

# **MEMO-FORUM**

**Zirkular  
der  
«Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik»**

**Nr. 7**

**Bremen, November 1985**

Im Gegensatz zu den letzten drei Ausgaben des MEMO-FORUM ist diesmal wieder auf die Bildung eines Schwerpunktthemas verzichtet worden, um eine Reihe interessanter Einzelaufsätze veröffentlichen zu können. Das etwas veränderte Erscheinungsbild ist auf den Umfang dieser Ausgabe zurückzuführen, der in der bisherigen Form kostengünstig technisch nicht mehr zu realisieren gewesen wäre.

Im Frühsommer dieses Jahres ist in Österreich erstmals auch ein MEMORANDUM unter dem Titel

WEGE ZUR VOLLBESCHÄFTIGUNG. Arbeit für alle - Einkommen für alle vorgestellt worden. Die österreichischen Kolleginnen und Kollegen entwickeln darin wirtschafts- und gesellschaftspolitische Alternativen für ihr Land. Wir haben den Erscheinungstermin dieses Heftes des MEMO-FORUM um einige Wochen verzögert, um einen kurzen Beitrag und Bericht über diese auch für uns äußerst interessanten Aktivitäten mit aufnehmen zu können. Außerdem haben sich einige der Mitauteuren/innen für unsere Diskussionsveranstaltung am 30. November in Düsseldorf angesagt, so daß sie auch dort mit Anregungen und Erfahrungsberichten unsere Diskussion bereichern werden.

Das Interesse an dieser Veranstaltung und der Jubiläumsfeier ist wesentlich größer als wir ursprünglich erwartet hatten. Bisher liegen bereits über 200 Anmeldungen vor und nahezu täglich treffen noch weitere ein.

Ende September ist auf einer Pressekonferenz die PIW-STUDIE Nr. 3 mit dem Titel  
Ineffiziente Instrumente oder unzureichende Anwendung?  
Die Finanzpolitik von 1974-1984 auf dem Prüfstand:  
Argumente für ein Beschäftigungsprogramm

vorgestellt worden.

Autoren dieser Studie sind Rudolf Hickel und Jan Priebe. Die Studie kann zum Preis von DM 12.- (zuzgl. Porto) direkt beim PIW bezogen werden (siehe Anzeige am Ende des Heftes).

---

ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33

Redaktion: Axel Troost  
Preis: Einzelheft (auch im Abonnement) jeweils DM 3.-  
ab 10 Exemplare DM 2,50

Bankverbindungen: Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg  
Konto-Nr.: 1000 11 - 203  
für Daueraufträge zur Finanzierung der halben Mitarbeiterstelle: Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg, Konto-Nr. 2184 74 - 201

ISSN: 0176-5833

InhaltSeite

Beschäftigungsaufgaben, sektorale Investitionspolitik und Ausweitung industrieller Demokratie – Grundzüge arbeitnehmerorientierter Kommunalpolitik in Großbritannien (Bernd-Georg Spies)	2
Frauen als Arbeitsmarktreserve oder Gewinner der Krise? – Ein Beitrag zur arbeitsmarkttheoretischen Diskussion (Susanne Schunter-Kleemann)	27
Sozialmodell des Grundgesetzes und Alternativen der Wirtschaftspolitik – Ansätze alternativer Verfassungsinterpretation als Element zur demokratischen Umgestaltung der Wirtschaft? (Fritz Brodrick, Hans-Peter Kremer, Wolfgang Scholz, Horst-Ottmar Zehnter)	55
Selbstkostenpreisbildung – Ein Mittel zur Kosten- und Preissenkung bei Rüstungsgütern? (Heinz-J. Bontrup, Norbert Zdrowomyslaw)	79
Wege zur Vollbeschäftigung: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Alternativen für Österreich (Alfred J. Noll, Karl Stuhl)	91
<u>Diskussionsforum</u>	
Rüstungsausgaben und wirtschaftliche Stagnation – Anmerkungen zur Position der Memoranden (Frank Schulz)	103

Bernd-Georg Spies

Beschäftigungsaufgaben, sektorale Investitionspolitik und Ausweitung  
industrieller Demokratie - Grundzüge arbeitnehmerorientierter  
Kommunalpolitik in Großbritannien

---

1. Wirtschaftskrise und regionale Disparitäten

Die Situation von Kommunen in der Bundesrepublik ist in mehrfacher Hinsicht mit derjenigen von Städten und Gemeinden in Großbritannien vergleichbar. Die wirtschaftliche Krisenentwicklung der vergangenen Jahre hat die Arbeitslosenquoten in beiden Ländern dramatisch in die Höhe schnellen lassen. Neben zyklischen wurde der Abschwung durch strukturelle Faktoren geprägt, die sich vor allem auf einzelne Sektoren wie die Stahl-, Kohle-, Schiffbau- und Textilindustrie auswirkten und dort zu massivem Kapazitäts- und Beschäftigtenabbau führten. Diese Industrien sind traditionell, wegen Standortentscheidungen in Bezug auf Arbeitskraft-, Rohstoff- und Transportfaktoren, regional stark konzentriert. Ihr Niedergang wirkte vor allem zu Lasten der altindustrialisierten Gebiete. Die Strukturkrise mündete in einer Regionalkrise. Wachstumsträchtige Industrien, wie z.B. der Mikroelektronik oder Informationstechnologie, auf die die herkömmliche Industrieansiedlungspolitik ihre Hoffnung setzt, sind in den betroffenen Gebieten nicht oder nur sehr schwach vertreten. Wegen der unternehmerischen Präferenz für bereits akzeptierte und infrastrukturell entsprechend entwickelte 'High Tech'-Standorte finden sich Problemgebiete im Rennen um Ansiedlungsprojekte regelmäßig auf der Verliererseite.

Die politischen Instanzen (Kommunal- und Regionalverwaltungen) sehen sich in einer Regionalkrise einem 'Teufelskreis' aus Ausgabenzuwachsen (bei Sozial- und Lohnersatzleistungen) und Einnahmeausfällen (bei ertrags- und einkommensabhängigen Steuern) ausgesetzt und reagieren darauf oftmals mit Austeritätskonzepten. Leistungskürzungen, Gebührenerhöhungen und Personalabbau gehören zu deren festen Bestandteilen und beschleunigen ihrerseits die wirtschaftliche und soziale Talfahrt. Bei aller Kritik an selbstinduzierten negativen Verstärkereffekten: Die engen Finanzierungsspielräume für Kommunen, verursacht z.B. durch relativ inflexible Verteilungsquoten des Steueraufkommens zwischen Zentralstaat und nachgeordneten politischen Ebenen, wie auch der zu geringe Anteil originärer Kommunalsteuern (mit eigenen Gestaltungsspielräumen) am Gesamtfinanzaufkommen der Kommunen begrenzen den Spielraum für eine expan-

sive Politik beträchtlich.

Diese Selbstverstärkereffekte regionaler Krisen lassen die Schere zwischen Problemgebieten und Regionen mit noch verhältnismäßig günstiger Beschäftigungssituation immer weiter auseinanderklaffen.<sup>1)</sup>

Sowohl in Großbritannien wie in der Bundesrepublik haben die Zentralregierungen in ihrer jeweiligen Wirtschaftspolitik von keynesianischen Konzepten der Nachfragestützung Abstand genommen. Der Abbau von staatlicher Kreditaufnahme, 'Entstaatlichung' und die Verbesserung von Investitions- und Angebotsbedingungen nehmen in beiden Ländern wirtschaftspolitisch einen höheren Stellenwert ein als aktive Beschäftigungspolitik mit flankierenden Maßnahmen für Krisenregionen (wie z.B. 1979 in der Bundesrepublik in Ansätzen erprobt mit dem "Arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen"). Staatliche Investitionen in das Marktgeschehen sollen unterbleiben, die Marktkräfte selbst Tempo und Richtung des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses bestimmen, wenn auch – soweit nötig – durch öffentliche Vorleistungen (wie z.B. in der Medienpolitik) unterstützt.

Im Hinblick auf regionale Beschäftigungs- und Strukturprobleme sieht dieses Konzept vor:

- (Erhaltungs-)Subventionen, die den Strukturwandel verzögern, sind zu stoppen (was den Beschäftigtenabbau in den Krisenbranchen und -regionen beschleunigt)
- Lohn- und Entgeltsysteme sind entsprechend der regionalen Wirtschaftslage zu differenzieren (was zur Senkung des Einkommens- und Nachfrageriveaus in Krisenbranchen und -regionen führt)
- als "ultima ratio" wird passiv saniert (mit schrittweiser Entvölkerung von Krisenregionen).

Eine sozial akzeptable Lösung von regionalen beschäftigungs- und sozialpolitischen Problemen ist von den marktorientierten Rezepturen kaum zu erwarten, vielmehr werden die Wirtschaftskraft von Problemgebieten geschwächt und regionale Disparitäten weiter verschärft.

---

1) Wachsende regionale Disparitäten lassen sich in verschiedenen westeuropäischen Ländern nachweisen. Für die Bundesrepublik u.a.: K.-H. Adams, H.F. Eckey: Regionale Beschäftigungskrisen in der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 8/1984, S. 474 – 481; für Großbritannien: B.G. Spies: Beschäftigungs- statt Wirtschaftsförderung – Lokale Strategien zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in Großbritannien, in: WSI-Mitteilungen 10/1984, S. 612 – 622; für Frankreich: CFDT Region Pas-de-Calais: Propositions pour un plan de Développement du Nord Pas-de-Calais, Lillie 1982

In Großbritannien wie in der Bundesrepublik wachsen angesichts der zunehmenden regionalwirtschaftlichen Spannungen die Erwartungen an dezentrale politische Ebenen, ihre Spielräume für eigenständiges beschäftigungspolitisches Handeln (neu) zu definieren und gezielte Aktivitäten auf den Weg zu bringen. In London – und der Artikel wird sich im folgenden vor allem mit der beschäftigungspolitischen Strategie des GLC<sup>1)</sup> beschäftigen – entstand das beschäftigungspolitische Programm ebenfalls vor dem Hintergrund einer dramatisch anwachsenden Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenzahl schnellte innerhalb von 24 Monaten nach dem Amtsantritt der Thatcher-Regierung 1979 von 126.000 auf 263.000 hoch; im Zeitraum von 1979 bis 1983 war ein Anstieg um 200 vH zu verzeichnen. Im Januar 1985 waren im Londoner Stadtgebiet 370.000 Menschen als arbeitslos registriert. Gleichwohl spiegelt diese Zahl das tatsächliche Ausmaß der Erwerbslosigkeit nur unvollkommen wider. Da die Zahl der nichtregistrierten Arbeitslosen auf ca. 100.000 geschätzt wird, dürften in London somit von Arbeitslosigkeit nahezu eine halbe Million Menschen betroffen sein.

Die Zahl der Dauerarbeitslosen wächst stetig, zur Zeit sind etwa 130.000 Menschen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung, etwa 80.000 zwischen 6 Monaten und einem Jahr. Damit sind 57 vH der registrierten Arbeitslosen bereits länger als ein halbes Jahr erwerbslos.

Angesichts dieser Situation ging die Londoner Labour Party in die Kommunalwahlen 1981 mit einem betont offensiven Programm, das direkte Eingriffe in die Entscheidungs- und Verfügungsmacht von Unternehmen vorsah, um Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen.

Vorrangig wurden drei Ziele angestrebt:

- Arbeitsplätze sollen geschaffen und deren Qualität verbessert,
- die wirtschaftliche Basis London soll durch gezielte Investitionen in industrielle Sektoren regeneriert werden und
- die Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten der Londoner Bevölkerung auf ihre wirtschaftliche Zukunft generell und ihre Arbeitsplätze sollen erweitert werden.

1) Der Greater London Council (GLC) bildet die übergreifende Verwaltungseinheit für ein Stadtgebiet von 1600 qkm mit ca. 7 Mio. Einwohnern und 33 Bezirksverwaltungen (boroughs). Der Stadtrat wird im 4-Jahres-Rhythmus direkt gewählt und ist u.a. zuständig für die Planung in den Bereichen Wirtschaft, Beschäftigung und Wohnungswesen sowie die Unterhaltung der Hauptstraßen, von Müllabfuhr und Feuerwehr. Bis zum Sommer 1984 war GLC auch Aufsichtsratsgremium für das Nahverkehrsunternehmen (London Transport). Die Kontrolle ist im Zuge der Abschaffung kommunaler Selbstverwaltung mittlerweile auf das nationale Transportministerium übergegangen, das als erste Maßnahmen die Erhöhung der durch den GLC gesenkten Fahrpreise um 10 % und den Abbau von 3.000 Arbeitsplätzen verkündete, um damit mittelfristig die Privatisierung vorzubereiten.

Bevor die wesentlichen Strukturmerkmale des nach dem Wahlsieg der Labour Party in ein Beschäftigungsprogramm verwandelten Wahlmanifestes dargestellt werden, beschäftigt sich der folgende Abschnitt zunächst mit dessen ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen.

## 2. Rahmenbedingungen kommunaler Beschäftigungsprogramme

### 2.1 Die Folgen monetaristischer Wirtschaftspolitik

Die vielfältigen Bemühungen von 'Labour'-geführten Stadt- und Regionalverwaltungen, Beschäftigung zu sichern und gleichzeitig die Mitwirkungsmöglichkeiten der Beschäftigten und ihrer Organisation auszuweiten, können nicht ohne die regionalen Auswirkungen der Wirtschaftspolitik der konservativen Regierung auf Beschäftigungs- und Lebensbedingungen von Arbeitnehmern gesehen und interpretiert werden. Diese beruht auf einer grundlegenden Redefinition wirtschaftspolitischer Ziele, die in Großbritannien als Teil eines parteiübergreifenden nationalen Konsenses gegen Ende des zweiten Weltkriegs formuliert wurden.

Das 'Weißbuch zur Beschäftigungspolitik', vorgelegt von einer Koalitionsregierung aus Labour Party und Konservativen unter W. Churchill im Jahre 1944, bildete dessen programmatische Grundlage und erklärte die Wiederherstellung und Beibehaltung eines hohen Beschäftigungsstandes zu den höchsten Zielen und Verantwortlichkeiten britischer Regierungen (Kaldor 1982, S. 17).

Rückten schon unter Labour-geführten Regierungen vor 1979 geldpolitische Ziele immer stärker in den Vordergrund und führten zu einer Erosion des Vollbeschäftigungszieles<sup>1)</sup>, wurde von der Thatcher-Regierung dieser Prozeß vollends in eine Kehrtwende zurück in die 20er Jahre transformiert. Damals wie heute wird als das Hauptproblem der wirtschaftlichen Entwicklung die Inflationsgefahr identifiziert, der nur mit einer restriktiven Geldmengenpolitik beizukommen sei. Ein hohes Zinsniveau, eine positive Zahlungsbilanz (erleichtert durch die britischen Nordseeölreserven), ein Rückzug des Staates aus ökonomischen Aktivitäten (durch Kürzung des Staatsanteils am Bruttonsozialprodukt, direkten Abbau von staatlichen Dienstleistungen und Privatisierungen auf breiter Front) sowie der Umbau des Steuersystems zugunsten indirekter (Konsum-)Steuern sollen als Element einer makroökonomischen Strategie zur Erreichung der geldpolitischen Ziele beitragen.

1) Die Wende zum Vorrang geldpolitischer Zielsetzungen wurde bereits von der Labour-Regierung durch Schatzkanzler D. Healey 1976 in Kreditverhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IMF) vollzogen (Rubery, Tarling, Wilkinson 1983).

Beschäftigungspolitischen Zielen kommt demgegenüber geringe Bedeutung zu. Sie sollen durch "mikro"- oder feinsteuernende Politiken anvisiert werden. Im wesentlichen ist dabei an die Beseitigung von bürokratischen Regeln, Behinderungen und Kontrollen für das freie Spiel der Marktkräfte gedacht. Lohnsenkungen, Abbau von Sozialleistungen und Arbeitnehmerschutzrechten und die gezielte Schwächung der Gewerkschaften werden nicht nur billigend - gleichsam als Nebeneffekte - in Kauf genommen, sondern stehen im Zentrum des Kalküls.

Die Regierung Thatcher wechselt den theoretischen Bezugsrahmen ihrer Wirtschaftspolitik mit einer an Beliebtheit grenzenden Flexibilität ständig. Während im Sommer des vergangenen Jahres Schatzkanzler Lawson beschäftigungspolitische Ziele den "Mikropolitiken" und ihnen damit eine untergeordnete Stellung in der Skala wirtschaftspolitischer Ziele zuwies, geht die konservative Regierung in das Frühjahr 1985 mit einem "Budget für Jobs". Durch eine Senkung der Lohnsteuersätze für untere Einkommensgruppen soll die Be reitschaft niedrig entlohnte Arbeitsplätze zu akzeptieren gestärkt und das Angebot an derartigen Niedriglohn- und Teilzeitarbeitsplätzen stimuliert werden. Die in Frage kommenden Gruppen finanzieren dabei diese Steuersenkung durch die weitere Kürzung von sozialen Leistungen, wie z.B. des Wohngeldes, weitgehend selbst.

Lohn- und Arbeitsbedingungen geraten in diesem Konzept massiv unter Druck. Eine gezielte Exportorientierung der britischen Wirtschaft dient als Hebel, um die Senkung von Löhnen 'sachlogisch' begründen zu können. Um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, so die Argumentation, müsse der Anteil des zentralen Kostenfaktors, der Löhne, am Preis von Exportwaren gemindert werden.

Die in anderen europäischen Ländern verfolgte Strategie, die Senkung der Lohnstückkosten (und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit) über den verstärkten Einsatz von neuen Produktionstechniken und daraus resultierender höherer Produktivität der Beschäftigten anzustreben, stößt in Großbritannien auf spezielle Probleme. Die (verglichen mit internationalen Standards) niedrige Investitionsquote und die relative Überalterung des Kapitalstocks setzen einer derartigen Strategie enge Grenzen (Altvater, Hübner, Stanger 1983, S. 87; Coutts, Tarling, Ward, Wilkinson 1981, S. 83).

Dort, wo die (Welt-)Marktmechanismen nicht zum gewünschten Ziel führen, greift die Regierung ihrer nicht-interventionistischen Rhetorik zum Trotz, gezielt in Verteilungsmechanismen ein. 1982 startete die Manpower Services Commission (MSC) - das Britische Äquivalent der Bundesanstalt für Arbeit - ein Lohnkostenzuschußprogramm, um, so die politische Begründung, zusätzliche Beschäftigung

für jugendliche Arbeitslose zu schaffen. Da in neoklassischer Sicht die Inflexibilität der Löhne verhindert, daß sich markträumende Preise für Arbeitskräfte herausbilden können, stellt das 'Young Worker's Scheme' Instrumente in Form von Lohnkostenzuschüssen bereit. Der Subventionsbetrag (derzeit 7,50 Pfd. pro Woche) wird nur gezahlt, wenn ein bestimmter Lohnsatz (derzeit 47 Pfd. pro Woche) unterschritten(!) wird. Die Subvention steigt, je geringer der gezahlte Lohn ist und wächst auf 15 Pfd. (pro Woche), wenn der Wochenlohn weniger als 42 Pfd. beträgt. 130.000 Jugendliche unter 18 Jahren befinden sich in derart geförderten Arbeitsverhältnissen.

Unter beschäftigungs- und regionalpolitischen Gesichtspunkten fällt die Bilanz von fünf Jahren monetaristischer Wirtschaftspolitik katastrophal aus. Der Index der Industrieproduktion fiel von 1979 (109,3) bis 1983 (95,9) dramatisch. Die Beschäftigungszahl schrumpfte in der gesamten Wirtschaft von 1980 bis 1982 um 1,6 Mio. Allein in der verarbeitenden Industrie entfielen innerhalb dieser drei Jahre rund 1 Mio. Arbeitsplätze. Dies führte angesichts der geographischen Konzentration der Schwer- und verarbeitenden Industrie in Mittel- und Nordengland, Wales und Schottland zu einer wachsenden regionalen Kluft. Aber auch die Großstädte Südentlands bleiben von dieser Entwicklung nicht verschont: Von den rund 1,5 Mio. Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie Londons (1951) waren 1981 noch 650.000 verblieben, allein in den letzten fünf Jahren sank die Zahl der Beschäftigten um nahezu 200.000.

Aber es gibt natürlich auch Gewinner konservativer Wirtschaftspolitik. Hohe Zinssätze, ein lange Zeit künstlich überhöhter Pfundkurs, abnehmende Inflationsraten und ein Frontalangriff auf Gewerkschaftsrechte sowie auf Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern, Arbeitslosen und Rentnern stärkten die Attraktivität Londons als Drehscheibe und Anlageplatz internationaler Finanzströme und damit die Stellung der 'City' als Einflußfaktor der britischen Wirtschaftspolitik nachhaltig.

## 2.2 Abnehmende Wirkung der herkömmlichen Regionalpolitik

Die Anfänge einer eigenständigen Politik zum Ausgleich regionaler Disparitäten und damit verbundener ungleichgewichtiger Arbeitsmarktsituationen gehen in Großbritannien bis in die 20er Jahre zurück. Der Niedergang der Textilindustrie und die daran anschließende Weltwirtschaftskrise prägten das seither bestehende Nord-Süd-Gefälle und erforderten spezielle regionalpolitische Anstrengungen im Norden Englands sowie in Schottland und Wales. Das bereits

erwähnte Weißbuch zur Beschäftigungspolitik 1944 formulierte auch für die Regionalpolitik die grundlegende Zielsetzung, regionale Arbeitsmarktungleichgewichte abzubauen und dabei vor allem die Kapitalmobilität bei Ansiedlungsentscheidungen, weniger jedoch die räumliche Beweglichkeit von Arbeitskräften, zu forcieren (Mc Callum 1979, S. 1).

Der Wirkungsgrad einer Regionalpolitik, die nahezu ausschließlich auf Investitionsanreizen für Unternehmen basiert, hängt entscheidend von der gesamtwirtschaftlichen Situation ab. In Wachstumsperioden, in denen ein Potential expansionsfähiger und -williger Betriebe besteht, kann Regionalpolitik durch Anreizsysteme steuernd eingreifen und Ansiedlungsentscheidungen beeinflussen. In Abschwungphasen, vor allem wenn diese durch strukturelle Krisen verschärft und verlängert werden, fallen diese Förderpotentiale und damit die Hebel herkömmlicher Regionalpolitik zunehmend aus, weil unternehmenspolitische Entscheidungen sich weitgehend in Kapazitäts- und Belegschaftsabbau erschöpfen.

In Großbritannien wurden von 1960 bis 1976 durch regional gezielte Fördermaßnahmen 480.000 Arbeitsplätze geschaffen (Department of Trade and Industry 1983, S. 94), in den letzten 20 Jahren wurden dafür 20 Mrd. Pfd. (etwa 76 Mrd. DM) ausgegeben (Secretary of State for Trade and Industry 1983, S. 1). Die "Preise" für die neugeschaffenen Arbeitsplätze sind – inflationsbereinigt – in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Seit 1974 verzeichnet die Regionalförderung eine merklich gesunkene Ansiedlungsbereitschaft von Unternehmen und entwickelt sich deshalb immer mehr zum Nullsummenspiel, bei dem die Ansiedlungserfolge einer Region zu Lasten einer anderen erzielt werden.

Als die konservative Regierung 1979 die Amtsgeschäfte übernahm, wurde die Regionalpolitik als eines der Testfelder für eine grundlegende Kurskorrektur analog neoklassischer Politikkonzepte identifiziert. Die Gründung von 11 Enterprise Zones (EZ) sollte unter Beweis stellen, daß der Abbau von Steuerlasten, bürokratischer Verfahren, Reglementierungen und Staatsinterventionismus in der Lage ist, Investitionsanreize zu geben. Die ausgewählten Gebiete waren allesamt von der wirtschaftlichen Krise hart getroffen. Das Konzept der EZ sah für Betriebe u.a. die Befreiung von Landerschließungsteuern (development tax), Kommunalsteuern (local rates), Berufsbildungsabgaben, der Informationspflicht für statistische Zwecke sowie Abschreibungserleichterungen, Planungs- und Zollvereinfachungen vor. Die Schaffung von Arbeitsplätzen war von Beginn an kein direkt angestrebtes Ziel. Auflagen über die mit der Förderung anvisierte Zahl von Beschäftigungsmöglichkeiten sah das Konzept nicht vor.

Die Ergebnisse des seit 1983 auf 28 Gebiete erweiterten Experiments sind ernüchternd. Zu den erhofften Neuansiedlungen von 'dynamischen' und 'wachstumsfähigen' Zukunftsin industrien ist es kaum gekommen, es dominierte der Typ kleinräumiger Verlagerungen, bei dem ortsansässige Betriebe, um in den Genuß der Förderung zu kommen, ihren Standort in eine Enterprise Zone verlegten (Hall 1984; Trespenberg, Voosholz 1984). Die sektorale Struktur der angesiedelten Betriebe entspricht der regionalen Umgebung. Angesiedelt haben sich vorwiegend einheimische Kleinbetriebe.

Obwohl mit dem Konzept staatlicher Einfluß zurückgedrängt werden sollte, nahmen öffentliche Interventionen, begleitet von deutlichen Zentralisierungstendenzen, zu (Shutt 1984, S. 26). Die Gemeinden selbst oder besondere Entwicklungsgesellschaften, die direkt dem nationalen Umweltministerium zugeordnet sind, übernehmen die nötigen Erschließungs- und Infrastrukturaufgaben und betreiben Marketing. Die Programmregeln sehen vor, daß das nationale Umweltministerium den Gemeinden entstehende Einnahmeausfälle, z.B. durch den Verzicht auf die Kommunalsteuern, erstattet und stärken dadurch ebenfalls die zentralstaatlichen Interventionsmöglichkeiten.

Für die Debatte um mögliche Ansatzpunkte und die Reichweite lokaler Beschäftigungsansätze markierten die beschriebene Wirtschaftspolitik der Thatcher-Regierung und der abnehmende Wirkungsgrad der herkömmlichen Regionalpolitik zwei Eckpfeiler:

1. Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseinbrüche und ihre regionalen Folgen erfordern die Anstrengungen aller politischen Ebenen. Da von der Zentralregierung keinerlei durchgreifende beschäftigungspolitische Initiativen zu erwarten waren und sind, wächst die Bedeutung dezentraler Instanzen.
2. Kommunen können keinesfalls die alleinige Verantwortung für Beschäftigungspolitik übernehmen und dadurch die dringend notwendige Kurskorrektur der zentralstaatlichen Wirtschaftspolitik ersetzen. Das Ziel ist vielmehr, die begrenzten Handlungsmöglichkeiten lokaler Verwaltungen zu nutzen, um den weiteren Abbau von Arbeitsplätzen, z.B. bei drohenden Konkursen und Stillegungen, zu verhindern und wo immer möglich, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Deshalb sollen an die Vergabe öffentlicher Finanzmittel eindeutigere beschäftigungspolitische Auflagen geknüpft und die Beschäftigten aktiv in die Entwicklung des lokalen Beschäftigungsprogramms und die Kontrolle der Auflagen einbezogen werden. Durch lokale Initiativen soll "vor Ort" die Dominanz eines lediglich betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsbegriffs aufgebrochen werden und Arbeitnehmerinteressen unmittelbar zur Geltung kommen. Längerfristig sollen so die

auf lokaler Ebene gewonnenen Erfahrungen zu umsetzbaren und glaubwürdigen Alternativen zur "marktradikalen" Wirtschaftspolitik auf zentralstaatlicher Ebene werden.

### 2.3 'Dezentralisierung' und 'Planung' in den Debatten der britischen Arbeiterbewegung

Die Wirtschaftspolitik der konservativen Regierung, wie auch die abnehmende Wirkung der Regionalpolitik, haben innerhalb von Labour Party und Gewerkschaften Diskussionen wiederbelebt, die schon seit den 20er Jahren um die Ziele und Formen öffentlicher Interventionen in die unternehmerische Entscheidungsautonomie sowie die zukünftige Gestaltung einer auf öffentlichem Eigentum an Produktionsmitteln beruhenden Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung kreisten.

Grob gefaßt standen sich zwei Positionen gegenüber: Die "gradualistisch-technokratische" Variante und ein eher "maximalistisch-dezentralistisches" Konzept. Die erstere wurde insbesondere von Sidney und Beatrice Webb und der innerhalb der Arbeiterbewegung außerordentlich einflußreichen Fabian Society vertreten. Das Endziel, Gemeineigentum an Produktionsmitteln und gerechte Verteilungsverhältnisse, sollte demnach durch reformpolitische Einzelschritte erreicht und Elemente staatlicher Planung schrittweise in die Wirtschafts- und Sozialpolitik eingeführt werden. Als Träger eines 'rationalistischen Planungskonzepts' identifizierten die 'Webbianer' eine Verwaltungs- und Managementelite mit nicht näher spezifizierter politischer Bindung an die Arbeiterbewegung (Tomlinson 1982, S. 47). Die Beschäftigten an der Formulierung, Gestaltung und Umsetzung dieser Politik aktiv zu beteiligen, war in diesem Konzept nicht vorgesehen. Auf die lokale Ebene gewendet sollte der 'municipal socialism', den gegebenen gesetzlichen Rahmen beachtend, öffentliche Dienstleistungen kostengünstig bereitstellen und durch seine überlegene Effizienz die 'Regierungsfähigkeit' von Labour-Administrationen unter Beweis stellen.

Die zweite Position, vor allem von einer Gruppe um G.D.H. Cole vertreten, kritisierte unter Berufung auf gildensozialistische Traditionen die technokratischen Elemente des Konzepts der 'Fabianer' und forderte, die Betroffenen stärker zu Subjekten des politischen Prozesses zu machen und in diesem Kontext dezentrale Politikebenen stärker für die gesellschaftliche Umgestaltung zu nutzen. Stadtverwaltungen sollten, gestützt auf die Mobilisierung der Betroffenen, Widerstand gegen unsoziale Politiken von Zentralregierungen entwickeln und die etablierte soziale Ordnung in Frage stellen. In die Praxis umgesetzt wurden diese Überlegungen in Poplar, einem Arbeiterbezirk im Osten

Londons, dessen Verwaltung nach 1919 in permanente Auseinandersetzungen mit der Zentralregierung verwickelt war. So zahlte die Verwaltung u.a. ihren Beschäftigten höhere Löhne und den Beschäftigungslosen höhere Unterstützungsleistungen als in den einschlägigen Gesetzen vorgesehen. Steuererhöhungen wurden unter Verweis auf die ungerechte Finanzverteilung zwischen prosperierenden und wirtschaftsschwachen Gemeinden abgelehnt. In Folge wurden 30 Stadträte zu hohen Gefängnis- und Geldstrafen verurteilt (Basset 1984, S. 85).

Mit der Verschärfung der ökonomischen Krise und dem gezielten Versuch von Labour-Regierungen nach 1974 durch Industriepolitik Branchen- und Regionalkrisen zu beheben, wurde die Debatte um Planungsbegriffe und dezentrale Politikformen wiederbelebt. In Zentrum stand diesmal, nach dem durch einen Bergarbeiter-Streik ausgelösten Sturz der konservativen Regierung von E. Heath, die Rolle des von der Labour-Regierung eingerichteten National Enterprise Board (NEB). Ursprünglich mit 700 Mio. Pfd. (die später auf 1 Mrd. Pfd. aufgestockt wurden) ausgestattet, sollte NEB den öffentlichen Sektor durch den Erwerb von Unternehmen vergrößern, Investitionen zur Befriedigung langfristiger sozialer Bedürfnisse anreizen und regionale Disparitäten abbauen. Um die gesetzten Ziele zu erreichen, wurden der gezielte Ausbau industrieller Demokratie und als Instrumente dazu Planungsabkommen (planning agreements) zwischen NEB, Eignern und Gewerkschaften vorgesehen.

Die Ergebnisse dieses Modells werden rückblickend von Labour Party und Gewerkschaften übereinstimmend als ernüchternd bewertet. Die Regierung bestand nicht auf der Aushandlung der 'planning agreements'. Die Beamten des federführenden Industrieministeriums standen dem interventionistischen Ansatz ohnehin skeptisch gegenüber und unternahmen folglich keine besonderen Anstrengungen, die Beteiligungsverfahren einzuleiten. NEB entwickelte sich Zug um Zug zu einer traditionellen Agentur zur Investitionsförderung, bestand oft gegen den erbitterten Widerstand der Gewerkschaften auf einschneidinem Arbeitsplatzabbau in geförderten Betrieben, um die betriebswirtschaftliche Rentabilität wiederherzustellen und trug damit zur Enttäuschung über die Politik der Labour-Regierung bei, die den Wahlsieg von M. Thatcher 1979 erleichterte (TUC-Labour Party 1982, S. 14).

Obwohl die Kommunalpolitik – abgesehen von wenigen historischen Episoden – in der politischen Auseinandersetzung selten zu den vordersten Frontlinien gehörte, änderte sich dies nach 1979 mit der einsetzenden Massenarbeitslosigkeit rapide. Verschiedene Labour-geführte Kommunalverwaltungen gingen daran, die in diesem Abschnitt skizzierten historischen Diskussionen und Erfahrungen auf-

zugreifen und die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die aktive Beteiligung von Betroffenen in Kernelemente einer neuartigen regionalen Beschäftigungspolitik zu verwandeln.

### 3. Die Kernelemente der lokalen Beschäftigungsinitiativen

#### 3.1 Querschnittsaufgabe "Sicherung und Ausbau von Beschäftigung"

In der öffentlichen Diskussion um den abnehmenden Wirkungsgrad öffentlicher Beschäftigungspolitik wurde die mangelnde Abstimmung zwischen verschiedenen (nominell allesamt Beschäftigungszielen verpflichteten) öffentlichen Programmen in der Ursachenanalyse stets an vorderster Stelle genannt. So wurde im einzelnen kritisiert, daß

- die politischen Instrumente analog zur Ressortstruktur öffentlicher Verwaltungen – und innerhalb einzelner Ressorts oftmals analog zur Struktur zahlreicher Einzelprogramme – separiert sind,
- gezieltem Maßnahmeeinsatz kaum Koordination und Abstimmung vorausgeht und
- nicht selten offene Zielkonflikte zwischen einzelnen Politikfeldern bestehen.

Diejenigen englischen Kommunalverwaltungen, die 1982 darangingen, alle verfügbaren Mittel und Instrumente gegen Massenarbeitslosigkeit und rapide zunehmende Verarmung zu mobilisieren, waren sich einig darin, daß beschäftigungsorientierte kommunalpolitische Anstrengungen die Bündelung und Integration von Politikinstrumenten und eine enge Kooperation aller Teile der Verwaltung voraussetzen. Um Ressortegoismen mit potentiell nachteiligen Wirkungen für die angestrebten Ziele zu begrenzen, wurde eine zentrale politische Steuerung anvisiert.

In London bedeutete dieses Konzept praktisch, daß der GLC in seiner Rolle als 'Beschäftiger' auf Personalabbau verzichtete, und im Gegenteil praktische Schritte einleitete um das Dienstleistungs- und Beschäftigungsniveau anzuheben.

Einer dieser Schritte bestand darin, internes Verwaltungshandeln bei Beschaffung oder der Vergabe öffentlicher Aufträge in Einklang mit den proklamierten politischen Zielsetzungen zu bringen.

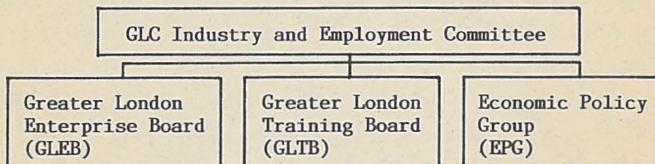
Eine neue Verwaltungsabteilung 'Vertragserfüllung' (contractcompliance unit) wurde mit der Querschnittsaufgabe betraut, zu überprüfen, ob Unternehmen, die als Lieferanten oder Auftragnehmer kommerzielle Beziehungen zu GLC unterhalten, gesetzliche und tarifvertragliche Bestimmungen zur Chancengleichheit sowie Arbeitsschutz, Lohn- und Sozialbedingungen und Arbeitnehmerbeteiligung

einhalten. In den ersten 18 Monaten ihrer Tätigkeit überprüfte die contract-compliance unit diejenigen 300 Betriebe, deren Auftragsvolumen 50.000 Pfd. (etwa 180.000 DM) überschritt; um flächendeckend zu operieren – also unabhängig vom Vertragsvolumen – müßten weitere 5000 Betriebe überprüft werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen eine wachsende Bereitschaft der Betriebe den vom GLC formulierten Erwartungen zu entsprechen und durch vorbeugendes Handeln etwaige GLC-Sanktionen überflüssig zu machen. Diese Bereitschaft wächst unzweifelhaft mit der wirtschaftlichen Bedeutung des GLC-Auftrags für den Einzelbetrieb. Öffentliches Handeln, so die Schlußfolgerung aus diesem Versuch, hat – ohne den Rechtscharakter oder die 'Natur' des Verhältnisses von öffentlicher Verwaltung und privatem Sektor zu verändern – durchaus Spielräume, die Durchsetzungsbedingungen für beschäftigungs-, sozial- oder beteiligungspolitische Ziele zu verbessern.

Zusätzlich zu dieser Neuorientierung des herkömmlichen Verwaltungshandelns startete der GLC ein eigenständiges Beschäftigungsprogramm. Die Stadtverwaltung nutzte ein spezielles Instrument der britischen Gemeindeverfassung (Section 137 des Local Government Act von 1972) und erhöhte die Grundsteuern um 2 %. Weiterhin wurden Mittel der Zentralregierung (Inner Urban Areas Act) mobilisiert. Zusammen mit Rückgriffen auf Pensionsrückstellungen stattete GLC seine Beschäftigungsinitiative mit etwa 40 Mio. Pfd. aus.

Die politische Verantwortung für das Programm paket liegt bei einem Industrie- und Beschäftigungsausschuß des Stadtrats, dem als Vollmitglieder Stadträte, als kooptierte Mitglieder Gewerkschafter angehören.

Das Programm hat drei wesentliche Säulen:



Die Aktivitäten von GLEB, organisiert als GmbH mit einem Jahresetat von etwa 28 Mio. Pfd., konzentrieren sich vor allem auf die Sicherung von Beschäftigung in konkursgefährdeten Betrieben und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Betrieben, die mit GLEB-Mitteln expandieren können und wollen. Im Rahmen dieser Aufgabenstellung fördert GLEB auch gezielt 'nicht-privatwirtschaftliche' Eigentumsformen. Dies schließt Betriebe ein, die als Genossenschaften von den Beschäftigten übernommen und weitergeführt werden oder sich als Kooperativen bei der Gründung formierten.

Das traditionelle System der Wirtschaftsförderung wurde aufgegeben. GLEB vereinigt nun sowohl direkte Förderpolitik für gefährdete Betriebe mit Grundstücks- und Gebietserschließung, Technologieförderung, Weiterbildung und sektoraler Investitionspolitik. In Aus- und Weiterbildungsfragen kooperiert GLEB mit der Weiterbildungsagentur (GLTB). Deren etwa 6,3 Mio. Pfd. Jahresbudget werden vorrangig für mehrjährige Erstausbildung in überbetrieblichen Einrichtungen sowie für Weiterbildungsmaßnahmen bei GLEB-Projekten verwendet.

Die Economic Policy Group (EPG) legte mit Bestandsaufnahmen, Trendprognosen und Handlungsvorschlägen das Fundament für die mittlerweile verfolgte Politik. Ihre jetzige Funktion ist die einer "Informations-Clearing"-Stelle für shop stewards und Gewerkschaften im Falle von Belegschaftsabbau und drohendem Konkurs. Weiterhin hat die EPG betrieblich handhabbare Frühwarnsysteme entwickelt, die shop stewards und Belegschaften bessere Instrumente zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Betriebes an die Hand geben und frühzeitiges Handeln ermöglichen und fördern sollen. Im Frühjahr 1985 hat die EPG ein Grundsatzdokument mit Prognosen der voraussichtlichen Beschäftigungsentwicklung, den London Industrial Strategy and Manpower Plan, vorgelegt, der nun mit allen sozialen Gruppen beraten wird.

Die Tatsache, daß das Londoner Beschäftigungsprogramm eine neuartige Organisationsform und die Neueinstellung von mit seiner Umsetzung betrautem Personal erzwang, veranschaulicht die Unzulänglichkeit lokaler Verwaltungsapparate, solche ehrgeizigen Programme umzusetzen. Während die Politik niedriger Fahrpreise für öffentliche Verkehrsmittel (ein anderer Schwerpunkt des GLC-Programms) von den leitenden Beamten der Stadtverwaltung als falsch (aber zumindest gesetzeskonform) gewertet wurde, sahen sie das interventionistische Beschäftigungskonzept schlicht als gesetzwidrig an. Die Folge war ein Tauziehen zwischen Stadtratsmehrheit und Verwaltung: Stadträten wurde die Akteneinsicht verwehrt, Entscheidungen wurden ohne Stadtratsbeschlüsse gefällt und ein Wall bürokratischer Hindernisse für die Umsetzung unliebsamer Beschlüsse errichtet. Auch zeigten die für Wirtschaftsförderung zuständigen Beamten, fast ausschließlich auf die Bedürfnisse der lokalen Unternehmen 'gepolt', wenig Bereitschaft, nun plötzlich mit Beschäftigten, shop stewards und Gewerkschaften zu kooperieren. Diese Periode dauerte insgesamt 9 Monate, führte zu der in diesem Abschnitt eingangs skizzierten Organisationsform und dem Austausch von politischen Beamten, denn wie M. Ward, der Vorsitzende des Beschäftigungsausschusses des GLC, formuliert: "Effective implementation of policy means having the lead".<sup>1)</sup> (Ward 1983, S. 27).

