg aus der Krise nach
Utopia?

Berichte und Dokumente

Hajo Riese Laudatio auf Kurt Rothschild und
Josef Steindl

Bücher

	Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.	
REDAKTIONSKOLLEKTIV	„Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut. Günther Chaloupek Brigitte Ederer Irene Geldner Wilhelmine Goldmann Erich Haas	
		Peter Kreisky Theodor Prager Nikolaus Reitzner Susanne Rosner-Valter Hans Wehsely
REDAKTIONELLE LEITUNG	Günther Chaloupek Erich Haas	
VERANTWORTLICHER REDAKTEUR	Hans Wehsely	
REDAKTIONSBEIRAT	Helfried Bauer Paul Blau Felix Butschek Peter Fleissner Helmut Frisch Rupert Gmoser Oskar Grünwald Heinz Kienzl Fritz Klenner Herbert Krämer Thomas Lachs Ferdinand Lacina Kazimierz Laski Eduard März Egon Matzner	
		Ewald Nowotny Herbert Ostleitner Claus J. Raidl Hans Reithofer Philipp Rieger Erich Schmidt Gerhard Schwödlauer Josef Steindl Hannes Suppanz Hannes Swoboda Maria Szecsi Julian Uher Erwin Weissel Karlheinz Wolff
VERLEGER UND VERWALTUNG	Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17 Telefon 0222/52 85 52	
EIGENTÜMER HERAUSGEBER UND REDAKTION	Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien A-1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22 Telefon 0222/65 37 65	
DRUCK	Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg A-2700 Wiener Neustadt, Wiener Straße 66 Telefon 0 26 22/82 61 Serie	
PREISE	Einzelnummer öS 60,— (inkl. MwSt.) Jahresabonnement öS 200,— (inkl. MwSt.) Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 100,—	
BANKVERBINDUNG	Postsparkassenkonto 1591.013	

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

5. Jahrgang · Nummer 4/79

Inhalt

EDITORIAL

Der alte Traum vom Nachtwächterstaat 417

Peter Kalmbach

Über gegenwärtige Rationalisierungs-
und Automatisierungstendenzen in der
Bundesrepublik Deutschland 423

Branko Horvath

Vergesellschaftetes Eigentum 437

Hans Reithofer

Neuorientierung der Sozialpolitik? 443

Robert Schediwy

Vorschlag für ein
Wirtschaftsstabilisierungsgesetz 461

Irene Geldner

Führt der Weg aus der Krise nach Utopia? 471

BERICHTE UND DOKUMENTE

Hajo Riese: Laudatio auf Kurt Rothschild
und Josef Steindl 485

BÜCHER

A. A. Schmid: Property, Power, and Public
Choice: An Inquiry into Law and Economics;
und
M. A. Lutz/K. Lux: The Challenge of Humanistic
Economics (Markus Stadler) 491

H. Bauer/W. Huber: Zur Finanzierung der
städtischen Verkehrsbetriebe in Österreich.
Probleme und Lösungsvorschläge als Beitrag
zu einer neuorientierten Nahverkehrspolitik
(Helmuth Preslmaier) 495

Jahresregister 1979

**Unsere
Autoren:**

IRENE GELDNER ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

BRANKO HORVATH ist Professor für Nationalökonomie an der Universität Belgrad

PETER KALMBACH ist Professor für Wirtschaftswissenschaft an der Universität Bremen

HELMUTH PRESLMAIER ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaft und Statistik der Arbeiterkammer Oberösterreich

HANS REITHOFER ist Leiter der Grundsatzabteilung im Bundesministerium für soziale Verwaltung

HAJO RIESE ist Professor für Theoretische Wirtschaftspolitik an der Freien Universität Berlin

ROBERT SCHEDIWY ist Leiter des Referats für Konsumgenossenschaften, gemeinwirtschaftliche und öffentliche Unternehmungen in der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

MARKUS STADLER ist Research Affiliate am Department of Economics der Universität Berkeley/Ca, USA

EDITORIAL

Der alte Traum vom Nachtwächterstaat

„Die Vereinigung Österreichischer Industrieller sieht in den vorliegenden Leitlinien nicht nur einen Katalog von Ansprüchen und Forderungen. Sie will mit diesen programmatischen Aussagen eine Charakterisierung ihres Selbstverständnisses geben. Mit diesem verbandspolitischen Orientierungsrahmen will sie ihre Verantwortung in Staat und Gesellschaft konkretisieren und ihre zukunftsbezogenen Handlungsmaximen ihren Mitgliedern und auch der Öffentlichkeit gegenüber darlegen.“

Mit diesen Sätzen beginnt das neue „Programm 80“ der Vereinigung Österreichischer Industrieller, das vor einigen Wochen der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Damit ist in einem verhältnismäßig kurzen Zeitraum das dritte derartige Programm einer Unternehmerorganisation präsentiert worden. 1978 veröffentlichten die Bundeskammer ihr sogenanntes „Grundsatzprogramm der Handelskammerorganisation“ sowie die Sektion Industrie ein „Strukturkonzept für die Industrie“.

Diese Häufung von Versuchen, den eigenen Standort zu bestimmen – denn dies ist eine wesentliche Funktion von Programmen – deutet auf den Grad politischer Desorientierung hin, der in der österreichischen Unternehmerschaft vorherrscht. Denn in zehnjähriger Regierungszeit hat die Sozialistische Partei Österreichs die Wirtschaft keineswegs zugrundegerichtet, wie das dem Freund-Feind-Denken mancher Unternehmer, vor allem aber ihrer Funktionäre, vielleicht entsprochen hätte. Dieses Phänomen verlangt geradezu nach Überlegungen über den eigenen Standort und die eigene Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft. Insofern fällt solchen Programmen auch eine wichtige demokratische Funktion zu.

Die beiden ersten Versuche waren jedoch eine Enttäuschung. Im Mittelpunkt dieser zwei Konzepte stand zwar seiner Bedeutung entsprechend das Verhältnis von Wirtschaft und Staat, doch konnte man sich offenbar nicht dazu durchringen, die heile Welt der vollkommenen Konkurrenz, in der die Unternehmer als alleinige Träger des wirtschaftspolitischen Geschehens alle Probleme in bestmöglicher Weise lösen, als Leitbild aufzugeben. Es fällt offenbar noch immer schwer, dem Staat – in der Programmatik wohlgermerkt, nicht in der

Praxis – mehr als eine etwas aufgewertete „Nachtwächterrolle“ zuzubilligen.

Auch das „Programm 80“ der Vereinigung Österreichischer Industrieller beschäftigt sich gleich auf seinen ersten Seiten mit dem für die Organisation so leidigen Problem. Dabei erregt eine Formulierung, die zu den bisher bekannten Aussagen von Unternehmervertretern im Widerspruch steht, die Aufmerksamkeit. Unter der Überschrift „Unser Verhältnis zum Staat“ wird festgestellt: „In unserem Bekenntnis zum wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft ordnen wir dem Staat durchaus *keine bloße Nebenrolle* zu. Vielmehr bedarf gerade die Marktwirtschaft eines handlungsfähigen Staates, der ihre Existenzbedingungen, wie unter anderem Wettbewerb und Freiheit des unternehmerischen Handelns, garantiert.“ Doch so erfreulich diese grundsätzlichen Aussagen sind, die Erwartung des Lesers wird enttäuscht, sie mit konkretem Inhalt ausgefüllt zu finden. Zunächst werden rund um diese Formulierung die Begriffe Konkurrenz und Marktwirtschaft in der altbekannten Idylle dargestellt. Da wird der Wettbewerb als „das wichtigste Organisationselement der Sozialen Marktwirtschaft“ bezeichnet, und als Wesensmerkmal des Wettbewerbssystems wird „die Dezentralisierung der Planungs- und Entscheidungsprozesse, an denen möglichst viele selbständige Entscheidungsträger teilnehmen sollen“, genannt. Dieses harmonische Grundkonzept wird noch durch einige Vokabel wie Selbständigkeit, Eigenverantwortung, Privateigentum und Leistung geschmückt und dann mit jenem Satz garniert, der die soeben vorgenommene grundsätzliche Bejahung der Staatstätigkeit in modernen Wirtschaftssystemen wieder auf ihren gewünschten Gehalt zurückführt. Es heißt: „Aufgabe des Staates ist es somit, die Bedingungen, unter denen in dezentraler Form wirtschaftlich geplant und entschieden werden kann, zu fördern und dort wiederherzustellen, wo sie gestört sind.“ Und schließlich: „Die Vereinigung Österreichischer Industrieller wendet sich daher dem Grundsatz nach gegen jede wirtschaftspolitische Intervention, die den Marktmechanismus stört, weil diese notgedrungen weitere Eingriffe nach sich zieht.“ Worauf diese etwas gewundenen Formulierungen hinauslaufen, wird wenig später klar: „Eine Vielzahl wirtschaftspolitischer Fehlentscheidungen und kurzsichtiger Eingriffe in den Marktmechanismus sowie Versäumnisse bei der wirksamen Bereinigung von Strukturproblemen haben unsere Wirtschaft mit Schwierigkeiten

konfrontiert ... notwendige Sanierungsmaßnahmen machen es daher unumgänglich, die bereits jetzt vorhandenen marktwirtschaftlichen Eingriffe und künftigen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik auf ihre Unbedenklichkeit und marktwirtschaftliche Systemkonformität hin zu überprüfen.“

Diese langen Zitate sollen keine Verteidigungsrede der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik einleiten, obwohl die Lektüre des „Programm 80“ geeignet wäre, auch einen der sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik zuweilen kritisch gegenüberstehenden Zeitgenossen dazu zu provozieren. Sie sollten nur zeigen, daß das überraschende grundsätzliche Ja der Industriellenvereinigung zu einer wirtschaftspolitisch aktiven Rolle des Staates in Wirklichkeit so ernst nicht gemeint war. Leider ist damit wieder einmal klargestellt, daß die Industriellenvereinigung nicht daran denkt, von der rituellen Bejammerung des eigenen Zustandes, an dem immer und prinzipiell der Staat schuld sein soll, abzugehen.

Es ist hier nicht der Ort, eine umfangreiche Untersuchung darüber anzustellen, welche Rolle dem Staat nun eigentlich in einem entwickelten kapitalistischen System zukommt. Hier können nur einzelne Aspekte aufgegriffen werden, die einige der wunden Punkte der Argumentation des „Programmes 80“ exemplarisch betrachten.

Durch den gesamten Grundsatzteil des „Programmes 80“ zieht sich das Wort Wettbewerb. Er ist, wie immer wieder beteuert wird, das zentrale Organisationselement des Wirtschaftsprozesses und bewirkt eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren etc. pp. Daher benötigt man eine Wettbewerbsordnung, denn „nur diese schützt vor der Lähmung des Marktmechanismus sowie der Abwälzung der Risiken fehlerhafter Planung auf die Allgemeinheit“. Der Staat hat für diese Wettbewerbsordnung zu sorgen.

Es ist nur recht und billig, daß der Leser – und auch der Unternehmer – nach so viel Beweihräucherung des Wettbewerbs auch erfährt, worin denn nun eine solche Wettbewerbsordnung bestehen soll. Schließlich ist ja anzunehmen, daß der Industriellenvereinigung hier etwas vorschwebt, was den Mißbrauch von Marktmacht und daraus resultierende Wettbewerbsverzerrungen und Störungen des Wirtschaftsgefüges verhindern soll. Wer dies erwartet, kann den tiefblauen Band getrost aus der Hand legen. Denn das, wozu sich die Industriellenvereinigung fast schon am Ende des 80-Seiten-Programms aufrafft, ist eher eine operettenhafte Aussage.

Hier ist im Kapitel „Wirtschaftsrecht und Wettbewerb“ zu lesen: „Die *vermeintliche* Macht der Anbieter, der man im wesentlichen durch das Kartellgesetz zu begegnen *trachtet* (sic!), wurde von einer *offensichtlichen* Macht der Abnehmer abgelöst... Das vorhandene rechtliche Instrumentarium wird in seiner praktischen Durchsetzbarkeit zwar den Bedürfnissen einer *Kontrolle der Anbieter* gerecht, nicht aber der *Nachfragemacht*. Besonderes Augenmerk muß den *Nachfragemonopolen der öffentlichen Auftraggeber* geschenkt werden...“ (Hervorhebungen von uns). Billiger geht's wohl nicht mehr. Wenn im Wettbewerb etwas nicht stimmt, dann sind die Konsumenten und die öffentliche Hand die Schuldigen.

Noch an einem zweiten Beispiel soll die Unzulänglichkeit des „Programmes 80“ gezeigt werden: an den Vorstellungen zur Industriepolitik. Die strukturpolitischen Betrachtungen des Programms stehen teilweise im Widerspruch zu anderen Vorschlägen. So heißt es hier: „Die Aufgabe der staatlichen Strukturpolitik ist es daher, die unternehmerische Strukturpolitik, die unternehmerische Innovation und Marktanpassung flankierend zu fördern, international bedingte Wettbewerbsverzerrungen aufzufangen und soziale Auswirkungen struktureller Anpassungen durch geeignete Übergangsmaßnahmen abzufedern. Die Strukturpolitik unterstützt die Entfaltung unternehmerischer Initiativen und *wird vom Markt her bestimmt*“ (Hervorhebungen von uns). Gerade die in der jüngsten Vergangenheit diskutierten Strukturschwächen der österreichischen Industrie zeigen, daß das Reagieren im Zeitpunkt der vor sich gehenden Marktveränderungen zu spät ist und nur allzu oft nicht in Richtung Strukturverbesserung geht. Nicht selten haben wir erleben müssen, daß wichtige Weichenstellungen der industriellen Entwicklung nicht vorgenommen wurden. Dabei liegt die „Schuld“ zum Teil in der bornierten Kurzsichtigkeit vieler Unternehmer, vor allem aber in der Tatsache, daß langfristige Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – wie Energie- und Rohstoffprobleme, Technologietransfer in die Dritte Welt, Umweltschutzmaßnahmen, Verkehrsplanung, Übergang zu know-how-intensiven Produkten und ähnliches – mit dem zwangsweise kurzfristigen Horizont eines Unternehmers und mit den bestenfalls mittelfristig wirkenden Knappheitssignalen des Preises nicht bewältigt werden können, sondern der staatlichen Absicherung bedürfen. Unserer Meinung nach ist es daher notwendig, Technologiekonzepte zu

entwickeln und den Strukturwandel auch durch staatliche Eingriffe in die langfristig notwendige Richtung – wo eine solche erkennbar ist – voranzutreiben.

Ungeachtet aller prinzipiellen Einwände gegen Staatseingriffe in weiten Teilen des Programms kommt die Industriellenvereinigung – offenbar aus Einsicht in die Notwendigkeit, die ja bekanntlich seit Engels die wahre Freiheit ist – zu der Schlußfolgerung: „Direkte Förderungen für die Industrie stellen ein wichtiges Instrument der Industriepolitik dar.“ Ob es aber möglich ist, die verschiedenen von der Industriellenvereinigung begrüßten staatlichen Förderungsmaßnahmen mit der Forderung in Einklang zu bringen, daß der Ansatzpunkt der Förderung „betriebswirtschaftlicher Natur“ zu sein hat, muß vorläufig dahingestellt bleiben. Dies hängt nicht zuletzt davon ab, wie oft Vertreter einzelner Industrien unter Mißachtung ihres eigenen Programms den Weg in die Wiener Himmelpfortgasse suchen werden.

So bleibt auch nach der Abfassung jenes Konzepts, das die wirtschaftspolitischen Leitlinien der Industriellenvereinigung in den wichtigen achtziger Jahren darstellen soll, das Selbstverständnis von Österreichs Industriellen und Managern ungeklärt diffus und vor allem unrealistisch. Man versucht, die Fiktion vom Markt als alleinigem Organisationsprinzip aufrechtzuerhalten, und übersieht dabei, daß sich seit den Zeiten eines Adam Smith, der seine Idealvorstellung einer Marktwirtschaft unter ganz anderen Rahmenbedingungen und gegenüber einer ganz anders strukturierten Staatsmacht formulierte, die Welt mehr als einmal völlig verändert hat. Man will den Staat in seiner tatsächlichen Funktion nicht zur Kenntnis nehmen und vollführt die abenteuerlichsten geistigen Verrenkungen, um dieses Ziel zu erreichen. Dadurch wird es unmöglich, den Markt als das zu sehen, was er ist: eine von mehreren Institutionen, deren sich die Gesellschaft bedient (bedienen muß), um die allokativen und distributiven Ziele zu erreichen.

Die Vereinigung Österreichischer Industrieller bzw. ihre Exponenten werden, falls sie die wirtschaftspolitische Diskussion in den achtziger Jahren mitbestimmen wollen, sich wohl oder übel dazu aufrufen müssen, die Probleme des kommenden Jahrzehnts mit Konzepten und Instrumenten der achtziger Jahre dieses und nicht des 18. Jahrhunderts zu bewältigen.

Über gegenwärtige Rationalisierungs- und Automatisierungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland

Peter Kalmbach

1. Die Frage, welche Auswirkungen der technische Wandel für die Situation der abhängig Beschäftigten hat, kann auf eine lange und ehrwürdige Tradition innerhalb der politischen Ökonomie zurückblicken. Seitdem David Ricardo in die dritte Auflage seiner „Principles of Political Economy and Taxation“ das zuvor nicht enthaltene Kapitel „On Machinery“ aufgenommen hat, ist die Frage nicht mehr von der Tagesordnung verschwunden, ob die Maschinerie zu Arbeiterfreisetzung und Arbeitslosigkeit für die abhängig Beschäftigten führt oder ob sich der technische Wandel ohne solche Konsequenzen vollzieht und die Lohn- und Gehaltsbezieher an den damit erzielbaren Produktivitätserhöhungen in angemessener Form partizipieren.

Eine zweite Frage im Zusammenhang mit dem technischen Wandel und vor allem mit der Automation ist spätestens seit Marx ebenfalls ein Punkt heftiger Auseinandersetzung – in diesem Fall vor allem in der soziologischen Literatur. Sie bezieht sich auf die Entwicklung der Bedingungen von Lohnarbeit im Verlauf der technisch-organisatorischen Entwicklung. Ist damit zu rechnen, daß sich im Zuge der technischen Entwicklung und vor allem mit dem Vordringen automatisierter Prozesse eine tendenzielle Reduktion der Entfremdung ergibt, wie das etwa von Blauner in seinem Buch „Alienation and Freedom“ zu entwickeln versucht wird? Oder ist weitere Taylorisierung der Arbeit und fortschreitende Dequalifizierung der Arbeitskräfte der Prozeß, der auch die Automatisierung begleitet, wie das Braverman in seinem vielbeachteten Buch „Labor and Monopoly Capital – The Degradation of Work in the 20th Century“ darstellt?

Es wäre ganz vermessen, im Rahmen eines kurzen Aufsatzes den Versuch zu unternehmen, diese Fragen zu beantworten. Möglich und sinnvoll scheint es uns aber zu sein, die gravierenden ökonomischen

und sozialen Veränderungen, die sich in den siebziger Jahren in der Bundesrepublik Deutschland vollzogen haben, vor dem Hintergrund der mit diesen Fragen angedeuteten Problemstellungen zu untersuchen. Dabei werden wir uns im folgenden schwergewichtig mit der Frage beschäftigen, welche Erkenntnisse die Entwicklung der letzten Jahre zum alten Streit zwischen Freisetzungs- und Kompensationstheorie liefert. Diese Schwerpunktsetzung entspricht zum einen der auch in den Sozialwissenschaften fortgeschrittenen Arbeitsteilung: Den Ökonomen ist die Analyse der quantitativen Beschäftigungswirkungen des technischen Fortschritts zugefallen, den Soziologen die Analyse der qualitativen Wirkungen (z. B. Auswirkungen auf Qualifikationsbedarf, Belastung, Dispositionsspielräume usw.). Zum anderen läßt sich die vorrangige Behandlung der quantitativen Beschäftigungswirkungen des technischen Fortschritts aber auch von der Sache her begründen. Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren hat sehr deutlich gemacht, daß die Durchsetzungschancen von Forderungen, die auf eine „Humanisierung des Arbeitslebens“ zielen, ganz wesentlich von der Arbeitsmarktsituation abhängen. Eine hohe Zahl von Arbeitslosen läßt auf Arbeitsinhalte gerichtete Forderungen in den Hintergrund treten, da Abbau der Arbeitslosigkeit zum vorrangigen gewerkschaftspolitischen Ziel wird, aber auch, weil der veränderten Arbeitsmarktsituation verminderte Durchsetzungschancen entsprechen.

Solche, hier nur anzudeutende Zusammenhänge geben einen Hinweis darauf, daß die Arbeitsfolgen des technischen Fortschritts durchaus nicht ausschließlich technologisch determiniert sind, vielmehr auch durch gesellschaftliche Kräfteverhältnisse beeinflußt werden. Da längerfristige Arbeitslosigkeit diese Kräfteverhältnisse verschiebt, wirken Freisetzungseffekte des technischen Fortschritts durchaus auch auf die qualitativen Beschäftigungseffekte fort. Insofern erscheint es sinnvoll, dem Problem der Freisetzung eine besondere Bedeutung zuzumessen.

2. Die ökonomische Entwicklung in den fünfziger und sechziger Jahren in der Bundesrepublik schien zu bestätigen, daß die an den technischen Fortschritt geknüpften Befürchtungen jeglicher Grundlage entbehrten. Die in einem Symposium zu Beginn der sechziger Jahre gestellte Frage „Has Capitalism Changed?“³⁴ schien zumindest in der Hinsicht positiv beantwortbar, daß kapitalistische Entwicklung nicht nur mit Vollbeschäftigung vereinbar ist, vielmehr sogar – wie im Falle der Bundesrepublik – eine rasch wachsende Zahl von Arbeitskräften scheinbar mühelos absorbiert werden kann. So stieg die Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik etwa zwischen 1950 und 1960 um rund 5 Millionen Personen bzw. um nahezu 25 Prozent. Noch eindrucksvoller ist die Entwicklung der Beschäftigten in der Industrie, deren Zahl in diesem Zeitraum um über 60 Prozent zunahm. Da diese Entwicklung mit einer beachtlichen Erhöhung der Arbeitsproduktivität und einem raschen technischen Wandel einherging, schien die Frage nach der Arbeiterfreisetzung durch die Maschine, die in der Literatur der zwanziger und dreißiger Jahre so große Beachtung gefunden hatte,

sich von selbst erledigt zu haben. Anachronistisch schienen Warnungen, wie die Emil Lederers, der 1931 schrieb: „Die verheerenden Wirkungen, die der technische Fortschritt nach sich ziehen kann, und zwar um so mehr, je wirksamer er die Erzeugungskapazität steigert, machen die gesellschaftliche Zügelung der technischen Entwicklung zu einer Lebensfrage der europäischen Nationen.“

Ganz ausgeräumt freilich waren die mit dem technischen Wandel verbundenen Befürchtungen nicht. So wurde etwa Mitte der sechziger Jahre von der IG Metall ein großer Kongreß unter dem Titel „Automation – Risiko und Chance“⁵ veranstaltet. Von den meisten Referenten wurde das Risiko freilich nicht in einer technologischen Arbeitslosigkeit gesehen, sondern eher in den mit technischem Wandel und Automation verbundenen Veränderungen in der Berufsstruktur und im Qualifikationsbedarf. Das Hauptproblem des technischen Wandels schien darin zu bestehen, daß vorhandene Qualifikationen entwertet werden und den Erwerbstätigen deshalb im Laufe ihres Erwerbslebens berufliche Veränderungen und mitunter mehrfache Umschulung zuge-
mutet werden müssen.

Davon, daß nicht alle Befürchtungen im Zusammenhang mit dem technischen Fortschritt der Vergangenheit angehörten, zeugt auch ein großangelegtes Forschungsprojekt des Rationalisierungskuratoriums der deutschen Wirtschaft, das zwischen 1963 und 1968 durchgeführt wurde⁶. Ein wesentliches Ergebnis dieser Untersuchung verband einen eher alarmierenden Sachverhalt mit einer insgesamt beruhigenden Botschaft.

Alarmierend war das Ergebnis, daß zwischen 1950 und 1960 nicht weniger als 9,6 Millionen Arbeitskräfte, zwischen 1976 und 1968 8,4 Millionen durch die Erhöhung der Arbeitsproduktivität in dem Sinne freigesetzt wurden, daß sie zur Herstellung der alten Produktionsmenge angesichts des Produktivitätsfortschritts nicht mehr benötigt wurden. Das bedeutet immerhin, daß pro Jahr durchschnittlich 6,3 bzw. 4,8 Prozent der Arbeitskräfte überflüssig geworden waren. Die Beruhigung angesichts solcher Zahlen wurde aber gleich mitgeliefert. Da tatsächlich in beiden Perioden die Zahl der Arbeitskräfte zugenommen hatte, war offensichtlich ein Mechanismus am Werk gewesen, der nicht nur für eine Kompensation, sondern sogar für eine Überkompensation dieser vom technischen Fortschritt ausgehenden Freisetzungstendenz gesorgt hatte. Dieser Mechanismus bestand in nichts anderem als in einer Wachstumsrate des Sozialprodukts, die genügend hoch war, um die vom technischen Fortschritt ausgehenden Freisetzungstendenzen mehr als auszugleichen. Die Studie glaubte daraus den Schluß ziehen zu können, daß eine solche Kompensation auch für die Periode 1968 bis 1980 Gültigkeit haben werde. Sie kam zu dem Ergebnis, daß es bis 1980 lediglich in der Landwirtschaft zu einer Abnahme der Arbeitskräfte kommen würde (wie das schon zwischen 1950 und 1968 der Fall gewesen war), für den sekundären und tertiären Sektor wurde dagegen eine so starke Zunahme an Arbeitskräften prognostiziert, daß die Vollbeschäftigung trotz der theoretisch ermittelten Zahl an freigesetzten Arbeitskräften von 10,6 Millionen als gesichert vorausgesagt wurde.

Die tatsächliche Entwicklung hat diese Prognose bereits heute nachteilig widerlegt. Weiter abgenommen hat, wie prognostiziert, die Zahl der in der Landwirtschaft arbeitenden Personen, sie betrug 1978 nur noch rund 1,6 Millionen bzw. 6,4 Prozent aller Erwerbstätigen. Dagegen nahm nur bis 1970 die Zahl der im sekundären Sektor Beschäftigten noch zu, um dann zwischen 1970 und 1977 von 13 Millionen auf 11,3 Millionen, also um 1,7 Millionen abzunehmen (1978 11,4 Millionen). Der tertiäre Sektor (einschließlich Staat) wuchs zwar in diesem Zeitraum noch um 0,7 Millionen Arbeitskräfte an (bis 1978 um 0,8 Millionen), aber das reichte bei weitem nicht aus, eine Vollbeschäftigung der Arbeitskräfte zu gewährleisten. Seit 1970 nahm vielmehr die Zahl der Arbeitslosen zu, um dann 1975 erstmals seit 1954 wieder die Millionen-grenze zu überschreiten. In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik seit 1970 wiedergegeben. Da als Arbeitslose nur die bei Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen erfaßt werden, fallen aus diesen Zahlen all die Ausländer, deren Arbeitsverträge nicht verlängert wurden oder die angesichts der Arbeitsmarktsituation in ihre Heimat zurückgekehrt sind, genauso heraus wie diejenigen, die die Arbeitsplatzsuche aufgegeben haben, oder die Jugendlichen, die überhaupt noch keine Chance einer Arbeitsaufnahme hatten, ohne sich deshalb immer als Arbeitslose registrieren zu lassen. Zumindest teilweise wird dem durch die Erfassung einer stillen Reserve Rechnung zu tragen versucht, deren Höhe deshalb ebenfalls in die Tabelle aufgenommen wurde; registrierte Arbeitslose und stille Reserve zusammen geben eine Vorstellung vom Ausmaß des Arbeitslosenproblems.

Tabelle 1

**Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik
Deutschland 1970–1978
(in Tsd.)**

	Erwerbstätige in Land- und Forstwirtschaft	Erwerbstätige im produzie- renden Ge- werbe	Erwerbstätige im Dienstlei- stungssektor a)	Registrierte Arbeitslose	Stille Reserve	Arbeitslose insgesamt
1970	2.262	13.024	11.382	149	—	149
1971	2.144	12.989	11.592	185	92	277
1972	2.038	12.815	11.802	246	147	393
1973	1.954	12.830	11.928	273	156	429
1974	1.882	12.398	11.935	582	206	788
1975	1.823	11.615	11.885	1.074	480	1.554
1976	1.743	11.400	11.945	1.060	561	1.621
1977	1.655	11.330	12.059	1.030	609	1.639
1978	1.608	11.373	12.228	993	642	1.635

a) Zusammengefaßt sind hier „Handel und Verkehr“ sowie „Sonstige Wirtschaftsbereiche (Dienstleistungen)“ in der Diktion des Statistischen Bundesamtes

Quellen: Wirtschaft und Statistik, mehrere Jahrgänge

Autoren-gemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1979 (insgesamt und regional), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 12. Jg. (1979), S. 28

Tabelle 2

**Bestimmung des künftigen Beschäftigungsgrades
(bei unterschiedlichem gesamtwirtschaftlichem Wachstum)**

	Einheit	Alternativen		
		I	II	III
Aufnahmen zu den Alternativen des Wirtschaftswachstums (BIP)	Veränd. in % ^{a)}	3,0	3,5	5,0
Tarifliche Wochenarbeitszeit	Stunden	40	38	40
Tariflicher Urlaub	Arbeitstag ^{b)}	30	27	30
	1977	1989		
Arbeitsmarktbilanz	Basisjahr	Vorauss. Höhepunkt des inl. Kräfteangebots 1.000 Personen		
Nachfrage nach Arbeitskräften				
Erwerbstätige	25.021	23.400	25.000	26.550
Selbständige u. mithelf. Familienangehörige	3.707	3.000	3.000	3.000
Beschäftigte Arbeitnehmer	21.314	20.400	22.000	23.550
dar.: Ausländer	1.873	1.380	1.400	1.750
Angebot an Arbeitskräften Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose)	26.560	27.200	27.200	27.500
Inländer	26.051	26.400	26.500	27.100
Ausländer (alternat. Annahme)	24.086	24.900	25.000	25.300
Stille Reserve (alternat. Annahme)	1.965	1.500	1.500	1.800
Nachrichtlich: Demograph. bedingt inl. Angebot	509	800	700	400
Überschuß an Arbeitskräften	24.595	25.700	25.700	25.700
Offene Reserve (registr. Arbeitslose)	1.539	3.800	2.200	950
dar.: Ausländer (alternat. Annahme)	1.030	3.000	1.500	550
Stille Reserve (alternat. Annahme)	92	120	100	50
Nachrichtlich: Arbeitslosenquote in %	509	800	700	400
	4,6	12,8	6,4	2,3

a) Durchschnittliche jährliche Veränderung des realen Brutto-lohnprodukts in %. –

b) Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung betrug der durchschnittliche Urlaub im Jahre 1977 25,1 Arbeitstage

Quelle: J. Gattinger, A. Krumper, H. Russ, Wachsendes Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt bis Ende der achtziger Jahre – Folgerungen für die Beschäftigungspolitik.
In: ifo-Schnelldienst Nr. 18– 19/1978, S. 102.

Die Prognosen über die zukünftige Beschäftigungsentwicklung müssen ebenfalls recht pessimistisch stimmen. Schon heute steht fest, daß trotz Abnahme der Bevölkerungszahl das Erwerbstätigenpotential bis 1988 zunehmen wird – die Schätzungen liegen bei einer Zunahme von etwa einer Million Erwerbspersonen. Für das Jahr 1989, dem Jahr des voraussichtlichen Höhepunktes des inländischen Arbeitskräfteangebots, ist vom Ifo-Institut die Bestimmung des Beschäftigungsgrades unter alternativen Annahmen versucht worden. Die Annahmen und Ergebnisse sind in Tabelle 2 zusammengestellt. Danach wäre bei einer durchschnittlichen realen Wachstumsrate von 3 Prozent 1989 mit einer Arbeitslosenquote von 12,8 Prozent zu rechnen, bei einer Wachstumsrate von 3,5 Prozent, die als wahrscheinlichste Größe gilt, immerhin noch mit einer Arbeitslosenquote von 6,4 Prozent. Das bedeutet, daß auch nach der wahrscheinlichsten Variante mit einer weiter zunehmenden Arbeitslosenquote gerechnet werden muß.

