

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

4. Jahrgang · Nummer 3/78

Inhalt

EDITORIAL:

Die Konsolidierung des Bundesbudgets 223

Kurt W. Rothschild

Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit 233

Herbert Ostleitner

Die kurzfristigen Beschäftigungseffekte
von Steuerreformen 249

Rudolf Reitzner

Wirtschaftliche Mitbestimmung in der
BRD; in Österreich und Großbritannien —
Einige Aspekte der aktuellen
Entwicklung 265

Peter Rosner

Sozialreform und Sozialforschung 289

Markus Stadler

Vollbeschäftigung um jeden Preis? 305

BÜCHER:

A. Van der Bellen: Öffentliche Unter-
nehmen zwischen Markt und Staat
(Erich Haas) 315

Unsere Autoren

KURT W. ROTHSCILD ist Professor an der Johannes-Kepler-Universität in Linz

HERBERT OSTLEITNER ist Assistent an der Universität Wien

RUDOLF REITZNER ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

PETER ROSNER ist Assistent an der Technischen Universität in Wien

MARKUS STADLER ist Doktorand an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

ERICH HAAS ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Beiträge, die in den Rahmen der Zeitschrift passen, sind der Redaktion willkommen. Artikel sollen die Länge von 25 Standard-Maschinseiten (à 30 Zeilen) nicht überschreiten, Beiträge für die Rubriken — Diskussion, Kommentar, Berichte, Bücher — sollen nicht länger als 12 Seiten sein.

Die Redaktion

EDITORIAL

Die Konsolidierung des Bundesbudgets

I.

Die zentralen Themen der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung in Österreich sind mit den Budget- und Leistungsbilanzdefiziten der letzten Jahre klar vorgegeben. Dementsprechend hoch war der Stellenwert des vor wenigen Wochen vorgestellten »Berichts über die Lage der Finanzen in der Republik Österreich«, der im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung unter der Leitung von Professor Seidel erarbeitet wurde. Dieser Bericht enthält eine Analyse der Struktur öffentlicher Defizite sowie Schlußfolgerungen zur Entlastung des Staatshaushaltes, die mittlerweile in der Öffentlichkeit, teilweise ausführlich, zum Teil sogar hitzig, diskutiert werden.

Nicht aufgegriffen wurde dabei aber die Frage, ob Seidels Schlußfolgerungen die einzigen möglichen aus seiner Analyse sind, ebensowenig kam die Sprache darauf, welche Konsequenzen seine Vorschläge für die Bevölkerung beziehungsweise einzelne Schichten haben. Um diese beiden ineinander übergehenden Themenkreise beurteilen zu können, seien eingangs die Analyse und die daraus gezogenen Schlüsse Seidels dargestellt.

II.

Das durch die Rezession des Jahres 1975 entstandene Defizit ist nicht, wie das bis dahin in Österreich üblich war, schon in den Jahren nach der Rezession durch einen rasch einsetzenden konjunkturellen Aufschwung abgebaut worden. Im Gegensatz zu 1959 und 1968 setzte es sich auch in den Folgejahren 1976 bis — vorläufig — 1978 fort, ohne daß eine Reduzierung in den allernächsten Jahren wahrscheinlich ist. Dafür sind in erster Linie die konjunkturellen und strukturellen Rahmenbedingungen verantwortlich. Seit 1975 befinden sich die westlichen Industriestaaten in einem Stadium wirtschaftlicher Labilität und geringer Wachstumsraten, wodurch Budgetdefizite zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung notwendig sind. Darüber hinaus haben sich auf der Einnahmenseite jene struk-

turellen Faktoren verschärft, die seit längerer Zeit zu einem Sinken der Aufkommenselastizität der Staatseinnahmen (mit Ausnahme der Lohnsteuer!) geführt haben. In den letzten Jahren lag die Elastizität bereits unter eins, das heißt, die Zuwachsraten der Staatseinnahmen waren geringer als jene des Bruttonationalprodukts. Auf der Ausgabenseite schließlich führen der Staatsschuldendienst und einige andere Finanzierungsverpflichtungen zu stark steigenden Aufwendungen.

Das Budgetdefizit ist also ein mittelfristiges geworden. Dies muß nicht von vornherein negativ bewertet werden: Wenn die Budgetdefizite dazu dienen, die Anpassung an längerfristig niedrigere Wachstumsraten zu erleichtern, können sie für einen gewissen Zeitraum akzeptiert werden. Die nur mäßige Entwicklung der privaten Nachfrage führt *ceteris paribus* zu einem Rückgang der privaten Investitionen und damit zu weiteren Nachfrageausfällen. Die öffentliche Hand kann für die Zeit der Anpassung an den neuen Wachstumstrend durch expansive Ausgabenpolitik den Nachfragerückgang in Grenzen halten. Diese Funktion öffentlicher Budgetdefizite, so Seidel weiter, ist in der gegenwärtigen Phase um so notwendiger, als die Hoffnung auf eine Belebung der privaten Nachfrage in den westlichen Kapitalismen nun schon über einen mehrjährigen Zeitraum enttäuscht wurde.

Die konventionellen Finanzierungstechniken und der Grad der weltwirtschaftlichen Verflechtung erlauben jedoch keine unbeschränkte Weiterführung der Defizite. Binnenwirtschaftlich liegt die Grenze in der Finanzierbarkeit des Staatsschuldendienstes, und in diesem Bereich sind die Ausgaben in den letzten zwei Jahren geradezu explodiert. Gemäß der Vorschau des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen wird der Finanzschuldauflauf zwischen 1978 und 1982 von 31 Milliarden Schilling auf rund 54 Milliarden steigen und dann mehr als ein Siebentel der gesamten Ausgaben ausmachen. Diese Entwicklung schränkt nicht nur den Finanzierungsspielraum des Budgets drastisch ein, sondern reduziert auch die Beschäftigungswirksamkeit der Staatsausgaben.

Selbst wenn es hier gelänge, durch eine Änderung der Finanzierungstechniken und durch den Abbau psychologischer Barrieren eine gewisse Entlastung durchzuführen, ist damit noch nicht viel erreicht. In einem außenwirtschaftlich so verflochtenen Land wie Österreich führt eine Stimulierung der Nachfrage über Budgetdefizite zu einer Erhöhung der Importe entsprechend der marginalen Importneigung. Auf der anderen Seite verhindert die schwache internationale Konjunktur, die nicht zuletzt eine Folge

der viel zu geringen Rezessionsbekämpfung der meisten größeren Länder ist, einen entsprechenden Anstieg der Exporte. Versäumte Strukturanpassungen der österreichischen Industrie und des Fremdenverkehrs haben dieses Problem noch verschärft, so daß Österreich ein Leistungsbilanzdefizit hat, ohne daß das Produktionspotential völlig ausgelastet ist. Dieses Defizit wird schließlich um die Zinszahlungen für die öffentliche Auslandsschuld erhöht. Daß der Bund bei Ausschöpfung des inländischen Kapitalmarktes mit seiner »Restschuld« — die immerhin noch einige Milliarden beträgt — ins Ausland gehen muß, statt sich direkt und billiger bei der Nationalbank verschulden zu können, hat seine Ursache darin, daß eine direkte Finanzierung öffentlicher Defizite bei der Nationalbank aus Gründen, die hier nicht erörtert werden können, bisher nicht möglich ist.

Als Ergebnis hält Seidel fest, daß durch das Budget die inländische Nachfrage sehr wohl hochgehalten werden konnte, was aber unter den genannten Rahmenbedingungen zu einem Anstieg des Budget- und Leistungsbilanzdefizits führte.

Im Anschluß an diese Analyse enthält der Finanzbericht einige Vorschläge, die eine Entwicklung des Bundeshaushalts in Richtung Gleichgewicht einleiten sollen. Diese Vorschläge sollen nun diskutiert werden.

III.

Die Kosten für jede Budgetsanierung hat die Bevölkerung zu tragen. Entscheidend ist, wie diese Belastungen auf die einzelnen sozialen Schichten verteilt werden. Daran ist zu messen, welchen gesellschaftlichen Stellenwert ein Sanierungskonzept hat. Gerade ein von der Öffentlichkeit mit so starkem Echo aufgenommenes Dokument wie der Finanzbericht muß es sich gefallen lassen, sehr genau auf diese politische und soziale Lastverteilung untersucht zu werden.

Es ist, wie stets bei der Beurteilung eines zur Diskussion stehenden Maßnahmenpakets, leichter, mit den Vorschlägen zu beginnen, die man selbst mit gutem Grund unterstützen kann. Dazu zählt etwa der Wunsch nach einer Anpassung der Realzinssätze an die sinkende Inflationsrate, was die Belastung des Bundeshaushalts mit Zinszahlungen spürbar reduzieren könnte. Auch erscheint es sinnvoll, sowohl die Tarife der Bundesbetriebe als auch die Mengensteuern (zum Beispiel Mineralölsteuer) in kürzeren Abständen, dafür aber weniger kräftig, zu erhöhen, als das insbesondere in der ersten Hälfte der siebziger Jahre geschehen ist.

Ebenso sind wir mit Seidel einer Meinung, daß eine Reform des Steuersystems in allernächster Zeit notwendig ist. Gegenwärtig besteht in Österreich die paradoxe Situation, daß bei hohen Grenzsteuersätzen die Gesamtbelastung der Einkommen relativ niedrig ist. Das ist die Folge der Aushöhlung des Steuertarifes durch zahlreiche Ausnahmen und Sonderbestimmungen, wodurch es zu einer Unwirksamkeit der Steuerprogression, in manchen Fällen sogar zu einem Umkehreffekt in der steuerlichen Belastung kommt, insbesondere bei Beziehern von Einkommen aus selbständiger Arbeit. Zurzeit wird praktisch jedes unternehmerische Verhalten als förderungswürdig eingestuft, egal ob es sich um Investitionen, Rücklagenbildung oder um Gewinnausschüttung handelt. Das gesamte Förderungs-»System«, vor allem die vorzeitige Abschreibung, ist extrem gewinnabhängig gestaltet, begünstigt tendenziell also geschützte Bereiche und wirkt konjunkturpolitisch in die falsche Richtung. Gefördert wird die Nichtentnahme von Gewinnen durch Begünstigung einer Rücklagenbildung ebenso wie die Ausschüttung von Gewinnen durch den sogenannten gespaltenen Körperschaftsteuersatz, der eine Senkung der Steuersätze für ausgeschüttete Gewinne vorsieht. Diese Regelung war als Belebung der Börse gedacht, führte aber nur zu organisatorischen Umstrukturierungen der Firmen. Zum begünstigten Satz werden nach Trennung der Unternehmen in Holding- und Produktionsfirmen hohe Ausschüttungen vorgenommen und diese Beträge im nachhinein wieder in Form von Kapitalerhöhungen in die Unternehmen transferiert. Eine ebenfalls kostspielige und nicht sehr sinnvolle steuerliche Unternehmensförderung steckt im Strukturverbesserungsgesetz, das eine neuerliche Abschreibung von bereits abgeschrieben Anlagen durch Umwandlung der Unternehmensform ermöglicht. Geschickte Unternehmen ändern alle paar Jahre ihre Organisationsform und können dadurch Steuer in Höhe von -zig Millionen Schilling sparen. In einer wachsenden Zahl von Fällen führt weiters die massive steuerliche Förderung durch Konstruktion von Verlustabschreibungsgesellschaften zu eklatanten Mißbräuchen, indem fiktive Verluste durch Abschreibungen gegen Gewinne aufgerechnet werden.

Das sind nur einige wenige Beispiele für die Unzulänglichkeit des Steuersystems und die Notwendigkeit seiner Verbesserung. Leider hat Professor Seidel diesen Bereich in seiner Untersuchung völlig ausgespart. Bezüglich der Verteilung der Steuerlast auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen vertritt er indirekt sogar die gegenteilige Meinung. So formuliert er, daß der Besteuerung der Un-

ternehmen aus wachstumspolitischen Gründen Grenzen gesetzt sind. Als abstrakte Aussage ist es natürlich richtig. Aber genau in dieser Abstraktheit erweckt diese Aussage den Eindruck und wurde in der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung auch so verstanden, daß die Besteuerung der Unternehmen in Österreich bereits an dieser letzten Grenze angelangt sei. Daß dem nicht so ist, kann an einem simplen Vergleich der Zeitreihen des Steueraufkommens der Lohnsteuer auf der einen Seite und der Körperschaft-, Einkommen- und Gewerbesteuer auf der anderen Seite abgelesen werden. Selbst wenn man strukturelle Faktoren (unterschiedliche Besetzung der Steuerstufen, Veränderung in der Struktur der Erwerbstätigen, Pensionisten als Lohnsteuerzahler) berücksichtigt, kann die tendenzielle Entwicklung weg von den Steuern der Unternehmer und Selbständigen nicht bestritten werden. So hat sich seit 1970 die Zahl der Ges.m.b.H.'s ungefähr verfünffacht, die Körperschaftsteuereinnahmen stiegen hingegen nicht einmal nominell auf das Doppelte. Auch das zweite Abgabenänderungsgesetz und andere gesetzliche Regelungen haben daran nichts verändert.

Natürlich muß akzeptiert werden, daß mit steigenden Einkommen und mit zunehmenden Anforderungen an den Staat auch das Aufkommen der Massensteuern wachsen muß. Nirgends aber steht geschrieben, daß nur durch die Steuern der Lohn- und Gehaltsempfänger (und nebenbei auch durch die vor allem von ihnen zu zahlenden Gebühren) bei gänzlicher Befreiung der Unternehmer und Selbständigen das Budget saniert werden kann.

Konkret beschäftigt sich Seidel nur im Rahmen der Lohnsteuer mit der Steuerbegünstigung der Überstunden. Gewiß sind angesichts der Arbeitsmarktsituation die Steuererleichterungen bei den Überstunden nicht mehr zweckmäßig. Darüber hinaus hat aber die Einschränkung der Überstunden, wie überhaupt der Arbeitszeit, für die Arbeiter und Angestellten noch einen eigenständigen sozialen und gesundheitlichen Wert, den man bei Überlegungen zur Arbeitszeitverkürzung beziehungsweise Überstundenreduzierung nicht außer acht lassen sollte.

Seidels Maßnahmenkatalog enthält noch andere Vorschläge, die von der Arbeitnehmerseite nicht oder nur mit Einschränkungen akzeptiert werden können, weil sie sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der eingangs aufgestellten Forderung nach einigermaßen gleichmäßiger Verteilung der Sanierungslast zuwiderlaufen.

Eine der wichtigsten Aussagen Seidels ist, daß in vielen Fällen an die Stelle der Steuerfinanzierung die Gebührenfinanzierung treten sollte. Er begründet dies mit dem Satz:

»Wer eine individuell zurechenbare Leistung vom Staat beansprucht, soll dafür einen angemessenen Kostenbeitrag leisten, sofern es sein Einkommen erlaubt.« Bereiche, in denen mit Gebühren gearbeitet werden sollte, sind laut Seidel das Erziehungs- und Gesundheitswesen und teilweise auch der Verkehrsbereich. Konkrete Vorschläge, die man hier wohl hätte erwarten dürfen, werden in der Studie nicht angeboten.

Abgesehen davon, daß es in allen drei, insbesondere aber im Verkehrsbereich und im Grundschulwesen wohl kaum Leistungen gibt, deren Kosten individuell zurechenbar sind, birgt dieser Vorschlag eine ganz enorme sozialpolitische Problematik in sich. Tendenziell läuft die Gebührenfinanzierung auf eine Wiedereinführung des Preismechanismus hinaus. Die Politik der Null- und Niedrigpreise öffentlicher Güter dient vor allem der Absicherung eines politisch und gesellschaftlich erwünschten Mindeststandards der Versorgung aller, insbesondere der unteren Bevölkerungsschichten mit bestimmten Leistungen. Damit soll verhindert werden, daß die ungleiche Verteilung der nominellen Einkommen die Ungleichheit der Versorgung mit gesellschaftspolitisch als notwendig erachteten Gütern und Leistungen determiniert. Auch spricht das Vorhandensein positiver externer Effekte bei vom Staat bereitgestellten Leistungen für die Gebühren- oder Kostenfreiheit. So profitiert von der Schulbildung nicht nur der »konsumierende« Schüler, sondern auch das Unternehmen, in dem dieser später arbeitet; und Impfungen erschweren die Verbreitung von Krankheitserregern und schützen daher auch die Ungeimpften.

Sicherlich müssen auch die Nachteile einer Null- und Niedrigpreispolitik gesehen werden. Kritiker der Steuerfinanzierung weisen darauf hin, daß durch die kostenlose Bereitstellung öffentlicher Güter bezüglich des Zieles der Umverteilung große Streuungsverluste eintreten, da nicht nur die einkommensschwachen Schichten das kostenlose Gut konsumieren, sondern auch jene, die finanziell durchaus in der Lage wären, dafür zu zahlen. In einigen Bereichen nehmen diese Schichten das Leistungsangebot sogar mehr in Anspruch, weil es von seiner Struktur her ihren kulturellen und sozialen Bedürfnissen besser entspricht. Schließlich, so argumentieren sie, bedarf es zur Nutzung mancher Kollektivgüter eines privaten Komplementärgutes, dessen Vorhandensein beziehungsweise Qualität oft mit der Einkommenshöhe schwankt.

Zur Erreichung einer gezielten Umverteilung schlagen die Befürworter von Gebühren als Alternative zum kostenlosen Angebot den Aufbau eines monetären Umver-

teilungssystems vor. Bedürftige sollten die zum Kauf der Güter notwendigen Mittel vom Staat ausgezahlt bekommen. Solche monetären Transfers hätten zweifellos eine viel größere Zielgenauigkeit, würden aber eine zusätzliche Belastung für die öffentlichen Haushalte darstellen. Auch wäre dieses System administrativ nicht so einfach zu bewältigen wie das jetzige, weil die Festlegung und Überwachung der Einkommensgrenzen einen gewissen, nicht zu unterschätzenden Aufwand bedeutet. Und psychologisch ist es für Bezieher kleiner Einkommen wohl nicht sehr angenehm, in der Rolle des Bittstellers bei einem Amt erscheinen zu müssen, um sich behördlich die Anspruchsberechtigung bestätigen zu lassen.

Wenn durch das kostenlose Angebot öffentlicher Leistungen bestimmte Ziele erreicht werden, wie höhere Schulbildung, besserer Gesundheitszustand, mehr Chancengleichheit bei den unteren und mittleren Unternehmensklassen, dann ist der Nullpreis unserer Meinung nach gerechtfertigt, selbst wenn die Bezieher höherer Einkommen ebenfalls Nutzen daraus ziehen. Zumindest in den drei von Seidel genannten Bereichen sehen wir keine Möglichkeit, mit Gebühren eine gesellschaftspolitisch vertretbare Entlastung des Budgets herbeizuführen, ausgenommen jene Leistungen, die in besonderem Ausmaß den oberen Einkommensschichten zugute kommen.

Ein anderer Vorschlag Seidels ist die Beschränkung von Transferzahlungen, worunter vor allem die Zuschüsse an die Sozialversicherung, Familienbeihilfen sowie Unterstützungen, die aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung bezahlt werden, zu rechnen sind. Im Bereich der Pensionsversicherung sind unserer Meinung nach einige Änderungen vorstellbar. Der Beitrag des Bundes zum Pensionsaufwand liegt bei den Selbständigen und Bauern bei etwa 75 beziehungsweise 90 Prozent des gesamten Aufwands, bei den Arbeitern bei etwa 40 Prozent, während bei den Angestellten bisher keine Zuschüsse notwendig sind. Durch eine Zusammenfassung der Arbeiter und Angestellten in eine Organisation und durch eine Erhöhung des Deckungsbeitrags der Bauern und Gewerbetreibenden könnten beträchtliche Einsparungen erzielt werden.

Weniger Möglichkeiten zur Einschränkung bestehen bei den Ausgaben für Familienbeihilfen. Hier sind am ehesten noch bei der Schulbuchaktion durch eine effizientere Organisation, wie etwa die Ausschaltung des Zwischenhandels, Einsparungen möglich, doch wird der dadurch freiwerdende Betrag höchstens zwei- bis dreihundert Millionen Schilling betragen, was zwar psychologisch, nicht aber finanzpolitisch von Bedeutung ist.

Schließlich empfiehlt Seidel noch die Ausgliederung der Bundesbetriebe zur Senkung der Defizite. Die Bundesbetriebe, insbesondere die ÖBB, haben seit Beginn der siebziger Jahre in immer höherem Ausmaß zum Budgetdefizit beigetragen. So betrug ihr Gebarungsabgang im Jahre 1977 mehr als 17 Milliarden Schilling, das laufende Defizit nach Abzug der Investitionen lag immerhin noch bei 6,5 Milliarden Schilling. Während man die rapide Zunahme des laufenden Defizits in der ersten Hälfte der siebziger Jahre noch mit der tarifpolitischen Zurückhaltung erklären konnte, ist das jetzt nicht mehr möglich.

Für die Ausgliederung spricht nach Meinung Seidels, daß ein selbständiges Unternehmen die für die Investitionen notwendigen finanziellen Mittel auf dem Kapitalmarkt aufnehmen könnte. Dadurch würde sich der vom Bund zu leistende Zuschuß auf den laufenden Abgang beschränken. Wenn es jedoch nur um die Schaffung neuer finanzieller Möglichkeiten geht, ist eine Ausgliederung nicht unbedingt erforderlich. Es wäre zum Beispiel denkbar, daß bestimmte Großprojekte, wie etwa die Errichtung des Verschiebebahnhofes Kledering, durch eine eigens dafür gegründete Sondergesellschaft finanziert und geplant werden, die die dafür notwendigen Mittel am Kapitalmarkt aufnimmt. Aber Seidel ist auch der Meinung, daß durch eine Ausgliederung eine gewisse Effizienzsteigerung erreicht werden könnte. Dies ist ohne Zweifel richtig. Es kann wohl nicht geleugnet werden, daß durch eine neue Unternehmensform und -politik eine Entsteinerung der bürokratischen Strukturen der Bundesbetriebe eintreten würde.

Es ist indessen zu bedenken, ob eine rechtliche Selbstständigkeit nicht auch Nachteile bringen würde. Zunächst: wer garantiert, daß damit nicht auch faktisch eine zu weit gehende Unabhängigkeit vom Bund und dessen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen eintritt? Bisher konnten etwa in Rezessionszeiten die Investitionen der Bundesbetriebe erhöht werden. Auch sind die Bundesbetriebe zumindest potentiell ein Mittel zu regional-, strukturpolitischen und anderen Interventionen. Die bisherige Erfahrung mit ausgegliederten Bereichen — wie sie die Sondergesellschaften darstellen — und ihrer (nicht vorhandenen) Rücksichtnahme auf gesamtwirtschaftliche Probleme ist ein eher abschreckendes Beispiel, und die oft völlige Gegensätzlichkeit der Politik der vielen öffentlichen Entscheidungsträger — Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen, Sondergesellschaften, E-Wirtschaft, Fonds — ist auch nicht gerade ermutigend. Auch die Tarifpolitik, die bisher von der Bundesregierung festgelegt wurde,

hängt dann weit mehr von den kommerziellen Interessen der Unternehmensleitung ab als bisher. Alle diese Bedenken sprechen eher dafür, sich Gedanken darüber zu machen, wie man den Spielraum zwischen gegenwärtiger bürokratischer Erstarrung und einer durch eine Ausgliederung erreichten Kommerzialisierung nützt, ohne die Bundesbetriebe aus dem Budget herauszulösen.

Wie immer man zu den Vorschlägen von Professor Seidel steht: sie sind ein wichtiger Beitrag zur aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion. Wenn man auch berücksichtigen muß, daß Seidel als Verfasser in einer schwierigeren Position ist als seine Kritiker, müssen wir doch bedauern, daß er einige der »großen Brocken« unerwähnt gelassen hat. Zur steuerlichen Sparförderung etwa hat er mit keinem Wort Stellung genommen. Auch andere Bereiche, wo wir uns beträchtliche Einsparungen vorstellen könnten, blieben undiskutiert: so etwa auf der Einnahmenseite das »System« der steuerlichen Investitionsförderung, der Abbau einiger ungerechtfertigter Privilegien bei der Besteuerung der Selbständigen, insbesondere der Freiberufler, eine bessere Kontrolle der Mehrwertsteuerverrechnung, die im übrigen ihrerseits wieder zu einer Verbesserung der Einkommensteuererträge führen würde, oder die Schließung bestimmter Lücken bei der Gewinnbesteuerung. Hier ist noch ein relativ weiter Spielraum, der angesichts der budgetären Situation ausgeschöpft werden sollte. Wir bekennen uns zur progressiven Gestaltung des direkten Steuersystems und glauben, daß unsinnige Steuerbegünstigungen beseitigt werden müssen, um die gegenwärtige Neutralisierung der Progressionswirkung wieder aufzuheben. Auf der Ausgabenseite wäre vorstellbar, durch unter der Zuwachsrate des Bruttonationalprodukts liegende Steigerungen bestimmter Ausgabenarten längerfristig eine Entlastung herbeizuführen. Die schon erwähnte Erhöhung der Deckungsquote der Selbständigen-Sozialversicherungen könnte in die gleiche Richtung wirken, ebenso eine Reduzierung der Agrarsubventionen. Durch die von uns schon mehrmals vorgeschlagene direkte Finanzierung der Staatsschuld über die Notenbank im Wege von zinslosen Krediten könnte auch der Staatsschuldenaufwand eingeschränkt werden.

Eine nachhaltige Verbesserung des Staatshaushaltes kann erst dann erwartet werden, wenn — auch bei mittelfristig verminderten Wachstumsraten — eine international wirksame gute Konjunktur eingesetzt und die Anpassung der österreichischen Produktionsstruktur an die geänderten Weltmarktbedingungen zumindest begonnen hat. Bevor ein auf diesen beiden Voraussetzungen beruhender

Wirtschaftsaufschwung eingesetzt hat, kann mit dem Abbau der Haushaltsabgänge nicht begonnen werden. Wir halten die Budgetdefizite der letzten Jahre als für die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung unbedingt erforderlich, wobei wir uns über ihre mittelfristige Problematik im klaren sind. Doch eine größere Gefahr sehen wir darin, jetzt mit allen Mitteln eine Verringerung des Defizits in kurzer Zeit anzustreben. Dies könnte unabsehbare Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft haben. Daher halten wir es für sinnvoll, einer Empfehlung des Beirats aus der letzten Budgetvorschau zu folgen: es ist bei der Konsolidierung darauf zu achten, daß keine Maßnahmen gesetzt werden, die einen möglichen Wirtschaftsaufschwung gefährden.

Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit*

Kurt W. Rothschild

1. Einleitung

Die seit 1973 wachsende Arbeitslosigkeit in Westeuropa und die heftige Rezession des Jahres 1975 haben die arbeitsmarktpolitischen Diskussionen entscheidend beeinflußt. Die 25 Jahre hoher Beschäftigung, die dem Zweiten Weltkrieg folgten, hatten — zumindest in Westeuropa — optimistische Erwartungen geweckt, daß sich die Volkswirtschaft der entwickelten kapitalistischen Staaten grundlegend geändert habe und daß das Beschäftigungsproblem durch eine expansionistische, antizyklische Politik nach traditionellem keynesianischem Muster erfolgreich bewältigt werden könne. Zwar war man sich stets bewußt, daß Arbeitslosigkeit als kurzfristiges Problem auftauchen kann oder daß einzelne Personengruppen oder Regionen davon betroffen werden können; aber sie schien keine längerfristigen, zentralen Probleme aufzuwerfen. Diese Ansichten blieben selbst während und nach der Rezession 1967/68 vorherrschend, obwohl die damalige Entwicklung als Warnung vor künftigen Schwierigkeiten hätte dienen können. Aber Regierungen, Gewerkschaften und Unternehmer teilten die Meinung, daß geeignete globale Maßnahmen eine rasche Rückkehr zur Vollbeschäftigung ohne ernste Gefahren für die Preisstabilität und das Zahlungsbilanzgleichgewicht ermöglichen würden. Und in den Jahren unmittelbar nach 1968 schienen sich diese Hoffnungen zu bewahrheiten.

* Deutsche Übersetzung eines Referats, das im Juli 1978 auf der Conference on European Manpower Policies in Glen Cove, New York, gehalten wurde. Der Originaltext wird Anfang 1979 in einer Publikation der National Commission for Manpower Policy in Washington erscheinen.

Meinen Kollegen Bela Löderer und Martin Riese möchte ich für zahlreiche Hinweise und Diskussionen meinen Dank aussprechen.

Seit 1974 hat sich das »Klima« grundlegend geändert. Nicht nur war die Rezession von 1975 einschneidender als jene von 1967 und erstreckte sich über mehr Staaten als damals; auch andere Faktoren trugen zu einer pessimistischeren Einschätzung der Lage bei. Zu ihnen zählen unter anderen: das Stagflationsproblem und die Erkenntnis, daß die traditionelle globale Wirtschaftspolitik dem Doppelproblem der Beschäftigung und der Preisstabilität nicht mehr voll gewachsen ist; der Ölschock und die wachsende Erkenntnis möglicher Wachstumsgrenzen; die Unsicherheit bezüglich des internationalen Währungssystems und der Zukunft der internationalen Handelsbeziehungen; und schließlich — seit 1975 — die anhaltenden wirtschaftlichen Stagnationstendenzen, die in niedrigen Wachstumsraten, überschüssigen Kapazitäten und anhaltender Arbeitslosigkeit zum Ausdruck kommen.

In dieser Situation hat das Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsproblem nicht nur sprunghaft an Dringlichkeit zugenommen, man sieht es auch unter anderen Gesichtspunkten. Während das Vollbeschäftigungsproblem in den »optimistischen Jahren« hauptsächlich darin gesehen wurde, die ständig wachsenden Nachfrage- und Angebotsströme am Arbeitsmarkt einigermaßen im Gleichgewicht zu halten und kurzfristige Ausschläge in der einen oder anderen Richtung zu verhindern, hat der Schock der letzten Jahre in vielen Kreisen zu einer viel zurückhaltenderen und resignierteren Einstellung geführt. Da der Glaube an die expansionistischen Tendenzen an Kraft verloren hat und gleichzeitig die Probleme eines ständigen Produktivitätsfortschritts und eines wachsenden Bevölkerungsdrucks¹ wirksam bleiben, vollzieht sich eine deutliche Wendung von der erhobenen Forderung nach »genügend (neuen) Arbeitsplätzen für alle Bewerber« zu der bescheideneren Hoffnung, daß man die Arbeitslosigkeit dadurch vermindern könne, daß man die vorhandene knappe Arbeit unter mehr Menschen aufteilt.

Typisch für diese neue Einstellung sind verschiedene Vorschläge, welche die individuelle Arbeitszeit auf die eine oder andere Weise reduzieren wollen, um so mehr Menschen Beschäftigung zu geben. Sobald die »neue« Arbeitslosigkeit um 1974/75 als eine dauerhafte Bedrohung erkannt wurde, stellten Regierungen und Gewerkschaften in verschiedenen Ländern Vorschläge dieser Art zur Diskussion, so etwa in Skandinavien, Frankreich, England und in der Bundesrepublik Deutschland. Besonders in Deutschland, wo führende Gewerkschafter im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit wiederholt eine Kürzung der Arbeitszeit gefordert haben, wird diese Frage sowohl auf politischer wie auf analytischer Ebene diskutiert.

In der Praxis ist man bisher kaum über Kurzarbeit und Kurzarbeiterunterstützungen in ausgewählten Unternehmungen hinausgegangen. Andere und weitergehende Vorschläge befinden sich im Diskussionsstadium. Die vorliegende Arbeit wird die hauptsächlichsten Varianten dieser Vorschläge, das Für und Wider sowie Fragen der praktischen Durchführung behandeln. Andere beschäftigungspolitische Maßnahmen, die durchaus wirksamer sein können oder auf jeden Fall als zusätzliche Instrumente eingesetzt werden müssen, werden nicht zur Sprache kommen.

2. Beschäftigung, Arbeitszeit und Flexibilität: Einige allgemeine Erwägungen

Bevor wir uns im Detail mit speziellen Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung als Instrument der Beschäftigungspolitik beschäftigen, ist es vielleicht angezeigt, das Problem in einer weiteren Perspektive zu betrachten. Inwieweit sind die Zielsetzungen der Arbeitszeitbestimmung und des Beschäftigungsniveaus miteinander verknüpft und wie weit sind sie voneinander unabhängig?

Dies ist ein Problem, das sich in erster Linie auf abhängig Beschäftigte (Lohn- und Gehaltsempfänger) bezieht, die aus Vertragsgründen keine Möglichkeit haben, ihre Arbeitszeit frei zu bestimmen. Aus diesem Grund haben sich die Forderungen nach kürzerer Arbeitszeit gegenüber Forderungen nach der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen verselbständigt. Der Kampf um den Achtstundentag spielt in der Geschichte der Gewerkschaftsbewegung dieselbe bedeutende Rolle wie der Kampf um ein ausreichendes Beschäftigungsniveau und um höhere Löhne. Die traditionelle Forderung nach einer kürzeren Arbeitswoche und längerem Urlaub steht auch heute in allen europäischen Ländern ständig zur Debatte, und zwar völlig unabhängig von der Frage des Beschäftigungsproblems. Sie ist ein wesentlicher Teil des Kampfes der Arbeiterklasse für eine höhere Lebensqualität (um ein modernes Wort zu verwenden). Bis in die jüngste Zeit war dies mehr oder weniger der vorherrschende Gesichtspunkt, wenn von Arbeitszeitpolitik die Rede war.

Gleichzeitig kann man jedoch nicht darüber hinwegsehen, daß zwischen Arbeitszeit und Beschäftigungsniveau gewisse notwendige Verknüpfungen bestehen. Das Arbeitsleistungsangebot hat drei Dimensionen: a) Zahl der Arbeitsplätze; b) Arbeitszeit; c) die Arbeitsintensität.

Da sowohl in Theorie wie Praxis die Arbeitszeit für unselbständig Beschäftigte normalerweise als institutionell und technologisch fest vorgegebene Größe betrachtet wird, während die Arbeitsintensität durch betriebliche Maßnahmen bestimmt wird, konzentriert sich die Forderung nach Vollbeschäftigung für unselbständig Berufstätige natürlicherweise auf die einzig verbleibende Dimension: die Zahl der Normalarbeitsplätze.

Sehen wir uns einmal im Gegensatz dazu an, was Vollbeschäftigung bei gewissen Gruppen von selbständig Erwerbstätigen bedeutet, die keinen festen technologischen oder institutionellen Beschränkungen unterworfen sind (zum Beispiel Ärzte, Rechtsanwälte, Künstler). In diesen Fällen sind die Entscheidungen über Beschäftigung und Arbeitszeit eng miteinander verknüpft, und Vollbeschäftigung wird zu einem flexibleren Begriff. Diese Personen können immer eine freiwillig gewählte Obergrenze für ihre Arbeitszeit festsetzen (sei es auf wöchentlicher, jährlicher oder Lebensbasis). Es wird daher in diesen Fällen niemals ein unfreiwilliges (erzwungenes) Überangebot von Arbeitsleistungen geben, wie das bei Lohn- und Gehaltsempfängern, die unter Vertrag stehen, manchmal geschehen kann. Wenn hingegen die Nachfrage nach den Dienstleistungen der selbständig Beschäftigten zurückgeht, führt dies automatisch zu einer kürzeren Arbeitszeit, die allerdings diesmal nicht freiwillig gewählt wurde. Sie können

nun wohl nicht mehr als vollbeschäftigt betrachtet werden, sie werden aber deshalb doch nicht arbeitslos. Die Arbeitszeitschwankungen wirken als eine Art Puffer, der eine flexiblere individuelle Anpassung an Nachfrageschwankungen ermöglicht und die Notwendigkeit plötzlicher Übergänge von voller Beschäftigung zu voller Arbeitslosigkeit verringert.

Die Frage ist daher naheliegend, ob geeignete Arbeitszeitmaßnahmen für unabhängige Beschäftigte nicht einen ähnlichen Grad der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt einführen könnten, um die Zahl jener Personen zu verringern, die einen hundertprozentigen Verlust der Arbeit erleiden müssen. Andererseits wäre es meiner Meinung nach bedauerlich, wenn der gegenwärtige Defätismus bezüglich der allgemeinen Beschäftigungslage dazu führen würde, daß Arbeitszeiterwägungen vollkommen in den Bereich der Beschäftigungspolitik gedrängt werden. In den folgenden Abschnitten wird zwar nur dieser Aspekt diskutiert werden. Aber man sollte nicht vergessen, daß sowohl das Ausmaß wie die Formen der Arbeitszeitregelung in sich selbst wichtige Zielsetzungen sind und für das Wohlergehen der Beschäftigten eine bedeutende Rolle spielen können.

3. Vorübergehende Kurzarbeit

Unter den möglichen Formen der Arbeitszeitverkürzung als Mittel der Arbeitslosigkeitsbekämpfung wurde bisher nur eine Methode in breiter Form eingesetzt, und zwar Kurzarbeit in einzelnen Unternehmungen als eine Alternative zu Kündigungen. Diese Methode war schon lange bekannt und wurde fallweise in einzelnen Unternehmungen zum Teil auf Grund direkter Abmachungen zwischen dem Management und den Gewerkschaften durchgeführt; aber erst in jüngster Zeit wurde Kurzarbeit zu einem wichtigen Instrument öffentlicher Politik. Seit der jetzige Stagnationstrend auf den Arbeitsmärkten eingesetzt hat, wurden die Maßnahmen für subventionierte Kurzarbeit in einzelnen Unternehmungen, Regionen oder Industrien in vielen Ländern wesentlich erweitert, so zum Beispiel in Deutschland, Frankreich, England, Österreich, Dänemark, Schweden, Norwegen und Holland.

Kurzarbeit unterscheidet sich von den in den späteren Abschnitten besprochenen Maßnahmen in zweifacher Hinsicht:

- a) sie ist nur als kurzfristiger Eingriff geplant, der zyklische oder ähnliche Rückschläge überwinden helfen soll;
- b) sie hat rein defensiven Charakter und versucht die Entlassung gegenwärtig noch beschäftigter Arbeitskräfte zu verhindern. Sie schafft keine Beschäftigungsmöglichkeiten für jene Personen, die gegenwärtig arbeitslos sind.

Die beschränkte Dauer und der selektive Charakter der Kurzarbeiterunterstützungen ist ein Grund, warum diese Politik mit relativ wenig Schwierigkeiten in die Beschäftigungspolitik eingeführt wurde. Ein weiterer Grund ist, daß bezüglich dieser Politik die Interessen der Manager einerseits und der Arbeiter und Gewerkschaften andererseits weitgehend konform gehen, was im Falle der später zu behandelnden Vorschläge nicht der Fall ist.