---

1) 'Wirkungsvolle Umsetzung von Politik bedeutet die Führung zu übernehmen'.

### 3.2 Beschäftigungssicherung und -förderung durch auflagenorientierte Investitionspolitik

Die Gründung von GLEB bedeutet nicht nur administrativ eine Abkehr von traditionellen Mustern kommunaler Politik, vielmehr tritt arbeitnehmerorientierte Beschäftigungspolitik an die Stelle der bislang praktizierten Wirtschaftsförderung und verändert die Inhalte von Lokalpolitik grundlegend. GLEB stellt das zentrale Element der Beschäftigungsstrategie dar und soll eine dreifache Funktion erfüllen:

- Investitionsmittel für strategische oder strukturelle Veränderungen unter Einschluß von städtischen und öffentlichen Unternehmen bereitzustellen,
- Investitionen in neugegründeten oder konkursgefährdeten Unternehmen sowie solchen, die in Gebieten oder Branchen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit operieren oder nicht-privatwirtschaftliche Eigentumsformen erproben, vornehmen,
- die (Neu-)Erschließung von Industrieflächen fördern, was in London oftmals die Nutzungsumwandlung von brachliegenden Flächen bedeutet.

Das GLEB-Budget, das als Kredit, verlorener Zuschuß oder zum Erwerb öffentlicher Beteiligungen eingesetzt werden kann, bildet einen Hebel, um Unternehmen zu bewegen, ihre Entscheidungen stärker nach beschäftigungspolitischen Kriterien auszurichten.

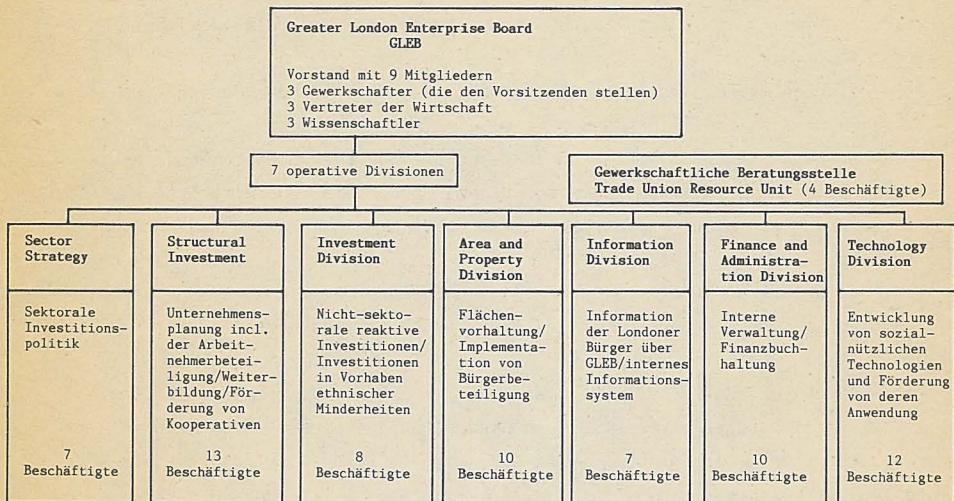
GLEB folgt intern einem divisionalen Organisationsmodell, bei dem mit eigenem Budget und speziellen Aufgaben versehene Divisionen relativ autonom handeln. So ist die Technologiedivision z.B. für die Etablierung von Technologienetzwerken zuständig, die den bürger- und beschäftigungsorientierten Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen fördern sollen.

Über diesen originären Schwerpunkt hinaus, nimmt die Technologiedivision auch gutachterlich zu produktions- und produkttechnischen Fragen in betrieblichen Förderprojekten Stellung, die federführend von anderen Divisionen bearbeitet werden.

Entgegen dem selbstgesetzten Anspruch vor allem strukturpolitisch gestaltend zu wirken, stand für GLEB das Problem konkursgefährdeter oder von Schließung bedrohter Betriebe, also die 'Feuerwehrfunktion' kommunaler Beschäftigungspolitik im Vordergrund. Die anhaltend schwierige wirtschaftliche Situation ließ viele Grenzbetriebe den Gang zum Konkursverwalter antreten und Konzernzentralen gezielte Schritte zur Anpassung von Produkt- und Standardpaletten an die Marktbedingungen vornehmen. Die beschäftigungspolitischen Folgen von Betriebs-schließungen infolge von Bankrott oder Standortverlagerungen sind in der Regel

beträchtlich und erfordern gegensteuerndes Handeln der politischen Instanzen (vgl. zu diesem Problem: Bluestone, Harrison 1982). Diese sehen sich in Großbritannien wie in der Bundesrepublik bei Rettungsaktionen für gefährdete Betriebe einem vergleichbaren Grundproblem gegenüber.

Organisationsschema



Finanzmittel fehlen, weil Banken selten bereit sind, sich an betrieblichen Sanierungsaktionen zu beteiligen. Dies, weil die Ertragserwartungen in solchen Projekten zu unsicher und andere als privatwirtschaftliche Eigentumsformen und die Ausweitung von Mitbestimmungsrechten für Arbeitnehmer ordnungspolitisch suspekt erscheinen. Die kommunale Beschäftigungspolitik in London versucht, diese Finanzlücken zu schließen und fungiert dabei letztlich als Agentur zur Bereitstellung von Risikokapital.

Bei der Bewertung von Investitionsvorhaben wird nach den wirtschaftlichen Überlebenschancen des jeweiligen Projekts gefragt. Daneben werden auch die bei staatlichem 'Nicht-Handeln', infolge der dann höheren Arbeitslosigkeit entstehenden höheren Kosten und niedrigeren Einnahmen bei Staat und Sozialversicherungsträgern, also die Opportunitätskosten von Sanierungsaktionen ermittelt. Kriterien wie die Vernichtung von Fähigkeiten und Erfahrungen von Beschäftigten bei einer Betriebsschließung sowie die Entwertung von Kapital

und Grundstücken werden im Rahmen dieser Analyse ebenfalls berücksichtigt (Sharman 1983, S. 53).

Als sozialer Nutzen einer öffentlichen Unterstützung werden u.a. gewertet:

- die Berücksichtigung von wirtschaftlich und sozial schwachen Gebieten Londons und von benachteiligten Gruppen auf Arbeitsmärkten (Frauen, Jugendliche, Behinderte, Ethnische Minderheiten),
- das durch das Projekt zusätzlich erzeugte Einkommen (Londoner Einkommensmultiplikator),
- der beschäftigungspolitische Effekt des Projekts (u.a. Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen und Qualifikationen) und
- die Wettbewerbsstärkung in Branchen mit hohem Konzentrationsgrad.

In der Praxis des GLEB gleicht die Anwendung dieser Kriterien einem Verhandlungsprozeß, bei dem die Erfüllung eines Kriteriums und die Abweichung von einem anderen, also letztlich 'trade-offs', bewertet werden müssen. In seiner Anfangsphase kamen den Beschäftigungsimpulsen größere und den Zinserträgen des eingesetzten Kapitals geringere Bedeutung zu und die Auswahl der geförderten Projekte spiegelte diese Schwerpunktsetzung deutlich wider.

Angesichts der geplanten Abschaffung der kommunalen Selbstverwaltung in den Ballungszentren Englands (und damit auch des GLC) durch die Thatcher-Regierung sowie durch den Übergang zu einer stärker aktiven, interventionistischen Politik könnte sich dieses Entscheidungsmuster jedoch verändern. Tritt der erste Fall ein, würden etwa 2/3 des GLEB-Budgets (jene 18,7 Mio. Pfd., deren Allokation über die Inanspruchnahme von Section 137 des Local Government Act durch den GLC erfolgt) eliminiert. Um GLEB in seiner jetzigen Form zu erhalten, wäre dann die Förderung von Projekten mit Ertragsrückflüssen zwingend geboten.

Anstrengungen in Richtung auf eher aktives, interventionistisches Handeln werden charakterisiert durch die Erarbeitung eines sektoralen Investitionsprogramms. In einigen Sektoren versucht GLEB mit einer Politik der gezielten Übernahme von Kapitalanteilen ein "Mandat" zu erwerben, um deren strukturelle Probleme durch sektorale Planung und Vorausschau zu bewältigen.

Die Bekleidungsindustrie Londons hat z.B. im letzten Jahrzehnt 60 % der Beschäftigten auf nunmehr 25.000 abgebaut. Die Branche ist nun konzentriert auf Kleinstbetriebe, die oftmals mit einem ausgefeilten Netz von Produktion in Subkontrakten operieren. Der Kapitalstock der Industrie ist veraltet, die Kapitaldecke der Betriebe oft sehr dünn, die Belegschaften unzureichend quali-

fiziert, die Arbeits- und Lohnbedingungen katastrophal und eine Absatzplanung und Marketing nahezu nicht vorhanden. Die GLEB-Strategie läuft darauf hinaus, die Funktion eines intervenierenden, "ideellen Gesamtkapitalisten" zu übernehmen und durch gezielte Modernisierungsinvestitionen, Aus- und Weiterbildungsprogramme sowie durch ein Bündel von unterstützenden Aktivitäten (z.B. sektorweite Marktforschung, Kontakte zu Akademien für Design und Mode sowie gemeinsames Marketing) eine Restrukturierung und schrittweise Gesundung dieses Industriezweiges zu fördern. Mit diesem Konzept sind langfristig auch Ertragserwartungen verbunden.

Doch zurück zur Bewertung von Fördervorhaben. Führt die oben beschriebene Unternehmensanalyse zu positiven Resultaten, wird ein Unternehmensplan, enterprise plan, entworfen, der die beschäftigungspolitischen Auflagen präzisiert, an die die öffentliche Unterstützung gebunden ist. Der Plan, i.d.R. mit einem Zeithorizont von 5 Jahren, legt darüber hinaus Markt- und Produktstrategien sowie Investitions- und Technologieplanung fest. Er beschreibt Lohnniveau, Arbeitsbedingungen, Weiterbildungsmaßnahmen und Schritte zur Chancengleichheit für benachteiligte Arbeitnehmergruppen. Die Erfüllung der Auflagen wird in vierteljährlichem Abstand überprüft, wobei die Auszahlung der vertraglich zugesicherten Mittel an die Zielerreichung geknüpft ist. Um Mißverständnissen vorzubeugen: GLEB setzt natürlich die Gesetzmäßigkeiten privatwirtschaftlicher Unternehmen nicht außer Kraft. Dies bedeutet, daß Sanierungskonzepte des GLEB in Einzelfällen auch lediglich Teile der alten Belegschaft umfassen, wenn ein Überleben des Gesamtbetriebs völlig unrealistisch erscheint. Die erteilten Detailauflagen sind Zielgrößen, evtl. nötig werdende Abweichungen sind Gegenstand der Beratungen des "Management Committee" (vgl. dazu den folgenden Abschnitt) und bilateraler Verhandlungen von Betriebsleitung und betrieblicher Interessenvertretung.

Bislang hat GLEB mit diesem Instrumentarium seit Mitte 1982 über 3.000 Arbeitsplätze sichern und schaffen können. Beschäftigungsmöglichkeiten für etwa 2.500 Menschen entstanden durch Aktivitäten der Abteilung für Grundstücks- und Gebäudenutzung vorwiegend in der Bauindustrie. Jeweils zur Hälfte entfallen die Arbeitsplätze auf den Fördertyp 'Schaffung' und 'Sicherung'. In etwa 200 Einzelvorhaben sind etwa 31,6 Mio. Pfd. gebunden. Werden lediglich die Mittel in Rechnung gestellt, die direkt in betriebliche Projekte geflossen sind, kostete jeder GLEB geförderte Arbeitsplatz 4.000 Pfd. (Guardian vom 20.02.1985). Zum Vergleich: Die zentralstaatliche Regionalpolitik beziffert ihre Nettokosten pro gefördertem Arbeitsplatz in den 70er Jahren auf 38.100 Pfd. (in Preisen von 1982) (Marquand 1980).

### 3.3 Ausweitung industrieller Demokratie

Die Unternehmenspläne unterliegen in zweifacher Weise dem Einfluß von Arbeitnehmern. Sie bedürfen erstens bei ihrer Verabschiedung der Zustimmung der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften. Diese Regelung ist obligatorisch, d.h. Abkommen dieser Art mit Betrieben ohne Gewerkschaftsrepräsentanz sind technisch unmöglich, da ein Vertragspartner fehlt. Soll trotzdem eine GLEB-Förderung zustandekommen, muß die Betriebsleitung den zuständigen Gewerkschaften Betriebszutritt und das Recht Mitglieder zu werben einräumen.

Untersuchungen in der Bundesrepublik haben gezeigt, daß es nicht ausreicht, die Beteiligung von Arbeitnehmern an arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen lediglich formal, regelungstechnisch zu verankern. Zu unterschiedlich sind Erfahrungen mit solcher Beteiligung, infrastrukturelle Voraussetzungen und Fähigkeiten, strategische Konzepte in politische Einzelschritte umzusetzen, zwischen Unternehmens- und Beschäftigtenvertretern, als daß es den Gewerkschaften gleichsam 'aus dem Stand' gelingen könnte, effektive Beteiligungsstrukturen zu entwickeln. (Bosch, Seifert, Spies 1984)

Arbeiten in Großbritannien haben ähnliche Ergebnisse zutage gefördert. In London wurde deshalb eine gewerkschaftliche Beratungsstelle (Trade Union Ressource Unit) installiert, die im Förderfall Belegschaften und shop stewards, wie auch beteiligte Gewerkschaften, berät, um damit zumindest ansatzweise 'Waffengleichheit' zwischen den Beteiligten zu erzielen.

Über die Vorbereitung und Aushandlung des Unternehmensplans hinaus sind programmbegleitende Beteiligungsformen als zweiter Einflußbereich vorgesehen. Management und Belegschaften stellen zu gleichen Teilen ein "Management Committee", das um jeweils einen Vertreter des GLEB und der zuständigen Gewerkschaften ergänzt, vierteljährlich überprüft, ob die ausgehandelten Auflagen erfüllt wurden.

Shop stewards und Gewerkschaften sind somit unmittelbar in die Steuerung des Vorhabens und dessen Erfolgskontrolle einbezogen und können Arbeitnehmerinteressen in diesem Prozeß zur Geltung bringen. Die Kommunalverwaltung – in diesem Fall GLEB – erweitert damit nicht nur die Durchsetzungschancen für Arbeitnehmerinteressen und bildet, wie kritisch angemerkt werden könnte, lediglich einseitige Koalitionen mit einer beteiligten Gruppe. Durch gezielte Arbeitnehmerbeteiligung verbreitert sie vielmehr ihre Informationsgrundlage über innerbetriebliche Entwicklungen, kann den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen durch die Nutzung zusätzlicher Kontrollkapazität besser abschätzen und steigert damit letztlich ihre eigenen Erfolgschancen.

Bei GLEB wurde intern eine eigenständige Abteilung (Structural Investment Di-

vision) damit beauftragt, für die praktische Umsetzung der angestrebten Ausweitung von Beteiligungsrechten für Beschäftigte zu sorgen. Diese Abteilung zwingt die operativen Abteilungen dazu, ihre Fachpolitiken unter Mitwirkungsgesichtspunkten laufend zu überprüfen und wo nötig entsprechend zu korrigieren. GLEB-initiierte Weiterbildungsmaßnahmen, anfangs weitgehend auf 'technische', instrumentelle Qualifikationen konzentriert, haben sich in dieser Konstellation schrittweise für 'politische' und soziale Inhalte geöffnet.

In London wird lokal ein Prinzip erprobt, das nach Vorstellungen von Labour Party und TUC auch auf gesamtstaatlicher Ebene Geltung bekommen soll. Die Instrumente staatlicher Politik sollen für Verhandlungsprozesse geöffnet werden, Arbeitnehmerbeteiligung auch in bislang weitgehend für Unternehmens- und Staatshandeln reservierten Feldern wie der Wirtschafts-, Struktur- und Regionalpolitik verankert und gesamtgesellschaftliche Planung mit industrieller Demokratie verknüpft werden (Labour-TUC 1982, S. 22).

### 3.4 Förderung sozial nützlicher Technologien

GLEB befaßt sich mit "Technologie-Fragen" in zweifacher Weise: als Produktionstechnologie in Förderprojekten sowie – davon getrennt – mit den Möglichkeiten, die technische Lösungen bieten, um soziale Bedürfnisse von Bürgern zu befriedigen.

In bezug auf den ersten Teilespekt widmet sich GLEB bei der Überprüfung der Förderungswürdigkeit eines betrieblichen Vorhabens auch der Frage, wie die Arbeits-, Lohn- und Qualifikationsbedingungen der Beschäftigten aber auch Umweltbedingungen durch den Einsatz neuer Produktionstechniken vermutlich verändert werden. Wo Alternativen zur Verfügung stehen, drängt GLEB auf den Einsatz von Techniken, die ressourcen- und umweltschonend, unter arbeitssicherheitlichen Gesichtspunkten akzeptabel sind und darüberhinaus Chancen bieten, tayloristische Konzepte der Arbeitsteilung zu überwinden. Eine enge Zusammenarbeit mit ingenieurwissenschaftlichen Fachbereichen an Universitäten und technischen Hochschulen zum schnelleren Transfer des dort angesammelten Wissens ist angestrebt, die allerdings nicht das Rationalisierungstempo beschleunigen, sondern Chancen für einen menschengerechten Einsatz von Technik eröffnen soll. Die Entwicklung von Hard- und Software sowie eines entsprechenden arbeitsorganisatorischen Designs für ein computergesteuertes Fertigungsverfahren, das die traditionelle Arbeitsteilung von Maschinenbedienern, Arbeitsvorbereitern und technischen Zeichnern an Werkzeugmaschinen aufhebt, ist Resultat einer solchen Zusammenarbeit von GLEB mit Ingenieuren der Universität Manchester (GLEB o.J.).

Zum anderen erstreckt sich die Kooperation auch auf die Produktentwicklung; hier findet sie bereits in institutionalisierter Form statt. Fünf Technologie-Netzwerke wurden ins Leben gerufen, die als "Scharnier" zwischen dem technischen Wissen der Experten und den unbefriedigten und vom Marktmechanismus nicht abgedeckten Befürfnissen von Bürgern fungieren sollen. Eines dieser lokalen Zentren befaßt sich z.B. mit dem Problem der im öffentlichen Wohnungsbau oftmals katastrophalen Wärmeisolation von Wohnungen, die zu extrem hohen Heizkostenrechnungen und Gesundheitsproblemen der Bewohner führt. Ein leicht handhabbares Gerät, das die Feuchtigkeit der Wände absorbiert, wurde als "Sofortmaßnahme" entwickelt. Mittelfristig führen die Bezirksverwaltungen Wärmeisolationsprogramme durch, für die arbeitslose Bauarbeiter eingesetzt werden. Die Hilfestellung für die Produktentwicklung in Klein- und Mittelbetrieben ohne eigene FuE-Kapazitäten ist eine andere Aufgabenstellung der Technologie-Netzwerke. Zu diesem Zweck wurde eine Informationsbank für sozial nützliche Produkte errichtet, die über GLEB von interessierten Betrieben genutzt werden kann.

#### 4. Beschäftigungspolitik in London – Ein 'Modell' für die Bundesrepublik?

Die lokalen Beschäftigungsinitiativen haben der gewerkschaftlichen und politischen Diskussion um Alternativen zur konservativen Wirtschaftspolitik in Großbritannien neue Impulse gegeben. Die gegenwärtige Regierung sieht die systematische Verletzung der Interessen von abhängig Beschäftigten (z.B. durch die Senkung von Löhnen, den Abbau von sozialen Leistungen und Schutzrechten) durch ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik als Voraussetzung für ein besseres Investitions- und Gewinnklima und einen dadurch erwarteten konjunkturellen Aufschwung. Die beschäftigungspolitisch aktiven Kommunen hingegen praktizieren einen dem diametral entgegengesetzten Politikansatz, der gezielte öffentliche Interventionen vorsieht, um die Arbeitsmarktsituation von Arbeitnehmern zu verbessern und neue Spielräume für deren betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung zu eröffnen sucht.

Dort, wo Labour-geführte Stadtverwaltungen begonnen haben, ihre Programmatik umzusetzen, wurde durch die Verankerung obligatorischer Beteiligungsverfahren betriebliches und gewerkschaftliches Handeln 'angestoßen'. Die Gewerkschaften, die der Regional- und Kommunalpolitik bis zu diesem Zeitpunkt wenig Aufmerksamkeit geschenkt hatten, sahen sich plötzlich aufgefordert, die ihnen vom GLC eingeräumten Handlungs- und Beteiligungsmöglichkeiten zu nutzen und z.B. drei Vertreter in den Vorstand (board) des Greater London Enterprise Board zu entsenden, und den Vorsitzenden zu nominieren. Örtliche Gewerkschaftsverwaltungen

wurden von Belegschaften aus Betrieben, deren ökonomische Existenz gefährdet war, gedrängt, Kontakte zu GLEB herzustellen und bei der Erarbeitung von gewerkschaftlichen Konzepten für den Förderfall behilflich zu sein. Betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen, traditionell hauptsächlich mit der Regelung von Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt, wurde das Recht eingeräumt, ihre Interessen in Verhandlungsprozesse in allen für Arbeitnehmer wichtigen unternehmenspolitischen Fragen einzubringen. Für die Kommunalpolitik hat die daraus resultierende Steigerung des gewerkschaftlichen Aktivitätsniveaus ein zusätzliches Kontrollpotential erschlossen. Die Kontrolle von Beschäftigungsauflagen, bislang eines der Kernprobleme öffentlicher Wirtschaftsförderung, wird durch die Nutzung des Arbeitnehmerinteresses an einem hohen Beschäftigungsstand erleichtert und der Wirkungsgrad von Kommunalpolitik erhöht.

Es dürfte für eine längerfristige beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik weiterhin bedeutsam sein, daß die Bewertungskriterien für die Förderungswürdigkeit betrieblicher Projekte die Grenzen des lediglich betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsbegriffs überschreiten und die gesamtwirtschaftlichen Kosten und Ertäge aktiver Beschäftigungspolitik zu erfassen suchen. Mit der Einrichtung der Abteilung für Technologiefragen stellt GLEB außerdem unter Beweis, daß die Debatte um eine die Bedürfnisse von Beschäftigten und Konsumenten berücksichtigende (also stärker 'gebrauchswertorientierte') Produktion durchaus auch auf kommunaler Ebene vorangetrieben werden kann.

Kommunalpolitik wird in diesem Zusammenhang zum Test- und Mobilisierungsfeld für alternative Wirtschaftspolitik. Wenn derartige Ansätze jedoch über bloßen 'Symbolcharakter' hinausreichen wollen, müssen sie in eine beschäftigungsorientierte Globalpolitik einmünden. In diesem Zusammenhang sind eine Reihe von Schwachstellen der von GLEB bislang praktizierten Politik erkennbar:

- Das Problem des Kapitalmangels in Betrieben, verursacht durch die fehlende Bereitschaft der Banken Risikokapital bereitzustellen, ist sicherlich langfristig nicht durch die Gründung einer kommunalen Bank - wie in London erwogen -, sondern nur durch eine zentralstaatliche Fiskal- und Geldpolitik zu lösen, die das Zinsgefälle zwischen Anlagen auf Finanz- und Gütermärkten dauerhaft verringert.
- Die Größenordnung des GLEB-Budgets beschränkt seine Wirkung vor allem auf Klein- und Mittelbetriebe. Groß- und insbesondere multinationale Unternehmen verfügen über gesicherte Wege der Unternehmensfinanzierung und sind kaum über die Instrumentarien des GLEB zu beeinflussen. FORD beabsichtigt z.B.

zum Jahresende 1985 die Schließung einer Motorenegießerei mit 2.000 Beschäftigten und würde damit schlagartig ein Beschäftigungspotential von etwa einem Drittel des durch GLEB bislang mobilisierten vernichten.

- Die interne divisionale Struktur trägt der Eigenständigkeit und Bedeutung des jeweiligen Problemfelds Rechnung (z.B. Technologie, sektorale Investitionen, Flächenpolitik, Beteiligungsverfahren), stärkt aber gleichfalls die Autonomie der Abteilungen. Dies hat zu Kollisionen und Reibungsverlusten zwischen Divisionen geführt. Beispielsweise war die Abteilung für sektorale Investition bestrebt, betriebsübergreifende Branchenpakete zu schnüren, was dadurch erschwert wurde, daß die Technologieabteilung 'alternative Produktionstechnologien' implementiert sehen wollte, was von der Sektorplanung als 'Überfrachtung' des Konzepts gewertet wurde. In einer GLEB-internen Schwachstellenanalyse werden diese Spannungen jedoch als fruchtbar und hilfreich für gegenseitige Abstimmungsprozesse gewertet und eine Intensivierung der divisionsübergreifenden gemeinsamen Planungsarbeit bereits in der Frühphase von Projekten vorgeschlagen.

Die Regierung hat bereits signalisiert, welche Bedeutung sie beschäftigungsorientierten kommunalpolitischen Ansätzen beimißt. Sie (vor allem Umwelt- und Stadtentwicklungsminister P. Jankin) betreibt die Abschaffung der kommunalen Selbstverwaltung der sechs Ballungszentren Großbritanniens, der Metropolitan Councils, bis 1986. Ihre Aufgaben sollen von Bezirksverwaltungen erledigt werden. Aufgrund der durch die kommunalen Initiativen selbst und die konervative Reaktion ausgelösten öffentlichen Diskussion und der Impulse für die englische Arbeiterbewegung ist jedoch nicht auszuschließen, daß der vorhersehbare parlamentarische Erfolg M. Thatchers sich langfristig als Pyrrhussieg erweisen wird.

Um diese Ansätze interventionistischer und beteiligungsorientierter lokaler Beschäftigungspolitik in einen anderen nationalen Rahmen übersetzen zu können, müssen m.E. vor allem vier wesentliche Fragen von Kommunalpolitikern und Gewerkschaftern geklärt werden:

1. Gibt es Übereinstimmung darüber, daß die herkömmliche kommunale Wirtschaftsförderung einer grundlegenden Revision bedarf?

Die Grundannahme, wonach nur ein 'vertrauensvolles' Verhältnis zwischen Kommunalverwaltung und heimischer Wirtschaft eine Standortbindung der ortssässigen Betriebe bzw. die Ansiedlung neuer Betriebe ermöglicht, erweist sich immer mehr als brüchig. Es hat sich vielmehr eine völlig unausgeglichene Lei-

stungsbilanz entwickelt, bei der die Kommunen materielle Leistungen erbringen, die Empfängerseite ihren regional- und beschäftigungspolitischen Verpflichtungen jedoch immer weniger nachkommt. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die Instrumente der Kommunalpolitik zur Überprüfung ihrer eigenen beschäftigungspolitischen Effizienz dringend verbessерungsbedürftig sind.

Könnte durch die Verwendung von Mitteln für herkömmliche Wirtschaftsförderung, die Mobilisierung von Fonds des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) sowie verschiedener Landes- und Bundesprogramme ein 'Feuerwehrfonds' für konkursgefährdete Betriebe auf kommunaler Ebene etabliert werden? Wäre die Förderung der Übernahme von ökonomisch bedrohten – aber überlebensfähigen – Betrieben durch die Belegschaften – wie z.Zt. im Rahmen eines Arbeitsmarktprogramms in Österreich praktiziert (Bundesministerium für soziale Verwaltung 1984, S. 40) – praktikabel? Sind kommunale Programme sektoraler Investitionspolitik in gefährdeten Branchen möglich? Wären sie geeignet, als Pilotprogramme die Durchführung der globalen sektoralen Investitionssteuerung mit Wirtschafts- und Sozialräten, wie von DGB gefordert, vorzubereiten und zu erleichtern? Können örtliche/regionale Branchenausschüsse als Vorstufe eingerichtet werden?

Die Kommunen in der Bundesrepublik verfügen mit den öffentlich-rechtlichen (kommunalen) Sparkassen, die satzungsgemäß vorrangig dem 'Wohlergehen' der heimischen Wirtschaft verpflichtet sind, über direkte Hebel, das Problem des 'capitals gap' anzugreifen. Welche Rolle können kommunale Kreditinstitute in einer lokalen beschäftigungspolitischen Strategie spielen?

2. Sind die Spielräume für die Erweiterung von Beteiligungsrechten von Arbeitnehmern und ihren Organisationen schon ausgeschöpft?

Kommunale Verwaltungen sehen sich bislang kaum in der Lage bzw. sind auch oftmals nicht besonders motiviert, den Erfolg ihrer eigenen Wirtschaftsförderungsprogramme in bezug auf Qualität und Quantität von Beschäftigung zu überprüfen. Die Interessen von Arbeitnehmern an quantitativ und qualitativ akzeptabler Beschäftigung sollten von der Kommunalpolitik gezielt genutzt werden, um die beschäftigungspolitische Wirkung ihrer eigenen Instrumente zu erhöhen. Diese 'verwaltungsorientierte' Begründung für verstärkte Arbeitnehmerbeteiligung muß um die 'arbeitnehmerorientierte' ergänzt werden, da bessere Mitwirkungsrechte letztlich die Durchsetzungschancen von Arbeitnehmerinteressen verbessern.

Regelungen dieser Art würden für die Bundesrepublik keineswegs Neuland bedeuten. Das Arbeitsförderungsgesetz sieht bei einer Reihe von Instrumenten, wie z.B. dem Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld, den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Eingliederungsbeihilfen obligatorische Beteiligungsrechte für Betriebsräte vor. Weiterhin müßten durch gewerkschaftliche Beratungsstellen die Voraussetzungen für eine weitergehende Mitwirkung von Arbeitnehmern und ihren Repräsentan-

tanten verbessert werden.

3. Wird das beschäftigungspolitische Potential der Kommunen voll genutzt? Die Kommunen spielen sowohl als Beschäftiger wie auch als Vergabeinstanz öffentlicher Aufträge eine erhebliche regionalwirtschaftliche Rolle. Es ist durch entsprechendes kommunales Handeln sicherzustellen, daß beschäftigungspolitischer Anspruch und Verwaltungspraxis z.B. bei der Personalpolitik der Kommunen nicht miteinander kollidieren. Sind sich Stadt- und Gemeindeverwaltungen ihrer Rolle als Beschäftiger bewußt? Werden Anstrengungen unternommen, die Beschäftigungseffekte kommunaler Wirtschafts- und Haushaltspolitik zu erfassen und zu maximieren, z.B. durch Arbeits- und Ausbildungsplatzzielgrößen sowie Beschäftigungsauflagen, die arbeitsmarktpolitische Problemgruppen berücksichtigen?

4. Sind alle Ebenen der Kommunalverwaltung auf den Vorrang beschäftigungspolitischer Ziele verpflichtet?

Die Londoner Erfahrungen zeigen, daß aktive Beschäftigungspolitik oft gegen die Teilnahmslosigkeit oder sogar den offenen Widerstand von Einzelpersonen, ganzer Hierarchieebenen (z.B. der Spitzenbeamten) oder spezieller Abteilungen durchgesetzt werden muß. Klare politische Vorgaben sowie strukturelle und gegebenenfalls personelle Veränderungen sind notwendig, um diese Politik implementieren zu können. Die Einrichtung einer 'Querschnittsabteilung für Beschäftigungspolitik', die das Verwaltungshandeln auf beschäftigungspolitische Wirkungen durchleuchtet und Empfehlungen formuliert, könnte ein Schritt in die richtige Richtung sein.

#### Literaturverzeichnis

Adams, K.H., Eckey, H.-F.: Regionale Beschäftigungskrisen in der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 8/1984

Altvater, E., Hubner, K., Stanger, M.: Alternative Wirtschaftspolitik jenseits des Keynesianismus, Opladen 1983

Bassett, K.: Labour, Socialism and Local Democracy, in: Boddy, M., Fudge, C. (Hrsg.): Local Socialism?, London 1984

Bluestone, B., Harrison, B.: The Deindustrialisation of America, New York 1982

Bosch, G., Seifert, H., Spies, B.-G.: Arbeitsmarktpolitik und gewerkschaftliche Interessenvertretung, Köln 1984

CFDT Region Pas-de-Calais: Proposition pour un plan de Développement du Nord Pas-de-Calais, Lille 1982

- Coutts, K., Tarling, R., Ward, T., Wilkinson, F.: The economic consequences of Mrs. Thatcher, in: Cambridge Journal of Economics, 1981
- Department of Trade an Industry: Regional Economic Policy - Some Economic Issues, London 1983
- Hall, F.: Enterprise Zones, Fantasies and Lost Opportunities, in: Financial Times vom 22.02.1984
- Guardian vom 20.02.1985, Testing Time for Public Enterprise
- Greater London Enterprise Board: Technology Networks, London o.J.
- Kaldor, N.: The Scourge of Monetarism, Oxford 1982
- Marquand, J.: Measuring the Effects and Costs of Regional Incentives, Department of Industry, London 1980
- Mc Callum, J.D.: The Development of British Regional Policy, in: Parr, J., McLennan, D.: Regional Policy - Past Experiences and New Directions, Oxford 1979
- Rubery, J., Tarling, R., Wilkinson, F.: Government Policy and the Labour Market, The Case of the UK, Aix-en-Provence 1983
- Secretary of State for Trade and Industry: White Paper, Cmnd. 9111, Regional Industrial Development, London 1983
- Sharman, N.: Appraisal of Local Government Employment Initiatives: The Experience of the Greater London Council, in: Bekemans, L. (Hrsg.): Local Employment Initiatives, Assen (NL) 1983
- Shutt, J.: Tory Enterprise Zone and the Labour Movement, in: Capital and Class, Number 23, Summer 1984
- Spies, B.-G.: Beschäftigungs- statt Wirtschaftsförderung - Lokale Strategien zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in Großbritannien, in: WSI-Mitteilungen 10/1984
- Tomlinson, J.: The Unequal Struggle - British Socialism and the Capitalist Enterprise, London/New York 1982
- Tresperberg, U., Voosholz, U.: Unternehmenszonen: Ein neues Instrument der Stadterneuerung in Großbritannien und den USA, Bonn-Bad Godesberg 1984
- TUC-Labour Party Liaison Committee: Economic Planning and Industrial Democracy, London 1982
- Ward, M.: Labour's Capital Gains: The GLC Experience, in: Marxism Today, 12/1983

Susanne Schunter-Kleemann

Frauen als Arbeitsmarktreserve oder Gewinner der Krise? – Ein Beitrag zur  
arbeitsmarkttheoretischen Diskussion

---

1. Einleitung

In den letzten Monaten sind verschiedene Untersuchungen publiziert worden, die den Anspruch erheben, zu pauschale, undifferenzierte Betrachtungen der Arbeitsmarktsituation von Frauen korrigieren zu wollen. So werfen Autorinnen der Sozialistischen Studiengruppe (SoST) in ihrem Buch "Frauen in der BRD" die Frage auf, ob das Bild von den Frauen als "industrieller Reservearmee des Kapitals", die in den Zeiten der Hochkonjunktur angeworben und in Krisenzeiten wieder an Heim und Herd zurückgeschickt wird, noch den Tatsachen entspricht. Dieses Beschreibungsmuster sei zwar einfach und einleuchtend, werde aber in seiner Pauschalität den Tatsachen nicht gerecht.<sup>1)</sup>

Im Anschluß hieran haben Petra Friedmann und Birgit Pfau einen "Korrekturversuch an einem arbeitsmarkttheoretischen Allgemeinplatz" vorgelegt.<sup>2)</sup> Es gibt ihrer Auffassung nach eine Reihe von Arbeitsmarktdaten, "die der Opferrolle von Frauen widersprechen".<sup>3)</sup> Es sei daher notwendig, die Arbeitsmarktlage von Frauen abseits von der häufig frequentierten "Klagemauer" differenzierter zu untersuchen. Entsprechend hat ihre empirische Beweisführung zum Ziel, zu widerlegen, daß die Frauen von den Folgen der Krise in besonderem Maße betroffen seien. Sie stellen sich das Ziel, die Dimensionen weiblicher Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt genauer zu untersuchen: Insbesondere soll geprüft werden, "inwieweit Frauen tatsächlich höheren Arbeitsplatzrisiken als Männer ausgesetzt sind und wo die Ursachen der hohen Frauenarbeitslosigkeit liegen."<sup>4)</sup>

Schließlich sind weitere Wissenschaftlerinnen-Gruppen zu nennen, die in poin-

---

1) Vgl. Pust/Reichert/Wenzel u.a. (1983), S. 49

2) Vgl. Friedmann/Pfau, Frauen auf dem Arbeitsmarkt – tatsächlich die Opfer der Krise?, in: MEMO-FORUM 3/1984, S. 21 f. und dies., Frauenarbeit in der Krise – Frauenarbeit trotz Krise?, in: Leviathan 2/1985, S. 155

3) Ebenda

4) Ebenda

tierter Kritik an gewerkschaftlichen Positionen infragestellen, daß Frauen einen den wechselnden Kapitalinteressen besonders ausgelieferten Teil der industriellen Reservearmee darstellen.<sup>1)</sup>

Die folgende Erörterung der Arbeitsmarktsituation von Frauen zielt in zwei Richtungen:

Einerseits soll der Erklärungswert und die theoretische Reichweite der These der industriellen Reservearmee für die besondere, benachteiligte Situation der erwerbstätigen Frauen erörtert und geprüft werden, ob dieses theoretische Konzept tatsächlich verworfen werden kann. In diesem Zusammenhang sollen zweitens die von den verschiedenen Autorinnen-Gruppen angeführten neuen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt daraufhin überprüft werden, ob sie – anstatt die Theorie der Reservearmee zu widerlegen – nicht gerade eine Bestätigung für diese Theorie darstellen.

## 2. Der theoretische Gehalt der Kategorie der "industriellen Reserve"

Der Begriff der "industriellen Reservearmee" wurde bekanntlich im Zusammenhang mit der Darstellung des Gesetzes der kapitalistischen Akkumulation entwickelt. Marx geht davon aus, daß die mit dem Fortschreiten der kapitalistischen Produktion notwendig verbundene Steigerung der organischen Zusammensetzung des Kapitals zu einer verhältnismäßigen Abnahme des variablen, für den Ankauf der Arbeitskraft bestimmten, Kapitalteils führen müsse. Die kapitalistische Produktion breite sich zwar immer mehr aus und damit wachse auch über längere Perioden betrachtet die Nachfrage nach Arbeitskräften, sie wachse aber in einer "beständig abnehmenden Proportion".

Die Vervollkommenung der Maschinen- bewirke Überflüssigmachung von Menschenarbeit. Mit der durch sie selbst produzierten Akkumulation des Kapitals produziere die Arbeiterbevölkerung in wachsendem Umfang die Mittel ihrer eigenen Überzähligmachung. Insofern sei Arbeitslosigkeit Bestandteil und unverwechselbare Struktur kapitalistischer Ökonomie.

Marx prognostizierte also eine Entwicklung, mit der sich die empirisch gegebene Tatsache einer relativen, d.h. die mittleren Verwertungsbedürfnisse des Kapitals übersteigenden Überschußbevölkerung von Arbeitskräften erklärt, die sich in Krisenzeiten in hohen Arbeitslosenzahlen ausdrückt, die in Zeiten

---

1) Vgl. Dietzinger/Eckart u.a. (1982), S. 235 f. sowie Guttstadt/Hentschel u.a. (1982), S. 282

der Hochkonjunktur fast versickert, die aber stets nachweisbar sei. "Die ganze Bewegungsform der modernen Industrie erwächst also aus der beständigen Verwandlung eines Teils der Arbeiterbevölkerung in unbeschäftigte oder halbbeschäftigte Hände."<sup>1)</sup>

Marx unterscheidet drei verschiedene Kategorien der relativen Überbevölkerung oder industriellen Reserve: die flüssige, die latente oder die stockende.<sup>2)</sup>

- a) Die Überbevölkerung existiere in fließender Form in den Zentren der Industrie, wo die Arbeiter bald repellierte, bald in größerem Umfang wieder attrahiert werden, so daß im großen und ganzen die Zahl der Beschäftigten zunimmt, wenn auch in stets abnehmenden Verhältnis zur Produktionsleiter.
- b) Der langfristig andauernde Abfluß eines Teils der Landbevölkerung in die Städte setze auf dem Lande eine fortwährende latente Überbevölkerung voraus.
- c) Schließlich sei als dritte Kategorie der relativen Überbevölkerung die stockende Form zu nennen. Sie gehöre zum Teil der aktiven Arbeiterarmee, sei aber durch unregelmäßige Beschäftigung charakterisiert. Sie biete dem Kapital einen unerschöpflichen Behälter disponibler Arbeitskraft. Ihre Lebenslage sinke unter das durchschnittliche Normalniveau der arbeitenden Klasse und gerade das mache sie zur breiten Grundlage eigener Exploitationszweige des Kapitals.<sup>3)</sup>

In der kapitalistischen Produktion erfülle die Existenz der industriellen Reservearmee zwei Funktionen: Erstens stelle sie das für wechselnde Verwertungsbedürfnisse "stets bereite exploitable Menschenmaterial" zur Verfügung, das, je nach dem Stand der Konjunktur, entweder beschäftigt oder auf die Straße geworfen werden kann.<sup>4)</sup> Die Bewegung der industriellen Reserve diene den Unternehmen dazu, ihren Personalbestand aufzufüllen, ihre Beschäftigtenstruktur qualitativ umzuschichten bzw. quantitativ zu vermindern.

