

# Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift  
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

3. Jahrgang · Nummer 2/77

## Inhalt

### EDITORIAL:

Universität Wien: Hinter Keynes zurück? 91

*Thomas Balogh*

Theorie und Wirtschaftspolitik ..... 95

*Ewald Nowotny*

Mittelfristige Entwicklungsperspektiven  
des öffentlichen Sektors —  
Überlegungen aus institutioneller Sicht 115

*Wilfried Mündel*

Die Tiefenschicht der Armut ..... 139

*Franz Urlesberger*

Die soziale Harmonisierung in der EG  
und ihr Bedeutungswandel im Zuge  
der österreichischen Integrations-  
bestrebungen ..... 165

*Bernhard Wilpert*

Europa und die Mitbestimmung ..... 197

### BÜCHER:

*Ewald Nowotny*

»Heraus aus der Krise — wohin?  
Eine Anfrage betreffend unser  
Wirtschaftssystem« ..... 207

### BERICHTE UND DOKUMENTE:

Atomkraftwerke für Österreich? ..... 211

USA — Planung statt

»Krisenmanagement« ..... 217

---

## **Unsere Autoren**

THOMAS BALOGH ist ein international bekannter Nationalökonom, der an der Universität Oxford lehrte. Darüber hinaus war er wirtschaftspolitischer Berater mehrerer Labour-Regierungen, Staatssekretär für Energiewirtschaft und ist ein profilierter Sprecher seiner Fraktion im Oberhaus

FERDINAND LACINA ist Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

WILFRIED MÜNDEL ist Leiter der Sozialwissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

EWALD NOWOTNY ist Professor für Volkswirtschaftstheorie, Volkswirtschaftspolitik und Finanzwissenschaften an der Universität Linz

FRANZ URLESBERGER ist Sekretär der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel

BERNHARD WILPERT ist am Internationalen Institut für Management und Verwaltung im Wissenschaftszentrum Berlin tätig

---

*Diskussionsbeiträge für die Rubrik »Kommentare« sind willkommen. Sie sollten jedoch die Länge von 12 Standard-Maschinseiten (à 30 Zeilen) nicht überschreiten.*

*Die Redaktion*



## Universität Wien: Hinter Keynes zurück?

Nach dem Zweiten Weltkrieg hat es fast 30 Jahre lang keine schweren Rezessionen gegeben. Neben einer Anzahl von Impulsen, die sich aus der besonders starken Innovationsdynamik der Nachkriegszeit ergaben, hat zweifellos die Durchsetzung der »Keynesschen Revolution« in der Wirtschaftspolitik am meisten dazu beigetragen, starke Wirtschaftseinbrüche zu verhindern und ein stetiges Wirtschaftswachstum auf hohem Beschäftigungsniveau zu sichern<sup>1</sup>.

Damit fiel eine wesentliche Rolle zur Sicherung einer einigermaßen stabilen Wirtschaftsentwicklung dem Staat zu. Seit der Erkenntnis von Keynes, daß der Kapitalismus ein instabiles, zu Unterbeschäftigung neigendes Wirtschaftssystem ist, in dem Vollbeschäftigung nur durch fiskalische und geldpolitische Eingriffe erhalten werden kann, wurde in den meisten westlichen Industriestaaten — mehr oder weniger systematisch — keynesianische Wirtschaftspolitik betrieben. In einigen Ländern — wie etwa in Österreich — erleichterte die Existenz einer großen verstaatlichten Industrie die auf Vollbeschäftigung gerichteten Zielsetzungen der Budgetpolitik.

Auch in der herrschenden wirtschaftswissenschaftlichen Lehre eroberte sich der Keynesianismus starke Positionen, wenn auch teilweise nur in einer denaturierten, der Neoklassik angepaßten Form<sup>2</sup>. Jedenfalls aber erlangte er dominanten Einfluß in den verschiedenen Gremien der wissenschaftlichen Berater und Experten, deren Auffassungen direkt in die wirtschaftspolitische Praxis einflossen. Seit Beginn der siebziger Jahre hat sich jedoch das Bild geändert. In dem Maß, als sich das traditionelle Instrumentarium gegenüber dem Inflationsproblem als unzureichend erwies, kam es anstatt einer über Keynes hinausgehenden Reorientierung des wirtschaftspolitischen Denkens zu der »monetaristischen Gegenrevolution« unter dem Einfluß Friedmans. Als symbolisch für ihren Erfolg kann die Tatsache gelten, daß Milton Friedman 1976 mit

1 Vgl. E. März, »Kapitalismus, Krise und Krisentherapie in sozialistischer Sicht«, in: *Festschrift für Fritz Klenner*, Europa Verlag 1976.

2 Vgl. H. Ostleitner, »Was wäre Keynessche Wirtschaftspolitik?«, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4/1976.



dem Wirtschaftsnobelpreis ausgezeichnet wurde; seine Position kann in wenigen Worten skizziert werden, da sie letzten Endes nichts anderes bietet als eine Rückkehr zur sterilen vorkeynesianischen Gleichgewichtstheorie.

Demnach folgt in der Wirtschaft alles inneren Gesetzmäßigkeiten, alle wichtigen Größen sind daher vorgegeben. Die Löhne entsprechen dem sogenannten Grenzprodukt der Arbeit, der Zinssatz dem sogenannten Grenzprodukt des Kapitals. Alles an dieser Betrachtung ist Harmonie. Probleme, die dann noch offenbleiben, sind von der Natur gegeben. So gibt es eine »natürliche« Arbeitslosenrate, die zwar vorübergehend durch expansive Staatsausgaben gesenkt werden kann, aber nur um den Preis einer Inflation, die schließlich zur Krise und damit zu noch mehr Arbeitslosigkeit führt.

Wieder einmal, wie schon in den dreißiger Jahren mit katastrophalen Folgen, wird die fatale Doktrin gepredigt, daß nicht die inhärenten Mängel des Marktmechanismus, sondern im Gegenteil die staatlichen Interventionen für Krisen und Arbeitslosigkeit verantwortlich seien. Durch diese verliert, so heißt es, die Wirtschaft ihre Fähigkeit zur Selbstregulierung und schlittert nur immer tiefer in die Krise hinein. Die logische Schlußfolgerung aus dieser Analyse lautet, daß sich der Staat im wesentlichen auf seine »Ordnungsfunktion« zurückziehen müsse und sich zur konjunkturpolitischen Steuerung allein auf die Regelung des Geldvolumens zu stützen habe.

Mit diesen Ideen hat Friedman — für einen Vertreter einer derart unanschaulichen Wissenschaft wie der Ökonomie erstaunlich genug — über die Massenmedien Eingang in eine breite Öffentlichkeit gefunden. In fast wöchentlichen Fernsehauftritten in England und in ungezählten Interviews fordert er die Reprivatisierung verstaatlichter Industrien, massive Steuerermäßigungen für Gewinne, eine drastische Herabsetzung der Ausgaben für soziale Wohlfahrt und die Einschränkung »gewerkschaftlicher Machtpositionen«.

Im deutschen Sprachbereich, wo der Keynesianismus niemals so festen Fuß gefaßt hatte wie im angelsächsischen, trafen sich die Friedmanschen Auffassungen aufs beste mit den Traditionen der ordoliberalen Schule. Den zunehmend konservativen Trend, der aus dieser Verbindung Auftrieb erhielt, kann man deutlich an den Jahresgutachten des deutschen Sachverständigenrates ablesen. Hatte dieser schon immer dem Stabilitätspostulat höchste Priorität eingeräumt, so hatte er es doch mit der Erhaltung der Vollbeschäftigung in Einklang zu bringen gesucht. So wurden zwar regelmäßig zu hohe Lohnabschlüsse als in-



flatorisch moniert, aber den Gutachten der beiden letzten Jahre blieb es vorbehalten, das hohe Lohnniveau ganz im Sinne der neoklassischen Grenzproduktivitätstheorie als Ursache der Arbeitslosigkeit festzunageln. In diesem Zusammenhang taucht im Gutachten 1976/77 der ominöse Begriff der »Mindestlohnarbeitslosigkeit« auf, der nichts anderes besagt, als daß bei dem herrschenden Lohnniveau Arbeitslosigkeit unvermeidlich sei, oder, in anderen Worten, daß nur eine Senkung des (realen) Lohnniveaus die Vollbeschäftigung wiederherstellen könne.

So klar der Einfluß dieser konservativen Tendenzen auf die deutsche Wirtschaftspolitik in der Tolerierung einer fünfprozentigen Arbeitslosenrate zutage tritt, so ist glücklicherweise Österreich bisher nicht in den Sog der antikeynesianischen Gegenrevolution geraten. Sogar die wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten unserer Hochschulen, die traditionell eher konservativ geprägt waren, haben durch die Ernennung einiger (weniger) progressiver junger Professoren eine sehr notwendige Blutauffrischung erfahren, die ganz im Sinne des demokratischen Prinzips der Pluralität in der wissenschaftlichen Lehre liegt. Gerade an der Universität Wien ist allerdings diesem Prinzip bisher nicht in genügendem Ausmaß Rechnung getragen worden. Um so bestürzender ist die Nachricht, daß der außerordentlich wichtige Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik an der Universität Wien mit einem überzeugten Ordoliberalen — dem Berner Professor Tuchtfield — besetzt werden soll. Zur Zeit der Drucklegung dieser Nummer sind die Berufungsverhandlungen mit ihm noch im Gange. Sowohl im Interesse des wissenschaftlichen Rufes der Universität wie des notwendigen kooperativen Klimas zwischen Lehrenden und Studierenden einerseits und zwischen Wissenschaft und Politik andererseits kann man nur hoffen, daß sie scheitern werden.

Professor Tuchtfield hat sich in zahlreichen Äußerungen zur Reprivatisierung nicht nur der verstaatlichten Unternehmen, sondern auch des größten Teils der öffentlichen Leistungen (allenfalls mit Ausnahme der Landesverteidigung!) bekannt. Er hat diese Auffassungen gelegentlich mit einer Schärfe formuliert, wie zum Beispiel, daß »einer der Wege nach Moskau über Stockholm führe«, die ihn unserer Meinung nach für eines der einflußreichsten Ordinate in unserem Land nicht gerade wünschenswert erscheinen läßt.

Zwar wäre es durchaus geboten, sich über noch so reaktionäre Auffassungen hinwegzusetzen, wenn es sich um einen Gelehrten von hohem wissenschaftlichen Rang handelte. Leider ist jedoch gerade das nicht der Fall, wie so-

wohl aus Tuchtfelds wissenschaftlichen Publikationen wie auch aus einem Gespräch hervorgeht, das er mit den Studenten zu führen Gelegenheit hatte. In diesem bewies er nicht nur ein besonderes Maß an theoretischer Hilflosigkeit, sondern auch eine erstaunliche Unkenntnis der wirtschaftlichen Verhältnisse in Österreich.

Seine Berufung, die noch vor dem Inkrafttreten des UOG in die Wege geleitet wurde, wird daher auch von den Studenten auf das heftigste abgelehnt. Die Mitglieder des Redaktionskollektivs von »Wirtschaft und Gesellschaft« haben sich in einem Schreiben an das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung diesem Protest angeschlossen. Was die österreichischen wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten heute brauchen, ist nicht der sterile Konservatismus ordoliberal-monetaristischer Provenienz, sondern die kritische Weiterentwicklung der Lehre im Hinblick auf die neuen Probleme, die uns der Zustand der Welt aufgibt.



---

# Theorie und Wirtschaftspolitik

Thomas Balogh

---

*Wir bringen im folgenden den Text eines Vortrages des englischen Nationalökonom Thomas Balogh zum Abdruck, der im Mai 1976 im Rahmen eines Seminars der Oesterreichischen Nationalbank gehalten wurde. Er ist in englischer Sprache im »Times Literary Supplement« (9. 7. 76) erschienen. Wir halten die von Balogh geäußerten Ideen für wichtig genug, um sie, trotz der zeitlichen Verzögerung, den deutschsprachigen Lesern durch Veröffentlichung in »WuG« zugänglich zu machen. Die Übertragung aus dem Englischen besorgte Fred Prager.*

## I.

Im Berufsstand der Nationalökonomie (Wissenschaft will ich sie nicht nennen) hat ein abrupter Stimmungsumschwung stattgefunden; er kam fast so plötzlich wie der Modewandel im Anbot an wirtschaftspolitischen Patentrezepten. Nach der Euphorie eines runden Jahrzehnts herrscht tiefe Niederlagenheit, und trotz der Zuversicht, die man in gewissen Kreisen des Establishments zur Schau trägt (man trällert in der Finsternis, um sich selber Mut zu machen), ist weit und breit kein Anzeichen der Erholung zu erspähen.

In den sechziger Jahren stand die Wirtschaftslehre in ihrem Zenit. Das Erbübel des privatwirtschaftlichen Systems war überwunden geglaubt — jene heftigen Fluktuationen und die relativ hohen Arbeitslosenraten; einer Arbeitslosigkeit, die nicht nur den wirtschaftlichen Fortschritt der Zwischenkriegszeit, sondern selbst schon den behäbigen Wohlstand der viktorianischen Epoche und der fortschrittsgläubigen Vorkriegszeit verunziert hatte.<sup>1</sup>



Quantifizierung hieß damals die Losung. Mit mathematischen Gleichungen und durch Messung wirtschaftlicher Größen hoffte man den Stein der Weisen zu finden. Wahrhaftig wissenschaftlich, dachte man, seien die Gesellschaftswissenschaften und gar die Nationalökonomie geworden. Für jede Unbekannte gab es eine Gleichung, und mit diesen Gleichungen gedachte man die Wirklichkeit zu bewältigen und den Politikern positive, objektive Ratschläge zur Verfügung stellen zu können. Die Ungleichheit sei im Schwinden, und bald werde man allen Menschen vollen Schutz vor aller Not und allem Elend bieten können. Auch sei die Nationalökonomie im Begriff, überprüfbare Thesen aufzustellen, und nun werde man endlich in der Lage sein, wirtschaftspolitische »Speisekarten« zu konzipieren, die als solide Grundlage für wirtschaftliche Entscheidungshilfen, quantifizierte Gegengeschäfte, *quid-pro-quo's*, abgestimmte Wechselseitigkeiten dienen würden — kurz, man könne nun einfach »wählen«. Die »Konsumfunktion«, der »Akzelerationseffekt«, *Okuns* »Gesetz« von der Relation der Einkommenshöhe zum Beschäftigungsstand, die *Phillipskurve* zwischen Löhnen und Arbeitslosigkeit, die »Linearprogrammierung« und so weiter — all die seither als blanker Unsinn entlarvten Ungereimtheiten waren drauf und dran, den Nationalökonomien auf die Stufe des Naturwissenschaftlers zu hieven.

Lang ist's her — die Zeiten haben sich gewandelt. Ausdrücke tiefsten Mißvergnügens, im Tonfall geradezu marxistischer Selbstkritik, erklingen dieser Tage aus den berufenen Mündern nicht nur dreier Präsidenten der *British Association* und der *Royal Economic Society*, sondern selbst vom Olymp des Berufsstandes in den USA: So schrieb *Wassily Leontieff* (im »*American Economic Review*«, 1971): »Die Nationalökonomien bewerten die wissenschaftlichen Leistungen im Bereich des eigenen Fachs nach einem verzerrten Wertsystem.«

## II.

Vor dem Ersten Weltkrieg waren sich die Nationalökonomien in ihren Auffassungen bemerkenswert einig — abgesehen von den marxistischen Parias. Die wenigen Außenseiter, wie *Hobson*, *Veblen* oder *Mitchell*, konnte man ganz mühelos ignorieren — sie zählten nicht. Heute ist's anders. Nicht bloß zwei, sondern mindestens fünf Lehrmeinungen streiten sich um Geltung in der Volkswirtschaftslehre, und jede Richtung nimmt für sich in Anspruch, die wahre, allein seligmachende Lehre zu künden. Noch kennzeichnender für die Lage der Profession sind die vielen Häresien, die sich von den alten wie den neuen Orthodoxien abspalten. All das ist paradoxerweise das Ergebnis der endlich erreichten Vollbeschäftigung und ihrer Folgen. Dies ist um so verwunderlicher, wenn man bedenkt, daß sich diese Leistung gerade in dem verkörpert, was ursprünglich als die ureigentliche Qualität des Systems galt, nämlich dem fein austarierenden Effekt des Preismechanismus.

Selbst die Keynesianer, die ja nie behauptet hatten, das Gleichgewicht werde sich *automatisch* einstellen, erklärten nur, zur Aufrechterhaltung des *Equilibriums* sei kluge *globale* Intervention erforderlich; positiver aus-



gedrückt, sie hielten es nur für *möglich*, mit globalen steuertechnischen und währungspolitischen Eingriffen das Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Aber in letzter Zeit kommen nun die staatlichen Eingriffe selbst sowohl von seiten der Ultra-Keynesianer als auch seitens der Monetaristen immer mehr ins Kreuzfeuer der Kritik, weil sie sich angeblich mehr gleichgewichtstörend als stabilisierend auswirken. Und die Verwirrung ist größer denn je. Da können die Leute an den Schalthebeln der Macht noch von Glück sagen, daß dank der Zwigigkeiten unter den professionellen Nationalökonomien, die einander ihre Arbeiten in Fetzen reißen, das Feld den Amateuren überlassen bleibt, die zumindest gewisse Vorstellungen über die Wirklichkeit haben und mitunter sogar einige Erfahrungen besitzen.

### III.

Ich will versuchen zu ergründen, wieso die meisten heute gängigen Wirtschaftsdoktrinen so hartnäckig wirklichkeitsfremd sind und daher wirtschaftspolitische Entscheidungen nur schädlich beeinflussen können. Dann will ich untersuchen, ob sich die Schwierigkeiten, die der Anwendung ökonomischer »Systeme« und Modelle auf der Suche nach determinierten und quantifizierten Antworten auf makroökonomische — übrigens auch mikroökonomische — Fragestellungen entgegenstehen, zwangsläufig aus der ökonomischen Thematik selbst ergeben oder nicht. Ich persönlich halte die Schwierigkeiten für unüberwindlich. Wohl ist das Studium wirtschaftswissenschaftlichen Gedankenguts noch immer unerlässlich, aber die verwirrende Vielfalt potentiell wesentlicher, die Entwicklung beeinflussender Faktoren macht Fingerspitzengefühl zum wichtigsten Befähigungsnachweis des wirtschaftspolitischen Sachberaters.

Nicht daß sich die jetzt deutlich zutage tretenden Schwierigkeiten bei den Aufgaben des ökonomischen Sachverständigen in erster Linie aus zu geringer Informationsfülle oder aus der Kniffligkeit statistischer Methoden und Manipulationen ergäben — obgleich beides ein gerüttelt Maß zu den Fehldiagnosen beiträgt. Vielmehr liegt es an der überwältigenden Komplexität der wirtschaftlichen Probleme, am Tempo und an der Kontinuität des Wandels in der Wirtschaft, an der Spärlichkeit von unter hinlänglich vergleichbaren Umständen beobachteten Daten und insgesamt an der Vielfalt mitwirkender Faktoren, daß es einfach unmöglich ist, *relevante* Modelle aufzustellen. Wandlungen innerhalb der Faktoren und ihrer Beziehungen zueinander machen das wirtschaftliche Geschehen zu dem, was es ist — zu einer endlosen Reihe »historischer« (das heißt einmaliger) Ereignisse. Erfahrung, Allgemeinbildung, die Kooperation von Fachleuten in anderen, nichtwirtschaftlichen Bereichen, die aber auf das Geschehen Einfluß nehmen, sind zur praktischen Nutzenanwendung unerlässlich.

Als die vereinfachten Postulate der neoklassischen Renaissance — vollkommene Konkurrenz und steigende Kosten — noch eine gewisse Relevanz hatten, machte die Labilität des Währungssystems die Bemühungen der Nationalökonomien bereits zunichte. Das zeigte sich am totalen Scheitern des zu Ende des 19. Jahrhunderts unternommenen Versuchs, die allgemeine Gleichgewichtstheorie und die Geldtheorie miteinander in Einklang zu



bringen. Heute, da die gewaltigen Konzentrationen wirtschaftlicher Macht überwältigend an Bedeutung gewonnen haben, sind alle auf statischem Gleichgewicht (einschließlich eines verhältnismäßigen Gleichgewichts) beruhenden Methoden, samt der klassischen Methode, die davon ausgeht, daß »alle anderen Faktoren unverändert bleiben«, völlig unanwendbar und sämtliche aus ihnen abgeleiteten Folgerungen irrelevant.

Ohne irgendwelche soziologische Untersuchungen über die Natur der Motivationen oder auch über die Verträglichkeit der Institutionen anzustellen, hatte man angenommen, das System könne reibungslos funktionieren und somit die nötigen Anstöße für fortwährendes Wachstum und eine bessere Einkommensverteilung liefern. Niemand bezweifelte, daß sich das nötige Angebot an fähigen Führungskräften einstellen werde, vorausgesetzt, es böten sich genügend Anreize. Die für ein reibungsloses Funktionieren eines auf privatem Unternehmungsgeist und persönlichen Entscheidungen beruhenden Wirtschaftssystems erforderlichen soziologischen Bedingungen wurden als selbstverständlich gegeben angenommen, ebenso die gesetzlichen Institutionen, und erst recht täuschte man sich in der trügerischen Erwartung, die vermeintlich vorhersehbaren Reaktionen des im Rahmen einer vereinfachten und verzerrten Scheinwelt des technisch-wirtschaftlichen Systems agierenden *homo economicus* entsprächen der Wirklichkeit und wären praktisch anwendbar.

Andererseits wurde eine Geldtheorie ausgearbeitet, welche auf der Annahme beruhte, das Geldangebot werde — »alle anderen Faktoren gleichbleibend« — absolute Preise bestimmen, und daher werde der Preismechanismus (vorausgesetzt, es gelänge, das Geldangebot — irgendwie — »neutral« zu halten) für die bestmögliche Allokation der Ressourcen bei stabilem Preisniveau sorgen.

Mit immerwährend komplizierter werdender Produktions- und Preisstruktur zwangen die Erfordernisse der »Wissenschaft«, nämlich das Bedürfnis nach konkreten Aussagen, ihre Jünger, immer einfachere Grundvoraussetzungen anzunehmen, obgleich die Daten- und Symbolmanipulationen immer verwickelter wurden — wie auch der Fachjargon.

Die Abhängigkeit »ökonomischer« Faktoren oder Kräfte von individuellen Entscheidungen und daher von historischen und institutionellen Rahmenbedingungen ging der Fachschaft ganz besonders wider den Strich. Mit wachsender Fülle und verbesserter Qualität des nach wie vor fragmentierten und notwendigerweise ungleichmäßigen statistischen Informationsangebots wuchs das Verlangen nach unpersönlichen, allgemeinen quantifizierten Regeln und »Gesetzen«. Unwiderstehlich wuchs die Verlockung, die Beschränkungen abzustreifen oder zu umgehen. Wäre es nicht möglich, bei der Erstellung ökonomischer Richtlinien das politische Element, die arroganten Ansprüche der modernen Soziologie und der Psychologie einfach zu ignorieren? Warum könnte man nicht einfach mit gesundem Menschenverstand robuste Prozeduren, wie in den Naturwissenschaften, entwickeln und anwenden? Wie lebhaft diese Sehnsucht ist, wird deutlich, wenn man mit ansieht, wie sich gerade manche der konservativeren und mathematisch nicht sonderlich brillanten Praktiker Hals über Kopf in die mathematische Ökonomie und in die Ökonometrie stürzten.



Mit scheinbar bescheidener wissenschaftlicher Zurückhaltung geht die induktive Methode ans Werk, um ihren »Ratgeber für praktisches Handeln« zu entwickeln. Getreu dem Vorbild von *Poppers Logik der Forschung* gehen die Anhänger dieser Methode davon aus, daß es letztlich gleichgültig sei, auf welchen Grundlagen eine Hypothese beruht, solange sie nicht dadurch widerlegt wird, daß gezeigt werden kann, daß ihre logischen Folgen ihren Vorhersagen tatsächlich nicht entsprechen. Und so gehen Nationalökonomien daran, neue und immer neuere in empirisch »prüfbare« Formen gekleidete Hypothesen über wichtige Zusammenhänge in die Welt zu setzen. Die Gültigkeit der Annahmen, auf welchen diese »Theorien« beruhen, ist nach dieser Auffassung ohne Bedeutung. Die Prüfung besteht daher in der auf der Gültigkeit der Hypothese beruhenden Gültigkeit der Vorhersage. »Funktioniert« die Vorhersage (das heißt, ist sie mit der vorgetragenen Hypothese vereinbar), so beansprucht man für die Hypothese den Status und die Würde eines »allgemein gültigen Gesetzes«.

Das ist eine für sehr weite Bereiche der volkswirtschaftlichen Analyse völlig unzureichende Prozedur. Die auf einer Hypothese beruhende Vorhersage könnte aus »falschen« Gründen funktionieren. Ihr Funktionieren mag von Faktoren abhängen, die in der ursprünglichen Hypothese nicht enthalten waren und deren Verschwinden zu einem späteren Zeitpunkt prompt eine »Falsifizierung« bewirken würde. Die Möglichkeit, daß sich aus völlig zufälligen Gründen eine richtige Antwort ergibt, ist sehr groß — das heißt, in einer anderen historischen Situation oder in einem anderen Land könnte die gleiche oder eine ähnliche Veränderung völlig gegenteilige Wirkungen haben. Es ist äußerst schwierig und oft ganz unmöglich festzustellen, ob die Rückwirkungen einer Veränderung eine stabile Beziehung zwischen zwei Variablen darstellen, deren eine »unabhängig« ist, oder einen Wandel in der Beziehung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Vergangenheit bestanden haben mag oder zu bestehen schien.

Natürlich muß sich hinter allen empirischen Versuchen, solche Beziehungen festzustellen, implizite oder ausdrücklich ein »Modell«, ein Vorstellungsbild des Wirtschaftssystems, irgendeine »Gestalt« abzeichnen. Stehen wir, wie das in der Naturwissenschaft der Fall ist, einer unbegrenzten Zahl von Beobachtungstatsachen gegenüber, das heißt besteht Wiederholbarkeit, so ist das eine durchaus legitime Vorgangsweise.

Doch die Nationalökonomie ist keine Wissenschaft in diesem Sinn. Sie mag immerhin — wenn das der Selbstachtung ihrer Jünger zugute kommt — in dem Sinn als wissenschaftlich gelten, daß sie eine Schulung in gewissen geregelten Methoden des analytischen Denkens über bestimmte Kategorien von Problemen darstellt, bei denen es vor allem um die Wahl zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten oder wirtschaftspolitischen Instrumenten geht. Aber sie ist auch eine Kunst, vielleicht ein künstlerischer Beruf, denn sie muß unter einer enormen Vielfalt von Faktoren entscheiden, sie in Hinblick auf ihre voraussichtlichen Wirkungen miteinander kombinieren und sie, wie wir gesehen haben, auf Grund einer bestimmten Rangordnung moralischer und politischer Werte gegeneinander abwägen.

Wirtschaftliche Bedingungen werden von einer großen Zahl von Fak-



toren beeinflußt; und diese Faktoren sind sehr unterschiedlicher Art. Sie wirken durch Motivationsprozesse ebenso unterschiedlicher Art. Und es ist nicht in jedem Fall möglich, sie den konventionellen Typen wirtschaftlichen Vernunftdenkens entsprechend zu analysieren. Doch selbst wo das möglich ist, können sich ganz bedeutende Schwierigkeiten ergeben, denn viele von ihnen sind eng miteinander verknüpft und verschieben sich gemeinsam. Die Entwirrung ihrer diversen speziellen Wechselbeziehungen ist daher äußerst schwierig. Überdies sehen wir uns mit einem in raschem Wechsel begriffenen System konfrontiert. Das bedeutet, abgesehen von allem anderen, daß wir uns nicht auf das Gesetz der großen Zahlen stützen können, weil eine sehr große Wahrscheinlichkeit besteht, daß sich diese Beziehungen verändern.

Die Folgen der Veränderungen können verheerend sein — wenn nicht für die Theorie im allgemeinen, so doch für die Anwendung dieser Theorie im Spezialfall.

In seiner *Allgemeinen Theorie* hat Keynes die Grenzen der Nationalökonomie folgendermaßen definiert:

Es ist die große Schwäche symbolischer pseudo-mathematischer Methoden der Formalisierung eines Systems der ökonomischen Analyse, . . . daß sie ausdrücklich die völlige Unabhängigkeit der beteiligten Faktoren annehmen, . . . während wir uns im normalen Vortrag (oder Gespräch) . . . die nötigen Vorbehalte und Qualifikationen »als Hintergedanken« vorbehalten können. . . Ein allzu großer Prozentsatz der neueren »mathematischen« Nationalökonomie ist bloßes Gewäsch und so ungenau wie die ursprünglichen Prämissen, auf denen sie beruht und die es dem Autor gestatten, die komplizierten Zusammenhänge und wechselseitigen Abhängigkeiten der realen Welt in einem Labyrinth überheblicher und nutzloser Symbole aus den Augen zu verlieren.

Soll die Anwendbarkeit auf die Realität — also in ernsthaften Vorhersagen zum Zwecke der Erstellung von praktisch politischen Richtlinien — erhalten bleiben, so darf diese Vielfalt der Zusammenhänge nicht vernachlässigt werden. Da eine wahre Unabhängigkeit ökonomischer Faktoren höchst fragwürdig, wenn nicht ganz ausgeschlossen ist, liefern die üblichen statistischen Methoden zur Bestimmung des Grades der Unabhängigkeit keine befriedigenden Antworten. Überdies ist, wie wir gesehen haben, die Zahl der Beobachtungen, die für einen bestimmten Zeitpunkt Gültigkeit haben, begrenzt, weil sich das System im Prozeß des Wandels befindet. In seiner Arbeit *Pitfalls in Economic Forecasting*, einer der eindrucksvollsten kritischen Abhandlungen über die dabei auftretenden Schwierigkeiten, schreibt *Erich Streissler*:

Es ist ein längst abgedroschener Gemeinplatz, daß es unmöglich ist, präzise wirtschaftliche Vorhersagen zu machen. Sir *Karl Popper* hat das sehr nachdrücklich betont. Er hat einmal gesagt: »Prophezeiungen auf lange Sicht können nur dann aus wissenschaftlichen, bedingten Vorhersagen abgeleitet werden, wenn man sie auf völlig isolierte, stationäre und wiederholbare Systeme anwendet. Solche Systeme treten in der Natur nur höchst



selten auf; und die moderne Gesellschaft zählt ganz gewiß nicht zu ihnen.« Genaugenommen gilt das gleiche auch für kurzfristige ökonomische Vorhersagen.

Nun — für Professor Streissler mag das ein Gemeinplatz sein. Es ist ganz gewiß keiner für die neuen Adepten der Schwarzen Magie, die in Wirklichkeit die Nützlichkeit der ausführlichen Darstellung selbst einfacher Zusammenhänge einengt und ihre Anwendbarkeit über einen Zeitraum beschränkt.

#### IV.

Das Wesen der verfügbaren mathematischen Werkzeuge und statistischen Materialien ist meist ganz unzulänglich zur Feststellung der Richtung eines kausalen Zusammenhanges. Praktische wirtschaftspolitische Empfehlungen quantitativer Art setzen nicht nur stabile und reversible Beziehungen voraus, sondern auch die Existenz »strategischer« Variablen. Diese müssen nicht nur bewußt kontrollierbar sein oder zumindest manipulierbar, sie sollten auch keine Rückwirkung auf die ursprüngliche Beziehung haben. Nun ist es aber doch eindeutig so, daß die Beziehung mit dem Auftreten neuer Bedingungen oder vernachlässigter Faktoren ihre Intensität oder sogar ihre Richtung ändern kann. Die auf Grund der Empfehlungen ergriffenen Maßnahmen können daher völlig unvorhergesehene Ergebnisse bringen.

Nun weisen selbst so relativ einfache Beziehungen wie Angebot- und Nachfragetabellen, aus denen der Einfluß des Preises auf Angebot und Nachfrage von und nach einer einzigen Ware hervorgeht, auf geradezu umwerfende Schwierigkeiten hin. Schließlich beziehen sich die Beobachtungen, die wir über Preis oder Angebot oder Nachfrage besitzen, nur auf ganz bestimmte historische Zeitpunkte. Wie sie zusammenhängen, ob sie sich überhaupt aufeinander beziehen — das ist nur eine »Gestalt«, ein Vorstellungsbild »im Auge des Beschauers«. Handelt es sich um eine unwichtige Ware, so dürfen die Sekundärwirkungen von Preisveränderungen vernachlässigt werden. Aber läßt sich allgemeiner Fortschritt vernachlässigen? Darf man Werbekampagnen vernachlässigen, die das Niveau der Nachfrage verfälschen und die Angebotskosten verzerren?

Eine Unterscheidung zwischen *Bewegungen entlang* der »Kurve« und *Verschiebung* der Kurve ist ein logischer Irrtum. Jeder Punkt entlang der Kurve setzt voraus, daß die spezifische Relation (das heißt im Fall der Nachfrage-»Kurve«, der Preis) nicht nur lang genug gegolten haben muß, um sich dem Gedächtnis aller Beteiligten einzuprägen, sondern auch, daß die äußeren Umstände sich nicht geändert und damit die Erwartungen gewandelt haben. Bewegungen von Punkt zu Punkt entlang der »Kurve« sind daher logisch unmöglich. Es gibt, den unterschiedlichen historischen Situationen entsprechend, verschiedene Punkte und dementsprechend die Erinnerung an verflossene Beziehungen.

Um diese Schwierigkeit kommt man nur herum mit der Annahme, die Menschen hätten kein Erinnerungsvermögen. Daher der ständig geltend



gemachte Vorbehalt »bei Gleichbleiben aller anderen Bedingungen« und die (als »Hypothese« verkleidete) Behauptung, in der Wirtschaft gelte, »vorbei ist vorbei«, das heißt, was in der Vergangenheit geschah oder erschien, berühre die Zukunft nicht. Beides ist unlogisch und eine totale Verkennung der Wirklichkeit, der letzte Kehrriht des völlig statischen, unveränderten und unveränderlichen neoklassischen Systems, das auf der stillschweigenden Annahme völliger Vorausschbarkeit aufbaute. Kein Finanzier, Unternehmer, Politiker oder Gewerkschafter bei rechten Sinnen ließe es sich einfallen, seine laufenden Entscheidungen ohne Bedachtnahme auf die Vergangenheit zu treffen. Und wie wir sahen, stecken in diesen Gedankengängen schwerwiegende logische Widersprüche.

Die Nachfrage nach und das Angebot an Ein- und Ausfuhren sind, wie Paul Streeten und ich vor mehr als zwanzig Jahren (in *Unequal Partners*, Bd. 1) zeigten, nicht voneinander unabhängig. Ebensowenig kann man den Lohn als einen »Gleichgewichtspreis« im Sinne eines Schnittpunktes zweier stabiler Kurven, das heißt als bestimmt durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, die voneinander unabhängig sind, betrachten. Die Nachfrage nach Arbeitskräften rührt von der Nachfrage nach Waren her, und diese ihrerseits wird mitbestimmt von Löhnen und anderen Formen des Einkommens und, mittelbar, von Ausgaben. Die Annahme eines »determinierten Unterbeschäftigungsgleichgewichts« ist daher unsinnig. Daher stellt jede Situation ein Ungleichgewicht dar, das wieder zur nächsten (aber wieder ungleichgewichtigen) Situation führt — und zwar auf Grund der historischen Vergangenheit und der zurzeit gegebenen Umstände. Mit dem Wachsen wirtschaftlicher Machtkonzentration in wenigen Händen ist der Determinismus verschwunden. Ähnliches geschah in der Makroökonomie.

Die Monetaristen sind über die Fluktuationen in der Umlaufgeschwindigkeit gestrauchelt. Sie haben verzweifelt versucht, zu verbergen, daß ihre Gleichsetzungen keine praktische Entscheidungshilfe geben, weil die Definition des Geldvolumens ( $M1$  = Bargeld und  $M3$  = Bargeld plus Bankguthaben) zwangsläufig eine Definition seiner Umlaufgeschwindigkeit voraussetzt. Verwendet man die engere Definition, so würde seine Umlaufgeschwindigkeit das Volumen der weiteren Definition ( $M3$ ) beeinflussen, denn sie ist ihr Spiegelbild. Ebensowenig wäre die Annahme legitim,  $T$  (oder das »wahre« Volumen des Umsatzes) würde nicht von den Bewegungen von  $MV$  berührt — eine Annahme, die man bei den Konjunkturverläufen vor dem Zweiten Weltkrieg machte, und auch wieder mit dem Sieg der Monetaristen seit 1973. Der Anspruch der Monetaristen, sie könnten reibungslose Expansion einfach durch Manipulation einer ebenso reibungslosen parallelen Ausweitung der Geldmenge in Gang halten, wird zumindest durch die Erfahrungen der letzten 150 Jahre der Wirtschaftsgeschichte keineswegs bestätigt — gewiß nicht ohne einige Retuschen durch geschickte statistische Manipulationen.<sup>2</sup>

Die neoklassischen Keynesianer hingegen scheiterten an der Veränderlichkeit und somit an der Instabilität ihrer grundlegenden Konsumfunktion und am Problem des »Übers-Ziel-Schießens«, mit dem ich mich am Schluß dieses Artikels beschäftigen will. Die liberalen Keynesianer redeten



sich ein, es gäbe eine feste Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Lohnforderungen, die es gestatte, Preisstabilität um einen geringen oder zumindest um einen tragbaren Preis, nämlich mit dem Verzicht auf ein gewisses Maß an Output und Expansion, zu erkaufen. Daher die überschwengliche (und nun, angesichts ihres totalen Versagens etwas grotesk wirkende) Begeisterung und Hochjubelung dieser »Entdeckung«. Gäbe es eine so einfache und feste Beziehung (die es nachweislich nicht gibt), so wäre die Wiedereinsetzung der neoklassischen »Theorie« vom sozialen Ausgleich in gewissem Sinn möglich und denkbar.

Diese unausrottbare und zutiefst unheilvolle Doktrin war eine direkte Folge der Apotheose eines sozusagen fortlaufenden (oder *open-ended*) proto-Keynesianischen Kurses. Verbindet man Investitionen, Verbrauch, Importe und Exporte durch ein starres Gleichungssystem, so macht man die Wirtschaftspolitik zum Spielball falscher, weil starr umschriebener Vorhersagen. Und so scheitert, was einst von einem so klugen Mann wie Paul Samuelson als die »Alternative zur Leugnung der Möglichkeit von Arbeitslosigkeit in der klassischen Volkswirtschaftslehre« gefeiert wurde, als möglicher Rettungsweg, denn es krankt an der gleichen Schwäche wie das alte System. Nun, die Starrköpfigkeit schlichter Ökonometriker, die die Realität in »rigorose« Modelle zu zwingen suchten, hat fast so viel Elend verschuldet wie der neoklassische Eifer. Einige Fehler in der Wirtschaftspolitik sind gewiß den konsistent falschen (und meist viel zu optimistischen) Vorhersagen anzulasten, die auf Grund des keynesianischen Modells erstellt wurden. Sie betrachten langfristiges reales Produktionswachstum und internationale reale Wettbewerbsbedingungen als unabhängig von kurzfristiger Wirtschaftspolitik und halten die Zahlungsbilanz für außerordentlich einkommensempfindlich, sowohl abwärts als auch aufwärts. Ersteres ist offener Unsinn; und letzteres hat sich, weil ersteres vernachlässigt wurde, ebenfalls als irrig erwiesen.

Aber ideologisch war diese Auffassung recht erfolgversprechend. Verhalf sie doch dem traditionellen moralischen Anspruch zu neuem Leben, demzufolge die Einkommensverteilung dafür sorgt, daß jedermann den Lohn erhält, der ihm gebührt. Erweist sich ein mit einer (geringen) Arbeitslosenrate funktionierendes System als stabil, so könne man die alte Theorie, nach der die »wahren« marginalen Produkte die Einkommen bestimmen, auferstehen lassen (und man tat's). Dem Kapitalismus war eine gefestigte, »moderne« Verteidigung erstanden.

Es war das fatale Pech der neuen Kathederweisheit, daß diese neo-keynesianischen Erkenntnisse, kaum formuliert, von den Ereignissen schnöde widerlegt wurden. Solange man diese unausweichliche Tatsache ignoriert, bleibt ungewiß, wie und wann wir die sich daraus ergebende — auf kein einzelnes Land, auch nicht auf den gesamten »Westen« beschränkte — Labilität, diese Kreislaufschwankungen überwinden werden. In einer Konsumgesellschaft haben sich globale und indirekte, vorwiegend steuertechnische aber auch währungstechnische Kontrollen, wie sie von den Neo-Keynesianern ins Auge gefaßt wurden, als nur ganz mangelhaft wirksam erwiesen. Scharfe Schwankungen der Sparguthaben durch Verbraucher Kredite oder deren Rückzahlung, In-Umlauf-Setzung enormer



Reserven müßigen Geldes, immense Lagerreserven dauerhafter Verbrauchsgüter — sie alle können revidierte Haushaltsansätze, fiskalische oder monetäre Maßnahmen aufheben oder mehr als ausgleichen. Expansionistische Wirtschaftspolitik, defizitäre Budgets und Kaufkraftinjektionen für die Volkswirtschaft können durch Sparwellen oder verstärkte Schuldenrückzahlungen (die durch noch so unbegründete Besorgnisse ausgelöst sein mögen) zunichte gemacht werden.

Andererseits können höhere Kreditzinsen — soweit allgemein gültig — gegen Steuern abgesetzt oder auf die Verbraucher abgewälzt werden. Einen gottgewollten Zinssatz, zu dem Geld genutzt wird, gibt es nicht. Geld kann nur im Ausgeben wirksam werden, und Geld hängt mit Ausgaben in erster Linie durch den Zinsfuß zusammen — obgleich eine allgemeine Lockerung auf dem Geldmarkt verstärkte Spekulation, erhöhte Produktiv- oder Verbraucherausgaben direkt anregen könnte. Früher hatte man angenommen, sinkende Nachfrage müßte den schwächsten Firmen Verluste bescheren, und manche würden Bankrott erleiden. Das werde die Investitionsfreudigkeit, besonders bei den Lagerbeständen, dämpfen, wodurch die Lagerbestände und in der Folge wieder die Nachfrage weiter gedrückt würden. Mit erhöhter Arbeitslosigkeit falle auch der Verbrauch weiter. Hat die Erfahrung gezeigt, daß dem Prozeß nicht ausreichend und rechtzeitig Einhalt geboten wird, so verschärfen die Erwartungen den Effekt noch weiter. So setzt ein kumulativer Konjunkturaufschwung (oder Verfall) ein. Die Konjunkturabläufe und Krisen der 150 Jahre vor dem Ersten Weltkrieg waren ein großes Musterbeispiel dieser fundamentalen Unsicherheit und Labilität.

In letzter Zeit ist aus dem liberalen Stimmungsumschwung gegen staatliche Intervention die seltsame Vorstellung hervorgegangen, das Wirtschaftssystem würde sich wieder stabilisieren, wenn bloß staatliche Einmischung oder die Erpressungen der Gewerkschaften aufhörten. Eigentlich hätten fast zwei Jahrhunderte wildester Schwankungen und Aktivitäten sowie die Bemühungen der Nationalökonomten, diese mit der vorausgesetzten stabilen Vollkommenheit des Wirtschaftssystems in Einklang zu bringen, genügen müssen, uns in diesem Punkt aufzuklären. *Nicholas Kaldors* Modell des Konjunkturkreislaufs (*Economic Journal*, 1940) zieht (weil es als »open-ended«-Modell konzipiert ist) Einflüsse auf den tatsächlichen Ablauf und Modifikationen durch »historische Zufälle« mit ins Kalkül. Daß man dieses Modell ignoriert hat, ist charakteristisch für die in der Profession herrschenden unwissenschaftlichen Leidenschaften. Und gar seltsame politische Folgen sollten sich noch daraus ergeben.

Die meisten von mir erörterten Schwächen folgen zwangsläufig aus dem statischen und komparativ-statischen Ansatz. Dieser stützte sich auf die Annahme, man könne die Veränderung eines einzelnen Faktors analysieren und alle anderen Umstände als unverändert annehmen. Die Jagd nach fest umrissenen Antworten hat die Nationalökonomten dazu getrieben, Parameter und Variable eher auf Grund ihres lebhaften Verlangens nach Ergebnissen zu unterscheiden, als unter Bedachtnahme auf die Wirklichkeit. Bei marginalen Veränderungen unwichtiger Faktoren



mag solch eine Unterscheidung zwischen Parametern und Variablen zu rechtfertigen und identifizierbar sein. Geht es aber um weitreichende wirtschaftspolitische Entscheidungen, so gilt das nicht mehr. Die sekundären Auswirkungen ursprünglicher Veränderungen können dann nicht mehr vernachlässigt werden — besonders in hochindustrialisierten Systemen, in welchen steigende Erträge und technischer Fortschritt die Regel sind. Der größte Teil der dann zu analysierenden Faktoren ist wechselseitig abhängig und untrennbar. Sobald wir das anerkennen und die Grundtatsachen der Vorgänge in der modernen Industrie in Rechnung stellen, wird die lebenswichtige Bedeutung des *kurzfristigen Geschehens*, in dem sich die Wirtschaft abspielt, offenbar. Sie wird das Resultat des Angleichungsprozesses bestimmen, der im Fall eines kräftigen Anstoßes fast sicherlich historisch einmalig ausfallen wird. Unter solchen Umständen ist die Analyse von Fall zu Fall, gekoppelt mit einem tiefen Bewußtsein der geschichtlichen Zusammenhänge, die einzig legitime Prozedur. Verallgemeinerungen auf Grund veralteter oder ungenügend zahlreicher neuerer Beobachtungen müssen fast zwangsläufig irreführen. Die Zusammenhänge zwischen der auslösenden Störung und den nachfolgenden Entwicklungen sind im besten Fall dürftig. Ich kann nicht oft genug betonen, daß die Ereignisse der unmittelbaren historischen Vergangenheit in einer Welt wirtschaftlicher Machtkonzentrationen größten Einfluß üben. Sie werden die zwischen mächtigen Staaten und mächtigen Konzernen ausgelösten Reaktionen und Wechselwirkungen bestimmen, deren Effekte nicht mehr vernachlässigt werden dürfen.

Die wachsende Bedeutung einzelner Entscheidungen fällender Einheiten (Staaten, Korporationen, Regierungen) ist es, die den traditionellen Stil der »wissenschaftlichen« (unpersönlichen), auf mechanistischen Wechselbeziehungen fußenden Ökonomie demoliert. Von all den Ungereimtheiten der komparativ-analytischen Annahme des »Gleichbleibens aller anderen Dinge« war die Behauptung, in der Wirtschaft sei »Vergangenes vorbei« wohl nur um einen Grad weniger töricht und schädlich als *Says* idiotisches »Gesetz der Märkte«, nach welchem sich jedes Angebot immer selbst seinen Markt schafft.

Trotzdem hat es überlebt, wahrscheinlich weil die *mikroökonomische Gegenrevolution* Auftrieb erhielt durch die Tatsache, daß die *mikroökonomische Revolution eine noch größere Bedrohung des Berufsstandes darstellte* als der keynesianische Vorstoß gegen die neoklassische Makroökonomie. Im völlig statischen und vollkommenen System, in dem jede Anpassung schon stattgefunden hat, tritt nie eine Veränderung ein, und die Vergangenheit fließt nahtlos in die Zukunft. In einer Welt monopolistischer Unvollkommenheiten, in der die Zukunft ungewiß ist, gibt es kein einmalig vorherbestimmtes, dem System inhärentes Anpassungsmuster. Der Weg selbst gewinnt eine das Ergebnis bestimmende Bedeutung. An jedem einzelnen Punkt des Weges könnte die ursprüngliche Störung Reaktionen auslösen, die weit mächtiger wirksam sind als der ursprüngliche Anstoß. Unsere Gewißheit schmilzt dahin, unsere Zweifel wachsen. Wie schrieb doch *John Hicks* in *Value and Capital*:



Aus diesen Trümmern ist nur dann etwas zu retten — und man darf nicht vergessen, daß unter diesem Trümmerhaufen der Großteil der Wirtschaftstheorie ruht —, wenn wir annehmen dürfen, daß sich die Märkte, denen die meisten Firmen, mit denen wir uns beschäftigen werden, gegenüberstehen, nicht wesentlich von Märkten des vollkommenen Wettbewerbs unterscheiden. Falls wir annehmen dürfen, daß die Prozentpunkte, um welche die Preise die Grenzkosten übersteigen, weder sehr hoch noch sehr variabel sind, und falls wir annehmen (eine Annahme, die im großen und ganzen eine Konsequenz der ersten Annahme ist), daß im allgemeinen die Grenzkosten am Punkt des Gleichgewichts steigen, wenn der Produktionsausstoß steigt (denn abnehmende Grenzkosten sind rar), so werden die Gesetze eines unter den Bedingungen vollkommenen Wettbewerbs funktionierenden Systems nicht wesentlich ihre Gültigkeit verlieren in einem System, das umfangreiche Elemente monopolistischer Natur enthält. Zumindest wäre diese Notlösung eines Versuchs wert. Aber wir müssen bedenken, daß wir einen gefährlichen Schritt tun und vermutlich im Begriff sind, die Probleme, mit denen sich unsere Analyse befassen soll, sehr wesentlich einzuschränken.

Dem überaus rührigen *Harry Johnson* blieb es vorbehalten (in »Encounter«), etwas voreilig zu erklären:

»Diese Revolution (des unvollkommenen, monopolistischen Wettbewerbs) ist mehr oder weniger verglimmt, aber ihre versteinerten Überreste bereiten Studenten und Lektoren in den Elementarkursen immer noch einiges Kopfzerbrechen.«

Das konnte nicht einmal *Hicks* schlucken; und in seinem etwas seltsam *The Crisis in Keynesian Economics* betitelten jüngsten Buch behauptet er kühn:

»Eine reine Theorie flexibler Preise dieser Art ist nicht realistisch, mag sie gleich lehrreich sein. Sie ist zweifellos weniger realistisch als eine reine Festpreistheorie — eine reine Festpreistheorie ist ja selber auch nicht ganz realistisch. Denn spekulative Märkte (etwa Grundbedarfsartikelmärkte, von Finanzmärkten gar nicht zu reden) gibt es zweifellos.«

Der Gegensatz zu seiner früheren Aussage (in dem Buch, das ihm den Nobelpreis eintrug) könnte gar nicht krasser sein. Die Erfahrung der jüngsten Vergangenheit ist es, die bestimmt, welcher Weg unter einer Reihe von möglichen Wegen gewählt und eingeschlagen wird. Das wirft die herrschende, die modische Analyse über den Haufen. Gesteht man das aber erst ein, so ist das Ergebnis plötzlich nicht mehr verwirrend. Das Wissen um die sozio-politische Situation, Erfahrung und Stellungnahmen gewinnen an Bedeutung, und das Bild von dem geheimnisvollen Wesen, dem *homo oeconomicus*, diesem isolierten Inselwesen der »Utilität«, verflüchtigt sich im Nebel des Irrtums. Kennzeichnet geballte Konzentration wirtschaftlicher Macht eine Volkswirtschaft, so kann das die Stärke solcher Reaktionen sehr steigern. Daß sich verschiedene Gesellschaften angesichts identischer Pressionen einschließlich wirtschaftspolitischer Maßnahmen völlig unterschiedlich verhalten, ist nur so erklärlich.



## V.

Ich wende mich nun gewissen Problemen zu, deren Analyse sowohl seitens der neoklassischen Monetaristen als auch nach der neo-keynesianischen Methode in der angewandten politischen Ökonomie meiner Meinung nach Unheil angerichtet und ihre »wissenschaftlichen« Empfehlungen im großen und ganzen verzerrt hat.

Wie wichtig der Einfluß der Erfahrungen der Vergangenheit ist, läßt sich am Beispiel der britischen und deutschen Entwicklungen im Gefolge des Ansteigens der Weltmarktpreise und insbesondere der Erdölpreise ablesen. In Großbritannien vollzog sich parallel mit dem beschleunigten Anstieg der Importpreise eine Steigerung der heimischen Preise. Das erzwang schließlich eine Herabsetzung des Wechselkurses und rechtfertigte damit die spekulativen Erwartungen, welche zur Zeit der Angriffe auf die Währung keine Rechtfertigung in der allgemeinen und fundamentalen Wirtschaftslage hatten. In Deutschland standen sowohl Regierung als auch Gewerkschaften noch so sehr unter dem Eindruck der beiden monetären Nachkriegskatastrophen, daß die Erhöhung der Rohölpreise keineswegs Anstoß zu erhöhten Gehaltsforderungen war, sondern vielmehr den gewerkschaftlichen Druck selbst in den Sektoren abschwächte, in denen eine solche Haltungsänderung keineswegs durch verstärkte Arbeitslosigkeit erklärlich gewesen wäre. Deutschland und besonders die Gewerkschaften hatten einen fürchterlichen Preis für Inflation und Zusammenbruch der Währung zahlen müssen, für welche sie überhaupt nicht verantwortlich gewesen waren. Dies ist der historische Hintergrund, vor dem die deutschen Verbände gezeigt haben, daß sie auf keinen Fall gewillt sind, eine dritte Währungskatastrophe zu riskieren, und insbesondere, daß sie nicht daran denken, einen Kurs einzuschlagen, der dazu führen könnte, daß man sie dann für ein neues Debakel verantwortlich macht. Im Gegensatz dazu versuchen viele britische Gewerkschaften, scheinbar ganz unberührt von den Gefahren der *indirekten* Auswirkungen ihrer Forderungen, das, was sie für die *unmittelbaren* Interessen ihrer Mitglieder halten, zu sichern, nämlich die Geldlöhne. In einer Situation der wirtschaftlichen Machtkonzentration erwies sich die Erfahrung der Vergangenheit als entscheidend.