Wenn ein Unternehmen einem Nachfragerückgang gegenübersteht, der vielleicht nur vorübergehend ist, spricht einiges dafür, der Situation durch Kurzarbeit zu begegnen statt durch die Entlassung von Arbeitskräften. Der wichtigste Vorteil für das Unternehmen liegt darin, daß durch die Erhaltung der Beschäftigten jenes Kapital konserviert wird, das sich die Arbeitskräfte durch Schulung und Erfahrung im Betrieb erworben haben. Entlassene Arbeitskräfte mögen nicht mehr zur Verfügung stehen, wenn die Produktion sich wieder ausdehnt, und die Schulung neuer Arbeiter führt zu zusätzlichen Kosten. Dieser Umstand hatte schon in den sechziger Jahren häufig dazu geführt, daß hochqualifizierte Arbeiter in Zeiten schwacher Nachfrage gehortet wurden. Größere Entlassungen können dem Management auch unangenehm sein, weil sie die Arbeitsbeziehungen innerhalb des Unternehmens verschlechtern und dem öffentlichen Image der Firma schaden.

Was die Arbeiter betrifft, so besteht meistens ein hoher Grad von Solidarität auf Unternehmensebene, ganz unabhängig davon, wie groß die Solidarität auf nationaler oder internationaler Ebene ist. Diese Solidarität begünstigt die Zustimmung zu Arbeitsteilungsvorschlägen, die einigen Kollegen die Arbeitslosigkeit ersparen können, selbst wenn dies Nachteile (zum Beispiel weniger Überstunden) für jene bedeutet, die im Falle von größeren Kündigungen weiterhin beschäftigt blieben.

Als Folge dieser gleichlaufenden Interessen wurden wiederholt Initiativen für Kurzarbeitsmaßnahmen sowohl vom Management als auch von den Arbeitern vorgebracht. In Deutschland, wo die Betriebsräte der Kurzarbeit zustimmen müssen, hat es sich gezeigt, daß es meistens relativ einfach ist, einen Kompromiß auszuarbeiten. Der einzige entscheidende Punkt, wo es normalerweise zu Interessenkonflikten kommt, ist die Frage der Kosten. Die Unternehmen wollen die Arbeitszeit kürzen, um Arbeitskosten zu sparen. Die kürzere Arbeitszeit soll zu einer proportionalen Senkung der Arbeitskosten führen, wenn die Kurzarbeit ein voller Ersatz für Entlassungen sein soll.² Die Arbeiter wollen andererseits ihr Wocheneinkommen erhalten, das ansonsten einer schweren Kürzung ausgesetzt würde, wenn — wie das zum Beispiel der Durchschnitt in Kurzarbeitsbetrieben in Deutschland im Zeitraum 1974/75 war — die Arbeitswoche um rund ein Drittel gekürzt wird.

An diesem Punkt setzt der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik ein. Indem sie zumindest für einen Teil der verlorenen Arbeitszeit Subventionen zahlt, verringert sie den Konfliktraum und legt die Basis für einen Kompromiß auf Betriebsebene. Der öffentliche Vorteil einer solchen Politik ist auch einleuchtend. Durch Erleichterung der Kurzarbeit wird die Vergrößerung der Arbeitslosigkeit gebremst. Das ist nicht nur aus sozialen und politischen Gründen wünschenswert, es hat auch positive ökonomische Wirkungen. Plötzliche Nachfrageeinschränkungen und die Verbreitung von pessimistischen Einstellungen, die normalerweise mit wachsender Arbeitslosigkeit einhergehen, werden verringert, und indem mehr Leute beschäftigt bleiben, verhindert man die Qualifikationsverluste, die sich bei längerer Arbeitslosigkeit ergeben und die eine spätere Wiederbeschäftigung erschweren. Da die Subventionen auf einige ausgewählte und bedrohte

Unternehmungen beschränkt werden, können auch die Kosten dieser Maßnahmen in relativ engen Grenzen gehalten werden. Außerdem werden diese Kosten normalerweise zumindest zum Teil durch Einsparungen beim Arbeitslosengeld kompensiert.³

Die konkreten Maßnahmen, die von verschiedenen Regierungen ergriffen werden, um Kurzarbeit zu ermöglichen, ohne daß die Kosten zu stark ansteigen und Mißbrauch getrieben wird (siehe weiter unten), nehmen die verschiedensten Formen an. In Deutschland zum Beispiel, wo das Kurzarbeitssystem nach 1973 äußerst expansiv entwickelt wurde, zahlen die Arbeitsämter den Kurzarbeitern einen Teil (68 Prozent) der ausgefallenen Löhne für einen beschränkten Zeitraum. Dieser Zeitraum war ursprünglich ein halbes Jahr, wurde aber später einige Male verlängert und kann jetzt bis auf 24 Monate (je nach Region und Sektor) ausgedehnt werden.

Die Subventionen werden nur unter drei Bedingungen gewährt:

- a) daß der Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften auf wirtschaftliche Gründe (einschließlich strukturelle Änderungen) zurückzuführen ist;
- b) daß der Rückgang vorübergehend und unvermeidlich ist; und
- c) daß aller Wahrscheinlichkeit nach die Kurzarbeit die Arbeitsplätze für die Arbeiter erhalten wird und umgekehrt.

In Frankreich zahlt die Regierung den Unternehmungen bis zu 90 Prozent der Beiträge für den nationalen Beschäftigungsfonds. Die Arbeiter erhalten einen Ersatz von 50 Prozent der ausgefallenen Löhne bis zu einem Maximum von 470 Stunden. Die Subventionen sind nach den Bedürfnissen verschiedener Branchen abgestimmt. In Holland können die Arbeiter einige Wochen lang volle Kompensation erhalten, wobei die Kosten vom Betrieb, dem Versicherungsfonds der Industrie und der Regierung getragen werden. In Italien beträgt der Ersatz 80 Prozent der ausgefallenen Löhne bis zu einem Maximum von neun Monaten. Die Lohnkompensationen werden vom Betrieb und von der Regierung bezahlt.

In England wird das Einkommen für fünf Tage pro Quartal garantiert. In Norwegen gibt es Subventionen, die mit dem Alter der betroffenen Arbeiter steigen und den Einkommensausfall von Arbeitern zwischen 64 und 66 Jahren voll kompensieren. In Österreich ist eine Bedingung der Subventionszahlung, daß das Unternehmen die Weiterbeschäftigung der betroffenen Arbeiter für eine bestimmte Periode zusagt. Die meisten dieser Maßnahmen wurden in den letzten fünf Jahren begründet oder erheblich ausgeweitet, und die Zahl der Kurzarbeiter ist in den meisten Ländern viel schneller gestiegen als die Zahl der Arbeitslosen.

Nach diesem allgemeinen Überblick über die wichtigsten Aspekte der Kurzarbeit möchte ich einige Tatsachen und Überlegungen zu einer kritischen Bewertung dieser Maßnahmen hinzufügen. Zweifellos wurden diese Maßnahmen bereitwillig aufgegriffen und haben die Situation auf dem Arbeitsmarkt seit 1973 deutlich beeinflusst. So stieg in Deutschland die Zahl der subventionierten Kurzarbeiter nach Ausdehnung der öffentlichen Maßnahmen von 43.710 in 1973 auf 292.403 im Jahre 1974 und auf das Rekordniveau von 773.334 im Jahre 1975 (Jahresdurchschnitte). Im Tiefpunkt der vorangegangenen Krise (1967) betrug die Zahl der Kurzarbeiter nur 142.694. Mit dem leichten Aufschwung nach 1975 ist die Zahl der Kurz-

arbeiter wieder zurückgegangen; aber im Jahre 1977 betrug sie noch immer 229.488 (davon die Hälfte in den Bereichen Metallbearbeitung, Maschinen- und Elektrotechnik).

Es ist schwer zu sagen, wieviel volle Arbeitslosigkeit durch diese Politik verhindert wurde. Wenn man eine einfache mechanische Rechnung unter der Annahme durchführt, daß die Gesamtzahl der Arbeitsstunden in den Unternehmungen mit Kurzarbeit die gleiche geblieben wäre, wenn man statt der Kurzarbeit eine Kündigungspolitik (mit Vollarbeit für die übrigen Arbeitskräfte) durchgeführt hätte, so hätte die Abwesenheit von Kurzarbeit in Deutschland im Jahre 1975 zu einer zusätzlichen Arbeitslosenzahl von 239.000 und im Jahre 1977 von 71.000 geführt.⁴ In beiden Jahren betrug die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen ungefähr eine Million, zu denen noch ungefähr 500.000 versteckte Arbeitslose hinzukommen.

Diese Zahlen zeigen, daß Kurzarbeiterunterstützungen offensichtlich einen merklichen Einfluß auf die Arbeitslosenrate haben; gleichzeitig zeigen sie aber auch, daß Kurzarbeit selbst in dem Land, wo diese Methode wahrscheinlich am massivsten eingesetzt wurde, die Arbeitslosigkeit nur in bescheidenem Maße verringern kann, wenn diese Arbeitslosigkeit bereits einen bedeutenden Umfang erreicht hat. Außerdem stehen den positiven Auswirkungen der Kurzarbeit auch gewisse negative Aspekte entgegen.

Der erste betrifft die administrative Durchführung solcher Maßnahmen. Das Problem besteht hier in der Schwierigkeit, echte Fälle der Subventionswürdigkeit zu erkennen. Unternehmen werden selbst in jenen Fällen trachten, Kurzarbeitssubventionen zu bekommen, wo sie solche Maßnahmen auch auf eigene Kosten und ohne öffentliche Unterstützung durchgeführt hätten. Man kennt sogar Fälle von Firmen, die in einigen Betrieben Überstunden arbeiten ließen und in anderen Betrieben die Arbeitszeit verkürzten, um in den Genuß der Subventionen zu kommen. Es besteht somit die Gefahr, daß die an und für sich knappen Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik auf diese Art verschwendet werden.

Der zweite Punkt betrifft den Arbeitsmarkt als solchen. Kurzarbeit bedeutet Aufteilung der Arbeit und Vermeidung von Arbeitslosigkeit für die Beschäftigten der subventionierten Firmen. Für Arbeitskräfte, die in anderen Unternehmen arbeitslos werden und für junge Arbeitskräfte, die zum erstenmal auf den Arbeitsmarkt kommen, werden die Beschäftigungschancen durch solche Maßnahmen verringert. Wenn sich die Wirtschaft wieder erholt, stehen die Kurzarbeiter an vorderster Front und können ohne Mühe von Kurzarbeit zu Vollarbeit wechseln. Jene Arbeitskräfte, die bereits voll arbeitslos waren, bleiben länger arbeitslos. Mehr Arbeitsaufteilung auf Unternehmensebene kann daher weniger Arbeitsaufteilungschancen auf gesamtstaatlicher Ebene bedeuten mit all den sozialen Nachteilen und Qualifikationsverlusten, die sich aus länger dauernder Arbeitslosigkeit ergeben.

Dieser Umstand und der schon früher erwähnte kurzfristige und defensive Charakter der Kurzarbeitspolitik lassen erkennen, daß es sich hier um ein Instrument handelt, das im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit nur

sehr beschränkt eingesetzt werden kann. Es ist daher verständlich, daß angesichts der Hartnäckigkeit des Arbeitslosigkeitsproblems in letzter Zeit umfassendere Vorschläge bezüglich der Reform der Arbeitszeit zur Diskussion gestellt wurden. Mit einigen dieser Vorschläge wollen wir uns nun befassen.

4. Allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit

Wenn man von der Annahme ausgeht, daß es Mitte der siebziger Jahre zu einem entscheidenden Trendbruch auf den westeuropäischen Arbeitsmärkten gekommen ist, da eine schwächere Nachfrageentwicklung auf ein beschleunigtes Wachstum des Arbeitskräftepotentials (bis 1985) stößt, dann gewinnt die einfache Idee, das gesamte Volumen des Arbeitsangebots zu kürzen, um mehr Leute an der beschränkten Arbeit teilhaben zu lassen, eine gewisse Plausibilität. Weit komplizierter ist allerdings die Frage, ob eine solche Politik politisch und ökonomisch durchführbar ist, welche Formen sie annehmen soll und was ihre unmittelbaren und späteren Folgen aller Wahrscheinlichkeit nach sein würden. Einige dieser Aspekte sollen nun diskutiert werden.

Was die Form einer allgemeinen Kürzung der Arbeitszeit betrifft, gibt es drei grundlegende Alternativen:

- a) eine kürzere Arbeitswoche;
- b) ein kürzeres Arbeitsjahr: längerer Urlaub (Ferien, Bildungsurlaub);
- c) eine Verringerung der Lebensarbeitszeit: längere Schulpflicht, frühere Pensionierung, bezahlter Urlaub für junge Mütter usw.

Rein formal handelt es sich bei diesen Vorschlägen um äquivalente Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitsangebots. Sie können einzeln oder in Kombination eingesetzt werden, um bestimmte Beschäftigungseffekte zu erzielen. In der Praxis ist allerdings die Wahl zwischen den verschiedenen Methoden keineswegs irrelevant, da jede dieser Maßnahmen spezielle Nebenwirkungen hat, die mehr oder weniger wünschenswert oder unerwünscht sind. Mit diesen Nebeneffekten werden wir uns später beschäftigen. Hier will ich zunächst die Größenordnungen der Beschäftigungseffekte behandeln, die mit diesen Alternativen verbunden sein könnten. Und zwar wird dies durch rein mechanische Berechnungen gemacht. Es wird angenommen, daß Nachfrage, Produktion je Arbeitsstunde, Beschäftigungsstruktur usw. unverändert bleiben, und es wird dann gefragt, wieviel zusätzliche Arbeiter eingestellt werden müssen, wenn Arbeitszeitkürzungen auf die eine oder andere Weise durchgeführt werden. Wir werden später sehen, daß diese formalen Schätzungen extreme Höchstwerte sind, die in der Praxis nicht erreicht werden würden.

Die Schätzungen beziehen sich wieder auf Deutschland (mit 1 Million offener und wahrscheinlich einer zusätzlichen halben Million versteckter Arbeitslosigkeit). Es zeigt sich, daß eine allgemeine Senkung der wöchentlichen Arbeitszeit um eine Stunde der zusätzlichen Beschäftigung von 650.000 Arbeitern »entspricht«; eine Verlängerung des Urlaubs um eine Woche »resultiert« in 500.000 neuen Arbeitsplätzen; die Einführung eines zweiwöchentlichen Bildungsurlaubs unter der Annahme, daß zehn Pro-

zent der Beschäftigten davon Gebrauch machen, würde einen Zuwachs von 100.000 Arbeitsplätzen bedeuten; eine ähnliche Zahl ergibt sich, wenn ein zehntes Schuljahr eingeführt wird oder wenn die Pensionierung am Beginn des Pensionsjahres statt am genauen Geburtstag der Pensionsberechtigten einsetzen würde.⁵

Diese rein formalen Schätzungen sind insofern nützlich, als sie die relativen Größenordnungen andeuten, die sich aus den verschiedenen Maßnahmen ergeben. Sie sagen uns allerdings nichts über die tatsächlichen Wirkungen, die zu erwarten sind. Vielmehr lassen die heißen Diskussionen zu diesem Thema erkennen, daß je nach konkreter Lage nahezu jedes Resultat möglich ist. So argumentierten zum Beispiel die deutschen Autohersteller, daß nicht ein einziger zusätzlicher Arbeiter eingestellt würde, wenn die Fließbänder am Freitag um eine Stunde früher abgeschaltet würden. Am anderen Ende der Skala finden wir den Vorschlag einer Gruppe deutscher Lehrer, die sich zu einer Kürzung ihrer Unterrichtsverpflichtung und ihres Gehaltes bereit erklärten, damit junge Lehrkräfte in genau diesem Ausmaß eingestellt werden könnten.

Diese zwei Beispiele illustrieren die zwei möglichen Extreme, soweit es die technischen Möglichkeiten der Beschäftigungswirkung betrifft: überhaupt keine Wirkung oder volle Kompensation. Die gesamtwirtschaftliche Realität wird wahrscheinlich irgendwo zwischen diesen beiden Extremen liegen. Die Notwendigkeit und die Möglichkeiten für zusätzliche Beschäftigung (oder für die Unterlassung geplanter Kündigungen) werden von Industrie zu Industrie, von Betrieb zu Betrieb und selbst innerhalb einzelner Betriebe beträchtlich schwanken. Generelle Arbeitszeitverkürzungen werden deshalb notwendigerweise strukturelle Probleme schaffen. Neue und verschärfte Engpaßprobleme werden gleichzeitig mit neuen Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Aber die Erfahrungen der letzten dreißig Jahre — in denen es zu beträchtlichen Verkürzungen der Arbeitswoche und Verlängerungen des Urlaubs kam — haben gezeigt, daß die Flexibilität und die organisatorischen Möglichkeiten in industriellen Staaten genügend entwickelt sind, um strukturelle Probleme dieser Art zu bewältigen. Die Anpassungsprozesse, die Verschiebungen und Reorganisationen innerhalb und zwischen Regionen, Branchen und Unternehmungen werden selbstverständlich einige Zeit beanspruchen, aber letzten Endes kann man — soweit es sich um die rein technische Seite handelt — erwarten, daß Arbeitszeitverkürzungen einen positiven Nettoeffekt auf die Beschäftigung ausüben.⁶

Eine Frage ganz anderer Art ist, ob diese technischen Möglichkeiten realisiert werden können. Mit dieser Frage begeben wir uns in einen weiten Bereich verschiedener möglicher Entwicklungen in bezug auf Kosten, Nachfrage und Arbeitsproduktivität. Die sich daraus ergebenden Probleme können im folgenden nur angedeutet werden.

Betrachten wir zunächst die Arbeitsproduktivität. Selbst wenn wir annehmen, daß die Nachfrage- und Produktionsentscheidungen durch die Arbeitszeitveränderungen unberührt bleiben, kann die Nachfrage nach zusätzlichen Arbeitskräften dadurch eingeschränkt werden, daß sich die Arbeitsproduktivität je Stunde als Folge der Arbeitszeitverkürzung er-

höht.⁷ Das ist auch tatsächlich normalerweise die Erfahrung gewesen. Und zwar ergibt sich das aus zwei Gründen. Eine kürzere Arbeitswoche und/oder ein längerer Urlaub erhöhen die Fähigkeit und die Motivierung der Beschäftigten für konzentriertes Arbeiten. Dieser Effekt ist besonders ausgeprägt, wenn man es mit einem Übergang von sehr langer Arbeitszeit auf kürzere Arbeitszeiten hat, aber etwas davon ist wahrscheinlich auch in unseren Tagen und unter den intensiven Arbeitsbedingungen moderner industrieller Länder zu erwarten. Wichtiger dürfte jedoch der zweite Effekt sein. Arbeitszeitverkürzungen (ebenso wie andere »Schocks«) lösen normalerweise einen Prozeß der Rationalisierung und Modernisierung aus, um die Einstellung neuer Arbeitskräfte möglichst gering zu halten.

Beide Faktoren haben die Tendenz, die Nachfrage nach zusätzlichen Arbeitskräften zu bremsen. Aber es ist unwahrscheinlich, daß sie — vorausgesetzt daß die Endnachfrage unverändert bleibt — die Wirkungen der verkürzten Arbeitszeit vollkommen zunichte machen können. Eine ökonometrische Schätzung der zusätzlichen Arbeitskräftenachfrage, die sich in Österreich als Folge der wiederholten Arbeitszeitverkürzungen (kürzere Arbeitswoche, längerer Urlaub) im Zeitraum 1958 bis 1975 ergab, zeigt, daß eine Kürzung der Arbeitszeit um ein Prozent zu einer Ausweitung der Arbeitskräftenachfrage um 0,27 Prozent im selben Jahr und (Anpassungsverzögerungen!) um weitere 0,34 Prozent im darauffolgenden Jahr geführt hat.⁸

Die Tatsache, daß ein solcher Zusammenhang existiert, kann *gegen* den Einsatz von Arbeitszeitverkürzungen als ein beschäftigungspolitisches Instrument in der heutigen Situation verwendet werden. Wenn man bedenkt, daß sich der demographische Trend in den achtziger Jahren umkehren wird, und wenn man weiter berücksichtigt, daß die gegenwärtige Nachfrageschwäche vielleicht wieder verschwinden wird, während das Produktivitätswachstum mäßig bleiben könnte, dann ist die Wiederkehr anhaltender Arbeitskräfteknappheit durchaus eine Möglichkeit. Da jedoch eine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit nicht ohne weiteres reversibel ist, könnte eine Erleichterung der gegenwärtigen Lage in weiterer Zukunft neue Schwierigkeiten aufwerfen. Diese könnten zum Teil durch Überstundenleistungen und Gastarbeiter gemildert, aber vielleicht nicht völlig beseitigt werden.

Die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen werden sehr unsicher und unvorhersehbar, wenn wir in Betracht ziehen, daß sie sich auch auf die Produktionskosten und die Nachfragebedingungen auswirken und daß diese Auswirkungen von einer Vielzahl von Bedingungen abhängen. Wir haben es hier mit einem ähnlichen Problem zu tun, wie in der Frage der allgemeinen Auswirkungen einer Änderung der Löhne; deren Wirkung auf die Beschäftigung hängt unter anderem ab von unmittelbaren Reaktionen der Unternehmungen, von Erwartungen, von der Ausnützung der industriellen Kapazität usw., und die Beschäftigungswirkungen können in beide Richtungen gehen.

Es ist unmöglich, auf kurzem Raum auch nur anzudeuten, welche verschiedenen Szenarios einer Arbeitszeitverkürzung folgen können. Einige wenige Worte müssen genügen, um die Probleme erkennen zu lassen.

Zwei kontrastierende Ecklösungen bestehen aus der Einführung kürzerer Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich, so daß die Einkommen erhalten bleiben (die übliche Gewerkschaftsforderung), und anderseits eine proportionale Verkürzung der Einkommen, so daß die Kosten je Arbeitsstunde unverändert bleiben (die übliche Unternehmerforderung). Beide Extreme können zu Beschäftigungsschwierigkeiten führen. Ein voller Lohnausgleich und die damit verbundene Steigerung der Arbeitskosten können eine Substitution von Arbeitskräften durch Maschinen begünstigen und können zu Exportschwierigkeiten führen (wenn die Wechselkursflexibilität nicht voll gegeben ist). Das würde die Nachfrage nach zusätzlichen Arbeitskräften beeinträchtigen. Wenn anderseits die Lohnzahlungen proportional gekürzt werden, dann würde die Nachfrage nach den Endprodukten (zu laufenden Preisen) entsprechend zurückgehen und der Anreiz, das frühere Produktionsniveau (mit zusätzlichen Arbeitern) zu halten, würde wegfallen. Diese negative Wirkung würde noch verstärkt werden, wenn die Arbeitsproduktivität steigt. Diese einfachen »ersten Gedanken« deuten darauf hin, daß es vom Gesichtspunkt der Beschäftigung wahrscheinlich notwendig ist,

- a) Arbeitszeit, Lohn und Produktivitätsabmachungen unter Berücksichtigung von Kosten, Nachfrage und Investitionsbereitschaft gegeneinander abzuwägen (oder sie bewußt zu beeinflussen) und — das ist noch wichtiger —
- b) eine Arbeitszeitpolitik durch andere expansionistische Maßnahmen zu unterstützen, damit vom Start weg die Beschäftigungswirkungen in die richtige Richtung gehen.

Zum Abschluß dieses Abschnitts möchte ich noch einmal auf die verschiedenen Vor- und Nachteile alternativer Methoden der Arbeitszeitverkürzung zurückkommen. Vom technologischen Gesichtspunkt kann es keine eindeutige Antwort geben; verschiedene Industriezweige und verschiedene Organisationsformen werden unterschiedliche Präferenzen haben. Wenn bestimmte Methoden generell angewendet werden sollen, dann muß die Entscheidung letzten Endes von den positiven oder negativen Nebenwirkungen der einzelnen Methoden beeinflußt werden.

Gewisse Nebenwirkungen sind mit *jeder* Art von Arbeitszeitverkürzungen verbunden. Dies sind vor allem die Vorteile, die schon immer betont wurden, wenn eine kürzere Arbeitswoche, längerer Urlaub oder Beschränkungen von Überstunden, Nacht- oder Schichtarbeit gefordert wurden. Die Arbeitszeitverkürzungen können zu besserer Gesundheit, zu vermindertem Streß und zu höherer Lebensqualität als Folge von mehr Freizeit führen. In neuester Zeit ist in einigen Kreisen noch ein weiteres allgemeines Argument für Kürzungen der Arbeitszeit hinzugekommen: daß nämlich die Probleme der Rohstoffknappheit und der Umweltverschmutzung eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums erforderlich machen. Dies wird bei wachsender Arbeitsproduktivität eine verringerte Nachfrage nach Arbeitsleistungen mit sich bringen. Dieser Rückgang sollte möglichst gleichmäßig über alle Arbeitnehmer verteilt werden.

Zusätzlich zu diesen allgemeinen Überlegungen gibt es einige spezielle Überlegungen, welche für die eine oder andere Methode sprechen. So

lassen sich verschiedene Argumente dafür anführen, die beschäftigungspolitisch orientierte Arbeitszeitverkürzung durch die Gewährung eines Bildungsurlaubs herbeizuführen.⁹ Dadurch würde das gegenwärtige Arbeitsangebot verringert werden, und gleichzeitig würden die Qualifikationen und die berufliche Mobilität für spätere Zeiten vergrößert werden, was dann die Arbeitsmarktprobleme erleichtern könnte. Ein weiterer Vorteil wäre, daß in diesem Fall die Arbeitszeitverkürzung auf jene Leute konzentriert würde, die von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen wollen. Der Hauptnachteil dieser Methode ist, daß man durch Bildungsurlaub wahrscheinlich nur relativ kleine Beschäftigungswirkungen auslösen kann. Von einem Beschäftigungsgesichtspunkt aus gesehen, müßten diese Maßnahmen durch andere ergänzt werden.

Die Reduzierung des Arbeitskräftepotentials durch eine Verlängerung der Schulzeit erscheint besonders empfehlenswert, weil sich in vielen Ländern die Arbeitslosigkeit vor allem auf Jugendliche konzentriert und gerade Jugendliche durch Arbeitslosigkeit besonders gefährdet sind. Damit aber eine längere Schulzeit für die Jugendlichen akzeptabel und für die Gesellschaft produktiv ist, wäre es notwendig, die Erweiterung der Schulzeit sehr sorgfältig zu planen. Weit skeptischer müssen die Vorschläge betrachtet werden, die Arbeitsmarktbeteiligung durch Einführung einer obligatorischen früheren Pensionierung zu senken. Angesichts der ernststen psychologischen Schwierigkeiten, mit denen viele Leute nach ihrer Pensionierung zu kämpfen haben, gibt es gute Argumente dafür, manchen Leuten ein längeres Berufsleben zu ermöglichen. Wohl aber spricht vieles für eine flexiblere Regelung der Pensionierung, die eine freiwillige Pensionierung zu einem früheren Zeitpunkt ermöglichen würde.

Dieser letzte Punkt führt zu weiteren Überlegungen, die gegenwärtig noch etwas utopisch klingen mögen, die aber immer stärker in die Diskussion einbezogen werden. Es handelt sich dabei nicht unmittelbar um Vorschläge bezüglich Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigungserweiterung, aber es sind Vorschläge, die mit diesen Problemen verbunden sind. Es geht um die Frage einer allgemeinen Erweiterung der Flexibilität der Arbeitszeit. Die erfolgreiche Einführung einer gleitenden Arbeitszeit hat gezeigt, daß es hierfür sowohl einen Bedarf auf seiten der Beschäftigten gibt, wie auch, daß es in vielen Bereichen technisch möglich ist, die notwendigen organisatorischen Maßnahmen zu treffen. Solche Freiheitsräume könnten ohne weiteres ausgedehnt werden. So könnte zum Beispiel jeder Beschäftigte — ohne Verlust von Pensionierungsrechten — einen gewissen »Zeitfonds« (zum Beispiel zwei oder drei Jahre) erhalten, den er auf flexible Art verwenden könnte. Soweit es die Umstände erlauben, könnten Arbeitsstunden von Woche zu Woche verschoben werden, Urlaube könnten in manchen Jahren verlängert und in anderen Jahren verkürzt werden, oder sie könnten gegen frühere Pensionierung ausgetauscht werden usw. Wenn diese Flexibilität mit speziellen Anreizen kombiniert würde, die Freizeit vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zu konsumieren, dann könnte auch die Arbeitszeitverkürzung auf flexiblere Weise gehandhabt und den spezifischen Wünschen und Bedürfnissen besser angepaßt werden.

5. Erweiterte Möglichkeiten für Teilzeitbeschäftigung

In diesem Abschnitt möchte ich ein spezielles Arbeitszeitproblem behandeln, das für den Gegenstand unserer Betrachtungen relevant ist. Normalerweise müssen abhängig Beschäftigte zwischen verschiedenen Arbeitsmöglichkeiten wählen, die alle der Normalarbeitszeit unterliegen. Es gibt aber eine Reihe von Personen — hauptsächlich verheiratete Frauen, ältere oder behinderte Personen, Studenten — die es vorziehen würden oder auch nur imstande sind, nur einen Teil des Tages (oder der Woche) zu arbeiten. Aber selbst in Zeiten der Vollbeschäftigung, wenn die Zahl der offenen Stellen bei weitem die Zahl der Arbeitsuchenden übertrifft, ist meistens ein Mangel von Teilzeitbeschäftigungen festzustellen. Die Gründe hierfür, die sich aus technischen und Kostenüberlegungen ergeben sowie aus Regelungen der Sozialversicherung, der Gewerkschaftseinstellung usw., sind verschiedener Art und brauchen hier nicht weiter diskutiert zu werden.¹⁰ Von Bedeutung ist nur, daß diese Hemmungen durch öffentliche Maßnahmen verringert werden und daß mehr Möglichkeiten für Teilzeitbeschäftigung eröffnet werden könnten. Wie würde sich das auf die Arbeitslosigkeitsfrage auswirken?

In der Vergangenheit wurde das Problem der Teilzeitbeschäftigung meistens im Zusammenhang mit Arbeitskräfteknappheit und mit dem Ziel der Mobilisierung zusätzlicher Arbeitskräfte diskutiert. Aber auch im Zusammenhang mit unserem Problem ist die Teilzeitbeschäftigung nicht irrelevant. Eine Erweiterung der Möglichkeiten, zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung zu wählen, hätte zwei Wirkungen. Einerseits würden einige Beschäftigte (hauptsächlich Frauen), die bisher gegen ihren Wunsch voll arbeiten mußten, nur zur Teilarbeitszeit hinüberwechseln. Als Folge würden Arbeitsmöglichkeiten für Leute entstehen, die bisher arbeitslos waren. Dies hätte also den gewünschten Effekt zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und würde in zweifacher Weise Nutzen stiften: Es würde sowohl den Bedürfnissen der neubeschäftigten Personen entgegenkommen, wir auch den Wünschen jener, die bisher keine Teilzeitarbeit fanden.

Aber es würde sich noch eine andere Wirkung einstellen. Die Bereitstellung von Teilzeitarbeitsplätzen würde zusätzliche Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt rufen, die bisher im Arbeitskräftepotential (unter den Arbeitslosen) nicht aufschienen. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß dieser zweite Effekt vorherrschen würde, vielleicht sogar beträchtlich. Erfahrungen in einzelnen Unternehmen, welche eine Wahl zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung einführten, haben gezeigt, daß nur ein sehr kleiner Prozentsatz der weiblichen Beschäftigten zu Teilzeitbeschäftigung (mit geringerer Bezahlung) hinüberwechselte.¹¹ Diese Erfahrungen müssen nicht notwendigerweise zutreffen, wenn es zu einer allgemeinen und teilweise subventionierten Bereitstellung von Teilzeitarbeitsplätzen kommen würde; aber sie deuten an, daß der Nettoeffekt einer solchen Regelung vielleicht doch die Vergrößerung des sichtbaren Arbeitsangebots wäre und daß diese die Zunahme der Arbeitskräftenachfrage übersteigen könnte. Die Einschätzung solcher Maßnahmen hängt daher entscheidend

davon ab, welche Art von Arbeitslosigkeit wir im Auge haben. Wenn wir unter Arbeitslosigkeit nur die offiziell gezählten Arbeitslosen verstehen (vorgemerkte Arbeitslose), dann könnte die Ausdehnung der Teilzeitarbeit durchaus die sichtbare Arbeitslosenrate erhöhen. Wenn wir jedoch in unsere Definition der Arbeitslosigkeit auch jene entmutigten und frustrierten Personen, die nur Teilzeitarbeit annehmen können, einbeziehen, das heißt, wenn wir auch die versteckte Arbeitslosigkeit berücksichtigen, dann würde eine Ausdehnung der Teilzeitbeschäftigung auf jeden Fall den Umfang der Arbeitslosigkeit vermindern.

6. Zusammenfassung

Unter den vielen Vorschlägen zur Bekämpfung der anhaltenden Arbeitslosigkeit der letzten Jahre nimmt der Gedanke, das vorhandene Arbeitsvolumen durch Arbeitszeitverkürzungen auf eine größere Zahl von Personen aufzuteilen, immer mehr Raum ein. Vorübergehende Kurzarbeit auf Betriebsebene wird bereits fallweise eingesetzt und wurde in jüngster Zeit durch beträchtliche staatliche Subventionen gefördert.

Die neueren Vorschläge zielen jedoch auf weitere generelle Arbeitszeitverkürzungen ab. Rein mechanische Berechnungen zeigen, daß dies zu beträchtlichen Beschäftigungswirkungen führen könnte. In der Praxis würden die Beschäftigungswirkungen allerdings geringer sein, da die Arbeitszeitkürzung zu Produktivitätsverbesserungen und Rationalisierungsmaßnahmen führen würde. Eine entscheidende Rolle spielen, auch die Form, in der die Arbeitszeitverkürzung durchgeführt wird, und die Wirkungen auf Arbeitskosten, Einkommens- und Nachfragebedingungen. Jedenfalls ist es unwahrscheinlich, daß Arbeitszeitverkürzungen für sich allein ein wirkungsvolles Beschäftigungsinstrument sein können, wenn sie nicht durch andere Maßnahmen unterstützt werden.

Arbeitszeitverkürzungen können verschiedene Formen annehmen: kürzere Arbeitswoche, längerer Urlaub, Verminderung der Zahl der aktiven Berufsjahre. Jede dieser Methoden hat eine Reihe von Nebeneffekten, die berücksichtigt werden sollten, wenn es darum geht, zwischen den verschiedenen Alternativen zu wählen.

Zwei wichtige Gesichtspunkte müssen beachtet werden, wenn eine Politik der Arbeitszeitverkürzung diskutiert wird. Erstens müssen wir erkennen, daß es eine Politik der Resignation ist, des Zweifels an einer Möglichkeit, in naher Zukunft Vollbeschäftigung zu erreichen. (Es kann allerdings auch sein, daß man eine Rückkehr zu einer Wirtschaft unkontrollierten Wachstums, wie wir es in den sechziger Jahren hatten, für unerwünscht hält.) Wenn man einen optimistischeren Standpunkt einnimmt, dann erscheint eine Arbeitszeitverkürzung, die wahrscheinlich irreversibel ist, weniger attraktiv, da sie in Zukunft Schwierigkeiten erzeugen könnte. Zweitens muß die Tatsache betont werden, daß die Verkürzung der Arbeitszeit immer auch ein Ziel für sich selbst gewesen ist und einen wichtigen Beitrag zu einem höheren Lebensstandard darstellt. In einer Welt wachsender Arbeitsproduktivität sollte eine solche Politik daher immer auch auf Grund ihrer eigenen Bedeutung beurteilt und nicht gänzlich der Beschäftigungspolitik untergeordnet werden.

Die Literatur über Arbeitszeitverkürzungen als ein Mittel der Beschäftigungspolitik ist in den letzten Jahren ziemlich angewachsen und verteilt sich auf verschiedene Zeitschriften in verschiedenen Ländern. Ich möchte hier nur einige Quellen erwähnen, die bei der Abfassung dieses Berichtes sehr nützlich waren. Ich beschränke mich hauptsächlich auf Beiträge aus der Bundesrepublik Deutschland, da dort dieses Thema besonders intensiv diskutiert wurde.

Abgesehen von zahlreichen Artikeln in der Tages- und Wochenpresse, die sich mit diesem Gegenstand befassen, findet man die grundlegenden Auseinandersetzungen vor allem in zwei Organisationen und ihren Publikationen. Das eine ist das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg. Es veröffentlicht die Zeitschrift »Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung« (MittAB). Die andere Institution ist das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes mit seiner monatlichen Zeitschrift »WSI-Mitteilungen« (WSI).

Ich möchte nun einige Beiträge erwähnen, die von besonderem Interesse sind. Nützliche Überblicke und Zusammenfassungen der möglichen Wirkungen und Kosten verschiedener Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung findet man in L. Reyher, »Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit — Vergleichende Kostenerwägungen zu unterschiedlichen Instrumenten der Arbeitsmarktsteuerung«, WSI, Band 28/2, 1975; H. Seifert, »Alternative Instrumente zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit«, WSI, Band 29/2, 1976; O. Ulrich, »Abbau von Arbeitslosigkeit durch flexible Arbeitszeitregelung«, Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 43, 1975; D. Kunz, »Notwendigkeit und Wirkung einer Arbeitszeitverkürzung«, Wirtschaftsdienst, Nr. 9, 1977; D. Kunz, W. G. Müller, »Produktivitätsorientierte Arbeitszeitverkürzung als beschäftigungspolitisches Instrument«, MittAB, Band 10/4, 1977; H. Seifert, »Zur Kontroverse um die Arbeitszeitverkürzung«, WSI, Band 30/4, 1977; K. Kleps, »Abbau der Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung?«, Die Industrie, Nr. 21, 1977.

Die Problematik der Arbeitszeitverkürzung aus dem Blickpunkt des einzelnen Unternehmens sind im Artikel von H. G. Mendius, »Arbeitszeit und Arbeitsmarkt — Zu Voraussetzungen und Möglichkeiten beschäftigungswirksamer Interessenvertretung«, WSI, Band 31/4, 1978, und in dem Buch von R. Schultz-Wild, *Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Krise*, Frankfurt 1978, behandelt.

Eine kurze und nützliche Zusammenfassung von Kurzarbeitsmaßnahmen in verschiedenen Ländern findet sich in dem Artikel von S. A. Levitan und R. S. Belous, »Work sharing initiatives at home and abroad«, Monthly Labour Review, Band 100/9, 1977.

Bezüglich verschiedener Vorschläge über eine größere Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung siehe zum Beispiel B. Teriet, »Jahresarbeitszeit und Urlaub — Optionsbereiche weiterer Arbeitszeitverkürzungen«, WSI, Band 28/2, 1975; B. Teriet, »Wochenarbeitszeit und Wochenarbeitszeitflexibilität«, WSI, Band 29/2, 1976; OECD, *Education and Working Life*, Paris 1975; OECD, *Work in a Changing Industrial Society*, Paris 1975.

Bezüglich der Teilzeitbeschäftigung und ihrer Probleme siehe Jean Hallaire, *Part-time Employment — Its Extent and its Problems*, OECD, Paris 1968; B. Teriet, »Teilzeitarbeit — ein Problemaufriß«, MittAB, Band 10/2, 1977.

Als ein Beispiel der Argumentation für eine Arbeitszeitreduzierung als ein Mittel im Kampf gegen die gegenwärtige Arbeitslosigkeit und als Maßnahme gegen langfristige Wachstumsprobleme siehe F. Vilmar, »Notwendig: Systematische Arbeitszeitverkürzung«, in: M. Bolle (Hrsg.), *Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik*, Opladen 1976.