3. Die seit 1975 in der Bundesrepublik herrschende Arbeitslosigkeit läßt natürlich nicht umstandslos den Schluß zu, daß die alten, in den fünfziger und sechziger Jahren durch die reale Entwicklung verdrängten Probleme im Zusammenhang mit der technischen Entwicklung wieder zum Vorschein gekommen sind. Folgt man der vorherrschenden Interpretation, die durch den äußerst einflußreichen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in jährlich erscheinenden Gutachten beträchtliche Wirksamkeit entfaltet, so ist die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik letztlich durch die Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten, also durch die Gewerkschaften selbst verschuldet. Die Argumentation ist denkbar einfach: Die Gewerkschaften haben, insbesondere seit 1969, Lohnerhöhungen durchgesetzt, die von den Unternehmern nur in der Erwartung akzeptiert wurden, daß über eine entsprechende Preiserhöhung eine befriedigende Profitmarge aufrechterhalten werden könne. Die Gefahr einer sich beschleunigenden Inflation veranlaßte die Notenbank zu einer restriktiven Geldpolitik mit dem Ergebnis, daß die Unternehmen die Preiserhöhungen nicht in dem erwarteten Umfang realisieren konnten und deshalb Profiteinbußen hinnehmen mußten. Mit den sinkenden Profiten wurden die Investitionen mangels Finanzierungsmöglichkeiten und/oder wegen gesunkener Investitionsneigung eingeschränkt, und die zurückgehende Investitionstätigkeit führte letztlich zur Reduktion gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und damit zu Beschäftigungsabbau und Arbeitslosigkeit.

Die zunehmende Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik wird mit einer solchen Interpretation letztlich den abhängig Beschäftigten und ihren Organisationen selbst angelastet. Die von ihnen durchgesetzten hohen Nominallohnsteigerungen, deren Überwälzung auf die Preise aus gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen nicht zugelassen werden konnte, sind die eigentliche Ursache der Arbeitslosigkeit, indem sie eine „Investitionsschwäche“ auslösten. Ganz konsequent wird eine Beschränkung der Lohnerhöhungen gefordert, damit Profite und davon abgeleitet Investitionsneigung und Investitionsfinanzierungsmög-

lichkeit wieder zunehmen, mit dem Effekt, daß das Wachstum des Sozialprodukts und die Beschäftigung wieder erhöht werden.

Eine solche Interpretation der Arbeitslosigkeit läßt ganz offensichtlich keinen Raum für die Vorstellung, daß die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik irgend etwas zu tun hat mit verstärkten Rationalisierungsbemühungen der Unternehmen und mit der Automatisierung von Produktionsprozessen. Die technischen und arbeitsorganisatorischen Veränderungen, die sich in verschiedenen Branchen abspielen, bleiben unberücksichtigt, die Arbeitslosigkeit wird auf die Investitionsschwäche zurückgeführt, die ihrerseits auf die Profitreduktion zurückgeführt wird. Nur eine Revision der von den Gewerkschaften für die abhängig Beschäftigten durchgesetzten Verteilungsveränderung verspricht einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Die Entwicklung insbesondere seit 1975 hat den ideologischen Charakter dieser Interpretation der Arbeitslosigkeit immer deutlicher werden lassen. Seit 1975 ist die zuvor gefallene Kapitalrentabilität wieder erheblich angestiegen, die Profite sind erheblich schneller gestiegen als die Löhne, aber die Zahl der Arbeitslosen ist, trotz deutlicher Konjunkturbelebung, bis letztes Jahr nahezu konstant geblieben und nimmt auch inzwischen nur ganz zögernd ab. Die Profiterhöhung führt also – im Gegensatz zu zugrundeliegenden Erklärungen – keinesfalls zu einem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit. Das hängt aber, wie jetzt zu begründen sein wird, ganz entscheidend mit den veränderten Kapitalverwertungsbedingungen in der Bundesrepublik in den siebenziger Jahren zusammen, die nur in sehr indirekter Weise mit den vorangegangenen Lohnerhöhungen zu tun haben. Die Automatisierungsprozesse und Rationalisierungsmaßnahmen, die sich gegenwärtig vollziehen, lassen sich nur vor diesem Hintergrund verstehen.

Das rasche Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik der fünfziger und sechziger Jahre hat eine Reihe von Ursachen, die hier nicht näher dargestellt werden können, deren Analyse aber zeigt, daß das vielbeschworene „Wirtschaftswunder“ durchaus reale und wenig wunderbare Eigenschaften hatte. Eine zentrale Rolle spielte dabei die sich sehr kräftig entwickelnde Weltmarktnachfrage, von der die Bundesrepublik einen steigenden Anteil auf sich ziehen konnte, nicht zuletzt deshalb, weil auf Grund einer unterbewerteten DM deutsche Waren besonders billig waren und deutsche Produzenten damit einen erheblichen Wettbewerbsvorteil hatten. Die Exporte der deutschen Wirtschaft stiegen weit schneller als das Sozialprodukt, insbesondere die Industrie wurde und ist in sehr hohem Maße vom Export abhängig.

Die hohen Exporte der Bundesrepublik (1978 immerhin 27 Prozent des Bruttosozialprodukts) mußten sich auf die Dauer als durchaus zweischneidige Angelegenheit erweisen. Da ihnen keine entsprechend hohen Importe gegenüberstanden und auch der private Kapitalexport lange hinter dem Kapitalimport zurückblieb, wurde die Bundesrepublik mehr und mehr zu einem Störfaktor für das internationale Währungssystem, denn rein saldenmechanisch mußten den permanenten Zahlungsbilanzüberschüssen anderswo Defizite gegenüberstehen. Per-

manente Schuldner- und Gläubigerpositionen sind mit einem funktionierenden Weltwährungssystem jedoch nicht vereinbar. Die laufenden Zahlungsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik trugen insofern erheblich dazu bei, daß das internationale Währungssystem in immer größere Schwierigkeiten geriet.

Um den Ast nicht abzusägen, auf dem man saß, erwies es sich für die Bundesrepublik als notwendig, erst Aufwertungen der D-Mark vorzunehmen, später dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen zuzustimmen, die zu weiteren Aufwertungseffekten führten. Die Höherbewertung der D-Mark hat nicht, wie vielfach erwartet wurde, zu einem Abbau der Exportüberschüsse geführt, da ausgebaute Auslandsmärkte sich offenkundig als recht resistent gegenüber Preiserhöhungen erweisen⁷.

Trotzdem hat sich die internationale Konkurrenzsituation für zahlreiche deutsche Anbieter verändert: Die neuen Wechselkursrelationen machten neue Strategien erforderlich, um Auslandsmärkte zu behaupten und um am Inlandsmarkt nun konkurrenzfähigen (ausländischen) Anbietern Paroli bieten zu können.

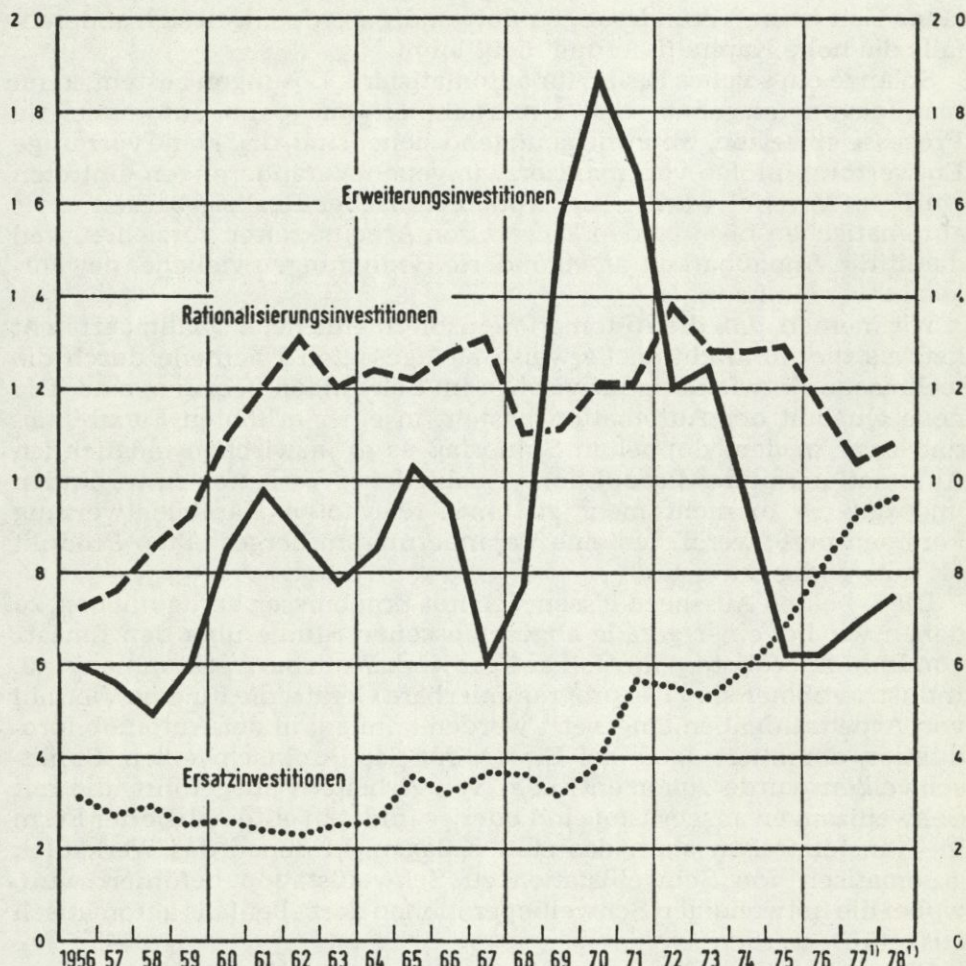
Im wesentlichen lassen sich zwei Strategien identifizieren. Die erste besteht darin, daß die zuvor ganz auf Warenexport orientierte deutsche Industrie nun verstärkt dazu übergeht, Kapital zu exportieren bzw. Direktinvestitionen im Ausland durchzuführen. Damit wird eine vom englischen und amerikanischen Kapital schon längst praktizierte Strategie nun auch mit bemerkenswerter Verspätung vom deutschen Kapital übernommen. Zum zweiten wird nun, unter den veränderten Konkurrenzverhältnissen, verstärkt versucht, alle Möglichkeiten der Stückkostensenkung zu realisieren. Von der Erweiterung der Produktionskapazitäten verlagert sich der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit nun verstärkt auf Rationalisierungsinvestitionen. Ein Blick auf die Entwicklung der Investitionen seit 1970 macht das genügend klar. Während die Erweiterungsinvestitionen sehr stark abnahmen, blieben die Rationalisierungsinvestitionen nahezu konstant und wurden damit zum dominierenden Investitionsmotiv (siehe Graphik).

4. Die bisher skizzierten Entwicklungen lassen zwar erkennen, welche Veränderungen der Kapitalverwertungsbedingungen in der Bundesrepublik sich im Verlaufe der siebziger Jahre vollzogen haben, können für sich allein genommen aber noch nicht begründen, weshalb Rationalisierung und Automatisierung – beides Prozesse, die es ja auch zuvor gegeben hatte – nun Arbeitslosigkeit zur Folge haben, während das früher nicht der Fall gewesen war.

Um das zu verstehen, muß man die gegenwärtig sich vollziehenden Formen der Automation und Rationalisierung näher unter die Lupe nehmen. Sie treten in durchaus verschiedenen Varianten auf und haben Auswirkungen auf ganz unterschiedliche Arbeitskräfte. Sucht man dennoch Gemeinsamkeiten zu erkennen, so stößt man auf folgendes. Bei allen Unterschieden zwischen den einzelnen heute stattfindenden Automatisierungsvorgängen fällt auf, daß sich insofern eine neue Qualität der Automation ergeben hat, als die ihr bisher nachgesagte

Struktur der Investitionen in der verarbeitenden Industrie

in Preisen von 1970, Mrd. DM



1) Geschätzt.

Quelle: Ifo-Investitionstest, Berechnungen des Ifo-Instituts.

IFO-INSTITUT für Wirtschaftsforschung München

322/78



Starrheit im Verschwinden begriffen ist. Nach einer weitverbreiteten, in der betriebswirtschaftlichen Literatur fest verankerten Sicht, ist der Preis, den ein Betrieb für eine automatisierte Lösung bezahlen muß, eine erhebliche Starrheit der Produktion: Er wird einerseits zu einer Standardisierung seines Produkts gezwungen, kann also keine Varianten produzieren, andererseits wird die Veränderung zum Problem; das in eine automatisierte Anlage investierte Kapital ist nach herkömmlicher Vorstellung nur dann rentabel angelegt, wenn eine ausreichend lange Zeit damit ein unverändertes Produkt hergestellt werden kann. Die Notwendigkeit vorzeitiger Veränderungen führt zur Kapitalentwer-

tung, jede Automation steht damit unter dem Risiko, daß vorzeitige Veränderungen notwendig werden. Die Rentabilität einer Automation scheint damit an die Bedingung geknüpft, daß über eine genügend lange Zeit keine Veränderungen notwendig werden, weil sich anderenfalls die hohe Kapitalfixierung nicht lohnt.

Solange ein solches Risiko für automatisierte Lösungen besteht, kann man davon ausgehen, daß Unternehmen nur dann automatisierte Prozesse einsetzen, wenn sie genügend sicher sind, daß keine vorzeitige Entwertung infolge von markterzwungenen Veränderungen eintreten wird. Im Zweifel werden sie, trotz technischer Realisierbarkeit einer automatischen Lösung, den Einsatz von Arbeitskräften vorziehen, weil damit die Anpaßbarkeit an veränderte Bedingungen viel eher gewährleistet werden kann.

Wir meinen, daß die Automation insofern eine neue Qualität erreicht hat, als die ihr traditionellerweise nachgesagten Nachteile durch die technische Entwicklung inzwischen im Schwinden begriffen sind. Die neue Qualität der Automation besteht in einer erhöhten Flexibilität, und zwar in dem doppelten Sinn, daß es a) inzwischen möglich ist, Automation mit der Produktion verschiedener Varianten zu verbinden und daß es b) nicht mehr zu einer relevanten Kapitalentwertung kommen muß, wenn sich eine Veränderung im hergestellten Produkt als notwendig erweist.

Diese beiden Aussagen lassen sich mit Ergebnissen verdeutlichen, zu denen wir bei einer gerade abgeschlossenen Studie über den Einsatz von Industrierobotern im Volkswagenwerk Wolfsburg gekommen sind. Industrieroboter sind frei programmierbare Geräte, die für eine Vielzahl von Arbeitsaufgaben eingesetzt werden können; in der Automobilproduktion dominiert dabei der Einsatz für das Punktschweißen. Punktschweißen wurde zuvor entweder von Arbeitern ausgeführt, die mit Schweißzangen ausgerüstet sind oder es findet in automatisierter Form in Transferstraßen statt, das sind Anlagen, in denen das Werkstück automatisch von Schweißstation zu Schweißstation befördert wird, wobei die notwendigen Schweißoperationen dort ebenfalls automatisch ausgeführt werden.

Eine solche Transferstraße hat einen doppelten Nachteil. Zum einen ist es schwierig oder doch zumindest sehr kapitalaufwendig, verschiedene Varianten eines Autotyps zu schweißen, denn es müssen dafür mehr Schweißstationen installiert werden als für jede einzelne Variante notwendig sind. Zum zweiten bedeutet eine Veränderung am zu schweißenden Werkstück eine erhebliche Kapitalentwertung. Die Anlage muß vollständig umgebaut und verändert werden, wobei hohe Lohn- und Materialkosten anfallen und außerdem eine erhebliche Stillstandszeit entsteht. Dies führt dazu, daß nur bei sehr hohen Serien und nur bei genügender Sicherheit über die Invariabilität eines Teils solche Transferstraßen Anwendung finden. Wo das nicht gesichert erscheint, werden Punktschweißer eingesetzt.

Mit der Möglichkeit, Industrieroboter anzuwenden, verändert sich das radikal. Deren Programmierbarkeit erlaubt zum einen, verschiede-

ne Programme mit ein und demselben Gerät auszuführen, die Herstellung verschiedener Varianten wird somit ohne zusätzlichen Kapitaleaufwand möglich. Veränderungen bedeuten zum anderen nicht mehr Kapitalentwertung: Die Geräte müssen lediglich – mit einem äußerst geringen Arbeitsaufwand übrigens – auf ein neues Programm umprogrammiert werden, und die neue Arbeitsaufgabe kann dann mit ein und demselben Gerät ausgeführt werden.

Was hier am Beispiel der Industrieroboter erläutert wurde, gilt auch für andere heute relevante Formen der Automatisierung. Deren entscheidende Neuerung besteht in der erhöhten Flexibilität, die zuvor nur durch Arbeitskräfteeinsatz erreichbar erschien und gerade dadurch vielfach die Unternehmen davon abhielt, automatisierte Lösungen zu wählen. Gerade weil diese klassischen Nachteile der Automation durch die technische Entwicklung, vor allem im Bereich elektronischer Steuerung, im Schwinden begriffen sind, ist die Automation heute wieder zu einer sehr viel stärkeren Bedrohung für die Arbeitskräfte geworden.

5. Das hier gewählte Beispiel des IR-Einsatzes könnte insofern zu Mißverständnissen Anlaß geben, als hiervon im wesentlichen kurzfristig angelernte Arbeitskräfte betroffen sind, die Automatisierung also hier auf die Ersetzung kurzzyklischer repetitiver Teilarbeit gerichtet ist. Es ist nun aber geradezu ein Kennzeichen der neuen Automatisierungstechnologien, die in der Bundesrepublik Anwendung finden, daß sie nicht nur repetitive Teilarbeiter zu ersetzen in der Lage sind, sondern gerade durch ihre hohe Flexibilität auch Facharbeitertätigkeiten automatisieren und vor allem auch in den bislang von Arbeitslosigkeit immer sehr viel weniger betroffenen Bereich der Angestellten vordringen. Die Veränderungen, die sich hier vollzogen haben, werden durch die Arbeitslosenzahlen deutlich. Zwar sind die Angestellten in der Bundesrepublik auch heute noch unterschiedlich von Arbeitslosigkeit betroffen, ihr Anteil an den Arbeitslosen hat aber rapide zugenommen. 1976 war er doppelt so hoch wie in der Rezession 1967⁶.

Im Gegensatz zu früheren Rationalisierungsprozessen spielen sich die heutigen Automatisierungsvorgänge also auf sehr verschiedenen Ebenen ab: Betroffen sind nicht nur ungelernte Arbeitskräfte, sondern Facharbeiter wie Drucker, Fräser, Feinmechaniker, die nicht nur durch neue Prozeßinnovationen von Freisetzung bedroht sind, sondern auch durch gleichzeitige Produktinnovationen und durch Produktökonomisierung. So werden etwa verstärkt mechanische durch elektronische Funktionslösungen ersetzt (Beispiele: Uhren, Registrierkassen, Fernschreiber usw.), die einen sehr viel geringeren Arbeitsaufwand erfordern und häufig Facharbeitertätigkeiten (z. B. Feinmechaniker) durch einfache Anlern Tätigkeit ersetzbar machen. Aber auch ohne die Möglichkeit, auf neue Technologien zurückgreifen zu können, vollzieht sich ein laufender Prozeß der Produktökonomisierung. Die heutigen Modelle von VW sind z. B. nicht nur wegen der verringerten Absatzchancen des „Käfers“ entwickelt worden, sondern auch, weil mit den neuen Modellen erste eine strenge Produktökonomisierung möglich wurde:

Reduktion der Teilezahl pro Wagen, Realisierung des Gleichteileprinzips usw.

Ein vergleichbarer Prozeß spielt sich in den Büros ab. Bürotätigkeiten galten lange Zeit als nicht automatisierbar, weil die Vorgänge zu wenig standardisiert erschienen. Angesichts des Standes und der voraussichtlichen Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung und der Informationstechnologien kann davon nicht mehr die Rede sein; nach Meinung von Experten liegt im Bereich der Bürotätigkeiten sogar die eigentliche „Rationalisierungsreserve“ für kapitalistische Unternehmen. Das gilt für Verwaltungstätigkeiten wie für Schreibarbeiten; betroffen sind damit sowohl Sachbearbeiter wie Schreibkräfte. Die Automatisierung der Schreibdienste betrifft natürlich vor allem weibliche Arbeitskräfte, man spricht bereits von einer „Entfeminisierung der Büros“.

6. Die Rationalisierungstendenzen insbesondere im Facharbeiter- und Angestelltenbereich haben sehr deutlich gemacht, daß neben dem wieder sehr real gewordenen Problem der technologischen Arbeitslosigkeit mit ihrer disziplinierenden Wirkung auf die abhängig Beschäftigten, sich seit Beginn der siebziger Jahre auch das Problem des Qualifikationsverlustes und damit der lohngruppenmäßigen Abgruppierung mit neuer Schärfe stellt. Bevor abschließend einige Ausführungen zu den gewerkschaftlichen Reaktionen auf die rationalisierungsbedingten Gefährdungen der Lohn- und Gehaltsabhängigen erfolgen, soll ganz kurz auf das Problem der Automationsfolgen für die Arbeitsbedingungen eingegangen werden.

Die Untersuchungen, die darüber in der Bundesrepublik vorliegen, haben überwiegend die sogenannte „Polarisierungsthese“ bestätigt. Im Zuge der Mechanisierung und Automatisierung von Produktionsprozessen kommt es weder zu einer durchgängigen Tendenz der Dequalifizierung noch eindeutig zu neuen und erhöhten Qualifikationsanforderungen⁹. Es kann keine Rede davon sein, daß der Automationsarbeiter im Normalfall über höhere Qualifikationen verfügen muß, häufig ist das Gegenteil der Fall. Keinesfalls bestätigt hat sich die These, daß sich im Zuge der technischen Entwicklung mehr und mehr der Arbeiter-Ingenieur herausbildet, wie das etwa Serge Mallet¹⁰ vermutete. Der Regelfall ist vielmehr, daß sich für eine begrenzte Zahl von Arbeitskräften ein gewisses Mehr an Qualifikationsanforderungen ergibt, für eine größere Zahl ist die Automation dagegen mit Dequalifikationstendenzen verbunden, indem bestimmte Kompetenzen, die durch Lehre und/oder langjährige Erfahrung erworben wurden, überflüssig werden.

Ähnlich ambivalent stellt sich die Belastungsentwicklung dar. Abgenommen hat in der Regel die physische Belastung, zugenommen die psychische; zugenommen hat vielfach auch die Taktbindung der Arbeitskräfte, die Dispositionsspielräume und Kooperationsmöglichkeiten sind zurückgegangen.

7. Die hier nur skizzenhaft angedeuteten Entwicklungen zeigen, daß die Gefahr des Arbeitsplatzverlustes in der Bundesrepublik für ganz unterschiedliche Arbeitskräfte wieder sehr real geworden ist und

ebenso die Gefahr des Qualifikationsverlustes und der lohngruppenmäßigen Abgruppierung.

Diese Prozesse haben bei den deutschen Gewerkschaften nur zögernd zu einer Revision ihrer Strategien geführt. In den fünfziger und sechziger Jahren ging es ihnen fast ausschließlich darum, eine angemessene „Wachstumsdividende“ zu erzielen; die Idee der Sozialpartnerschaft wurde von zahlreichen Gewerkschaftsführern akzeptiert und ließ sie eine Lohnpolitik betreiben, die den Akkumulationsprozeß nicht störte. Mit der Krise 1966/67 wurde diese Politik erstmals nachhaltig in Frage gestellt, radikale Folgerungen wurden daraus nicht gezogen. Zwar kam es 1968 zu einem Rationalisierungsschutzabkommen zwischen der IG Metall und den Arbeitgebern, aber darin waren keinerlei Einschränkungen der unternehmerischen Dispositionsmöglichkeiten vorgesehen, lediglich bestimmte Zahlungen an die Rationalisierungsoffer.

Die Tarifauseinandersetzungen des Jahres 1978 machen deutlich, daß die Gewerkschaften inzwischen begriffen haben, daß eine nur auf monetäre Kompensation für rationalisierungsbedingten Arbeitsplatzverlust gerichtete Politik unzureichend ist. In den Arbeitskämpfen der Druck-, der Metall- und der Eisen- und Stahlindustrie ging es jeweils um die Fragen, die unmittelbar mit den gegenwärtigen Rationalisierungsprozessen zusammenhängen. Die Drucker und Metallarbeiter konnten nur Teile ihrer Forderungen realisieren, der Streik in der Eisen- und Stahlindustrie endete de facto mit einer Niederlage der IG Metall, da das erklärte Ziel, schrittweise die 35-Stunden-Woche zu erreichen und damit die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, nicht erreicht wurde. In diesem Streik wurde deutlich, daß die disziplinierende Wirkung der Arbeitslosigkeit bereits eine deutliche Machtverschiebung zugunsten des Kapitals bewirkt hat. Ein Indiz dafür: In der Tarifauseinandersetzung wurde ein sogenannter „Tabukatalog“ der Arbeitgeber bekannt, der die „essentials“ der Unternehmer enthielt, über die sie keinesfalls zu Kompromissen bereit sind; darunter befindet sich z. B. die Verteidigung der 40-Stunden-Woche.

Die aktuelle Situation ist somit dadurch gekennzeichnet, daß zwar eine zunehmende Konfliktbereitschaft der Gewerkschaften erkennbar wird, wobei die Basis eine wichtige Rolle spielt und die Gewerkschaftsführungen zunehmend in Bedrängnis bringt. Gleichzeitig hat sich die objektive Situation zuungunsten der Gewerkschaften entwickelt und droht, durch die Rationalisierungsprozesse weiter in diese Richtung zu gehen. Um das zu verhindern, werden sich die Gewerkschaften trotz ihrer verringerten Durchsetzungschancen zunehmend auf Auseinandersetzungen einlassen müssen, die die unternehmerische Dispositionsfreiheit über Produktionsmittel unmittelbar betreffen und die deshalb ungleich härter bekämpft werden als Lohnforderungen. Es ist gegenwärtig eine offene Frage, ob die deutschen Gewerkschaften mit ihrer wirtschaftsfriedlichen Nachkriegstradition dazu in der Lage sein werden, auf diese neue Situation angemessen zu reagieren.

- 1 Blauner, R., *Alienation and Freedom*, Chicago/London 1964
- 2 Braverman, H., *Labor and Monopoly Capital – The Degradation of Work in the 20th Century*, New York/London 1974
- 3 Tsuru, S. (Ed.), *Has Capitalism Changed?*, Tokyo 1961
- 4 Lederer, E., *Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit*, Tübingen 1931, S. V.
- 5 IG Metall, *Automation – Risiko und Chance*, 2 Bände, Frankfurt 1965
- 6 RKW (Hrsg.), *Sieben Berichte, Kurzfassung der Ergebnisse* (1. Band des Forschungsprojekts: Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik), Frankfurt 1970
- 7 Kaldor weist darauf hin, daß umgekehrt viel zu optimistische Erwartungen an die Preiselastizität bei einer Abwertung geknüpft wurden. Siehe Kaldor, N., *The Effect of Devaluations on Trade*, in: *Further Essays in Applied Economics*, London 1978, S. 99 ff.
- 8 Siehe dazu Autorengemeinschaft, *Zur Beschäftigungslage der Angestellten*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 9. Jg. (1976), S. 302 ff.
- 9 Siehe vor allem H. Kern/M. Schumann, *Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein*, Frankfurt/M. 1974
- 10 Mallet, S., *Die neue Arbeiterklasse*, Neuwied/Berlin 1972

Vergesellschaftetes Eigentum

Branko Horvath*

Produktion impliziert Aneignung. Das Ergebnis der Produktion – das Produkt – gehört immer irgendjemandem. In einem Wirtschaftssystem sind daher Eigentumsverhältnisse immer Produktionsverhältnisse und umgekehrt.

In warenproduzierenden Gesellschaften werden Eigentumsverhältnisse gesetzlich geregelt. Eigentumsrechte werden geschaffen. Im römischen Recht war die Theorie der Eigentumsrechte schon voll entwickelt. Die grundlegenden Ideen wurden später nur noch geringfügig verändert. Die Römer verstanden das Eigentumsrecht als die unbegrenzte, absolute und ausschließliche Gewalt eines Menschen über einen Gegenstand. Das bürgerliche Recht ersetzte das Konzept der Gewalt durch ein Konzept subjektiver Rechte, die es einer Person erlauben, mit einer Sache in bestimmter Weise umzugehen. Zur Zeit des französischen Code Civil – der ein Wendepunkt in der Entwicklung des bürgerlichen Rechts ist – wurden Eigentumsrechte definiert als *ius utendi, fruendi et abutendi* (das Recht, eine Sache zu gebrauchen, ihre Früchte zu genießen und die Sache aufzugeben).

Sowohl nach römischen als auch nach bürgerlichen Vorstellungen bedeutet Eigentum den Ausschluß anderer von der Kontrolle über eine Sache.

Basierend auf der römisch-bürgerlichen Rechtstheorie unterschied die sozialistische Tradition drei Arten von Eigentum: *privates*, *kooperatives* und *staatliches*. Hier wurde der Markstein durch das sowjetische Zivilrecht aus dem Jahr 1922 gesetzt. Sein Paragraph 52 zählt die drei erwähnten Eigentumsarten auf. Der erste Typus ist charakteristisch für ein kapitalistisches System und stellt in einer nachrevolutionären Gesellschaft eigentlich ein Überbleibsel der Vergangenheit dar, das so rasch als möglich zerstört werden sollte. Die zweite, höhere Art von

* Übersetzung aus dem Englischen von Erich Haas

Eigentum kommt sowohl im Kapitalismus als im Sozialismus vor und stellt eine Übergangskategorie dar. Staatseigentum gilt als die höchste Form des Eigentums und ist die Grundlage für sozialistische Produktionsverhältnisse.

Auf der Basis unserer bisherigen Analyse ist es nicht schwer festzustellen, daß die Theorie des staatssozialistischen Eigentums nur eine Art bürgerlichen Denkens am falschen Platze ist. Es gibt keinen grundlegenden Widerspruch zwischen Privat- und Staatseigentum. Natürlich kann das erste als ein subjektives Recht bezeichnet werden, während das letztere ihm als objektives Recht gegenübergestellt werden kann. Doch das bedeutet nur, daß Funktionäre an die Stelle der individuellen Eigentümer treten. Konsequenterweise schafft Privateigentum Kapitalismus und Staatseigentum Etatismus, und beides sind Klassensysteme. In diesem Sinn sind beide Systeme einander ähnlich und beide sind grundlegend verschieden vom dritten – dem Sozialismus. Wenn Sozialismus in Eigentumsbegriffen definiert werden soll – was gemäß unseren einleitenden Bemerkungen völlig legitim ist – so sollte er eine neue und unterschiedliche Eigentumskategorie implizieren.

Wir wollen es vergesellschaftetes Eigentum (social property) nennen. Was ist der Inhalt dieses Konzeptes?

Sozialismus, verstanden als eine sich selbst verwaltende Gesellschaft, bedeutet, daß es keine spezielle Klasse von Eigentümern an Produktionsmitteln gibt, weder individuelle noch kollektive. Jeder ist gleichzeitig Eigentümer, was soviel heißt, daß niemand partikulärer Eigentümer ist. Das charakteristische Merkmal des römisch-bürgerlichen Eigentumskonzepts – der Ausschluß anderer – ist nicht anwendbar. Wenn niemand ausgeschlossen wird, hat jeder gleichen Zugang zu den Produktionsmitteln, die im Eigentum der Gesellschaft stehen. Daher schafft Eigentum keine speziellen Privilegien.