Ein fast ebenso vertracktes Beispiel ist die Antwort einer Gruppe von Nationalökonomern auf die ihnen vom *House of Commons Expenditure Committee* gestellte Frage, ob die Auswirkungen einer Erhöhung der Rohölpreise inflationär oder deflationär seien. Die rechte Antwort hätte lauten müssen, das käme ganz auf die betroffene Gesellschaft, also auf das jeweilige Land und seine Umstände an; die Folgen könnten das eine wie das andere, oder keines von beiden, sie könnten also neutral sein. Ebenso wenig dürfe man Verarmung (infolge verschlechterter *terms of trade*) mit Deflation verwechseln, obgleich auch wieder bestimmte Zusammenhänge bestünden. Die höhere Wahrscheinlichkeit des einen oder des anderen Ergebnisses sei fast völlig von historischen, das heißt von soziologischen, psychologischen und politischen Faktoren abhängig. Natürlich mochte kein »seriöser« Nationalökonom solch eine Antwort geben. Also



schob man die Schuld auf unpersönliche Faktoren, auf das Budget, auf die Wechselkurse und besonders auf die monetäre Politik.

Besehen wir uns die vieldiskutierte Frage, ob die Eingriffe der Regierung — insbesondere in Großbritannien, aber auch in den Vereinigten Staaten — destabilisierend wirkten oder nicht. Die Ansicht, sie täten dies, wird in der Veröffentlichung des Brookings-Instituts, *Britain's Economic Prospects*, und wurde auch kürzlich und recht überraschend, von der »Neuen Schule« Cambridges vertreten. Sie war schon viel früher und eher mit Vorbehalten von Christopher Dow in der Analyse in seiner Abhandlung *Managing the British Economy 1946—1960* vorgebracht worden. Ich glaube, die Methodik der ökonometrischen Übungen im Band der Brookings-Institution wurde schon sehr wirksam von David Worswick in seinem Beitrag zu *Britain's Economic Prospects Considered* (»Erwägungen über die wirtschaftlichen Aussichten Großbritanniens«) kritisiert, und ich werde hier nicht versuchen, das zu wiederholen.

Was die Neue Cambridge-Schule betrifft — nun, ich habe bei ihrer Geburt einige Zweifel über das geäußert, was meiner Ansicht nach eine sachte Verwandlung einer *ex-post*-Identität in eine strategische *ex-ante*-Gleichung war; eine Vorgangsweise, die uns im Zusammenhang mit der Identität der Spar- und Investitionstätigkeit während der Auseinandersetzungen über die »Allgemeine Theorie« in den Vorkriegstagen viele überflüssige Schwierigkeiten bereitet hat. Nebenbei sei bemerkt, daß Godleys Modell auf einem logisch nicht erklärten empirischen Zusammenhang fußt. Überdies ist es so konstruiert, daß es *per definitionem* die staatlichen Interventionen und insbesondere Überschüsse und Defizite im Statshaushalt sind, welche die Destabilisierung des Systems verursachen können, während sonstige Veränderungen, einschließlich des Exportvolumens und des Gegenwerts der Einfuhren, fein säuberlich in Einklang gebracht werden.

Ich hätte gedacht, daß Erfahrungen mit der sogenannten Phillipskurve Nationalökonomen davor gewarnt hätten, kunstvoll verzweigte Theorien auf vorübergehenden empirischen Zusammenhängen aufzubauen. Ich bin gespannt, wie lange dieses neue »Gesetz« seine Gültigkeit behalten wird (wenn es je galt).<sup>3</sup> Selbst wenn die Ökonometrie oder die theoretische Methode dieser Konstruktionen richtig gewesen sein sollten, so halte ich doch die Fragestellung selbst nicht für sinnvoll, und daher können die von der Ökonometrie oder der Methodik erbrachten Ergebnisse nicht relevant sein. Das folgt, wie anhand der Analyse eines Jahrhunderts von Konjunkturzyklen in Professor Pigous monumentalem Werk, *Industrial Fluctuations*, und aus Nicholas Kaldors *Model of Business Cycles*, auf welche schon Bezug genommen wurde, zu ersehen ist. Nach beiden Theorien ist das unvermeidliche Hin und Her kumulativer, psychologisch ausgelöster Auf- und Abwärtsbewegungen, verschärft durch die unbändige Elastizität des Währungssystems für das Ausmaß der Schwankungen verantwortlich (obwohl das Kaldorsche Modell etliche interessante und »open-ended«-Elemente enthält, die zu den Schwankungen beitragen). Es drängt sich der unwiderstehliche Schluß auf, daß eine auf individuellen Entscheidungen beruhende Wirtschaft zwangsläufig instabil sein muß.



Obgleich die »stop-go«-Zyklen der Nachkriegsperiode bis 1973/74 längst nicht so heftig waren wie jene vor dem Krieg, ist der Schluß kaum zu vermeiden, daß jene sich von diesen nur im Ausmaß unterschieden, nicht in ihrem Wesen. Diesen Unterschied bedingte vor allem die enorm wachsende Bedeutung des öffentlichen Sektors und daneben der auf dem Machtzuwachs der Gewerkschaften beruhende starke Kosten- und Preis-**auftrieb**.

Unleugbar lehren die Nachkriegszyklen (samt Hochkonjunktur und dem Krach nach 1972), daß alle indirekten Wirtschaftsmaßnahmen, ob monetärer, ob fiskalischer Natur, nur vermittels ihres psychologischen Einflusses wirksam werden können. Aber daraus ergibt sich die Notwendigkeit des »overkill«, das heißt, die Maßnahmen müssen härter und energischer sein, als es den »objektiven« Notwendigkeiten der Vollbeschäftigung entspräche, sobald die Hochkonjunktur gebrochen ist (und umgekehrt im gegenteiligen Fall).

Seit 1943 habe ich die Ansicht vertreten, daß Vollbeschäftigung (zumindest »Fast«-Vollbeschäftigung) und Stabilität nur mittels direkter Kontrollen und Steuerung, oder aber durch völlig umfassende freiwillige Übereinkunft zu vereinbaren sind. Ohne diese würde das System einen Auftrieb entwickeln, der schließlich zu einer Währungsexplosion führt oder aber zu einer Umkehrung der kumulativen Aufwärtsbewegung — und das brächte Arbeitslosigkeit und möglicherweise finanzielle Liquidierung. Was hat sich denn vor 1972 abgespielt? Die Unternehmer erwarteten, daß der Staat das nicht zulassen würde, und daher wurde weiter investiert, und so wurde einer der mächtigsten destabilisierenden Faktoren eliminiert.

Seit 1972 haben wir die ersten Anzeichen einer Wiederkehr der Konjunkturphasen erlebt, wie wir sie in der Vorkriegszeit kannten: lebhafte Spekulation an den Effektenbörsen und auf dem Immobilienmarkt und eine starke Aufwärtsbewegung der Preise frei gehandelter Waren.

Unter solchen Umständen muß eine Intervention der Regierung *ipso facto* den Anschein erwecken, destabilisierend zu wirken. An gewissen Punkten der Hausse muß die Regierung intervenieren, entweder weil die Inlandspreise außer Kontrolle zu geraten drohen oder weil die Zahlungsbilanz ein untragbares Defizit aufweist. Steigende Arbeitslosigkeit ist die andere Seite der Medaille im Fall von Flauten. Wie und warum auch immer man im gegebenen Fall den Zeitpunkt wählt, es kommt zweifellos früher oder später der Moment, da aus einem oder dem anderen dieser Gründe positive oder negative Intervention zwangsweise stattfinden muß.

Aber die Intervention muß genügend nachdrücklich ausfallen, um die Hausse zu brechen — oder, *mutatis mutandis*, die Baisse abzufangen — mit anderen Worten, um törichte spekulative Erwartungen zu zerstören (oder übertriebenem Pessimismus die Spitze abubrechen), die ja unvermeidliche Begleiterscheinungen der Hausse (respektive der Baisse) sind, und die nicht selektiv und fein unterschiedlich durch indirekte, das heißt durch steuer- und währungstechnische Maßnahmen abgebremst werden können. Ist aber die Intervention kräftig genug, die Stimmung umschlagen



zu lassen, so muß sie ab dem Moment, da sie wirksam wird, übertrieben erscheinen. Das ist die logische Folge; denn ein Teil der kräftigsten Impulse, die die Hausse in Gang hielten (etwa laufende Ausgaben aus Kapitalgewinnen oder mit übertriebenem Optimismus getätigte Investitionen), wird plötzlich ausgeschaltet (und umgekehrt).

Besieht man die Bemühungen *Butlers*, *Maudlings* und *Barbers*,<sup>4</sup> die Rezession in den Griff zu bekommen, die sie selbst ausgelöst hatten (weil der vorausgegangenen Expansion Einhalt geboten werden mußte), so ist das ein ebenso gutes Beispiel wie der Ablauf des Kampfes der *Federal Reserve Bank* ab 1928, die damalige, unleugbar exzessive Spekulation zu unterbinden. Ist es überhaupt gerechtfertigt, einige vorsichtige Feststellungen zu machen, so muß die Tatsache akzeptiert werden, daß eine Regierung, wenn sie eingreift, um die Wirtschaft zu lenken, den Eindruck erwecken muß, sie störe die Ruhe, sie *destabilisiere*; denn mit der Umkehrung von Optimismus in Pessimismus (oder umgekehrt) verursacht sie *ipso facto* eine kumulative Gegenbewegung, die nicht durch konventionelle globale Maßnahmen aufgehalten werden kann, ohne in das gegenteilige Übel umzuschlagen.

Das bedeutet aber nicht, wie eine wachsende Zahl von Nationalökonomern zu denken scheint, daß es *ohne Regierungsintervention mehr Stabilität gegeben hätte*. Plausibler ist die Vermutung — und in diesen Dingen kann man nur vermuten —, daß sich die Hochkonjunktur, hätte die Regierung nicht interveniert, an sich selbst hinaufgezitiert hätte und noch viel wilder ausgeartet wäre, mit einem unausweichlich viel schärferen Krach am Ende.

Viel wahrscheinlicher hätte der darauf folgende Rückgang zu einer panikartigen Liquidierung geführt und nicht zu einer graduellen Abschwächung. Daher erweist sich die sowohl von den Monetaristen als auch von manchen Autoren der Cambridge-Schule vertretene Folgerung, daß eine hinhaltende Politik des Nichtstuns, begleitet von (geringfügigen, aber) nachhaltigen Ausweitungen der Regierungsausgaben oder des Geldangebotes, Aktivität oder Wachstum allein mit fiskalischen oder monetären Mitteln stabilisieren könne, als ein völliges *non sequitur* — als ganz haltlos. Daraus folgt, daß mehr und direkte, nicht weniger und globale Intervention nötig ist, um Vollbeschäftigung und Stabilität zu harmonisieren.

Eine weitere und wichtige Konsequenz betrifft die Devisenbewirtschaftung. Die verzweifelten Bemühungen der Nachkriegsregierungen um die Aufrechterhaltung des Außenwerts der Währungen und die nachteiligen Folgen dieser Bemühungen in Form des Anziehens der Konjunkturbremsen haben bei einer Mehrheit der Nationalökonomern zu heftigen Reaktionen gegen feste Wechselkurse geführt. Ja, es wurde zeitweise behauptet, ein »floating« würde automatisch die Handelsbilanzen ausgleichen und Zahlungsbilanzschwierigkeiten zum Verschwinden bringen und die heimische Wirtschaftspolitik jederzeit mit der jeweiligen internationalen Situation harmonisieren, vorausgesetzt, man lasse nur die Kurse »ihr eigenes Niveau finden«. Auf Jahre voraus errechnete man Umrechnungssätze für Wechselkurse, welche die erwünschten Arbeitslosenraten, Ausstoßvolumina oder was sonst erbringen sollten.



Mir scheint, daß die zugrunde liegende Analyse die enge Beziehung zwischen Wechselkurspolitik und der internen wirtschaftlichen Situation des Landes vernachlässigt. Sie wurde ja üblicherweise — unter Annahmen, die die Entwirrung der engen Beziehung zwischen Veränderungen der Umrechnungssätze mit der Inflation ausschließt — unternommen. In den Nachkriegsregelungen wurden Änderungen der Paritäten strengen Beschränkungen unterworfen, und schließlich kamen in der Abschlußakte von Bretton Woods Benachteiligungen für die Zahlungsbilanzschuldner zum Tragen. Diese Gewichtung war ein Ergebnis der schlechten Erfahrungen in den zwanziger, aber auch in den dreißiger Jahren, mit ihren variablen Wechselkursen; aber auch der Inflationsängste der Amerikaner. Die Maschinerie von Bretton Woods, welche die Zustimmung im voraus für Veränderungen der Umrechnungssätze beinhaltete, war völlig wirklichkeitsfremd; Erfahrung lehrt, daß Veränderungen vorfristig vorweggenommen werden und daher eher eine Verschlimmerung des Übels bewirken müßten.

Daraus ergab sich die allgemeine Erwartung, die Regierungen würden sich bemühen, die bestehende Parität ihrer Währung im Rahmen erträglicher Folgen im Binnenverkehr und vielleicht selbst über diesen Rahmen hinaus aufrechtzuerhalten. Daher begannen ähnliche Erwartungsmuster wie in den zwanziger Jahren die Märkte zu kennzeichnen, Erwartungsmuster, die den Einsatz von Abwertung als gewöhnliches Alltagsmittel der Konjunkturpolitik ausschlossen. Da ohnehin keine übertrieben unterschiedlichen Inflationsraten in den führenden Ländern auftraten, war eine kumulative Verschärfung des Prozesses nicht zu erwarten. Eine selbst verursachte und sich verschlimmernde Reaktion zwischen Außenwerten und Binnenwerten der Währungen sei vermeidbar. Auf diesen Stand der Dinge durfte man rechnen, solange die Stimmung gegen die Abwertung vorherrschte. Wechselkursveränderungen sind nur so lange tatsächlich wirksam, als sie unerwartet kommen und nicht aus unmittelbarer Notwendigkeit. Sowie eine *bewußte Politik der Wechselkursadjustierungen* oder einer »freien« Kursbildung oder eines »floatings« als eines der *hauptsächlichen* Instrumente der versuchten Harmonisierung der heimischen Wirtschaftspolitik mit den Erfordernissen der Zahlungsbilanz akzeptiert wird, darf legitimerweise nicht mehr erwartet werden, daß eine Wechselwirkung zwischen Wechselkursen und heimischen Preisen vermieden werden kann.

Als das Pfund Sterling in den Jahren 1931 bis 1933 abgewertet wurde, da waren nach diesem beschränkten Gesichtspunkt alle Faktoren »günstig« für Großbritannien. Die Welt litt an einer akuten Krise und an hoher Arbeitslosigkeit. Neue Schutzzölle für die heimischen Industrien und Präferenzzölle für die Mitgliedsländer des Weltreichs wurden eingeführt, womit sich neue überseeische Märkte öffneten. Abwertung, ob durch »floating« oder wie auch immer, hatte eine gute Chance zu »funktionieren«. Ein Exportboom und vor allem eine durch Importsubstituierungen ausgelöste Hochkonjunktur stand in Aussicht. Auch durfte man erwarten, daß die Preisanstiege auf dem Inlandsmarkt infolge erhöhter Einfuhr- und Ausfuhrpreise in der Binnenwährung mäßig ausfallen würden (und



tatsächlich verbesserten sich Großbritanniens »terms of trade«). Ganz gewiß waren keine autonomen und/oder antizipatorischen Preis- und Kostensteigerungen (insbesondere Lohnsteigerungen) zu befürchten.

»Verflüchtigt sich die Gewißheit der Währungsstabilität, so verliert die Analyse nach Keynessem Muster ihre Rechtfertigung.« Zu dieser Erkenntnis gelangte man erst in allerjüngster Vergangenheit, erst als in den Jahren 1972/73 alle Vorbedingungen einer schweren kumulativen Wechselwirkung gegeben waren. Werden Wechselkursangleichungen oft wiederholt, und sind daheim und im Ausland weitere Abwertungen und Geldwertschwund zu befürchten, so könnte das eine beschleunigte Erwartung im Sinne heimischer Einkommenserwartungen (und Lohnforderungen) auslösen. Das Endergebnis läßt sich meines Erachtens nicht vorher-sagen. Ich fühle mich geschmeichelt, daß das jetzt endlich von einem wachsenden Kreis von Nationalökonomern zugegeben wird.

Eine weitere wichtige Frage stellt sich in diesem Zusammenhang. Wie sieht wohl das Erwartungsmuster aus, das entscheiden wird, ob ein sprunghafter Anstieg der Fremdvalutenkurse die Schaffung von export- oder importfördernden Kapazitäten eher begünstigen würde, als es ein mildes Absinken täte? Das ist besonders wichtig angesichts der voraus-sichtlichen Verschlechterung der »terms of trade« als Folge der Geldwert-minderung oder Abwertung. Unter gewissen Umständen müßten direkte Beschränkungen verhängt werden, um die zur Reorganisierung der Indu-strie nötige Verschnaufpause zu erbringen. Es ist keineswegs gewiß, daß nicht solche zeitweilige Kontrollen beruhigender wirken, also einen stär-keren Anreiz zu Investitionen bieten würden, als Paritätsveränderungen, die vielleicht kurzlebiger wären und die nach einer Weile Zweifel aus-lösen und Lohnforderungen anheizen könnten. Bei hoher Arbeitslosig-keit ist es unwahrscheinlich, daß Einfuhrbeschränkungen die Wettbewerbs-position der Exportindustrien unbedingt drücken müßten. Ein- und Aus-fuhren zwischen hochindustrialisierten Ländern spielen sich ohnehin in ähnlichen, wenn nicht in identischen Warenklassen ab.

Eine weitere Komplikation ergibt sich aus der oligopolistischen Natur des Außenhandels, wie die hartnäckigen und wachsenden Überschüsse der deutschen Zahlungsbilanz trotz wiederholter und erklecklicher Aufwertungen unbestreitbar demonstrieren. Eine Analyse würde wahr-scheinlich auf Grund der Theorie von monopolistischen Märkten unter Richtpreisbedingungen eine schlüssige Erklärung erbringen. Das könnte zur Erhaltung der Überlegenheit ihrer vitalsten Exportindustrien bei-tragen. Mit diesem Problem habe ich mich in meinem Essay über die internationale Neuordnung des Geldwesens befaßt (»Times Literary Supplement«, 10. Oktober 1975) und will hier nicht weiter darauf eingehen.

Schließlich möchte ich zu einem Problem Stellung nehmen, das in letzter Zeit in verschiedenen Veröffentlichungen recht widersprüchlich behandelt worden ist, nämlich zum Problem des Wesens der Arbeitslosig-keit, die jetzt auf Großbritannien lastet. Großbritannien, voll industriali-siert, ja sogar die Wiege der industriellen Revolution, stand in den Jahren der Zwischenkriegszeit im Zeichen einer fast ununterbrochenen schweren Depression. Sie befahl das Land zuerst in der Periode expandierender



Weltproduktion und sich ausweitenden Welthandels zwischen 1924 und 1929. Natürlich hat man das damals und auch nachher einem falsch gewählten Wechselkurs zugeschrieben, obgleich, wie ich behauptet habe, das Beispiel Deutschlands diese allzu einfache Erklärung einigermaßen in Zweifel stellt. Die anschließende Weltwirtschaftskrise drängte die meisten vernünftigen Nationalökonomen auf das Problem des Nachfrage-mankos. Die tieferen Gründe des Abstiegs Großbritanniens wurden von den von mir eben geschilderten einmaligen und ein- für allemaligen Stimulanzen überschattet, welche die Depression, wenn auch nur teilweise, überwinden halfen.

Die vordringlichen Sorgen der zwanziger Jahre wurden im wesentlichen vernachlässigt, trotz der Tatsache, daß die Arbeitslosigkeit sich bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs hartnäckig über der Zehn-Prozent-Grenze hielt. Nur Deutschland und einige seiner Satellitenstaaten wurden durch öffentliche Arbeiten vom Schlage strategischer Straßenbauten und Aufrüstungsprogramme zu gründlicher Erholung angekurbelt.

Die lange Phase wirtschaftlicher Expansion nach Ende des Zweiten Weltkriegs verwies das Problem der Arbeitslosigkeit in den Hintergrund; aber die Lage Großbritanniens verschlechterte sich dauernd. Während jedes Tiefs des »stop-go«-Kreislafs (der bis 1972 ein milderes Abbild der Vorkriegsfluktuationen bot) stieg die Arbeitslosigkeit auf eine höhere Stufe als zuvor, und mit jeder Erholung erlitt die Zahlungsbilanz einen schärferen Rückschlag denn je. Gleichzeitig verfiel die Handelsbilanz der Fertigprodukte ständig, und unser Anteil am Welthandel ging, von kurzen Zeitphasen abgesehen, immer weiter zurück (und fiel voriges Jahr sogar unter den Frankreichs, von den USA, Deutschland und Japan gar nicht zu reden), obwohl sich die Reallöhne (trotz beschleunigten Steigens der Nominallohne) nicht denen unserer industriellen Konkurrenten entsprechend verbesserten.

Das scheint darauf hinzuweisen, daß unsere Effektivlöhne dazu tendieren, von denen unserer Konkurrenten abzuweichen. Unsere Produktiv-investitionen waren im Verhältnis zum Volkseinkommen geringer als die irgend eines anderen Industriestaates. Die Effektivität dieser bescheidenen Investitionen war in punkto Einkommensschöpfung der der anderen Länder ganz wesentlich unterlegen. Es besteht der begründete Verdacht, daß zumindest ein gewisser, und wahrscheinlich ein ganz wesentlicher Teil unserer Arbeitslosigkeit nicht mehr zur Kategorie des keynesianischen Nachfragemankos zählt, sondern strukturellen Charakter trägt, und zwar infolge mangelnder Kapitalinvestitionen, ungenügender Forschung und Entwicklung, fehlender technologischer Betriebserneuerungen, geringen unternehmerischen Wagemutes und schwachen Könnens in der Unternehmensführung sowie der widersprüchlichen Einstellungen innerhalb der Arbeitnehmerschaft, deren Verhandlungsstärke einen revolutionären Zuwachs erfahren hat. Wenn das so ist, dann ist es höchste Zeit, daß wir unsere Auffassungen und unsere Strategien drastisch revidieren.



## ANMERKUNGEN

- 1 Etwa Sir Donald MacDougalls Präsidentialansprache *In Praise of Economics* (Lob der Nationalökonomie) vor der Royal Economic Society, wiedergegeben in »Economic Journal«, Dezember 1974.
- 2 Bemerkenswerterweise sind die Neo-Monetaristen von dem Unsinn abgekommen, der Arbeitsmarkt sei imstande, einen »Market-Clearing-Preis« zu erbringen, das heißt einen Ausgleich durch Lohnminderung — außer durch die Zahlungsbilanz. Harry Johnsons brutaler und absurder Angriff gegen Hicks verdeutlicht die Unsicherheit, die in dem Lager herrscht (*Lloyds Bank Review*, 1975).
- 3 1975. Dies wurde im Sommer 1974 geschrieben. Eine wirksame Antwort darauf erteilte J. A. Bisham in *The New Cambridge and Monetarist Criticism of »Conventional« Economic Policy-Making*, »National Institute Economic Review«, November 1975, S. 39—55. Das »Ewige Gesetz« behielt genau zwei Jahre seine Gültigkeit.
- 4 Barber trifft mehr Schuld als die anderen an der Geldpolitik, die zu einer allgemeinen Anlagehausse führte, die vermeidbar gewesen wäre, vorausgesetzt, man hätte zumindest im Geldbereich wirksame direkte Lenkungs- und Kontrollmaßnahmen verstärkt, anstatt sie in dem wilden Geschrei nach »Kreditkontrolle durch Wettbewerb« abzuschaffen.



---

# Mittelfristige Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Sektors – Überlegungen aus institutionalistischer Sicht<sup>1</sup>

Ewald Nowotny

---

Die Diskussion längerfristiger Perspektiven des öffentlichen Sektors ist in der Regel beherrscht von der Analyse der Entwicklung des Staatsanteiles am Sozialprodukt und der daraus abzuleitenden Folgen. Betrachtet man für die Gesamtheit des öffentlichen Sektors die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Abgaben (Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Sozialversicherungsbeiträge) am Bruttosozialprodukt, so zeigt sich auch in Österreich ein deutlicher, wenn auch kontinuierlicher Trend zu steigenden Steuerbelastungsquoten (1964: 33,6 Prozent, 1968: 35,6 Prozent, 1972: 37,6 Prozent, 1977: 39,1 Prozent). Dabei ist diese Expansion vor allem auf den Bereich der Sozialversicherung, der nachgeordneten Gebietskörperschaften und der Fonds zurückzuführen, während der Anteil des Bundes hinsichtlich seiner öffentlichen Abgaben im Beobachtungszeitraum annähernd konstant blieb, in bezug auf seine budgetären Gesamteinnahmen sogar zurückging (Anteil der Gesamteinnahmen des Bundes am BNP: 1964: 25,6 Prozent, 1968: 25,7 Prozent, 1972: 25,6 Prozent, 1977: 24,4 Prozent). Auch die Gesamtheit der Ausgaben des öffentlichen Sektors zeigt bei der Betrachtung im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die nahe Vergangenheit (vor dem Einsetzen massiver konjunkturpolitischer Maßnahmen) keine überdurchschnittlichen Expansions-tendenzen (Tabelle 1). Ohne hier auf nähere quantitative Analysen eingehen zu können, zeigen diese wenigen Angaben doch bereits die Notwendigkeit, nicht nur von der Entwicklung globaler Steuerbelastungsquoten auszugehen, sondern auch auf die Struktur des öffentlichen Sektors und seine unterschiedlichen Funktionen abzustellen. Die Aufgabenstellung dieser Studie soll es sein, einige wesentliche Aspekte dieser entsprechenden Entwicklungen und die daraus ableitbaren politisch-ökonomischen Folgerungen zu analysieren. Entsprechend der angepeilten mittelfristigen Perspektive — etwa 10 Jahre — liegt der Aussagenbereich dieser Arbeit



zwischen den konkreten Überlegungen zur kurzfristigen Budgetpolitik und den langfristigen Globalkonzeptionen, wie sie etwa den Vorstellungen langfristiger ökonomischer »Entwicklungsgesetze«, aber auch neueren, polit-ökonomisch orientierten Studien<sup>2</sup> zugrunde liegen.

Methodologisch scheint mir zur Behandlung der sich aus diesem Zeit-horizont ergebenden Fragestellungen der Ansatz einer politischen Ökonomie im Sinne eines »theoretisch angereicherten« Institutionalismus am fruchtbarsten.<sup>3</sup> Das bedeutet, daß Notwendigkeit und Form mittelfristiger Veränderungen des öffentlichen Sektors auf die Entwicklung und Ausgestaltung wesentlicher gesellschaftlicher Institutionen und Verhaltensweisen bezogen und ihr Niederschlag in speziellen institutionellen Regelungen im finanzpolitischen Bereich verfolgt wird. Dabei wird in der Durchführung der letztgenannte Aspekt überwiegen, um über eine stärkere Differenzierung nach Sektoren und Funktionen eine deutlichere Hinwendung zu konkreten wirtschaftspolitischen Ansatzpunkten zu ermöglichen, wenn auch selbstverständlich nicht alle politisch relevanten Bereiche des öffentlichen Sektors berührt werden können.<sup>4</sup>

### **Zur Entwicklung der sektoralen Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaft**

Hinsichtlich der Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaft nach den einzelnen *fisci* und *parafisci*, bei der in Österreich auf den Bundeshaushalt nur etwa die Hälfte der gesamten öffentlichen Finanzmasse entfällt,<sup>5</sup> werden in der Finanzwissenschaft eine Reihe von mittel- und langfristigen Tendenzen diskutiert, aus denen sich eine zunehmende Zentralisierung der Finanzmasse beim Zentralstaat ergäbe. Die wesentlichste dieser Tendenzen sei ein wachsendes politisches Gewicht des interpersonellen und interregionalen Verteilungsaspektes, die in der Regel zu einer Übernahme (und Belastungsverteilung) verteilungsrelevanter öffentlicher Aufgaben durch die höher gelagerte Gebietskörperschaft führe.

Wie entsprechende empirische Studien zeigen, ist freilich für die Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg diese Zentralisierungstendenz weitgehend überlagert worden durch eine massive Expansion des Infrastrukturbedarfes, die vor allem von den nachgeordneten Gebietskörperschaften, insbesondere den Gemeinden, zu tragen war.<sup>6</sup> Es kann aber auch für die Zukunft a priori von keinem eindeutigen Trend in der Entwicklung der Ausgabenstruktur ausgegangen werden. Dies gilt um so eher, als ja zu beachten ist, daß es auch hinsichtlich der gegenwärtigen Ausgabenstruktur unzulässig wäre, davon auszugehen, »das Bestehende sei das Vernünftige«, da das (absolute und relative) Ausmaß des öffentlichen Bedarfes aus finanzstatistischen Analysen direkt nicht ableitbar ist. Aber auch für den Fall, daß für einzelne Gebietskörperschaften ein (zum gesamten öffentlichen Sektor) überproportional hohes Mißverhältnis zwischen Ausgaben-erfordernissen und Mittelausstattung festzustellen wäre, ist es nicht möglich zu prognostizieren, auf welche Weise — wenn überhaupt — dieser Diskrepanz begegnet wird: sei es durch die Erhöhung von eigenen Einnahmen oder Ertragsanteilen,<sup>7</sup> sei es durch Kompetenzverlagerungen, sei es durch Transferzahlungen an die entsprechende Gebietskörperschaft.



Von der Anforderungsseite abgesehen, auf die im Rahmen der Diskussion öffentlicher Leistungen noch eingegangen wird, sind folgende institutionell-politische Aspekte in diesem Zusammenhang für die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Sektors zu beachten: Eine erste grundlegende Frage ist die nach der längerfristigen Bedeutung und Gestaltung von Föderalismus und Gemeindeautonomie. Von der politischen Seite her sehen wir heute eine Tendenz zu einer verstärkten positiven Neubewertung föderalistischer Aspekte, die von der Vorstellung ausgeht, durch eine stärkere Dezentralisierung zu einer erhöhten Demokratisierung beizutragen.<sup>8</sup> Demgegenüber tritt der traditionelle Einwand, daß ein föderativ organisiertes System weniger verteilungswirksam sein könne, stärker in den Hintergrund, sofern ein gewisser »Mindeststandard« und die Verhinderung von »Steuer-oasen« als gesichert anzunehmen sind. Wesentliche Beschränkungen der Dezentralisierungsmöglichkeiten ergeben sich dagegen aus den Erfordernissen der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik, wobei jedoch durch entsprechende institutionelle Absicherungen zu einer Verminderung möglicher Zielkonflikte beigetragen werden kann. Per saldo erscheint jedenfalls als politische Forderung eine tendenzielle Aufwertung der Länder- und Gemeindehaushalte als sinnvoll und auch erwartbar. Für den Bereich der Finanzpolitik ergibt sich freilich die weitere Frage, auf welche konkreten Bereiche sich die Möglichkeiten einer dezentralen Mitbestimmung beziehen und welche Finanzierungsformen diesen Möglichkeiten entsprechen sollen.

Es ist in bezug auf längerfristige Entwicklungstendenzen von größter Bedeutung, zu sehen, daß ein »neuer Föderalismus«, der vom Gedanken der Demokratisierung und direkteren Mitbestimmung ausgeht, wesentlich anderer verfassungsrechtlicher Grundlagen bedarf, als sie die heutige Kompetenzzuweisung der österreichischen Bundesverfassung gibt. Diese Kompetenzregelungen der Bundesverfassung sind aus technischen, ökonomischen und wirtschaftlichen Gründen heute als vielfach überholt anzusehen, und es wird eine der wichtigsten längerfristigen Aufgaben sein, hier eine Revision der Bundesverfassung im Sinne einer neuen Kompetenzzuweisung und unter Umständen auch der Schaffung neuer regionaler Organisationsformen (z. B. Wiedereinführung der »Gebietsgemeinde«) zu erreichen. Dieser Aspekt ist nicht so illusionär, wie er manchen »versteinerten« Juristen erscheinen mag, da nicht zufälligerweise in den letzten Jahren in einer Reihe von Staaten eine Tendenz zu Revisionen der Verfassung im Hinblick auf die föderale Aufgabenverteilung zu sehen ist (vgl. die Diskussionen in der BRD, in der Schweiz, in Frankreich und in Großbritannien). Die Kriterien für die entsprechenden Kompetenzzuweisungen wären dabei vor allem abzuleiten aus den Kostenverläufen der einzelnen öffentlichen Dienste, aus der politischen Bedeutung der Differenzierung öffentlicher Leistungen oder der Differenzierung ihrer Durchführung (siehe die Regelungen im Wohnbaubereich) und aus der Bedeutung externer Effekte (vor allem im Gebiet der Raumordnung).<sup>9</sup> Das gegenwärtige System der historischen Kompetenzzuweisungen führt jedenfalls zu einer verwirrenden Fülle von Überschneidungen, Kostentragungs- und Beitragsregelungen, die insgesamt dazu tendieren, die poli-



tische und administrative Verantwortlichkeit zu verwischen und die Kosten für die Erstellung öffentlicher Leistungen zu erhöhen.

Ein weiterer grundlegender institutioneller Aspekt der föderalen Finanzwirtschaft betrifft Finanzierungsregelungen über den Finanzausgleich beziehungsweise über eigene Einnahmen. Ein System des Steuerverbundes über den Finanzausgleich führt dazu, daß die »politischen Kosten«<sup>10</sup> der Besteuerung fast ausschließlich vom Bund zu tragen sind, während der politische Nutzen der Ausgabenseite zu einem erheblichen Teil den nachgeordneten Gebietskörperschaften zufällt. Man hat nicht zu Unrecht in diesem Zusammenhang vom »Faulbett der Ertragsanteile« gesprochen, was vor allem für die Einnahmenstruktur der Länder gilt und insgesamt ohne Zweifel ein tendenziell ausgabentreibendes System darstellt. Demgegenüber darf freilich nicht übersehen werden, daß der Finanzausgleich das wichtigste Instrument einer regionalen Umverteilungspolitik darstellt und neben der personellen auch eine regionale Gleichheitspolitik ohne Zweifel ein Anliegen von erheblicher Bedeutung bleibt. Es ist daher auch für die Zukunft von einem System der verbundenen Finanzwirtschaft auszugehen, wobei es aber sinnvoll wäre, den Bereich des Finanzausgleichs nur auf eine oder sehr wenige »tragende« Steuern zu beschränken, die auch politisch den nachgeordneten Gebietskörperschaften zuzurechnen wären.<sup>11</sup> Darüber hinaus wäre tendenziell auch eine stärkere Betonung eigener Einnahmen anzustreben. Insgesamt ist jedenfalls von einer Straffung und Entwirrung des Systems der föderativen Finanzwirtschaft in Österreich langfristig sowohl eine höhere Effizienz wie eine höhere Demokratisierung des öffentlichen Sektors zu erwarten.

### **Öffentliche Bereitstellung von Gütern und Leistungen**

Für eine Skizzierung der längerfristigen Bestimmungsgründe dieser Ausgabengruppe genügt es, auf einige Problembereiche hinzuweisen, die bereits vielfach diskutiert wurden. Hinsichtlich der realen Entwicklung der öffentlichen Investitionen läßt die mittelfristige Bevölkerungsdynamik und ein allmähliches Abdecken des Nachholbedarfes eine Abschwächung der Expansion in wichtigen Bereichen (z. B. Schul- und Wohnungswesen) erwarten.<sup>12</sup> In bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung ist von den Produktcharakteristika ausgehend eine hohe Einkommenselastizität vieler öffentlicher Leistungen anzunehmen. Dies kann beruhen auf der direkten Nachfrageentwicklung wie in den Bereichen Gesundheit und Bildung oder aus den indirekten Wirkungen, die aus Komplementaritätsbeziehungen zu privaten Gütern mit hoher Einkommenselastizität entstehen, wie dies etwa Zweitwohnungen und zumindest für mittlere Sicht nach wie vor Autos darstellen. Es wäre jedoch sicher falsch und gefährlich, die weitere Entwicklung isoliert aus historisch ermittelten Einkommenselastizitäten fortschreiben zu wollen. Denn aus den Charakteristika öffentlicher Güter ergeben sich wesentliche Besonderheiten hinsichtlich der Nachfrageartikulation, wie auch hinsichtlich der Nachfrageerfüllung über politisch-administrative Allokationsprozesse. Dabei darf nicht übersehen werden,



daß, ebenso wie bei Marktmechanismen, auch die Erstellung über einen politischen Prozeß in vielfacher Weise zu Fehlallokationen führen kann,<sup>13</sup> sei es in der Form von Unterversorgungen, sei es aber auch in der Form von Überversorgungen, wobei für den österreichischen Fall nur an das Wirken der Auto- und Straßenbaulobby erinnert werden soll.

Ein weiterer langfristiger Prozeß von erheblicher Bedeutung bezieht sich auf die Entwicklung der monetären Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Leistungen. Soweit es sich hier um Bereiche mit Dienstleistungscharakter handelt, und dies macht ja einen erheblichen Teil der öffentlichen Tätigkeit aus, sind wir hier mit den Charakteristika des »tertiären Preisverhaltens« konfrontiert. Das bedeutet, daß diese Sektoren nur ein unterdurchschnittliches Wachstum der Arbeitsproduktivität aufweisen. Bei annähernd gleichem gesamtwirtschaftlichen Wachstum der Löhne muß dies dazu führen, daß die Stückkostenentwicklung in diesen tertiären Bereichen überdurchschnittlich zunimmt. Das heißt, daß der nominelle Anteil der öffentlichen Hand (als Dienstleistungsbereich) am Sozialprodukt auf Grund dieser Kostenentwicklung selbst dann steigen würde, wenn der reale Anteil langfristig konstant bliebe.

Anhaltspunkte für die Dynamik dieser Entwicklung in Österreich geben die Tabellen 2 und 3 für den Bereich des öffentlichen Konsums, auf den die angeführte Problematik des tertiären Preisverhaltens ja in besonderem Maße zutrifft. Es zeigt sich, daß speziell im letzten Jahrzehnt ein nicht unerheblicher Anstieg der Quote des öffentlichen Konsums zu verzeichnen war. Diese Entwicklung ist jedoch, wie Tabelle 3 erkennen läßt, im wesentlichen auf eine deutlich überdurchschnittliche Preis- (bzw. hier besser: Kosten-) Dynamik des öffentlichen Konsums zurückzuführen, während dessen reales Wachstum erheblich hinter der Entwicklung des Sozialproduktes zurückblieb.<sup>14</sup>

Es handelt sich hier um einen zentralen Problembereich in der langfristigen Entwicklung des öffentlichen Sektors, woraus etwa W. Vogt sogar eine langfristige Tendenz eines Zusammenbruchs eines kapitalistischen Wirtschaftssystems ableitet.<sup>15</sup> Denn da nach dieser Analyse die Lohnsumme im öffentlichen Sektor permanent rascher zunimmt als im privaten Bereich, bedeutet dies eine langfristige Tendenz zu steigenden Steuerquoten.<sup>16</sup> Dies bedeute für ein kapitalistisches System ein unlösbares Dilemma, da es angesichts dieser Entwicklung vor der Wahl stehe, entweder bei zusätzlicher steuerlicher Belastung der Masseneinkommen die Basis der »Massenloyalität« zum System zu schwächen oder bei zusätzlicher Belastung der Profite (und damit einer »fiskalisch« begründeten Tendenz sinkender Profitraten) seine wirtschaftlichen Grundlagen zu gefährden. Dabei gilt diese Zusammenbruchstendenz bei Vogt noch ausgeprägter als oben dargestellt, da nach seiner These in einem kapitalistischen System dem Staat eben jene Bereiche zur Besorgung übergeben werden, die eine unterdurchschnittliche Produktivitäts- und damit eine überdurchschnittliche Kostenentwicklung aufweisen.

Obwohl diese Thesen, die eine lebhaftete Diskussion ausgelöst haben, zweifellos auf wichtige langfristige Entwicklungstendenzen hinweisen, scheinen mir doch einige kritische Einwände angebracht. Zunächst ist auf



die Voraussetzung hinzuweisen, daß der reale Anteil (!) der staatlich organisierten Aktivitäten konstant bleibe, das heißt, die aufgezeigten Wirkungen der Produktivitätsunterschiede treten nicht beziehungsweise nur abgeschwächt ein, wenn das (reale) Ausmaß der staatlich angebotenen Güter und Leistungen in einer wachsenden Wirtschaft konstant bleibt oder nur unterdurchschnittlich wächst. Hinsichtlich der Struktur der staatlichen Tätigkeit erscheint eine Tendenz, wonach der öffentliche Sektor speziell die Organisation der Bereiche mit unterdurchschnittlicher Produktivitätsentwicklung zu übernehmen habe, in Hinblick auf die historisch-politische Entwicklung der Staatstätigkeit als zu simplifizierend und auch empirisch nicht hinreichend belegt. Tatsächlich dürfte ja der private Tertiärbereich rascher gewachsen sein als der öffentliche.<sup>17</sup> Innerhalb des öffentlichen Sektors wieder weisen die Transferausgaben, für die die geschilderte Produktivitätsproblematik ja (zumindest unmittelbar) nicht gilt, die rascheste Expansion auf, während der Anteil des staatlichen Personalaufwandes (Aktive und Pensionisten) am Sozialprodukt in der jüngsten Beobachtungsperiode sogar zurückging (Tabelle 1). Eine wichtige Frage ist weiters, ob für die politisch-ökonomische Analyse die Betrachtung von Quoten entscheidend ist oder die Betrachtung von absoluten Größen, die ja auch bei steigenden Belastungsquoten weiterhin wachsen können. Die erwiesene geringe politische Relevanz der funktionalen (im Gegensatz zur personellen) Einkommensverteilung könnte als Indiz für die Beantwortung dieser Frage gewertet werden. Die oft herangezogene Entwicklung in Schweden dürfte kein überzeugendes Gegenbeispiel sein, da es sich hier offensichtlich zu einem wesentlichen Teil um Reaktionen gegen die Steuerstruktur, insbesondere den hohen Anteil stark progressiver direkter Steuern, und nicht so sehr um Probleme der Belastung insgesamt gehandelt haben dürfte. Das bedeutet, daß nicht nur dem Volumen, sondern auch der Struktur der Finanzierung öffentlicher Leistung entscheidendes Gewicht zukommt.<sup>18</sup>

Hinsichtlich der Finanzierung durch allgemeine Steuern gibt es sicherlich, auch unter Berücksichtigung der oben genannten Einschränkungen, gewisse Grenzen, wenn auch die Geschichte der Finanzwissenschaft zeigt, daß bis jetzt alle jemals genannten »Höchstgrenzen« der Besteuerung übersprungen wurden. Von der Gefahr der Finanzierungsgrenzen ausgehend, hat Matzner dafür plädiert, in zunehmendem Maß arbeitsintensive öffentliche Leistungen nicht mehr, beziehungsweise nicht mehr ausschließlich, durch die öffentliche Hand besorgen zu lassen, sondern stärker auf gesellschaftliche Selbstorganisation und die freiwillige Selbsthilfe einzelner Gruppen abzustellen.<sup>19</sup> Er geht dabei davon aus, daß ein Prozeß der Arbeitszeitverkürzung, der für den Staat gerade die Problematik der Arbeitskosten erhöht, gleichzeitig die Chance biete, in verstärktem Umfang öffentliche Leistungen auf eine solche freiwillige Basis zu übertragen.

Ohne die Bedeutung eines »Möglichkeitssinnes« (Musil) als Ergänzung (oder Alternative?) des »Wirklichkeitssinnes« unterschätzen zu wollen und bei voller moralischer Zustimmung, erscheint mir doch eine solche Konzeption der kooperativen Selbstorganisation zumindest als mittelfristiger Lösungsansatz fiskalpolitisch als nicht sehr tragfähig, wenn auch



sicher eine zunehmende Zahl interessanter Einzelexperimente in dieser Richtung zu erwarten (und zu erhoffen) ist. Stellt man tatsächlich auf Freiwilligkeit ab, so glaube ich, daß das Ausmaß der dadurch bewältigbaren Aktivitäten zwar von erheblicher sozialpsychologischer Bedeutung sein kann, quantitativ-fiskalisch aber nicht sehr ins Gewicht fallen würde. Dies gilt insbesondere in einem Land wie Österreich mit sehr hoher weiblicher Erwerbsquote, wo eine weitere Verkürzung der Arbeitszeit bei Frauen und Männern primär einer Intensivierung des innerfamiliären Zusammenlebens, einem Abbau der Streß-Belastung und teilweise auch der Substitution teurer werdender privater Dienst- und Handwerksleistungen dienen würde und damit in den meisten Altersgruppen nur relativ geringe Möglichkeiten für zusätzliche soziale Aktivitäten verblieben. Wenn man dagegen vom Prinzip der Freiwilligkeit abgeht, so bedeutet dies einfach, daß monetäre durch reale Zwangsleistungen ersetzt werden. Auch dieser Aspekt, wie etwa eine Verpflichtung für ein »Sozialjahr«, ist nicht von vornherein auszuschließen, entspricht aber wohl nicht den Vorstellungen Matzners. Historisch gesehen würde die Einführung eines solchen »Sozialjahres« eine teilweise Rückkehr zu einem System realer statt monetärer Verpflichtungen bedeuten. Unter dem Aspekt der ökonomischen Effizienz<sup>20</sup> wäre dies wohl als Rückschritt zu betrachten, es gibt aber zweifellos noch eine Reihe anderer, insbesondere psychologischer und soziologischer Aspekte, die zu einer positiven Bewertung dieses Konzeptes führen könnten. Über die mittlere Sicht jedoch dürften Ansätzen einer freiwilligen oder auch erzwungenen privaten Übernahme spezieller arbeitsintensiver öffentlicher Leistungen keine sehr großen Entwicklungsaussichten zuzubilligen sein.

Auf Grund der mittelfristig erwartbaren ökonomischen, politischen und soziologischen Bedingungen dürfte demnach eine Erleichterung der Finanzierungsproblematik des öffentlichen Sektors neben ausgaben-seitigen Maßnahmen, auf die noch eingegangen werden wird, eher von einer Ausweitung der Bedeutung der Entgelte, Gebühren und Beiträge zu erwarten sein. Dies gilt sowohl für die Finanzwirtschaft des Bundes als auch im speziellen für die nachgeordneten Gebietskörperschaften und Parafisci, von denen ja, wie eingangs gezeigt wurde, die Dynamik des öffentlichen Sektors wesentlich bestimmt wird. Die grundlegende Überlegung ist dabei die, für weite Bereiche der öffentlichen Güter und Leistungen, die als individuell zurechenbare Zwischen- oder Endprodukte in Produktion oder Konsum eingehen, eine zumindest tendenzielle Nutzenbeziehungsweise im Regelfall: Kostenäquivalenz<sup>21</sup> zu erzielen. Der entscheidende Aspekt ist dabei der, die psychologische Sonderstellung abzubauen, die zu einer massiven und systematischen Unterschätzung des Nutzens (und der Kosten) öffentlicher Leistungen im Rahmen der privaten Konsumstruktur führt. Verbunden mit einem entsprechenden »Marketing« öffentlicher Leistungen müßte eine »psychologische Gleichstellung« erreichbar sein, die bewirkt, daß etwa aus den Produktivitätscharakteristika bedingte Verteuerungen öffentlicher Leistungen nun in gleicher Weise als Änderungen in der Struktur der Konsumausgaben »akzeptiert« werden, wie dies bei den analogen Entwicklungen im privat erstellten Dienst-



leistungsbereich der Fall ist. Dies bedeutet, daß damit die Frage der öffentlichen Belastungsquote für diese Bereiche stark in den Hintergrund tritt, da es sich nun eben um Verschiebungen in der Konsumstruktur handelt, wie sie ja im Zeitablauf stets in sehr erheblichem Maße stattfinden.

Dabei ist zu beachten, daß eine größere Bedeutung tendenziell kostendeckender Gebührenhaushalte nicht nur einen Finanzierungsaspekt hat, sondern auch einen nicht unerheblichen ökonomischen Lenkungsaspekt: Der Vorteil des Preismechanismus liegt nun eben einmal darin, daß er zu einer Abwägung von Kosten und Nutzen zwingt beziehungsweise sie zumindest ermöglicht. Auch ohne auf Vorstellungen einer gesamtwirtschaftlichen Optimalität abzustellen, ist dieser partielle Rationalisierungseffekt eines Preis- und Gebührensystems zweifellos von erheblicher empirischer Relevanz.<sup>22</sup> Selbstverständlich ist eine verstärkte Gebührenfinanzierung nicht für sämtliche öffentlichen Güter und Leistungen vorstellbar, es gibt aber weite Bereiche, wo eine stärkere Heranziehung denkbar ist, wie etwa im Versorgungs- und Entsorgungswesen und im (speziell Fern-) Verkehrsbereich.<sup>23</sup> Dies schließt nicht aus, daß in einzelnen Fällen wegen der Bedeutung gesamtwirtschaftlicher Effekte auch nicht kostendeckende Preise oder gar keine Preise als Lenkungsinstrumente einzusetzen sind. Die Merk- und damit Wirksamkeit dieser Maßnahmen wird nämlich durch eine prinzipielle Ausweitung des Gebührenbereiches nur erhöht werden.

Ein wesentliches Argument gegen eine Ausweitung der Gebührenhaushalte liegt darin, daß eine solche Entwicklung verteilungspolitisch regressiv wirken würde. Zunächst muß hier freilich gesehen werden, daß dies nicht a priori von allen öffentlichen Leistungen behauptet werden kann, sondern wesentlich von deren Benutzerstruktur abhängt. Ohne Zweifel gibt es aber wesentliche Bereiche, gerade im Entsorgungs- und Versorgungswesen, wo kostendeckende Gebühren regressive Verteilungswirkungen haben können.<sup>24</sup> Wie später noch ausgeführt werden wird, dürfte aber die Finanzierungsseite öffentlicher Güter generell keinen sehr geeigneten Ansatzpunkt für die Beeinflussung der Einkommensverteilung darstellen, so daß Maßnahmen über direkte Transfers und die direkte Verteilungswirkung der Leistungserbringung hier von größerer Bedeutung sind.

Ein weiterer wesentlicher Ansatzpunkt für eine Entlastung der Finanzierungsproblematik des öffentlichen Sektors ist in einer kritischen Überprüfung der *Ausgabenintensität* bei der Erfüllung öffentlicher *Aufgaben* zu sehen. In vielen Fällen besteht ja ein breites Spektrum alternativer Möglichkeiten zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe, das von der für die öffentliche Hand wenig ausgabenintensiven administrativen Regelung bis zur vollen direkten Durchführung reicht. Ein Beispiel sind etwa Maßnahmen des Umweltschutzes, wo der angestrebte Effekt sowohl durch direkte öffentliche Übernahme etwa von Reinhaltungsaktivitäten, durch Subventionierung oder durch Vorschreibung (mit entsprechenden Sanktionen) erreicht werden kann.<sup>25</sup> Der letztere Fall, der die geringste öffentliche Ausgabenintensität aufweisen wird, wird zwar in der Regel zu Weiterwälzungen der entsprechenden betrieblichen Kosten-



steigerungen führen, gerade dieser Effekt ist aber unter Umständen wegen seiner ökonomischen Lenkungswirkung erwünscht, jedenfalls aber dann kein Problem der Finanzierung des öffentlichen Sektors, sondern von Wandlungen in der Preisstruktur des privaten Güterangebotes. In vielen Fällen werden auch Kombinationen von öffentlichen Aufwendungen und administrativen Regelungen erforderlich sein, wie etwa im Nahverkehr, wo ohne strikte ergänzende administrative Regelungen (eigene Fahrspuren für öffentlichen Verkehr, Verkehrsbeschränkungen im Zentrum usw.)<sup>26</sup> auch weiter wachsende öffentliche Investitionen nur von geringer Effizienz sein werden. Generell handelt es sich bei einer Strategie der verringerten Ausgabenintensität des öffentlichen Sektors darum, zu verhindern, daß soziale Kosten des privaten Konsum- und Produktionsbereiches auf die öffentliche Hand überwältzt werden. Selbstverständlich ergeben sich dabei eine Reihe schwieriger Probleme der politischen Durchsetzbarkeit, die aber bei entsprechender Offenlegung der unterschiedlichen Interessenlagen systemimmanent lösbar erscheinen.

Unter dem Aspekt der Entlastung des öffentlichen Sektors ist aber auch ein sehr umstrittener Problembereich zu diskutieren: Eine Entlastung durch den Abbau von Leistungen oder die Reorganisation, bis hin zur »Privatisierung« vormals öffentlich organisierter Bereiche. Die Schärfe dieser Diskussion ist vor allem auf die hier mitschwingenden ideologischen Aspekte zurückzuführen. Aus diesen ideologischen Aspekten heraus wird von liberal-konservativer Seite eine möglichst weitgehende Tendenz zu Abbau und Reprivatisierung uneingeschränkt begrüßt. Quasi als Reflex dazu wird von sozialistischer Seite meist eine entschiedene Gegenposition eingenommen. Diese Gegenposition ist aus meiner Sicht als gerechtfertigt zu betrachten, wenn es gilt, einer quasi sozial-darwinistischen Negierung anderer Kriterien als denen der Markt-Effizienz entgegenzutreten, als prinzipielle Aussage erscheint sie in dieser Schärfe aber als nicht unproblematisch. Denn wenn man versucht, diese Problematik von ihren ideologischen Aspekten her zu betrachten,<sup>27</sup> so sehe ich keinen Grund, warum Sozialisten ein Interesse am Staat per se haben sollten.<sup>28</sup> Das Interesse gerade eines reformistischen Sozialismus<sup>29</sup> ist doch ein rein funktionales, das heißt, der Staat, der öffentliche Sektor, wird als Instrument zum Erreichen entsprechender politischer und sozialer Ziele betrachtet. Es ist daher nicht nur legitim, sondern notwendig, für jeden öffentlichen Bereich zu fragen, welche Funktion er erfüllt und ob die für ihn aufgewendeten Kosten tatsächlich als Opportunitätskosten gerechtfertigt sind, das heißt ob sie nicht in einer anderen Verwendung höheren gesellschaftlichen Nutzen brächten.