Die meisten der oben erwähnten Artikel und Bücher enthalten Hinweise auf weitere Publikationen, die im Zusammenhang mit dem hier behandelten Gegenstand von Bedeutung sind.

ANMERKUNGEN

- 1 In West- und Nordeuropa wird das Arbeitskräftepotential bis zur Mitte der achtziger Jahre weit rascher zunehmen, als dies bisher der Fall war. Später wird die Wachstumsrate wieder sehr stark zurückgehen. Projektionen des Internationalen Arbeitsamtes auf Grund der Bevölkerungsstatistik der Vereinten Nationen und auf Grund von Schätzungen der Erwerbsquoten ergeben folgendes Bild:

*Arbeitskräftepotential in West- und Nordeuropa**

	in 1000	Wachstum in Prozent (10-Jahres-Periode)
1955	91.575	—
1965	97.632	6,6
1975	103.034	5,5
1985	112.041	8,7
1995	117.159	4,6

- * Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Irland, Luxemburg, Holland, Norwegen, Schweden, Schweiz, Großbritannien, Island.
Quelle: ILO, *Labour Force Estimates 1950—2000*, Band VI, 2. Auflage, Genf 1977, Tabellen 1 und 4.

- 2 Selbst wenn die Löhne proportional zu den Stunden gesenkt werden, verbleiben gewisse Lohnzuschläge (Sozialversicherung usw.), welche die Kurzarbeit kostspieliger machen als Kündigungen. Andererseits verbleiben die Einsparungen der Anwerbungs- und Schulungskosten, wenn die Produktion wieder ausgedehnt wird.
- 3 Schätzungen für Deutschland, wo die Regierung 68 Prozent der ausgefallenen Löhne zahlt und wo die Arbeitszeitverkürzung in den betroffenen Unternehmungen ungefähr ein Drittel betrug (1975), zeigen, daß die Kosten für die Erhaltung eines Kurzarbeiters ungefähr um 50 Prozent höher sind als die Ausgaben für eine entsprechende Zahl von Arbeitslosen (1 Arbeitsloser = 3 Kurzarbeiter). Siehe L. Reyher, *Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit*, in: »WSI«, Band 28/2, 1975, Seite 68.
- 4 H. Seifert, *Alternative Instrumente zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit*, in: »WSI«, Band 29/2, 1976, Seite 70, und Berechnungen des Autors.
- 5 Seifert, a. a. O., S. 72; Reyher, a. a. O., S. 69 ff.
- 6 Es ist übrigens interessant, daß dieselbe Unternehmensvereinigung (Metallindustrie), die sich jetzt gegen eine Arbeitszeitverkürzung wendet, da sie zu keiner zusätzlichen Beschäftigung führen würde, im Jahre 1965 die Gewerkschaften ersuchte, die damals schon vereinbarte Arbeitszeitverkürzung zu verschieben, da die Betriebe nicht imstande sein würden, die zusätzlichen Arbeiter zu finden, die man zur Kompensation der ausgefallenen Arbeitsstunden benötigen würde (»Der Spiegel«, 24. Jänner 1977, S. 22). Was in der Hochkonjunktur zutrifft, ist also offensichtlich in der Rezession nicht mehr wahr.
- 7 Die Arbeitsproduktivität kann und wird auch unabhängig von solchen Maßnahmen steigen. In diesem Fall führen Arbeitszeitverkürzungen nicht zu zusätzlicher Beschäftigung, aber sie verhindern zusätzliche Arbeitslosigkeit.
- 8 Die Gleichung lautet
$$L = -2,385 + 0,249 Y_t + 0,315 Y_{t-1} - 0,274 H_t - 0,337 H_{t-1}$$

(3,13) (2,63) (2,56) (1,85) (1,79)
 $R^2 = 0,66$; $DW = 1,35$

Die Symbole haben folgende Bedeutung: L = Nachfrage nach Arbeitskräften, Y = das Bruttosozialprodukt, und H = die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit, alles gemessen in prozentuellen Änderungen, R^2 ist der Determinationskoeffizient, DW der Durbin-Watson-Koeffizient. Die Zahlen in Klammern sind die t-Werte der entsprechenden Parameter. (F. Butschek, *Arbeitszeitverkürzung als Instrument der Vollbeschäftigungspolitik?* Institut für Finanzwissenschaft und Steuerrecht, mimeo, Wien 1977, S. 9).

- 9 Einige bescheidene Ansätze für einen bezahlten Bildungsurlaub existieren zum Beispiel in Frankreich, in Belgien und in Schweden.
- 10 Siehe Jean Hallaire, *Part-time Employment*, OECD, Paris 1968.
- 11 Ebenda, S. 57.

Die kurzfristigen Beschäftigungseffekte von Steuerreformen*

Herbert Ostleitner

Wie die Auseinandersetzungen um Steuerreform- und Steuersenkungspläne in Österreich, der BRD (nach dem Sondergutachten des Sachverständigenrates) oder auch in den USA (nach dem Erfolg der »Proposition 13«) zeigen, setzen die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in Steuerreformen die unterschiedlichsten Erwartungen. Interessenspezifisch werden gleiche oder ähnliche Steuerreformpläne verteilungs-, beschäftigungs- oder wachstumspolitisch begründet. Die ökonomische Argumentation variiert dabei nicht nur mit der wirtschaftlichen und politischen Position der Diskutanten, sondern auch — und wegen solcher Inkonsistenzen ist die Steuerreformdebatte für Ökonomen besonders lehrreich — innerhalb einer Interessengruppe mit dem Gegenstand der Auseinandersetzung. So werden beispielsweise die Wirkungen der Fiskalpolitik mit Modelltheorien beschrieben, denen ganz andere Annahmen zugrunde liegen als jenen, deren man sich gleichzeitig bei der Diskussion von Wechselkursänderungen bedient; so beurteilt eine Interessengruppe die Wirkungen von Staatsausgabenveränderungen oft nach anderen Theorien als die paralleler Staatseinnahmenveränderungen; so werden Steuerreformvorschläge mit anderen ökonomischen Gesetzen verteidigt als Steuerniveauveränderungen.

Im folgenden Artikel soll am Beispiel der Beschäftigungseffekte von Steuerreformen aufgezeigt werden, zu welchen Ergebnissen eine konsistente Argumentation gelangen muß. Es werden die aktuellen Steuerreformpläne des deutschen Sachverständigenrates und der österreichischen Sozialpartner im Rahmen jenes keynesianischen Modells der Fiskalpolitik

* Für Anregungen und Kritik danke ich: Günther Chaloupek, Erich Haas, Ferdinand Lacina, Ewald Nowotny, Kurt Rothschild, Erich Streissler, Hannes Swoboda, Wolfgang Weigel und Georg Winckler.

diskutiert, das sowohl das Denken der Wirtschaftspolitiker als auch die führenden Lehrbücher beherrscht. Es läßt sich der Nachweis erbringen, daß beide Steuerreformen eindeutig negative Beschäftigungs- und Einkommenseffekte nach sich ziehen, sofern man der Gültigkeit des keynesianischen Modells vertraut. Wer dieses Ergebnis nicht akzeptieren will, hätte zu zeigen, welche Annahmen des Modells modifiziert werden müßten, um zu einer qualitativ anderen Einschätzung der Beschäftigungseffekte der Steuerreformen zu gelangen. Daß die Kritik an den Annahmen, an der Methodik und an der Überinterpretation keynesianischer Makromodelle berechtigt ist, wird keineswegs bezweifelt — grundsätzliche Argumente gegen diese Modelle, die durch die Entwicklung der Ungleichgewichtstheorie seit dem Ende der sechziger Jahre heute vorliegen, werden im Anschluß an die Ergebnisse angeführt. Wer sich aber der Kritik am orthodoxen Keynesianismus nur deshalb anschließt, weil er dessen steuerpolitische Konsequenzen nicht akzeptieren will, muß sich mit zwei Fragen beschäftigen: Welche Aussagen zur Wirkungsweise der Fiskalpolitik können noch aufrechterhalten werden, wenn man das keynesianische Modell der Beschäftigungseffekte von Steuerreformen aus methodologischen Gründen zurückweist? (Denn jede Kritik an diesem Modell trifft die herrschende Lehre von den Steuerungstechniken der Fiskalpolitik im gleichen Maße.) Und: Läßt die Kritik an diesem Modell bereits den Schluß zu, daß in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation Steuerreformen positive Beschäftigungseffekte zukämen?

Im ersten Abschnitt wird ein einfaches Keynes-Kalecki-Modell¹ mit Gewinn-, Einkommen-, Lohn- und Mehrwertsteuer dargestellt. Im zweiten Abschnitt werden die Beschäftigungseffekte der Steuerreformen in einem komparativ-statischen Vergleich analysiert. Im dritten Abschnitt wird das Modell einer grundsätzlichen Kritik aus der Sicht der Ungleichgewichtstheorie unterzogen. Es wird gezeigt, daß die methodologische Kritik die Plausibilität des Ergebnisses — in der gegenwärtigen Rezession verringert sowohl eine nach der Vorstellung des deutschen Sachverständigenrates durchgeführte als auch die in Österreich angestrebte Steuerreform die Beschäftigung — nur wenig ändert. Der vierte Abschnitt faßt die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen zusammen.

Übersicht über die verwendeten Symbole:

P	=	Gewinne
w	=	Nominallohn
L	=	Anzahl der Beschäftigten
t_f	=	Körperschaftsteuer
t_r	=	Einkommensteuer
t_w	=	Lohnsteuer
t_c	=	Mehrwertsteuer
T	=	Steueraufkommen
b	=	Anteil der ausgeschütteten Gewinne
s_w	=	Sparneigung der Arbeiter
s_r	=	Sparneigung der Unternehmer
D	=	Abschreibung

BNP	=	Bruttonationalprodukt
I	=	Investitionen (real)
G	=	Staatsausgaben (real)
C_r	=	Konsum der Unternehmer (real)
C_w	=	Konsum der Arbeiter
c_r	=	Konsumneigung der Unternehmer
v	=	Verzögerungsfaktor
m	=	mark-up (Aufschlagssatz)
a	=	Durchschnittsprodukt
$dt_t < 0$	=	Senkung der Körperschaftssteuer
$dt_r < 0$	=	Senkung der Einkommensteuer
$dt_w < 0$	=	Senkung der Lohnsteuer
$dt_c > 0$	=	Erhöhung der Mehrwertsteuer

1.

Während die Finanzwissenschaft die Probleme der Stabilitätspolitik mit Hilfe keynesianischer Makromodelle untersucht, bedient sie sich bei der Analyse der Besteuerung fast ausschließlich walrasianischer Wettbewerbsmodelle oder explizit der Vollbeschäftigungsannahme (Mieszkowsky 1969). Auch die kreislauftheoretischen Angriffe Föhls (Föhl 1953/1954, Föhl 1956/57) gegen die Theorie der Nichtüberwältzbarkeit von Gewinnsteuern gingen von der Annahme eines konstanten Beschäftigungsniveaus aus. Im folgenden wird ein Keynes-Kalecki-Modell verwendet, das die Existenz unfreiwilliger Arbeitslosigkeit zuläßt. Ein solches Modell besteht — ähnlich den bekannten Multiplikatormodellen — aus Gleichungen, die sich aus Kreislaufzusammenhängen ableiten lassen, aus einer charakteristischen Kausalstruktur (exogene Investitionen bestimmen Volkseinkommen und Beschäftigung) und einer verteilungstheoretischen Interpretation, die die Preisbestimmungs- und Überwälzungshypothesen einschließt. Als Ausgangspunkt dieser Modelle gilt Kalecki 1937; in der Folge Kaldor 1955, Eatwell 1971, Asimakopulos/Burbidge 1974 und die Einleitung in Steindl 1976.² Von den üblichen Darstellungen des »Haavelmo-Theorems« (Haavelmo 1945, Musgrave 1945, Samuelson 1948, Fromm/Taubmann 1973; zur Vorgeschichte dieses Theorems siehe Samuelson 1975) unterscheiden sich diese Modelle durch die ausdrückliche Berücksichtigung von Unternehmern als Gewinnbezieher und Arbeiter als Kontrakteinkommenbezieher, die die Verteilungs- und Beschäftigungseffekte verschiedener Steuerreformen deutlich erkennbar werden läßt. Die folgende Darstellung entspricht dem Asimakopulos-Burbidge-Modell bis auf die Ersetzung der keynesianischen $I=S$ -Gleichung durch die Verteilungsgleichung Kaleckis (Gewinne = Investitionen).

Unterscheidet man Unternehmen, Unternehmerhaushalte und Arbeiter, so läßt sich das Bruttonationalprodukt einer geschlossenen Wirtschaft auf der Verteilungsseite als Summe der Gewinne (minus Körperschafts- und Einkommensteuer), Löhne (minus Lohnsteuer), direkter und indirekter Steuern und der Abschreibung darstellen. Auf der Verwendungsseite ist das Bruttonationalprodukt gleich der Summe aus Bruttoinvestitionen,

Staatsausgaben, Konsum der Unternehmer und Konsum der Arbeiter. Bezeichnet man die Gewinne mit P , die Löhne mit w , die Anzahl der Beschäftigten mit L , die Körperschafts-, Einkommen-, Lohn- beziehungsweise Mehrwertsteuer mit t_i , t_r , t_w beziehungsweise t_c , das gesamte Steueraufkommen mit T und nimmt man an, daß die Unternehmen einen konstanten Teil b der Gewinne (nach Besteuerung) ausschütten, so gilt

$$BNP = P - [t_i P + t_r (1 - t_i) bP] + wL - t_w wL + T + D \quad (1)$$

andererseits gilt

$$BNP = p_k I + p_k G + p_c C_r + p_c C_w, \quad (2)$$

wobei p_k und p_c die Preise des Kapital- und des Konsumgutes angeben (die sich in einem Ein-Gut-Modell lediglich durch die von den Konsumenten zu tragende Mehrwertsteuer unterscheiden, so daß $p_c = (1 + t_c) p_k I$), I die Bruttoinvestitionen, G die Staatsausgaben, C_r und C_w den Konsum der Unternehmer und der Arbeiter darstellen.

Das gesamte Steueraufkommen ist gleich

$$T = t_w wL + t_i P + t_r (1 - t_i) bP + t_c p_c C_r + t_c p_c C_w \quad (3)$$

Ist die Sparneigung der Arbeiter $s_w = 0$, die der Unternehmen $(1 - b)$ und die der Unternehmerhaushalte (s_r) positiv, so folgt aus den Gleichungen 1 und 2 (bei Vernachlässigung der Abschreibung)

$$P - [t_i P + t_r (1 - t_i) bP] = p_k I + p_k G - T + p_c C_r \quad (4)$$

Bei einer keynesianischen Verknüpfung der Märkte (Geldmarkt $\rightarrow$ Investitionsgütermarkt $\rightarrow$ Arbeitsmarkt $\rightarrow$ Konsumgütermarkt) muß diese Gleichung kausal von rechts nach links gelesen werden; die Ausgaben der Unternehmer und das Budgetdefizit bestimmen kurzfristig das Gewinnniveau. Sind die Investitionen jeweils durch die Investitionsentscheidung der Vorperiode determiniert, so gilt (Kalecki 1954) in erster Annäherung

$$P_t - [t_i P_t + t_r (1 - t_i) bP_t] = \frac{p_k I_{t-v} + p_k G_{t-v} - T_{t-v}}{1 - c_r} \quad (5)$$

(c_r = Konsumneigung der Unternehmer, v = Verzögerungsfaktor zwischen Investitionen und Gewinnen).

Die das makroökonomische Gleichgewicht definierenden Beziehungen zwischen der Gewinnbesteuerung und den Gewinnen verdeutlicht folgende Umformung:

$$\begin{aligned} P_t - P_t t_i - P_t (1 - t_i) t_r b &= \frac{p_k I_{t-v} + p_k G_{t-v} - T_{t-v}}{1 - c_r} \\ P_t (1 - t_i) (1 - t_r b) &= \frac{p_k I_{t-v} + p_k G_{t-v} - T_{t-v}}{1 - c_r} \end{aligned} \quad (6)$$

Sind die Konsumneigung der Unternehmer sowie die Steuersätze und das Budgetdefizit konstant, wird das Niveau der Gewinne durch die Investitionsentscheidungen der Vorperiode bestimmt. Ist das Investitions-

niveau konstant, muß eine Änderung des Körperschafts- oder Gewinnsteuersatzes im Gleichgewicht eine kompensierende Änderung der Gewinne vor Steuerabzug zur Folge haben. Solche Überlegungen gelten immer nur komparativ-statisch als Vergleich zweier Gleichgewichtspositionen, siehe Abschnitt 3.

Welche Wirkung eine Veränderung des Steuersystems auf Volkseinkommen und Beschäftigung hat, läßt sich erst nach einer expliziten mikroökonomischen Fundierung des Kreislaufmodells beurteilen. Daß die Theorie der effektiven Nachfrage einer nicht-walrasianischen Fundierung bedarf, wurde bereits zu Beginn der dreißiger Jahre von Harrod, Robinson und Chamberlin erkannt (Harrod 1972), später wurde dieses Argument im Rahmen der Ungleichgewichtstheorie wieder aufgegriffen (Arrow 1959, Hahn 1977). Neben einer marshallianischen Mikroökonomie (Winckler 1978) bietet sich die Theorie der monopolistischen Konkurrenz an, in der die endogene Preisbestimmung kostenabhängig proportional zu »Normalkosten« (Kosten bei normaler Kapazitätsauslastung) erfolgt (»Normalpreishypothese«, Nordhaus/Godley 1972).

Der Zusammenhang zwischen Gewinn- und Beschäftigungsänderungen ist im einfachsten Fall eines kurzfristig konstanten Aufschlagsatzes (mark-up) m auf die Lohnkosten gegeben durch die Gleichgewichtsbedingung

$$mL_{t+1}w = P_t + p_k D_t \quad (7)$$

und die Preisbestimmungsregel

$$p_k = (1+m) \frac{w}{a} \quad (8)$$

(a = Durchschnittsprodukt je Arbeiter)

Aus Gleichung 7 und 8 folgt

$$L_{t+1} = \left(\frac{P_t}{p_k} + D_t \right) \left(\frac{1+m}{am} \right) \quad (9)$$

Bei Konstanz des Grenzproduktes der Arbeit und des mark-up variiert das Gewinnniveau direkt proportional zur Beschäftigungsmenge. (Eine wachstumstheoretische Formulierung dieses Zusammenhanges findet sich bei Steindl 1976, Kapitel IX.) Bevor die kurzfristigen Verteilungs- und Beschäftigungseffekte der Steuerreformen im Rahmen dieses Modells untersucht werden können, ist eine methodologische Klarstellung notwendig. Mit den traditionellen Modellen der vollständigen Konkurrenz läßt sich das Wissenschaftsprogramm »qualitative komparative Statik« (Samuelson 1947) erfüllen, das heißt, es sind auch dann Aussagen über die Richtung der Veränderung der Gleichgewichtswerte der Variablen als Reaktion auf Parameteränderungen möglich, wenn die Gleichungen lediglich qualitativen Restriktionen genügen müssen (wenn zum Beispiel die Form der Kostenkurven nur dem Ertragsgesetz entsprechen muß). »Qualitative komparative Statik« ist aber bei monopolistischer Konkurrenz nicht durchführbar. Ohne zusätzliche quantitative Informationen

bleiben die Ergebnisse indeterminiert (Archibald 1961). Im vorliegenden Modell wird die qualitative Eindeutigkeit der Resultate hinsichtlich der Beschäftigungseffekte durch zwei quantitative Beziehungen gesichert, die als empirisch plausibel erscheinen: $s_r > s_w$ und die Preisbestimmungsgleichung 8. Während $s_r > s_w$ auf Grund von Konsumerhebungen gesichert ist, mag die empirische Konstanz des mark-up bezweifelt werden. Für die folgende Ableitung der Ergebnisse ist aber die Annahme hinreichend, der Aufschlagssatz sei kurzfristig konstant. Kurzfristige Konstanz bedeutet hier, daß die Unternehmer die Preise den Nachfrageveränderungen nicht rascher anpassen als ihre Mengenentscheidungen den Kapazitätseffekten der Investitionen. Diese Annahme entspricht dem empirisch häufig nachweisbaren »flexiblen Vollkostenprinzip«. (Zur Bedeutung der verschiedenen Kalkulationsregeln siehe Guger/Nowotny/Walther 1978.) Wie gezeigt wird, reichen diese Annahmen aber nicht für die Eindeutigkeit der Ergebnisse hinsichtlich der Einkommenseffekte (privat verfügbare Realeinkommen) aus.

2.

Der deutsche Sachverständigenrat, der die Hauptursache der gegenwärtigen Krise immer noch in den »zu hohen Einkommensansprüchen« der Lohn- und Gehaltsempfänger und der daraus folgenden Nachfrageschwäche(!)⁴ sieht, empfiehlt in seinem »Sondergutachten zur wirtschaftlichen Lage« (Juni 1978) eine wachstumspolitisch begründete Reform des Steuersystems. Diese umfassende Steuerreform läßt sich analytisch in zwei Teile zerlegen: Senkung der Gewinnbesteuerung bei kompensierender Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes und Senkung der Lohn- und Einkommensteuer bei gleichzeitiger Kürzung der Staatsausgaben. Beiden Teilen der Steuerreform spricht der Sachverständigenrat zumindest mittelfristig expansive Wirkungen zu. Die Senkung der Gewinnbesteuerung soll zu einer »verstärkten Beteiligung des Fiskus an den Risiken der Unternehmen und . . . zu einer geringeren steuerlichen Belastung der Investitionen« führen, während die gleichzeitige Erhöhung der Mehrwertsteuer »nur auf dem Konsum und nicht auch den Investitionen liegt«;⁵ die Senkung der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Kürzung der Staatsausgaben gilt dem Sachverständigenrat als »wirksamste Form der Konsolidierung, weil sie den Privaten mehr Raum für Produktion und Investition ließe«.⁶ Da der zweite Teil der Reformforderung sich mit den in Österreich diskutierten Steueranpassungsplänen deckt, soll vorerst der erste Teil der vom Sachverständigenrat empfohlenen Reform untersucht werden. Die Richtung des Gesamteffektes ergibt sich schließlich aus der Überlagerung der Teilergebnisse. Alle folgenden Argumente beruhen auf der keynesianischen Grundannahme, daß die Ersparnisse sich über Änderungen des Volkseinkommens und dessen Verteilung den Investitionen anpassen. Die konkreten Ergebnisse hinsichtlich des Volkseinkommens und dessen Verteilung hängen von den gewählten Annahmen über die klassenspezifischen Sparneigungen und das Steuersystem ab.

Eine durch die Erhöhung des Parameters t_c (Mehrwertsteuer) kompensierte Senkung von t_i (Körperschaftssteuer) (t_r , t_w , T , p_k G , c_r , b kon-

stant) bewirkt nach Gleichung 6 in der neuen Gleichgewichtssituation — da bei Konstanz der in der Vorperiode bestimmten Investitionen die rechte Seite der Gleichung unverändert bleibt —

- a) die Konstanz der Gewinne nach Besteuerung (real), weil bei Konstanz der Sparneigungen und der Einkommensteuer bei gegebenem realen Investitionsniveau das Gleichgewichtssparvolumen konstant bleibt;
- b) niedrigere Gewinne vor Besteuerung (real);
- c) bei nominell konstanter Gewinnausschüttung einen niedrigeren realen Konsum der Unternehmerhaushalte, weil die Erhöhung von t_c auf den Preis des Konsumgutes überwälzt werden wird, und
- d) bei konstantem Nominallohn eine Senkung des Reallohnes.

Nach Gleichung 9 führt die Steuerreform bei Konstanz des mark-up kurzfristig zu einem Sinken des Beschäftigungsvolumens, weil die der in der Periode $t-1$ nachgefragten Beschäftigungsmenge entsprechende Gewinnerwartung enttäuscht wurde. Wie aber die Analyse anderer Fälle zeigt, besteht kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Reallohnniveau und Beschäftigung.

Dem ersten Teil des Reformplans des Sachverständigenrates kommen demnach — in diesem Fall unabhängig vom Ausmaß der Steuersatzveränderungen — eindeutig negative Beschäftigungs- und Einkommenseffekte zu. Sofern die Unternehmerhaushalte ihr reales Konsumniveau durch eine Steigerung ihrer Konsumneigung zu erhalten trachten, reduzieren sie die kontraktiven Effekte, vermeiden ließen sie sich dadurch aber nicht.

Der zweite der in Österreich verbreiteten, hier allerdings verteilungspolitisch motivierten Vorstellung entsprechende Teil der Reform muß analytisch in zwei Schritte zerlegt werden, da eine Senkung der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Kürzung der Staatsausgaben andere Wirkungen nach sich zieht als eine Senkung der Lohnsteuer bei gleichzeitiger Kürzung der Staatsausgaben. Eine Senkung von t_c (Einkommensteuer) (t_i , t_w , t_r , $T-p_k G$, c_r und b konstant) bewirkt nach Gleichung 6

- a) eine Steigerung des Realeinkommens der Unternehmerhaushalte, da der Preis des Konsumgutes konstant bleibt;
- b) eine Senkung der Gewinne vor und nach der Besteuerung, da die Unternehmerhaushalte aus ihrem gestiegenen Realeinkommen mehr sparen, das Gleichgewichtssparvolumen aber konstant bleibt;
- c) die Konstanz der Reallöhne, da von der Einkommensteuersenkung weder der Nominallohn noch der Konsumgüterpreis berührt wird.

Nach Gleichung 6 und 9 führt die Einkommensteuersenkung bei gleichzeitiger Kürzung der Staatsausgaben zu einem Sinken des Volkseinkommens und der Beschäftigung. Die durch die Kürzung der Staatsausgaben freigesetzten Ressourcen werden folglich nur zu einem Teil vom privaten Sektor genützt.

Eine Senkung von t_w (Lohnsteuer) (t_i , t_r , t_c , $T-p_k G$, c_r und b konstant) bewirkt lediglich eine Steigerung des Reallohns nach Besteuerung, Gewinne, Konsum und Unternehmerhaushalte und Beschäftigung bleiben konstant. Im Unterschied zur gleichzeitigen Senkung von Einkommensteuer und Staatsausgaben führt die Staatsausgabenkürzung im Zuge

einer Lohnsteuersenkung in einer geschlossenen Wirtschaft zur vollen privaten Nutzung der vom Staat freigesetzten Ressourcen. Eine Senkung der Parameter Einkommensteuer und Lohnsteuer bei gleichzeitigem Senken der Staatsausgaben hat im neuen Gleichgewicht daher

- a) eine Senkung der Gewinne vor und nach Besteuerung,
- b) eine Steigerung des realen Konsums der Unternehmer- und Arbeiterhaushalte und
- c) eine Senkung von Volkseinkommen und Beschäftigung zur Folge.

Der Gesamteffekt der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Reform ist hinsichtlich des Beschäftigungsniveaus eindeutig negativ. Die Einkommenseffekte bezüglich der verfügbaren Realeinkommen der Unternehmer- und Arbeiterhaushalte sind indeterminiert. Die in Österreich angestrebte Steuersenkung würde zwar zu der von den Gewerkschaften verlangten Umverteilung führen, sofern aber die Lohnsteuersenkung aus politischen Gründen mit einer Senkung der Einkommensteuer gekoppelt wird, treten negative Beschäftigungseffekte auf.

Diese Ergebnisse lassen sich verallgemeinern: Nicht das Wachstum der Staatsquote an sich, sondern allein das über Gewinn- beziehungsweise Einkommensteuern finanzierte Wachstum der Staatsausgaben wirkt expansiv. Je größere Teile des wachsenden Steueraufkommens auf Lohn- oder Konsumsteuern entfallen, desto geringer ist der Expansionseffekt einer wachsenden Staatsquote.⁷ Der Protest der Gewerkschaften gegen den wachsenden Anteil von Lohn- und Mehrwertsteuer am gesamten Steueraufkommen ist demnach auch konjunkturpolitisch gerechtfertigt. Umgekehrt gilt, daß zwar von Ausgabenkürzungen begleitete Lohn- und Konsumsteuersenkungen beschäftigungsneutral sind, von Ausgabenkürzungen begleitete Gewinnsteuersenkungen aber die Beschäftigung vermindern. Unter den Annahmen des Keynes-Kalecki-Modells läßt sich zeigen, daß bei Unterbeschäftigung und freien Kapazitäten das Wachstum der Staatsausgaben nicht zu Lasten des Konsums der Arbeitnehmer gehen muß, bei Vollbeschäftigung hingegen bei jeder Finanzierungsform den Konsum der Arbeiter einschränkt.⁸ Eine Senkung der Staatsausgaben kann die Verteilungsposition der Arbeitnehmer verbessern, wenn sie von Lohn- oder Konsumsteuersenkungen begleitet wird. Sofern sie zugunsten der Gewinnsteuern geht, sinkt die Beschäftigung und die Kapazitätsauslastung; die vom Staat freigesetzten Ressourcen werden vom privaten Sektor nicht zur Gänze genützt.

3.

Wenn auch am dargestellten Modell keine explizite Ableitung der Staatsausgaben- und Steuermultiplikatoren durch Differenzieren der Gleichgewichtsbedingungen nach den Steuersätzen durchgeführt wurde (zu den Steuermultiplikatoren in einem Zwei-Klassen-Modell mit n Gütern siehe Morishima 1976, Kapitel 9), so impliziert doch der qualitative Vergleich zweier Gleichgewichtspositionen den Ablauf von Multiplikatorprozessen in der Zeit, wenn die zweite Position als Resultat eines wirtschaftspolitischen Eingriffes verstanden wird. Jede komparativ-statische Unter-

suchung der Wirkung einer Änderung eines Parameters wirft Probleme des Anpassungspfades auf, die nur im Rahmen eines expliziten dynamischen Modells beantwortet werden könnten. Eindeutige Aussagen sind nur für eine beschränkte Klasse von Parameteränderungen und nur unter Gültigkeit restriktiver hinreichender Stabilitätsbedingungen möglich. (Arrow/Hahn 1971, Kapitel 10.) Bei Unsicherheit und endogener Preisbestimmung läßt sich der Anpassungspfad nicht eindeutig bestimmen. Da diese negative Aussage der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie im Widerspruch zu den oben abgeleiteten Ergebnissen steht, stellt sich die Frage, ob makroökonomische Modelle vom Typ Keynes-Kalecki wegen der Abhängigkeit des Gleichgewichts vom Anpassungspfad methodisch zulässig sind. Angesichts der oft weitreichenden wirtschaftspolitischen Konsequenzen, die aus solchen Modellen gezogen werden — die bis zu der Aussage reichen, zentrale Planung sei ohne Eingriffe in individuelle Entscheidungsverhältnisse möglich⁹ —, erscheint eine solche Überprüfung besonders erforderlich. Grundsätzlich steht die Kritik ökonomischer Modelltheorien vor dem Dilemma, entweder durch sachlich berechtigte Hinweise auf Widersprüche zwischen Annahmen und Realität das Modell zu zerstören (diese Dissensstrategie wird von Ökonomen bevorzugt, die die abgeleiteten Theoreme nicht anerkennen wollen) oder sich auf die Diskussion der formalen Konsistenz der Modellannahmen zu beschränken.¹⁰ Dennoch ist die — oft fehlende — Diskussion der Annahmen auch dann erforderlich, wenn man ein Modell als überzeugende Abstraktion ökonomischer Handlungsverläufe ansieht. Der Verzicht auf die materielle Diskussion der Annahmen hat insbesondere keynesianischen Makromodellen den Vorwurf eingebracht, sie stellten nichts anderes als überinterpretierte, tautologische Umformungen dar. Im vorliegenden Rahmen kann diese Diskussion nicht geführt werden; statt dessen sei auf jenen wirtschaftspolitisch relevanten modellimmanenten Widerspruch zwischen der Anwendung der *ceteris-paribus*-Klausel und den ökonomischen Verhaltensweisen auf dem Anpassungspfad hingewiesen, den eine weitere Entwicklung keynesianischer Modelle zum Ausgangspunkt zu nehmen hätte.

Die besondere Problematik des verwendeten Modells liegt — akzeptiert man die Annahme konstanter Erträge — nicht im Bereich der Technologie, sondern im Bereich der Erwartungen. Versteht man den Multiplikatorprozeß als Impulsfortpflanzung durch Anpassung der Produktion an unerwartete Nachfrageveränderungen, so werden die Erwartungen, solange sich das System nicht im neuen Gleichgewichtszustand befindet, laufend enttäuscht. Auf dem Anpassungspfad sammeln die Unternehmer ständig neue Informationen über die Entwicklung der Nachfrage, können daher ihr Verhalten nicht routinemäßig an festen Regeln ausrichten. Nur im Gleichgewicht informieren Ergebnisse der Vergangenheit vollständig über die Zukunft, nur im Gleichgewicht ist die Bedeutung der Preis- und Mengensignale eindeutig, sind Routinehandlungen daher möglich (Hahn 1952). In einem durch die Änderung wirtschaftspolitischer Parameter hervorgerufenen Ungleichgewicht wissen die Unternehmer, daß die kurzfristig geltenden Preise und Nachfrageungleichgewichte nicht konstant bleiben

werden. Der Verlauf des Anpassungspfades und die Konvergenz des Prozesses hängt nun offensichtlich von der Interpretation der Preis- und Mengensignale durch die Unternehmer im Ungleichgewicht ab — »die Erklärung der Welt wird zumindest teilweise von dem Eindruck bestimmt, den die handelnden Personen von ihr haben«.¹¹

Eine Theorie der Erwartungsbildung muß sich daher auf eine Theorie der Situationsdefinition stützen, die die Art, die Rolle und die Interpretation ökonomischer Signale im Ungleichgewicht zum Gegenstand hat. Mittels welcher Information versuchen Anbieter und Nachfrager das Ausmaß des wirtschaftlichen Ungleichgewichts einzuschätzen? Welche Rollen spielen Mengensignale (Umsätze und Lager der eigenen Unternehmung und der Konkurrenz), Prognosen, Regierungserklärungen?¹² Untersucht man das verwendete Modell — komplexere Modelle der Fiskalpolitik unterscheiden sich davon methodisch nicht — unter diesen Gesichtspunkten, so erweist sich, daß die *ceteris-paribus*-Klausel als methodisch unzulässig zurückgewiesen werden muß,¹³ die Richtung der Ergebnisse aber trotzdem plausibel bleibt.

Der expansive oder kontraktive Prozeß wird durch die Enttäuschung der Erwartungen in Gang gehalten; er ginge erst bei erfüllten Erwartungen in ein neues Gleichgewicht über. Wenn aber auf dem Anpassungspfad die Erwartungen permanent enttäuscht werden, kann nicht gleichzeitig angenommen werden, alle Verhaltensparameter blieben unverändert.¹⁴ Im verwendeten Modell werden die Verhaltensparameter b , s_r , m in der Ungleichgewichtssituation nicht konstant bleiben, sondern sich in Abhängigkeit von der Situationsdefinition der Unternehmer und der Arbeiter ändern. Die Konvergenz des Prozesses läßt sich dann nicht mehr zeigen, wohl aber die Richtung der Entwicklung unter zusätzlichen Annahmen über die Verhaltensanpassungen angeben. Es sollen folgende Annahmen über die Richtung der Verhaltensanpassungen nach Steueränderungen getroffen werden, wobei immer nur marginale und als definitiv betrachtete (unerwartete) Steuersatzänderungen unterstellt werden:

	b	s_r	m
$dt_i < 0$	+	0	+
$dt_r < 0$	0	+	—
$dt_w < 0$	0	0	0
$dt_c > 0$	0	—	—

Diese Änderungen sind wahrscheinlich, wenn

- a) die Unternehmer als Anteilseigner keine Machtverschiebung zum Management wünschen,
- b) die Unternehmen ihre geplante Eigenkapitalbildung realisieren wollen,
- c) die Unternehmerhaushalte ihr reales Konsumniveau nicht kurzfristig ändern wollen und

- d) die Unternehmen Steuererhöhungen als Signal einer restriktiven Entwicklung interpretieren, die eine vollständige Steuerüberwälzung nicht angezeigt erscheinen läßt.

Faßt man die Änderungen nach $dt < 0$ und $dt_c > 0$ einerseits, nach $dt_r < 0$ und $dt_w < 0$ andererseits zusammen, zeigt sich im ersten Fall eine Verstärkung des kontraktiven Prozesses, im zweiten Fall eine Abschwächung des kontraktiven Prozesses, ohne daß er allerdings in einen expansiven umgewandelt würde. Als Nebenwirkung ergibt sich hinsichtlich des Preissystems, daß die strenge Trennung in fixprice-Modelle (oder Bereiche), in denen die Preise kostendeterminiert sind und Mengenanpassungen zum Marktgleichgewicht führen, und flexprice-Modelle (oder Bereiche), in denen die Preise von der Nachfrage bestimmt werden (Hicks 1956), in Ungleichgewichtssituationen unzulässig ist, weil hier nicht nur die Gewinnerwartungen, sondern auch die Kosten und Kapazitäten divergierenden subjektiven Bewertungen unterliegen. Kosten sind im Ungleichgewicht subjektive Erwartungsgrößen.¹⁵

Die Richtung der kurzfristigen Beschäftigungseffekte der Steuerreformen bleibt demnach auch bei kurzfristiger Veränderung der Verhaltensparameter eindeutig negativ. Eine darüber hinausgehende Aussage erlaubt das Modell aber nicht. Insbesondere ist keine Aussage über Stabilität und Eindeutigkeit des Gleichgewichts zulässig, solange es nicht gelingt, Regeln der Signalinterpretation und Situationsdefinition als Basis ökonomischer Handlungsverläufe anzugeben — sofern eine solche Strukturkonstanz auf dem Niveau der Informationsverarbeitung überhaupt gefunden werden könnte. Ökonometrische Schätzungen von Multiplikatoren, die in ihrer empiristischen Interpretation die Strukturgleichheit von Empirie und Modell voraussetzen,¹⁶ muß diese Kritik voll treffen. Weil im Ungleichgewicht das Verhalten ständig subjektiven Situationsdeutungen angepaßt wird, müssen verschieden spezifizierte ökonometrische Modellansätze zu unterschiedlichen quantitativen Ergebnissen gelangen (Fromm/Klein 1973).

4.

Welche wirtschaftspolitischen Folgerungen lassen sich aus den theoretischen Ableitungen ziehen? Sieht man vorerst von der Kurzfristigkeit der Analyse und der Annahme einer geschlossenen Wirtschaft ab, so legen die Ergebnisse sowohl eine Kritik mechanistischer Konzeptionen der Fiskalpolitik als auch einer allzu sehr auf psychologische Faktoren vertrauenden Wirtschaftspolitik nahe. Die negativen Beschäftigungseffekte der untersuchten Steuerreformpläne ließen sich wohl nur mittels Theorien widerlegen, in denen unfreiwillige Arbeitslosigkeit aus theorieimmanenten Gründen nicht auftreten kann. Trotz einiger Einschränkungen bleibt die allgemeine Aussage bestehen, daß eine Kombination aus Senkung direkter Steuern, Erhöhung indirekter Steuern und Senkung der Staatsausgaben keinen insgesamt positiven Beschäftigungseffekt bewirken kann, wenn die Unternehmer Investitionserhöhungen erst *nach* der Realisierung erwarteter Gewinnsteigerungen vornehmen wollen.