Es ist klar, daß vergesellschaftetes Eigentum in dieser Definition in keinen traditionellen gesetzlichen Rahmen eingebettet werden kann. Jeder derartige Versuch hat mit beträchtlichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Es kann zum Beispiel argumentiert werden, daß vergesellschaftetes Eigentum Eigentum ist, weil es Nutznießung und Verkauf einbezieht. Es kann aber genauso gut gesagt werden, daß es kein Eigentum ist, weil es keine Verfügungsfreiheit und auch nicht den traditionellen Ausschluß anderer gibt. Es kann die Meinung vertreten werden, daß es zum öffentlichen Recht gehört, da dieses Eigentum eindeutig kein privates ist. Aber es kann ebenso gesagt werden, daß es zur Sphäre des Privatrechts gehört, weil es eindeutig kein Staatseigentum ist. Die römische Rechtstheorie war offensichtlich nicht für eine klassenlose Gesellschaft bestimmt. Sie wird mit anderen Elementen des Überbaues verändert werden müssen¹. Doch das ist hier nicht unsere Absicht. Hier geht es um eine klare Definition des Konzepts des vergesellschafteten Eigentums. Ich möchte dies durch die Betrachtung rechtlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Aspekte tun.

Vom *formalgesetzlichen Standpunkt* aus ist Eigentum ein Bündel von

Rechten und Pflichten betreffend eine Sache, die ökonomischen Wert hat. Im Fall des vergesellschafteten Eigentums können wir zwei grundlegende Rechte und eine Verpflichtung erkennen. Die Rechte sind:

1. Die Nutzung, der Tausch oder Verkauf von Waren, einschließlich der Produktionsmittel.
2. Die Nutznießung vom Gebrauch des Produktivvermögens.

Die grundlegende Verpflichtung ist:

3. Der Wert des Produktivvermögens darf nicht vermindert werden, gleich wie die ursprüngliche Finanzierung beschaffen war.

Die drei Rechtsprinzipien, die hier aufgezählt wurden, sind notwendig für die gesetzliche Regulierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen autonomen Produzentenkollektiven.

Hinsichtlich *sozialer Beziehungen* bedeutet Produktionseigentum Macht über die Arbeit anderer (eigentumsloser) Mitglieder einer Klassengesellschaft. Daher definierte Marx Kapital als produktives Eigentum, das, basierend auf der Macht über die Arbeit anderer, ausbeuterische Produktionsbeziehungen schuf. In diesem Sinn sind sowohl Kapitalismus als auch Statismus ausbeuterisch und Kapital kann sowohl privat als auch staatlich sein. In einer klassenlosen sozialistischen Gesellschaft bedeutet Eigentum die Abwesenheit der Kontrolle und Ausbeutung der Arbeit anderer.

Es ist klar, daß Eigentum an Konsumgütern (einschließlich dauerhafter Konsumgüter) mit dieser Bedingung vereinbar ist; ebenso ist damit die Produktion im Familienverband und die gesetzliche Definition produktiven Eigentums, wie sie oben gegeben wurde, vereinbar. Die Absenz ausbeuterischer Beziehungen impliziert folgende drei fundamentale Rechte:

1. Jedes Mitglied der Gesellschaft hat das Recht auf Arbeit.
2. Jedes Mitglied der Gesellschaft hat das Recht, sich um jeden Job entsprechend seiner Fähigkeiten zu bewerben.
3. Jedes Mitglied der Gesellschaft hat das Recht, zu gleichen Teilen an der Leitung teilzunehmen.

Wenn eines dieser drei Rechte verletzt wird, dann ist vergesellschaftetes Eigentum nicht wirklich sozial und dann sind sozialistische Produktionsverhältnisse nicht voll oder gar nicht verwirklicht.

Ökonomisch bedeutet vergesellschaftetes Eigentum die Aufhebung der Bedeutung des Eigentums in vorsozialistischen Gesellschaften – nämlich des Erwerbs von Einkommen aus Eigentum. Kapitaleinkommen kann weder privat noch kollektiv angeeignet werden. Wenn wir diesen Aspekt des Sozialeigentums positiv formulieren, können wir folgende(s) grundlegende(s) Recht/Pflicht hinzufügen:

Jedes Mitglied der Gesellschaft erwirbt wirtschaftlichen Nutzen ausschließlich durch seine Arbeit und nicht durch Eigentum.

Dieses Recht (auf das Arbeitsprodukt) und die Pflicht (nur auf das Arbeitsprodukt, nicht auf mehr) dienen als Basis der Aneignung nach dem Prinzip der Verteilung entsprechend der Arbeit.

Der wirtschaftliche Aspekt des vergesellschafteten Eigentums wurde

und wird oft verwechselt mit dem gesellschaftlichen. Sozialisten und Nichtsozialisten verwechseln immer wieder formalrechtliche und ökonomische Eigentümerschaft. Rechtlich privates Eigentum wird neben vergesellschaftetes Eigentum und rechtlich nichtprivates Eigentum neben Privateigentum gestellt. Dies führt oft zu dem Schluß, daß jede Nationalisierung einen Schritt zum Sozialismus darstellt und daß die Existenz privater Handwerker und Bauern mit dem Sozialismus unvereinbar ist. Daß völliges Staatseigentum nichts mit Sozialismus zu tun hat, sollte heute eigentlich offenkundig sein. Es muß nun gezeigt werden, daß Bauern und Handwerker potentiell gleichwertige Elemente einer sozialistischen Gesellschaft sind wie jene Menschen, die in rechtlich nichtprivaten Sektoren arbeiten. Um das zu sehen, muß man klar unterscheiden zwischen Rechtstitel und ökonomischer Substanz.

Einer der ersten, der diese Unterscheidung klar und präzise traf, war Alexander Bajt². Bajt lenkte die Aufmerksamkeit auf die Tatsache, daß Rechtsmittel und Eigentum im ökonomischen Sinn nicht nur nicht identisch sind, sondern oft sehr differieren. Zum Beispiel hält der rechtliche Eigentümer eines Hauses einen Rechtstitel. Wenn die Mieten kontrolliert werden und die Mieter nicht gekündigt werden können, dann ist derjenige, der in dem Haus wohnt, der ökonomische Besitzer des Hauses, er erntet also die Früchte des Eigentums. Ebenso kann ein Bauer rechtlicher Eigentümer vom Land sein. Wenn er aber keine familienfremden Arbeitskräfte beschäftigen kann und der Pachtertrag durch eine entsprechende Steuer abgesaugt wird, gehören die ökonomischen Früchte des Landes der Gesellschaft³. Auf der anderen Seite kann vergesellschaftetes Eigentum in einem Land gesetzlich verankert sein, und gleichzeitig verdienen die Arbeiter in einigen Industrien wesentlich mehr als in anderen (wie das zum Beispiel in Jugoslawien vorkommt). Dieser Unterschied der Einkommen oder die relative Größe des Nichtarbeitseinkommens in privilegierten Industrien reflektiert den Grad der Privatheit des vergesellschafteten Eigentums.

Diese Analyse hat bedeutende politische Konsequenzen. Entgegen der traditionellen Ansicht ist gesetzliche Enteignung weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für den Sozialismus. Es ist nicht hinreichend, weil die völlige rechtliche Enteignung nichtsozialistische Systeme produzieren kann und produziert hat. Es ist nicht notwendig, weil es nicht wichtig ist, Rechtstitel zu expropriieren, sondern ökonomische Erträge, die aus der Kontrolle von Eigentum entstehen. Da familiäre Produktionen mit dem gesellschaftlichen Aspekt des vergesellschafteten Eigentums völlig vereinbar sind und wir nun sehen, daß das auch für den ökonomischen Aspekt gilt, kann geschlossen werden, daß kleine Familienbetriebe mit Sozialismus vereinbar sind. Was die rechtlichen Aspekte angeht, kann die Verpflichtung Nr. 3 gelockert werden. Unter dem Sozialismus können wir daher – nach Bajt – zwei Arten von vergesellschaftetem Eigentum unterscheiden: kollektives und individuelles. Alle Rechte und Pflichten, die aufgezählt wurden, gelten für die erste Art. Die zweite ist restriktiver, betrifft nur Familienbetriebe und hat einige Charakteristika, die unan-

gebracht (gesetzliche Verpflichtung Nr. 3) oder unanwendbar sind (gesellschaftliche Rechte 1 und 2⁴), weniger.

Wir können die Erörterungen mit der Schlußfolgerung zusammenfassen: Vergesellschaftetes Eigentum repräsentiert eine bestimmte Art von Eigentum und mit bestimmten rechtlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Charakteristika, die Ausbeutung unmöglich machen. In diesem Zusammenhang ist Ausbeutung definiert als a) Macht über die Arbeiter anderer und b) die Aneignung von arbeitslosem Einkommen. Umgekehrt kann man sagen, daß vergesellschaftetes Eigentum Eigentum im rechtlichen Sinne ist (ein Bündel genau definierter Rechte und Pflichten), aber nicht mehr im gesellschaftlichen und ökonomischen Sinn (keine Privilegien die auf Besitz beruhen). Dies bedeutet, daß rechtliches Eigentum nicht in Kapital umgewandelt werden kann.

1 Die Änderung wurde natürlich schon unter dem alten System begonnen. Wie Mirsolav Pečujlić beobachtete, machte das Privateigentum den Prozeß der Entpersönlichung durch. Das römische und das klassische bürgerliche Recht kannten kaum juristische Personen als rechtliche Subjekte. Beide waren für physische Personen entwickelt worden. Darüber hinaus spaltete sich vorher ungeteiltes Recht in zwei Komponenten auf: in das des Ertrags (*nudum ius*) und in das der Verfügungsmacht (Klasse i savremeno društvo, Savremena administracija, Beograd, 1967, p. 39)

2 Social Ownership – Collective and Individual, in: B. Horvath, M. Marković, R. Supek (Hrsg.) *Self Governing Socialism, A Reader*, Int. Arts and Sciences Press, New York, 1975, Vol. II pp 151–163

3 Vgl. die Analyse von B. Horvat, *The Postwar Evolution of Yugoslav Agricultural Organization: Interaction of Ideology, Practice and Results*, *Eastern European Economics*, No. 2 1973/74, Vol. XII, pp 1–106

4 Wenn der individuelle Produzent keine familienfremden Arbeiter beschäftigt, dann gilt die Analyse im strengen Sinn. Wenn er wenige beschäftigt – nicht mehr als fünf, und rechtlich eng begrenzt – so entsteht eine Übergangskategorie mit zusätzlichen Implikationen. Auch eine ununterbrochene Entwicklung eines Einmannunternehmens in einen kleinen Familienbetrieb und dann in ein von den Arbeitern geleitete Firma schafft weitere Probleme. Eine genauere Untersuchung vgl. B. Horvat, *An Essay on Yugoslav Society*, Int. Arts and Sciences Press, New York, 1969, Kapitel IV

Neuorientierung der Sozialpolitik?

Hans Reithofer

Die Sozialpolitik ist in letzter Zeit wieder in stärkerem Maße Gegenstand des öffentlichen Interesses geworden. Geschah dies früher mehr in positivem Sinn, als Interesse an der Fortentwicklung unserer in vieler Hinsicht international vorbildlichen sozialen Einrichtungen, so geschieht dies nun eher in negativer Weise. In der Sozialpolitik und insbesondere in der sozialen Sicherheit, so heißt es des öfteren, seien bereits alle wesentlichen Anliegen erfüllt worden, es sei sozusagen eine Endphase der sozialpolitischen Entwicklung erreicht. Zugleich spricht man angesichts des schwächeren Wirtschaftswachstums, der geringen finanziellen Zuwachsraten und der schlechteren Lage der Staatsfinanzen sowie der Verschärfung der Konkurrenz auf den Weltmärkten immer öfter von Grenzen der Sozialpolitik, jenseits derer sie Staat und Gesellschaft zu überfordern beginne. Die Sozialausgaben sollten gekürzt, Beiträge und Eigenleistungen erhöht werden. In dieser Sicht werden die sozialen Errungenschaften mehr und mehr bloß zum Hemmnis der weiteren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung, eine Auffassung, die verständlicherweise auf den Widerstand sozial engagierter Gruppen und Menschen in unserem Lande trifft.

Es lohnt sich daher, eine Problematisierung der Sozialpolitik vorzunehmen, wie sie übrigens in unserem Nachbarland, der BRD, schon seit längerer Zeit im Gange, in Österreich aber bisher nur sehr zaghaft in Fluß gekommen ist.

Strukturprobleme der Sozialpolitik

Zunächst kann man grundsätzlich die Meinung teilen, daß die meisten der in den letzten Jahrzehnten gestellten Forderungen auf sozialem

Gebiet heute bereits verwirklicht sind. Nach einer Untersuchung aus letzter Zeit werden 24,5 Prozent des Brutto-Inlandsproduktes, also rund $\frac{1}{4}$, für soziale Zwecke ausgegeben¹. Bei der Sozialquote liegt zwar unser Land nur im Durchschnitt der EG-Länder, doch muß man bedenken, daß Österreich infolge seiner international außerordentlich günstigen Beschäftigungssituation nur wenig Arbeitslosenunterstützung zu bezahlen hat und andererseits internationale Spitzenleistungen bei den Alterspensionen und in der Familienförderung erbringt, wie sich aus internationalen Vergleichsstudien der OECD ergibt². Bereits 99,2 Prozent der österreichischen Bevölkerung gehören der öffentlichen Krankenversicherung an³, die umfangreiche Sachleistungen mit nur verhältnismäßig geringer Kostenbeteiligung der einzelnen erbringt. In der Sozialversicherung insgesamt bedürfen nur mehr beschränkte Teilbereiche einer Neuregelung, wie die Hinterbliebenenversorgung im Hinblick auf das neue Familienrecht. In der Arbeitsmarktpolitik ist Österreich ebenfalls international überdurchschnittlich. Auf dem Gebiet des Arbeitsrechtes und Arbeitsschutzes ist unser Land weit fortgeschritten und hat den bei weitem größten Teil jener Forderungen erfüllt, die seit mehr als hundert Jahren von den Gewerkschaften immer wieder erhoben worden sind. Gelingt es im Laufe dieser Legislaturperiode die Kodifikation des Arbeitsrechtes abzuschließen, wie dies die Regierung beabsichtigt, dann wäre damit das letzte große Reformwerk der traditionellen Sozialpolitik in Österreich im wesentlichen abgeschlossen⁴.

Aber gerade an diesem hohen bereits erreichten Stand setzt die Kritik an, von daher zeichnen sich Strukturschwächen ab.

a) Sozialpolitik als Verwaltung des Bestehenden – Mängel traditionalistischer Sozialpolitik

Sozialpolitik ist aus den erwähnten Gründen vielfach nurmehr zur Sicherung des Bestehenden geworden. Sie erschöpft sich des öfteren in der Beseitigung einzelner Härtefälle, die sich im Laufe eben dieser Verwaltungstätigkeit immer wieder ergeben. Ihr Fortschritt vollzieht sich vielfach nur mehr im Detail. An die Stelle inhaltlicher Anliegen treten formale Formulierungsfragen. Gelegentlich werden dann Sozialpolitiker in polemischer Weise als „Mechaniker des Wohlfahrtsstaates“ bezeichnet, wobei zum Ausdruck gebracht werden soll, daß ihr Geschäft mehr der nachträglichen Reparatur von Schäden als der vorbeugenden Gestaltung der Gesellschaft gewidmet ist.

Als Folge davon sind die Sozialgesetze meist kasuistisch. Auf diese Weise führen sie durch die Fülle von Detailregelungen in Gesetzentwürfen zu einer tendenziellen Überforderung der Parlamente, die sich von ihrer verfassungsmäßigen Aufgabe her ja eher mit der Formulierung von Grundsätzen als mit der Regelung von Einzelfällen befassen sollten. Andererseits wird dadurch der Verwaltung selbst nur mehr geringer Spielraum für eigenes Handeln gegeben. Daraus folgt vielfach ein enger Gesichtswinkel der Problemhandlung, die sich auf formale Details konzentriert und immer mehr den Verwaltungsfragen im engeren Sinne zuwendet (wie Personal- und Gehaltsregelungen, Bauten).

Durch dieses Überwiegen des Denkens in Vorschriften noch dazu in kasuistischer Art kommt es ferner zu einer Zunahme des Denkens von oben nach unten, der Dominanz von Weisungen, Ge- und Verboten. Das soziale Handeln wird zur behördlichen Tätigkeit, der einzelne erscheint nicht mehr so sehr als Mensch im Rahmen der sozialen Solidargemeinschaft, sondern als „Einschreiter“, „Antragsteller“ und „Leistungsempfänger“. Durch eine solche Betrachtungsweise werden nicht nur die einzelnen Beamten, sondern die Staatsbürger schlechthin in die Passivität gedrängt. Sozialpolitik wird nicht mehr so sehr als Gegenstand von Engagement und Initiative von einzelnen und Gruppen empfunden, wie es an ihrem Anfang der Fall war, sondern als Ausführung behördlicher Anweisungen.

An die Stelle bewußt erlebter und gewollter Solidarität, die ursprüngliches Hauptmotiv sozialpolitischer Bestrebungen war, sind heute vielfach konkurrierende Leistungsansprüche von einzelnen und Gruppen untereinander getreten, die in ihrer Gesamtheit dann tatsächlich die Gemeinschaft überfordern können, Randgruppen zurückdrängen und Mißbrauchsprobleme aufwerfen. Lizitation und Konkurrenz, Macht- und Geldkalkül drohen so immer wieder die gesamtgesellschaftliche Solidarität in den Hintergrund zu drängen.

Es tritt eine Verfestigung historisch gewachsener Strukturen auf, die sich vor allem bei den Institutionen, aber auch bei den inhaltlichen Strukturen zeigt, die weitgehend festgeschrieben werden. Traditionelle Sozialpolitik konzentriert sich auf die aus den Forderungen zu Beginn der Industrialisierung hervorgegangenen Hauptgebiete der Sozialversicherung und des Arbeitsrechtes. Historische Ursachenorientierung überwiegt gegenüber zeitgemäßer Zielorientierung. Die Erkenntnis neuer gesellschaftlicher Problemlagen wird des öfteren nicht entsprechend berücksichtigt. Das gilt für neue Gruppenbildungen und Konfliktsituationen ebenso wie für den Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik (z. B. in der Vollbeschäftigungs-, Steuer- und allgemeinen Verteilungspolitik), mit der Bildungs- und Gesundheitspolitik und der Demokratieform.

Die in der gegenwärtigen Dienstleistungsgesellschaft besonders wichtigen sozialen Dienstleistungen werden gelegentlich aus der Sozialpolitik überhaupt ausgeklammert⁵ oder zumindest gering bewertet.

Auf diese Weise droht eine gewisse wechselseitige Isolierung zwischen Sozialpolitik und Gesamtgesellschaft einzutreten: Einerseits zieht sich die Sozialpolitik von der aktuellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in einen juristisch-administrativen Elfenbeinturm zurück, andererseits sinkt auch das Interesse der Öffentlichkeit, der Bevölkerung und der Wissenschaft an ihr. In dem Maße in dem das Interesse an ihr sinkt, gilt sie aber auch nicht mehr als entsprechend finanzierbar, erscheint sie als Überforderung der Gemeinschaft. Parallel dazu isoliert sich auf dem Gebiet der Wissenschaft die Sozialrechtslehre von der Weiterentwicklung der übrigen Gesellschaftswissenschaften.

Insgesamt wird eine traditionalistische Sozialpolitik durch folgende Mängel gekennzeichnet:

- Strukturversteinerung:

Es erfolgt keine wesentliche Fortschreibung der Strukturen. Die Weiterentwicklung der Sozialpolitik wird vielmehr lediglich einerseits in der kasuistischen Änderung von Vorschriften des Sozialrechtes und deren permanenter detaillierter Anpassung an Härtefälle gesehen, andererseits in der ständigen Erhöhung von in ihrer Struktur vorgegebenen Geldleistungen.

- Einseitige juristisch-fiskalische Betrachtungsweise:

Das Wesen der Sozialpolitik wird im Bereich der Rechtsansprüche und der Geldleistungen gesehen. Gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweisen werden in den Hintergrund gedrängt.

- Orientierung an bürokratischen Organisationsformen:

Sozialpolitik wird vorwiegend als eine Politik von oben nach unten im Rahmen eines bürokratischen Apparates verstanden. Eine solche Auffassung kommt in Widerspruch zu den gestiegenen Freiheits- und Selbstverwirklichungsbedürfnissen in der heutigen Gesellschaft sowie zur Forderung nach Demokratisierung aller Lebensbereiche.

- Schematisierung sozialer Gegensätze:

Es wird angenommen, daß dem durchschnittlichen Arbeitnehmer der durchschnittliche Selbständige gegenübersteht. Durch eine solche Schematisierung werden Unterschiede innerhalb der Gruppen vernachlässigt, wie sie schon zwischen Arbeitern und Angestellten, Männern und Frauen, aber noch mehr zwischen leitenden Angestellten und Hilfsarbeitern, zwischen großen und kleinen Selbständigen bestehen.

b) Ungleichgewichte innerhalb des Sozialsystems

Aus den erwähnten historischen Gründen haben sich verschiedene Regelungen ergeben, die heute angesichts der gegenwärtigen gesellschaftlichen Lage als Widersprüche und Ungleichgewichte im Sozialsystem zutage treten. Auf einige von ihnen soll im Folgenden beispielsweise hingewiesen werden:

- Auf der einen Seite kann der zu den Spitzeneinkommensbezieheren zählende Vorstandsdirektor, weil er von der historischen Entwicklung her als Arbeitnehmer gilt, die meisten Sachleistungen der Krankenversicherung unentgeltlich in Anspruch nehmen; auf der anderen Seite muß der in der Armutszone lebende kinderreiche Bergbauer die Leistungen der Krankenversicherung für sich und seine Kinder selbst bezahlen und bekommt nachträglich nur einen Teil rückvergütet (bei zahnärztlicher Behandlung überhaupt nichts).
- Auf der einen Seite kann beim Aufenthalt im Krankenhaus durch die unentgeltlich gewährte Verpflegung ein Zusatzeinkommen auftreten; auf der anderen Seite muß der unheilbar Kranke, der in einem Pflegeheim untergebracht werden muß, die Kosten zu einem entsprechenden Teil aus seinem eigenen Einkommen tragen oder es werden

gar im Wege des Regresses die Einkommen seiner Familienangehörigen herangezogen (in allen Bundesländern mit Ausnahme von Wien). Auch muß der Aufenthalt von Kindern im Krankenhaus teilweise bezahlt werden.

- Stirbt einer Pensionistin ihr Gatte, der eine eigene Pension hatte, erhält sie zusätzlich zu ihrer eigenen Pension noch 60 Prozent der Leistung ihres Mannes als Witwenpension. Stirbt hingegen einem Pensionisten seine Frau, so hat er nur in seltenen Fällen Anspruch auf eine Witwerpension. Stirbt einem Pensionisten seine Gattin, die er vorher erhalten mußte, so ändert sich an seinem Leistungsbezug nichts, er hat also durch ihr Ableben ein höheres Pro-Kopf-Einkommen. Stirbt aber einem Mann seine Gattin, die Pensionistin war, so bleibt sein Leistungsbezug ebenfalls unverändert, obwohl er durch sein Alleinwirtschaften im Haushalt höhere Kosten als vorher hat.
- Ein weiteres Problem ist das Zusammentreffen verschiedener Pensionsleistungen bei ein und derselben Person. Nach einer deutschen Untersuchung hat rund ein Drittel aller überwiegend von Renten lebenden zwei oder mehr Leistungen⁶

Dieses Zusammentreffen von Leistungsansprüchen (z. B. aus Unfall- und Pensionsversicherung) führt dazu, daß wirtschaftlich völlig ähnlich gelagerte Fälle je nach historisch erklärbaren Besonderheiten völlig unterschiedliche öffentliche Leistungen erhalten.

- Verschiedene Pensionistengruppen können bereits vorzeitig in Pension gehen und unbeschränkt dazuverdienen; andere Gruppen können erst mit der normalen Altersgrenze ausscheiden und ihre Nebeneinkommen werden gekürzt. Dazu kommen noch unterschiedliche Pensionsbemessungsgrundlagen.
- Ein Arbeitsunfall hat völlig andere Konsequenzen als ein außerhalb des Arbeitslebens erfolgter ebenso schwerer Unfall.
- Die weitgehend historisch bedingte Eingliederung in verschiedene Versichertengruppen führt auch sonst zu Problemen. So richtet sich zum Beispiel der Umfang der Unterstützungsfonds der Sozialversicherungsträger, die den einkommensschwächsten Pensionisten zugute kommen, nach der Finanzlage der jeweiligen Anstalt. Auf diese Weise erhalten die Pensionisten mit dem relativ besten Einkommen auch die höchste Unterstützung, diejenigen mit dem geringsten Einkommen die wenigste Unterstützung.
- Für Steuer und Sozialversicherung gelten unterschiedliche Bemessungsgrundlagen, was die Verwaltung erschwert. Es ist aber auch so, daß die Lohnsteuer als progressive Steuer und die Sozialversicherungsbeiträge als regressive Steuer einander in ihrer Wirkung zum Teil wechselseitig aufheben. So ist die Belastung von Lohnerhöhungen mit Abzügen bei niedrigen Arbeitnehmerinkommen von der Steuer her niedrig gehalten, von der Sozialversicherung jedoch hoch; umgekehrt ist es bei hohen Arbeitnehmerinkommen. Beitragserhöhungen oder Erhöhungen der Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung vermindern vielfach die Wirkung von Steuersenkungen, die zum selben Zeitpunkt vorgenommen werden.

Soziale Leistungen aus öffentlichen Mitteln werden überhaupt aus historischen Gründen öfters für ähnliche Tatbestände auf verschiedene Weise gewährt. So werden zum Beispiel die Wohnungsausgaben für höhere Einkommensbezieher durch ihre teilweise steuerliche Absetzbarkeit als Sonderausgaben stärker gefördert als für die niedrigeren; umgekehrt werden in der Wohnbeihilfengesetzgebung wieder die schwächeren Einkommen stärker gefördert als die höheren; durch die allgemeine Wohnungsbeihilfe werden alle in gleicher Weise gefördert, gleichgültig wie hoch ihre Wohnungskosten sind.

In der Bundesrepublik wird in diesem Zusammenhang von einem historischen „Wildwuchs“ der Sozialleistungen gesprochen, von einem „fortwährenden Taumeln zwischen Teil und Ganzem, zwischen Einzelfall und allgemeinem Prinzip, zwischen exemplarischem Vorgriff, partikularer Korrektur und umfassender Regelung“. Alle diese Probleme fordern zu einer Diskussion heraus.

c) Grenzen der Sozialpolitik

Sicherlich sind angesichts der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung gewisse Grenzen der Sozialpolitik zu berücksichtigen, wenn sie auch keineswegs so eng gezogen sind wie dies von konservativer Seite häufig behauptet wird. Der Anteil des Sozialaufwandes in den westlichen Industriestaaten hat sich in den vergangenen Jahrzehnten wesentlich erhöht. Allein in dem Jahrzehnt zwischen 1970 und 1975 stieg er im Durchschnitt der EG-Staaten von 19,3% auf 24,3%. Spitzenreiter sind dabei die Niederlande mit 28,3%, die BRD mit 27,9% und Dänemark mit 27,6%. In Österreich stieg der Anteil der Sozialausgaben am BIP in dieser Zeit von 21,2% auf 24%. Der Anteil der Sozialleistungen am Netto-Volkseinkommen lag innerhalb der EWG im Jahre 1975 in Deutschland, Holland und Dänemark bereits über 30 Prozent⁸. Wieweit dieser Anteil noch ausweitbar ist, hängt wesentlich von der Umverteilungsbereitschaft der Bevölkerung ab, die wieder mit dem Steuerwiderstand und der Stellung zum Staat in einem engen Zusammenhang steht, aber auch, – und das wird heute meist vernachlässigt –, von der Effizienz des Sozialstaates selbst. Die Menschen wollen nicht für unnötige Ausgaben zahlen müssen, und das vielleicht noch auf ineffiziente Art und Weise. Sozial notwendige Ausgaben sind sie weit eher zu finanzieren bereit.

Damit hängt noch ein weiteres Problem zusammen, nämlich Umfang und Art der Verteilung selbst. In der letzten Zeit ist verschiedentlich darauf hingewiesen worden, daß die interpersonelle Umverteilung durch das Sozialsystem verhältnismäßig gering ist. Da nunmehr fast alle Personenkreise in die soziale Sicherheit einbezogen sind, sind global gesehen die Abgabenzahler und Leistungsempfänger identisch. Da vor allem im Sozialversicherungsbereich die Abgabenlast auf die mittleren und unteren Einkommen konzentriert ist, sind auch in dieser Hinsicht die zahlenden und empfangenden Gruppen weitgehend identisch. In einem weiteren Zusammenhang ist überhaupt erst kürzlich in einer Studie festgestellt worden, daß der Netto-Effekt des gesamten

österreichischen Systems der Steuern und sozialen Transfers auf die Einkommensverteilung vergleichsweise gering ist⁹.

Die eigentliche Umverteilung vollzieht sich im Bereich der sozialen Sicherheit daher nicht von höheren zu niedrigeren Einkommensempfängern, sondern von Erwerbstätigen zu Nichterwerbstätigen, wobei unter letztere neben Alten, Invaliden, Witwen, Kranken und Arbeitslosen auch Kinder (als indirekte Leistungsempfänger aus dem Familienlastenausgleich) zu zählen sind. Auch in dieser Hinsicht sind also einer weiteren Ausweitung der Sozialleistungen Grenzen gesetzt. Denn bei den derzeitigen niedrigen Lohnzuwachsrate sind die aktiven Erwerbstätigen nur in beschränktem Maße bereit, auf zusätzliche Einkommensanteile zugunsten der (insbesondere älteren) Nichterwerbstätigen zu verzichten. Die Solidarität der Generationen hat ja zwei Seiten: Sie umfaßt auch die Bereitschaft der Älteren, den hohen Familiengründungs- und Startbedarf der Jüngeren zu berücksichtigen.

Schließlich seien noch jene Grenzen erwähnt, die vom Wirtschafts- und Gesellschaftssystem schlechthin ausgehen. Sozialpolitik wurde zunächst vielfach deshalb betrieben, um damit Systemstabilisierung zugunsten eines konservativen Staates herbeizuführen (z. B. Bismarcksche Sozialgesetzgebung). Auch heute dient die Sozialpolitik vielfach systemstabilisierenden Tendenzen, nämlich im kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem. Sie soll hier, etwa im Rahmen einer „Sozialen Marktwirtschaft“, einzelne durch das System entstandene Schäden bekämpfen, also als eine Art „Rot-Kreuz-Station“ des Kapitalismus dienen und damit den Widerstand gegen das bestehende System verringern. Das Dilemma, das sich für die Sozialpolitik aus dieser ihrer systemstabilisierenden Funktion ergibt, ist folgendes: Sozialpolitik ist von ihrer ursprünglichen Motivation und ihrem Wesen her auf Solidarität und Gleichheit der Lebenschancen – nicht nur der Startchancen – angelegt, wie dies in der grundsätzlichen Motivation für soziale Versorgung zugunsten der sozial Schwachen zum Ausdruck kommt. Solidarität und Gleichheit der Lebenschancen sind aber nicht nur keine Grundwerte des kapitalistischen Systems, sondern sie stehen in entscheidendem Widerspruch zu diesem System, das an Leistung und Konkurrenz ausgerichtet ist. Dadurch aber gerät Sozialpolitik systemimmanent immer wieder ins Hintertreffen gegenüber der Wirtschaftspolitik, sie wird abgedrängt auf ein mehr oder weniger isoliertes Dasein als Reparaturstelle für Einzelschäden in der Industriegesellschaft¹⁰. Ihre mögliche „systemverändernde“ Funktion (in der Richtung zu einem stärker solidarischen und egalitären System) ist in der gegenwärtigen Situation verhältnismäßig gering.

