

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Karl-Heinz Dignas

Probleme wissenschaftlicher
Beratung der Politik

Otto Ulrich

Abbau von Arbeitslosigkeit
durch
flexible Arbeitszeitregelung

B 43/75

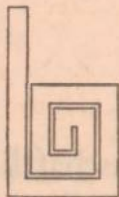
25. Oktober 1975

Karl-Heinz Dignas, Diplom-Volkswirt, geb. 1939, lehrt seit 1973 Volkswirtschaftslehre, Volkswirtschaftspolitik und Wissenschaftslehre an der Fachhochschule Ostfriesland in Emden.

Veröffentlichungen u. a.: Soziale Stellung der Kontensparer, in: Sparkasse 12/1971; Begriffsverwirrung in der Vermögenspolitik, in: Sparkasse 7/1972; Vermögenspolitik als Wirtschaftspolitik, in: Sparkasse 10/1972; Methoden und Pläne zur Vermögensbildung, in: Sparkasse 2/1973; (mit Wolf-Dieter Becker) Versuche rationaler Wirtschaftspolitik, in: Sparkasse 4/1972; Politik und Inflation, in: Sparkasse 10/1974; Zehn Jahre Sachverständigenrat, in: Sozialer Fortschritt 4/1974; Zur stabilitätspolitischen Konzeption des Sachverständigenrates, in: Sozialer Fortschritt 4/1975.

Otto Ulrich, Physikingenieur, M. A., geb. 1942 in Deilinghofen, Kreis Iserlohn; Schlosserlehre; Fachhochschulausbildung; mehrjährige industrielle Ingenieurpraxis; Studium der Bildungsökonomie, Politischen Wissenschaft und Soziologie in Berlin; z. Z. wissenschaftlicher Berater in der politischen Planung.

Veröffentlichungen u. a.: Berufsbildungsreform und das Veto der Wirtschaftsverbände, in: Die Neue Gesellschaft, 4/75; Berufliche Bildung und politisches System. Analyse staatlicher Durchsetzungsschwierigkeiten von Berufsbildungsreformen (erscheint im Frühjahr 1976).



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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Probleme wissenschaftlicher Beratung der Politik

Gezeigt am Beispiel des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

I. Wissenschaft und Politik

Wer die wirtschaftspolitische Szene in modernen Industriegesellschaften überblickt, wird nicht übersehen können, daß Wissenschaft und Politik eng miteinander verflochten sind. Viele Politiker haben eine wissenschaftliche Ausbildung; einige Politiker waren, bevor sie „in die Politik gingen“, in der Wissenschaft tätig. Wissenschaftlich ausgebildete Experten geben in Regierung, Verwaltung, Parlamenten, Parteien und Verbänden den Politikern Hilfestellung für ihre Entscheidungen. All dies wird aber normalerweise nicht als wissenschaftliche Beratung der Politik angesehen.

Unter „wissenschaftlicher Beratung der Politik“ versteht man im allgemeinen¹⁾ die Beratungsleistungen solcher Personen, die sozusagen im Hauptberuf Wissenschaftler sind, d. h. an Hochschulen, Universitäten und Forschungsinstituten forschen und lehren. Diese Beratungsleistungen können unterschiedliche Formen annehmen: So fallen von Politikern bei Wissenschaftlern bestellte Einzelgutachten unter den Begriff wissenschaftliche Beratung der Politik ebenso wie die Gutachten der wissenschaftlichen Beiräte der Bundesministerien und die jährlichen Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Die Existenz einer wissenschaftlichen Beratung der Politik im eben dargelegten Sinne ist also nicht abzuleugnen. Ist sie aber notwendig? Oder anders ausgedrückt: Könnte die heutige Politik ohne wissenschaftliche Beratung auskommen? Diese Frage wird heute mit folgender Begründung verneint: Die sozialen Gebilde werden immer komplexer und damit komplizierter zu steuern, die Organisationsbedürftigkeit wirtschaftlicher und sozialer Prozesse nimmt immer mehr zu, so daß der gesunde Menschenverstand, die Intuition, das Fingerspitzengefühl des Politikers nicht mehr für eine erfolgreiche Politik ausreichen.

Aber wenn man auch der Hypothese zustimmen kann, daß die sozialen Gebilde immer komplexer werden, so führt dies noch nicht automatisch zu (mehr) wissenschaftlicher Beratung der Politik. Hinzukommen muß einmal der politische Wille, diese komplexer werdenden gesellschaftlichen Prozesse in Richtung auf bestimmte Zielsetzungen steuern zu wollen, und zum zweiten die Meinung, daß man diese politischen Zielsetzungen besser mit

INHALT

- I. Wissenschaft und Politik
- II. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
- III. Die Interpretation der Ziele
- IV. Die Rangfolge der Ziele
- V. Die Kompatibilität der Ziele
- VI. Beziehungen zu anderen (nicht genannten) Zielen
- VII. Prognose und Strategie
- VIII. Zielrelevante Theorien
- IX. Prognose der Anwendungsbedingungen
- X. Handlungsmöglichkeiten und tatsächliches Handeln
- XI. Wissenschaftliche Beratung der Politik und rationale Wirtschaftspolitik

Hilfe wissenschaftlicher Beratung erreichen kann.

Zum ersten wäre zu sagen, daß es heute wohl kaum noch jemanden gibt, der den „Nachwächterstaat“ liberalen Andenkens zurückfordert und der meint, daß die Gesellschaft — sich selbst überlassen — ohne jede politische Steuerung zu einem Optimum hintendiert. Man kann vielmehr sagen, daß die Ansprüche an die staatlichen Steuerungsinstanzen weiter zunehmen und noch kein Ende dieser Tendenz abzusehen ist.

Andererseits ist heute die Meinung, daß die politischen Zielsetzungen besser mit Hilfe wis-

¹⁾ Vgl. auch K. Lompe, Wissenschaftliche Beratung der Politik, Göttingen 1972, S. 4 f.

enschaftlicher Beratung erreicht werden können, daß m. a. W. die Politik durch die Wissenschaft rationaler²⁾ gestaltet werden kann, allgemein verbreitet und wird selten angezweifelt.

Wenn aber — vermeintlich oder tatsächlich — wissenschaftliche Beratung die Politik rationaler und erfolgreicher machen kann, so liegt es auf der Hand, daß die Politiker eine große Nachfrage nach wissenschaftlicher Beratung entfalten. Denn mit dem Erfolg der Politik ist auch der persönliche Erfolg des einzelnen Politikers verbunden, der sich darin ausdrückt, daß er an der Macht bleiben bzw. an die Macht kommen kann.

Auf Seiten der Wissenschaft ist man andererseits nicht abgeneigt, dieser Nachfrage nach Beratung entgegenzukommen. Wissenschaftliche Beratung der Politik bedeutet u. a. die Chance der Überprüfung von Theorien an der Realität, bedeutet aber auch — was man nicht übersehen sollte — mehr Einfluß, mehr Macht, mehr Einkommen für den Wissenschaftler. Politiker und Wissenschaftler haben also ein großes Interesse an einer wissenschaftlichen Beratung der Politik, weil beide von einer rationalen — im Sinne von erfolgreicher — Politik profitieren können.

Im folgenden soll nun anhand des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) gezeigt werden, wie eine solche wissenschaftliche Beratung der Politik aussehen kann, mit welchen Problemen sie verbunden ist und ob man sagen kann, daß durch wissenschaftliche Beratung die Wirtschaftspolitik tatsächlich rationaler gestaltet werden kann.

II. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Der SVR ist gemäß dem „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ vom 14. August 1963 ins Leben gerufen worden. Er besteht „aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen“³⁾. Seine Mitglieder „dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst

des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Instituts, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.“⁴⁾

Er „erstattet jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) und leitet es der Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht.“⁵⁾

Wenn die einleitenden Ausführungen über die „Notwendigkeit“ wissenschaftlicher Beratung richtig sein wollen, so muß auch im Mittelpunkt des gesetzlichen Auftrags an den SVR die Aufforderung stehen, zur Konzipierung einer rationalen Politik Hilfestellung zu leisten. Es müssen also bestimmte wirtschaftspolitische Ziele genannt werden, zu deren Erreichung die Sachverständigen Entscheidungshilfen vorzulegen haben. Diese Aufforderung lautet: der Staat soll „untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden.“⁶⁾

Darüber hinaus soll der Rat „in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen“⁷⁾.

Der Gesetzgeber skizziert des weiteren gewissermaßen selbst schon eine rudimentäre Theorie zur Erklärung der Gefährdung der Ziele, wenn er den SVR auffordert, „die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot auf(zu)zeigen, welche die ... Ziele

²⁾ Vgl. R. Möller, Zur Beurteilung der Brauchbarkeit wirtschaftspolitischer Gutachten, Erlangen-Nürnberg 1973, S. 25 ff. und die dort angegebene Literatur.

³⁾ § 1, Absatz 2 des SVR-Gesetzes.

⁴⁾ § 1, Absatz 3 des SVR-Gesetzes.

⁵⁾ § 6, Absatz 1 des SVR-Gesetzes.

⁶⁾ § 2, Satz 2 und 3 des SVR-Gesetzes.

⁷⁾ Ebenda, Satz 1.

gefährden" ⁸⁾). Spezifiziert wird dann der Auftrag noch dadurch, daß „bei der Untersuchung... jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden (sollen)" ⁹⁾.