Daneben wirke die industrielle Reserve als ein Lohnregulator.<sup>5)</sup> "Sie drückt

1) MEW 23, S. 662

2) Vgl. ebenda, S. 670

3) Vgl. ebenda, S. 671

4) Vgl. ebenda, S. 664

5) Vgl. Rosdolsky (1968), S. 351

während der Perioden der Stagnation auf die aktive Arbeiterarmee und hält ihre Ansprüche im Zaum."<sup>1)</sup> In diesem Sinne seien die allgemeinen Bewegungen des Arbeitslohns reguliert durch die Expansion und Kontraktion der industriellen Reservearmee, welche dem Periodenwechsel des industriellen Zyklus entsprechen.

Bei der Formulierung dieses für die kapitalistische Produktionsweise 'eigen-tümlichen Populationsgesetzes' unterstreicht Marx, daß vielfältige Faktoren die Wirkungen der industriellen Reservearmee modifizieren können.<sup>2)</sup> Er geht aber aus methodologischen Gründen im ersten Band des "Kapitals" auf diese Faktoren nicht ein.<sup>3)</sup>

Bezogen auf unsere Fragestellung ist festzuhalten, daß Marx von geschlechts-spezifischen Differenzierungen der "Reserve für späteren Gebrauch" abgesehen hat. Frauen - sofern sie halb, geringfügig, unstetig oder gar nicht beschäftigt sind - wären jedoch zweifellos allen drei Kategorien der industriellen Reserve zuzuordnen. Schließlich wäre zu folgern, daß nicht Frauen allein die industrielle Reserve stellen, wie es in einigen mißverständlichen Formulie-rungen bei den oben genannten Autorinnen anklingt, sondern daß sie neben ar-beitslosen oder unterbeschäftigte Männer, Ausländern, Behinderten, Jugend-lichen u.a. nur einen Bestandteil des disponiblen Arbeitskräfтерeservoirs darstellen. Zu unterstreichen ist weiterhin, daß der Begriff der industriellen Reserve sich weder mit Arbeitslosigkeit noch mit der "stillen Reserve" deckt, sondern daß auch die verschiedenen aktuellen Muster der Unterbeschäftigung, wie Kurzarbeit, Teilzeitarbeit, Saisonarbeit, Gelegenheitsarbeit, Heimarbeit, ABM-Beschäftigungen u.a. als Erscheinungsformen der disponiblen Arbeitskräf-tereserve zu begreifen wären.

### 3. Verflachung des Begriffs der "industriellen Reserve" auf ein Verhältnis der Geschlechterkonkurrenz

Untersuchen wir genauer, mit welcher Begründung die These der Frauen als Teil der industriellen Reserve abgelehnt wird, so stoßen wir bei den genannten Forscherinnen auf eine verkürzte Rezeption des Reservebegriffs, der auf ein Verhältnis der Geschlechterkonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt umgedeutet wird.

1) MEW 23, S. 668

2) Zu den historischen Faktoren, die die nachteiligen Wirkungen der indu-striellen Reserve auf die Lohngestaltung teilweise abschwächen können, gehöre die Gewerkschaften, der Ausbau des Sozialstaates u.a.

3) Vgl. MEW 23, S. 674

Nach Pust/Reichert u.a. "würde die Formel von der industriellen Reservearmee nahelegen, daß Frauen in den siebziger Jahren verhältnismäßig stärker vom Arbeitsmarkt verdrängt werden als Männer". Dies sei aber nicht der Fall. Bezogen auf alle Beschäftigungsbereiche verzeichneten wir einen Zuwachs bei den Frauenarbeitsplätzen gegenüber einem Abbau bei den Männerarbeitsplätzen.<sup>1)</sup>

Noch eigenwilliger ist die Interpretation des Reservebegriffs bei Friedmann und Pfau, die in feministischer Mißdeutung "Männer" zu aktiven "Verdrängern" von Frauen stilisieren.<sup>2)</sup>

Der oben diskutierte allgemeine Druck, der durch das Anwachsen der Reservearmee auf Lohnniveau und Ansprüche der Erwerbsbevölkerung ausgeht, wird im Verständnis von Friedmann/Pfau verkürzt auf einen Mechanismus, demzufolge Frauen ihre Arbeitsplätze zugunsten von Männern räumen müssen. "Die Reservearmee-Theorie enthält die Annahme, daß Frauen in Krisenzeiten ihre Arbeitsplätze zugunsten arbeitsloser Männer räumen, also eine Verdrängung von 'schlechten' durch 'bessere' Arbeitskräfte stattfindet. Die Existenz eines solchen Verdrängungsmechanismus aber würde voraussetzen, daß es eine Konkurrenz zwischen den Geschlechtern um dieselben Arbeitsplätze gibt."<sup>3)</sup>

Prüft man, mit welchem theoretischen Ansatz die zitierten Autorinnen meinen, präzisere Aufklärung über die Arbeitsmarktsituation zu erhalten, so ist festzustellen, daß das Erklärungsmuster der auf geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung basierenden Arbeitsmarktsegmentation von allen Autorinnen-Gruppen als dem der Arbeitsmarktreserve theoretisch überlegenes Konzept vor gestellt wird.<sup>4)</sup> Es trage der Situation Rechnung, daß der Arbeitsmarkt weniger durch Konkurrenz von Frauen und Männern in bezug auf dieselben Arbeitsplätze als durch die Herausbildung getrennter Arbeitsmärkte charakterisiert sei.

Meines Erachtens bewirkt die von den Forscherinnen vorgenommene Verflachung des Begriffs der "industriellen Reserve" auf einen Verdrängungsvorgang von Frauen durch Männer beim Kampf um knappe Arbeitsplätze, auch eine falsche, die grundlegenden ökonomischen Konstellationen und Kräfteverhältnisse ver kennende Deutung der These der Strukturierung von Arbeitsmärkten. Es wird in

1) Pust/Reichert (1983), S. 51

2) Vgl. Friedmann/Pfau (1985), S. 156; dies. (1984), S. 22

3) Pust/Reichert (1983), S. 51

4) Vgl. Dietzinger/Eckart (1982), S. 235

einem falschen Umkehrschluß davon ausgegangen, daß die Herausbildung eines gesonderten Frauenarbeitsmarktes generell zu einer Außerkraftsetzung von Konkurrenzmechanismen zwischen männlichen und weiblichen Beschäftigten führe.<sup>1)</sup> Insofern finden wir m.E. bei allen Autorinnen anstelle einer komplexen Deutung des Arbeitsmarktgeschehens eine verkürzte Sichtweise, die Fragen der Allokation von Arbeitskräften vorrangig unter Aspekten der Segregation aufgrund des Geschlechts diskutiert, während die zum Teil gegenläufig wirkenden betrieblichen Strukturierungsprozesse, die an Qualifikation und Einkommensdifferenzen, den Berufsstatus oder ethnischen Gegensätzen anknüpfen und einen integralen Bestandteil der betrieblichen Herrschaftssicherung darstellen, letztlich nicht in die Analyse einbezogen werden.

So weisen Friedmann/Pfau in Auseinandersetzung mit vom von Lappe (1981) vertretenen Segmentationsansatz zwar richtig darauf hin, daß qualifizierte Frauen, v.a. in Angestelltenberufen, keineswegs nur dem sekundären Arbeitsmarktsegment zuzuordnen seien. Frauen seien in allen drei Teilarbeitsmärkten: dem betriebszentrierten, dem berufsfachlichen und dem sekundären Teilarbeitsmarkt beschäftigt. Die Trennungslinie zwischen Männer- und Frauenarbeit verlaufe offensichtlich quer zu den von der Segmentationstheorie angenommenen Teilarbeitsmärkten. Allerdings sei zu unterstreichen, daß Frauen und Männer innerhalb eines Segments nicht miteinander konkurrieren.<sup>2)</sup> Ganz offensichtlich wird hier der Begriff der "Konkurrenz" entökonomisiert und wiederum auf ein Verhältnis der Geschlechterkonkurrenz um dieselben Arbeitsplätze verkürzt. Die Tatsache der Fortexistenz der Lohnkonkurrenz, eines der zentralen Hierarchisierungsmechanismen der kapitalistischen Arbeitsorganisation wird wiederum aus der Gesamtsituation der Strukturierung des betrieblichen Arbeitsmarktes ausgeblendet.<sup>3)</sup> Demgegenüber ist zu unterstreichen, daß die historische Herausbildung eines geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktes das Wirken von Konkurrenzmechanismen keineswegs aufhebt.

Vielmehr ist davon auszugehen, daß unternehmerische Strategien der Personalrekrutierung und der Arbeitsorganisation in vielfältiger Weise an gesellschaftlich verbreiteten Diskriminierungen anknüpfen, um eine interne Differenzierung der Belegschaft zu erreichen.<sup>4)</sup> Betriebliche Personalpolitik

1) Vgl. Friedmann/Pfau (1985), S. 156 und S. 166

2) Vgl. ebenda, S. 158 und S. 166

3) Vgl. Pfriem (1979), S. 211 und S. 227

4) Vgl. Peikert (1977), S. 79 f.

steht dabei immer unter der Prämisse, konjunkturreagible und wenig attraktive Arbeitsplätze an solche Beschäftigtengruppen zu vergeben, deren Konfliktfähigkeit und Solidarisierungspotential gering und deren Mobilität beschränkt ist. Eine dieser Gruppen sind erwerbstätige Frauen. Jedoch können sich die durch unternehmerische Selektionsstrategien (nach Qualifikation, Alter, Beruf, Rasse, Geschlecht u.a.) ergebenden Spaltungslinien in vielfältiger Weise überschneiden. Ob der Segmentierung zwischen primärem und sekundärem Teilarbeitsmarkt, dem Gegensatz zwischen Frauen und Männern oder anderen Kriterien jeweils größeres Gewicht zukommt, lässt sich nur durch eine Analyse der konkreten Situation ermitteln.<sup>1)</sup>

Die konkrete Gestaltung betrieblicher Steuerungssysteme von Allokation, Gratifikation und Qualifikation hätte also die Funktion, zur Schaffung interner Arbeitsmärkte, in einer vielfach abgestuften und gebrochenen Hierarchie, beizutragen. Das strategische Handeln des Unternehmens zielt nicht allein auf die geschlechtsspezifische Arbeitsmarktpaltung, sondern auf die Herausbildung möglichst vieler, konkurrierender Gruppen in der Belegschaft, um die Gegenwehr potentiell zu schwächen.

Dies wird im Ansatz von Friedmann/Pfau auch gesehen. Und insofern zielen ihre Vorschläge für die empirische Forschung auf eine weitere Differenzierung der Segmentationskriterien ab, die in ihrer unterschiedlichen Wirkung auf die Arbeitsmarktlage der Frauen untersucht werden sollen.<sup>2)</sup>

Hinsichtlich der Streitfrage, ob sich die Segmentation eines besonderen Frauenarbeitsmarktes empirisch nachweisen lässt, erhalten wir letztlich auch von ihnen trotz Einführung zusätzlicher Variablen (Branche, Berufsstatus u.a.) keinen eindeutigen Aufschluß. M.E. bleibt ihre eigene Argumentation hinsichtlich dieser Frage zutiefst widersprüchlich. Wird einerseits gesagt, "die Existenz eines abgegrenzten Frauenarbeitsmarktes mit höheren Arbeitsmarktrisiken zu begründen, gelingt u.E. nicht"<sup>3)</sup>, so wird andererseits bei der Diskussion der höheren Frauenarbeitslosigkeit gerade die Teilung des Arbeitsmarktes nach Geschlechterkriterien behauptet. "Hat sich bei der Arbeitsplatzentwicklung die Geschlechterverteilung des Arbeitsmarktes einerseits als Schutz vor Verdrängung erwiesen, zeigt sich hier die Kehrseite: Den zusätzlich auf den Arbeitsmarkt kommenden Frauen sind die Männerarbeitsplätze

---

1) Vgl. Pfriem (1979), S. 213

2) Vgl. Friedmann/Pfau (1985), S. 167

3) dies. (1984), S. 23

nicht zugänglich, sie sind allein auf den Frauenarbeitsmarkt angewiesen.<sup>1)</sup> Die immanente Widersprüchlichkeit in der Frage der Segregation eines besonderen Frauenarbeitsmarktes durchzieht m.E. die Gesamtanlage ihrer Analyse. Soll die empirische Beweisführung die Tatsache besonderer Beschäftigungsrisiken für Frauen widerlegen, so münden ihre Therapievorschläge in eine Quotierungsstrategie zugunsten der Frauen ein, die dann, wenn die Frauen gar keine höheren Arbeitsmarktrisiken tragen, letztlich unbegründet blieben.

Abschließend wäre die These aufzustellen, daß die von den genannten Autorinnen behauptete Unbrauchbarkeit des Reserve-Theorems und seine faktische Ersetzung durch Konzeptionen der Segregation eines besonderen Frauenarbeitsmarktes eine Verengung statt eine Erweiterung des Realitätsgehaltes der Arbeitsmarkttheorie bewirkt. Vielmehr kommt es darauf an, zu sehen, daß die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung der besondere gesellschaftliche Funktions- und Herrschaftsmechanismus ist, der das Wirksamwerden der Frauen als Teil der industriellen Reserve vermittelt und stets von neuem reproduziert. Insofern ist die gesellschaftliche Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern der kapitalistischen Produktion direkt funktional. Zum einen kann der männliche Arbeitnehmer nur auf Grundlage der Zuständigkeit der Frau für die häusliche Reproduktion seine volle Arbeitskraft verkaufen. Zum anderen ist die Fixierung der Frau auf den privaten Reproduktionsbereich die Voraussetzung ihrer Proletarisierung auf Widerruf, d.h. ihrer Indienstnahme als billige und disponible Reservearmee. Das aufgrund gesellschaftlich-kultureller Rollenzuweisungen bei vielen Frauen zu beobachtende zeitlich begrenzte bzw. diskontinuierliche Erwerbsverhalten bedingt nicht nur die unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten und schon allein deswegen ihren Reservestatus, sondern beeinflußt auch die geschlechtsspezifischen Durchschnittsverdienste: durch die Tatsache und den Zeitpunkt des Erwerbsverzichts werden Frauen sowohl durch das in der Entlohnung praktizierte Senioritätsprinzip als auch durch Mechanismen des beruflichen Aufstiegs benachteiligt.<sup>2)</sup> Unter diesen Gesichtspunkten halte ich es für notwendig und fruchtbar, Überlegungen über die geschlechtsspezifische Teilung des Arbeitsmarktes in die aktuelle Analyse kapitalistischer Arbeitsmarktbeziehungen zu integrieren, um Fragen, wie die nach den Ursachen für die Entstehung und Dauerhaftigkeit von Strukturierungen des Arbeitsmarktes zu bearbeiten, die sich für die Marxsche Politische Ökonomie aufgrund des Entwicklungsstandes der kapitalistischen Produktionsorganisation am Ende des letzten Jahrhunderts noch gar nicht

1) Ebenda, S. 28

2) Vgl. Kurz-Scherf/Stahn-Willig (1981), S. 214

stellten.<sup>1)</sup>

Angesichts der Vielfalt der konkret-nachweisbaren Segmentierungen der Arbeitsmarktbeziehungen hieße es allerdings zu einer schiefen und verengten Perspektive zu kommen, wenn man nun alle Phänomene der Strukturierung von Arbeitsmärkten ausschließlich aus dem Blickwinkel der Geschlechterkonkurrenz oder durch die Brille des "weiblichen Lebenszusammenhangs" deutet.<sup>2)</sup> Zwar sieht es auf den ersten Blick so aus, als ob Friedmann/Pfau sich von einer solchen verengten Konzeption distanzieren wollten<sup>3)</sup>, doch zeigt eine genauere Prüfung, daß als implizite Vorannahme in ihre Untersuchung die These von der Dominanz der Segregation des Arbeitsmarktes nach geschlechtlichen Kriterien eingeht.<sup>4)</sup>

#### **4. Kritik des methodischen Ansatzes von Friedmann/Pfau**

Im folgenden sollen einige problematische Aussagen im empirischen Teil von Friedmann/Pfau erörtert werden.

Kennzeichnend für ihren methodischen Ansatz ist, daß sie ihre These, daß Frauen nicht als Opfer der Krise zu betrachten seien, durchgängig mit statistisch quantifizierenden Verfahren zu belegen versuchen. M.E. kommt das in einigen Punkten schiefes Bild der Lage der Frauen am Arbeitsmarkt dadurch zu stande, daß sie ihre Argumentation methodenunkritisch auf die Auswertung von Strukturdaten der Beschäftigungsstatistik stützen, die bekanntermaßen nur eine Teilstatistik des Arbeitsmarktes darstellt.

Das Datenmaterial dieser Statistik bezieht sich nur auf sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte) und damit auf 80 % der Erwerbstägigen.<sup>5)</sup> Von vornherein werden so große Gruppen am Arbeitsmarkt (Selbständige, mithelfende Familienangehörige, Beamte und nicht sozialversicherungspflichtige beschäftigte Arbeitnehmer) aus der Gesamtanalyse der Entwicklung am Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Da bekanntlich weibliche Beschäftigte in einigen dieser Gruppen (Beamte, Selbständige) unterrepräsentiert, in anderen Gruppen (mithelfende Familienangehörige, nicht versicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer) überrepräsentiert sind, ergibt sich allein

---

1) Vgl. Pfriem (1979), S. 191

2) Hier liegt m.E. auch ein verengter Ansatz bei Dietzinger u.a. (1982) vor.

3) Vgl. Friedmann/Pfau (1984), S. 23 und S. 28; dies. (1985), S. 167

4) Vgl. dies. (1984), S. 28 und (1985), S. 175

5) Vgl. Herberger/Becker (1983), S. 298

schon aus diesem methodischen Zugriff die Gefahr einer Verzerrung der Ergebnisse, wenn die amtlichen Strukturdaten nicht äußerst vorsichtig interpretiert werden.

Der methodische Fehler wird verschärft, wenn die in der Literatur vielfach diskutierten Probleme der Untererfassung der Arbeitslosigkeit<sup>1)</sup>, vor allem der Unterzeichnung der Frauenarbeitslosigkeit, durch die amtliche Arbeitslosenstatistik nicht berücksichtigt und problembewußt in die Interpretation der Daten der Arbeitsmarktentwicklung integriert werden.

## 5. Arbeitsplatzvernichtung in der Krise - Wer ist betroffen?

### 5.1 Sekundärsektor

Friedmann/Pfau setzen sich eingangs mit der gängigen Behauptung auseinander, daß Frauen auf besonders instabilen, konjunkturreagiblen Arbeitsplätzen arbeiteten. Sie legen dar, daß die These der generell höheren Konjunkturanfälligkeit der Frauenarbeitsplätze nicht zu halten ist. Diese habe ausschließlich für die Arbeitsplätze von Arbeiterinnen in Verarbeitenden Branchen Geltung: dies seien allerdings nur etwa 18 % aller erwerbstätigen Frauen.<sup>2)</sup>

Tatsächlich zeigen Untersuchungen dieser Branchen, daß im Zeitraum 1976 bis 1980 die Beschäftigungsverluste im Sekundären Sektor erheblich waren. Insgesamt gingen 813.000 Arbeitsplätze verloren. Frauen waren bezogen auf ihren Beschäftigungsanteil überproportional betroffen. Einem Rückgang von 8 % oder 263.000 Frauenarbeitsplätzen stand bei den Männern ein Rückgang um nur 6 %, in absoluten Zahlen 550.000 Männerarbeitsplätzen, gegenüber.<sup>3)</sup>

Der Verlust von Frauenarbeitsplätzen bezog sich ausschließlich auf die gewerblichen Berufe der Verarbeitenden Branchen, weniger auf Angestelltentätigkeiten. Kaufmännische und Dienstleistungsberufe im Produzierenden Sektor wurden umgekehrt noch weiter ausgebaut, eine Tendenz, von der Frauen profitierten. Aufgrund dieser Entwicklung konnten noch größere Verluste an Frauenarbeitsplätzen in diesen Branchen verhindert werden. Die geschlechtsspezifische Benachteiligung kommt v.a. dadurch zustande, daß Unternehmen dieser Branchen interessiert sind, in Krisenzeiten ihren Stamm von Facharbeitern durchzuhalten - und das sind bekanntlich überwiegend Männer.<sup>4)</sup>

1) Vgl. Bäcker/Bispinck u.a. (1980), S. 108

2) Vgl. Friedmann/Pfau (1984), S. 25; dies. (1985), S. 170

3) Vgl. IFO (1983), S. 18

4) Vgl. ebenda, S. 19

## 5.2 Primärsektor

Über das von Friedmann/Pfau angeführte hinausgehend, wäre zu unterstreichen, daß ein ähnlich negatives Bild für die Frauenbeschäftigung im Primärsektor (Landwirtschaft) festzustellen ist. Frauen waren vom Beschäftigungsrückgang in den 70er Jahren in erheblich höherem Maße betroffen als Männer. In Zeitraum 1976 – 1980 waren 243.000 oder 23 % weniger Frauen beschäftigt als in der Periode 1971 – 1975, bei den Männern fielen die Arbeitsplatzverluste in der Land- und Forstwirtschaft mit dem Rückgang von 177.000 (13 %) deutlich geringer aus.<sup>1)</sup> Der Begriff der industriellen Reserve hätte also nicht nur für den Bereich des industriellen Kapitals – legt man den oben entwickelten Begriff zugrunde –, sondern auch für die Analyse der Beschäftigungsentwicklung in der Landwirtschaft durchaus noch eine reelle Grundlage.<sup>2)</sup>

Tabelle 1: Frauenerwerbstätigkeit nach Wirtschaftsabteilungen

	1974			1983		
	in 1000	in % <sup>1)</sup>	in % <sup>2)</sup>	in 1000	in % <sup>1)</sup>	in % <sup>2)</sup>
Land/Forstwirtschaft	946	9,6	52,7	744	7,3	49,9
Produzierendes Gewerbe	3149	31,8	24,8	2600	25,7	28,3
Handel	1771	17,9	55,0	1809	17,9	57,4
Verkehr/Nachrichten	292	3,0	19,0	315	3,1	21,7
Kreditinstitute	382	3,9	49,6	427	4,2	47,5
Dienstleistungen <sup>3)</sup>	2646	26,7	62,2	3325	32,8	62,0
Gebietskörperschaften/ Sozialversicherungen	639	6,5	26,2	905	8,9	31,5
Insgesamt	9893	100	36,8	10126	100	38,2

1) Anteil an der Frauenerwerbstätigkeit insgesamt in Prozent

2) Anteil an den Erwerbstäti gen der Wirtschaftsabteilung in Prozent

3) Einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck und Private Haushalte

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1975 und 1984, S. 149 bzw. S. 97.

Legt man entsprechende Vergleichszahlen aus den Statistischen Jahrbüchern 1975 und 1984 zugrunde und berücksichtigt man entsprechend auch die Krisenjahre 1981 – 1983, so verschärft sich die beschriebene Tendenz.

1) Vgl. ebenda, S. 18

2) Dies wird auch von Pust/Reichert verkannt; vgl. Pust/Reichert (1983), S. 53

Der Abbau der Frauenbeschäftigung im Produzierenden Gewerbe beläuft sich im Zeitraum 1974 - 1983 auf insgesamt 550.000 Arbeitsplätze, während der Rückgang der Frauenbeschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft sich in den achtziger Jahren nicht noch weiter fortsetzte.

### 5.3 Tertiärsektor

Problematisch erscheint mir schließlich die durchgängig optimistische Bewertung der Entwicklung der Frauenbeschäftigung im Tertiären Sektor, entsprechend der folgenden von Friedmann/Pfau vorgelegten Berechnung:

**Tabelle 2: Arbeitsplatzentwicklung im Handels- und Dienstleistungsbereich  
1977 bis 1983 - sozialversicherungspflichtig Beschäftigte  
(jeweils 30.6.)**

Branche	sozialver- sicherungs- pflichtig Beschäf- tigte 1977	Frauenanteil 1977	Entwicklung der Frauen- beschäfti- gung 1977-1983	Entwicklung der Männer- beschäfti- gung 1977-1983
	in 1.000	in %	in %	in %
- Handel	2.762	53	+ 3	- 3
- Verkehr/Nach- richtenüberm.	944	24	+ 15	- 1
- Kreditinst./Ver- sicherungen	711	50	+ 13	+ 9
- Dienst- leistungen	3.085	65	+ 21	+ 17
- Organisationen ohne Erwerbs- charakter/Pri- vate Haushalte	324	67	+ 18	+ 21
- Gebietskörper- schaften/Sozial- versicherungen	1.307	44	+ 8	+ 1
Insgesamt	9.133	53	+ 13	+ 4

Quelle: Stat. Bundesamt und eigene Berechnungen

Wie Tabelle 2 zeigt, beschreiben Friedmann und Pfau zwar richtig, daß Handel und Dienstleistungsbereich global betrachtet noch zugunsten der Frauenbeschäftigung ausgeweitet worden seien. Die Zahl der Frauenarbeitsplätze sei um 13 % gestiegen, die der Männer nur um 4 %. In ausnahmsweise allen Branchen seien die Frauenarbeitsplätze stärker als die der Männer ausgebaut worden. Bei den Angestellten sei ihr Arbeitsplatzbestand doppelt so stark ausgeweitet worden wie bei den Männern.<sup>1)</sup>

Ihr Resümee: "Für die überwiegende Mehrheit der Frauen im Dienstleistungsbereich trifft also die gängige These von der besonderen Krisenanfälligkeit ihrer Arbeitsplätze nicht zu. Im Gegenteil waren offensichtlich Männer die 'Opfer' der Krise."<sup>2)</sup>

Bei dieser allein auf die Zahl der Arbeitsplätze abstellenden Interpretation werden jedoch verschiedene Aspekte der Verschlechterung der Beschäftigungssituation von Frauen ausgeblendet, die sich daraus ergeben, daß Frauen im Dienstleistungsbereich in zunehmendem Maß in Teilzeitverhältnissen arbeiten und daß sich das Verhältnis von Vollzeit- zu tariflich ungeschützten Teilzeitverhältnissen in einigen Branchen des Dienstleistungssektors in hohem Maße verschoben hat.

Gerade im Dienstleistungsbereich kommt es unter dem Druck der Arbeitslosigkeit und wachsender sozialer Unsicherheit zu einer erheblichen Differenzierung der Qualität und des rechtlichen Standards der Arbeitsverhältnisse. Heute konzentrieren sich etwa 75 % aller Teilzeitbeschäftigte im Handel und Dienstleistungsbereich. Gerade aber für diese, zu 93 % den Frauen vorbehaltenen Arbeiten gilt, daß sie i.d.R. gering bewertete, wenig qualifizierte und körperlich und psychisch hoch belastende Arbeiten mit geringen Aufstiegschancen bedeuten.<sup>3)</sup>

Obwohl die statistischen Methoden der Erfassung von Teilzeitarbeitsverhältnissen unzureichend sind und die Zahlen in den verschiedenen amtlichen Statistiken stark differieren, läßt sich ein eindeutiger Trend der stetigen Zunahme von Teilzeitarbeitsverhältnissen feststellen.

Im Frühjahr 1982 wurde die Zahl der beschäftigten Teilzeitarbeitskräfte insgesamt mit 2,9 Mio. im Mikrozensus angegeben, die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigte betrug zum gleichen Zeitpunkt

---

1) Vgl. Friedmann/Pfau (1985), S. 172

2) Ebenda, S. 173

3) Vgl. HBV (1982), S. 28

1,76 Mio.<sup>1)</sup> Erheblich höhere Werte bei den geringfügig beschäftigten Frauen liefert die Statistik der abhängig Erwerbstätigen nach Wochenarbeitsklassen. Hier werden für 1983 bereits 1,645 Mio. weibliche Beschäftigte mit Arbeitsverhältnissen unter 20 Stunden angegeben, die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigte liegt dagegen niedriger (bei 1,3 Mio.).<sup>2)</sup>

Aussagekräftiger als die Feststellung eines absoluten Zuwachses an Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich zugunsten der Frauen sind daher die strukturellen Verschiebungen und Umschichtungen der Frauenarbeit und insbesondere die erhebliche Zunahme der von der Beitragspflicht (hier zur Arbeitslosenversicherung) ausgenommenen Beschäftigungsverhältnisse bis zu 20 Stunden.

**Tabelle 3: Weiblich abhängig Erwerbstätige nach Wochenarbeitsklassen  
(1972 – 1983) in 1.000**

Wochenstunden	1972	1974	1976	1978	1980	1981	1983
bis 20 in %	892 11,1	960 11,7	1122 13,9	1227 14,8	1352 15,3	1465 16,4	1645 18,7
21 – 39 in %	1456 18,2	1443 17,6	1294 16,0	1276 15,4	1243 14,1	1257 14,1	1299 14,7
Insgesamt	2348	2403	2392	2503	2596	2718	2944
40 und mehr in %	5673 70,7	5793 70,7	5658 70,1	5807 69,9	6218 70,6	6199 69,5	5866 66,6

Quelle: Stat. Bundesamt Fachserie 1, Reihe 4.1.1; eigene Berechnungen

Wie Tabelle 3 zeigt, haben sich die Beschäftigungsverhältnisse von unter 20 Stunden seit 1972 von 892.000 auf 1.645.000 nahezu verdoppelt, während sich bei den sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigte (21 – 39 Stunden) eine leicht rückläufige Tendenz andeutet. Bei den vollzeitbeschäftigte Frauen zeichnet sich seit 1981 ein merkbarer Rückgang ab. Insoweit ist zu unterstreichen, daß – anders als Friedmann/Pfau gehaupten<sup>3)</sup> – insgesamt und auch für einzelne Branchen des Dienstleistungsbereichs nachweisbar (Einzelhandel und Öffentlicher Dienst) der Ausbau von Teilzeitarbeitsplätzen durchaus zu Lasten von Vollzeitarbeitsplätzen ging.

1) Vgl. Wagner (1984), S. 8

2) Vgl. Stat. Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1. sowie Tabelle 3

3) Vgl. Friedmann/Pfau (1984), S. 27; dies. (1985), S. 173

### 5.3.1 Einzelhandel

Wie die Tabelle 4 zeigt, spielen bei den männlichen Beschäftigten im Einzelhandel Teilzeitbeschäftigte so gut wie keine Rolle. Der Arbeitsplatzbestand bei den männlichen Vollzeitbeschäftigten wurde 1976 bis 1983 um 14 % ausgeweitet. Demgegenüber ist die Zahl der Vollzeitbeschäftigte bei den Frauen im gleichen Zeitraum nur um 6,2 % angestiegen; seit 1980 ist die Entwicklung bei den vollzeitbeschäftigten Frauen rückläufig. Bei den sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte ist von 1976 - 1983 bei den Frauen ein langsamer (8,2 %), bei den geringfügigen Beschäftigten (unter 20 Stunden) ein starker Anstieg (knapp 50 %) festzustellen.

Von der Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen, der Einführung von variablen Arbeitszeiten, von Leiharbeit und Zeitverträgen, Werkverträgen und sogenannten geringfügigen Beschäftigten sind vorrangig Frauen betroffen.

Die Bereitschaft, solche Beschäftigungsformen einzugehen, wächst, je mehr die Ausgrenzung aus dem Sozialleistungssystem um sich greift und die Disziplinierungsfunktion der industriellen Reservearmee wirksam wird.

Tabelle 4: Abhängig Erwerbstätige im Einzelhandel nach normalerweise je Woche geleisteten Arbeitsstunden in 1.000

Jahr	Davon mit geleisteten Arbeitsstunden				Insgesamt
	bis 20	21 - 39	40 und mehr		
F r a u e n					
1976	173	267	735		1.174
1980	216	279	788		1.283
1983	256	289	781		1.325
M ä n n e r					
1976	5	10	528		543
1980	7	6	575		588
1983	6	7	602		615

Quelle: Stat. Bundesamt, Facheserie 1, Reihe 4.1.1; eigene Berechnungen

Wenn bei einer globalen quantitativen Betrachtung richtig ist, daß im Dienstleistungssektor insgesamt eine Ersetzung von Männer- durch billigere Frauenarbeit stattgefunden hat, dann ist gleichzeitig zu vermerken, daß wir es vermehrt nicht mit stabilen Beschäftigungsverhältnissen zu tun haben, sondern im Gegenteil mit hochflexiblen Arbeitsplätzen, die den Frauen jetzt offeriert werden. Zu vermuten ist, daß es im Bereich Handel/Verkehr unter dem Einfluß

neuer Informations- und Kommunikationstechnologien Ende der 80er Jahre zu einer zweiten Rationalisierungswelle kommen wird, die den jetzt vermerkten Anstieg der Frauenarbeitsplätze im Dienstleistungsbereich zu einer kurzen Zwischenblüte herabmindern wird.

### 5.3.2 Öffentlicher Dienst

Eine genauere Betrachtung verdient auch die Frage der Entwicklung der Frauenbeschäftigung beim Staat und bei den vom Staat direkt abhängigen Bereichen unter den Bedingungen der Krise. Lassen sich bereits Wirkungen des Sozialabbaus feststellen?

Wie die bereits angeführte IFO-Studie belegt, war die beträchtliche Expansion des Tertiärsektors zwischen 1970 und 1980 im wesentlichen auf den Zuwachs an Arbeitsplätzen beim Staat zurückzuführen.<sup>1)</sup> Von den 841.000 Arbeitsplätzen, die hier zwischen 1976 und 1980 zusätzlich geschaffen wurden, entfielen 508.000 oder 60 % auf Frauen; die relativen Zuwächse betrugen bei den Frauen 9 %, bei den Männern 5 % (+333.000). Die Beschäftigungsexpansion des Staates hat sich also keineswegs auf "unproduktive" Verwaltungsberufe erstreckt, sondern zusätzliche Arbeitsplätze sind v.a. im Gesundheits- und im Erziehungs-wesen eingerichtet worden.

Hier von haben besonders die Frauen profitiert. Die Zahl der in Gesundheitsberufen beschäftigten Frauen ist zwischen 1970 und 1980 um rd. 300.000, die der Frauen in Erziehungsberufen um rund 260.000 angestiegen.<sup>2)</sup> Insofern wird die Entwicklung im Bildungs- und Gesundheitsbereich häufig auch als exemplarisch für eine positive Entwicklungstendenz der Frauenbeschäftigung gewertet, da es in diesen Bereichen tendenziell gelungen sei, die geschlechtsspezifische Arbeitsmarktpaltung aufzubrechen.

Eine nach Berufen differenzierte Erfolgsbilanz, die den Beschäftigungszuwachs im staatlichen und nichtstaatlichen Gesundheitswesen in den Jahren 1975 bis 1981 dokumentiert, hat das BMJFG für die Weltfrauenkonferenz in Nairobi erstellt.<sup>3)</sup>

Wie aus Tabelle 5 ersichtlich wird, ist in allen Berufen des Gesundheits-

1) Vgl. IFO (1983) S. 18 f.

2) Vgl. ebenda

3) BMJFG (1983), S. 56; zit. als Fragebogen Weltfrauenkonferenz. Die hier angeführten Zahlen sind erheblich niedriger als die der IFO-Studie über die Frauenbeschäftigung im Gesundheitswesen.

Tabelle 5

B e r u f	im Gesundheitswesen tätige am			
	31. 12. 1975		31. 12. 1981	
	weibl.	männl.	weibl.	männl.
Ärzte	23.970	94.756	31.410(2)	111.524(2)
Zahnärzte	5.433	25.341	6.322	27.179
Tierärzte	714	8.258	1.328	8.305
Apotheker	12.890	12.707	15.213(3)	14.241(3)
Heilpraktiker	1.000	2.715	2.368(4)	4.771(4)
Hebammen	5.850	-	5.657	-
Krankenpflegepersonen(1)	195.016	28.724	231.201	38.903
Krankengymnasten	7.835	459	10.697	788
Masseure u. med. Bademeister	7.497	8.212	9.186(1)	11.827(1)
Beschäftigungs- u. Arbeitstherapeuten(1)	1.072	394	2.053	1.032
Techn. Assistenten in der Medizin(1)	22.714	696	31.176	1.674
Diätassistenten(1)	2.798	247	3.218	187
Logopäden	-	-	565	133
Orthopädisten	-	-	206(1)	27(1)
Pharmazeutisch-technische Assistenten	6.887	381	12.108(3)	391(3)
Zytologie-assistenten	-	-	205(1)	10(1)

1) In Bremen nur in Krankenhäusern Tätige.

2) In Bremen und Berlin (West) ohne Assistenten bei Ärzten in freier Praxis

3) In Niedersachsen ohne Oldenburg (Stadt und Landkreis)

4) Ohne Bremen

wesens ein erheblicher Zuwachs zu verzeichnen. Überschlägig waren 1981 im Gesundheitswesen etwa 340.000 Frauen und 220.000 Männer beschäftigt. Faßt man die aufgeführten Gesundheitsberufe nach zwei Gruppen zusammen (akademische/nicht-akademische Berufe), so läßt sich auch in diesem Paradebeispiel positiver Beschäftigungsentwicklung für die Frauen noch eine deutliche geschlechtsspezifische Polarisierung und Hierarchisierung der Berufe feststellen.

	1 9 7 5		1 9 8 1	
	weiblich	männlich	weiblich	männlich
Ärzte, Zahnärzte Tierärzte Apotheker	43.007	142.062	54.273	161.249
Kranken- pflege-, Assistenz- berufe	243.789	45.528	286.335	59.723
Insgesamt	286.796	187.590	340.608	220.972

Wie die Übersicht zeigt, bleibt trotz einer beachtlichen Zunahme der Ärztinnen um über 26 % (bei den Ärzten 13 %) der Anteil der Frauen an den Ärzten insgesamt weiterhin auf etwa ein Viertel beschränkt. Umgekehrt sieht das Bild bei den Gesundheitsberufen ohne akademische Vorbildung aus. Hier dominieren eindeutig die Frauen. Trotz Expansion auch dieses Bereichs blieb die Geschlechterrelation in etwa konstant. Die männlichen Beschäftigten stellen 1981 wie 1975 weniger als 20 % des Krankenpflege- und Assistenzpersonals. Auch dieses Beispiel einer für Frauen günstigen Entwicklung verdeutlicht die geringe Aussagekraft einer allein auf die Zahl der Arbeitsplätze abstellenden, quantifizierenden Arbeitsmarktanalyse. Für eine differenzierte Betrachtung der Arbeitsmarktlage von Frauen reicht eine ausschließlich auf die Beschäftigungs- bzw. Arbeitslosenstatistik gestützte Analyse nicht aus, sondern es ist unumgänglich, zusätzliche Aspekte wie Qualifikation, Einkommen, Arbeitszeitform u.a. in die Untersuchung mit einzubeziehen, wenn sinnvolle Aussagen über die Lage von Frauen im Vergleich zu Männern gemacht werden sollen. Obwohl Frauen die Männer in diesem Bereich zahlenmäßig weit übertreffen, belegt dieses Beispiel, daß sie gemessen an Qualifikation, Einkommen und Dispositionschancen weiterhin einen benachteiligten Status einnehmen.

### 5.3.3 Sozialabbau und Beschäftigungswirkungen

Bezogen auf unsere Frage nach feststellbaren Wirkungen staatlicher Sparpolitik auf die Entwicklung der Beschäftigung in den sozialen Diensten ist, abgesehen vom Bereich Sozialversicherungen/Gebietskörperschaften, der bei männlichen und weiblichen Beschäftigten weiter expandiert, gegenüber 1980 ein deutlicher Trend des Abbaus von Vollzeitbeschäftigung zu belegen.

**Tabelle 6: Erwerbstätige nach Wirtschaftsunterabteilungen und normalerweise je Woche geleisteten Arbeitsstunden 1976, 1980 und 1983**

	F r a u e n			
	1976	1980	1983	
Wissenschaft/ Bildung	bis 20	122	142	164
	21 - 39	152	71	135
	40 u. mehr	340	365	326
	Insgesamt	613	652	624
Gesundheits-, Veterinärwesen	bis 20	75	101	125
	21 - 39	96	99	91
	40 u. mehr	586	670	619
	Insgesamt	756	871	862
Gebietskörperschaf- ten, Sozialver- sicherungen	bis 20	111	129	171
	21 - 39	89	84	103
	40 u. mehr	500	542	630
	Insgesamt	700	755	905
M ä n n e r				
Wissenschaft/ Bildung	bis 20	25	29	24
	21 - 39	76	11	59
	40 u. mehr	405	502	389
	Insgesamt	505	542	472
Gesundheits-, Veterinärwesen	bis 20	-	-	6
	21 - 39	-	-	5
	40 u. mehr	179	213	191
	Insgesamt	179	220	202
Gebietskörperschaf- ten, Sozialver- sicherungen	bis 20	9	8	9
	21 - 39	15	10	14
	40 u. mehr	1.750	1.825	1.943
	Insgesamt	1.778	1.843	1.966

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1 Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit

Bei den weiblichen Beschäftigten im Bildungs- und Gesundheitswesen läßt sich zeigen, daß ein Ausbau von Teilzeitbeschäftigen zu Lasten von Vollzeitarbeitsplätzen stattfindet. Auffallend ist der erhebliche Zuwachs von Beschäftigungsverhältnissen unter 20 Stunden: Zunahme 1976 - 1983 um 34 % im Bildungsbereich, um 66 % im Gesundheitswesen. Ein Vergleich mit der Arbeitsplatzentwicklung bei den männlichen Beschäftigten in diesen Wirtschaftsabteilungen zeigt, daß hier ein Ausbau von Teilzeitarbeitsverhältnissen zu Lasten von Vollzeitarbeitsplätzen nicht stattfindet.