Wenn man von dieser grundlegenden Sicht ausgeht, so wären eine Vielzahl von Aufgaben zu nennen, wo ein zusätzliches Engagement des Staates erforderlich scheint, während es andererseits eine Reihe von Bereichen zu geben scheint, deren heutige ökonomisch-politische Funktion eine Erfüllung durch den öffentlichen Sektor nicht ohne weiteres erfordert.<sup>30</sup> Dazu zählen etwa Bereiche, deren öffentliche Erfüllung nur durch historische Zufälligkeiten zu erklären ist. Darüber hinaus gibt es aber auch Sektoren, wo eine Erfüllung durch die öffentliche Hand zu bestimmten



Perioden tatsächlich in einem objektivierbaren (wenn auch nicht unumstrittenen) politischen und ökonomischen Interesse lag, wo dieses Interesse aber heute nicht mehr ungeprüft weiterhin angenommen werden kann. Ein bekanntes Beispiel auf kommunaler Ebene sind die Schlachthöfe, in zunehmendem Maße auch die Müllabfuhr.<sup>31</sup> Für den Bundesbereich erscheint mir der Sektor, wo eine selbstverständlich auch an längerfristigen und gesamtwirtschaftlichen Aspekten ausgerichtete Funktionsüberprüfung am dringlichsten ist, der Bereich der Bundesbahn zu sein. Es handelt sich hier zum Teil um ein Leistungsangebot, das im 19. Jahrhundert unter ganz anderen Voraussetzungen konzipiert wurde und dessen weitgehend unveränderte Aufrechterhaltung selbst bei einer Korrektur der bestehenden Benachteiligungen gegenüber anderen Verkehrsträgern die Gefahr in sich birgt, daß die Bahn auch dort an Einsatzfähigkeit verliert, wo tatsächlich ihre komparativen Vorteile liegen, nämlich bei der Bewältigung des Massenverkehrs in und zwischen Agglomerationen.

Wenn auch der quantitative und der entsprechende finanzielle Entlastungseffekt einer »Funktionsüberprüfung« insgesamt bei angemessener Berücksichtigung gesellschaftspolitischer Aspekte nicht allzu hoch einzuschätzen ist und der Strategie einer reduzierten »Ausgabenintensität« bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben größere Bedeutung zukommen dürfte, so sei doch prinzipiell festgehalten, daß gerade eine sozialistische Bewegung von ihrer gesellschaftspolitischen Konzeption her ein Interesse daran haben muß, den öffentlichen Sektor zu »entschlacken« und umzustrukturieren, um den Staat zur Erfüllung neuer politisch und wirtschaftlich relevanter Aufgaben funktionsfähig zu erhalten. Es wäre tatsächlich eine konservative Strategie, den Staat einfach als Rückzugslinie für ökonomisch und gesellschaftlich nicht mehr funktionale Leistungsbereiche auffassen zu wollen und ihn eben damit in seinem Aktionsradius entscheidend einzuengen.

Dabei muß man sich natürlich bewußt sein, daß eine Funktionsüberprüfung und Umstrukturierung des öffentlichen Sektors erhebliche politische Probleme mit sich bringt. Es stellt sich hier die Frage, wie weit der öffentliche Sektor steuerbar und kontrollierbar ist gegenüber den einzelnen Kapitalinteressen, aber auch generell gegenüber kleinen Gruppen, die sehr ausgeprägte Partikularinteressen gegenüber einem von der Allgemeinheit oft nur schwach wahrgenommenen Gesamtinteresse vertreten. Ebenso besteht das grundlegende Problem einer durch häufige Wahlen bestimmten Demokratie, langfristig wirkende Vorteile gegenüber kurzfristig spürbaren partiellen Nachteilen im politischen Entscheidungsprozeß abzuwägen. Ich glaube, der entscheidende Ansatzpunkt ist hier der einer stärkeren Politisierung der Ausgabenentscheidung, einer Politisierung, die sich auf vermehrte quantitative und qualitative Informationen stützen muß und die damit in der Lage ist, eine klarere Vorstellung der gesamtgesellschaftlichen Interessenlagen zu schaffen. Dabei dürften für eine sozialistische Partei und eine sozialistische Regierung die Chancen einer solchen Politik wesentlich besser einzuschätzen sein als für jede andere Gruppierung, weil angesichts des traditionellen Bildes der sozialistischen Bewegung von ihr erwartet wird, daß bei ihr notwendige



Strukturwandlungen unter voller Beachtung der individuellen sozialen Absicherung durchgeführt werden und daher eine rationale Diskussion auch mit den Betroffenen eher möglich ist.

### **Zur Einflußnahme des öffentlichen Sektors auf die Einkommens- und Vermögensentwicklung**

In bezug auf die Entwicklung der Einkommensverteilung erscheint als wesentlicher Bereich nicht so sehr die funktionale Einkommensverteilung, sondern die personelle und hier insbesondere eine verstärkte Beachtung der hohen Nicht-Selbständigeneinkommen. Dabei ist auch hier eine »Entlastung« des öffentlichen Sektors insofern anzustreben, als der entscheidende Ansatzpunkt für das Erreichen einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung bei der unmittelbaren, primären Einkommensfestsetzung zu sehen ist und nicht in nachträglichen Umverteilungsprozessen, die von den Betroffenen als »Wegnahme« eines als gerechtfertigt empfundenen Bruttoeinkommens psychologisch wesentlich härter empfunden werden und praktisch weniger wirkungsvoll sind. Obwohl es sich hier in erheblichem Maß um ein gewerkschaftliches Problem handelt, kann der Staat hier doch auch wesentliche (nicht ausgabenintensive!) Schritte setzen, etwa in seiner Funktion als Arbeitgeber<sup>32</sup> und Aktionär, aber auch durch gesetzliche und administrative Maßnahmen, die eine größere Transparenz der Einkommensstruktur ermöglichen.

Langfristig wachsende Bedeutung gewinnt neben der Einkommens- das Problem der Vermögensverteilung. Wegen der vom Einkommen abhängigen ungleichen Sparquote wachsen die Vermögensunterschiede viel rascher als die Einkommensunterschiede, so daß die Vermögensverteilung insgesamt wesentlich ungleicher ist als die Einkommensverteilung.<sup>33</sup> Eine Phase der langfristig weitgehend ungestörten wirtschaftlichen Entwicklung bedeutet, daß auch der Anteil der Vermögenseinkommen am Sozialprodukt tendenziell zunimmt, und tatsächlich bestehen bereits Anhaltspunkte für eine Wiederkehr der Rentier-Einkommen,<sup>34</sup> die in Zukunft eine wachsende Rolle spielen werden. Schließlich sei darauf hingewiesen, daß die Frage der Verteilungspolitik von besonderer Brisanz wird, falls es gewollt oder ungewollt zu einer längerfristigen Wachstumsverlangsamung kommt, die nur bei massiver verteilungspolitischer Abstützung ohne Gefährdung der gesellschaftlichen Stabilität verkraftet werden kann.

Was ergibt sich nun im einzelnen aus dem Verteilungsaspekt für die künftige Entwicklung des öffentlichen Sektors? Betrachtet man zunächst die Einnahmenseite, so ergibt sich aus der verstärkten direkten Einflußnahme auf die Primärverteilung und aus der verstärkten Leistungsfunktion der öffentlichen Hand eine Tendenz zu einer wachsenden Bedeutung der indirekten Steuern und der Gebühren, falls es, wie zu erwarten, zu einer Ausweitung des öffentlichen Sektors (zumindest hinsichtlich seines Anteiles am nominellen Sozialprodukt) kommt. Denn es ist mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß eine Ausweitung des öffentlichen Sektors nicht mehrheitlich durch direkte Steuern finanziert werden kann. Dafür erscheint mir neben dem psychologischen Effekt vor allem auch maß-



geblich, daß man bei massivem Einsatz von direkten Steuern mit dem entsprechenden Tarif schon sehr tief beginnen und relativ rasch ansteigen muß. In der Praxis bedeutet dies die Gefahr, daß die niederen Einkommen stärker getroffen werden als die hohen, die mobiler sind und über eine bessere Beratung verfügen.<sup>35</sup> Ein Weg, um auch über indirekte Steuern gewisse Verteilungseffekte durchzusetzen, besteht jedoch bei Einführung einer stärkeren Differenzierung etwa der Umsatzsteuer. Dafür gibt es praktische Erfahrungen, wie in Belgien oder Frankreich, wo zum Beispiel vier Sätze der Mehrwertsteuer bestehen.<sup>36</sup>

Hinsichtlich der Gestaltung der direkten Besteuerung erscheint es für die Lohn- und Einkommensteuer sowohl aus verteilungspolitischen wie psychologischen Aspekten wichtig, den Steuerfreibetrag für das Existenzminimum auszuweiten, um die Gruppe der tatsächlich niedrigen Einkommen von der direkten Besteuerung überhaupt auszunehmen. Die Eingangstarife sollten dann eine möglichst lange proportionale Stufe aufweisen. Bezüglich der hohen Einkommen erscheinen Änderungen bei den Tarifen weitgehend ohne Belang, die verteilungspolitischen Aspekte liegen vielmehr bei einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage (bzw. einer Bekämpfung ihrer bisherigen Erosion) und einer konsequenteren Durchsetzung der Steuergesetze. Als wesentlich wäre jedenfalls das Prinzip anzusehen, die direkte Besteuerung speziell in ihrer stark progressiven Form erst dort ansetzen zu lassen, wo man tatsächlich von Umverteilungsvorstellungen ausgehen kann, und die quasi verteilungsneutrale Finanzierung öffentlicher Leistungen überwiegend über indirekte Steuern vorzunehmen. Wenn man zusätzlich berücksichtigt, daß eine spezielle Beachtung von individuellen Variationen der wirtschaftlichen »Leistungsfähigkeit« (vor allem Berücksichtigung von Kindern) in zunehmendem Maß durch direkte — nach Möglichkeit mit dem Einkommen variierende — Transfers zu erfolgen hat, kann angenommen werden, daß die hier vertretene Konzeption gegenüber dem gegenwärtigen System bei gleichem Aufkommensvolumen insgesamt zumindest die gleichen fiskalischen Umverteilungseffekte bei wesentlich verbesserter steuerpsychologischer Ausgangslage aufweist. Von wesentlich größerer Bedeutung müßten langfristig schließlich die Vermögenssteuern sein, wobei hier freilich die nicht unerheblichen Probleme der Einhebung und der Gefahr gesamtwirtschaftlich unerwünschter Umschichtungseffekte zu beachten sind. Unter diesen Aspekten kommt insbesondere der Erbschaftssteuer eine besondere Rolle zu, da diese eine der wenigen Steuern darstellt, von der mit einiger Sicherheit anzunehmen ist, daß sie nicht überwältigt werden kann.

Hinsichtlich der ausgabenseitigen Beeinflussung der Einkommensverteilung haben zahlreiche Studien gezeigt, daß wahrscheinlich von dieser Seite die wesentlichsten Umverteilungseffekte der öffentlichen Haushalte ausgehen.<sup>37</sup> Soweit es sich dabei um die direkte Bereitstellung öffentlicher Güter und den weiten Bereich des Sozialversicherungswesens handelt, kann auf die entsprechenden Wirkungen hier nicht näher eingegangen werden. Dagegen glaube ich, daß spezifische langfristige Veränderungen zu sehen sind hinsichtlich der Subventionierung oder öffentlichen Übernahme privater Güter, die »verteilungsrelevant« sind. Dieser Sektor war



ja lange Zeit insbesondere von einem sozialistischen ideologischen Standpunkt her zentral.<sup>38</sup> Es ging hier darum, gewisse elementare Güter aus dem Marktmechanismus herauszunehmen und bedürfnisentsprechend zu verteilen. Diese Strategie stellte damit gewissermaßen einen Vorgriff auf eine künftige sozialistische Gesellschaft dar, was sich etwa zeigte an dem ideologischen Kampf um das harmlose Säuglingswäschepaket der Gemeinde Wien oder in dem Kampfspruch »die Wohnung ist keine Ware«.

Ich glaube nun, daß eine solche Grundlinie heute und noch stärker in Zukunft nur mehr in (freilich wichtigen) Teilbereichen zielführend, in anderen Sektoren aber einer kritischen Überprüfung zu unterziehen ist. Die allgemeine Einkommenssituation hat sich aus einem Zustand der breiten Armut<sup>39</sup> zu einer Konstellation entwickelt, wo Armut<sup>40</sup> entweder als permanente Armut ein Minderheitenproblem darstellt oder ein vorübergehendes Problem ist, wie zum Beispiel bei jungen Familien. Dazu kommt das Hineinwachsen großer Gruppen der Lohnabhängigen in die direkte Besteuerung, was dazu führt, daß in noch höherem Umfang als früher die Umverteilung nur innerhalb der Gruppe der kleinen bis mittleren Einkommen erfolgt, dies aber mit erheblichen bürokratischen Reibungsverlusten, staatspolitisch negativen psychologischen Effekten und vor allem einer letztlich völlig ungewissen endgültigen Verteilungswirkung. Ein Extrembeispiel dafür stellen viele Aspekte der Förderung im Wohnungsbau dar, die insgesamt derzeit sicherlich nicht nivellierend wirkt. Tendenziell gelten diese Einwände aber ebenso, gerade in einem Fremdenverkehrsland, für Preibssubventionen bei landwirtschaftlichen Produkten.

Als Grundkonzeption einer künftigen Entwicklung, die in Ansätzen ja bereits sichtbar ist, scheint mir daher eine Strategie zweckmäßig, die von einer prinzipiellen Umstellung von einer Objekt- auf eine Subjektförderung ausgeht, das heißt statt Preissubventionen auf direkte, sozial gestaffelte Transfers abstellt. Dabei ist selbstverständlich darauf zu achten, daß hier — wie auch bei der derselben Konzeption entsprechenden »Aufwertung« der Gebührenhaushalte — die beiden Schritte nicht isoliert voneinander gesehen werden dürfen, das heißt ein stärkeres »Durchschlagen« des Preissystems *simultane* und entsprechend hohe Abstützungen auf der Transferseite erfordert.

In diesem Zusammenhang eine Zwischenbemerkung: Auch eine Reihe konservativ eingestellter neo-klassischer Ökonomen hat häufig Vorschläge in der oben gezeigten Richtung erstattet.<sup>41</sup> Die Begründung dieser Ökonomen liegt vor allem im Wohlfahrtsgewinn durch eine uneingeschränktere Wirkung der »Konsumentensouveränität«. Diese Begründung ist hier natürlich völlig irrelevant, da gerade bei den unteren Einkommensgruppen, denen hier geholfen werden soll, ja kein oder nur ein minimaler Spielraum für eine Konsumentensouveränität besteht. Die entscheidende Begründung des obigen Vorschlags liegt vielmehr darin, daß damit eine effektivere egalisierende Wirkung bei verringertem finanziellen Gesamtaufwand erreicht werden kann, was gleichzeitig einen größeren politischen Spielraum des öffentlichen Sektors bedeutet.

Ein Fortbestehen allgemeiner Preissubventionen erscheint mir allerdings dort als erforderlich, wo mit der spezifischen Zuteilung direkter



Transfers eventuell psychologisch diskriminierende Effekte verbunden sein könnten. Weiters sind direkte Preiseingriffe oder die direkte öffentliche Leistungsabgabe dort erforderlich, wo eine Marktpreisregelung auch bei gezielten direkten Transfers aus soziologischen und anderen Gründen dazu führen könnte, daß Benutzungschancen von Beziehern geringer Einkommen verringert werden. Mögliche Beispiele hierfür wären weite Bereiche des Gesundheits-, des Schul- und des Hochschulwesens.<sup>42</sup>

Aus der obigen Diskussion ergibt sich bereits eine tendenziell wachsende Bedeutung der Transfereinkommen als Instrument der Umverteilung. Eine einheitliche, nicht diskriminierend wirkende Lösung, die auch den Einbau eines in Richtung »Volkspension« umgebauten Pensionsversicherungssystems erlauben würde, wäre hier das Instrument der negativen Einkommensteuer, das heißt die Festlegung eines garantierten Mindesteinkommens bis zu dem, entsprechend einem »nach unten« weitergeführten Einkommensteuertarif, mit wachsenden Einkommen abnehmende Transferzahlungen geleistet werden. Das hätte auch den Vorteil, ein abruptes Aufhören bestimmter Zuschüsse bei Überschreiten von Einkommensgrenzen zu verhindern, wodurch es ja nach dem derzeitigen System gerade bei niedrigen Einkommen zu De-facto-Progressionssätzen von über hundert Prozent kommen kann.

### **Öffentlicher Sektor und Stabilitäts- und Wachstumspolitik**

Wenn man versucht, die künftigen Anforderungen in diesen Bereichen zu skizzieren, so mögen einige kurze Hinweise genügen, da es ja hier bereits eine Vielzahl von Untersuchungen gibt.<sup>43</sup> Im wesentlichen ist demnach von folgender Situation auszugehen:

- Höheres Ausmaß von Konjunkturschwankungen.
- Geringere, aber positive Wachstumsraten.
- Tendenziell weiterhin hohe Inflationsraten, da die Einkommenserwartungen nur langsam auf die Wachstumsverlangsamung reagieren.
- Größere Bedeutung von Arbeitsmarktproblemen bis Mitte der achtziger Jahre, wo sich dann die demographische Situation abrupt ändern wird.

Betrachtet man zunächst die konjunkturpolitischen Anforderungen an den öffentlichen Sektor, so ergibt sich schon aus dem geringen gesamtwirtschaftlichen Gewicht der Investitionen<sup>44</sup> des Bundes, wie des öffentlichen Sektors insgesamt, daß für eine traditionelle Konjunkturpolitik über Ausgabenvariationen die Grenzen sehr eng gesteckt sind. Um hier eine Erhöhung der konjunkturpolitischen Manövrierfähigkeit zu erreichen, sind vor allem folgende Strategien von Bedeutung:

- Stärkerer Einbau der Länder und Gemeinden in die Konjunkturpolitik, wobei hier freilich zu beachten ist, daß ein erheblicher Teil der Ausgaben dieser Gebietskörperschaften als nur beschränkt variabel betrachtet werden muß. Immerhin bieten sich hier gewisse Ansatzpunkte, etwa über eine Einbeziehung der Ertragsanteile und eine ergänzende Regelung der öffentlichen Verschuldung, analog etwa zur deutschen »Schuldendeckel-Verordnung«, sowie über direkte Investitionsprämien im Rahmen einer expansiven Konjunkturpolitik.



- Verstärkte Einbeziehung nicht öffentlicher Nachfragekomponenten insbesondere bei restriktiver Konjunkturpolitik, um zu vermeiden, daß der öffentliche Sektor allein die Last der Konjunkturanpassung trägt. Dies bedeutet verstärkten Einsatz der Einnahmenseite für die Konjunkturpolitik. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Beeinflussung der privaten Institutionen, etwa über Investitionssteuern, die Bildung von Investitionsrücklagen, wie auch, wenn auch von geringerer konjunkturpolitischer Bedeutung, für den privaten Konsum, etwa über temporäre Senkungen der Mehrwertsteuersätze in der Rezession und die konjunkturpolitische Lenkung von Privatkrediten.
- Stärkere sektorale und auch regionale Differenzierung des Einsatzes des konjunkturpolitischen Instrumentariums zur besseren Erfassung von »Stagflations«-Lagen und direkteren Verbindung von Konjunktur- und strukturalpolitischen Erfordernissen.<sup>45</sup> In konjunkturpolitisch zentralen Bereichen kann dies auch eine verstärkte direkte, differenzierte administrative Lenkung bedeuten, wofür etwa der erfolgreiche Einsatz entsprechender Instrumente in der Schweiz ein Beispiel wäre.<sup>46</sup>

Insgesamt geht es hier darum, durch variablen Instrumenteneinsatz eine größere Stetigkeit und damit ein stärkeres antizyklisches »Konjunkturbewußtsein« bei den privaten Investitions- und Konsumentscheidungen zu schaffen, insbesondere in Form von zeitlichen Verschiebungen. Dies setzt aber eine Absehbarkeit im Rahmen eines konjunkturpolitischen Gesamtkonzeptes voraus, um so individuelle und gesamtwirtschaftliche Rationalität in Übereinstimmung zu bringen. Es wäre daher eine »Kodifizierung« der Konjunkturpolitik im Rahmen eines umfassenden »Stabilitätsgesetzes« zu erwägen, das gewisse »genormte« Reaktionen und damit die Möglichkeit für Lerneffekte bietet.

Insgesamt kann man meines Erachtens davon ausgehen, daß bei entsprechendem Ausbau des Instrumentariums auch stärkere Konjunkturschwankungen zwar nicht verhindert, aber doch kompensiert werden können. Welche Probleme ergeben sich aber, wenn mit einem langfristig sinkenden Wachstumstrend, mit einer tendenziellen ökonomischen Stagnation zu rechnen ist, die freilich nicht mit einem Nullwachstum gleichzusetzen ist?

Es ist dies eine Fragestellung, die in jüngster Zeit wieder zunehmende Beachtung gefunden hat.<sup>47</sup> Obwohl von Vertretern gerade der beiden extremen Positionen des ideologischen Spektrums der heutigen Nationalökonomie eine entsprechende Position heftig bekämpft wird und sie auch sonst unter Ökonomen als nicht sehr »fashionable« erscheint, bin ich der Meinung, daß die Nationalökonomie nach wie vor keine bessere mittelfristige Antwort auf das Problem einer tendenziellen Stagnation anzubieten hat als das nach-keynesianische Konzept der »kompensatorischen Finanzpolitik«.<sup>48</sup> Es ist dies die Empfehlung für notfalls auch langfristige staatliche Defizite, um in Stagnationsphasen eine volle Kapazitätsauslastung sicherzustellen, wobei aus heutiger Sicht eine gegenüber der ursprünglichen Konzeption verstärkte Beachtung des Struktur- und Kapazitätseffektes einer solchen Politik hinzuzufügen wäre. Angesichts einer zumindest erheblich gestiegenen Wahrscheinlichkeit längerfristiger Stagna-



tionstendenzen und angesichts der auch durch Angebotseinflüsse mittelfristig nicht ungefährdeten Arbeitsmarktlage, besteht aus meiner Sicht eines der wichtigsten mittelfristigen Probleme des öffentlichen Sektors darin, zumindest die institutionellen Vorkehrungen für eine kompensatorische Finanzpolitik zu schaffen.

Ohne auf Details einzugehen, möchte ich mich auf die zentrale Frage einer solchen Politik und eine der langfristig wichtigsten des öffentlichen Sektors insgesamt konzentrieren: Das Problem der Finanzierung der öffentlichen Hand über die Notenbank. Dabei sei gleich vorausgeschickt, daß die Bedeutung einer solchen Finanzierung in Rezessions- und Staginationsphasen nicht in der Erhältlichkeit finanzieller Mittel liegt, sondern darin, daß diese Mittel nicht beziehungsweise nicht in exakt bestimmtem Ausmaß zurückzahlen und zu verzinsen sind. Das heißt, der Staat behält in diesem Falle seinen Finanzierungsspielraum. Für den Bankensektor bedeutet dies freilich stärker sinkende Zinssätze, was aber gesamtwirtschaftlich als durchaus erwünscht angesehen werden kann.

Durch die Erfahrungen der großen Inflation gilt der Gedanke einer Notenbankfinanzierung des öffentlichen Sektors als Sakrileg und ist ja auch nicht ohne Grund diskreditiert. Es ist aber trotzdem nötig, diesen Problemkreis im Hinblick auf die künftigen Anforderungen an den öffentlichen Sektor nüchtern und »entneurotisiert« zu diskutieren, wozu hier ein Anstoß gegeben werden soll.<sup>49</sup> Theoretisch ist die Beurteilung ziemlich klar: Solange es erhebliche nicht ausgelastete Kapazitäten gibt, bewirken zusätzliche Ausgaben, die durch Geldschöpfung finanziert werden, nur eine Erhöhung des realen Wachstums, nicht der Inflationsrate. Selbstverständlich ist diese Aussage durch eine Reihe zusätzlicher Faktoren, wie Cost-push-Einflüsse, Rigiditäten auf den Faktor- und Gütermärkten, Erwartungen usw., zu modifizieren, die um so größeren Einfluß gewinnen, je näher zum Vollbeschäftigungsniveau sich eine Wirtschaft befindet, da, wie auch Keynes selbst feststellt, nicht mit einer bis zum Vollbeschäftigungsniveau unendlich elastischen gesamtwirtschaftlichen Angebotskurve zu rechnen ist. Je anhaltender und je massiver dagegen die Depressions-tendenzen, desto »reiner« gelten die oben skizzierten Zusammenhänge. Um zumindest die Voraussetzungen für eine längerfristig wirkungsvolle kompensatorische Finanzpolitik zu schaffen, wäre es demnach nötig, bei der Nationalbank ein »Stabilisierungskonto« für den öffentlichen Sektor einzurichten, auf das der Bund bei deutlich geringer Kapazitätsauslastung greifen kann und in das er Stilllegungsbeträge einzahlt im Falle der Übernachfrage, ohne daß diese Zahlungen einander entsprechen müssen.

Selbstverständlich verbergen sich hinter diesem scheinbar simplen Mechanismus erhebliche Probleme, auf die ich hier nur kurz eingehen kann:

Zunächst: Wie kann ein inflationärer Mißbrauch dieses Systems verhindert werden? Dieses Problem scheint mir lösbar durch die Festlegung fixer, ex ante vorgegebener Regelungen (z. B. Einsatz ab einer mindestens vier Monate andauernden saisonbereinigten Arbeitslosenrate von drei Prozent und Entnahme nur bis zu 60 Prozent des zusätzlichen »Kompensationsbudgets« usw.). Ein anderer Weg wäre die Ausrichtung an der



Entwicklung des potentiellen BNP, mit dem Zwang einer Einzahlung (Stilllegung) bei hohen Kapazitätsraten.

Das Problem der Wirkungsverzögerungen und dadurch möglicher zyklischer Effekte erscheint gering, wenn es sich um einen oben beschriebenen Automatismus handelt, der noch dazu erst bei massiven, längerwährenden Konjunkturunbrüchen einsetzt, so daß entsprechende Vorbereitungen möglich sind.

Ein weiterer Einwand bezieht sich darauf, daß ein solches System trotz aller Absicherungen inflationär wirke, wenn der Staat damit langfristige Projekte finanziert. Dieser Einwand ist insofern nicht richtig, als die Ausfinanzierung bei verbesserter Wirtschaftslage ja dann eben über normale Steuer- oder Kreditfinanzierung erfolgen muß, die auf Kosten anderer Nachfragekomponenten des öffentlichen oder privaten Sektors geht, was auch der Fall sein wird, wenn die Notenbank bei guter Konjunktur eine Politik des knappen Geldes verfolgt.

Ein grundsätzlicher Einwand schließlich geht dahin, ob es denn von der Struktur der privaten Nachfrage her überhaupt möglich wäre, über öffentliche Ausgaben längerfristig Nachfragerücken in diesem Bereich zu kompensieren. Diesem Einwand kann durch folgende Reaktionen von seiten des öffentlichen Sektors entsprochen werden: Stärkerer Einsatz von Variationen der öffentlichen Einnahmen auch in der Rezession, direkte Transfers als Instrument einer kompensatorischen Finanzpolitik (für Wohnbau usw.), Bereitschaft zur längerfristigen Verlusttragung im Bereich der verstaatlichten und zur erleichterten Verlusttragung im Bereich der privaten Industrie, gebunden an direkte Beschäftigungsaufgaben. Darüber hinaus aber ist durchaus zu erwarten, daß eine längerfristige Wachstumschwäche tatsächlich einen Wandel der Nachfragestruktur in Richtung auf eine stärkere Berücksichtigung des öffentlichen Sektors bewirkt, und es erscheint mir eine eminente Herausforderung an die Funktionsfähigkeit von Demokratien, dafür zu sorgen, daß dieser Wandel in friedlicher Richtung und nicht in der Richtung höherer Rüstungsausgaben geschieht, wie dies historisch bis jetzt meist der Fall war.

Schließlich sei noch auf zwei Problemkreise eingegangen, die im Zusammenhang mit Fragen der langfristigen Wachstumsentwicklung diskutiert werden. Zunächst: Ist das Konzept einer kompensatorischen Finanzpolitik nicht zu eng und zu »fiskalistisch«? Wäre nicht der entscheidende Ansatz der, die vom kapitalistischen System bestimmten bzw. gelenkten privaten Investitions- und Konsumentscheidungen mit ihrer Irrationalität und Instabilität zu überwinden?

Es ist im Rahmen dieser (und nicht nur dieser!) Analyse nicht möglich, zu einer fundierten Stellungnahme hinsichtlich der langfristigen Bedeutung der oben skizzierten Argumentation zu gelangen. In bezug auf die in dieser Arbeit anvisierte mittelfristige Betrachtung dürfte es gerechtfertigt sein, davon auszugehen, daß man über das Konzept des Gefangenendilemmas, über die Bedeutung des Spekulationsmotivs und andere Ansätze nachweisen kann, daß ein kapitalistisches System bei selbständigem Wirken zu Instabilität und bei Fehlen besonderer Anstöße wahrscheinlich auch zu Stagnation tendiert. Die Frage ist nur, welche Schlüsse aus dieser



Analyse zu ziehen sind. Der eine Weg wäre der einer Einschränkung des privat-kapitalistisch bestimmten Wirtschaftsbereiches. Soweit es sich dabei um Eigentumsübertragungen oder massive Einwirkungen auf die Verfügbarkeit des Eigentums handelt, ist dies nach meiner Sicht in Österreich nur über Sanierungen möglich, sollte dort aber tatsächlich durchgeführt werden. Immerhin ist auch die Sozialisierung des Risikos und der Pleite eine Sozialisierung, die, wenn sie mit entsprechenden Auflagen erfolgt, zu stärkeren Einwirkungsmöglichkeiten auf den Produktionsbereich und damit zu erhöhten Chancen für die Durchsetzung gesamtgesellschaftlicher Rationalitäts- und Wohlfahrtsaspekte führt.<sup>50</sup> Darüber hinausgehende direkte Maßnahmen würden dagegen meines Erachtens in mittelfristiger Perspektive so große politische Probleme und so große ökonomische Unsicherheit mit sich bringen, daß sie jedenfalls ökonomisch, wahrscheinlich aber auch durch die dann zu erwartenden Polarisierungstendenzen gesellschaftspolitisch konterproduktiv wären. Demgegenüber steht die »reformistische« Strategie der Anreize und der Koordinierung in bezug auf die private Investitionsentscheidung und der kompensierenden Wirkung des öffentlichen Sektors. Hier gälte es, in einer mittelfristigen Perspektive eine Vielzahl von in dieser Analyse zum Teil aufgezeigten zusätzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen und dabei speziell in der österreichischen Situation nicht so sehr auf die Eigentumsverhältnisse, sondern primär auf den Investitionsprozeß selbst einzuwirken.

Der zweite Problemkreis, auf den abschließend eingegangen werden soll, manifestiert sich in der Frage: Welche konjunktur- und wachstumspolitische Wirkungsmöglichkeiten bestehen überhaupt in einem Land mit so hoher Auslandsverflechtung wie Österreich? In bezug auf den konjunkturpolitischen Aspekt ist es zwar richtig, daß der Exportnachfrage sowohl nach Volumen wie Variabilität<sup>51</sup> eine Schlüsselstellung für die konjunkturelle Entwicklung in Österreich zukommt. Andererseits haben gerade die Erfahrungen der vergangenen Wirtschaftskrise gezeigt, daß kleine Staaten tatsächlich über eine gewisse Autonomie und damit eine erhebliche Verzögerungs- und Abschwächungsfähigkeit auch gegenüber weltweiten Wirtschaftseinbrüchen verfügen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die konjunkturpolitische Aktionsfreiheit eines kleinen Landes unter Umständen sogar größer sein kann als die eines großen. In einer Situation internationaler Inflationseinflüsse liegt es an den großen Welthandelsstaaten, das Ausmaß der Weltinflation zu bestimmen. Für einen Kleinstaat wäre es dagegen unsinnig, auf solche Einflüsse mit einer Reduzierung der internen Nachfrage zu reagieren (anstelle einer Aufwertungsstrategie unter Hinnahme einer Verschlechterung der Leistungsbilanz). Der Kleinstaat kann daher eine klare Priorität des Vollbeschäftigungszieles verfolgen und die Bekämpfung der weltweiten Inflation den Großstaaten überlassen, von deren Erfolgen er dann als »free-rider« mitprofitiert.<sup>52</sup> Das heißt, daß in einer Situation der »Stabilisierungskrise« und insbesondere der Stagflation ein kleines Land viel expansiver agieren kann als ein großes, wie es auch im letzten Konjunkturzyklus tatsächlich zu beobachten war. Bei weltweiten massiven Depressionstendenzen wäre es dagegen sicherlich nicht möglich, dies durch



binnenwirtschaftliche Maßnahmen völlig zu kompensieren. Immerhin ist jedoch durch eine entsprechende Politik ein gewisser Mindeststandard haltbar, wie es etwa Schweden in den dreißiger Jahren bewiesen hat.

### Schlußbemerkungen

Die hier vorgelegte Analyse konnte selbstverständlich nur einen groben Überblick über einige wesentliche mittelfristige Problembereiche des öffentlichen Sektors liefern. Dabei blieben wichtige Bereiche, wie etwa das Sozialversicherungssystem, weitgehend unbeachtet, ebenso konnte auf die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Allokations-, Verteilungs-, Stabilisierungs- und Wachstumsfunktionen des öffentlichen Sektors nicht näher eingegangen werden. Versucht man dennoch ein grobes Resümé zu ziehen, so ist festzuhalten, daß auch dann, wenn von der Nachfrageentwicklung und der Kostenstruktur her eine, freilich in ihrer Dynamik abgeschwächte und in ihrer Struktur veränderte, Ausdehnung des öffentlichen Sektors zu erwarten ist, diese Entwicklung von der Finanzierungsseite her bewältigbar erscheint. Der entscheidende Aspekt ist dabei darin zu sehen, daß wesentliche Bestimmungsgründe der bisherigen Entwicklung und wesentliche Begrenzungen der staatlichen Wirksamkeit in bezug auf Allokation, Distribution und Stabilisierung nicht auf »technischen« Notwendigkeiten, sondern auf spezifischen institutionellen Regelungen beruhen und durch entsprechende institutionell-politische Eingriffe steuerbar sind. Dabei wurde nach meiner Einschätzung deutlich, daß wir uns hinsichtlich der künftigen Entwicklung des öffentlichen Sektors unter diesem institutionellen Aspekt tatsächlich einer Grenze nähern, wo ein bloßes Weiterführen und Verfeinern des bisherigen Instrumentariums nicht mehr genügt. Um die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Funktionsfähigkeit der öffentlichen Hand zu erhöhen, wird es daher notwendig sein, eine grundlegende Umstrukturierung und Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten des öffentlichen Sektors in Angriff zu nehmen, wobei eine Reihe der entsprechenden Maßnahmen und Strategien in dieser Analyse beispielhaft angeführt wurden. Gleichzeitig haben diese Ausführungen aber gezeigt, daß aus meiner Sicht kein Grund dafür besteht, von strikten »Systemgrenzen« oder einem Defätismus eines kleinen Landes auszugehen. Ich meine vielmehr, daß es sich bei den künftigen Anforderungen an den öffentlichen Sektor um Aufgaben handelt, die durchaus von einer reformistischen Politik, die aber tatsächlich bereit ist, Reformen durchzuführen, erfüllt werden können. Dabei ist sicherlich zu erwarten, daß die Summe der Reformen, von denen hier ja nur ein Ausschnitt besprochen wurde, zu einer langfristigen Veränderung des gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems führen wird, so wie dies ja auch bei früheren Schritten einer reformistischen Politik — wenn auch nur über die längere Perspektive erkennbar — der Fall war.



Tabelle 1  
**Entwicklung des Staatsanteiles\* am Brutto-Sozialprodukt**

|                                     | 1955                            | 1968 | 1972 |
|-------------------------------------|---------------------------------|------|------|
|                                     | in Prozent zu laufenden Preisen |      |      |
| Staatlicher Personalaufwand         | 7,5                             | 9,9  | 9,7  |
| Transfers                           | 9,8                             | 13,5 | 13,2 |
| Subventionen                        | 1,4                             | 1,6  | 1,2  |
| Zinsen                              | 0,4                             | 1,0  | 1,0  |
| Güter- und Dienstleistungsverbrauch | 4,0                             | 4,2  | 4,2  |
| Öffentliche Investitionen           | 6,3                             | 6,8  | 7,4  |
| Gesamtausgaben                      | 29,4                            | 37,0 | 36,7 |

\* Einschließlich Sozialversicherung, ohne Betriebe.

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Tabelle 2  
**Anteil des öffentlichen Konsums am BNP zu laufenden Preisen**

|      |            |
|------|------------|
| 1913 | 11 Prozent |
| 1925 | 9 Prozent  |
| 1937 | 14 Prozent |
| 1950 | 12 Prozent |
| 1960 | 13 Prozent |
| 1965 | 13 Prozent |
| 1970 | 15 Prozent |
| 1975 | 17 Prozent |

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Republik Österreich, Wien 1976.

Tabelle 3  
**Volumen- und Preisindizes von privatem und öffentlichem Konsum, durchschnittliche jährliche Veränderungsraten**

| Periode   | Volumenindizes  |                 |       | Preisindizes    |                 |       |
|-----------|-----------------|-----------------|-------|-----------------|-----------------|-------|
|           | Privater Konsum | Öffentl. Konsum | BNP   | Privater Konsum | Öffentl. Konsum | BNP   |
| 1950—1960 | + 5,8           | + 3,1           | + 6,0 | + 4,8           | + 9,3           | + 5,8 |
| 1960—1970 | + 4,4           | + 3,0           | + 4,7 | + 3,4           | + 6,9           | + 3,7 |
| 1970—1974 | + 5,6           | + 3,9           | + 5,5 | + 6,5           | + 10,4          | + 7,6 |
| 1950—1974 | + 5,2           | + 3,2           | + 5,4 | + 4,5           | + 8,5           | + 5,2 |

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Republik Österreich, Wien 1976.



# ANMERKUNGEN

- 1 Überarbeitete (aber nicht »abgeklärte«) Fassung eines Referates vor dem Arbeitskreis Benedikt Kautsky.
- 2 Siehe vor allem E. Matzner, *Schwachstellen unseres Wirtschaftssystems: Die öffentlichen Finanzen*, in: E. Matzner (Hrsg.), *Staatsfunktionen, Staatsanteil und sozio-ökonomische Stabilität*, Wien 1976. W. Vogt, *Zur langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems*. In: »Leviathan«, 2/1973, 2/1974.
- 3 Für entsprechende methodologische Diskussionen dieser Konzeption siehe u. a.: H. Riese, *Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik*, Reinbek 1975, S. 42 ff., S. 47.
- 4 Für eine theoretische und empirische Übersicht siehe: W. Weber, *Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben*, in *Theorie und Empirie*, in: »Wirtschaftspolitische Blätter«, 23. Jg., 1976, Heft 2.
- 5 Anteil an den gesamten Bruttoausgaben des öffentlichen Sektors 1976: Bund 44,8 Prozent, Länder (ohne Wien) 12,3 Prozent, Gemeinden (ohne Wien) 11,2 Prozent, Wien 7,7 Prozent, Sozialversicherungsträger 20,2 Prozent.
- 6 Siehe u. a. K. H. Hansmeyer, *Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats*, in: H. Timm, H. Haller (Hrsg.), *Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben*, Berlin 1967, S. 197 ff.
- 7 In der aktuellen politischen Diskussion wird in der Regel stets diese Alternative im Vordergrund stehen.
- 8 Aus dieser Sicht her ist in vielen Staaten — neben parteisozilogischen Änderungen — auch das zum Positiven gewandelte neue Verhältnis sozialdemokratischer (und auch »linkerer«) Parteien zu Fragen der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung zu sehen.
- 9 Für eine illustrative Anwendung der entsprechenden »ökonomischen Theorie des Föderalismus« auf Kompetenzprobleme im »neuen« Bereich des Umweltschutzes siehe E. Nowotny, *Umweltschutz und Kommunalwirtschaft*, Linz 1975, S. 56 ff.
- 10 Zu einer entsprechenden Konzeption siehe D. Bös, *Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs*, Wien—New York 1971, S. 22 f.
- 11 Zu den Anforderungen an die entsprechenden Steuern und ein Beispiel für mögliche Konstruktionen einer aufkommenskonstanten Einengung des Steuerverbundes siehe E. Nowotny, *Ökonomische Analyse der Aufgabenfinanzierung — Konstruktionsprobleme des vertikalen Finanzausgleichs*. Gutachten im Rahmen der Studiengruppe »Untersuchungen zu Problemen des österreichischen Finanzausgleichs«, Wien 1977.
- 12 Für weitere Untersuchungen siehe u. a. H. Kramer: *Zur Entwicklung der materiellen Infrastruktur in Österreich*, in: »Wirtschaftspolitische Blätter«, 23. Jg., 1976, Heft 2, S. 39 ff.  
Prognos A.G., *Grundlagen für eine Strategie zur längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums in der Republik Österreich*, Basel 1974.
- 13 Für eine Übersicht siehe R. L. Frey, *Infrastruktur*, Tübingen—Zürich 1972, S. 70 ff.
- 14 Auf die statistische und konzeptuelle Problematik insbesondere von Preisindizes für den öffentlichen Konsum kann hier nur hingewiesen, aber nicht weiter eingegangen werden.
- 15 W. Vogt, a. a. O.
- 16 So geht auch J. Skolka auf Grund dieser unterschiedlichen Produktivitätsentwicklung davon aus, daß die Steuerquote einschließlich Sozialversicherung in Österreich von etwa 35 Prozent im Jahr 1970 auf rund 50 Prozent im Jahr 2000 steigen würde, wenn die Entwicklung des öffentlichen Sektors im bisherigen Maß beibehalten wird. J. Skolka, *Unterschiedliches Produktivitätswachstum und Veränderungen der Wirtschaftsstruktur in Österreich*, Manus., Wien 1976.
- 17 Vgl. etwa die Zunahme der Berufstätigen 1961—1971 (1951—1971) in entsprechenden Wirtschaftsabteilungen: Handel 15,9 Prozent (56,6 Prozent), Beherbergungs- und Gaststättenwesen 11,9 Prozent (57,8 Prozent), Kreditwesen, Privatversicherung 56,0 Prozent (129,8 Prozent), Persönliche, soziale und öffentliche Dienste 6,3 Prozent (14,3 Prozent).
- 18 In diesem Zusammenhang ist auch die Überwälzbarkeit von Steuern zu beachten,



- die für Gewinnsteuern in hohem Maß gegeben sein dürfte, so daß sich dann das Vogtsche Dilemma auf den Aspekt der Verweigerung der »Massenloyalität« reduziert, der — angesichts der hier erforderlichen expliziten organisatorischen Lenkung — die »harmlosere« Variante der Systemgefährdung darstellen dürfte.
- 19 E. Matzner, *Notizen zur Gesellschaftsreform*, Wien 1976, S. 71 ff.
  - 20 Hier »konventionell« zu verstehen im Hinblick auf die Entwicklung von Produktivität und realem Wachstum.
  - 21 Es genügt dabei eine tendenzielle Ausrichtung an diesen Zielsetzungen, da die Konzeption kostendeckender Gebühren als »Preisregel« im einzelnen ja vielfältig interpretierbar ist. Siehe: Th. Thiemeyer, *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, Reinbek 1975, S. 110 ff.
  - 22 Für eine eingehende theoretische und empirische Analyse für den Entsorgungsbereich siehe E. Nowotny, *Wirtschaftspolitik und Umweltschutz*, Freiburg 1974, S. 186 ff.
  - 23 Für einen interessanten Vorschlag hinsichtlich einer »indirekten« zeitlich verschobenen »Äquivalenzfinanzierung« im Hochschulbereich siehe H. Swoboda, *Zur Umverteilung durch den öffentlichen Sektor*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 2. Jg., 1976, Heft 3, S. 57 f.
  - 24 Auch dieser Zusammenhang kann abgeschwächt werden, wenn man bei Aufrechterhaltung einer Kostendeckung des entsprechenden Bereiches insgesamt bei der Gestaltung der Tarifstrukturen verteilungspolitische Aspekte berücksichtigt. Dabei würde z. B. im Bereich der Energieversorgung eine deutliche preisliche Differenzierung zwischen Basis- und darüber hinausgehendem Verbrauch auch vom Gesichtspunkt der ökonomischen Verbrauchsbeeinflussung als erforderlich erscheinen.
  - 25 Für weitere Beispiele im Rahmen einer umfassenden Diskussion von Maßnahmen zur Verringerung eines strukturellen Defizits siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, *Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der BRD*, Bonn 1975, Abschnitt II, A, 2.
  - 26 Für entsprechende Beispiele einer Kombination von administrativen Regelungen, öffentlichen Aufwendungen und zeitweisem Nulltarif als Lenkungsinstrument siehe M. Jäggi, R. Müller, S. Schmidt: *Das rote Bologna*, Zürich 1976, S. 82 ff.
  - 27 Ohne hier auf dieses weite Thema näher eingehen zu können, sei als Beispiel einer entsprechenden grundlegenden Erörterung auf die — im oben angeführten Aspekt übereinstimmende — Diskussion zwischen M. Adler und H. Kelsen über Kelsens Arbeit »Sozialismus und Staat«, Leipzig 1923, verwiesen.
  - 28 Zwar gibt es Zeugnisse solcher »hegelianischen« Tendenzen, wie etwa für die direkt angesprochene Problematik die Arbeit des sozialistischen Finanzwissenschaftlers R. Goldscheid: *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus*, Wien 1917 (enthalten in R. Hickel [Hrsg.], R. Goldscheid, J. Schumpeter, *Die Finanzkrise des Steuerstaates*, Frankfurt 1976). Es handelt sich dabei jedoch aus meiner Sicht um problematische Überziehungen eines im einzelnen oft interessanten Ansatzes, die nicht zuletzt unter dem Einfluß des »Kriegssozialismus« entstanden sind.
  - 29 Für eine orthodox-marxistische Diskussion siehe dagegen z. B. die Beiträge in *Projekt Klassenanalyse: Oberfläche und Staat*, Berlin 1974.
  - 30 Es ist zu beachten, daß als Alternativen zur direkten öffentlichen Durchführung nicht notwendigerweise nur eine Privatisierung oder Leistungseinstellung zu sehen sind, sondern eine Vielzahl abgestufter Strategien zur Verfügung stehen, die bei Berücksichtigung öffentlicher Interessen in einzelnen Bereichen eine effizientere Leistungserstellung erwarten lassen. Dazu zählt etwa die organisatorische Verselbständigung ohne Änderung der Eigentumsverhältnisse, aber mit leistungsorientierter Entlohnungs- und Personalpolitik, die Erbringung öffentlicher Leistungen über »öffentlich gebundene Unternehmen« (»public utilities«), die Leistung zweckbezogener staatlicher Zuwendungen an »preisgesteuerte« Unternehmen für genau spezifizierte wirtschafts- und sozialpolitisch motivierte Leistungen oder der verstärkte Bezug von Fremdleistungen durch öffentliche Unternehmen.
  - 31 Vgl. W. W. Pommerehne, *Private versus öffentliche Müllabfuhr: Ein theoretischer und empirischer Vergleich*, in: »Finanzarchiv«, Bd. 35 (1976).
  - 32 Z. B. in der entsprechenden — nicht proportionalen — Regelung der Inflationsabgeltung.



- 33 Für eine entsprechende theoretische Diskussion siehe u. a. G. Krause-Junk, *Zur Theorie des distributiven Marktversagens*, in: W. Albers, Hrsg., *Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung*, Berlin 1975, S. 49 ff. Zu den — wohl nicht zufälligerweise — sehr spärlichen empirischen Anhaltspunkten für Österreich siehe M. Drennig, *Vermögensverteilung in Österreich*, in: H. Fischer, Hrsg., *Das politische System Österreichs*, Wien 1974.
- 34 Siehe J. Pöschl, A. Szeworski, *Die Entwicklung des österreichischen Volkseinkommens und seiner Komponenten 1956—1973*, in: »Empirica«, 2. Jg., 1976, S. 264 f.
- 35 Gerade dieser Aspekt der schichtenspezifisch unterschiedlichen Manipulierbarkeit der effektiven Steuerbelastung ist von erheblicher sozialpsychologischer Bedeutung und wird bei theoretischen Ableitungen der Forderung nach verstärkter Bedeutung der direkten Steuern häufig übersehen. So im Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der BRD und ihm folgend bei: H. Swoboda, *Öffentliche Armut und Finanzkrise in Österreich*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 1. Jg., 1975, Heft 3, S. 29 ff.
- 36 Eine solche Differenzierung würde tendenziell auch dem — freilich auch von äußeren Beschränkungen bestimmten — Weg der Finanzpolitik der Gemeinde Wien in der Ersten Republik entsprechen, die ja im wesentlichen durch spezifische indirekte Steuern charakterisiert war. Auch im Rahmen des schwedischen Steuersystems kommt es etwa zu einer zunehmenden Betonung der (indirekten) Lohnsummensteuer. In Phasen tendenziell schwacher Arbeitsmärkte ist eine Ausweitung dieser Steuer jedoch nicht unproblematisch, da sie zu einer verstärkten Substitution des (verteuerten) Faktors Arbeit führen kann und (im Gegensatz etwa zur Mehrwertsteuer) außenwirtschaftlich kostensteigernd wirkt.
- 37 Vgl. u. a. W. Hake, *Umverteilungseffekte des Budgets*, Göttingen 1972.
- 38 Vgl. E. Nowotny, *Ökonomische Gleichheit als Ziel der Wirtschaftspolitik*, in: »Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft«, 4. Jg., 1975, S. 34 ff.
- 39 Und entsprechend geringen »Streuungsverlusten« einer generellen Subventionierung!
- 40 Ich bin mir bewußt, daß es sehr schwierig ist, insbesondere auch bei Einbeziehung psychologischer Faktoren, eindeutige Kriterien für »Armut« zu entwickeln. Für meine Argumentation entscheidend ist jedoch das Fehlen von Armut als Massenerscheinung einer extremen Mangelsituation in lebenswichtigen Bereichen und die daraus folgende Nichtbeachtung von Problemen der Armut im öffentlichen und politischen Bewußtsein. Davon zu unterscheiden ist das Problem der Ungleichheit, das — aber eben auf »höherem« Niveau — auch unter der oben angeführten Konstellation weiterbesteht. Vgl. P. Kreisky, *Aspekte gesellschaftlicher Ungleichheit*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 2. Jg., 1976, Heft 1.
- 41 Siehe z. B. M. Friedmann, *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962, S. 177 ff.
- 42 Hiezu würde ich auch die »Schulbuch-Aktion« zählen, die ich als eine sinnvolle Form einer Objektförderung betrachte.
- 43 Siehe z. B. E. Nowotny, *Die Rolle der Finanzpolitik in der Konjunkturpolitik*, in: »Wirtschaftspolitische Blätter«, 24. Jg., 1977.
- 44 Anteil an der volkswirtschaftlichen Endnachfrage 1975 (1974): Bundesinvestitionen, Hoheitsverwaltung 1,8 Prozent (0,9 Prozent), Bundesbetriebe und Sondergesellschaften 1,7 Prozent (1,3 Prozent), Investitionen übriger öffentlicher Sektor, Hoheitsverwaltung 2,8 Prozent (2,7 Prozent).
- 45 In diesem Sinn auch A. E. Ott, *Konjunkturpolitik im Umbruch?*, in: »Konjunkturpolitik«, 22. Jg., 1976, S. 349 ff.
- 46 Vgl. B. Rürup, W. Thile, *Das Schweizer Instrument der direkten Preiskontrollen*, in: »Das Wirtschaftsstudium«, 6. Jg., 1977, S. 41.
- 47 Siehe z. B. E. Matzner, *Budgetdefizite bei langsamem Wirtschaftswachstum — Möglichkeiten und Grenzen*, in: »Quartalshefte«, 11. Jg., 1976, Heft 4.
- 48 Entwickelt insbesondere von A. H. Hansen, *Economic Policy and Full Employment*, New York 1947. Für eine eingehende Darstellung siehe u. a. R. A. Musgrave, *Finanztheorie*, Tübingen 1969, S. 355 ff.
- 49 Neben dem in dieser Studie ausschließlich behandelten fiskalpolitischen Aspekt hat der Bereich der Notenbankfinanzierung der öffentlichen Hand auch erhebliche geld- und währungspolitische Bedeutung, deren Diskussion angesichts der Not-



wendigkeit einer rationaleren Regelung der Bestimmungsgründe der Geldversorgung in Österreich und insbesondere der Auslandsverschuldung des Bundes noch von wesentlich größerer Dringlichkeit erscheint als die Probleme im Rahmen einer kompensatorischen Finanzpolitik!

- 50 Selbstverständlich ist auch eine solche Konzeption nicht ohne Risiken, wie dem einer »staatlich abgestützten« sektoralen und regionalen Strukturversteinerung und dem einer Sanktionierung ineffizienter Betriebsführungen durch den Hinweis auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse. Es wird daher notwendig sein, von seiten der öffentlichen Hand strukturpolitische Konzeptionen als Anhaltspunkt dafür zu entwickeln, wo durch die größere Fähigkeit der öffentlichen Hand zu längerfristiger Risikotragung, Kapitaleinsatz und unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Aspekte eine »Sanierungsübernahme« als zielführend erscheint und welche Leistungskriterien den Unternehmensleitungen zu stellen sind.
- 51 Anteil der Exporte i. w. S. an der volkswirtschaftlichen Endnachfrage 1975 (1974): 24,6 Prozent (26,1 Prozent).
- 52 Vgl. in diesem Sinn A. Lindbeck, *Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians*, in: »American Economic Review, Papers and Proceedings«, Bd. 66, 1976, S. 5 f.