Weiterhin macht der Gesetzgeber ganz deutlich, daß nach seiner Vorstellung die Sachverständigen zwar „beraten“, Entscheidungs-„hilfen“ geben sollen, aber nicht die Entscheidung der zuständigen Politiker vorwegnehmen sollen: „Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.“ ¹⁰⁾

In bezug auf die wirtschaftspolitischen Ziele, die das Gesetz nennt, müssen an den SVR folgende Fragen gestellt werden:

1. Werden die Ziele des Gesetzes vom SVR als klar und präzise genug angesehen?
2. Welchen Rang bestimmt der SVR für die einzelnen Ziele?
3. Hält der SVR die Ziele für miteinander vereinbar?
4. Beschränkt sich der SVR auf die genannten Ziele oder sieht er Beziehungen zu anderen, nichtgenannten Zielen?

III. Die Interpretation der Ziele

Das Problem, das hinter dieser Frage steht, ist folgendes: Wie kann man wissen, ob die Ziele erreicht bzw. nicht erreicht sind, wenn man die Ziele nicht präzisiert und operationalisiert hat? Oder am Beispiel des Zieles Geldwertstabilität gezeigt: Haben wir noch Preisstabilität, wenn die Veränderungsrate des allgemeinen Preisniveaus, gemessen an irgendeinem Preisindex für die Lebenshaltung, gegenüber dem Vorjahr 3,4 oder 5 Prozent beträgt?

Eine Antwort auf diese Frage für alle Ziele hat der SVR bis zu seinem Jahresgutachten 1967/68 nicht gegeben. Erst in diesem Gutachten widmet er ein Kapitel „Ziele und Zielkonflikte — auf mittlerer Sicht“ diesem Problem. Aber auch da wehrt sich der SVR gegen die Forderung nach Interpretation, wenn er schreibt: „Wenn wir im folgenden die verschiedenen Gesichtspunkte erörtern, die für

eine genauere Abgrenzung der Ziele wichtig erscheinen, so wollen wir uns keine Interpretation dieser Ziele anmaßen. Uns geht es vielmehr um die Frage, in welchem Maße es möglich ist, die Ziele gleichzeitig zu erreichen, und wie man diesen Möglichkeitsbereich gegebenenfalls erweitern kann“ (JG 1967/68, Ziffer 247).

An diese ausdrücklich formulierte Abstinenz in der Interpretation der Ziele hat sich der SVR allerdings logischerweise nicht halten können. So heißt es für das Ziel Preisniveaustabilität im Gutachten 1964/65: „Gelänge es, diesen Preisindex (Preisindex für die Lebenshaltung) ... auch nur annähernd konstant zu halten, könnte das ... Ziel der Stabilität des Preisniveaus als erreicht angesehen werden“ (Ziffer 149). Fünf Jahre später, im Gutachten 1969/70, ist eine Modifizierung festzustellen: „Annähernde Konstanz des Preisindex für die Lebenshaltung wäre unserer Meinung nach schon erreicht, wenn dieser Index nicht mehr als 1 Prozent je Jahr steigt“ (Ziffer 158).

Der Adressat der Gutachten wird also, wenn er lange genug sucht, mehr oder weniger präzise Interpretationen der Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wachstum finden. Er wird aber vergeblich nach einer expliziten Definition dessen suchen, was „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“ bedeutet.

IV. Die Rangfolge der Ziele

Die nächste Frage lautet, wie der SVR die Formulierung des Gesetzgebers, der SVR solle „untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können“, auf die Rangfolge der Ziele hin ausgelegt hat. Denn diese Formulierung macht keine Aussage über die Rangfolge. Deshalb ist es etwas überraschend und wird von Kritikern als „logisch kühne Volte“ ¹¹⁾ bezeichnet, daß der Rat diese Frage schon im ersten Jahresgutachten 1964/65 wie folgt beantwortet: „Da das Gesetz vorsieht, daß die Ziele gleichzeitig erreicht werden sollen, sind sie für den Sach-

⁸⁾ Ebenda, Satz 2.

⁹⁾ Ebenda, Satz 5.

¹⁰⁾ Ebenda, Satz 6.

¹¹⁾ B. Molitor, Keine glückliche Hand — Der Sachverständigenrat und die Verteilungspolitik, in: R. Molitor, (Hrsg.), Zehn Jahre Sachverständigenrat, Frankfurt a. M. 1973, S. 153.

verständnisgemäß „grundsätzlich“ gleichrangig (Vorwort Ziffer 3). Das Wort „grundsätzlich“ muß hier aber besonders beachtet werden, denn es heißt im folgenden Satz: „Daraus folgt, daß der Sachverständigenrat immer jenen Zielen die größte Aufmerksamkeit widmen muß, die in der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage und deren absehbarer Entwicklung am wenigsten verwirklicht sind.“ Damit besteht grundsätzlich zwar eine Gleichrangigkeit, faktisch aber eine gefährdungsbestimmte Rangfolge der Ziele.

Dann stellt sich aber das Problem, ob eine solche Auslegung des Gesetzesauftrages z. B. für folgende Situationen sinnvoll ist: Es herrsche ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht, während die anderen Ziele realisiert sind. Sollen in einer solchen Situation Maßnahmen getroffen werden, die das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht beseitigen, aber möglicherweise andere Ziele wie die Vollbeschäftigung gefährden? Das normative Postulat der von den Sachverständigen aufgestellten Gleichrangigkeit der Ziele käme in diesem Falle sicherlich in Konflikt zu den faktischen politischen Interessen in unserer Gesellschaft. Dieses fiktive Beispiel zeigt schon bestimmte Konfliktmöglichkeiten auf, die zwischen Ratgebern und Ratempfängern aufkommen können.

V. Die Kompatibilität der Ziele

Aber auch wenn man die Ziele normativ für gleichrangig ansieht, so stellt sich die Frage, ob sie überhaupt miteinander kompatibel (vereinbar) sind. Dabei muß man mehrere Arten der Kompatibilität bzw. Inkompatibilität¹²⁾ unterscheiden:

1. Logisch kompatibel sind die wirtschaftspolitischen Ziele dann, wenn sie sich (logisch) nicht widersprechen, d. h. „ex definitione“ miteinander vereinbar sind.
2. Theoretisch kompatibel sind die Ziele dann, wenn es keine (ökonomischen) Gesetzhypothesen gibt, die ihre gleichzeitige Realisierung ausschließen.
3. Faktisch kompatibel sind die Ziele dann, wenn ihre gleichzeitige Realisierung in einer bestimmten historischen Situation möglich ist. Oder negativ ausgedrückt: Es kann historische Situationen geben, in denen die gleichzeitige Realisierung unmöglich ist, obwohl

¹²⁾ Vgl. H. Albert, Wissenschaft und Politik, in: E. Topitsch, (Hrsg.), Probleme der Wissenschaftstheorie, Wien 1960, S. 223 f.

die Gesetzhypothese die gleichzeitige Realisierung nicht ausschließen.

Es besteht m. E. ein allgemeiner Konsens darüber, daß die Ziele des SVR-Gesetzes logisch miteinander kompatibel sind. Eine gewisse Begriffsverwirrung ergibt sich nur dadurch, daß die Ziele hoher Beschäftigungsstand und stetiges Wachstum meistens nicht logisch unabhängig voneinander definiert sind. Definiert man nämlich Wachstum als bloße Mengensteigerung, z. B. als Steigerung des realen Bruttosozialprodukts, so kann Wachstum entweder durch eine bessere Ausnutzung des vorhandenen Produktionspotentials (Erhöhung des Beschäftigungsstandes) oder durch die Ausdehnung des Produktionspotentials herbeigeführt werden. Logisch befriedigender wäre es, unter Wachstum nur die Erhöhung des Produktionspotentials zu verstehen, was allerdings mit relativ großen Meßschwierigkeiten verbunden ist. Gewissermaßen einen Kompromiß hat mittlerweile der SVR gefunden: Wenn er ganz global über Wachstum und Wachstumschancen spricht (z. B. JG 1974/75 Ziffer 220 ff.), steht das „Produktionspotential“ im Vordergrund der Betrachtung, wenn er „genauer“ angeben will, wie es um das Wachstum bestellt ist, gebraucht er häufig den Indikator „Zunahme des realen Sozialprodukts“ (JG 1974/75, Tabelle 24, Seite 117).

So eindeutig man eine allgemeine Übereinstimmung über die logische Kompatibilität der Ziele feststellen kann, so deutlich ist in Wissenschaft und Politik der Dissens über die theoretische und faktische Kompatibilität der Ziele des Gesetzesauftrags: Die einen sehen einen Konflikt zwischen den Zielen — zumindest zwischen bestimmten Zielen — als gegeben an, den die anderen leugnen. Die Anhänger der Konflikthypothese sagen, daß Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität immer und überall unvereinbar miteinander sind. Sie leugnen also die theoretische und damit auch die faktische Kompatibilität der Ziele¹³⁾.

Die Gegner der Konflikthypothese meinen, daß Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität grundsätzlich durchaus gleichzeitig erreichbar sind. Sie geben aber zu, daß dies unter bestimmten historischen Bedingungen nicht der Fall zu sein braucht. Sie halten also die Kompatibilität dieser Ziele theoretisch für gegeben, faktisch aber nicht immer für erreichbar.

¹³⁾ Einen guten Überblick über diese Diskussion gibt E. Nowotny (Hrsg.), Löhne, Preise, Beschäftigung, Frankfurt a. M. 1974.