Wie bei den weiblichen Beschäftigten zeichnet sich allerdings bei den männlichen Beschäftigten im Bereich Wissenschaft/Bildung und in den Gesundheitsberufen seit 1980 ein sehr deutlicher Rückgang der Vollzeitbeschäftigungen ab. Bezogen auf die Vollzeitarbeitsverhältnisse gingen hier 22,5 % bzw. 10,3 % der Arbeitsplätze verloren, bei den Frauen 10,7 % im Bereich Wissenschaft bzw. 7,6 % im Gesundheitswesen.

## **6. Entwicklung der Frauenarbeitslosigkeit**

Friedmann/Pfau kommen im Ergebnis ihrer Arbeitsmarktuntersuchung zu der Schlußfolgerung, daß im Gegensatz zur Rezession 1966/67 "die Frauen bislang die Durchsetzungsfähigkeit ihrer Erwerbswünsche gegen die Krise nicht ohne Erfolg belegt" hätten.<sup>1)</sup> Eine derartige Aussage erscheint mir nur vor dem Hintergrund einer hochgradig selektiven Sichtweise möglich, die negative Einflußgrößen am Arbeitsmarkt ausblendet. Eine differenzierte Bewertung der gegenwärtigen Erwerbssituation der Frauen müßte zumindest die Widersprüchlichkeit dieser Situation zum Thema machen. So ist zwar einerseits zu konstatieren, daß die Zahl der weiblichen Arbeitskräfte in den Jahren mit guter Arbeitsmarktentwicklung stärker gestiegen und in den Rezessionsjahren 1980 bis 1983 schwächer zurückgegangen ist als die der männlichen Beschäftigten (Zunahme im Zeitraum 1974 - 1983: + 223.000), andererseits Frauen aber - gemessen an ihrem Anteil an den abhängig Beschäftigten - in der Arbeitslosigkeit überrepräsentiert sind. 1984 waren rund 1 Mio. Frauen als arbeitslos registriert.

Die überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten von Frauen, die auch im Zuge der wirtschaftlichen Erholung in den Jahren 1979 und 1980 - im Gegensatz zu denen der Männer - nicht abgebaut wurden, belegen, daß Frauen trotz der beschriebenen positiven Beschäftigungsbilanz als am Arbeitsmarkt benachteiligte

1) Friedmann/Pfau (1984), S. 30, dies (1985), S. 179

Gruppe anzusehen sind. Dies gilt um so mehr, als in der offiziellen Arbeitslosenstatistik die Frauen, die in die Stille Reserve gedrängt werden, nicht enthalten sind. Deshalb ist darauf zu achten, daß bei der Gesamteinschätzung der Arbeitsmarktsituation von Frauen die verdeckte Arbeitslosigkeit von Frauen nicht unsichtbar gemacht wird.

Tabelle 7: Arbeitslose und Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik

Jahr	Arbeitslose		Arbeitslosenquote		Anteil der Frauen an allen Erwerbstätig.	Anteil der Frauen an allen Arbeitslosen
	Frauen	Männer	Frauen	Männer		
	in 1.000		in %		in %	in %
1978	475	388	5,5	2,7	37,5	55,0
1979	419	316	4,8	2,2	37,9	57,0
1980	454	368	5,1	2,6	38,1	55,2
1981	660	616	7,1	4,3	38,4	50,9
1982	836	982	8,8	6,6	38,8	46,0
1983	988	1.144	10,2	7,6	38,9	46,3
1984	988	1.154	10,1	7,7		46,1

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) 3/1984, S. 348 und S. 351; ANBA 3/1985, S. 296

#### 6.1 Frauenanteil in der "Stillen Reserve"

Zur vollständigen Erfassung des konjunkturellen Geschehens am Arbeitsmarkt ist die Berücksichtigung des Aufbaus und der Struktur der "Stillen Reserve" unerlässlich. Die Zahlen über die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und die amtlich erfaßte Arbeitslosigkeit reichen weder zur Analyse noch zur realistischen Beurteilung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes aus, sondern müssen durch Schätzungen der Entwicklung der Stillen Reserve ergänzt werden. Es besteht heute weithin Übereinstimmung, daß die Stille Reserve zum überwiegenden Teil aus Frauen besteht. Nach Thon ist der Anteil der Frauen an der Stillen Reserve von 1979 bis 1981 kontinuierlich von 78 % auf 51 % abgesunken, 1982 aber wieder auf 55 % angestiegen.<sup>1)</sup> Neue Schätzmethoden erlauben es inzwischen, die Stille Reserve nach Umfang und Struktur zu differenzieren, d.h. auch den Frauenanteil differenziert auszuweisen.<sup>2)</sup>

1) Vgl. Thon (1984), S. 448

2) Vgl. ebenda, S. 441

**Tabelle 8: Erwerbspersonen, Stille Reserve, Erwerbspersonenpotential**  
**- Deutsche + Ausländer - Inländerkonzept, in Tsd. Personen**

	Erwerbs-	Stille	Erwerbs-	Erwerbs-	Stille	Erwerbs-	Erwerbs-	Stille	Erwerbs-
	personen	Reserve	personen-	personen	Reserve	personen-	personen	Reserve	personen-
	Männer	Männer	Männer	Frauen	Frauen	Frauen	Männer und Frauen	Männer und Frauen	Männer und Frauen
1960	16679	16	16695	9839	31	9870	26518	47	26565
1961	16879	0	16879	9893	0	9893	26772	0	26772
1962	16968	0	16968	9877	0	9877	26845	0	26845
1963	17036	0	17036	9894	0	9894	26930	0	26930
1964	17083	0	17083	9839	0	9839	26922	0	26922
1965	17190	0	17190	9844	0	9844	27034	0	27034
1966	17217	0	17217	9745	43	9788	26962	43	27005
1967	16901	71	16972	9508	192	9700	26409	263	26672
1968	16791	27	16818	9500	111	9611	26291	138	26429
1969	16958	0	16958	9577	0	9577	26535	0	26535
1970	17179	0	17179	9638	0	9638	26817	0	26817
1971	17274	6	17280	9728	22	9750	27002	28	27030
1972	17124	26	17150	9866	50	9916	26990	76	27066
1973	17161	29	17190	10034	61	10095	27195	90	27285
1974	17037	61	17098	10110	144	10254	27147	205	27352
1975	16824	144	16968	10060	281	10341	26884	425	27309
1976	16629	235	16864	10022	314	10336	26651	549	27200
1977	16589	271	16860	9988	336	10324	26577	607	27184
1978	16662	297	16959	10030	342	10372	26692	639	27331
1979	16798	303	17101	10117	331	10448	26915	634	27349
1980	16893	296	17189	10298	326	10624	27191	622	27813
1981	16944	335	17279	10429	413	10842	27373	748	28121
1982	16962	428	17390	10503	522	11025	27465	950	28415

aus: Thon (1984), S. 453

Anzumerken bleibt, daß die von Thon angeführten Ergebnisse der Neuberechnung des Frauenanteils der Stillen Reserve weitgehend als Untergrenze interpretiert werden müssen. Seine Neuberechnung für 1978 ergab eine Stille Reserve von rd. 340.000 deutschen Frauen, eine Zahl, die etwa um 50.000 unter der Zahl liegt, die sich aus einer IAB-Repräsentativbefragung von 1978 ableiten läßt.<sup>1)</sup> Die Struktur der Stillen Reserve der nichtverheirateten Frauen unterscheidet sich von derjenigen der verheirateten Frauen insofern, als diejenige der verheirateten Frauen gleichmäßig über alle Altersgruppen verteilt ist, während bei den nichtverheirateten – wie bei den Männern – eine Konzentration bei den jüngeren Frauen zu beobachten ist. Insgesamt überwog die Stille Reserve der verheirateten Frauen diejenige der nichtverheirateten in der Mitte der siebziger Jahre noch deutlich. Inzwischen hat sich der Abstand beider Gruppen merklich verringert, was auf die zunehmend schlechter werdenden Erwerbschancen junger Frauen hindeutet.<sup>2)</sup>

1) Vgl. ebenda, S. 448

2) Die Altersstruktur der Stillen Reserve der deutschen Männer zeigt ebenfalls ein deutliches Schwergewicht in den jüngeren Altersgruppen; Gewicht kommt aber auch den 60 – 65 jährigen zu, die seit 1979 rd. ein Viertel der männlichen Stillen Reserve stellen (vgl. Thon 1984).

Tabelle 9: Die Stille Reserve 1970 - 1982 nach dem Familienstand  
in Tsd. Personen

	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1981	1982
nicht verheiratete Frauen	0	24	51	114	130	138	225	225
verheiratet Frauen	0	26	80	177	184	159	193	240
Frauen insgesamt	0	50	131	291	314	297	369	465

Die Gesamtheit der Personen in der Stillen Reserve wird mittlerweile (1985) auf 1,35 Mio. Personen geschätzt.<sup>1)</sup> Die nicht registrierte Arbeitslosigkeit wuchs damit seit 1982 nochmals um 400.000 Personen an. Es ist also davon auszugehen, daß neben der registrierten Frauenarbeitslosigkeit von rd. 1.000.000 Frauen etwa 750.000 Frauen latent erwerbsbereit sind. Auch diesen Sachverhalt lassen Friedmann/Pfau bei ihrer Einschätzung, daß die "Frauen bislang die Durchsetzungsfähigkeit ihrer Erwerbswünsche gegen die Krise nicht ohne Erfolg belegt haben"<sup>2)</sup> außer acht. Wenn richtig herausgearbeitet wurde, daß der Tertiärsektor in den 70er Jahren noch einen beschäftigungsabsorbierenden Bereich darstellte, so ist andererseits zu unterstreichen, daß das Absorptionspotential dieses Sektors bei weitem nicht groß genug ist, um die Erwerbswünsche aller Frauen zu befriedigen. Der Arbeitsplatzabbau des Primär- und Sekundärsektors konnte bei weitem nicht kompensiert werden.<sup>3)</sup>

#### 6.2 Ist die Frage, wer das höhere Beschäftigungsrisiko trägt, immer noch offen?<sup>4)</sup>

Bekanntlich gibt es eine Reihe von Maßgrößen, die eine differenzierte Analyse des Beschäftigungsrisikos von Teilgruppen des Arbeitsmarktes erlauben. So ermöglicht die Berechnung von gruppenspezifischen Arbeitslosenquoten, in

1) Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (1985), S. 41

2) Friedmann/Pfau (1984), S. 30

3) Die von Friedmann/Pfau aufgestellte These: "Der Abbau von Frauenarbeitsplätzen im Verarbeitenden Gewerbe ist durch die Ausweitung des Dienstleistungsbereiches voll kompensiert worden" (ebenda, S. 27), beschreibt insofern wiederum nur einen Teilespekt des Arbeitsmarktgeschehens.

4) Ebenda, S. 24

dem sie die Arbeitslosen einer Erwerbspersonengruppe zu der Anzahl der Erwerbspersonen in Beziehung setzt, die Beschäftigungsrisiken der untersuchten von der anderer Gruppen zu isolieren.

Analysiert man die spezifische Arbeitslosenquote der Frauen seit 1970, so lagen die Werte der Arbeitslosenquote immer etwa 2 Prozentpunkte höher als die der Männer, allerdings schließt sich mit der Tiefe der Wirtschaftskrise die Schere etwas zuungunsten der Männer.

Darüber hinaus läßt sich das Beschäftigungsrisiko in zwei weitere Bestandteile untergliedern: In das Risiko, arbeitslos zu werden (Zugangsrisiko) und das Risiko, arbeitslos zu bleiben (Verbleibrisiko).<sup>1)</sup> Friedmann/Pfau belegen, daß das Verbleibrisiko (Dauer der Arbeitslosigkeit) für Frauen ebenfalls höher als für Männern ist. So waren unter den Arbeitslosen, die im Verlauf der Jahre 1982 und 1983 ihre Arbeitslosigkeit beendet haben, die Frauen durchschnittlich länger arbeitslos als die Männer.<sup>2)</sup> Andererseits schätzen sie das Risiko, arbeitslos zu werden (Zugangsrisiko) für Frauen niedriger ein als für Männer. In dieser Frage ist die empirisch-statistische Beweisführung von Friedmann/Pfau meines Erachtens nicht besonders tragfähig. So wird zur Untermauerung ihrer These, daß Frauen kein höheres Arbeitsplatzrisiko haben als Männer, die Arbeitsamtstatistik nach den Zugängen zur Arbeitslosigkeit geschlechtsspezifisch ausgewertet.<sup>3)</sup>

Sie kommen zu der aufgrund der Datenbasis schlechthin überzogenen Schlußfolgerung: "Nicht den Frauen – den Männern drohen Entlassungen."<sup>4)</sup>

Ihre Argumentation stützt sich auf das schlichte Datum, daß von den Arbeitnehmern, die im Mai/Juni 1983 arbeitslos geworden sind, 69 % der Männer, aber "nur" 53 % der Frauen deshalb arbeitslos wurden, weil ihnen der Betrieb gekündigt hat. Fast doppelt so viele Frauen (24 %) wie Männer (13 %) hätten ihren Arbeitsplatz selbst gekündigt.

Wird hier schon überlesen, daß mehr als die Hälfte der Frauen wegen Kündigung durch den Unternehmer arbeitslos wurden, wird zudem die höhere Befri-

1) Vgl. Bäcker/Bispinck u.a. (1980), S. 169

2) Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) 3/1984, S. 227 und S. 453

3) Vgl. ebenda, S. 236 f.

4) Friedmann/Pfau (1984), S. 24. In ihrem neuen Aufsatz (1985) wird etwas vorsichtiger interpretiert: "Entlassungen drohen den Männern – weniger den Frauen." S. 168 f.

Tabelle 10: Art der Kündigung des letzten Arbeitsverhältnisses nach Geschlecht – Zugänge in die Arbeitslosigkeit Mai/Juni 1983

Art der Kündigung	Frauen	Männer
	%	%
Kündigung durch Arbeitgeber	53	69
Selbstkündigung	24	13
im gegenseitigen Einvernehmen	4	5
Arbeits-/Ausbildungsverhältnis war von vornherein befristet	19	13
Insgesamt	100	100
Anteil an den Zugängen in die Arbeitslosigkeit	40	60

Quelle: ANBA 3/1984, S. 236

stung weiblicher Arbeitsverhältnisse, die zur Arbeitslosigkeit führte (19 %) aus der Interpretation ausgeschlossen, so sehen die Autorinnen schließlich auch noch von der durchaus bekannten Tatsache erhöhter "freiwilliger" Austrittswahrscheinlichkeit bei diskriminierten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt ab, die z.B. in schlechten und auf Dauer unzumutbaren Arbeitsbedingungen, im Wegfall von Krippen in der Krise u.a. begründet liegen kann.<sup>1)</sup> Meines Erachtens wird mit ihrer Interpretation der neoklassischen Argumentation der "freiwilligen" Arbeitslosigkeit von Frauen aufgesessen, die die ANBA-Auswertung durchzieht und die in der Tendenz eine mißbräuchliche Ausnutzung von Arbeitslosengeld durch diese Frauen behauptet, da ein hoher Anteil (40 %)<sup>2)</sup> anschließend in die Stille Reserve eintrete. Der Verweis auf die in der Arbeitslosenstatistik ausgewiesenen höheren Selbstkündigungsrationen von Frauen<sup>3)</sup> ist auch deshalb oberflächlich, weil bekanntlich Arbeitnehmerinnen, die in "geringfügigen" Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren und sich aufgrund fehlender Anspruchsberechtigung auf Unterstützungsleistungen beim Arbeitsamt nicht melden, überhaupt nicht in die Arbeitsamtstatistik eingehen. Sie werden deshalb auch nicht bei den Zugängen in die Arbeitslosigkeit erfaßt.

1) Vgl. Priebe (1984), S. 87; Braun/Gravalas (1980), S. 65 f.

2) Vgl. auch ANBA 3/1983, S. 177

3) Friedmann/Pfau (1984), S. 24 f.; dies (1985), S. 169

### 6.3 Zirkuläre Erklärung der Ursachen der Frauenarbeitslosigkeit

Unbefriedigend bleibt schließlich die von Friedmann/Pfau angebotene Erklärung der Ursachen der überproportional hohen Frauenarbeitslosigkeit.<sup>1)</sup> So wird schlicht argumentiert, daß die Ursache der Beschäftigungsprobleme der Frauen trotz ausgebauten Arbeitsplatzbestands in der steigenden Zahl der Frauen liege, die auf den Arbeitsmarkt strömen. Seit 1974 habe ihre Zahl um 10 % zugenommen. Der Zunahme von Frauen auf dem Arbeitsmarkt habe keine entsprechende Ausweitung der Zahl der Frauenarbeitsplätze gegenübergestanden, so daß statt der Beschäftigung die Arbeitslosigkeit der Frauen angestiegen sei.<sup>2)</sup>  
Pointiert formuliert: Es gibt zu viele Frauen, die Arbeitsplätze suchen!

Das kann zwar als eine richtige Beschreibung struktureller Veränderungen weiblichen Erwerbsverhaltens gelten, aber erklärt wird die Frauenarbeitslosigkeit mit diesen letztlich auf demographische und kulturelle Veränderungen abstellenden Thesen meines Erachtens überhaupt nicht.<sup>3)</sup>

Eine derartige Argumentation ist m.E. letztlich zirkulär. Arbeitslosigkeit ist ein Strukturproblem kapitalistischer Gesellschaften. Nur bei sehr oberflächlicher Betrachtung kann die Veränderung der Zahl und die geschlechtliche Zusammensetzung der auf den Arbeitsmarkt drängenden Bevölkerung für die anhaltende Massenarbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden. Entgegenzuhalten wäre: Das Arbeitsplatzangebot ist keine von natürlichen, sprich demographischen Entwicklungen unmittelbar abhängige Größe. Die Höhe der Erwerbsbeteiligung wird vielmehr grundlegend bestimmt von unternehmerischen Verwertungsinteressen.

Insofern sind die angeführten Zahlen, die ein weiteres absolutes Ansteigen der Frauenbeschäftigung auch in der Krise belegen, – genau umgekehrt als die Forscherinnen meinen – durchaus mit dem Erklärungsmuster industrieller Reserve vereinbar und widerlegen es keineswegs.

Wie oben dargelegt, ist selbst die absolute Zunahme einer Teilgruppe des Arbeitsmarktes durchaus mit der Funktion des Reservemechanismus vereinbar und

1) Vgl. Friedmann/Pfau (1984), S. 28 und 31; dies. (1985), S. 175 und 182

2) Ebenda, vgl. auch Pust u.a. (1983), S. 54

3) Auch die von Reichert/Wenzel angeführten Erklärungsursachen für die Frauenarbeitslosigkeit erschöpfen sich in der Erklärung von Struktur- und Formwandlungen der Frauenarbeit und -erwerbslosigkeit, vgl. Reichert/Wenzel (1984), S. 7

setzt ihn nicht außer Kraft.<sup>1)</sup> Interne Umschichtungen und Umstrukturierungen des Arbeitskräftepotentials in der Krise sind unter Aspekten der ökonomischen Effizienz und der Aufrechterhaltung der Kontrolle über die Beschäftigten durchaus funktional.<sup>2)</sup>

Der mit erhöhter Frauenbeschäftigung einhergehende, verschärfte Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt kann also ein durchaus beabsichtigter Effekt sein, weil er die Absenkung der Realeinkommen erleichtert und damit unternehmerischen Umverteilungsstrategien entgegenkommt.<sup>3)</sup>

1) Vgl. MEW 23, S. 670

2) Vgl. Pfriem (1979), S. 200

3) Vgl. Goldberg (1984), S. 1395

#### Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum '84, Köln 1984

dies.: Memorandum '85, Köln 1985

Bäcker, G., Bispinck, R., Hofemann, K., Naegele, G.: Sozialpolitik, Köln 1980

BMJFG (Hrsg.): Weltkonferenz zur Überprüfung und Bewertung der Errungenschaften während der von den Vereinten Nationen Initiierten Dekade der Frau, Bonn 1983 (hektogr. Manuscript)

dass.: Frauen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1984

Boni, M.: Die Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 1984, unveröffentl. Manuscript 1985

Braun, H., Gravalas, B.: Die Benachteiligung junger Frauen, in: Ausbildung und Erwerbstätigkeit, München 1980

Dietzinger u.a.: Die Arbeit der Frau in Betrieb und Familie, in: Littek, E. u.a. (Hrsg.): Einführung in die Arbeits- und Industriesoziologie, Frankfurt/New York 1982

Dobberthien, M.: Probleme der Frauenarbeitslosigkeit, dargestellt am Beispiel Baden-Württemberg, in: WSI-Mitteilungen 8/1977

Friedmann, P., Pfau, B.: Frauen auf dem Arbeitsmarkt - tatsächlich die Opfer der Krise?, in: MEMO-FORUM Nr. 3, Juli 1984

dies.: Frauenarbeit in der Krise - Frauenarbeit trotz Krise?, in: Leviathan 2/1985

Goldberg, J.: Erwerbstätigkeit von Frauen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/1984

Guttstadt, G., Hentschel, H. u.a.: Frauen als industrielle Reservearmee?, in: Reader: Zukunft der Arbeit, Bielefeld 1982

- HBV (Hrsg.): Arbeitsheft Teilzeitarbeit, Düsseldorf 1982
- Herberger, L., Becker, B.: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Beschäftigtenstatistik und im Mikrozensus, in: Wirtschaft und Statistik 4/1983
- Hinrichs, K., Offe, C., Olk, H.: Interessendifferenzierung und Gewerkschaft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/1981
- IFO: Technik und Frauenarbeitsplätze, in: IFO-Schnelldienst 8/1983
- Kurz-Scherf, I., Stahn-Willig, B.: Gleiche Arbeit! Gleicher Lohn! – und wer macht die Hausarbeit?, in: WSI-Mitteilungen 4/1981
- Lappe, L.: Die Arbeitssituation erwerbstätiger Frauen. Geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegmentationen und ihre Folgen, Frankfurt 1981
- Mattern, C.: Frauen und Arbeitsmarkt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/1977
- Neuendorff, H.: Arbeitsmarktstrukturen und Tendenzen der Arbeitsmarktentwicklung, in: Littek, W. u.a. (Hrsg.): Einführung in die Arbeits- und Industriesoziologie, Frankfurt/New York 1982
- Peikert, I.: Frauenarbeit – Proletarisierung auf Widerruf?, in: Offe, C., Hinrichs, K.: Opfer des Arbeitsmarktes, Neuwied/Darmstadt 1977
- Pfriem, H.: Konkurrierende Arbeitsmarkttheorien. Neoklassische, duale und radikale Ansätze, Frankfurt/New York 1979
- Priewe, J.: Zur Kritik konkurrierender Arbeitsmarkt- und Beschäftigungstheorien und ihrer politischen Implikationen, Frankfurt/Bern/New York 1984
- Pust, C., Reichert, P., Wenzel, A. u.a.: Frauen in der BRD, Hamburg 1983
- Reichert, P., Wenzel, A.: Alternativrolle Hausfrau?, in: WSI-Mitteilungen 1/1984
- Thon, M.: Neuberechnung des Erwerbspersonenpotentials für den Zeitraum 1970-1982, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/1984
- Trautwein-Kalms, G.: Computer – Frauen – Erwerbstätigkeit, in: Roth, K. u.a.: Träumen verboten. Gewerkschaftliche Frauenpolitik für die 90er Jahre, Hamburg 1984
- Wagner, U.: Teilzeitarbeit, Zeitarbeit und Leiharbeit, in: Literatur Dokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1984
- Weg, M.: Berufliche Bildung von Frauen: Immer noch Ausbildung für die Reservarmee?, in: WSI-Mitteilungen 4/1981
- Welzmüller, R.: Einkommensgefährdungen durch Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 8/1982

Fritz Brodrick, Hans-Peter Kremer, Wolfgang Scholz, Horst-Ottmar Zehnter

**Sozialmodell des Grundgesetzes und Alternativen der Wirtschaftspolitik  
Ansätze alternativer Verfassungsinterpretation als Element zur demokratischen  
Umgestaltung der Wirtschaft?**

---

"Erst wenn über die Art und den Umfang der Produktion, über den Einsatz der ökonomischen Ressourcen für privaten oder kollektiven Verbrauch, für Investitionen sowie die Erhaltung der natürlichen Rohstoffe und Umwelt, nicht mehr ausschließlich nach Maßgabe des privatwirtschaftlich erzielbaren Gewinns, sondern nach Kriterien gesellschaftlicher Bedarfsdeckung und den hierfür erforderlichen Proportionen des Reproduktionsprozesses entschieden wird, ergibt sich eine Perspektive, die Massenarbeitslosigkeit endgültig zu überwinden."

(MEMORANDUM '83, S. 142)

### **1. Vorbemerkungen**

Dieser Diskussionsbeitrag verfolgt den Zweck einer verfassungsrechtlichen Fundierung der Forderungen der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik zur Wirtschafts- und Sozialordnung der BRD. Die zentralen Forderungen des MEMORANDUM zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit und zur Überwindung der Wirtschaftskrise, und zwar

- öffentliche Beschäftigungsprogramme/alternativer ökonomischer Entwicklungstyp/Finanzierung sozialorientierter Wirtschaftspolitik,
- Arbeitszeitverkürzungen und ihre beschäftigungswirksame Umsetzung/Kontrolle der Produktivitätsentwicklung/Durchsetzung gegenüber Unternehmen und Regierung sowie
- alternative Produktion/Vergesellschaftung/Planung (Mitbestimmung i.w.S.)

berühren nicht zuletzt auch die Grundlagen unserer Rechtsordnung. Unterhalb einer offenen Auseinandersetzung mit den ökonomischen Argumenten der Befürworter alternativer Wirtschaftspolitik sind – meist unausgesprochen – jedoch zwei verschiedenartige Vorbehalte anzutreffen:

- einerseits: die Forderungen des MEMORANDUM seien verfassungsskonform und

- daher nicht zu realisieren (mit der Folge einer Verrechtlichung der Diskussion);
- andererseits: die Forderungen des MEMORANDUM mögen zwar legal sein, sind aber - angesichts der Machtverhältnisse - politisch naiv (mit der Folge des Vorwurfs der Sozialstaatsillusion).

Die folgenden Thesen konzentrieren sich im wesentlichen auf die Entkräftigung des Verdikts der Verfassungskonformität, sollen aber gleichzeitig den ideologiekritischen Gebrauchswert von Ansätzen alternativer Grundgesetzinterpretation verdeutlichen. Welche mobilisierende Wirkung ihnen real zukommt (und welche Bedeutung sie daher für eine alternative Wirtschaftspolitik haben), bleibt der weiteren Diskussion überlassen.

## 2. Lohnarbeit und Arbeitskampfordnung

### 2.1 Recht auf Arbeit?

Obwohl das Recht auf Arbeit - quasi als Ausgleich zum und Alibi für Recht auf Eigentum und Gewerbefreiheit - so alt ist wie die bürgerliche Gesellschaft<sup>1)</sup>, wird es im Grundgesetz (GG) nicht ausdrücklich erwähnt. Als Ausdruck der politischen Kräfteverhältnisse der Jahre 1948/49 klammert der Verfassungskompromiß von 1949 die sozialen Grundrechte bewußt aus. Hinzu kommt, daß der Parlamentarische Rat davon ausging, nicht die endgültige Verfassung Deutschlands, sondern lediglich die provisorische Ordnung des Staatsfragmente zu schaffen (Präambel und Art. 146 GG) und meinte, sich gerade bei der inhaltlichen Gestaltung der sozialen Grundrechte mit wenigen Grundsätzen begnügen zu können. Daher hat sich das Grundgesetz darauf beschränkt, in Art. 20, Abs. 1 die Formel vom "demokratischen und sozialen Bundesstaat" aufzunehmen und gleichzeitig durch Art. 14, Abs. 3 (Zulässigkeit der Enteignung), Art. 15 (Sozialisierungsmöglichkeit), Art. 9, Abs. 3 (Koalitionsrecht), Art. 12 (freie Wahl des Arbeitsplatzes und des Berufes) und Art. 3 (Gleichheitsgrundsatz) zu verdeutlichen, auf welchen Grundlagen der durch diese Formel ausgedrückte Rechtsgrundsatz durchgesetzt werden könne. Die Abkehr des Grundgesetzes von der klassischen liberalen Staatsvorstellung ist damit unverkennbar. Das in Art. 20, Abs. 1 und Art. 28, Abs. 1, S. 1 GG festgelegte Sozialstaatsprinzip ist eine rechtsgrundsätzliche Inhalts- und Zielbestimmung des Rechtsstaats. Es bedeutet, daß im Ordnungsgefüge des

1) Erstmals wird in der französischen Verfassung vom 24. Juni 1793 - neben anderen sozialen Grundrechten - auch das Recht auf Arbeit kodifiziert.

Rechtsstaats bestimmte Rechtspositionen, inhaltliche Rechtszustände zu schaffen sind, die das Prädikat "sozial" verdienen. Ebenso wie das allgemeine Freiheitsrecht (Art. 2, Abs. 1 GG) und der Grundsatz der Unantastbarkeit der Menschenwürde (Art. 1, Abs. 1) ist das Sozialstaatsgebot im Gegensatz zum Rechtsstaatsprinzip kein Begriff der institutionellen Sphäre des Grundgesetzes, sondern determiniert die rechtsstaatliche Ordnung inhaltlich.

Der Sozialstaatsgrundsatz des Art. 20 macht es unmöglich, Grundrechte ausschließlich als subjektive Abwehrrechte gegenüber der Staatsgewalt zu begreifen. Es zielt darauf ab, die liberalen Ausgliederungsrechte, die im traditionellen Sinne lediglich ein staatliches Nichteingreifen in ausgegrenzte individuelle Freiheitsräume verbürgen sollen, in Positionen sozialrechtlicher Teilhabe am Gesamtprodukt des gesellschaftlichen Arbeitsprozesses umzuformen. Im sozialen Rechtsstaat können die sog. klassischen Freiheits- und Eigentumsrechte nicht mehr als unantastbare Verbürgungen des sozialen Status quo und des privaten Besitzstandes gelten.

Daß den Grundrechten – neben ihrer Eigenschaft als "subjektive Abwehrrechte" – immer mehr die Funktion "objektiver Gestaltungsrechte" zukommt, wird auch im "Numerus Clausus-Urteil" des Bundesverfassungsgerichts von 1972 deutlich. Es stellt zunächst fest, daß die Grundrechte den Staat nicht nur in Schranken weisen, sondern dem Einzelnen auch die Teilhabe an staatlichen Leistungen verbürgen. Obwohl das Gericht im Ergebnis eher vorsichtig als konsequent ist und einschränkt, daß die Grundrechte in ihrer Eigenschaft als Teilhaberechte immer "unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftiger Weise von der Gesellschaft beanspruchen kann", stehen, ist doch unverkennbar, daß es in seiner Entscheidung erstmals ein liberales Abwehrrecht auch als soziales Grundrecht interpretiert: "Das Freiheitsrecht (des Art. 12, Abs. 1) wäre ohne die tatsächliche Voraussetzung, es in Anspruch nehmen zu können, wertlos". D.h., wo eine grundrechtliche Freiheit erst real nutzbar wird, wenn sie auf einer greifbaren Grundlage beruht, verpflichten die Grundrechte den Staat zur Bereitstellung der erforderlichen materiellen Mittel. Gestützt auf Art. 12, Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 2, Abs. 1 und Art. 3, Abs. 1 sowie dem Sozialstaatsgebot des Art. 20, Abs. 1 ist demnach auch das Recht auf Arbeit verfassungsrechtlich gewährleistet. Denn auch das Grundrecht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes ist ohne die Voraussetzung, es auch in Anspruch nehmen zu können, wertlos. Zumal immer deutlicher wird, daß der Arbeitsmarkt nicht ein Bereich "privater Lebensgestaltung", sondern weitgehend von staatlicher Wirtschaftspolitik beeinflußt wird und in zunehmendem Maße abhängig ist.<sup>1)</sup>

1) Vgl. dazu auch §§ 1 und 11 des StWG von 1967, § 2 AFG von 1969 und besonders die beschäftigungspolitische Verpflichtung des Staates nach Art. 109, Abs. 2 GG.

Festzuhalten ist außerdem, daß für mehr als zwei Drittel der Bevölkerung der BRD und für die Einwohner Westberlins das Recht auf Arbeit unmittelbar gelendes Recht ist. Denn in den Landesverfassungen von Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Bremen und Westberlin ist das Recht auf Arbeit ausdrücklich verankert.<sup>1)</sup> Zwar bricht Bundesrecht Landesrecht (Art. 31 GG), aber für landesverfassungsrechtliche Grundrechte gilt Art. 142, der diese ausdrücklich in ihrer Geltung bestätigt, wenn das Landesrecht in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz die Grundrechte der Artikel 1 bis 18 gewährleistet. Das in den entsprechenden Landesverfassungen garantierte Recht auf Arbeit widerspricht nicht dem Normgehalt der Grundrechte der Artikel 1 bis 18 des Grundgesetzes, sondern ist der Sache nach nichts anderes als die konkrete Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips.

Recht auf Arbeit ist schließlich auch eine gewerkschaftliche Forderung, die allerdings im Kern auf staatliche Vollbeschäftigungspolitik reduziert ist. Es kommt aber vielmehr darauf an, das Recht auf Arbeit als "Kondensationspunkt" für Alternativen in der Beschäftigungskrise zu begreifen und den Zusammenhang mit Demokratisierung, Vergesellschaftung und Planung als seinen Realisationsvoraussetzungen zu verdeutlichen. Diese grundlegende politische Bedeutung des Rechts auf Arbeit sollte durch seine explizite Verankerung im Grundgesetz betont werden.

## 2.2 Streik und Aussperrung

Welche Bedeutung Demokratisierung der Wirtschaft für die Durchsetzung des Rechts auf Arbeit hat, wurde im Arbeitskampf um die Verkürzung der Arbeitszeit deutlich. Ebenso deutlich wurde aber auch, "daß die Ausgestaltung des sogenannten Arbeitskampfrechts letztlich entscheidend dafür ist, ob und in welchem Umfang die Arbeitnehmer ihre Interessen nicht nur proklamieren, sondern auch durchsetzen können." (Däubler 1976(a), S. 125)

Da das Grundgesetz nach herrschender Meinung in Art. 9, Abs. 3 keine ausdrückliche, sondern nur eine stillschweigende, auf den Abschluß von Kollektivvereinbarungen gerichtete Streikgarantie enthält, wird das herrschende Arbeitskampfrecht weitgehend vom sog. Richterrecht, d.h. durch die rechtsetzenden Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (BAG) geprägt.

In zwei Grundsatzentscheidungen hat das BAG zu Inhalt und Grenzen des Streik-

1) Nordrhein-Westfalen: Art. 24, Abs. 1; Hessen: Art. 28, Abs. 2; Bayern: Art. 166, Abs. 2; Rheinland-Pfalz: Art. 53, Abs. 2; Saarland: Art. 45; Bremen: Art. 49, Abs. 2; Westberlin: Art. 12.

rechts Stellung genommen. Die herrschende Judikatur (BAG vom 28.1.1955 und 21.4.1971) hält Streiks allgemein für unerwünscht, für volkswirtschaftlich schädlich und für eine Gefahr für den "sozialen Frieden". Der Eigentumsbegriff des § 823 BGB wird um den Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes erweitert, um die Art. 2, 12 und 14 GG auf deren eventuelle Verletzung durch Streik zu prüfen. Heraus kam die Formel von der "sozialen Adäquanz" und der Grundsatz der "Verhältnismäßigkeit" in bezug auf das Streikrecht.  
1)

In der Folge zeichnete sich ein Trend zunehmender Verrechtlichung des Arbeitskampfes ab, dessen vorläufiger Höhepunkt die Diskussion um ein Verbändegesetz darstellt.

Oberstes Gebot sei die Verhältnismäßigkeit. Dies bedeute, daß ein Streik in Zielsetzung und Durchführung die wirtschaftlichen Möglichkeiten berücksichtigten müsse; das "Gemeinwohl" dürfe nicht offensichtlich verletzt werden. Ein Streik darf laut BAG nur insoweit eingeleitet und durchgeführt werden, als er zur Erreichung rechtmäßiger Kampfziele und des nachfolgenden Arbeitsfriedens geeignet und sachlich erforderlich ist. Jede Arbeitskampfmaßnahme dürfe darüber hinaus nur als letztes Mittel nach Ausschöpfung aller Verständigungsmöglichkeiten ergriffen werden (*Ultima ratio-Prinzip*). Ein Arbeitskampf sei überdies nur dann rechtmäßig, wenn er nach den Regeln eines fairen Kampfes geführt werde und nicht auf die Vernichtung des Gegners abziele, sondern den "gestörten Arbeitsfrieden" wiederherstelle. Ferner können nach Ansicht des BAG Träger eines Streiks nur Gewerkschaften sein. Eine von der zuständigen Gewerkschaft weder von vornherein gebilligte, noch nachträglich genehmigte und übernommene Arbeitsniederlegung sei als sog. wilder Streik rechtswidrig. Jeder Streik müsse den Abschluß eines Tarifvertrages zum Ziel haben, d.h. was nicht Gegenstand von Tarifverträgen sein kann, könne nicht erstreikt werden. Dies gilt insbesondere für sog. politische Streiks.

---

1) Der große Illegalisierungstrick des BAG wurde maßgeblich gestaltet von seinem ersten Präsidenten Prof. H.C. Nipperdey, der dominierenden Gestalt des Arbeitsrechts in der Restaurationsperiode. Schon in seinem Gutachten zum Zeitungsdrucker-Streik hatte er die Weichen gestellt. Indem mit "dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb" ein neues vorher nie gekanntes absolutes Recht i.S. des § 823, Abs. 1 BGB postuliert wird, ist zugleich jeder Eingriff und jede Verletzung dieses Rechts und somit auch jeder Streik zunächst rechtswidrig und bedarf der Rechtfertigung, die natürlich stets nur ausnahmsweise möglich ist. Mit dem aus dem Strafrecht übernommenen Begriff der "sozialen Adäquanz" wird dann ein vorher im Zivilrecht unbekannter Rechtfertigungsgrund geschaffen, der den Streik dann ausnahmsweise legalisiert. Die historische und verfassungsrechtliche Gewährleistung des Streikrechts wird mit dieser Begriffsjurisprudenz, die Rechtsfolgen nicht aus Fakten, sondern aus Begriffen ableitet, die wegen der gewünschten Rechtsfolgen geschaffen und formuliert worden sind, völlig außer acht gelassen.

Arbeitsniederlegungen, die sich gegen einen noch geltenden Tarifvertrag richten, verstießen gegen die "Friedenspflicht" und seien somit unzulässig.

"Unbestritten legal ist nach diesen Grundsätzen nur ein gewerkschaftlicher Streik um bessere Lohn- und Arbeitsbedingungen, sofern ihm 'maßvolle' Forderungen zugrunde liegen und alle Verhandlungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind; schon das Erheben 'unverhältnismäßiger' Forderungen könnte im Hinblick auf das Gemeinwohl zu Bedenken Anlaß geben." (Däubler 1976(a), S. 127) D.h., das Streikrecht wird durch den Rückgriff auf allgemeine Rechtsgrundsätze und mit Hilfe von Generalklauseln eingeschränkt, indem ihm Boden ("wilde" Streiks, Demonstrations- und Warnstreiks, politische Streiks) wie Träger (nichtgewerkschaftlich organisierte "Arbeitnehmer", gewerkschaftlich Organisierte ohne gewerkschaftliches Plazet, Beamte) entzogen werden.

Dieser Entzug respektiert weder die historische und politische Position, die im Arbeitskampf erstritten wurde, noch ihre verfassungsrechtliche Gewährleistung im Grundgesetz. Entgegen der Auffassung des BAG wird das Streikrecht durch Art. 9, Abs. 3 des Grundgesetzes garantiert und gilt heute unbestritten als wesentlicher Bestandteil der Koalitionsfreiheit.

Wie in den Protokollen des Parlamentarischen Rats nachzulesen ist, war zunächst für Art. 9 GG ein vierter Absatz vorgesehen, der folgenden Wortlaut haben sollte: "Das Recht zur gemeinschaftlichen Arbeitseinstellung zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen wird anerkannt. Seine Ausübung wird durch Gesetz geregelt." Daß es trotzdem im Grundgesetz nicht zu einer ausdrücklichen Regelung des Streikrechts kam, lag nicht am Widerstand der "Verfassungsväter". Im Gegenteil, war dies für die Vertreter aller Parteien angesichts der ausdrücklichen Streikgarantie in acht Länderverfassungen<sup>1)</sup> eine Selbstverständlichkeit. Die ausdrückliche Erwähnung des Streikrechts im Grundgesetz unterblieb vielmehr auf Antrag des SPD-Abgeordneten Fritz Eberhard, um einen Streit über "Detailfragen", wie des Beamtenstreikrechts und des sog. politischen Streiks nicht zu provozieren. Da der Streik als legales Kampfmittel der "Arbeitnehmer" schon vor 1949 bestand<sup>2)</sup>, hätte er anderenfalls im Grundgesetz ausdrücklich verboten werden müssen.

Die Koalitionsfreiheit, in erster Linie im Grundgesetz garantiert, um den Zusammenschluß der "Arbeitnehmer" zu Gewerkschaften zu schützen, ist vor allem ein individuelles Freiheitsrecht, dessen Zweck der Zusammenschluß ist.

1) So auch beispielsweise in Art. 26 der bereits nachkonstitutionellen nordrhein-westfälischen Landesverfassung.