---

# Die Tiefenschicht der Armut

## Sozialpsychologische und sozialhygienische Aspekte der Armutslage in Wien

Wilfried Mündel

---

Die Armutforschung unseres Jahrhunderts durchziehen zwei große Strömungen, von denen man die eine schwerpunktmäßig am ehesten als ökonomische und die andere am ehesten als soziologische bezeichnen kann. Die eine — ihrem Ursprung nach ungleich jünger — hat sich vor allem im anglo-amerikanischen Raum breit entfaltet und dominiert heute im Zeichen der fast totalen »Ökonomisierung« der modernen Welt auch die einschlägige Forschungsszene. Die andere — in ihren Wurzeln bis auf den Humanismus (Erasmus von Rotterdam, Thomas Morus) zurückgehend — erlebte namentlich in der frühen deutschen und französischen Soziologie (etwa bei Simmel und Durkheim) eine kurze Blüte, um danach mit ihrer Analyse des Bewußtseins und der gesellschaftlichen Ursachen der Armut gegenüber der fast ausschließlich die materiell-monetären Gegebenheiten wirtschaftlicher Hilfsbedürftigkeit beschreibenden und berechnenden ökonomischen Richtung (etwa Booth, Rowntree, neuerdings Morgan) in den Hintergrund zu treten. Erst in jüngster Zeit vollzieht sich unter dem Eindruck des Ungenügens rein finanziell-güterversorgungsmäßiger Gesichtspunkte im Rahmen sozialplanerischer Präventivkonzepte und der daraus entspringenden Tendenz zu umfassenderen (systemischen) Betrachtungsweisen eine gewisse Integration der beiden traditionellen Forschungsansätze.

Diesem Umstand Rechnung tragend, ließen der Österreichische Arbeiterkammertag und das Sozialamt der Stadt Wien im Zuge eines mehrjährigen Programms »Armut in Österreich«, einer Durchleuchtung der materiell-ökonomischen Verhältnisse und objektiven Lebensbedingungen finanzieller Beengtheit, die sich in mehreren Publikationen\* niederschlug,

\* *Das Gesicht der Armut*, herausgegeben von der Arbeiterkammer Salzburg, sowie *Armut in Wien*, Eine Studie der Wirtschaftswissenschaftlichen und Statistischen Abteilungen der Arbeiterkammer Wien, und *Im Schatten des Wohlstands*, herausgegeben vom Österreichischen Arbeiterkammertag und dem Sozialamt der Stadt Wien. Siehe auch die Literaturliste im Anhang.



eine Untersuchung der sozialpsychologischen und sozialhygienischen Aspekte der Armutsposition sowie der damit verbundenen Reaktionsmuster der Betroffenen folgen. Basis hiezu war eine im Jahre 1975 durchgeführte Erhebung der Lebensverhältnisse, der Bedürfnissituation und des familiär-kulturellen Hintergrundes bei rund zweihundert ausgewählten Ausgleichszulagenempfängern und Dauerbefürsorgten der Gemeinde Wien über den Apparat des Wiener Instituts für empirische Sozialforschung und die zuständige Magistratsabteilung der Gemeinde Wien. Repräsentativität im strengen Sinn war dabei nicht angestrebt; vielmehr lag der Schwerpunkt in der Erfassung typischer Armutsgruppen innerhalb der Sozialhilfeempfänger, um entsprechende Differenzierungen treffen zu können.

Im Sinne der Zielsetzung der Studie, mit Hilfe der Ergebnisse sozialtherapeutische und sozialpräventive Ansätze zu gewinnen, die über rein finanzielle Gesichtspunkte hinausreichen, wurde von der Annahme ausgegangen, daß die durch ökonomische Schwäche bedingte unzureichende Befriedigung von menschlichen Grundbedürfnissen zu sozialem Fehlverhalten führt, das seinerseits wieder zu einer weiteren Festigung der Armutsposition beiträgt. Insbesondere sollte mittels des Erhebungskonzepts festgehalten werden, inwiefern Einsicht in die gesellschaftliche Ursachenverkettung vorhanden ist, ob depressive Grundhaltungen mit Selbstmordabsichten, Alkoholismus usw. entstehen oder verstärkt werden, ob es zu sozialer Isoliertheit kommt und ob die Gründe in einer gewollten Tendenz zum Abbau von Bindungen zur gesellschaftlichen Umwelt liegen.

Daß ein solches Ausleuchten des psycho-sozialen Hintergrundes von aktuellen Armutslagen auf weit größere Schwierigkeiten trifft als die Feststellung objektiver Sachverhalte materieller Art und man hier weit mehr als sonst auf qualitative Analysen abstellen muß, ist unmittelbar einsichtig. Bei den relativ wenigen Quantifizierungen vornehmlich im Bereich der Bedürfnisstruktur und deren Abdeckung konnte meistens auf Vergleichsmaterial aus der Gesamtbevölkerung zurückgegriffen werden, das vom beauftragten Institut für empirische Sozialforschung verdienstvollerweise zur Verfügung gestellt wurde. Durch diesen Umstand war es überhaupt erst möglich, die an sich natürlich auch durchaus interessanten Ergebnisse der Armutserhebung in Kontrast zu den korrespondierenden Einstellungs- und Verhaltensweisen der übrigen Bevölkerung zu setzen und damit zumindest andeutungsweise subkulturelle Abweichungen zu erfassen.

Ohne den nachfolgenden Ausführungen im Detail vorgreifen zu wollen, kam dabei doch eines deutlich heraus und war wohl auch zu erwarten: Erbrachte der vorangegangene »wirtschaftliche« Teil des Gesamtprojekts den Nachweis, daß Armut in unserer Gesellschaft in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle längst nicht mehr krasses Elend, nackte Not, wohl aber eine sehr eingeschränkte Lebenshaltung bedeutet, so zeigt der hier in Rede stehende »soziologische« Teil in konsequenter Fortführung dieses Befundes, daß es zwar keine geschlossene, ausmachbare Armutskultur gibt, wie sie aus den Elendsvierteln der Millionenstädte der Dritten Welt bekannt ist, wohl aber eine sozialstrukturell angelegte ökonomische Chancungleichheit gewisser Teile der Bevölkerung, die sich nach innen hin



über einen Mechanismus, den man am besten als »Vererbung der Armut« bezeichnen kann, aufrechterhält und bei allem oft überraschenden Konformismus mit den Werten und Einrichtungen der Gesamtgesellschaft zu teilweise doch recht typischen Tendenzunterschieden in Sichtweise, Bedürfnislage und damit eingeschlagenem Lebensstil führt.

### Theoretische Ausgangsposition der Untersuchung

Die übliche theoretische Literatur bietet einen vierfachen Einstieg in das Verständnis der Armut, wovon der erste ident mit dem zuvor erwähnten »ökonomischen« ist, während die drei anderen mehr oder weniger — makrosoziologische, sozialpsychologische beziehungsweise sozialpsychiatrische — Spielarten des »soziologischen« sind. Eine Sonderstellung nimmt hier nur die marxistische Theorie ein, die schon im vorigen Jahrhundert einen »integrativen« Ansatz formulierte. Der erstgenannte Ansatz operiert, wie schon kurz angedeutet, auf deskriptiver ökonomisch-statistischer Basis mit der Einführung von Einkommensstandards (Minimumgrenzen verschiedenster Art) und den damit gegebenen materiellen Randbedingungen der sozialen Existenz von subsumierbaren Bevölkerungsgruppen. Da solche bedarfsbezogenen Einkommensgrenzen selbst bei strikter Eichung an Konsumstandards Verhaltensannahmen zu machen haben, die den Besonderheiten der Marktlage armer Konsumenten (vor allem Standort- und Informationsnachteile) entsprechen müssen, wurde der Einkommensansatz über den physischen Minimalbedarf hinaus zum Konzept des »sozialen Anschlusses«, das heißt der Einbeziehung des sozio-kulturellen Bedarfs, fortentwickelt, wie es auch im Rahmen der ökonomischen Vorläuferstufe der hier besprochenen Studie Verwendung fand.

Von den soziologischen Ansätzen definiert der erste Armut als verwehrte Chancen. Die Chancen einer guten Schul- und Berufsausbildung, die Teilnahme an einflußbringenden Sozialaktivitäten sind bestimmten sozialen Gruppen verwehrt. Lebens- und Konsumchancen, Erfolg und Glück haben aber auch auf materiell Hilfsbedürftige die gleiche Anziehungskraft wie auf andere Mitglieder der Gesellschaft (Merton, Moynihan). Mertons Theorie sieht als einen Anpassungsmechanismus für die vom Zugang zu den sozial geschätzten Chancen Ausgeschlossenen Protest und Unzufriedenheit, als einen zweiten Abkapselung in ein gruppeneigenes Wertgehäuse. Ähnlich argumentiert Strang (1974): Er definiert eine tertiäre Form der Armut, nachdem die primäre Armut durch die Industrialisierung beseitigt und die sekundäre Armut der ungleichen personellen Einkommensverhältnisse durch Sozialversicherung und Umverteilungsmaßnahmen kanalisiert ist. Tertiäre Armut entsteht aus den Teilnahmebedingungen des Sozialstaats, insbesondere des Arbeitsmarktes. Manche sind nicht ausreichend gerüstet oder willens — protestierende Armut —, den Leistungsanforderungen der Wirtschaft nachzukommen (physisch, psychisch oder sozial Schwache, »Blumenkinder«). Viele sind nicht wendig und ausdauernd genug, die Leistungen des sozialen Sicherungssystems erschöpfend abzurufen; sie ziehen sich auf ihren eingeschränkten Lebenskreis zurück, ihr Horizont verengt sich.



Der Wertaspekt im Zeichen subkultureller Abweichung von den Einstellungen und Verhaltensweisen der herrschenden Kultur (Subkultur der Armen) ist Gegenstand des zweiten soziologischen Ansatzes. Er ist auf Grund der Erfahrungen in Gesellschaften mit großer und handgreiflicher kultureller Vielfalt und starken sozialen Unterschieden (Entwicklungsländer) entworfen worden, wie man sie solcherart in Österreich nicht kennt. Diese Theorie steckt im Prinzip in vielen ethnologischen Reportage-Studien, die ihr Material aus teilnehmender Beobachtung nehmen (etwa Lewis, 1961). Sie läßt sich untermauern mit zahllosen Detailstudien zum Sprach- und Denkstil von Unterschicht und Subkulturen, zu besonderen Mustern und Normen des Sexualverhaltens, zur inneren Konformität der Begriffswelt und des Agierens, die von einer Umgebung ohne Lernanreize gefördert und konsolidiert wird.

Der letzte der großen Ansätze schließlich ist der Versuch, Armut über eine Theorie der Persönlichkeitsstruktur zu erfassen. Dieser »Mental Health«-Ansatz nimmt an, daß im Zusammenwirken von Chancenstruktur und kulturellen Werten gewisse Gruppen der Bevölkerung in unterschiedlichem Maß psychischen Spannungen ausgesetzt sind. Die Armen zeigen nicht nur höhere Raten psychischer Erkrankungen, wie Schizophrenie und Angstneurosen, sondern auch abweichendes und potentiell gefährdendes Konsumverhalten gegenüber Drogen und anderen »Enthemmern« wie Alkohol. Sie sind ferner weniger trainiert, Spannungssituationen produktiv abzureagieren: Spannung und Konflikt führen sie nicht zu Autonomie und Kontrolle über die soziale und materielle Umwelt, sondern zu psychosomatischen Symptomen, Abwehrhaltung und Depressivität.

Entsprechend der Fixiertheit und Stringenz sozialer Normen kann man allerdings von abweichendem Verhalten nur in relativer Hinsicht sprechen. Es gibt Verhaltensbereiche, die lediglich durch einen Normenrahmen strukturiert, andere wieder, die gänzlich unstrukturiert sind. In diesen beiden Fällen können sich Verhaltensregelmäßigkeiten inhaltlich unterschiedlicher Art ausbilden, ohne daß von abweichendem Verhalten gesprochen werden kann. Durkheim wies bereits darauf hin, daß »pathologisches« Verhalten einen keineswegs konstanten normativen Bezugsrahmen voraussetzt. Ein in der sozialen Wirklichkeit beobachtetes Verhaltens- und Einstellungsmuster kann demnach sowohl abweichendes wie konformes Verhalten sein, je nachdem welche Bezugsgröße gewählt wird. Es ist deshalb wichtig, die Ebene der Analyse jeweils genau zu beachten. Für den hier verfolgten Zweck war es hinreichend, deviantes Verhalten als ein Verhalten festzulegen, das von den gesamtgesellschaftlich akzeptierten und gültigen Normen, den »herrschenden« also, abweicht — statistisch gesehen, von der Gesamtpopulation beziehungsweise ihren jeweils korrespondierenden Untergruppen —, und zwar auch dann, wenn es nach anderen gruppenspezifischen Mustern konformes Verhalten ist.

Parsons (1951) hat diesbezüglich eine Systematik geschaffen, die wesentliche Gesichtspunkte der genannten soziologischen Theorien einbegreift und damit zugleich über sie hinausgeht. Wie sich diesem Schema entnehmen läßt, stellt beispielsweise die Kriminalität nur einen Unterfall in der allgemeinen Systematik des abweichenden Verhaltens dar. Sie ist



aktiv orientiertes Handeln, bei dem das Bedürfnis nach Abweichung gegenüber dem nach Übereinstimmung dominiert. Weiters läßt sich daran erkennen, welche Stellung die mannigfachen Formen des Rückzugs vom sozialen Leben bis hin zur gesellschaftlichen Apathie und vollständigen Desintegration im Gesamtkontext der Devianz einnehmen. Die verschiedenen Spielarten des »weichen Undergrounds« (Beatniks, Hippies, Gamm-ler, Sandler, Ausgeflippte, Sektierer usw.) finden darin ebenso ihren abstrakten Standort wie jene der Auflehnung (Aggressivität, Protest, Ex-tremismus bis hin zum militanten Terrorismus) und die pedantisch-zwang-hafte Überkonformität:

### Formen des abweichenden Verhaltens

|                                            | Aktivität                            |                                    | Passivität                             |                                  |
|--------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------|
|                                            | Akzent auf sozialen Objekten         | Akzent auf Normen                  | Akzent auf sozialen Objekten           | Akzent auf Normen                |
| Dominanz des Bedürfnisses nach Konformität | Zwanghaftes normgerechtes Handeln    |                                    | Zwanghafte Fügsamkeit                  |                                  |
|                                            | Beherrschung der Interaktionspartner | Gewaltsames Durchsetzen der Normen | Unterwerfung unter Interaktionspartner | Pedantische Beachtung der Normen |
| Dominanz des Bedürfnisses nach Abweichung  | Rebellion                            |                                    | Rückzug                                |                                  |
|                                            | Aggression gegen Interaktionspartner | Normverletzung                     | Zwanghafte Unabhängigkeit              | Ausweichen vor den Normen        |

Namentlich die Formen passiver Abweichung dürften infolge ihrer mangelhaften Sichtbarkeit — verschämte Armut! — bisher kaum als solche des abweichenden Verhaltens finanziell beengter Menschen ins Bewußtsein der breiten Öffentlichkeit gedrungen sein. Die Flucht aus den sozialen Beziehungen, das Ausweichen vor den gesellschaftlichen Pflichten kann sich aber aus dem derzeitigen noch einigermaßen bewältigbaren Stadium sehr wohl zu einem sozialen Problem ersten Ranges ausweiten. Gerade hier steht man vor einem kaum zu überbietenden Erfindungs-reichtum der menschlichen Phantasie, die immer wieder neue Wege und Mittel ersinnt, sich den sozialen Anforderungen zu entziehen. Die Psycho-analyse hat einiges Licht in dieses Dunkel gebracht. Sie hat aber auch gezeigt, wie schwierig es ist, manche dieser Verhaltensformen als »Moti-vationsstörungen« zu diagnostizieren. Denn sie bedeuten mehr: ein Zu-rückschrecken vor der sozialen Wirklichkeit, eine Weigerung, entsprechend den gesellschaftlichen und institutionalisierten Erwartungen zu handeln.

Die analytische Trennung von sozialem, kulturellem und personellem System, wie sie durch die drei getrennten soziologischen Einstiege repräsen-tiert wird, impliziert die Möglichkeit ungleichgewichtiger Zustände zwi-schen diesen drei Komponenten des sozialen Handelns. Derartige Span-



nungen stehen am Anfang des abweichenden Verhaltens, das als eine Antwort auf solche Spannungen anzusehen ist. Den meisten jüngeren theoretischen Varianten zu seiner Erklärung liegt diese Vorstellung zugrunde (Parsons, Merton, Cloward, Ohlin, Smelser usw.). Unter den von Durkheim (1893) in die Soziologie eingeführten Begriff der Anomie — des unregelmäßigen Verhaltens — läßt sich eine lange Tradition der Ursachenforschung des abweichenden Verhaltens unter anderem auch für das Armutssyndrom zusammenfassen. In der Kausalkette steht die Anomie in der Mitte zwischen einer ungleichgewichtigen sozialen Konstellation und der Neustrukturierung des sozialen Umfeldes. Das soziale System vermittelt seinen Rollenträgern universelle Handlungsziele, die Chancen zu ihrer normgerechten Erfüllung sind jedoch partikularistisch plazierte. Hieraus resultiert ein Anpassungsdruck, der Devianz hervorbringt.

Die klassische Formulierung findet sich in Durkheims Werk über den Selbstmord, in dem er eingehend das Verhältnis zwischen dem Menschen und seinen Bedürfnissen und Zielen (Aspirationen) diskutiert. In stabilen sozialen Verhältnissen sind die Aspirationen des Menschen durch Normen geregelt und begrenzt. Mit dem Aufweichen dieser Normen entsteht Anomie als ein Zustand unbegrenzter Aspirationen. Da diese naturgemäß nicht erfüllt und gesättigt werden können, ist ein Status andauernden sozialen Unbehagens die Folge solcher unbegrenzter Aspirationen, der sich in statistisch meßbaren Strömungen negativer sozialer Akte (Ehescheidungen, Selbstmorde, Kriminalität, Absentismus) ausdrückt. Darauf aufbauend, hat Merton (1959) die Grundlage für eine völlige Neubewertung der Armut in bezug auf abweichendes Sozialverhalten entwickelt. Armut als solche und für sich allein genommen wirkt sich danach eher als stabilisierender Faktor aus. Erst wenn gegenüber der Armut ein Bild oder Versprechen hoher Aspirationen entworfen wird, empfindet man die Armut als unerträglich und versucht demgemäß, sie mit allen Mitteln (erlaubten und unerlaubten) zu überwinden, woraus dann abweichendes Verhalten erwächst. Schon Durkheim stellte der Armut den plötzlichen Reichtum als Krisenfaktor entgegen, indem er zeigte, daß unter seinem Einfluß gewisse Formen der Abweichung, wie etwa der Selbstmord, zunehmen. Das soll nun keineswegs eine Verniedlichung unter dem Hinweis auf irgendwelche »armen Reichen« sein, sondern nur erläutern, daß jenseits von sozialem Selbstverständnis der Grund dafür einfach gleichermaßen in einem beschleunigten sozialen Wandel liegt, der einen plötzlichen Zusammenbruch der überlieferten Normen, also einen spontanen Zustand der Anomie, zur Folge hat. Daraus ergibt sich, daß der Anomiekomplex zum Phänomen der gesellschaftlichen Integration in Beziehung steht, dessen Gegenstück er gewissermaßen darstellt. Gleichzeitig wirkt sich Anomie als Außerkraftsetzung der sozialen Kontrolle aus, das heißt der institutionalisierten oder flüchtigeren Mittel zur Sicherung der anerkannten Regeln des Verhaltens, sei es in einer Globalgesellschaft, sei es in einem ihrer Segmente oder einer ihrer Subkulturen wie im Falle der Armutsbetroffenen. Abgesehen vom spezifisch strukturellen Aspekt der Anomie darf im Zusammenhang damit auch noch der psychologisch-psychiatrische nicht unerwähnt bleiben, bei dem die personale Integrität



(Persönlichkeit) eines Menschen unter dem Druck bestimmter Verhältnisse zusammenbricht.

Indem Merton nicht nur allgemein auf die gesellschaftlichen Limitierungen zur Regelung der Bedürfnisse und Aspirationen des einzelnen und von Gruppen abstellt, sondern auch die Störung der Beziehungen zwischen den Zielen einerseits und den legitimen Mitteln zur Erreichung dieser Ziele hervorhebt, führt er über Durkheim hinaus: In einer stabilen Gesellschaft besteht ein leidliches (wenn auch nie vollständiges) Gleichgewicht zwischen den sozio-kulturellen Leitbildern und den allgemein akzeptierten Wegen, auf denen diese erreicht werden. Die Anomie und in weiterer Folge das abweichende Verhalten beginnt erst, wenn diese Beziehung gestört ist. Sehr viel hängt dabei von der Höhe des jeweils bestehenden Aspirationsniveaus ab, wobei man hier auf einen sehr komplexen Sachverhalt stößt, wie die Forschungen auf diesem Gebiet zeigen. Der Allgemeinbegriff »Anspruchsniveau« zerfällt nämlich bei entsprechend differenzierter Analyse in die drei Unterelemente »Erwartungsniveau«, »Idealzielniveau« und »Mindestzielniveau«, was erhebungstechnisch mit demgemäßen Problemen verbunden ist. Der einzelne ist üblicherweise geneigt, etwa das gleiche Niveau anzunehmen wie eine (Groß-)Gruppe, der er sich ebenbürtig fühlt, ein höheres, wenn die betreffende normgebende Gruppe als unterlegen bewertet, ein niedrigeres, wenn sie als überlegen bewertet wird. Davon ausgehend, wurde in der soziologischen Armutsforschung der Terminus »relative Deprivation« als Kriterium der an einem kollektiven Bezugsrahmen gemessenen Benachteiligung zu einer der zentralsten analytischen Kategorien (Merton & Kitt, 1950).

Es versteht sich von selbst, daß bei der Ermittlung der dahinterstehenden Bedürfnisstruktur der Armen und ihrer Abweichungen von jener der übrigen Bevölkerung nicht alle potentiellen Bedürfnisse abgefragt werden können, sondern nur die signifikantesten, für die psychische Dynamik des Menschen grundlegendsten. Hiezu bot sich das von der humanistischen Psychologie entwickelte Konzept der sogenannten »basic human needs« trotz seiner theoretischen Umstrittenheit mangels anderer Alternativen ganz selbstverständlich an. Dieses Konzept der »Grundbedürfnisse« erlaubt Aussagen über die Grenzen menschlicher Lebensbedingungen, insofern jenseits dieser Grenzen, die den Charakter anthropologischer Konstanten haben, als Ergebnis zumindest eine schwere psychische Schädigung des Individuums eintritt, die sich etwa in der Form pathologischer Verhaltensweisen äußert, die vielfach die an sich schon gegebene ökonomische Distanz zur übrigen Gesellschaft auch noch ins Sozialpsychologische hinein verschärfen.

Unter den Theoretikern der menschlichen Grundbedürfnisse (Wrong, Homans, Etzioni, McClelland, Maslow, Davies, Galtung u. a.) ragen für Zwecke des Vergleichs von gruppenspezifischen Bedürfnissen und ihrer Abdeckung vor allem jene hervor, deren Überlegungen zu Kategorienschemata geführt haben, die diese Grundbedürfnisse in systematischer Weise zu beschreiben versuchen (z. B. Murray, Malinowski, Erikson, Maslow), von denen wieder der letztere mit seinem sehr gut ausgearbeiteten System von hierarchisch geschichteten Bedürfnissen (Maslow-



Pyramide) der praktisch bedeutsamste geworden ist und daher auch der vorliegenden Studie zugrunde gelegt wurde. Ihm zufolge stehen an erster Stelle physische Existenzbedürfnisse, nach deren weitgehender Befriedigung ein allgemeines Bedürfnis nach Sicherheit auftritt. Die dritte Ebene ist durch das Bedürfnis nach Liebe und Zugehörigkeit gekennzeichnet, die vierte durch das Streben nach einem stabilen, positiven Selbstbild, und die fünfte und oberste schließlich repräsentiert nach vorheriger Absättigung der vier anderen das Bedürfnis nach »Selbstverwirklichung«, das zwar das flexibelste und am schwersten empirisch erfaßbare ist, aber von nicht minder fundamentaler Bedeutung für den Menschen als die anderen.

Die Teilnahme an den Bedürfnisstandards der Gesellschaft bedarf gewisser Voraussetzungen. Bedürfnisbefriedigung ist im weitesten Sinne an die Verfügung über materielle Ressourcen gebunden, die die Teilhabe am Gütertausch innerhalb der Gesellschaft ermöglichen. Die Schaffung materieller Ressourcen ist wieder an die erfolgreiche Integration in den Produktionsprozeß geknüpft und diese wiederum an die im Laufe des allmählichen Hineinwachsens der Einzelperson in die Gesellschaft (Sozialisation) erlangte Befähigung zu solcher Teilnahme. »Befähigung« bedeutet hier in erster Linie adäquate Schul- und Berufsausbildung, im übrigen aber auch eine erfolgreiche Sozialisation mit dem Ziel der Selbstbehauptung des Individuums im sozialen Umfeld. Die Chancen für eine unter diesem Blickwinkel erfolgreiche Sozialisation sind in den ärmsten Bevölkerungsschichten deutlich herabgesetzt. Die Bildungschancen der Kinder werden nicht nur durch sozialschichtabhängige Motivationssperren beeinträchtigt, sondern in erster Linie durch die finanziell-materielle Beengtheit. Die Gefahr für die Ausbildung von integrativen Verhaltens- und Persönlichkeitsmerkmalen geht darüber hinaus häufig auch Hand in Hand mit der Unfähigkeit, Zukunftsperspektiven der eigenen Existenz planvoll zu strukturieren, angemessene Strategien zur Erreichung der Lebensziele zu entwickeln und diese auch durchzuhalten — womit sich der Teufelskreis der soziologischen und psychologischen Selbstverfestigung der Armutsposition nur allzu oft schließt.

Soweit das aus finanziellen und zeitlichen Gründen möglich war, versuchte die Studie Elemente aller drei hier kurz umrissenen soziologischen Einstiege zu berücksichtigen, ohne den theoretischen Ansprüchen dieser weitgespannten Gedankengebäude wirklich in allen Punkten empirisch nachkommen zu können. Immerhin dürfte es gelungen sein, einige der »Zentralräume« und »topographischen Hauptachsen« der Armutslandschaft aus soziologischer Sicht abzutasten und so ein wenig die gesellschaftlichen Mechanismen auszuleuchten, die hinter der Oberfläche des Sachverhalts der Armut in der Wohlstandsgesellschaft dafür sorgen, daß sich dieser Zustand trotz aller finanziell-materieller Hilfeleistung seitens öffentlicher und privater Stellen weiterhin perpetuiert.

### **Die Einkommenssituation der Untersuchten**

Es sollte eine Population untersucht werden, die der untersten Einkommensschicht angehört und innerhalb dieser noch besonders homogen



ist. Die Einkommenshöhe sollte kontrolliert erfaßt werden können. Dafür bot sich die Gruppe der Wiener Sozialhilfeempfänger besonders an. Und obwohl es zweifellos in der Großstadt Fälle materieller Entbehrung gibt, die noch unter dem Niveau der herangezogenen Bevölkerungsschichten anzusiedeln sind — etwa Unterstandslose ohne geregelte Erwerbstätigkeit, die in das System der öffentlichen Sozialdienste nicht oder nur am Rande einbezogen sind —, wurde auf eine Untersuchung dieser zahlenmäßig marginalen Schicht der Armen schon wegen ihrer schweren Antreffbarkeit verzichtet.

Bei der Auswahl der zu untersuchenden Personen sollte von vornherein auf die auch zahlenmäßig wesentlichen Typen von Armen im städtischen Milieu Rücksicht genommen werden. Es wurden daher vier Gruppen ausgewählt:

- Ausgleichszulagenempfänger mit Alters- beziehungsweise Witwenpension,
- Ausgleichszulagenempfänger mit geminderter Arbeitsfähigkeit beziehungsweise Invalide,
- alleinstehende Mütter beziehungsweise desorganisierte Familien, in denen der Mann als Familienerhalter weitgehend ausfiel,
- kinderlose Ehepaare oder überhaupt Alleinstehende, die eine Dauerleistung der Sozialhilfe bezogen.

Die Höhe des Einkommens der untersuchten Haushalte ist grundsätzlich durch die offiziellen Mindesteinkommensgrenzen bestimmt. In der Regel erhalten Pensionisten (Alters-, Witwen- und Invalidenpensionisten), deren Pensionseinkommen diese Grenzen unterschreitet, eine »Ausgleichszulage« ausbezahlt. Personen beziehungsweise Haushalte, die über kein Einkommen verfügen, beziehen eine »Dauerleistung« der Sozialhilfe in der Höhe eines in Wien etwas unter dem der Ausgleichszulage liegenden festen Richtsatzes, sofern nicht andere regelmäßige Einkommen, etwa in Form von Unterhaltsleistungen durch Kinder oder bestimmte Organisationen, angerechnet werden. Die Höhe der Unterstützung richtet sich in diesen Fällen nach der Haushaltsstruktur, je nachdem, ob es sich um einen Einpersonenhaushalt, einen Zweipersonenhaushalt (in der Regel Ehepaare ohne Kinder) oder um Familien beziehungsweise alleinstehende Mütter mit Kindern handelt.

Die Höhe des dabei zur Anwendung kommenden Richtsatzes orientiert sich an der Abdeckung notwendiger Grundbedürfnisse. Nach dem Wiener Sozialhilfegesetz dient der jeweils durch Verordnung festgelegte Unterstützungsbetrag, der monatlich ausbezahlt wird, der Deckung des Bedarfs an Nahrung, Instandsetzung der Bekleidung, Körperpflege, Wäschereinigung sowie in »angemessenem Ausmaß« dem Aufwand für die Pflege der Beziehungen zur Umwelt und zur Teilnahme am kulturellen Leben. Sofern der monatliche Unterkunftsbedarf (Mietzins) eine bestimmte Summe übersteigt, wird der übersteigende Betrag als Mietzinsbeihilfe gewährt. Diese Regelung gilt für Alleinunterstützte und Ehepaare ohne Kinder. Bei Familien beziehungsweise alleinstehenden Müttern mit Kindern wird neben der monatlichen Dauerleistung entsprechend der Kinderzahl die Familienbeihilfe, der volle Mietzins und eine Heizhilfe während der



Wintermonate angewiesen. Zusätzlich gibt es die Möglichkeit der Gewährung von einmaligen Beihilfen zur Anschaffung von Bekleidung und notwendigem Hausrat.

Die Angaben der Befragten über ihr monatliches Netto-Haushaltseinkommen, die durch Aktenexegese kontrollierbar waren, wichen kaum von den gesetzlichen Mindesteinkommen ab. Das gilt fast hundertprozentig für alle befragten Mindestpensionisten und Dauerleistungsbezieher, die allein oder zu zweit mit Ehegatten wohnten. Das monatliche Gesamteinkommen der Alleinstehenden blieb unter der 3000-Schilling-Grenze, bei kinderlosen Ehepaaren bildeten 4000 Schilling die obere Grenze.

Die gleiche Situation war bei einem Teil der Invalidenrentner mit Ausgleichszulage anzutreffen; bei etwa der Hälfte dieser Gruppe war die Einkommenssituation allerdings sehr heterogen, weil die unterstützten Personen in — rein einkommensmäßig — verschieden gut situierte Familien integriert waren. »Gut situiert« ist jedoch als relativer Begriff aufzufassen; legt man an das angegebene Haushaltseinkommen den Maßstab der Haushaltsgröße an, so entsprach auch hier bei der Mehrzahl das Einkommen nur den Mindestsätzen. Auch die Haushaltseinkommen der Familien alleinstehender Mütter mit Kindern entsprachen bis auf wenige Ausnahmen den der Haushaltsgröße entsprechenden Mindesteinkommen. Diese Feststellungen besagen zunächst in aller Deutlichkeit, daß das Vorurteil vom möglichen Erschwindeln einer Fürsorgeunterstützung jeglicher Grundlage entbehrt. Die Fürsorgeverwaltung ist im Abwägen aller Faktoren, die zur Festlegung des Ausmaßes der jeweiligen Unterstützung herangezogen werden, offenbar ziemlich genau.

#### Haushaltsstruktur der Untersuchten (in Prozent)

|                                           | Ehegatte/<br>Lebensgefährte | Kinder bis<br>15 Jahre | Kinder über<br>15 Jahren | Enkel | Vater | Mutter | sonstige<br>Verwandte | andere<br>Personen | Einpersonen-<br>haushalt |
|-------------------------------------------|-----------------------------|------------------------|--------------------------|-------|-------|--------|-----------------------|--------------------|--------------------------|
| Gesamt (204)                              | 20                          | 16                     | 16                       | 3     | 3     | 7      | 5                     | 2                  | 54                       |
| <i>Untersuchungsgruppen</i>               |                             |                        |                          |       |       |        |                       |                    |                          |
| Ausgleichszulagen-<br>empfänger (45)      | 11                          | —                      | 2                        | —     | —     | —      | —                     | —                  | 82                       |
| Invalide (49)                             | 18                          | 4                      | 20                       | —     | 10    | 14     | 10                    | 4                  | 39                       |
| Mütter mit Kindern<br>im Haushalt (34)    | 59                          | 85                     | 41                       | 6     | —     | 15     | —                     | —                  | —                        |
| Sonstige Dauerleistungs-<br>bezieher (76) | 8                           | 1                      | 11                       | 5     | —     | 3      | 8                     | 1                  | 72                       |



Insgesamt läßt sich aus dem Beobachtungsmaterial ableiten, daß höchstens bei einem Viertel der alleinstehenden älteren Armen die Chance besteht, von Familienangehörigen zusätzlich unterstützt zu werden, wobei jedoch Art und Höhe der Unterstützung stark differieren. Die meisten Haushalte in der Gruppe der Mütter mit noch zu betreuenden Kindern umfaßten sechs und mehr Personen. Drei Viertel der Frauen hatten vier und mehr Kinder, wovon in einigen Fällen die älteren schon erwerbstätig sind. Es fanden sich in dieser Gruppe für städtische Verhältnisse fast unvorstellbare Extremfälle, was die Kinderzahl anlangt, so eine Frau mit 14, eine weitere mit 15 Kindern, zum Großteil noch schulpflichtig. In der Hälfte der Fälle gab es überhaupt keinen Mann im Haushalt. Die übrigen waren entweder verheiratet oder es lebte ein Lebensgefährte im Haushalt. Gelegentlich wohnte auch noch die Großmutter der Kinder bei der Tochter.

Auch in jenen Fällen, in denen der Mann zum Zeitpunkt der Erhebung einem Erwerb nachging, war die finanzielle Versorgung des Haushaltes nicht unbedingt besser als bei den gänzlich alleinstehenden Frauen. Viele Kinder stammten aus vorehelichen Beziehungen oder aus früheren Ehen, für die der momentane Mann — ob verheiratet oder nicht, machte da keinen Unterschied — nicht immer den Unterhalt mit übernahm oder dazu beitrug. Da Zahlungen der Kindesväter selten vorkamen, mußte die Sozialhilfe einspringen. Und selbst wenn der Mann mit seinem Einkommen die Mitsorge für die Frau und ihre Kinder übernimmt, kann das bei der großen Kinderzahl auch nur in den wenigsten Fällen ausreichend sein. Die Männer waren meist Hilfsarbeiter und verdienten sehr wenig. Eine eigene Erwerbstätigkeit der Frauen ist, solange die Kinder schulpflichtig sind, fast nicht gegeben. Ein besonderes Merkmal, das bei den übrigen untersuchten Gruppen nicht in dem Ausmaß auftrat, kennzeichnete außerdem die materielle Situation: die Haushalte der Mütter mit noch versorgungsbedürftigen Kindern waren häufig mehr oder weniger verschuldet.

Ungenügende Aufklärung über Schwangerschaftsverhütung und unkontrolliertes Verhalten bei der Schwangerschaftsverhütung waren die häufigsten Gründe für Kinderreichtum bei den befragten Frauen. Daneben gab es aber auch Einzelfälle, in denen ein genereller Widerspruch gegen Verhütungsmittel laut wurde, entweder in Form eher unreflektierter Äußerungen, wie »Ich werde doch keine Pillen schlucken«, oder in Form der Behauptung, alle Kinder seien gewollt gewesen, man sei grundsätzlich gegen jede Empfängnisverhütung. In die Hintergründe solcher Einstellungen näher einzudringen, erwies sich als fast unmöglich. Es ist aber in hohem Grade damit zu rechnen, daß solche Äußerungen Rationalisierungsversuche einer an sich als unbefriedigend empfundenen Situation darstellen.

### **Die Unterbefriedigung von Grundbedürfnissen**

Die Mangelsituation drückt sich in den einzelnen Bedürfnisbereichen, verglichen mit der Wiener Gesamtbevölkerung, sehr verschieden aus, legt man dem Vergleich ein etwas vereinfachtes Maslow-Schema wie folgt zugrunde:



1. *Physische Bedürfnisse*  
 Nahrung  
 Schlaf  
 Sexualität  
 adäquate Umweltbedingungen einschließlich Kleidung  
 körperliche Aktivität  
 Gesundheit (Genesung)
2. *Psychische Bedürfnisse*  
 Sicherheit durch Überschaubarkeit des Lebensbereiches und des Erwartungshorizontes  
 Selbstwertgefühl in Form von Selbstachtung und Geachtetsein durch die soziale Umwelt
3. *Soziale Bedürfnisse*  
 Mindestmaß an Sozialkontakten  
 Geborgenheit durch enge soziale Bindungen  
 Gesellschaftliche Integration
4. *Emanzipatorisch-persönlichkeitsbezogene Bedürfnisse*  
 Entwicklung eigener Fähigkeiten  
 Ausschöpfung dieser Fähigkeiten beziehungsweise Kreativität  
 Ästhetik  
 Neugierde.

Gesellschaftlicher Anschluß drückt sich zunächst und am sichtbarsten im Grad der Teilhabe am allgemeinen Niveau der Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse in einer Gesellschaft aus. Es ist kaum möglich, einen von konkreten gesellschaftlichen Konstellationen abgelösten Maßstab für die Definition von Grundbedürfnissen herauszudestillieren, an dem sich messen ließe, welche Bedürfnisse für eine befriedigende Existenz unumgänglich sind. Das liegt daran, daß alle grundlegenden Bedürfnisdimensionen konkret nur in Gestalt gesellschaftlich ausgeformter Einzelbedürfnisse in Erscheinung treten, worauf auch die vorliegende Untersuchung insofern aufbaute, als den einzelnen Grundkategorien erhebbare Einzelbedürfnisse zugeordnet wurden. Von der gesellschaftlichen Umwelt sind innerhalb mehr oder weniger deutlich markierter Grenzen die als »notwendig« erachteten Grade von Bedürfnisanspruch (Aspirationsniveau) und Bedürfnisabdeckung vorgegeben. Es ist einleuchtend, daß diese gesellschaftlich abgesteckten Niveaus eine normierende Wirkung auf das Streben nach einer befriedigenden menschlichen Existenz ausüben und auch gegebenenfalls Enttäuschung oder gar Resignation als unausweichliche Randbedingung begleiten. Der individuelle Spielraum, innerhalb dessen die gesellschaftlichen Bedürfnisnormen in das persönliche Lebensmuster eingebaut werden, ist grundsätzlich immer als vorhanden vorauszusetzen. Nur schwinden die Möglichkeiten, subjektiv befriedigende Aspirationsniveaus und Zufriedenheitswerte zu erreichen, um so mehr, je enger der materiell-finanzielle Spielraum ist.

Im Bereich der *physischen Grundbedürfnisse* tritt nun bei wirtschaftlicher Schwäche das Gefühl der Unterbefriedigung deutlich zutage. Ver-



drängungsmechanismen können, weil es sich um Bedürfnisse des täglichen Existenzvollzuges handelt, gar nicht in dem Sinne auftreten, daß sie zur Verneinung des Bedürfnisses führen. Die Maßstäbe der Selbsteinschätzung der eigenen Lage sind in diesem Bereich auch viel handgreiflicher als in den anderen. Täglich wird den Armen der Unterschied zur besser situierten sozialen Umgebung vorgeführt: der Unterschied in Qualität und Menge dessen, was auf den Tisch kommt, in Zustand und Qualität der Kleidung, im Zustand der technischen Ausstattung oder auch — bei den kinderreichen Müttern — der Größe der Wohnung.

Im Bereich der *psychischen Bedürfnisse* spielt die Wohnungssicherheit eine positive Rolle. Die Sorge um das Dach über dem Kopf tritt nicht häufiger auf als in der Vergleichsgruppe, was zum allgemeinen Gefühl der Sicherheit gewiß beiträgt. Auf der Negativseite stehen allerdings die Verunsicherung durch die schlechte finanzielle Situation und eine geringere Zufriedenheit mit Aussehen und Bildung.

Bei den *sozialen Bedürfnissen* wird das Manko in erster Linie bei den engeren Bindungen empfunden, also in den Beziehungen zur engeren Familie und zu Freunden und Bekannten, zu denen man entweder ein enges persönliches Verhältnis sucht oder mit denen man gemeinsame Aktivitäten und Interessen pflegen könnte.

Bei den *Bedürfnissen der Persönlichkeitsentfaltung* endlich überwiegt die verdeckte Deprivation, wie sie weiter unten noch näher umrissen werden soll; die Unterbefriedigung gegenüber der Umwelt kommt jedoch deutlich zum Bewußtsein beim Urlaub und bei der Wohnungseinrichtung.

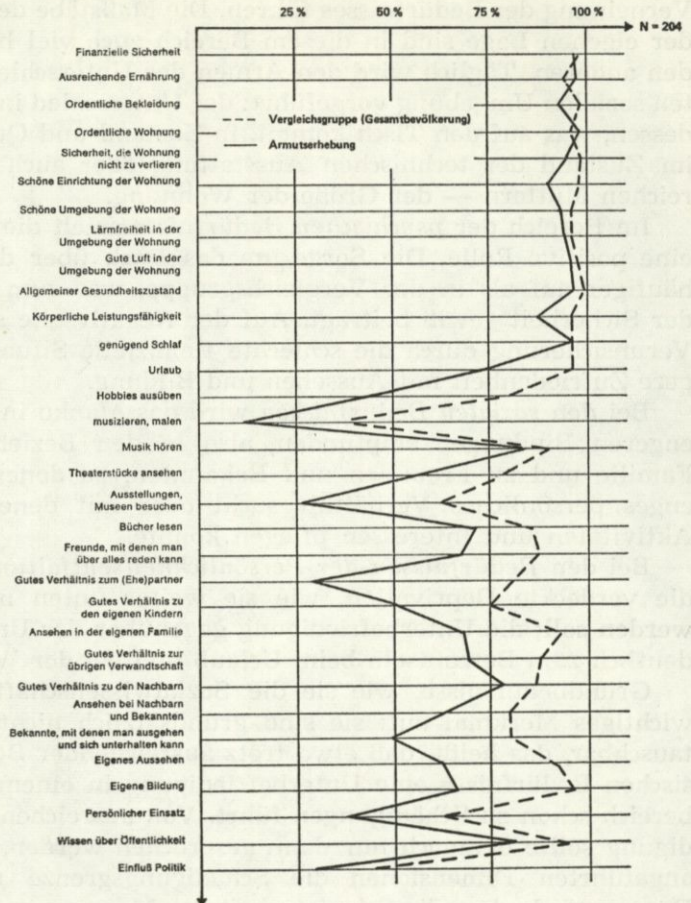
Grundbedürfnisse, wie sie die Sozialwissenschaft kennt, weisen ein wichtiges Merkmal auf: sie sind grundsätzlich nicht untereinander austauschbar, das heißt, daß etwa trotz ausreichender Befriedigung der physischen Bedürfnisse eine Unterbefriedigung in einem anderen Bedürfnisbereich schon zu Schädigungen führt. Von ausreichender Bedürfnisbefriedigung sollte demnach nur dann gesprochen werden, wenn in keiner der angeführten Dimensionen die Schädigungsgrenze unterschritten wird. Daraus wird schon die Schwierigkeit der Messung im Bereich »Bedürfnisabdeckung« deutlich. Es muß klar sein, daß das Maß an Unterbefriedigung von Einzelpersonen oder Bevölkerungsgruppen nur relativ zu herrschenden Bedürfnisstandards festgestellt werden kann — im Sinne des früher erwähnten kollektiven »Bezugsrahmens«.

Immer wieder wurde, besonders bei den älteren Untersuchten, auf die Frage nach der Zufriedenheit mit ihrer Lebenssituation die Phrase laut, viel habe man nicht, aber da auch die Ansprüche bescheiden seien, sei man ganz zufrieden. Man hat den Eindruck, daß hier die Internalisierung des Grundsatzes, Armut habe sich verschämt-bescheiden zu geben, in einer Weise Platz gegriffen hat, die den realen Verhältnissen einfach nicht entsprechen kann. Die »Zufriedenheit« der Armen bemäntelt offenkundig nur unzureichend das tatsächliche Ausmaß der Frustration jener, die im Leben zu kurz gekommen sind. Das macht wieder eine Analyse der diesbezüglichen Untersuchungsergebnisse im Hinblick auf den Durchschnittsstandard der Wiener Bevölkerung deutlich.

Unter diesem Gesichtspunkt ergeben sich vier mögliche Konstellationen:



# BEDÜRFNISANSPRUCH

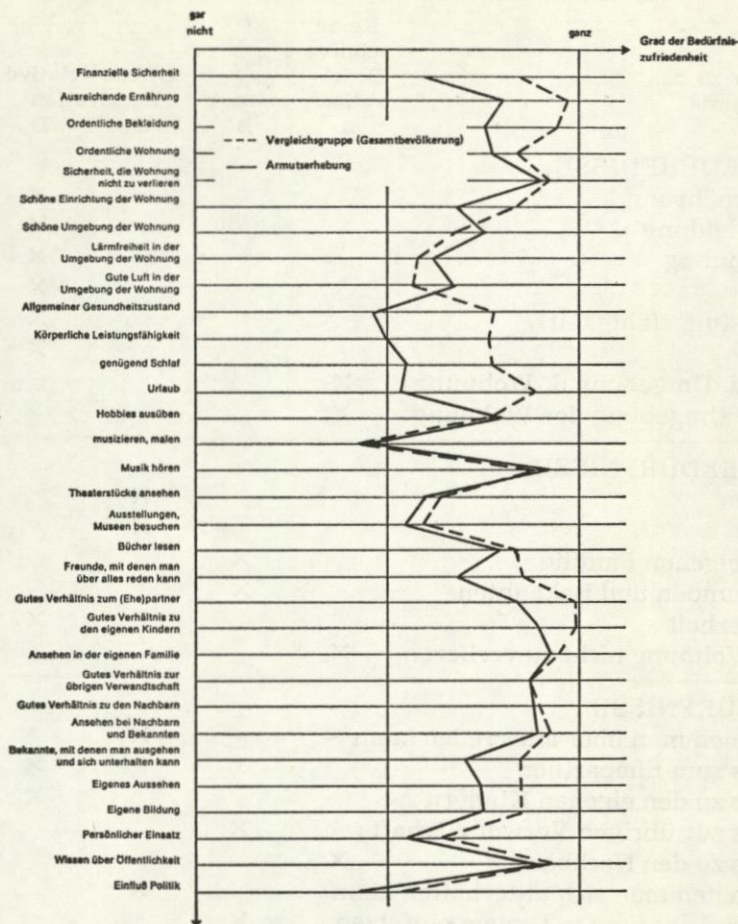


- Etwa gleich hoher Bedürfnisanspruch und gleich hohe oder annähernde Zufriedenheit mit der Bedürfnisabdeckung bei den Armen wie in der Vergleichsgruppe.
- Gleich hohe Zufriedenheit mit der Bedürfnisabdeckung, jedoch bei reduziertem Bedürfnisanspruch.
- Gleichmaßen verringerter Bedürfnisanspruch wie auch unterdurchschnittliche Bedürfniszufriedenheit.
- Unterdurchschnittliche Bedürfniszufriedenheit bei ungefähr gleich hohem Bedürfnisanspruch.

Die beiden letzten Varianten drücken, gemessen an den Standards der Vergleichspopulation, schon eine eklatante Mangelsituation aus, wobei



# BEDÜRFNISZUFRIEDENHEIT



Variante C als stärkster Ausdruck objektiver Deprivation anzusprechen ist, während Variante D als überhaupt stärkste Ausprägung relativer Deprivation insofern sozialpsychologisch und gesellschaftlich folgenreicher ist, als bei ihr die Kluft zwischen Bedürfnis und mangelhafter Befriedigung subjektiv am dramatischsten zutage tritt. Im übrigen läßt sich erkennen, daß die verdeckte Deprivation (Variante B) mit höherer Lagerung der Grundbedürfnisse eine gewisse Tendenz zeigt, auf Kosten der offenen zuzunehmen, wobei freilich auch in Rechnung zu stellen ist, daß dem untersuchten Personenkreis überdurchschnittlich viele ältere Menschen mit bereits spezifisch reduziertem Bedürfnisanspruch angehören.



## Grade der relativen Deprivation

| Deprivation relativ zu den<br>Durchschnittsstandards | Keine<br>relative<br>Deprivation <sup>1</sup><br>A | Ver-<br>deckte<br>relative<br>Deprivation <sup>2</sup><br>B | Offene relative<br>Deprivation <sup>3</sup><br>C | D |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---|
| <b>PHYSISCHES BEDÜRFNISSE</b>                        |                                                    |                                                             |                                                  |   |
| ausreichende Ernährung                               |                                                    |                                                             |                                                  | × |
| ordentliche Bekleidung                               |                                                    |                                                             |                                                  | × |
| ordentliche Wohnung                                  |                                                    |                                                             |                                                  | × |
| Gesundheit                                           |                                                    |                                                             |                                                  | × |
| körperliche Leistungsfähigkeit                       |                                                    |                                                             |                                                  | × |
| Schlaf                                               |                                                    |                                                             |                                                  | × |
| Lärmfreiheit i. d. Umgebung d. Wohnung               | ×                                                  |                                                             |                                                  |   |
| gute Luft in der Umgebung der Wohnung                | ×                                                  |                                                             |                                                  |   |
| <b>PSYCHISCHES BEDÜRFNISSE</b>                       |                                                    |                                                             |                                                  |   |
| eigenes Aussehen                                     |                                                    |                                                             | ×                                                |   |
| eigene Bildung                                       |                                                    |                                                             | ×                                                |   |
| Ansehen in der eigenen Familie                       |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| Ansehen bei Freunden und Bekannten                   |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| finanzielle Sicherheit                               |                                                    |                                                             |                                                  | × |
| Sicherheit, die Wohnung nicht zu verlieren           | ×                                                  |                                                             |                                                  |   |
| <b>SOZIALES BEDÜRFNISSE</b>                          |                                                    |                                                             |                                                  |   |
| Freunde, mit denen man über alles reden kann         |                                                    |                                                             | ×                                                |   |
| gutes Verhältnis zum Ehepartner                      |                                                    |                                                             |                                                  | × |
| gutes Verhältnis zu den eigenen Kindern              |                                                    |                                                             |                                                  | × |
| gutes Verhältnis zur übrigen Verwandtschaft          |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| gutes Verhältnis zu den Nachbarn                     | ×                                                  |                                                             |                                                  |   |
| Bekannte, mit denen man sich unterhalten kann        |                                                    |                                                             | ×                                                |   |
| sich persönl. f. d. Änderung v. Dingen einsetzen     |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| wissen, was in der Öffentlichkeit passiert           |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| Einfluß auf das politische Leben                     |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| <b>BEDÜRFNISSE DER PERSÖNLICHKEITSENTFALTUNG</b>     |                                                    |                                                             |                                                  |   |
| Freizeit / Urlaub                                    |                                                    |                                                             | ×                                                |   |
| Hobbies ausüben                                      |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| Musik hören                                          | ×                                                  |                                                             |                                                  |   |
| musizieren / malen                                   |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| Theaterstücke ansehen                                |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| Ausstellungen / Museen besuchen                      |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| Bücher lesen                                         |                                                    | ×                                                           |                                                  |   |
| schöne Einrichtung der Wohnung                       |                                                    |                                                             |                                                  | × |
| schöne Umgebung der Wohnung                          | ×                                                  |                                                             |                                                  |   |

<sup>1</sup> Bedürfnisstruktur und Zufriedenheit entspricht den durchschnittlichen Standards.

<sup>2</sup> Zufriedenheit, jedoch deutlich herabgesetzte Ansprüche.

<sup>3</sup> Geringere Zufriedenheit, Ansprüche gleich oder herabgesetzt.



Zu dieser teilweise nicht unbeträchtlichen Unterbefriedigung von Grundbedürfnissen treten — nicht selten sogar als indirekte Folge davon — Defizienzerscheinungen im gesundheitlichen Bereich. Bei den allein stehenden Müttern etwa wirkt sich generell die Belastung durch den großen, oft schlecht organisierten Haushalt aus. Die Tagesabläufe dieser Frauen zeigen eine permanente Belastung durch Kinderversorgung und die damit verbundenen Hausarbeiten von früh bis spät, mit nur spärlichen Erholungspausen zwischendurch. Die große Kinderzahl bringt es häufig mit sich, daß noch nicht schulpflichtige Kinder, Schulkinder und bereits berufstätige oder in Lehrausbildung stehende Kinder gleichzeitig zu betreuen sind. Schlaflosigkeit, frühzeitige Erkrankungen physischer und psychischer Natur sind die Folgen einer solchen permanenten Streß-situation.

Trotz seltener — und im einzelnen bewundernswerter — Ausnahmen heißt das generell: zumindest in dieser Gruppe kann ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Armut und gesundheitlich negativen Folgen nicht ausgeschlossen werden.