Daraus folgt erstens, daß es

- a) keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Umfang des Budgetdefizits und dem Beschäftigungsniveau gibt, da die Beschäftigungseffekte eines Defizits von der Art der das Defizit verursachenden Faktoren abhängen, und daß
- b) bei Erreichen einer politisch begründeten Obergrenze der Nettoverschuldung Staatsausgaben und Gewinnsteuern erhöht werden müßten, will man auf globale Beschäftigungspolitik nicht gänzlich verzichten. Angesichts der in Österreich wegen des ausgebauten Spar- und Investitionsförderungsinstrumentariums niedrigen Durchschnittsbesteuerung der Gewinne ist eine gleichzeitige Steigerung von Staatsausgaben und Gewinnbesteuerung (nach einer mehr Steuertransparenz anstrebenden Gesamtreform) denkbar. Das bestehende Steuerrecht begünstigt sowohl Realinvestitionen als auch Finanzinvestitionen; reduziert man die ökonomisch unsinnige steuerliche Förderung von zum Teil risikolosen Formen des Sparens und der Finanzanlagen, ließe sich selbst bei verstärkter und gezielter Förderung der Realinvestitionen der durchschnittliche Gewinnsteuersatz anheben.

Aus dem Ergebnis folgt zweitens, daß Lohnsteuersenkungen zwar das Realeinkommen der Beschäftigten auf Kosten des Angebots an öffentlichen Gütern und Leistungen erhöht, gleichzeitig aber die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen oder der von Entlassung Bedrohten nicht verbessern; sie verschlechtern die Beschäftigungschancen, wird neben der Lohnsteuer auch die Einkommensteuer gesenkt. Eine Gewinnsteuer- und Staatsausgabensenkung verschlechtert die Verteilungsposition der Arbeiter nicht nur relativ, sondern auch absolut. Verteilungspolitisch motivierte Steuerreformen, die die Verbesserung der Position vor allem der kleinen und mittleren Arbeitnehmer zum Ziel haben, dürften zwar mit positivem Beschäftigungseffekt die Relation Gewinnsteuer/Lohnsteuer dann steigern, wenn Gewinnsteuer und Staatsausgaben erhöht werden, sollten aber primär an der extrem ungleichen personellen Verteilung der Löhne und Gehälter ansetzen. (Diese Problematik liegt außerhalb des verwendeten Modells, das einen einheitlichen Lohnsatz annimmt. Daß bei ungleicher Verteilung der Löhne und Gehälter die Sparneigung der Arbeiter positiv wird, berührt die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen nicht, solange sie niedriger als die der Unternehmer bleibt.)

Drittens erweist sich, daß zwar die traditionelle, auf die Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung, spezielle Überwälzungshypothesen oder auf die — seit der Differenzierung des Mehrwertsteuersatzes empirisch zweifelhafte — Vermutung der Regressivität indirekter Steuern gestützte Begründung der Forderung der Arbeiterbewegung, direkte Steuern stärker als indirekte zu erhöhen, über keine gesicherte verteilungstheoretische Basis verfügt, daß die gleiche Forderung aber konjunkturtheoretisch gut begründet ist. Will man mit marginalen Ausgaben- und Einnahmenveränderungen Beschäftigungswirkungen erzielen, ist neben der Ausgabenstruktur das Verhältnis direkte/indirekte Steuern zu beachten. Ein ausschließlich durch Lohn- und Mehrwertsteuer finanziertes Budget ist kein Instrument der gesamtwirtschaftlichen Nachfragesteuerung.

Wie das Modell schließlich zeigt, hängt die Antwort auf die Frage nach der langfristigen, die Investitionsentscheidungen beeinflussenden Wirkung der Steuerreformen wie für die kurze Periode von der Situationsdefinition der Unternehmer ab. Bereits Kalecki (Kalecki 1939) hat nachgewiesen, daß die Verteilungsposition der Unternehmer und damit die Wachstumsrate sich nach einer Senkung des Nominallohniveaus nur dann verbessert, wenn die Unternehmer die Lohnsenkung als unmittelbare Verteilungsänderung interpretieren und mit höheren Investitionen reagieren. Die Steuerreformen lassen sich analog dazu beurteilen. Die Gewinne nach Besteuerung würden nur dann steigen, wenn die Unternehmer auf eine Gewinnsteuersenkung unmittelbar mit höheren Investitionen reagieren. Warten sie — einzelwirtschaftlich rational — das Eintreten des Verteilungseffektes ab, tritt er nicht ein. Dieser Fall ist in der gegenwärtigen Situation bei pessimistischen Ertragserwartungen und unterdurchschnittlicher Kapazitätsauslastung der wahrscheinlicher. Geht man schließlich von der geschlossenen Wirtschaft zu einer offenen Wirtschaft über, ändert sich zwar die Größe der Multiplikatoren, nicht aber die Richtung des Beschäftigungseffektes.¹⁷ Die in einer offenen Wirtschaft interessanten Fragen können aber in dem zugrunde gelegten Ein-Gut-Modell nicht untersucht werden, vor allem nicht der Einfluß der Steuerreformen auf die Zusammensetzung der Importe und Exporte und die Rückwirkungen solcher Strukturänderungen auf Einkommen, Beschäftigung und Zahlungsbilanz.

Zusammenfassung

In einem Keynes-Kalecki-Modell mit Gewinn-, Einkommen-, Lohn- und Mehrwertsteuer wurden die kurzfristigen Beschäftigungseffekte marginaler Steueränderungen untersucht. Zuerst wurden komparativ-statisch die Beschäftigungseffekte der vom deutschen Sachverständigenrat vorgeschlagenen und der in Österreich diskutierten Steuerreform abgeleitet; sie sind in beiden Fällen — werden gleichzeitig die Staatsausgaben gekürzt — negativ. Anschließend wurde das Modell einer grundsätzlichen Kritik unterzogen, die jedoch die Ergebnisse qualitativ nicht in Frage stellen konnte. Nur dann, wenn die Unternehmer nach einer Steuerreform — ohne das Eintreten einer Absatz- beziehungsweise Gewinnsteigerung abzuwarten — ihre Investitionen erhöhen, wären die Beschäftigungseffekte positiv.

- 1 Das keynesianische Element dieser Modelle liegt auf methodologischer Ebene, nicht in der konkreten Aussage über die Beschäftigungseffekte der Besteuerung. Wie das folgende Zitat zeigt, scheint sich Keynes der Bedeutung der später als »Haavelmo-Theorem« bekanntgewordenen Zusammenhänge nicht bewußt gewesen zu sein: »... a relief of taxation balanced by an equal reduction of government expenditure . . . represents a redistribution, not a net increase, of national spending power.« (Keynes 1933, S. 349.) Siehe aber auch Bräulke 1978 und Maital 1972 zur Inzidenztheorie in *How to Pay for the War*.
- 2 Diese Theorieentwicklung beruht auf der Marxschen Reproduktions- und Zirkulationstheorie. Alle Grundgedanken der postkeynesianischen Verteilungstheorie finden sich bereits bei Marx, dessen Theorie auf genau jener Transaktionsstruktur aufbaut, die Keynes bei der Erklärung »unfreiwilliger« Arbeitslosigkeit voraussetzt. Siehe dazu stellvertretend für viele das folgende Zitat: »In der Tat, so paradox es auf den ersten Blick scheint, die Kapitalistenklasse selbst wirft das Geld in Zirkulation, das zur Realisierung des in den Waren steckenden Mehrwerts dient.« (Marx 1969, S. 335.)
- 3 Nach der Preisgleichung ist die indirekte Steuer zu 100 Prozent überwälzbar. Peston, der die expansiven Effekte einer Steuerreform, die das Verhältnis direkter zu indirekter Steuern erhöht, in einem ähnlichen Modell aufgezeigt hat, nahm durch seine Gleichung $p_k = (1 - t_c) p_0$ eine mehr als hundertprozentige Überwälzbarkeit an, was zu sinnlosen Ergebnissen führen muß. (Peston 1971, Forster/Shaw 1976.) In einem Ein-Gut-Modell (beziehungsweise gleichem Lohn-Gewinn-Verhältnis in allen Sektoren) sind die Multiplikatoreffekte von der Ausgabenstruktur auch dann unabhängig, wenn unterschiedliche Sparneigungen und unterschiedliche Steuersätze eingeführt werden. (Morishima 1976, S. 271 ff.)
- 4 »... die heutigen Beschäftigungsprobleme (haben) zu einem beträchtlichen Teil ihren Ursprung nicht in zu geringen, sondern in zu hohen Einkommensansprüchen, die einen Teil der latent vorhandenen Nachfrage nicht zum Zuge kommen lassen.« (Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung 1978, S. 9.)
- 5 Sondergutachten 1978, S. 16 f.
- 6 Sondergutachten 1978, S. 22.
- 7 Steindl erklärt mit diesem Argument die langfristige Stabilität der US-Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg. Siehe Steindl 1976, S. IX ff.
- 8 Zu den Verteilungseffekten alternativer Finanzierungsformen siehe Müller-Meerkatz 1976, Kapitel 3.
- 9 So bei Pasinetti anlässlich der Diskussion der Kaldorschen Verteilungstheorie: »The important corollary that follows is that there is no need for a socialist State to exert any interference whatsoever in individual decisions to consume and to save.« (Pasinetti 1974, S. 117.)
- 10 Siehe Wagner 1976.
- 11 »The world is to be explained at least partly by the way agents perceive it.« Hahn 1977 b, S. 213.
- 12 Siehe dazu Grandmont 1977 und Hahn 1977 b. Das von der Ungleichgewichtstheorie aufgeworfene Problem der Interpretation von Mengensignalen ist empirisch noch kaum untersucht. Daß bei unvollständiger Information monopolistischer Wettbewerb beziehungsweise das Oligopol zur dominierenden Marktform wird, zeigen Diamond 1971 und Salop 1976.
- 13 Zur Verletzung des Walrasischen Gesetzes durch fiskalpolitische Multiplikator-darstellungen siehe Leijonhufvud 1968, S. 263 ff. »When we have descriptions of a seven year old boy and an eight year old girl and there is nothing ›impossible‹ about either description, we still know that one cannot be a ›later state‹ of the other. Unfortunately, it is a bit more troublesome to sort out the inadmissible transformations from the admissible ones in dealing with income-expenditure comparative statics.« (Leijonhufvud 1968, S. 264, Fußnote 4.)

- 14 Siehe dazu Loasby 1976, S. 44 ff., Ostleitner 1978 und Sampon/Sedgwick 1977. Vgl. auch Frisch: »The study of the evolution ... can ... be done directly from the nature of the structural equation without introducing any notion of »equilibrium« values of the variables.« (Frisch 1936, S. 101.)
- 15 Auf diesen Umstand hat Keynes sein Argument gestützt, daß auch bei freien Kapazitäten, vor dem Auftreten sektoraler Engpässe, das allgemeine Preisniveau relativ zum allgemeinen Lohnniveau steigen kann. Siehe Keynes 1936. Appendix on User Cost. Kurzfristig gilt daher das Hickssche »Lohntheorem« nicht. (Hicks 1974.)
- 16 Siehe Wagner 1976, S. 226 ff.
- 17 Die klassische Ableitung der Multiplikatoren in einer offenen Wirtschaft findet sich bei Robertson 1939. Zum Argument, Lohnsenkungen (oder analog dazu Mehrwertsteuersenkungen) würden in einer offenen Wirtschaft die Beschäftigung erhöhen, siehe Kalecki 1938. Nach Kalecki bleibt der Gesamteffekt unbestimmbar. Vgl. auch Robinson 1973.

LITERATUR

- G. C. Archibald: *Chamberlin versus Chicago*, in: »Review of Economic Studies«, Band 24, 1961.
- K. J. Arrow: *Toward a Theory of Price Adjustment*, in: »The Allocation of Economic Resources, Essays in Honor of B. F. Haley«, Stanford 1959.
- K. J. Arrow / F. H. Hahn: *General Competitive Analysis*, San Francisco 1971.
- A. Asimakopulos / J. B. Burbidge: *The Short-Period Incidence of Taxation*, in: »Economic Journal«, Band 84, 1974.
- M. Braulke, *Keynes' Westentaschentheorie zur Inzidenz der Finanzierung steigender Staatsausgaben*, in: »Finanzarchiv«, N. F., Band 36, 1978.
- P. A. Diamond: *A Model of Price Adjustment*, in: »Journal of Economic Theory«, Band 3, 1971.
- J. Eatwell: *On the Proposed Reform of Corporation Tax*, in: »Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics«, Band 33, 1971.
- C. Föhl: *Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung*, in: »Finanzarchiv«, N. F., Band 14, 1953/54.
- C. Föhl: *Das Steuerparadoxon*, in: »Finanzarchiv«, N. F., Band 17, 1956/57.
- B. A. Forster / G. K. Shaw: *The Direct/Indirect Tax Ratio and Effective Demand: A Respecification*, in: »Public Finance«, Band XXXI, 1976.
- R. Frisch: *On the Notion of Equilibrium and Disequilibrium*, in: »Review of Economic Studies«, Band III, 1936.
- G. Fromm / L. R. Klein: *A Comparison of Eleven Econometric Models of the United States*, in: »American Economic Review, Papers and Proceedings«, Band 63, 1973.
- G. Fromm / P. Taubmann: *Public Economic Theory and Policy*, New York 1973.
- J.-M. Grandmont: *The Logic of the Fix-Price Method*, in: »Scandinavian Journal of Economics«, Band 79, 1977.
- A. Guger / E. Nowotny / H. Walther: *Marktstruktur und Preisverhalten in der österreichischen Industrie*, in: »Empirica«, 1978.

- T. Haavelmo: *Multiplier Effects of a Balanced Budget*, in: »Econometrica«, Band XIII, 1945.
- F. H. Hahn: *Expectations and Equilibrium*, in: »Economic Journal«, Band LXII, 1952.
- F. H. Hahn: *Keynesian Economics and General Equilibrium Theory: Reflections on some Current Debates*, in: G. C. Harcourt (Hrsg.), *The Microeconomic Foundations of Macroeconomics*, London 1977 (1977 a).
- F. H. Hahn: *Exercises in Conjectural Equilibria*, in: »Scandinavian Journal of Economics«, Band 79, 1977 (1977 b).
- R. Harrod: *Imperfect Competition, Aggregate Demand and Inflation*, in: »Economic Journal Supplement«, 1972.
- J. R. Hicks: *Methods of Dynamic Analysis*, in: *25 Economic Essays in Honour of Eric Lindahl*, Stockholm 1956.
- J. R. Hicks: *The Crisis in Keynesian Economics*, Oxford 1974.
- N. Kaldor: *An Expenditure Tax*, London 1955.
- M. Kalecki: *A Theory of Commodity, Income and Capital Taxation*, in: »Economic Journal«, Band XLVII, 1937.
- M. Kalecki: *The Distribution of National Income*, in: »Econometrica«, Band 6, 1938.
- M. Kalecki: *Essays in the Theory of Economic Fluctuations*, London 1939.
- M. Kalecki: *Theory of Economic Dynamics*, London 1954.
- J. M. Keynes: *The Means to Prosperity* (1933), in: *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Band IX, *Essays in Persuasion*, London and Basingstoke, 1972.
- J. M. Keynes: *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, London 1936.
- B. J. Loasby: *Choice, Complexity, and Ignorance*, Cambridge 1976.
- S. Maital: *Inflation, Taxation and Equity: How to Pay for the War Revisited*, in: »Economic Journal«, Band 82, 1972.
- K. Marx: *Das Kapital*, Band 2, Berlin 1969.
- P. Mieszkowski: *Tax Incidence Theory*, in: »Journal of Economic Literature«, Band VII, 1969.
- M. Morishima: *The Economic Theory of Modern Society*, Cambridge 1976.
- P. Müller-Meerkatz: *Wer zahlt den Staatsbankrott?* Gersthofen 1976.
- R. A. Musgrave: *Alternative Budget Policies for Full Employment*, in: »American Economic Review«, Band XXXV, 1945.
- W. D. Nordhaus / W. Godley: *Pricing in the Trade Cycle*, in: »Economic Journal«, Band 82, 1972.
- H. Ostleithner: *Keynesianische und Keynesische Wirtschaftspolitik*, in: H. Markmann / D. Simmert (Hrsg.), *Krise der Wirtschaftspolitik*, Köln 1978.
- L. L. Pasinetti: *Growth and Income Distribution*, Cambridge 1974.
- M. H. Peston: *The Tax Mix and Effective Demand*, in: »Public Finance«, Band XXVI, 1971.
- D. H. Robertson: *Mr. Clark and the Foreign Trade Multiplier*, in: »Economic Journal«, Band XLIX, 1939.
- J. Robinson: *The Need for a Reconsideration of the Theory of International Trade*, in: J. Robinson, *Collected Economic Papers*, Band 4, Oxford 1973.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Zur wirtschaftlichen Lage, Sondergutachten*, Bonn 1978.
- S. Salop: *Information and Monopolistic Competition*, in: »American Economic Review, Papers and Proceedings«, Band 66, 1976.
- A. A. Sampon / R. Sedgwick: *Wages, Prices, and Employment in General Disequilibrium*, in: »Oxford Economic Papers«, Band 29, 1977.
- P. A. Samuelson: *Foundations of Economic Analysis*, Cambridge/Mass. 1947.
- P. A. Samuelson: *The Simple Mathematics of Income Determination*, in: *Income, Employment, and Public Policy*, Essays in Honour of Alvin H. Hansen, 1948.
- P. A. Samuelson: *The Balanced-Budget Multiplier: A Case Study in the Sociology and Psychology of scientific Discovery*, in: »History of Political Economy«, Band 7, 1975.
- J. Steindl: *Maturity and Stagnation in American Capitalism*, New York 1976.
- M. Wagner: *Ökonomische Modelltheorie*, Institut für Höhere Studien, Forschungsbericht Nr. 100, Wien 1976.
- G. Winckler: *Zur Stellung des Arbeitsmarktes in Ungleichgewichtsmodellen*, Manuskript, Wien 1978.

Wirtschaftliche Mitbestimmung in der BRD, in Österreich und Großbritannien

Einige Aspekte der aktuellen Entwicklung

Rudolf Reitzner

Der Versuch, die Produktion zu demokratisieren, stellt bestehende Herrschaftsverhältnisse in Frage beziehungsweise versucht sie — dem theoretischen Anspruch nach — zu beseitigen. Entsprechend heftig sind auch die Reaktionen auf Aktivitäten, die das Machtgefüge innerhalb der Wirtschaft zu gefährden drohen.

Versucht man die gegenwärtigen Bestrebungen zur Erweiterung der wirtschaftlichen Mitbestimmung* auf ihre Realisierungschancen hin zu untersuchen, so bietet sich eine Betrachtung der wirtschaftlichen Entwicklung der westeuropäischen Industriestaaten als Ausgangspunkt an. Trotz der regionalen, geschichtlichen und wirtschaftlichen Unterschiede in diesen Staaten können in einigen wichtigen Bereichen gemeinsame Entwicklungstendenzen beobachtet werden. Ohne hier eine detaillierte Darstellung geben zu können, soll doch auf einige wesentliche Unterschiede zwischen der Periode von 1945 bis 1974 und der seit 1974 bestehenden Situation hingewiesen werden.

Die drei Nachkriegsjahrzehnte können als Zeitraum eines durch nur relativ schwache Konjunkturunbrüche gestörten Wirtschaftswachstums charakterisiert werden. Auf Grund von Produktivitätssteigerungen innerhalb einzelner Branchen freiwerdende Lohnabhängige konnten wegen der gleichzeitig vor sich gehenden Produktionsausweitung innerhalb der Volkswirtschaft beziehungsweise des Wirtschaftsraumes im Arbeitsprozeß gehalten werden. Starke Verschiebungen innerhalb der — und zwischen den Wirtschaftssektoren lassen diese Entwicklung erkennen. Das vielleicht deutlichste Bild davon gibt die in den westlichen Industrieländern generell

* Der Begriff »wirtschaftliche Mitbestimmung« soll hier im weitesten Sinn verstanden werden: ganz allgemein als die verschiedenen Spielarten der Einflußnahme von Lohnabhängigen und deren Organisationen auf das bestehende Wirtschaftssystem.

feststellbare Verringerung der Zahl der in der Landwirtschaft arbeitenden Menschen bei gleichzeitiger Ausweitung der Beschäftigung im tertiären Sektor. In einer Reihe von Ländern expandierte die Wirtschaft derart, daß die heimische Bevölkerung zur Ausnützung der Wachstumschancen zahlenmäßig nicht ausreichte. Folge davon war eine in ihrem Ausmaß früher unbekannte Wanderung von Arbeitskräften aus weniger prosperierenden Staaten in die am höchsten entwickelten Industrienationen. In vielen dieser Länder sank die Arbeitslosigkeit auf ein Niveau, das die meisten Volkswirtschaftler in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg für unerreichbar gehalten hatten. Man begann von »Vollbeschäftigung« zu sprechen.

Relative Knappheit des »Produktionsfaktors Arbeit« stärkt tendenziell die Position der Lohnabhängigen und ihrer Organisationen in der Auseinandersetzung mit der Kapitaleseite. Die Verhandlungs- und Konzessionsbereitschaft von Unternehmern müßte in einer wie oben beschriebenen Situation vergleichsweise groß sein. Bedingung für die Wirklichkeitsnähe dieser These ist das Vorhandensein eines politischen Systems, in welchem »das Kapital« auf die Anwendung massiver Machtmittel (Militär, Polizei) verzichtet beziehungsweise nicht in der Lage ist, solche einzusetzen. In den meisten westeuropäischen Staaten bestanden derartige Verhältnisse (Ausnahmen Spanien, Portugal, Griechenland), parlamentarische Demokratien sicherten den Gewerkschaften den nötigen Spielraum zur Interessendurchsetzung.

Materielle Verbesserungen für die Arbeiterschaft konnten dementsprechend erreicht werden (vor allem in bezug auf Lohn, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen). Auch bei der Organisation des Produktionsprozesses sahen sich viele Unternehmer zu einer etwas flexibleren Haltung veranlaßt. Zwar wurde der Taylorismus als Gestaltungsprinzip der Arbeitsorganisation nicht ernstlich in Frage gestellt, aber Reaktionen der Arbeiter auf schlechte Arbeitsbedingungen — Absentismus, hohe Fluktuationsraten, bewußte Störung des Produktionsablaufes usw. — machten gewisse Adaptierungen des Systems unumgänglich. Man kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, daß in den meisten Fällen die Schaffung zumutbarer Arbeitsbedingungen, eines einigermaßen erträglichen Arbeitsprozesses nicht als Selbstzweck betrieben wurden, sondern »sie treten in Erscheinung nur als Realisierungsbedingungen des Kaufes der Ware Arbeitskraft und der möglichst reibungslosen Durchsetzung der dadurch vom Kapital erworbenen Nutzungsrechte. Ihr Maß bestimmt sich daher ausschließlich nach der Stärke des (massenhaften individuellen und vor allem kollektiven) Widerstands der Arbeiterschaft gegen das an sich maßlose Verwertungsbedürfnis des Kapitals...«,¹ Ulich meint in diesem Zusammenhang: »Das erste Antriebsmoment zur Beschäftigung mit der Problematik des Arbeitsinhaltes ist offensichtlich vorwiegend oder sogar ausschließlich ökonomischer Natur. Ein vom Arbeitsmarkt her entstehender Druck scheint zunehmend häufig die Veranlassung zur Beschäftigung mit dem Arbeitsinhalt zu sein.«²

Man reagierte auf verschiedene Weise auf die Unzufriedenheit in den Unternehmen, auf die im allgemeinen stärker gewordene Verhandlungs-

position der Lohnabhängigen. Die in vielen Ländern mit einigem Erfolg angewandte Methode kann man als Integrationsstrategie bezeichnen. Es handelt sich dabei um den Versuch, eine scheinbare Übereinstimmung von Belegschaftsinteressen und Unternehmenszielen herzustellen. Die Ideologie: Unternehmer, Manager, Arbeiter hätten schließlich das gemeinsame Ziel der Wohlstandsmehrung, von echten Interessengegensätzen könne man daher nicht sprechen.

Psychologische und soziologische Gesichtspunkte der Arbeitsorganisation wurden nun stärker als bisher berücksichtigt: die »Human-Relations«-Bewegung (entstanden in den USA der Zwischenkriegszeit) breitete sich ab den fünfziger Jahren auch in Europa aus und »erwies sich längere Zeit als zugkräftiger neuer Ansatz der Arbeitswissenschaft: Man klopfte dem Arbeiter auf die Schulter und nannte ihn fortan »Mitarbeiter«; das erhöhte die Zufriedenheit, die »Motivation« und damit die Leistung; und es war billig«.³

Diese Strategie reichte aber nicht aus, Unzufriedenheit mit Rationalisierungen, Intensivierung der Arbeit und dergleichen mehr zu beseitigen. Die alte Forderung der Arbeiterschaft nach demokratischer Kontrolle der Wirtschaft, nach Mitbestimmung in den Betrieben, wurde wieder mit Nachdruck erhoben. Die Diskussion um die »Humanisierung der Arbeit« wurde intensiviert. Fortschrittlichere Kapitalfraktionen begriffen — nach wie vor unter dem Druck mengenmäßiger und/oder qualitativer Arbeitskräfteknappheit — die Notwendigkeit, die komplexe Bedürfnisstruktur der in ihren Unternehmen arbeitenden Menschen bei der Organisation des Arbeitsprozesses mehr als bisher zu berücksichtigen. Die neuen Modernisierungs- und Integrationsstrategien richteten sich daher im allgemeinen auf eine Erweiterung des Handlungsspielraums der Beschäftigten. Job rotation, job enlargement, job enrichment, die Bildung autonomer beziehungsweise teilautonomer Arbeitsgruppen wurden die wesentlichsten neuen Modelle zur Arbeitsorganisation. Sie brachten zum Teil tatsächlich bedeutende Verbesserungen der Arbeitssituation mit sich, beinhalten aber gleichzeitig die Gefahren erhöhter »Selbstaussbeutung« und stärkerer Zersplitterung der Belegschaften in konkurrierende Teilgruppen.

Engagierte Befürworter dieser Richtung gingen meist davon aus, »daß Humanisierung der Arbeit und Wirtschaftlichkeit sich keineswegs ausschließen«,⁴ jedoch scheint eine gegenüber der traditionellen Arbeitsorganisation höhere Produktivität häufig nur auf Grund der erwähnten Möglichkeit der erhöhten Selbstaussbeutung erreichbar zu sein.⁵ Folgender Schluß liegt nahe: »Wenn das Kapital trotzdem bereit ist, mit solchen Arbeitsformen zu experimentieren (wie zum Beispiel in Italien, Schweden oder der Bundesrepublik Deutschland), so nur deshalb, weil die traditionellen ideologischen und monetären Integrationssysteme ihre Wirkung zu verlieren beginnen, weil . . . die »Kosten des Klassenkampfes«, durch forcierte tayloristische Prinzipien provoziert, ein Ausmaß annehmen (oder anzunehmen drohen), welches die Kosten durch allfällige Produktivitätseinbußen durch neue, »humanere« Arbeitsgestaltung übersteigt.«⁶

Die Bestrebungen um den Ausbau der wirtschaftlichen Mitbestimmung während der drei Nachkriegsjahrzehnte lassen sich ebenfalls innerhalb

dieses Bezugsrahmens einordnen. Ebenso wie bei den zuvor genannten Konzepten sind auch die Wirkungen der Mitbestimmung uneinheitlich: neben der Möglichkeit erhöhter Integration der Lohnabhängigen in das bestehende Wirtschaftssystem — und somit einer Sicherung der Eigentumsverhältnisse — bietet sie auch die Chance einer substantiellen Veränderung. Ob auf Betriebs- und Unternehmensebene oder auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, es ging um eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens durch die Lohnabhängigen und somit um mehr Handlungsspielraum vor allem für die organisierte Arbeiterschaft.*

Bemerkenswerterweise konnten bereits knapp nach Ende des Zweiten Weltkriegs verhältnismäßig weitreichende gesetzliche Regelungen durchgesetzt werden: So wurde etwa in der BRD 1951 die Montan-Mitbestimmung realisiert, in welcher man einer Parität von Kapital und Arbeit in den Unternehmen näherkam als in späteren Gesetzen. Eine der Hauptursachen dafür dürfte darin zu finden sein, daß die für die gesellschaftliche Entwicklung des Landes ausschlaggebenden Kräfte noch unmittelbar unter dem Eindruck der Kriegsergebnisse standen: Selbst die CDU vertrat 1947 die Meinung, daß »das kapitalistische Wirtschaftssystem . . . den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden (ist). Nach dem furchtbaren . . . Zusammenbruch als Folge einer verbrecherischen Machtpolitik kann nur eine Neuordnung von Grund auf erfolgen. Inhalt und Ziel dieser sozialen und wirtschaftlichen Neuordnung kann nicht mehr das kapitalistische Gewinn- und Machtstreben, sondern nur das Wohlergehen unseres Volkes sein.«⁷

»So sehr war die Position der kapitalistischen Machtelite angeschlagen, daß maßgebliche Sprecher der Schwerindustrie sich veranlaßt sahen, zum sichtbaren Zeichen des Gesinnungswandels des Großkapitals und zur Verhinderung weitergehender Sozialisierungsforderungen den Gewerkschaften die volle wirtschaftliche Mitbestimmung anzubieten.«⁸

Schließlich wurde die Montan-Mitbestimmung unter dem Druck der IG Metall und IG Bergbau (Streikdrohung auf Grund einer entsprechenden Urabstimmung) verwirklicht.⁹

Trotz der günstigen Wirtschaftsentwicklung bis 1974 und der dadurch für die Organisationen der Arbeiterschaft vergleichsweise vorteilhaften Verhandlungsposition konnten die bestehenden Machtstrukturen nicht grundlegend verändert werden. Vielmehr scheint sich eine Anzahl ehemals kämpferischer Organisationen beziehungsweise Parteien der Arbeiterschaft mit einer Linie der Reformen innerhalb des bestehenden Wirtschaftssystems begnügt zu haben. Systemüberschreitende Forderungen

* Die Arbeiterbewegung setzte sich in allen Ländern traditionellerweise für politische und wirtschaftliche Gleichberechtigung ein. Ausdruck der unterschiedlichen historischen Entwicklung in den einzelnen Nationalstaaten sind auch die verschiedenartigen verwendeten Strategien. Bezüglich der wirtschaftlichen Mitbestimmung reichen die Methoden von harter Konfrontation im Arbeitskampf bis zu rechtlich gesicherter Beteiligung an den Entscheidungsprozessen. Bei der Darstellung der aktuellen Situation in der BRD, in Großbritannien und Österreich wird auf diese Unterschiede näher eingegangen werden.

wie »Wirtschaftsdemokratie«, »Verwirklichung des Sozialismus« usw. verschwanden zwar nicht gänzlich, die Wandlungsfähigkeit des kapitalistischen Wirtschaftssystems, vor allem die in diesen drei Jahrzehnten verwirklichte Verbesserung der materiellen Lage der Lohnabhängigen innerhalb des Systems, führte aber dazu, daß derartige Forderungen eher zu »ideologischen Dauerbrennern« degenerierten, als kurzfristig anzustrebende Ziele darzustellen.

Mit der Krise 1974 dürfte die Periode des hohen quantitativen Wirtschaftswachstums in den westlichen Industrieländern vorläufig ein Ende gefunden haben. Die Illusion, mit bisher bekannten technischen Methoden Produktion und Konsum beliebig steigern zu können, wurde durch »Erdölchock« und »Umweltkrise« erschüttert. Die Endlichkeit natürlicher Ressourcen, aber auch die Tatsache, daß der Konsum materieller Güter Sättigungsgrenzen kennt, wurden durch die Geschehnisse der letzten Jahre auch Wachstumsfetischisten demonstriert. Im Vergleich zur Vorperiode eher bescheidene Zuwachsraten des Bruttonationalprodukts kennzeichnen den Zeitraum seit 1974. Gleichzeitig setzten sich aber Rationalisierungen in der Produktion fort: die Produktivität wird weiter gesteigert. Neue Technologien — wie zum Beispiel die Mikroprozessorenentwicklung — öffnen nun auch den Dienstleistungssektor für Rationalisierungen, das früher relativ problemlose Abwandern von Arbeitskräften in diesen Bereich wird zunehmend schwieriger. Die in fast allen westlichen Industrieländern zu beobachtende Zunahme der Arbeitslosigkeit ist eine der Folgen dieser Entwicklung.

Die Möglichkeit für einen vorteilhaften Verkauf der »Ware Arbeitskraft« verschlechtert sich unter diesen Bedingungen der Tendenz nach, die Lohnabhängigen und deren Organisationen kommen zunehmend unter Druck. Ermöglichte das hohe Wirtschaftswachstum vergangener Jahre eine Verbesserung der Einkommenssituation der Lohnabhängigen, ohne daß dabei die Einkommensverteilung zuungunsten der Unternehmer und Selbständigen verändert worden wäre, so brächten Lohnerhöhungen von früher üblichem Ausmaß eben jene Einkommensumverteilung mit sich. Abgesehen davon, daß die Stärke der meisten westeuropäischen Arbeiterparteien derzeit wohl kaum dazu ausreichen dürfte, eine harte Politik der Einkommensumverteilung erfolgreich zu betreiben, wird auch durch den Hinweis auf eine mögliche Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft durch »übertriebene Ansprüche« die Enge des Handlungsspielraums verdeutlicht. Die Zurückhaltung vieler Gewerkschaften in den Lohnverhandlungen der letzten Zeit wird unter diesen Bedingungen verständlich.

In dieser Situation verringert sich für Eigentümer und Verwalter von Produktionsmitteln die Notwendigkeit, reformerische Ansätze zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu dulden oder gar selbst zu fördern. Drohender Arbeitsplatzverlust angesichts einer stark angewachsenen Zahl von Arbeitslosen wirkt tendenziell »disziplinierend« auf die Lohnabhängigen. Diese Gründe sprechen dafür, daß auch Versuche zum Ausbau der wirtschaftlichen Mitbestimmung auf eine gleichbleibend beziehungsweise zunehmend starre Haltung der Kapitaleseite treffen werden. Dies muß

aber nicht automatisch bedeuten, daß Fortschritte in diesem Bereich von nun an nicht mehr oder nur noch sehr zögernd erzielt werden können. Da in einer wie oben beschriebenen Situation eine reale Einkommensverbesserung für die Lohnabhängigen nur noch in verringertem Tempo erreicht werden kann, bietet sich für Unternehmer wie Gewerkschaften die Möglichkeit an, in verstärktem Ausmaß durch nicht-monetäre Verbesserungen den Druck einer an relativ hohen jährlichen Einkommenszuwachs gewöhnten Arbeiterschaft zu vermindern. Überdies bietet die Mitbestimmung in einer wirtschaftlich schwierigen Lage für Kapitaleigner unbestreitbare zusätzliche Vorteile: Bedeutet Mitbestimmung gleichzeitig Mitverantwortung der Belegschaftsvertreter, so gehen Entscheidungen, die Härten für die Belegschaft mit sich bringen (zum Beispiel Entlassungen), nicht mehr allein auf Konto des Unternehmers. Bleibt die Mitbestimmung gleichzeitig unterhalb der Schwelle einer tatsächlich gleichberechtigten Einflußnahme durch die Lohnabhängigen, so verbessert sich die Legitimation des Kapitaleigners für unpopuläre Maßnahmen auf äußerst billige Weise. Inwieweit der Gefahr begegnet werden kann, daß Mitbestimmung zum reinen Rechtfertigungsinstrument degeneriert, wird von der Stärke und Aktivität der Gewerkschaften abhängig sein. Das Tempo eines echten Fortschritts in der Mitbestimmungsfrage (aus der Sicht der Lohnabhängigen) dürfte also davon abhängen, wie erfolgreich die internationale Gewerkschaftsbewegung bei der Entwicklung und Anwendung eines »Gegenmachtkonzepts« sein wird. Trotz der unterschiedlichen Mitbestimmungskonzepte¹⁰ der europäischen Gewerkschaften bieten Übereinstimmungen bezüglich wichtiger Ziele die Grundlage für eine solidarische internationale Politik.

E. Piehl¹¹ faßt die Normen, denen die bestehenden Konzepte in den westeuropäischen Ländern weitgehend entsprechen, folgendermaßen zusammen:

- Solidarische Interessenvertretung aller Arbeitnehmer zur Verbesserung der individuellen und kollektiven Lebensbedingungen;
- Abbau von Fremdbestimmung im Produktionsprozeß, die scheinbar von »Sachzwängen« diktiert wird, in Wirklichkeit aber vom Profitinteresse und Herrschaftsanspruch weniger abhängt;
- Ausweitung der Demokratie auf den gesamten gesellschaftlichen und ökonomischen Bereich mit dem Anspruch, eine größtmögliche Zahl von Menschen zu befähigen, die vorhandenen Konflikte durch eigenes Handeln auszutragen.

BRD: Probleme mit dem Mitbestimmungsgesetz 1976

Innerhalb Westeuropas nimmt die BRD — zusammen mit Österreich — die Position mit den am stärksten formalisierten Mitbestimmungsregelungen ein. Auch hier stellt zwar die Aushandlung von Tarifverträgen das gebräuchlichste Mittel zur Einengung einer unumschränkten Handlungsfreiheit von Unternehmern im Wirtschaftsleben dar, aber daneben entstand ein System von rechtlich abgesicherten Einflußnahmemöglichkeiten von Belegschafts- beziehungsweise Gewerkschaftsvertretern auf Betriebs- und Unternehmensebene.

Seit Jahrzehnten läßt sich dabei der Anspruch auf gleichberechtigte Vertretung von Kapital und Arbeit im Wirtschaftsleben, im Produktionsprozeß verfolgen.

Artikel 165 der Verfassung des Deutschen Reiches von 1919 bestimmte: »Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt. Die Arbeiter und Angestellten erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie in nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichsarbeiterrat . . .«¹²

Das Gesetz über die Entsendung von Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat von 1922 konnte diesen Anspruch nicht mehr durchsetzen, verlangte aber noch, »daß in den Unternehmen, in denen ein Aufsichtsrat bestand, ein oder zwei Mitglieder des Betriebsrats in den Aufsichtsrat zu entsenden waren. Der Betriebsrat . . . traf die Entscheidung darüber, welches seiner Mitglieder in den Aufsichtsrat zu delegieren war«.¹³

Das Montan-Mitbestimmungsgesetz 1951¹⁴ brachte in den Kapitalgesellschaften des Bergbaus und der eisen- und stahlerzeugenden Industrie mit über tausend Beschäftigten Aufsichtsräte, die zu gleichen Teilen aus Vertretern der Lohnabhängigen und der Kapitaleseite sowie einem weiteren Mitglied bestehen, welches auf Vorschlag der übrigen Aufsichtsratsmitglieder zu wählen ist. Außerdem regelt das Gesetz die Bestellung eines Arbeitsdirektors, der nicht gegen den Willen der Vertreter von Arbeitern und Angestellten in den Vorstand des betreffenden Unternehmens gerufen werden kann.