2) Im § 152 der Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes von 1869 heißt es, daß "Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstigerer Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittels Einstellung der Arbeit", nicht mehr verboten seien.

Damit umfaßt die Koalitionsfreiheit als "Doppelgrundrecht" (Biedenkopf) auch den Schutz der Koalition selbst. Neben einer Bestandsgarantie der Koalition enthält Art. 9, Abs. 3, Satz 1 GG auch eine Betätigungsgarantie der Koalition. Das entspricht der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, nach der Art. 9, Abs. 3 GG einen "Kernbereich" koalitionsmäßiger Tätigkeiten garantiert. Damit sind diejenigen Tätigkeiten gemeint, für welche die Koalition gegründet ist und die für die Erhaltung und Sicherung ihrer Existenz als unerlässlich betrachtet werden müssen. Daraus folgt zwingend, daß die "Tarifautonomie" nicht - wie oft üblich - als eine staatliche Ermächtigung, die jederzeit zurückgenommen werden könne, sondern als ein Koalitionen prinzipiell zugestandenes verfassungsmäßiges Grundrecht anzusehen ist und gem. Art. 19, Abs. 2 in keinem Fall in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf. Tarifautonomie und Streikrecht sind damit unauflösbare Bestandteile der vom Grundgesetz im Art. 9, Abs. 3 garantierten Koalitionsfreiheit. "Denn als Nichteigentümer der Produktionsmittel ist für die Beschäftigten der Streik das einzige effektive Mittel der Gegensteuerung gegen den Entscheidungsvorsprung, der den Kapitaleignern aus ihrer ökonomischen Vormachtstellung erwächst." (VDJ 1983, S. 48) Ohne Streikrecht wäre das, das Arbeitsleben bestimmende, Kollektivvertragsystem nicht funktionsfähig, sondern "kollektive Bettelei".

Die gleichen Generalklauseln, d.h. Leerformeln (Sozialadäquanz und Verhältnismäßigkeit), mit denen ein von der Verfassung garantiertes Grundrecht rechtswidrig eingeschränkt wird, werden auch benutzt, um ein aus dem Grundgesetz nicht zu begründendes "Recht auf Aussperrung" zu installieren. Deshalb kann man weder Streik noch Aussperrung isoliert, sondern nur in ihren rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Gesamtzusammenhängen betrachten.

Solange die Unternehmer aufgrund ihrer ökonomischen Macht und ihrer Verfügungsgewalt über Investitionen und Arbeitsplätze in der Lage sind, ihre Interessen eindeutig zu demonstrieren und auch gegenüber dem Staat durchzusetzen (z.B. Androhung von Investitionszurückhaltung bei weiterem Ausbau der Mitbestimmung), kann nach diesem Prinzip die Arbeitsniederlegung als das einzige Druckmittel, das den abhängig Beschäftigten zur Verfügung steht, nicht illegal sein.

Rechtlich reflektiert das Sozialstaatsgebot (Art. 20, Abs. 1 GG) und die Relativität der Eigentumsgarantie (Art. 14, Abs. 2, Art. 15 und Art. 18) die Intention, diese Ungleichheit "aufzuheben". Die Begriffslogik des BAG ist somit eindeutig nur die rechtliche Verschleierung seines politischen Standpunktes: Stabilisierung der ökonomischen und sozialen Machtverhältnisse. Aus dem Grundgesetz läßt sich ein Recht auf Aussperrung nicht ableiten. Art. 9,

Abs. 3 garantiert das Streikrecht. Daß nicht daran gedacht war, im gleichen Atemzuge dieses Recht wieder einzuschränken, machen die Beratungen des Parlamentarischen Rates deutlich. CDU-Abgeordneter Kaufmann: "Die Formulierung 'Arbeitseinstellung' ist mir deshalb nicht so klar, wie der Begriff 'Streik', weil mit der Arbeitseinstellung auch die Arbeitseinstellung der Unternehmer, also die Aussperrung gemeint sein kann. Auch von dieser Seite her können höchst gefährliche Maßnahmen solcher Art gegen die öffentliche Ordnung getroffen werden, unter Umständen mit mehr Kraftentfaltung, als auf der anderen Seite möglich ist." Deshalb ist es mir wichtig, hier 'Streik' zu sagen, um ganz klar über die Dinge zu sein, die gemeint sind."

Auch der Hinweis des BAG auf den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3, Abs. 1 GG) überzeugt nicht. Im Gegenteil: die Aussperrung würde das strukturelle Übergewicht der Unternehmer gegenüber den abhängig Beschäftigten noch verstärken. Der Gleichheitsgrundsatz ist also eher ein Argument gegen Aussperrung, da diese eben nicht die Gleichheit der Verhandlungschancen herstellt, sondern sie geradezu vereitelt. Das Grundgesetz läßt nur einen Schluß zu: die Aussperrung ist verfassungswidrig und damit unzulässig, weil sie das verfassungsmäßig garantierte Streikrecht völlig entwertet (Verstoß gegen Art. 9, Abs. 3 GG), weil sie den Gleichheitsgrundsatz verletzt (Verstoß gegen Art. 3, Abs. 1) und weil sie eindeutig dem Sozialstaatsgebot, d.h. der bewußten Parteinahme des Grundgesetzes zugunsten der wirtschaftlich und sozial Benachteiligten widerspricht (Verstoß gegen Art. 20).

Art. 29, Abs. 5 der Hessischen Landesverfassung verbietet die Aussperrung explizit, was aus den gleichen Gründen wie beim Recht auf Arbeit geltendes Recht in Hessen ist. Dies wurde durch zahlreiche erstinstanzliche Urteile und das LAG Frankfurt (vgl. Frankfurter Rundschau vom 3.7.1984) bestätigt. Das BAG (10.6.1980; zuletzt: 12.3.1985) bestätigte ebenfalls das "strukturelle Ungleichgewicht", hält jedoch das hessische Verbot der Aussperrung für nicht mehr rechtmäßig.

Die Arbeits- und Sozialverwaltung ist in Arbeitskämpfen zur "Neutralität" verpflichtet (§ 116 AFG, Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit vom 22.3.1973, BSG vom 9.9.1975), so daß eine staatliche Unterstützung der Aussperrung - wie durch den "Franke-Erlaß" geschehen - unzulässig ist.

Das Streikrecht in den Landesverfassungen bei gleichzeitiger Nichteरwähnung der (das Streikrecht schließlich suspendierenden) Aussperrung resp. ihres Verbots sowie die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes zeigen, daß die Aussperrung nicht von Art. 9, Abs. 3 GG abgedeckt ist. Aussperrung, "Kalte" Aussperrung und Massenänderungskündigungen sollten explizit, d.h. per Gesetz verboten werden.

Die einzige historische "Legitimation" der Aussperrung liegt darin, jene gebildete Gegenkraft, den Streik, abzuschwächen oder wirkungslos zu machen und die gewerkschaftliche Solidarität zu vereiteln. Oder wie es der Große Senat des BAG in seinem Beschuß vom 28.1.1955 demaskierend ausdrückt: die Aussperrung diene dazu "kampfweise ein dem gewerkschaftlichen Kampfziel konträres kollektives Kampfziel zu erreichen und den Kampfwillen der Arbeitnehmergruppe zu brechen".

Eine diesbezüglich gar abenteuerliche Auffassung von Parität vertritt neuerdings der pensionierte Präsident des BAG, Prof. Dr. Müller. In seinem Auftragsgutachten für das Bundesarbeitsministerium, mit dem er im August in die Schlagzeilen der Tagespresse geraten ist<sup>1)</sup>, fordert er die rechtliche Zulassung der Angriffsaussperrung! Und dies bereits für den Fall, daß die Verhandlungen dauerhaft ins Stocken geraten sein sollten. Überdies hält er die Zahlung von Leistungen seitens der Bundesanstalt für Arbeit an lediglich mittelbar von Arbeitskämpfen Betroffene schlicht für paritätswidrig! Ginge es nach seinem Gutdünken, so soll die Bundesanstalt bereits dann schon nicht mehr zahlen, wenn die Möglichkeit der Beeinflussung eines Arbeitskampfes in einem anderen Tarifgebiet besteht. Schließlich soll eine rein hypothetische "Signalwirkung", die von einer in einem anderen Tarifgebiet erhobenen Forderung ausgehen könnte, dafür ausreichen, den dann mittelbar Betroffenen die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zu versagen.

Den vorläufigen Schlußakkord in dem breit ausgelegten Konzept gegen Gewerkschaftsrechte setzte das BAG mit seinem Urteil vom 10. September. Hierin wurde die Klage der Deutschen Postgewerkschaft, in der sie eine Unterlassung des Beamteneinsatzes bei Streik erreichen wollte, endgültig abgewiesen. In der Interpretation des BAG war der Einsatz von Beamten auf Arbeitsplätzen von seinerzeit (1980) streikenden Arbeitern und Angestellten durch die Deutsche Bundespost durchaus legal, um den Betriebsablauf sicherzustellen. Denn, weder sei die Neutralitätspflicht des Staates – auch wenn es sich um ein staatliches Unternehmen handele –, noch die Parität verletzt. Das Arbeitskampfrecht ist unter der gegenwärtigen Bundesregierung offensichtlich zum zentralen Angriffspunkt einer breit angelegten gesellschaftspolitischen "Wende" geworden. Hier liegt das "Rückgrat", das – und dieses Eindruckes kann man sich kaum mehr erwehren – den Gewerkschaften "gebrochen" werden soll.

---

1) Vgl. hierzu die erste Stellungnahme des DGB in seinem Informationsdienst "ID" vom 26.8.1985.

## 2.3 Mitbestimmung

Das Recht auf wirtschaftliche Mitbestimmung, hier verstanden als die gleichberechtigte Teilhabe der abhängig Beschäftigten an den ökonomischen Entscheidungen auf allen Ebenen als Mittel der Demokratisierung steht nicht im Grundgesetz, ergibt sich aber indirekt aus Art. 20 GG (Demokratie- und Sozialstaatsgebot) als "Substrat der sozialen Grundrechte" (Mayer 1975(a), S. 162) in Verbindung mit den Grenzen des Eigentums (Sozialpflichtigkeit, Sozialisierungsmöglichkeit) und der Tarifautonomie. Seine ausdrückliche Formulierung fiel – wie andere soziale Grundrechte auch – dem Verfassungskompromiß zum Opfer. Die Notwendigkeit war bei allen gesellschaftlichen Gruppen umstritten, was auch durch die Verankerung in zahlreichen Landesverfassungen dokumentiert wird.<sup>1)</sup> Dabei ist "Mitbestimmung" hier sehr weit gefaßt und steht im Zusammenhang mit Sozialisierung und Recht auf Arbeit.

Es war allgemeiner Konsens, vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Weimarer Republik, daß formale politische Demokratie bei Fortbestehen undemokratischer sozialer Strukturen nicht ausreicht, das Demokratie- und Sozialstaatsgebot zu verwirklichen. Gerade bei der Mitbestimmung werden die Versuche, das Grundgesetz zu einem Unternehmerstatut umzudeuten, auf die Spitze getrieben.

Der Gedanke der Mitbestimmung war historisch einem Prozeß zunehmender Verengung unterworfen: Sozialisierungsdiskussion, Montanmitbestimmung vom 21.5.1951 (nicht zuletzt auch als kapitalrationale Abwehr von Sozialisierungsexperimenten), Betriebverfassungsgesetz vom 11.10.1952 und 15.1.1972, Mitbestimmungsgesetz vom 4.5.1976 und schließlich die Angriffe auf die Montanmitbestimmung. Laut Unternehmerklage gegen das Mitbestimmungsgesetz 1976 würden folgende Artikel des Grundgesetzes durch die Mitbestimmung "verletzt": Handlungsfreiheit (Art. 2, Abs. 2), Koalitionsfreiheit (Art. 9, Abs. 1), Streikfreiheit (!) (Art. 9, Abs. 3), Tarifautonomie ("Gegnerunabhängigkeit"), Berufsfreiheit (Art. 12, Abs. 1), Eigentumsgarantie (Art. 14, Abs. 1) und schließlich Verbandsautonomie (Art. 19, Abs. 3). Alle diese "Vorwürfe" ließen sich im einzelnen entkräften.

Der Kern des Vorwurfs, die Mitbestimmung verletze die Koalitionsfreiheit, reduziert sich bei genauerem Hinsehen auf die Klage um den drohenden Verlust

1) So in Bayern Art. 175 und 176; in Hessen Art. 37 und 38; in Rheinland-Pfalz Art. 67 bis 70; in Bremen Art. 47 und in Baden-Württemberg Art. 23 sowie in der nachkonstitutionellen nordrhein-westfälischen Landesverfassung Art. 26.

der Macht der Aussperrung. Auch das Argument, demzu folge Mitbestimmung das in Art. 14 GG garantierte Recht auf Eigentum verletze, überzeugt nicht, da dieses Recht eben nicht absolut, sondern durchaus einschränkbar ist, worin gerade seine Besonderheit besteht. Auch liegt der Wesenszug des Eigentums keineswegs in seiner Gewinnorientierung, denn das würde eine absolute Verfassungsgarantie des kapitalistischen Wirtschaftssystems bedeuten.

### 3. Wirtschaftsordnung und Eigentumsverfassung

#### 3.1 Grundgesetz – keine privatkapitalistische Marktverfassung!

Das Grundgesetz ist kein "Unternehmerstatut"; es weist gesellschaftspolitisch eine relative Offenheit auf, die sich zwischen den Polen "sozialer Kapitalismus" und "demokratischer Sozialismus" bewegt. Diese "Offenheit" trägt – wenn schon nicht antikapitalistische – so doch deutlich antimonopolistische Züge. Vorrangige Bedeutung kommt dabei den Eingriffsmöglichkeiten in das Privateigentum durch Enteignung gem. Art. 14, Abs. 3 GG und Sozialisierung aufgrund Art. 15 GG sowie den Bestimmungen verschiedener Landesverfassungen zu.

Zweites wirtschaftspolitisches Merkmal ist die sozialstaatliche Ausrichtung. Das Sozialstaatsgebot (Art. 20 und 28 GG) erhält durch die sog. Ewigkeitsklausel (Art. 79, Abs. 3 GG) eine Sonderstellung, die es verbietet, die anderen tragenden Prinzipien, insbesondere das Rechtsstaatsprinzip zur Auslöschung der Sozialstaatlichkeit zu benutzen.

Affirmative Verfassungsinterpretation fußt auf der vermeintlichen Antinomie zwischen Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip. Der Rechtsstaatsgrundsatz wird hierbei zunächst als Formprinzip begriffen. Sodann wird es einem formalen Prinzip der Gerechtigkeit (Leben, Freiheit, Eigentum) und einer Sozialgebundenheit verpflichtet, die sich in einer Verantwortlichkeit von Staat und Gesellschaft für einander konkretisiert, die auf "Partnerschaft" und soziale Integration hinausläuft. Das Rechtsstaatsprinzip steht dem Sozialstaatsprinzip gegenüber und degradiert letzteres zur sozialpolitischen Korrektur und zum partnerschaftlichen Wohlverhalten im Rahmen des herrschenden Gesellschafts- und Wirtschaftssystems (vgl. hierzu Hartwich 1970, S. 297).

Erste Aufgabe affirmativer Verfassungsinterpretation ist die Ausschaltung einer sozialistischen Perspektive. Ist dies erst einmal gelungen, so geht die Status-quo-bewahrende Verfassungsinterpretation daran, ein Mehr an Abbau von Sozialstaatlichkeit zu wagen (vgl. ebenda, S. 281 ff.): Es kursieren die

"These von der sozialstaatlichen Unterwanderung des Rechtsstaates", die "These von der Unvereinbarkeit von Wohlfahrtsstaat und sozialem Rechtsstaat", die "These von dem Hauptfreiheitsrecht des Art. 2 GG", die "These von der faktischen Unantastbarkeit des privaten Eigentums", die "These von der Obsoleszenz des Sozialisierungsartikels", eine Formalisierung des Gleichheitspostulats, die "Lehre von den Regelungs- und Interventionsschranken des Gesetzgebers", welche der Fiktion verfällt "Nicht-Lenkung = Neutralität" (ebenda, S. 338) und als letztes Beispiel die Behauptung vom Subsidiaritätscharakter der Sozialstaatlichkeit.

"Das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes (...) enthält gesellschaftspolitisch betrachtet Konsensus- und Alternativinhalte. Im alternativen Bereich folgte die gesellschaftspolitische Entwicklung in der Bundesrepublik vor allem aufgrund präjudizierender Weichenstellungen im Jahre 1948 eindeutig dem Sozialstaatsmodell, das wegen seiner Struktur und seiner Postulate ein Modell des 'sozialen Kapitalismus' genannt worden war. Dieses Modell wurde in den Jahren grundlegender Entscheidungen über die innere Entwicklung der Bundesrepublik (...) in einer Art und Weise ausgebaut, durch die sich – modellimmanent betrachtet – zwischen Postulat und politischer Realisierung eine immer größere Kluft auftat. Die unbestreitbar enormen Sozialleistungen haben angesichts der einseitigen gesellschaftspolitischen Orientierung der Bundesgesetzgebung (...) den Charakter einer umfassend angelegten 'sozialen Integration' der 'breiten Massen' in ein Gesellschaftssystem, das auf dem bewußt erhaltenen Status quo der Besitz- und Privilegienverhältnisse beruht und durch politische Maßnahmen in Richtung auf eine immer schrankenlose Ausnutzung der durch Eigentum, Verfügungsgewalt über die Produktionsfaktoren und Privilegien gegebenen Positionen ausgestaltet wurde." (Hartwich 1970, S. 259 f.)

Alternative Verfassungsinterpretation hebt dagegen hervor, daß das Grundgesetz sowohl mit einer umfassenden Mitbestimmung vereinbar ist, als auch zuläßt, "die sozialistische Umgestaltung zu vollziehen, ohne daß dadurch eine Grundgesetzänderung notwendig wird." (Abendroth 1966, S. 66)

"Wenn (...) von einem großen Teil der gegenwärtigen Rechtswissenschaft behauptet wird, das Grundrechtssystem des Bonner Grundgesetzes beinhaltete den verfassungsrechtlichen Schutz des liberalkapitalistischen bzw. spätkapitalistischen Wirtschaftssystems, weil es die 'Privatnützigkeit' (in Wirklichkeit also den Profit) des jeweiligen Inhabers der Freiheitsrechte gem. Art. 2, der sein in Art. 14 gewährleistetes Eigentum verwerte, gegen Vergesellschaftung und sozialrechtliche Einflüsse der demokratisch organisierten öffentlichen Gewalt schütze, so ist diese These logisch und rechtsgeschichtlich

unhaltbar." (ebenda, S. 68)

Auf keinen Fall geht es an, das Rechtsstaatsprinzip als immer umfassendere Grenze des Sozialstaatsprinzips zu begreifen und so die von der affirmativen Verfassungsinterpretation intendierte Festschreibung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Status quo zu erreichen. Alternative Verfassungsinterpretation betont demgegenüber, "daß die Verfassungsstrukturprinzipien der Republik, der Demokratie, der Sozialstaatlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit im Grundgesetz nebeneinander stehen, Momente einer Einheit bilden, die einander durchdringen und isolierter Interpretation nicht mehr zugänglich sind. Dabei kann von keinem Verfassungsgrundsatz behauptet werden, er sei gegenüber den anderen über- oder untergeordnet oder systemwidrig." (Böwer 1977, S. 48) Das Sozialstaatsprinzip ist Auslegungsregel (Interpretation) und Gestaltungsaufgabe, wobei das Wesen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates in der Demokratisierung der Wirtschaft (Mitbestimmung), in der vollen Geltung demokratischer und sozialer Freiheitsrechte, in einem demokratischen und sozialen Verfassungsleben sowie in realen sozialen Garantien für die Arbeiterklasse (Recht auf Arbeit und soziale Sicherheit) liegt (vgl. ebenda, S. 46 ff.)

Diese Einschätzung der Möglichkeit, nicht des Zwanges, der sozialstaatlichen Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft wird nicht nur von Vertretern alternativer Verfassungsinterpretation geteilt. Einer solchen Einschätzung wurde auch vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Prinzip schon mehrfach zugestimmt: "Das GG garantiert weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde Marktwirtschaft (...) Die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung ist zwar eine nach dem GG mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche." ("Investitionshilfeurteil" vom 20.7.1954) "Das Grundgesetz (...) enthält keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung." ("Mitbestimmungsurteil" vom 1.3.1979)

Somit sind Eingriffe auch in die Substanz des Privateigentums, Kontrolle gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Macht, Einschränkung unternehmerischer Dispositionsautonomie, Mitbestimmung, unmittelbare staatliche Verantwortung für gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse (über die Rahmenkompetenz des Bundes gem. Art. 75 GG), Erfüllung öffentlicher Anliegen, Verhinderung fragwürdiger Solidarhaftung und Entgegnung der Subsidiarität und Entstaatlichung allesamt Elemente alternativer Verfassungsinterpretation, die – gleichsam als "Negativliste" der affirmativen Lehre – vom Grundgesetz gedeckt werden (vgl. Hartwich, 1970, S. 358 ff.).

### 3.2 Sozialpflichtigkeit des Eigentums, Sozialisierung und Enteignung

Die Bedeutung des Sozialstaatsprinzips hat sich bei den Grundrechten mit sozialem Bezug (Art. 1, Abs. 1, Art. 2, Art. 3, Abs. 1, Art. 5, Art. 6, Abs. 4, Art. 9, Abs. 3, Art. 12, Art. 14, Abs. 2 und Art. 15 GG), insbesondere in Gestalt der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, niedergeschlagen. Sie verweisen auf die Synthese einer sozialen Demokratie: Eine innerhalb der Verfassung mögliche, sie historisch interpretierende soziale Rechtsordnung. Dies wäre die rechtliche Grundlage einer alternativen Wirtschaftspolitik im Rahmen der "Marktwirtschaft".

Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Art. 14, Abs. 1 GG) kann sich bereits auf einen umfangreichen Katalog von Eigentumsrechten des BGB stützen.<sup>1)</sup> Bezüglich der Realität und Ausgestaltung der westdeutschen Eigentumsordnung der Gegenwart, wie sie sich in der Rekonstruktionsphase des westdeutschen Kapitalismus durchgesetzt hat, verdient der Schutz des privaten Produktionsmitteleigentums besondere Beachtung. Er konkretisiert sich insbesondere im Recht am ausgeübten Gewerbebetrieb, flankiert durch gewerbliche (Schutz von Patenten, Gebrauchsmustern und Kennzeichen) und vor allem gesellschaftsrechtliche Schutzrechte, die in der Marktposition als neue Eigentumsform kulminieren (vgl. hierzu Däubler 1976(b), S. 141 ff. und S. 175 ff.). Dieser Schutz des privaten Eigentums an den Produktionsmitteln ist jedoch keine notwendige Konsequenz der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes. Denn schon Art. 14, Abs. 1, Satz 2 GG relativiert diese Eigentumsgarantie, indem der Gesetzgeber das Recht hat, den Inhalt und die Schranken des Eigentums zu bestimmen. Darüber hinaus enthält das GG auch direkte Begrenzungen des Eigentumsrechts. Eine erste verfassungsrechtliche Grenze findet das Eigentum in der Sozialpflichtigkeit (Art. 14, Abs. 2 GG), die in einer diffusen Kategorie von "Allgemeinwohl" ihr Legitimationskriterium findet. Diese Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist in Zusammenhang mit dem Sozialstaatsgebot (Art. 20 GG) zu sehen.

---

1) Der § 950 BGB ist neben seiner Eigenschaft als Schutzrecht eine imposante Grundlage dafür, daß die unmittelbaren Produzenten ihre Produkte mit nach Hause nehmen können – bei isolierter Interpretation versteht sich:

"(1) Wer durch die Verarbeitung oder Umbildung eines oder mehrerer Stoffe eine neue bewegliche Sache herstellt, erwirbt das Eigentum an der neuen Sache, sofern nicht der Wert der Verarbeitung oder Umbildung erheblich geringer ist als der Wert des Stoffes. Als Verarbeitung gilt auch das Schreiben, Zeichnen, Malen, Drucken, Gravieren oder eine ähnliche Bearbeitung der Oberfläche.

(2) Mit dem Erwerbe des Eigentums an der neuen Sache erlöschen die an dem Stoffe bestehenden Rechte."

Eine weitere verfassungsrechtliche Grenze des Eigentums liegt in bestimmten Mißbrauchstatbeständen bzw. meint bestimmte Außenseitergruppen. Hier verdient insbesondere der Art. 18 GG hervorgehoben zu werden, weil hier "der Gedanke einer entschädigungslosen Entziehung von Eigentum (...) festgehalten" (ebenda, S. 151) wurde.

Die dritte verfassungsrechtliche Grenze des Eigentums, gleichsam als Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit, findet sich in der Möglichkeit der Sozialisierung. Diese besteht auf Grundlage des Art. 15 GG, der durch die Landesverfassungen (beispielsweise Art. 41 Hessen, Art. 27 NRW), die auch in diesem Punkt aktuell geltendes Recht sind (Art. 142 GG), gestützt wird.

Im MEMORANDUM wird die Sozialisierung aus folgenden Gründen gefordert:

- Legitimationsdruck der Massenarbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Abstinenz des Staates;
- Versagen privater Steuerung, Dogmen unternehmerischer Dispositionsautonomie und indirekter staatlicher Lenkung aufgeben;
- Mißbrauch öffentlicher Finanzen (Beispiel Rüstung);
- Sicherung von Arbeitsplätzen, Qualität der Arbeitsbedingungen, nützlicher Produktion;
- materielle Basis demokratischer Planung.

Das rechtliche Mittel der Sozialisierung ist die Enteignung. Eine Enteignung liegt vor, wenn Nachteil am Eigentum entsteht, es sich um einen hoheitlichen Eingriff handelt und dieser Eingriff enteignend wirkt. Die Enteignung ist ein rechtmäßiger Eingriff.<sup>1)</sup> Sie erfolgt durch formelles Gesetz (Legalenteignung) oder aufgrund eines Gesetzes (Administrativenteignung). Die Enteignung erfolgt zum Wohle der Allgemeinheit. Bei diesem Kriterium erfolgt eine Interessenabwägung zwischen Allgemeinwohl und Betroffenem. Die Zumutbarkeitstheorie (BVerwG) fragt nach der Schwere und Tragweite des Eingriffs; die Einzelakts- bzw. Sonderopfertheorie (Bundesgerichtshof/Reichsgericht) wägt zwischen Enteignung (= Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3, Abs. 1 GG) und Sozialbindung ab; und schließlich der Sozialbindungsansatz (BVerfG) integriert beide vorstehenden Theorien aufgrund ihrer weitgehenden sachlichen Übereinstimmung und erweitert sie um eine Verhältnismäßigkeitswürdigung (vgl. zu diesen "Theorien" Schielek/Schielek 1977).

1) Im Gegensatz zur Enteignung liegt beim enteignungsgleichen Eingriff, neben allen Merkmalen der Enteignung, Rechtswidrigkeit vor. Der enteignungsgleiche Eingriff, ursprünglich nur für schuldlos rechtswidrige Eingriffe gedacht, wurde über eine "Erst-recht-Erwägung" auf schuldhaft rechtswidrige Eingriffe ausgedehnt. Der enteignungsgleiche Eingriff hat für die sozialpolitische Gestaltung der Eigentumsordnung nur untergeordnete Bedeutung, er ist nicht als Instrument konzipiert.

Vehikel gegen die Enteignung ist stets die Höhe der Entschädigung (Verkehrswert?). Die in höchstrichterlicher Rechtsprechung entwickelten "Theorien" hierzu laufen den Intentionen des Parlamentarischen Rates zuwider, die Entschädigung gerade nicht zum Hindernis der Enteignung auszubauen.

Die Enteignung bildet eine ultima ratio, sie folgt einem Verhältnismäßigkeitsprinzips. Die Enteignung erheischt eine notwendige, gesetzgeberische Entschädigungsregelung (Junktim-Klausel), die Art und Ausmaß der Entschädigung bestimmt. Schließlich ist die Enteignung auf den Rechtsweg verwiesen. Handelt es sich um die Enteignung, so ist das Verwaltungsgericht zuständig; handelt es sich um die Entschädigung, so muß das Zivilgericht bemüht werden.

"Soweit sich der Bundesgesetzgeber direkt mit Eigentumsfragen (...) befaßte, zielten seine Gesetze prinzipiell auf eine Verstärkung des privaten Eigentums." (Hartwich 1970, S. 193) Dem Mißbrauchsgegenstand gem. Art. 18 GG wurde keine Aufmerksamkeit geschenkt. Eine direkte Enteignung gem. Art. 14, Abs. 3 GG wurde nur sehr begrenzt vorgenommen. "Der Bundesgesetzgeber hat (...) eine direkte gesetzliche Ausgestaltung der Enteignung nach Art. 14 des Grundgesetzes nur aus zwei Gründen vorgenommen, der Beschaffung von Bauland und der Beschaffung von Land für die Verteidigung." (ebenda, S. 221) "Das Entschädigungsprinzip des Grundgesetzes wurde im Laufe der Jahre immer extensiver ausgelegt." (ebenda)

Der Art. 15 GG wurde gar, wie das der Privatisierung des Volkswagenwerkes im Jahre 1960 folgende Volkswagen-Urteil des BVerfG von 1961 zeigt, zugunsten privatkapitalistischer Verwertung umgekehrt. Die Krone wird dieser restaurativen Rechtsprechung durch das Feldmühle-Urteil des BVerfG von 1962 aufgesetzt. Im "Feldmühle-Fall" war durch Flick und Stinnes versucht worden, die Einflußmöglichkeiten der Anteilseigner auf die Konzernpolitik per "Privatenteignung" (Däubler 1976(b), S. 192 benutzt diesen Begriff) zu beseitigen. "Das immer noch umstrittene Urteil des BVerfG trägt mit seiner Billigung des Vorrangs der Konzerninteressen vor denen der Minderheitsaktionäre dem Kapitalinteresse an schrankenloser Konzentration gebührende Rechnung (...) Es geht nicht mehr um das einzelne Kapital und dessen Beteiligung an der Entscheidungsbildung im Unternehmen, sondern es geht um die ungebrochene Durchsetzung der Kapitalinteressen in der monopolistisch strukturierten Gesellschaft." (Meyer 1975, S. 79 f.) "Die Ausnutzung privater Eigentumsmacht durch den Flick-Konzern, der sich zu Recht auf die Intentionen des Bundesgesetzgebers berufen konnte, zeigt, daß die Probleme dieses Sozialstaatsmodells nicht nur im Verhältnis der Besitzenden zu den Nichtbesitzenden liegen, sondern ebenso im Verhältnis des großen Kapitalbesitzers zum kleineren." (Hartwich 1970, S. 267) Dieser Fall, eher Symptom als Ausnahmerscheinung, ließe

sich in verschiedene Richtungen vertiefen: Z.B. wie die grundgesetzliche Eigentumsgarantie gegen die paritätische Mitbestimmung gekehrt wird (vgl. hierzu im einzelnen Meyer 1975; Reich 1975 sowie Mayer 1975(a)).

Wenngleich sich die herrschende Rechtsprechung und die Gesetzgebungspraxis dem Schutz des Kapitalinteresses verschrieben haben, so beinhalten die verschiedenen Grenzen der Eigentumsgarantie, wie sie im GG verankert sind, die verfassungsrechtliche Grundlage für die im Rahmen alternativer Wirtschaftspolitik notwendigen Eingriffe in das private Produktionsmitteleigentum. Mit der Sozialisierung gem. Art. 15 GG i.V.m. der Enteignung gem. Art. 14, Abs. 3 GG und dem Mißbrauchstatbestand gem. Art. 18 GG kann eine grundlegende Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse durch ein Gesetz erfolgen. Dieses "Umgestaltungsinstrumentarium", das die Entschädigungs- und Anspruchsmodalitäten zu berücksichtigen hat, läßt sich wie folgt zusammenfassen:

- "1. Es wurde nicht nur eine Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14, Abs. 2 GG) festgelegt, sondern ein eigener Mißbrauchstatbestand mit Sanktionsfolge anerkannt, der zur Verwirklung des Grundrechts auf Eigentum führen sollte (Art. 18 GG)."
  2. Dem Gesetzgeber wurde eine weite Gestaltungsmacht eingeräumt und die Pflicht auferlegt, die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte vor allem gegenüber dem Großeigentum zur Geltung zu bringen (Art. 14, Abs. 1, Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 und Art. 20) (...)
  3. Die Gestaltungsmacht des Gesetzgebers ging weit über die Inhaltsbestimmung des Eigentums hinaus und umfaßte auch die grundsätzliche Umstrukturierung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung durch Einschränkung bzw. Aufhebung der privaten Monopolmacht zugunsten öffentlich-demokratischer Kontrolle und Leitung dieser Unternehmen (Art. 15 GG).
  4. Die Entschädigungsdiskussion im Parlamentarischen Rat beweist, daß die Entschädigung nicht als Vehikel dazu dienen sollte, wirksame Eingriffe zur Verwirklichung der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte gegen das Großkapital zu verhindern." (Stuby 1976 S. 162 f.)
- Dies ist der Inhalt dessen, was sich als Konkretisierung des Sozialstaatsgebots oder Verfassungsanspruchs bezüglich des Eigentums festhalten läßt.

#### **4. Wirtschaftspolitik und staatliche Lenkung**

##### **4.1 Planung und Investitionslenkung**

In der BRD existiert mittlerweile ein umfangreiches und differenziertes staatliches wirtschaftspolitisches Informations-, Koordinations-, Eingriffs-

und Planungsinstrumentarium. Dieses findet hauptsächlich in den Art. 104 und 109 GG seine verfassungsrechtliche Absicherung. Was sich jedoch nicht verfassungsrechtlich stützen läßt, ist die marktwirtschaftliche Ordnung (Art. 109, Abs. 2 GG) sowie die Beschränkung auf Globalsteuerung (Art. 109, Abs. 4), woraus sich ein Widerspruch zu § 1 StWG und § 2 SVRG – beides einfache Bundesgesetze – ergibt. Dieser Befund ergibt sich schon aus dem – bereits zitierten – "Investitionshilfe"-Urteil des BVerfG vom 20.7.1954. Wenn es auch frappierend erscheint, so gilt dennoch: "Die Festlegung der Wirtschaftsordnung steht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers (Bundestag und Bundesrat) ohne verfassungsändernde Mehrheiten." (Fangmann 1983, S. 183)

Hinzuzufügen bleibt: allerdings nicht in Richtung monetaristisch orientierter Finanzpolitik! Denn die bisher abgeleiteten Grundsätze sozialer Demokratie stecken den Rahmen für diese wirtschaftspolitische Dispositionsfreiheit ab. Worauf es ankommt, ist insoweit nicht die bloße Existenz eines staatlichen Lenzungsinstrumentariums, sondern seine Demokratisierung. Imperative Investitionslenkung (Bundesamt für Investitionskontrolle, Branchenausschüsse, Wirtschafts- und Sozialräte) wäre geeignet, die Dogmen unternehmerischer Dispositionsautonomie und der lediglich indirekt-globalen staatlichen Lenkung "aufzubrechen" und den Zusammenhang von Demokratisierung, Sozialisierung und Planung zu verdeutlichen. "Die Gemeinschaftsgebundenheit in ein Netz berufsregelnder Maßnahmen und die Generalklausel der Sozialstaatlichkeit sind Verfassungsnormen, die durchaus weite Eingriffsmöglichkeiten für staatliche Interventionen in Marktprozesse schaffen." (Reich 1977, S. 109) Es ist überdies der These zuzustimmen, "daß zumindest Großunternehmen als Privatunternehmen nicht mehr legitimierbar sind. Die moderne Unternehmenskooperation gewinnt öffentliche Dimensionen. Sie bedarf nicht nur öffentlicher Kontrolle, sondern auch einer neuen Legitimation für die von ihr ausgehende Macht.

Erste Schritte dazu müssen die Einführung einer Investitionskontrolle und echter und paritätischer Mitbestimmung sein." (VDJ 1983, S. 65) Weiter heißt es dort (S. 69): "Entscheidender noch ist die Forderung nach Einführung von Wirtschafts- und Sozialräten, die durch die gesellschaftlich relevanten Gruppen besetzt werden (...) Die Wirtschafts- und Sozialräte als überbetriebliche (gesamtwirtschaftliche) Kontroll- und Mitbestimmungseinrichtung müssen mit dem notwendigen paritätischen Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung korrelieren. Nicht der Wettbewerb ist der beste Freund des Verbrauchers (...), sondern die Verbesserung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer im innerbetrieblichen und überbetrieblichen Bereich. Daneben sind Änderungen des Rechts der Personal- und Kapitalgesellschaften erforderlich, die über Offenlegungspflichten zu mehr Transparenz und Mitbestimmungsmöglichkeiten führen sollen."

Dabei kann es nicht darum gehen, in dezentraler Partizipation und gesamtwirt-

schaftlicher Lenkung einen Gegensatz zu erblicken. "Dezentrale Diskussions-, Willensbildung- und Mitbestimmungsrechte sind – um die Verselbständigung bürokratischer Apparate zu verhindern – ein wesentliches und unverzichtbares Element der Demokratie auch in der Wirtschaft. Aber erst wenn dezentrale Diskussions- und Willensbildungsprozesse zentral zusammengefaßt aufeinander abgestimmt – was nicht ohne Kompromisse und Zurückstecken einzelner dezentraler Ansprüche geht – und koordiniert werden, können die in der Entwicklung der Produktivkräfte enthaltenen Möglichkeiten zur umfassenden Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen aller Teile der Gesellschaft verwirklicht werden." (MEMORANDUM '80, S. 137 f.)

Die Einwände der Gegner einer solchermaßen verstandenen demokratischen Planung, in der Verstöße gegen die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit, die Tarifautonomie, die Mitbestimmung (!) und die Rechte des Parlaments sowie eine Verletzung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Rechtsstaatlichkeit und der Gleichheit vermutet werden, haben – wenn auch bei jeder Gelegenheit wiederholt – wenig für sich. "Die bloße Eingrenzung der Dispositionsfreiheit der Unternehmer ist (...) eine zulässige Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums durch den Gesetzgeber." (Mayer 1975(b), S. 1262)

Aufgrund des Spezialitätsgrundsatzes gehen die Art. 14 und 15 GG bezüglich der vorliegenden Problematik vor Art. 2, so daß Investitionslenkung i.V.m. Art. 15 GG durchaus statthaft wäre. (Das bereits zum Streikrecht, zur Mitbestimmung und zur Sozialisierung Gesagte gilt auch hier.)

"Soweit Gewerkschaften an Investitionsentscheidungen im Unternehmen bzw. auf bestimmten Märkten beteiligt werden, etwa im Wege der Mitbestimmung, der Einrichtung von Branchenausschüssen oder von Wirtschafts- und Sozialräten, so liegt darin weder ein Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit noch gegen das Kartellverbot." (Reich 1977, S. 165) Die Frage, die sich nach alledem ergibt, ist die, ob es sich auch verfassungsrechtlich fundieren läßt, die Unternehmen zu positivem Handeln im Sinne einer Demokratisierung der Wirtschaft zu veranlassen und staatliche Politik hierauf zu verpflichten.

#### 4.2 Preiskontrollen und Auflagenpolitik

Unternehmerische Dispositionautonomie konkretisiert sich wesentlich in der privatkapitalistischen Verfügung über Investitionen, Kosten und – im Zuge intensiver Monopolisierung – auch Preise. "Mit zunehmender Monopolisierung werden die Preise als strategische Gewinnvariablen eingesetzt. Ihre Entwick-

lung ist der über den Markt vermittelten Konkurrenz entzogen. Die Globalsteuerung errichtet kein neues, außerhalb der Unternehmen stehendes Korrektiv, da ihre Maßnahmen über den Markt wirken, dessen maßgebenden Einflüssen sich die Unternehmen gerade zu entziehen suchen. Indem die privaten Institutionen seitens der Wirtschaftspolitik gewollt sind, muß sie die auf ihrer Grundlage kalkulierten Preise als vom unternehmerischen Gewinnstandpunkt aus erforderlich akzeptieren. Da sie der Stabilisierung des Preisniveaus in der Folge des Kostenniveaus nicht gewiß sein kann, wirkt sie in erster Linie profitsteigernd." (Eisbach 1977, S. 869)

Preiskontrollen könnten sich hier auf wettbewerbsrechtliche Normen (GWB) be rufen: Verbot (vertraglicher) Preisabsprachen und abgestimmten (Preis-) Verhaltens, Verbot vertikaler Preisbindung und Mißbrauchsaufsicht über unverbindliche Preisempfehlungen sowie insbesondere die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen gem. § 22 GWB. Wenn auch die diesbezügliche Praxis (Urteil des Bundesgerichtshofes: "Teerfarben" vom 17.12.1970, "Vitamin B-12" vom 3.7.1976, "Valium" vom 16.12.1976 usw.) als gescheitert gelten kann, so sind Preiskontrollen dennoch prinzipiell möglich. § 22 GWB nennt neben schädlichen Verhaltensweisen (bspw. Diskriminierung gem. § 26, Abs. 2 GWB) und Verschlechterung der Marktstruktur (Unternehmenszusammenschlüsse gem. § 24 GWB) explizit nicht-wettbewerbsgerechte Markt ergebnisse (§ 22, Abs. 3 GWB a.F. nennt hier beispielhaft überhöhte Preise!) als möglichen Tatbestand mißbräuchlicher Ausnutzung einer marktbeherrschenden Position.