Wie wichtig es für eine rationale Wirtschaftspolitik ist, wer in diesem Streit Recht hat, liegt klar auf der Hand: Ist die Konflikt-hypothese richtig, so wäre es unter allen historischen Umständen unmöglich, die Ziele gleichzeitig zu erreichen. Dies hieße aber nichts anderes, als daß die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik inkompatible Ziele verfolgt und somit schon von den Zielen her gesehen irrational ist. Für den SVR bedeutete dies: Würde er auf der Seite der Konflikt-theoretiker stehen, so müßte er sich weigern, überhaupt einen Federstrich an der Erfüllung des Gesetzesauftrags zu tun. Andernfalls würde er Hilfestellung für eine irrationale Wirtschaftspolitik geben.

Ein erstes, aber sicherlich nicht überzeugendes und nur indirektes Indiz dafür, daß der SVR nicht ins Lager derjenigen gehört, die immer und überall von einem Konflikt zwischen Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung ausgehen, ist darin zu sehen, daß mittlerweile das 11. Jahresgutachten erschienen ist, ohne daß vom SVR die Irrationalität des Gesetzesauftrages angeprangert wurde.

In seinen Äußerungen zu diesem Problem in den verschiedenen Gutachten scheint sich der Rat zuweilen in Widersprüche zu verwickeln. So heißt es im JG 1972/73, Ziffer 345:

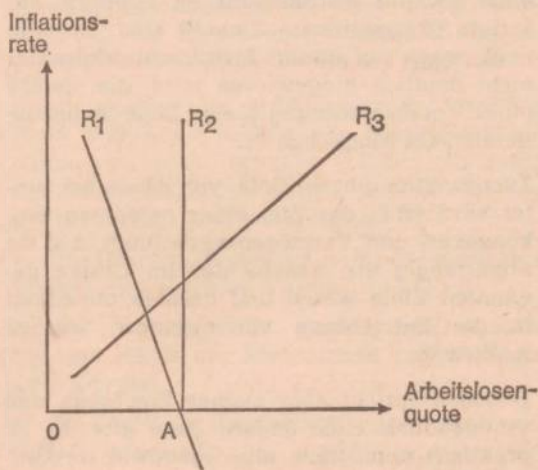
„Nichts ist überzeugend an der Vorstellung, man müsse etwa 1 Prozent mehr Geldwertstabilität für 1 Prozent mehr Arbeitslosigkeit eintauschen.“ Dies ist eine klare Absage an die Konflikt-hypothese. Wie soll man aber den nächsten Satz (Ziffer 346) verstehen: „Andererseits darf nicht verkannt werden: eine Rückkehr zu mehr Geldwertstabilität ohne die Bereitschaft, notfalls auch vorübergehend geringe Abstriche bei den Zielen Wachstum und hoher Beschäftigungsstand zu machen, erscheint nicht mehr möglich.“

Dieser Widerspruch löst sich nur dann auf, wenn man den Unterschied zwischen theoretischer und faktischer Kompatibilität macht: Man kann hier den SVR dahingehend interpretieren, daß er eine faktische Inkompatibilität „vorübergehend“ durchaus anerkennt. Bestätigt wird diese Interpretation der Haltung des SVR in diesem Streit durch eine Passage aus dem ersten Jahresgutachten 1964/65, Ziffer 144: „Offensichtlich ist Geldwertstabilität unter den politischen, soziologischen und institutionellen Bedingungen, die in der Bundesrepublik und im internationalen Wirtschaftsverkehr herrschen, — wenn überhaupt — nur mit unkonventionellen Mitteln erreichbar und nur unter Preisgabe anderer Werte, Ziele oder Interessen.“

In seinem letzten Gutachten 1974/75 zerstreut der Rat dann alle Zweifel über seinen Standpunkt, indem er schreibt (Ziffer 364): „Es gehört zu den folgenschwersten Mißverständnissen der Wirtschaftspolitik, daß die Frage eines Konflikts zwischen den Zielen der Vollbeschäftigung, des Wirtschaftswachstums und einer gerechteren Einkommensverteilung einerseits und dem Ziel der Geldwertstabilität andererseits vordergründig, verkürzt und deshalb falsch gesehen wird... (es) ist nicht möglich, Vollbeschäftigung auch morgen, angemessenes Wachstum auf die Dauer... zu haben, wenn man fortwährend hohe oder gar zunehmende Inflationsraten zuläßt.“

Hiermit postuliert der SVR nicht nur die Harmonie der angesprochenen Ziele, sondern er behauptet sogar noch mehr: Preisniveaustabilität ist langfristig eine notwendige Voraussetzung für Vollbeschäftigung und Wachstum¹⁴⁾. Das folgende Schaubild zeigt noch einmal die unterschiedlichen Hypothesen über die Beziehung zwischen Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung.

Hypothesen über den Zusammenhang zwischen Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung



- R₁: Konflikt-hypothese
- R₂: Harmoniehypothese
- R₃: Hypothese des SVR

Diese Aussage wird dann noch in Ziffer 370 des gleichen Gutachtens unterstrichen, wo der SVR schreibt: „Der Auftrag des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, gleichzeitig ei-

¹⁴⁾ Vgl. dazu auch K.-H. Dignas, Zur stabilitäts-politischen Konzeption des Sachverständigenrates, in: Sozialer Fortschritt 4/1975, S. 78 f.

nen hohen Beschäftigungsstand, Stabilität des Preisniveaus und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem wirtschaftlichem Wachstum zu sichern, ist nicht Ausdruck einer Illusion des Gesetzgebers ...".

Damit hat der SVR den Vorwurf der Irrationalität des wirtschaftspolitischen Zielbündels seines Gesetzauftrags und des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes¹⁵⁾ zurückgewiesen. Ob seine Argumentation stichhaltig ist, kann an dieser Stelle nicht untersucht werden¹⁶⁾.

VI. Beziehungen zu anderen (nicht im Gesetz genannten) Zielen

Es bringt schon, wie gezeigt, genügend Probleme für den SVR mit sich, die im Gesetzauftrag ausdrücklich genannten Ziele unter den genannten Aspekten zu analysieren.

Deshalb liegt es auf der Hand, daß die Einbeziehung anderer, nicht genannter Ziele diese Probleme potenziert. Eine solche Einbeziehung anderer Ziele wird aber immer wieder gefordert¹⁷⁾. Dafür spricht zum einen, daß die genannten wirtschaftspolitischen Ziele ohne Zweifel instrumental im Hinblick auf andere übergeordnete Ziele¹⁸⁾ sind. Deshalb liegt, wenn auf diesen Instrumentalcharakter nicht deutlich hingewiesen wird, die Gefahr einer Verabsolutierung dieser Ziele immer im Bereich des Möglichen¹⁹⁾.

Zum zweiten gibt es Ziele, von denen behauptet wird (z. B. das Ziel einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung), daß sie höherrangig als manche der im Gesetz genannten Ziele wären und deshalb unbedingt in die Betrachtung miteinbezogen werden müßten²⁰⁾.

Dagegen spricht aber meines Erachtens, daß es unendlich viele andere Ziele gibt. Es ist praktisch unmöglich, alle irgendwie relevanten Ziele in die Untersuchung einzubeziehen.

¹⁵⁾ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (StabG).

¹⁶⁾ Vgl. K.-H. Dignas, a. a. O., S. 81.

¹⁷⁾ Vgl. z. B. S. Katterle, Stabilitätspolitik und Macht — Zur Kritik der Stabilitätskonzeption des SVR, in: Wirtschaftswoche 45/1972, S. 53 ff.

¹⁸⁾ Vgl. K. Stern, P. Münch, K.-H. Hansmeyer, Kommentar zum StabG, Stuttgart 1972, S. 122 ff.

¹⁹⁾ Vgl. D. Schröder, Wachstum und Gesellschaftspolitik, Stuttgart 1971, S. 139.

²⁰⁾ Ebd., S. 143.

Eine mögliche Lösung wäre, sich grundsätzlich auf die Untersuchung der ausdrücklich genannten Ziele zu beschränken, darüber hinaus aber, wenn es notwendig erscheint, andere Ziele in die Analyse mitaufzunehmen²¹⁾. Bei einer solchen Lösung muß man sich allerdings im klaren darüber sein, daß die Einbeziehung anderer Ziele dann in das Belieben der wissenschaftlichen Berater gestellt ist.

Wie hat sich nun der SVR diesem Dilemma gegenüber verhalten? Der SVR hat an vielen Stellen seiner Gutachten immer wieder darauf hingewiesen, daß der Katalog der Ziele vollständig sei (Jg 1964/65, Ziffern 138, 164, 241; JG 1965/66, Anhang II/2). Andererseits konnte er nicht umhin, in der Gutachtenpraxis immer wieder von diesem Postulat abzuweichen. JG 1967/68 Ziffer 256 mag das für die Beziehung zu übergeordneten Zielsetzungen verdeutlichen: „Wichtiger vielleicht als alle geschilderten ökonomischen Konsequenzen sind für die Entscheidung über den erstrebenswerten Beschäftigungsstand gesellschaftspolitische Erwägungen. Sie anzustellen, ist zwar nicht unbedingt eine Aufgabe, die im Kern des gesetzlichen Auftrags an den Sachverständigenrat liegt, aber das Bild wäre verzeichnet, bliebe der eine oder andere außerökonomische Aspekt gänzlich unerwähnt.“

Speziell dem Ziel einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung hat der SVR im JG 1972/73 ein Sonderkapitel „Grundprobleme der Einkommensverteilung“ gewidmet. In Ziffer 440 dieses Kapitels heißt es: „Der Sachverständigenrat hat als gegeben zu nehmen, daß Einkommensverteilung als ein selbständiges gesellschaftspolitisches Ziel von allen Beteiligten anerkannt wird. Er sieht es als Aufgabe an, die Bedingungen aufzuzeigen, wie ein solches Ziel erreicht werden kann, ohne daß andere Ziele, Rückgewinnung und Erhaltung der Geldwertstabilität, Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes, zusätzlich gefährdet werden.“

Diese Analyse war sicherlich nicht zuletzt auch auf die vielstimmige Kritik²²⁾ an der gewollten und immer wieder betonten Abstinenz des SVR im Hinblick auf andere Ziele zurückzuführen. Hier zeigt sich deutlich die positive Funktion der notwendigen Kritik an den Ergebnissen von Beratern, sei es, daß diese Kritik aus dem eigenen Bereich der Wissenschaft, sei es, daß sie aus dem Bereich der Politik kommt.