Grundsätze einer Neuorientierung der Sozialpolitik

Die Notwendigkeit einer umfassenden Neuorientierung der Sozialpolitik ist ja in den letzten Jahren und zum Teil sogar Jahrzehnten auf internationaler Ebene bereits wiederholt betont worden. Erinnerung sei

etwa an die bereits vor Jahrzehnten in der Bundesrepublik Deutschland erhobene Forderung Mackenroths nach einem Sozialplan sowie an den Sozialplan der SPD aus den 50er Jahren. Ebenfalls bereits in den 50er Jahren hat Achinger sein Buch „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ veröffentlicht. In der deutschen Literatur der Gegenwart ist die Auffassung von Sozialpolitik als vorbeugender und systemgestaltender Politik dominierend geworden. Das gilt etwa für Gerhard Brück und Martin Pfaff¹¹. Gegenstand moderner sozialpolitischer Bestrebungen ist heute die gesamte Lebenslage schwächerer Bevölkerungsgruppen, nicht nur die am Anfang der Sozialpolitik stehende Arbeiterfrage. Eine solche Auffassung findet sich vor allem bei dem Ziel Weissers, die Lebenslage solcher Gruppen überhaupt zu verbessern, und geht schließlich bis zu den Auffassungen Molitors, das Ziel der Sozialpolitik liege letztlich schlechthin in der Verringerung sozialer Ungleichheit¹².

Gelegentlich wird in diesem Zusammenhang von einer neuen Phase der Sozialpolitik gesprochen, die sich in der gegenwärtigen „postindustriellen“ Gesellschaft abzeichne. So wird etwa nach Günter die Gesellschaft in diesem Stadium nicht nur durch ökonomische und technologische Entwicklungen, sondern auch wegen Wertänderungen in der Bevölkerung gezwungen, sich neuer sozialer Bedürfnisse anzunehmen, wozu insbesondere das Bedürfnis nach sozialer Chancengleichheit gehöre, aber auch nach einer humaneren Umwelt in der Gesellschaft einschließlich der Arbeitswelt¹². Auch Gunnar Myrdal hat die gestiegene Bedeutung von gesellschaftlichen Werten in der Sozialpolitik hervorgehoben, wie es überhaupt insbesondere in Skandinavien, Holland und England wesentliche Diskussionen über diese Probleme gibt. Neue Initiativen hat schließlich die OECD mit ihrem Projekt einer „Integrierten Sozialpolitik“ gesetzt¹³. In Österreich ist bisher diese internationale Diskussion lediglich in der Form rezipiert worden, daß die eine oder andere Forderung in Programme Eingang gefunden hat. Eine eigenständige österreichische Aussage und Diskussion über diese Probleme und eine Konkretisierung der internationalen Entwicklungstendenzen für Österreich steht bisher noch aus. Als Ursache für dieses Phänomen kann wahrscheinlich am ehesten auf das starke Gewicht traditioneller sozialpolitischer Institutionen in Österreich und auf Lücken in der Sozialwissenschaft in Österreich hingewiesen werden.

Aus dem Gesagten ergibt sich bereits, daß ein erster Grundsatz einer Neuorientierung der Sozialpolitik darin bestehen muß, diesen Politikbereich auf eine *gesamtgesellschaftliche* und *gesamtwirtschaftliche* Ausgangsbasis zurückzuführen. Die historisch entstandene Aufsplitterung auf verschiedene Maßnahmenbereiche ohne ersichtlichen Sinnzusammenhang muß auf diese Weise wieder überwunden werden. Nur mit der Herstellung eines solchen umfassenden Sinnzusammenhangs kann auch die Bereitschaft der Bevölkerung und der Öffentlichkeit geweckt werden, eine entsprechende Weiterentwicklung der Sozialpolitik zu unterstützen und die dazu nötigen finanziellen Mittel aufzubringen. Als Basis für ein solches gesamtgesellschaftliches Vorgehen der Sozialpolitik muß eine *interdisziplinäre sozialwissenschaftliche* Betrachtungs-

weise dienen. Das bedeutet also, daß Sozialpolitik nicht wie gegenwärtig nur von einer bestimmten Richtung her dominiert werden darf, nämlich von der rechtswissenschaftlichen und in Teilbereichen der wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen, sondern daß es vielmehr einer umfassenden Zusammenschau verschiedener sozialwissenschaftlicher Disziplinen in diesem Zusammenhang bedarf, insbesondere der wirtschaftlichen, soziologischen, psychologischen, politologischen, juristischen, historischen und sozialetischen Auffassungen und Methoden.

Allgemein wird heute in der Literatur darauf hingewiesen, daß Sozialpolitik *vorbeugend* erfolgen und somit eine bewußte *Gesellschaftsgestaltung* anstreben solle, statt sich mit der nachträglichen Heilung entstandener sozialer Schäden zu begnügen. Sozialpolitik sollte in diesem Sinne nicht *kausal* – auf einzelne historisch bedingte Ursachen ausgerichtet – vorgehen, sondern *final*, also auf gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen orientiert werden. Weniger konkret wird dabei allerdings die Frage behandelt, welche Ziele nun eigentlich anzustreben wären. In der Regel beginnt man in programmatischen Erklärungen mit den erwähnten sehr allgemein gehaltenen Grundsätzen und beschränkt sich in der Folge mit der Aufzählung einzelner sehr eng gehaltener sozialpolitischer Maßnahmen. Es fehlt im allgemeinen der Zwischenbereich, nämlich die Diskussion konkreter Zielgruppen und Maßnahmenkombinationen.

Versucht man diese Lücke zu füllen, so kann man eine Konkretisierung in folgender Weise versuchen: Sieht man grundsätzlich das Ziel der Sozialpolitik in der Verwirklichung eines Rechtes auf angemessene Persönlichkeitsentwicklung für alle und einer darauf gerichteten Politik zugunsten sozial benachteiligter Gruppen, dann ist es notwendig, erstens diese Gruppen konkreter zu bezeichnen und zweitens jene Maßnahmenkombinationen zu konkretisieren, die in möglichst vorbeugender und integrierter Weise zur Verbesserung der Lebenslage dieser Gruppen führen.

Beginnt man bei den *Zielgruppen*, so ist die Erwähnung einer Großgruppe (z. B. Lohnabhängige allgemein) allein nicht mehr ausreichend, da die Sozialpolitik heute alle Großgruppen (auch die Selbständigen) umfaßt. Ohne damit den weiterhin bestehenden Gegensatz zwischen Unselbständigen und Selbständigen verschleiern zu wollen, muß man daher die sozial benachteiligten Gruppen möglichst eindeutig konkretisieren. Versucht man dies, dann können folgende Zielgruppen hervorgehoben werden:

Bei den Arbeits- und Einkommensbedingungen Benachteiligte

Darunter fallen einerseits Schwerarbeiter (Arbeitnehmer, i. w. S. auch Selbständige), die durch die Art ihrer Arbeit und die Umwelt am Arbeitsplatz erheblich beeinträchtigt werden. Hohe Lärm- und Staubgefährdung können in diesem Zusammenhang ebenso genannt werden wie Monotonie der Arbeit, hohe körperliche und psychische Beanspruchung und – vielfach damit verbunden – schlechte Arbeitszeiten

(Schichtarbeit, Nacht- und Sonntagsarbeit usw.). Wir wissen aus wissenschaftlichen Untersuchungen, daß diese Personengruppen nicht nur höhere Krankenstände, Unfallhäufigkeit und Invalidität, sondern auch eine geringere Lebenserwartung haben und daß selbst ihre Freizeitaktivität durch ihre Berufstätigkeit wesentlich beeinträchtigt ist¹⁴.

In gewisser Weise kann man auch die regional Benachteiligten zu dieser Gruppe hinzurechnen. Denn auch bei ihnen ist ja in der Regel das Problem durch schlechte Arbeitsbedingungen (in diesem Fall Fahrzeiten und alle Nachteile eines Pendelns) gegeben.

Darunter fallen ferner diejenigen, die mit einem geringen Einkommen leben müssen, wobei es häufig (bei unqualifizierten Arbeitern und Kleinbauern) ein Zusammentreffen von Schwerarbeit und niedrigem Einkommen gibt. Die untersten 10% der Lohnabhängigen verdienen ja nur knapp über 2% des Gesamteinkommens ihrer Sozialgruppe, die untersten 10% der Selbständigen nur über 1% des Gesamteinkommens aller Selbständigen¹⁵.

Durch Alter, Geschlecht, Familienstand oder Gesundheitszustand Benachteiligte

Zu den Arbeitsplatz- und Gesundheitsproblemen älterer Menschen treten solche sozialer Isolierung hinzu, wobei wir aus den einschlägigen Untersuchungen wissen, daß besondere Krisenpunkte einerseits rund um die Erreichung des Ruhestandes gegeben sind, andererseits dann, wenn bei einem hohen Lebensalter die gesundheitlichen Gebrechen zu- und die sozialen Kontakte abnehmen¹⁶. Bei den jungen, ins Arbeitsleben eintretenden Menschen, geht es vorwiegend um Arbeitsplatz- und soziokulturelle Probleme.

Die Problematik der Frauen in der heutigen Gesellschaft liegt in ihrem traditionellen Rollenbild, ihrer Benachteiligung im Berufsleben, bei den Aufstiegsmöglichkeiten und beim Einkommen sowie in der Übernahme von Doppel- und Mehrfachfunktionen¹⁶.

Bei den Familien stehen neben wirtschaftlichen auch wieder soziokulturelle Probleme im Vordergrund¹⁷.

Vor allem die psychisch und die sozial Behinderten stellen eine ständig steigende Gruppe dar. Sie haben erhebliche Beschäftigungsprobleme, aber auch schwerwiegende Probleme der Integration in die Gesellschaft überhaupt¹⁸.

Mehrfach sozial Benachteiligte:

Darunter sollen alle diejenigen zusammengefaßt werden, bei denen in wissenschaftlichem Sinne von „Kumulativer Deprivation“ gesprochen wird und bei denen man gelegentlich von „neuer Armut“ spricht. Es handelt sich hier um jene Gruppen und Personen, bei denen mehrere der oben genannten ungünstigen gesellschaftlichen Umstände zusammenfallen, also in der Regel niedriges Einkommen mit schlechter Gesundheit und Kontaktfähigkeit, eventuell auch noch mit hoher Kinderzahl¹⁹. Es handelt sich hier um die sozial Schwächsten in der

Gesellschaft überhaupt. Vom Standpunkt einer gezielten Sozialpolitik müßte diese Gruppe daher sinngemäß Priorität bei sozialpolitischen Maßnahmen haben.

Andererseits müßten die Gruppen mit den günstigsten der oben genannten Bedingungen (hohe Einkommen, gute Arbeits-, Gesundheits- und Lebensbedingungen) finanziell (durch Kostenbeiträge), aber auch organisatorisch (durch aktive Mithilfe) die hauptsächlichen Gebenden in der Sozialpolitik sein.

Versucht man nun weiters vom erwähnten Gesamtziel her (Chancengleichheit der Persönlichkeitsentwicklung für alle) in gesamtgesellschaftlicher Sicht *Maßnahmenkombinationen* zusammenzufassen, die zur Verbesserung der Lebenslagen der erwähnten Problemgruppen integriert eingesetzt werden können, so kann man folgende Schwerpunkte herausheben:

Beschäftigungs- und Bildungspolitik:

Wesentliche vorbeugende Maßnahme gegen soziale Benachteiligung und insbesondere gegen neues Auftreten von Armut stellt eine konsequente Vollbeschäftigungspolitik dar. Dabei muß es im Sinne der oben erwähnten Problemgruppen vor allem darum gehen, die Position dieser Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, also etwa die schlechtere Position durch Geschlecht, Alter und Behinderung sowie regionale Benachteiligung zu überwinden. Entscheidendes Instrument ist dabei auch die Bildungspolitik durch vorschulische Erziehung, Förderunterricht, Berufs- und Erwachsenenbildung. Sie kann wirksam dazu beitragen, die „Vererbung“ sozialer Benachteiligung zu bekämpfen und insbesondere den in diesem Zusammenhang bestehenden „Teufelskreis der Armut“ zu durchbrechen²⁰.

Gesundheitspolitik und menschengerechte Arbeitswelt:

Früherkennungen und -behandlungen vom Kleinkindalter angefangen sowie verstärkte betriebsärztliche und sicherheitstechnische Aktivitäten in den Betrieben können entscheidend dazu beitragen, die erwähnten Problemgruppen zu verringern. Das gleiche gilt für eine menschengerechtere Arbeitsplatzgestaltung, die nicht nur über gesetzliche Vorschriften und administrative Kontrollen herbeigeführt werden kann, sondern zu deren wirksamer Gestaltung es einer Förderung der Initiative der in den Betrieben Arbeitenden bedarf. Überhaupt muß dabei der Primärprävention (Änderung der gesellschaftlichen Umwelt, außer derjenigen der Arbeitswelt auch einer solchen des Wohn- und Verkehrsbereichs) Vorrang gegeben werden gegenüber der Sekundärprävention (Konzentration auf den medizinischen Bereich) und noch mehr gegenüber einem bloß nachträglichen Eingreifen.

Verteilungs- und Sozialhilfepolitik:

Hier kommt es zunächst darauf an, daß die verschiedenen Formen der Verteilungspolitik miteinander optimal abgestimmt werden, wie zum

Beispiel Lohn-, Preis-, Steuer- und Sozialleistungspolitik. Eine besondere Bedeutung nehmen im Rahmen der Verteilungspolitik die sozialen Dienste ein, denn es zeigt sich immer mehr, daß mit Geldleistungen allein gerade für die sozial Schwächsten nicht das Auslangen gefunden werden kann, daß hier unmittelbare soziale Information, Beratung und Hilfe erforderlich sind²¹. Die gesamten Bereiche der sozialen Sicherheit müssen so vom Standpunkt der sozialen Dringlichkeit nach den erwähnten Zielgruppen neu überdacht werden.

Demokratische Kooperation:

Dabei geht es einerseits um die Ausweitung der Selbstgestaltungsmöglichkeit des einzelnen im Arbeitsleben, der Selbst- und Mitbestimmung am Arbeitsplatz, der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung, aber in steigendem Maße auch um die Einführung sozialer demokratischer Gemeinwesenarbeit in den Gemeinden. Gerade eine solche Aktivierung und demokratische Stärkung der und für die sozial Schwächsten in den Gemeinden stellt eine bedeutende Zukunftsaufgabe dar, nicht zuletzt im Sinne einer Überwindung der „politischen Armut“ in der Gesellschaft.

Zur Durchführung der Sozialpolitik bedarf es eines hohen Maßes an Mitwirkung der einzelnen und der Grundgruppen der Gesellschaft, insbesondere der Familie und der Nachbarschaft. Zwar ist in der heutigen weitgehend urbanisierten Gesellschaft eine Gesamtsolidarität ebenso erforderlich wie auf Grund der hochentwickelten Arbeitsteilung eine entsprechend ausgebaute professionelle Sozialarbeit. Andererseits aber kann eine soziale Gesellschaftsgestaltung nicht wirkungsvoll erfolgen ohne eine möglichst weitgehende Teilnahme der einzelnen und der Grundgruppen, wie sie die Familie und Nachbarschaft darstellen. Im Gegenteil bedarf es angesichts des hohen Grades der Arbeitsteilung in unserer Gesellschaft gerade einer Neu- und Wiederbelebung dieser Grundeinheiten sozialen Geschehens. Freilich kann Selbsthilfe, Familien- und Nachbarschaftshilfe die öffentliche Sozialpolitik nur ergänzen und beleben, nicht ersetzen.

Alte oder „Neue Soziale Frage“?

Verschiedentlich wird heute die Existenz einer „neuen sozialen Frage“ behauptet. Die Aussagen darüber, was darunter zu verstehen sei, sind allerdings nicht einheitlich und klar. Dazu kommt noch, daß diese Frage eine parteipolitisch gefärbte dadurch geworden ist, daß die CDU in der Bundesrepublik die Existenz einer solchen neuen sozialen Frage zu einem Schwerpunkt ihrer sozialpolitischen Feststellungen erhoben hat. Es geschah dies zunächst in der „Mannheimer Erklärung“ des Bundesvorstandes der CDU „Unsere Politik für Deutschland“. In Verbindung damit standen äußerst umstrittene Zahlenangaben des ehemaligen rheinland-pfälzischen Arbeits- und Sozialministers und CDU-Generalsekretärs Geißler. Von daher hat dieser Slogan auch in das Grundsatzprogramm der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands Eingang gefunden²².

Zum Begriff dieser „neuen sozialen Frage“ heißt es im erwähnten Grundsatzprogramm: „Zu dem Konflikt zwischen Kapital und Arbeit sind Konflikte zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen, Erwerbstätigen und nicht im Berufsleben Stehenden, Mehrheiten und Minderheiten getreten. Die Nichtorganisierten, alte Menschen, Mütter mit Kindern, Behinderte, nicht mehr Arbeitsfähige, sind den organisierten Verbänden im Verteilungskampf um das Bruttosozialprodukt in der Regel unterlegen. Arbeitgeber, Arbeitnehmer und andere Gruppen sind heute in mächtigen Verbänden organisiert. Sie treten nicht nur gegeneinander an, sondern behaupten ebenso wirkungsvoll ihre Sonderinteressen gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen. Der demokratische Staat läuft Gefahr, sich nur nach organisierten Mehrheiten zu richten. Der Staat als Anwalt des Gemeinwohls hat aber die Aufgabe, die Machtlosen und Minderheiten in der Gesellschaft im Wettstreit um die materiellen und immateriellen Güter zu schützen. Hier stellt sich die Neue Soziale Frage²³.“

Bereits hier zeigt sich die Stoßrichtung dieser Thesen. Sie richten sich vor allem gegen die Gewerkschaften, denen vorgeworfen wird, die Interessen verschiedener sozial schwächerer Gruppen nicht zu vertreten. Darüber hinaus wird überhaupt die Konfliktsituation zwischen Arbeit und Kapital abgewertet gegenüber anderen gesellschaftlichen Konflikten und wird vor allem auch der Konflikt zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen in den Vordergrund gestellt, wobei die sozial Schwächsten unter den Nichterwerbstätigen gesehen werden, die von den Gewerkschaften nicht oder nicht entsprechend vertreten würden.

Neben dieser Kampfansage an die Gewerkschaften kommt es auch zu einer Kampfansage an den Staat, dem vorgeworfen wird, zuviel öffentliche Dienstleistungen und Leistungen überhaupt anzubieten. Der Staat, beziehungsweise die öffentliche Hand, überfordere damit die Menschen finanziell und bürokratisiere darüber hinaus die öffentlichen Leistungen.

Versucht man in diesem Sinne die Position der Anhänger dieser Richtung zusammenzufassen, so kann man folgende Punkte herausstellen:

1. Die soziale Frage wird überwiegend nicht mehr im Bereich der Arbeitswelt gesehen, sondern außerhalb dieses Bereiches.
2. Die sozial schwächsten Gruppen seien demnach nicht mehr unter den Erwerbstätigen zu finden, sondern unter den Nichterwerbstätigen, vor allem unter Pensionisten, Familien, Hausfrauen, Invaliden, usw.
3. Die Probleme dieser Gruppen seien nicht mehr primär ökonomische Probleme, sondern jenseits der Ökonomie gelagert, also vor allem soziokulturelle und psychologische Fragen.
4. Die sozialen Probleme seien demnach immer weniger zu Problemen von Großgruppen und immer mehr zu Problemen kleinerer Gruppen und schließlich zu Problemen einzelner Menschen geworden.

5. Die Verbände und insbesondere die Gewerkschaften könnten diese neuen Probleme nicht lösen, ja sie wären sogar ein Hindernis für die Lösung dieser Probleme, da sie ihren unmittelbaren Organisationsinteressen nicht entsprächen; daher sei der Einfluß der Verbände und insbesondere der Gewerkschaften zurückzudrängen.
6. Der Staat und die öffentliche Hand könnten diese Probleme ebenfalls letztlich nicht lösen. Sie verhinderten sogar eine optimale Lösung durch Überversorgung. Der Einfluß der öffentlichen Hand sei daher gleichfalls zurückzudrängen.
7. Die Lösung müßte vor allem von den einzelnen selbst (Selbsthilfe) und im kleinen Bereich (Familie) erfolgen sowie durch den Marktprozeß (private Unternehmen anstelle öffentlicher Einrichtungen).

Demgegenüber möchte ich eine – wie mir scheint – realistische sozialreformerische Position in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Auch heute liegt in unserer ökonomisch zentrierten Gesellschaft ein Schwerpunkt der sozialen Frage bei der Produktions- und Erwerbstätigkeit der Menschen und den damit verbundenen Einkommen. Darauf weisen auch die Ergebnisse der österreichischen Armutsforschung hin, denen zufolge die Randgruppen, um die es bei der Armutsbekämpfung geht, durchwegs solche sind, die eine schlechte Stellung im Erwerbsleben besitzen oder besaßen und dadurch auch ein niedriges Einkommen haben. Andererseits sprechen die Ergebnisse der Armutsforschung aber auch dafür, daß außerökonomische Elemente bei der sozialen Problematik stärker hervortreten. Das gilt für die große Bedeutung gesundheitlicher Behinderungen im Bereich der sozial Schwächsten, für das hohe Gewicht sozialer Isolierung und schließlich auch für die geringe politische Artikulationsmöglichkeit dieser Gruppen²⁴.
2. Die ökonomischen Großgruppen, also die Selbständigen einerseits und die Unselbständigen andererseits, weisen auch heute weiterhin grundsätzliche Unterschiede auf. Ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind verschieden, vor allem aber auch die Situation persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit. Die Unternehmer haben auch heute weiterhin entscheidendes Gewicht bei der Gesellschaftsgestaltung, hängt doch die Letztentscheidung über Löhne, Preise, Investitionen und Arbeitsplätze von ihnen ab.
Andererseits muß berücksichtigt werden, daß infolge des Aufstiegs der Arbeiterbewegung sowie angesichts des erreichten Wohlstandes diese sozialen Gegensätze schwächer geworden sind als in früheren Jahrzehnten und daß neben sie in stärkerem Maße die Differenzierung nach anderen sozialen Merkmalen auch innerhalb dieser Gruppen tritt.
3. Auch heute können die grundsätzlichen gesamtgesellschaftlichen Probleme nur durch Maßnahmen mit Unterstützung der Großgruppen bewältigt werden. Ohne gesamtgesellschaftliche Maßnahmen und eine entsprechende Funktion der öffentlichen Hand und der Verbände in diesem Zusammenhang sind die sozialen Fragen daher auch heute nicht zu bewältigen und das ganz besonders im österrei-

chischen „Sozialpartnerstaat“. Andererseits aber ist zu berücksichtigen, daß die Rolle des einzelnen und der kleinen Gruppen bei der sozialen Selbst- und Mithilfe sowie die Dezentralisierung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entscheidungen heute immer mehr in den Vordergrund treten.

4. Die öffentlichen Dienstleistungen, wie Bildung, Gesundheit und vor allem Beratung und Sozialdienste selbst sind gerade für die sozial Schwächsten von ganz besonderer Bedeutung, von größerer Wichtigkeit als ein weiterer Ausbau der Geldleistungen. Zwar ist die Dienstleistung des einzelnen im Rahmen der Selbst-, Familien- und Nachbarschaftshilfe von steigender Bedeutung, diese verstärkte Hilfe setzt aber auch ihrerseits eine verstärkte professionelle Sozialhilfe voraus, um überhaupt entsprechend wirksam werden zu können. In unserer verstädterten und anonymisierten Gesellschaft mit ihrem hohen Grad an Arbeitsteilung sind nun einmal die einzelnen und die vorindustriellen Grundgruppen der Gesellschaft (Familie, Nachbarschaft) in ihrer sozialen Rolle beschränkt.
5. Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die Verbände, insbesondere die Gewerkschaften, auch weiterhin eine zentrale Stellung in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik einnehmen werden und sollen. Dasselbe gilt für die öffentliche Hand. Andererseits muß berücksichtigt werden, daß die erwähnte größere soziale Differenzierung auch eine stärkere Berücksichtigung der Interessen verschiedener sozialer Teil- und Randgruppen erfordert. Diesem Erfordernis wird in beschränktem Maße bereits jetzt durch verschiedene eigene Interessenverbände Rechnung getragen, wie z. B. Pensionisten-, Familien- und Behindertenverbände. In Zukunft wird es darum gehen, daß die öffentliche Hand, aber auch die Verbände und nicht zuletzt die Gewerkschaften selbst sich noch mehr als bisher der sozialen Teil- und Randgruppen auch in ihren eigenen Reihen annehmen.

Insgesamt kann also gesagt werden, daß zwar die alten sozialen Fragen keineswegs noch als gelöst angesehen werden können, daß sich jedoch neue Probleme in der gesellschaftlichen Entwicklung ergeben haben, deren Bewältigung wesentliche Aufgabe einer dem Neuen aufgeschlossenen Sozialpolitik darstellt.

Politische Durchsetzungsmöglichkeiten

Die Forderung nach einer Neuorientierung der Sozialpolitik und nach Sozialreform wird insbesondere in der Bundesrepublik, in beschränktem Maße auch in Österreich, bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten erhoben. Die Verwirklichung einer solchen Neuorientierung stößt allerdings auf große Schwierigkeiten.

Zunächst ist der Bereich der sozialen Sicherheit an und für sich schon ein schwer änderbarer gesellschaftlicher Bereich. Dominiert doch in ihm schon von Namen und Sinn her die Sicherheit und damit auch die Sicherung des Bestehenden. Dazu kommt, daß der gerade in diesem Bereich besonders umfangreiche historisch gewachsene institutionelle Apparat zur Aufrechterhaltung des Status quo tendiert. Eine Neuorien-

tierung in einem bereits historisch gewachsenen und sehr umfangreich gewordenen System ist wesentlich schwerer zu realisieren als bei der Entstehung neuer Systeme. Sicherlich würde man vieles anders machen, wenn man heute im Sozialbereich sozusagen auf der grünen Wiese neu beginnen würde; in der Realität aber muß auf die verschiedensten historisch entwickelten und nun einmal bestehenden Systeme und Institutionen Bedacht genommen werden.

Weiters sprechen verschiedene politstrategische Überlegungen gegen eine grundsätzliche Neuorientierung. Sie sprechen dafür, neue Sozialleistungen vor allem zugunsten der Masse (der Wähler, Gewerkschaftsmitglieder usw.) oder zugunsten von speziellen politischen Hoffungsgruppen (Wechselwähler, potentielle Gewerkschaftsmitglieder usw.) einzuführen, und zwar zu Zeitpunkten, wo sich günstige politische Konstellationen dafür ergeben (z. B. in Wahlnähe). Eine langfristige Sozialplanung zugunsten sozial Benachteiligter, die sich nicht mit den erwähnten politischen Hoffungsgruppen decken, ist daher nur sehr beschränkt möglich. Sie wird weiters eingengt durch die in den gegenwärtigen westlichen Industriestaaten nur in untergeordnetem Ausmaß bestehende Bereitschaft zur Solidarität mit den sozial Schwächsten.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß ein breiter Konsens zwar noch bei der Sicherung des notwendigen Mindeststandards und einer Hebung des Massenstandards nach Maßgabe der wirtschaftlichen Entwicklung gefunden werden kann. In dieser Hinsicht besteht ein grundsätzliches Einvernehmen zwischen den im Parlament vertretenen Parteien. Je mehr aber Sozialpolitik zu einer echten Umverteilungspolitik wird, desto größer werden die Widerstände derjenigen Gruppen, zu deren Lasten die Umverteilung sich vollziehen soll und desto schwieriger daher die Durchsetzbarkeit einer solchen Politik. Gerade bei dem bereits erreichten hohen Lebensstandard ist die Sicherung zumindest des materiellen Existenzminimums bereits gegeben. Darüber hinausgehende wesentliche Umverteilungen zu Lasten der gehobenen sozialen Schichten werden aber naturgemäß von diesen mit dem erheblichen Einfluß, den sie in der Politik haben, bekämpft. Bei der sozialen Sicherheit gibt es überdies ein Nebeneinanderbestehen verschiedenster Kompetenzen (z. B. Sozialversicherung im Sozialministerium und zahlreichen Sozialversicherungsträgern, Familienlastenausgleich im Finanzministerium, Sozialhilfeleistungen bei den einzelnen Bundesländern und Gemeinden). Eine Lösung kann daher am ehesten durch verbesserte Koordinationsmechanismen gefunden werden, etwa in der Form von Koordinationsteams bei der Behandlung individueller Fälle und bei der Abstimmung genereller Normen. Freilich ist ein solches Verfahren sehr aufwendig und kann immer nur zu einer Annäherungslösung führen.

Trotz dieser Schwierigkeiten darf nicht übersehen werden, daß es Ansätze zu Neuentwicklungen in den vergangenen Jahren immer wieder gegeben hat und in Zukunft weiter geben wird. So ist die aktive Arbeitsmarktpolitik in den sechziger Jahren entwickelt und in den

siebziger Jahren realisiert worden. Sie hat eine neue Akzentsetzung in der Richtung auf eine vorbeugende Vollbeschäftigungspolitik gebracht im Gegensatz zu der früher dominierenden Arbeitslosenpolitik. Der Kampf gegen die Armut, also zugunsten der sozial am schwersten Benachteiligten, ist bereits mit zahlreichen Maßnahmen geführt worden (z. B. überproportionale Erhöhung der Ausgleichszulagen und der Hilfenlorenzuschüsse, Umstrukturierung der Familienförderung von Steuerfreibeträgen zu Beihilfen, Ausbau der Wohnbauförderung und der Mietzinsbeihilfen, Befreiung bei Telefon- und Rundfunkgebühren, Unterhaltsvorschuß). Nunmehr steht ein neues Programm auf diesem Gebiet in Diskussion. Neben der Schließung noch verbliebener Lücken im Bereich der Sozialleistungen, in der Sozialversicherung, im Familienlastenausgleich und im Wohnungswesen, sieht es vor allem neue Initiativen bei den Sozialdiensten und der regionalen Gemeinwesenarbeit vor. Bei der Behindertenpolitik sind in der Sozialversicherung und bei der Arbeitsmarktförderung wesentliche Fortschritte erzielt worden. Die medizinische Rehabilitation und die Eingliederung der Behinderten in das Erwerbsleben kann heute wesentlich effizienter erfolgen als noch vor wenigen Jahren. Der Mutter-Kind-Paß und die Vorsorgeuntersuchungen haben auf gesundheitspolitischem Gebiet neue Maßstäbe gesetzt, ebenso die Entwicklung der sicherheitstechnischen Dienste in den Betrieben und die Verbesserung des Arbeitsschutzes.

In Zukunft wird es darum gehen, die neuen Ansätze noch stärker als bisher herauszuarbeiten und den neuen sozialpolitischen Prioritäten zum Durchbruch zu verhelfen. Ob und wieweit es allerdings über Einzelansätze hinaus zu einer allgemeinen Neuorientierung der Sozialpolitik in der aufgezeigten Richtung kommen wird, ist angesichts der erwähnten großen politischen Durchsetzungsschwierigkeiten eine offene Frage.