Bei der Gruppe der Invaliden und einem Teil der älteren Dauerunterstützten liegt die Ursächlichkeit gerade umgekehrt: Krankheit, körperliche oder geistige Insuffizienz waren und sind der Nährboden für den niedrigen materiellen Status. Bei den meisten Ausgleichszulagenempfängern ist das Verhältnis von Armut und Krankheit als Zusammenfall zweier negativer Erscheinungen des Alterungsprozesses zu verstehen: materielle Beengtheit durch Ausscheiden aus dem Erwerbsleben oder Tod des Ehegatten einerseits, körperliche Insuffizienz durch mit zunehmendem Alter sich mehr und mehr verschlechternde Gesundheit anderseits.

### **Das Ausmaß der gesellschaftlichen Eingebundenheit**

In allen Dimensionen sozialer Integration — im Bereich der Familie, der Freunde und Bekannten, der weiteren sozialen Öffentlichkeit und der Einstellung zu gesellschaftlichen Werten — sind Integrationsdefizite feststellbar. Man wird hier — worauf mehrere Ergebnisse hindeuten — generell mit zwei Wurzeln sozialer Desintegration zu rechnen haben: einerseits ist die Desintegration schon in Sozialisationsschäden der Kindheit und Jugend angelegt, anderseits wirkt die permanente relative Unterbefriedigung von Grundbedürfnissen als Folge materieller Beengtheit als Verstärker.

Ein Indikator, der quer durch alle Untersuchungsgruppen auf gehäuft auftretende familiäre Schwierigkeiten hinweist, ist die hohe Scheidungsrate im Vergleich zur Wiener Gesamtbevölkerung. Im Kreis der Untersuchten waren 29 Prozent geschieden (Wiener Bevölkerung 6 Prozent) — ein nicht unbeträchtlicher Teil davon hatte sogar mehrere gescheiterte Ehen hinter sich.

Auch das Verhältnis zu den Kindern wird von den Armen als im Durchschnitt weniger befriedigend eingeschätzt als von der Gesamtbevölkerung. Eine Ausnahme bilden hier die alleinstehenden Mütter; sie sind sehr zufrieden. Das hängt sicher daran, daß trotz aller Belastungen und



im Einzelfall auch Schwierigkeiten mit den Heranwachsenden — Erziehungsprobleme, Heimeinweisungen, jugendliche Delinquenz — die Kinder für diese Frauen den eigentlichen Kristallisationspunkt ihrer familiären Situation bilden. Demgegenüber bleiben Partnerbindungen, die in den meisten Fällen nur unbefriedigend waren, eher außerhalb der familiären Sphäre, sind kein Bestandteil familiärer Geborgenheit wie die Kinder.

Ins Gewicht fallende Defizite treten bei engeren Bindungen und im Bereich regelmäßiger Geselligkeit, gemeinsamer Unternehmungen, auf. In erster Linie schlägt hier bei der Gesamtgruppe natürlich wieder das generelle Problem der vereinsamten Alten durch. Nur teilweise gibt es gleichaltrige Freunde, mit denen man sich aussprechen kann, viele haben niemanden, dem sie ihre persönlichen Sorgen und Ängste anvertrauen könnten. Besonders von den Invaliden wurde das Fehlen von Bekannten, mit denen man ausgehen und sich unterhalten kann, häufig beklagt. Materielle Gründe für die Nichtteilhabe an bestimmten Formen der Freizeitgestaltung und soziale Vereinsamung greifen ineinander und verhärten die Situation der Abgekapseltheit hinsichtlich weiter Erlebnisbereiche.

Freilich sind die Wiener Sozialhilfeempfänger nicht gänzlich von den Formen der Freizeitkultur, die heute gemeinhin gepflegt werden, ausgeschlossen, wenn auch in einigen Bereichen deutliche Mankoerscheinungen auftreten, vor allem bei der Befriedigung der Urlaubswünsche. Es sind in erster Linie die Jüngeren, und hier die alleinstehenden Mütter, die darunter leiden, keine Zeit, vor allem aber kein Geld, für die Erfüllung ihrer Urlaubsbedürfnisse zu haben. 65 Prozent der Mütter mit noch betreuungsbedürftigen Kindern klagten über diesen Mangel, waren mit der Abdeckung ihres Urlaubsbedürfnisses »gar nicht« zufrieden.

Der Wunsch nach einem Urlaub und — auf der anderen Seite — das starke Gefühl der Unbefriedigtheit tritt auch deshalb so in den Vordergrund, weil unter den Armen das typische »Wochenenderlebnis« des Durchschnittsbürgers nur marginal vorkommt. Die Erlebniszeit ist rhythmisiert nach Alltag einerseits und regelmäßigem vorhersehbaren Hintersich-Lassen des Alltags am Wochenende anderseits. Vorhersehbar ist im Gegenteil nur, daß es — mit wenigen Ausnahmen — am Wochenende genauso sein wird wie am Montag, Dienstag und so weiter. Ja, bei den kinderreichen Müttern enthält das Wochenende sogar ein spezifisches Problem. Ans Wegfahren im Auto ist in der Regel nicht zu denken, Autobesitz ist insgesamt selten. Das nach den Angaben der Mütter eigentlich belastende Wochenenderlebnis beruht auf dem Umstand, daß die jüngeren Kinder zu Hause sind. Viele Mütter empfinden das Wochenende belastender als die Wochentage, weil Schulen, Horte und Kindergärten geschlossen sind und insbesondere an Schlechtwettertagen sich alles in den überbelegten Wohnungen abspielt.

Ein Gefühl der Ausgeschlossenheit von den politischen Entscheidungen und jene für die Armen spezifische Einstellung, als ärmste Schicht von den Parteien nicht berücksichtigt zu werden, sind ebenfalls deutliche Desintegrationsmerkmale. Besonders kritisch gegenüber Politikern und Parteien sind die alleinstehenden Mütter eingestellt, aber auch die jüngeren Invaliden. Bei den Älteren ist deutlich häufiger als bei den Jüngeren



komplettes Desinteresse an den politischen Parteien anzutreffen. Das Stereotyp: »Es sind alle gleich, für unsereinen haben sie nichts übrig«, wurde von etwa der Hälfte der Jüngeren (Mütter und Invalide) bejaht.

### Einstellung zu den politischen Parteien (in Prozent)

(1 = es sind alle gleich, für unsereinen haben sie nichts übrig, 2 = die Parteien kümmern sich auch um die Sorgen der ärmeren Bevölkerung, 3 = einzelne Parteien kümmern sich um die Sorgen der ärmeren Bevölkerung, 4 = ist an Parteien völlig desinteressiert, 5 = keine Antwort)

|                                      | 1  | 2  | 3  | 4  | 5 |
|--------------------------------------|----|----|----|----|---|
| Gesamt (204)                         | 33 | 19 | 32 | 14 | 2 |
| <i>Untersuchungsgruppen</i>          |    |    |    |    |   |
| Ausgleichszulagenempfänger (45)      | 17 | 20 | 40 | 24 | — |
| Invalide (49)                        | 47 | 10 | 35 | 6  | 2 |
| Mütter mit Kindern im Haushalt (34)  | 56 | 15 | 26 | 3  | — |
| Sonstige Dauerleistungsbezieher (76) | 25 | 25 | 28 | 17 | 5 |

Desinteresse und Resignation bei den Älteren, teilweise Aggression und Mißtrauen bei den Jüngeren: die Struktur des Verhältnisses zum sozialen Umfeld von Politik und Öffentlichkeit wiederholt sich auch in den Einstellungen zu Behörden und Polizei. Bemerkenswert ist, daß das Reaktionsbild auf Behörden/Ämter und Polizei fast gleich ist. Hier wie dort tritt die Gesellschaft in ihrer offiziellen Form an die Betroffenen heran, und bis zu einem gewissen Grad gilt dies auch für das Sozialamt, von dem man zwar Hilfe erwartet, dem man aber andererseits wie jedem anderen Amt gegenübersteht. Überschichtet wird dieses Verhältnis offenbar nur durch den persönlichen Einsatz von Beamten der Sozialhilfe; und dies dürfte auch der Grund sein, warum die »Fürsorge« bei einer Beurteilung verschiedener Institutionen mit Hilfe einer Sympathieskala gemeinsam mit der Schule am besten wegkommt. Am schlechtesten wurde

### Einstellung zu Institutionen

(Mittelwerte einer fünfstufigen Sympathieskala:  
1 = sehr sympathisch, 5 = sehr unsympathisch)

|                                      | Schule | Fürsorge | Kirche | Polizei | Beamte |
|--------------------------------------|--------|----------|--------|---------|--------|
| Gesamt (204)                         | 1,76   | 1,75     | 2,64   | 2,42    | 2,43   |
| <i>Untersuchungsgruppen</i>          |        |          |        |         |        |
| Ausgleichszulagenempfänger (45)      | 1,81   | 1,57     | 2,40   | 2,40    | 2,43   |
| Invalide (49)                        | 1,90   | 1,87     | 2,88   | 2,49    | 2,62   |
| Mütter mit Kindern im Haushalt (34)  | 1,44   | 2,18     | 3,29   | 2,74    | 2,29   |
| Sonstige Dauerleistungsbezieher (76) | 1,80   | 1,59     | 2,33   | 1,84    | 2,39   |



von Männern und den Frauen mit noch zu betreuenden Kindern die Kirche eingestuft: sie war ihnen noch unsympathischer als Polizei und Beamte.

Steht man der Gesellschaft und ihren Institutionen auch häufig gleichgültig gegenüber, teilweise auch mißtrauisch und aggressiv, so ist doch eine bemerkenswerte Normenkonformität zu beobachten, wenn es um die Einstellung zu anderen gesellschaftlich nicht integrierten Gruppen geht, wie etwa Gastarbeitern. Hier wird ein typischer Zug der sozialpsychologischen Situation armer, eher am Rande der Gesellschaft stehender Menschen sichtbar: Es gibt keine Solidarität, kein Erkennen der gleichartigen Züge in der Lebenssituation, die zu Sympathien führen müßten. Das ganze Streben ist viel eher darauf ausgerichtet, die Zugehörigkeit zur Gesellschaft, deren Normen man — wenn auch vergeblich — nachstrebt, zu betonen auf Kosten der Diskriminierung anderer Gesellschaftsgruppen oder einzelner, die soziale Desintegrationszüge an den Tag legen. Bezeichnenderweise wurden die Gastarbeiter als am unsympathischsten von jener Gruppe der Armen eingestuft, der ihre eigene soziale Diskriminierung offenbar am bewußtesten ist: den alleinstehenden Müttern.

### **Subjektives Erleben der Armutslage**

Der Komplex des subjektiven Erlebens der Armutssituation ist naturgemäß durch eine Befragung, wie sie im Rahmen der Studie vorgenommen wurde, nicht nach allen Richtungen der Persönlichkeitsstruktur hin aufzuhellen. Doch ergaben sich aus den durchgeführten Lebenslaufprotokollen in Verbindung mit verschiedenen Einstellungsfragen zureichende Hinweise darauf. So bezeichnen sich Frauen mit Kindern am seltensten als »eher arm«. Diese Selbsteinschätzung widerspricht aber der realen Deprivation, wie sie im Laufe der gegebenen Untersuchung zu beobachten war. Es gab nämlich eine Kerngruppe Deprivierter von etwa 25 Prozent, die empfindlichen Mangel an Ernährung und Kleidung aufwies und auch über die Wohnverhältnisse klagte. Darunter waren gerade die alleinstehenden Mütter sehr stark vertreten. Aus den Interviews geht hervor, daß der Grund für die Scheu, sich selbst als arm zu bezeichnen, in dieser Gruppe darin begründet war, daß man — im Gegensatz zu den Älteren — noch immer mit einer positiven Änderung der Situation rechnete. Das Eingeständnis, arm zu sein, käme fast einer Resignation gleich. Das Streben gegen eine derartige Selbstklassifikation ist Ausdruck einer noch nicht aufgegebenen Hoffnung, aus der materiellen Beengtheit bei Änderung der Lebensumstände herauszukommen.

Allein im Haushalt zu leben — was mit größerer sozialer Vereinsamung verbunden ist —, scheint, abgesehen von der Frage der realen materiellen Entbehrungen, mit zum Gefühl, arm zu sein, beizutragen. Alleinstehende — und hier vor allem Männer — hielten sich überdurchschnittlich häufig für arm. Gleichzeitig handelte es sich bei diesen Alleinstehenden um zum Teil sehr alte Leute. Dies scheint darauf hinzuweisen, daß die Dreiheit »Alt — Arm — Einsam«, wie sie in gesellschaftlichen Stereotypen der Armut vorherrscht, in der Selbstbeurteilung eine wesentliche Rolle spielt.



### Subjektives Empfinden der Armut (in Prozent)

|                                      | eher<br>arm | etwas<br>arm | eher<br>nicht<br>arm | keine<br>Antwort |
|--------------------------------------|-------------|--------------|----------------------|------------------|
| Gesamt (204)                         | 37          | 39           | 20                   | 4                |
| <i>Untersuchungsgruppen</i>          |             |              |                      |                  |
| Ausgleichszulagenempfänger (45)      | 37          | 44           | 11                   | 7                |
| Invalide (49)                        | 36          | 31           | 28                   | 4                |
| Mütter mit Kindern im Haushalt (34)  | 30          | 50           | 21                   | —                |
| Sonstige Dauerleistungsbezieher (76) | 39          | 37           | 19                   | 5                |

Im Überblick kann also festgestellt werden, daß das subjektive Empfinden, »arm« zu sein, sich nicht nur auf das Erleben der materiellen Notsituation, auf das Bewußtsein, sich Wünsche versagen zu müssen, stützt, sondern auch auf das Erleben sozialer Vereinsamung, sozialer Desintegration und körperlicher Insuffizienz. Zwei wichtige biographische Randbedingungen begleiten den Prozeß der Selbsteinschätzung als arm oder nicht arm: bei den Älteren die Tendenz, der Unausweichlichkeit der gegenwärtigen Lage psychisch nachzugeben und keine Änderung mehr zu erhoffen, bei den Jüngeren umgekehrt ein deutliches Sträuben gegen die Selbsteinschätzung, arm zu sein, weil man darin eine gewisse Endgültigkeit des Urteils über die eigene Situation sieht, der man aber noch nicht nachzugeben bereit ist.

Generell herrschte unter den untersuchten Armen bezeichnenderweise auch eine stärkere Neigung zu neurotizistischem Verhalten in der Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Umwelt als bei der Wiener Gesamtbevölkerung. Besonders hoch war diese Neigung unter den Jüngeren, den alleinstehenden Müttern und den Invaliden; sie trat bei Frauen insgesamt auch häufiger auf als bei Männern. Die Zusammenhänge zwischen neurotizistischem Verhalten und subjektivem Armutsempfinden werden ebenfalls sehr deutlich. Insgesamt ergeben sich ziemlich eindeutige Zusammenhänge zwischen realer Deprivation (ausgedrückt in unzureichender Bedürfnisabdeckung in wichtigen Dimensionen der Lebensgestaltung), subjektivem Armutsempfinden und neurotizistischer Persönlichkeitsstruktur. Wie weit die Persönlichkeitsdefizite Ursache oder Folge der beengten materiellen Verhältnisse sind, ist im Einzelfall oft schwer zu entscheiden. Generell fällt auf, daß die Schilderungen über das Milieu des Elternhauses und die Bedingungen in Kindheit und Jugend frühe Sozialisierungsschäden wahrscheinlich machen, die zu einer Unfähigkeit der Bewältigung der Lebensanforderungen unter den Bedingungen, wie sie die heutige Gesellschaft darbietet, führten.

Fest steht aber auf jeden Fall, daß diese Merkmale der Persönlichkeitsstruktur ein ernsthaftes Hindernis für die Entwicklung aktiver Strategien zur Verbesserung der Lebenssituation darstellen. Zwei Züge charakterisieren in erster Linie die Reaktionen auf die eigene Lage: ein Hang, sich



psychisch abzufinden, die Situation als gegeben hinzunehmen, einerseits, die Erwartung von Verbesserungen durch Fremdinitiative andererseits. Alle Überlegungen über mögliche Verbesserungen der Lage, im allgemeinen wie im Hinblick auf die bessere Abdeckung einzelner Bedürfnisse, enden immer wieder bei der Forderung nach »mehr Geld«. Sich dieses durch Eigeninitiative — also Erwerbstätigkeit — zu verschaffen, ist aber für viele so gut wie ausgeschlossen, aus Alters-, aus Krankheitsgründen, aber auch wegen der spezifischen Lebensumstände bei den Frauen mit noch zu betreuenden Kindern. Bei den Älteren ist an Eigeninitiative fast überhaupt nicht zu denken; häufig ist eine Einstellung subjektiver »Zufriedenheit« trotz schwerer Mängel in einzelnen Bedürfnisbereichen festzustellen, die im Grunde darauf beruht, daß man vom Leben nichts mehr erwartet, als ruhig sterben zu können. Bei den Jüngeren wird die Eigeninitiative im obigen Sinn verschoben, sie existiert noch als Bestandteil einer — wenn auch oft nur vagen — Hoffnung.

---

### Ausmaß der Neurotisierung (in Prozent)

|                                      | Neurotizismuswert* |        |         |
|--------------------------------------|--------------------|--------|---------|
|                                      | hoch               | mittel | niedrig |
| Gesamt (204)                         | 19                 | 38     | 43      |
| <i>Untersuchungsgruppen</i>          |                    |        |         |
| Ausgleichszulagenempfänger (45)      | 18                 | 33     | 49      |
| Invalide (49)                        | 24                 | 27     | 50      |
| Mütter mit Kindern im Haushalt (34)  | 26                 | 44     | 30      |
| Sonstige Dauerleistungsbezieher (76) | 12                 | 44     | 44      |
| Vergleichsgruppe gesamt (386)        | 7                  | 34     | 59      |

\* Die Kriterien für den hier verwendeten »Neurotizismuswert« wurden von H. Strotzka und E. Gehmacher entwickelt und in einer Reihe von Erhebungen geeicht. Siehe dafür vor allem: Pretest zur Prüfung und Verkürzung der Meßinstrumente für einen Neurotizismustest. IFES-Bericht 297/69, hektogr.

---

### Die »soziale Vererbung« der Armut

Auf den ersten Blick lassen sich die Befragten in Gruppen typischer Erscheinungsformen der Armut teilen: Die Mehrheit ist dem Typ Altersarmut zuzurechnen; eine weitere Gruppe ist durch frühzeitige, im Erwerbsleben behindernde psychische und körperliche Insuffizienz gekennzeichnet; eine dritte Gruppe kam in die jetzige Lage durch nicht den gesellschaftlichen Normen entsprechendes Sozialverhalten (Kinderreichtum, keine Kontinuität im Partnerschaftsverhältnis mit den Vätern der Kinder); eine vierte Gruppe schließlich setzt sich aus sozial Entwurzelten zusammen, wobei die Entwurzelung entweder auf Epochalereignisse zurückzuführen ist (Flüchtlingsschicksale aus der Nachkriegszeit, aber



auch Schädigungen der Existenz während der NS-Zeit) oder — bei nur sehr wenigen im untersuchten Personenkreis — auf ein Abrutschen in delinquente Verhaltensweisen oder Alkoholismus. Alle diese Gruppen werden — bei noch so großen individuellen Unterschieden in den Ursachen der Armut und im Lebensschicksal — wie eine Klammer zusammengehalten dadurch, daß ihre Armut auch auf »soziale Vererbung« zurückgeht. Die Sozialisationsbedingungen (Elternhausmilieu, Ausbildung) weisen quer durch alle Gruppen starke Ähnlichkeit auf, sie sind der Nährboden, aus dem sich — aus unterschiedlichen Gründen — die Armutssituation entwickelte.

Zwischen den Armen der älteren Generation und den Jüngeren — vor allem Mütter mit noch aufsichtsbedürftigen Kindern — finden sich trotz des Generationsunterschiedes auffallende Übereinstimmungen in den Milieuschilderungen des Elternhauses. Hier wie dort stammte die Hälfte aus ärmlichen Verhältnissen. Die Armut im Elternhaus wirkte sich insbesondere auf die Ausbildungschancen negativ aus, und zwar vor allem auf diejenigen der Mädchen. Die Sorge um eine Berufsausbildung galt in erster Linie den männlichen Nachkommen.

Negative Einflüsse auf die Persönlichkeitsstruktur, die den späteren Lebensweg behindern, sind naturgemäß nicht so greifbar in den Erzählungen der Untersuchten wie ihre Ausbildungssituation und das Berufsleben. Aber an den gehäuften Berichten von Ehekonflikten, Alkoholismus des Vaters, Gewalttätigkeiten — seltener echter Delinquenz — läßt sich ablesen, wie stark hier die Gefahr schädigender Einflüsse auf die Entwicklung der Kinder gegeben war.

Die Nachfolgeneration — also die Kinder der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung Befragten — war in diesen Kreislauf der Armut teilweise schon wieder eingeschlossen. Berufliche Aufsteiger waren fast nur bei den Kindern von Ausgleichszulagenempfängern festzustellen. Am schlechtesten stellte sich die Ausbildungssituation bei den Kindern der Gruppe der alleinstehenden Mütter dar. Zum Teil war die berufliche Ausbildung ja noch nicht absehbar, aber der hohe Anteil an Sonderschülern, Heimeinweisungen wegen erzieherischer Schwierigkeiten, teilweise auch Delinquenz, läßt die Chancen für diese Kinder, sich in einer auf hochqualifizierte Ausbildung eingestellten Arbeitswelt zu behaupten, eher gering erscheinen.

### Ausblick

Namentlich dieser Vererbungsaspekt dürfte als Hauptkomponente des vielgenannten »circulus vitiosus der Armut« für jedwede praktizierte wie auch bloß vorstellbare Art von Sozialarbeit nicht erreichbar, sondern nur durch gesellschaftspolitische Maßnahmen im Sinne sozialer Strukturpolitik in den Griff zu bekommen sein. Erst eine Ergänzung des auf konkrete Hilfestellung ausgerichteten Sozialhilfesystems um das gesamtgesellschaftliche Bedingungsgefüge des Phänomens Armut einbeziehende Sozialpläne läßt hier Hoffnung auf Abhilfe. Erhebt sich doch hinter der lapidaren Feststellung, daß jemand aus seiner Armutssituation trotz Unterstützung seitens



der Behörden nicht herausfindet, ja sich in ihr oft genug geradezu »einrichtet«, die Frage, warum das denn so ist, ob hier nicht Faktoren am Werke sind, die von der Einsicht und vom Vermögen des Betroffenen her gar nicht steuerbar sind. Etwa weil sie sich aus der Strukturlage einer hochentwickelten Industriegesellschaft mit einer Überbetonung materiell-technizistischer Leistungskriterien und einer aggressiven Konkurrenzmentalität ergeben.

Diesen Fragen wird man, wo sie zutreffen, wie im Falle der sozialen Vererbung der Armut, nicht dadurch gerecht, daß man die Problematik vorschnell und leichtfertig auf sogenannte »hoffnungslose Fälle« verkürzt. Im konkreten Einzelfall und vom Standpunkt unmittelbarer Abhilfe mögen diese Urteile durchaus gerechtfertigt sein, im Lichte einer längerfristig angelegten sozialen Strukturpolitik sind sie eine Kapitulation vor der Komplexheit der Aufgabe, die weitgehend unanalysierten, weil uneingestanden und in anderen Zusammenhängen lieb gewordenen sozialstrukturellen Voraussetzungen von Armut in der Wohlstandsgesellschaft so zu reduzieren, daß nicht neue schwere soziale Ungleichgewichte entstehen. Daß dies nicht im Rahmen rein wirtschaftlicher Überlegungen vor sich gehen kann, sondern nur in mühsamer Durchdringung der damit eng verflochtenen soziologischen »Tiefenschicht« der Armut, versteht sich nach allem von selbst.

All das soll auch beileibe keine Abwertung des heute zu einer der wichtigsten Säulen der sozialen Sicherungspolitik gewordenen Sozialhilfesystems sein, das den Aufgaben, für die es geschaffen wurde — Linderung akuter Notlagen, physische, psychische und materielle Hilfestellung über längere Zeiträume, Schulung und Erziehung usw. —, durchaus in zufriedenstellender Weise nachkommt. Damit ist jedoch das von der Studie aufgegriffene und in seinen wichtigsten Verästelungen aufgezeigte Problem der sozialstrukturellen Perpetuierung wirtschaftlicher und sozialer Schwäche noch gar nicht angesprochen. Sozialhilfe hat es ja primär mit bereits gesellschaftlich Geschädigten und an den Rand Gedrängten zu tun. Über eine gewisse Spezialprävention hinaus, der — wie die Erfahrung leider zeigt — noch dazu sehr enge Grenzen gesetzt sind (meist nur mehr für die Heranwachsendengeneration möglich), ist ihr keine vorbeugende Funktion eigen. Eine Generalprävention vermag sie nicht zu leisten; das vermag nur die Gesellschaft als Ganzes über ihre Selbststeuerungsmechanismen. Was aber, wenn diese Gesellschaft gleichsam als »Kuppelprodukt« ihrer Überflußproduktion unvermeidlich auch immer wieder Armut erzeugt, und was, wenn die »Tüchtigen« in dieser Gesellschaft, um Freude an ihrer »Leistungsbilanz« zu haben, eine Gruppe von »Versagern«, gegen die sie sich voll Genugtuung abheben können, dringend benötigen? Eine Aufforderung an die Politiker also, sich neben aktuellen Einzelmaßnahmen in Zukunft mehr noch als bisher den größeren Zusammenhängen zu widmen, in denen die sogenannte »Residualarmut« im Sozialstaat stets neu erwächst. — Denn das Wirken eines Mechanismus, in dem Aufstieg, Anerkennung, Prestigeerhöhung und Verbesserung der materiellen Lage den sozialen Erfolg kennzeichnen, bestätigt bloß die Ungleichheit als konstitutives Prinzip einer Gesellschaft, deren formale



»Offenheit« die Grundlage einer diffusen Erfolgsmentalität bildet. Ihr tragischer Widerspruch ist, »daß die (als grundlegend erachtete) Gleichheit der Chancen für die Tüchtigen und Erfolgsfähigen ihren praktischen Sinn erst in der Ungleichheit des Erfolges findet«, wie es einmal formuliert wurde.

#### LITERATUR

- Abel-Smith, B. und Townsend, P., *The Poor and the Poorest*, London 1969.  
Arbeiterkammer Salzburg (Hrsg.), *Das Gesicht der Armut*, Salzburg 1971.  
Arbeiterkammer Wien (Hrsg.), *Armut in Wien*, eine Studie der wirtschaftswissenschaftlichen und statistischen Abteilungen, Wien 1974.  
Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society (Hrsg.), *Poverty Report* 1975.  
Clinard, M. B., *Sociology of Deviant Behavior*, New York 1957.  
Cloward, R. A. und Ohlin, L. E., *Delinquency and Opportunity*, Glencoe 1960.  
Colla, H. E., *Armut im Wohlfahrtsstaat*, in: *Reader Soziale Probleme*, herausgegeben von A. Bellebaum und H. Braun, Frankfurt 1974.  
Durkheim, E., *Le Suicide*, Paris 1897.  
Etzioni, A., *Basic Human Needs, Alienation and Inauthenticity*, in: »Am. Soc. Rev.«, 1964.  
Hsieh, C., *Fiscal Measures to Combat Poverty in the United States*, ILR, 1975.  
IAO (Hrsg.), *Armut und Mindeststandard*, Genf 1970.  
Lewin, K. u. a., *Level of Aspiration*, in: *Personality and the Behavior Disorders*, herausgegeben von J. Hunt, New York 1944.  
Lewis, O., *The Children of Sánchez*, New York 1961.  
Maslow, A. H., *Motivation and Personality*, New York 1954.  
McClelland, D., *Personality*, New York 1951.  
Merton, R. K., *Conformity, Deviation, and Opportunity Structure*, in: »Am. Soc. Rev.«, 1959.  
Derselbe, *Social Structure and Anomie*, in: *Social Theory and Social Structure*, herausgegeben von demselben, New York 1957.  
Morgan, J. N. u. a., *Patterns of Economic Progress*, Ann Arbor 1974.  
Österreichischer Arbeiterkammertag und Sozialamt der Stadt Wien (Hrsg.), *Im Schatten des Wohlstands*, Wien 1974.  
Dieselben (Hrsg.), *Der Hintergrund der Armut*, Wien 1976.  
Parsons, T., *The Social System*, Glencoe 1951.  
Rowntree, B. S., *Poverty and Progress*, London 1946.  
Runciman, W. G., *Relative Deprivation and Social Justice*, London 1972.  
Scherpner, H., *Theorie der Fürsorge*, Göttingen 1962.  
Simmel, G., *Soziologie*, Kap. »Der Arme«, München 1908.  
Strang, H., *Kategorien der Armut*, in: *Reader Soziale Probleme*, herausgegeben von A. Bellebaum und H. Braun, Frankfurt 1974.







---

# **Die soziale Harmonisierung in der EG und ihr Bedeutungswandel im Zuge der österreichischen Integrationsbestrebungen**

**Franz Urlesberger \***

---

## **1. Die historische Entwicklung**

1.1. Auf der Suche nach einer Definition für den strapazierten Begriff der »Sozialen Harmonisierung« müssen wir uns vor Augen halten, daß von ihr in verschiedenen Zeiten verschiedene Vorstellungen existierten. Die Definition von Lyon-Caen<sup>1</sup> erscheint am ehesten geeignet, all diese Vorstellungen zu umfassen, weil sie am weitesten gehalten ist. Lyon-Caen grenzt die Harmonisierung von der »Vereinheitlichung« einerseits und von der einfachen Koordinierung andererseits ab. Seiner Auffassung nach muß die Harmonisierung nicht unbedingt zu einer Identität der Rechtsnormen führen, sondern weit eher zu einer Art Gleichgewicht der Lohn- und Gehaltseinkommen sowie der Sozialleistungen für die Arbeitnehmer und der Soziallasten für die Unternehmungen. Unbestritten dürfte hingegen sein, daß sich diese so verstandene soziale Harmonisierung im gemeinsamen Markt bisher, wenn überhaupt, so vor allem durch das Wirken der Integrationsmechanismen vollzogen hat und weniger durch bewußte politische Aktionen der Gemeinschaft. So verweist Ribas<sup>2</sup> auf die Angleichung der nationalen Ausgaben für die soziale Sicherheit und auf die Tatsache, daß bereits der Artikel 117 des Vertrags von Rom diese De-facto-Angleichung prophezeit habe; auch die seinerzeitigen Gegner der Aufnahme einer ausdrücklichen Harmonisierungsklausel haben ihre Argumentation auf die aus der Integration resultierende De-facto-Harmonisierung gestützt.<sup>3</sup>

Der Begriff der sozialen Harmonisierung fand sich bereits in dem der Konferenz von Messina (1. und 2. Juni 1955) unterbreiteten Memorandum der Benelux-Länder.<sup>4</sup> Der französische Außenminister Pinay wollte dar-

\* Meinem Kollegen E. Weissel (Arbeiterkammer Wien) danke ich für Anregungen und die kritische Durchsicht des Manuskripts.



unter insbesondere die Harmonisierung der wöchentlichen Arbeitszeit, der Überstundenbezahlung und der bezahlten Urlaube verstanden wissen. Es wurde dabei insbesondere von französischer Seite die Auffassung vertreten, daß die soziale Harmonisierung eine Vorbedingung für die wirtschaftliche Integration darstelle, was die Integrationsbestrebungen um Jahre zurückgeworfen hätte.<sup>5</sup> Wenn auch Frankreich im Herbst 1956 von seiner Forderung nach einer sozialen Harmonisierung als Voraussetzung für den Abbau der Handelsbeschränkungen Abstand nahm, hatte Pineau auf der Konferenz von Venedig (Ende Mai 1956) doch abermals die erwähnten Grundsätze der französischen Vorstellungen betreffend eine soziale Harmonisierung formuliert, zu denen sich noch die Forderung nach gleichem Arbeitsentgelt für Männer und Frauen gesellte. Der letztere Grundsatz schien der am wenigsten strittige zu sein, da er sich bereits im Übereinkommen Nr. 100 der Internationalen Arbeitsorganisation findet, das von allen »Sechs« unterschrieben und vom Großteil bereits ratifiziert, jedoch von keinem verwirklicht worden war. Als dann eine Untersuchung ergab, daß die nationalen Regelungen betreffend die bezahlten Urlaube keine allzu großen Unterschiede aufwiesen, blieb eigentlich nur noch die Frage der Überstunden als letzter strittiger Punkt. Hier einigte man sich darauf, daß am Ende der ersten Stufe der Übergangszeit jedes Mitgliedsland der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die 1956 in Frankreich bestehende Rechtslage übernommen haben müsse; andernfalls war die Kommission verpflichtet, in bestimmten Fällen Frankreich zu Schutzmaßnahmen zugunsten betroffener Wirtschaftszweige zu ermächtigen. Auch sollte die Erfüllung dieser Forderungen eine Voraussetzung für den Übergang zur zweiten Stufe bilden.<sup>6</sup>

1.2. Nachdem die schwere Geburt der sozialen Harmonisierung endlich vollzogen war, galt es nun, das Kind vor der Außenwelt — insbesondere vor Partnern bei den Verhandlungen um eine große Freihandelszone im Rahmen der OEEC — zu legitimieren. Das war um so schwieriger, als einige der »Sechs« die Harmonisierungsverpflichtungen nicht mit allzu großer Freude auf sich genommen haben. Es gelang aber, das Problem ziemlich lange aus dem Bewußtsein zu verdrängen: Der Bericht der OEEC-Arbeitsgruppe schob die Frage der sozialen Harmonisierung in das zweite Kapitel, das von den noch umstrittenen Fragen handelte,<sup>7</sup> und im Maudling-Komitee konnte der britische Alternativvorschlag zu den Harmonisierungsklauseln lange Zeit auf große Sympathien rechnen: Großbritannien hatte nämlich ein System von »Complaints Procedures« vorgeschlagen, die beschritten werden sollten, falls sich aus dem Mangel an sozialer Harmonisierung Handelsverzerrungen ergeben sollten. Aber bereits damals zeigte sich ein beachtlicher Widerstand Frankreichs gegen dieses System.<sup>8</sup>

Gegen Ende der Verhandlungen um eine große Freihandelszone gelang es jedoch Frankreich, seine EWG-Partner auf die Forderung nach sozialer Harmonisierung festzulegen. Das Memorandum der »Sechs« — nach dem ständigen Vertreter Belgiens Ockrent-Bericht genannt<sup>9</sup> — enthielt daher als Programmpunkte die Forderung nach Übernahme der Artikel 119 (gleiches Entgelt für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit) und 120



(Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit) sowie nach Übernahme des Abschnitts II des Protokolls über bestimmte Vorschriften betreffend Frankreich (Angleichung des Überstundenentgelts mit Ermächtigung Frankreichs zu Schutzmaßnahmen bei Nichtangleichung) und nach Einfügung von Bestimmungen über die Rechtsangleichung analog jenen der Artikel 100 bis 102 des Römer-Vertrages. Für die Periode bis zur vollzogenen Rechtsangleichung sollten die Regierungen zu Schutzmaßnahmen ermächtigt werden, sofern aus der Diskrepanz der Rechtsordnungen Handelsverzerrungen erwachsen sollten. Da das Memorandum auch in anderen Fragen den Standpunkt der »Sechs« pointiert festlegte, kündigte sich damit bereits das Ende der Verhandlungen an. Freilich kann nicht gesagt werden, daß die Große Freihandelszone wegen der Meinungsverschiedenheiten über die soziale Harmonisierung scheiterte, denn die letzten Diskussionen im Maudling-Komitee waren institutionellen Fragen sowie Fragen des Außenschutzes gewidmet. Umgekehrt heißt dies auch nicht, daß die Formulierungen über die soziale Harmonisierung im Memorandum der »Sechs« allgemeine Zustimmung gefunden hätten: Es kam einfach nicht mehr zu der diesbezüglichen Diskussion.

1.3. In den Verhandlungen Österreichs mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die am 15. Dezember 1961 mit der Überreichung des »Antrags auf Herstellung engerer Beziehungen« begannen, nach dem Scheitern der Verhandlungen Großbritanniens mit der EWG vom 29. Jänner 1963 an fortgesetzt wurden und schließlich im Juni 1967 mit dem italienischen Veto ein Ende fanden, kam es zu keinen eigentlichen sozialpolitischen Diskussionen. Das Mandat des Rates an die Kommission für Verhandlungen mit Österreich<sup>10</sup> enthält allerdings grundsätzlich Bemerkungen zur Harmonisierung: Dort wird gefordert, daß Österreich die zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen als notwendig anerkannten Harmonisierungsmaßnahmen treffen muß. Dabei muß die Harmonisierung nicht unbedingt so vor sich gehen, daß Österreich die gemeinschaftlichen Regelungen vollständig übernimmt. Sie kann auch anhand anderer Bestimmungen verwirklicht werden, durch die die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen beseitigt wird. Andererseits behielt sich aber die Gemeinschaft das Recht vor, Österreich später erforderlichenfalls weitere Harmonisierungsmaßnahmen vorzuschlagen, die sowohl die Verstärkung der bereits vereinbarten Harmonisierungsschritte umfaßt hätten, als auch neue Harmonisierungsmaßnahmen hinsichtlich von Beschlüssen, die in der Gemeinschaft nach den Verhandlungen gefaßt worden wären. Es war geplant, daß der Rat in neuen Richtlinien die Gebiete nennt, auf denen er Harmonisierungsschritte für erforderlich hält, sowie mitteilt, bis zu welchem Grad sie nachzuvollziehen wären. Zu einer derartigen Mitteilung ist es jedoch nicht gekommen.<sup>11</sup> Rückblickend kann daher nicht gesagt werden, ob Österreich im Falle des Erfolges seiner Assoziierungsbestrebungen tatsächlich zur sozialen Harmonisierung verpflichtet gewesen wäre. Bei fehlender oder unzureichender Harmonisierung Österreichs hätte sich die Gemeinschaft das Recht vorbehalten, Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Österreich war damals grundsätzlich bereit, dieses Prinzip zu akzeptieren.



Die durch die EWG-Gipfelkonferenz von Den Haag vom 1. und 2. Dezember 1969 ermöglichten und vom November 1970 bis Juli 1972 geführten Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Österreich erwähnten die *soziale Harmonisierung* überhaupt nicht. Demgegenüber tauchte der *allgemeine Begriff* der »Harmonisierung« wiederholt in den Verhandlungen auf: Es wurde festgestellt, daß die Gemeinschaft nicht beabsichtige, die »nicht-beitrittswilligen Länder« zu bitten, das Handelsabkommen mit Verpflichtungen in bezug auf Harmonisierungen zu verbinden; autonom vorgenommene Harmonisierungsmaßnahmen würden jedoch begrüßt werden, und in bestimmten noch festzulegenden Sonderfällen könnten abgestimmte Harmonisierungsmaßnahmen in Betracht gezogen werden. Dieser Grundsatz entsprach der dem angestrebten Freihandelsabkommen inhärenten Logik, das eine Integration der niedrigsten Stufe vorsah: Ein Abkommen über den freien Warenverkehr, das bei Ungleichgewichten die Möglichkeit der Anrufung von Schutzklauseln vorsieht. Durch dieses System konnten die Widersprüche in der Integrationsphilosophie der beiden Vertragsparteien ausgeklammert werden, denn es stellte sowohl eine befriedigende Antwort für die EFTA-Länder dar, die überzeugt waren, daß eine Integration auch ohne Harmonisierungen möglich ist, als auch für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, der die Möglichkeit gegeben wurde, die aus dem Nichtvorhandensein von Harmonisierungsmaßnahmen resultierenden Störungen durch die Anrufung von Schutzklauseln zu bekämpfen.

Ob bei diesen Harmonisierungsforderungen überhaupt an soziale Harmonisierung gedacht wurde, muß jedoch bezweifelt werden: Das endgültige Abkommen enthält die Möglichkeit, Schutzklauseln wegen der Nichtharmonisierung der Außenzölle (Artikel 24) oder wegen des nur teilharmonisierten Wettbewerbsrechtes (in einer einseitigen Erklärung legte die Gemeinschaft fest, den Artikel 23 nach den Grundsätzen ihres eigenen Wettbewerbsrechtes auslegen zu wollen) anzurufen. Theoretisch denkbar wäre es zweifellos, den Artikel 26 als eine »soziale« Schutzklausel anzusehen, die angerufen werden kann, wenn bei niedrigen Grenzkosten der Arbeit (infolge der Nichtharmonisierung des Sozialbereiches) die Arbeitskraft in arbeitsintensive Fertigungen strömt. Diese Branche könnte dann sektorale Schwierigkeiten auf dem Gebiet des anderen Vertragsstaates hervorrufen, welche durch Anrufung des Artikels 26 bekämpft werden könnten.<sup>11a</sup> Freilich ist diese Interpretation sehr an den Haaren herbeigezogen.

## 2. Harmonisierung als Folge der Schaffung eines integrierten Raumes?

2.1. Wie bereits kurz angedeutet, wurde von manchen Autorer die Harmonisierung nicht als *Voraussetzung*, sondern als *Folge* der Integration aufgefaßt. Auf den ersten Blick scheint einiges für diese Auffassung zu sprechen. Einerseits scheint die Erfahrung in den Vereinigten Staaten, dem ersten und geradezu klassischen Beispiel eines Integrationsprozesses, zu beweisen, daß sich die regionalen Einkommensunterschiede angleichen;<sup>12</sup> daß dies so sein muß, vermag die auf dem Heckscher-Ohlin-Theorem aufbauende ökonomische Theorie zu beweisen. Andererseits hat die juristische



Theorie aus dem Anschluß Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet gefolgert, daß die vollständige Integration »die Anwendbarkeit weiteren Rechtes des verwaltenden Staates bedingt«. <sup>13</sup>

Die globale Aussage, daß im Jahre 1880 in den Vereinigten Staaten die Streuungsbreite der durchschnittlichen regionalen Pro-Kopf-Einkommen noch 45,6 Prozent ausmachte, während es 1950 nur mehr 16,9 Prozent waren, sagt jedoch nichts über die Tendenz zur Harmonisierung der Löhne. Eine Aufgliederung der Einkommen, wie sie von Bjork <sup>14</sup> durchgeführt wurde, zeigt folgende Streuungsbreiten der regionalen Durchschnittswerte (in Prozent des Gesamtdurchschnitts):

|                                                                                  | 1880 | 1900 | 1920 | 1950 |
|----------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Pro-Kopf-Einkommen                                                               | 35,2 | 33,3 | 27,5 | 19,2 |
| Arbeitseinkommen pro Kopf                                                        | 33,3 | 30,3 | 24,3 | 18,1 |
| Arbeitskräftepotential in Prozent<br>der Gesamtbevölkerung                       | 8,2  | 6,3  | 6,1  | 4,7  |
| Landwirtschaftliches Einkommen<br>je Arbeitskraft                                | 33,8 | 35,7 | 33,1 | 32,3 |
| Nichtlandwirtschaftliches Einkommen<br>je Arbeitskraft                           | 12,4 | 11,8 | 10,0 | 11,8 |
| Nichtlandwirtschaftliche Arbeitskräfte in<br>Prozent des Arbeitskräftepotentials | 38,5 | 31,3 | 21,2 | 8,6  |
| Einkommen aus Kapital                                                            | 51,1 | 51,1 | 42,3 | 29,3 |

Es ist unschwer zu erkennen, daß den Löhnen am allerwenigsten die Tendenz zur Harmonisierung innewohnt, und dies trotz der Freizügigkeit der Arbeitskräfte, des Aufkommens von die ganze Nation umfassenden Gewerkschaften und der ständigen Vervollkommnung des Kapitalmarktes. Der Glaube an die »Unabwendbarkeit« der sozialen Harmonisierung scheint daher erschüttert.

2.2. Unser Modellfall, ein Freihandelsabkommen mit einem Abbau der Zölle und der mengenmäßigen Beschränkungen, jedoch ohne Faktorenmobilität, müßte entsprechend dem Heckscher-Ohlin-Theorem, <sup>15</sup> wie es in der Folge insbesondere von Samuelson <sup>16</sup> fortentwickelt wurde, zur Harmonisierung der Löhne — als Spezialfall des Grundsatzes der Angleichung der Faktorenpreise — führen. Dieser Auffassung nach kompensiert die Mobilität der Güter die mangelnde Mobilität der Faktoren, und die Tendenz zur Angleichung der Faktorenpreise bedeutet einen besseren Einsatz derselben. Durch den Handel werden die Nachteile, die sich aus der ungünstigen geographischen Verteilung der Faktoren ergeben, zumindest gemildert. <sup>17</sup> Die Wirklichkeit hat jedoch gezeigt, daß dies nicht der Fall sein muß, und vielfach wurde sogar der Schluß gezogen, daß der Handel statt ausgleichend zu wirken, die Differenzen in der wirtschaftlichen Entwicklung sogar noch verstärkt. <sup>18</sup>

Weitere »Verwirrung« stifteten die empirischen Forschungen Leon-



tiefs:<sup>19</sup> Dieser gliederte die Industrien in zuerst 50, später 192 Sektoren, bei den Produktionsfaktoren unterschied er zwei Gruppen; nachdem er die nichtkonkurrierenden Importe (wie zum Beispiel Kaffee) eliminiert hatte, bestimmte er auf der Grundlage der amerikanischen Wirtschaftsdaten für 1947 jene Änderungen, die sich aus einer proportionalen Senkung der Exporte wie Importe konkurrierender Güter der USA ergeben würden. Das paradoxe Ergebnis war, daß sich die erforderliche Arbeit-Kapital-Relation vergrößern würde. Mit anderen Worten bedeutet dies, daß die Exporte der USA arbeitsintensiver als die Importe waren. Tatsächlich hätte man jedoch erwartet, daß ein so kapitalkräftiges Land wie die USA kapitalintensive Produkte exportiert, und entsprechend der Gewohnheit der Volkswirtschaftler, bei einem Widerspruch zwischen Theorie und Wirklichkeit sich nur über die Wirklichkeit und nicht über die Theorie zu wundern, bezeichnet man die Forschungsergebnisse Leontiefs als »Paradoxon«. In diesem Sinn versuchte auch eine Reihe von Autoren Leontief Fehler nachzuweisen, indem sie ihm vorwarfen, die Daten für 1947 seien nicht repräsentativ, er hätte die Abschreibungsdauer des Kapitals nicht berücksichtigt und dergleichen.<sup>20</sup> Leontief antwortete auf die meisten dieser Vorwürfe überzeugend.<sup>21</sup>

Daraufhin besann man sich, daß die Faktorenpreisangleichung nur unter äußerst restriktiven Bedingungen wirksam wird, die in der Realität kaum erfüllt sind.<sup>22</sup> Insbesondere gilt:

- die Produktionsfunktionen müssen linear-homogen sein, das heißt, für das Produktionsergebnis ist nur die Faktorenmenge und nicht deren Kombination ausschlaggebend;<sup>23</sup>
- das Faktorenangebot muß insgesamt unelastisch sein;
- die Faktoren müssen innerhalb des Landes völlig mobil und international völlig immobil sein;
- die Produktionsfunktionen müssen in allen Ländern gleich sein;
- die Warenpreise müssen in allen Ländern gleich sein, das heißt, es herrscht vollkommener Wettbewerb auf den Weltmärkten, und Transportkosten fallen nicht ins Gewicht.

Auf dem Argument, daß eine oder mehrere dieser Bedingungen in der Wirklichkeit nicht erfüllt sind, baute eine weitere umfangreiche Sekundärliteratur zum Leontief-Paradoxon auf. Lange Zeit schenkte man aber der Frage der Produktionsfunktionen keine besondere Aufmerksamkeit: Zahlreiche Autoren argumentierten sogar, daß die internationalen Unterschiede in den Produktionsfunktionen minimal seien.<sup>24</sup> Erst in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre rückten die Unterschiede in den Produktionsfunktionen in den Mittelpunkt der Überlegungen, und heute ist man geneigt, darin die Hauptursache für nationale Unterschiede in der Faktorenentlohnung zu sehen.

2.3. Die Erklärung für die Existenz unterschiedlicher Produktionsfunktionen in verschiedenen Ländern, wie sie in der Folge beispielsweise von R. Vernon gegeben wurde,<sup>25</sup> baut auf einem Zyklus von Eigenproduktion und Import bei verschiedenen Produkten auf. Ein neues Produkt wird dort entwickelt, wo eine entsprechende kaufkräftige Nachfrage existiert.



men — was teilweise durch höhere Realeinkommen, teilweise aber durch die Geldentwertung bedingt ist — zur Beantwortung der Frage heranzuziehen, ob in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine soziale Harmonisierung stattgefunden hat.

In dieser ersten Stufe des »International Product Cycle«, genannt »Location of New Products«, wird dieses neue Produkt, das arbeitsintensiv hergestellt wird (weil es forschungsintensiv ist und weil sich die Massenfertigung erst allmählich durchsetzt), in weniger entwickelte Länder exportiert. In einer zweiten Stufe des Zyklus (genannt »The Maturing Product«) überlegt sich der Erzeuger, ob er das Produkt auch im Ausland herstellen soll; er wird sich dazu entschließen, wenn die Kosten der Produktion im bisherigen Importland niedriger als die Kosten der bisherigen Produktion zuzüglich der Transportkosten sind. Im dritten Stadium, jenem des sogenannten »Standardized Product«, bieten sich den weniger entwickelten Ländern infolge ihrer Kostenvorteile sogar Exportmöglichkeiten. Für die hoch, mittel und niedrig entwickelten Länder ergeben sich demzufolge unterschiedliche Entwicklungen der Produktion und der Importe: Während die hoch entwickelten Länder anfänglich in der Produktion führen und die Importe erst am Ende des »Product Cycle« die Eigenproduktion überflügeln, dominiert bei den übrigen Ländern — je nach Entwicklungsstand über verschieden lange Perioden — der Konsum importierter Produkte gegenüber der Eigenproduktion, die erst im späteren Verlauf des »Product Cycle« die Oberhand gewinnt.

Gemäß diesen neueren Erkenntnissen, die hier nur skizzenhaft wiedergegeben werden konnten,<sup>26</sup> stellen entgegen der klassischen Theorie gleiche Produktionsfunktionen nicht die Regel, sondern die Ausnahme dar. Wenn wir aber annehmen, daß trotz verschiedenartigster wirtschaftlicher Verflechtungen zweier Länder in diesen unterschiedliche Technologien und folglich unterschiedliche Produktionsfunktionen fortbestehen, kann man auch das Fortbestehen unterschiedlicher Grenzproduktivitäten des Faktors Arbeit nachweisen. Da sich die Löhne nach den Grenzproduktivitäten richten, kann es zu keiner Angleichung der Löhne, zu keiner automatischen Harmonisierung kommen.

### **3. Die soziale Harmonisierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft**

3.1. Der Abschnitt »Sozialvorschriften« des EWG-Vertrags ist äußerst knapp bemessen. Der juristischen Aktion der Organe der EWG auf dem Gebiet der Sozialharmonisierung sind enge Grenzen gesetzt, sie kann sich lediglich auf folgenden Gebieten entfalten:

- a) Als einzige konkrete Verpflichtung erteilt Artikel 119 den Auftrag, noch während der ersten Stufe den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit zu verwirklichen. Der Lagebericht zeigt aber, daß »trotz unbestreitbarer Fortschritte noch erhebliche Lücken und Mängel bestehen«.<sup>27</sup>
- b) Der Artikel 118 beauftragt die Kommission, eine enge Zusammenarbeit auf bestimmten, namentlich angeführten Gebieten zu fördern.
- c) Artikel 117 schließlich fordert im Zusammenhang mit den Artikeln 100



bis 102 zur Angleichung der sozialen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf.

Diese Rechtsangleichung kann aber bloß in einem begrenzten Rahmen wirksam werden, nämlich nur dort, wo sie als Mittel zur Verwirklichung der wirtschaftlichen Freizügigkeit und der Errichtung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs erforderlich ist.<sup>28</sup> Sie hat daher im Sozialbereich nur eine begrenzte, ergänzende Aufgabe<sup>29</sup> und entspricht keineswegs der Auffassung von Lecourt und Chevallier, daß eine »allgemeine Angleichung der Rechte in allen für den gemeinsamen Markt nützlichen Bereichen« erfolgen müßte.<sup>30</sup> Wie restriktiv das Vorliegen einer Voraussetzung für die Rechtsangleichung interpretiert werden muß, geht insbesondere aus dem »Steuerstreit in der Montanunion« hervor, dessen Grundsätze zweifellos auch für den Fragenkomplex »Soziale Harmonisierung« gelten: Damals kam man zu dem Ergebnis, daß lediglich *sektoriell* ungleichmäßige Belastungen Gegenstand einer Aktion der Gemeinschaftsorgane sein können, während *allgemeine* unterschiedliche globale Kostenbelastungen durch geänderte Außenhandelsbedingungen, insbesondere durch den Wechselkurs, wieder in das Gleichgewicht gebracht werden.<sup>31</sup>

Angesichts dieser begrenzten rechtlichen Möglichkeiten, die soziale Harmonisierung durch bewußte Aktionen voranzutreiben, richteten sich die Erwartungen insbesondere auf die in Artikel 117 ausgesprochene Voraussage, das Wirken des Gemeinsamen Marktes werde eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigen. Vielfach wird in diesem, die Angleichung des Lohnniveaus und die Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes der entscheidende Faktor gesehen, demgegenüber eine eventuelle Auseinanderentwicklung, wie beispielsweise durch neue Formen der Sozialversicherung in den Niederlanden, eine untergeordnete Bedeutung zukommt.<sup>32</sup> Auf diese »ökonomische soziale Harmonisierung« konzentriert sich die vorliegende Studie, deren Hauptinteresse den eventuellen Harmonisierungstendenzen bei Integration eines Außenseiters *ohne* gleichzeitige Übernahme der Sozialvorschriften des EWG-Vertrags gilt.