²¹⁾ Damit kann man der „Aktualität“ bestimmter Ziele Rechnung tragen.

²²⁾ S. R. Möller, a. a. O., S. 220, Fußnote 3.

VII. Prognose und Strategie

Neben den Problemen, die die den wissenschaftlichen Ratgebern vorgegebenen Ziele betreffen, steht die Hauptfrage jeder rationalen Politik, die von den Ratgebern beantwortet werden muß: Mit welchen Instrumenten, Mitteln, Maßnahmen lassen sich die Ziele erreichen?

Eine grundsätzliche Antwort auf diese Frage läßt sich auf der Basis des folgenden Modells²³⁾ geben:

1. Gesetze, Hypothesen, Theorien
2. Anwendungsbedingungen
 - a) Anfangsbedingungen
 - b) Randbedingungen

3. Explanandum — Ereignis

Verbal ausgedrückt: Um ein bestimmtes Ereignis (3.), das bekannt ist, erklären zu können, braucht man die Kenntnis von empirischen Gesetzmäßigkeiten, Hypothesen, Theorien (1.) und Informationen über das Vorhandensein bestimmter Anwendungsbedingungen dieser Gesetze (2.)

Dabei sind die Anwendungsbedingungen noch zu untergliedern in die Anfangsbedingungen (2 a), die im Gesetz explizit genannt werden, und die Randbedingungen (2 b). Diese Randbedingungen können explizit genannt sein (spezifizierte *ceteris-paribus*-Klausel) oder nicht genannt sein (unspezifizierte *ceteris-paribus*-Klausel). Gesetze und Anwendungsbedingungen stellen die Prämissen bzw. Annahmen, auch Explanans genannt, dar, aus denen dann das Explanandum logisch abgeleitet werden kann.

Dieses Schema läßt sich nicht nur für die Erklärung vergangener oder gegenwärtiger Ereignisse, sondern auch für die Lösung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme anwenden. Bei diesen praktischen Problemen lassen sich zwei Arten unterscheiden: Einmal wird danach gefragt, wie es in der Zukunft um ökonomische Variable wie z. B. Geldwert, Beschäftigungsstand aussehen wird — das Explanandum liegt also in der Zukunft und ist

unbekannt —, wenn bestimmte ökonomische Gesetzmäßigkeiten gelten und bestimmte Anwendungsbedingungen, die sich auf Gegenwart und Zukunft beziehen können, gegeben sind. Dies kann man eine Informationsprognose²⁴⁾ nennen. Bei der zweiten Art von Problemen tritt an die Stelle des Explanandum eine bestimmte wirtschaftspolitische Zielgröße. Gesucht werden bei Geltung bestimmter ökonomischer Gesetzmäßigkeiten realisierbare Anwendungsbedingungen (Mittel), die den gewünschten Zustand herbeiführen. Dies kann man Entscheidungsprognose²⁵⁾ oder Technologie- bzw. Strategiemodell²⁶⁾ nennen.

An einem Beispiel mag das verdeutlicht werden:

1. Informationsprognose: Wenn das Gesetz „wenn die monetäre Gesamtnachfrage größer ist als das Angebot, dann steigt das Preisniveau“ gilt, dann wird 1976 das Preisniveau steigen, da 1976 die monetäre Gesamtnachfrage größer sein wird als das Angebot (prognostizierte Anwendungsbedingung).

2. Entscheidungsprognose: Wenn man 1976 ein stabiles Preisniveau (wirtschaftspolitisches Ziel) erreichen will, so muß bei Geltung des oben genannten Gesetzes durch wirtschaftspolitische Maßnahmen (Schaffung der Anwendungsbedingungen) alles getan werden; daß die monetäre Gesamtnachfrage im Jahre 1976 nicht größer ist als das Angebot.

Ergibt *ex-post* die Erfolgskontrolle, daß die Ziele trotz des Einsatzes von bestimmten Instrumenten nicht erreicht wurden, so zeigt das obige Erklärungsmodell, worauf das logisch zurückgeführt werden kann²⁷⁾:

1. Die Gesetzmäßigkeiten, aufgrund derer die Maßnahmen ergriffen wurden, sind falsch.
2. Die notwendigen Anfangsbedingungen konnten durch die Maßnahmen nicht hergestellt werden.
3. Die sonstigen Randbedingungen waren anders als erwartet.

Der SVR ist durch seinen Gesetzauftrag verpflichtet, sowohl Informationsprognosen (§ 2 Satz 1 SVR-Gesetz: „Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren abseh-

²³⁾ Dieses Modell ist als Hempel-Oppenheim-Modell in der wissenschaftstheoretischen Literatur bekannt. Dazu: W. Stegmüller, Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie, Band I, Wissenschaftliche Erklärung und Begründung, Berlin-Heidelberg 1974; G. Fleischmann, Nationalökonomie und sozialwissenschaftliche Integration, Tübingen 1966, S. 6 ff.

²⁴⁾ Vgl. G. Fleischmann, a. a. O., S. 8.

²⁵⁾ Ebd., S. 8.

²⁶⁾ Vgl. C. Helberger, Marxismus als Methode, Frankfurt a. M. 1974, S. 208 ff.

²⁷⁾ In der Praxis ist es mit großen Schwierigkeiten verbunden, die auftretenden Mißerfolge jeweils (1), (2), (3) zuzurechnen. Davon ist aber eine Verbesserung der Politik abhängig.

bare Entwicklung darstellen“) als auch Entscheidungsprognosen (§ 2 Satz 2 SVR-Gesetz: „Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig ... gewährleistet werden können“) abzugeben.

Informations- und Entscheidungsprognosen sind seit dem ersten Jahresgutachten 1964/65 fester Bestandteil jedes Gutachtens. So beschreibt das 8. Kapitel des JG 1964/65 bzw. das 3. Kapitel des JG 1974/75 die „voraussehbare Entwicklung“ (Informationsprognose) und das 9. Kapitel des JG 1964/65 bzw. das 4. Kapitel des JG 1974/75 „Voraussichtliche Fehlentwicklungen und mögliche Gegenmittel“ bzw. „Vollbeschäftigung für morgen“ (Entscheidungsprognose).

In diesen Kapiteln äußern sich die Sachverständigen immer wieder über die grundsätzliche Problematik solcher Prognosen. So heißt es im JG 1964/65 Ziffer 217: „Entgegen manchen Vorstellungen, die da und dort bestehen mögen, kann man nicht erwarten, daß irgendjemand, auch nicht ein Gremium, in der Lage ist, die künftige wirtschaftliche Entwicklung vorherzusehen. Was wir verantworten können, ist sehr viel weniger: Wir können nur die Entwicklungen, die unsere Wirtschaft in

der Zukunft nehmen könnte, der Reihe nach überprüfen, um aus dem weiten Bereich der Möglichkeiten jene Zukunftshypothese herauszufinden, die nach unserer Meinung am besten mit den uns bekannten Tatsachen und Theoremen in Einklang steht und die wir deshalb als unsere beste Setzung ansehen. Sie ist eine Projektion, der wir zwar eine größere Wahrscheinlichkeit beimessen als allen anderen, aber sie braucht noch nicht einmal eine hohe Wahrscheinlichkeit zu besitzen.“

Im Klartext gesprochen heißt dies nichts anderes, als daß nach Ansicht des SVR vollkommene, sichere Voraussicht auch für Wissenschaftler ein utopisches, unmögliches Ziel darstellt²⁵⁾. Dies macht auch unser obiges Erklärungs- und Prognoseschema ganz deutlich: Für die Vorhersage eines konkreten künftigen Ereignisses (z. B. Höhe der zukünftigen Inflationsrate) müßten sämtliche relevanten Gesetzmäßigkeiten und Anwendungsbedingungen genau bekannt sein.

Es ist deshalb keineswegs überraschend, daß auch die Prognosen des SVR nur mehr oder weniger erfolgreich waren, wie die nachfolgende Übersicht anzeigt.

²⁵⁾ Vgl. auch G. Fleischmann, a. a. O., S. 10 f.