- 1 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: „Die Sozialausgaben Österreichs im internationalen Vergleich“, veröffentlicht in den Monatsberichten des Institutes 8/1979.
- 2 OECD: „the tax/benefit position of selected income groups“, Paris 1978 und OECD: „Public Expenditure on Income Maintenance Programmes“, Paris 1976.
- 3 Bundesministerium für soziale Verwaltung: „Bericht über die soziale Lage 1978“, Wien 1979.
- 4 Regierungserklärung vom 19. Juni 1979.
- 5 so z. B. bei Anton Burghardt „Kompendium der Sozialpolitik“, Berlin 1978.
- 6 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: „Zur Einkommenslage der Rentner“, Zwischenbericht der Transfer-Enquete-Kommission, Stuttgart 1979, S. 134.
- 7 H. Zacher, zitiert nach: Martin Pfaff – Hubert Voigtländer: „Sozialpolitik im Wandel“, Bonn 1978, S. 44.
- 8 alle Angaben nach: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: „Die Sozialausgaben Österreichs im internationalen Vergleich“, a. a. O.
- 9 Edith Kitzmantel: „Steuern – wer sie zahlt, wer sie trägt“, Wien 1979.
- 10 vgl. dazu u. a. Johano Strasser: „Grenzen des Sozialstaats? – Soziale Sicherung in der Wachstumskrise“, Frankfurt 1979 und Erich Standfest „Sozialpolitik und politische Stabilität“ in: „Sozialer Fortschritt“, Bonn, Nr. 10/1979, und die dort zitierte Literatur, insbesondere Narr-Offe (Herausgeber): „Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität“, Köln 1975.
- 11 Pfaff-Voigtländer, a. a. O.
- 12 vgl. zur Diskussion über neue sozialpolitische Ziele Karin Müller-Heine: „Zur Definition der Sozialpolitik“ und W. Engelhardt: „Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Ordnungspolitik“ in: „Sozialer Fortschritt“, Bonn, Nr. 7-8/1977.
- 13 Im Rahmen des OECD-Projekts „Integrated social policies“ ist derzeit ein Österreich-bericht in Ausarbeitung.
- 14 u. a. Marina Fischer-Kowalski – Josef Bucek (Herausgeber): „Ungleichheit in Österreich – ein Sozialbericht“, Wien 1979.
- 15 Bericht über die soziale Lage 1978, a. a. O.
- 16 vgl. u. a. Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung: „Die gesellschaftliche Reintegration älterer Menschen in Österreich“, Wien 1976, Leopold und Hilde Rosemayr „Der alte Mensch in der Gesellschaft“, 1978.
- 17 Bundeskanzleramt: „Bericht über die Lage der Frau“, Wien 1975.
- 18 Bundeskanzleramt: „Bericht über die Situation der Familie in Österreich“, Wien 1979.
- 19 vgl. u. a. Bundesministerium für soziale Verwaltung: „Konzept zur Eingliederung Behinderter“, Wien 1977.
- 20 vgl. die Dokumentation über die österreichische Armutsforschung in der vom Bundesministerium für soziale Verwaltung herausgegebenen Publikation: „Kampf gegen die Armut in Österreich“, Wien 1979.
- 21 vgl. von der Arbeiterkammer Wien und vom Wiener Sozialamt durchgeführte Studien über die Armut in Wien und Bernhard Badura/Peter Gross – „Sozialpolitische Perspektiven“, München 1976.
- 22 Bundesministerium für soziale Verwaltung: „Kampf gegen die Armut in Österreich“, Wien 1979.
- 23 vgl. dazu Heiner Geißler: „Die Neue Soziale Frage“, Freiburg im Breisgau 1976, Hans Peter Widmaier (Herausgeber): „Zur Neuen Sozialen Frage“, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Nf. Band 95, Berlin 1978, Pfaff-Voigtländer, a. a. O.; in Österreich: „Die Neue Soziale Frage“ in: Schriften des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform Wien Nr. 2/1978.
- 24 Grundsatzprogramm (1978) der CDU, abgedruckt in: Kunz-Maier-Stammer: „Programme der politischen Parteien in der Bundesrepublik“, München 1979.
- 25 Bundesministerium für soziale Verwaltung: „Kampf gegen die Armut in Österreich“, Wien 1979.

Vorschlag für ein Wirtschaftsstabilisierungsgesetz

Robert Schediwy

1. Verantwortung der Demokratie für die Vollbeschäftigung

Man mag der wirtschaftspolitischen Strömung des Keynesianismus zu Recht vorwerfen, daß sie sich in ihren optimistischsten Spielformen, etwa in der Vorstellung eines machbaren „fine tuning“ der Volkswirtschaft einem „konstruktivistischen Irrtum“ hingegeben habe. Viele Vorschläge keynesianischer Nachfragesteuerung scheinen zudem aus heutiger Sicht allzusehr im institutionenfreien Raum der abstrakten Theorie angesiedelt. Die angebotenen Alternativen eines minimalen Interventionismus und ihr Vertrauen auf die inhärente Selbstheilungskraft des Konkurrenzkapitalismus haben allerdings in der Weltwirtschaftskrise schon in solchem Ausmaß Schiffbruch erlitten, daß man sich wundern muß, Autoren wie Hayek, die damals wie heute das Problem der Arbeitslosigkeit bagatellisierten, eine unversehrte oder wiederhergestellte Reputation als volkswirtschaftliche „Gurus“ genießen zu sehen¹.

Die historisch-politische Erfahrung sollte gezeigt haben, daß nur jene Staaten, in denen spontane und gravierende Interventionsmaßnahmen des Staates zur Beseitigung oder Linderung des Arbeitslosenelends der dreißiger Jahre gesetzt wurden, ein gefestigtes ökonomisch-soziales System mit Massenloyalität herzustellen verstanden. In den Vereinigten Staaten geschah dies (mit außergewöhnlich breiter Wählerzustimmung) über die improvisierten Arbeitsbeschaffungsaktivitäten des New Deal. Ohne daß der Rooseveltischen Regierung eigentlicher Keynesianismus nachzusagen wäre (der Präsident selbst war prinzipiell ein Anhänger des ausgeglichenen Staatshaushaltes), bewirkten doch Roosevelts persönliches Charisma, seine undogmatische Flexibilität und Bereitschaft, Taten zu setzen, eine Festigung der Massenloyalität für die

amerikanische Demokratie. Daß andererseits breite Kreise der amerikanischen Wirtschaftstreibenden von tiefem Mißtrauen gegenüber den Maßnahmen des New Deal erfüllt blieben, zählt gewiß zu den Gründen, daß die so energisch angestrebte dauerhafte Wirtschaftsbelebung bis zur Rüstungskonjunktur des Weltkrieges nicht eintrat.

Das zweite, mahnende Beispiel der Gewinnung kurzfristiger Massenloyalität durch aktive Vollbeschäftigungspolitik stellt bekanntermaßen die kreditfinanzierte Rüstungskonjunktur des „Dritten Reiches“ dar. Trotz aller ungeheuerlicher Verbrechen dieses Regimes spuken ja noch heute in vielen Köpfen die Autobahnbauten, das Versprechen des Volkswagens und die großen staatlichen Industrieprojekte als Beispiel dafür, daß der Nationalsozialismus „auch gute Seiten gehabt hätte“.

Aus dieser historischen Sicht scheint wohl evident, daß Untätigkeit der demokratischen Staatsorgane bei Zusammenbruchserscheinungen der „spontanen Ordnung“ des Konkurrenzkapitalismus, wie sie auch für die Zukunft wohl nicht auszuschließen sind, der verderblichste Weg wäre. Er würde nämlich nur wieder den Weg für den Aktivismus „starker Männer“ und autoritärer Organisationen frei machen, die wohl auch unsere politischen Freiheiten nicht unangetastet lassen würden².

2. Automatismus für nicht mißbrauchbare Notenbankfinanzierung

Die derzeitige Regierung Österreichs hat angesichts dieser historischen Erfahrungen den unbedingten Primat der Vollbeschäftigungspolitik proklamiert. Auch die Unternehmerschichten dieses Landes sollten, so wie jene Westeuropas, heute etwas aufgeschlossener gegenüber den Bemühungen sein, im Falle einer katastrophalen Depression die Wirtschaftstätigkeit und damit letztlich auch die Gewinne durch staatliches „deficit spending“ anzuheizen. Es scheint darum an der Zeit, eines der größten verbleibenden wirtschaftspolitischen Tabus einer sachlichen Diskussion zuzuführen: die Frage der Notenbankfinanzierung konjunkturstabilisierender Ausgaben. Nach einem mutigen, wenngleich fast unbemerkten Vorstoß im Editorial von Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 4/1976 („Zur Finanzierung des konjunkturellen Budgetdefizits“) hat sich insbesondere Ewald Nowotny Verdienste darum erworben, dieses an sich Jahrzehnte alte „heiße Eisen“ in Österreich wieder ins Gespräch zu bringen³. Trotz seiner an sich günstigen Ausgangsposition als Finanzexperte und politischer Vertrauensmann der Mehrheitspartei scheint dies aber selbst im eigenen Lager nur in Ansätzen gelungen.

Nowotny ist hierzulande sogar in jenem bedauerlichen Ausmaß „Rufer in der Wüste“ geblieben, daß man sich förmlich scheut, parallele Gedankengänge zu äußern, um nicht in den Verdacht zu geraten, ihm die Notenbankfinanzierung als quasi persönliches Steckenpferd streitig machen zu wollen.

Mir geht es in dem vorliegenden Beitrag vor allem um die zentrale psychologische Notwendigkeit, das nicht unberechtigte Mißtrauen vor

dem Griff ausgabenfreudiger Regierungen nach der Notenpresse zu berücksichtigen, dabei aber die zuweilen tabuartig übersteigerten Ängste um die Unabhängigkeit der Notenbank⁴ in eine sachliche Diskussion einer *rein indikatoren gesteuerten Notenbankfinanzierung* überzuleiten.

Als Ausweg aus diesem Dilemma scheint mir daher eine erhöhte Befassung der Wirtschaftspolitiker mit den realen institutionellen Problemen der Notenbankfinanzierung und die Statuierung von konkreten Mechanismen, die einerseits eine unkontrollierte Ingangsetzung der Notenpresse mit Sicherheit hintanhaltend, dabei aber unter Wahrung der Unabhängigkeit der Notenbank im Ernstfall namhafte Notenbankfinanzierungen zur Arbeitsplatzsicherung ermöglichen. Vorstellbar ist eine solche Lösung meines Erachtens durch die verfassungsgesetzliche Verankerung eines Automatismus, der ab einer gewissen Arbeitslosigkeitsrate die Ausschüttung pro-Popf-mäßig genau fixierter Notenbankgelder vorschreibt, diese aber nach Maßgabe der Zahlungsbilanz- und Geldwertentwicklung ebenfalls formelhaft fixierten Restriktionen unterwirft. Die Administration der im Ernstfall automatisch freiwerdenden Gelder wäre einer im Prinzip sozialpartnerschaftlich zusammengesetzten Institution zu übertragen. Das machtpolitische Gleichgewicht zwischen Regierung und Notenbank bliebe gewahrt, da ein Automatismus der beschriebenen Art weder die Unabhängigkeit der Notenbank beschränkt, noch die diskretionäre Macht der Regierung erhöht. Als Zeitpunkt der Ingangsetzung einer diesbezüglichen Diskussion scheint mir der Augenblick, in dem *keinerlei* gravierende Arbeitsplatzprobleme bestehen, der geeignetste. Die Verabschiedung eines „theoretischen“ Gesetzes als Vorsorgemaßnahme für einen entfernten Ernstfall könnte zudem in einer entspannteren, sachlicheren Atmosphäre vor sich gehen und böte gegenüber hektischen Notmaßnahmen im Katastrophenfall selbst den Vorteil vorüberlegter, rascherer Reaktionsbereitschaft. Die Kreditwürdigkeit des Staates bliebe über jeden Zweifel erhaben. Leider ist die Politik sehr vom Augenblick bestimmt und längerfristigen Vorsorgemaßnahmen nicht sehr zugänglich. Vielleicht aber kann auch hier die historische Erfahrung einen gewissen Lerneffekt vermitteln.

3. Das Beispiel der Weimarer Republik

In einem jüngst erschienenen Artikel beschäftigt sich der deutsche Wirtschaftshistoriker Knut Borchardt mit „Zwangslagen und Handlungsspielräume(n) in der großen Wirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre“⁵. er nimmt dabei insbesondere auch zu der allfälligen Möglichkeit Stellung, durch eine expansive Notenbankpolitik den katastrophalen Konjunktureenbruch in Deutschland frühzeitig aufzuhalten. In diesem Zusammenhang legt er Gewicht auf die heute vergessenen institutionell-politischen Widerstände und Lags, die eine zeitgerechte Gegensteuerung verhinderten. Borchardts Überlegungen sind es wert, ausführlich zitiert zu werden; er stellt u. a. fest: „Als in der zweiten

Jahreshälfte 1931 und im Verlauf des Jahres 1932 wirklich Pläne zu einer aktiven Überwindung der Krise in die Öffentlichkeit gelangten, hatten sie vielfach einen großen Mangel: Sie sahen Instrumente vor, die gar nicht zur Verfügung standen und die man auch nicht mit einem einfachen Akt der nationalen Gesetzgebung schaffen konnte. Das betrifft vor allem Pläne zur Finanzierung von Mehrausgaben des Staates durch die Reichsbank. Wegen der früheren Inflationserfahrungen war die Reichsbank nämlich 1922 bzw. 1924 Regierungseinflüssen weitgehend entzogen worden. Darüber hinaus war ihr gesetzlich verboten, nennenswerten Kredit an den Staat zu geben. Man mag fragen, warum man in dieser Lage nicht einfach das Reichsbankgesetz geändert hat. Nun, 1. wollte man das aus noch zu behandelnden Gründen nicht, und 2. hätte man es auch nicht ohne weiteres gekonnt, denn seit der Reparationsregelung von 1924 war das Reichsbankgesetz Teil eines internationalen Vertragssystems, zuletzt feierlich beschworen bei dem 1929 ausgehandelten und 1930 vom Reichstag ratifizierten Young-Plan. Gleichen Bindungen unterlag übrigens auch der Wechselkurs der Reichsmark.⁶ Es war dies ein fast unlösbares Dilemma, das nur durch einen Bruch internationaler Verträge beseitigt werden konnte, wie er von Hitler dann laufend praktiziert wurde. Bezeichnenderweise waren es daher fast nur Autoren der deutschen Rechten, die sich hinsichtlich der Reichsbankkredite und des Wechselkurses als experimentierfreudig zeigten⁷.

Im Vergleich dazu waren der Krisenplan des ADGB vom 1932 und der Arbeitsbeschaffungsplan der KPD von Mai 1931 nach überaus konservativen Finanzierungsgrundsätzen konzipiert. Auch die Absicht des Kabinetts Brüning, durch Nachweis der Zahlungsunfähigkeit Deutschlands die Reparationen zu beseitigen, hat nach Borchardt die interne Geldschöpfung über die Reichsbank als untunlich erscheinen lassen⁸.

Besonders hervorzuheben ist, daß keine der politisch relevanten demokratischen Parteien auf dem Höhepunkt der Krise eine Politik reichsbankfinanzierter Staatsausgaben gebilligt hätte: „Insbesondere die Führung der SPD war – wie übrigens auch die Labour-Party in England – gegen jedes Experiment mit der Währung und beschwor ständig die Inflationsgefahr, welche aus zusätzlichen Staatsausgaben notwendig erwachsen müsse⁹.“

Es wäre für uns billig, auf das Dilemma der in den Zeiten der Weltwirtschaftskrise Verantwortlichen mit der Arroganz der Nachgeborenen, die es mittlerweile „besser wissen“, zurückzublicken. Borchardts Aufsatz, der ausdrücklich den „rückwärts gewandten Problemlösungs-optimismus“ und die übertriebene Vorstellung einer machbaren Konjunktur kritisiert, macht zudem auch die institutionellen Probleme deutlich, die eine mögliche Wiederholung des weltwirtschaftlichen Zusammenbruches der dreißiger Jahre neuerlich bringen würde. Daß das Fangnetz der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit heute besser funktionieren würde als vor dreißig Jahren ist zunächst wohl nicht mehr als ein frommer Wunsch. Es ist sogar nicht auszuschließen, daß der nationale wirtschaftspolitische Egoismus sogar die

erreichten regionalen Integrationsgrenzen der europäischen Gemeinschaften sprengen könnte. In einem Augenblick, da die Wirtschaftspolitik wieder stärker auf die (scheinbar) autonome einzelstaatliche Handlungsebene zurückgeführt wird, müßten aber Konzepte energischen und zielführenden Handelns bereitliegen. Konzepte, die außerdem durch einen gewissen Basiskonsens der großen gesellschaftlichen Gruppen abgesichert wären und nicht in die – in Krisenzeiten noch verschärfte – tagespolitische Polemik hineingezogen werden. Darum wäre es notwendig, schon heute, wo dafür keine ersichtliche Dringlichkeit besteht, die Meinungsbildung für die wirtschaftliche Vorsorge im Krisenfall durchzuführen.

4. Vorschlag für ein Wirtschaftsstabilisierungsgesetz

Der folgende Vorschlag für ein Wirtschaftsstabilisierungsgesetz im Verfassungsrang soll zu einer solchen fruchtbringenden Diskussion beitragen. Verfassungsrang sollte das Gesetz haben, weil mit der Zustimmung beider Großparteien die Gewähr für eine Absicherung in der Öffentlichkeit gegenüber demagogischen Behauptungen einer (jeweiligen) Oppositionspartei gegeben sein soll. Die Zustimmung zu Verfassungsvorlagen der Mehrheitspartei ist zwar eine der Möglichkeiten der Minderheitsfraktion, Zugeständnisse auf anderen, unter Umständen sachfremden Gebieten „einzukaufen“. Im vorliegenden Fall aber könnte der „theoretische“, nicht dringliche Charakter der Vorlage vielleicht zu einer sachlicheren Beratung Anlaß geben.

Mein Vorschlag läuft auf eine Novellierung des § 41 (1) Nationalbankgesetz hinaus, in dem es derzeit heißt, daß Bund, Länder und Gemeinden die Mittel der Nationalbank weder unmittelbar noch mittelbar in Anspruch nehmen dürfen, ohne daß sie den Gegenwert in Gold und Devisen leisten. Unmittelbar nach dieser Verbotsbestimmung und vor die schon jetzt geltende Norm, daß die Bank kurzfristig Bundesschatzscheine im Ausmaß von bis zu 5 Prozent der Bruttojahreseinnahmen des Bundes aus öffentlichen Abgaben eskontieren darf, wäre der Satz einzufügen: „Diese Vorschrift findet keine Anwendung auf die Stabilisierungsdarlehen nach § 61a Nationalbankgesetz“. Unter der Aufzählung der Geschäfte der Bank (Artikel X) wäre unter der Überschrift: „G. Stabilisierungsdarlehen“, der folgende Paragraph 61a einzufügen, der (in allenfalls legislatisch geglätteter Formulierung) den folgenden Inhalt haben sollte:

§ 61a (Verfassungsbestimmung) (1) Die Bank ist berechtigt und verpflichtet, auf Aufforderung der Stabilisierungskommission dieser monatlich unbefristete und unverzinsliche Darlehen zur Stabilisierung der österreichischen Wirtschaft und Beseitigung von Arbeitslosigkeit nach Maßgabe der folgenden Vorschriften zu gewähren.

(2) Der auszuschüttende Betrag ist monatlich nach der folgenden Formel zu bestimmen: die Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen, die saisonbereinigt mehr als drei Monate über die Dreiprozentgrenze der

Anzahl der unselbständigen Erwerbstätigen hinausgeht¹⁰, ist mit der jeweils geltenden Höchstbeitragsgrundlage für die Pensionsversicherung der Arbeiter und Angestellten zu multiplizieren^{10a}. Der errechnete Betrag ist in jenem prozentuellen Ausmaß zu kürzen als der saisonbereinigte Anstieg des Index der Verbraucherpreise sich gegenüber dem Vergleichsmonat des Vorjahres erhöht hat. Er ist weiters in jenem prozentuellen Ausmaß zu verringern in dem ein Passivsaldo der Grundbilanz der letzten 12-Monatssumme sich gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres vergrößert hat.

(3) Für die Berechnungen, die vom statistischen Zentralamt zu erstellen sind, sind die jeweils aktuellsten vorliegenden Werte heranzuziehen. Der monatlich tatsächlich ausgeschüttete Darlehensbetrag soll gegenüber dem Ausschüttungsbetrag des Vormonates maximal um ein Zehntel differieren. Stärkere Schwankungen sind durch Vortrag auf spätere Monatsausschüttungen auszugleichen.

(4) Die Verwaltung der als Stabilisierungsdarlehen ausgeschütteten Gelder obliegt der Stabilisierungskommission, in der je ein Vertreter der Bundesregierung, der Österreichischen Bundeswirtschaftskammer, des Österreichischen Arbeiterkammertages, des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern vertreten sind. Die Kommission entscheidet mit $\frac{4}{5}$ -Mehrheit. Ihre Einrichtungen werden in einem eigenen Bundesgesetz geregelt.

(5) Über die allfällige Rückzahlung von Stabilisierungsdarlehen entscheidet die Stabilisierungskommission unter Bedachtnahme auf die gesamtwirtschaftliche Situation Österreichs.

Entsprechend wäre der § 70 Nationalbankgesetz über die Bilanzgliederung der Nationalbank aktivseitig durch den Stand an Schuldscheinen der Stabilisierungskommission zu ergänzen.

Vergegenwärtigen wir uns beispielhaft die Folgen einer derartigen Novellierung:

Bei einer längeren, über die Dreiprozentgrenze hinausgehenden Arbeitslosigkeit würden bei der ab 1. 1. 1980 geltenden Höchstbeitragsgrundlage von 19.500,- pro 10.000 zusätzlicher Arbeitsloser 195 Mio.-Schilling monatlich an die Stabilisierungskommission ausgezahlt. Bei einer um 100.000 über die Dreiprozentgrenze hinausgehenden, also bereits mit etwa 6 Prozent gravierenden Arbeitslosigkeit wären dies 23,4 Milliarden jährlich. Es ist dies eine zweifellos sehr beträchtliche Summe, deren effiziente und konjunkturwirksame Vergabe an die Stabilisierungskommission große technische Anforderungen stellen würde. Immerhin handelt es sich dabei um einen Betrag in der Größenordnung von 8 Prozent des derzeitigen Budgetvolumens. Wäre jedoch der letzte verlaubliche Anstieg des Verbraucherpreisindex gegenüber dem Vorjahr etwa um ein Drittel erhöht, müßte der auszuschüttende Betrag um ein Drittel gekürzt werden, zusätzlich ergäbe sich noch eine Kürzung bei einer Verschlechterung der Leistungsbilanz.

Die Vergabe dieser Mittel auf möglichst inlandswirksame Bau- und Infrastrukturprojekte, zum Ankauf heimischer Fertigprodukte, zur

Kapitalstützung wankender Unternehmen, Konsumstützung über Transferzahlungen etc. könnte in jenen schweren Tagen, die hoffentlich nie eintreten, der Bevölkerung die Gewißheit geben, daß auch eine demokratische Regierung energisch handelt, um allen Menschen des Landes Arbeit und Brot zu erhalten. Voraussetzung wäre dabei natürlich, daß die Stabilisierungskommission trotz der vorgesehenen Vetomöglichkeiten handlungsfähig bleibt und nicht durch Uneinigkeit die Mittelvergabe blockiert.

Die in dem vorliegenden Gesetzesvorschlag eingeführten automatischen Restriktionen sind nicht das Ergebnis subtiler theoretischer Erwägungen, auch ihre additive Kombination ist vor allem auf psychologisch vertrauensfördernde Wirkung berechnet. Die Beschleunigung der Inflationsrate scheint mir als Bremsfaktor eher geeignet als eine Beziehung auf das Niveau der Inflationsrate, da dieses, wenn es stabil bleibt, relativ bald als volkswirtschaftlich „normal“ akzeptiert wird. Natürlich könnte auch eine Restriktion angeführt werden, die etwa über 15 Prozent Inflation die Ausschüttung von Stabilisierungsgeldern ganz verbietet sowie Rückzahlungsverpflichtungen anordnet. Die Bindung an die Veränderung des Saldos der Grundbilanz nimmt Bezug auf das gerade bei kleinen außenhandelsorientierten Ländern sehr bedeutsame Dilemma einer expansiven Stützung der Inlandskonjunktur. Bei einer drastischen Verschlechterung der Zahlungsbilanz müßten die Darlehen an den Stabilisierungsfonds empfindlich eingeschränkt werden. Auch hier wäre allenfalls noch eine schärfer formulierte Restriktion denkbar. Wollte man die binnenwirtschaftliche Expansion über die Stabilisierungsdarlehen dennoch fortsetzen, müßte man zu scharfen außenwirtschaftlichen Absicherungsmaßnahmen greifen. Ein für ein kleines Land zweifellos schwer gangbarer Weg, der aber in schweren Depressionszeiten von anderen, größeren Staaten zuerst begangen werden könnte, so daß er, quasi als Retorsionsmaßnahme, auch nicht ganz aus dem wirtschaftspolitischen Vorausdenken zu verbannen ist.

Das vorgeschlagene Stabilisierungsgesetz ist nicht mehr als ein Spiel mit durchaus altbekannten Gedanken, wie sie etwa schon Abba Lerner in seinen Überlegungen zur functional finance äußerte¹¹.

Neben John Maynard Keynes, den es erbitterte, daß große staatliche Kreditaufnahmen nur zum Zwecke kriegerischer Vernichtung als finanziell vertretbar galten¹², können auch das Wörgler Schwundgeldexperiment der Weltwirtschaftskrise¹³ und sogar die alten Heilslehren der amerikanischen „Greenbackers“ und „Free Silver“-Anhänger als Beleg für die Meinung angeführt werden, daß für schwere wirtschaftliche Depressionszeiten – und nur für diese – eine freiere staatliche Geldschöpfung am Platze ist als dies den konservativen Philosophien der (Zentral) Bankexperten entspricht¹⁴. Eine solche Krise kann unvermutet eintreten, und es kann lange – vielleicht zu lange dauern, bis sich die Institutionen und die öffentliche Meinung von jenen orthodoxen Vorstellungen lösen, wie sie gerade jetzt wieder, nach Jahrzehnten des Keynesianismus, zur Modeerscheinung werden. Sicher geht es nicht an, die „Krise des Steuerstaates“ durch den bequemen, inflationären Griff

zur Notenpresse zu überdecken. Sicher sind die Bedenken jener Konservativen berechtigt, die vor einer Machtverlagerung von der Notenbank zur Regierung warnen. Die Einführung genau fixierter, in echten Krisenfällen automatisch freiwerdender Notenbankgelder könnte allerdings unter breitem Konsens erfolgen und ohne Mißbrauchsgefahr ein konjunkturpolitisches Instrument großer Wirksamkeit an die Hand geben. Die derzeitige aktive Konjunkturpolitik des Staates, die zu einem beachtlichen Teil auf Auslandskreditaufnahmen beruht (für die die Zahlungsbilanz belastende Zinsen zu leisten sind) könnte zudem so in einfacher Weise entlastet werden.

- 1 Es ist ein letztlich moralischer Vorwurf gegenüber Hayek, daß offenbar für ihn das Inflationserlebnis der zwanziger Jahre – gewiß ein schwerer Schock für die kleinbürgerlichen Sparer und großbürgerlichen Rentiers – bis heute so viel mehr Gewicht zu haben scheint als das spätere Elend der Massenarbeitslosigkeit. Hayeks Formel, daß Arbeitslosigkeit in Wahrheit eine Folge der Inflation ist, stellt sich in diesem Zusammenhang nicht nur als (diskutable) ökonomische These dar, sondern erscheint als eine Rangordnung der persönlichen Betroffenheit und als eine Methode, die gemeinhin umgekehrte Prioritätensetzung durch einen schwer belegbaren Kausalitätsschluß umzukehren. Von der Inflation spricht Hayek in apokalyptischen Tönen, er verweist hier immer wieder auf seine persönliche Lebenserfahrung; während die Massenarbeitslosigkeit mit ihrem sozialen Sprengstoff stets in verharmlosenden Zusammenhängen auftritt. Den Gipfel stellt hier wohl die Forderung Hayeks dar, „that the term full employment itself, which has become so closely associated with the inflationist policy should be abandoned...“ (F. A. v. Hayek: *Full Employment at any Price?* London 1975, S. 16). Hayeks These der Arbeitslosigkeit als Produkt sektoraler Disproportionalitäten hat in einer Epoche branchenmäßig abgegrenzter Stahl-Werft-etc.-Krisen gewiß manches für sich, die Vorbehalte gegen das Ausufern des bürokratischen Lenkungsstaates sind stärker geworden und die Zeit des Hurrakeynesianismus ist vorbei. Dennoch hat die heutige Hayek-Renaissance etwas historisch Widersinniges, ja Erschreckendes.
- 2 Zur Verdeutlichung der fatalen Blindheit des orthodoxen Standpunktes vergegenwärtige man sich, daß Ökonomen wie G. Haberler und K. Polanyi den – vorsichtigen, weil anleihefinanzierten – österreichischen Arbeitsbeschaffungsplan von Deutsch und Vértés als inflationistisch abkanzelten. (Vgl. die Debatte im „österreichischen Volkswirt“ vom 3. 9., 5. 11., 19. 11. und 10. 12. 1932.) Zum Vergleich lese man bei Hermann Rauschning (Gespräche mit Hitler, Zürich 1940) was Hitler 1932 über die Wirtschaftslage äußerte: „Der Wirtschaftskreislauf muß auf Touren kommen und wir müssen einen Kreis schließen, daß sich unsere Wirtschaftskraft nicht ins Ausland ausblutet. Ich kann beiläufig mit Wiederaufrüstung ebensoviel erreichen wie mit Häuserbau oder Siedlung. Ich kann auch den Arbeitslosen mehr Geld in die Hände drücken, daß sie ihren Bedarf decken. Damit schaffe ich Kaufkraft und zusätzliche Umsätze... Alles das ist keine Geheimwissenschaft, wie die Professoren meinen, sondern eine Sache des gesunden Verstandes und des Willens“ (a. a. O., S. 27); bezüglich der Bekämpfung der resultierenden inflationären Tendenzen verließ sich Hitler dabei auf den brutalen Terror „seiner SA“ (a. a. O., S. 25). Wie man weiß, beseitigte der nationalsozialistische Expansionskurs dank der ingeniösen indirekten Notenbankfinanzierung Schachts tatsächlich binnen relativ kurzer Zeit die Arbeitslosigkeit, freilich um den Preis der Vorbereitung des verbrecherischsten Krieges unserer Epoche. Karl Polanyi hat dem Hitlerregime deshalb später „eine Art unheimlicher geistiger Überlegenheit“ zugebilligt. (K. Polanyi: *The Great Transformation*, Wien 1977, S. 48) Heute freilich scheint es, daß die Gespenster der Lehrmeinungen von 1931 Auferstehung feiern und damit erneut die Gefahr heraufbeschwören, daß im Ernstfall Untätigkeit statt durch Taten durch Untaten abgelöst wird.
- 3 Vgl. E. Nowotny: Wirtschaftliche Krisenerscheinungen und öffentlicher Sektor, in H. Markmann und D. B. Simmert: *Krise der Wirtschaftspolitik*, Köln 1978, sowie derselbe: Ist eine vollbeschäftigungspolitik noch finanzierbar? in: *ZUKUNFT* Nr. 11/1977, S. 8 ff.
- 4 Vgl. dazu die Auseinandersetzung zwischen E. Nowotny und W. Schmitz in den *W.-Pol. Blättern* Nr. 2/1979 (Schmitz) Nr. 3/1979 (Nowotny) Nr. 4/1979 (Schmitz). Der von Nowotny sehr treffend angesprochenen theoretischen Faszination der kompensatorischen Finanzpolitik mit Hilfe der Notenbank kann sich dabei interessanterweise auch Wolfgang Schmitz nicht ganz entziehen. Er zitiert etwa in seiner Replik auf Nowotny *W.-Pol. Blättern* Nr. 4, Seite 112 ff., Seite 133 ausführlich den Vorschlag von Willi Albers aus 1961, der weitgehende Verschuldungsmöglichkeiten des Staates bei der Notenbank fordert, akzeptiert ihn auch als durchaus in sich logisch, lehnt ihn aber im gleichen Atemzug als wirtschaftspolitisch nicht akzeptabel ab.
- 5 Veröffentlicht in: Bayerische Akademie der Wissenschaften, *Jahrbuch* 1979, München 1979, S. 1 ff.