Der Nachweis einer marktbeherrschenden Stellung bereitet – nach den Kartellrechtsnovellen von 1973 und 1980 – vergleichsweise weniger Schwierigkeiten als der Mißbrauchs nachweis, insbesondere bei Preisen. Daher ist die Forderung zu erheben, daß Preiserhöhungen angemeldet und die Kalkulationen offengelegt werden. Auf diesem Wege ließen sich Preiskontrollen und Investitionslenkung verbinden. "Die Versuche des Bundeskartellamtes, eine Preismißbrauchsaufsicht zu praktizieren, wurden von der Rechtsprechung gestoppt. Für die Fusionskontrolle lieferte sich der Gesetzgeber die Möglichkeit, die eigene Wettbewerbspolitik zu konterkarieren, gleich mit: Gemäß § 24 Abs. 3 GWB darf der Bundeswirtschaftsminister an sich verbotene Fusionen aus übergeordneten Gesichtspunkten gleichwohl erlauben. Davon hat er mehrfach Gebrauch gemacht. Die Kartellnovelle von 1980 hatte zwar einige Erleichterungen für die Durchführung von Fusionskontrollverfahren gebracht, an den genannten zentralen Punkten aber nichts geändert." (VDJ 1983, S. 65)

Im Zusammenhang mit der "Ministererlaubnis" von Kartellen (§ 8 GWB) und Unternehmenszusammenschlüssen (§ 24, Abs. 3 GWB) besteht allerdings auch die Möglichkeit zu staatlichen Auflagen. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen

den Normtext des Kartellrechts und speziell gegen Preiskontrollen lassen sich kaum fundieren, sofern Strukturen und Ergebnisse von Marktprozessen Gegenstand staatlicher Kontrolle sind (vgl. im einzelnen Kremer/Leuer 1979 sowie Leuer/Kremer 1979).

### 5. Schlußfolgerungen

Der hier für eine verfassungsrechtliche Fundierung der Forderungen alternativer Wirtschaftspolitik entwickelte Ausschnitt aus dem Sozialmodell des Grundgesetzes stützt sich im wesentlichen auf die Artikel 9, Abs. 3 (Koalitionsrecht), Art. 12, Abs. 1 (Berufsfreiheit), Art. 14, Abs. 2 (Sozialpflichtigkeit des Eigentums), Art. 14, Abs. 3 (Enteignung), Art. 15 (Sozialisierung), Art. 18 (Verwirkung des Eigentumsrecht), Art. 20, Abs. 1 (Sozialstaatsgebot), Art. 104 a, Abs. 4 (staatliche Finanzhilfen für öffentliche Investitionen), Art. 109, Abs. 2 (Verpflichtung des Staates auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht) und Art. 109, Abs. 4 (Maßnahmen bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) (vgl. den vorzüglichen Kommentar von Wassermann 1984).

Die Analyse läßt – thesenförmig formuliert – folgende Schlußfolgerungen zu:

- Die Durchsetzung des Rechts auf Arbeit wird als Kondensationspunkt gesellschaftspolitischer Alternativforderungen überhaupt begriffen. Milieu und Ziel seiner Verwirklichung zugleich ist eine prinzipiell sozialstaatlich determinierte Grundrechtsauslegung als juristischer Ausdruck sozialer Demokratie. Diese politische Bedeutung des Rechts auf Arbeit legt die Forderung nach seiner expliziten Verankerung im Grundgesetz nahe, auch wenn sich dieses Recht durchaus "ableiten" läßt. Seine fundamentale Bedeutung bezieht das Recht auf Arbeit aus der nachhaltigen Beeinflussung der sozialen Kräfteverhältnisse zuungunsten der abhängig Beschäftigten aufgrund anhaltender Rationierung der Lohnarbeit (vgl. Brodrick u.a. 1984).
- Grundlegende Voraussetzung der Durchsetzung des Rechts auf Arbeit ist das – verfassungsrechtlich gewährleistete – Streikrecht. Die faktische Ausöhlung dieses Rechts durch höchstrichterliche Rechtsprechung und die Praxis der Aussperrung (vgl. Bobke 1985) – obwohl verfassungsrechtlich nicht haltbar – sind wie kaum ein anderer gesellschaftspolitischer Bereich Ausdruck sich verändernder relativer sozialer Kräftekonstellationen. Das gesetzliche Verbot von Aussperrung, "Kalter Aussperrung" und Massenänderungskündigungen bildet mithin die conditio sine qua non für das

Streikrecht.

- Mitbestimmung, die über "sozialpartnerschaftlich" verbrämte Mitwirkung hinausgeht, ist paritätische Mitbestimmung, die von der betrieblichen Ebene<sup>1)</sup> bis zur Demokratisierung der Wirtschaft reicht. Die Tarifautonomie, das auf sozialen Machttausch zielende Sozialstaatsgebot und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums weisen eindeutig in diese Richtung. Die relative Offenheit des Grundgesetzes weist neben der antimonopolistischen Tendenz eine eindeutig sozialstaatliche Ausrichtung auf. Recht auf Arbeit, Koalitionsfreiheit und Mitbestimmung bilden die Koordinaten in einer Synthese sozialer Demokratie, die das Privateigentum an Produktionsmitteln in diesem Sinne in Dienst nimmt und staatliches Handeln hierauf verpflichtet.
- Diese Relativität des Privateigentums an Produktionsmitteln macht gerade das Spezifikum des modernen verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs aus. Die Vergesellschaftung von Krisenbranchen, ökonomischen Schlüsselbereichen und schädlicher Produktion könnte sich auf ein Umgestaltungsinstrumentarium im Sinne von sozialer Demokratie stützen, das sich im Sozialstaatsgebot, der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, der Sozialisierungs- und Enteignungsmöglichkeit sowie in der Option auf Entziehung des Eigentums wegen Mißbrauchs kodifiziert findet.
- Demokratische (staatliche) Rahmenplanung, die unbestritten in Eigentumsrechte eingreift, bildet das Korrelat zur Mitbestimmung. Der Zusammenhang von Investitionslenkung, selektiven Preiskontrollen (Anmeldung von Preis erhöhungen, Offenlegung von Kalkulationen) sowie preis- und beschäftigungspolitischen Auflagen verdeutlicht die Notwendigkeit, die schon bestehende staatliche Lenkung zur demokratischen (mitbestimmten) Rahmenplanung weiterzuentwickeln. Dies ist verfassungsrechtlich nicht bedenklich.

1) Vgl. zur verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung um die Mitbestimmung Schmitz 1985

Literatur

- Abendroth, W.: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, H. 12, o. O. und J. ders.: Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme, Pfullingen 1956
- Aschke, M.: Verfassungsrecht, Verfassungsgerichtsbarkeit und verfassungspolitische Praxis in der Bundesrepublik Deutschland, in: Argument-Sonderband 44, Westberlin 1979

- Bobke, M.H.: Streik und Aussperrung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/1984
- ders.: Arbeitsrecht im Arbeitskampf - Der Arbeitskampf 1984 in der Metallindustrie und in der Druckindustrie im Spiegel juristischer Auseinandersetzungen -, in: WSI-Mitteilungen 2/1985
- Böwer, K.: Der demokratische und soziale Rechtsstaat als Verfassungsauftrag, in: Marxistische Blätter 1/1977
- Brodrick, F. u.a. : Arbeit für alle - eine Utopie? Ein Überblick über die Vorschläge zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/1984
- Däubler, W.: Das Arbeitsrecht. Von der Kinderarbeit zur Betriebsverfassung. Ein Leitfaden für Arbeitnehmer, Reinbek 1976(a)
- ders.: Eigentum und Recht in der BRD, in: Däubler, W. u.a., Eigentum und Recht. Die Entwicklung des Eigentumsbegriffs im Kapitalismus, Darmstadt/Neuwied 1976(b)
- ders.: Recht auf Arbeit verfassungswidrig?, in: Achten, U. u.a., Recht auf Arbeit - eine politische Herausforderung, Neuwied/Darmstadt 1978
- Eisbach, J.: Das wirtschaftspolitische Instrumentarium der Bundesregierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1977
- Ellwardt, M.: Staat und Monopole: das Beispiel Wettbewerbsgesetzgebung, in: Marxistische Studien. Jahrbuch des IMSF 6, Frankfurt 1983
- Fangmann, H.D.: Die "marktwirtschaftliche Ordnung". Verfassungsprobleme eines Auftrags, in: Hickel, R./Mattfeldt, H. (Hrsg.), Millionen Arbeitslose! Streitschrift gegen den Rat der Fünf Weisen. Eine Bilanz nach zwanzig Jahren, Reinbek 1983
- Geffken, R. : Das Mitbestimmungsurteil, in: Deutsche Volkszeitung vom 20.4.1979
- Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN im BUNDESTAG vom 18.6.1984: Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der Aussperrung, dokumentiert in: Deutsche Volkszeitung/die tat vom 29.6.1984
- Gotthold, J.: Wirtschaftliche Entwicklung und Verfassungsrecht, Köln 1975
- Hartwich, H.-H.: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln/Opladen 1970
- Jahnke, I./Krüer-Buchholz, W.: Die verfassungsrechtlichen Instrumente zur Globalsteuerung der Wirtschaft, in: Mayer, U./Stuby, G. (Hrsg.), Das lädierte Grundgesetz. Beiträge und Dokumente zur Verfassungsgeschichte 1949-1976, Köln 1977
- Klees, B.: Das Recht auf Arbeit. Bestandsaufnahme - Kritik - Perspektive, Frankfurt 1984(a)
- ders.: Arbeitslosigkeit und Recht. Ein Handbuch zur Gegewehr. Mit Kommentar des Arbeitsförderungsgesetzes, Mustern und Beispielen, Frankfurt 1984(b)
- Kremer, H.-P./Leuer, H.: Unternehmerische Preispolitik und staatliche Wirtschaftspolitik in der BRD. Ein Beitrag zur Diskussion um Alternativen der Wirtschaftspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/1979

Leuer, H./Kremer, H.-P.: Kontrolle unternehmerischen Preissetzungsverhaltens durch Wettbewerbs- und Konjunkturpolitik?, in: Biervert, B. u.a. (Hrsg.), Institutionelle Reformen in der Krise. Ökonomisches System und Entwicklung von Handlungsspielräumen, Frankfurt 1979

Mayer, U.: Mitbestimmung und Grundgesetz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/1975(a)

ders.: Normative Aspekte einer demokratischen Investitionskontrolle, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/1975(b)

ders.: Arbeitskampf ordnung und Grundgesetz, in: Mayer, U./Stuby, G. (Hrsg.), Das lädierte Grundgesetz. Beiträge und Dokumente zur Verfassungsgeschichte 1949-1976, Köln 1977

Meyer, J.A.E.: Schutz des Eigentums, Grundgesetz und paritätische Mitbestimmung. Eine verfassungsgeschichtliche Betrachtung, in: Mayer, U./Reich, N. (Hrsg.), Mitbestimmung contra Grundgesetz? Argumente und Materialien zu einer überfälligen Reform, Darmstadt/Neuwied 1975

Pfaffenberger, W.: Preiskontrolle bei marktbeherrschenden Unternehmen. Zur Diskussion des Memorandums "Für eine wirksame und soziale Wirtschaftspolitik", in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/1976

Reich, N.: Eigentumsgarantie, paritätische Mitbestimmung und Gesellschaftsrecht, in: Mayer, U./Reich, N. (Hrsg.), Mitbestimmung contra Grundgesetz? Argumente und Materialien zu einer überfälligen Reform, Darmstadt/Neuwied 1975

ders.: Markt und Recht. Theorie und Praxis des Wirtschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied/Darmstadt 1977

Rondi, H.: Die großen werden noch größer. Das Kartellrecht reguliert der Konzentrationsprozeß, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1979

Schielek, K./Schielek, W.: Privateigentum und Grundgesetz, in: Mayer, U./Stuby, G. (Hrsg.), Das lädierte Grundgesetz. Beiträge und Dokumente zur Verfassungsgeschichte 1949-1976, Köln 1977

Schmitz, P.-J.: Mitbestimmung im Unternehmen. Ein kritischer Überblick unter besonder Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Problematik, Köln 1985

Stuby, G.: Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes, in: Mayer, U./Stuby, G. (Hrsg.), Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente, Köln 1976

ders.: Das Recht auf Arbeit als Grundrecht und als internationales Menschenrecht, in: Achten U. u.a., Recht auf Arbeit - eine politische Herausforderung, Neuwied/Darmstadt 1978

VDJ - Vereinigung Demokratischer Juristen: Zur rechtspolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Beitrag zur Diskussion, Köln 1983

Wahnsner, R.: Bemerkungen zum Recht auf Arbeit im Verfassungsrecht der Bundesrepublik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/1978

Wassermann, R. (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., Neuwied/Darmstadt 1984

Heinz-J. Bontrup, Norbert Zdrowomyslaw

Selbstkostenpreisbildung – Ein Mittel zur Kosten- und Preissenkung  
bei Rüstungsgütern?

---

Einleitung

Es gibt Untersuchungen über die überdurchschnittlich hohen Profite in der Rüstungsindustrie<sup>1)</sup>, über die enormen Ineffizienzen bei Rüstungsbeschaffungen<sup>2)</sup>, über die Kostenexplosion bei Rüstungsgütern<sup>3)</sup> sowie über die allgemeine Verschwendug im Militärbereich<sup>4)</sup>. Aus dieser Erkenntnis heraus, daß der Militär- und Rüstungsbereich offensichtlich mehr Finanzmittel als nötig verschlingt, werden die unterschiedlichsten Forderungen abgeleitet. Die einen sehen die Lösung des Problems in der Verstaatlichung der Rüstungsindustrie, andere fordern konsequenter Preisprüfungskontrollen seitens der staatlichen Stellen, wiederum andere erblicken in einem stärkeren Wettbewerb die Chance, den Ineffizienzen entgegenzuwirken. Daß es sich hierbei nicht um ein rein akademisches Anliegen handelt, wird u.a. daran deutlich, daß politischerseits immer wieder mit Fix- bzw. Festpreisen bei der Entwicklung und Beschaffung von Waffensystemen gedroht wird. In der Sendung "Bonner Perspektiven" vom 28.10.1984 äußerte sich Verteidigungsminister Manfred Wörner hinsichtlich des geplanten multinationalen Projektes Jagdflugzeug 90 wie folgt: "Punkt zwei, wir brauchen Preiskontrollen von Anfang an. Und Punkt drei, wir müssen mit Fixpreisen arbeiten, also Festpreisen, an die wir die Industrie zu binden haben... Da bin ich unerbittlich: Wenn es zu internationalen Vertragsabschlüssen kommt, dann werden wir das Flugzeug in Festkosten einbinden."<sup>5)</sup>

- 1) Vgl. Voss, Werner: Rüstungswirtschaft und Rüstungsprofite, in: Jörg Huffschmid (Hrsg.): Allgemeinwohl oder Eigennutz? Eine Untersuchung der Gewinnentwicklung der größten deutschen Rüstungsunternehmen, in: Friedensanalysen, Band 20, Rüstung und soziale Sicherheit, Frankfurt/M. 1985
- 2) Vgl. Köppl, Bruno: Rüstungsmanagement und Verteidigungsfähigkeit der NATO-Staaten. Eine Problemanalyse unter besonderer Berücksichtigung des tri-nationalen NATO-Programms MRCA-Tornado, München 1979
- 3) Vgl. Huffschmid, Jörg: Rüstungsausgaben beschleunigen die Inflation, in: Jörg Huffschmid (Hrsg.): Rüstungs- oder Sozialstaat?, Köln 1981, S. 125 ff.
- 4) Vgl. Bundestagsdrucksache 10/2223 vom 30.10.1984; Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1984 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, S. 68 ff.; Stern 47/1984, S. 34 ff.
- 5) BPA – Nachrichtenabteilung: Der Bundesminister der Verteidigung, Dr. Manfred Wörner, in der ZDF-Sendung "Bonner Perspektiven" am 28.10.1984

Angesichts der schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren, der Hinwendung der Regierung zu einer mehr angebotsorientierten Wirtschaftspolitik (u.a. Senkung der Staatsverschuldung und Reduzierung des Staatsanteils am Sozialprodukt) sowie der Erkenntnis, daß trotz der Umschichtung vom zivilen zum militärischen Haushalt nicht alle Forderungen der Militärs erfüllt werden können, ist die Drohung, Rüstungsaufträge überwiegend zu Festpreisen zu vergeben, durchaus verständlich. Was beinhaltet aber eigentlich eine solche Drohung und welche Auswirkungen hat die Vergabe von Rüstungsaufträgen zu Festpreisen in Hinblick auf Kosten- bzw. Preisdämpfungen bei Rüstungsgütern?

#### Preisrecht und Preistypenabgrenzung bei Rüstungsaufträgen

Im Gegensatz zum Marktpreis, der sich laut marktwirtschaftlicher Ideologie durch Angebot und Nachfrage im Wettbewerb bilden soll, entstehen Rüstungsgüterpreise durch eine vom Preisrecht<sup>1)</sup> vorgeschriebene Selbstkostenpreisbildung. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Rüstungsgüter-Leistung nicht als eine vom Preisrecht definierte "marktgängige Leistung" bezeichnet werden kann. Um den Staat bei einem Einkauf von Rüstungsgütern (Kampfflugzeuge, Panzer usw.) vor einer industrie seitigen Übervorteilung zu schützen, soll neben dieser Selbstkostenpreisbildung durch eine Ver dingungsordnung für Leistungen (VOL) – ausgenommen Bauleistungen – die Effizienz beim Kauf von Rüstungsgütern sichergestellt werden.

Bei den dabei zur Anwendung kommenden Einkaufsregeln und Submissionsarten muß allerdings für den staatlichen Rüstungsbereich konstatiert werden, daß die Beschaffung von Rüstungsgütern zu fast 90 %<sup>2)</sup> durch eine sogenannte freihändige Vergabe zustande kommt. Freihändige Vergabe bedeutet, daß eine öffentliche Ausschreibung erst gar nicht erfolgt bzw. Konkurrenzangebote nicht eingeholt werden, d.h. daß der Auftrag direkt an einen Anbieter vergeben wird und somit der Wettbewerb von vornherein ausgeschaltet wird. Dies bestätigt auch die bisherige Praxis der staatlichen Auftragsvergabe. Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, entfielen lediglich ein Drittel der vom Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) vergebenen wertmäßigen Rüstungsaufträge auf die Marktpreisbildung während zwei Drittel der Selbst-

1) Das Preisrecht in der Bundesrepublik Deutschland bezieht sich auf die "Verordnung über Preise bei öffentlichen Aufträgen" (VPÖA) vom 21.11.1953 mit der entsprechenden Anlage, den "Leitsätzen für die Preisgestaltung anhand von Selbstkosten" (LSP).

2) Vgl. Griepahn, H.-J. (Hrsg.): Wehrdienst 756/1980, S. 4; Ehlers, Jens: Das BWB und die Industrie – Zahlen, Fakten, Erkenntnisse, in: Wehrdienst 1/1983, S. 82

kostenpreisbildung vorbehalten blieben. Angesichts dieser Zahlen wird die Dominanz der Selbstkostenpreisbildung<sup>1)</sup> gegenüber einer Marktpreisbildung bei Rüstungsgütern deutlich.

Tabelle 1: Preistypen bei Rüstungsnachfrage

Jahr	Preistyp	Anzahl der Aufträge	Anteil in %	Auftragswert	Anteil in %
1974	Marktpreis	6928	72	1925	31
	Selbstkostenpreis	2646	28	4253	69
1978	Marktpreis	7710	73	3435	33
	Selbstkostenpreis	2880	27	7043	67

Quelle: Felderbauer, Horst: Preisbildung und Preisprüfung, in: Wehrtechnik 1/1976, S.65; Liebau, Hasso-Detlef: Technische Kostenprüfung im Rahmen von Preisprüfungen, in: Wehrtechnik 1/1980, S. 23 sowie eigene Berechnungen

Was bedeutet nun aber eigentlich Selbstkostenpreisbildung? Das Preisrecht definiert Selbstkosten als Preise, die auf den angemessenen, bei wirtschaftlicher Betriebsführung entstehenden Kosten einer Unternehmung plus einem auf diesen Kosten verrechneten kalkulatorischen Gewinn beruhen. Daran wird deutlich, daß im Gegensatz zu der landläufigen Vorstellung, der Begriff Selbstkostenfestpreis beziehe sich nur auf die Erstattung entstandener betrieblicher Kosten, einen Irrtum darstellt. Um den Rüstungsgüteranbietern bei der Kalkulation der Rüstungsgüterpreise einen Kalkulationsspielraum zu gewähren, unterscheidet das Preisrecht gemäß einer sogenannten Prioritäten-skala drei Selbstkostenpreistypen:

- Selbstkostenrichtpreis:** Ist eine Rüstungsleistung zu Beginn der Auftragsvergabe nicht hinreichend überschaubar, erwartet man aber, daß noch im Laufe der Fertigung die Kalkulationsschwierigkeiten behoben werden können, so gestattet das Preisrecht die Vereinbarung eines Selbstkostenrichtpreises. Sobald der Umfang der Entwicklung oder Produktion und damit auch die Kostensituation beim Anbieter überschaubar werden, ist der Selbstkostenfestpreis umzuwandeln. Sollte dies allerdings nicht möglich, so kann auch eine Umwandlung in einen Selbstkostenerstattungspreis erfolgen.
- Selbstkostenfestpreis:** Ist dagegen bei der Auftragsvergabe die Leistungserstellung und Kostensituation überschaubar, so kommt es zu einer

1) Vgl. Ebisch/Gottschalk: Preise und Preisprüfungen (Kommentar), 4. Auflage, München 1979, S. 117 ff.

können, so gestattet das Preisrecht die Vereinbarung eines Selbstkostenrichtpreises. Sobald der Umfang der Entwicklung oder Produktion und damit auch die Kostensituation beim Anbieter überschaubar werden, ist der Selbstkostenfestpreis umzuwandeln. Sollte dies allerdings nicht möglich sein, so kann auch eine Umwandlung in einen Selbstkostenerstattungspreis erfolgen.

- b) **Selbstkostenfestpreis:** Ist dagegen bei der Auftragsvergabe die Leistungserstellung und Kostensituation überschaubar, so kommt es zu einer Selbstkostenfestpreisbildung, die auf einer Vorkalkulation beruht.
- c) **Selbstkostenerstattungspreis:** Läßt sich allerdings absehen, daß die Kalkulationsschwierigkeiten bis zum Ende der Entwicklung oder Fertstellung fortbestehen, so kann – das Preisrecht spricht hier von einer Ausnahmepreisbildung – ein Kostenerstattungspreis vereinbart werden. Der Preis wird, nachdem die Leistung erbracht ist (Nachkalkulation), anhand der tatsächlich anfallenden Mengen und Kosten ermittelt.

Zu welchem Selbstkostenpreis allerdings die Rüstungsgüterleistung letztlich erbracht wird, hängt von der vertraglichen Übereinkunft zwischen den staatlichen Vergabestellen und dem entsprechenden Rüstungsgüterhersteller ab.

Obwohl dem Selbstkostenfestpreis nach dem Preisrecht der Vorrang gegenüber dem Selbstkostenricht- und Selbstkostenerstattungspreis eingeräumt wird, zeigt die Praxis bei der Vereinbarung von Rüstungsgüterpreisen – wie Tabelle 2 zu entnehmen ist – ein abweichendes Preisvereinbarungsverhalten. Lediglich 29,5 % des gesamten Auftragswertes, der vom BWB im Jahre 1978 zu

Tabelle 2: Selbstkostenpreisvereinbarungen des BWB, in Mio. DM

PREISTYP	1974		1978	
	AUFTAGSWERT	ANTEIL in %	AUFTAGSWERT	ANTEIL in %
Selbstkostenfestpreis	1.900	44,6	2.080	29,5
Selbstkostenrichtpreis	1.083	25,5	3.488	49,5
Selbstkostenerstattungspreis	1.270	29,9	1.475	21,0
Gesamtpreis	4.253	100,0	7.043	100,0

Quellen: Siehe Tabelle 1

Selbstkostenpreisen vergeben wurde, basiert auf einem Selbstkostenfestpreis. Selbst wenn man dabei unterstellt, daß ein Teil der Selbstkostenrichtpreise durch eine Umwandlungskalkulation noch zu einem Selbstkostenfestpreis überführt wird, ist dies gegenüber der Forderung des Preisrechts ein unbefriedigendes Ergebnis. Dem Anliegen des Preisrechts, Rüstungsverträge möglichst zu Selbstkostenfestpreisen abzuschließen, wird damit staatlicherseits nicht genügend entsprochen.

#### Selbstkostenfestpreise – Eine neue Qualität der Rüstungsgüterpreisbildung?

Vor dem Hintergrund knapper staatlicher Finanzmittel zeigt sich in den letzten Jahren ein verstärktes Bemühen der Rüstungsbeschaffungsbehörden, zunehmend die Selbstkostenerstattungspreisbildung durch Selbstkostenfestpreise zu ersetzen. Selbst in dem üblicherweise dem Selbstkostenerstattungspreis vorbehaltenen Entwicklungsbereich (Entwicklungsleistungen lassen sich schlecht, wenn nicht gar unmöglich vorherbestimmen und damit kalkulieren) will das Bundesministerium für Verteidigung künftig, wann immer möglich, feste Preise und Gewinne vereinbaren.

"Der entsprechende Erlaß vom 19.2.1982 (Rü VIII 4 - Az: 78-60-40-01), von Ministerialdirektor Wolfgang Ruppelt unterschrieben und dem BMVg-Rüstungsbereich und dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) zur Beachtung empfohlen, soll Entwicklungs-Kosten sparen helfen und verlangt von der Industrie noch gründlichere Arbeit in der Definitionsphase."<sup>1)</sup>

Sollte sich diese auch heute von Minister Manfred Wörner geforderte Regelung gegenüber der Rüstungsindustrie durchsetzen – was bei einer starken Rüstungslobby<sup>2)</sup> noch recht zweifelhaft erscheint – so würde allerdings, wenn auch mit noch zu zeigenden Einschränkungen, zumindest die preisrechtliche Möglichkeit einer absoluten Gewinnsteigerung, die durch die Selbstkostenerstattungspreisbildung bei Entwicklungsaufträgen garantiert ist, durchbrochen. Denn besonders beim Selbstkostenerstattungspreis gilt: Je mehr Kosten um so größer ist bei einer prozentualen Gewinnbeaufschlagung auf die Kosten der Gewinn. Deshalb soll durch die verstärkte Hinwendung einer Rüstungsauftragsvergabe zu Selbstkostenfestpreisen, auch bei Entwicklungsaufträgen, das Prinzip des "Kostenmachens" durchbrochen werden, um die enormen Preissteigerungen einzuschränken bzw. sogar zu verhindern. Nicht eine wettbewerbliche Preisbildung soll demnach das Primat einer Rüstungsgüterpreisbildung bilden, sondern lediglich die Prioritätenver-

1) Griepahn, H.-J. (Hrsg.): Wehrdienst 841/1982, S. 1

2) Vgl. Huffschmid, Jörg (Hrsg.): Rüstungs- oder Sozialstaat?, Köln 1981, Kapitel I

lagerung innerhalb der Selbstkostenpreisbildung. Wenn auch aus ideologischen Gründen von politisch Verantwortlichen immer wieder die Forderung nach Wettbewerb im Rüstungsbereich gestellt wird, so wissen diese ganz genau, daß eine solche Forderung angesichts einer weitgehend konzentrierten und vermaßteten Rüstungsindustrie<sup>1)</sup> irreal ist. Welche realistischen Möglichkeiten bleiben den staatlich Verantwortlichen - will man wirklich die Preissteigerungen verhindern - dann aber noch?

Da man Wettbewerb ohne das nicht gewollte Instrument der Dekonzentrierung nicht realisieren kann und eine Verstaatlichung der Rüstungsindustrie zur Zeit politisch nicht durchsetzbar ist, bleibt den politisch Verantwortlichen nichts anderes übrig, als der Öffentlichkeit eine Selbstkostenfestpreispräferierung - neben einer verschärften Preisprüfung "vor Ort" - als die geeignete Form der Eindämmung der Kosten- und Preisexplosion zu verkaufen.<sup>2)</sup>

Hierdurch wird der Eindruck erweckt, daß eine Selbstkostenfestpreisbildung eine neue Qualität der Rüstungsgüterpreisbildung darstellt. Wenn dies auch bei einer geplanten Durchsetzung für die Preisbildung bei Entwicklungslieistungen Gültigkeit hätte, da diese bisher ausschließlich zu Selbstkostenerstattungspreisen gehandelt worden sind, so gilt dies nicht für Produktionsleistungen. Diese sind schon immer zu einem erheblichen Teil zu Selbstkostenfestpreisen vergeben worden. Das bekannteste Beispiel für Kosten- und Preisexplosionen unter Selbstkostenfestpreisbedingungen stellt die Serienproduktion von 805 MRCA-Tornado Flugzeugen<sup>3)</sup> dar. Betrachtet man zum Preisstand 31.12.1983 die gesamten Programmkkosten eines Tornados, so betragen sie bereits zu diesem Zeitpunkt knapp 105 Mio. DM, wobei Ende der 60er Jahre noch mit einem Stückpreis von 10 Mio. DM gerechnet wurde. Die Preisentwicklung des Tornados nach verschiedenen Preisdefinitionen für die letzten Jahre ist Tabelle 3 zu entnehmen. Der für 1975 mit 26,40 Mio. DM pro Flugzeug ausgewiesene Fly-away-Preis (Preis für die Zelle, allgemeine Ausrüstung, Avionik und zwei Triebwerke) stieg bis 1983 auf 41,36 Mio. DM, was einer Preissteigerungsrate von 56,7 % entspricht. Vergleicht man die Preisentwicklung des Tornados mit der Preisentwicklung bei anderen Indu-

1) Vgl. Wulf, Herbert/Brzoska, Michael: Die Rüstungswirtschaft, in: Jörg Huffschmid (Hrsg.): Rüstungs- oder Sozialstaat?, Köln 1981, S. 34 ff.

2) Vgl. Griepahn, H.-J. (Hrsg.): Wehrdienst 816/1981, S. 3 ff. (Würtz-Memorandum zur Struktur der Rüstungsindustrie)

3) Zur Beschreibung des MRCA-Tornado-Programms siehe Bouwer/Pietsch/Zdrowomyslaw: Umweltschutz und umweltfreundliche Energiesysteme statt Kampfflugzeuge, in: Jörg Huffschmid (Hrsg.): Für den Frieden produzieren, Alternativen zur Kriegsproduktion, Köln 1981, S. 109 ff.; Mechtersheimer, Alfred: Rüstung und Politik in der Bundesrepublik. MRCA TORNADO, Bad Honnef 1977

striegerzeugnissen, so wird die besondere Preissetzungsmacht von Rüstungsunternehmen auch unter den Bedingungen von Selbstkostenfestpreisen mehr als evident. So stieg im gleichen Zeitraum der Preisindex für die "Erzeugnisse gewerblicher Produkte" um 35,7 % und der Index für die "Erzeugnisse des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes" sogar "nur" um 33,6 %.<sup>1)</sup> Wie man diesen Zahlen entnehmen kann, liegt die Preissteigerungsrate für den Tornado als auch für andere Rüstungsgüter<sup>2)</sup> weit über dem Durchschnitt der allgemeinen Inflationsrate, womit sich die Frage aufwirft, wie es trotz des neuerdings so propagierten und gepriesenen Selbstkostenfestpreises zu einer solchen Entwicklung kommen konnte.

Tabelle 3: Preisentwicklung beim MRCA-Tornado – in Mio. DM –

Preisstandswert zum 31.12	1975	1979	1980	1981	1982	1983
Fly-away-Preis	26,40	35,10	37,35	39,57	40,51	41,36
Geräte-Stückpreis	32,21	44,91	47,65	50,56	52,26	53,35
Geräte-System- preis	48,31	67,36	73,67	78,36	79,75	81,96
Summe für 322 Flugzeuge	15556,00	21690,00	23723,00	25233,00	25680,00	26391,00
+Infrastruktur- kosten						
+Deutscher Ent- wicklungsanteil						
= Gesamte Pro- grammkosten	K.A.	28014,00	30626,00	32575,00	32648,00	33773,50
Gesamte Programm- kosten pro Tornado		87,00	95,11	101,16	101,39	104,89

Quellen: Griepahn, H.-J.: Wehrdienst 873/1982, 901/1983 und 971/1985;  
K.A. = Keine Angaben

#### Selbstkostenfestpreise: Kein Hindernis für Kosten- und Preissteigerungen

Wie bereits kurz dargestellt, beruht das Besondere eines Selbstkostenfestpreises darauf, daß er vor Beginn der Entwicklungs- oder Produktionslei-

1) Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Preise und Preisindizes für gewerbliche Produkte (Erzeugerpreise), Fachserie 17, Reihe 2, Heft 1, Wiesbaden 1984, S. 32

2) Vgl. Huffschmid, Jörg: Rüstungsausgaben beschleunigen die Inflation, in: Jörg Huffschmid (Hrsg.): Rüstungs- oder Sozialstaat?, Köln 1981, S. 125 ff.

stung "aus den zu erwartenden und zulässigen Selbstkosten einer Leistung sowie dem kalkulatorischen Gewinn errechnet und zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem Auftragnehmer fest vereinbart werden"<sup>1)</sup> muß. Die Ermittlung des Selbstkostenfestpreises kann deshalb auch nur anhand einer Vorkalkulation stattfinden, die verlangt, daß "die in Auftrag gegebene Leistung nach Art und Umfang genau bestimmt ist und sich folglich die Grundlagen der Kalkulation bereits vor Produktionsbeginn hinreichend übersehen lassen."<sup>2)</sup>

Allein an diesen Prämissen für eine Selbstkostenfestpreisbildung wird schon deutlich, wie eng der Rahmen für eine vertragliche Vereinbarung einer solchen Preisbildung ist. Aber selbst wenn man unterstellt, daß es bei Entwicklungs- und Produktionsaufträgen zu einer Selbstkostenfestpreisbildung kommt, verbleibt den Unternehmen ein breites Feld an Möglichkeiten zur Konterkarierung der Zielsetzung, durch Selbstkostenfestpreisbildung die Kosten- und Preisexplosion bei Rüstungsgütern zu verhindern. Zunächst einmal liegt es im Wesen der preisrechtlichen Verordnung, "daß jede Kostenart einer Kalkulation einen Verhandlungsspielraum bietet. Neben den Einzel- und Gemeinkosten gilt dies speziell für alle sog. kalkulatorischen Kosten, die im Falle eines Wettbewerbs vom Markt oft genug nicht vergütet werden: was gelegentlich auch auf den Gewinn zutrifft."<sup>3)</sup> Wie dabei insbesondere bei den kalkulatorischen Kosten fiktive Kosten dem Staat in Rechnung gestellt werden können, darauf wurde vor kurzem noch vom Bundesrechnungshof (BRH) hingewiesen. So monierte der BRH die in den Preisen enthaltene kalkulatorische Verrechnung der Gewerbeertragsteuer, obwohl effektiv keine angefallen war. Außerdem konnten die verrechneten fiktiven Gewerbeertragsteuerkosten noch mit einem entsprechenden Gewinnaufschlag versehen werden.<sup>4)</sup> Hieran wird deutlich, daß die Verrechnung von Kosten unabhängig vom jeweiligen Selbstkostenpreistyp erfolgt.

Eine weitestgehende Verrechnung von Kosten bei Rüstungsgütern wird letztlich durch das Preisrecht legitimiert, das, im Gegensatz zum pagatorischen

1) Müller, Heinz: *Staatliche Preislenkung bei öffentlichen Aufträgen*, Köln/Berlin u.a. 1970, S. 63

2) Ebenda, S. 63 f.

3) Schwinger, Wilhelm: *Die Preisverhandlungsreferate des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung*, in: *Wehrtechnik* 1/1981, S. 88

4) Vgl. *Wirtschaftswoche*: "Zu teuer produziert", Heft 45, vom 2.11.1984, S. 23 ff. sowie *Handelsblatt* vom 14.11.1984, S. 5

Kostenbegriff, auf dem wertmäßigen Kostenbegriff basiert.<sup>1)</sup> Aus diesem Grund werden nicht nur solche Kosten in den Selbstkostenfestpreisen kalkulierbar denen ein tatsächlicher Aufwand oder Geldabfluß gegenübersteht, sondern auch jene Kosten, die als kalkulatorische Kosten reinen Opportunitätscharakter besitzen bzw. wo kein Geldabfluß aus dem Unternehmen zu verzeichnen ist. Ebenso sind im Preisrecht Bewertungsunterschiede zum Handels- und Steuerrecht feststellbar, wodurch beispielsweise die Möglichkeit einer Wiederbeschaffungswertrechnung geschaffen wird. Diese Bewertungskriterien haben dabei nicht nur Einfluß auf die kalkulatorischen Abschreibungen des Anlagevermögens, sondern ebenso auf den in den Selbstkostenfestpreisen enthaltenen kalkulatorischen Zinsen auf das Eigen- und Fremdkapital. Durch die hierdurch aufgeblähte Kostenbasis, auf die ein prozentualer Profitaufschlag erfolgt, realisiert ein Rüstungsunternehmen einen absolut größeren Profit.<sup>2)</sup>

Auf welcher Kostenverrechnungsbasis die Rüstungskontrakte auch immer abgeschlossen werden, ob nach dem Selbstkostenprinzip oder in Form vereinbarter Selbstkostenfestpreise, in jedem Fall können Unternehmen – trotz preisrechtlicher Bestimmungen – ihre Kosten- und Gewinnentwicklung maßgeblich mitgestalten. Der einzige Unterschied zwischen Selbstkostenerstattung und Festpreisbildung wird durch die zeitliche Kalkulationsfestlegung determiniert. D.h., entweder werden vorkalkulatorisch auf Plankosten basierende Festpreise vereinbart oder es werden nachkalkulatorisch auf Istkosten berechnete Erstattungspreise festgelegt. Hieraus wird in der Literatur häufig der Schluß gezogen, daß eine auf Plankosten basierende Vorkalkulation bei Selbstkostenfestpreisen die Unternehmen dazu anregen würde, durch Rationalisierungsmaßnahmen die Kosten zu senken. D.h. es wird unterstellt, daß die Rüstungsunternehmen sofort nach der Selbstkostenfestpreisbildung mit Kostensenkungsmaßnahmen beginnen, um die fest vereinbarten Kosten zu unterbieten und damit Extraprofite zu erzielen. Daß dieser Gedankengang zu oberflächlich ist, belegt bereits die einfache Tatsache, daß ein Rüstungs-

1) Vgl. Brückner, Rolf: Betriebswirtschaftliche Analyse der preisrechtlichen Vorschriften für öffentliche Aufträge in der Bundesrepublik Deutschland und den USA, Diss., Saarbrücken 1972, S. 35. Zu den Unterschieden zwischen pagatorischem und wertmäßigem Kostenbegriff siehe Kilger, Wolfgang: Einführung in die Kostenrechnung, 2. Aufl., Wiesbaden 1980, S. 23 ff.

2) Vgl. Bontrup, Heinz-Josef: Abschreibung zu Wiederbeschaffungswerten bei öffentlichen Aufträgen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Heft 1, Herne/Berlin 1985, S. 82 ff.

3) Vgl. Griepahn, H. J. (Hrsg.): Wehrdienst 816/1981, S. 3 f. Engelhardt/Heise: Der militärisch-industrielle Komplex im heutigen Imperialismus, Berlin 1974, S. 155; Ebisch/Gottschalk, a.a.O., S. 136; Autorenkollektiv: Die Rolle der Rüstung in der Wirtschaft des heutigen Kapitalismus, IPW-Forschungshefte 4/1984, S. 109 f.

unternehmen auch zu einem großen Teil gleichzeitig Rüstungsleistungen zu Selbstkostenerstattungspreisen abwickelt. Dadurch führt jede Kostensenkung, die sich auf das gesamte Unternehmen bezieht, zu der Konsequenz, daß auch bei den Aufträgen zu Selbstkostenerstattungspreisen die Kostenbasis gesenkt und damit bei prozentualer Gewinnbeaufschlagung der absolut zu erzielende Gewinn gekürzt wird. Die Rationalisierungsthese würde demnach für ein Unternehmen erst dann überlegenswert, wenn eine Vergabe zu Selbstkostenerstattungspreisen so gut wie gar nicht erfolgen würde bzw. der Anteil der Selbstkostenfestpreisbildung in einem Unternehmen erheblich wäre. Aber selbst bei völliger Eliminierung des Selbstkostenerstattungsprinzips ist es noch sehr fraglich, ob ein Rüstungsunternehmen zum Instrument der Kostenenkung über Rationalisierungsmaßnahmen greifen würde. Denn die Selbstkostenfestpreisbildung ist nicht als statisch zu verstehen, sondern als ein dynamischer Prozeß. D.h., daß es mehrere Selbstkostenfestpreisbildungen gibt, oder anders ausgedrückt, daß eine Selbstkostenfestpreisbildung auf einer vorherigen Selbstkostenfestpreisbildung aufbaut.