Prognosen des SVR und tatsächliche Entwicklung

	Preisniveau ¹⁾		Wirtschaftliches Wachstum ²⁾	
	Prognose	tatsächliche Entwicklung	Prognose	tatsächliche Entwicklung
1965 ³⁾	+3,5	+2,5	+4,5	+5,6
1966	+3,0	+3,8	+4,0	+2,2
1967	+2,0	+1,8	+2,5	0,0
1968 ³⁾	+1,5	+1,9	+4,0	+6,1
1969	+3,0	+2,5	+4,7	+8,0
1970	+3,0	+3,9	+4,5	+5,5
1971	+4,0	+5,0	+3,5	+3,0
1972	+4,5	+5,7	+1,0	+3,0
1973	+6—6,5	+7,0	+5,5	+6,0
1974	+6,5	+7,3	+2,5	+0,4

¹⁾ Preisentwicklung des privaten Verbrauchs im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Jahreszuwachsrate)

²⁾ Reales Bruttoinlandsprodukt (Jahreszuwachsrate)

³⁾ 1. Halbjahr

Gerade am Beispiel des SVR läßt sich die Problematik solcher Prognosen darlegen. Diese Prognosen werden nämlich von den publizistischen Medien der interessierten Öffentlichkeit bezeichnenderweise als das Produkt der „Fünf Weisen“ verkauft. Hinter dieser Wortwahl ist klar der Anspruch erkennbar, daß die Sachverständigen „richtige“ Prognosen zu erstellen haben. Die Bedenken — auch des SVR — gegenüber einem solchen Anspruch werden nicht genannt. Um so größer ist dann die Enttäuschung, wenn diese Prognosen nicht zutreffen.

Die Öffentlichkeit glaubt aber nicht nur daran, daß solche todsicheren Prognosen überhaupt möglich sind, sondern es wird sogar der Anschein erweckt, als ob man wirtschaftliche Ereignisse, die in der Zukunft liegen, sogar mit einer Stelle hinter dem Komma genau quantifizieren könnte. Es ist geradezu erstaunlich, mit welcher Naivität bzw. Unverfrorenheit daraus, daß z. B. die Zuwachsrates irgendeines Index um einen Zehntelpunkt gefallen oder gestiegen ist, schon eine „Tendenz zur ...“ herausgelesen wird. Hieraus kann man entnehmen, wie wenig bekannt die großen Probleme der Erfassung und Auswahl statistischer Größen sind²⁹⁾ bzw. wie diese Probleme einfach totgeschwiegen werden.

Ein anderes Problem in diesem Zusammenhang ist folgendes: die sich selbst erfüllenden (self-fulfilling-prophecies) bzw. die sich selbst zerstörenden Prognosen (self-frustrating-prophecies). Dahinter verbirgt sich die Erfahrung, daß sich manche ursprünglich falschen Prognosen durch ihre Veröffentlichung als wahr, andere ursprünglich wahre durch ihre Veröffentlichung als falsch erweisen. Der Unterschied zwischen beiden Arten von Voraussagen läßt sich im folgenden Schema³⁰⁾ verdeutlichen:

Prognose wird nach der Veröffentlichung	Prognose wäre ohne Veröffentlichung	
	wahr	falsch
wahr		self-fulfilling-prophecy
falsch	self-frustrating prophecy	

²⁹⁾ Vgl. dazu C. Watrin, Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln, in: H. Albert, (Hrsg.) Theorie und Realität, Tübingen 1972, S. 379 ff.

³⁰⁾ Vgl. K.-D. Opp, Methodologie der Sozialwissenschaften, Hamburg 1970, S. 79.

Auch diese sogenannte Eigendynamik von Voraussagen muß derjenige einkalkulieren, der Prognosen abgibt.

Manche Äußerungen des SVR lassen sich dahingehend interpretieren, daß er eine solche Eigendynamik einkalkuliert. So heißt es schon im JG 1964/65 Ziffer 217: „In manchen Fällen würden wir es sogar begrüßen, wenn die Ereignisse unsere Vorhersagen nicht bestätigen. Das gilt vor allem für die Fehlentwicklungen, die sich durch ein vorbeugendes Verhalten des Staates und all derer, die außer ihm gesamtwirtschaftliche Verantwortung tragen, vermeiden lassen.“

Fällt aber damit nicht auch der Anspruch in sich zusammen, daß wissenschaftliche Beratung Hilfestellung zu einer rationaleren Politik geben könnte?

Wer es als Aufgabe der Wissenschaft ansieht, „todsichere“ Prognosen abzugeben, der muß allerdings enttäuscht werden. Diese Aufgabe kann auch die Wissenschaft nicht lösen. Wer es auf seiten der Politiker verlangt, muß über die Unmöglichkeit, diesem Wunsch nachzukommen, aufgeklärt werden. Wer es auf seiten der Wissenschaftler verspricht, ist sich entweder über die Unmöglichkeit im Unklaren oder er handelt unredlich.

Welchen Nutzen hat aber dann überhaupt noch eine solche wissenschaftliche Prognose für die Politik, wenn es keine Garantie für erfolgreiche Prognosen gibt? Der Nutzen wissenschaftlicher Prognosen liegt einmal darin — darauf hat ja der SVR hingewiesen —, daß die wirtschaftspolitischen Instanzen (mit allen genannten Vorbehalten) sehen können, was passieren könnte, wenn alles beim alten bleibt (status-quo-Prognose). Viel wichtiger ist aber, daß gerade die Entscheidungsprognose Handlungsspielräume und Handlungsgrenzen für die Politik aufzeigt.

Es sei nämlich daran erinnert, daß das wichtigste Element solcher Prognosen Gesetzeshypothesen sind. Gesetzeshypothesen zeigen aber, welche Ereignisse eintreten, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Das heißt aber nichts anderes, als daß diese Gesetzeshypothesen aufzeigen, wie man Ereignisse prinzipiell vermeiden oder wie man sie herstellen kann, in dem man auf die „bestimmten Bedingungen“ Einfluß nimmt³¹⁾. Sie geben also Antwort auf die Frage: Was können wir tun?

³¹⁾ Vgl. H. Albert, Wissenschaft und Politik, a. a. O., S. 212 f.

VIII. Zielrelevante Theorien

Die Frage ist nun, von welchen Theorien der Sachverständigenrat ausgeht, und welche Handlungsmöglichkeiten er damit der Politik eröffnet. Da der Rat grundsätzlich zwar von der Gleichrangigkeit der Ziele ausgeht, faktisch bei seinen Analysen aber das Ziel in den Vordergrund stellt, das am meisten gefährdet erscheint, hat sich der SVR in praktisch allen Gutachten schwergewichtig mit dem Problem beschäftigt, wie die Geldwertstabilität zu erhalten bzw. zu erreichen sei. Diese normative Entscheidung für das Ziel Preisniveaustabilität ist, wie gezeigt wurde, im Jahresgutachten 1974/75 noch dadurch verstärkt worden, daß der Rat die theoretische Hypothese aufstellte, die Herstellung von mehr Geldwertstabilität sei langfristig auch durch die Erreichung der anderen Ziele gewährleistet. Daraus die Schlußfolgerung für die zielrelevante Art von Theorien zu ziehen, ist nicht schwer: der SVR mußte in seinen Gutachten eine Inflationstheorie entwickeln. Im JG 1966/67 (Ziffer 203 ff.) führt der SVR dazu aus: „Der Sachverständigenrat hält es nach wie vor für verfehlt, die Ursachen der schleichenden Geldentwertung in Teilbereichen der Volkswirtschaft oder bei einzelnen Gruppen zu sehen. ... Dieser Auffassung widerspricht eine Reihe von vereinfachenden Zurechnungsversuchen, die sich früher einmal als plausibel erwiesen haben mögen, aber heute den Blick für die Zusammenhänge verstellen.“ An solchen vereinfachenden Zurechnungsversuchen zählt der Rat auf: zu großes Geld- und Kreditvolumen, zu hohe Löhne, Expansion der öffentlichen Ausgaben, Liquiditätsstrom aus dem Ausland, Übernachfrage am Arbeitsmarkt und die Erhöhung administrierter Preise.

„Der Sachverständigenrat hält alle diese Erklärungsversuche für einseitig und daher unzulänglich: denn sie lassen den Gesamtzusammenhang aller Größen unserer Volkswirtschaft ebenso außer acht wie die Interdependenz zwischen der Geldwertentwicklung im Inland und der im Ausland und die Tatsache, daß die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ein historischer Prozeß ist, in dem die verschiedenen Größen zum Teil mit erheblicher zeitlicher Verzögerung aufeinander einwirken.“

Konsequenterweise hat der SVR danach im Laufe der Jahre eine Inflationstheorie und darauf aufbauend eine stabilitätspolitische Konzeption entwickelt, die den Gesamtzusammenhang aller Größen unserer Volkswirtschaft berücksichtigen sollte.

Diese stabilitätspolitische Konzeption setzte sich aus folgenden Grundelementen zusammen:

- einer außenwirtschaftlichen Absicherung über mehr oder weniger flexible Wechselkurse,
- einer konzertierten Aktion,
- einer kostenniveauneutralen Lohnpolitik,
- einer potential-orientierten Kreditpolitik,
- einer konjunkturneutralen Haushaltsgebarung des Staates.

Um wissenschaftliche Prognosen abgeben und Handlungsmöglichkeiten für die Politik aufzeigen zu können, müssen die dazu verwendeten Theorien möglichst wahr sein. Die Wahrheit von Theorien ist aber niemals mit Sicherheit ³²⁾ festzustellen. Der einzige Ausweg aus diesem Dilemma besteht darin, die bestgeprüfte und bestbestätigte Theorie als Basis zu wählen. Die bestgeprüfte ist aber diejenige, die bis jetzt der Prüfung auf innere Widersprüche, der Prüfung durch Konfrontation mit rivalisierenden Theorien und durch Konfrontation mit den Tatsachen am besten standgehalten hat ³³⁾.