3.2. Unsere Analyse der sozialen Harmonisierung infolge der Faktorenpreisangleichung muß leider regionale Einkommensunterschiede innerhalb der einzelnen Länder außer acht lassen. Sie geht von der Frage aus, wie sich die Löhne *des* deutschen, *des* französischen und anderer Erwerbstätigen entwickelt haben, ob sich aus der durch die Integration bedingten zweckmäßigeren Allokation der Faktoren tatsächlich, wie dies die klassische Theorie behauptet, eine Harmonisierung ergibt. Die heikle Frage beispielsweise, ob wir *den* luxemburgischen Arbeitnehmer gesondert betrachten oder ihn lediglich als kleinen Teil der Arbeitskräfte der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion sehen sollen, beantwortet uns die EWG-Statistik von selbst, indem sie für Luxemburg vielfach keine Daten ausweist.

Trotzdem müssen wir uns immer bewußt sein, daß innerhalb der Gemeinschaft neben nationalen auch regionale Einkommensunterschiede von erheblicher Tragweite fortbestehen. Jedes der ursprünglich »sechs« Mit-



gliedsländer weist Regionen auf, die reicher als bestimmte Regionen irgendeines anderen Mitgliedslandes sind. So zum Beispiel hat auch Italien Regionen (etwa das Aostatal mit einem Einkommen von 91,8 Prozent oder die Lombardei mit 91,6 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnittes), welche vor bestimmten Regionen Deutschlands (zum Beispiel Trier mit 74,2 Prozent oder Niederbayern mit 73,1 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnittes) rangieren.<sup>33</sup> Allerdings beruht die Entscheidung, wie eine Region abzugrenzen ist, letztlich auf politischen Erwägungen, und durch die Einbeziehung oder den Ausschluß von Wachstumspolen im Perrouxschen Sinn<sup>34</sup> kann das Bild vom Wohlstand einer Region entscheidend verändert werden. Immerhin scheinen regionale und nationale Disparitäten — wie in der Folge noch darzulegen sein wird — eine parallele Entwicklung zu nehmen.

Die folgende Darstellung beschränkt sich ferner auf eine Gegenüberstellung der einzelnen Faktorenpreise zu den jeweils geltenden Wechselkursen. Darauf gestützte Aussagen über Wohlstandsunterschiede sind jedoch nicht unproblematisch, da im allgemeinen in einem Lande mit niedrigem Einkommensniveau auch die Lebenshaltungskosten niedriger sind und folglich das Wohlstandsgefälle geringer ist, als es die mit den geltenden Paritäten umgerechneten Einkommensvergleiche widerspiegeln.<sup>35</sup> Innerhalb des Gemeinsamen Marktes sind dabei noch eine Reihe von Sonderfaktoren zu beachten. So erreichte Deutschland seine Spitzenposition in der auf der Grundlage der Wechselkursparitäten erstellten Einkommensstatistik durch eine Reihe von Aufwertungen in der jüngsten Zeit, welche gleichzeitig auch die für den Binnenverbrauch bestimmten »non-tradeables« in Deutschland verteuert haben.

Derartige Überlegungen können jedoch bei unserem Vergleich vernachlässigt werden: Nach den Theorien über die Faktorenpreisangleichung, so folgerte C. Iversen bereits 1935, übt der Warenhandel neben seinen ausgleichenden Effekten auf die Preise der tatsächlich gehandelten Waren auch einen ausgleichenden Einfluß auf alle übrigen Waren sowie auf die Faktorenpreise aus.<sup>36</sup> Auch McKenzie vertritt die Auffassung, daß die Binnengüter unter der Voraussetzung, daß die Nachfrage nach ihnen unelastisch ist, denselben Gesetzen wie die Produktionsfaktoren unterliegen.<sup>37</sup> Stellen wir daher Preisunterschiede bei den non-tradeables fest, so kann das für einen Anhänger der klassischen Theorie nur bedeuten, daß die durch die Integration ausgelöste Faktorenpreisangleichung noch nicht abgeschlossen ist.

3.3. Über die Lohn- und Gehaltsentwicklung in der Gemeinschaft informiert die auf der Grundlage der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erstellte Tabelle 1. Als Erwerbstätiger wurde jede Person angesehen, deren Tätigkeit zur Produktion in privaten Unternehmen oder Institutionen des Staates beiträgt, ob sie nun Inländer oder Gebietsfremder ist. Da die Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ständigen Korrekturen unterworfen sind, müssen wir — insbesondere bei den jüngsten verfügbaren Daten — Vorsicht walten lassen.

Die *relative* Streuung, das heißt die Streuung, ausgedrückt in Prozent



des arithmetischen Mittels (der Variationskoeffizient), erscheint als geeignete Maßzahl für die Beurteilung der Harmonisierungstendenz. Es wäre jedenfalls nicht gerechtfertigt, die *absolute* Streuung der im Laufe der Jahre ständig steigenden nationalen Mittelwerte der Nominaleinkom-

Paradoxerweise zeigen sich die stärksten Harmonisierungstendenzen vor dem Einsetzen des Gemeinsamen Marktes und in seinen ersten Phasen bis zum Jahre 1960, wo erst Mitte des Jahres die zehnprozentige Zollsenkung auf 20 Prozent gesteigert wurde: Die Streuung nahm in den Jahren 1956 bis 1960 von 23,8 Prozent auf 15,7 Prozent ab. Der stärkste Grad an Harmonisierung wurde in den Jahren 1965 bis 1967 mit einer relativen Streuung von nur 11,8 Prozent erreicht. Ein markantes Datum in der Geschichte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stellt der 1. Juli 1968 dar: Zu diesem Zeitpunkt wurde die Zollunion durch den vollständigen Abbau der innergemeinschaftlichen Handelsschranken und die Errichtung des gemeinsamen Außenzolltarifs verwirklicht. Wie wir aber sehen, reagierte der Arbeitsmarkt — zumindest vom Standpunkt der Theorie der Faktorenpreisangleichung — atypisch, weil von diesem Zeitpunkt an eine stärkere *Auseinanderentwicklung* der durchschnittlichen Löhne und Gehälter in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu verzeichnen ist. Im Jahre 1973 überschritt die relative Streuung mit über 16 Prozent bereits wieder jenen Wert, der im Ausgangsjahr des Gemeinsamen Marktes (1959) gegeben war, und stieg 1974 sogar weiter auf 18,8 Prozent. Dadurch wurde nicht nur die zu Beginn des Gemeinsamen Marktes festgestellte Harmonisierungstendenz zunichte gemacht, sondern eine, durch die Wechselkursschwankungen verstärkte »Disharmonisierung« eingeleitet.

Von besonderem Interesse scheint in diesem Zusammenhang jedoch die Lohn- und Gehaltsentwicklung Italiens als des ärmsten Partners: dessen Abstand vom arithmetischen Mittel verringerte sich vor Einsetzen des Gemeinsamen Marktes und in dessen ersten Jahren nur unwesentlich. Auch hier können wir demzufolge in Anbetracht des steigenden arithmetischen Mittels von einer echten Harmonisierung in der ersten Hälfte der sechziger Jahre sprechen. Erst von dem Zeitpunkt an, wo der Abbau der Handelsschranken spürbarer wurde, stieg auch der Abstand der italienischen Löhne und Gehälter gegenüber jenen des Gemeinschaftsdurchschnittes an. 1971 war dieser Abstand Italiens knapp doppelt so hoch wie im Ausgangsjahr 1956, 1972 zweieinhalb, 1973 dreieinhalb und 1974 sogar viereinhalbmal so hoch.

Obwohl bis 1973 noch immer eine gewisse Harmonisierung gesehen werden konnte, da sich das arithmetische Mittel gleichzeitig auf das 4,3-fache erhöht hat, überrascht doch, wie sich der Abstand Italiens zu Beginn der siebziger Jahre vergrößert. Dies ist nicht zuletzt auch auf den sinkenden Außenwert der Lira zurückzuführen. Während die italienische Lira gegenüber der Rechnungseinheit EUR während der gesamten sechziger Jahre einen unveränderten Wert von 625 halten konnte, sank ihr Wert 1971 geringfügig, ebenso 1972. Mit der Freigabe des Lira-Kurses vom 13. Februar 1973 kam es zu einem beschleunigten Verfall, wodurch ein Umrechnungskurs von 729 Lire je EUR (minus 17 Prozent) angenommen werden mußte.



Bei dem Versuch, die für die Auseinanderentwicklung verantwortlichen Industriesektoren herauszuschälen, stoßen wir auf das Problem, daß die Daten für die jüngste Vergangenheit noch nicht verfügbar sind, in der sich gerade die stärkste Disharmonisierung ergeben hat. Auf Grund der vorhandenen, rudimentären Daten (Tabelle 3) erkennen wir jedoch eine starke Harmonisierungstendenz in der Urproduktion, was auch vom Montansektor bestätigt wird (vgl. 3.4.), hingegen eine Auseinanderentwicklung in der Bauwirtschaft. Aber auch die verarbeitende Industrie, die ja vorzüglich für die Produktion der »tradeables« zuständig ist und wo demzufolge primär der Ansatz zur Faktorenpreisangleichung zu erwarten gewesen wäre, zeigt eine Tendenz zur Disharmonisierung.

Eine analoge Entwicklung zeigt die Analyse des Bruttoinlandproduktes zu Marktpreisen je Erwerbstätigen (Tabelle 2). Auch in diesen Reihen, die neben den unselbständig auch die selbständig Erwerbstätigen umfassen, zeichnen sich anfänglich Harmonisierungstendenzen ab; vom Zeitpunkt des vollen Wirksamwerdens des Gemeinsamen Marktes im Jahre 1968 entwickeln sich die Einkommen jedoch wieder auseinander. Zum Unterschied von der Entwicklung der Lohn- und Gehaltseinkommen wird hier die stärkste Harmonisierung mit einer relativen Streuung von 13,7 Prozent erst im Jahre 1967 erreicht (wenn man vom Harmonisierungs-»Rückfall« des Jahres 1970 mit 13,2 Prozent absieht). Aber auch hier führt die divergierende Entwicklung der siebziger Jahre dazu, daß die Harmonisierungstendenzen des vergangenen Dezenniums wieder rückgängig gemacht werden.

Der Abstand Italiens vom Gemeinschaftsdurchschnitt steigt auch hier auf das Viereinhalbfache an, wodurch gegenüber dem Ausgangsjahr 1956 jede Harmonisierung zunichte gemacht wurde, da in dieser Periode das Mittel auf mehr als das Vierfache angestiegen ist. Gegenüber den Jahren 1958 und 1959, in denen der Abstand Italiens vom Gemeinschaftsdurchschnitt faktisch unverändert geblieben war (103 beziehungsweise 101 Prozent des Ausgangsjahres 1956), zeigt sich faktisch eine parallele Entwicklung des Gemeinschaftsdurchschnitts und des Abstands Italiens von demselben.

Ein Vergleich der *nationalen* Disparitäten mit der Entwicklung der *regionalen* Disparitäten — das heißt bei feinerer Untergliederung des EG-Raumes als bloß in sechs Staaten — liegt nun aus folgendem Grund nahe: Grob vereinfachend können wir die immense Literatur über regionale Einkommensentwicklung dahingehend charakterisieren, daß diejenigen Autoren, die an die integrationsbedingte Harmonisierung glauben, diese Harmonisierung auf nationaler wie auch auf regionaler Ebene erwarten. Nach den Ergebnissen einer Analyse,<sup>38</sup> welche die regionalen Disparitäten der Jahre 1960 und 1969 vergleicht, scheint der Schluß zulässig zu sein, daß eine regionale Harmonisierung stattgefunden hat: Während 1960 die ärmste Region nur 25,9 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens aufwies, die reichste Region jedoch 209,7 Prozent, was einen Abstand von 183,8 Prozentpunkten bedeutet, verdiente 1969 ein Einwohner der ärmsten Region bereits 33,2 Prozent, ein Einwohner der reichsten Region jedoch weiterhin fast unverändert 209,6 Prozent des Gesamtdurchschnitts, womit sich der Abstand auf 176,4 Prozentpunkte verringert hat.



Betrachten wir nicht nur die beiden Extremfälle, sondern alle Regionen, so stellte sich bei einem durchschnittlichen Gemeinschaftseinkommen im Jahre 1960 von 1.132 Dollar die absolute Streuung auf 354,9 Dollar. Bis zum Jahre 1969 hat sich das Durchschnittseinkommen rund verdoppelt (2.277 Dollar, das sind plus 101 Prozent), die absolute Streuung stieg demgegenüber um 76,3 Prozent auf 625,8 Dollar. Wenn sich daher unser Harmonisierungsmaß (die relative Streuung) von 31,4 Prozent auf 27,5 Prozent reduziert hat, dürfen wir andererseits nicht vergessen, daß die Vergleichsperiode 1960 bis 1969 nicht mehr die siebziger Jahre umfaßt, wo — obwohl noch keine aussagekräftigen Regionalstatistiken vorliegen — doch alles auf eine neuerliche Auseinanderentwicklung der Regionen hindeutet.<sup>38a</sup> Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die ärmsten Regionen in den Genuß substantieller Beihilfen nationaler wie auch gemeinschaftlicher Provenienz gekommen sind, weshalb ein geringerer Abstand zwischen der reichsten und der ärmsten Region noch nichts über eine durch die Marktkräfte erzeugte soziale Harmonisierung besagt.

Von besonderem Interesse ist die Frage, ob die nationalen Harmonisierungstendenzen anfangs der sechziger Jahre auch von solchen auf regionaler Ebene begleitet waren. Hierüber gibt eine Arbeit Duponts<sup>39</sup> Aufschluß, die sich nicht der Streuung, sondern der von Theil<sup>40</sup> entwickelten Formel

$$q = \sum_{i=1}^n \frac{Y_i}{Y} \cdot \log \frac{\frac{Y_i}{P_i}}{\frac{Y}{P}}$$

bedient, wobei

$Y_i$  = das Einkommen der Region  $i$ ,  
 $P_i$  = die Bevölkerung der Region  $i$ ,  
 $Y$  = das Gesamteinkommen und  
 $P$  = die Gesamtbevölkerung

sind. Zweifellos ist dieser Berechnungsmodus infolge der Gewichtung der Regionen nach ihrer Bevölkerung exakter als die ungewogene Streuung. Ein gewisses Manko könnte jedoch darin gesehen werden, daß nach Theil und Dupont auch die bloße Abwanderung aus den Problemgebieten eine Harmonisierung herbeiführt, diese den gordischen Knoten der Regionalprobleme sozusagen durchschlägt.

Dupont weist nun für die Gemeinschaft bis Mitte der sechziger Jahre eine Harmonisierung nach, indem der in Tausendstel ausgedrückte Quotient von

18 im Jahre 1958 auf  
 14,5 im Jahre 1962 und auf  
 11 im Jahre 1965 absinkt.

Ein so starkes Absinken von  $q$  kann aber nicht allein durch den Gewichtsverlust der Problemgebiete (das heißt Abwanderung) erzeugt werden. Daraus können wir nun folgenden Schluß ziehen: Die regionalen



Harmonisierungstendenzen laufen offenbar den nationalen weitgehend parallel; während in der ersten Hälfte der sechziger Jahre eine starke Tendenz zur Harmonisierung festzustellen ist, schwächt sich diese in der Folge ab. Daß diese Abschwächung in den siebziger Jahren in eine Dis-harmonisierungstendenz umgeschlagen ist, können wir jedoch nur vermuten.

3.4. Die Montanindustrie stellt insofern einen Spezialfall beim Studium der Faktorpreisangleichung dar, als die erste Stufe, nämlich die Angleichung der Warenpreise, nicht nur den Marktkräften überlassen bleibt, sondern auch die Vorschriften des Kapitels V, »Preise«, des Vertrags von Paris in diese Richtung wirken: Diesen Vorschriften zufolge müssen die Produzenten Preistabellen für ihre Erzeugnisse veröffentlichen,<sup>41</sup> welche die Preise entweder frei Fabrik oder, für die deutsche Stahlindustrie, frei Oberhausen oder Essen beziehungsweise für die französische Stahlindustrie frei Thionville, Longwy oder Montmédy angeben. Die veröffentlichten Preise müssen nichtdiskriminierend für Lieferungen an alle Verbraucher in der Gemeinschaft angewendet werden. Abweichungen sind nur dann zulässig, wenn der Lieferant nachweisen kann, daß seinem Abnehmer von einem anderen Erzeuger im Bereich der Gemeinschaft ein günstigeres Angebot vorliegt. Dann kann dieser Lieferant, ohne seine Preistabelle ändern zu müssen, im Einzelfall seinen Preis frachtfrei Bestimmungsstation an den Preis seines Konkurrenten angleichen. Zweck dieser Regelung ist die weitestgehende Markttransparenz,<sup>42</sup> in der Praxis wirkt sie aber als ein Instrument zur Angleichung der Preise. Dadurch kann bei isolierter Betrachtung des Montansektors (das heißt unter der Annahme, die Arbeitskräfte des Montanbereichs seien so spezialisiert, daß eine Zuwanderung von anderen oder Abwanderung in andere Branchen nicht möglich ist) gesagt werden, daß hier die erste Stufe der Faktorpreisangleichung bereits vollzogen ist.

Als eine weitere Besonderheit beim Studium der Sozialharmonisierung im Montanbereich ist zu beachten, daß die Integration in diesem Sektor bereits Anfang der fünfziger Jahre einsetzte, während die globale Integration der betreffenden Volkswirtschaften erst 1958 allmählich begann. Im Sinne der Theorie der Faktorpreisangleichung wäre es daher durchaus denkbar, daß in dieser ersten Phase der Montanunion Länder mit einer größeren Arbeit-Kapital-Relation den Faktor Arbeit weiterhin geringer entlohnen, da diese Teilintegration für eine generelle Angleichung der Faktorpreise nicht ausreicht. Diese These wird vom bedeutendsten Sektor der Montanindustrie, der Eisen- und Stahlerzeugung, bestätigt (Tabelle 4), wo sich in den Jahren vor Beginn des Gemeinsamen Marktes trotz der global beobachteten Harmonisierungstendenzen keine Angleichung der Löhne abzeichnet. Auch hier zeigt sich die stärkste Harmonisierung in der ersten Hälfte der sechziger Jahre, während sich in der Folge die Löhne wieder auseinanderentwickelten.

Auch im Eisenerzbergbau zeigt sich in den Jahren 1954 bis 1958, also jenen der sektoriellen Integration, keinerlei Harmonisierungstendenz. Mit dem Beginn des Gemeinsamen Marktes (1958) setzte eine Harmonisierung



ein, die jedoch — ganz im Gegensatz zur Entwicklung in der Eisen- und Stahlerzeugung — als durchlaufende Tendenz bis zum Ende der sechziger Jahre anhielt; die relative Streuung sank von 37,35 Prozent im Jahre 1958 fast stetig auf 15,18 Prozent im Jahre 1969 (Tabelle 5). Der absolute Abstand Italiens — sonst immer der untere Extremfall — vom EG-Durchschnittslohn wuchs vom Beginn der Montanunion (1954) bis 1969 lediglich auf das 1,17fache und nahm gegenüber dem Beginn des Gemeinsamen Marktes sogar fast um ein Viertel ab; der relative Abstand (in Prozent des EG-Durchschnittes) sank von 1954 beziehungsweise 1958 bis 1969 von 39,3 Prozent beziehungsweise 45,5 Prozent auf 16,3 Prozent. Freilich gibt Tabelle 5 nicht die Entwicklung während der siebziger Jahre wieder, in denen sich ja, wie erinnerlich, Disharmonisierungstendenzen zeigen.

Aus der Entwicklung der Arbeitskosten in den Kohlenbergwerken schließlich kann einzig herausgelesen werden, daß sich gegen Ende der sechziger Jahre die Abstände zwischen den nationalen Lohnniveaus zu vergrößern scheinen, was nicht zuletzt auf die erheblich über (!) das Mittel steigenden Löhne Italiens zurückzuführen ist (Tabelle 6).

3.5. Überlegungen hinsichtlich der Harmonisierung der Ausgaben der einzelnen Mitgliedstaaten für die soziale Sicherheit gehen etwas über den Rahmen einer Untersuchung hinaus, die sich mit den praktischen Auswirkungen der Faktorpreisangleichung beschäftigt. Andererseits kommt aber der Harmonisierung der sozialen Sicherheit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft insofern eine besondere Bedeutung zu, als Artikel 117 des EWG-Vertrags aus dem Wirken des Gemeinsamen Marktes eine Abstimmung der Sozialordnungen erwartet und Artikel 118 der Kommission den Auftrag erteilt, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen, insbesondere auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, zu fördern. Daraus erkennen wir, daß eine Harmonisierung der Sozialvorschriften ein Kernanliegen der Autoren des EWG-Vertrags war, ohne daß diese aber den Gemeinschaftsorganen gleichzeitig auch effektive rechtliche Befugnisse zur Erzwingung dieser Harmonisierung in die Hand gegeben hätten.

Die Entwicklung der Sozialausgaben in Prozent des Bruttonationalproduktes zeigt eine ständig steigende Tendenz (Tabelle 7). Besonders beeindruckend ist dabei die Entwicklung in den Niederlanden, die zu Beginn des Gemeinsamen Marktes prozentuell die geringsten Sozialausgaben aufwiesen, im Jahre 1975 jedoch mit 32,0 Prozent an der Spitze sämtlicher EWG-Länder lagen. Da die Sozialausgaben weniger von der wirtschaftlichen Entwicklung als vielmehr von bewußt gesetzten Rechtsakten abhängen, zeigt deren Streuung mehr oder weniger erratische Schwankungen; dennoch ist es bemerkenswert, daß der höchste Steigerungswert 1975 gemessen wurde, so daß auch hier nicht so ohne weiteres von einer Harmonisierung gesprochen werden kann. Der soziale Fortschritt zeigte sich ferner auch darin, daß der im Genuß der sozialen Sicherheit stehende Personenkreis immer mehr ausgeweitet wurde. Gegenwärtig umfassen die neun Teilbereiche der sozialen Sicherheit (wie sie die Konvention 102 der Internationalen Arbeitsorganisation definiert) freilich noch recht un-



terschiedliche Prozentsätze der Gesamtbevölkerung. Der Trend zur Ausweitung des geschützten Personenkreises ist aber unverkennbar.

1958 beispielsweise kamen 71 Prozent der Belgier, 84 Prozent der Deutschen, 64 Prozent der Franzosen, 74 Prozent der Italiener, 84 Prozent der Luxemburger und 75 Prozent der Niederländer in den Genuß von Sozialversicherungsleistungen in Gestalt einer ärztlichen Betreuung. Durch die Reformen in Belgien, insbesondere aber die 1966 in Frankreich durchgeführte Reform, wodurch die nichtlandwirtschaftlich selbständig Erwerbstätigen in diese Sparte der Sozialversicherung eingeschlossen wurden, stiegen diese Prozentsätze bis 1970 auf 99 Prozent (Belgien), 90 Prozent (BRD), 98 Prozent (Frankreich), 91 Prozent (Italien), 99 Prozent (Luxemburg) und 76 Prozent (Niederlande). Der umfassendste Schutz dürfte in der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung gewährleistet sein, wo ab dem Jahr 1970 sowohl in Belgien als auch in Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden 100 Prozent der zivilen Erwerbspersonen in den Genuß dieser Vorsorge kamen. Jedenfalls ist seit dem Jahr 1958 alljährlich die soziale Sicherheit dadurch ausgeweitet worden, daß irgendeine Personengruppe neu in irgendeinen Teilbereich derselben einbezogen wurde. Dies gilt insbesondere für verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen, die bislang der Sozialversicherung ferngestanden sind, wie gewerblich oder landwirtschaftlich selbständig Erwerbstätige, aber auch für verschiedene marginale Gruppen, wie Lehrlinge, Studenten, Heimarbeiter oder Häftlinge.

Diese unbestreitbare »Harmonisierung nach oben«, die bei den Sozialausgaben zu beobachten ist, entspringt offensichtlich den wachsenden Anforderungen, die an die soziale Sicherheit gestellt werden, wie auch der Forderung nach einem umfassenden Schutz aller Bevölkerungskreise. Bisher war sie aber noch nicht von einer Vereinheitlichung der Struktur der Sozialversicherung begleitet. In den Niederlanden besteht das einheitlichste System der Sozialversicherung, hier wurde im Laufe der letzten Jahre durch Einführung einer Reihe staatlicher Versicherungen versucht, die Unterschiede im Schutz der einzelnen sozio-professionellen Gruppen der Bevölkerung abzubauen. In Belgien und Luxemburg bestehen demgegenüber weitestgehende Unterschiede zwischen den selbständig und den unselbständig Erwerbstätigen und innerhalb der letzteren Gruppe zwischen Arbeitern und Angestellten. Ein ähnliches System besteht auch in Deutschland, wo die selbständig Erwerbstätigen nur sehr langsam in den Genuß der Sozialversicherung kamen und noch kommen (Ausdehnung der Krankenversicherung auf die Landwirte am 10. August und der Pensionsversicherung auf die selbständig Erwerbstätigen am 16. Oktober 1972). Frankreich und Italien schließlich stellen die Rekordhalter bezüglich der Anzahl der einzelnen Versicherungs»regimes« dar. Neben der gesetzlichen sozialen Sicherheit gibt es ferner in den einzelnen Ländern der Gemeinschaft eine unterschiedliche Zahl von Zusatzsystemen, sei es auf nationaler, beruflicher oder betrieblicher Ebene; sie verstärken noch die Unterschiede im System der sozialen Sicherheit zwischen den EG-Staaten, ihre Darstellung würde jedoch über den Rahmen der vorliegenden Untersuchung weit hinausgehen.



Hinsichtlich der Finanzierung der sozialen Sicherheit bestand zwischen den sechs Ländern der ursprünglichen Gemeinschaft von Anfang an eine gewisse globale Einheitlichkeit, da alle ihre Sozialversicherung im wesentlichen auf Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufbauten. Dadurch unterschieden sie sich grundlegend von anderen Ländern wie beispielsweise Großbritannien oder den skandinavischen Staaten. Eine gewisse Harmonisierungstendenz, die über den Rahmen der Sechsergemeinschaft hinausreicht, dürfte aber insofern festzustellen sein, als in allen Staaten die öffentliche Hand einen wachsenden Teil der Finanzierung aus allgemeinen Mitteln übernehmen muß: Waren zu Beginn des Gemeinsamen Marktes nur die Systeme der sozialen Sicherheit Deutschlands, Belgiens und Luxemburgs auf bedeutendere Staatszuschüsse angewiesen (1958 beliefen sich diese auf 19,3 Prozent bis 24,2 Prozent der Gesamteinnahmen), während sich die staatlichen Zuschüsse in Frankreich, Italien und in den Niederlanden in bescheidenem Rahmen hielten (zwischen 7,1 Prozent und 9,8 Prozent), so stiegen diese Werte in der jüngsten Zeit erheblich an; 1972 waren die Sozialversicherungen in Belgien zu 30 Prozent, in Deutschland zu 23 Prozent, in Frankreich zu 16 Prozent, in Italien zu 24 Prozent und in Luxemburg zu 31 Prozent auf staatliche Zuschüsse angewiesen, und nur in den Niederlanden begnügte man sich mit 13 Prozent der Gesamteinnahmen. Infolgedessen kann man nicht mehr gut behaupten, daß das britische System der sozialen Sicherheit, welches 40 Prozent seiner Einnahmen aus Zahlungen der öffentlichen Hand schöpft, grundlegend anders sei; erhebliche Unterschiede bestehen freilich noch gegenüber Irland (68 Prozent aus Zahlungen der öffentlichen Hand) und Dänemark (81 Prozent).

Es muß jedoch abermals betont werden, daß diese Harmonisierungstendenzen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit nicht auf bewußte Aktionen der Gemeinschaftsorgane zurückzuführen sind, die sich im wesentlichen auf eine Ausarbeitung einer einheitlichen Liste der Berufskrankheiten (Amtsblatt Nr. 80 vom 31. August 1962, Seite 2188) sowie auf die einheitliche Festlegung der Voraussetzungen für die Entschädigung im Fall von Berufskrankheiten (Amtsblatt Nr. 147 vom 9. August 1966, Seite 2696) beschränkten. Arbeiten der Dienststellen der Gemeinschaft mit größeren finanziellen Implikationen hingegen, wie beispielsweise hinsichtlich der Definition jener Kinder, die einen Anspruch auf Kinderbeihilfe begründen, lagen und liegen bei der Kommission lange Jahre in der Schublade.

3.6. Zur Frage der wöchentlichen Arbeitszeit sowie der Urlaube und Feiertage können nur sehr unvollkommene Aussagen gemacht werden, da einerseits die diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften entweder einen weiten Rahmen setzen oder beträchtliche Ausnahmen zulassen, andererseits aber die geltenden Tarifverträge, die ein Bild der tatsächlichen Situation bieten würden, noch nicht entsprechend ausgewertet sind: Mit den Arbeiten an einem Europäischen Tarifvertragsarchiv wurde erst in jüngster Zeit begonnen, und da die Tarifverträge nur anlässlich ihrer Erneuerung, Erweiterung oder Änderung erfaßt werden, bedeutet dies, daß erst nach ein-



einhalb bis zwei Jahren ausreichende Information zur Verfügung stehen wird.

Hinsichtlich der wöchentlichen Arbeitszeit (Tabelle 8) zeigt sich das kuriose Phänomen, daß Frankreich, das bereits unter der Volksfrontregierung 1936 die 40-Stunden-Woche eingeführt hatte, durch das Gesetz vom 25. Februar 1946 im Zuge des Nachkriegsaufbaues jedoch Ausnahmen davon zuließ, weiterhin die längste Arbeitszeit aufweist. Dadurch wird aber ein internationaler Vergleich überaus schwierig, denn streng rechtlich gesehen sind die über die 40stündige Arbeitszeit hinaus geleisteten Arbeitsstunden in Frankreich Überstunden, aber infolge der Regelmäßigkeit, mit der sie anfallen, haben sie für den französischen Arbeitnehmer nicht mehr die Bedeutung von Überstunden. Im großen und ganzen kann aber gesagt werden, daß der Trend zur 40-Stunden-Woche deutlich erkennbar ist, sich die einzelnen Mitgliedsländer der EG diesem Ziel jedoch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit nähern.

In der Frage des Erholungsurlaubes und der Feiertage (letztere dürfen gemäß der Konvention Nr. 52 der Internationalen Arbeitsorganisation nicht in die Berechnung des Erholungsurlaubes einbezogen werden) stoßen wir abermals auf das Problem unzureichender Information, da Angaben über die *tatsächlich* genossene Freizeit fehlen; Tabelle 9 weist die in Gesetz oder Tarifvertrag enthaltenen Regelungen aus. Lediglich in Frankreich, wo 1963 im Anschluß an den Tarifvertrag bei Renault ein vierwöchiger Jahresurlaub (zunächst freilich nur für 75 Prozent der Bevölkerung) eingeführt worden ist und wo die einzelnen Tarifverträge keine Abweichungen vorsehen, decken sich gesetzlicher und tatsächlich konsumierter Urlaub. Abweichungen wie Zusatzurlaub für Mütter, welche ihre Kinder selbst erziehen, oder für (insbesondere nordafrikanische) Gastarbeiter können hier unberücksichtigt bleiben. Eine analoge Situation ergab sich ferner lange Zeit in Belgien, auch nachdem mit 1. Jänner 1965 der dreiwöchige Erholungsurlaub eingeführt wurde; nur in letzter Zeit können die Belgier wieder bei ihrem Urlaub variieren (Tabelle 9).

Große Unterschiede bestehen weiterhin bei der zusätzlichen Urlaubsbezahlung. Die für Deutschland angegebenen Werte müssen dahingehend ergänzt werden, daß nicht alle Arbeitnehmer in den Genuß dieser zusätzlichen Entschädigung gekommen sind: 1969 und 1970 waren es etwas weniger als die Hälfte, in den darauffolgenden Jahren ungefähr 60 bis 70 Prozent der Arbeitnehmer; vorher wurde nur ein Lohnausfall, berechnet nach dem Mittel der drei vorangegangenen Monate, abgegolten. Schließlich zeigen sich auch große Unterschiede bei den Feiertagen, wo nationale und religiöse Gewohnheiten weiterhin gegenüber den Harmonisierungstendenzen die Oberhand behalten. Hier kann wohl nicht an eine Harmonisierung gedacht werden.

Allerdings sollen die wöchentliche Arbeitszeit und der bezahlte Jahresurlaub vereinheitlicht werden. Im November 1973 erging ein Vorschlag an den Rat, bis zum 31. Dezember 1975 die 40-Stunden-Woche, soweit möglich verteilt auf fünf Arbeitstage, und bis zum 31. Dezember 1976 einen mindestens vierwöchigen bezahlten Jahresurlaub zu verwirklichen;<sup>43</sup> durch einen Beschluß des Ministerrats vom Juni 1975 wurde die Frist für



die Einführung der 40-Stunden-Woche bei vierwöchigem bezahlten Jahresurlaub bis zum 31. Dezember 1978 erstreckt. Der Ministerrat erließ jedoch nur eine Empfehlung, das heißt, die Mitgliedstaaten sind nicht zur gesetzlichen Durchführung verpflichtet; die Einflußnahme auf die Sozialpartner beispielsweise, die Grundsätze in ihren Kollektivverträgen zu beachten, wird dabei als ausreichend angesehen.

#### 4. Schlußfolgerungen

Alle Folgerungen aus dem Gesagten, mögen sie auch noch so überzeugend und vom Augenschein bestätigt wirken, müssen im Bewußtsein gezogen werden, unter welch restriktiven Bedingungen alle Überlegungen angestellt worden sind. Insbesondere konnten hier integrations-theoretische Überlegungen über Terms-of-Trade-Effekte, über den Einfluß der Integration auf das wirtschaftliche Wachstum, auf die Skalenerträge und die Externalitäten und so weiter nicht angestellt werden, also über wichtige Umstände, die zweifellos einen Einfluß auch auf die Lohnentwicklung ausüben. Vielmehr konzentrierte sich die Studie ausschließlich auf einige statische Aspekte, die nur ein sehr beschränktes Segment der integrationspolitischen Realität widerspiegeln.

Wenn wir uns rückblickend die große Harmonisierungsdebatte der fünfziger Jahre, die auf dem Kongreß der Internationalen Vereinigung für Sozialen Fortschritt im Jahre 1953 eingeleitet wurde<sup>44</sup> und mit dem Ohlin-Bericht<sup>45</sup> ihre perfektteste Aussage erhalten hat, in Erinnerung rufen, so können wir erstens folgern, daß die grundsätzlichen Aussagen aus dieser Zeit weiterhin ihre Gültigkeit besitzen. Wie Ohlin hervorhob, stellen Unterschiede etwa in den Direktlöhnen oder Überstundenbezahlungen lediglich unterschiedliche Präferenzen der einzelnen Gemeinschaften dar; die Harmonisierung eines der drei Faktoren Lohnsatz, Arbeitszeit oder Überstundenentgelt würde das Gleichgewicht zerstören. Aber auch eine Harmonisierung aller drei Faktoren gleichzeitig kann nicht zu einem Gleichgewicht führen, da daneben noch andere Differenzen in den Produktionsmodalitäten der einzelnen Länder bestehen. »Bei ausgeglichenen internationalen Wirtschaftsbeziehungen spiegeln die zwischen einzelnen Ländern bestehenden Unterschiede im allgemeinen Niveau der Löhne (und Soziallasten) in der Regel Produktivitätsunterschiede wider.«<sup>46</sup>

Während Ohlin zum Beweis die Exportmöglichkeiten der Länder mit hohem Lohnniveau anführte, glaubte man einen scheinbaren Gegenbeweis in den dauernden Zahlungsbilanzschwierigkeiten Frankreichs gefunden zu haben. Dieses Argument entkräftete aber Hankel<sup>47</sup> mit dem Hinweis, daß der Grund, weshalb Frankreich ständig die Schutzklauseln gegen die OEEC-Liberalisierung anrufen mußte, weniger in dem hohen Lohnniveau, sondern vielmehr in der ständigen nationalen Überbelastung zu suchen sei.

Zweitens können wir auf alle Fälle folgern, daß auch in einem integrierten Wirtschaftsraum auf eine autonome Sozialpolitik nicht verzichtet zu werden braucht: Die Arbeitnehmer eines bestimmten Landes können weiterhin eine Erhöhung der Sozialleistungen anstreben, während ihre Nachbarn das Ziel in der Erhöhung des Direktlohnes sehen. Aber auch der



Staat kann bestimmte Zielvorstellungen über die Sozialpolitik (zum Beispiel eine Senkung der Geburtenrate) anstreben, während der Nachbarstaat die konträre Vorstellung zu verwirklichen trachtet. In keinem der Fälle kommt es auf die einzelne Soziallast, immer nur auf die Gesamtheit der Soziallasten an. War man sich weitestgehend darüber einig, daß eine soziale Harmonisierung keine Vorbedingung für die wirtschaftliche Integration sei, so herrschte damals aber auch die Auffassung vor, daß von der Tatsache der Integration als solcher bereits eine harmonisierende Wirkung ausgehen müßte. Diese Auffassung scheint heute alles andere als gesichert. Die neuere volkswirtschaftliche Literatur hat glaubhaft dargetan, daß unterschiedliche Produktionsfunktionen in den einzelnen Ländern nicht die Ausnahme, sondern vielmehr die Regel sind und eine De-facto-Harmonisierung sich demzufolge keineswegs zwingend einstellen muß.

Auch aus den Erfahrungen des Gemeinsamen Marktes ergibt sich, daß aus der Integration eine Faktorpreisangleichung erfolgen *kann*, aber nicht erfolgen *muß*, daß sich die Tendenz zur sozialen Harmonisierung, die sich zu Beginn des Gemeinsamen Marktes, teilweise aber auch vorher, manifestiert hatte, seit dem Zeitpunkt der Vollendung der Zollunion wieder umkehrte, und daß gewichtige Ausnahmen die Regeln bestätigen. Als wichtigste dieser Ausnahmen darf Italien angeführt werden, wo eine aktive Gewerkschaftspolitik sektoriell — wir haben dies am Beispiel der Montanindustrie gezeigt — eine Angleichung der Löhne an das europäische Niveau herbeigeführt hat. Die Frage, inwieweit die Gewerkschaften hohe Löhne durchsetzen konnten, weil es sich um leistungsfähige Sektoren handelt, oder inwieweit der Lohndruck Modernisierungen initiiert hat, bleibe im Rahmen dieser Arbeit dahingestellt. Wenn wir uns die obzitierten Überlegungen Hankels zu eigen machen, können wir aber auch nicht a priori annehmen, die Abwertungen der Lira seien durch die hohen Produktionskosten bedingt, zumal sich die Überforderung der italienischen Wirtschaft von der Budgetseite her mit jener Frankreichs vor 1958 durchaus messen kann.



# TABELLENANHANG

Tabelle 1

**Einkommen der unselbständig Erwerbstätigen in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den jeweiligen Preisen und Wechselkursen in Europa**

| Jahr | Deutschland | Frankreich | Italien | Niederlande | Belgien | Luxemburg | gewogenes<br>arith. Mittel | ungewogenes<br>arith. Mittel<br>(ohne Luxembg.) | Streuung<br>(in Prozent)<br>(ohne Luxembg.) | Sigma/M<br>(in Prozent) |
|------|-------------|------------|---------|-------------|---------|-----------|----------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------|
| 1956 | 1277        | 1851       | 914     | 1235        | 1643    | —         | 1370                       | 1384                                            | 524,8                                       | 23,8                    |
| 1957 | 1361        | 1870       | 970     | 1370        | 1762    | —         | 1434                       | 1467                                            | 321,6                                       | 21,9                    |
| 1958 | 1461        | 1906       | 1033    | 1432        | 1846    | —         | 1504                       | 1536                                            | 317,55                                      | 20,7                    |
| 1959 | 1538        | 1788       | 1094    | 1466        | 1864    | —         | 1516                       | 1550                                            | 243,5                                       | 15,7                    |
| 1960 | 1673        | 1912       | 1182    | 1589        | 1991    | 2442      | 1633                       | 1699                                            | 286,4                                       | 15,7                    |
| 1961 | 1915        | 2114       | 1280    | 1776        | 2055    | 2534      | 1817                       | 1828                                            | 277,9                                       | 16,3                    |
| 1962 | 2107        | 2363       | 1456    | 1914        | 2204    | 2649      | 2013                       | 2009                                            | 309,5                                       | 15,4                    |
| 1963 | 2237        | 2639       | 1744    | 2092        | 2381    | 2866      | 2225                       | 2206                                            | 298,5                                       | 13,5                    |
| 1964 | 2423        | 2868       | 1952    | 2437        | 2612    | 3282      | 2444                       | 2457                                            | 299,2                                       | 12,2                    |
| 1965 | 2642        | 3058       | 2111    | 2721        | 2861    | 3444      | 2651                       | 2679                                            | 317,0                                       | 11,8                    |
| 1966 | 2846        | 3258       | 2279    | 3023        | 3117    | 3619      | 2857                       | 2904                                            | 342,2                                       | 11,8                    |
| 1967 | 2948        | 3480       | 2473    | 3303        | 3345    | 3747      | 3031                       | 3112                                            | 366,6                                       | 11,8                    |
| 1968 | 3148        | 3858       | 2658    | 3588        | 3552    | 3955      | 3282                       | 3361                                            | 418,2                                       | 12,4                    |
| 1969 | 3511        | 4169       | 2861    | 4060        | 3844    | 4186      | 3597                       | 3489                                            | 471,0                                       | 12,8                    |
| 1970 | 4345        | 4229       | 3307    | 4572        | 4212    | 4710      | 4084                       | 4133                                            | 436,7                                       | 10,6                    |
| 1971 | 4893        | 4673       | 3755    | 5191        | 4697    | 5144      | 4582                       | 4642                                            | 480,6                                       | 10,4                    |
| 1972 | 5610        | 5168       | 4127    | 6011        | 5490    | 5762      | 5168                       | 5281                                            | 637,0                                       | 12,1                    |
| 1973 | 6660        | 5811       | 4244    | 6951        | 6546    | 6407      | 5865                       | 6042                                            | 975,0                                       | 16,1                    |
| 1974 | 7689        | 6328       | 4659    | 8389        | 7359    | 7849      | 6624                       | 6885                                            | 1296,0                                      | 18,8                    |

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, jeweiliges Heft. Die Angaben für die BRD bis 1959 verstehen sich unter Ausschluß der Werte für Westberlin und die Saar.



Tabelle 2

**Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen je Erwerbstätigen in Europa  
zu den jeweiligen Preisen und Wechselkursen**

| Jahr | Deutschland | Frankreich | Italien | Niederlande | Belgien | Luxemburg | gewogenes<br>arith. Mittel | ungewogenes<br>arith. Mittel<br>(ohne Luxembg.) | Streuung | Sigma/M<br>(in Prozent) |
|------|-------------|------------|---------|-------------|---------|-----------|----------------------------|-------------------------------------------------|----------|-------------------------|
| 1956 | 2046        | 2794       | 1273    | 2083        | 2736    | —         | 2067                       | 2186                                            | 554      | 25,3                    |
| 1957 | 2182        | 2890       | 1361    | 2256        | 2883    | —         | 2182                       | 2314                                            | 563      | 24,3                    |
| 1958 | 2328        | 2993       | 1460    | 2296        | 2937    | —         | 2291                       | 2403                                            | 555      | 23,1                    |
| 1959 | 2512        | 2822       | 1551    | 2426        | 3061    | —         | 2344                       | 2475                                            | 514      | 20,8                    |
| 1960 | 2735        | 3047       | 1678    | 2633        | 3201    | 3833      | 2541                       | 2659                                            | 536      | 20,1                    |
| 1961 | 3095        | 3319       | 1866    | 2851        | 3376    | 3751      | 2814                       | 2901                                            | 555      | 19,1                    |
| 1962 | 3367        | 3693       | 2122    | 3035        | 3554    | 3977      | 3103                       | 3154                                            | 561      | 17,8                    |
| 1963 | 3580        | 4103       | 2467    | 3249        | 3793    | 4212      | 3411                       | 3438                                            | 560      | 16,3                    |
| 1964 | 3922        | 4490       | 2706    | 3757        | 4189    | 4824      | 3753                       | 3813                                            | 607      | 15,9                    |
| 1965 | 4267        | 4867       | 2970    | 4160        | 4551    | 5003      | 4096                       | 4163                                            | 645      | 15,5                    |
| 1966 | 4588        | 5181       | 3263    | 4495        | 4872    | 5185      | 4404                       | 4474                                            | 653      | 14,6                    |
| 1967 | 4754        | 5567       | 3553    | 4947        | 5232    | 5341      | 4696                       | 4811                                            | 686      | 13,7                    |
| 1968 | 5172        | 6112       | 3836    | 5435        | 5604    | 5872      | 5115                       | 5232                                            | 762      | 14,6                    |
| 1969 | 5788        | 6565       | 4203    | 6054        | 6119    | 6769      | 5621                       | 5745                                            | 802      | 14,0                    |
| 1970 | 6978        | 6744       | 4709    | 6740        | 6712    | 7763      | 6297                       | 6377                                            | 839      | 13,2                    |
| 1971 | 7735        | 7463       | 5108    | 7588        | 7265    | 7698      | 6947                       | 7032                                            | 974      | 13,8                    |
| 1972 | 8863        | 8314       | 5597    | 8938        | 8311    | 8468      | 7851                       | 8005                                            | 1233     | 15,4                    |
| 1973 | 10358       | 9313       | 5643    | 10206       | 9353    | 9931      | 8799                       | 8880                                            | 1715     | 19,3                    |
| 1974 | 11660       | 9836       | 6043    | 11826       | 10995   | 11307     | 9658                       | 10072                                           | 2133     | 19,9                    |

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, jeweiliges Heft. Die Angaben für die BRD bis 1959 verstehen sich unter Ausschluß der Werte für Westberlin und die Saar.



Tabelle 3  
Stundenlohn für Arbeiter in der Industrie

| Jahr                    | BRD   |        | Frankreich |        | Italien |        | NL    |        | Belgien | Luxem-<br>burg | arith. Mittel<br>(ohne<br>Luxemburg) | Streuung<br>(ohne<br>Luxemburg) | Sigma/M<br>(in Prozent) |
|-------------------------|-------|--------|------------|--------|---------|--------|-------|--------|---------|----------------|--------------------------------------|---------------------------------|-------------------------|
|                         | DM    | Fb     | Ffr        | Fb     | Lir     | Fb     | Fl    | Fb     | Fb      | Fb             |                                      |                                 |                         |
| URPRODUKTION            |       |        |            |        |         |        |       |        |         |                |                                      |                                 |                         |
| 1966                    | 7,85  | 97,86  | 10,24      | 103,83 | 1028    | 82,03  | 7,83  | 107,90 | 96,72   | 119,82         | 97,67                                | 8,81                            | 9,02                    |
| 1969                    | 9,55  | 121,27 | 13,21      | 127,52 | 1300    | 103,97 | 9,87  | 136,26 | 117,79  | 132,08         | 121,36                               | 10,725                          | 8,83                    |
| 1971                    | 12,50 | 170,00 | 16,00      | 144,00 | 1930    | 152,00 | 12,60 | 174,00 | 162,00  | 161,00         | 160,40                               | 12,69                           | 7,91                    |
| 1972                    | 14,32 | 109,19 | 17,57      | 153,88 | 2088    | 160,97 | —     | —      | 180,43  | 176,76         | —                                    | —                               | —                       |
| VERARBEITENDE INDUSTRIE |       |        |            |        |         |        |       |        |         |                |                                      |                                 |                         |
| 1966                    | 6,24  | 77,81  | 6,55       | 66,42  | 789     | 62,96  | 5,14  | 70,84  | 73,50   | 90,36          | 70,31                                | 5,21                            | 7,41                    |
| 1969                    | 7,78  | 98,60  | 8,64       | 83,33  | 998     | 79,63  | 6,92  | 95,61  | 94,37   | 110,73         | 90,31                                | 7,43                            | 8,23                    |
| 1971                    | 10,10 | 138,00 | 11,00      | 99,00  | 1430    | 114,00 | 8,10  | 125,00 | 124,00  | 136,00         | 120,00                               | 12,97                           | 10,81                   |
| 1972                    | 11,19 | 155,62 | 12,21      | 103,96 | 1588    | 122,27 | —     | —      | 146,25  | 155,31         | —                                    | —                               | —                       |
| BAUWIRTSCHAFT           |       |        |            |        |         |        |       |        |         |                |                                      |                                 |                         |
| 1966                    | 7,07  | 88,05  | 6,73       | 68,27  | 803     | 84,07  | 6,17  | 85,06  | 82,40   | 62,24          | 77,58                                | 9,58                            | 12,35                   |
| 1969                    | 8,26  | 104,90 | 8,78       | 94,63  | 961     | 78,89  | 7,70  | 108,32 | 103,54  | 77,90          | 95,26                                | 12,12                           | 12,72                   |
| 1971                    | 10,90 | 149,00 | 10,80      | 97,00  | 1310    | 105,00 | 10,70 | 148,00 | 136,00  | 94,00          | 127,00                               | 21,59                           | 17,00                   |
| 1972                    | 12,36 | 171,98 | 11,84      | 103,71 | 1447    | 111,59 | —     | —      | 162,53  | 108,06         | —                                    | —                               | —                       |
| INDUSTRIE INSGESAMT     |       |        |            |        |         |        |       |        |         |                |                                      |                                 |                         |
| 1966                    | 6,45  | 80,31  | 6,76       | 68,56  | 793     | 63,30  | 5,40  | 74,37  | 76,32   | 87,56          | 72,57                                | 5,99                            | 8,25                    |
| 1969                    | 7,89  | 100,17 | 8,84       | 85,29  | 996     | 79,71  | 7,10  | 98,07  | 96,77   | 106,36         | 92,00                                | 8,01                            | 8,70                    |
| 1971                    | 10,30 | 141,00 | 11,10      | 100,00 | 1420    | 113,00 | 9,40  | 130,00 | 127,00  | 129,00         | 122,20                               | 14,41                           | 11,79                   |
| 1972                    | 11,45 | 159,23 | 12,28      | 107,59 | 1680    | 121,80 | —     | —      | 146,64  | 147,26         | —                                    | —                               | —                       |

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Statistiques de base de la Communauté, 1973—1974.



Tabelle 4

**Arbeitskosten je Stunde für Arbeiter in der Eisen- und Stahlindustrie  
(Stundenlohn in belgischen Franken)**

| Jahr | Deutschland | Frankreich | Italien | Niederlande | Belgien | Luxemburg | ungewogenes<br>arith. Mittel | Varianz   | Streuung | Sigma/M<br>(in Prozent) |
|------|-------------|------------|---------|-------------|---------|-----------|------------------------------|-----------|----------|-------------------------|
| 1954 | 37,67       | 37,40      | 34,01   | 31,72       | 41,45   | 47,25     | 38,29                        | 25.4894   | 5,05     | 13,18                   |
| 1955 | 41,34       | 42,19      | 34,75   | 37,24       | 44,34   | 50,97     | 41,80                        | 26.9000   | 5,19     | 12,42                   |
| 1956 | 45,25       | 47,57      | 39,18   | 41,04       | 49,14   | 57,41     | 46,60                        | 35.3402   | 5,94     | 12,75                   |
| 1957 | 50,57       | 48,36      | 40,27   | 45,05       | 54,09   | 64,08     | 50,40                        | 53.7781   | 7,33     | 14,58                   |
| 1958 | 52,88       | 49,76      | 42,97   | 47,31       | 54,61   | 65,88     | 52,23                        | 51.4190   | 7,17     | 13,73                   |
| 1959 | 56,10       | 46,69      | 45,35   | 47,96       | 56,25   | 65,65     | 52,83                        | 31.7387   | 5,66     | 17,66                   |
| 1960 | 60,65       | 49,48      | 48,99   | 54,49       | 60,83   | 70,31     | 57,43                        | 54.9116   | 7,41     | 12,88                   |
| 1961 | 68,13       | 55,49      | 52,29   | 69,76       | 62,93   | 73,72     | 65,72                        | 59.1553   | 7,61     | 12,97                   |
| 1962 | 75,11       | 59,95      | 60,85   | 73,36       | 66,57   | 74,71     | 68,37                        | 40.2012   | 6,34     | 9,25                    |
| 1963 | 79,27       | 66,06      | 71,68   | 78,97       | 72,47   | 80,96     | 74,72                        | 31.0808   | 5,57     | 7,45                    |
| 1964 | 84,29       | 69,70      | 78,68   | 87,28       | 81,19   | 86,23     | 81,23                        | 35.0685   | 5,97     | 7,29                    |
| 1965 | 90,44       | 73,86      | 80,44   | 97,81       | 91,28   | 97,34     | 88,53                        | 75.9337   | 8,71     | 9,81                    |
| 1966 | 95,38       | 77,98      | 84,71   | 107,37      | 99,38   | 102,92    | 94,62                        | 104.9642  | 10,21    | 10,82                   |
| 1967 | 98,64       | 82,73      | 91,88   | 116,54      | 106,02  | 105,25    | 100,18                       | 117.2040  | 10,85    | 10,81                   |
| 1968 | 104,81      | 91,96      | 96,93   | 127,03      | 113,67  | 118,01    | 108,73                       | 146.8817  | 12,11    | 12,09                   |
| 1969 | 118,60      | 97,99      | 106,75  | 140,28      | 124,38  | 124,38    | 118,40                       | 184.2975  | 13,57    | 11,43                   |
| 1970 | 153,72      | 103,94     | 131,51  | 159,24      | 139,40  | 151,25    | 139,84                       | 342.4325  | 18,52    | 13,24                   |
| 1971 | 174,44      | 118,92     | 148,66  | 177,59      | 160,24  | 158,96    | 156,47                       | 376.7311  | 19,41    | 12,40                   |
| 1972 | 222,19      | 156,93     | 166,54  | 240,01      | 221,14  | 198,17    | 200,83                       | 1020.2823 | 31,90    | 15,90                   |

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Jahrbuch der Sozialstatistik, 1972, Tabelle IV/10, Seite 237, sowie die Gemeinschaftserhebung über die Arbeitskosten in der Industrie 1972 im Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften, Sozialstatistik, Heft 4/1974.