- 6 ebenda S. 8
- 7 Borchardt verweist hier vornehmlich auf einen Plan von H. Dräger: Arbeitsbeschaffung durch produktive Kreditschöpfung, der als Heft 41 im März 1932 in der Nationalsozialistischen Bibliothek erschienen ist. Hauptideologe der nationalsozialistischen Pläne zur „Brechung der Zinsknechtschaft“ war damals allerdings Gottfried Feder der u. a. die Ausgabe von Wasserkraft-Baugeldscheinen forderte. (G. Feder, Der Deutsche Staat auf nationaler und sozialer Grundlage, München 1932, S. 114)
- 8 Vgl. Borchardt ebenda S. 10 (mit Verweis auf diesbezügliche Aussagen der Memoirenliteratur)
- 9 ebenda S. 11
- 10 Dazu wäre es notwendig, daß monatlich eine amtliche, saisonbereinigte Arbeitslosenrate berechnet wird, was derzeit nicht der Fall ist.
- 10a Wenn die Höchstbeitragsgrundlage aus Gründen der politischen Manipulierbarkeit bedenklich erscheint, würde eine rein statistisch ermittelte Basiszahl, wie z. B. der Durchschnittsverdienst je Industriebeschäftigten, eine ausreichende Absicherung gegen einen möglichen Mißbrauch bilden.
- 11 Vgl. A. P. Lerner, Economics of Employment New York 1951 insbes. S. 245 ff.
- 12 In diesem Zusammenhang die berühmte, bitter-ironische Feststellung: „Pyramid-building, earthquakes, even wars may serve to increase wealth, if the education of our statesmen on the principles of the classical economics stands in the way of anything better“ (J. M. Keynes: The General Theory of Employment, Interest and Money, London 1967, S. 129).
- 13 Die heute fast vergessenen, mit 1 Prozent pro Monat besteuerten Arbeitswertscheine des sozialdemokratischen Wörgler Bürgermeisters Unterguggenberger finanzierten 1932 ein beträchtliches Arbeitsbeschaffungsprogramm der kleinen Tiroler Gemeinde. Sie erregten nicht nur das Interesse Irving Fishers, sondern wurden (laut Th. Wagner: Arbeitswährung, Wien 1963, S. 108) auch von über 20 Städten der USA kopiert. Das Experiment wurde wegen des Eingriffes in das Banknotenmonopol der Nationalbank unterbunden. Zur zeitgeschichtlichen Bedeutung des Wörgler Experimentes vgl. E. H. Wolf: Katastrophenwirtschaft, Zürich 1939, S. 87 ff.
- 14 Bezüglich der Greenbacker, der Free-Silver-Bewegung und ihres sozialen Kontexts vgl. R. Hofstadter: Free Silver and the Mind of „Coin“ Harvey in (ders.) The Paranoid Style in American Politics London 1966, S. 238 ff. Keynes war sich des Traditionszusammenhanges der inflationistischen und Unterkonsumtionslehren ja sehr bewußt und scheute sich nicht, neben Petty und Mandeville etwa auch als „money cranks“ verschrieene Theoretiker wie Silvio Gesell zu Zeugen anzurufen. Für den ebenso traditionsbewußten Hayek bedeutet dies natürlich ein Wiedererwecken und Respektabelmachen von fast schon niedergerungenen Gegnern der laissez-faire Orthodoxie.

Führt der Weg aus der Krise nach Utopia?

Irene Geldner

Und doch ist (sklavische Plackerei) fast überall das Los der Handwerker, außer bei den Utopiern, die, während sie den Tag in vierundzwanzig Stunden einteilen, doch nur sechs Stunden für die Arbeit bestimmen.

(Thomas Morus, „Utopia“)

Ähnlich utopisch wie den Zeitgenossen von Thomas Morus der 6-Stunden-Arbeitstag erscheinen mußte, kommen uns heute so manche der präsentierten Vorstellungen über die Arbeitszeitgestaltung der Zukunft vor. Die seit Morus vergangenen Jahrhunderte haben selbst den 6-Stunden-Arbeitstag in den Bereich des Möglichen rücken lassen, gewerkschaftliche Zielsetzungen vergangener Jahrzehnte, wie die 40-Stunden-Woche oder der 4-Wochen-Mindesturlaub, sind heute keine „Traummarken“ mehr, sondern selbstverständliche Realität für viele Arbeitnehmer.

Arbeitszeitverkürzung als sozialpolitische Errungenschaft oder zur Reduzierung des Arbeitsvolumens als beschäftigungssichernde Maßnahme benennt die theoretischen Gegensätze. Die Schwerpunkte der tatsächlichen Entwicklung ergeben sich aus der jeweiligen Wirtschaftslage und den Arbeitsmarktverhältnissen. Gegenwärtig stellt sich wohl international die Frage, wieweit eine beschleunigte Verwirklichung langfristiger Arbeitszeitvorstellungen geeignet ist, jetzt mehr Leuten Arbeit zu verschaffen und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Daher sollen vorgeschlagene Formen der Arbeitszeitverkürzung und auch von Veränderungen der Lage der Arbeitszeit im Hinblick auf ihre Attraktivität für einzelne Arbeitnehmergruppen und ihren Beschäftigungseffekt diskutiert werden, Kosten- und sonstige Effekte bleiben weitgehend ausgeklammert. Allerdings wird von der Annahme ausgegangen, daß eine Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich angestrebt wird. Denn eine Arbeitszeitverkürzung ohne (vollen) Lohnausgleich, kann und wird von Gewerkschaften bei bestehender oder drohender hoher Ar-

beitslosigkeit als geringeres Übel akzeptiert, aber nicht gefordert werden.

Die Arbeitslosigkeit hat sich seit der Krise 1974/75 in vielen westlichen Industriestaaten gegenüber den allerdings oft nur zögernd angewandten, herkömmlichen konjunkturellen Behandlungsmethoden als unerwartet resistent erwiesen. Aber schon zu Beginn der siebziger Jahre wurden trotz der damals herrschenden Hochkonjunktur die längerfristigen Aussichten auf dem Arbeitsmarkt pessimistisch beurteilt. Inzwischen sind auch jene Wachstumsraten, mit denen man das Problem noch zu meistern glaubte, außerhalb der Reichweite mittelfristiger Wirtschaftspolitik gerückt¹. Das ist der Grund dafür, daß in anderen Ländern die Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung zur Beschäftigungssicherung schon wesentlich länger und mit größerer Intensität geführt wird. Dies gilt vor allem für Länder mit besonders großen Strukturproblemen, wo in einzelnen Wirtschaftszweigen tausende Arbeiter von Arbeitslosigkeit bedroht sind. So soll es in der europäischen Stahlindustrie bis 1980 um 100.000 Arbeitsplätze weniger geben, in Großbritannien sind 20.000 Arbeitsplätze im Schiffsbau in Gefahr und 80.000 bei seinen Zulieferern.

In Österreich ist es bisher gelungen, den konjunkturellen Rückschlag und den Strukturwandel mit dem vorhandenen, wenn auch nach den aktuellen Erfordernissen modifizierten, Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik zu bewältigen. Dabei war die Entwicklung in den letzten Jahren eigentlich günstiger, als man nach den Regeln kurzfristiger Prognosen vorhersagen konnte. Die im Rahmen der jährlichen Arbeitsmarktvorschau des Bundesministeriums für Soziale Verwaltung prognostizierten Arbeitslosenraten lagen über den tatsächlichen, die Zunahme der Beschäftigung hingegen wurde unterschätzt. Sicherlich nähren solche günstigen Entwicklungen bei vielen Beteiligten das Gefühl, die auftretenden Probleme erfolgreich bekämpfen zu können und lassen die Suche nach neuen Instrumenten nicht vordringlich erscheinen.

Das Bild ändert sich etwas, wenn sich die Aufmerksamkeit von den konjunkturellen Gegebenheiten zu den mittelfristigen Erscheinungen verlagert. Hier ergibt sich, je nach den getroffenen Annahmen, bis Mitte des nächsten Jahrzehnts eine große Diskrepanz zwischen Arbeitskräfteangebot und der Nachfrage nach Arbeitskräften. Zu klären bleibt die Frage, ob sich diese Diskrepanz zu einer veritablen Arbeitslosigkeit auswachsen wird oder ob die Lücke mit den bisher angewendeten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geschlossen werden kann.

Auf jeden Fall wird die Arbeitsmarktlage in den nächsten Jahren entspannt sein, die Schaffung der zusätzlich benötigten Arbeitsplätze wird große Anstrengungen erfordern. Allen Beschäftigungsprognosen liegt die Annahme zugrunde, daß die Arbeitszeit entsprechend einem längerfristigen Trend auch in Zukunft verkürzt wird. Darüber hinaus müssen sicherlich neue beschäftigungspolitische Maßnahmen entworfen und angewendet werden. Bei der Konzeption solcher Maßnahmen

sollte die Idee der Arbeitszeitverkürzung zur Reduzierung des Arbeitsvolumens eine wesentliche Rolle spielen.

Für Österreich besteht das Problem nicht darin, Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung (AZV) zu bekämpfen, sondern in der Entscheidung darüber, ob es notwendig, zweckmäßig oder wünschenswert ist, einer AZV künftig mehr Gewicht beizulegen oder die Verkürzung zu beschleunigen.

In der OECD setzten die Wirtschaftspolitiker die Sicherung einer ausreichend hohen Gesamtnachfrage an die erste Stelle in der Hierarchie der beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Wenn es nicht gelingt, durch globale oder selektive Maßnahmen die Vollbeschäftigung zu sichern, wird eine Reduktion des Arbeitsvolumens ins Auge gefaßt, sei es durch eine Verminderung der Zahl der Arbeitskräfte (ausländische Arbeitskräfte), sei es durch Arbeitszeitverkürzung. Als letztes Auffangnetz, eigentlich als die Bankrotterklärung jeder Beschäftigungspolitik, wird die längerfristige Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit angesehen.

Da immer mehr Länder sich die Erfolgslosigkeit ihrer bisherigen Bemühungen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit eingestehen müssen, weil das von ihnen angestrebte Ziel einer inflationsfreien Erhöhung der Nachfrage nicht verwirklicht werden kann, konzentrieren sich die Hoffnungen nun auf eine Verringerung des Arbeitskräfteangebotes. Die OECD hat Untersuchungen darüber in Angriff genommen, in welchem Ausmaß und auf welche Art gegenwärtig das Arbeitskräfteangebot dem geringeren Wirtschaftswachstum angepaßt wird und über welche Arbeitnehmergruppen diese erzwungene Anpassung bisher stattgefunden hat.

Die Zielsetzungen, die das Arbeitskräftekomitee der OECD für eine Beschäftigungspolitik definiert, sind: eine größere Zahl von Beschäftigten, eine gerechtere Verteilung der Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit, eine Anpassung des Arbeitskräfteangebotes an ein geringeres Wirtschaftswachstum, mehr Flexibilität im Arbeitsleben und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Formen der Arbeitszeitverkürzung

Viele Formen der Arbeitszeitverkürzung sind vorstellbar, am deutlichsten natürlich das, was in einzelnen Staaten schon praktiziert, geplant oder von einflußreichen Gruppen erwogen wird. Aus einer Inventarisierung einschlägiger Maßnahmen in den OECD-Mitgliedstaaten entstand die im folgenden zitierte, erste Fassung einer Zusammenstellung wirtschaftspolitischer Instrumente. Natürlich sind fast alle diese Maßnahmen nicht nur Mittel zum Zweck der Beschäftigungssicherung und -ausweitung. Sie stellen auch selbst wichtige sozialpolitische Ziele dar. Im einzelnen wird zur Diskussion gestellt:

- Ausweitung des Schulbesuches und der lebenslangen Weiterbildung

- Herabsetzung des Pensionsalters für jene, die davon Gebrauch machen wollen
- Kontrolle der Einwanderung (von ausländischen Arbeitskräften) und Erleichterung der Rückwanderung
- Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen
- Teilen von Arbeitsplätzen (job sharing)
- Herabsetzung der normalen wöchentlichen Arbeitszeit
- Verlängerung des Jahresurlaubes und von Sonderurlauben (sabbaticals)
- Beschränkung von Überstunden und der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse pro Person
- Flexible Gestaltung der täglichen, wöchentlichen, jährlichen und lebenslangen Arbeitszeit

In der EG-Kommission sind Untersuchungen über die Auswirkungen der Arbeitsumverteilung durch Arbeitszeitverkürzung seit zwei Jahren im Gange. Inzwischen ist durch die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage in einzelnen EG-Ländern die Schaffung einer gemeinsamen Basis für das weitere Vorgehen immer dringlicher geworden. In einem Bericht an den EG-Rat werden die folgenden sieben Ansatzpunkte einer beschäftigungswirksamen Arbeitszeitpolitik genannt:

- Die Länge der jährlichen Arbeitszeit
- Die Beschränkung regelmäßiger Überstunden
- Schichtarbeit
- Flexible Ruhestandsregelungen und Frühpensionen
- Ausbau der Berufsbildung
- Ausweitung der freiwilligen Teilzeitarbeit
- Die Frage der Gelegenheitsarbeitsverhältnisse

Es mag auf den ersten Blick paradox erscheinen, eine Ausweitung der Schichtarbeit – mehr Schichten bei herabgesetzter Schichtdauer – vorzuschlagen, weil Einführung von Schichtarbeit zumeist zur Verschlechterung von Arbeitsbedingungen führt. Das muß allerdings nicht sein, wenn es zu einer entsprechenden Verkürzung der Schichtdauer kommt. Kurzfristige, vorübergehende Arbeitsverhältnisse bedürfen einer besonderen Kontrolle, um zu gewährleisten, daß ein zusätzlicher Arbeitskräftebedarf zur Neueinstellung von Arbeitskräften führt.

Neben diesen verschiedenen Formen der Arbeitszeitverkürzung, die entweder die Möglichkeit schaffen, weniger zu arbeiten (Sabbaticals) oder die Arbeitszeit tatsächlich begrenzen (Beschränkung von Überstunden), kann natürlich durch Steuerbegünstigungen und Subventionen versucht werden, die Wahl von kürzerer Arbeitszeit anstelle von Einkommenserhöhungen in kollektiven Vereinbarungen zu stimulieren. Ebenso können dem einzelnen Arbeitnehmer Anreize geboten werden mehr Freizeit einer Einkommenserhöhung vorzuziehen. Deutlich muß gesagt werden, daß Freizeitpräferenzen umso höher sind, je höher das Einkommensniveau und der schon erreichte Lebensstandard sind.

Daher sieht die OECD folgende realistische Wahlmöglichkeiten:

1. Das freiwillige Eintauschen von Einkommen gegen Freizeit

2. Die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit im Rahmen des längerfristigen Produktivitätsfortschritts
3. Die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit mit nach Einkommensniveau und Arbeitsbedingungen differenziertem Lohnausgleich.

Die als beschäftigungspolitische Maßnahmen vorgeschlagenen Formen der Arbeitszeitverkürzung unterscheiden sich nicht grundsätzlich von jenen Formen, die man als sozialpolitische Zielsetzungen zu verwirklichen trachtet. Eine auch sozialpolitisch erwünschte Arbeitszeitverkürzung soll an Stelle unkontrollierter und willkürlicher Begrenzung des Arbeitsvolumens durch Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit treten. Daher ist eine kurze Darstellung der derzeit diskutierten Formen der Arbeitszeitverkürzung angebracht, wobei zu beachten ist, daß einige Formen häufig bei geänderten Arbeitszeitverteilungen vorgeschlagen werden. Ebenso sind gewisse Arbeitszeitverteilungen auf einem niedrigeren Arbeitszeitniveau leichter vorstellbar als bei längerer Arbeitszeit. So ist es auch nicht verwunderlich, daß bisher übliche Arbeitszeitregelungen mit jenen – oft gleichen Namens – inhaltlich schwer vergleichbar sind, die für die Zukunft angestrebt bzw. vorhergesehen werden. In vielen Fällen bedeutet die Verkürzung der täglichen Arbeitszeit einen qualitativen Sprung. Schichtarbeit mit 12-Stunden-Schichten über 24 Stunden verteilt ist unvergleichbar mit 6-Stunden-Schichten, in der Zeit von etwa 6 Uhr früh bis 6 Uhr abends, was eine denkbare Form des Teilens von Arbeitsplätzen beschreibt. Eine ausführliche Darstellung neuer Strukturen der Arbeitszeitverteilung bringt Teriet (1976).

Was die tägliche Arbeitszeit betrifft, so ist der 6-Stunden-Arbeitstag der kürzeste Arbeitstag, von dem gesprochen wird. Teilzeit für Frauen mit familiären Verpflichtungen führt heute zu diskriminierender Behandlung am Arbeitsmarkt. Teilzeit für beide Elternteile von jüngeren Kindern könnte ein Modell für die partnerschaftliche Erfüllung von Familienpflichten sein. Mit einer Verkürzung der täglichen Normalarbeitszeit auf 6 Stunden wäre die Frage der Teilzeitarbeit für diesen Personenkreis von keiner besonderen Bedeutung mehr. Leute, die mehr arbeiten wollen, werden dann vermutlich in größerem Ausmaß als bisher mehrere Beschäftigungsverhältnisse eingehen, obwohl „moonlighting“² nicht nur eine Frage der Arbeitszeit, sondern auch des erzielbaren Einkommens ist.

Ein kurzer Arbeitstag ermöglicht es, an einem Arbeitsplatz zu akzeptablen Zeiten zwei Arbeitnehmer zu beschäftigen, was wichtig ist, wenn infolge Kapitalmangels nicht genügend Arbeitsplätze eingerichtet werden können (Industrie) oder wenn die Betriebszeiten die Arbeitszeit überschreiten sollen (Dienstleistungen). Besteht das Problem in der Anpassung des Beschäftigtenstandes an eine gesunkene Nachfrage oder an eine Nachfrage, die nicht mit dem Produktivitätsfortschritt wächst, so kann auf diese Weise mit gleichbleibender Beschäftigtenzahl weniger produziert werden³.

Die Bewältigung solcher Krisensituationen bedarf sicherlich auch

öffentlicher Mittel und ist in der beschriebenen Form der Kurzarbeit zur Bewältigung konjunktureller Nachfrageschwankungen vergleichbar.

Was die Zahl der Arbeitstage pro Woche betrifft, so fördern lange Anfahrtswege den Trend, diese Wegzeiten an möglichst wenigen Tagen auf sich zu nehmen, wozu eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit ebenfalls nützlich ist. Der Wunsch nach einem verlängerten Wochenende führt zu einer Arbeitszeitverkürzung am Freitag. Teriet⁴ spricht von einem vorsichtigen Trend zur 4½-Tage-Woche.

Die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit geht nicht so schnell vor sich, wie noch Anfang der siebziger Jahre für möglich gehalten wurde. Für 1980 schien in der BRD die 35-Stunden-Woche, in Schweden gar die 30-Stunden-Woche erreichbar.

Es muß auch auf den Versuch verwiesen werden, entweder die Woche als Bezugsperiode überhaupt abzuschaffen oder zumindest die hervorragende Stellung des Sonntages. Die Vorteile solcher Regelungen werden in der besseren Ausnutzbarkeit von Produktionskapazitäten und Freizeiteinrichtungen gesehen und in längeren arbeitsfreien Perioden. Als Nachteil für den einzelnen sind alle jene anzuführen, unter denen Schichtarbeiter schon jetzt leiden, der Einschränkung der Familienkontakte, Entwertung der Freizeit, Beeinträchtigung von kulturellen oder politischen Aktivitäten.

Neben der Verlängerung des jährlichen Erholungsurlaubes, der Gewährung von Bildungsurlauben und von Sonderurlauben, wird die Einführung von Großurlauben in längeren Abständen, den sogenannten Sabbaticals, diskutiert. Solche Urlaubsansprüche könnten durch die Dauer der Betriebszugehörigkeit⁵ oder durch das Ansparen von Teilen des Jahresurlaubes, wenn die gesetzlichen Möglichkeiten dazu geschaffen werden, entstehen.

Faßt man die gesamte Lebensarbeitszeit eines Menschen ins Auge, so verkürzen Verlängerung der Schulpflicht und Herabsetzung des Pensionsalters diese Lebensarbeitszeit, wobei aus der Sicht der Arbeitnehmer vor allem ein schrittweiser Übergang in den Ruhestand und in vielen Fällen ein gewisses Maß an Erwerbstätigkeit nach der Pensionierung als Vorteil betrachtet würde. Auch eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit verkürzt die Lebensarbeitszeit.

Flexible Arbeitszeitregelungen

Ein wesentliches Element der Arbeitszeitdiskussion der letzten Jahre war der Gedanke, daß die freie Verfügung über die Zeit die Wohlfahrt jedes einzelnen steigert. Nicht nur die Dauer der Arbeitszeit, sondern auch die Verteilung auf Tage, Wochen, Monate und Jahre, ja auf das ganze Leben, soll individuellen Bedürfnissen angepaßt werden können⁶.

Evans⁷ und Rehn⁸ nennen als einfache Erklärung dafür, den durch kürzere Arbeitszeit, längere Ausbildungszeit und verbesserte Ruhestandsbestimmungen geschaffenen Raum für individuelle und kollekti-

ve Wahlmöglichkeiten. In dieselbe Richtung weisen auch bestimmte Errungenschaften und Begleiterscheinungen des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts. Ein höheres Bildungsniveau ermöglicht individuelle Verhaltensweisen, bringt die Forderung nach Selbstbestimmung und die Ablehnung einheitlicher Vorschriften. Der Dienstleistungsbereich wächst, die Erwerbsquote verheirateter Frauen nimmt zu und damit die Notwendigkeit, Hausarbeit und Beruf in Einklang zu bringen. Die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen und die Überfüllung der Urlaubsorte wachsen. Starre Arbeitsbedingungen führen bei Vollbeschäftigung zu einer Belastung der industriellen Arbeitsbeziehungen (Fluktuation, Absentismus). Der Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand ist für viele keineswegs befriedigend geregelt und auch lebenslanges Lernen und verstärkte Schulung von Erwachsenen sollte besser mit dem Arbeitsleben vereinbar sein.

In Zeiten eines angespannten Arbeitsmarktes ermöglichen flexible Arbeitszeitregelungen eine bessere Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials. Bei weniger günstiger Wirtschaftsentwicklung könnte möglicherweise derjenige sich geänderten Gegebenheiten anpassen, dem diese Anpassung im Vergleich am leichtesten fällt. Derzeit ist es ja im allgemeinen so, daß die volle Last des Strukturwandels die am wenigsten zur Anpassung Fähigen trifft, was in letzter Zeit mit „Strukturierung der Arbeitslosigkeit“ beschönigend umschrieben wird. Durch Relativierung der strikten Abfolge Ausbildung – Berufsausübung – Ruhestand (befristetes Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß), sowie durch finanzielle Anreize, die individuelle Zeitverwendung in Form von Freizeit, Weiterbildung oder Arbeitsleistung der jeweiligen Nachfrage nach Arbeitskraft anzupassen, erwartet sich Rehn⁹ ein Arbeitsmarktverhalten vergleichbar einem anti-zyklischen Investitionsverhalten.

Die geforderte größere Flexibilität im Arbeitsleben kann nur verwirklicht werden, wenn individuelle Wahlmöglichkeiten kollektiv geregelt werden. Es ist leicht einzusehen, daß Gewerkschaften solche Wünsche mit Mißtrauen betrachten, ja betrachten müssen, denn je mehr Ausnahmen eine Regelung vorsieht, desto schwieriger ist es, jedem einzelnen den Zugang zu seinen Rechten zu garantieren. Vollends dann, wenn die Ausnahme zur Regel wird. Da der Wunsch nach flexibleren Arbeitszeitregelungen häufig von Arbeitnehmergruppen mit besseren Arbeitsbedingungen kommt, ist es auch eine Frage der Dringlichkeit von Problemen, die die Gewerkschaftsbewegung lösen muß. Die Diskussion erinnert, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen, an jene zu Beginn des Kampfes um eine Verkürzung des mörderisch langen Arbeitstages auf elf und zehn Stunden im vorigen Jahrhundert. Hier mußte die Gewerkschaft gegen die Meinung ankämpfen, daß eine gesetzliche Regelung der Tagesarbeitszeit ein unzulässiger Eingriff in die individuelle Verhandlungsfreiheit sei.

Eine positive Einstellung zu flexiblen Arbeitszeitregelungen nach individuellen Bedürfnissen ist wohl nur dann möglich, wenn man davon überzeugt ist, daß der einzelne seine Wünsche verwirklichen kann, ohne schwerwiegende Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Aus

ihrer Erfahrung wissen Gewerkschafter, wie mühsam es selbst für kraftvolle Organisationen ist, ihre Ansprüche durchzusetzen und wie schwer es im Streitfall oft wird, jemandem zu seinem Recht zu verhelfen. Aber vielleicht stimmt auch die vorwiegende Konfrontation mit Fällen, in denen etwas schiefgelaufen ist, zu pessimistisch.

Natürlich ist es gerade in Zeiten einer schwachen Nachfrage nach Arbeitskräften und eines wachsenden Arbeitskräfteangebots schwierig Sonderwünsche durchzusetzen. Aber es gibt Arbeitnehmergruppen, deren Wünsche sich mit wichtigen gesellschaftlichen Anliegen decken und deshalb mit Vorrang erfüllt werden sollten. Sorgfältig wird darauf zu achten sein, daß vorteilhafte Arbeitszeitregelungen vorhandene Diskriminierungen am Arbeitsmarkt nicht verschärfen¹⁰ oder eine neue Segmentierung des Arbeitsmarktes schaffen.

Zusammenhang Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung

Rein rechnerisch kann eine Arbeitszeitverkürzung um eine Stunde bei einer 40-Stunden-Woche durch eine Erhöhung der Beschäftigung um 2,5 Prozent kompensiert werden. Um zu realistischen Werten zu gelangen, bedarf es einer Reihe zusätzlicher Informationen und Annahmen. Die Verteilung der effektiven Arbeitszeit, die Entwicklung der Arbeitsintensität, die Verhaltensweisen von Unternehmern und Arbeitnehmern sind aber schwer zu erfassen und vorauszusagen.

Weiters muß berücksichtigt werden, daß es keine fixe Relation zwischen Arbeitsvolumen (Arbeitszeit mal Beschäftigte) und Produktionsergebnis gibt, sondern die jeweilige Arbeitsintensität und Arbeitsproduktivität den Zusammenhang bestimmen. Beide Faktoren stehen in einer Wechselwirkung mit der Länge der Arbeitszeit und ändern sich, wenn die Arbeitszeit verkürzt wird.

Bestehen in einer Branche Überkapazitäten, so wird eine Arbeitszeitverkürzung verhindern können, daß Arbeitslosigkeit entsteht, aber keine zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen.

Auch gibt es auf dem Arbeitsmarkt zumeist in bestimmten Regionen und für bestimmte Qualifikationen Engpässe selbst bei insgesamt niedriger Arbeitskräftenachfrage.

Mit allen angegebenen Vorbehalten seien Berechnungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten aus der BRD zitiert, die zweierlei ganz deutlich zeigen. Erstens den weiten Spielraum solcher Schätzungen und zweitens die Veränderungen der Relation Arbeitszeit – Beschäftigung in den Jahren zwischen 1975 und 1978.

1975¹¹ schätzte Reyher einen potentiellen Ausfall von 35.000 Erwerbstätigen als Äquivalent eines 10. Schuljahres (0,16 Prozent der angenommenen 22 Millionen Beschäftigten). Einer Reduktion der Überstunden auf die Hälfte (eine Überstunde wöchentlich pro Industriearbeiter) entspräche die Beschäftigung von 144.000 Arbeitslosen (0,65 Prozent), einer Verkürzung der jährlichen Arbeitszeit um 7 Stunden eine solche von 86.000. Als theoretisches Arbeitszeitäquivalent für rund 650.000

Arbeitslose wird eine Reduktion der allgemeinen wöchentlichen Arbeitszeit um kaum mehr als eine Stunde abgegeben.

Nach einer Berechnung aus 1978 hätte man mit einer 20prozentigen Arbeitszeitverkürzung¹² die Arbeitslosigkeit beseitigen können, was einer 32-Stunden-Woche oder 45 zusätzlichen Urlaubstagen oder 8 Jahren Sonderurlaub während eines Arbeitslebens entsprochen hätte.

Ex post lassen sich Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigungslage in eine (kausale) Relation setzen. Für Österreich ergibt sich auf diese Weise eindeutig, daß mit der Verkürzung der Arbeitszeit die Beschäftigung steigt. Sieht man vom absoluten Niveau der Arbeitslosigkeit ab, so hat sich die Arbeitsmarktlage in Deutschland im letzten Jahr insoweit verbessert, als die Beschäftigtenzahl nahezu um 300.000 zugenommen hat. Das IfO-Institut für Wirtschaftsforschung kommt zu dem Schluß¹³, daß die Kürzung der effektiven Arbeitszeit 1977 und 1978 bei dem gegebenen Produktivitätsfortschritt zu zusätzlichem Arbeitskräftebedarf führte.

Versucht man die Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung mit Hilfe ökonometrischer Modelle zu schätzen, so ergeben sich eher geringe positive Beschäftigungswirkungen bzw. sogar ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit¹⁴. Es wäre möglich, daß solche Ergebnisse notwendige Konsequenzen der Modellannahmen, der im Modell formulierten Beziehung zwischen Arbeitsvolumen, Produktionsergebnis und Beschäftigungsgrad sind. Ein Modell, das eine Reduktion des Arbeitsvolumens als Wachstumshemmnis abbildet, muß die negativen Folgen des niedrigeren Wirtschaftswachstums aufzeigen ohne die geänderte Ausgangssituation und Fragestellung bewältigen zu können¹⁵.

Allerdings verringert nicht jede Arbeitszeitverkürzung Beschäftigungsprobleme. Eine Arbeitszeitverkürzung kann auch jene Arbeitsbedingungen schaffen, die es bisher nicht Erwerbstätigen ermöglicht, berufstätig zu werden. Dann steigt zwar die Beschäftigung, die Arbeitslosigkeit aber bleibt unverändert.

Wann und wie lange wollen Arbeitnehmer arbeiten?

Zur Beantwortung dieser Frage können die Ergebnisse von Erhebungen über Arbeitszufriedenheit herangezogen werden, weil anzunehmen ist, daß jemand umso zufriedener ist, je mehr er seine Vorstellungen bezüglich Länge und Lage der Arbeitszeit verwirklichen kann. Allerdings geben solche Erhebungen keinen Hinweis auf die konkrete Form der Arbeitszeitgestaltung und darauf, welche effektive Arbeitszeit zu einem hohen Maß an Zufriedenheit führt. Nicht auszuschließen ist, daß der einzelne vor allem deswegen zufrieden ist, weil er die gegebenen Bedingungen als unveränderbar betrachtet, obwohl eine andere Regelung seinen Bedürfnissen besser entsprechen würde.

In einer Mikrozensuserhebung¹⁶ in der die Zufriedenheit mit verschiedenen Kriterien des Arbeitsplatzes erfragt wurde, beurteilten 78,4

Prozent aller Arbeitnehmer die Einteilung der Arbeitszeit mit gut bis sehr gut.

Beurteilung der Einteilung der Arbeitszeit durch unselbständig Beschäftigte

	in Prozent					
	sehr gut	gut	mittelmäßig	schlecht	sehr schlecht	unbekannt
Männer	17,4	60,7	13,3	4,6	1,7	2,3
Frauen	21,9	57,0	11,8	4,6	(1,5)	3,2
Insgesamt	19,0	59,4	12,8	4,6	1,6	2,6

Bei einer deutschen Erhebung¹⁷, wurde die Frage gestellt: „Entspricht der Umfang Ihrer gegenwärtigen Arbeitszeit Ihren Wünschen, oder würden Sie zeitlich lieber mehr oder weniger arbeiten, wenn sich das an Ihrem Arbeitsplatz einrichten ließe? Sechs Prozent der Unselbständigen gaben an, lieber mehr arbeiten zu wollen, 30 Prozent würden lieber weniger arbeiten und 64 Prozent wollen an ihrer Arbeitszeit nichts ändern. Mit steigendem Haushaltseinkommen nimmt der Wunsch mehr zu arbeiten ab, der Wunsch weniger zu arbeiten zu, ein nicht unerwartetes Ergebnis.

Die Zufriedenheit mit Länge und Lage der Arbeitszeit, die in den zitierten Antworten zum Ausdruck kommt, spiegelt natürlich nicht nur die gesetzliche Arbeitszeit und die bezahlten Urlaubs- und Feiertage wider, sondern auch das Ausmaß der Zeit, die im Krankheitsfall oder bei sonstigen Dienstverhinderungen bezahlt wird. Weiters jene Nichtarbeitszeit, die über die gesetzlichen und kollektivvertraglichen Ansprüche in Betriebsvereinbarungen oder individuellen Arbeitsverträgen durchgesetzt wurde.