Zum einen werden große Rüstungsprogramme in mehrere Selbstkostenfestpreise unterteilt und zum anderen basieren diese auf extrapolierten Istkosten bereits in der Vergangenheit abgeschlossener Festpreise. D.h., würde ein Unternehmen nach der Festschreibung eines oder auch mehrerer Selbstkostenfestpreise die Kosten senken, so würde diese gesenkten Kostenbasis natürlich bei der Ableitung sämtlicher zeitlich nachfolgender Selbstkostenfestpreise die Grundlage für die Ermittlung der Plankosten bilden, die zur Vereinbarung des Festpreises herangezogen werden. In diesem Zusammenhang sei an dieser Stelle auf die in 6 Lose und damit auch in 6 Selbstkostenfestpreise unterteilte Serienproduktion des MRCA-Tornado-Programms verwiesen.<sup>1)</sup>

Man stelle sich nur einmal vor, bei einem Produktionszeitraum von ca. 10 Jahren würde ein Unternehmen nach 5 Jahren oder dem Abschluß des 3. Loses eine Rationalisierungswelle einleiten und die Kosten senken. Dies würde für die Festlegung der noch folgenden 5 Jahre bzw. 3 Lose doch automatisch eine Istkostensenkung nach sich ziehen und damit die daraus abgeleiteten Plankosten maßgeblich beeinflussen, wodurch ebenfalls bei einer auch hier stattfindenden prozentualen Gewinnbeaufschlagung die erzielbaren Gewinne merklich sinken würden. Daß an einer solchen Maßnahme Rüstungsunternehmen kein Interesse haben könnten, dürfte einleuchtend sein.

Zusätzlich wird in der Regel bei Selbstkostenfestpreisen durch eine sogenannte Preisgleitklausel<sup>2)</sup>, die für den Fall von Materialpreis- und Lohner-

1) Vgl. Flume, Wolfgang: Tornado in Serie, in: Wehrtechnik 9/1976, S. 16 ff.

2) Vgl. Albrecht, Ulrich: Rüstung und Inflation, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1/1973, S. 20 ff.

höhungen eine Preisanpassung vorsieht, jede Inflationierung an den Staat weitergegeben. Für Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, ist dies keineswegs eine Selbstverständlichkeit.

Bereits aus diesen Ausführungen wird ersichtlich, daß das Anliegen, durch verstärkte Vergabe der Rüstungsaufträge zu Selbstkostenfestpreisen, eine Kosten- und Preissenkung im Rüstungsbereich zu bewirken, als äußerst gering einzustufen ist, wenn nicht gar als illusorisch.

Ein weiterer Aspekt, der in der allgemeinen Diskussion um Rüstungsgüterpreise im Rahmen einer Selbstkostenfestpreisbildung überhaupt nicht beachtet wird, ist die Frage, wie sich nach Abschluß eines Festpreises Nachfrageveränderungen auf die Kosten- und Gewinnsituation eines Rüstungsunternehmens auswirken.

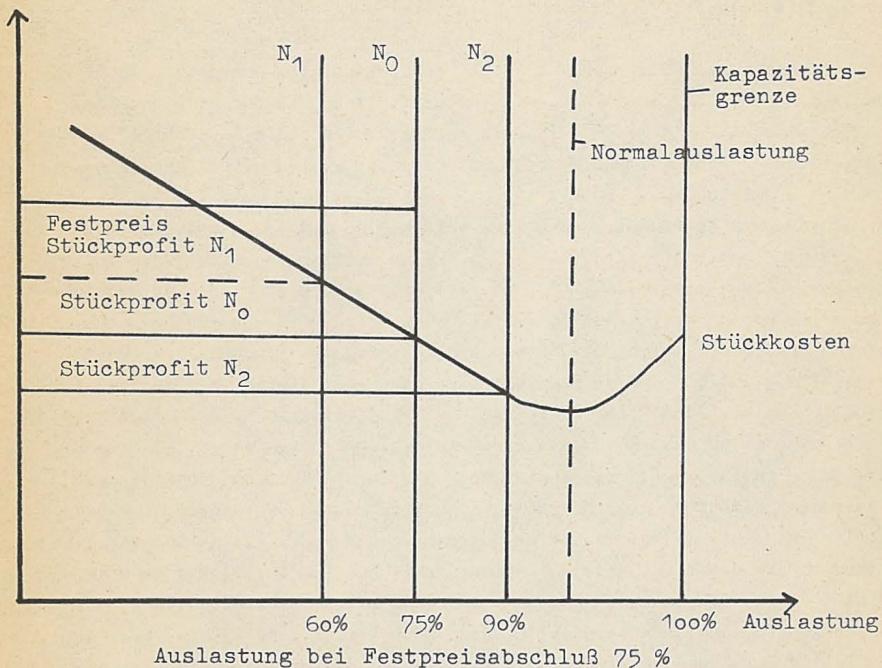
Zunächst muß hier einmal konstatiert werden, daß eine sogenannte 60 % - Auslastungsregelung<sup>1)</sup> nicht nur in nachkalkulatorisch ermittelten Selbstkostenerstattungspreisen Gültigkeit besitzt, sondern auch bei der Bildung von Selbstkostenfestpreisen in den Vorkalkulationen zur Anwendung kommt. Hierdurch wird die sich am Vertragsabschlußzeitpunkt ergebende Ist-Beschäftigung und die daraus resultierende Stückkostenstruktur über die gesamte Laufzeit des Selbstkostenfestpreises determiniert. Ist dabei beim Vertragsabschluß das Rüstungsunternehmen schlecht ausgelastet, so bilden die im Verhältnis zur Normalauslastung höheren Stückkosten die Ausgangsbasis des Selbstkostenfestpreises. Zusätzlich können Rüstungsunternehmen auf vorkalkulatorischem Wege eine Beschäftigungs- bzw. Auslastungsantizipation und die damit verbundenen Kostensituationen in die Selbstkostenfestpreise einfließen lassen, so daß erwartete Schlechterauslastungen im voraus durch höhere Gemeinkostenzuschlagssätze Berücksichtigung finden. Ein Kostenrisiko in Folge von Nachfragereduzierungen ist demnach bei Selbstkostenfestpreisbildungen weitgehend ausgeschlossen. Würde sich allerdings die Nachfrage wider Erwarten über die bereits verrechnete Nachfrageantizipation hinaus zurückentwickeln, so könnte die hieraus resultierende Erhöhung der Stückkosten nicht durch eine Selbstkostenfestpreiserhöhung weitergegeben werden (vgl. Schaubild, Nachfragerückgang von  $N_0$  nach  $N_1$ ). In diesem Punkt liegt das einzig erkennbare "Risiko" für einen Rüstungsgüteranbieter im Rahmen einer Selbstkostenfestpreisbildung.

Auf der anderen Seite ist das Rüstungsunternehmen aber dafür in der Lage

1) Die 60 % - Auslastungsregelung geht auf einen Kabinettsbeschuß der Erhard-Regierung von 1960 zurück. Demnach wurde der Luft- und Raumfahrtindustrie erlaubt, höhere Gemeinkosten bis zu dieser Grenze in den Preisen für Rüstungsgüter zu verrechnen. Mittlerweile ist die Anwendung dieses Beschlusses in der gesamten Rüstungsindustrie verbreitet.

durch eine sich nach der Festpreisdeterminierung einstellenden Nachfragesteigerung (vgl. Schaubild, von  $N_0$  nach  $N_2$ ) die Stückkosten zu senken und damit Extraprofite zu erzielen. Dadurch wird das aufgezeigte marginale "Festpreisrisiko" in der Regel übercompensiert.

Selbstkostenfestpreise und Nachfrageveränderungen



Aus den Ausführungen kann das Resümee gezogen werden, daß der Selbstkostenfestpreis für die Rüstungsindustrie keine Bedrohung darstellt, da selbstkostenfestpreisimmanent ein großer Spielraum der vorkalkulatorischen Einbeziehung eines "Kostenschlendrians" besteht und weiterhin die Möglichkeit der Extraprofitrealisierung gegeben ist. Wird dadurch auch nicht der Festpreis erhöht, so ermöglicht er doch von vornherein eine zu hohe Preisbildung und bietet insofern auch keine Gewähr für eine wirtschaftliche Kostenverrechnung in Rüstungsgüterpreisen. Im Gegensatz zu vielen, im Wettbewerb stehenden Unternehmen anderer Bereiche, können Rüstungsunternehmen, vom Preisrecht gestützt, über den Selbstkostenfestpreis die tatsächlichen und auch fiktiven betrieblichen Kosten zuzüglich eines entsprechenden Profit- satzes über den Preis realisieren.

Alfred J. Noll, Karl Stuhl

Wege zur Vollbeschäftigung:  
Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Alternativen für Österreich \*

---

Vorbemerkungen

Seit beinahe zwei Jahren arbeiten ca. 40-50 Wissenschaftler an einem Memorandum, das nach heftigen Diskussionen schließlich "Wege zur Vollbeschäftigung. Arbeit für alle - Einkommen für alle" betitelt wurde; es liegt mittlerweile in Buchform vor (Verlag für Gesellschaftskritik, Wien 1985). Mit den "Wegen zur Vollbeschäftigung" wurde erstmals versucht, ein wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Programm auf sozialwissenschaftlicher Grundlage zu erstellen, das - unabhängig von tages- und parteipolitischer Polemik - die Bedürfnisse arbeitender Menschen in Österreich in den Mittelpunkt seiner Überlegungen stellt. Die Verbesserung und Präzisierung der "Alternativ-Vorschläge", die vielfach noch deklamatorischen Charakter haben, hängt aber in starkem Ausmaß von den Kritiken und Reaktionen ab; die im Zusammenhang mit der auch in Österreich an Intensität zunehmenden Diskussion um die "Zukunft der Arbeit", der Mitbestimmungsdiskussion usw. gesetzt werden. Vorausbemerkend ist weiter festzustellen, daß eine konzeptuelle Einbeziehung von gesellschaftspolitischen Sachverhalten in ein sozialwissenschaftliches Arbeiten den "Mut" voraussetzt, über jene "Sachzwangsgrenzen" hinauzuheben, welche die sonst übliche Praxis der wissenschaftlichen Evaluierungsforschung kennzeichnet (Rothschild 1985). Dabei muß Klarheit darüber bestehen, daß der Realisierung von alternativen Vorschlägen nicht in erster Linie mangelnde Einsicht im Wege steht, die es durch einen "herrschaftsfreien Diskurs" zu überwinden gälte: Haupthindernis für eine an den grundlegenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen orientierte Politik sind nach wie vor materielle Interessen, die auch durch noch so genaue Kenntnis gesellschaftlicher Prozesse alleine nicht beseitigt werden können. Haupthindernis für eine an den grundlegenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen orientierte Politik sind nach wie vor materielle

---

\* Der Beitrag bietet eine Übersicht über die in dem Buch "Wege zur Vollbeschäftigung. Arbeit für alle - Einkommen für alle" enthaltenen Vorschläge. Die Autoren möchten an dieser Stelle betonen, daß sie alles andere als Originalität beanspruchen und verweisen darauf, daß die hier vorgelegten Ergebnisse Produkt einer gemeinschaftlichen Arbeit sind; die letztendliche Verantwortung für diesen Beitrag übernehmen aber selbstverständlich die hier zeichnenden Autoren.

Interessen und hier vor allem solche, die sich über den Produktionsmittelbesitz als dominant für die gesellschaftliche Entwicklung durchsetzen. Die Konsequenzen eines kapitalorientierten "Entwicklungspfades" sind heute bedrohlicher denn je: nicht nur, daß sich diese Perspektiven nur krisenhaft durchsetzen können; das Potential der Zerstörung der Lebensbedingungen hat sich bedeutend vergrößert.

Die Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der letzten zehn Jahre nimmt in der vorliegenden Studie breiten Raum ein. Die als wesentlich erkannten Kausalitäten sollen den folgenden Ausführungen kurz gerafft vorangestellt werden.

Die wirtschaftliche und soziale Situation in Österreich ist von Entwicklungen gekennzeichnet, die sich vom Erscheinungsbild der siebziger Jahre deutlich unterscheiden. Die Wachstumsraten des Sozialprodukts haben sich verlangsamt; bei starkem Anstieg der industriellen Produktivität bleibt die Beschäftigung weit hinter jenem Niveau zurück, welches dem Bild der Vollbeschäftigung entsprechen würde; die hohe und noch steigende Arbeitslosigkeit bleibt auch im Aufschwung als Sockelarbeitslosigkeit bestehen.

Deutlich werden die Konsequenzen dieser Entwicklung für die künftigen Perspektiven sichtbar, wenn die mittelfristigen ökonomischen Kennziffern zur Betrachtung herangezogen werden. Will man die langfristigen Entwicklungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt betrachten, so sind folgende zwei ökonomischen Größen von ausschlaggebender Bedeutung:

- das Wachstum des Produktionsvolumens
- der Anstieg der Stundenproduktivität.

"Die Diskrepanz zwischen den Veränderungen beider Größen im zeitlichen Verlauf wird als "Produktions-Produktivitäts-Schere" bezeichnet. Diese Diskrepanz bestimmt den beschäftigungspolitischen Handlungsbedarf einer Gesellschaft."  
(Welsch 1983, S. 348)

Auf der Suche nach den Ursachen des Phänomens muß den Bestimmungsfaktoren derzyklischen Entwicklung der Produktion nachgegangen werden. Dabei ist zunächst festzustellen, daß die Konjunktur seit Mitte der siebziger Jahre nicht mehr so richtig "angesprungen" ist, daß also die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht ausgereicht hat, einen selbsttragenden Aufschwung soweit generieren zu lassen, daß die Nachfrage in den Konsumgüterbereichen über Erweiterungsinvestitionen eine dementsprechende Dynamik der Investitionsgüterbereiche und über zusätzliche Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft zu ausreichender kaufkräftiger Nachfrage (usf.) geführt hätte. "Würden die Absatzverhältnisse zumindest in der Belebungsphase eine volle Auslastung der Anlagen gewährleisten, so würde es zu einer raschen Verbesserung der Verwertungsbedingungen auch über den Gesamtzyklus kommen. Dies erfolgt deshalb nicht, weil die vorhandenen Überkapazi-

täten, d.h. die anhaltende Überakkumulation auf die Rentabilität des Gesamtkapitals drückt." (Goldberg 1983, S. 170 f.)

Die "Wege zur Vollbeschäftigung" haben versucht, diesen Kausalnexus zwischen der Einschnürung der binnengesellschaftlichen Kreisläufe und den Verwertungsbedingungen des Kapitals nachzuzeichnen. Zurückbleibende Masseneinkommen (verursacht durch Reallohneinbußen) als Hauptfaktor für das Zurückbleiben der Konsumnachfrage und die Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Investitionen bei gleichzeitig rapid steigenden Gewinnen, begleitet von einer Veränderung im Investitionsverhalten der Unternehmen (strukturelles Problem der Dominanz von Rationalisierungsinvestitionen gegenüber Erweiterungsinvestitionen) werden in der Studie als Kernpunkte des Krisenprozesses bestimmt. Die Ursachenanalyse für den ökonomischen Kern gesellschaftlicher Krisenprozesse ist keine leere Plichtübung, sondern sie vermag Aufschlüsse darüber zu geben, welche die krisenauslösenden Faktoren sind und welche Maßnahmen getroffen werden müssen, um zumindest die schlimmsten Auswirkungen der Krise zu bekämpfen, mittelfristig aber die gesellschaftlichen Veränderungen zur Überwindung der Krisenhaftigkeit der Produktions- und Reproduktionsverhältnisse ausfindig machen.

Im folgenden soll es darum gehen, die einzelnen Ergebnisse der Studie skizzenhaft vorzustellen, wobei der Zusammenhang, in dem einzelne Forderungen stehen, durch Verweis auf entsprechende Einzelarbeiten vermittelt werden soll.

#### A) Wirtschaftspolitische Alternativen

##### 1. Qualitative Nachfragepolitik

Der diagnostizierte Defekt der Wirtschaftsentwicklung wurde durch den abnehmenden Beitrag, den die staatliche Wirtschaftspolitik zur Stabilisierung der gesamtgesellschaftlichen Nachfrage in den letzten Jahren leistete, noch verstärkt. In Bezug auf die staatliche Wirtschaftspolitik steht zur Diskussion, ob die sich abzeichnende Orientierung auf Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und Verzicht auf konjunkturpolitische Steuerung mittelfristig aufrechterhalten wird, oder ob es gelingt, einen alternativen Maßnahmenkatalog einer beschäftigungsorientierten Strategie, gerichtet auf Stärkung der binnengesellschaftlichen Kreisläufe und auf qualitative Nachfragepolitik durchzusetzen. Eine alternative Wirtschaftspolitik müsste in drei Stufen erfolgen:

- Der erste Ansatzpunkt besteht in der Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Eine Expansionspolitik über Konsumsteuerung ist dabei stabilisatorisch insofern zu bevorzugen, als mit einer Stärkung der Massenkaufkraft ein breit angelegter und fortdauernder Effekt erzielt werden kann (Nowotny 1978, S. 213). Gleichzeitig und unabhängig davon müssen von der

staatlichen Ausgabenpolitik nachfragewirksame Impulse gesetzt werden. Dies ist allein schon deshalb notwendig, um einen "Anlaufeffekt" bei der Stabilisierung der Nachfrage zu erzielen, noch ehe einkommenspolitische Instrumente wirksam werden.

- Die Ausweitung der staatlichen Ausgaben soll sich in Bereichen vollziehen, in denen sich gesellschaftlicher Bedarf an materieller Infrastruktur und sozialen Dienstleistungen zeigt. Im Sinne einer Verfestigung der Wirkungen einer aktiven Beschäftigungspolitik sind die zu ergreifenden Maßnahmen danach zu beurteilen, wie weit sie geeignet sind, zur Herstellung einer bedarfsgerechten Produktionsstruktur beizutragen. Vor allem die Investitionen im kommunalen Bereich sind dabei wegen ihrer hohen Beschäftigungswirkung, aber auch wegen des engen Kontakts zwischen Entscheidungsträgern und Betroffenen ein geeignetes Mittel (vgl. dazu auch Grauhahns (1978) Konzept der "Kommune als Strukturtyp politischer Produktion").
- Die langfristig günstigsten Effekte im Rahmen der vorgeschlagenen öffentlichen Nachfragepolitik (vgl. Wege..., S. 60 ff.) sind zu erzielen, wenn dadurch Impulse auf die Produktionsstruktur ausgehen, die eigenständige innovative Entwicklungen fördern. Die Produktion öffentlicher Güter gewährleistet dies nicht im Selbstlauf, wie der strukturpolitisch verfehlte Überhang von Baukapazitäten, die Neigung zu und Durchführung von Großprojekten u.ä.m. eindrucksvoll beweisen. Die Gewährleistung einer "sinnvollen" Nachfragepolitik ist deshalb mit Mechanismen zu verbinden, die Produktionsmöglichkeiten erschließen, welche der Tradition und Ressourcenausstattung der einzelnen Regionen entsprechen und gleichzeitig den Bedürfnissen derer, die dort Beschäftigung suchen und die produzierten "öffentlichen Güter" als Konsumenten in Anspruch nehmen, gerecht werden (vgl. dazu etwa das Konzept der "procurement-policy").

## 2. Stärkung der Massenkaufkraft

Ein zweiter zentraler Ansatzpunkt besteht in der Stärkung der Massenkaufkraft, wodurch ein nachhaltiger Anstieg der Produktion erreicht werden könnte. Vor allem eine Umverteilung von den Gewinnen zu den Löhnen ist wirtschafts-, aber auch sozialpolitisch notwendig: Die Sicherung und Verbesserung des Lebensstandards der Lohnabhängigen gehört gerade zu den wichtigsten Aufgaben der Wirtschafts- und Sozialpolitik! Die Anteilnahme der unselbstständig Beschäftigten an den von ihnen erwirtschafteten Ergebnissen des Wirtschaftsprozesses ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit, sondern auch eine der ökonomischen Rationalität, da ja bekanntlich das Wirtschaftswachstum zu einem

beträchtlichen Teil von den Konsumausgaben bestimmt ist.

Die Stärkung der Massenkaufkraft kann allerdings durch stärkere Umverteilung im Rahmen bzw. durch die Budgetpolitik nur subsidiär erfolgen: Dort, wo die gewerkschaftliche Lohnpolitik nicht greift, kann eine progressive Einkommensteuer allenfalls korrigierend einsetzen. Der Motor zur Stärkung der Massenkaufkraft kann deshalb nur die Gewerkschaft sein. Die Gewerkschaft orientierte sich bei ihrer Lohnpolitik allerdings lange Jahre hindurch an der Zunahme der Produktivität; im Grunde impliziert(e) dieses Vorgehen aber immer schon eine Festbeschreibung der Verteilungsrelation, wie sie in der sog. "bereinigten Lohnquote" offiziell gemessen wird. Diese Lohnpolitik, mit allen hier nicht genannten Implikationen (vgl. Wege..., S. 78 ff.) hat nun ganz offensichtlich nicht dazu beigetragen, daß Arbeitsplätze gesichert wurden, obwohl gerade das von offizieller Seite immer wieder behauptet wird. Die unternehmerfreundliche Lohn- und Steuerpolitik hat vielmehr gerade nicht zur Schaffung, sondern zum Abbau von Arbeitsplätzen geführt. Auch die durch die geänderte Verteilungsrelation erzwungene Finanzierung der Folgen der Krise durch die Lohnabhängigen hat bisher keinesfalls die erwünschten (Arbeitsplatz-)Erfolge gezeitigt. Es sind durch die Gewerkschaften vor allem zwei Dinge durchzusetzen: Die Stärkung der Massenkaufkraft auf der Grundlage einer durch die Lohnabhängigen und ihre Vertretung erarbeiteten autonomen Verteilungskonzeption und eine tatsächliche solidarische Lohnpolitik, einschließlich der schon überfälligen faktischen Gleichstellung von Frauen- und Männerlöhnen!

Eine sich an ein derartiges Konzept anschließende Steuerreform (vgl. Wege..., S. 86 ff.) hätte vor allem folgende Punkte zu beachten:

- Der Grundgedanke, von dem eine soziale Steuerreform ausgehen sollte, besteht in einer radikalen Ausräumung von Steuerbemessungsgrundlagen. Der dadurch entstehende Spielraum bietet eine immense verteilungspolitische Chance: Eine Abschätzung quantifizierbarer Maßnahmen der Lohn- und Einkommensteuer ergibt ein Volumen, daß die derzeitigen Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuern bei weitem übersteigt! Um ein steuerfreies Existenzminimum zu garantieren, könnte eine Null-Prozent-Stufe von ca. 100.000 Schilling pro Jahr vorgesehen werden.
- Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Streichung der aus beschäftigungs- aber auch aus verteilungspolitischen Gründen eher skeptisch zu beurteilenden steuerlichen Investitionsförderung: Zum einen hat sie, weil es sich um ein gewinnabhängiges Förderungssystem handelt, eher prozyklische Wirkung, und zum anderen stabilisiert sie die Erwartungen der Unternehmer; so führt etwa die vorzeitige Abschreibung zu einer Verkürzung der Amortisationsdauer einer Investition und damit zu einer Verringerung des Investitionsrisikos. Sie unterstützt somit in erster Linie die Gewinnsituation und daher bereits

bestehende Einkommen. Struktur- und regionalpolitisch ist die Investitionsförderung – besonders die vorzeitige Abschreibung – ebenfalls bedenklich: Strukturversteinerung, Begünstigung schon ausgereifter Produkte. Da das österreichische Steuersystem durch einen sehr hohen Anteil an indirekten Steuern gekennzeichnet ist, kommt der Reform dieser Steuern eine besondere Bedeutung zu. Zu fordern ist daher eine Senkung der indirekten Steuern am Gesamtsteueraufkommen.

- Zunächst müßte die Begünstigung von Rentiers, Freiberuflern bzw. Unternehmern im allgemeinen, besserverdienenden Lohnabhängigen und Bauern (bei denen Pauschalierungsbestimmungen oftmals in das Privileg einer Einkommensteuerfreiheit ausarten) restlos beseitigt werden.
- Gleichzeitig müßte es zu einer Reform der Körperschaftssteuer kommen: Statt Doppelbesteuerung der ausgeschütteten Gewinne Abzugverfahren wie in Schweden; Abschaffung von Organschaft und Schachtelpatent etc.

## B) Gesellschaftspolitische Alternativen

### 1. Gesamtgesellschaftlicher Ansatz

Es sei bei der Darstellung der gesellschaftspolitischen Vorstellungen darauf verwiesen, daß es nicht um sozialtechnologische Einzelmaßnahmen gehen kann: Die widersprüchlichen und einschneidenden Veränderungen der natürlichen und sozialen Umwelt sind am folgenden forschungsleitenden Gegensatzpaar festzumachen: Sicher ist, daß das vertiefte Verständnis der Natur an einzelnen Stellen die virtuose Beherrschung der Produktionsverfahren, die wiederum Wissenschaft und Technik fördert, ermöglicht; dadurch kann immer mehr Reichtum in Form von Waren und Dienstleistungen erzeugt werden. Ebenso sicher ist aber, daß der intensive Stoffwechsel mit der Natur zum exzessiven Verbrauch vieler, nicht erneuerbarer Rohstoffe führt und darauf verweist, daß die konventionelle Energie- und Ressourcengewinnung und –verwendung an Grenzen stößt.

Sicher ist auch, daß sich der Widerspruch zwischen den Möglichkeiten der Produktion und der Aneignung des gesellschaftlichen Reichtums verschärft: Jene Gruppen der Gesellschaft, die schon bisher benachteiligt waren, geraten unter steigenden Druck; Frauen werden wieder in den Haushalt abgeschoben oder sind gezwungen, in schlechten Arbeitsplätzen zu arbeiten und/oder in ungeschützte Arbeitsverhältnisse einzutreten (vgl. dazu Wiederschwinger 1984, S. 344 ff.). Den Jugendlichen wird der Eintritt ins Erwerbsleben versperrt (vgl. Pichelmann/Wagner 1984, S. 199 ff.), die ausländischen Arbeitskräfte werden in ihre Herkunftsländer abgeschoben (speziell dazu Köppl/Ziniel 1984, S. 6 ff.), die Unqualifizierten werden arbeits-, die Menschen mit entwerteter Qualifikation berufslos (vgl. Ofner 1984, S. 51 ff.; Fleissner 1985, S. 29 ff.).

Ganz allgemein läßt sich sagen, daß neue Konzepte die Vielschichtigkeit und die wechselseitige Verflochtenheit der einzelnen Bereiche, in die Eingriffe notwendig sind, stärker berücksichtigen müssen als je zuvor. Es erscheint uns evident, daß Lösungen nur dann zu erreichen sind, wenn davon abgegangen wird, von oben herab zu planen. Auswege müssen dabei gleichzeitig naturhaft-sachliche wie individuell-gesellschaftliche Perspektiven enthalten, d.h. sie müssen die technische, ökologische, ökonomische, soziale, politische und kulturelle Wirklichkeit berücksichtigen und von den gegenwärtigen Bedingungen Österreichs ausgehen.

## 2. Arbeitszeitverkürzung und Umverteilung der Arbeit

Der zentrale Punkt, an dem keine Gesellschaftspolitik vorbeikommt, ist die Arbeitszeitverkürzung. Eine Verkürzung der gesetzlichen Arbeitszeit auf 35 Stunden pro Woche bei vollem Lohnausgleich muß durchgetzt werden (vgl. Wege..., S. 154 ff.). Dabei stellt der Lohnausgleich einen unabdingbaren Bestandteil der Forderung nach Arbeitszeitverkürzung dar: Einer Berechnung des WIFO zufolge würde nämlich "die Einführung der 35 Stunden Woche ohne Lohnausgleich den Staat unter Umständen mehr belasten als eine Verkürzung mit (teilweisem) Lohnausgleich: Wohl sind bei kürzerer Arbeitszeit ohne Lohnausgleich die öffentlichen Personalkosten relativ niedrig, diese Einsparungen werden aber mehr als ausgeglichen, da sich das – gegenüber einem Zustand ohne Arbeitszeitverkürzung – gesunkene Lohn und Gehaltsniveau auch in massiven Einnahmeausfällen an Lohnsteuern (wegen des Progressionseffekts) und Sozialbeiträgen (sie haben einen relativ hohen Anteil an der Lohn- und Gehaltssumme) auswirkt" schreibt Busch (1985, S. 236 f.). Arbeitszeitverkürzung ist nicht nur sinnvoll (Verteilung der vorhandenen Arbeit auf alle Arbeitsuchenden) und aus sozial- und gesundheitspolitischen Gründen wünschenswert, sondern auch – und das ist in diesem Zusammenhang entscheidend – finanziertbar (vgl. Talos/Vobruba 1983; Kepplinger/Presslmaier 1983; Fleissner 1984).

Zugleich muß aber immer auch darauf hingewiesen werden, daß die gesellschaftlich notwendige Arbeit nicht nur aus der bezahlten Arbeit der Lohnabhängigen oder selbständig Erwerbstätigen, sondern großteils aus unbezahlter Arbeit besteht: Die psychische und physische Reproduktion der Ware Arbeitskraft wird nach wie vor fast ausschließlich von Frauen geleistet! Keine ernst zunehmende Reformperspektive darf die Tatsache übersehen, daß von den Gewerkschaften einerseits um höhere Löhne, soziale Sicherheit und bessere Arbeitsbedingungen gerungen wird, andererseits aber die bestehenden sozialen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern kaum bekämpft werden. Mit der funktionierenden Zuweisung der Hausarbeit an die Frauen hängt dann auch zusammen, daß Frauenarbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem ignoriert wird. Eine Neuverteilung der

Arbeit erhält auch daraus ihren Sinn und muß endlich in Angriff genommen werden!

### 3. Regionale Wirtschaftskommissionen

Zweiter wesentlicher Punkt im Rahmen der gesellschaftspolitischen Alternativen ist der Vorschlag, regionale Wirtschaftskommissionen zu errichten (vgl. Wege..., S. 162 ff.): Diese sollen aus direkt gewählten Delegierten aus dem Kreis der zahlenmäßig bedeutendsten Gruppen der Region, aber auch aus Vertretern der Minderheiten, bestehen. Ihre rasche Abwählbarkeit bzw. ein imperatives Mandat wäre sicherzustellen. Diese Wirtschaftskommissionen könnten die Interessen der im formellen Wirtschaftssystem Beschäftigten, der sonstigen arbeitenden bzw. arbeitslosen Menschen in den verschiedensten Fragen wahrnehmen. Eine Aufgabe wäre z.B., die Einhaltung arbeitsmarktpolitischer Auflagen zu kontrollieren, unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Frauen, Jugendlichen, Behinderten und Ausländern. Dabei könnten Quotenregelungen (Frauenanteil in den Kommissionen und Betriebsräten gleich wie in der Bevölkerung bzw. im Betrieb) verbesserte Interessenswahrnehmung garantieren.

Eine weitere wichtige Funktion wüchse den regionalen Kommissionen durch die schon hervorgehobene Notwendigkeit der Unterstützung neuer Formen von Arbeit und gesellschaftlich anerkannter Tätigkeiten außerhalb der Lohnarbeit zu (vgl. summarisch Brun 1985). Hier ginge es darum, daß lokale und regionale Bedürfnisse aufgegriffen werden und allen Menschen, Gruppen und Initiativen durch die Finanzierung von Projekten, Arbeitsplätzen etc. die Möglichkeit gegeben wird, diese Bedürfnisse zu befriedigen. Gerade dadurch wird eine neue Form der Verteilung der gesellschaftlich notwendigen Arbeit erwartet, die direkt an Bedürfnisse geknüpft ist, welche im herrschenden System – aus welchen Gründen auch immer – keine Befriedigung erfahren. Das Nebeneinanderliegen von brachliegenden Ressourcen (in Form der Arbeitslosigkeit) und unerfüllten Wünschen (wegen mangelnder Kaufkraft bzw. "inkompatibler" Produktions- und/oder Konsumtionsbedingungen), wie es für eine krisenhafte Wirtschaftsentwicklung kennzeichnend ist, könnte so schrittweise überwunden werden. Demokratisierung bedeutet demzufolge nicht nur die schrittweise Erfüllung eines politischen Ideals, sondern bezeichnet in diesem Sinne auch eine zentrale wirtschaftliche Größe! Der vernünftige Umgang mit der Natur, die Aufhebung patriarchalischer Gesellschafts-, Arbeits- und Familienstrukturen, die vernünftige Planung der Produktion – sowohl was die Produkte, als auch die notwendigen Mittel zu ihrer Produktion anbelangt –, all das läßt sich nicht durch das Beauftragen von einigen wenigen Experten und Politikern erreichen, sondern nur durch einen alle Bevölkerungsteile umfassenden Prozeß der demokratischen Willensbildung auf allen

Ebenen des gesellschaftlichen Lebens. So wird mit der Forderung nach einem die Existenz sichernden Mindesteinkommen nicht die Erwartung verbunden, damit seien nun alle Zwänge der "Arbeitsgesellschaft" überwunden und es bedürfe nur noch individueller Kreativität und spontaner Kollektivität, um ins gelobte Land der postindustriellen Gesellschaft zu gelangen. Das zugrundegelegte Postulat ist vielmehr jenes der Stärkung des Einzelnen, um an dem oben beschriebenen Prozeß der Demokratisierung und Politisierung selbstbestimmt(er) teilnehmen zu können.

Das an das bestehende System sozialer Sicherung anschließende Konzept eines garantierten Mindesteinkommens (GMe) wird zum einen verstanden als notwendige Voraussetzung einer "unbeschwerten" Teilnahme am politischen und gesellschaftlichen Leben und ist deshalb auch nicht zu trennen von der Forderung nach allgemeiner Demokratisierung aller gesellschaftlichen Bereiche; zum anderen ist eine derartige Forderung wohl nicht zu trennen von Ansprüchen, die sich auf die primäre Arbeitseinkommensverteilung beziehen: "Die nötige Reform der Sozialeinkommensstruktur – im Sinne einer breiter ausgebauten Grundsicherung – (kann) auf Dauer nur im Verbund mit Änderungen im Bereich der primären Arbeitseinkommen gelingen." (Welzmüller 1985, S. 12; vgl. auch Welzmüller 1983) Die Forderung nach Einführung eines GMe ist unseres Erachtens nur sinnvoll, wenn sie mit der Forderung eines für alle Branchen verbindlichen Mindestlohns gekoppelt wird. Dieser Mindestlohn wäre gleichfalls eine Mischung aus "arbeitsmarktbezogenem" Lohn (insofern er sich am Durchschnitt der Brancheneinkommen orientiert) und bedarfsbezogenem Sozialeinkommen. Die Betonung der Arbeitseinkommensstruktur hat ihre Berechtigung vor allem darin, daß es sich bei der Frage nach der möglichen Entkopplung von Arbeit und Einkommen ja nicht bloß um ein technisches Problem der Sozial- und Verteilungspolitik handelt, sondern vielmehr um gesellschaftspolitische Perspektivvorstellungen.

#### 4. Umwelt und Energie

In der Umwelt- und Energiepolitik schlagen die Wege als sofort umsetzbare Maßnahmen folgendes vor (vgl. die detaillierten Ausführungen S. 110 ff.):

- Im Bereich von Industrie und Gewerbe sind Auflagen zu erteilen, mit dem Ziel, bestimmte Produkte nicht mehr zu produzieren (Alu-Dosen, Kunststoff-Flaschen etc.) und bestimmte Verfahren nicht mehr anzuwenden;
- dem Umweltbundesamt sind mehr Kompetenzen zur Erhebung und Bestrafung umweltwidrigen Verhaltens einzuräumen; es sollte Zugriff auf alle umweltbezogenen Daten haben und bei allen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entscheidungen verpflichtend befragt werden müssen, ob und in welchem Ausmaß mit diesen Entscheidungen ökologische Schäden verbunden sind. Das Budget des Umweltbundesamtes ist entscheidend zu erhöhen!

- Subventionen sind streng an die ökologische Verträglichkeit wie z.B. den Energieverbrauch etc. zu koppeln; zu überlegen wäre die Einführung einer Verpflichtung für die Unternehmen, in regelmäßigen Abständen einen "Umwelt-report" an das Umweltbundesamt zu liefern, dessen Beurteilung dann gleichzeitig Maßstab für weitere Subventionen sein könnte;
- die Verkehrsdebatte ist entschieden in eine andere Richtung zu lenken, da sie bisher (fast) nur auf ein umweltfreundliches Auto abzielt. Der Individualverkehr ist zu vermindern, Radfahrern und Fußgängern bzw. den öffentlichen Verkehrseinrichtungen ist, insbesondere in den Ballungsräumen, größere Priorität einzuräumen.
- als Voraussetzungen für Betriebsanlagengenehmigungen müssen in der Gewerbeordnung Emissionsgrenzwerte nach dem fortgeschrittensten Stand der Technik vorgeschrieben werden; Betriebsanlagengenehmigungen sollen nur auf Zeit gewährt werden, damit spätere Entwicklungen und Erkenntnisse in Hinblick auf die Umweltverträglichkeit bestimmter Produkte bzw. Produktionsverfahren zu nachträglichen Verschärfungen der Auflagen führen können;
- ein wichtiges steuerndes umweltpolitisches Instrument wäre die Einführung von Ressourcensteuern z.B. für Primärenergie und Rohstoffe; dadurch könnte der Einsatz bzw. die Verschwendungen knapper Ressourcen verringert werden;

Die "Wege zur Vollbeschäftigung" schlagen außerdem Maßnahmen für eine andere Technologiepolitik (S. 132 ff.), eine qualitativ andere Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (S. 141 ff.), einen Maßnahmekatalog für das Bildungswesen (S. 148 f.) und ein übergreifendes Konzept für mehr Mitbestimmung und Demokratisierung (S. 159 ff.) vor.

### C) Sozialpolitik

Es ist bereits eine von vielen Seiten gehegte Erkenntnis, daß die geänderten wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen gerade auf dem Gebiet der Sozialpolitik wichtige Veränderungen bzw. Verschlechterungen herbeiführen werden, wenn nicht offensiv gegen die sich abzeichnende "Spaltung des Sozialstaats" angekämpft wird (vgl. Leibfried/Tennstedt 1985). Österreich zeichnet sich im internationalen Vergleich gerade dadurch aus, "daß die Regelung ökonomischer und sozialer Probleme dominant (siehe Arbeitsrecht und Sozialversicherungseinrichtungen) und nicht subsidiär durch staatliche Politik erfolgten." (Talos 1981, S. 431) Während aber bisher staatliche Sozialleistungen vorrangig nach ihrem quantitativen Ausmaß beurteilt wurden (und auch weiterhin die Höhe der Sozialtransfers eine entscheidende Rolle spielt), zeigt sich immer deutlicher, daß die Formen staatlicher Politik an Bedeutung gewonnen haben.

Die "Wege zur Vollbeschäftigung" zeigen außerdem für einzelne Sozialpolitikbereiche, insbesondere für die Pensionsversicherung (S. 173 ff.), die Arbeitspolitik (S. 189 ff.) und die Gesundheitspolitik (S. 196 ff.), die Ursachen der Probleme auf, stellen Lösungsmuster vor und diskutieren Reformperspektiven einer qualitativ anderen Sozialpolitik. Besonders hervorzuheben sind hier die sozialpolitischen Maßnahmen für Frauen.

Resumierend und gleichzeitig als Ausblick auf die weitere inhaltliche Arbeit und Diskussion des vorliegenden Gemeinschaftswerkes kann als zentrale Kernfrage und quasi forschungspolitisches Postulat formuliert werden, daß realistische und den Interessen der Mehrzahl der Bevölkerung gemäß Alternativen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik nur dann gefunden und realisiert werden können, wenn von allem Anfang an darauf bestanden wird, daß Gesellschaft als Ganzes genommen wird.

Als ein generelles Konzept, das demgemäß allen einzelnen "Alternativ-Vorschlägen" zugrundeliegt, erweist sich nur die umfassende, wirklich alle gesellschaftlichen Bereiche betreffende Demokratisierung und Politisierung. Dabei meint Demokratisierung zunächst nicht mehr als ein Konzept, das die Herausbildung "des freien Anspruchs, der freien Auseinandersetzung zwischen mehreren Ansprüchen, der freien Durchsetzung des einen gegen den anderen Anspruch" (Pelinka 1985, S. 155) zum Ziel hat und das gleichzeitig hinweist auf die realen Hindernisse, die der Errichtung eines derartigen Zustandes im Wege stehen. Politisierung bedeutet demzufolge auch nicht das Messen jeweiliger Ansprüche an parteipolitischen Zielen, sondern die radikale Offenlegung gesellschaftlicher Interessen und Bedürfnisse; zurückgewiesen wird dabei eine "Politik der Sachzwänge", die in unhistorischer und inadäquater Weise versucht, gesellschaftliche Zielvorstellungen nicht mehr zur Disposition zu stellen. Ein derartiges Konzept der Demokratisierung und Politisierung richtet sich dabei zunächst gegen das, was Wolf-Dieter Narr als "Gesellschaft bedingter Reflexe" bezeichnet hat. Es wendet sich somit gegen eine industriell-kapitalistisch verfaßte "Gesellschaft widerstandloser, im Saft ihrer eigenen Subjektivität ertrinkender, allenfalls zu irrationalen Ausbrüchen fähiger Individuen; eine(r) Gesellschaft, die zugleich bürokratisch versandet" und die zu beseitigen nur "mit Hilfe neuer und anderer Gesellungsformen, mit Beteiligung, Dezentralisierung, Reduktion... der Arbeitsteilung" möglich ist (Narr 1979, S. 523)!