Tabelle 5

**Arbeitskosten je Stunde für Arbeiter im Eisenerzbergbau  
(Stundenlohn in belgischen Franken)**

| Jahr | Deutschland | Frankreich | Italien | Niederlande | Belgien | Luxemburg | ungewogenes<br>arith. Mittel | Varianz  | Streuung | Sigma/M<br>(in Prozent) |
|------|-------------|------------|---------|-------------|---------|-----------|------------------------------|----------|----------|-------------------------|
| 1954 | 31,54       | 61,53      | 28,31   | —           | —       | 66,24     | 46,65                        | 282.9175 | 16,82    | 36,06                   |
| 1955 | 34,53       | 70,05      | 29,35   | —           | —       | 68,07     | 50,50                        | 348.3177 | 18,66    | 37,00                   |
| 1956 | 37,44       | 81,19      | 30,49   | —           | —       | 76,49     | 56,15                        | 512.3042 | 22,63    | 40,30                   |
| 1957 | 41,94       | 84,34      | 31,93   | —           | —       | 82,42     | 60,15                        | 552.5437 | 23,50    | 39,07                   |
| 1958 | 44,76       | 85,33      | 33,91   | —           | —       | 84,69     | 62,18                        | 536.9848 | 23,16    | 37,25                   |
| 1959 | 46,30       | 76,84      | 35,67   | —           | —       | 84,69     | 60,35                        | 417.4395 | 20,43    | 33,56                   |
| 1960 | 51,64       | 82,65      | 40,07   | —           | —       | 88,60     | 65,29                        | 375.4591 | 19,42    | 29,50                   |
| 1961 | 60,38       | 91,61      | 41,31   | —           | —       | 93,24     | 21,53                        | 478.6183 | 21,06    | 39,52                   |
| 1962 | 85,14       | 100,69     | 50,41   | —           | —       | 93,91     | 77,54                        | 423.4240 | 20,57    | 25,53                   |
| 1963 | 73,63       | 115,46     | 69,13   | —           | —       | 98,83     | 85,31                        | 355.3289 | 18,85    | 21,11                   |
| 1964 | 74,41       | 117,52     | 81,36   | —           | —       | 104,07    | 94,84                        | 299.4215 | 17,30    | 18,34                   |
| 1965 | 81,71       | 123,30     | 86,07   | —           | —       | 118,45    | 102,38                       | 347.2891 | 18,63    | 18,20                   |
| 1966 | 87,48       | 130,31     | 89,27   | —           | —       | 130,13    | 104,30                       | 438.1556 | 20,93    | 19,15                   |
| 1967 | 91,02       | 142,18     | 99,66   | —           | —       | 123,28    | 114,03                       | 403.4855 | 20,08    | 17,61                   |
| 1968 | 97,22       | 161,14     | 103,44  | —           | —       | 133,93    | 121,43                       | 427.1746 | 22,07    | 18,17                   |
| 1969 | 113,67      | 165,33     | 109,68  | —           | —       | 145,35    | 130,96                       | 390.0679 | 19,75    | 15,08                   |
| 1972 | 186,03      | 182,90     | 178,69  | —           | —       | 200,45    | 187,02                       | 66.9271  | 8,18     | 4,37                    |

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Jahrbuch der Sozialstatistik, 1972, Tabelle IV/10, Seite 237.



Tabelle 6

**Arbeitskosten je Stunde für Arbeiter in den Kohlenbergwerken  
(Stundenlohn in belgischen Franken)**

| Jahr | Deutschland | Frankreich | Italien | Niederlande | Belgien | Luxemburg | arith. Mittel | Varianz   | Streuung | Sigma/M<br>(in Prozent) |
|------|-------------|------------|---------|-------------|---------|-----------|---------------|-----------|----------|-------------------------|
| 1954 | 41,39       | 50,60      | 28,67   | 39,99       | 43,05   | —         | 40,74         | 49.8456   | 7,06     | 17,53                   |
| 1955 | 44,91       | 56,04      | 31,75   | 41,23       | 44,65   | —         | 44,30         | 59.1435   | 7,14     | 13,56                   |
| 1956 | 47,72       | 62,09      | 34,73   | 48,51       | 47,55   | —         | 48,12         | 75.0174   | 8,67     | 13,02                   |
| 1957 | 53,24       | 67,12      | 36,52   | 55,84       | 56,91   | —         | 53,95         | 98.0183   | 9,90     | 18,35                   |
| 1958 | 57,94       | 66,94      | 40,44   | 58,69       | 59,06   | —         | 56,61         | 76.0551   | 8,72     | 15,40                   |
| 1959 | 61,35       | 61,72      | 40,62   | 58,98       | 58,25   | —         | 56,18         | 62.3318   | 7,84     | 14,39                   |
| 1960 | 64,88       | 66,81      | 44,89   | 63,25       | 59,75   | —         | 59,42         | 61.8185   | 7,85     | 13,10                   |
| 1961 | 74,36       | 74,73      | 48,79   | 71,25       | 61,95   | —         | 66,22         | 90.5825   | 9,51     | 14,51                   |
| 1962 | 81,74       | 81,69      | 53,83   | 78,62       | 67,55   | —         | 74,39         | 116.0573  | 10,77    | 14,44                   |
| 1963 | 91,18       | 94,25      | 67,85   | 85,10       | 76,17   | —         | 81,41         | 108.4817  | 10,41    | 12,33                   |
| 1964 | 88,71       | 93,26      | 77,07   | 96,82       | 84,43   | —         | 88,26         | 48.0522   | 6,93     | 7,35                    |
| 1965 | 98,10       | 98,39      | 75,63   | 103,02      | 91,74   | —         | 93,48         | 93.5652   | 9,66     | 10,32                   |
| 1966 | 102,78      | 103,86     | 102,03  | 110,54      | 98,37   | —         | 103,52        | 15.7372   | 3,97     | 3,25                    |
| 1967 | 109,90      | 112,66     | 156,52  | 120,20      | 103,88  | —         | 120,63        | 349.4787  | 18,69    | 15,37                   |
| 1968 | 110,71      | 126,92     | 169,07  | 127,99      | 109,98  | —         | 128,43        | 461.4428  | 21,48    | 16,65                   |
| 1969 | 128,26      | 129,08     | 178,03  | 142,00      | 120,72  | —         | 139,62        | 415.6667  | 20,38    | 14,62                   |
| 1972 | 213,83      | 157,22     | 313,94  | —           | 187,31  | —         | 218,08        | 2771.5868 | 52,64    | 24,14                   |

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Jahrbuch der Sozialstatistik, 1972, Tabelle IV/10, Seite 237, sowie Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Sozialstatistik Heft 4/1974, S. 21.



Tabelle 7

# Sozialausgaben der EWG-Länder in Prozent des Bruttonationalprodukts zu Marktpreisen

| Jahr | Deutschland | Frankreich | Italien | Niederlande | Belgien | Luxemburg | ungewogenes<br>arith. Mittel | Varianz | Streuung |
|------|-------------|------------|---------|-------------|---------|-----------|------------------------------|---------|----------|
| 1962 | 17,5        | 16,3       | 14,3    | 13,8        | 15,5    | 15,7      | 15,5                         | 1,10    | 1,049    |
| 1963 | 17,7        | 17,2       | 15,1    | 15,5        | 15,7    | 16,0      | 16,2                         | 0,87    | 0,933    |
| 1964 | 17,8        | 17,4       | 15,5    | 15,8        | 14,9    | 16,2      | 16,3                         | 1,10    | 1,049    |
| 1965 | 18,2        | 17,9       | 17,4    | 16,9        | 16,3    | 17,1      | 17,3                         | 0,40    | 0,632    |
| 1966 | 18,7        | 18,2       | 18,1    | 18,2        | 16,5    | 17,6      | 17,9                         | 0,48    | 0,693    |
| 1967 | 20,2        | 18,4       | 17,8    | 18,9        | 16,9    | 19,3      | 18,6                         | 1,12    | 1,058    |
| 1968 | 20,2        | 18,6       | 18,9    | 19,3        | 17,8    | 18,8      | 18,9                         | 0,53    | 0,728    |
| 1969 | 19,8        | 18,3       | 18,9    | 19,9        | 17,8    | 17,7      | 18,7                         | 0,76    | 0,872    |
| 1970 | 20,3        | 18,3       | 18,7    | 20,4        | 18,0    | 17,2      | 18,8                         | 0,43    | 0,656    |
| 1971 | 21,2        | 18,5       | 20,1    | 21,6        | 18,4    | 19,1      | 19,8                         | 1,57    | 1,253    |
| 1972 | 22,1        | 18,7       | 22,4    | 22,7        | 19,2    | 20,0      | 20,8                         | 0,37    | 0,608    |
| 1975 | 26,3        | 21,2       | 24,2    | 28,0        | 23,0    | 25,3      | 24,7                         | 4,87    | 2,207    |

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Sozialstatistik, 1962—1970, Heft 2/1972, aktualisiert durch die Sozialkonten im Anhang zum Bericht über die soziale Lage der Gemeinschaft, Anlage zum jeweiligen Gesamtbericht. Ab 1970 wurde eine Neuberechnung durchgeführt, wodurch die Kohärenz der Zeitreihen unterbrochen wurde, was jedoch auf die Aussagen über die Harmonisierung keinen Einfluß hat. Dasselbe gilt für die Daten für 1975 (entnommen dem »Premier Budget Social Européen Révisé«, Com [76] 201 final).



Tabelle 8  
Wöchentliche Arbeitszeit

| Jahr                                                           | Belgien | Deutschland          | Frankreich | Italien | Luxemburg | Niederlande                          | zusammen | ungewogenes<br>arith. Mittel | Varianz | Streuung |
|----------------------------------------------------------------|---------|----------------------|------------|---------|-----------|--------------------------------------|----------|------------------------------|---------|----------|
| 1. Tarifliche Arbeitszeit der Industriearbeiter im allgemeinen |         |                      |            |         |           |                                      |          |                              |         |          |
| 1958                                                           | 45—47   | 44—45                | —          | 48      | 48        | 48                                   | 44—48    | —                            | —       | —        |
| 1969                                                           | 43—44   | 40—41 <sup>1/2</sup> | —          | 42—44   | 42—44     | 43 <sup>1/2</sup>                    | 40—44    | —                            | —       | —        |
| 1970                                                           | 42—44   | 40—41                | —          | 42—44   | 41—44     | 42 <sup>1/2</sup> —43 <sup>3/4</sup> | 40—44    | —                            | —       | —        |
| 1971                                                           | 42—44   | 40—41                | —          | 40—43   | 41—44     | 42 <sup>1/2</sup> —43 <sup>3/4</sup> | 40—44    | —                            | —       | —        |
| 1972                                                           | 41—42   | 40                   | —          | 40—42   | 40—44     | 41 <sup>1/4</sup> —42 <sup>1/2</sup> | 40—44    | —                            | —       | —        |
| 1973                                                           | 40—42   | 40                   | —          | 40      | 40—44     | 40—42 <sup>1/2</sup>                 | 40—44    | —                            | —       | —        |
| 1974                                                           | 40—41*  | 40                   | —          | 40      | 40—44     | 40—42 <sup>1/2</sup>                 | 40—44    | —                            | —       | —        |

\* außer Bergwerke

|                                                 |      |      |      |      |      |      |   |      |      |       |
|-------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|---|------|------|-------|
| 2. Angebotene Arbeitszeit der Industriearbeiter |      |      |      |      |      |      |   |      |      |       |
| 1967                                            | 43,9 | 42,6 | 46,5 | 44,3 | 45,9 | 45,3 | — | 44,7 | 1,51 | 1,23  |
| 1968                                            | 43,8 | 43,5 | 46,4 | 44,5 | 45,3 | 45,3 | — | 44,8 | 0,97 | 0,985 |
| 1969                                            | 43,7 | 44,2 | 46,1 | 43,6 | 45,2 | 45,1 | — | 44,6 | 0,80 | 0,895 |
| 1970                                            | 42,9 | 44,1 | 45,8 | 42,5 | 45,1 | 44,3 | — | 44,1 | 1,32 | 1,15  |
| 1971                                            | 42,4 | 43,3 | 45,4 | 42,1 | 44,5 | 43,9 | — | 43,6 | 1,25 | 1,12  |
| 1972                                            | 41,7 | 43,2 | 45,0 | 41,9 | 43,8 | 43,4 | — | 43,1 | 1,27 | 1,13  |
| 1973                                            | 41,0 | 42,9 | 44,4 | 41,8 | 43,7 | 45,0 | — | 42,8 | 1,28 | 1,13  |

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Sozialstatistik, Heft 1/1973, sowie Berichte über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahre 1973, Anlagen zum siebenten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften.



Tabelle 9  
Urlaub und Feiertage

|                                                      | Jahr | Belgien | Deutschland | Frankreich | Italien | Luxemburg | Niederlande                        |
|------------------------------------------------------|------|---------|-------------|------------|---------|-----------|------------------------------------|
| 1. URLAUB                                            |      |         |             |            |         |           |                                    |
| a) Gesetzlicher Grundurlaub für Erwachsene           | 1958 | 12      | 12          | 18         | —       | 8—18      | —                                  |
|                                                      | 1969 | 18      | 15—18       | 24         | —       | 18—24     | 10—12                              |
|                                                      | 1970 | 18      | 15—18       | 24         | —       | 18—24     | 10—12                              |
|                                                      | 1971 | 18      | 15—18       | 24         | 12      | 18—24     | 12 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> —15 |
|                                                      | 1972 | 18      | 15—18       | 24         | 12      | 18—24     | 15—18                              |
|                                                      | 1973 | 18      | 15—18       | 24         | 12      | 18—24     | 15—18                              |
| b) Tariflicher Grundurlaub für Erwachsene            | 1958 | 12      | 12—18       | 18         | 12      | 8—18      | 12—15                              |
|                                                      | 1969 | 18      | 16—24       | 24         | 12—14   | 18—24     | 15—16                              |
|                                                      | 1970 | 18      | 16—24       | 24         | 12—15   | 18—24     | 15—18                              |
|                                                      | 1971 | 18      | 16—24       | 24         | 13—18   | 18—24     | 15—19                              |
|                                                      | 1972 | 20      | 17—24       | 24         | 13—18   | 18—24     | 16—20                              |
|                                                      | 1973 | 20—22   | 18—24       | 24         | 14—20   | 18—24     | 17—20                              |
| c) Zusätzliche Urlaubsbezahlung                      | 1958 | 6       | —           | —          | —       | —         | 6—12 Tage                          |
|                                                      | 1969 | 18      | Tageslöhne  | 10—30%     | —       | —         | 6 %                                |
|                                                      | 1970 | 18      |             | 15—30%     | —       | —         | 6 %                                |
|                                                      | 1971 | 18      |             | 25—30%     | —       | —         | 6 %                                |
|                                                      | 1972 | 18      |             | 25—30%     | —       | —         | 6 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> %    |
|                                                      | 1973 | 18      |             | 25—40%     | 25—50%  | —         | —                                  |
| 2. FEIERTAGE                                         |      |         |             |            |         |           |                                    |
| a) Gesetzliche arbeitsfreie bezahlte Feiertage       | 1958 | 10      | 10—13       | 1          | 16      | 10        | —                                  |
|                                                      | 1970 | 10      | 10—13       | 1          | 16      | 10        | —                                  |
|                                                      | 1971 | 10      | 10—13       | 1          | 16      | 10        | —                                  |
|                                                      | 1972 | 10      | 10—13       | 1          | 16      | 10        | —                                  |
|                                                      | 1973 | 10      | 10—13       | 1          | 16      | 10        | —                                  |
| b) Gesetzliche und tarifliche arbeitsfreie Feiertage | 1958 | 10      | 10—13       | 4—7        | 17      | 10        | 7                                  |
|                                                      | 1970 | 10      | 10—13       | 8—10       | 17      | 10        | 7                                  |
|                                                      | 1971 | 10      | 10—13       | 8—10       | 17      | 10        | 7                                  |
|                                                      | 1972 | 10      | 10—13       | 8—10       | 17—18   | 10        | 7                                  |
|                                                      | 1973 | 10      | 10—13       | 8—10       | 17—18   | 10        | 7                                  |

Quelle: Annex zum Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahre 1973, Anlage zum Siebenten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften.



## ANMERKUNGEN

- 1 G. Lyon-Caen, *L'harmonisation sociale dans la CEE*, in: »L'harmonisation dans la Communauté« (Institut d'Etudes européennes), Bruxelles 1968.  
G. Lyon-Caen und J. Ribettes-Tillhet, *Droit du Travail et politique sociale dans la CEE*, »Jurisclasseur International«, Heft 164 L.
- 2 J. J. Ribas, *La politique sociale des Communautés Européennes*, Paris 1969, S. 391 ff.  
J. J. Ribas und J. Hasse, *Les actions de la Communauté dans le domaine de la Sécurité sociale et le budget social européen*, in: »Droit Social« (Sonderausgabe), Nr. 11, November 1971.
- 3 Vgl. Marc Ouin, *L'OECE et le Marché Commun*, S. 21 ff., der die De-facto-Harmonisierung der Löhne in der Zollunion der Benelux-Länder analysiert.
- 4 Memorandum der Benelux-Länder, in I.R.I. (Institut des Relations Internationales), *Chronique de Politique Etrangère*, 1955, S. 523—526.
- 5 Vgl. die Rede Spaaks vor der Beratenden Versammlung des Europarates, in: *Official Report of Debates*, 1955, Bd. III, S. 616.
- 6 Baron Snoy et d'Oppuers in I.R.R.I. (Institut Royal des Relations Internationales), *Chronique de Politique Etrangère*, 1959, S. 594 f.
- 7 Report on the Possibility of Creating a Free Trade Area in Europe (Jänner 1957).
- 8 *Negotiations for a European Free Trade Area*, Cmnd. 648, Jänner 1959, S. 10 ff.
- 9 Comité Intergouvernemental sur l'Etablissement d'une Zone de Libre Echange — Memorandum de la Communauté Economique Européenne, OECE, Dokument CIG (58) 60, Oktober 1958, S. 11.
- 10 Entwurf für einen Beschluß des Rates S/191/1/65 (A 17 rev. 1) (Entwurf eines Mandates für die Eröffnung der Verhandlungen mit Österreich in der im Anschluß an die Tagung des Ausschusses der ständigen Vertreter vom 1. März 1965 geänderten Fassung).
- 11 W. Melis, *Harmonisierungsfragen eines Arrangements Österreich—EWG*, in »Wirtschaftspolitische Blätter«, 2/66, S. 150 ff.
- 11a Hier der Wortlaut des Art. 26: »Bei ernststen Störungen in einem Wirtschaftszweig oder bei Schwierigkeiten, die regional zu einer schwerwiegenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage führen können, kann die betroffene Vertragspartei gemäß den in Art. 27 festgelegten Voraussetzungen und Verfahren geeignete Maßnahmen treffen.«
- 12 R. A. Easterlin, *Long term Regional Income Changes: Some Suggested Factors*, Regional Science Association, Papers and Proceedings, Bd. IV, 1958.
- 13 Vgl. Baumgartner, *Organisationsformen der internationalen Verwaltungszusammenarbeit unter dem Gesichtspunkt der einzelstaatlichen Handelsfreiheit*, in: »Zukunftsaufgaben in Wirtschaft und Gesellschaft«, Festschrift der Hochschule St. Gallen, S. 284, der darauf hinweist, daß die zur Zeit des Anschlusses Liechtensteins an das Schweizerische Zollgebiet übernommenen Gesetze ein Vierteljahrhundert später, nämlich 1949, auf das Vierfache angewachsen sind.
- 14 G. C. Bjork, *Regional adjustment to economic growth: The United States 1880 to 1950*, »Oxford Economic Papers«, Nr. 1, 1968.
- 15 E. Heckscher, *The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income*, in »Readings in the Theory of International Trade«, 1949, S. 272 ff., sowie Ohlin, *Inter-regional and International Trade*, 1933.
- 16 P. A. Samuelson, *International Trade and the Equalization of Factor Prices*, in: »Economic Journal«, Juni 1948, S. 163 ff.; derselbe, *Prices of Factors and Goods in General Equilibrium*, in »Review of Economic Studies«, Nr. 1, 1953/54, S. 1 ff.
- 17 B. Ohlin, a. a. O.
- 18 G. Myrdal, *Economic Theory and Under-Developed Regions*, London 1957.
- 19 W. Leontief, *Domestic Production and Foreign Trade; the American Capital Position Re-examined*, Proceedings of the American Philosophical Society, September 1953, S. 332 ff.; derselbe, *Factor Proportions and the Structure of American Trade: Further Theoretical and Empirical Analysis*, »Review of Economics and Statistics«, November 1956, S. 386 ff.



- 20 Es darf in diesem Zusammenhang auf die umfassende Darstellung von J. S. Chipman, *A Survey of the Theory of International Trade: Part 3, the Modern Theory*, »Econometrica«, Jänner 1966, S. 52 ff., verwiesen werden.
- 21 In seinem Werk aus 1956 (s. o.), aber auch in seiner *Reply*, »Review of Economics and Statistics«, Februar 1958, S. 119 ff., und in *An International Comparison of Factor Costs and Factor Use*, »American Economic Review«, Juni 1964, S. 335 ff.
- 22 B. Balassa, *The Factor-Price Equalization Controversy*, in »Weltwirtschaftliches Archiv«, 1961, Nr. 1.
- 23 Eine Funktion  $y = f(x_1, x_2, \dots, x_n)$  ist dann linear-homogen, wenn  $f(\lambda x_1, \lambda x_2, \dots, \lambda x_n) = \lambda f(x_1, x_2, \dots, x_n)$ . Anders ausgedrückt: Wenn in einer Volkswirtschaft gleichzeitig der Einsatz von Boden, Kapital und Arbeit verdoppelt, verdreifacht, ... usw. wird, muß dies zu einer Verdoppelung, Verdreifachung, ... usw. des Gesamtprodukts führen.
- 24 So H. S. Houthakker, *Some Problems in the International Comparison of Consumption Patterns*, in: R. Mossé (Hrsg.), *L'évaluation et le rôle des besoins de biens de consommation dans les divers régimes économiques*, 1963, S. 89 ff., der sein Hauptaugenmerk Unterschieden in den Konsumfunktionen zuwendet, und T. Watanabe, *A Test of the Constancy of Input-Output-Coefficients among Countries*, »International Economic Review« 2/1961, S. 340 ff.
- 25 R. Vernon, *International Investment and International Trade in the Product Cycle*, »Quarterly Journal of Economics«, Mai 1966.
- 26 Bezüglich der Details darf auf folgende Arbeiten verwiesen werden: R. Vernon (Ed.), *The Technology Factor in International Trade*, 1970, insbesondere der Beitrag von W. Jones, *The Role of Technology in the Theory of International Trade*; derselbe, *Trade, Balance of Payments and Growth*, North Holland, 1971, insbesondere der Beitrag von J. Chipman, *International Trade and Factor Mobility*; W. Gruber, D. Mehta, R. Vernon, *The R & D Factor in International Trade, and International Investment of United States Industries*, »Journal of Political Economy«, Feber 1967; D. S. R. Leighton, *The Internationalization of American Business — The Third Industrial Revolution*, »Journal of Marketing«, Juli 1970; S. E. Rolfe, *The Multinational Corporation in the World Economy: Direct Investment in Perspective*, Praeger, 1970; D. D. Purvis, *Technology, Trade and Factor Mobility*, »The Economic Journal«, September 1972; sowie der knappe, aber brillante Beitrag von Inada und Kemp, *International Capital Movements and the Theory of International Trade*, »Quarterly Journal of Economics«, August 1969.
- 27 Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften SEK (73) 3000 endgültig vom 18. Juli 1973, KOM (73) 1927 endgültig vom 14. November 1973 und SEK (74) 2721 endgültig vom 17. Juli 1974.
- 28 Seidl-Hohenveldern, *Harmonization of Legislation in the Common Market and the Heritage of the Common Law*, »Journal of Business Law« 1962, S. 247 ff.; Beitzke, *Probleme der Privatrechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, »Zeitschrift für Rechtsvergleichung«, Bd. 5 (1964), S. 80 ff.; Everling, *Die Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf dem Gebiete des Niederlassungsrechts, Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts*, »Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht« (ZHR), Beiheft 29, 1965, Seite 60 (64); Lutter, *Die Angleichung des Gesellschaftsrechts nach dem EWG-Vertrag*, »Neue Juristische Wochenschrift« (NJW), 19. Jg. (1966), S. 273, 275, 277; Aubin, *Zum Aufbau des Tatbestandes in Art. 101 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Festschrift für Otto Riese, 1964, S. 253.
- 29 Knolle, *Die Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Bundesarbeitsblatt 1965, S. 856; Steindorff, *Der Gleichheitssatz im Wirtschaftsrecht des Gemeinsamen Marktes*, 1965, S. 23; Dörr, *Harmonisierung der Sicherheitsanforderungen im Rahmen der EWG*, Verhandlungen der Deutschen Gesellschaft für Arbeitsschutz, Bd. 9 (1966).
- 30 Lecourt und Chevallier, *Chances et malchances de l'harmonisation des législations européennes*, Recueil Dalloz 1963, Chronique, S. 273 ff.
- 31 Der »Steuerstreit der Montanunion« wurde schließlich von der Hohen Behörde im Sinne des Gutachtens Tinbergens entschieden (Entscheidung Nr. 30/53 vom 2. Mai



- 1953, Amtsblatt vom 4. Mai 1953). Vgl. auch die — freilich mühsam erkämpfte — Auffassung des »Spaak-Berichtes« (Regierungsausschuß, eingesetzt von der Konferenz von Messina, *Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister*, Brüssel 1956), S. 64. Anderer Meinung ist Zweigert, *Grundsatzfragen der europäischen Rechtsangleichung, ihrer Schöpfung und Sicherung*; Vom deutschen zum europäischen Recht — Festschrift für Hans Dölle, 1963, Bd. 2, S. 410.
- 32 J. J. Ribas und J. Hasse, *Les actions de la Communauté dans le domaine de la Sécurité sociale et le budget social européen*, in »L'Europe Sociale«, 11/1971 (Sondernummer), S. 78 (81).
- 33 *L'évolution régionale dans la Communauté, bilan analytique*, 1971, Teil III.
- 34 François Perroux, *La méthode de l'économie généralisée et l'économie de l'homme*, Science Economique et Développement, 1958.
- 35 Vgl. B. Balassa, *The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal*, »Review of Political Economy«, December 1964, S. 584 ff., sowie P. A. David, *Just how misleading are official exchange rate conversions*, »The Economic Journal«, September 1972, S. 979 ff.
- 36 C. Iversen, *Aspects of the Theory of International Capital Movements*, 1935, S. 154 ff.
- 37 L. W. McKenzie, *Equality of Factor Prices in World Trade*, »Econometrica«, Juli 1955, 239 ff.
- 38 *L'évolution régionale dans la communauté, bilan analytique*, 1971, Teil III.
- 38a Der »Erste Jahresbericht über die Tätigkeit des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Jahre 1975« (KOM [76] 307 endg.) erwähnt beispielsweise auf Seite 3, daß 1970 das Bruttoinlandsprodukt in Hamburg fünfmal so hoch war wie in den ärmsten Gebieten, 1975 aber bereits sechsmal so hoch.
- 39 C. Dupont, *L'évolution récente*, in: »Cahiers économiques de Bruxelles«, Nr. 37, 1968.
- 40 H. Teil: *Economic Applications of Information Theory*, Kapitel 4.
- 41 Geregelt in den Entscheidungen der Hohen Behörde der Montanunion Nr. 3, 4, 5 und 30/53.
- 42 Entscheidung des Gerichtshofes Nr. 2/54 vom 21. Dezember 1954, Slg. der Rechtsprechung des Gerichtshofes der EGKS, Bd. 1, S. 79 ff.
- 43 Dokument KOM (73) 1979 endgültig vom 26. November 1973.
- 44 *Die sozialen Konsequenzen aus der europäischen Integration*, »Recht der Arbeit«, 1/1954, S. 23 ff.
- 45 International Labour Office, *Social Aspects of European Economic Co-operation*, 1956.
- 46 Ohlin-Bericht, Absatz 95.
- 47 Hankel, *Das Schlagwort von der sozialen Harmonisierung*, in: »Sozialer Fortschritt«, Jg. 1957, S. 550 ff.







---

# Europa und die Mitbestimmung

**Bernhard Wilpert**

---

Im November 1975 ist nun endlich das längst angekündigte, mehrmals verzögerte Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Kommission 1975) erschienen. Sein Ziel ist es, »erstens einen Überblick zu geben über die wichtigsten bislang bekanntgewordenen politischen und juristischen Positionen und Tendenzen in der Gemeinschaft und zweitens die grundlegenden Fragen und die Antworten hierauf zusammenzustellen, um die Diskussion auf europäischer Ebene zu nützlichen Ergebnissen zu führen« (S. 9). Auf knapp 200 vervielfältigten Schreibmaschinenseiten wird dieses anspruchsvolle Ziel verfolgt, indem die Kommission in einem ersten Hauptteil des Grünbuchs systematisch die wichtigsten Formen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Ländern der Gemeinschaft abhandelt und schlußfolgernd europäische Lösungsmöglichkeiten vorschlägt. Als die vier wesentlichsten Formen der Mitbestimmung sieht die Kommission an: Tarifverhandlungen, Organe zur Vertretung der Arbeitnehmer (zum Beispiel Betriebsräte), Beteiligung der Arbeitnehmer in Gesellschaftsorganen (Vertretung in Aufsichts- oder Verwaltungsräten), Aktienbesitz der Arbeitnehmer. Der zweite Hauptteil gibt danach länderweise die Hintergrundinformationen über die jeweilige Lage der Mitbestimmung in den Mitgliedsländern hinsichtlich ihrer juristischen Verfaßtheit und ihres politischen Diskussionsstandes. Zwei Anhänge beschließen das Grünbuch: Anhang I handelt von den besonderen Problemen der Mitbestimmung in Konzerngesellschaften, und Anhang II referiert die Aufgaben des Europäischen Betriebsrates im Rahmen des Statutsentwurfs für Europäische Aktiengesellschaften.

Vier Fragen ergeben sich im direkten Zusammenhang mit dem Grünbuch:

1. Warum befaßt sich die Brüsseler EG-Kommission überhaupt mit der



Mitbestimmung und bereichert die ohnehin schon äußerst schwierigen nationalen Diskussionen auch noch mit einer weiteren, internationalen Dimension?

2. Welche Hindernisse stellen sich den Bemühungen der Kommission in den Weg?

3. Welche Antworten findet die Kommission auf die sich ergebenden Probleme?

4. Was sind die Erfolgsaussichten europäischer Gemeinschaftsbemühungen?

### **Die Motive der EG-Kommission**

In praktisch allen europäischen Ländern wird seit Jahren die Reform des Unternehmensrechts diskutiert. Im Zentrum der Auseinandersetzungen steht dabei die Stellung der Arbeitnehmer in der Entscheidungsstruktur der Unternehmen (Pipkorn, 1972), »die Organisation der Machtkontrolle im Bereich der Wirtschaft« (Biedenkopf, 1973). In der Bundesrepublik Deutschland war es der Bericht der Mitbestimmungskommission (1970), in Frankreich der nach dem Leiter einer vergleichbaren Arbeitsgruppe benannte »Sudreau-Bericht« (1975), der die nationale Diskussion entscheidend zuspitzte. Neuen Bestimmungen in diesem Bereich, die in den vergangenen Jahren in den meisten europäischen Ländern Gesetzeskraft erlangten, ist allen eines gemeinsam: eine (wenn auch unterschiedlich weitgehende) Neudefinition der Stellung des Arbeitnehmers im Unternehmensverbund. In diese ausschließlich auf die besondere Lage und Rechtstradition der einzelnen Länder abhebenden und daher im nationalen Rahmen geführten Diskussionen greift nun die EG-Kommission mit einem quasi international-interventionistischen Anspruch ein. Warum?

Drei Antworten gibt die Kommission selbst auf diese Frage in der Einleitung zu ihrem Grünbuch. Zum einen geht es darum, auf dem Weg zur Europäischen Gemeinschaft einen wirklichen Gemeinsamen Markt für alle Wirtschaftsunternehmen der Gemeinschaft zu schaffen. Rechtliche Grundlage ist hierfür Art. 54 Abs. 3 g des EWG-Vertrages, demnach unter den Mitgliedsländern binnenmarktähnliche Voraussetzungen wirtschaftender Tätigkeit zu entwickeln sind. Unterschiede in der Struktur der Unternehmen einzelner Mitgliedsländer und den entsprechenden Kompetenzen von Geschäftsleitung, Anteilseignern und Arbeitnehmern müssen notwendig zu Wettbewerbsverzerrungen (etwa durch Unterlaufen »ungünstiger« Mitbestimmungsregelungen) und zu einer Behinderung grenzüberschreitender Wirtschaftstätigkeit führen. Rechtliche und wirtschaftspolitische Gründe sind hier eng miteinander verknüpft.

Ein weiterer Grund ist gesellschafts- und sozialpolitischer Natur. Angesichts weltweiter Forderungen, jene an Entscheidungsprozessen intensiver zu beteiligen, die in erster Linie davon betroffen sind, versucht die Kommission einer angemessenen Beteiligung der Arbeitnehmer an Unternehmensentscheidungen in allen Mitgliedsländern den Weg zu bereiten. Hinzu kommt die Vermutung, daß künftig tiefgreifende Veränderungen im Wirtschafts- und Sozialgefüge eintreten werden, die besondere Anpas-



sungsmechanismen unserer sozialen Institutionen (hier: der Unternehmen) erforderlich machen werden. Die Kommission verspricht sich angemessene, gerechtere und weniger kostspielige Anpassungsleistungen, wenn die unmittelbar betroffenen Arbeitnehmer in die Suche nach Lösungen einbezogen sind.

Das dritte Motiv ist ebenfalls sozialpolitisch: »Sind Vorschriften über die Stellung der Arbeitnehmer in der Entscheidungsstruktur der Gesellschaften zu verschieden, so folgen daraus nicht nur Hindernisse für grenzüberschreitende Bewegungen von Gesellschaften, Kapital und Arbeitskräften; es liegt darin zugleich die Leugnung des Gedankens einer Gemeinschaft auch der Arbeitnehmer.« (Grünbuch, S. 6.) Es geht um die grundsätzliche Gleichstellung von Arbeitnehmern der Mitgliedsländer hinsichtlich ihrer Mitwirkung und Mitwirkungsmöglichkeiten.

Praktische Motive, die etwa daraus entstehen, daß wir seit Ende der sechziger Jahre einen drastischen Zuwachs grenzüberschreitender Beteiligungen und von Gründungen gemeinsamer Tochtergesellschaften im EG-Raum beobachten können (EG-Kommission 1973, 1974; Piehl, 1974), erwähnt das Grünbuch nur am Rande. Dennoch ist leicht einzusehen, daß uneinheitliche Unternehmensverfassungen und Mitbestimmungsregelungen zu Anpassungs- und Reibungsverlusten führen müssen.

Die Gründe, aus denen sich die EG-Kommission mit den Problemen der Mitbestimmung befaßt, nähren sich nicht aus einem eurokratischen Imperialismus. Sie sind rechtlicher, wirtschafts-, sozialpolitischer und praktischer Natur.

### **Die Hindernisse für die Bemühungen der EG-Kommission**

Divergenz der Begriffe und Strukturen, Divergenz der Grundhaltungen und Divergenz von Tatsachen und Meinungen umschreiben die wichtigsten Problemkreise, denen sich die Diskussion um Mitbestimmung unter den Ländern der Europäischen Gemeinschaft gegenübersteht.

#### **Divergenz der Begriffe und Strukturen**

Was unter dem Begriff der Mitbestimmung im deutschsprachigen Bereich relativ klar als die institutionell geregelte Teilnahme von Arbeitnehmervertretern in Entscheidungsprozessen von Unternehmen verstanden wird, trägt anderweitig durchaus andere Bezeichnungen oder bezieht sich auf völlig andersartige Sachverhalte.

Die Teilnahme britischer »shop stewards« etwa in der Beeinflussung der Unternehmensentscheidungen geschieht im Gegensatz zur deutschen gesetzlich geregelten Teilnahme der Betriebsräte fast gänzlich ohne gesetzliche Normengrundlagen. Dennoch schätzen die »shop stewards« (noch am ehesten mit gewerkschaftlichen Vertrauensleuten in Unternehmen der Bundesrepublik vergleichbar) ihr tatsächliches Machtpotential vor allem für innerbetriebliche Tarifabschlüsse und Verhandlungen über Arbeitsbedingungen zu Recht sehr hoch ein. Vor allem auf Grund dieser sechzigjährigen Geschichte informeller, erfolgreicher Entscheidungsbeeinflussung



durch »shop-stewards-bargaining« wird einsichtig, weshalb sich britische Gewerkschaften nur zögernd mit dem Gedanken institutionell verankerter Mitwirkung vertraut machen.

In Frankreich dagegen wurden »participation et représentation« auf dem Wege gesetzlicher Normen eingeführt (Bachy, Dupuy und Martin, 1974). Die Belegschaftsvertreter (*délégués du personnel*) nehmen in erster Linie die Funktion einer Beschwerdeinstanz wahr, und der von den Arbeitnehmern gewählte Betriebsausschuß hat im wesentlichen nur Anhörungs- und Beratungsrechte. Gerade durch den Sudreau-Bericht sieht sich die französische Regierung jüngst genötigt, neue Überlegungen anzustellen, die das Mitwirkungsrecht von Arbeitnehmervertretern in Entscheidungsgremien drittelparitätisch festschreiben würden. — Die Niederlande schließlich bewegen sich offensichtlich immer mehr in Richtung von Mischformen von gesetzlicher Grundlage der Mitwirkung (Gesetz zur Ausweitung der Mitbestimmung durch Betriebsräte 1971) und freien tarifvertraglichen Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf Unternehmens- oder Betriebsebene (*bedrijvenwerk*), die dem englischen shop-steward-System sehr nahekommen (Andriessen, 1976).

An diesem exemplarischen Überblick, der anhand des vorzüglichen Ländervergleichs im Grünbuch der Kommission noch beliebig erweitert werden könnte, wird deutlich, wie uneinheitlich die Begriffe zur Mitbestimmung und die durch sie abgedeckten Sachverhalte sind. Formelle Arbeitnehmervertretungen (etwa die Betriebsräte der Bundesrepublik) stehen neben gemeinsamen Beratungsgremien mit Arbeitnehmern und Management (in Frankreich: *comités d'entreprise*) und informellen shop-steward-Ausschüssen. Darüber hinaus setzt die Unternehmensstruktur selbst wichtige Grenzbedingungen: Die Vertretung der Arbeitnehmer in Unternehmensorganen mit dualistischem Konzept (Trennung von Aufsichtsrat und Geschäftsführung) wird anders geartet sein als in Unternehmen mit monistischer Struktur (einheitlicher Verwaltungsrat mit Aufsichts- und Exekutivfunktionen wie in England vorherrschend). »Das größte Problem, das sich der Gemeinschaft stellt, ist die unterschiedliche geschichtliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten im sozialen Bereich und insbesondere der Gewerkschaften.« (Grünbuch, S. 61.) Dem Satz ist nichts hinzuzufügen. Insofern als er auch auf die Wahl der Methoden gewerkschaftsseitiger Beeinflussung der Unternehmensentscheidungen abhebt, leitet er bereits über zum nächsten Abschnitt.

### Divergenz der Grundhaltungen

Die in § 74 des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes vom Jahre 1972 verankerte Friedenspflicht zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat (»sie haben über strittige Fragen mit dem ernststen Willen zur Einigung zu verhandeln«) ist der juristische Ausdruck für die dem gesamten deutschen Mitbestimmungsmodell implizite Wertprämisse: Es kommt darauf an, die letztliche Harmonie der Interessen beider Sozialpartner zu erkennen und zur Geltung zu bringen. Wie schwierig allein schon der Begriff »Sozialpartner« in andere Sprachen zu übersetzen ist, zeigt sich auf allen ein-



schlägigen internationalen Konferenzen. Trotz wort- und lautstark bekundeter Kampfbereitschaft, wie sie anlässlich der periodisch fälligen Tarifverträge allseits zu vernehmen ist, sind sich Arbeitgeber und Gewerkschaften in Deutschland insgesamt jedoch einig, folgenschwere Konflikte möglichst zu vermeiden.

Die vom Konfliktmodell geleitete Auffassung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen belgischer und französischer Gewerkschaftsgruppen steht mit ihrer Konsequenz der Gegenmachtstrategie hierzu in krassem Gegensatz. Prägnant wird die gesamtgesellschaftliche, klassenkämpferische Grundorientierung dieser Variante von Mandel (1975) formuliert:

1. Vetomacht und keinerlei Mitverantwortung für die Kontrollorgane.
2. Weitestgehende Öffentlichkeit, das heißt Ablehnung jeglicher Schweigepflicht.
3. Weitestgehende Demokratisierung der Kontrollorgane, das heißt freie Wahl und Abberufbarkeit ihrer Mitglieder durch Generalversammlungen.
4. Ablehnung jeglicher Institutionalisierung, die zur Integration in den bürgerlichen Staat beziehungsweise zu Konflikten mit der Gewerkschaftsbewegung führen könnten.
5. Ablehnung der kooperativen und betriebsegoistischen Abkapselung. Tendenz zur Verallgemeinerung und dazu, sich den Problemen politischer Macht zu stellen.

Man könnte diese Grundhaltung als Modell totaler Non-Kooperation bezeichnen. Eine Zwischenform »partieller Non-Kooperation« lässt sich in jüngster Zeit in einigen westeuropäischen Ländern aufzeigen (Andriessen, 1976). Sie zeichnet sich dadurch aus, daß punktuell neuartige Koalitionsbildungen erfolgen, in denen neben Arbeitgebern und Arbeitnehmern auch weitere Aktions- und Koalitionspartner auftreten: der Staat (wie im Fall der drohenden Schließung der Audi-Werke bei Heilbronn) oder betroffene Gemeinden, mit deren Hilfe Arbeitgeberabsichten durch Appelle an die Öffentlichkeit vereitelt oder verzögert werden.

Die Unterschiede in der strategischen Orientierung der Sozialpartner in den Mitgliedsländern der EG erhalten eine zusätzlich komplizierende Note durch das Entstehen internationaler Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände. Der Europäische Gewerkschaftsbund und die Union der Europäischen Industrieverbände müssen zum ersten die eigenen internen Widersprüche überwinden und dann zu einer eigenen Strategie gegeneinander und zur Kommission der EG finden. Eine letzte Abrundung erfährt dieses komplexe Bild schließlich durch die wachsende Bedeutung der multinationalen Unternehmen, die zur Frage der Mitbestimmung ebenfalls ihre Auffassung zur Geltung bringen wollen.

### Divergenz von Tatsachen und Meinungen

Die dritte Gruppe von Hindernissen für die Bemühungen der Kommission ist in dem begrenzten Wissen über die Voraussetzungen und Wirkungen unterschiedlicher Mitbestimmungsmodelle zu sehen. Zum einen fällt auf, daß die verschiedenen Vorschläge über die Beteiligungs- und Mit-



wirkungsformen der Arbeitnehmer eine ausdrückliche Nennung ihrer intendierten Wirkungen fehlt (Tegtmeier, 1973). Dem entspricht ein Forschungsdefizit und unser begrenztes Tatsachenwissen über die faktischen Wirkungen verschiedener nationaler Mitbestimmungsmodelle. International vergleichende Untersuchungen, die einer Versachlichung der nationalen und internationalen Auseinandersetzungen dienlich wären, sind erst im Entstehen (IDE 1976).

Weitgehend ungeklärt ist ferner, wie sozio-historische Bedingungen, wirtschaftliches und politisches Klima eines Landes das Entstehen und die Funktionstüchtigkeit von Mitbestimmungsmodellen beeinflussen. Buckley und Burns (1974) haben diese Frage als relationale oder Meta-Macht auf den Begriff gebracht. Es dreht sich dabei um die Macht einer Instanz (etwa der Legislative), die Beziehungen zwischen Akteuren (etwa der Sozialpartner) zu regulieren — etwa in entsprechenden Gesetzestexten zur Mitbestimmung. Für unser Problem der Mitbestimmung ist hier klar zu sehen, daß ein verabschiedeter Gesetzestext bereits Resultat vielfältiger Kompromisse von Interessengruppen und Lobbies ist. Hartmann (1974) hat die Vermutung angestellt, daß die europäische Diskussion um Mitbestimmungsfragen deshalb nicht vorankam, weil anfänglich die Kommission in ihren Vorschlägen diesen besonderen Umständen und Machtverhältnissen der einzelnen Mitgliedsländern zuwenig Rechnung trug.

Die Hindernisse für die EG-Kommission, zu europaweit akzeptierten Lösungen zu kommen, sind erheblich. Welche Vorschläge sieht sie als mögliche Wege zum erstrebten Ziel an?

### **Die Antworten der Kommission**

Tarifverhandlungen und Arbeitnehmeraktien eignen sich nach Auffassung der Kommission wenig als Standardisierungsobjekte für die Einführung einheitlicher Vorschriften und Bestimmungen in den Mitgliedsländern. Für Tarifverträge begründet sie dies damit, daß die dabei erzielten Ergebnisse wegen der unterschiedlichen Verhandlungsstärke der Parteien sehr unterschiedlich seien (Grünbuch § 47). Der eigentliche Grund dürfte jedoch in der unterschiedlichen Gewerkschaftsstruktur der Mitgliedsländer und der entsprechenden unterschiedlichen Rolle von Tarifverträgen liegen. Eine vage Chance wird europäischen Tarifverhandlungen allenfalls im Hinblick auf die Probleme multinationaler Unternehmen eingeräumt. — Arbeitnehmeraktien werden deshalb als untaugliches Vehikel zur Harmonisierung von Mitbestimmungsformen angesehen, weil sie in allen Mitgliedsstaaten noch so wenig verbreitet sind, daß die Arbeitnehmer dadurch einen gewichtigen Einfluß ausüben könnten.

Die eigentliche Chance für eine nennenswerte Beteiligung der Arbeitnehmer wird in der Bildung von Vertretungsorganen und der Arbeitnehmerbeteiligung an Gesellschaftsorganen gesehen. Den zu bildenden Vertretungsorganen kommt dabei in erster Linie die Funktion zu, auf örtlicher (betrieblicher) Ebene zwischen Anliegen und Vorstellungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu vermitteln. Wie das Grünbuch andeutet (S. 52), trägt sich die EG-Kommission mit dem Gedanken, »eine Richtlinie



über die Entscheidungsstruktur von Aktiengesellschaften zu erlassen, die den wirtschafts- und sozialpolitischen Anforderungen einer Regelung über die Stellung der Arbeitnehmer in den sie beschäftigenden Gesellschaften in hohem Maß gerecht wird«. Die Bildung und Funktion von Arbeitnehmervertretungen wird somit eindeutig in einem Zielzusammenhang gesehen, der die Ablösung des bisherigen gesellschaftsrechtlichen Vertragsverhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zugunsten eines neuen Rollenverständnisses des Arbeitnehmers im Unternehmen anstrebt.

Die stimmberechtigte Vertretung der Arbeitnehmer in Gesellschaftsorganen wird als die beste Möglichkeit angesehen, »verhältnismäßig kontinuierlich an der Entscheidungsbildung auf höchster Ebene des sie beschäftigenden Unternehmens mitzuwirken« (S. 57). Dabei favorisiert die Kommission eindeutig die dualistische Unternehmensstruktur, das heißt die Trennung von Geschäftsleitung und Aufsichtsorgan. Einer verschleierte Unterstützung des dualistischen Prinzips kommt es gleich, wenn das Grünbuch einräumt, daß für die Kontrolle nicht unbedingt ein gesondertes Überwachungsorgan nötig sei. Ein einheitlicher Verwaltungsrat könne dies auch tun, vorausgesetzt, es bestünde eine klare Trennung der Aufgaben der »Geschäftsführer« und der »Überwacher« innerhalb des Verwaltungsrates (S. 44).

Zu den wesentlichsten rechtspolitischen Maßnahmen zu einer Angleichung der nationalen Gesellschaftsrechte und zur Ausbildung eines eigenen europäischen Gesellschaftsrechts gehören der »geänderte Vorschlag einer Verordnung des Rates über das Statut für Europäische Aktiengesellschaften« (30. April 1975) und der »Vorschlag einer fünften Richtlinie über die Struktur der Aktiengesellschaft« (9. Oktober 1972).

Die »Societas Europea (S. E.)« als fakultative Rechtsform soll Unternehmen mit grenzüberschreitender Tätigkeit einen neuen, europäischen Rechtsrahmen anbieten. Da es sich um ein Angebot handelt, das angenommen oder verworfen werden kann, konnten die Autoren relativ frei die Mitbestimmungsregelungen treffen. Ausgehend von einer dualistischen Struktur ist vorgesehen (Art. 74 a), daß sich die Aufsichtsorgane zu gleichen Teilen aus Vertretern der Anteilseigner und der Arbeitnehmer zusammensetzen. Ein weiteres Drittel der Mitglieder wird von beiden Gruppen kooptiert, wobei für die Zuwahl zwei Drittel der Stimmen nötig sind. Ein Europäischer Betriebsrat (EBR) ist zu bilden, sofern wenigstens zwei Betriebe in verschiedenen Ländern der EG tätig sind. Der EBR trifft sich mit dem Vorstand wenigstens vierteljährlich, und der Vorstand hat ihm vierteljährlich Bericht zu erstatten. Die Anhörungs- und Mitbestimmungsrechte, in Art. 124 und 125 enumerativ aufgeführt, entsprechen in etwa den Regelungen des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes, sind jedoch nicht ganz so umfassend. Sofern die Mehrheit der Arbeitnehmer einer S. E. die Wahl von Arbeitnehmervertretern für den Aufsichtsrat ablehnt, erfolgt keine Entsendung. Dies dürfte als Zugeständnis an andersartige Strategievorstellungen über Sozialpartnerbeziehungen anzusehen sein.

Der Vorschlag der 5. Richtlinie ist vergleichsweise offener gehalten, denn sie ist keine fakultative Rechtsnorm, sondern sie soll für alle Mitgliedsländer bindend innerhalb von 18 Monaten nach Inkraftsetzung die



Gesellschaftsrechte der Mitgliedsländer im vorgeschriebenen Rahmen vereinheitlichen. Das Grünbuch hält an den wichtigsten Grundsätzen der Richtlinie fest: Einführung des dualistischen Systems, die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Besetzung des Aufsichtsorgans (Drittelparität oder Kooptation der Aufsichtsratsmitglieder durch Arbeitnehmer und Hauptversammlung) und Maßnahmen zur Bildung von Arbeitnehmervertretungsorganen.

Das Grünbuch selbst stellt die entscheidende flankierende Maßnahme der EG-Kommission zu ihren rechtspolitischen Vorstößen dar. Es ist der Versuch, über eine Diskussions- und Überzeugungsstrategie die Unterschiede der Strukturen, Meinungen und Tendenzen klarzustellen, Berührungspunkte und Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, um damit den Weg zur Verabschiedung der 5. Richtlinie — eventuell mit Änderungen als Resultat der Diskussionen — zu ermöglichen.

### **Erfolgsaussichten**

Aus Sicht der EG-Kommission stellt die Mitbestimmung ein wichtiges Problem europäischer Sozial- und Gesellschaftspolitik dar. Mithin ist es einleuchtend, daß sie im Rahmen des sozialpolitischen Aktionsprogramms 1974—1976 der EG als Programmteil auftaucht. Die Bemühungen der Kommission, europaweit eine gewisse Angleichung der Mitbestimmungsregelungen in den Mitgliedsländern zu erreichen, haben mittel- und langfristigen den Abbau von Disparitäten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zum Ziel (Rummel, 1974).

Hierzu kann man nun eine von zwei sich widersprechenden Haltungen einnehmen:

1. Eine Harmonisierung ist unnötig, denn sie bedeutet immer eine Überfremdung herkömmlicher Strukturen und Verfahrensweisen; außerdem führen national unterschiedliche Mittel und Wege zum gleichen Ziel einer angemessenen Beteiligung der Arbeitnehmer in der Entscheidungsstruktur von Unternehmen.
2. Eine Harmonisierung ist erforderlich, weil die bestehenden Unterschiede grundsätzlich Gemeinschaftsziele in Frage stellen; außerdem sind die Kosten der Unterschiede größer als die einer Angleichung der Rechtsvorschriften.

Das Fatale der beiden Gegenpositionen ist, daß sie beide von wenig mehr als Meinungen und Überzeugungen getragen werden. Teil 1 der ersten Position behauptet die grundsätzliche Überfremdung immer dann, wenn Neues eingeführt wird — eine These, die kaum zu rechtfertigen ist.

Teil 2 der ersten Position vermutet, daß so etwas besteht wie eine Äquifinalität der Mittel: bei unterschiedlichen Bedingungen führen unterschiedliche Methoden der Arbeitnehmermitwirkung zum gleichen Resultat: Einfluß im Entscheidungsprozeß. Der bereits beschriebene Mangel an Kenntnissen über die tatsächlichen Wirkungen unterschiedlicher Mitbestimmungsmodelle läßt eine Widerlegung oder einen Beleg dieser Position nicht zu. Ähnliches gilt für die zweite Position: ihr erster Teil (Infragestellung von Gemeinschaftszielen) ist eine Wertentscheidung. Die Entscheidung



über die Kostenfrage scheitert wieder an unserer weitgehenden Unkenntnis über die Folgen unterschiedlicher Systeme.

Die Kommission aber hat sich eindeutig auf die Seite der zweiten Position geschlagen. Von daher ist ihre Doppelstrategie in sich schlüssig: Die Lösung der Strukturdisparitäten wird durch die legislative Einführung und das Angebot bestimmter Mitbestimmungsmodelle angestrebt; der Abbau der Harmonisierungshindernisse wird mit einer Überzeugungs- und Konsensstrategie betrieben, in deren Rahmen dem »Grünbuch« eine wesentliche Funktion zukommt. Dennoch wird immer mehr offenbar, daß die Kommission der EG ihre Grundhaltung durch Zusammenbringen zusätzlichen Faktenwissens stärken muß. Unter vergleichenden Gesichtspunkten sollten sozialwissenschaftliche Erkenntnisse über die Wirkungen unterschiedlicher Mitbestimmungsmodelle gesammelt und aufgearbeitet werden.