Für Kapitalgesellschaften der verschiedenen Rechtsformen, Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit mit mehr als 500 Beschäftigten wurden durch das Betriebsverfassungsgesetz 1952¹⁵ Aufsichtsräte verankert, die zu einem Drittel aus Vertretern der Arbeiter und Angestellten bestehen.

Schließlich trat am 1. Juli 1976 das »Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer« (Mitbestimmungsgesetz) in Kraft. Es bezieht sich auf inländische Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mehr als 2000 Beschäftigte aufweisen. Es läßt die Mitbestimmungsregelungen nach dem Montan-Mitbestimmungsgesetz, dem Mitbestimmungsergänzungsgesetz 1956 und dem Betriebsverfassungsgesetz 1952 beziehungsweise in der Fassung von 1972 unberührt.

Die Konstruktionsvariante des Aufsichtsrats sieht hier folgendermaßen aus: Vertreter der Anteilseigner und der Lohnabhängigen bilden zu gleichen Teilen den Aufsichtsrat; trotzdem kann von Parität nicht gesprochen werden, da eine solche nur der Menge und nicht dem tatsächlichen Gewicht der beiden Seiten nach gegeben ist. Die Wahl des Aufsichtsratsvorsitzenden, der im zweiten Wahlgang (§ 27 Abs. 2 MitbG) von den Anteilseigner-Vertretern — auch gegen den Willen der Lohnabhängigen — bestellt wird, sorgt für ein Übergewicht der Kapitaleseite. Bei der Bestellung von Vor-

standsmitgliedern kommt dies voll zum Tragen: Nach § 31 Abs. 4 MitbG verfügt der Aufsichtsratsvorsitzende im Falle von Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Bestellung über eine zweite Stimme. Ebenso wie in diesem Fall entscheidet bei allen anderen Abstimmungen, bei denen Stimmengleichheit besteht, die zweite Stimme des Aufsichtsratsvorsitzenden (§ 29 Abs. 2 MitbG). Somit können Belegschaftsvertreter in wichtigen Angelegenheiten nicht ihren Willen durchsetzen.

In all den zitierten gesetzlichen Bestimmungen kommt die Vorstellung einer zu verwirklichenden »Wirtschaftspartnerschaft« klar zum Ausdruck. Zur Verdeutlichung dieser Haltung bietet sich die Regierungserklärung des damaligen BRD-Bundeskanzlers Willy Brandt aus dem Jahr 1973 an: »Den Ausbau der Mitbestimmung sehen wir als eine unserer Hauptaufgaben. Mitbestimmung gehört zur Substanz des Demokratisierungsprozesses unserer Gesellschaft. In ihr erkennen wir die geschichtliche Voraussetzung für jene Reformen, die in ihrer Summe den freiheitlichen Sozialstaat möglich machen. Mitbestimmung — als Ordnungselement im Arbeitsleben, aber nicht nur dort — heißt natürlich auch Mitverantwortung tragen; beides gehört zusammen. Wir werden das Unternehmensrecht im Sinne der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in dieser Legislaturperiode weiterentwickeln... Dabei gehen wir schon jetzt aus vom Grundsatz der Gleichberechtigung und Gleichgewichtigkeit von Arbeitnehmern und Anteilseignern.«¹⁶

Dieses Prinzip bietet auch einen der wesentlichsten Ansatzpunkte für Kritik am deutschen Modell der Mitbestimmung: »Mitbestimmung im Sinne von Mitverantwortung bei gleichzeitigem Aufrechterhalten des an der privaten Gewinnmaximierung orientierten Systems bedeute... unvermeidlich Mitverantwortung für die Auswirkungen der kapitalistischen Produktionsweise.«¹⁷

Der Ort, an dem sich diese Mitverantwortung vollzieht, ist in der BRD in erster Linie das Unternehmen (insbesondere der Aufsichtsrat). Sowohl die gesamtwirtschaftliche Sphäre — anders als zum Beispiel in Österreich — als auch die Ebene des Arbeitsplatzes — im Unterschied zu Norwegen und Schweden — blieben für die BRD-Gewerkschaften bisher eher am Rande des Gesichtsfeldes.

Aber auch auf Unternehmensebene beruht die Mitverantwortung nicht auf gleichberechtigter Mitentscheidungsgewalt. Parität in den Aufsichtsräten wurde auch durch das neue MitbG nicht erreicht. Wobei nicht einmal die Verwirklichung des Verhältnisses 1:1 eine tatsächliche Gleichberechtigung der Lohnabhängigen gegenüber den Produktionsmittel-Eigentümern darstellen würde: schließlich steht im gegebenen Wirtschaftssystem einer großen Mehrheit von Lohnabhängigen die Minderheit der »Unternehmer« gegenüber. Wollte man mit Berechtigung von demokratischen Verhältnissen im Wirtschaftssystem sprechen, so müßte dieses Zahlenverhältnis in den Entscheidungsverhältnissen zum Ausdruck kommen.

Folge dieser Ideologie der »Wirtschaftspartnerschaft« mit Mitverantwortung der Lohnabhängigen sind unter anderem die verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Pflichten von Belegschaftsvertretern, insbesondere diejenigen, die die Pflichten der von der Seite der Lohn-

abhängigen zu bestellenden Aufsichtsratsmitglieder betreffen. Auch das neue MitbG ließ diese Bestimmungen unverändert: »Deswegen bestimmen sich . . . die Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats auch in Zukunft entsprechend dem bisher geltenden Recht . . .« (insbesondere des Aktiengesetzes. Anmerkung des Verfassers).¹⁸ Die zentrale Vorstellung dabei wird durch § 4 Abs. 3 Montan-Mitbestimmungsgesetz verdeutlicht: »Alle Aufsichtsratsmitglieder haben die gleichen Rechte und Pflichten. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.« Das bedeutet, daß »die von Rechtsprechung und Schrifttum inzwischen entwickelten Grundsätze gelten, nach denen alle Aufsichtsratsmitglieder in erster Linie auf das Wohl und das Interesse des Unternehmens verpflichtet sind. Diesen Grundsätzen zuwiderlaufende Einflußnahmen auf Aufsichtsratsmitglieder, mit dem Ziel ein bestimmtes Verhalten im Aufsichtsrat zu erreichen, sind untersagt.«¹⁹ Stillschweigend wird dabei davon ausgegangen, daß das »Wohl des Unternehmens« eine eindeutig definierte, sowohl von Lohnabhängigen als auch von Kapitaleignern akzeptierte Zielgröße darstellt. Zwar wird nicht ausdrücklich davon gesprochen, aber zumindest suggerieren derartige Bestimmungen eine Interessenidentität.

Das »Wohl des Unternehmens« erfordert offenbar auch die Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder. Damit dürfen bestimmte Informationen nicht an Belegschaft, Betriebsräte und Gewerkschaften weitergegeben werden. Zusammen mit der Weisungsfreiheit (freies Mandat) bringt dieses Informationsverbot der Tendenz nach die Gefahr einer zunehmenden Entfernung der Arbeiter- und Angestelltenaufsichtsräte von den Belegschaften mit sich. In Zusammenhang mit diesen Gegebenheiten kann auch das vielfach zu beobachtende Desinteresse von Lohnabhängigen gegenüber dem Schlagwort Mitbestimmung gesehen werden.

Aus den oben skizzierten Bestimmungen läßt sich die Grundtendenz der bisher in der BRD verwirklichten wirtschaftlichen Mitbestimmung ablesen. Es wird deutlich, daß die geltenden Gesetze eine Mitbestimmung verankerten, die unterhalb der Schwelle einer gleichberechtigten Einflußnahme von Kapital und Arbeit liegt; damit stellt sie nicht nur ein Instrument zur Emanzipation der Lohnabhängigen dar, sondern zumindest ebensosehr ein Integrationsinstrument: eher Mitwirkung als Mitbestimmung, bei gleichzeitiger Absicherung der bestehenden Eigentums- und Entscheidungsverhältnisse. Dies läßt sich nicht nur anhand der mangelnden Gleichstellung von Kapital und Arbeit nachweisen, sondern auch aus der Tendenz zur Aufspaltung der Belegschaften in mit verschiedenen Rechten ausgestattete Gruppen ableiten. Auf letztere, durch das neue Mitbestimmungsgesetz noch verschärfte Problematik wird im folgenden näher eingegangen.

Im Gegensatz zu den früheren gesetzlichen Regelungen wurde mit dem neuen MitbG die Gruppe der »leitenden Angestellten« neben Arbeitern und Angestellten zur Entsendung eines Vertreters in den Aufsichtsrat eines mitbestimmungspflichtigen Unternehmens ermächtigt. § 15 Abs. 2 MitbG legt fest: »Unter den nach Absatz 1 zu wählenden Mitgliedern des Aufsichtsrats müssen sich Arbeiter und Angestellte entsprechend ihrem zahlenmäßigen Verhältnis im Unternehmen befinden. Unter den Aufsichts-

ratsmitgliedern der Angestellten müssen sich in . . . bezeichnete Angestellte und leitende Angestellte entsprechend ihrem zahlenmäßigen Verhältnis befinden. Dem Aufsichtsrat müssen mindestens ein Arbeiter, ein in . . . bezeichneter Angestellter und ein leitender Angestellter angehören.« Dadurch erhielten die »Leitenden« einen Sonderstatus, einen besonderen »Minderheitenschutz« bei der Besetzung der Sitze der Lohnabhängigen im Aufsichtsrat: mindestens ein Vertreter dieser Gruppe muß in den Aufsichtsrat gewählt werden, auch wenn die Anzahl der Leitenden im Unternehmen im Vergleich zur Gesamtzahl der Beschäftigten verschwindend klein ist. Nicht nur die Schaffung von Sonderrechten für eine Minderheit, sondern auch die rechtliche Abgrenzung dieser Personengruppe erwies sich als problematisch. Bei der Umschreibung der Gruppe beruft sich das MitbG (§ 3 Abs. 3) auf § 5 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes. Als leitende Angestellte im Sinne der MitbG sind dementsprechend nicht alle »Leitenden« anzusehen, sondern nur diejenigen, die »nach Dienststellung und Dienstvertrag

1. zur selbständigen Einstellung und Entlassung von im Betrieb oder in der Betriebsabteilung beschäftigten Arbeitnehmern berechtigt sind oder
2. Generalvollmacht oder Prokura haben oder
3. im wesentlichen eigenverantwortlich Aufgaben wahrnehmen, die ihnen regelmäßig wegen deren Bedeutung für den Bestand und die Entwicklung des Betriebes im Hinblick auf besondere Erfahrungen und Kenntnisse übertragen werden«.

»Vom leitenden Angestellten verlangt das BAG* (Beschuß vom 5. März 1974), daß er unternehmerische Aufgaben wahrnimmt, die für den Bestand und die Entwicklung des Unternehmens oder des Betriebes bedeutsam sind, wobei es nicht ausreicht, daß der Angestellte auch (unter anderem) solche Aufgaben wahrnimmt. Sie müssen vielmehr seiner Gesamttätigkeit das Gepräge geben. Hierbei muß der Angestellte auf Grund seiner Funktion maßgeblichen Einfluß auf die wirtschaftliche, technische, kaufmännische, organisatorische oder wissenschaftliche Führung des Unternehmens ausüben. Das kann entweder dadurch geschehen, daß er selbst die maßgeblichen Entscheidungen trifft oder daß er eine Schlüsselposition innehat, in der er Voraussetzungen schafft, an denen die Unternehmensleitung nicht vorbeigehen kann. Folgende Kriterien sind relevant: Entscheidungsfreiheit, Entscheidungsvorbereitung, Entscheidungsvorwegnahme, Entscheidungskontrolle, Eigenverantwortung, Unternehmerfunktion, Arbeitgeberfunktion im Hinblick auf einen Interessengegensatz des leitenden Angestellten zur übrigen Arbeitnehmerschaft und zum Betriebsrat im Rahmen der Verhandlungen über Beteiligungsrechte des Betriebsrats. Dabei ist nicht erforderlich, daß alle diese Voraussetzungen in der Person des Angestellten erfüllt sind, dessen Qualifikation als leitender Angestellter in Rede steht. Die vorstehenden Aufgaben muß der Angestellte nach Dienststellung und Dienstvertrag wahrnehmen, das heißt sie müssen ihm rechtsverbindlich übertragen worden sein. Der Angestellte

* Bundesarbeitsgericht.

muß ferner einen erheblichen Entscheidungsspielraum haben, wobei völlige Weisungsfreiheit nicht erforderlich ist.«²⁰

Diese weit gefaßte Begriffsumschreibung führte zu einer großen Anzahl von vor den Arbeitsgerichten ausgetragenen Auseinandersetzungen um den Status des »Leitenden«. Die Schätzungen, wieviele leitende Angestellte es in der BRD gäbe, schwanken — je nach Interessenstandpunkt — zwischen 6.000 bis 20.000 und über einer halben Million. Die Standesorganisation ULA (Union der Leitenden Angestellten) und eine Reihe von Unternehmensleitungen bemühen sich um eine möglichst weite Interpretation des Begriffes, die Gewerkschaften setzen sich für die Anwendung eines strengen Beurteilungsmaßstabes ein. Die Verfahren vor den Arbeitsgerichten brachten indes bisher auch keine einheitliche Spruchpraxis, der Begriff des »Leitenden« bleibt weiterhin verschwommen: »Was die Arbeitsrichter entscheiden, kann man auch mit dem Wort Lotterie übersetzen, . . . : Nach Gerichtsbeschluß ist beispielsweise ein Grubenfahrsteiger auf einer Zeche ein leitender Angestellter, ein AEG-Hauptabteilungsleiter aber nicht . . . Die Urteile fallen mal so und mal so aus.«²¹

Aber nicht nur die Frage, wer leitender Angestellter ist, wird heftig umstritten, als noch problematischer muß die Frage nach der zukünftigen Stellung der Leitenden in den Aufsichtsräten angesehen werden. Einerseits handelt es sich bei den Leitenden — wie weit oder eng die Definition auch gewählt wird — um eine Gruppe, die ihrer arbeitsrechtlichen Stellung nach den Lohnabhängigen zuzurechnen ist. Andererseits geben die zitierte Bestimmung des Betriebsverfassungsgesetzes und der Beschluß des BAG Grund zur Annahme, daß den Leitenden im wesentlichen eine Unternehmerfunktion zukommt, sie sich im Interessengegensatz zur übrigen Belegschaft und zum Betriebsrat befinden. Damit müßten sie eher der Gruppe der Produktionsmitteleigner zugerechnet werden. Diese Zwitterstellung der Leitenden macht die durch das MitbG festgeschriebene ständige Zersplitterung der Gruppe der Lohnabhängigen im Aufsichtsrat noch fragwürdiger: es erhebt sich die Frage, ob die Leitenden — wenn sie schon als eigene Gruppe im Aufsichtsrat berücksichtigt werden — nicht eher auf der Unternehmerbank ihren Platz finden müßten.

Der Präsident der ULA — H. Kern — sah die Position der Leitenden folgendermaßen: »Den Leitenden soll realitätsbezogene Problemsicht auszeichnen, er soll Sympathie für die Gesamtanliegen der Arbeitnehmer beweisen, darf aber nie gegen die wohlverstandenen Interessen des Unternehmens Mitbestimmungsrechte ausüben . . . Mitbestimmung ist auszuüben im Gesamtinteresse der Aktionäre, der Arbeitnehmer, des Unternehmens und des öffentlichen Interesses. In diesem Sinne wirken wir auf unsere Mitglieder ein, und dann kann uns keine der beiden mißtrauenden Seiten vor eigennützige Karren spannen.«²² Aus dieser Aussage spricht die Vorstellung von einer unabhängigen dritten Kraft, die imstande sei, auf »objektive« Weise ein übergeordnetes Gesamtinteresse zu vertreten. »Demgegenüber hatte das Stuttgarter Landgericht in seinem Beschluß . . . seine Auffassung von der Unterparität des Mitbestimmungsgesetzes auch damit begründet, daß die leitenden Angestellten, obwohl sie Arbeitnehmer seien, bei Interessenkonflikten häufig nicht die Auffassung der übrigen

Arbeitnehmer teilen dürften, da sie der Unternehmensleitung nahe-
stünden.«²³

Zwar darf nicht geschlossen werden, daß die Leitenden im Aufsichts-
rat ausschließlich Unternehmerinteressen vertreten; aber vieles — zum
Beispiel berufliche Stellung, Funktion im Unternehmen, soziale Herkunft
und anderes mehr — spricht für die Annahme, daß sie sich tatsächlich in
einem Nahverhältnis zur Gruppe der Produktionsmitteleigner befinden.
»Was die leitenden Angestellten anbelangt, so sprechen sich hier über
drei Viertel der Betroffenen gegen eine Vertretung durch den Betriebsrat
aus, sei es, weil der leitende Angestellte mit unternehmerischen Funktionen
betraut ist, so daß er unter anderem auch vielfach als Verhandlungspartner
des Betriebsrates in Erscheinung treten muß, oder sei es, weil sich die
leitenden Angestellten in den Zielen und Aktivitäten des Betriebsrates
mit ihren spezifischen Problemen und Sorgen nicht genügend repräsentiert
sehen.«²⁴

Der auch hier deutlich werdende Interessengegensatz zwischen den
Leitenden und der Mehrzahl der Lohnabhängigen läßt zusammenfassend
folgenden Schluß zu: die Berücksichtigung der leitenden Angestellten —
ungeachtet ihrer zahlenmäßigen Stärke — in den Aufsichtsräten, und
zwar auf der Seite der Lohnabhängigen, unterläuft die Forderung nach
einer gleichberechtigten Vertretung von Kapital und Arbeit in diesem
Organ. Die benachteiligte Stellung der Lohnabhängigen im Aufsichtsrat,
die schon durch das doppelte Stimmrecht des Vorsitzenden gegeben ist,
wird dadurch weiter verschlechtert.

In diesem Zusammenhang muß betont werden, daß es selbstverständ-
lich das demokratische Recht der Leitenden ist, sich zu einer Interessen-
gruppe außerhalb der bestehenden kollektiven Interessenvertretung der
Lohnabhängigen zu formieren. Die einer dem Anspruch nach demokrati-
schen Gesellschaftsordnung angepaßte Form, diese Interessen geltend zu
machen, besteht allerdings in der Berücksichtigung der zahlenmäßigen
Stärke der betreffenden Gruppe und nicht in einer ständischen Veranke-
rung.

Von Interesse dürfte das Zustandekommen der oben skizzierten gesetz-
lichen Bestimmung sein. Die SPD stellte im Orientierungsrahmen für die
Jahre 1975 bis 1980, verabschiedet am Mannheimer Parteitag 1975, Grund-
sätze zur Mitbestimmung auf, unter anderem: »198. Die SPD tritt für eine
Verwirklichung der paritätischen Mitbestimmung ein... Dabei geht es
darum, in der Unternehmensordnung die Arbeitnehmer neben den Ver-
tretern des Kapitals gleichberechtigt zu beteiligen. Zu diesem Zweck sind
die Aufsichtsräte, durch die die Unternehmensleitungen eingesetzt, kon-
trolliert und abberufen werden, paritätisch mit Arbeitnehmern und Arbeit-
gebern zu besetzen. Darüber hinaus muß in den Unternehmensleitungen
das Sozial- und Personalressort seiner Bedeutung entsprechend eigenstän-
dig vertreten sein.«²⁵ Von einer gesonderten Berücksichtigung der Leiten-
den war im Orientierungsrahmen nicht die Rede. Hingegen hatte die CDU
auf ihrem Bundesparteitag 1973 ein Mitbestimmungsmodell verabschiedet,
welches die Leitenden berücksichtigte: »Hiernach sollte der Aufsichtsrat
aus einer gleichen Zahl von Vertretern der Anteilseigner und der Arbeit-

nehmer bestehen, unter denen sich mindestens ein Arbeiter, ein Angestellter und ein leitender Angestellter aus dem Unternehmen befinden.«²⁶ In dieselbe Richtung ging die FDP mit ihren bereits auf dem Bundesparteitag 1971 beschlossenen Thesen zur Mitbestimmung: »These 1: Für die Kontrollorgane der als Kapitalgesellschaft geführten Großunternehmen ist eine unternehmerische Mitbestimmung vorzusehen, die von einer grundsätzlichen Mitverantwortung der Faktoren Kapital, Disposition und Arbeit ausgeht... These 3: Zur Gewährleistung des erforderlichen Interessenausgleichs zwischen den Faktoren ist eine funktionsgerechte gleichgewichtige Beteiligung von Anteilseignern (Faktor Kapital) einerseits und Unternehmensangehörigen (Faktoren Disposition und Arbeit) anderseits vorzusehen.«²⁷

Im MitbG kommen die Vorstellungen des Koalitionspartners FDP weitestgehend zur Geltung, selbst dem Standpunkt der Opposition wurde eher Rechnung getragen als dem der Gewerkschaften. Während letztere Bedenken gegenüber dem Mitbestimmungskompromiß äußerten, wurde das Gesetz von SPD, FDP und mit der Mehrheit der CDU/CSU-Stimmen verabschiedet. Als entscheidende Gründe dafür, daß das MitbG derart »eigentümerfreundlich« gestaltet wurde, können einerseits das Bemühen um Erhaltung der Regierungskoalition, anderseits die Furcht vor einer drohenden Verfassungsklage durch die Unternehmervvertretungen angesehen werden. Obwohl die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte nicht verwirklicht wurde und man so dem politischen Druck der Unternehmenseite nachgab, war die Möglichkeit beziehungsweise Gefahr einer Verfassungsklage schon bei der Verabschiedung des Gesetzes absehbar: »Zwei Gesetze unterschiedlicher Ausprägung für ökonomisch weitgehend gleiche Tatbestände könnten unter Berufung auf das Gleichbehandlungsgesetz dazu führen, daß entweder das neue Gesetz auf die rechtliche Ebene der Montan-Mitbestimmung angehoben werden müßte oder daß die Montan-Regelung . . . zu reduzieren wäre.«²⁸

Tatsächlich erhoben im Juni 1977 Unternehmervverbände und neun Unternehmen beim Bundesverfassungsgericht gegen einzelne Paragraphen des MitbG Beschwerde. Diese richtete sich erstens gegen jene Bestimmungen, die nach Meinung der Unternehmer die Eigentumsgarantie (Artikel 14 GrundG) verletzen: durch die paritätische Besetzung des Aufsichtsrats werde die Verfügungsfreiheit der Eigentümer und auch die durch Artikel 12 GrundG garantierte Berufsfreiheit eingeengt. Weiters richtete sie sich gegen die Bestimmungen bezüglich des Arbeitsdirektors: die Autonomie der »Arbeitgeberverbände« (Tarifautonomie) werde durch das Vorstandsmitglied Arbeitsdirektor beeinträchtigt, und das bedeute eine Verletzung des Artikel 9 GrundG, in dem die Gegnerfreiheit der beiden Tarifparteien festgelegt ist. Obwohl die Regelung der Montan-Mitbestimmung sowohl bezüglich der Besetzung des Aufsichtsrats als auch hinsichtlich der Bestellung des Arbeitsdirektors (der hier nicht gegen den Willen der Belegschaftsvertreter bestellt werden kann) rigoroser als die des MitbG ist, erhob man nur gegen das neue Gesetz Beschwerde (Juni 1977). Zweck dieser Vorgangsweise dürfte folgender sein: Gibt das Bundesverfassungsgericht der Beschwerde statt, werden also die in Zweifel gezogenen Teile

des MitbG für verfassungswidrig erklärt, so wird damit ein Maximalziel erreicht: weitere Gewerkschaftsforderungen nach paritätischer Mitbestimmung können dann jederzeit mit dem Hinweis auf Verfassungswidrigkeit blockiert werden. Wird das Gesetz als verfassungskonform angesehen, begründet der Gerichtshof dies aber mit der fehlenden Parität im Aufsichtsrat und/oder mit der gegenüber der Montan-Mitbestimmung schwächeren Stellung des Arbeitsdirektors, dann ist die Beschwerde immer noch erfolgreich gewesen: Die Verfassungsmäßigkeit der weiterreichenden Montan-Mitbestimmung ist dann in Zweifel gezogen, ein Angriff auf das seit 1951 gültige Gesetz kann mit einigen Erfolgsaussichten unternommen werden.

Die Verfassungsbeschwerde deutet auf eine zunehmend offensive Strategie der Kapitaleigner hin. Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre und die infolge dieser eingetretene »Entspannung des Arbeitsmarktes« — über eine Million Arbeitslose in der BRD! — erhöhten offensichtlich die Erfolgsaussichten einer derartigen Vorgangsweise. Das noch ausstehende Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird daher für die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen Mitbestimmung in der BRD von erst-rangiger Bedeutung sein. Aber auch bei einer Abweisung der Verfassungsbeschwerde ist es noch ein weiter Weg bis zum Erreichen des vom Vorsitzenden der IG Metall, E. Loderer, formulierten Ziel: Mit der Mitbestimmung »wollen wir Schritt für Schritt in einem evolutionären Prozeß den Kapitalismus ändern, seine Ungerechtigkeiten beseitigen«.²⁹

Großbritannien: Gegenmachtstrategie und institutionalisierte Mitbestimmung

Zum Unterschied gegenüber den bundesdeutschen Gewerkschaften verfolgten die britischen traditionellerweise eine nichtformalisierte Gegenmachtstrategie. Ihr Konzept der »industrial democracy«, welches starke Gewerkschaften als Opposition und nicht als Partner der Unternehmer vorsieht, kann als Ausdruck des in diesem Land bestehenden Sozialsystems angesehen werden: »eines Klassensystems, das klare Demarkationslinien kennt, die sich durch alle Lebensbereiche der Gesellschaft ziehen... Die beiden Klassen der britischen Gesellschaft reproduzieren sich losgelöst voneinander, haben ihre eigenen Kultur- und Verkehrsformen«.³⁰ Die Gewerkschaften wurden daher auch nicht zu einer gemeinsamen Gestaltung des Wirtschaftssystems herangezogen, vielmehr beanspruchen sie selbst, »sowohl vom Staat als auch von den Kapitalvertretern unabhängig zu sein«.³¹ Dieser Anspruch auf Unabhängigkeit dokumentierte sich durch laufende Konfrontationen mit Unternehmern und Management. Voraussetzung für diese Strategie ist eine ständig zur Demonstration der eigenen Stärke bereite Arbeiterschaft. Durch die tatsächliche, in Arbeitskämpfen gezeigte Macht sollen die Kapitaleigner zu Zugeständnissen veranlaßt werden. Damit können Kontroll- und Mitsprachemöglichkeiten ausgebaut und gesichert, die Machtsphäre des Managements Schritt für Schritt eingeengt werden. Dabei war »die ›Militanz‹ der britischen Gewerkschaften... keine ›revolutionäre‹. Traditionell ist sie immer — im Gegensatz zur

kontinentalen Arbeiterbewegung — reformistisch gewesen. Sie ist die Militanz der täglichen Kraftproben, diese Demarkationslinien in den Betrieben zu ihren Gunsten auszudehnen, wo die Unternehmer felsenfest auf dem »right to manage« beharren und das erst in den letzten Jahren zunehmend von den Gewerkschaften in Frage gestellt wird.³² Die »reine« Form dieser Strategie der Konfrontation schließt die Beteiligung der Lohnabhängigen in Fragen der Geschäftsführung prinzipiell aus: Die Interessen der Lohnabhängigen erlauben es nicht, teilweise Aufgaben des Managements zu übernehmen, da die beiden Gruppen ja als Gegner operieren. Zusammenfassend kann man sagen, daß die Vertreter dieser Richtung von einer strengen Funktionsteilung ausgehen: Aufgabe des Managements ist es, unternehmerische Ziele — Gewinn, Wirtschaftlichkeit usw. — zu verwirklichen; Aufgabe beziehungsweise Notwendigkeit für die Lohnabhängigen ist die ausführende Arbeit in den Unternehmen, die Bedingungen, unter denen sich diese Arbeit vollzieht (Arbeitsplatzgestaltung, Lohn, Urlaub, Arbeitsplatzsicherheit usw.) sind abhängig von der organisierten Gegenmacht der Belegschaften.

Im Gegensatz zu der oben skizzierten Linie konkretisierten sich in den vergangenen Jahren zunehmend auch Vorstellungen hinsichtlich einer formellen, gesetzlich vorgesehenen Beteiligung von Belegschaftsvertretern in Unternehmensorganen.

In einer Stellungnahme des TUC zum Bericht der Donovan Royal Commission (zur Arbeitswelt in Großbritannien) aus dem Jahr 1966 wurden die Forderungen formuliert, daß es eine gewerkschaftliche Vertretung auf mehreren Unternehmensebenen geben sollte und daß Gewerkschaftsvertreter auch dem obersten Unternehmensorgan — dem »board« — angehören sollten; gesetzliche Regelungen müßten für diese Arbeiter-Participation sorgen.³³

1974 formulierte der TUC neuerlich seine Vorstellungen zur Mitbestimmung auf Unternehmensebene:

- Die bestehenden »boards« sollten in supervisory boards (vergleichbar mit dem Aufsichtsrat) und management board (ähnlich dem Vorstand) getrennt werden.
- Die supervisory boards müßten je zur Hälfte durch Vertreter der Lohnabhängigen und der Eigentümer besetzt werden.
- Der supervisory board sollte das höchste Organ des Unternehmens darstellen, daher müßte er für die Formulierung der Unternehmensziele, die Unternehmenspolitik, Kontrolle und Berichterstattung an die Belegschaft und an die Kapitaleigner sowie für die Beachtung der Interessen der Öffentlichkeit verantwortlich sein. Die Interessen der Kapitaleigner, formuliert durch die jährliche Hauptversammlung, müßten beachtet werden, jedoch dürfe der supervisory board nicht an sie gebunden werden. Der management board sollte durch die Mitglieder des supervisory board bestellt werden und letzterem verantwortlich sein.
- Die Belegschaftsvertreter müßten entweder durch die gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten oder durch die gewerkschaftlichen Vertrauensleute (shop stewards) gewählt werden. Nicht-Gewerkschafts-

mitglieder dürften weder aktiv noch passiv an der Wahl beteiligt werden. Belegschaftsvertreter müßten überdies ihrer Wählerschaft und nicht der Hauptversammlung verantwortlich sein; bei der Berichterstattung dürften sie nicht durch enge Regelungen hinsichtlich Verschwiegenheit behindert werden.

- Die obigen Bestimmungen sollten zuerst in allen Gesellschaften mit mehr als 2000, später durch Ministerbeschluß auch in jenen mit über 200 Beschäftigten Anwendung finden.³⁴

Der Tendenz nach bedeuteten diese Forderungen ein Umschwenken auf eine Strategie der »Wirtschaftspartnerschaft«, die starke Ähnlichkeit mit in der BRD und in Österreich vertretenen Konzepten aufweist. Zwar wird durch Forderungen wie etwa der nach alleiniger Verantwortlichkeit der Belegschaftsvertreter gegenüber ihrer Wählerschaft die Idee der Interessenpolarität von Arbeit und Kapital weiter aufrechterhalten, doch läßt sich aus den neueren Stellungnahmen der britischen Gewerkschaften immer mehr die Bereitschaft zur Übernahme von Mitverantwortung für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung erkennen. Diese Haltung wird unter anderem damit gerechtfertigt, daß die Gewerkschaften schon bisher Entscheidungen der Unternehmensleitung auf allen Ebenen beeinflußt haben und damit de facto das Hoheitsrecht im Unternehmen mit dem Management teilten. Daher brächten die vorgeschlagenen gesetzlichen Bestimmungen lediglich eine Formalisierung bereits bestehender Praxis, beziehungsweise durch die geforderte gleichgewichtige Verantwortlichkeit des Managements gegenüber Belegschaft und Eigentümern eine Erweiterung der Einflußmöglichkeiten der organisierten Arbeiterschaft.³⁵

Den Hintergrund, vor welchem dieser teilweise Wandel der Einstellung zur wirtschaftlichen Mitbestimmung stattgefunden hat, stellt die wirtschaftliche Entwicklung Großbritanniens innerhalb der Nachkriegsjahrzehnte dar. Langfristig relativ niedriges Wirtschaftswachstum, Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Pfundabwertungen waren einige der markanten Kennzeichen einer Situation, die man als kontinuierliche Krise³⁶ bezeichnen kann. Als eine der Ursachen für die geringen Erfolge in der Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dürfte das bestehende Sozialsystem mit seinen starren Fronten zu betrachten sein. Der Vergleich mit dem in der BRD und in Österreich in verschiedenen Ausprägungen praktizierten System der »Wirtschaftspartnerschaft« und dem in diesen Ländern stattgefundenen »Wirtschaftswunder« kann ebenfalls als Grund für die erwähnte Veränderung der gewerkschaftlichen Strategie angesehen werden. Allerdings geriet die Konfrontationsstrategie deswegen nicht in Vergessenheit: »Weder Theoretiker noch Praktiker der britischen Gewerkschaftsbewegung wollen diesen Teil ihrer Strategie — etwa in einem Gesetz — festschreiben lassen, sondern sie halten sie bewußt offen, um möglichst in besonders kampfstarker Situation weitere Mitentscheidungsrechte zu erreichen. Die Gewerkschaftsstrategie ist heute letztlich in doppelter Richtung formuliert: einerseits Bereitschaft zu institutionalisierter Beteiligung und andererseits Fähigkeit zur Mobilisierung der organisierten Arbeiterschaft.«³⁷

Auf diese Bereitschaft zur institutionalisierten Beteiligung gingen auch

die im Bullock-Report³⁸ gemachten Mitbestimmungsvorschläge ein. Das Bullock-Committee — bestehend aus Beamten, Universitätsprofessoren, Gewerkschaftsfunktionären und Vertretern der Privatwirtschaft — legte Jänner 1977 einen von den drei Vertretern der Privatwirtschaft gezeichneten Minderheitsbericht und einen von den anderen Mitgliedern erarbeiteten Mehrheitsbericht vor. Aufgabe der Arbeitsgruppe war es gewesen, Vorschläge zur Frage der Vertretung von Lohnabhängigen in den boards der britischen Privatunternehmen zu erstellen. Dabei sollten die Vorstellungen des TUC sowie internationale Erfahrungen in dieser Frage berücksichtigt werden; insbesondere sollte auch auf volkswirtschaftliche Interessen sowie auf jene der Beschäftigten, Investoren und Konsumenten Rücksicht genommen werden.³⁹

Die Vorschläge zur künftigen Gestaltung der boards beruhten auf folgenden Zielvorstellungen: Erstens sollten die Interessen von Beschäftigten und Eigentümern so ausbalanciert werden, daß erstere im board tatsächlich Mitspracherechte haben und andererseits den Aktionären die Kontrolle über die Investitionen erhalten bleibt. Zum zweiten sollte die Entwicklung der Unternehmen nicht durch starre gesetzliche Regelungen behindert werden. Eine Folge davon war es, daß man unter dem Hinweis auf die Tradition flexibler Regelungen im britischen Gesellschaftsrecht die Trennung der boards in supervisory und management board ablehnte.

Vorgeschlagen wurden boards, in welchen Arbeiter- und Angestellten-delegierte vertreten sind, und die in folgenden Fragen das alleinige Recht haben, der Aktionärsversammlung Vorschläge zu unterbreiten:

- Einstellung der Aktivitäten und Verkauf wesentlicher Teile des Unternehmens,
- Änderungen des Status und der Kapitalstruktur sowie Höhe der Dividendenausschüttung.

In diesen Punkten sollte die Verantwortung nicht an das leitende Management delegiert werden können. Die Aktionärsversammlung behält das Recht, derartige Vorschläge abzulehnen.

Die Zusammensetzung der boards sollte nach der Formel »2 X + Y« erfolgen; das heißt zwei gleich starke Gruppen von Arbeiter- beziehungsweise Eigentümervertretern (= 2 X), ergänzt durch eine Gruppe von Personen, die mit Zustimmung von jeweils mehr als der Hälfte der Mitglieder der beiden X-Gruppen kooptiert werden. Sollte es zu keiner Einigung über die zu kooptierenden Mitglieder kommen, so müßte eine eigene Kommission, bestehend aus Unternehmervetretern, Gewerkschaftern und anderen Experten, die Wahl treffen. Der Vorsitzende des board kann weiterhin von den Aktionärsvertretern bestimmt werden, außer wenn das neu zusammengesetzte Gremium einstimmig anderes beschließen sollte. Ob der Vorsitzende ein besonderes Stimmrecht erhält, sollte ebenfalls vom board selbst entschieden werden. Bezüglich der Berichterstattung von Belegschaftsvertretern an ihre Wählerschaft wurde vorgeschlagen, daß keinerlei Kommunikationsbarrieren errichtet werden dürften. Ob eine Information »vertraulich« behandelt werden sollte, müßte während oder nach dem board-meeting entschieden werden.

Diese Bestimmungen sollten in Unternehmen mit mindestens 2000 ständig beschäftigten Mitarbeitern zur Anwendung kommen. Dabei müßten X und Y entsprechend der Anzahl der Beschäftigten variieren. Die Mitbestimmung in den boards sollte nicht zwingend vorgeschrieben werden, sondern durch Wahlentscheidung der im jeweiligen Unternehmen beschäftigten Arbeiter und Angestellten herbeigeführt werden. Nach Pro-Abstimmung hätten die Vertreter der im Unternehmen anerkannten Gewerkschaften zu entscheiden, wie die Belegschaftsvertreter zu wählen seien.