### Literatur

Brun, R.: Erwerb und Eigenarbeit, Frankfurt/M. 1985

Busch, G.: Auswirkungen einer Verkürzung der Arbeitszeit auf den öffentlichen Haushalt, in: WIFO-Monatsberichte 3/1985

Fleissner, P.: Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich, in: G. Bosch u.a., Her mit dem ganzen Leben, Marburg 1984

- Fleissner, P.: Automaten statt Menschen?, in: ders./F. Deppe (Hrsg.),  
Arbeiterklasse - gibts die noch?, Wien 1985
- Goldberg, J.: Die Überakkumulation von Kapital als Regulierungsproblem, in:  
Hoffmann, J. (Hrsg.): Überproduktion, Unterkonsumtion, Depression, Hamburg  
1983
- Grauhan, R.R.: Kommune als Strukturtyp politischer Produktion, in:  
ders./Hickel, R.: Krise des Steuerstaats, Leviathan Sonderheft 1, 1978
- Kepplinger, H./Presslmaier, H.: Arbeitsplatzsicherung durch Arbeitszeit-  
verkürzung, in: WISO 1983
- Köppl, F./Ziniel, G.: Die Ausländerbeschäftigung in Österreich, in: Kriminal-  
soziologische Bibliographie, Heft 43/44, 1984
- Leibfried, S./Tennstedt, J.: Politik der Armut oder die Spaltung des Sozial-  
staates, Frankfurt/M. 1985
- Narr, W.D.: Hin zu einer Gesellschaft bedingter Reflexe, in: Habermas, J.  
(Hrsg.): Stichworte zur geistigen Situation der Zeit, Bd. 2, Frankfurt/M.  
1979
- Nowotny, E.: Wirtschaftliche Krisenerscheinungen und öffentlicher Sektor, in:  
Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978
- Ofner, F.: Lehrlingsausbildung und Automation, in: Fortschrittliche Wissen-  
schaft 12/1984
- Pelinka, A.: Windstille - Klagen über Österreich, Wien/München 1985
- Pichelmann, K./Wagner, M.: Die Struktur steigender Arbeitslosigkeit in  
Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 2/1984
- Rothschild, K.W.: Felix Austria?, in: Österreichische Zeitschrift für  
Politikwissenschaft 3/1985
- Talos, E.: Staatliche Sozialpolitik in Österreich, Wien 1981
- Talos, E./Vobruba, G. (Hrsg.): Perspektiven der Arbeitszeitpolitik, Wien 1983
- Wege zur Vollbeschäftigung. Arbeit für alle - Einkommen für alle, Wien 1985
- Welsch, J.: Die Produktivitäts-Produktionsschere, in: WSI-Mitteilungen 6/1983
- Welzmüller, R.: Lohnstruktur und gewerkschaftliche Tarifpolitik, in:  
WSI-Mitteilungen 3/1983
- ders.: Entkopplung von Arbeit und Einkommen?, in: Memo-Forum, Nr. 6, Juni 1985
- Wiederschwingen, M.: Frauenarbeit in Krisenzeiten: Frauen zurück an den Herd!,  
in: ÖZP 3/1984

## Diskussionsforum

Frank Schulz

### Rüstungsausgaben und wirtschaftliche Stagnation – Anmerkungen zur Position der Memoranden

---

#### I.

Dogmengeschichtlich<sup>1)</sup> ist die Auseinandersetzung um den Zusammenhang zwischen Rüstungsausgaben und volkswirtschaftlicher Entwicklung ein traditionsreiches Thema. Früher<sup>2)</sup> wie heute gruppiert sich die Analyse um den produktiven/unproduktiven bzw. reproduktiven/nicht-reproduktiven Charakter der (Rüstungs-) Staatsausgaben. Nach 1945<sup>3)</sup>, insbesondere dann aber in den 60er und frühen 70er Jahren, waren die konjunktur- und wachstumspolitischen Wirkungen der Rüstungsausgaben kontrovers diskutiert worden.<sup>4)</sup> Jaeger und Szymanski betonten die tendenzielle Wachstumsverlangsamung als Folge der Rüstungsausgaben, andere – wie Galbraith und Regling – sahen das Gegenteil gegeben.<sup>5)</sup> In den letzten Jahren häuften sich jedoch die Annahmen einer Stagnationsthese (so bei Wilensky, Smith, Dunne oder Huffschmid<sup>6)</sup>). Mitunter werden Rüstungsaus-

- 1) Vgl. Neumark, F.: Ausgleichsprobleme der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 73. Jg. 1937, S. 598
- 2) Vgl. Douffet, H.: Die Stellung der deutschen Finanzwissenschaft zu den grundsätzlichen Problemen der Heeresausgaben, Diss., Leipzig 1930
- 3) Vgl. Kidron, M.: Rüstung und wirtschaftliches Wachstum. Ein Essay über den westlichen Kapitalismus nach 1945 (1968), Frankfurt/M. 1971
- 4) Vgl. Schmidt, M.G.: Staatsapparat und Rüstungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1966–1973), Giessen/Lollar 1975, S. 144
- 5) Vgl. Jaeger, H.G.: Wirtschaftliche Auswirkungen der Verteidigungsausgaben, Diss., Darmstadt 1967; Regling, H.: Militärausgaben und wirtschaftliche Entwicklung, Hamburg 1970; Galbraith, J.K.: The New Industrial State, Harmondsworth 1969; Szymanski, A.: Military Spending and Economic Stagnation, in: American Journal of Sociology 1/1973, S. 11 ff. und 6/1973, S. 1452 ff.
- 6) Vgl. Wilensky, H.L.: The Welfare State and Equality, Berkely/Los Angeles/London 1975, S. 82 ff.; Smith, R.P.: Military Expenditures and Capitalism, in: Cambridge Journal of Economics 1/1977, S. 61 ff.; Huffschmid, J. (Hrsg.): Rüstungs- oder Sozialstaat?, 2. Aufl., Köln 1982; Dunne, J.P./Smith, R.P.: The economics consequences of reduced U.K. military expenditures, in: Cambridge Journal of Economics 3/1984, S. 287 ff.

gaben - wie bei M. Kaldor<sup>1)</sup> - als Ursache der Durchsetzung eines absteigenden Astes einer "langen Welle" der Konjunktur (im Sinne der 40-60jährigen "Kondratieffs") begriffen. Die Forschungsperspektive verschiebt sich damit - wenn ich das richtig einschätze - nicht nur von der Analyse der kurzfristig-konjunkturellen zu den längerfristig-strukturellen Wirkungen, sondern die Antworten fallen auch zunehmend positiv in Hinsicht auf die Stagnationsthese aus: Rüstungsausgaben tragen zum Trend einer überzyklischen Abflachung der (zyklusdurchschnittlichen) Wachstumsraten<sup>2)</sup> bei.<sup>3)</sup>

Die Analyse der MEMORANDUM-Gruppe neigt ebenfalls zu einer derartigen analytischen Perspektive, zumal es sich im Verlauf der letzten Jahre abgezeichnet hat, daß der (7-9jährige) Konjunkturzyklus vor dem Hintergrund der überzyklischen Wachstumsverlagerung betrachtet wird.

Nun ist der Begründungsrahmen für eine derartige Stagnationsthese in den Memoranden bereits von Kremer und Masseling<sup>4)</sup> diskutiert worden. Ich möchte - ohne das Thema insgesamt erschöpfend behandeln zu können - der Frage nachgehen, ob die Art und Weise, in der die stagnative Wirkung der Rüstungsausgaben gegeben sein soll, überhaupt kompatibel ist mit dem Typus der ökonomischen Instabilität, die die MEMORANDUM-Gruppe für die Bundesrepublik vorliegen sieht.

## II.

Die nachfolgenden Anmerkungen sind demnach von Skepsis gegenüber der These von der rüstungsbedingten Stagnation getragen. Auch dann, wenn die sozialpolitische Bedeutung eines Abbaus der Rüstungsausgaben evident ist, ist die Notwendigkeit, (ungleichgewichts-) ökonomische Begründungen widerspruchsfrei zu formulieren, ebenso wichtig.

1) Vgl. Kaldor, M.: Rüstungsbarock, Berlin 1981, S. 7 ff.; Kaldor, M.: Krieg und Kapitalismus, in: Das Argument 141/1983, S. 720 f.

2) Die realen zyklusdurchschnittlichen Wachstumsraten des Sozialprodukts folgten in der Bundesrepublik im Zeitraum 1950-1983 der linearen Regressionsfunktion  $Y = 9.646 - 1.25x$ ; der Korrelationskoeffizient  $r$  betrug - 0.972.

3) Dieser (an Spiethoffs "Wechselspanne" angelehnte) Typ der Definition langfristiger Wachstumsentwicklung dürfte der einzige empirisch signifikante Interpretationstyp langer Wellen der Konjunktur sein; vgl. auch Bieshaar, H./Kleinknecht, A.: Kondratieff Long Waves in Aggregate Output?, in: Konjunkturpolitik 5/1984, S. 279 ff.

4) Vgl. Kremer, H.P./Masseling, W.: Kritik der Rüstungsexpansion in der BRD und Alternativen der Wirtschaftspolitik, in: Memo-Forum Nr. 2, Februar 1984, S. 35 ff.

Skepsis dürfte auch hinsichtlich der empirischen Versuche zur Verifizierung der Stagnationsthese angebracht sein. Verbreitet ist das Bemühen, zeitpunkt- oder zeitraumbezogen negative Zusammenhänge zwischen Rüstungsausgabenentwicklung und verschiedenen Wachstumsraten (des Sozialproduktes, der Anlageinvestitionen) oder der Arbeitslosenquoten zu ermitteln, wobei Merkmalsträger einzelne Länder sind (so bei Albrecht u.a., Engelhardt oder Huffschmid u.a.<sup>1)</sup>). Wertet man diese Daten sekundärstatistisch aus, so ergeben sich durchaus Rangkorrelationskoeffizienten (nach Spearman) mit Werten zwischen -0,4 und -0,6, die z.T. auch bei einem Signifikanzniveau von 5 % signifikant sind. Dennoch: Das Abstraktionsniveau - Korrelation von Variablen wie Wachstumsraten und Rüstungsausgaben in verschiedenen Ländern - ist sehr hoch. Für derart komplexe Zusammenhänge wie die der Determinanten ökonomischer Stagnationstrends in verschiedenen Volkswirtschaften haben solche statistischen Analysen - abgesehen von der nicht möglichen Kausalinterpretation statistischer Korrelationen - nur geringen Wert.<sup>2)</sup>

### III.

Doch nun zur argumentativen (Plausibilitäts-)Ebene. Auch im MEMORANDUM '84 wurde - älteren Analysen nicht unähnlich<sup>3)</sup> - auf die Verringerung der Arbeitsproduktivität, die Ressourcenverknappung und auf die mangelnden "spin-off"-Effekte des (rüstungs-)technologischen Fortschritts verwiesen.<sup>4)</sup> Ferner ist die Rede von einer "Deformation des Produktionsapparates" und der "(Untergrabung der) Reproduktionsgrundlagen der Gesellschaft": "Insgesamt hemmen Rüstung und Militär das Wirtschaftswachstum. Die Beanspruchung von Arbeitskräften, 'know-how', Energie, Rohstoffen, Produktionsmitteln und Umwelt

1) Vgl. Albrecht, U. u.a.: Mit Rüstung gegen Arbeitslosigkeit?, Reinbek 1982, S. 123 und S. 125; Engelhardt, K.: Rüstung, Abrüstung - ökonomische und soziale Entwicklung, in: IPW-Forschungsheft 4/1982, S. 56; Huffschmid, J. u.a.: Die Militarisierung der Staatsausgaben, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/1985, S. 653

2) Vgl. auch Kubbig, B.W.: Rüstungssteigerung oder Arbeit und Wohlfahrt. Die USA in der ersten Amtszeit Reagans, in: Rüstung und soziale Sicherheit. Friedensanalysen Bd. 20, Frankfurt/M. 1985, S. 87 f.

3) Vgl. Rothschild, K.W.: Military Expenditures, Exports and Growth, in: Kyklos 4/1973, S. 804 ff.; Rodejohann, J./Wellmann, Chr.: Rüstungsproduktion und Arbeitsplätze, in: Sonntag, Ph. (Hrsg.): Rüstung und Ökonomie, Frankfurt/M. 1982, S. 244

4) Vgl. MEMORANDUM '84: Gegen soziale Zerstörung durch Unternehmerherrschaft - Qualitatives Wachstum, 35-Stunden-Woche - Vergesellschaftung, Köln 1984, S. 132 f.

durch die Herstellung von Rüstungsgütern sowie die Existenz und Aktivitäten des Militärs verringern zukünftige Investitions- und Konsummöglichkeiten."<sup>1)</sup> Die Stagnationsthese wird demnach mit den Rückwirkungen der Ressourcenabsorption im Bereich der Rüstung auf den zivilen Sektor der Volkswirtschaft begründet. Wulf schreibt in diesem Sinne: "Hohe Militäraufwendungen mögen zwar kurzfristig einen Boom hervorrufen, langfristig ergeben sich erhebliche strukturelle Deformationen".<sup>2)</sup>

Dahinter steht die Argumentation, Rüstungsproduktion sei unproduktiv, da die Rüstungsgüter aus dem weiteren Reproduktionskreislauf der Volkswirtschaft herausfallen. Wie Huffschmid selbst herausstellt<sup>3)</sup>, beruht diese Analyse auf der "fiktiven – sozusagen potentialorientierten – Annahme, daß die produzierten Waren auch verkauft würden", wenn es zu einer beschleunigten erweiterten Akkumulation auf der Basis einer zivilen Güterstruktur käme, "daß es also keine allgemeine Überproduktion gibt." Demnach hemmen Rüstungsausgaben die "potentielle wirtschaftliche Entwicklung."<sup>4)</sup> Huffschmid schreibt selbst mit aller Deutlichkeit: "Gegen die bisherige Argumentation kann eingewandt werden, daß die Abstellung auf die Schwächung des Produktionspotentials durch Militärausgaben und Rüstung am eigentlichen Problem des gegenwärtigen Kapitalismus vorbeigehe. Dieses liegt nicht im unzureichenden Produktionspotential, sondern in seiner unzureichenden Auslastung."<sup>5)</sup> Tatsächlich – so meine ich – liegt das (krisen-)ökonomische Problem nicht in der rüstungsbedingten Verringerung (zukünftiger) Investitions- und Konsummöglichkeiten. D.h. nicht, daß damit keine ökologische und sozialpolitische Problematik vorliegt. Dennoch: "Es darf als unbestrittene Tatsache gelten, daß Rüstungsausgaben beschäftigungswirksam sind".<sup>6)</sup> Damit widerspreche ich nicht der – u.a. vom DIW gestützten – "Vermutung, daß die Beschäftigungseffekte von Rüstungsproduktion vergleichsweise gering sind".<sup>7)</sup> Aber es handelt sich dabei um eine relative

1) Ebenda

2) Wulf, H.: Zum Zusammenhang von Außen-, Militär- und Wirtschaftspolitik der Reagan-Administration, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/1982, S. 570

3) Vgl. Huffschmid, J.: Kapitalismus und Rüstung – die ökonomischen Aspekte bei Marx und die heutigen Probleme, in: Marxistische Studien, Jahrbuch des IMSF, Sonderband 1, Frankfurt/M. 1982, S. 135

4) Ebenda, S. 145

5) Ebenda

6) Zinn, K.G.: Der Niedergang des Profits, Köln 1978, S. 84

7) MEMORANDUM '84, a.a.O., S. 132

Betrachtung. Die Arbeitsplatzrisiken in der Rüstungsindustrie scheinen mir daher weniger in einer strukturellen volkswirtschaftlichen Fehlallokation und in negativen Folgen für das Wachstum der Arbeitsproduktivität und des technischen Fortschritts oder der Exportchancen zu liegen, sondern in Problemen wie u.a. das der mangelnden Anschlußaufträge. Daher unterliegt auch die Rüstungsfertigung den "normalen" Problemen wie Entlassungen, Kurzarbeit, Personalabbau und Überkapazitäten.<sup>1)</sup>

Daß eine von Rüstungsproduktion nicht (oder weniger) belastete Volkswirtschaft den (fiktiven) Wachstumspfad – in potentialorientierter Sicht – optimieren helfen kann, ist eine (recht abstrakte, da von den inhärenten, krisenbedingten Einbrüchen des tatsächlichen Wachstumspfades abstrahierende) Opportunitätskostenthese.

Krisentheoretisch ist die Wirkung staatlicher Rüstungsausgaben – m.E. auch gerade im Rahmen der Analyse der Memoranden – anders einzuschätzen, womit ich nunmehr die eingangs formulierte Frage nach der Kompatibilität der Stagnationsthese mit dem Krisentyp der Analyse der Memoranden aufgreife. Dazu ist erforderlich, kurz – soweit dies der Gegenstand überhaupt in angemessener Weise zuläßt – den Typus der ökonomischen Instabilität, der sich m.E. im Verlauf der letzten Memoranden immer mehr herausgeschält hat, zu (re-)formulieren.<sup>2)</sup>

Da die Analyse (reinvestitionsfinanzierungsrelevanter) Renditen<sup>3)</sup> keinen rapiden (Ver-)Fall der Ertragslage nachweisen konnte, hat sich ein Stagnationstyp als Erklärungsmuster der bundesdeutschen Wirtschaftsentwicklung angeboten, der sich u.a. durch die – bei (eventuell unternehmensgrößen- oder branchenkonzentrationsspezifisch differenzierter<sup>4)</sup>) Stabilität des Kapitalrentabilitätsniveaus nachweisbare – Abkopplung günstiger Finanzierungs- und Liquiditätssituation der Unternehmen von der (beschäftigungssichernden) Real-

1) Vgl. Rodejohann, J.: Nicht einfach nur ein Job. Arbeitsplatzrisiken in der bundesdeutschen Rüstungsindustrie, in: Rüstung und soziale Sicherheit, a.a.O., S. 131 ff.

2) Zur Literaturbasis der nachfolgenden Ausführungen vgl. auch Schulz, F.: Finanzierungspotentiale öffentlicher Wohnungspolitik im Kontext ökonomischer Stagnation – Kompensatorische Finanzpolitik – Ihre Notwendigkeit und ihre Möglichkeiten, in: Novy, K. (Hrsg.): Wohnungswirtschaft jenseits reiner ökonomischer Theorie, Bochum 1985, S. 97 ff.

3) Vgl. Dumler, G.: Rentabilität und Ertragslage in der Krise, in: Memo-Forum Nr. 3, Juni 1984, S. 33 ff.

4) Dieses Problem der Differenzierung konzentrationsabhängiger Profitraten gehört zu den empirisch meistgeprüften Theoremen in der politischen Ökonomie. Dennoch sind die Ergebnisse uneindeutig.

kapitalbildung definiert. Unter der Bedingung langfristiger Konsumabschwächung<sup>1)</sup> wird die investive Absorption der Ersparnisbildung zum Problem. Das "Switching" in der Investitionsstruktur (Dominanz der Rationalisierungs- und Ersatzinvestitionen) sowie das Portfolioverhalten der Unternehmen (Anstieg der unternehmerischen Geldvermögensbildung) scheinen Reaktionen auf die - mit Auslaufen der Nachkriegsrekonstruktionsphase - nachlassenden Absatzchancen (die, wie empirische und ökonometrische Untersuchungen gezeigt haben, zu den wichtigsten Investitionsdeterminanten zu zählen sind) zu sein.

Ich möchte diesen Stagnationstyp den "Hansen-Kalecki-Steindl-Lederer-Typ" nennen. Mangelnde Produktivität (sie ist gesamtwirtschaftlich zwar aufgrund von sektoralen Struktureffekten gefallen, weist aber in der Industrie eine bemerkenswerte Stabilität auf), Defizite an technologischen Innovationen sowie mangelnde Exportchancen bzw. mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit (der Exportsektor gehört nicht nur derzeit zu den wichtigsten Konjunkturstützen) stellen keine Problemfelder der bundesdeutschen Wirtschaft dar. Im Gegenteil: Eine Forcierung des technologisch bedingten Produktivitätswachstums würde den Krisentyp eher in Richtung auf eine "technologische Arbeitslosigkeit" (i.S. von Emil Lederer) verschieben helfen.

Es ist daher keineswegs überraschend, daß in strukturell ähnlichen Stagnationstheorien - wie bei Baran und Sweezy oder J.M. Gillman - die (unproduktiven) Rüstungsausgaben eher als der Stagnationstendenz entgegenwirkende Ressourcenallokation verstanden werden. Im Rahmen der Lehre von der "mature economy" - und die Memoranden haben sich m.E. zunehmend einer Variante dieser alten Lehre angenähert - können Rüstungsausgaben zwar nicht als sozialpolitisch wünschenswerte und wachstumstheoretisch optimalste Ressourcenallokation, müssen aber als staatliche Nachfrage in ihrer stagnationshemmenden Wirkung begriffen werden.

#### IV.

Zugleich könnte sich dann und insoweit eine Schnittfläche der These von der rüstungsbedingten Stagnation und dem für die Bundesrepublik insgesamt zutreffenden Stagnationsmuster ergeben, wie die (nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Inflationswirkung von Rüstungsgütern diskutierte) höhere Gewinnentwicklung des Rüstungssektors, neuerdings wieder von Voss hinsichtlich der

1) Vgl. Zinn, K.G.: Die Konsumentwicklung im Zusammenhang mit Wachstumskrise und Beschäftigungstendenzen. Theoretische Aspekte und empirische Fakten, Referat auf der Tagung: Die gegenwärtige Wachstumskrise - Erklärungsansätze und Folgewirkungen, Evangelische Akademie Loccum, 2.-4.11.1984

Eigenkapitalrendite bestätigt<sup>1)</sup>, eine "maldistribution" (i.S. von Joseph Steindl) darstellt. Ich bin – in Anlehnung an Fassing – der Meinung, daß die Gültigkeit der Steindl-These von der konzentrationsbedingten Stagnation randbedingungsabhängig ist<sup>2)</sup>: unter verschlechterten allgemeinen Wachstumsausichten neigen Großunternehmen zu einem stagnationsfördernden Portfolioverhalten. Damit könnte eine Umverteilung zugunsten der Rüstungsindustrie – zumal dies eine Minderung der realen Staatsquote bedeutet – wachstums- und beschäftigungspolitisch dysfunktional sein. In dieser Hinsicht ist ein steigendes Rüstungsbudget kein funktionales Element einer an der Lehre von der "mature economy" angelehnten "kompensatorischen" Finanzpolitik: In einer "reifen" Ökonomie müßte vielmehr mittels Einkommensnivellierung die Sparrate gesenkt und nicht durch Umverteilung zu den Gewinneinkommen – hier des Rüstungssektors – gestützt werden. Andererseits darf die volkswirtschaftliche Reichweite dieses Effekts auch nicht überschätzt werden.

In ähnlicher Weise könnte auch die Finanzierungsart der Rüstungsausgaben betrachtet werden.<sup>3)</sup> Nur dann, wenn – durch Staatsverschuldung oder starker progressiver Einkommen- und Vermögensteuer – echtes "idle capital" einer Reallokation unterzogen wird, kommt der Rüstungsausgabenpolitik eine stagnationshemmende Wirkung zu. Einer Besteuerung, die nur vom privaten zum öffentlichen Konsum umschichtet, kommt keine "kompensatorische" Funktion in einer stagnierenden Wirtschaft des bundesdeutschen Typs zu.

## V.

Somit würde ich insgesamt schlußfolgern, daß die These der langfristigen Deformation der Wirtschaft<sup>4)</sup> derzeit nur im Rahmen eines WachstumsmodeLLS (als Optimierungsmodell) Sinn macht. Vor dem Problem einer rüstungsbedingten strukturellen Disproportionalität, die im Rahmen der Marx'schen Reproduktionsschemata gewonnen werden könnte, steht die bundesdeutsche Wirtschaft nicht.

1) Vgl. Voss, W.: Gemeinwohl oder Eigennutz? Eine Untersuchung der Gewinnentwicklung der größten deutschen Rüstungsunternehmen, in: Rüstung und soziale Sicherheit, a.a.O., S. 273 ff.

2) Anders ist die Widersprüchlichkeit der empirischen Ergebnisse m.E. nicht sinnvoll interpretierbar.

3) Vgl. Senghaas, D.: Rüstung und Militarismus, Frankfurt/M. 1972, S. 347 f.

4) Vgl. Autorenkollektiv: Die Rolle der Rüstung in der Wirtschaft des heutigen Kapitalismus, in: IPW-Forschungshefte 4/1984, S. 57 ff.

Im Rahmen einer Typologie ökonomischer Krisen und Stagnationen ist eher die Vielfalt möglicher Zusammenhänge zwischen Rüstungsausgaben und volkswirtschaftlicher Entwicklung herauszustellen. Für sich entwickelnde Volkswirtschaften mag die Rolle der Rüstungsausgaben anders zu bewerten sein als für "reife" Ökonomien, die vor dem Problem der investiven Absorption von Sparkapitalien, Amortisationsfonds und unverteilten Gewinnen stehen..

Abgesehen von ökologischen und sozialpolitischen Argumenten scheint mir daher die Kompatibilität der These von der rüstungsbedingten Stagnation mit der Analyse des vorliegenden Stagnationsmusters in den Memoranden eher gering.

Doch soll dies keine neuen Mißverständnisse aufwerfen. Vollbeschäftigung wird auch im Rahmen alternativer Wirtschaftspolitik – entgegen der Situation der 50er und 60er Jahre – nur unter der Bedingung verringelter (jedoch verstetigter) Wachstumsraten möglich sein. Die fiskalischen Handlungsspielräume des Staates werden<sup>1)</sup> zu beschränkt sein, um das Sozial- und Rüstungsbudget nicht zu Alternativen werden zu lassen. Aber auch Albrecht<sup>2)</sup>, der diese These vom Alternativcharakter sozialer und militärischer Staatsausgaben vertritt, kommt nicht umhin, den "für die Friedensbewegung schmerhaften Stellenwert" der Rüstungsausgaben zu konstatieren: "Wie andere staatliche Beschäftigungsprogramme erzeugen Rüstungsprojekte Arbeitsplätze – wenn auch in geringerer Zahl, als wenn anders investiert würde."<sup>3)</sup> Aber gerade aus diesen Gründen wird die Notwendigkeit der Durchsetzung beschäftigungspolitisch effizienterer Ausgabenprogramme deutlich. Die Finanzierung derartiger Beschäftigungsprogramme auch durch Budgetumschichtungen zuungunsten des Militärhaushaltes<sup>4)</sup> wird politisch notwendig. D.h. aber auch, daß die krisenökonomische Begründbarkeit der Kritik der Rüstungsausgaben begrenzt ist.

Eine begründete ökonomische Kritik entpuppt sich daher entweder als ökologische Kritik (Ressourcenverschwendungen) oder als finanzwirtschaftliche Analyse der Effektivität unterschiedlicher Ausgabenprogramme bzw. -typen, wie wir sie aus der Subventionsdebatte kennen.

1) Dies gilt auch dann, wenn die breite Einführung neuer Technologien die Fondsintensität – den Investitionsbedarf – durch Steigerung der Kapitalproduktivität vermindern würden.

2) Vgl. Albrecht, U.: Rüstungs- oder Sozialstaat? Zur Herausbildung einer Alternative, in: Rüstung und soziale Sicherheit, a.a.O., S. 19 ff.

3) Ebenda, S. 37 f.

4) Vgl. MEMORANDUM '83: Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung – Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik, Köln 1983, S. 121 ff.

Gewerkschafterinnen, Betriebsrätinnen und engagierte Frauen bilanzieren, wie es mit der Gleichstellung der Frau in der Arbeitswelt steht, geben Informationen über den praktischen Stand der Umsetzung und Argumentationshilfen und praktische Tips, wie Frauen sich am Arbeitsplatz besser durchsetzen können.

Aus dem Inhalt

- Tendenzen der Frauenerwerbstätigkeit
- Frauenförderung und Gleichstellung: eine Bilanz
- Von der Privatwirtschaft zum öffentlichen Dienst: Unterschiede in der Stellung der Frau
- Welche Quotierung fordert Frauen wirklich?
- Erfahrungen mit kommunalen Gleichstellungsstellen
- Frauen in Großunternehmen
- Politische Perspektiven
- Service: Adressen, juristische und gewerkschaftliche Tips, Literatur

ISBN 3-87975-317-2

Herta Däubler-Gmelin  
Heide M. Pfarr  
Marianne Weg (Hrsg.)

## »Mehr als nur gleicher Lohn!«



Handbuch zur beruflichen Förderung von Frauen

DM 17,80

In jedem Buchhandlung oder direkt bei:  
VSA-Verlag  
Steinmannstr. 184-1  
2000 Hamburg 70

VSA

Max Steinacker/Andreas Westphal

### Sozialistische Wirtschaftspolitik in Frankreich

Projet Socialiste und sozialdemokratische Modernisierung der Volkswirtschaft

Das vorliegende Buch liefert die erste umfassende Analyse der Wirtschaftspolitik der französischen Sozialisten im deutschsprachigen Raum.

Die Linke erhoffte sich vom Wahlsieg Mitterands im Mai 1981 die Einleitung eines grundlegenden gesellschaftlichen Wandels. Mit dem im ersten Jahr betriebenen Keynesianismus verschärfe sich der außenwirtschaftliche Druck. Seitdem wurde die internationale Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft zum obersten Gebot der Regierung, dem man eine wirksame Beschäftigungspolitik und eine an nationalen Zielen orientierte Industriepolitik opferte. Somit bestehen von der grundsätzlichen Logik her kaum noch Differenzen zwischen der französischen und der bundesdeutschen wirtschaftspolitischen Strategie.

Max Steinacker und Andreas Westphal versuchen die Fragen zu beantworten, wie es zu einer derartig grundlegenden Umorientierung kommen konnte, welche Handlungsalternativen vorhanden gewesen sind und wieso diese nicht genutzt wurden. Die Analyse erstreckte sich dabei auf die Bereiche der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik sowie der Industriepolitik.

Wissenschaftlicher Autorenverlag Berlin/W., 546 Seiten

Buchhandelpreis: 29,80 DM; spw-Leser erhalten das Buch zum Preis von 25 DM incl. Porto, Schriftl. Bestellung an: Andreas Westphal, Langobardenallee 8, D-1000 Berlin 19, bei gleichzeitiger Überweisung von 25 DM auf das Konto: Andreas Westphal, Postgiroamt Berlin (West), BLZ 100 100 10, Konto-Nr. 182109-104.

Hrsg.: Klaus Novy, Bodo Hombach,  
Frank Karthaus, Ulrich Bimberg, Arno Mersmann, Albert Schepers

# ANDERS LEBEN

Geschichte und Zukunft der Genossenschaftskultur  
Beispiele aus Nordrhein-Westfalen

232 Seiten · 320 Abbildungen, davon 22 farbig · broschiert 20,- DM · ISBN 3-8012-0707-4



Verlag J.H.W. Dietz Nachf.

Klaus Novy/Michael Prinz

### Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft

Wirtschaftliche Selbsthilfe in der Arbeiterbewegung von den Anfängen bis 1945



240 Seiten mit etwa 300 Abbildungen, 16 Seiten Abbildungen auf farbigem Papier und 32 Seiten mehrfarbigen Abbildungen · Format: 24 cm x 21 cm  
Hardcover 30,- DM  
ISBN 3-8012-0111-2 Auslieferung: Oktober 1985

# PIW

Progress-Institut für Wirtschaftsforschung

Veröffentlichungen des PIW

## PIW-Studien

- Nr. 1 **Joachim Eisbach**  
Gründer- und Technologiezentren –  
Sackgassen kommunaler Wirtschaftsförderung  
32 Seiten, Format A4, Schutzgebühr DM 4,-  
ISBN: 3-925139-00-1
- Nr. 2 **Joachim Eisbach, Rainer Rilling**  
Mit SDI in die Zweitklassigkeit –  
Ökonomische Gefahren einer einseitigen Ausrichtung der  
Forschungspolitik  
33 Seiten, Format A4, DM 6,-  
ISBN: 3-925139-02-8
- Nr. 3 **Rudolf Hickel, Jan Priebe**  
Ineffiziente Instrumente oder unzureichende Anwendung?  
Die Finanzpolitik von 1974 – 1984 auf dem Prüfstand:  
Argumente für ein Beschäftigungsprogramm  
95 Seiten, Format A4, DM 12,-  
ISBN: 3-925139-03-6

## PIW-Forschungsberichte

- Nr. 1 **Angelika Buchholz**  
Umwelt- und beschäftigungsorientierte Kreditpolitik durch die  
Reorganisation des Sparkassensektors  
122 Seiten, Format A5, DM 20,-  
ISBN: 3-925139-04-4  
*Diese Studie entstand im Auftrag von grünen und alternativen Sparkassen-Verwaltungsräten*
- Nr. 2 **Bernhard Roth**  
Reform der Kommunalfinanzen  
ca. 100 Seiten, Format A5, ca. DM 20,-  
ISBN: 3-925139-05-2 (erscheint bis Ende 1985)  
*Diese Vorstudie entstand im Auftrag der GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg*

Zu beziehen über jede Buchhandlung oder direkt beim  
**Progress-Institut für Wirtschaftsforschung**  
Waltjenstr. 156, Postfach 21 03 09, 2800 Bremen 21

# Pahl-Rugenstein Verlag GmbH

Gottesweg 54 · 5000 Köln 51 · Telefon 364051

## Vorzugsangebot für Leser des "Memo-Forum"

### Bestellschein

Ich/wir bestellen aus Ihrem Vorzugsangebot mit Rechnung zuzüglich Portokosten:

- .... Ex. Memorandum '85 (Best.-Nr. 0957)  
.... Ex. Memorandum '84 (Best.-Nr. 0883)  
.... Ex. Memorandum '83 (Best.-Nr. 0760)  
.... Ex. Memorandum '82 (Best.-Nr. 0725)

Preise für Memoranden gelten  
auch bei Mischbestellungen

Einzelpreis: 19,80 DM

Staffelpreise: 2 bis 5 Ex. = 16,- DM; 6 bis 10 Ex. = 14,- DM;  
Über 10 Ex. = 12,- DM (je Exemplar); jeweils zuzüglich Porto

Vor- und Zuname: \_\_\_\_\_

Strasse: \_\_\_\_\_ Ort: (\_\_\_\_\_) \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift: \_\_\_\_\_

# WEGE ZUR VOLLBESCHÄFTIGUNG

(ARBEIT FÜR ALLE –  
EINKOMMEN FÜR ALLE)

„Wege zur Vollbeschäftigung...“ stellt einen neuartigen Versuch dar, sich mit wirtschafts- und sozialpolitischen Alternativen für Österreich umfassend auseinanderzusetzen und dabei wissenschaftliche Erkenntnisse heranzuziehen. Die im Gefolge der wirtschaftlichen Krise bereits sichtbare Veränderung der Anwendungsbedingungen gesellschaftlicher Arbeit hat unter dem Schlagwort „Zukunft der Arbeit“ bereits breite Kreise der Öffentlichkeit erfasst.

Allerdings mangelt es neben den „großen Entwürfen“ und dem Anspruch nach beschiedeneren Einzelarbeiten an einer Aufarbeitung der in Österreich vorliegenden wirtschafts- und sozialpolitischen Bedingungen. Aus unserer Sicht birgt dies die Gefahr, daß die Diskussion an den tatsächlichen Gegebenheiten vorbeigeht und mehr noch: keine greifbaren und politisch umsetzbaren Antworten auf die aktuellen gesellschaftlichen Krisenprobleme gefunden werden.

An der konkreten Problematik der Arbeitslosigkeit ansetzend, wollen wir daher Grundlagen für eine Strategie erarbeiten, die den Komplex „Krisenbewältigung“ auf verschiedenen Ebenen und übergreifend anpackt. Dazu war mit einer Aufarbeitung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der letzten zehn Jahre zu beginnen, um darauf gestützt Bestandteile eines Maßnahmenkataloges zu entwerfen.

Das vorliegende Buch stellt das Ergebnis einer einjährigen Arbeit von Sozialwissenschaftlern dar, deren Betätigungsfeld sich mit der Problemstellung deckt. In fünf Arbeitskreisen arbeiteten insgesamt 45 Kolleginnen aus diversen wissenschaftlichen Instituten und Forschungseinrichtungen, aus verschiedenen Fachdisziplinen, mit. Weiters wurden Ansprechpartner aus dem Gewerkschaftsbereich einzelnen Ministerien, der Erwachsenenbildung usw. für eine Mitarbeit oder Beraterfähigkeit gewonnen.

Da wir dieses Buch als ersten Schritt zu einer breiteren öffentlichen Auseinandersetzung verstehen, hoffen wir, daß in einem Klima der kritischen Auseinandersetzung eine inhaltliche Weiterentwicklung der vorgelegten Diskussionsgrundlagen erreicht werden kann. Besonders wenden wir uns an Interessensvertreter und Aktive in Betrieben, Gewerkschaften und Personen, die in sonstigen Praxisbereichen tätig sind, da ihnen die gesellschaftliche Wirklichkeit viel besser zugänglich ist als den im abgehobenen Wissenschaftsbetrieb verbildeten. Auf jeden Fall planen wir die Fortsetzung der Arbeit und hoffen dabei auf einen regen Meinungsaustausch mit den angesprochenen Gruppen. Dabei ginge es vor allem darum, einzelne Themen und Fragestellungen aufzugreifen und gemeinsam konkrete Maßnahmen zu erarbeiten.

VERLAG FÜR GESELLSCHAFTSKRITIK  
Wien 1985, 215 Seiten  
ISBN: 3-900351-49-X  
Preis: ÖS 184.-

The cover features the title 'Handbuch für alternative Kommunalpolitik' in large, bold, black letters. Above it, the subtitle 'Alternative Kommunalpolitik' is written. Below the main title, the names of the authors are listed: Wolfgang Pohl, Ulf Burmester, Monika Friedrich, Herbert Klemisch, Hubert Lommer, and Hug. At the bottom right, there is a small logo with the letters 'AJZ' inside a square.

Ein Handbuch für Kommunalpolitiker und Kommunalpolitikerinnen, für Bürgerinitiativen, für Studierende, Lehrer/innen, Journalisten/innen und alle, die „einfach so“ an kommunalpolitischen Themen interessiert sind.

Mit einführenden Texten zu insgesamt 36 Fachthemen, Stichwortverzeichnis, Material- und Adressenlisten.

352 Seiten, DM 34,- zzgl. Versand (DM 1,40 für 1 Expl.)

\*\*\*\*\*

Außerdem bringen wir alle 2 Monate die ALTERNATIVE KOMMUNALPOLITIK – Fachzeitschrift für Grüne und Alternative Kommunalpolitik – heraus. Das Einzelheft kostet DM 7,- (zzgl. Versand), das Jahresabonnement (= 6 Hefte) DM 42,-.

Das aktuelle AKP-Heft zum Kennenlernen versenden wir postwendend, wenn uns DM 7,- in Briefmarken zugehen!

**Alternative Kommunalpolitik**  
Informationsservice  
Fachzeitschrift für Grüne und alternative Politik

Herforder Str. 92  
4800 Bielefeld 1

# **MEMO-FORUM**

Zirkular  
der  
«Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik»

## Nr. 3, Juni 1984 (86 S.)

- \* SONDERMEMORANDUM: Zerstört der Streik den Aufschwung?
- \* Weltmarktabhängigkeit: Damoklesschwert über einer alternativen Wirtschaftspolitik?
- \* Bemerkungen zur einzelwirtschaftlichen Kostenbelastung der Unternehmen bei Einführung der 35-Stunden-Woche
- \* Frauen auf dem Arbeitsmarkt - tatsächlich Opfer der Krise?
- \* Rentabilität und Ertragslage in der Krise
- \* Qualitative Beschäftigungsprogramme durch Umweltschutz
- \* Thesen zu einer Strategie Qualitativen Wachstums am Beispiel des Energiebereichs - Ist der Markt doch besser als sein Ruf?

## Nr. 5, Februar 1985 (76 S.)

- \* Weltmarktabhängigkeit: Damoklesschwert über einer alternativen Wirtschaftspolitik (II)
- \* SCHWERPUNKTTHEMA: GIBT ES TECHNOLOGISCHE ARBEITSLOSIGKEIT ?  
R. Hickel, Technologische Arbeitslosigkeit - Gibt's die ?  
J. Huffschmid, Technologische Arbeitslosigkeit als Zukunftsperspektive des Kapitalismus?  
K.G. Zinn, Technologische Arbeitslosigkeit - Analytischer Irrtum oder neue Erkenntnis ?  
J. Priebe, Technologischer Fortschritt als Wachstumsbremse ?
- \* Leistungsbeschreibung des PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung

## Nr. 4, Oktober 1984 (88 S.)

- \* Pro und Kontra wertschöpfungsbezogener Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung
- \* Die Militarisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und Alternativen der Wirtschaftspolitik
- \* SCHWERPUNKTTHEMA:  
"FRAUENARBEIT IN DER KRISE"  
Aspekte gegenwärtiger Frauenarbeitsarbeit;  
Besondere Betroffenheit von Frauen durch den Sozialabbau; Sozialabbau und "neue Mütterlichkeit": Das Patriarchat verteilt die Arbeit um
- \* Buchbesprechungen
- \* Mitteilungen: PIW gegründet

## Nr. 6, Juni 1985 (70 S.)

- \* Entkopplung von Arbeit und Einkommen? - Zur Diskussion über Mindesteinkommen
- \* SCHWERPUNKTTHEMA:  
VERGESELLSCHAFTUNG
- \* Wirtschaftsdemokratie, Vergesellschaftung und alternative Wirtschaftspolitik
- \* Vergesellschaftung: objektive Tendenz, systemstabilisierende Funktion, Kampfforderung der Arbeiterbewegung; oder was?
- \* Dokumentation: Stahlpolitisches Programm der IG-Metall
- \* Initiativen: WOHN BUND e.V.

*Einzelheft: jeweils DM 3,- ; ab 10 Exemplare DM 2,50*

zu bestellen bzw. abonnieren bei:

**ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK**  
Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33