Von dem Statut der Societas Europea erhofft man sich in Brüssel offenbar eine baldige Rechtsgültigkeit. Auf Befragen wurden Zeiträume wie »im Laufe 1976/77« genannt. Der fakultative Charakter des Vorschlags läßt solche kurzfristige Zeitschätzungen wahrscheinlich werden. Anders stehen die Dinge um die »Fünfte Richtlinie«. Man richtet sich hier in Brüssel auf »sehr lange Diskussionen« ein, die von fünf bis zehn Jahren reichen mögen, bevor die »Fünfte Richtlinie« normsetzende Rechtsgültigkeit erlangt. Die Mitbestimmung bleibt auf der europäischen Tagesordnung.



## REFERENZEN

- Andriessen, E.: I. H. T. H.: *Developments in the Dutch Industrial Relations System*, »Industrial Relations Journal«, Bd. 7 (2), 1976, S. 49—59.
- Bachy, J.-P., Dupuy, F., Martin, D.: *Représentation et Négociation dans l'Entreprise*, Paris 1974.
- Biedenkopf, K.: *Die politischen Dimensionen der Mitbestimmungsfragen*, in: »Merkur«, Heft 10, Jg. 27, 1973, S. 897—910.
- Buckley, W., Burns, T. R.: *Power and Meta-Power. Relational Control and the Development of Hierarchical Control Systems*. Vortrag beim VIII. Weltkongreß für Soziologie, Toronto 1974.
- Hartmann, H.: *Employers, Employees and Multi-National Firms in the European Community*. Vortrag auf dem VIII. Weltkongreß für Soziologie, Toronto 1974.
- IDE — International Research Group: *Industrial Democracy in Europe*, in: »Social Science Information«, 15 (1) Feb. 1976, S. 177—203.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Zweiter Bericht über die Wettbewerbspolitik*, Luxemburg 1973.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Dritter Bericht über die Wettbewerbspolitik*, Brüssel — Luxemburg 1974.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Struktur der Gesellschaften in der Europäischen Gemeinschaft (Grünbuch)*, KOM (75), 570 endg., Luxemburg, 12. Nov. 1975, 188 S., vervielfältigt.
- Mandel, E.: *Diskussion und Kampf um Arbeiterkontrolle in Belgien und Frankreich*, in: Vilmar, F. (Hrsg.), *Industrielle Demokratie in Westeuropa*, Reinbek/Hamburg 1975, S. 168—180.
- Mitbestimmungskommission, *Mitbestimmung in Unternehmen*, Stuttgart — Berlin — Köln — Mainz 1970.
- Pipkorn, J.: *Zur Entwicklung des europäischen Gesellschafts- und Unternehmensrechtes* (Teil I und II), in: »Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht«, 1972, 136. Band, Heft 6, S. 499—515.
- Piehl, E.: *Tendenzen der Kapitalkonzentration und -organisation im Raum der Europäischen Gemeinschaft*, in: K. P. Tadyka (Hrsg.), *Multinationale Konzerne und Gewerkschaftsstrategie*, Hamburg 1974, S. 107—120.
- Rummel, R.: *Sozialunion — Stimulans der westeuropäischen Gemeinschaftsbildung?* in: »Aus Politik und Zeitgeschichte«, Bd. 44, 1974, S. 31—38.
- Tegtmeier, W.: *Wirkungen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer — Eine sozial-ökonomische Analyse potentieller und faktischer Wirkungen der Mitbestimmung in Unternehmen und im unternehmensexternen Bereich*, Göttingen 1973.



# BÜCHER

---

## »HERAUS AUS DER KRISE — WOHIN? EINE ANFRAGE BETREFFEND UNSER WIRTSCHAFTSSYSTEM«

---

Mit Stellungnahmen von Parteien  
und Verbänden.

Herausgeber:  
Katholische Sozialakademie Österreichs  
Europaverlag, Wien 1977, 168 Seiten

---

Das vorliegende Buch stellt eine umfassende Gesellschaftskritik und -vision dar. Eine auch umfangreichere Besprechung kann daher nicht die Lektüre ersetzen, so daß ich mich im folgenden auf einige mir wesentlich erscheinende Probleme beschränke und viele interessante Ansätze und Analysen übergehe. Der Titel des Buches ist (erfreulicherweise) insofern etwas irreführend, als seine Argumentation nicht nur auf die jüngste Wirtschaftskrise abstellt, sondern von einer kritischen Sicht der gesamten Wachstumsentwicklung der letzten Jahrzehnte ausgeht. Dieses Wachstum wird als in den verschiedensten materiellen und psychischen Aspekten »qualitätsfeindlich« kritisiert. (Einwand: So zutreffend alle vorgebrachten Beispiele sind, handelt es sich hier doch wieder — trotz vorgebrachter Einschränkungen — um eine recht einseitige Sicht. Wenn auch das »Bruttowachstum« um wesentliche Abstriche zu reduzieren ist, so bleiben meiner Meinung nach doch sehr erhebliche Nettoeffekte: erstmals größere materielle Entfaltungsmöglichkeiten für breite Schichten, eine gewaltige Ausweitung der höheren Bildung in den letzten Jahren, eine deutliche Verbesserung der quantitativen Wohnungsverorgung mit ihren er-

heblichen positiven psychologischen Effekten usw. Hier wäre der Versuch einer stärker empirisch fundierten Gegenüberstellung nicht ohne Interesse, ebenso die Frage, ob die angeführten positiven »Nettoeffekte« auch auf andere Weise unter den konkreten österreichischen Bedingungen erzielbar gewesen wären.) Die bisherige Wachstumsentwicklung ist aus der Sicht der Autoren darüber hinaus aber auch irrational und notwendig krisenbehaftet. Die Ursache dafür liegt im bisherigen ökonomischen Lenkungssystem selbst. Dies gilt zunächst für die »Despotie des Überschußmotivs«, des Zwanges zur Erzielung von Überschüssen als grundlegendem Motiv wirtschaftlichen Handelns. Daraus resultiert ein Zwang zur Kapitalvermehrung und zur Expansion. Sehr interessant erscheint der Hinweis auf die Fundierung der Ungleichheit zwischen »Großkapitalverfügern« und der übrigen Bevölkerung durch das Rechtsinstrument eines pauschalen Eigentumsschutzes, der nicht zwischen dem schutzwürdigen persönlichen Eigentum und der nichtschutzwürdigen Verfügungsgewalt an »angehäuftem Produktivkapital« unterscheidet. Hinsichtlich der Rolle des Staates wird dieser als ein Teil der Krise gesehen. Das gegenwärtige ökonomische Lenkungssystem beschränkt die Wirkungsmöglichkeiten des Staates so wesentlich, und die »Zerstörung der politischen Subjekte« bedroht seine Legitimationsbasis so entscheidend, daß der Ruf nach Staatseingriffen Krisen nur verschleppt und verschärft, solange das politisch-ökonomische Lenkungssystem unangetastet bleibt. Als historisches Novum wird anvisiert: »... daß die bislang von der Kapitalakkumulation nur Betroffenen, die bisherigen Objekte staatlicher und ökonomischer Vorgänge sich aufraffen, politisch



selbsttätig zu werden, die Dominanz des Überschußmotivs zu überwinden und den Produktionsprozeß nach qualitativen Zwecken zu organisieren und selbst zu bestimmen«.

Die wesentliche Grundlage für die Veränderung des Lenkungssystems wird in der »politischen Selbsttätigkeit aller vom Wirtschaftsprozess Betroffenen« gesehen, die den Garant für qualitatives Wachstum darstelle. Unter der einprägsamen Devise »gut leben statt mehr haben« wird eine bedürfnisgerechte, nicht mehr außen-gelenkte Güterversorgung postuliert. Einen wesentlichen Aspekt in der umfassenden Forderung nach Selbsttätigkeit und Herrschaftsabbau stellt schließlich weitgehende Mitbestimmung in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragen dar. Dies setzt voraus eine veränderte Unternehmensverfassung im Sinn einer stufenweisen »Entprivatisierung des Eigentums« und ermöglicht eine lernende, offene und möglichst dezentrale Rahmenplanung. Wichtig dabei der Hinweis auf die Bedeutung einer solchen Rahmenplanung auch für die Steuerung des technischen Fortschrittes. Ein immer größerer Teil der Bedürfnisse der Menschen soll dabei durch direkte Selbstorganisation befriedigt werden.

Es war eine ausgezeichnete Idee der Katholischen Sozialakademie, zu ihrem Buch direkt Stellungnahmen der wichtigsten Parteien und Interessenvertretungen einzuholen. Diese Stellungnahmen wären einen eigenen Essay wert, der hier leider nicht geliefert werden kann. Auffallend vor allem die geradezu beleidigte Reaktion des konservativen Lagers gegenüber den neuen Tönen aus einem Bereich, den man wohl bisher quasi als »Vorfeldorganisation« betrachtete. Es war zu erwarten, daß die Unternehmervvertretungen Einwände gegen die, ja auch aus meiner Sicht in manchem nicht unproblematische Studie vorzubringen haben. Bemerkenswert ist aber die völlige Verständnislosigkeit der konservativen Parteien gegenüber den

diese Studie beherrschenden Grundgedanken, wenn man sich etwa verbeißt in die Analyse der Wirtschaftskrise 1975, wenn man sie interpretiert als den Versuch einer Fusion »des orientalen Strebens nach dem ›guten‹ Leben und des (indo)europäischen Verlangens nach Freiheit« (FPÖ-Stellungnahme), als Weg aus der Krise eine forcierte Mittelstandspolitik empfiehlt oder als Gegenposition verweist auf das »mittelfristige Industrieprogramm« der Vereinigung österreichischer Industrieller. Ich selbst habe aus Gründen, die ich noch kurz darlegen werde, in meiner Beurteilung der Studie im Laufe der Lektüre häufig geschwankt, da mir neben vielen richtigen Gedanken auch manches problematisch erschien. Die Lektüre der Stellungnahmen hat mich aber zu einem eindeutig positiven Gesamturteil geführt. Denn allein der Umstand, daß diese Analyse einen solchen, nach Inhalt wie Ton enthüllenden Querschnitt österreichischer Stellungen zu Fragen der langfristigen gesellschaftlichen Entwicklungen provoziert hat, spricht für ihre anregende und herausfordernde Kraft.

Dem Versuch, einige Anmerkungen zu den vorgelegten Thesen vorzubringen, sei vorausgeschickt, daß ich als Ökonom von der wissenschaftstheoretischen Grundlage des kritischen Rationalismus ausgehe und daher vielleicht zu diesem Buch schwereren Zugang finde als Fachkollegen mit anderer wissenschaftstheoretischer Basis, obwohl dies selbstverständlich nicht heißt, daß ich die Bedeutung von Wertungen, von Utopien und Programmen nicht anerkenne! Zunächst: Ich glaube, die Autoren haben das Wirken des Marktes und des (nutzen-maximierenden und kosten-minimierenden) »ökonomischen Rationalprinzips« als (instrumentalen!) ökonomischen Steuerungsmechanismus mißverstanden bzw. unterschätzt: Als idealtypisches System betrachtet, sind diese Mechanismen für viele Bereiche durchaus geeignet, eine möglichst sparsame Verwendung der knappen Mittel und ein



Höchstmaß an Nutzenbefriedigung — durchaus auch unter Berücksichtigung qualitativer Aspekte — zu gewährleisten. Selbstverständlich wissen wir, daß das »Überschußmotiv« und der Steuerungs- und Koordinierungsmechanismus eines Marktes aus vielfältigen Gründen — vor allem durch die überkommene Einkommensverteilung und die politisch abgestützte unvollständige Erfassung vieler negativer Effekte — in der Praxis zu sehr negativen Ergebnissen führen kann. Es ist jedoch nicht ganz ungefährlich (wenn auch sehr anregend), diesem faktischen Zustand ein Idealbild »jenseits des Überschußmotivs« gegenüberzustellen.

Immerhin scheint mir die historische Erfahrung, die ja schließlich eine wesentliche empirische Grundlage für Sozialwissenschaften darstellt, zu zeigen, wie schwierig es für ein nicht völlig isoliertes, komplexes Wirtschafts- und Gesellschaftssystem ist, ohne Rekurs auf Marktkoordination zumindest wichtiger Teilbereiche und »ökonomisches Rationalprinzip« zur Sicherung einer von der Bevölkerung als adäquat empfundenen materiellen Ausstattung zu gelangen. Freilich dürfen historische Erfahrungen nicht quasi naturgesetzlich verabsolutiert werden. Wohl aber scheint mir aus der hier angeschnittenen Problematik die Notwendigkeit deutlich, die institutionellen Schritte zu einem aufgezeigten Ideal, die Steuerungsmechanismen einer »menschlichen Gesellschaft« genauer zu durchdenken und zu entwerfen (so würde ich auch die im Buch angeführten Parallelen zur Entwicklung der politischen Demokratie verstehen).

Ergeben sich aus dem oben Angeführten einige grundlegende Bedenken hinsichtlich der Analyse und des Weges, so gilt dies nicht für den Bereich der Wertungen und der Ziele. Wichtiger als die persönliche Übereinstimmung erscheint mir bei diesem Buch dabei das Gefühl, hier ein Indiz (wenn man will: »Zeitdokument«) einer unter der Oberfläche ideologi-

scher Stagnation stattfindenden Veränderung zu sehen. Denn immerhin, die Katholische Sozialakademie ist kein »Randgruppenphänomen« (ebensowenig etwa wie Egon Matzner mit seinen, zu diesem Buch oft weitestgehend übereinstimmenden Aussagen). Was bedeutet es nun, wenn völlig unabhängig voneinander wichtige, eini-germaßen »etablierte«, wenn auch zahlenmäßig wohl nicht allzu große Gruppen in zunehmendem Maß zu einer Geringschätzung des materiellen Fortschrittes gelangen, zu einer Wachstums- und Konsumskepsis, zu einer Skepsis gegenüber wesentlichen Lenkungsmechanismen des gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, zum Verlangen nach »Selbsttätigkeit«? Handelt es sich hier um die Introspektion von Intellektuellen, verbunden mit einer Rationalisierung geringerer Aufstiegs Erwartungen in einzelnen »typischen« Berufsbereichen? Oder handelt es sich um das Phänomen, daß, von studentischen Anstößen ausgehend, nun gerade auf Grund eines erweiterten Erfahrungsschatzes in wachsendem Maß auch »seriöse« Intellektuelle sich verpflichtet sehen, Fragen nach dem Zweck des Wachstums, dem Zweck des Wirtschaftens grundlegender anzugehen? Die Antwort: »Beides stimmt«, wäre wohl zu billig.

Was mir weiters besonders bemerkenswert erscheint, ist die politische Isolierung dieser wachsenden Gruppe. Für die konservativen Kreise geht dies aus den Stellungnahmen des Anhangs klar hervor. Die Stellungnahmen von SPÖ und ÖGB/AK sind zwar sehr aufgeschlossen, was aber im wesentlichen nur zeigt, daß diese Institutionen kritischen Intellektuellen eher Heimat (und Antwort) geben. Denn soweit ich es aus meiner direkten Kenntnis der »Basis« zu beurteilen vermag, würden etwa weite Teile der Arbeiterschaft auf die Thesen des besprochenen Buches desinteressiert oder auch entschieden ablehnend reagieren. Ist dies nur Folge von »Außenlenkung«, Manipulation, Integration einer



Arbeiteraristokratie? Oder ist es der Niederschlag doch sehr unterschiedlicher materieller Voraussetzungen, aus Erfahrung gewonnene Skepsis, Sicherheitsdenken angesichts des Fehlens konkret sichtbarer, direkt nachvollziehbarer Alternativen. Es ist immerhin interessant, daß in diesem Buch den Aspekten der Freiheit, der Selbstbestimmung, der »Vielfalt miteinander wetteifernder Lebensstile« wesentlicher Raum eingeräumt wird, während der für die Arbeiterschaft so zentrale Aspekt der sozialen Sicherheit relativ wenig und insbesondere nur unter dem Aspekt einer »entwürdigenden Versorgungsbürokratie« Beachtung findet. Auch hinsichtlich der Verteilungsproblematik wird zwar sehr eingehend auf die funktionalen Aspekte eingegangen, die politisch unmittelbar relevantere Seite der personellen Einkommensverteilung findet aber auffallend wenig Beachtung. Ich bin sicher, daß auch die Autoren der Meinung zustimmen, daß für weite Gruppen unseres Volkes nach wie vor »gut leben« auch »mehr haben« erfordert, habe aber den Eindruck, daß dieser Aspekt zeitweise in den Hintergrund gerät.

Es scheint mir schließlich bemerkenswert, daß das zu besprechende

Buch — trotz erheblichen Unterschieden in Analyse und Gewichtung — überaus viele Parallelen aufweist zu der Diskussion, die bei der Erstellung eines Problemkataloges für ein neues Parteiprogramm der SPÖ geführt wurde. Von sehr verschiedenen Voraussetzungen kommend und unter verschiedenen Bedingungen arbeitend, scheint hier eine geistige Entwicklung am Werk zu sein, die einen längeren Atem und eine tiefere Analyse verspricht, als es frühere kurzfristige Ausbrüche geben konnten. Solange sie relativ abstrakt bleibt, ist diese Entwicklung nicht ohne die Gefährdung, einer vom bloßen Wollen bestimmten Sozialromantik zu erliegen (obwohl auch das eine erhebliche Mobilisierungskraft auslösen kann). Sie bietet aber auch die Chance, einen Widerstandskern gegen Fehlentwicklungen zu bilden und durch Hinweise auf zerstörerische **Entwicklungstendenzen** eines Wachstumszwanges längerfristige Änderungen des »geistigen Klimas« zu bewirken. Wen dieses Aufspüren neuer Entwicklungen mit all ihren Widersprüchen und Unwägbarkeiten fasziniert, den wird auch das besprochene Buch faszinieren.

*Ewald Nowotny*



## Atomkraftwerke für Österreich?

Die offizielle »Informationskampagne Kernenergie« trat bisher nur durch eine Serie von öffentlichen Diskussionen in Erscheinung, die oft mehr Hitze als Licht erbrachten. Aufgabe der zehn öffentlich diskutierenden Arbeitskreise (jeweils drei AKW-Befürworter und drei AKW-Gegner sowie ein tunlichst um Objektivität bemühter Vorsitzender) war jedoch in erster Linie die Erarbeitung eines schriftlichen Berichtes zu einem genau abgegrenzten Problemkreis. Diese Berichte sind nunmehr fertiggestellt und wurden der Regierung zugeleitet, die sie ihrerseits dem Parlament als eine von mehreren Entscheidungsunterlagen vorlegen wird.

An dem Arbeitskreis I (»Gesellschaftliche und wirtschaftliche Fragen«) nahmen einige Kollegen teil, die aus dem Kreise von AK und ÖGB kommen, so Prof. Paul Blau, Univ.-Prof. Dr. Eduard März, Dipl.-Ing. Fred Margulies und Dr. Theodor Prager (Moderator und Berichterstatter). Die anderen Teilnehmer waren Prof. Horst Knapp (»Finanznachrichten«), Dr. Johann Millendorfer (Studiengruppe für internationale Analysen) und Dr. Peter Kapral (Vereinigung Österreichischer Industrieller). Die Meinungen pro und contra gingen übrigens quer durch die »Fronten«; es gelang jedoch, einen weitestgehend einvernehmlichen Bericht zustande zu bringen. Im nachfolgenden bringen wir die Zusammen-

fassung, die dem Wortlaut des Berichtes vorangestellt wurde. Letzteren bringt »Wirtschaft und Gesellschaft« demnächst in einer hektographierten Sonderausgabe.

\*

## Zusammenfassung

Wirtschaftswachstum gilt als Voraussetzung für Vollbeschäftigung, wachsende Realeinkommen und andere bedeutsame sozialökonomische Ziele und wird daher allgemein bejaht. Das Wirtschaftswachstum zieht aber auch Folgen nach sich, die sich negativ auf die Lebensqualität auswirken. Übermäßige materielle und Bevölkerungsballungen, Ressourcenverschleiß und Umweltbelastungen haben Unbehagen und Kritik hervorgerufen, so daß der bisher vorherrschende »Wachstumsfetischismus« allmählich einer differenzierten Haltung Platz macht. Vielfach wird heute der Ruf nach einem mehr qualitativ orientierten Wirtschaftswachstum laut, das gewissen begrenzenden Randbedingungen besser Rechnung tragen soll. Nach wie vor wird dem Wirtschaftswachstum ein hoher Stellenwert zugebilligt, nicht aber der absolute Vorrang vor allen anderen gesellschaftlichen Zielen (Kapitel 1).

Wirtschaftswachstum und wachsender Energieverbrauch gehen im allgemeinen Hand in Hand. So weisen die beiden Größen auch in Österreich in den letzten Jahrzehnten einen engen Parallelverlauf auf. Über längere Zeiträume gesehen, erweist sich jedoch der Zusammenhang zwischen den beiden Größen — auch international — als vielschichtig. Strukturwandlungen im Energieverbrauch (z. B. von weniger zu mehr energieintensiven Tätigkeiten) sowie im Energiedargebot (z. B. durch Substitutionsprozesse, vor allem von der Kohle zum Erdöl und Erdgas



usw.) bewirken oft drastische Verschiebungen im »spezifischen Energieverbrauch« einer wachsenden Wirtschaft, also im Einsatz von Energie je Wertschöpfungseinheit. Die Nachkriegszeit ist dank wachsender Mechanisierung, Motorisierung und Chemisierung generell durch wachsende Energieintensität gekennzeichnet. Diesem Prozeß wirkte zwar in manchen Bereichen eine rationellere Nutzung der jeweiligen Energieträger entgegen; im ganzen aber wuchsen Wirtschaft und Energieverbrauch Hand in Hand und in ähnlichen Proportionen.

Dieser jüngeren historischen Erfahrung stehen weiter zurückliegende entgegen. In den USA z. B. wuchs das Bruttonationalprodukt in einer langen Phase starker Expansion (1870 bis 1950) weit rascher als der Energieverbrauch. Aus dieser und ähnlichen Erfahrungen sowie aus Erwägungen über die Möglichkeit, zu einer effizienteren und sparsameren Energienutzung zu kommen, wird vielfach abgeleitet, daß Wirtschaftswachstum und Energieverbrauchszuwachs keine Siamesischen Zwillinge sind und daß die beiden Größen voneinander abgekoppelt werden können (Kapitel 2).

Internationale Vergleiche, also die Gegenüberstellung der Situation verschiedener Länder oder Ländergruppen, führen zu ähnlichen Überlegungen wie die oben angestellten intertemporalen Vergleiche, also die Betrachtung von Zeitreihen. Hochindustrialisierte Länder weisen sowohl im Wirtschaftsniveau wie auch im Energieverbrauch hohe, wirtschaftlich unterentwickelte Länder dagegen in beiden Dimensionen niedrige Werte auf. Innerhalb beider Gruppen gibt es jedoch große Unterschiede im Verhältnis Energieeinsatz zu Wertschöpfung. Die USA haben, wie erst kürzlich von Präsident Carter festgestellt wurde, bei vergleichbarem Wirtschafts- und Einkommensniveau einen weit höheren spezifischen Energieverbrauch als z. B. Schweden oder die Bundesrepublik Deutschland. Solche Unterschiede

erklären sich oft durch Unterschiede der Industrie- und Wirtschaftsstruktur; so ist der Energieverbrauch Luxemburgs pro Kopf nur deshalb mehrfach so groß wie jener der einkommensmäßig vergleichbaren Schweiz, weil hier die energieintensive Stahlindustrie großes Gewicht hat. Wenn aber die USA einen so großen Energieverbrauch haben, so zweifellos auch bzw. vor allem dank ihres (nunmehr zu Ende gehenden) Reichtums an heimischen Energiequellen, der zu Verschwendung verleitet (Kapitel 3).

Instruktiv ist hier ein detaillierter Vergleich USA—Schweden. Bei praktisch vergleichbaren Pro-Kopf-Einkommen benötigt Schweden Anfang der siebziger Jahre nur etwa zwei Drittel der in den USA verbrauchten Energie. Dies geht weniger auf wirtschaftliche Strukturunterschiede zurück als auf eine rationellere Nutzung im schwedischen Verkehrs-, Bau- und Industriebereich (Kapitel 4).

Der Anteil der Hauptverbrauchsgruppen am Primärenergieverbrauch ist in Westeuropa und den USA recht ähnlich. Auf die Haushalte und anderen Kleinverbraucher entfallen rund ein Viertel, auf die Industrie fast zwei Fünftel, auf das Verkehrswesen ein Fünftel bis ein Viertel, der Rest geht in die Stromerzeugung ein. Ein beträchtlicher Teil der eingesetzten Primärenergie geht im Prozeß der Gewinnung, Umwandlung und Übertragung verloren; der Energiesektor ist selbst Energiegroßverbraucher. Gliedert man den Energieverbrauch nach dem Einsatzzweck auf (Struktur des Sekundärenergieverbrauchs), so zeigt sich, daß rund drei Viertel davon für Wärme und fast ein Viertel für Kraft beansprucht wird; Licht und Energie für Informationsübertragung fallen kaum ins Gewicht. Vor allem im Bereich der Niedertemperaturwärme (Raumheizung, Warmwasserbereitung) könnte elektrischer Strom durch andere Energieträger, so durch Solarenergie, ersetzt werden (Kapitel 5 und 6).



Angesichts der weltweiten Energieverknappung stellt sich die Frage, wie gleichbleibende oder nur leicht sinkende Wirtschaftswachstumsraten mit fühlbar geringeren Zuwachsraten im Energieverbrauch bewerkstelligt werden können.

Es gibt eine Fülle von technischen Möglichkeiten, um Energie effizienter einzusetzen oder zu sparen, oft fehlt aber der Anreiz dafür. Information und gutes Zureden, Gebote und Verbote können alle einen Beitrag leisten, ebenso aber marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente wie Tarife und Preise, gezielte Steuern und Subventionen. Dabei ist allerdings auf die sozial und einkommensmäßig schwächeren Schichten Bedacht zu nehmen.

Die Internationale Energieagentur hat eine Reihe von (bisher nur höchst unzureichend befolgten) Vorschlägen und Hinweisen gemacht, die bereits kurzfristig wirksam sein können. Die Europäische Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen hat auf Möglichkeiten größerer technologischer und industriepolitischer Umschichtungen hingewiesen, die einen besseren Nutzungsgrad der eingesetzten Energie und längerfristig betrachtet sehr erhebliche Energieeinsparungen bewirken können. Studien wie die der Ford-Stiftung zeigen, daß zum Beispiel die USA bei praktisch unverändertem Wirtschaftswachstum (von rund dreieinhalb Prozent) bis zum Jahre 2000 mit einem Energieverbrauchszuwachs durchkommen könnten, der bloß zwei Drittel oder sogar bloß etwas mehr als die Hälfte jenes Verbrauchsniveaus zeitigen würde, welcher ohne entsprechende Sparstrategien zu erwarten wäre. Anstelle eines »historischen« Wachstumstempes von ca. dreieinhalb Prozent jährlich würde der Verbrauchszuwachs allmählich sinken und sich ab ca. 1990 auf ein Nullwachstum einschleifen. Allerdings wäre das nur mit relativ kräftigen Energiepreiserhöhungen zu bewerkstelligen, von denen zugegebenermaßen ein zusätzlicher mäßiger Infla-

tionsimpuls ausgehen würde. Die Produktions- und Verbrauchsmuster würden keine drastische Änderung erfahren, die derzeitige Energieverschwendung würde eingedämmt werden, ohne daß es zu einem »Austerity-Regime« käme. Der Beschäftigungseffekt einer solchen Strategie wäre positiv, das heißt, die Zahl der Arbeitsplätze wäre größer als bei einem Fortschreiben der jetzigen Energieverbrauchsmuster. Inzwischen haben die meisten Industrieländer Maßnahmen beschlossen, die auf eine Senkung des Energieverbrauchszuwachses bei praktisch gleichbleibenden Wirtschaftswachstumsraten abzielen (Kapitel 7 und Anhang 1 und 3).

Wie reagiert die Nachfrage nach Energie generell bzw. nach den einzelnen Energieträgern auf Energiepreisänderungen? Es gibt eine Menge von Erfahrungswerten, die aber dank der jeweils anderen energiewirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Konstellation nicht leicht zu interpretieren sind und kaum auf allgemein gültige Gesetzmäßigkeiten schließen lassen. Immerhin liefern sie gewisse Größenordnungen und bilden die Grundlage für diverse Vorschläge, darunter auch einen ausgefeilten schweizerischen und österreichischen, die eine Umschichtung des Verbrauchs und der Produktion zu weniger energieintensiven Tätigkeiten herbeiführen könnten (Kapitel 8 und Anhang 3).

Bei einer Analyse des Energieverbrauchs der Industrie im Ausland und in Österreich zeigt sich, daß technologische Änderungen (die den spezifischen Energieverbrauch verändern) sowie Strukturumschichtungen zu mehr oder zu weniger energieintensiven Produktionen die Hauptkomponenten wachsenden oder sinkenden Energieverbrauchs je Output-Einheit sind. Unterscheidet man nach einzelnen Energieträgern, so kommt noch der Substitutionseffekt hinzu, der ein »Umsteigen« auf andere Energieträger bewirkt. In Österreich wurden zwei Drittel der Einsparungen im Energie-



verbrauch der Industrie seit 1960 durch Rationalisierung, ein Drittel durch Umschichtungen zugunsten von Branchen mit geringerem spezifischen Energieverbrauch bewirkt. Gleichzeitig kam es zu einer Substituierung von festen durch flüssige Brennstoffe und elektrischen Strom. Im internationalen Vergleich schneidet die österreichische Industrie hinsichtlich ihrer Energieeffizienz — Branche für Branche — relativ günstig ab (Kapitel 9).

Der Energieverbrauch der Haushalte und anderer Kleinverbraucher macht überall einen wachsenden Anteil am Gesamtenergieverbrauch aus und wird jenen der Industrie voraussichtlich in absehbarer Zeit einholen. Amerikanische Untersuchungen deuten aber darauf hin, daß Energie bei steigenden Einkommen einen sinkenden Anteil im Haushaltsbudget ausmacht — wenngleich absolut immer mehr Energie verwendet wird und dieser unmittelbare Haushaltsverbrauch auch einen wachsenden Anteil am Gesamtverbrauch von Energie in Anspruch nimmt. Es ist aber gewiß vermeidbar, daß der Energieverbrauch der Haushalte in Österreich solche verschwenderischen Formen annimmt wie in den USA (Kapitel 10).

Im Verkehrsbereich ebenso wie bei der Wohnungsbeheizung lassen sich Einsparungen beträchtlichen Ausmaßes ohne großen technischen Einsatz ohne weiteres realisieren. Dies gilt auch für Österreich (Kapitel 11).

Der elektrische Strom ist überall im Vordringen; in Österreich wird er bis 1990 voraussichtlich ein Fünftel des Gesamtenergieverbrauchs erreichen. Am raschesten stieg der Stromverbrauch der Haushalte, die Zuwachsraten sind aber von 13 Prozent jährlich in den fünfziger Jahren auf neun Prozent in den siebziger Jahren zurückgegangen; offenbar stellen sich bereits Sättigungserscheinungen ein (Kapitel 12).

Die Prognosen für Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch für Österreich bis 1990 wurden im Laufe

der letzten ein, zwei Jahre gegenüber den früheren Erwartungen etwas nach unten revidiert. Der Energieplan 1976 der Bundesregierung geht von der Annahme eines jährlichen Wirtschaftswachstums von nicht ganz vier Prozent und eines Energieverbrauchszuwachses von der gleichen Größenordnung aus (in beiden Fällen mit leicht sinkender Tendenz). Der Stromverbrauchszuwachs wird für die gleiche Zeitspanne mit zunächst (bis 1980) rund sechs Prozent, für die darauffolgenden Jahrfünfte (bis 1990) leicht sinkend bis knapp unter fünf Prozent angesetzt; die jüngste Prognose des Instituts für Wirtschaftsforschung macht davon noch einen kleinen Abstrich und kommt auf rund fünfeinhalb Prozent (bis 1980), mit sinkender Tendenz (auf knapp unter fünf Prozent bis 1990).

Diese letzteren Zuwächse scheinen uns im Lichte der jüngsten Entwicklung (siebziger Jahre) plausibel und enthalten vielleicht sogar eine gewisse Reserve. Dies gilt erst recht für die Prognosen der Elektrizitätswirtschaft, die für die nächsten zehn Jahre mit einer Zuwachsrate des Stromverbrauchs von sechs bis sieben Prozent jährlich rechnet.

Auf den ersten Blick scheint der Unterschied nicht groß, doch würde der von der E-Wirtschaft angenommene Verbrauch im Jahr 1985 mit 60.000 GWh immerhin um über 9000 GWh mehr betragen als der im Energieplan 1976 der Bundesregierung erwartete. Das wäre aber bereits mehr, als für diesen Zeitpunkt an Atomstrom vorgesehen ist. Erst recht gilt dies für den Fall, daß der Stromverbrauch nur in dem vom Wirtschaftsforschungsinstitut in seiner jüngsten Prognoserevision angenommenen Ausmaß steigt. Mit anderen Worten, Atomstrom wäre dann überflüssig (Kapitel 13 und 14).

Das (revidierte) Kraftwerksbauprogramm der E-Wirtschaft sieht den Bau von konventionellen Kraftwerken bis 1985 in einem Ausmaß vor, das ausreichen würde, um den Bedarf an



Strom bei einer Jahreszuwachsrate von sechs Prozent zu decken. Um bis 1990 ohne Kernkraftwerke durchzukommen, wäre allerdings eine Senkung der Verbrauchszuwachsraten auf 4,3 Prozent erforderlich, es sei denn, der Bau von konventionellen Kraftwerken ließe sich stärker forcieren oder es wären mehr als die vorgesehenen Stromimporte preiswert aufzutreiben.

Inzwischen hat aber auch die E-Wirtschaft ihre Bedarfsprognosen ein wenig nach unten revidiert und setzt jetzt Jahreszuwachsraten im Stromverbrauch von 5,7 Prozent ein. Bis 1985 wäre dann auch nach dieser Prognose ohne weiteres mit konventionellen Kraftwerken durchzukommen, nicht allerdings bis 1990.

Ob man nun von den Prognosen der E-Wirtschaft oder von jenen (etwas niedrigeren) der Bundesregierung ausgeht, es bleibt dabei, daß die Verbrauchszuwächse für diesen längeren Zeitraum von fünf bis fünfeinhalb auf vier bis viereinhalb Prozent gesenkt werden müßten, wollte man ohne Atomstrom auskommen.

Eine solche Senkung der Zuwachsraten — und nur um eine solche handelt es sich, nicht etwa um eine Senkung des Verbrauchs — müßte durchaus im Bereich des Möglichen liegen.

Gewisse Engpässe könnten sich allerdings für die allernächsten Jahre ergeben, für die der Einsatz des Kernkraftwerks Tullnerfeld bereits eingeplant war. Diversen offiziellen Erklärungen zufolge besteht aber die Möglichkeit, auf Reservekapazitäten, allenfalls auch auf Importe zurückzugreifen (Kapitel 15).

Ein Fortschreiben selbst der oben ins Auge gefaßten etwas verminderten Zuwachsraten auf weitere Jahrzehnte hinaus würde zu ökonomisch und ökologisch nicht vertretbaren Belastungen führen. Neben der erforderlichen Erforschung und Erschließung alternativer Energiequellen ist es daher ein zwingendes Gebot der Vernunft, alle Möglichkeiten der Energieeinsparung

auszuschöpfen und der auch bei uns sich abzeichnenden Energieverschwendung einen Riegel vorzuschieben (Kapitel 16).

Österreichs Energieversorgung ist in hohem und rasch weiterwachsendem Ausmaß von Importen abhängig. Ungeachtet der breiten regionalen Streuung ihrer Herkunft schafft die Machtstellung und Laune der wichtigsten Lieferanten (OPEC, multinationale Firmen, Ostblockstaaten) ein unübersehbares Moment der Unsicherheit für Österreich. Ob der Aufbau eigener Kernkraftwerke diese Unsicherheit vermindern würde, ist allerdings zu bezweifeln, da vier Fünftel der Uranreserven in nur vier Ländern liegen und auch die Anreicherung und Wiederaufbereitung im Ausland, und zwar bei Firmen mit außerordentlicher Machtstellung, zu erfolgen hätte (Kapitel 17).

Energie und Arbeitskraft sind im Produktionsprozeß einerseits komplementär, andererseits füreinander substituierbar. Daraus folgt, daß man einerseits argumentieren kann, die Sicherung der Arbeitsplätze erfordere mehr Energie, andererseits aber begünstige reichliche und billige Energie das Hinausrationalisieren von Arbeitsplätzen. Zweifellos erfordert die Behauptung im Wettbewerb ein ausreichendes und womöglich billiges Dargebot an Energie. Aber abgesehen davon, daß oft gerade jene hochindustrialisierten Länder, die über ein solches Dargebot verfügen, von zunehmender Arbeitslosigkeit geplagt sind, wird man die Behauptung im internationalen Wettbewerb nicht primär darauf abstellen dürfen; Energie ist nur eine von vielen Kostenkomponenten, und Exporterfolge oder auch die Behauptung der heimischen Produktion am Binnenmarkt sind vor allem vom richtigen »product mix«, vom Niveau der Arbeitsqualifikation, Know-how und dergleichen bedingt.

Energieeinsatz und internationale Konkurrenzfähigkeit sind keineswegs eindeutig korreliert. Allerdings wäre



es bedenklich, würde Österreich in eine Lage geraten, wo seine Energieversorgung im Verhältnis zu jener auswärtiger Industrien ernsthaft in Rückstand käme. Energie ist eine notwendige, wenn auch keine genügende Voraussetzung für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit.

Sparsamer und effizienter Energieeinsatz können aber sehr wohl dafür sorgen, daß der notwendige Zuwachs im Energiedargebot in vernünftigen Grenzen gehalten werden kann. Dies wäre auch im Interesse der Erhaltung einer gesunden und kongenialen Umwelt — und damit übrigens auch der Anziehungskraft unseres Landes als Erholungsraum und für den Fremdenverkehr von Bedeutung (Kap. 18 u. 19).

Während der Stromverbrauch der Industrie seit Anfang der fünfziger Jahre auf das Dreifache gestiegen ist, hat sich der Stromverbrauch der Haushalte in derselben Zeitspanne ungefähr verzehnfacht. Angesichts des Aufholbedarfs der weniger gut ausgestatteten Haushalte ist mit einer andauernden kräftigen Dynamik des Haushaltsbedarfs an Strom zu rechnen, wenngleich bereits eine Abflachung der Zuwachskurve festzustellen ist. Man darf sich aber keiner Illusion darüber hingeben, daß eine auch nur annähernd so rasche Wirtschaftsexpansion wie bisher, soll sie auch von einer als fair empfundenen sozialen Angleichung begleitet sein, ohne einen kräftigen Zuwachs an Energieverbrauch und insbesondere an Stromverbrauch erfolgen kann. Das bedeutet entweder verstärkte Stromimporte oder die Inanspruchnahme von Atomenergie — es sei denn. der herrschenden Energieverschwendung wird ein Ende bereitet. Die erforderliche »Spargesinnung« wird aber nur durchzusetzen sein, wenn sie durch ein Bündel gezielter tarif-, preis- und steuerpolitischer sowie administrativer Maßnahmen gefördert und abgesichert wird (Kapitel 20).

Die menschengerechte Gestaltung der Arbeit erfordert mehr als die Anwendung moderner Technik und den Ersatz von Muskelkraft durch Maschinen — aber sie erfordert auch das. Veränderung der Arbeitsorganisation, Abbau der betrieblichen Hierarchien und Machtstrukturen, Bewußtseinsänderungen der in Arbeit Stehenden, alles das ist unentbehrlich. Aber die Überwindung inhumaner Arbeitsprozesse durch Automatisierung, Fernsteuerung und dergleichen verlangt auch nach Geräten und Anlagen, die einen erhöhten Energieverbrauch nach sich ziehen. Dasselbe gilt für Umweltschutzanlagen, für Klimaregulierung u. a. und auch für jene baulichen Investitionen, die helfen sollen, beengte Raumverhältnisse, mangelhafte sanitäre oder Erholungsmöglichkeiten usw. zu überwinden — wobei es sich hier allerdings oft nur um einen einmaligen Errichtungsaufwand handelt, der keine dauernden Energieaufwendungen im Betrieb nach sich ziehen muß. Schwer abzuschätzen sind die energiepolitischen Konsequenzen einer Abkehr vom Fließband und Hinwendung zu Formen der Arbeitsorganisation, die dem einzelnen mehr Handlungsspielraum und Chancen der Selbstverwirklichung bieten; doch wird man auch hier per saldo mit einem leicht steigenden Energieverbrauch rechnen müssen (Kapitel 21).

Weitergehende Überlegungen über den Problemkreis: Energie, Technologie und Lebensqualität weisen auf Möglichkeiten hin, den Einsatz materieller Produktionsfaktoren — Energie, Rohstoffe, aber auch rohe Arbeit und materielles Kapital — durch häuslicheren Umgang (also durch Recycling, Miniaturisierung, wegsparende Technologien) und durch mehr »Information« schlechthin (Forschung, Ausbildung und Bildung, Qualifikation, technisches und organisatorisches Know-how) zu ersetzen (Kapitel 22).



## USA – Planung statt »Krisenmanagement«

Im Jänner des vergangenen Jahres setzte der amerikanische Kongreß eine Arbeitsgruppe ein, die im Dezember einen Bericht zu Wachstums- und Entwicklungsstrategien der USA vorlegte.<sup>1</sup> Dieses Dokument verdient aus mehreren Gründen Aufmerksamkeit; einmal, weil es einen ausgezeichnet geschriebenen Beitrag zu diesem Thema darstellt, zweitens, weil es interessante institutionelle Empfehlungen enthält, die in recht unorthodoxer Weise begründet werden, und drittens bietet die Zusammensetzung dafür Gewähr, daß die Meinungsbildung innerhalb der Gruppe auf einer recht breiten Pluralität der Interessen beruht. In diese 20 Mitglieder umfassende Arbeitsgruppe wurden ebenso Gewerkschaftsführer wie Vorstandsdirektoren großer Konzerne, Politiker, Universitätsprofessoren, Vertreter außeruniversitärer Forschungsorganisationen sowie Vertreter einer Bürgerinitiative und einer Konsumentenorganisation berufen, unter anderen der Präsident der Automobilarbeitergewerkschaft, Leonard Woodcock, der Ökonom Wassily Leontief und fünf leitende Funktionäre von Industrie- und Finanzierungsgesellschaften. Prinzipiell sollten sich die Mitglieder bei Abfassung des Berichts nicht auf volle Übereinstimmung in einzelnen Fragen orientieren, so war es möglich, die Analyse und die Empfehlungen pointiert zu formulieren und ihre Aussage-

fähigkeit zu erhalten; abweichende Meinungen einzelner Mitglieder, deren Auffassungen sich nicht mit denen der Mehrheit decken, werden im Anhang zum Bericht wiedergegeben.

Motiv für die Einsetzung dieser Kommission war, dem Bericht gemäß, »das Gefühl wachsender Enttäuschung und Besorgnis im Kongreß — Enttäuschung über die offensichtliche Unfähigkeit der Regierung, die großen Probleme unserer Zeit vorausszusehen und zu bewältigen, und Besorgnis darüber, daß die Position Amerikas in der Welt und die innere Entwicklung dauernden Schaden erleidet, falls es nicht gelingt, dieser Tendenz Einhalt zu gebieten«. Diese Besorgnis spiegle die Gefühle der ganzen Nation wider, die erst in den letzten Jahren damit konfrontiert wurde, daß »wir nicht weiterhin Wasser vergeuden, Öl verschwenden oder Wälder abholzen können«.

Die Regierung habe zwei wichtigen Entwicklungen nicht Rechnung getragen: der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit der einzelnen Länder und der Wandlung der USA von einer reifen Industriegesellschaft in ein neues Stadium industrieller und gesellschaftlicher Entwicklung. Der rasche Konzentrationsprozeß, das Wachstum der internationalen Konzerne und die steigende Auslandsabhängigkeit erschwere zwar die Kontrolle der wirtschaftlichen Entwicklung, dennoch sei zur Vermeidung von Fehlentwicklungen die Setzung koordinierter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen notwendig. Als Beispiel einer solchen Fehlentwicklung wird die Ölpolitik genannt, »die größtenteils davon bestimmt wurde, was vier große amerikanische Ölgesellschaften taten oder nicht taten, während sie ihren »Aramco-Hut«<sup>2</sup> aufsetzten«.

1 *Forging America's Future, Strategies for National Growth and Development*, Report of the Advisory Committee on National Growth Policy Processes, vollständig abgedruckt in »Challenge«, Jänner/Februar 1977.

2 Die »Aramco« (Arabian American Oil Co.), als Konsortialgesellschaft für die Erdölförderung in Saudi-Arabien von Exxon, Mobil, Texaco und Standard Oil of California gegründet, übte entscheidenden Einfluß auf die Förder- und Preispolitik von Nahost-Öl aus.



In welchem Ausmaß diese gesellschaftlichen Entwicklungen zu einem Umdenken der Experten verschiedenster Interessengruppen bereits geführt haben, zeigt das Kapitel »Ein amerikanischer Weg zur Planung«. Der Begriff Planung löse bei vielen Amerikanern eine negative Reaktion aus und werde als Bedrohung der Freiheit angesehen. Die Alternative »Planung oder Freiheit« bestehe jedoch nicht, vielmehr gäbe es eine Alternative zwischen ungeplantem Krisenmanagement und demokratischer, weitsichtiger Planung. »Wir glauben, daß in Wirklichkeit auf lange Frist intelligente Planung lästige Eingriffe des Staates in den privaten Bereich vermindern wird . . . Durch entsprechende Voraussicht könnten nach Ansicht des Komitees notwendige Interventionen der Regierung überlegter, zeitgerechter und weniger schwerfällig erfolgen.«

Freilich müßten dabei Gefahren vermieden werden, auf die Vertreter der Planungs-idee bisher zu wenig hingewiesen hätten. Dementsprechend werden vier Bedingungen für den Planungsprozeß aufgestellt: Offenheit des gesamten Planungsprozesses, angemessene Vorkehrungen für öffentliche Diskussion, reguläre Befassung der verantwortlichen demokratischen Gremien mit allen Planungsempfehlungen, adäquate Möglichkeiten für Kontrolle und »response« durch die Öffentlichkeit. »Die sichersten Garanten eines fairen und vernünftigen Verfahrens sind nach Ansicht des Komitees, erstens Offenheit und zweitens Vielfältigkeit der Entscheidungszentren.« Planung solle also nicht einer Stärkung der Zentralgewalt dienen, sondern in den verfassungsmäßig vorgesehenen Institutionen erfolgen. Diese Art von Planung müsse dauernden »Kurskorrekturen« unterworfen werden, daher benötige man Erfolgsmaßstäbe, eine Vielzahl von Stellen (auch private), die Erfolgskontrollen durchführen, und »feedback« von jenen Institutionen, die die Planungsmaßnahmen durchzuführen haben. »Das

Komitee befürwortet keine *geplante* Gesellschaft. Wir verlangen, daß Amerika eine *planende* Gesellschaft wird.«

Ansätze für solche Planungsprozesse seien auf regionaler Basis in den USA, in westeuropäischen Ländern und in Japan vorhanden, die fast ausnahmslos — wie das Komitee feststellt — höhere Wachstumsraten und niedrigere Arbeitslosenraten verzeichnen können als die USA. Dies sei jedoch nicht nur auf diese Ansätze sektoraler oder regionaler Planung zurückzuführen, sondern auch auf den engeren Kontakt, der sich im Planungsprozeß zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor entwickelt habe. Die ehrgeizigen Planungsvorstellungen der Arbeitsgruppe gehen freilich weiter als die bisher erreichten Ansätze: durch verbesserte Information, Einschätzung alternativer Möglichkeiten und Kontrolle soll eine größere Kohärenz staatlicher Politik in bezug auf strategische Ziele erreicht werden.

Für den ausländischen Beobachter weniger interessant sind die institutionellen Schlußfolgerungen, die aus diesen Forderungen gezogen werden. Sie betreffen eine verstärkte Kooperation und Koordinierung der verschiedenen Planungs-, Beratungs- und Kontrollinstanzen, wie beispielsweise des Council of Economic Advisers, des Domestic Council, des Economic Policy Board usw. Die Arbeitsgruppe empfiehlt insbesondere, den »National Growth Policy Board«, dessen Aufgabe die Formulierung und Überwachung strategischer wirtschaftspolitischer Richtlinien ist, aus dem Verfügungsbereich des Präsidenten herauszulösen und eine unabhängige Institution zu schaffen. Präsident und Kongreß wären verpflichtet, zu den mittel- und langfristigen Prognosen und Empfehlungen, die von dieser Kommission veröffentlicht werden, Stellung zu nehmen.

Unorthodoxe Vorschläge werden insbesondere zur Förderung einer erwünschten stärkeren Beteiligung der Öffentlichkeit im wirtschaftspolitischen



Entscheidungsprozeß gemacht. Diese Beteiligung soll in jedem Stadium des Prozesses ermöglicht und durch indirekte Unterstützung finanziell schwächer Interessengruppen erreicht werden. Mitgliedsbeiträge, mit denen der Aufwand für die Teilname solcher Interessengemeinschaften am Entscheidungsprozeß abgedeckt wird, sollten bis zu einer bestimmten Höhe von der Steuer absetzbar sein. Instrumente dieser Mitwirkung sind öffentliche Hearings, die Einsetzung von Beratergruppen, die Veröffentlichung von Vorschlagsentwürfen, wie sie im Rahmen der Umweltschutzgesetzgebung bereits angewendet werden.

Für alle wichtigen Entscheidungen sollten Fallfristen bekanntgegeben werden: »Die Zeit, die für die Beratung mit betroffenen Gruppen verwendet wird, ist der Preis, den wir für eine demokratische Gesellschaft zahlen . . . die Verzögerung wichtiger Entscheidungen könnte jedoch ihren Nutzen mindern und zu einem Anwachsen der Probleme führen, denen sie begegnen sollen.« Die Beratungskomitees sollten grundsätzlich allen betroffenen Gruppen offenstehen und durch einen Stab und durch Informationen seitens der Behörden unterstützt werden.

Das abschließende Kapitel des Berichts behandelt Fragen der Rohstoffpolitik und enthält Empfehlungen zur Ernennung eines Kabinettsmitglieds oder eines Beraters des Präsidenten für »Rohstoffprobleme«, die Erarbeitung klarer Kriterien für den Aufbau, die Erweiterung und Anwendung eines Bevorratungssystems, insbesondere den Aufbau von Getreidevorräten, die zur Preisstabilisierung einzusetzen wären, sowie die Verbesserung des agrar- und ernährungspolitischen Informationssystems. Diese letztgenannten Empfehlungen beziehen sich offenbar auf das große Weizengeschäft mit der Sowjetunion, das dazu geführt habe, daß »russisches Brot aus amerikanischem Weizen hergestellt, der um

die halbe Erde transportiert wurde, nur die Hälfte dessen kostet als heimisches Brot«, wie der Bericht kritisch vermerkt.

Die im Anhang enthaltenen »Minderheitsvoten« einzelner Mitglieder gehen teilweise auf konkrete Feststellungen und Empfehlungen des Berichts ein, so verwahrt sich beispielsweise der Direktor eines Stahlkonzerns, Roger S. Ahlbrandt, gegen die Vorschläge zur direkten Unterstützung von Interessengruppen, die finanziell zu schwach sind, um wirkungsvoll in den Prozeß der Entscheidungsfindung einzugreifen. Der Gouverneur von Wisconsin, Patrick J. Lucey, wieder wendet sich gegen technokratische Tendenzen des Berichts, vor allem gegen die Idee einer unabhängigen »National Growth and Development Commission«. W. Leontief hingegen verzichtet auf solche Vorbehalte, da seiner Meinung nach dieses Dokument einen Kompromiß zwischen Vertretern so verschiedener Gruppen darstelle, »daß mit Recht von einem breiten nationalen Spektrum der Meinungen zur Rolle des Staates in der Aufrechterhaltung des effizienten Funktionierens unseres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems und in der Förderung seines Wachstums und seiner Entwicklung gesprochen werden könne«.

Tatsächlich scheint dieser Bericht, der einem neugewählten Kongreß und einem neuen Präsidenten vorgelegt wurde, ein radikales Umdenken in der amerikanischen Gesellschaft anzukündigen. Frei von der offiziellen Sprache solcher Berichte (vom »governmental-ese«, wie es der Herausgeber von »Challenge« nennt) werden Ideen der Planung und Partizipation propagiert, die nicht nur für amerikanische Ohren geradezu revolutionär klingen. Bezeichnend scheint vor allem zu sein, daß keiner der Unterzeichneten das System des »free enterprise« gegen die umfassenden Planungsvorstellungen der Berichterstatter verteidigt.



Von dem Nachrichtenmagazin »Time«  
als eines der 130 bedeutungsvollsten Bücher  
des zwanzigsten Jahrhunderts gewertet:

# **Karl Polanyi**

# **The Great Transformation**

**Politische und ökonomische Ursprünge  
von Gesellschaften  
und Wirtschaftssystemen**

Aus dem Englischen von Heinrich Jelinek  
Paperback, 380 Seiten, S 198,—

Erstmals in deutscher Sprache das Hauptwerk von Karl Polanyi — einem der bedeutendsten Sozial- und Wirtschaftshistoriker des 20. Jahrhunderts. Er vermittelt einen zusammenhängenden Überblick über die nichtmarktwirtschaftlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen der Vergangenheit und Gegenwart. Der Autor weist nach, daß unser System der sich selbst steuernden Märkte in der Geschichte als einmaliges Wagnis erscheint und in letzter Konsequenz zur physischen Vernichtung des Menschen und seiner Umwelt führen muß.



**Europaverlag**