Im Gegensatz zum Mehrheitsbericht schlugen die Vertreter der Privatwirtschaft vor, vor Einführung der Mitbestimmung in den boards Mitbestimmungsversuche auf unteren Unternehmensebenen zu praktizieren. Sollte es tatsächlich zu einer board-Regelung kommen, so hätte diese folgendermaßen auszusehen: supervisory boards seien zu schaffen, die zu je einem Drittel aus Belegschafts- und Aktionärsvertretern sowie »Unabhängigen« bestehen sollten. Im Belegschaftsdrittel müßte jeweils mindestens ein Vertreter der Arbeiter, der Angestellten und der leitenden Angestellten vorhanden sein. Insgesamt wurde zu größter Vorsicht bezüglich zu erwartender Mitbestimmungsrechte geraten.⁴⁰

Die Reaktionen von Unternehmerseite auf den Report waren heftig: »Die ›Confederation of British Industries‹ . . . hat drei strittige Punkte herausgegriffen, die entfernt werden müssen, bevor sie zu einer Zusammenarbeit bereit ist. Für sie darf es keine Gesetze geben, die Gewerkschaftsdirektoren in Vorstände setzen; keine Parität zwischen beiden Seiten; und kein Gewerkschaftsmonopol bei den Nominierungen. Sie haben mit einem Rücktritt von den sogenannten industriestrategischen Arbeitsgruppen im ›National Economic Development Council‹ (Nationaler Wirtschaftsentwicklungsrat . . .) gedroht, wenn ihren Wünschen nicht entsprochen wird.«⁴¹

Die Haltung der Gewerkschaften gegenüber dem Mehrheitsbericht war überwiegend zustimmend, allerdings gab es auch hier — neben der weiterbestehenden Strömung, die es grundsätzlich ablehnt, mit der Kapitalseite zusammenzuarbeiten — einige Einwendungen. Diese richteten sich vor allem gegen die 2000-Beschäftigten-Grenze, eine unzureichende Formulierung der Rechenschaftspflicht von Arbeitervertretern und die »2 X + Y«-Formel, von der befürchtet wird, daß sie eine echte Parität von Kapital und Arbeit verhindere.⁴²

Mitte 1977 war es bereits klar, daß ein den Vorschlägen des Bullock-Reports entsprechendes Gesetz nicht zustande kommen würde. Die Mehrheit innerhalb des Ministerrates sprach sich gegen eine derartige Regelung aus, außerdem vermutete man, daß das house of commons in seiner damaligen Zusammensetzung kein Gesetz in dieser Form verabschieden würde.⁴³

Ein Konzept des Handelsministeriums machte abgeschwächte, für die Gewerkschaften unannehmbare Mitbestimmungsvorschläge: demnach sollten »... Mitbestimmungsmechanismen unterhalb der Verwaltungsrats-ebene für die nächsten drei Jahre und die Schaffung ›gesetzlicher Voraussetzungen‹ für die Bildung von Vorständen und Aufsichtsräten« erarbeitet

werden. »Nach drei Jahren sollen die Gewerkschaften dann das Recht erhalten, zunächst ein Drittel und erst nach weiteren fünf Jahren die Hälfte der Aufsichtsratsmitglieder eines Unternehmens zu nominieren. Der Aufsichtsratsvorsitzende würde dann jedoch noch eine zusätzliche Stimme für Pattsituationen erhalten. Darüber hinaus soll die Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen nicht, wie ursprünglich vorgeschlagen, ausschließlich den Gewerkschaften überlassen bleiben.«⁴⁴

Das »White Paper on industrial democracy«, erarbeitet von einem Kabinettsausschuß innerhalb der letzten Monate, stellt einen neuerlichen Kompromißversuch zwischen den vom TUC und CBI vertretenen Standpunkten dar. Es enthält folgende Vorschläge:

- Die Lohnabhängigen sollen an den board-Entscheidungen beteiligt werden, aber in der Anfangsphase dürfen keine Belegschaftsvertreter in die boards gewählt werden.
- Statt dessen soll das Management dazu verpflichtet werden, geplante Unternehmensentscheidungen mit einem von den betrieblichen Gewerkschaften gebildeten »joint representation committee« zu diskutieren.
- Nach drei Jahren können durch das Komitee Vertreter in den board entsandt werden — sofern sich die Belegschaft des Unternehmens dafür ausspricht. Sollte sich die Unternehmensleitung gegen diese Entsendung stellen, so sollen die Belegschaftsvertreter automatisch ein Drittel der board-Sitze erhalten. In diesem Fall solle es sich um die Mitbestimmung in supervisory boards handeln, ansonsten sollen sich Unternehmensleitung und Komitee darüber einigen, ob man weiter den unitary-board behält oder eine Trennung in Aufsichtsrat und Vorstand vorzieht.

Der Entwurf läßt die Frage der Parität offen und weicht auch dem vieldiskutierten Problem der Beteiligung von nicht gewerkschaftlich organisierten Betriebsangehörigen aus: Die Entscheidung darüber wie die Interessen dieser Gruppe geltend gemacht werden können, soll dem »Advisory, Conciliation and Arbitration Service« (ACAS) der Regierung von Fall zu Fall zukommen.

Damit blieb man wiederum weit unterhalb der von den Gewerkschaften geforderten Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit. Der Alleinvertretungsanspruch von Belegschaftsinteressen durch die Gewerkschaften wird durch den neuen Entwurf wieder stärker als im erwähnten Konzept des Handelsministeriums berücksichtigt: dem joint representation committee sollen nur Gewerkschafter angehören. Gerade letzteres wird aber von der CBI kritisiert. Ein Ende der hier angedeuteten Auseinandersetzung ist nicht absehbar, und damit rückt auch die gesetzliche Verankerung der Mitbestimmung in weite Ferne.

Damit werden auch Erwartungen, daß durch eine stärkere Integration der Lohnabhängigen in die wirtschaftlichen Entscheidungsprozesse die bestehenden sozialen Spannungen abgebaut werden können, bis auf weiteres nicht erfüllt werden.⁴⁵

Österreich: Verbesserungsbedürftige Arbeitsverfassung

In der abschließenden Darstellung der wirtschaftlichen Mitbestimmung in Österreich kann hier kein auch nur annähernd vollständiger Überblick bezüglich der bestehenden Rechtslage, Praxis und Schwierigkeiten gegeben werden; es soll lediglich auf einige problematische Merkmale eingegangen werden, auf Vorstellungen hinsichtlich einer möglichen Weiterentwicklung.

Gesetzlich festgelegte Rechte auf Betriebs- und Unternehmensebene charakterisieren neben der eher informellen, auch gesamtwirtschaftliche Fragen betreffenden »Sozialpartnerschaft« die österreichische Spielart der Mitbestimmung. Das österreichische Betriebsverfassungsrecht beinhaltet als typisches Merkmal das Prinzip der repräsentativen Mitwirkung: »Das erste österreichische BRG 1919 war als ein Instrument im politischen Prozeß der Sozialisierung und Demokratisierung konzipiert. Mit dem Rätegedanken übernimmt es ein repräsentatives Mitwirkungsmodell, das sich über das BRG 1947 beinahe unverändert auch im ArbVG 1973 wiederfindet. Mit anderen Worten: die österreichische Betriebsverfassung ist vom Gedanken der mittelbaren Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft des Betriebes über gewählte Organe getragen.«⁴⁶

Als besonders problematisch kann dabei die auch im ArbVG 1973 zum Ausdruck kommende behauptete Interessenidentität — Allgemeininteresse = Unternehmensinteresse = Interesse der Lohnabhängigen — angesehen werden.

»Zwar werden die Organe der Arbeitnehmerschaft des Betriebes autonom gebildet und haben die Aufgabe, die Interessen der Vertretenen auf allen Gebieten wahrzunehmen, ... aber Ziel der Vorschriften über die Betriebsverfassung ist die Herstellung eines Interessenausgleiches zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebes (der Betriebsrat wird also praktisch vom Gesetz her zur Berücksichtigung der Unternehmerinteressen verpflichtet);«⁴⁷ (vgl. zum Beispiel § 108 Abs. 1 ArbVG). Auch der Regelung bezüglich der Rechte und Pflichten der Belegschaftsvertreter in den Aufsichtsräten von Kapitalgesellschaften — nach dem ArbVG (§ 110 Abs. 1) sind diese zu einem Drittel mit Vertretern der Lohnabhängigen zu besetzen — liegt offensichtlich die Vorstellung von Interessenidentität zugrunde. § 110 Abs. 3 legt dementsprechend fest: »... Im übrigen haben die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat gleiche Rechte und Pflichten wie nach dem Aktiengesetz 1965 oder der Satzung bestellte Aufsichtsratsmitglieder.« Aber gerade in der wichtigen Frage der Bestellung und Abberufung von Vorstandsmitgliedern und der Wahl des Vorsitzenden des Aufsichtsrats und dessen ersten Stellvertreters macht das Gesetz eine Ausnahme, die sich zuungunsten der Belegschaftsvertreter auswirkt: in diesem Fall genügt nicht mehr die einfache Stimmenmehrheit, ein Beschluß kann nicht gegen den Willen der Mehrheit der Kapitalvertreter gefaßt werden.

Durch die oben erwähnten Bestimmungen bleibt die Herrschaft von Eigentümern und Management unangetastet. Die Rolle der Lohnabhängigen und ihrer Vertreter kann als die von Informationsberechtigten und fallweise beratend Tätigen bezeichnet werden; man kann bestenfalls von

Mitwirkung und nicht von Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten sprechen.

Obwohl also das Gesetz keine echten Mitentscheidungsmöglichkeiten für Betriebsrat und Belegschaft vorsieht, trotz der Statistenrolle der Betriebsräte in den Aufsichtsräten, brachte es volle Mitverantwortung. Im Fall des Konkurses der Allgemeinen Wirtschaftsbank Anfang 1978 wurden die im Aufsichtsrat tätigen Betriebsräte ebenso wie die Kapitalvertreter vom Wiener Handelsgericht zur Schadenersatzleistung herangezogen.

Aber nicht nur die Festlegung von Mitverantwortung für letzten Endes unbeeinflussbare Entscheidungen setzt die bestehende gesetzliche Regelung der Kritik aus. Auch verschiedene Bestimmungen hinsichtlich der Tätigkeit der Betriebsräte bringen schwerwiegende Beschränkungen mit sich. So haben die Betriebsratsmitglieder ihre Tätigkeit tunlichst ohne Störung des Betriebes zu vollbringen, ihren Kollegen ein Vorbild an Disziplin zu sein, und schließlich haben sie über »Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse« Verschwiegenheit zu bewahren.⁴⁸

Damit wird sehr deutlich als eine der Hauptfunktionen des Betriebsrats die Sicherung eines »reibungslosen« Produktionsablaufs festgelegt. »In der Praxis spielt die Bindung der Interessenvertretung an das mit dem Allgemeinwohl offenbar gleichgesetzte Betriebswohl eine erhebliche Rolle. Vielfach nimmt der Betriebsrat eine zwischen Betriebsinhaber und Arbeitnehmern vermittelnde Stellung ein, . . . bisweilen übernimmt er sogar die Aufgabe, dem Arbeitnehmer »unangenehme« Mitteilungen zu überbringen.«⁴⁹

Damit wird der Betriebsrat zwangsläufig in eine Konfliktsituation gebracht: Die ihm durch das Gesetz auferlegte Pflicht zur Wahrung von Unternehmerinteressen erschüttert der Tendenz nach das Vertrauen, das die Belegschaft in ihn setzt. »Der Betriebsrat droht so zu einem ewig Zerrissenen zu werden, der mitverantwortend im Aufsichtsrat statiert, dem seine eigenen Kollegen aber mit Mißtrauen gegenüberstehen.«⁵⁰

Die so geförderte Entfernung der Belegschaftsvertreter von ihrer Wählerschaft mindert im allgemeinen wiederum das Interesse der Lohnabhängigen an Mitbestimmungsfragen. Auch die nur geringen, durch das ArbVG vorgesehenen Möglichkeiten zur direkten Mitwirkung der Beschäftigten bedingen dieses Desinteresse.⁵¹

Aus den hier angedeuteten Unzulänglichkeiten gesetzlicher Bestimmungen läßt sich auch die sinnvollerweise einzuschlagende Entwicklungsrichtung in der Frage der wirtschaftlichen Mitbestimmung folgern. Betrachtet man diese nicht nur als Instrument zur sozialen Integration, zur »Ruhigstellung« der Lohnabhängigen, so werden vor allem ein Ausbau der direkten Mitbestimmungsrechte, eine Verbesserung der Kommunikation beziehungsweise Beseitigung von Informationsbarrieren zwischen Belegschaften und deren Vertretern sowie eine Erweiterung der echten Mitentscheidungsmöglichkeiten angestrebt werden müssen.

Seit Anfang dieses Jahres wurde die österreichische Mitbestimmungsdiskussion wieder lebhafter. Vor allem die Vorschläge der Gewerkschaft der Privatangestellten sind in diesem Zusammenhang von Interesse.

Bereits in ihrem Antrag an den ÖGB-Bundeskongreß 1975 forderte die GPA zur wirtschaftlichen Mitbestimmung unter anderem: »Erweiterung der betrieblichen Mitbestimmungsrechte mit dem Ziel der paritätischen Mitbestimmung der Arbeitnehmer.«⁵²

Im Entwurf zum Aktionsprogramm für den im November stattfindenden Gewerkschaftstag wird diese Linie fortgesetzt. Gefordert wird vor allem mehr Mitbestimmung am Arbeitsplatz, im Betrieb (bei personellen Entscheidungen, Investitionen, organisatorischen Maßnahmen usw.), in der Branche und Region, sowie Stärkung der Gewerkschaftsseite innerhalb der »Wirtschaftspartnerschaft«. Weiters wird die paritätische Mitbestimmung in den Aufsichtsräten von Großunternehmen verlangt.

In ihrer Broschüre »Maßstab Mensch« formuliert die GPA / Sektion Industrie und Gewerbe, Mitte 1978: »Die Gewerkschaft der Privatangeestellten bekennt sich zu der mit der Mitbestimmung verbundenen Mitverantwortung der davon Betroffenen. Die Mitverantwortung kann jedoch nur in dem Ausmaß, das dem Grad der tatsächlichen Einflußnahme auf die Entscheidungen entspricht, übernommen werden.«

Damit wird, wie nicht anders zu erwarten, die Linie der »Sozialpartnerschaft« fortgesetzt; gleichzeitig brächte die Verwirklichung dieser Vorschläge eine Stärkung der Position der Lohnabhängigen innerhalb der Wirtschaft. Die bisher bestehende Mitverantwortung auf Unternehmensebene bei gleichzeitig fehlenden starken Einflußmöglichkeiten — siehe Allgemeine Wirtschaftsbank — könnte durch die obigen Vorschläge abgebaut werden. Notwendige Voraussetzung dafür ist ein massiver Ausbau der Informations- und Kontrollrechte des Betriebsrats.

Bei der Einführung von neuen gesetzlichen Mitbestimmungsregelungen wird man sich auch mit dem Problem der leitenden Angestellten auseinandersetzen müssen. »Wenn in Österreich vorläufig auch noch von einer Union Leitender Angestellter noch keine Rede ist, so findet doch schon ein regelrechter Wettlauf um diese Gruppe statt: der VP-Wirtschaftsbund mit seinem »management club« macht da genauso mit wie die Industriellenvereinigung mit ihrem als überparteiische Standesgruppierung gedachten »Wirtschaftsforum«, ...«⁵³ Das durch die Entwicklung in der BRD gegebene Anschauungsmaterial sollte dazu beitragen, in Österreich eine Aufspaltung der Belegschaften in mit unterschiedlichen Rechten ausgestattete Untergruppen zu vermeiden.

Die in der BRD und in Großbritannien geführte Auseinandersetzung zeigt, daß Versuche, das Alleinbestimmungsrecht von Unternehmern und deren Beauftragten in entscheidenden Fragen durch Mitbestimmungsrechte einzuschränken, auf erbitterten Widerstand treffen. Sollten sich die österreichischen Gewerkschaften ebenfalls dazu entschließen, die gesetzliche Festlegung von paritätischer Mitbestimmung zu fordern, so kann mit großer Wahrscheinlichkeit auch hier Einspruch seitens der Kapitaleigner erwartet werden. Das in den letzten Jahren langsamer gewordene Wirtschaftswachstum, die auch in Österreich schwieriger gewordene Situation auf dem Arbeitsmarkt und die damit in Zusammenhang stehende zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften stellen zugleich einschränkende Rahmenbedingungen und Entwicklungschance für

die wirtschaftliche Mitbestimmung dar: letzteres vor allem wegen des Kompensationscharakters der Mitbestimmung: Ausbau der wirtschaftlichen Mitspracherechte der Lohnabhängigen als Ausgleich für eine gebremste Einkommensentwicklung. Das konkrete Ergebnis einer solchen Rechnung wird einerseits davon abhängen, in welchem Maße die Lohnabhängigen zu solchem Tausch bereit sind, andererseits davon, ab welchem Punkt Kapitaleigner die Grenze der »überwiegenden Einflußnahme auf Unternehmensentscheidungen« als überschritten ansehen.

ANMERKUNGEN

- 1 Max Freitag, *Wer humanisiert wen wodurch?* in: »Österr. Zeitschrift für Soziologie«, Nr. II/III/1976, S. 15.
- 2 E. Ulich, zitiert bei M. Freitag, a. a. O.
- 3 M. Freitag, a. a. O. S. 13.
- 4 E. Ulich, *Arbeitswechsel und Aufgabenerweiterung*, in: »REFA-Nachrichten« 25/72, Heft 4, S. 266.
- 5 Vgl. Jürgen H. Mendner, »Humanisierung« oder Automatisierung? *Zur Zukunft der kapitalistischen Arbeit*, in: »Kursbuch« 43/76, S. 137 f.
- 6 M. Freitag, a. a. O. S. 17.
- 7 Aus der Präambel des Alener Programms der CDU, zitiert bei Fritz Vilmar, *Politik und Mitbestimmung: Kritische Zwischenbilanz — integrales Konzept*, S. 10.
- 8 Fritz Vilmar, a. a. O.
- 9 Vgl. Dieter Schneider / Rudolf Kuda, *Mitbestimmung — Weg zur industriellen Demokratie*, S. 193.
- 10 Vgl. Ernst Piehl, *Konzepte gewerkschaftlicher Interessenvertretung in Westeuropa*, in: »forum ds« 5/1978, der einen deutsch-österreichischen, romanischen, britischen und skandinavischen Typus unterscheidet.
- 11 E. Piehl, a. a. O. S. 77.
- 12 Zitiert bei Jürgen Haberland / Dietmar Seiler, *Mitbestimmungsgesetz*, S. 12.
- 13 J. Haberland / D. Seiler, a. a. O. S. 13.
- 14 Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951.
- 15 Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952.
- 16 Zitiert bei J. Haberland / D. Seiler, a. a. O. S. 18.
- 17 E. Piehl, a. a. O. S. 63.
- 18 Vgl. J. Haberland / D. Seiler, a. a. O. S. 107 f.
- 19 Ebenda, S. 109 f.
- 20 Zitiert in J. Haberland / D. Seiler, a. a. O. S. 45.
- 21 Jürgen Borgwardt, damals ULA-Geschäftsführer, in: »Wirtschaftswoche« 4/76, S. 20.
- 22 Im »Handelsblatt« vom 22. August 1977.
- 23 Ebenda.
- 24 Günter Wiswede, in: »Wirtschaftswoche« 12/78.
- 25 Zitiert bei J. Haberland / D. Seiler, a. a. O. S. 24 f.
- 26 Ebenda, S. 25 f.
- 27 Ebenda, S. 26.
- 28 Vgl. »Wirtschaftswoche« 52/53/75.
- 29 Zitiert bei E. Piehl, a. a. O. S. 62.
- 30 Susanne Valter, *Industriepolitik und gesellschaftlicher Konflikt*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft« 3/77, S. 296.
- 31 E. Piehl, a. a. O. S. 70.

- 32 S. Valter, a. a. O. S. 297.
- 33 Vgl. Eduard März, *Westeuropäische Mitbestimmungsstrategien*, in: »Die Zukunft«, Nr. 1/2/75, S. 33.
- 34 Vgl. *Industrial Democracy, A Statement of Policy endorsed by the 1974 Trades Union Congress*, Ausgabe 1977, S. 35 ff.
- 35 Ebenda.
- 36 Vgl. E. März, a. a. O. S. 33.
- 37 E. Piehl, a. a. O. S. 73
- 38 *Report of the Committee of Inquiry on Industrial Democracy*, January 1977.
- 39 Ebenda, Preface V.
- 40 Ebenda, S. 186: »If they are to succeed, the wisdom of the steps to be taken by any company must be recognised and accepted by many different people, not only in this country — by managers and all others categories of employees, Trade Unions, Board of Directors, shareholders and customers — but also overseas, where we are increasingly dependent on our industrial credibility with our friends who invest in Britain, with our overseas customers and with the international bankers.«
- 41 Ken Coates, *Ist England auf dem Weg zum »deutschen« Mitbestimmungsmodell?* in: »Mitbestimmungsinformation« 5/77, S. 7.
- 42 Ebenda, S. 8.
- 43 Vgl. »Economist« vom 6. August 1977, S. 65.
- 44 Vgl. »Süddeutsche Zeitung« vom 25. Juli 1977.
- 45 Vgl. »Observer« vom 28. Mai 1978.
- 46 Gottfried Winkler, *Die Möglichkeiten des Arbeitsverfassungsgesetzes zur Förderung der direkten Mitwirkung der Arbeitnehmer*, in: »Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht« 1/78, S. 3.
- 47 Bernhard Schwarz, *Die Verfassung der Arbeit — Recht und Realität*, in: »Österr. Zeitschrift für Soziologie«, Nr. II/III/1976, S. 56.
- 48 Ebenda.
- 49 Ebenda, S. 57.
- 50 Gerhard Maurer, in: »ÖÖ Nachrichten« vom 18. Februar 1978.
- 51 Vgl. G. Winkler, a. a. O., der vor allem folgende Möglichkeiten der direkten Mitwirkung sieht: ArbVG § 37 Abs. 2: »Rechte des einzelnen Arbeitnehmers«, sowie die Bestimmungen über die Betriebsvereinbarung (§ 97 Abs. 1 Z. 9, 14, 20) und die damit in Zusammenhang stehende kollektivvertragliche Regelung (§ 2 Abs. 2 Z. 5).
- 52 Broschüre 8. *Bundes-Kongreß des ÖGB — Anträge der Gewerkschaften*, S. 23.
- 53 Vgl. »Die Presse« vom 10. März 1978.

Sozialreform und Sozialforschung

Peter Rosner

»Um die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Arbeiterklasse und diesem Haus zur Diskussion zu bringen, betrachte ich es als meine Pflicht, eine Untersuchungskommission zu beantragen, insbesondere weil viele dieser Handarbeiter keine direkte Vertretung haben und daher ein besonderes Anrecht auf die Aufmerksamkeit jedes Mitglieds dieser Versammlung.«

John Maxwell, Abgeordneter für Lancashire,
über »Manual Labour versus Machinery«,
London 1834

»Die zwei Frauen stehen da und sehen stumpfsinnig um sich, ohne Verwunderung über unser Eindringen, ohne Verständnis für unser Wollen.«

Der engagierte Sozialwissenschaftler
Eugen von Philippovich in
»Wiener Wohnungsverhältnisse«,
Wien 1894

Die empirische Sozialforschung hat in den letzten Jahren in Österreich stark zugenommen und wird immer mehr in den politischen Prozeß einbezogen: Kaum eine Reform, die nicht mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Studien begründet oder zumindest unterstützt wird. Fortschrittliche Sozialwissenschaftler versuchen selbst in diesen Prozeß einzugreifen, indem sie mit Hilfe von Studien für die Notwendigkeit politischer Reformen eintreten.

In diesem Artikel soll versucht werden, den Stellenwert solcher Untersuchungen in den politischen Auseinandersetzungen im Kapitalismus zu bestimmen; es wird dabei nur auf solche Untersuchungen eingegangen, hinter denen ein echt reformatorisches Interesse steht: Rechtfertigung von

Herrschaftsverhältnissen, Techniken zur Aufrechterhaltung von Zuständen, die bereits als ungerecht und reformbedürftig erkannt wurden, werden dabei nicht berücksichtigt;¹ ebenso wenig Untersuchungen, die nur auf Effizienzsteigerung gerichtet sind.

I.

Der Naturwissenschaftler scheint mit seinem Objekt keine besonderen Schwierigkeiten zu haben: Er betrachtet die Natur mit einer seine wissenschaftliche Disziplin kennzeichnenden Methode; er mißt, stellt Theorien auf. Da die Natur nicht antworten kann, kann sie auch nicht befragt werden: über die Natur wird verfügt. Es ist nicht das Verhältnis zwischen Mensch und Natur unmittelbar politisch, sondern die Verfügung über die Natur ist ein politisches Problem innerhalb der menschlichen Gesellschaft. Verwendung und Anwendung von Wissenschaft ist immer Verfügung über die von den wissenschaftlich-technischen Verhältnissen Betroffenen. Arbeiter einer Fabrik etwa erleben technische Veränderungen immer nur passiv. Wenn Produktionsverfahren geändert werden, müssen sich die Arbeiter darin fügen.

Anders in der Sozialforschung: Das Objekt des wissenschaftlichen Bemühens, der wissenschaftlichen Neugierde, besitzt Bewußtsein: Nicht nur kann es sprechen, schreiben, lesen, *es könnte auch für sich sprechen*. Die dem wissenschaftlichen Prozeß innewohnende Trennung von Forscher und Objekt ist somit Gegenstand politischer Analyse. Es handelt sich um ein Verhältnis politischer und ökonomischer Herrschaft, da der Wissenschaftler seinem Publikum über ein Objekt als etwas Bewußtloses berichtet. Immer wendet sich der Forscher an eine aufgeklärte Öffentlichkeit, fast ausschließlich ist das Objekt seiner Forschung ein Teil der Unterschicht. Die Sozialforschung ist notwendig, weil ein Teil der Gesellschaft auf Grund herrschender Verhältnisse nicht für sich selber sprechen kann. Täte er das, wäre der Sozialwissenschaftler, wenn auch vielleicht nicht überflüssig, so doch in einer ganz anderen Position.

Der engagierte Wissenschaftler muß, da er an einer politischen Umsetzung seiner Ergebnisse interessiert ist, diese einem breiten Publikum darlegen. Während der Naturwissenschaftler sich damit begnügen kann, die Ergebnisse seiner Forschung einem Fachpublikum darzulegen, steht der Sozialwissenschaftler von Anfang an einer breiten Öffentlichkeit gegenüber. Sozialforschung ist somit ein doppeltes Politikum: Das Verhältnis von Wissenschaftler und seinem Gegenstand und das Verhältnis des Wissenschaftlers zu seinem Publikum muß betrachtet werden.

Im folgenden soll das Problem an zwei konkreten Fällen untersucht werden: Den Auseinandersetzungen um die industrielle Armut im zweiten Viertel des 19. Jahrhunderts in Großbritannien und anhand der Stellung sozialwissenschaftlicher Studien in Österreich. Der erste Fall ist vor dem Hintergrund starker Kämpfe einer schlecht organisierten Arbeiterschaft zu sehen, die keine politischen Rechte besitzt; der zweite Fall: eine parlamentarische Demokratie, in der die Organisationen der Arbeiterschaft Einfluß auf das politische Geschehen haben.

II.

Die ersten großen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen im Kampf um Reformen waren die Erhebungen über die Lebensbedingungen und die Armut der britischen Arbeiter während der industriellen Revolution. Die sozialen Kämpfe der Arbeiter: Zerstörung von Maschinen, erste Organisierung von Gewerkschaften, Teilnahme an der Chartistenbewegung, weckten in der herrschenden Schicht aus den verschiedensten Gründen ein Interesse an der Lage der Arbeiter und Pauper.² Aufgeklärte Philanthropen, utilitaristische Radikale, Unternehmer, die die Arbeitsbedingungen geregelt haben wollten, damit die Konkurrenz keinen Vorteil besitzt, Konservative, die um den Bestand der Gesellschaft als Ganzes fürchteten, sie alle sammelten Material über die Lebensbedingungen der Arbeiter, um deren Kampf den eigenen Reforminteressen unterzuordnen.

Die Arbeiter waren von den politischen Gremien, Parlament und Regierung, ausgeschlossen und konnten ihre Kämpfe nicht in diese hineintragen. Das heißt nicht, daß diese Fragen dort nicht diskutiert wurden, aber ausschließlich von Vertretern der politisch herrschenden Klassen, die sich aus verschiedenen Gründen dieser Probleme annahmen. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen hatten dabei eine ganz bestimmte Funktion.

Die wichtigsten Fragen, die den Untersuchungen zugrunde lagen, waren:

Sollen die Armengesetze beibehalten werden oder ein freier Arbeitsmarkt eingeführt werden?

Damit verbunden war die Frage nach der Gültigkeit des Malthusschen Bevölkerungsgesetzes.³

Ist eine staatliche Einmischung in die Arbeitsverträge in bezug auf Arbeitsdauer und Lohn zulässig?

Bringen Maschinen Arbeitslosigkeit und daher mehr Elend für die Arbeiter?

Die politische Ökonomie als theoretische Wissenschaft — Ricardo und seine Schule — hatte auf all diese Fragen nur eine einzige Antwort, die sie, wie ein automatischer Anrufbeantworter, immer von sich gab: weniger Staat, mehr Markt: kein Armenrecht, keine Eingriffe in die Arbeitsverträge, keine Begrenzung für die Einführung von Maschinen.

Die Gegner des Liberalismus, die sich als Gegner der politischen Ökonomie als Wissenschaft schlechthin verstanden, nahmen je nach Klasseninteresse Stellung: Wiederherstellung der kleinen Bauernwirtschaften (Cottages), Kampf den Einfriedungen des Ackerlandes, Regulierung der Arbeitszeit usw. Allen Reformern erschien das jeweilig partikuläre Interesse als das entscheidende Mittel gegen industrielle Krise und Armut.

Die Kämpfe der Arbeiter waren zwar ein Motor der Reformen, aber die Führung des Kampfes um konkrete Gesetze war fast ausschließlich Politikern aus anderen politischen und wirtschaftlichen Lagern vorbehalten. Diese Politiker waren nicht Vertreter der Arbeiterschaft, wie etwa bürgerliche Intellektuelle in der Arbeiterbewegung. Manche bedienten

sich bestimmter Momente der Arbeiterbewegung, etwa wenn in offenen Arbeiterversammlungen für Reformen geworben wurde. Ein Bindeglied zwischen den Kämpfen der Arbeiter und Pauper und den Auseinandersetzungen innerhalb der herrschenden Klassen um Reformgesetze waren empirisch-sozialwissenschaftliche Untersuchungen.

Das Klassensystem erzeugt nicht nur Armut, sondern auch die Form, in der Armut wahrgenommen wird: sie erscheint als Notwendigkeit für den Bestand der Gesellschaft, als Mangel an Bildung und Fleiß, als vorübergehende Schwierigkeit der Marktanpassung. Oft wird Armut überhaupt nicht gesehen oder ihr Umfang weit unterschätzt. Die räumliche Trennung der Herrschenden von den Armen, das Leben in abgeschlossenen Kreisen verstärken die ideologischen Begleiterscheinungen der Klassengesellschaft.

Jede große Stadt hat ein oder mehrere »schlechte Viertel«, in denen sich die arbeitende Klasse sammelt. Oft freilich wohnt die Armut in versteckten Gäßchen dicht neben den Palästen der Reichen; aber im allgemeinen hat man ihr ein apartes Gebiet angewiesen, wo sie, aus den Augen der glücklicheren Klassen verbannt, sich mit sich selber durchschlagen mag, so gut es geht.⁴

Falsch wäre es, das Verstecken der Armut als bösen Willen der Herrschenden zu betrachten. Oft ist es nur das einfache Funktionieren des Marktes, das die gewünschten Effekte produziert. Dazu wieder Engels über Manchester:

Die Stadt selbst ist eigentümlich gebaut, so daß man jahrelang in ihr wohnen und täglich hinein- und herausgehen kann, ohne je in ein Arbeiterviertel oder nur mit Arbeitern in Berührung zu kommen, solange man nur seinen Geschäften nach- oder spaziergeht. Das kommt hauptsächlich daher, daß durch unbewußte, stillschweigende Übereinkunft wie durch bewußte ausgesprochene Absicht die Arbeiterbezirke von den der Mittelklasse überlassenen Stadtteilen aufs schärfste getrennt oder, wo dies nicht geht, mit dem Mantel der Liebe verhüllt werden ...

Nach einer Beschreibung der Innenstadt, des kommerziellen Zentrums von Manchester, und des Gürtels der Arbeiterbezirke rund um dieses Zentrum fährt er fort:

Draußen, jenseits dieses Gürtels, wohnt die höhere und mittlere Bourgeoisie ... in einer freien, gesunden Landluft, in prächtigen, bequemen Wohnungen, an denen halbstündlich oder viertelstündlich die nach der Stadt fahrenden Omnibusse vorbeikommen. Und das Schönste bei der Sache ist, daß diese Geldaristokraten mitten durch die sämtlichen Arbeiterviertel auf dem nächsten Weg nach ihrem Geschäftslokal in der Mitte der Stadt kommen können, ohne auch nur zu merken, daß sie in die Nähe des schmutzigsten Elends geraten, das rechts und links zu finden ist. Die Hauptstraßen nämlich, die von der Börse nach allen Richtungen aus der Stadt hinausführen, sind an beiden Seiten mit einer fast ununterbrochenen Reihe von Läden besetzt und so in den Händen der mittleren und kleineren Bourgeoisie, die schon um ihres Vorteils willen auf anständigeres und

reichlicheres Aussehen hält und halten kann. Auf diese Weise kann man wohl, wenn man Manchester kennt, von den Hauptstraßen aus auf die anschließenden Bezirke schließen, aber man ist selten imstande, von ihnen aus die wirklichen Arbeiterbezirke selbst zu Gesicht zu bekommen. Ich weiß sehr wohl, daß diese heuchlerische Bauart mehr oder weniger allen großen Städten gemein ist; ich weiß ebenfalls, daß die Detailhändler schon wegen der Natur ihres Geschäfts die großen durchführenden Straßen für sich in Beschlag nehmen müssen; ich weiß, daß man überall an solchen Straßen mehr gute als schlechte Häuser hat und daß in ihrer Nähe der Grundwert höher ist als in abgelegenen Gegenden; aber ich habe zugleich eine so systematische Absperrung der Arbeiterklasse von den Hauptstraßen, eine so zartfühlende Verhüllung all dessen, was das Auge und die Nerven der Bourgeoisie beleidigen könnte, nirgends gefunden als in Manchester. Und doch ist gerade Manchester sonst weniger planmäßig oder nach Polizeivorschriften und dagegen mehr durch Zufall gebaut als irgendeine andere Stadt.⁵

Armut wurde nicht versteckt, aber die räumliche und soziale Trennung ließ sie als Randproblem erscheinen; es waren überwiegend die Armen, die es schon immer gegeben hat, die sichtbar zwischen den Häusern der Reichen saßen: Bettler, Krüppel. Nicht aber die armen Arbeiter, die Armen der Industrie.⁶ Um so leichter muß es gewesen sein, die Armut als soziales Problem zu verdrängen und nicht zu wissen, wie die Leute leben, wie arm sie sind.⁷

Die konkreten Fragen, die untersucht wurden, weil die Herrschenden zu wenig darüber wußten, waren:

Wie lange wird täglich in den Fabriken gearbeitet?

Wie viele Kinder arbeiten in den Fabriken, und in welchem Alter?

Wie ist der Gesundheitszustand der Arbeiter, insbesondere der der Kinder?

Umfangreiche Erhebungen wurden gemacht. Zunächst von Privatpersonen: Philanthropen, Ärzte — Mitglieder der herrschenden Schicht, die sich über die sozialen Zustände empörten. Die Ergebnisse dieser Erhebungen wurden von den Verteidigern der Industrie angezweifelt. Da sie als Beweismittel in den parlamentarischen Auseinandersetzungen verwendet wurden, war das Parlament gezwungen, von sich aus Untersuchungen durchzuführen. Das Ergebnis war immer dasselbe: Das Elend ist groß, und es gibt keine Möglichkeit, durch Arbeit der Not zu entrinnen.

Diese Fragen wurden für eine bürgerliche und aristokratische Öffentlichkeit behandelt und ihr gewissermaßen zur Abstimmung vorgelegt. Die Form der Untersuchungen: Befragungen der Arbeiter über deren Lebensbedingungen, legte die Mitwirkung der Arbeiter an den parlamentarischen Reformen fest. Von Bürgern und Aristokraten befragt, konnten die Arbeiter ihre Lebensbedingungen einer breiten Öffentlichkeit darlegen. *Als Gruppe mit politischem Anspruch konnten sie dabei nicht auftreten.* Sie traten als einzelne auf — als dieses oder jenes Schicksal; sie konnten Zeugnis ablegen, aber nicht selbst aktiv eingreifen. Sie hatten kein Recht durchzusetzen, sondern hatten nur Anrecht auf das Mitleid der Herrschenden.

Nicht daß die Organisierung der Gesellschaft nicht auch in der Arbeiterbewegung diskutiert wurde. Kooperative Wirtschaftsorganisation wurde als Allheilmittel gegen alle Übel der kapitalistischen Wirtschaft gesehen. Eine große Zahl kleiner Arbeiterorganisationen und damit verbunden eine Pamphletliteratur, die vor allem an Robert Owen und seinen Vorstellungen orientiert war, versuchten diese Ideen zu verbreiten. Die Bewegung war aber noch so schwach, daß die Reformer aus der Oberschicht auf diese Ideen nicht einzugehen brauchten oder sie mit wenigen Bemerkungen abtun konnten. In den führenden politischen Journalen der damaligen Zeit, der radikal-liberalen »Westminster Review«, der liberalen »Edinburgh Review« und der konservativen »Quarterly Review« finden sich bis in die späten vierziger Jahre hinein nur ganz wenige Artikel, die sich mit Owen und seinen Ideen beschäftigen. Die politische Bewegung der Arbeiterklasse war noch so schwach, daß die herrschenden Klassen sich damit begnügen konnten, ihre eigenen Ideen zu diskutieren; sie war aber stark genug, die Oberschicht zu zwingen, sich mit den Lebensbedingungen der Arbeiter auseinanderzusetzen.

Der Inhalt dieser Untersuchungen, die Fragen und die Ergebnisse waren daher getragen von den Vorstellungen und den Interessen dieser herrschenden Klassen: Berichtet werden durfte von zu langen Arbeitszeiten, von zu geringen Löhnen, von der sinkenden Moral der Arbeiter. Nicht nur wurde alles diskutiert unter der Annahme: der Kapitalismus muß bestehen bleiben, sondern keine Reform durfte die Produktivität der Arbeit gefährden. Keine der Maßnahmen durfte weitergehen als: Herabsetzung der Arbeitszeit, Verbot der Kinderarbeit, ideologische Betreuung der Arbeiter. Die nichtkapitalistischen Teile der herrschenden Schicht waren in ihrer ökonomischen Existenz derart an die Industrialisierung gebunden, daß sie trotz aller Klagen über deren Folge sich letztlich mit der Grundannahme des Kapitalismus abfanden: Wird die Akkumulation bedroht, steigt nur das Elend.

Die Frage des Armenrechtes etwa wurde von der herrschenden Schicht unter dem Gesichtspunkt diskutiert, ob denn die Fürsorge für die Armen nicht die Faulheit fördere und nur unnötige Kinder aufwachsen lasse — das sind Kinder, die sicher keine Arbeit finden werden. Gleichzeitig hatte man Angst vor der Gewalt der Armen.

Zwei Zitate des Ökonomen McCulloch sollen das illustrieren:

Es ist dumm sich vorzustellen, daß diejenigen, die nichts haben, sich ruhig der extremsten Armut unterwerfen, ohne das Eigentum anderer zu attackieren. Und wenn wir daher den Frieden des Landes und damit den Wohlstand erhalten wollen, müssen wir uns hüten, zuzulassen, daß ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung in einen Zustand der Verzweiflung fällt. Aber ohne die Einrichtung einer zwangsweisen Vorsorge zur Unterstützung der arbeitslosen Armen ist es schwer zu sehen, wie sie es vermeiden können, von Zeit zu Zeit in so einen Zustand zu fallen. Durch die Wirkung dieser Unterstützung werden sie in Zeiten der Not erhalten, ohne durch das Elend gezwungen zu sein, das Eigentum anderer anzugreifen und Gewalttätigkeiten zu begehen.

Er schrieb auch, wie diese Vorsorge aussehen soll:

Der nicht körperbehinderte Bewohner eines Arbeitshauses muß fühlen, daß seine Situation entschieden weniger angenehm ist als die des fleißigen Arbeiters, der sich selbst erhält.⁸

Es ist die typische Betrachtungsweise eines Vertreters der Oberschicht, der zwar alle in die Gesellschaft einbezieht, sofern er von den Gesetzen des Marktes spricht, aber doch nur die Oberschicht als Subjekt in dieser Gesellschaft begreift. Er spricht von der Erhaltung des Reichtums der Gesellschaft, auch wenn weite Teile der Bevölkerung arm sind; er setzt voraus, daß der Fleißige auch gut leben kann.