Diese Methoden der kritischen Prüfung hat, so muß man annehmen, auch der SVR angewandt, um die theoretischen Grundlagen seiner stabilitätspolitischen Konzeption immer wieder kritisch zu überprüfen. Dies kommt in seinem letzten Gutachten 1974/75 deutlich zum Vorschein, dessen 5. Kapitel „Zur Stabilitätspolitischen Konzeption“ genannt ist. Hier zeigt sich, daß einige Elemente der früheren Konzeption nicht mehr auftauchen, andere modifiziert wurden.

Der kritischen Prüfung offensichtlich nicht standgehalten hat die früher vom SVR viel gepriesene konzertierte Aktion. Im JG 1973/74 Ziffer 332 heißt es: „Durch Aufklärung allein, so bedeutsam sie ist, wird man den anstehenden Problemen nicht gerecht werden können. Das marktwirtschaftliche System, ja das freiheitliche Gesellschaftssystem überhaupt, beruht darauf, daß Interessenkonflikte — in organisierter Form — ausgetragen, nicht aber durch Ex-ante-Harmonisierung beseitigt werden.“

³²⁾ Vgl. H. Albert, Theorien in den Sozialwissenschaften, in: H. Albert, (Hrsg.), Theorie und Realität, a. a. O., S. 9.

³³⁾ Vgl. dazu K.-D. Opp, a. a. O., S. 267 ff.

Auch die Haltung des SVR zu seiner immer wieder vertretenen Hypothese „ohne flexible Wechselkurse keine Geldwertstabilität“ ist unter dem Eindruck der jüngsten Erfahrungen nicht mehr so euphorisch wie in früheren Jahren, in denen flexible Wechselkurse noch nicht ihren empirischen Test hinter sich gebracht hatten.

So heißt es in Ziffer 424 des JG 1974/75: „Betonen, daß der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum durch flexible Wechselkurse beträchtlich erweitert wird, heißt nicht annehmen, daß die inländische Wirtschaft von allen störenden Einflüssen aus dem Ausland automatisch abgeschirmt ist. Es bleibt nämlich zum einen das Problem, ob und inwieweit inflatorische Impulse aus dem Ausland rechtzeitig abgefangen werden können, zum anderen das Problem, inwieweit eine Lockerung des Konjunkturverbundes mit dem Ausland möglich ist.“

Besonders auffällig hat sich die Stellung der Geldpolitik im Rahmen der Stabilitätskonzeption gewandelt. Heute ist von einer „potentialorientierten Kreditpolitik“ nicht mehr die Rede. Die Sachverständigen schwimmen ganz im monetaristischen Fahrwasser: Die „Objektivierung“ der Geldversorgung, die Vorgabe einer bestimmten Geldmenge durch die

Deutsche Bundesbank, ist für die Sachverständigen eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für eine konfliktfreie Stabilitätspolitik (JG 1974/75, Ziffer 373).

Diese Ausführungen mögen genügen, um zu zeigen, wie sich die theoretischen Grundlagen und damit aber auch die politischen Handlungsmöglichkeiten in den Augen der wissenschaftlichen Berater ändern können.

IX. Prognose der Anwendungsbedingungen

Um eine Entscheidungsprognose abgeben zu können, braucht man aber nicht nur zielrelevante Theorien, sondern auch die Kenntnis der Anwendungsbedingungen, wie unser allgemeines Schema zeigt:

G: Gesetzshypothesen und Theorien

A: Anwendungsbedingungen

P (Z): Prognose (Ziele)

Bei gleicher Theorie wird die Prognose bei unterschiedlichen Anwendungsbedingungen unterschiedlich ausfallen. Der Gesetzgeber hat diesem Tatbestand dadurch Rechnung getragen — so kann man ihn zumindest interpretieren —, daß er in § 2 SRG vom Sachver-

Daten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das Jahr 1974

Veränderung gegenüber 1973 in v. H.

	Prognose	Alternativen		tatsächliche Entwicklung ¹⁾
		I	II	
Privater Verbrauch	+10	+ 9	+11,5	+ 7,5
Staatsverbrauch	+14	+12	+15,5	+16,0
Bruttoanlageinvestitionen	+ 7,5	+ 8,5	+12,5	- 1,7
Ausrüstungen	+11,5	+12	+15	- 1,3
Bauten	+ 4,5	+ 6	+10,5	- 2,0
Ausfuhr	+10,5	+10,5	+ 9	+30,7
Einfuhr	+10	+10	+11	+28,1
Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen	+10	+ 9	+11,5	+ 7,0

¹⁾ Die tatsächliche Entwicklung zeigt in welchem Maße sich der SVR bei der Prognose der Anwendungsbedingungen geirrt hat.

ständigenrat verlangt, daß „bei der Untersuchung . . . jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden (sollen)“.

Die grundsätzliche Problematik einer solchen Forderung ist oben schon dargelegt worden: Es ist unmöglich, in einem offenen System, wie es eine nationale Volkswirtschaft darstellt, alle relevanten Anwendungsbedingungen zu kennen, zu nennen und sogar auch noch zu prognostizieren.

So ist es meistens — so auch beim Sachverständigenrat — der Entscheidung der Berater überlassen, welche Bedingungen sie in ihre Prognosen aufnehmen. Damit ist selbstverständlich eine Konfliktmöglichkeit zwischen Ratgebern und Ratempfängern gegeben, denn es kann sicherlich unterschiedliche Meinungen darüber geben, von welchen Anwendungsbedingungen man ausgehen soll.

Der SVR hat diesem Verlangen nach Alternativen dadurch Rechnung getragen, daß er in seinen Jahresgutachten eine sogenannte status-quo-Prognose abgibt und dazu noch zwei „Alternativen“ aufzeigt. Gemäß unserem Schema und in unserer Terminologie bedeutet das nichts anderes, als daß der SVR drei Prognosen mit unterschiedlichen Anwendungsbedingungen vorlegt.

Am Beispiel des Jahresgutachtens 1973/74 sei dies näher erläutert:

Auf Seite 130 des Gutachtens stellt der Rat einen Teil der Anwendungsbedingungen in

Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wie in der vorstehenden Tabelle dar.

Diese quantitativen „Daten“, wie der Rat die Anwendungsbedingungen nennt, basieren wiederum auf anderen Bedingungen, nämlich auf bestimmten „Annahmen“ über die Lohnpolitik, die Fiskalpolitik, die Geld- und Kreditpolitik und die außenwirtschaftliche Entwicklung. Dies wird in der folgenden Übersicht erkennbar.

Das Beispiel zeigt, welche Anzahl von „Annahmen“ über bestimmte Anwendungsbedingungen der SVR für notwendig erachtet, um die Prognosen zu erstellen. Dazu kommen weitere Annahmen, die er im Text ausdrücklich nennt und andere, die „zwischen den Zeilen“ stehen.

Aber auch die Kenntnis dieser Anwendungsbedingungen ist selbstverständlich nicht hinreichend für eine vollkommene Prognose. Auch unter der Annahme, daß die genannten Bedingungen gegeben wären, ist ja ein Bestandteil jeder Prognose, wie oben gezeigt, eine unspezifizierte ceteris-paribus-Klausel, d. h., daß man auch dann, wenn man bestimmte Bedingungen nennt, andere unge nannte als konstant ansehen muß.

Aus diesem Grunde ist es z. B. auch für den Sachverständigenrat unmöglich, den gesamten politischen Datenkranz in seine Prognosen aufzunehmen und auch noch zu spezifizieren. Wenn sich dann dieser Datenkranz ändert, ist die Prognose nicht mehr zutreffend. So mußte der Rat seine oben skizzierten Pro-

Annahmen des SVR über Lohnpolitik, Fiskalpolitik, Geldpolitik
und außenwirtschaftliche Entwicklung

	Lohnpolitik	Fiskalpolitik	Geldpolitik	außenwirtschaftliche Entwicklung
Prognose	noch keine kostenniveau-neutralen Tarifabschlüsse zu Beginn des Jahres	keine konjunkturanregenden Ausgabenprogramme. Beibehaltung der Investitionssteuer, Stabilitätsszuschlag und Suspendierung der degressiven Abschreibung laufen aus	bleibt weiterhin restriktiv	Wechselkursrelationen zwischen der D-Mark und den Währungen der wichtigsten Partnerländer bleiben im wesentlichen unverändert
Alternative I	kostenniveau-neutrale Lohnpolitik unter Berücksichtigung der kurzfristig für unvermeidlich zu haltenden Preissteigerungen	konjunkturneutrales Haushaltsvolumen, verstärkte Aufträge an die Bauwirtschaft, Aufhebung der Investitionssteuer	allmähliche und vorsichtige Freigabe und Schaffung von Zentralbankgeld	leichter Aufwertungsdruck
Alternative II	weit über das kostenniveau-neutrale Maß hinausgehende Lohnabschlüsse	Aufhebung der Investitionssteuer und Wiedereinführung der 7 b-Abschreibung Anfang des Jahres, verstärkte Bauaufträge, Erhöhung des Haushaltsvolumens	Erweiterung der Geldversorgung und dadurch Überwälzungschancen für die Unternehmen	Verschlechterung der Wettbewerbsposition aufgrund hoher Kostensteigerungen

gosen aufgrund der sogenannten Ölkrise schon einen Monat später in einem Sondergutachten „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise“³⁴⁾ revidieren.