Bei einer Umfrage der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft¹⁸ sprach sich ein Drittel der Unselbständigen für eine Arbeitszeitverkürzung zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus. Auf die Frage, welche Form der Arbeitszeitverkürzung zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung am geeignetsten sei, hielten 28 Prozent mehr Urlaub, 17 Prozent eine Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit und 15 Prozent die Ausweitung der Teilzeitarbeit für geeignet. Von den Arbeitnehmern sprachen sich 61 Prozent gegen jede Verminderung des Einkommens aus.

Die Bereitschaft der restlichen 39 Prozent sogar eine Einkommensminderung in Kauf zu nehmen, steht im Einklang mit amerikanischen Untersuchungen¹⁹ die zeigen, daß bei Arbeitnehmern ein gewisses Interesse vorhanden ist, Teile von Einkommenszuwächsen gegen Freizeit einzutauschen, wobei Urlaube und Sonderurlaube (Sabbaticals) die gefragtesten Formen²⁰ sind.

Eine Durchsicht der in der Wiener Arbeiterkammer aufliegenden Betriebsvereinbarungen²¹ gibt weitere Hinweise darauf, was von den Arbeitnehmern gewünscht und von den Betriebsräten ausgehandelt wird.

Da die letzte Verkürzung der Wochenarbeitszeit noch nicht sehr lange zurückliegt, gibt es nur ganz wenige Vereinbarungen mit einer Arbeitszeit unter 40 Wochenstunden. Häufiger sind Regelungen der Arbeitspausen, die zu einer kürzeren Arbeitszeit führen. Am häufigsten sind, wenn man von Schichtplänen absieht, Vereinbarungen, die das Einarbeiten bestimmter Arbeitstage vorsehen und Gleitzeitregelungen.

Manchmal wird auch Einigung darüber erzielt, daß laufend etwas mehr gearbeitet wird, und dafür alle „Fenstertage“ frei sind. Was – streng genommen – gegen die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes ist und daher Arbeitsrechtler nicht besonders glücklich macht. Das gilt auch für die – eher seltene – Viertagewoche bei 40 Wochenstunden.

Bei Gleitzeitregelungen wiederum befürchten Arbeitsrechtler, und sie werden in ihren Befürchtungen durch im Streitfall Hilfesuchende bestärkt, daß der Preis für eine gewisse Freiheit in der Festlegung der Arbeitszeit die Einschränkung von erworbenen Rechten wie Arztbesuch oder Behördenwege in der Arbeitszeit ist.

Während es – soweit feststellbar – keine generelle Erhöhung des Mindesturlaubes gibt, sind bei längerer Betriebszugehörigkeit doch in manchen Fällen über das gesetzliche Ausmaß hinausgehende Urlaubsansprüche vereinbart. Zusätzliche freie Tage für alle Arbeitnehmer eines Betriebes betreffen zumeist den 24. und den 31. Dezember. Darüber hinaus gibt es Sonderurlaub für Invalide oder bei Eheschließung. Wenn nicht schon in Kollektivverträgen festgelegt, gibt es Vereinbarungen über den Freizeitausgleich bei Überstunden.

Diese Aufzählung von Arbeitszeitregelungen in Betriebsvereinbarungen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und ohne eingehende Analyse ist es vermessen, eine bestimmte Entwicklungstendenz herauslesen zu wollen. Am ehesten könnte man vermuten, daß Wert darauf gelegt wird durch Einarbeitung von Fenstertagen oder Tage vor Feiertagen, bzw. der Durchsetzung dieser Tage als freie Tage, längere arbeitsfreie Perioden „zwischen durch“ zu erreichen. Möglicherweise ist es aber auch die Linie des geringsten Widerstandes. Daneben ist Gleitzeit auf Betriebsebene sicherlich wesentlich beliebter als in Gewerkschaftskreisen.

Nun wird der Wunsch nach mehr Freizeit oder mehr Nichtarbeitszeit sicherlich nicht nur in geregelten Bahnen verwirklicht. Der „blaue Montag“ erinnert daran, daß auch in früheren Zeiten ein Ventil gesucht wurde, und „krankfeiern“ versucht als schlechte Arbeitsmoral zu denunzieren, was in vielen Fällen der einzige Ausweg aus einem mit den vorgesehenen Verhaltensweisen nicht lösbaren Konflikt ist. Denn Kinderkrankheiten können wesentlich länger dauern, als den Eltern als Pflegefreistellung zugestanden wird und Nebenerwerbsbauern müssen ernten, wenn das Getreide reif ist.

Für bestimmte Arbeitnehmergruppen, deren Anteil im Zunehmen begriffen ist, vor allem für berufstätige Mütter und in der Folge dann für berufstätige Väter, sind Arbeitszeitregelungen, die für den „traditionellen“ Industriearbeiter konzipiert wurden, nicht sehr geeignet. Mit dem Anwachsen von Arbeitnehmergruppen mit abweichenden Bedürfnis-

sen und der Verlagerung der Beschäftigung in den Dienstleistungsbe-
reich, wird sich die gewerkschaftliche Arbeitszeitpolitik an Arbeitneh-
mern mit sehr unterschiedlichen Bedürfnissen orientieren und schon
aus diesem Grund Wahlmöglichkeiten schaffen müssen.

Beschäftigungspolitik mittels Arbeitszeitverkürzung

Auf die vergleichsweise sehr günstige Beschäftigungslage in Öster-
reich wurde schon verwiesen. Die Entwicklung der Arbeitszeit im
letzten Jahrzehnt illustrieren für Österreich die Reihen bezahlte und
geleistete Arbeitszeit seit 1969.

Arbeitszeit je Arbeiter in der Industrie

Jahr	geleistete	bezahlte
	Arbeitsstunden	Arbeitsstunden
	pro Monat	
1969	167,1	189,2
1970	162,2	183,4
1971	160,6	180,9
1972	157,4	178,4
1973	156,0	177,2
1974	155,8	177,4
1975	146,9	170,2
1976	148,9	171,4
1977	146,9	170,7
1978	144,7	170,5

Quelle: WiFO-Datenbank

Arbeitszeitdaten werden in einzelnen Ländern nach sehr unterschied-
lichen Gesichtspunkten erhoben. Jeder Vergleich der effektiven Ar-
beitszeit als Differenz zwischen vereinbarter Wochenarbeitszeit und
bezahlten Urlaubs- und Feiertagen sowie sonstigen bezahlten Nichtar-
beitszeiten, ist, wenn überhaupt möglich, mit großen Unsicherheiten be-
haftet. Man kann aber davon ausgehen, daß der österreichische Arbeit-
nehmer im internationalen Vergleich nicht ungünstig abschneidet.

Für Österreich wird, entsprechend der beschriebenen Ausgangssitua-
tion, jede AZV in den nächsten Jahren als soziale Errungenschaft mit
(sehr) erwünschten beschäftigungspolitischen Auswirkungen zu sehen
sein. Das impliziert zweierlei: Erstens den Lohnausgleich und zweitens
eine Verlagerung vom Lohnzuwachs zum Freizeitwuchs im gewerk-
schaftlichen Forderungsprogramm. Inwieweit gerade letzteres ange-
sichts schrumpfender Lohnzuwächse realistischerweise erwartet wer-
den darf, hängt auch davon ab, ob es gelingt, allgemeine Zustimmung
zu einer solidarischen Beschäftigungspolitik zu finden. Gibt es keinen
solchen Konsens und ist Arbeitslosigkeit die Folge, so bedeutet das

letztlich für die Betroffenen einen sehr unfreiwilligen Verzicht auf Arbeitszeit verbunden mit beträchtlichen Einkommenseinbußen.

Betrachtet man den sozialpolitischen Aspekt, so wird man auch bei Arbeitszeitverkürzungen in unmittelbarer Zukunft langfristige Wunschvorstellungen von Arbeitnehmer nicht außer acht lassen dürfen, so utopisch sie heute erscheinen mögen. Wie viele Befragungen zeigen, werden Wahlmöglichkeiten nicht nur zwischen verschiedenen Formen der Arbeitszeitverteilung, sondern auch zwischen Freizeit und Einkommen, in zunehmendem Ausmaß als Verbesserung der Lebensqualität empfunden.

Da nach Lebensalter und sonstigen Lebensumständen unterschiedlichen Arbeitszeitregelungen und Formen der Arbeitszeitverkürzung der Vorzug gegeben wird, ist es weniger wichtig, eine bestimmte Form zu forcieren, als individuelle Wahlmöglichkeiten zu eröffnen und gesellschaftlich wichtige Anliegen einzelner Gruppen zu erfüllen. Soll der beschäftigungspolitische Aspekt in den Vordergrund gestellt werden, dann sind sicher generelle Arbeitszeitverkürzungen wirkungsvoller. Nach der Meinung der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit, entlastet eine Bündelung der Maßnahmen bei der Arbeitszeitverkürzung den Arbeitsmarkt am besten.

Kaum möglich ist es, die Beschäftigungswirkungen einzelner Maßnahmen abzuschätzen und eine Reihung nach dem Umfang der zusätzlichen Beschäftigung vorzunehmen. Die Beschäftigungseffekte früherer Arbeitszeitverkürzungen bei Arbeitskräftemangel, günstiger Wirtschaftsentwicklung und hohem Wirtschaftswachstum sind vermutlich irrelevant für eine Situation, wo durch Arbeitsumverteilung Arbeitslosigkeit bekämpft werden soll. Durch eine Analyse der komplexen und oft widersprüchlichen Auswirkungen einer konkreten Form der Arbeitszeitverkürzung kann man allerdings die Bedingungen beschreiben, unter denen einzelnen Formen Erfolg beschieden sein wird.

Soll aus beschäftigungspolitischen Gründen die Arbeitszeitverkürzung beschleunigt werden, indem ein größerer Teil des Produktivitätsfortschrittes als bisher in kürzere Arbeitszeit umgesetzt wird, wird man die Relation von Freizeit zu Einkommenszuwachs am Einkommensniveau ausrichten müssen.

In Österreich ist die gewerkschaftliche Beschäftigungspolitik sowohl einfacher als auch komplizierter als in anderen Industrieländern. Einfacher im Hinblick auf den günstigen Beschäftigungsstand und die konsequente Vollbeschäftigungspolitik der Regierung. Komplizierter deshalb, weil durch die Mitbestimmung bei der Konzeption wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen, Beschäftigungssicherung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit auch in die Verantwortung der Gewerkschaften fällt.

- 1 So schätzt der Leiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, Dieter Mertens, daß mit einem realen Wachstum von 15 Prozent die Vollbeschäftigung in der BRD binnen eines Jahres wieder zu erreichen wäre.
- 2 1978 hatten in den USA 4,8 Prozent der Beschäftigten mehrere Dienstverhältnisse (moonlighters) 3,3 Prozent der Frauen und 5,8 Prozent der Männer. In Österreich wurden vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger rund 40.000 Personen mit mehreren Dienstverhältnissen gezählt, allerdings ohne Erfassung jener pragmatisierten Beamten, die einer Nebenbeschäftigung nachgehen.
- 3 Die französischen Gewerkschafter sehen in einer verkürzten Arbeitswoche mit zusätzlichen Schichten, in vorgezogenen Pensionierungen und in einer Beschränkung der Überstunden eine Möglichkeit, den Anpassungsprozeß in der Stahlindustrie zu erleichtern.
- 4 Teriet, Bernhard, „Neue Strukturen der Arbeitszeitverteilung“, Verlag Otto Schwarz & Co., Göttingen 1976
- 5 Derzeit sind in manchen Fällen Sonderzahlungen bei einer bestimmten Dauer der Betriebszugehörigkeit üblich. Was spricht eigentlich dagegen, solche Zuwendungen – wenn gewünscht – in Form von Freizeit zu gewähren?
- 6 Ein weiterer Schritt wäre, worauf später eingegangen wird, auch zwischen Freizeit und Einkommen wählen zu können.
- 7 Evans, Archibald A., „Flexibility in working life“ – OECD, Paris 1973
- 8 Rehn, Gösta, „Die Verbindung von Arbeit, Bildung und Freizeit – Ein Modellvorschlag“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr. 7/1974, S. 424 ff.
- 9 Rehn, a. a. O., S. 432
- 10 In einer Resolution der Bundessektion Kammern und Körperschaften der Gewerkschaft öffentlicher Dienst wird gefordert, in gewissen Fällen die Möglichkeit der Teilzeitarbeit zu schaffen. Die Begründung lautet: „Sowohl Frauen als auch Männer würden im Verlauf ihres Berufslebens für einen begrenzten Zeitraum eine Verkürzung der Arbeitszeit aus verschiedenen Gründen in Anspruch nehmen, sofern eine derartige Möglichkeit bestünde. Als besondere gesellschaftliche Anliegen wären hier Kinderbetreuung und Weiterbildung zu nennen.“
- 11 Lutz Reyher, „Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit“ in: WSI-Mitteilungen 2/1975, S. 63 ff.
- 12 „Der Trend ist nicht aufzuhalten“ in: „Der Gewerkschafter“ 9/78, S. 36 f.
- 13 Wirtschaftskonjunktur 6/79, T 1 f.
- 14 z. B. in: „Unemployment and Working time“, The Hague, April 1979
- 15 In der Studie des zentralen Planungsbüros der Niederlande werden Ergebnisse einer Modellrechnung mit der Frage präsentiert, ob die Möglichkeit des Ausgleichs von geringerer Produktionskapazität durch zusätzliche Beschäftigung nicht wesentlich größer als angenommen sei. Allerdings könne das verwendete Modell auf eine solche Frage keine Antwort geben.
- 16 Mikrozensus, Juni 1975
- 17 Noll, Heinz-Herbert, „Die individuelle Betroffenheit und subjektive Wahrnehmung von Beschäftigungsproblemen – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung, in MittAB Nr. 4/1978, S. 405 ff.
- 18 ÖGB-Nachrichtendienst 2008 vom 15. 11. 1979, S. 6
- 19 Zitiert bei Fred Best, „Work sharing, policy options and assessments“, S. 39 f., Arbeitspapier der Arbeitsgruppe „Beschäftigung“ des OECD-Arbeitskräftekomitees.
- 20 Zur Wahl wurden ein kürzerer Arbeitstag, eine kürzere Arbeitswoche, längerer Urlaub, Sonderurlaub und Frühpension gestellt.
- 21 Ich bin meiner Kollegin Maria Wrobel aus der Arbeitsrechtsabteilung für ihre Hilfe und ihre Erläuterungen zu Dank verpflichtet.

BERICHTE UND DOKUMENTE

ZWEI ÖSTERREICHISCHE NATIONALÖKONOMEN

Laudatio Hajo Rieses auf Kurt
Rothschild und Josef Steindl,
gehalten anlässlich der Überreichung
der Festschrift „Beiträge zur Kritik
und Diskussion der neoklassischen
Ökonomie“ zu Ehren der Jubilare*)

Meine Damen und Herren, ich habe das Vergnügen, heute zwei österreichischen Nationalökonominnen eine Festschrift anzukündigen und zwei bedeutende Nationalökonominnen zu ehren. Daß zwei Wissenschaftler zusammen mit einer Festschrift bedacht werden, ist ungewöhnlich genug. Aber ich glaube, es war ein kluger Gedanke der Herausgeber, dies zu tun. Denn trotz aller Unterschiede im Temperament, im Werdegang und auch im wissenschaftlichen Œuvre verbindet Rothschild und Steindl vieles, nicht nur wissenschaftlich, aber eben auch wissenschaftlich. Vor allem aber verbindet beide ihr österreichisches Schicksal und vor allem ist der Gleichklang ihrer wissenschaftlichen Position eng mit dem Österreichischen ihres Lebensweges verbunden.

Beide sind am Anfang des ersten Jahrzehnts unseres Jahrhunderts geboren, beide wurden in die Emigration gezwungen und sind dann als Wissenschaftler in England von der analytischen Schärfe, dem pragmatischen Blick und dem Nonkonformismus

der englischen Nationalökonomie beeinflusst worden. Beide kehrten nach dem Zweiten Weltkrieg rasch wieder in ihre österreichische Heimat zurück und beide – das kennzeichnet sie vielleicht am deutlichsten – sind nicht gerade Nutznießer der Emigration gewesen. Ich glaube, daß man auch an dieser Stelle und zu diesem Zeitpunkt diesen Umstand nicht verschweigen sollte. Denn nichts charakterisiert vielleicht so sehr den Konservatismus einer sich selbst reproduzierenden und sich selbst genügenden Universität – und dies gilt in gleicher Weise für die deutsche wie für die österreichische Universität –, daß angelsächsische Schulung, internationale Reputation und die Rückkehr in die Heimat unter schwierigen Bedingungen nicht ausgereicht haben, ihnen die Tür zu den Universitäten zu öffnen oder daß, wie für Rothschild, erst 20 Jahre nach Kriegsende im Gefolge der Universitätsneugründungen diese Wiedergutmachung erfolgte. Sicherlich haben beide eine Bleibe im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung und damit an einer Forschungsstätte gefunden, der man Dank dafür sagen muß, daß sie ihnen eine Weiterführung ihrer wissenschaftlichen Arbeit über den Aufgabenbereich des Instituts hinaus ermöglichte; die Frage, welche Chancen ihnen die Universität geboten hat, wird dadurch jedoch nicht überflüssig.

Was Rothschild und Steindl wissenschaftlich verbindet, kann man sicherlich am einfachsten auf den Nenner bringen, daß es aus dem sozialwissenschaftlichen Element besteht, in der Betonung gesellschaftlicher Fragestellungen liegt – Rothschild hat vor kurzem in einer Arbeit, auf die noch einzugehen sein wird, mit großer Eindringlichkeit auf diese Notwendigkeit

*) Die Festschrift wurde im Rahmen einer kleinen Feier des Arbeitskreises Benedikt Kautsky am 3. Oktober 1979 überreicht.

hingewiesen –, deren theoretische Umsetzung – und das macht die wissenschaftliche Qualität aus – für beide charakteristisch ist.

Dabei möchte ich heute bewußt nicht das keynesianische Element betonen, das bei Steindl durch den Einfluß Kaleckis ergänzt wird. Keynesianismus gibt es in vielen Schattierungen und letztlich sind wir alle Keynesianer – wie wir alle, wie es einmal Samuelson ausgedrückt hat, Einsteinianer sind – und das besagt dann angesichts des Umstandes, daß Patinkin sogar Friedman zum Keynesianer gestempelt hat, nicht mehr allzu viel. Vielmehr möchte ich einige Züge in der wissenschaftlichen Persönlichkeit von Rothschild und Steindl betonen, die mir charakteristischer erscheinen, vielleicht aber nicht ganz so offen zutage liegen.

Rothschild, der früher von Zeitgenossen sogar als Marxist eingestuft wurde, ist in meinen Augen immer ein Marshallianer gewesen. (Das steht ja, wie wir heute ja wieder wissen, nicht einmal im Widerspruch zu einer keynesianischen Position.) Er verkörpert vielleicht das Ideal eines Wissenschaftlers, in der Methode orthodox und in den Fragestellungen unorthodox zu sein. Ich kenne kaum einen Wissenschaftler, der wie Rothschild in der Lage ist, die neoklassische Ökonomie, ihr Instrumentarium verwendend, in dieser Weise gegen den Strich zu bürsten, die neoklassische Ökonomie gegen ihre eigenen ideologischen Implikationen anzuwenden. Rothschild hat denn auch in dem vor kurzem erschienenen Artikel, der den beziehungsvollen Titel „Arbeitslose – Gibt's die?“ trägt, die Diskussion über die Ursachen der „neuen“ Arbeitslosigkeit resümierend, auf die ideologischen Gründe hingewiesen, die für die sozialwissenschaftliche Sterilität dieser Diskussion verantwortlich sind – und sie ausdrücklich von den theoretischen Gründen getrennt. In Rothschilds oligopoltheoretischen Arbeiten – insbesondere in seinen bahn-

brechenden Aufsatz aus dem Jahre 1947², der im übrigen gerade jüngst wieder von Vertretern einer neoklassischen Preistheorie aufgegriffen wurde, die den Zusammenhang von Preisbestimmung und Investitionsfinanzierung von Oligopolen untersuchen, zeigt sich diese Verbindung von partial-analytischem, an Marshall geschultem Konzept und unorthodoxer Fragestellung genauso deutlich wie in seinen lohntheoretischen und arbeitsmarkttheoretischen Arbeiten.

Mit diesem Ansatz frappt Rothschild auch in wissenschaftlichen Diskussionen. Ich genieße es immer wieder, wenn er mit unendlicher Liebenswürdigkeit, aber voll versteckter Ironie seine neoklassischen Widersacher mit ihren eigenen Waffen schlägt, so jüngst in Berlin, wo er auf das Argument, daß die Frauenarbeitslosigkeit nur deshalb überdurchschnittlich hoch sei, weil der Reallohn der Frauen noch im Verhältnis zu dem der Männer zu hoch sei, trocken replizierte, daß im 19. Jahrhundert im konjunkturellen Abschwung die Kinder durchaus aus dem Arbeitsprozeß eliminiert worden seien, obwohl doch sicher ihr Lohn nicht über ihrem Grenzprodukt gelegen hätte. Und der Titel der bereits erwähnten Untersuchung über die moderne Arbeitsmarkttheorie „Arbeitslose: Gibt's die?“ ist in der einschlägigen Diskussion schon fast ein Slogan geworden, weil er schon für sich genommen die Absurdität bloßlegt, die Existenz von Arbeitslosigkeit mittels theoretischer Reflexionen wegzueskamotieren.

Sie werden es mir nachsehen, wenn ich es mir versage, auf Rothschilds umfangreiches Œuvre im einzelnen einzugehen – auf seine vielen Beiträge zur Lohntheorie, zur Theorie der Einkommensverteilung und in jüngerer Zeit zur Philippskurvendiskussion. Ein gemeinsamer Aspekt im wissenschaftlichen Werk Rothschilds und Steindls aber scheint mir dennoch erwähnt werden zu müssen.

Beide haben ihre Forderung nach sozialwissenschaftlich relevanten Fragestellungen nicht nur durch ihre theoretischen, sondern auch durch empirische Arbeiten eingelöst. Ich möchte dabei insbesondere auf Rothschilds Untersuchungen über die Entwicklung der Einkommensverteilung in Westeuropa, über die Bestimmungsgründe der Lohnbewegung, die er gemeinsam mit Nowotny und Schwödiauer erstellt hat, wie über die Arbeitslosigkeit in Österreich 1955–1975 hinweisen³ sowie Steindls große Bildungsbedarfsstudie für Österreich und seine Analyse des Technologietransfers zwischen Ost und West am Beispiel Österreichs erwähnen⁴. Daß Rothschild darüber hinaus 1969 eine Monographie über Methoden und Probleme von Wirtschaftsprognosen⁵ geschrieben hat, konnte nur diejenigen überraschen, die ihn für einen bloßen Theoretiker halten.

Der Theoretiker Steindl hat es deshalb schwer gehabt, weil sein opus magnum „Maturity and Stagnation in American Capitalism“, eine breit angelegte theoretische Studie mit empirischer Fundierung über die Entwicklung des amerikanischen Kapitalismus im 20. Jahrhundert, im Jahre 1952 und damit zu einem Zeitpunkt erschien, der den Beginn einer der markantesten Akkumulationsphasen in der Geschichte des Kapitalismus markierte. Steindl selbst schreibt im Vorwort zur jüngst erschienenen Neuauflage⁶ seines Buches, daß der Zeitpunkt des ersten Erscheinens nicht weniger günstig hätte sein können.

Dennoch kann man nicht davon sprechen, wie ich aus eigener Erfahrung weiß, daß Steindls Buch unbeachtet geblieben oder gar vergessen worden wäre, jedenfalls nicht im Umkreis der Akkumulations- und Wachstumstheorie des englischen Cambridge. Aber zweifellos blies der Zeitgeist Steindl ins Gesicht. Umsomehr muß man anerkennen, daß er sich nicht sinnlos diesem Zeitgeist entgegenstemmte, sondern sich nicht scheute,

Aufgaben anzupacken, die mit dem methodischen Ansatz seiner Kapitalismusstudie gar nichts zu tun hatten. Ich möchte dabei insbesondere die Prognose des Bildungsbedarfs Österreichs erwähnen, die nun gar nicht gerade von einer stagnierenden, sondern vielmehr von einer kontinuierlich wachsenden österreichischen Wirtschaft ausgeht. Aber vielleicht hat Steindl auch nur vorausgesetzt, daß Österreich als Insel der Seligen eben nicht Amerika ist.

Aber ebenso wie Steindl lange Zeit Gegenwind hatte, so hat er seit dem Abflachen des Wachstums in den Industriestaaten und den damit einhergehenden Krisenerscheinungen seit Beginn der siebziger Jahre Rückenwind. Darauf deutet nicht nur die 1976 erschienene Neuauflage seines Buches hin. Vor allem die bereits erwähnte neokeynesianische, stark von Kaldor beeinflusste Schule jüngerer Nationalökonomien um Eichner, Wood⁷ u. a. beruft sich auf Steindl, betrachtet ihn sogar in gewisser Weise als ihren Mentor. Das Interessante dieser Geschichte liegt dabei nicht so sehr darin, daß auf ein vor 25 Jahren erschienenen Buch rekuriert wird, sondern daß sich eine Forschungsstrategie ankündigt, die an Steindl anknüpfen will.

Das ist eigentlich alles, was im Rahmen einer solchen Gelegenheit, bei der die Rede ja nicht in einen wissenschaftlichen Vortrag einmünden darf, gesagt werden sollte. Dennoch gestatten Sie mir, bitte, eine kurze Abschweifung in die Gefilde der Wissenschaft, weil sie ein charakteristisches Licht auf die Denkweise Steindls wirft. Eichners und Woods moderne Oligopoltheorie resultiert ja aus dem Bestreben nach einer mikrotheoretischen Fundierung eines mark-up-pricing, das als Mittel der Selbstfinanzierung der Investitionen von Oligopolen gedeutet wird. Die Verbindung zu Steindl ergibt sich dabei über die Notwendigkeit einer Investitionsgüternachfragefunktion, die ja ein ungelö-

stes Problem der neoklassischen wie in gewisser Weise auch der keynesianischen Ökonomie darstellt.

Aber die makroökonomische Fassung dieser Theorie bleibt bei Eichner und Wood strikt kaldorianisch oder doch harrodianisch. Dabei wird angenommen, daß über die Einkommensverteilung eine Anpassung des Investitions- und Finanzierungsverhaltens an ein Gleichgewicht gelingt. Das aber scheint mir gerade nicht der Ansatz Steindls zu sein, der eine solche Anpassung deshalb bestreitet, weil für ihn bei sinkenden Investitionen das Streben der Oligopole nach Profitsicherung im Konflikt mit den durch das Investitionsvolumen begrenzten Gesamtprofiten gerät und zu einer Unterauslastung der Kapazitäten führt. Das Ergebnis Steindls, daß sich die Oligopole an ihren eigenen Haaren immer tiefer in den Sumpf ziehen, findet sich bei seinen neokeynesianischen Schülern nicht. Neokeynesianischer Vollbeschäftigungsoptimismus steht somit, wenn ich es richtig sehe, gegen Steindlschen Unterauslastungspessimismus. Sie sehen, meine Damen und Herren, daß sich hier spannende Auseinandersetzungen anbahnen.

Damit schließt sich der Kreis, den wir durchgegangen sind. Rothschild und Steindl verbindet nicht nur das Österreichische ihrer Biographie, nicht nur ihre Forderung wie ihr Anspruch, eine „real world“, eine wirkliche Welt und nicht einen fiktiven Homunkulus theoretisch zu durchdringen, sondern sie verbindet bei allen methodischen Unterschieden die gemeinsame Überzeugung, daß es die oligopolistische Unternehmung ist, die

den Kapitalismus unserer Tage charakterisiert.

Einige Ökonomen, die dem wissenschaftspolitischen wie ökonomisch-theoretischen Standort Rothschilds und Steindls nahestehen, haben sich zusammengefunden, um diese beiden großen Nationalökonomien mit einer Festschrift zu ehren. Laski, Matzner und Nowotny haben die Herausgabe besorgt.

Der Titel „Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie“ macht denn auch das Programm dieser Festschrift deutlich. Aber auch dieses Programm ist nicht – wie sollte es auch anders sein – frei vom Geist der Zeit, in der es erscheint. Nach einer beispiellosen Renaissance einer neoklassischen Ökonomie in den letzten 20 Jahren, deren geistes- und wirtschaftsgeschichtlichen Wurzeln zu untersuchen einer späteren Generation vorbehalten sein muß, bleibt der Anspruch einer jüngeren Wissenschaftlergeneration gegenüber dem in dieser Hinsicht viel unbefangeneren Œuvre von Rothschild und Steindl gezwungenermaßen defensiv, liefert eher eine Diskussion und Kritik des Bestehenden als den großen Entwurf des Neuen und bleibt sich damit bewußt, daß die von Rothschild so beklagte Reduktion der Ökonomie auf Formalismen eine besondere Abwehrstrategie fordert, die eine immanente Auseinandersetzung mit diesen Formalismen nicht scheut – sei es auf einer methodologischen, einer methodischen oder einer inhaltlichen Ebene. Aus dieser Perspektive gesehen, habe ich dann doch die Hoffnung, daß diese Festschrift dem Anspruch, den uns Kurt Rothschild und Josef Steindl gesetzt haben, gerecht wird.