Die Oberschicht hat ein Recht zu bestimmen, wie die Unterschicht leben soll, aber sie hat auch die Pflicht, für diese Unterschicht zu sorgen, damit die Gesellschaft nicht zusammenbricht.

III.

Dieses »Sorgen« ist niemals bewußter Akt einer herrschenden Schicht, sondern Ergebnis von Kämpfen zwischen den herrschenden Klassen, die auf Kämpfe der Unterschicht und sonstige Gefährdungen der Gesellschaft reagieren. Denn könnte die Oberschicht mit einem einheitlichen Willen den Unterdrückten gegenüberreten, könnte sie durch technische Reformen genauso viel verändern, daß die Gefährdung der Gesellschaft verschwände, ohne daß es zu politischen Veränderungen käme. Sie würde dazu nur verwaltungstechnische Erhebungen benötigen und nicht eine scheinbar unabhängige Wissenschaft.

Weil aber die Oberschicht in mehrere Klassen zerfällt, die unterschiedliche, manchmal auch entgegengesetzte ökonomische Interessen haben, sind Reformen oft nur über politische Veränderungen möglich. Die Sozialforschung kann daher nicht nur technischer Bericht sein, sondern sie ist ein Mittel im Kampf um Reformen. Der Wissenschaftler bekommt hier die Aufgabe, einer klassenmäßig geschichteten und klassenmäßig interessierten Öffentlichkeit zu berichten, wie die Unterschicht lebt, da die Oberschicht zuwenig darüber weiß. Es ist dies nicht einfach ein Nichtwissen wie: im Jahre 1750 hat man noch nicht gewußt, daß zur Verbrennung Sauerstoff notwendig ist, oder man kennt heute noch keine Systematik der Elementarteilchen. Es handelt sich vielmehr um das Nichtwissen einer Klassengesellschaft, wo eine Schicht erforschen muß, wie die anderen Klassen leben, damit sie deren Lebensbedingungen den eigenen Interessen entsprechend verändern kann.

Würde sie es nicht tun, bestünde die Gefahr, daß die Unterschicht selbst ihre Lebensbedingungen ändert. Sie würde dazu keine Erhebungen dieses Typs über ihre Lebensbedingungen brauchen: *sie lebt sie ja selbst*. Die Erfassung von Lebensumständen von Arbeitern für Arbeiter bekommt von Anfang an eine ganz andere Dimension: Die Erkenntnis der Gemeinsamkeit der Lebensbedingungen als Voraussetzung für Solidarität. (Sicher haben darin Intellektuelle aus den herrschenden Klassen eine wichtige Funktion, aber als Intellektuelle der Arbeiterbewegung.)

Den Sozialberichten über die englische Armut kam diese Funktion nicht zu: Sie erfüllten ihre Aufgabe vor allem in den Auseinandersetzungen zwischen den herrschenden Klassen: sie sollten objektive Berichte an Dritte sein.

Um diese Funktion erfüllen zu können, mußten die Sozialberichte zu einer »Wissenschaft« nach formalen Kriterien ausgebaut werden. Die damaligen Untersuchungen waren kaum mehr als sehr umfangreiche und sehr gründliche journalistische Erhebungen: sie berichteten über Einzelfälle und konnten mit Einzelfällen widerlegt werden. Nur über den Gesundheitszustand der Armen wurden Reihenerhebungen gemacht.

Um eine verbindliche Diskussion zu ermöglichen — wobei die Verbindlichkeit die im politischen Kontext möglichen Reformen sind —, mußten sozialstatistische Methoden entwickelt werden, nach denen Armut objektiv erfaßt werden kann. Die Betroffenen werden so zu statistischen Merkmalsträgern gemacht, das Unglück des einzelnen unbedeutend, das Elend objektiviert. Das Ereignis der Armut wird dazu aus dem Lebenszusammenhang des Armen herausgerissen und zu: Mangel an Nahrung, zu lange Arbeitszeiten, zu geringe Bildung usw. Die Zerlegung des konkret Erlebten in ein mehrdimensional soziologisch-statistisches Konzept ist Voraussetzung für das Verstehen und Verwalten von Armut durch die Oberschicht. Um bestimmte Reformen durchzusetzen — Verkürzung der Arbeitszeit, Verbot der Kinderarbeit — benötigt sie ja nur Angaben über den betreffenden, statistisch erfaßbaren Punkt. Die Sozialberichte werden so zu einer unabhängigen Wissenschaft, der Forscher — auch wenn er Vertreter einer der herrschenden Klassen ist — in der wissenschaftlichen Diskussion ein über den Klassen stehender Wissenschaftler. Nur so kann er objektiv auf die Armut hinweisen, nur so kann er über die Notwendigkeit der Reformen sprechen.

Es genügt aber nicht, empirisches Material zu liefern, Fakten aufzuzählen und zu berichten. Die Öffentlichkeit muß bereit sein, diese Fakten aufzunehmen und sie nicht mit einem reaktionär-aristokratischen Bewußtsein: Armut ist notwendig, abzutun. Dies war in Großbritannien damals aus zwei Gründen der Fall: Die Aristokratie, sofern sie sich durch die Industrie gefährdet sah, erblickte in der industriellen Armut eine Gefährdung der Gesellschaft, an deren Spitze sie sich sah. Sie beklagte das Elend der Industriearbeiter und forderte in der einen oder in der anderen Form eine Rückkehr zu früheren vorindustriellen Zuständen. Für die Vertreter des Freihandels war Armut keine Notwendigkeit für den Bestand der Gesellschaft. Zu den Grundelementen der liberalen Ideologie — und damit unterschied sie sich grundlegend von den spätmerkantilistischen Vorläufern des 18. Jahrhunderts — gehörte es, daß durch fleißiges Arbeiten jeder der Armut entkommen kann. Dieses Kampfangewort des industriellen Liberalismus wandte sich gegen die Vertreter der Industrie: das existierende Elend überführte die Ideologie der industriellen Revolution der eigenen Lüge.

Die Ideologie des Kapitalismus trug so selbst dazu bei, daß für die Untersuchungen über Armut ein Publikum vorhanden war. Diejenigen, die an den Kapitalismus glaubten, sahen sich mit seinen Konsequenzen

konfrontiert. Es ist dabei nicht anzunehmen, daß diese bürgerliche und aristokratische Öffentlichkeit im strengen Sinn des Wortes nicht gewußt hat, daß es Armut gibt. Man sah sie, aber konnte verdrängen. Durch die von den Sozialberichten berührte Öffentlichkeit wurde das private Wissen durch ein öffentliches ersetzt: Es wurde in den Zeitungen berichtet, es wurde im Parlament darüber gesprochen, es gehört zum Gespräch der Salons. Das Wissen war ein politisches Faktum geworden.

IV.

Das alles sind keine Probleme im heutigen Österreich. Die Arbeiter haben durch ihre Kämpfe für sich und andere Teile der Unterschicht politische Rechte und Freiheiten erkämpft; die aus der Arbeiterbewegung hervorgegangenen Organisationen sind selbst Teil des Staatsapparates geworden. Zwar erscheinen weder die SPÖ noch die Gewerkschaft als »kämpfende Arbeiterbewegung«, doch können diese Organisationen nicht ohne die Arbeiter gedacht werden. Die Politik der Gewerkschaften und der SPÖ beruht auf der passiven Unterstützung der Arbeitenden. Diese passive Teilnahme am politischen Leben durch Teilnahme an den Wahlen und Mitgliedschaft in den Parteien und Verbänden verhindert, daß gegen den aktiven Willen der Lohnabhängigen in Österreich Politik gemacht wird.

Die für uns relevante Frage: wie lebt die Unterschicht, welche soziale Probleme gibt es?, wird in weiten Bereichen von der staatlichen Bürokratie oder, stellvertretend für diese, von der Bürokratie der Parteien und Verbände erhoben: Lohnstatistiken, Arbeitszeitstatistiken, Erhebungen über Konsum, Gesundheit, Arbeitslosigkeit sind zu Routineaufgaben der Verwaltung geworden und werden periodisch für jeden daran Interessierten ausgewiesen. Dies bedeutet nicht, wie das so manchmal betont wird, daß diese Erhebungen Ausdruck der Neutralität des Staates in politischen und wirtschaftlichen Auseinandersetzungen sind. Diese Erhebungen sind Ergebnis eines Kampfes: Die Arbeiter haben es sich erkämpft, von der staatlichen Bürokratie erfaßt zu werden. Die meisten Erhebungen sind an bestimmte Reformgesetze gebunden und somit Ausdruck eines Kampfes um eine bestimmte Veränderung. Viele Erhebungen wurden ursprünglich von der Arbeiterbewegung selbst durchgeführt, weil es in ihrem Interesse war, soziale Zustände zu erheben und darzustellen.⁹

Neben diesen verwaltungsmäßig durchgeführten Erhebungen verfügen die Spitzen der politischen Verwaltung über ein privat angereichertes Wissen, das ihnen durch die formal-demokratischen Strukturen der Organisationen, an deren Spitze sie stehen, zugetragen wird. Es ist unter anderem auch deshalb bisher in Österreich möglich gewesen, auftretenden Problemen, noch bevor sie zu Problemen politischer Stabilität wurden, zu begegnen. So benötigt etwa ein Gewerkschaftsvertreter in Lohnverhandlungen keine unabhängigen Sozialwissenschaftler. Auch wenn er anders lebt als diejenigen, die er vertritt, so hat er doch aus dem Material, das ihm die Verwaltung zur Verfügung stellt, und aus den Kontakten in der Organisation genug Informationen für solche Verhandlungen. Die Sozialwissenschaftler innerhalb der Organisationen sind selbst nur ein

Teil der Verwaltungsstruktur: Sie versorgen die Politiker nicht mit Informationen als unabhängige Wissenschaftler, sondern als ein Teil des Verwaltungsvollzuges. Nicht Öffentlichkeit ist im allgemeinen das Ziel, sondern der Informationsvorsprung über den politischen Gegner, um ihn »wissenschaftlich« von der Notwendigkeit der Reformen zu überzeugen.¹⁰

In diesem System politischer Vertretung können nur jene Gruppen am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt werden, denen eine selbstständige produktive Funktion zukommt. Soziale Probleme, die nicht für den Produktionsprozeß kurzfristig von Bedeutung sind — der Alten, der Kinder, der Kranken, der Kriminellen usw. —, oder auch die Probleme jener Gruppen, die nur subsidiär in den Produktionsprozeß einbezogen werden: Frauen, Wanderarbeiter, werden in diesem System nicht durch direkte Vertretung behandelt.¹¹ Auf Grund früherer Kämpfe oder gnadenhalber stehen einigen Vertretern dieser Gruppen Positionen in den Führungsgremien der politischen Organisationen zu.

Das heißt nicht nur, daß bestimmte Gruppen der Unterschicht nicht autonom organisiert sind, sondern daß auch die produktiven Teile der Arbeiter- und Angestelltenschicht nur in bestimmten Fragen vertreten werden: in jenen, die kurzfristig im Produktions- und Reproduktionsbereich von Bedeutung sind. So stiegen die Löhne und Gehälter durch die Vertretungsmaschinerie der Gewerkschaft fast planmäßig. Ebenso wurden die Pensionsrechte und die Sicherheit im Krankheitsfall ausgebaut. Hingegen werden etwa die Probleme der Schulpolitik, der Gesundheit, sofern sie über die finanzielle Sicherstellung im Krankheitsfall hinausgehen, in diesem Verwaltungsvollzug kaum behandelt. Die Arbeiter und Angestellten sind als Lohnempfänger, als gelegentlich Kranke, organisiert und finden in diesen Fragen Vertretung. Daher ist hier die Verwaltungsstatistik recht gut ausgebaut. Es waren das die zentralen Probleme vergangener Klassenkämpfe. Für andere Fragen, die in vergangenen Auseinandersetzungen nicht eine zentrale Rolle spielten, teils weil sie erst dann akut wurden, nachdem bestimmte materielle Bedürfnisse befriedigt wurden, teils weil früher die Probleme überhaupt nicht existierten, gibt es kaum eine verwaltungsmäßige Statistik.

Es sind genau jene Bereiche, die traditionell durch die Institutionen der Sozialpartnerschaft abgedeckt werden, in denen Veränderungen verwaltungsmäßig vollzogen werden. Die Erfolge geregelter Konfliktaustragung haben bisher verhindert, daß Widersprüche und soziale Konflikte zu Problemen politischer Stabilität wurden. Diese verwaltungsmäßige Behandlung sozialer Widersprüche hat eine politische Ruhe mit sich gebracht, die mit dazu beigetragen hat, daß soziale Probleme, die so nicht behandelt werden konnten, kaum zum Anlaß politischer Auseinandersetzungen wurden.

Da Gruppen, deren Probleme in diesem System der Verwaltungs- und Vertretungsdemokratie nicht durch autonome Organisation lösbar waren, das heißt da diese Gruppen nicht in der Lage waren, ihre politischen Bedürfnisse auszudrücken, benötigt eine aufgeklärte politische Verwaltung die Sozialwissenschaft. Die Praxis der vergangenen Jahre beweist

das. Kaum eine Reform, auf deren Notwendigkeit nicht mit sozialwissenschaftlichen Studien hingewiesen wurde: Armutsstudie, Untersuchungen zum Gesundheitswesen, über die Situation psychisch Kranker, über geschlagene Frauen, Fürsorgefälle usw. In all diesen Fällen muß der Sozialwissenschaftler einer Öffentlichkeit berichten, daß es Not und Elend gibt; er muß den Politiker beraten über das Ausmaß dieser Not und wie es beseitigt oder gemildert werden kann.

Der Sozialwissenschaftler erscheint als Vertreter dieser Gruppen; er setzt sich für sie ein, weil er — wie jeder Wissenschaftler — das Objekt seiner Studien liebt. Die sozialwissenschaftliche Studie tritt an die Stelle des Kampfes der Betroffenen. Vielmehr kämpft der Sozialwissenschaftler in den entsprechenden Institutionen um die betreffenden Studien und hofft auf die Umsetzung der Ergebnisse. Die Legitimation für dieses Eintreten, für diese politische Funktion, ist nicht eine formal-demokratische wie die des Gewerkschaftsfunktionärs in Lohnverhandlungen; sie besteht in der wissenschaftlichen Ausbildung und in der amtswegig getätigten Wissenschaft.

V.

Die Beziehung des Wissenschaftlers zu seinem Objekt einerseits, zum Publikum seiner Arbeiten andererseits, ist, bedingt durch die politisch-gesellschaftliche Situation der siebziger Jahre, eine andere als bei den britischen Armutsstudien. Mußte der Forscher damals die in der herrschenden Ideologie und in den formal-demokratischen Strukturen zur Herrschaft legitimierten Klassen darüber informieren, daß es Armut gibt, nachdem diese herrschende Schicht gewaltsam damit konfrontiert wurde, so soll der Sozialwissenschaftler heute existierende Probleme untersuchen, noch bevor sie zu Problemen politischer Stabilität werden. Nicht weil Gruppen gekämpft haben und so auf Probleme aufmerksam machten, sondern die wissenschaftliche Kenntnis und politische Position des Sozialwissenschaftlers legen es ihm nahe, sich um jene Bereiche zu kümmern, die üblicherweise in der Verwaltungsdemokratie nicht behandelt werden. Das Wissen über die Probleme hat er zunächst aus der Literatur und ausländischen Berichten, selten aus der eigenen Erfahrung. Das ideologisch bedingte Bemühen um Reformen der jetzigen Regierung erleichtert dem Sozialwissenschaftler den Kampf um seine Studien.

Grundlegend bestimmt wird das Verhältnis zwischen dem Wissenschaftler, seinem Objekt und dem Publikum durch die Errungenschaften parlamentarischer Demokratie. Durch die Verallgemeinerung des Wahlrechtes, der Schulbildung, der Presse- und Versammlungsfreiheit, ist keine Klasse zur politischen Herrschaft legitimiert. Alle Gruppen sind berechtigt, für ihre Probleme einzutreten, sich am politischen Kampf zu beteiligen. Daß bestimmte Gruppen dies nicht können, daß sie von ihren Rechten keinen Gebrauch machen, und wenn sie es tun — so etwa bei Wahlen —, so nur in den von anderen vorgegebenen Mustern, definiert sie ja als das, was die Sozialwissenschaft mit dem eigenartigen Jargon-ausdruck »unterprivilegierte Schicht« bezeichnet hat.

Weil diese Gruppen sich nicht *darstellen* können, müssen Sozialwissen-

schaftler deren Probleme *untersuchen*. Während in England die Kämpfe der Unterschicht Voraussetzung waren für die erwähnten Untersuchungen, ist in Österreich das Nicht-Kämpfen Voraussetzung: Würden die Gruppen kämpfen, so könnten sie ihre Vertreter in die Gremien politischer Administration schicken. Auch wenn der Sozialwissenschaftler Vertreter der von ihm untersuchten Gruppen zu sein scheint — er setzt sich ja für sie ein —, ist er dennoch Beauftragter der Bürokratie: Fast alle sozialwissenschaftlichen Untersuchungen sind Auftragsarbeiten der Verwaltung.¹²

Sozialwissenschaft tritt jetzt nicht anstelle der Betroffenen, weil politische Herrschaft die Unterschicht vom sozialen und politischen Kampf ausschließt, sondern weil soziale Probleme von der Formaldemokratie wegdefiniert werden. Die Beziehungen des Wissenschaftlers zu einer Öffentlichkeit für seine Untersuchungen werden ebenso durch die formalen und ideologischen Strukturen unserer Gesellschaft geprägt: da keine Klasse zur Herrschaft legitimiert ist, kann der Wissenschaftler nicht einer herrschenden Klasse über die Lebensbedingungen einer Unterschicht berichten, wie das bei den englischen Armutsstudien der Fall war. Der Wissenschaftler muß vielmehr so tun, als gäbe es keine Klassendifferenzierung. Er muß sich an eine umfassende Öffentlichkeit wenden, und selbst wenn er über Klassenstrukturen berichtet, negiert er diese. Die formal bestimmte Öffentlichkeit, wie sie über Fernsehen, Tageszeitungen, Ansprachen von Politikern hergestellt wird, negiert die Existenz von Klassen. Denn vorausgesetzt wird darin, jeder könne sich auf gleiche Art seine Meinung über das Gesehene, Gelesene, Gehörte machen und sein Handeln daran orientieren.

Für viele Studien gibt es überhaupt keine Öffentlichkeit. Als Auftragsarbeiten der Verwaltung sind sie meist nur an diese gerichtet, oft mit Geheimhaltungspflichten belegt. Sie dienen teils der Vorbereitung von Reformen, teils der Legitimation gegenüber Feinden der Reform beim politischen Gegner, aber auch in den eigenen Reihen.

Die Sozialwissenschaft ist so das verschämte Eingeständnis der politischen Herrschaft, nicht alle am formal-demokratischen Prozeß beteiligen zu können. Verschämt aus zwei Gründen: Beide politischen Parteien sind dermaßen an der Verwaltung beteiligt, daß sie beide für soziale Mißstände verantwortlich zeichnen. Auch die SPÖ kann nicht für sich in Anspruch nehmen, irgendwann nach 1945 nicht mitregiert zu haben. Jedes allzu offene Eingeständnis sozialer Probleme würde sofort die Parteien und die Interessenverbände in Frage stellen. Jeder Politiker, der für Reformen eintritt, ist zwar gezwungen, eine Öffentlichkeit für die entsprechenden Probleme herzustellen; das darf aber nicht so weit gehen, daß gefragt werden könnte, wieso bisher nichts geschah. Dazu kommt die Verdrängung sozialer Probleme durch die Identifikation am Wirtschaftswachstum und sozialen Aufstieg: Armut in Österreich ist sauber oder sie wird eingesperrt. Auch in den Häusern, in denen vorwiegend Pensionisten vom Richtsatz leben, sind die Fenster geputzt. Körperlich und geistig Behinderte werden versteckt. Ihr Anblick wäre der Erfolgsgeneration unangenehm.

Zum anderen bedeuten die Einrichtungen der parlamentarischen Demokratie, daß die von den Problemen Betroffenen selbst für sich sprechen könnten. Sie sind daher nicht nur Objekt der Forschung, sondern bieten sich als die gegebene Öffentlichkeit für die Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Studien an. Der Wissenschaftler würde sich dabei nicht an wohlmeinende Dritte wenden, sondern an die Betroffenen selbst. Es würde genau das eintreten, was durch die Sozialwissenschaft verhindert werden soll: Soziale Probleme würden sofort zu Problemen politischer Stabilität. Würden die Betroffenen um ihre Probleme wissen, nicht nur als private Individuen, nicht nur als Staatsbürger, als die sie dauernd angesprochen werden, sondern in einer Form, die politisches Bewußtsein erzeugen würde, wäre politisches Handeln die Konsequenz.

Die Sozialwissenschaft selbst, das Darstellen sozialer Probleme in wissenschaftlicher Form, steht dem entgegen. Es ist nicht dieses oder jenes Fremdwort, es ist nicht die komplizierte Methode, die das verhindert, sondern die abstrakte Darstellung des erlebten sozialen Prozesses. Der Wissenschaftler, will er dritte von dem spezifischen Problem überzeugen, will er der Verwaltung bei den Reformen helfen, muß das Problem in einer einsehbar-rationalen Form darstellen. Politiker und Beamte müssen auf Grund von Untersuchungen, ohne die betreffende Situation selbst erlebt zu haben, entscheiden können. Erst die Objektivierung des Elends durch die Sozialwissenschaft und Sozialstatistik — aus erlebter Armut wird eine Tabelle über Einkommensverteilung — macht es zu etwas Verwaltbarem, durch eine Behörde Reformierbarem. Sozialwissenschaftliche Darstellung und verwaltungsmäßige Reform entsprechen so einander. Über die Durchführbarkeit von sozialen Reformen wird in einem politischen Zusammenhang entschieden, der mit dem Problem oft wenig zu tun hat. So ist die Möglichkeit einer Gefängnisreform mehr von der Angst bestimmter Teile der Bevölkerung abhängig als von den Zuständen in den Gefängnissen. Die Betroffenen erfahren so die Reform nicht als durchgesetztes Recht, sondern als Gnadenakt der Herrschenden. Dem entspricht die Anteilnahme des Sozialwissenschaftlers für sein Klientel.¹³

ANMERKUNGEN

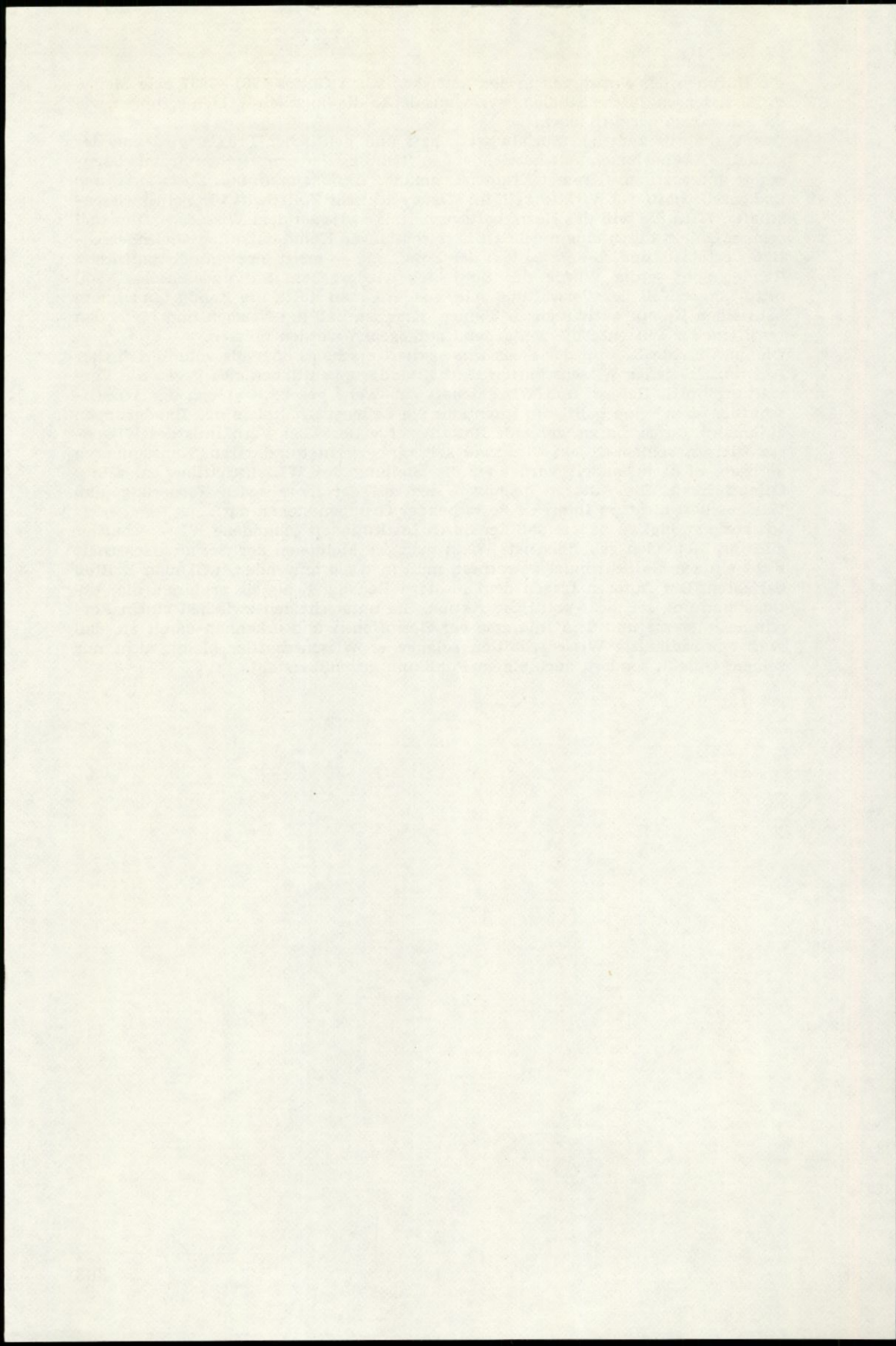
- 1 Ebensovwenig soll die reaktionäre Ausnützung von Sozialwissenschaften — etwa die Ausnützung von Studien über Lateinamerika durch den CIA — berücksichtigt werden.
- 2 In den letzten Jahren wurden Arbeiten über die frühe, nur wenig organisierte Arbeiterbewegung veröffentlicht. Darunter: E. P. Thompson, *The Making of the English working Class*, Harmondsworth 1968; E. J. Hobsbawn/George Rudé, *Captain Swing*, Harmondsworth 1973; J. Foster, *Class Struggle and the Industrial Revolution*, London 1974.
- 3 Die Armen Englands bekamen, wenn sie keine Arbeit hatten, oder der Lohn nicht hoch genug war, eine Unterstützung in ihrer Pfarrgemeinde. Bezahlt wurde diese Steuer aus den »poor rates«, einer lokalen Steuer. Durch diese Unterstützung mußten die Unternehmer nicht einmal Subsistenzlöhne zahlen. Die Auszahlung dieser Unterstützung war an die Anwesenheit des Paupers in seiner Geburts-gemeinde gebunden und erschwerte daher die Mobilität der Arbeiter. Diese Bestim-mungen, die auf ein Gesetz aus dem Jahre 1601 zurückgingen, verhinderten einen freien Arbeitsmarkt und wurden von den Vertretern des Freihandels abgelehnt. 1834 wurden sie abgeschafft und durch ein nationales System der Verwaltung der Armut ersetzt. Während im alten System die Unterstützung an den frei Wohnenden ausbezahlt wurde, sollte im neuen System nur der in einem Arbeitshaus Woh-nende etwas erhalten. Armut wurde so zu einem Verbrechen, das mit Gefängnis bestraft wurde.
- 4 Friedrich Engels, *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*, in: »MEW«, Band 2, S. 259.
- 5 Ebenda S. 276 ff.
- 6 Charles Dickens etwa, der seinem Publikum viel über Armut erzählt, behandelt die Industrie fast nicht.
- 7 Im Dreigroschenroman droht Peachum dem Polizeipräsidenten, die Armen und Krüppel bei einem Umzug des Königs aufmarschieren zu lassen. Das Bild dieser Armut würde die Feierlichkeit zerstören. Vorausgesetzt wird in dieser Konstruktion, daß es Leute gibt, die über die Armut Bescheid wissen, daß aber die Armut ver-steckt werden muß, damit der König als Symbol der Gesellschaft von der Armut nicht öffentlich Kenntnis nehmen muß. Nicht die Armut gefährdet das politische Gefüge, wohl aber die öffentliche Kenntnisnahme.
- 8 Beide Zitate nach Brian Ingles *Poverty and the Industrial Revolution*, London 1972, S. 266 und 399, eigene Übersetzung.
- 9 Beispielsweise seien folgende Erhebungen angeführt: *Statistik über die Arbeits- und Lohnverhältnisse der Bäckereiarbeiter Österreichs*, zusammengestellt und her-ausgegeben von der Gewerkschaft der Bäckereiarbeiter Niederösterreichs, Wien 1898. *Statistik über die Betriebsverhältnisse, Lebensmittelpreise und Arbeitslöhne in den österreichischen Druckorten*, herausgegeben vom Vorstand des Verbandes der Ver-eine der Buchdrucker und Schriftgießer Österreichs, Wien 1897.
- 10 Die Bedeutung dieser Sammlung und Filterung der Informationen in den politi-schen Organisationen und Verbänden kann für die politische Stabilität Österreichs nicht überschätzt werden. Diese Informationen sind das notwendige Korrelat zu den groben Kenntnissen, die die Statistiken liefern.
- 11 Auch wenn soziale Gruppen dieser Art nicht Klassen sind, kann nur ein orthodoxer Marxist darüber hinwegsehen, daß die soziale Situation eines Menschen nicht nur durch die Stellung im Produktionsprozeß bestimmt ist. Aber sicherlich sind mit den sozialen Problemen dieser Gruppen, der Alten, der Kinder usw., vor allem die betreffenden Gruppen der Unterschicht gemeint, auch wenn es nicht nur um finan-zielle Probleme geht.
- 12 Die bloße Existenz der Einrichtungen parlamentarischer Demokratie genügt nicht, um zur beschriebenen Situation zu führen. Wenn etwa soziale Gruppen trotz for-maler Rechte vollkommen vom politischen Geschehen ausgeschlossen sind, so haben wir eine Situation ähnlich der Englands im vorigen Jahrhundert. So brachten etwa

die Unruhen der Schwarzen in den amerikanischen Gettos 1965—1967 eine Menge sozialwissenschaftliche Studien hervor, aus denen die liberalen Weißen erfuhren, wie die Schwarzen wirklich leben.

- 13 Das Verhältnis zwischen Sozialwissenschaft und politischer Praxis wird von der sich als »Aktionsforschung« bezeichnenden Richtung der empirischen Sozialwissenschaft aufgegriffen. (Kramer/Kramer/Lehmann: *Aktionsforschung: Sozialforschung und gesellschaftliche Wirklichkeit*, in: »Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft«, 77/1.) Sie will das Herrschaftsverhältnis zwischen dem Wissenschaftler und seinem Objekt durch eine möglichst herrschaftsfreie Kommunikation Gleichberechtigter ersetzen, und so dem Objekt der Forschung — meist einer gesellschaftlichen Randgruppe — die Würde des Subjektes wiedergeben. Sozialwissenschaft soll nicht länger Teil der Verwaltung sein, sondern man hofft, die Randgruppen zum politischen Kampf aktivieren zu können. Klar ist, daß die Normen und Methoden traditioneller Wissenschaft weitgehend aufgegeben werden müssen.

Die gewünschte Reform der Sozialwissenschaft erscheint aber als voluntaristischer Akt unzufriedener Wissenschaftler. Nicht Randgruppen haben sich gegen die Verwaltung durch Reform und Wissenschaft zur Wehr gesetzt, sondern der Wissenschaftler sieht seine politische Intention: die Lebensverhältnisse der Randgruppen zu ändern, durch die verwaltende Reform pervertiert. Das Verhältnis des Wissenschaftlers zu seinem Objekt wird zwar kritisch betrachtet und daraus Konsequenzen gezogen, nicht behandelt wird aber die Stellung des Wissenschaftlers zu seiner Öffentlichkeit. Die Autoren begnügen sich mit der moralischen Forderung, daß Wissenschaft nicht im Interesse herrschender Gruppen stehen darf.

Ich hoffe gezeigt zu haben, daß der durch Institutionen gebundene Wissenschaftler auch an Methoden gebunden ist: Wenn man die Methoden der Sozialwissenschaft nicht einfach als Schwindel betrachtet, muß man sie anwenden, will man Dritten berichten. Die Autoren tragen dem insofern Rechnung, als sie erklären, die Aktionsforschung sei nicht politische Aktion. Sie unterscheiden zwischen einem Forschungsinteresse und dem Interesse der Betroffenen und erkennen damit an, daß auch der radikalste Wissenschaftler, solange er Wissenschaftler bleibt, nicht nur seinem Objekt, sondern auch einem Publikum gegenübersteht.



Vollbeschäftigung um jeden Preis?¹

Markus Stadler

1. F. A. Hayeks Kritik am Keynesianismus

Die Rezession unserer Tage stellt das Resultat der über 25 Jahre dauernden Vollbeschäftigungspolitik der westlichen Regierungen dar. Diese konnte zwar kurzfristige Beschäftigungserfolge verzeichnen, mußte aber im wesentlichen Fehlallokationen verursachen, die Inflation anheizen und gerade dadurch langfristig zur Arbeitslosigkeit führen.

Wer sich mit dieser Grundthese in Hayeks 49 Seiten starker Schrift auseinandersetzt, fühlt sich — nicht zuletzt auf Grund dessen, was sie schweigend voraussetzt — bald einmal dazu genötigt, einige ihrer wichtigeren Vorläufer näher kennenzulernen. Je mehr man sich jedoch in Hayeks Werk vertieft, desto klarer wird dabei, daß »Full Employment at any Price« ein Konzentrat seiner früheren Schriften darstellt und insofern die erstaunliche Konstanz seines Denkens dokumentiert.

Kreditorganisationen . . .

Hayek geht von der Notwendigkeit der Existenz von Kreditorganisationen aus, welche aus der heutigen Wirtschaftsordnung nicht mehr wegzudenken sind. Ihre Abschaffung wäre für ihn zwar das einzige Mittel, um die Bankenkreditmenge unverändert halten und damit die Konjunkturschwankungen verhindern zu können. Hayek ist aber der Meinung, daß die Konjunkturschwankungen den Preis des Fortschritts über jenes Maß darstellen, das die Menschen freiwillig durch ihr Sparen ermöglichen und der ihnen darum abgelistet werden müsse. Zugleich habe dieser Umstand jedoch auch Vorteile: Vor allem wäre ohne das Instrument des Kredits der enorme technische Fortschritt, den wir in den vergangenen Jahren erlebten, nicht möglich gewesen.

Angesprochen wird hier nicht etwa eine absolut konstante, sondern eine relativ zur Gütermenge konstante Geldmenge. In zwei Fällen ist seiner Meinung nach eine Geldmengenänderung zu befürworten:

- bei einer Zunahme des gesamten Güterstromes überproportional zum Geldstrom, und
- bei einer Verringerung der Umlaufgeschwindigkeit.

In allen anderen Fällen führt nach Hayek eine Geldmengenausdehnung lediglich zu Inflation, was unbedingt zu verhindern ist.

... machen Konjunkturschwankungen ...

Wann erfolgt nun eine für den Nobelpreisträger Hayek unerwünschte Kreditausweitung? Sie tritt immer dann ein, wenn der natürliche Zins größer ist als der Leihzins der Banken. Diese Diskrepanz zwischen den Zinsen schafft einen Investitionsanreiz, der zum Einschlagen kapitalistischer Produktionsumwege zu Lasten des Konsumgütersektors und zu kapitalintensiverer Produktion führt. Dadurch wird aber das Verhältnis zwischen dem Produktions- und Konsumgütersektor verzerrt und im Zusammenhang damit das natürliche System der relativen Preise und Löhne gestört. Es kommt zu Disproportionalitäten zwischen der Verteilung von Arbeit und anderen Produktionsfaktoren unter den Industrien und der Verteilung der Nachfrage nach deren Produkten.

Kurzfristig führt diese Verzerrung zu einer konjunkturellen Aufwärtsbewegung, da eine relative Überproduktion entsteht; jedoch nur solange, bis sich durch das freie Spiel der Marktkräfte ein neuer Gleichgewichtszustand, bei dem der natürliche Zins gerade mit dem Geldzins übereinstimmt, ergibt. Damit dies möglich ist, müssen jedoch die relativen Preise und Löhne nach oben und unten flexibel sein.

Die angeregte Überproduktion führt auch zu einem Beschäftigungsanreiz und somit zu einer steigenden Geldnachfrage. Verhalten sich aber die Banken (einschließlich der Notenbank) diszipliniert und weiten die Geldmenge nicht überproportional aus und ist die Flexibilität der relativen Löhne und Preise gewährleistet, können diese Disproportionalitäten infolge Mangels an Umlaufmitteln nicht groß werden. Somit ergeben sich auch nur kleine und kurzfristige Beschäftigungsschwankungen, langfristig jedoch ein hohes und stabiles Beschäftigungsniveau. Zugleich entsteht auch keine Inflation, da die Geldmenge relativ konstant bleibt. Dies ist notwendig, weil andernfalls die Inflation jene Disproportionalitäten noch vergrößern würde.

... unvermeidbar

Daraus ergeben sich im Sinne Hayeks folgende Schlüsse: Die Existenz von Banken bringt dem Gedeihen einer Volkswirtschaft Vor- und Nachteile. Die Vorteile überwiegen, obwohl die Konjunkturschwankungen gerade ihretwegen als systemimmanent zu bezeichnen sind; denn die bereits durch die Existenz der Kreditorganisationen gesicherte Elastizität der Versorgung der Wirtschaft mit Krediten ist eine genügende Ursache, um stets wiederkehrende Schwankungen der gesamten Wirtschaft not-

wendigerweise herbeizuführen. Hayek weist darauf hin, daß es keinerlei geldpolitische Maßnahmen gibt, welche diese Schwankungen gänzlich unterdrücken könnten.

Der Inflationsmechanismus

Nach Keynes (und der heute vorherrschenden Meinung) besteht die Ursache der Arbeitslosigkeit in einer ungenügenden Gesamtnachfrage, der mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu begegnen ist. Hayek widersetzt sich dieser Auffassung und macht die erwähnten Disproportionalitäten als wahren Grund für die Arbeitslosigkeit verantwortlich. Diese Verzerrungen treten immer dann auf, wenn die Wirtschaft von einem Gleichgewichtszustand zu einem andern überwechselt. Weitert sich nun aber die Geldmenge überproportional aus, wird gar kein neues Gleichgewicht erreicht, denn die Disproportionalitäten vergrößern sich bloß, und auch die Inflation steigt stetig an.