X. Handlungsmöglichkeiten und tatsächliches Handeln

Informations- und Entscheidungsprognosen, die wissenschaftliche Berater erstellen, können Möglichkeiten und Grenzen für politisches Handeln aufzeigen. Es führt aber kein direkter Weg von dem Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten durch wissenschaftliche Berater hin zum Ergreifen bestimmter politischer Maßnahmen. Mögen die Berater zwar eine gutbegründete Antwort auf die Frage geben können „Was können wir tun?“, so können sie dies auf keinen Fall auf die Frage „Was sollen wir tun?“.

Es spricht nämlich wenig dafür zu meinen, daß ein Wissenschaftler, der eine Spezialkompetenz, z. B. in Sachen Ökonomie erworben hat, damit gleichzeitig die Befähigung erworben haben soll, politische Entscheidungen zu fällen. Diese politische Kompetenz sollte bei den politischen „Profis“ bleiben und nicht den in der Politik dilettierenden Wissenschaftlern übertragen werden. Schließlich muß sich der Politiker für seine Entscheidungen vor dem Wähler verantworten und nicht der Wissenschaftler.

Moderne Tendenzen in der Politik, sich die Politik von wissenschaftlichen Prognostikern „vorschreiben“ zu lassen, mögen die Machtgelüste mancher Wissenschaftler befriedigen und für die Politiker im Falle eines Mißerfolges eine gewisse Alibifunktion haben. Wünschenswert können sie aber meiner Meinung nach nicht sein. In diesem Zusammenhang muß auf ein weiteres Problem hingewiesen werden, das immer wieder im Rahmen wissenschaftlicher Beratung der Politik auftaucht, und zwar das Verlangen — vor allem von Politikern —, daß die Berater in ihre Analysen die Frage einbeziehen, ob bestimmte Maßnahmen politisch durchsetzbar sind oder nicht.

Diese Forderung scheint auf den ersten Blick ganz plausibel. Nur: Was heißt „politisch

durchsetzbar“? Diese Frage³⁵⁾ beantworten sollen Personen, die auf diesem Gebiet — nämlich dem politischen — gerade nicht kompetent sind. Diese Forderung ergeht von Personen, deren tägliches Brot es ja gerade ist, irgend etwas politisch durchzusetzen.

Auch hier wird man den Verdacht nicht los, daß sich manche Politiker dadurch ihrer Verantwortung entziehen wollen und manche Wissenschaftler durch diese Hintertür Einfluß auf die Politik gewinnen wollen.

Das heißt nicht, daß die wissenschaftlichen Berater diese Problematik überhaupt nicht beachten sollen. Sie sollten sie nur nicht in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen stellen. Dadurch ginge nämlich ein großer Teil des kritischen Potentials der Wissenschaft verloren, das ja gerade darin begründet ist, daß sie auf tagespolitische Interessenkonflikte weniger Rücksicht zu nehmen braucht als die beratenden Politiker.

Auch wenn aber eine Trennung von Erkenntnis und Entscheidung wünschenswert ist, so könnte sie doch unmöglich sein. Oder in der Form einer Frage ausgedrückt: Sind die Politiker gezwungen, die Ratschläge ihrer Berater in die Tat umzusetzen?

Rein logisch-methodologisch ist dieser Zwang jedenfalls nicht gegeben. Es kann schon einen Dissens zwischen Ratgebern und Ratempfängern bei der Möglichkeitsanalyse geben, wenn beide Seiten von unterschiedlichen Theorien ausgehen. Ein solcher Dissens kann selbstverständlich auch und gerade auf der normativen Ebene über die anzustrebenden Ziele und anzuwendenden Mittel gegeben sein. Auch bei gleichem Urteil über das „Sein“ können die Meinungen über das „Sollen“ weit auseinandergehen.

Folgende vier Varianten des Konsenses bzw. Dissenses zwischen Ratgebern und Ratempfängern sind also logisch möglich:

Erkenntnis (Sein)	Entscheidung (Sollen)
(1) gleiche Meinung	gleiche Meinung
(2) gleiche Meinung	unterschiedliche Meinung
(3) unterschiedliche Meinung	gleiche Meinung
(4) unterschiedliche Meinung	unterschiedliche Meinung

³⁵⁾ Auf diese Frage kann — auf der Basis von Theorien — grundsätzlich die Wissenschaft antworten. Nur ist hier im Rahmen der wissenschaftlichen Arbeitsteilung die Politologie, Soziologie, nicht die Ökonomie, für die Beantwortung zuständig.

³⁴⁾ Wieder abgedruckt im Jahresgutachten 1974/75, S. 183 ff.

Der Gesetzgeber hat in Hinblick auf den SVR in nicht gerade überzeugender Art und Weise zu diesem Problemkreis Stellung genommen. So heißt es in § 2 Satz 6 des SVR-Gesetzes: „Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.“

Nicht überzeugend ist diese Formulierung deswegen, weil sie offensichtlich die Furcht des Gesetzgebers zum Ausdruck bringt, der SVR könne seine Kompetenzen überschreiten und politisch tätig werden. Diese Furcht des Gesetzgebers ist aber, wie gezeigt, insoweit unbegründet, als kein zwangsläufiger Weg von wissenschaftlicher Erkenntnis zum politischen Handeln führt.

Selbstverständlich bedeutet das nicht, daß faktisch nicht ein Zwang von den Möglichkeitsanalysen der wissenschaftlichen Berater auf die Politiker ausgehen kann. Dies ist um so eher der Fall, je mehr in der Öffentlichkeit die irrierte Meinung verbreitet ist, daß die Wissenschaft die „richtigen“ Maßnahmen nennen kann, daß aber die Politiker aus „rein politischen Gründen“ diese „Ratschläge der Vernunft“ nicht befolgen.

Diesem faktischen Zwang kann man aber nicht dadurch entgehen, daß die zitierten oder ähnliche Formulierungen in den Auftrag für den wissenschaftlichen Berater aufgenommen werden. Ein solcher faktischer Zwang kann nur dadurch vermieden werden, daß in diesem Falle die Bundesregierung die Öffentlichkeit über ihre — vielleicht gegenteilige — Meinung aufklärt, daß Kritik und Gegenkritik öffentlich ausgetragen werden, so daß sich jeder Interessierte eine eigene Meinung bilden kann.

Daß Erkenntnis der Berater und Entscheidung der Politiker nicht zwangsläufig übereinstimmen müssen, zeigt aber nicht nur die logische Analyse, sondern auch die (empirische) Geschichte der Sachverständigenratgutachten. Hier ist ja der Fall gegeben, daß mögliche Konflikte zwischen Ratgebern und Ratempfängern öffentlich ausgetragen werden. Denn es heißt in § 6 Abs. 4 des SVR-Gesetzes: „Zu den Gutachten nach Absatz 1 Satz 1 nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften im Zeitpunkt der Veröffentlichung Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen.“ So findet man z. B. in der „Stellungnahme der Bun-

desregierung zum Gutachten des Sachverständigenrates“, die als Anhang zum ersten Jahresgutachten 1964/65 „Stabiles Geld — stetiges Wachstum“ Seite 145 ff. abgedruckt ist, unter II. 6.: „Das Gutachten durchzieht wie ein roter Faden die Aussage, die Bundesrepublik könne sich in einer weniger auf Preisstabilität bedachten Umwelt der Konsequenzen für ihr eigenes Preisniveau nur durch Anpassung des Wechselkurses entziehen. Die Bundesregierung zögert nicht, diese Ansicht des Sachverständigenrats abzulehnen.“

Als Gründe für diese Ablehnung nennt die Bundesregierung

a) normative: dem steht das Ziel der „Integration bei festen Wechselkursen“ entgegen;

b) theoretische: es gibt national und international andere Möglichkeiten, auch ohne flexible Wechselkurse die Geldwertstabilität zu bewahren bzw. wiederzuerlangen.

Hier haben wir es also mit der Variante 4 zu tun: es bestanden Meinungsverschiedenheiten zwischen Beratern und Ratempfängern sowohl über die theoretischen Handlungsmöglichkeiten als auch über die anzustrebenden normativen Ziele.

Zum Ziel der Bundesregierung „Integration bei festen Wechselkursen“ hat sich der SVR im gleichen Gutachten, Ziffer 241, explizit geäußert: „Eine ausschließlich politische Frage ist es, ob die Integration bei festen Wechselkursen das Opfer rechtfertigt, die Geldwertstabilität zu vernachlässigen. Sie zu beantworten, ist nicht Aufgabe des Sachverständigenrates, zumal das Gesetz, das die Grundlage seiner Arbeit bildet, nur die Ziele Stabilität des Preisniveaus ... nennt, nicht aber Integration und feste Wechselkurse.“

Demgegenüber rechtfertigt die Bundesregierung ihre Ablehnung flexibler Wechselkurse u. a. mit ihren internationalen Verpflichtungen im Rahmen des internationalen Währungsfonds, des Europäischen Währungsabkommens, des EWG-Vertrages. Wer hatte hier Recht? Unter ihren Prämissen — theoretischen und normativen — sicherlich beide.

Damals wurden die flexiblen Wechselkurse nicht eingeführt. Heute sprechen die Erfahrungen mit flexiblen Wechselkursen dafür, daß flexible Wechselkurse neben vielen anderen Bedingungen sicherlich eine notwendige Bedingung für ein Land darstellen, sich etwas gegenüber einer stärker inflationierenden Umwelt abzusetzen; eine ausreichende Bedingung sind sie offensichtlich nicht.