- 1 Kyklos, Vol. 31 (1978)
- 2 Price Theory and Oligopoly, im Economic Journal, Vol. 57 (1947)
- 3 Development of Income Distribution and Factor Shares in Western Europe (Paris - OECD) 1971
- Bestimmungsgründe der Lohnbewegung, Wien 1972.
- Arbeitslosigkeit in Österreich 1955-1975, Linz 1977
- 4 Bildungsplanung und wirtschaftliches Wachstum. Der Bildungsbedarf in Österreich bis 1980, Wien 1967;
- Import and Production of Know How in a Small Country: The Case of Austria, in C. T. Saunders (Hrsg.), Industrial Policies and Technology Transfers between East and West, Wien - New York 1977
- 5 Wirtschaftsprognose. Methoden und Probleme, Berlin 1969
- 6 Monthly Review Press, New York 1976
- 7 Alfred S. Eichner, The Megacorp and Oligopoly, Cambridge 1976
- Adrian Wood, A Theory of Profits, Cambridge 1975

1. The first of these is the fact that the
2. second is the fact that the
3. third is the fact that the
4. fourth is the fact that the
5. fifth is the fact that the
6. sixth is the fact that the
7. seventh is the fact that the
8. eighth is the fact that the
9. ninth is the fact that the
10. tenth is the fact that the

1. The first of these is the fact that the
2. second is the fact that the
3. third is the fact that the
4. fourth is the fact that the
5. fifth is the fact that the
6. sixth is the fact that the
7. seventh is the fact that the
8. eighth is the fact that the
9. ninth is the fact that the
10. tenth is the fact that the

VON DEN SCHWIERIGKEITEN UNORTHODOXER ÖKONOMIE

Rezensionen von A. Allan Schmid,
Property, Power, and Public Choice:
An Inquiry into Law and Economics,
New York, 1978; und Mark A.
Lutz/Kenneth Lux, The Challenge of
Humanistic Economics, Menlo Park
1979

Von Kenneth Boulding stammt der Satz: "The theory of public goods cannot simply assume that there is a public. Why the publics are what they are is part of the problem, not part of the assumptions." (aus: The Network of Interdependence, 1970) Allan Schmid's Buch "Property, Power, and Public Choice" liegt in dieser Tradition, welche sich weit vor Boulding zurückverfolgen läßt. Sein Ausgangspunkt: "It is the public choice of property rights (institutions) that control and direct the human interdependence and shape the opportunity sets of the interacting parties." (S. 4) "The term 'property right' includes both real and personal property. It includes both tort and contract law, common and statutory law, civil and criminal law, vested and nonvested rights, and civil rights. It includes informal practices and traditions embedded in the culture as well as formal legal institutions." (5)

Daraus leitet er ab: "To have a right is to have the potential to be represented in resource-use decisions and to create costs for other would-be decision makers." (9) Damit gelangt er zu

einem Externalitäten-Konzept, welches von der konventionellen Anschauung grundsätzlich abweicht: "The position taken here is that externalities are not only many but ubiquitous . . .", "externalities are the substance of the exercise of rights – that is, the interplay of mutual coercion." "Rights determine which effects are costs and which are external to the decision maker in question." "So there is no suggestion here that externalities must be eliminated or internalized." (10)

Schmid entwickelt in der Folge ein Konzept für property rights-Analysen (Incompatible Use and Exclusion Costs, Economies of Scale, Joint-Impact Goods, Transactions Costs, Surpluses), dessen ceterum censeo den Leser nur schwerlich kalt lassen kann: "The focus here is on how a particular institution or set of rights affects whose freedom and whose view of efficiency and output will dominate when interests conflict." (23)

Mit der Hinterfragung des konventionellen Externalitäten-Konzepts einher geht die Kritik an der herrschenden Sicht von staatlicher Aktivität, welche auch das gängige Konstrukt 'public goods' trifft: "Government is influential in the economy in many ways other than in its taxing, spending, and regulatory powers. Public choice of the character of private property rights and detailed rules for their exchange influence performance no less than what is usually regarded as overt and direct government action (or interference according to your viewpoint). The influence of government is ubiquitous and unavoidable." (183) So besteht er darauf, daß "the United States may not have had a five-year economic plan common today in many socialist countries, but its choice of property rights did constitu-

te a choice of the major paths of development, investment, and resource allocations. The courts constituted an economic planning function." (60)

Eine reiche Auswahl institutioneller Studien beschließt das Buch. Sie sollen die empirisch testbare Reife des Ansatzes unter Beweis stellen, welcher sich auf Situation, Struktur und performance konzentriert. "Situation refers to the sources of interdependence. Structure identifies institutional alternatives in terms of varieties of property rights and their distribution. The behavior and actions of people individually and aggregatively in firms and government agencies result in performance in terms of various intermediate products and finally the quality of human life." (253)

Allan Schmidts Werk fasziniert durch die Art und Weise, wie es festgefahrene Bilder aus ungewohntem Winkel beleuchtet. Es tut dies ohne Vorgabe einer fixfertigen Lösung und macht es dem Leser dadurch möglich, sich darin zu spiegeln – einzusteigen, aber auch auszusteigen. Seine wohl zentrale These – daß im Wirtschaftsleben nichts ohne distributiven Effekt geschehen kann und daß der Versuch, das Verteilungsproblem i. e. S., bzw. das Wertproblem ganz allgemein aus der ökonomischen Theorie auszuschließen, bzw. durch Konzepte wie 'Effizienz', 'Freiheit' oder 'Produktivität', 'Wachstum' zu ersetzen, fehlgehen muß – scheint mir plausibel erhärtet. Wer alternativen, kritischen und selbst relativierten Stoff liebt, soll zugreifen.

Ein Teil der sich gegen Schluß des Buches hin entwickelnden Gefühle heißt Pessimismus. Er ergibt sich aus dem Umstand, daß "there is no way to remove all externalities; they can only be shifted," (235) weswegen Schmid den Begriff 'interdependence effects' (170) vorzieht. Dieses Bild der Wirklichkeit übersieht aber die Tatsache Gesellschaft und damit die Notwendigkeit, sich über Ausmaß und Qualität der Externalitäten auseinanderzu-

setzen. Der erste Schritt der Schmidtschen Analyse ist zu unterstützen, der zweite (Nicht-)Schritt hingegen – die dauernde Gestaltung der gesellschaftlichen Harmonie-/Konfliktmechanismen – darf nicht der Resignation überlassen werden. Diese Kritik mag darin begründet sein, daß ich die Möglichkeit synergetischer Effekte im sozialen Handeln größer einschätze, als dies Schmid tut.

Dem Einbezug explizierter Werte in sozialwissenschaftliche Arbeiten stimme ich voll bei. Umso erstaunlicher erscheint mir hingegen Schmidts unkritische Haltung seinem Objektivitätsbegriff gegenüber. "Meaningful" (xi), "testable hypotheses" (178), "all any scientific theory can do is to allow the process of experimentation to proceed less blindly" (286) – was heißt das? John Deweys Instrumentalismus?

Das Buch „The Challenge of Humanistic Economics“ ist das gemeinsame Werk eines Ökonomen und eines Psychologen, die sich die Aufgabe gestellt haben, eine Ökonomie auf der Basis einer „humanistischen Psychologie“ zu erarbeiten, im Gegensatz zu jener Psychologie, auf die sich die Ökonomie bisher gestützt hat, nämlich die Psychologie des Utilitarismus. Die Hauptthese des Buches lautet dahingehend: „economics as a science should promote human welfare by recognizing and integrating the full range of basic human values.“ (ix)

Die „humanistische Ökonomie“ soll sowohl als Bezugsrahmen für theoretische Erkenntnisse dienen als auch Wege für geeignete institutionelle Konstruktionen in den Bereichen der Produktion, der Verteilung und der Konsumation aufzeigen, die eine optimale Befriedigung der Hierarchie menschlicher Bedürfnisse ermöglichen (S. 23). Die beiden Autoren, welche sich stark an Maslows Theorie der Bedürfnishierarchie orientieren, verstehen sich in der Tradition von Sismondi, Carlyle, Ruskin, Hobson, Gandhi, Tawney, Schumacher, Geor-

gescu-Roegen und Weisskopf. "The first half of this book explains what we mean by humanistic (needbased) economics and how it differs from its utilitarian (want-based) counterpart. The second half explores the applicability of the book's main thesis by examining postwar developments in the United States, Europe, and the Third World." (ix)

Lutz und Lux erarbeiteten ein außerordentliches Werk. Es stellt eine echte Alternative zu den gängigen Lehrbüchern dar. Insbesondere Veranstaltungen über Mikroökonomie können von den Kontroversen, welche dieses Buch hervorrufen muß, nur gewinnen. Es kritisiert nicht bloß die Annahmen der gängigen wirtschaftswissenschaftlichen Konzepte, sondern versucht – auf humanistischen Prämissen aufbauend – konstruktive Arbeit zu leisten. Daß die Autoren dabei nicht verhindern können, eigene Unsicherheiten preiszugeben, macht ihre Arbeit – wenn vielleicht auch unbeabsichtigt – für Weiterentwicklungen besonders fruchtbar. Die Fülle der Gedanken, welche diese Studie anzuregen vermag, läßt sich nicht in Form einer üblichen Besprechung diskutieren. Meine Kritik beschränkt sich deshalb auf einige wenige Punkte.

Besonders überzeugend wirkt ein Abriß der Geschichte des homo oeconomicus (von Carl Mengers Bedürfnishierarchie eines Nutzenmaximierers, zu Jevons' mechanics of utility and self-interest, Alfred Marshalls Trennung zwischen wants und efforts und activities, bzw. späterer Ersetzung durch „variety theme“, Thorstein Veblens Protest, Lionell Robbins orders of preferences, zur Revealed Preference Theory bzw. Indifferenzkurve und Friedmanns F-twist). Die beiden Autoren folgern, der homo oeconomicus in den neoklassischen Lehrbüchern sei "unwarranted, and predicated on the following three assumptions: First, as logical positivists we must look the other way in regard

to his testability; second, he is never confronted with multidimensional choice; third, he does not need water or food, only utility, which instead he may squeeze out of jewelery or motor-cycles." (74)

Damit verwandt und in gleicher Weise positiv hervorstechend ist die geschichtlich-kritische Behandlung der Frage, erstens, nach dem interpersonellen Nutzenvergleich in der wirtschaftswissenschaftlichen Doktrininbildung (von Marshalls sozialer Anwendung der diminishing marginal utility of income, zu Edgeworths 'people differ in capacity for happiness', Pigous egalitarian welfare economics, Robbins Kritik, Harrods Gegenkritik, Robbins Einschwenken, Schumpeters Absage an den Nutzenvergleich unter Berufung auf den jüngeren Robbins, Lernalters Entstehen für eine equal distribution of income and wealth, zu Friedmanns Wiederaufnahme von Edgeworths Argument) und zweitens, die Darstellung der Entwicklung der New Welfare Economics bzw. Frage nach der Wertfreiheit in der Ökonomie (vom Pareto Optimum, zu Kaldors Compensation Principle, Scitovskys Kritik zu Friedmanns Versuch, utility durch freedom zu ersetzen); worauf die Autoren mit Mark Blaug schließen: "Very little survives once the taboo on interpersonal comparisons is imposed." (100)

Die Argumentationsketten dieser Studie basieren in zentraler Weise auf der These einer hierarchischen Natur der menschlichen Bedürfnisse. "Human needs manifest themselves in a series of stages, and you have to get through one stage before you can go on to the next. . . . The lower needs have to be satisfied before the higher ones." (10) Hier wird meiner Meinung nach ein Gedankenkonstrukt überstrapaziert. "Self-actualization is one of the needs of the hierarchy of needs, and is not equivalent to each of the other needs; finding security is not self-actualization." (69) Wenn ich mir selbst auch Bedürfnisse als etwas qua-

litativ Unterscheidbares und hierarchisch Geordnetes vorstelle, so möchte ich doch ihre ganzheitliche Auch-Dimension unterstreichen: Ausdruck und Befriedigung des Sicherheitsbedürfnisses ist ein Akt der Selbstverwirklichung. Der Einfluß von Maslow und Georgescu-Roegen ist unübersehbar: "The organism itself dictates hierarchies of values, which the scientific observer reports rather than creates." (18) Oder bei einem anderen Bezug auf die Konzeption hierarchisch strukturierter Bedürfnisse: "And as Georgescu-Roegen has long recognized, 'such a scheme provides an objective basis for many welfare issues which otherwise would require the assumption of interpersonal comparisons'." (89) Da Lutz und Lux ihrer Bedürfnisvorstellung ebenfalls allgemeinen und objektiven Charakter zusprechen, manövrieren sie sich in Engpässe: "So when it comes to the issue of the importance of needs we have a very clear-cut determinant, and this is life. The more necessary for life, or life supporting, a particular good, service, or experience is, the more important it is." (18) Wenn schon die Besonderheit der Sozialwissenschaften gegenüber den Naturwissenschaften hervorgehoben wird – „an animate conscious being, the physicist, is observing an inanimate non-conscious phenomenon“ (9) – dann darf der Mensch nicht bloß auf seine natürliche Komponente zurückgeführt werden. Wer nämlich bestimmt, was lebensnotwendig bzw.

was wichtig für welche Art von Leben ist?

Dieser fundamentale Gedanke zeigt Konsequenzen. Die Autoren kritisieren die gängige Ökonomie, welche ein generelles Bedürfnis nach Varietät in den Vordergrund stelle, das Bild einer hierarchischen Bedürfnisstruktur aber vergessen habe: "The beauty of the 'variety is the spice of life' doctrine for a high-growth consumer economy is now clear. Variety seeks continual change. Under this impetus, needs and wants are unlimited, since new ones will always pop up. Fortunately, the problem of scarcity is never solved." (49) Aber sie können nicht ganz überzeugen, wenn sie ihrerseits das Varietätspostulat weitgehend fallen lassen und es – entsprechend ihren Prämissen – durch die Theorie von der Bedürfnispyramide ersetzen (müssen). Auch ein Auseinanderhalten von Alternativen (zur Befriedigung von verschiedenartigen Bedürfnissen) und Substituten (zur Befriedigung des gleichen Bedürfnisses) kann nicht verbergen, daß Lutz und Lux den Prozeß der sozialen Willensbildung vernachlässigen: hier würde offensichtlich, daß die Menschen nicht nach einer objektiven Bedürfnispyramide entscheiden, sondern daß Wähler, Wahlobjekte und Wahlmechanismen mit wertenden Bildern über die Wirklichkeit zu tun haben. Vom Ansatz her ist die Arbeit tendenziell einseitig psychologisch ausgerichtet.

Markus Stadler

ZUR FINANZIERUNG DER STÄDTISCHEN VERKEHRSBETRIEBE

Rezension der Studie von Helfried
Bauer und Wolf Huber „Zur
Finanzierung der städtischen
Verkehrsbetriebe in Österreich.
Probleme und Lösungsvorschläge als
Beitrag zu einer neuorientierten
Nahverkehrspolitik“, Schriftenreihe
Kommunale Forschung in Österreich,
Bd. 46, Verlag Jugend und Volk, Wien
1979

Die verkehrspolitischen Maßnahmen der letzten Jahrzehnte haben sich vorrangig an den Bedürfnissen des motorisierten Individualverkehrs orientiert und den öffentlichen Verkehr weitgehend vernachlässigt. Die negativen Auswirkungen dieser Politik zeigen sich immer deutlicher: zunehmend schlechtere Versorgung sozial schwacher Gruppen mit Verkehrsmitteln, steigende Umweltbelastung und Sinken der Lebensqualität in den Städten, sowie eine finanzielle Dauerkrise bei den großen städtischen Verkehrsbetrieben. Der seit einigen Jahren von Kommunalpolitikern programmatisch betonte Vorrang des öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) vor dem motorisierten Individualverkehr (IV) blieb bis jetzt ohne praktischen Niederschlag.

In der vorliegenden Studie greifen die beiden Autoren Helfried Bauer und Wolf Huber vom Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrum die Frage der Finanzierung der innerstädtischen Verkehrsbetriebe auf. Sie betonen dabei vorweg, daß sie diese Frage nicht nur aus betriebswirtschaftlicher Sicht untersuchen, sondern „die Finanzierungsmöglichkeiten des öffentlichen Verkehrs und die

zu ergreifenden Maßnahmen als ein Mittel der Verkehrspolitik in österreichischen Städten“ (Seite 13) betrachten wollen.

Der erste Teil der Studie behandelt die Ergebnisse einer empirischen Erhebung über die wirtschaftliche Situation der wichtigsten städtischen Verkehrsbetriebe in Österreich. Untersucht wurden Aufwendungen, Erträge und die finanzielle Lage in der Periode von 1965 bis 1975. Die Erhebung zeigte dabei folgende wichtige Ergebnisse (Seite 75 ff):

- Die Größe und Bedeutung der Verkehrsbetriebe für das städtische Verkehrssystem nehmen mit steigender Einwohnerzahl zu.
- Die Aufwendungen übersteigen bei fast allen untersuchten Betrieben die Erträge, wobei im Zeitablauf eine Tendenz zur Zunahme der Betriebsabgänge festzustellen ist.
- Die Erträge aus Tarifeinnahmen nehmen weniger rasch zu als der Gesamtaufwand. Dies ist z. T. die Folge einer zurückgehenden Inanspruchnahme des Angebots an öffentlichen Verkehrsleistungen, vor allem aber der zunehmenden Ausnützung günstiger Tarifarten (Vorverkaufsscheine, Mehrfahrten- und Netzkarten).
- Eine finanzwirtschaftliche Betrachtung ergab, daß nur die kleineren Verkehrsbetriebe (Steyr, Wiener Neustadt, zum Teil auch Innsbruck) die betrieblich erforderlichen Ausgaben durch Einnahmen vor allem aus Tarifen und Zuschüssen des Trägerhaushaltes und des Bundes (für Investitionszwecke) decken können. Die größeren Verkehrsbetriebe stehen dagegen vor großen finanzwirtschaftlichen Problemen. Die selbst erwirtschafteten Mittel und die Zuschüsse im Rahmen des Querverbunds mit anderen kommunalen Unternehmen, sowie vom Trägerhaushalt und von anderen Gebietskörperschaften reichen nicht aus,

den benötigten Finanzbedarf zu decken. Der dann noch ungedeckte Bedarf wird durch die Aufnahme von Krediten finanziert.

Im Kapitel 3 werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie die ungünstige wirtschaftliche Lage der Verkehrsbetriebe durch verschiedene betriebliche (z. B. bessere Betriebsorganisation vor allem im Werkstättenbereich) und verkehrsorganisatorische Maßnahmen (z. B. Realisierung von Beschleunigungsprogrammen, Abbau von Verkehrsspitzen) verbessert werden kann. Auf entschiedene Ablehnung seitens der Autoren stoßen weitere Tarifierhöhungen, da diese „in mehr oder weniger großem Maße zu einer weiteren Abwanderung von bisherigen Benützern öffentlicher Verkehrsmittel zum IV führen. Zumindest aber tragen sie nicht zur Verbesserung der Attraktivität des ÖPNV bei und erschweren das Gewinnen neuer Nachfragerschichten, vor allem bisheriger IV-Schichten“ (Seite 113). Ein Fahrgastschwund als Folge von Tarifierhöhungen wird auch im Geschäftsbericht der Linzer ESG für 1975 bestätigt: „Die mit 1. Jänner 1975 – nach dreijährigem Gleichbleiben der Fahrpreise – vorgenommene Tarifierhöhung hatte zur Folge, daß die in den vergangenen Jahren verzeichnete Fahrgastzunahme zum Stillstand kam. Es ergab sich ein geringfügiger Frequenzrückgang um 0,3 Prozent.“ Tarifierhöhungen bei städtischen Verkehrsmitteln werden jedoch nicht nur aus verkehrspolitischen Gründen, sondern auch aus verteilungspolitischen Überlegungen und aus dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit abgelehnt. „Angesichts der auch offiziell bestätigten Tatsache, daß die Teilnehmer am IV durch ihre Steuerleistungen bei weitem nicht die Kosten für die Errichtung und Erhaltung des Straßennetzes decken, sowie unter Berücksichtigung der von ihnen verursachten sozialen Kosten widerspricht es der Gerechtigkeitsvorstellung, ausgerechnet von den in der

Regel sozial schwächeren Teilnehmer des ÖPNV höhere Tarife zu verlangen“ (Seite 113).

Den Hauptteil der Studie bildet das Kapitel 4, in dem untersucht wird, wie die trotz innerbetrieblicher Verbesserungen und verkehrsorganisatorischer Maßnahmen verbleibenden Betriebsabgänge, sowie die erforderlichen Investitionen finanziert werden können. Den Ausgangspunkt der im folgenden angestellten Überlegungen bilden die in den verschiedenen westeuropäischen Ländern praktizierten Finanzierungsformen städtischer Verkehrsbetriebe. Dabei werden zwei gegensätzliche Finanzierungsformen, nämlich die in den Städten der Bundesrepublik Deutschland angestrebte weitgehende Selbstfinanzierung durch Tarifeinnahmen im Sinne des Eigenwirtschaftlichkeitspostulats und die in den französischen, skandinavischen, italienischen und Schweizer Städten praktizierte Finanzierungsform „Niedrigtarife und laufende Zuschüsse“ unterschieden. Die von den Verkehrsbetrieben in den österreichischen Städten derzeit praktizierte Finanzierung läßt sich nach Meinung der Autoren keiner der beiden Finanzierungsformen zuordnen. Sie wird als eine „Kombination von relativ hohen Tarifeinnahmen, fallweisen Zuschüssen, Mittel im Wege der internen Subventionierung sowie relativ bedeutsamen Schuldaufnahmen“ (Seite 128) beschrieben.

Bauer/Wolf geben aus verkehrs- und verteilungspolitischen Gründen der Finanzierungsform „Niedrigtarife und laufende Zuschüsse“ gegenüber der Finanzierung gemäß dem Eigenwirtschaftlichkeitspostulat den Vorrang und fordern eine umfassende Reform der Finanzierung des ÖPNV in den großen österreichischen Städten, wobei ein Teil dieser Reform „der Verzicht auf weitere Tarifierhöhungen, oder unter bestimmten Umständen sogar die Vornahme von Tarifsenkungen, vor allem der Tarife für Vorver-

kaufs- und Mehrfahrtenkarten“ (Seite 135), ist.

Zur Realisierung einer derartigen Finanzierungsreform wird es notwendig sein, mehr Mittel für den öffentlichen Verkehr, in erster Linie durch den Träger der Verkehrsbetriebe, aber auch durch andere Gebietskörperschaften, aufzubringen. Dazu bieten sich nach Meinung der beiden Autoren zwei Möglichkeiten an, nämlich eine Umschichtung der vorhandenen Budgetmittel des Trägerhaushaltes zugunsten des ÖPNV und zu Lasten des IV, sowie die Erschließung zusätzlicher Mittel durch die Erhöhung bestehender bzw. die Erschließung neuer Abgaben.

Was die Frage der Mittelumerschichtung im Trägerhaushalt betrifft, verweisen die Autoren auf den Anteil der Ausgaben für Straßen, Plätze, Brücken und deren Erhaltung, der im Durchschnitt der großen österreichischen Städte mit Ausnahme Wiens zwischen 5 und 7 Prozent der Gesamtausgaben liegt, was Beträgen in der Größenordnung von 100 bis 120 Mio. S entspricht. Hier könnten durch eine Einschränkung der Ausgaben für den Straßenneubau theoretisch bedeutende Mittel für den ÖPNV gewonnen werden. Allerdings wird von den Autoren auf große kommunalpolitische Probleme bei der Verwirklichung einer derartigen Mittelumerschichtung hingewiesen, da hohe Straßenbauausgaben einerseits eine Folge der Politik der Stadterweiterung sind und zum anderen „eben nicht die politische Bereitschaft zur Realisierung des vielfach genannten Vorrangs des ÖPNV gegeben ist“ (Seite 138).

Im weiteren werden Überlegungen zur Erschließung zusätzlicher Mittel für den ÖPNV angestellt. Als relativ zweckmäßige und zielführende Maßnahmen werden von den Autoren die Einführung einer Dienstgeberabgabe – analog der Wiener Dienstgeberabgabe – in den österreichischen Städten mit öffentlichen Verkehrsmitteln

und die Erhöhung derselben in Wien, die Erhöhung der Lohnsummensteuer, sowie die Einhebung eines Nahverkehrsbeitrags von allen Haushalten angesehen.

Die seit 1970 bestehende Wiener Dienstgeberabgabe ist eine Gemeindeabgabe, die an das Bestehen eines Dienstverhältnisses in Wien anknüpft, und deren Ertrag für den Wiener U-Bahn-Bau zweckgebunden ist. Die Einhebung einer derartigen Dienstgeberabgabe auch in anderen Städten mit Verkehrsbetrieben wäre geeignet, „einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Betriebsabgänge, sowie generell zur Verbesserung und zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs zu leisten“ (Seite 150 f.). Bei einem Steuersatz von 20 Schilling für jeden Dienstnehmer pro angefangener Woche eines bestehenden Dienstverhältnisses, würde in Graz etwa ein jährliches Aufkommen von 70 und in Linz eines von 80 Mio. Schilling erzielt werden. Damit könnte der Betriebsabgang aus der Jahreserfolgsrechnung 1975 einschließlich der Investitionen im Fall von Graz mehr als gedeckt und im Fall von Linz zu mehr als 60 Prozent finanziert werden. Begründet wird die Einführung einer derartigen Steuer aus verkehrspolitischer Sicht „mit dem Zusammenhang zwischen dem Niveau der wirtschaftlichen Tätigkeit (gemessen an der Zahl der Beschäftigten) und den Verkehrsproblemen einer Stadt, die durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs gelöst werden sollen“ (Seite 149). Voraussetzung für die Einhebung einer Dienstgeberabgabe wären entsprechende Landesgesetze bzw. eine bundesgesetzliche Ermächtigung für die Städte, eine solche Abgabe einzuhoben. Der finanzpolitische Nachteil der Dienstgeberabgabe liegt in der Vorschreibung eines fixen Betrages pro Beschäftigten, der in Zeit größerer Geldentwertungsraten zu einem relativen Absinken des Ertrages führt. Dieser Nachteil würde wegfallen, wenn statt der Einhebung einer Dienstgeber-

abgabe die Lohnsummensteuer in Städten mit öffentlichen Verkehrsmitteln erhöht würde, da diese an die Löhne und deren Entwicklung anknüpft.

Nicht zustimmen kann der Rezensent der positiven Beurteilung der Einführung eines Nahverkehrsbeitrags für alle Haushalte in Städten mit öffentlichen Verkehrsmitteln in Form eines sozial gestaffelten Zuschlags auf die Einkommen- bzw. Lohnsteuer. Die Autoren verbinden mit der Einführung einer derartigen Steuer die Hoffnung auf eine gleichzeitige Tarifiereduktion, so daß für die regelmäßigen Benützer städtischer Verkehrsmittel mit Einkommen durchschnittlicher Höhe gegenüber dem jetzigen Zustand keine Mehrbelastung eintritt, „weil die zusätzliche Belastung durch den Nahverkehrsbeitrag weitgehend durch die Reduktion der Tarife für den ÖPNV kompensiert wird“ (Seite 164).

Hier stellt sich vor allem das vorläufig ungeklärte Problem der Erfassung jener, die zwar von einem verbesserten öffentlichen Verkehr profitieren, aber nicht zur Beitragsleistung herangezogen werden können, weil sie z. B. außerhalb der Städte wohnen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß in der vorliegenden Studie die Notwendigkeit einer umfassenden Reform der Finanzierung der städtischen Verkehrsbetriebe in Österreich im besonderen und der Nahverkehrspolitik im allgemeinen aufgezeigt und eine Reihe von zielführenden Vorschlägen diskutiert werden. Die derzeit geplanten bzw. beschlossenen Tarifierhöhungen bei den städtischen Verkehrsbetrieben in Wien und Linz zeigen jedoch, daß die verantwortlichen Stellen derzeit nicht bereit sind, eine (notwendige) Neuorientierung der Nahverkehrspolitik anzustreben.

Helmuth Preslmaier

Schriften aus Technik und Recht

Band V:

Kosten-Nutzen-Analysen im Straßenbau

Fallstudie: Der Arlberg-Straßentunnel aus volks-, finanzwirtschaftlicher und rechtlicher Sicht

von Dieter Lukesch — Paul Tschurtschenthaler —
Alexander Van der Bellen.

Wien 1979, 502 Seiten, Preis S 400.—, Best.-Nr. 14.85

Infrastrukturinvestitionen wie der Bau einer neuen Straße haben nicht nur eine technische, sondern auch eine **sozialökonomische** Dimension; nicht alles, was technisch machbar ist, muß ökonomisch sinnvoll sein. Der Analyseapparat der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften kann dazu herangezogen werden, die Auswirkungen von Investitionsprojekten zu prüfen und mit ökonomischen Rationalitätskriterien zu konfrontieren, um derart zu Aussagen über die ökonomische Zweckmäßigkeit der Projekte zu gelangen.

Die ökonomische Theorie über dieses Gebiet ist relativ gut entwickelt; **empirische** Analysen sind jedoch — angesichts der finanziellen Größenordnung, um die es bei solchen Investitionsentscheidungen häufig geht, erstaunlich — selten. Dies trifft in besonderem Maße in Österreich zu; das kosten-nutzen-analytische Instrumentarium hat hierzulande als Entscheidungshilfe der Wirtschaftspolitik und öffentlichen Verwaltung noch kaum Fuß gefaßt.

An Hand dieser Fallstudie über den neuen Arlberg-Straßentunnel soll die Leistungsfähigkeit volkswirtschaftlicher Ansätze, im speziellen von gesamtwirtschaftlichen Investitionsrechnungen im Sinne einer weiteren Anregung für die verantwortlichen Planungsstellen und Entscheidungsinstanzen demonstriert werden. Schon hier ist aber festzuhalten, daß diese Analysemethoden dann ihren eigentlichen Zweck erfüllen, wenn sie im Planungs- und Entscheidungsstadium eingesetzt werden; unsere Untersuchung verwendet sie dagegen als Kontrollinstrument, d. h. um die „Güte“ des Investitionsprojekts ex post zu überprüfen.

Der thematische Bogen der vorliegenden Studie ist weit gespannt; juristische und finanzwirtschaftliche Aspekte kommen ebenso zur Sprache wie Nachfrage- und Konjunkturwirkungen, regionalwirtschaftliche wie gesamtwirtschaftliche, betriebs- wie verkehrsökonomische Gesichtspunkte des Arlberg-Straßentunnelbaus.

Dementsprechend breit ist auch der Personenkreis, an den sich dieses Buch wendet: u. a. ist der an der empirischen Umsetzung von welfare-theoretischen Konzepten interessierte Ökonom, der an Wirtschaftlichkeitskalkülen orientierte Verkehrsplaner, der Regionalwirtschaftler, der an budgetären und konjunkturellen Auswirkungen interessierte Finanzplaner durch die behandelten Themen direkt angesprochen.

Die Studie ist überwiegend anwendungsorientiert; theoretische Weiterführungen von Fragen dieser Art wurden in einigen ökonomischen Fachzeitschriften vertieft (siehe Literaturverzeichnis).

ORAC

Eine Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanz- ausgleichs

Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich

Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. Egon Matzner

Wien 1977, 508 Seiten, Tabellen, Preis S 550.—; Best.-Nr. 10.15

In wichtigen Bereichen ist die derzeitige Methode der Aufgabenerfüllung nicht den anstehenden Problemen adäquat und deshalb verbesserungsfähig. Deshalb ist eine Reorganisation nicht problemadäquater Aufgabenerfüllung wichtiger als die Umverteilung zwischen oder auf den Ebenen ohne Reorganisation. Dafür werden einige Kriterien vorgeschlagen.

Veranschaulicht wird dieser Gedanke des Gutachtens an Hand der Aufgabenbereiche Gesundheit, Abwasserbeseitigung, Verkehr, regionale Wirtschaftsförderung, Bildung, im Rahmen einer Effizienzüberprüfung des umfangreichen Instrumentariums der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften sowie der bisher unzufriedenstellenden konjunkturpolitischen Harmonisierung des Ausgabeverhaltens der verschiedenen öffentlichen Haushalte.

Die Ergebnisse der Analyse der kommunalen Einnahmen sowie verschiedener Untersuchungen über die Aufgaben der Gemeinden liefern als Ergebnis, daß eine Verbesserung der Finanzlage zwar angebracht wäre, daß aber eine nachhaltige Entspannung der finanziellen Lage, wie bei den anderen Gebietskörperschaften, hauptsächlich durch Veränderung der Prioritätensetzung der Mittelverwendung, durch alternative Arten der Aufgabenerfüllung und durch organisatorische Reformen bewirkt werden könnte.

Bücher, die sich
bezahlt machen

ORAC

UNTERNEHMUNG UND GESELLSCHAFT

Schriftenreihe des Journal für Betriebswirtschaft

Band 6

Dkfm. Dr. Josef Mugler

Risk Management in der Unternehmung

360 Seiten, Preis S 350,— ca. DM 45,—, Best.-Nr. 14.36

Verschiedene spektakuläre Schadenfälle (Großbrände, Umweltschäden durch Tankerunfälle, Gebrechen in Kernreaktoren usw.) haben in jüngster Zeit wieder demonstriert, wie anfällig technische Systeme gegen Störungen sein können und welche Gefahren sowohl für den einzelnen als auch für Gemeinschaften daraus resultieren können. Durch die ständige Vergrößerung der technischen Systeme **wachsen die Ausmaße der potentiellen Schäden** ständig weiter und erhöhen die Risiko- bedrohung.

Dies löst zwangsläufig eine Gegenbewegung aus, die auf gesamtgesellschaftlicher Ebene ihren Ausdruck in Arbeitnehmerschutz-, Verbraucherschutz-, Umweltschutz- und anderen Schutzbestrebungen findet. Auf betrieblicher Ebene vermag das **Konzept des Risk Management** zum Abbau der Risikobedrohung beizutragen. Durch Risk Management wird aber nicht etwa versucht, den uralten Konflikt zwischen **Risikobedrohung** als unerwünschtem und **Risikoübernahme** als für die Unternehmung als Institution der Marktwirtschaft erwünschtem Phänomen wegzudiskutieren. Wohl erscheint es durch Risk Management dagegen möglich, die Auswahl der für die Tragung individuell geeigneten Risiken auf eine rationalere Basis zu stellen.

Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac, Wien
Alleinauslieferung für die BRD:
Giesecking Wirtschaftsverlag GmbH, Bielefeld