Indem die Inflation einerseits die Verteilung des Geldstromes zwischen den verschiedenen Sektoren und Stufen des Produktionsprozesses verändert und andererseits die Erwartung weiterer Preissteigerungen verursacht, verstärkt sie die Diskrepanz der relativen Preise und Löhne in den einzelnen Sektoren und bewirkt langfristig eine größere Arbeitslosigkeit, als sie ursprünglich zu verhindern schien. Je länger nämlich die allgemeine Preissteigerung andauert, desto größer wird die Zahl der Beschäftigten, deren Stellen von einem Fortdauern der Inflation, ja sogar von einer Zunahme der Inflationsrate abhängen. Inflation ist daher für Hayek weder die Lösung für das Arbeitslosenproblem noch der Weg, Vollbeschäftigung zu garantieren. Langfristig gibt es für ihn keine Wahl zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit, denn, wie er sich ausdrückt, »indigestion follows overeating«.

Dieser Prozeß wird zusätzlich durch den *Einfluß der Gewerkschaften und anderer monopolistischer Körperschaften* auf das Lohn- und Preisgefüge verstärkt. Sie — insbesondere die Gewerkschaften — sind nach Hayek an der Starrheit der relativen Löhne und Preise nach unten schuld. Ihre Macht bringt sie in die Lage, die Regierungen zu zwingen, weiterhin Vollbeschäftigungspolitik zu betreiben, selbst wenn die Fehlallokationen der Arbeit und der anderen Produktionsmittel sichtbar werden und die Regierung diese mittels einer restriktiven Geldmengenpolitik bekämpfen möchte. Dadurch werden nach der Ansicht Hayeks die Inflation weiter angeheizt und die Disproportionalitäten laufend vergrößert.

Die Schuld an der heutigen Arbeitslosigkeit schiebt Hayek ebenfalls den »orthodoxen« Ökonomen (das heißt den Anhängern des Keynesianismus) zu, auf deren Ratschläge die Regierungen während 25 Jahren ihre Vollbeschäftigungspolitik abstützten.

2. F. A. Hayeks Alternativen

Hayeks Ansicht, wonach Konjunkturschwankungen infolge der Kreditorganisationen unvermeidlich seien, führt ihn dazu, als wirtschaftspolitisches Ziel Nummer eins

zu fordern und auf das Vollbeschäftigungsziel zu verzichten. Konjunkturschwankungen sollen damit so weit wie möglich vermieden werden. Nicht ein Maximum an Beschäftigung, welches wohl kurzfristig erreicht werden kann, ist anzustreben, sondern ein langfristig relativ hohes und stabiles Beschäftigungsniveau, das, nach Hayek, nur über eine Null-Inflation gewährleistet werden kann. Dabei stellt das freie Spiel der Marktkräfte im marktwirtschaftlichen System den bestmöglichen Weg dar, obschon er langfristig nicht Vollbeschäftigung garantieren kann, jedoch dem Ziel der individuellen Freiheit am meisten entspricht. Kurzfristig kann wohl einmal Über- oder Unterbeschäftigung auftreten, jedoch nur solange, bis sich durch den Markt ein neuer Gleichgewichtszustand ergibt. Dies bedingt jedoch, daß die relativen Preise und Löhne nach unten und oben flexibel sind. Diese Beweglichkeit stellt für den Nobelpreisträger die einzige langfristige Lösung der Probleme Inflation und Arbeitslosigkeit dar.

Gegen die Gewerkschaften

Die eigentliche Ursache der Arbeitslosigkeit wird in Hayeks Theorie durch Abweichung vom Gleichgewicht Löhne — Preise, vor allem seitens der Forderungen der Gewerkschaften und weiterer monopolistischer Körperschaften sowie der Inflationspolitik der Regierungen hervorgerufen oder zumindest verstärkt. Die Hayeksche Konsequenz geht deshalb in erster Linie dahin, diese das freie Marktspiel beeinträchtigenden »inflationären Institutionen« aufzulösen beziehungsweise ihren Einfluß auszuschalten. Damit könnte in jedem Sektor der Wirtschaft die Flexibilität der relativen Preise und Löhne hergestellt werden. Hayek betrachtet dabei die Monopole seitens der Arbeitnehmer als viel gefährlicher als jene der Arbeitgeber. Die Gewerkschaften müßten der Möglichkeit beraubt werden, die Geldpolitik des Staates entscheidend beeinflussen zu können. Die Regierungen ihrerseits hätten sich den ungerechtfertigten Lohnforderungen zu widersetzen und eine strikte Anti-Inflationspolitik zu betreiben.

Angeichts der wachsenden *Konzentration der Unternehmungen*, die nach Hayek zu einer unkontrollierbaren Macht — insbesondere der Manager — führt, fordert er, daß die Aktienbeteiligung einer Unternehmung bei anderen nur noch in Form reiner Investitionen und nicht mehr mittels Mitsprache über das Stimmrecht erfolgen dürfe.²

Für fixe Wechselkurse und Goldstandard

Die Aufhebung des Goldstandards und der fixen Wechselkurse sowie die ständige Ausdehnung der Geldmenge haben, nach Hayek, die Inflation und damit die Arbeitslosigkeit begünstigt. Er fordert deshalb die Rückkehr zu fixen Wechselkursen beziehungsweise zum Goldstandard. Bei festen Wechselkursen würde eine Geldmengenausdehnung einen Sturz der Währung oder einen Gold- beziehungsweise Devisenabfluß bewirken,

was das sofortige Eingreifen der Regierung erforderte. Zudem könnten unpopuläre Maßnahmen mit dem Erfordernis der Währungsstabilität besser motiviert werden.

Appelle an die Banken

An die Adresse der Geschäfts- und Notenbanken richtet Hayek den Appell für eine konjunkturgerechte Geldmengenpolitik. Die Geldmengenausdehnung ist zu stoppen oder zumindest auf die reale Wachstumsrate der Produktion zu senken. Die Banken hätten sich zudem äußerst diszipliniert zu verhalten und bei Feststellen einer relativen Kreditausweitung diese Expansion sofort abzubremsen, um eine vom Gleichgewichtszustand wegführende inflationäre Entwicklung zu vermeiden.

Maßnahmen gegen die Selbstverstärkung der Rezession

Hayek schließt in seiner Theorie die Möglichkeit einer sogenannten »sekundären Depression« mit ein, das heißt den Umstand, daß Arbeitslosigkeit selbst Ursache für ein absolutes Schrumpfen der Gesamtnachfrage werden kann, was einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit bewirkt. Er schlägt für diesen Fall folgende Maßnahmen vor:

- Geeignete monetäre Maßnahmen, um ein weiteres Schrumpfen zu verhindern;
- staatliche Beschäftigungspolitik zur Stützung der Konsumnachfrage, wobei es sich nur um temporäre Arbeitsplätze handeln darf, welche die Arbeitnehmer, sobald sie eine besser bezahlte Stelle finden, verlassen;
- Wiederbelebung der Wirtschaft, doch nur tragbare, profitbringende und fortführbare Investitionen (keine geldmäßige Unterstützung der Investitionen; keine künstlich tiefen Zinssätze; keine Investitionen, die auf Grund einer erhöhten Konsumgüternachfrage ermöglicht wurden).

3. Kritik an F. A. Hayek

Hayeks (Gesamt-)Werk beeindruckt nicht nur durch seinen Umfang, sondern vor allem durch die Vielfalt, Interdisziplinarität und weitgehende Konsequenz seiner Gedankengänge, was sich auch in »Full Employment at any Price?« niederschlägt. Hayek wirkt in diesem Sinne

faszinierend und inspirierend

zugleich. Daß die Lösung gesellschaftlicher Probleme (wie jene der Inflation oder der Arbeitslosigkeit) nicht einfach sein kann, müßte eigentlich schon aus Hayeks Ärger ersichtlich sein, daß die Keynesianische Theorie sich zwar auf die Daten der Statistik stützen konnte, aber trotzdem sich als falsch erwies, während seine eigene Analyse und die Therapievorschläge dies nicht tun könnten. Die Warnung vor dem blinden Glauben an die Statistik ist heilsam. Überaus anregend ist ebenfalls die

Vorstellung von der Produktionsstruktur und den interdependenten Preis- und Outputbewegungen der Kapital- und Konsumgüter sowie der dazwischengelagerten Halbfabrikate. Diese Rüge an den oft irreführenden Durchschnitts- und Totalwerten des Keynesianischen Denkens kann durchaus zum besseren Wirtschaftsverständnis beitragen. Die folgende Kritik kann nicht abschließend sein; einige ausgewählte Punkte müssen genügen. Zum Phänomen der

sekundären Depression

beziehungsweise ihrer Bekämpfung: Woher nimmt F. A. Hayek die Gewißheit, daß kurzfristige Beschäftigungsschwankungen langfristig automatisch wieder zu einem Gleichgewicht führen müssen, nicht aber zu einer Selbstverstärkung nach unten? Will er diesen Krisenfall beiseiteschieben, weil er dessen Gefahr unterschätzt oder weil dieser in seinem marktkonformen Konzept keinen Platz finden kann? Das Dilemma jener Frage scheint Hayek in der hier zur Debatte liegenden Schrift ebenfalls zu beschäftigen. Für den Fall einer sekundären Depressionsgefahr legt er nämlich die erwähnte Krisentherapie vor (Staatsaufträge in Bereichen, wo der Arbeiter wünschen wird, möglichst schnell in eine andere und besser bezahlte Stelle zu wechseln). Hierzu muß aber sogleich die weitgehende Identität von Keynes' finanzpolitischen Staatseingriffen zwecks Krisenbekämpfung und Hayeks »geeigneten monetären Maßnahmen« auffallen.

Des weiteren empfiehlt Hayek tragbare, profitbringende und fortführbare Investitionen zur Wiederbelebung einer Wirtschaft, welche in den Sog einer sekundären Depression geraten ist. Was wir aber darunter zu verstehen haben, geht aus dem Kontext leider nicht hervor. Jedenfalls ist es fraglich, ob diese Art von Investitionen — im Moment des Investierens — von jenen Investitionen, welche auf Grund einer erhöhten Konsumgüternachfrage ermöglicht wurden, unterschieden werden können, wenn wir berücksichtigen, daß die durch die Investitionen induzierten Erlöse den Unternehmern erst nach einer gewissen Zeit zufließen, und daß die Summe dieser Rückflüsse von der Entwicklung der Gesamtnachfrage abhängt. Mit anderen Worten: Kann eine Investition tragbar, profitbringend und fortführbar sein, wenn sie *nicht* auf Grund einer erhöhten Konsumgüternachfrage getätigt wird? Und noch etwas: Da diese Maßnahmen nicht dem freien Marktspiel entspringen, sondern interventionistische Züge aufweisen, müßten sie, wenn man Hayeks Theorie konsequent folgt — ebenso wie die Keynes'schen Maßnahmen —, zu weiteren Verzerrungen der relativen Löhne und Preise und später zu mehr Arbeitslosigkeit führen, wodurch er aber die Logik seiner eigenen Gedanken untergräbt. Hayeks Sicht und Bekämpfung einer sich verstärkenden Rezession muß das lästige Gefühl eines Fremdkörpers anhaften.

Schuldfrage

Widersprüchlich ist ferner Hayeks Haltung in bezug auf die Frage der Schuld an den konjunkturellen Schwankungen. Von größter Wichtigkeit ist für ihn dabei, daß schon die durch die bestehende Organisation

des Kreditwesens gesicherte Elastizität der Mittelversorgung eine hinreichende Ursache darstelle, um mit Notwendigkeit wiederkehrende Schwankungen der gesamten Wirtschaft herbeizuführen. Aus dieser Erkenntnis folgert er einerseits, daß es unsinnig sei, die Frage der Ursachen der Konjunkturschwankungen als Schuldfrage zu formulieren und etwa die Banken als die Schuldigen an den wirtschaftlichen Entwicklungsschwankungen hinzustellen.

Andererseits bezichtigt Hayek die Inflationspolitik der Regierungen sowie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen der Verursachung marktverzerrender Effekte, welche die Flexibilität des Systems der relativen Löhne und Preise hemmen und dadurch die eigentliche Ursache der Arbeitslosigkeit darstellen. Nach der Durchsicht dieser »marktverzerrenden Institutionen« ist es unverständlich, weswegen ausgerechnet die Gewerkschaften zum Sündenbock Nummer eins gestempelt werden sollen, indem Hayek ihnen einen Großteil der Schuld an den Konjunkturschwankungen in die Schuhe schieben will. Auf einen diesbezüglichen Beweis wartet man denn auch vergebens.

Echte Forderung an die Arbeitgeber?

Da also nicht nur den Gewerkschaften die Verantwortung an den Konjunkturschwankungen angelastet werden kann, müßten auch die von Hayek genannten Maßnahmen zwecks Wiederherstellung des freien Marktes diesem Moment gerecht werden.

Um das freie Spiel der Marktkräfte auch auf Unternehmerseite zu gewährleisten, besteht jedoch Hayeks einziger Appell gegen die Unternehmungskonzentration darin, die Beteiligung einer Unternehmung an andern nur noch in Form reiner Investitionen und nicht mehr mittels Mitsprache über das Stimmrecht zuzulassen. Ganz abgesehen davon, daß diese Maßnahme höchstens eine Scheineinschränkung der Macht der Unternehmungen darstellt, mutet diese Forderung lächerlich gering an, angesichts des impliziten Appells, die Gewerkschaften zu zerschlagen.

Hayeks Theoriensystem ist nicht nur mit Widersprüchen behaftet, sondern seine Vorstellungen sind auch

nicht realistisch genug.

Die Theorie der relativen Preise und Löhne bedarf der Ergänzung. Preise werden für bestimmte Perioden festgelegt; Löhne werden ausgehandelt und ebenfalls auf Zeit fixiert. Dazu kommt die mangelnde Markttransparenz, weswegen selbst nach Abbau der Machtkonzentrationen bei den Wirtschaftskontrahenten die Flexibilität, wie sie für das Funktionieren von Hayeks System notwendig ist, kaum erreicht werden könnte. Vor allem aber gilt es heute mehr denn je zwischen unterschiedlich gearteten Preismechanismen (zum Beispiel bei Brot, Rohstoffen oder Löhnen) zu unterscheiden.

Bei der Frage der Machteindämmung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände enthüllt sich Hayeks Hauptproblem, stößt sie doch in

der Realität auf unüberwindbar scheinende Hindernisse, insbesondere wenn man berücksichtigt, wie einseitig hierzu seine Ansicht ist. Diese Organisationen entspringen Interessenlagen und -gegensätzen, die es in der Theorie zu berücksichtigen gilt (und nicht umgekehrt).

Arbeitslosigkeit ist nicht bloß ein technisches Problem

Im Normalfall erleidet der Arbeitslose nicht nur ein persönliches Schicksal, sondern er erzielt auch gesellschaftliche Wirkungen, indem die lohnabhängige Bevölkerung unter Druck gerät; um so mehr, als sie einer durchkartellisierten und hochgradig konzentrierten Arbeitsnachfrage gegenübersteht, deren Machtpotential Hayek nicht sehen will. Dies ist nur dann verständlich, wenn man seine Analyse der wirtschaftlichen Vorgänge als naturwissenschaftliche Mechanik mit politischem *Deus ex Machina* interpretiert. Andernfalls ist nicht einzusehen, weswegen eine in hohem Maße ansprechende Diagnose rapid abgebrochen und das Wirtschaftssystem als ein in sich stabiler (bei richtiger Bauweise reibungsloser), sich selbst regulierender Mechanismus betrachtet wird, innerhalb dessen Arbeitslosigkeit und Inflation einzig Abweichungen vom Gleichgewicht darstellen.

Auch die von Hayek angesprochenen Institutionen werden nicht als Ausdruck einer bestimmten Interessen- und Machtsituation zur Kenntnis genommen, sondern einzig in ihrer Eigenschaft als »Allzweckreiniger« (automatic brakes) gewertet. Dieser unrealistische Glaube Hayeks an die problemlösende Wirkung eines neutralen Mechanismus kommt auch in seiner neuesten Schrift »Choice in Currency: A Way to stop Inflation«³ zum Ausdruck: Die ursprüngliche second-best-Verteidigung der auf dem Goldstandard beruhenden fixen Wechselkurse wird durch den Vorschlag ersetzt, das Geldmonopol des Staates abzuschaffen und bei flexiblen Wechselkursen zu bleiben. Obwohl eine weiterreichende Auseinandersetzung mit diesem Gedanken hier nicht geführt werden kann, muß darauf hingewiesen werden, daß auch diese Maßnahme nicht interessenunabhängig bleiben könnte und daß sie uns vor allem nicht von der Pflicht entbinden kann, im Hinblick auf die Problemlösung von Inflation und Arbeitslosigkeit die wesentlichsten Institutionen der Gesellschaft zu hinterfragen.

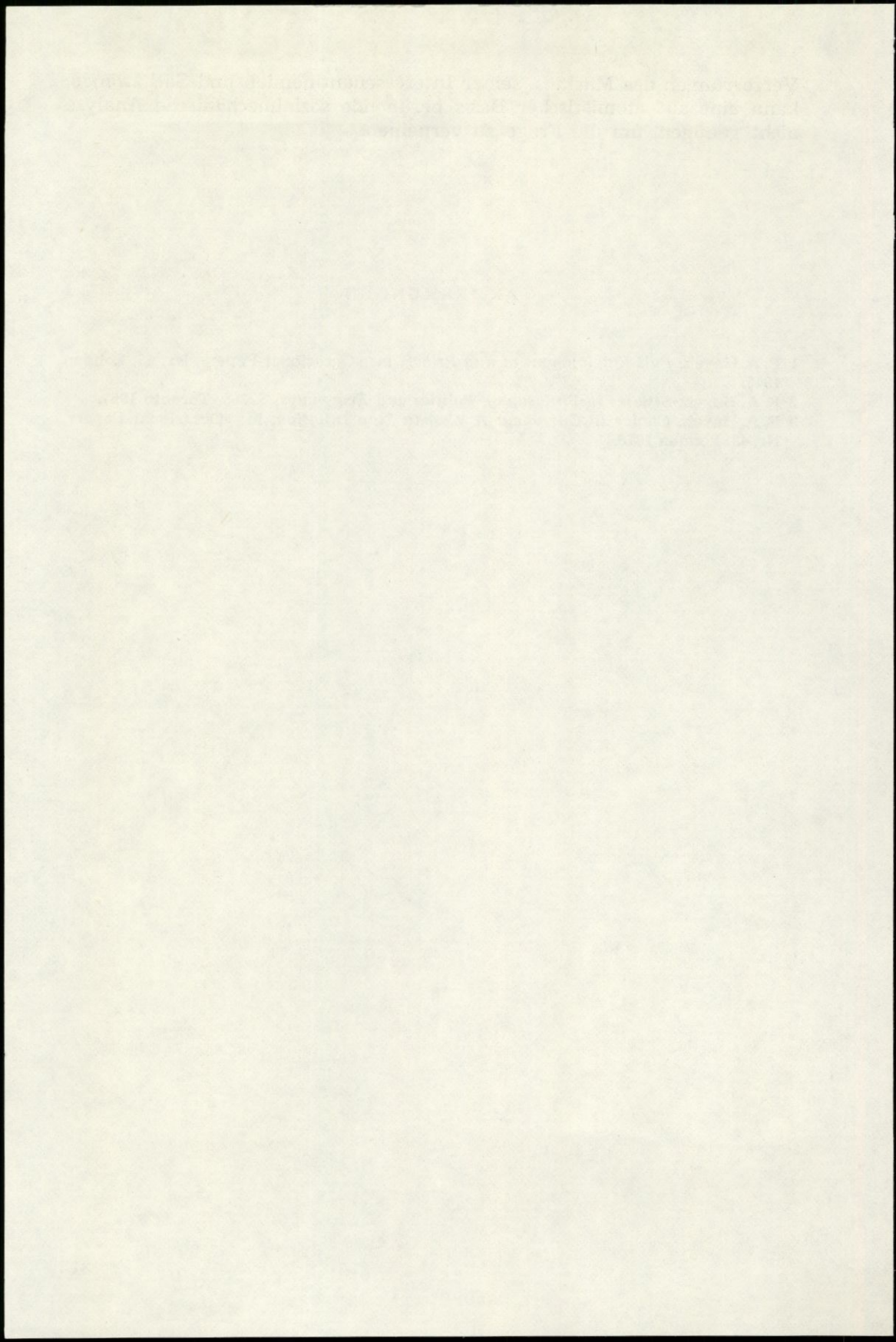
Die Gefahr, daß bei der Gesellschaftsanalyse die Interessengegensätze einem falschen Harmonieverständnis zum Opfer fallen, ist bei Hayek gerade deswegen nicht zu unterschätzen, weil seine wiederholten Bekenntnisse zu Individualismus und persönlicher Freiheit, sein Interesse an einem hohen Beschäftigungsgrad, die Hinweise auf die Beschränkung des individuellen Wissens und die daraus folgende Warnung vor dem Macht-zentralismus auf den ersten Blick einhellig überzeugen müssen. In diesem Sinn ist Hayeks Ansatz politisch denn auch mehr als relevant, indem er die Sicht auf die polit-ökonomischen Institutionen und Veränderungen behindert und die theoretische Auseinandersetzung auf die enge Kontroverse Ordo-Liberalismus/Monetarismus-Keynesianismus beschränkt.

Vollbeschäftigung um jeden Preis? Angesichts der mehrschichtigen

Verzerrungen des Marktes, seiner Interessenantinomien und Sachzwänge, kann eine auf atomistischer Basis beruhende sozialmechanische Analyse nicht genügen, um die Frage zu verneinen.

ANMERKUNGEN

- 1 F. A. Hayek, *Full Employment at any Price?*, in: »Occasional Paper«, Nr. 45, London 1975.
- 2 F. A. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, S. 309, Toronto 1967.
- 3 F. A. Hayek, *Choice in Currency: A Way to Stop Inflation*, in: »Occasional Paper«, Nr. 48, London 1976.



Die Funktion öffentlicher Unternehmen

**Zu Alexander Van der Bellen Buch
»Öffentliche Unternehmen zwischen
Markt und Staat«**

**Verlag Kiepenheuer & Witsch,
Köln 1977**

Erich Haas

Ein beträchtlicher Teil des Industriekapitals sowie der kommunalen und nationalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen befinden sich in Österreich in öffentlichem Besitz. Dennoch ist die wissenschaftliche Literatur darüber lange Zeit recht schmal geblieben.¹ In den letzten Jahren jedoch hat sich das geändert. Auf Grund struktureller Probleme im Stahl- und Edelmetallbereich sowie im Bergbau ist die Lage einiger der wichtigsten dieser Unternehmen kritischer geworden. Gleichzeitig gelangten die Defizite gemeinwirtschaftlicher Versorgungs- und Verkehrsunternehmen mit zunehmenden finanziellen Problemen der öffentlichen Haushalte in die wirtschaftspolitische Auseinandersetzung. Dabei sind zwei Schwerpunkte festzustellen: Geht es in der Diskussion über die staatlichen Industrieunternehmen um die Einigung dieser Unternehmen für konjunktur- und beschäftigungspolitische Zielsetzungen oder ganz allgemein für wirtschaftspo-

litische Zwecke, im speziellen etwa um die Möglichkeit der Einführung von Sozialbilanzen für diese Unternehmen,² so ist die Zielrichtung der Diskussion für Versorgungs- und Verkehrsunternehmen eine ganz andere. Hier wird von konservativer Seite unter Hinweis auf die höhere Effizienz des privaten Sektors die Privatisierung dieser Unternehmen angestrebt.³

Im letzten Jahr ist ein Buch erschienen, das sich mit beiden Bereichen beschäftigt: »Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat« von Alexander Van der Bellen. Ziel des Buches ist es, die Situation und die grundsätzlichen Möglichkeiten verstaatlichter Unternehmen in einer Gesellschaftsform zu charakterisieren, deren wesentliches Kriterium die Marktorientierung der Produktion bei teilweiser Korrektur der daraus entstehenden Folgen durch einen relativ großen öffentlichen Sektor sind.

Vergleicht man Van der Bellen Buch mit manchen sonst zu diesem Thema erschienenen Arbeiten, so fällt die erfrischende Praxisnähe auf. Im Gegensatz zu einigen deutschen Finanzwissenschaftlern hält er sich nicht mit seitenlangen Definitionsproblemen auf, sondern geht von der faktischen Existenz staatlicher Betriebe aus: ihr Dasein genügt als Begründung, um sich mit ihnen zu beschäftigen, ohne zuerst durch ausführliche ordnungspolitische und begriffliche Definitionen die Legitimation dazu schaffen zu müssen. Auch sonst hält sich das Definitorische und Formale in engsten Grenzen. Behandelt werden die Möglichkeiten, öffentliche Unternehmen als Instrumente wirtschaftspolitischen Handelns einzusetzen sowie die Probleme, die ihr Instrumentalcharakter mit sich bringt. Schließlich fehlt dem Autor eine Einstellung, die viele Autoren von Büchern über Wirtschaftspo-

litik prägt: nämlich, daß die von ihnen vorgeschlagene Lösung die beste ist und durch die politischen Entscheidungen nur verwässert oder gar in ihr Gegenteil verkehrt wird. Van der Bellen bietet statt dessen zu verschiedenen wirtschaftspolitischen Problemen mehrere mögliche Lösungen an, stellt ihre Vor- und Nachteile dar und überläßt den politischen Instanzen, welche der Lösungen im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß realisiert wird.

Der empirische Hintergrund dieser Arbeit ist, wenn auch einige britische Beispiele und Erfahrungen dargestellt werden, in erster Linie Österreich und die BRD. Dies erscheint aber aus mehreren Gründen problematisch. Zwar können theoretische Überlegungen zu externen Effekten, Grenzkosten und ähnlichen Begriffen natürlich ohne Rücksicht auf nationale Besonderheiten geführt werden. Doch bei der Anwendung der dadurch gewonnenen Erkenntnisse spielen eben diese nationalen Spezifika eine so bedeutende Rolle, daß ihre Nichtberücksichtigung die Ergebnisse unbefriedigend bleiben läßt. Gerade Österreich und die BRD sind bezüglich Verstaatlichungsgeschichte und -politik so verschieden, daß mehr Ausführlichkeit von Vorteil gewesen wäre.

Nach konservativer Ansicht ist Van der Bellen's Definition von Gemeinwirtschaft sicher nicht sauber. Denn »Gemeinwirtschaft« ist bei ihm kein ordnungspolitisch klar definierter Begriff. »Als gemeinwirtschaftlich sollen jene Unternehmen gelten, derer sich der Staat . . . zur Durchsetzung von dem einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsziel übergeordneten Zielsetzungen bedient; mit gemeinwirtschaftlichen Interventionen sollen eben diese externen Einflüssen auf das Unternehmen gemeint sein.« Im folgenden unterscheidet Van der Bellen vier Typen gemeinwirtschaftlicher Intervention, mithin auch vier Begründungen, Unternehmen zu verstaatlichen: allokatons-, verteilungs-, konjunktur-

und wachstumspolitische Interventionen. Dem allokatonspolitischen Teil wird dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Hier werden externe Effekte, Monopolkontrolle, natürliche Monopole und meritorische Güter diskutiert. Wie schon die Definition des Begriffs Gemeinwirtschaft ist die Behandlung dieser Punkte erfreulicherweise sehr praxisnah, ohne daß dies auf Kosten der theoretischen Analyse geht. Ein Beispiel dafür ist die längere Diskussion des externen Nutzens öffentlicher Verkehrsmittel und der externen Kosten des Individualverkehrs als Interventionsursache (Seite 22 ff.): Wie ist hier vorzugehen? Durch Ansetzen beim Verursacher, also Verteuerung des Individualverkehrs? Wenn ja, wie? Den getroffen soll ja der Autoverkehr in den Städten werden, nicht aber der Überlandverkehr. Welche Maßnahme ist daher zu wählen? Oder wäre es nicht politisch leichter, den öffentlichen Verkehr nicht kostendeckend zu gestalten und damit eine Änderung der Preisrelationen herbeizuführen, zumal die vom Individualverkehr verursachten Externalitäten (Verschmutzung usw.) nicht exakt gemessen werden können?

Dieses Beispiel soll zeigen, worauf es Van der Bellen ankommt: Das Aufzeigen von Problemen und die Darstellung der möglichen Wirkungen verschiedener Maßnahmen führen nicht oder nur selten zu eindeutigen, objektiv optimalen Lösungen: In diesem Fall: »Daher muß die Preissetzung für die konkurrierenden Verkehrsträger jedenfalls auf politische Zielvorstellungen bezüglich der Eigenschaften einer »humanen Stadt« rekurrieren.« (Seite 24.)

Auch bei der Diskussion der externen Effekte der universitären Ausbildung kommt Van der Bellen zu dem Schluß, daß sich »das Konzept der externen Effekte als ökonomisch eindeutige Basis für Null- und Niedrigpreise beziehungsweise partielle oder totale Finanzierungsverstaatlichungen . . . als recht trügerisch herausstellen

(kann), wenn es in konkreten Anwendungsfällen seine Tragfähigkeit beweisen soll« (Seite 26). Dies heißt jedoch nicht, wie weiter unten gezeigt werden soll, daß die Preispolitik gemeinwirtschaftlicher Unternehmen nur nach den betrieblichen Kosten bestimmt und nicht im Sinne einer Bedarfslenkung eingesetzt werden kann.

Breiten Raum widmet Van der Bellen der Grenzkosten-Preisregel beziehungsweise dem Problem, die Grenzkosten exakt und eindeutig zu definieren. Dem Ergebnis, daß die theoretische Basis der Grenzkosten unzureichend ist, kann hier zugestimmt werden. Aber Van der Bellen möchte die Grenzkosten-Preisregel zumindest partiell retten: »Zweckmäßig wird ihre Anwendung insbesondere dann sein, wenn es um die bessere Nutzung von Überschußkapazitäten bereits bestehender Anlagen geht.« (Seite 36.) Diese Schlußfolgerung hat der Rezensent schon an anderer Stelle in Zweifel gezogen,⁴ wenn die Grenzkosten ohnehin in der Praxis kaum ermittelt werden können, warum soll man sich dann überhaupt an Grenzkosten orientieren und nicht von vornherein einen Preis festsetzen, mit dem eine politische Absicht verfolgt wird und der unter den vollen Kosten liegt?

Nicht einer Meinung ist der Rezensent mit dem Autor auch bezüglich dessen Aussagen über die Rolle öffentlicher Unternehmen als Instrumente der Verteilungspolitik (distributionspolitische Interventionen). Van der Bellen äußert die Vermutung: »Je größer der Anteil der öffentlichen Unternehmen im Verhältnis zu privaten Unternehmen, desto gleicher ceteris paribus die Einkommensverteilung.« (Seite 45.) Gerade das Beispiel Österreichs zeigt, daß zwischen Vermögens- und Einkommensverteilung kein eindeutiger Zusammenhang besteht. Durch die Verstaatlichung der wichtigsten Industriezweige wurde zwar die Vermögensverteilung entscheidend beeinflusst. Dennoch gibt es keine geringere Ungleichheit der Ein-

kommen als in anderen westlichen Industriestaaten.⁵ Etwas anders ist der Sachverhalt bezüglich der innerbetrieblichen Sozialpolitik. Hier hat sich die von Van der Bellen angedeutete Schrittmacherrolle der verstaatlichten Industrie eher verstärkt.

Ein längeres Kapitel widmet der Autor der »elementaren Logik von Null- und Niedrigpreisen« (Kapitelüberschrift). Dabei ist jedoch anzumerken, daß auch in die vorhergehenden Überlegungen immer wieder Bemerkungen zu diesem Thema einfließen, die dann in diesem Kapitel nicht mehr oder zu kurz behandelt werden. Ein weiteres Problem, das im übrigen auch in anderen Teilen des Buches auftaucht, besteht meines Erachtens darin, daß zwischen den beiden wichtigsten Grundtypen staatlicher Unternehmen — Industrieunternehmen auf der einen, Versorgungs- und Verkehrsbetriebe auf der anderen Seite — nicht immer hinreichend unterschieden wird. Produktions- und Vertriebsart sowie die Stellung von Betrieb und Produkt im wirtschaftlichen Zusammenhang sind derart unterschiedlich, daß es nicht ratsam erscheint, beide Bereiche gemeinsam ohne weitere Differenzierung zu diskutieren. Dieses Problem taucht zum Beispiel hier auf: zwar sind die Preise im finanzwirtschaftlichen Sinn von öffentlichen Gütern eine der wichtigsten strategischen Variablen zur Durchsetzung von Bedarfsdeckungs- oder -lenkungszielen, gleiches kann aber nicht ohne weiteres von staatlichen Industrieunternehmen gesagt werden, die ihre Produkte auf den internationalen Märkten anbieten.

Schon im ersten Hauptteil findet sich eine Kritik an der Natürlichkeit des Marktpreises: »Daß der Preisbeziehungsweise Marktmechanismus zu einer im Sinne der individuellen Präferenzprofile ökonomisch-effizienten, das heißt pareto-optimalen Ressourcenallokation führt, kann ... nur dann gesagt werden, wenn die Einkommensverteilung als gegeben vorausgesetzt

wird ... Je weniger daher der Grad der Ungleichheit der Einkommensverteilung vom jeweiligen Betrachter als akzeptabel angesehen wird, desto eher braucht dieser auch die aus der Einkommensverteilung resultierende faktische Nachfragestruktur nicht als Lenkungsinstrument für den Einsatz wirtschaftlicher Ressourcen akzeptieren.« (Seite 47.)

In der Folge vertritt Van der Bellen die Ansicht, daß über den Preis Verteilungsänderungen leichter zu bewerkstelligen sind als über Einkommensteuern, daß eine Festlegung des Armenstatus, was als Grundlage für Transfers (negative Einkommensteuern) unumgänglich ist, für die Betroffenen erniedrigend und für die Verwaltung aufwendig wäre, und daß auch politisch die Mindestversorgung mit bestimmten Gütern leichter durchzusetzen ist als eine monetäre Umverteilung. Denn »das »soziale Gewissen« ... (reagiert) auf konkrete Ungleichheiten, etwa im Gesundheits- oder Wohnungssektor, empfindlicher ... als auf eher abstrakte Formeln der Einkommensegalität« (Seite 51).

Eine Null- oder Niedrigpreispolitik hat natürlich Konsequenzen für Finanzierung, Investitionsentscheidungen und Einkommensverteilung. An welchem Bedarf etwa orientiert sich die Finanzierungsinstanz? An dem von den Konsumenten geäußerten oder an dem politisch und volkswirtschaftlich erwünschten? (Seite 76.) Auch die Wirkung auf die Einkommensverteilung ist nicht unproblematisch: nicht jeder Nullpreis begünstigt die sozial schwächeren Schichten. Die Struktur des Angebots (zum Beispiel bürgerliches Schul- und Theaterangebot) und die darin enthaltenen Werte schrecken oft die unteren Schichten ab, diese Güter werden daher von den Besserverdienenden überproportional genützt. Weiters hängt die Verteilungswirkung noch von der Art der Finanzierung des öffentlichen Leistungsangebots ab.

Die Diskussion über die Preispolitik öffentlicher Leistungen ist, offenbar

angesichts der Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte, in den letzten beiden Jahren deutlich intensiviert worden. Während Anfang der siebziger Jahre vor allem der Nullpreis als wirtschaftspolitisches Instrument analysiert wurde, zielen die Arbeiten der letzten Zeit auf eine verstärkte Entgeltlichkeit bei diesen Leistungen in Form von Gebühren und Beiträgen. Diese Autoren (zum Beispiel Klaus Münch) gehen davon aus, daß wegen der oft höheren Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen durch höhere Einkommenschichten der Umverteilungseffekt möglicherweise gar nicht erreicht wird und überdies der Streuungsverlust zu groß ist. Vorgeschlagen wird der Übergang zur Entgeltlichkeit und die Durchführung von Umverteilungsmaßnahmen auf dem Wege negativer Einkommensteuern (Transfers). Münch und Van der Bellen repräsentieren die beiden Gegenpositionen in einer Auseinandersetzung, die wirtschaftspolitisch in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen wird. Wenn es auch noch keineswegs klar ist, welcher der beiden Ansichten sich die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zuwenden werden, so ist eine differenzierte Befürwortung der Nullpreispolitik, wie sie Van der Bellen hier durchführt, als Argumentationsbasis für den einen Standpunkt sehr von Vorteil. Der Leser hat den Eindruck, daß es dem Autor vor allem darum geht, durch umfassende Darstellung der mit der möglichen Einführung von Nullpreisen verbundenen Probleme ihr Scheitern zu verhindern.

Der letzte Teil der Arbeit ist dem Leser dieser Zeitschrift bereits bekannt.⁶ Hier greift Van der Bellen in die Diskussion um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen ein, wobei auch hier eine Trennung der Argumentation für Industrie- und Versorgungsbetriebe von Vorteil gewesen wäre. Die wichtigsten Aussagen sind hier, daß erstens der private Gewinn in vielen Fällen oft nur ein unzulänglicher, nicht selten ein falscher Er-

folgsindikator ist und daß es zweitens sehr wohl möglich ist, in den öffentlichen Unternehmen mit geplanten Defiziten wirtschaftspolitisch sinnvolle Maßnahmen zu setzen. Dabei wäre aber wichtig, daß die entsprechenden Überlegungen jeweils im voraus stattfinden und nicht im nachhinein als Apologie der Defizite angestellt werden. Eine aktive Rolle können staatliche Unternehmen nur dann spielen beziehungsweise gesamtwirtschaftlich können sie sich nur dann verhalten, wenn sie ihre Zielsetzungen in der Öffentlichkeit darstellen und begründen können. Van der Bellen plädiert dabei für eine personelle Trennung der Kompetenzen: das Management sollte für den kommerziellen Teil, die Politiker für die politischen und gesamtwirtschaftlichen Auflagen verantwortlich sein. Dabei sollte diese Kompetenzentrennung flexibel gestaltet werden. Überdies seien bei der Aus-

bildung der Manager soziale und gesamtwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen — ein Vorschlag, der sicherlich zum Teil an die Adresse der Hochschullehrer beziehungsweise der Hochschulpolitik gerichtet ist.

Van der Bellen Buch ist eine Arbeit über die Möglichkeit instrumentellen Einsatzes öffentlicher Unternehmen zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Zielvorstellungen. Dieses Thema hat zuletzt eine deutliche Aktualisierung erfahren. Von der Art seiner Aufmachung her eignet es sich nach Meinung des Rezensenten besonders als Diskussionsgrundlage für universitäre Ausbildung — dies um so mehr, als dort die Einführung in Probleme öffentlicher Unternehmen bisher stark vernachlässigt worden ist. Es ist zu hoffen, daß das Buch dazu beiträgt, die Diskussion um die Grundsätze verstaatlichter Unternehmen auch in Österreich zu intensivieren.

ANMERKUNGEN

- 1 Sieht man von einer ausführlichen Monographie ab: Edmond Langer, *Die Verstaatlichung in Österreich*, Wien 1966.
- 2 Ferdinand Lacina, *Zielsetzung und Effizienz verstaatlichter Unternehmen*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 2/1978.
- 3 Erich Haas/Hannes Swoboda, *Leistungskriterien und Preisbildung öffentlicher Versorgungsunternehmen*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 2/1978.

- 4 Ebenda.
- 5 Günther Chaloupek, *Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 1/1977.
- 6 Alexander Van der Bellen, *Finanzierungsverstaatlichung oder -privatisierung*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 2/1976.