XI. Wissenschaftliche Beratung und rationale Wirtschaftspolitik

Die vorstehende Analyse hat gezeigt, daß die Wissenschaft dem Politiker keine Methode an die Hand geben kann, mit der er seine Ziele mit absoluter Sicherheit erreichen kann. Dieses Erkenntnis ist für manchen sicherlich enttäuschend und wirft sofort die Frage auf, ob unter diesen Umständen überhaupt noch der Anspruch aufrechterhalten werden kann, daß nämlich wissenschaftliche Beratung Hilfestellung für eine rationale(re) Wirtschaftspolitik geben könnte.

Wenn man „rational“ als Synonym für „mit Sicherheit erfolgreich“ gebraucht, so ist die Wissenschaft sicherlich nicht in der Lage, für eine rationale Politik in diesem Sinne Hilfestellung zu geben. Daran „schuld“ ist aber weder die Unfähigkeit oder sogar Böswilligkeit der Wissenschaftler noch die der Politiker, der Grund dafür liegt allein darin, daß rationale Politik in diesem Sinne ein utopisches Ziel darstellt³⁶⁾.

Unter rationaler Politik³⁷⁾ sollte man deshalb zweckmäßigerweise eine Politik verstehen,

1. die (nach dem augenblicklichen Stand der Information) keine inkompatiblen Ziele verfolgt,
2. die die Mittel einsetzt, die (nach dem augenblicklichen Stand der Information) die größtmöglichen Realisierungsaussichten verbürgen und
3. die ihre Ziele mit den (nach der eigenen Wertposition zugelassenen) Mitteln anstrebt, die mit der betreffenden Kombination von Zielen vereinbar sind.

Wenn man „rational“ in dieser Weise versteht, dann kann die Wissenschaft durchaus zu einer rationalen Politik Hilfestellung geben.

Denn die Wissenschaft kann grundsätzlich — das wurde am Beispiel des SVR gezeigt — der Politik sagen, ob ihre Ziele kompatibel oder inkompatibel sind, wobei diese Aussage allerdings immer unter dem Vorbehalt „nach dem augenblicklichen Stand der Information“ gilt.

³⁶⁾ Vgl. dazu auch: T. Pütz, Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1971, S. 12 ff. Ich habe aber den Eindruck, daß bei Pütz Rationalität aus „faktischen“ Gründen (z. B. Aufspaltung der wirtschaftspolitischen Instanzen) unmöglich ist, während ich behaupte, daß Rationalität in diesem Sinne auch „grundsätzlich-theoretisch“ unmöglich ist.

³⁷⁾ Vgl. H. Albert, Wissenschaft und Politik, a. a. O., S. 226.

Die Wissenschaft kann darüber hinaus — auch das hat der Sachverständigenrat gezeigt — für die Politik Handlungsmöglichkeiten und Handlungsgrenzen aufzeigen auf der Basis von Theorien, die „nach dem augenblicklichen Stand der Information“ als bestgeprüfte und bestbestätigte gelten.

Wichtig ist in beiden Fällen die Einführung der Passage „nach dem augenblicklichen Stand der Information“, weil hierdurch klar hingewiesen wird auf die Vorläufigkeit und Relativität des „Wissens“. Zu einem bestimmten Zeitpunkt kann es durchaus rivalisierende Theorien, zu verschiedenen Zeitpunkten Änderungen in den Theorien geben, die dazu führen, die Frage der Kompatibilität und der Handlungsmöglichkeiten in einem anderen Licht zu sehen. Die Wissenschaft kann aber kaum sagen, was getan werden soll. Zwar hat die Auffassung, daß die „Weisen“ am ehesten in der Lage sind, gute Politik zu machen, viele Freunde in der Gegenwart und Vergangenheit und ist mit großen Namen verbunden³⁸⁾. Aber es spricht — wie gezeigt — nichts dafür, daß diese Meinung richtig ist.

Handeln muß der Politiker, der in der Regel in unserer arbeitsteiligen Wirtschaft und Gesellschaft eine andere Person als der beratende Wissenschaftler ist. Der Politiker muß gemäß seiner Wertposition handeln, wobei sich die Bewertung auf Ziele und Mittel erstreckt. Es ist ein Irrtum zu meinen, daß nur die Ziele eine Entscheidung verlangen, während die Auswahl der Mittel „wertneutral“ auf Vorschlag des Wissenschaftlers vor sich gehen kann.

Akzeptiert man diesen neuen Begriff der „Rationalität“, dann liegt der Weg, der Chancen zu einer rationaleren Politik eröffnet, klar vor Augen:

Die Wissenschaftler müssen ihre Theorien immer wieder kritisch überprüfen und weiterhin zu verbessern suchen, um dadurch auch bessere Entscheidungshilfen geben zu können.

Die Politiker müssen ihre politischen Instrumente und Institutionen ebenfalls als „Hypothesen“³⁹⁾ auffassen, die im Lichte neuer Erkenntnisse (der Wissenschaft) und neuer Normen und Interessen modifizierbar und revidierbar sind.

³⁸⁾ Z. B. mit dem Namen Plato: K. R. Popper, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. I., Bern 1957, S. 169 ff.

³⁹⁾ Vgl. H. Albert, Traktat über kritische Vernunft, Tübingen 1968, S. 75.

Abbau von Arbeitslosigkeit durch flexible Arbeitszeitregelung

Mittelfristige Perspektiven staatlicher Arbeitsmarktpolitik

I. Umkehrung der arbeitsmarktpolitischen Problemstellung

Die aktuelle rezessive weltwirtschaftliche Entwicklung stellt mit ihren komplexen Auswirkungen eine ernst zu nehmende Herausforderung an die westlichen Industriestaaten dar. Die Tatsache, in eine Phase langfristig wirksamer Wachstumsverlangsamung eingetreten zu sein, ist für diese nationalen Volkswirtschaften unbestreitbar und hat einen steigenden Problemdruck auf die sozialen und politischen Systeme in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaftsordnungen zur Folge.

Staatliche Aufgabenpolitik konnte bislang von einem kontinuierlichen Anstieg des wirtschaftlichen Wachstums ausgehen. Auf der Basis von verstetigten Projektionen über die zukünftige wirtschaftliche Wachstumsentwicklung konnte politisch-planerisch die wünschenswerte Gestaltung öffentlich beeinflussbarer Bereiche vorgenommen werden. Exemplarisch für diese Vorgehensweise sind z. B. die „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“¹⁾, wie sie Mitte 1973 von dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in Nürnberg vorgelegt wurden. Die Konkretisierung arbeitsmarktpolitischer Zielperspektiven bis 1985 stand hier klar im Zeichen der Erwartung, daß eine Fortsetzung des bisherigen Wachstumstrends von mindestens real 4 Prozent für das Bruttosozialprodukt angestrebt wurde. Diese „Überlegungen“ versuchten den Ergebnissen einer Problem-analyse gerecht zu werden, die angesichts der demographisch zu erwartenden Verhältnisse in der Bundesrepublik langfristig eine Lücke im benötigten Arbeitskräftepotential voraus-sagte.

Wohlgemerkt: dieses „Problem“ war entstanden aus der Annahme eines anhaltenden Wachstumstrends von real 4 Prozent BSP. Die

Mobilisierung einheimischer Arbeitskraftreserven sowie die Steuerung ausländischer Zuwanderungen wurden als Gegenstand einer quantitativen Langfristplanung am Arbeitsmarkt begriffen.

Diese Problemauffassung muß angesichts der allgemeinen gegenwärtigen Rezession und der längerfristig erwarteten Wachstumsverlangsamung verworfen werden, d. h., daß es infolge der gebremsten weltkonjunkturellen Entwicklung für den binnenländischen Arbeits-

INHALT

- I. Umkehrung der arbeitsmarktpolitischen Problemstellung
- II. Arbeitslosigkeit als politische Herausforderung
- III. Zur Inadäquanz heutiger Arbeitsmarktpolitik
- IV. Zum Selbstverständnis erweiterter Beschäftigungspolitik
- V. Arbeitszeitflexibilität als Konzept
 - 1. Das Modell
 - 2. Die Wirkungsweise des Konzeptes auf der Zeitebene
 - 3. Ergebnis und Ausblick
- VI. Realisierungschancen beschäftigungs-wirksamer Arbeitszeitpolitik
- VII. Schlußbemerkung

markt mindestens mittelfristig nicht mehr um das Problem geht, wie durch gezielte Politik die Arbeitskraft-Nachfrage von seiten des Beschäftigungssystems befriedigt werden kann, sondern umgekehrt darum, wie die arbeitsmarktpolitischen Folgen einer nicht ausgelastet „fahrenden“ nationalen Volkswirtschaft aufgefangen werden können.

Die solcherweise entstehenden Ungleichgewichtsprobleme auf dem Arbeitsmarkt können brisant für die soziale und politische Sta-

¹⁾ Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg, 1974.

bilität eines Landes werden. Wieweit auf diese arbeitsmarktpolitische Problemumkehrung²⁾ mit den herkömmlichen Mitteln der globalen nachfrage- wie angebotsseitigen Arbeitsmarktbeeinflussung adäquat reagiert werden kann, muß angesichts der Entwicklungen auf den nationalen, aber auch auf den internationalen Arbeitsmärkten mit Recht als Frage aufgeworfen werden.

Denn vorbei sind die Zeiten einer naiven Wachstumseuphorie, in denen ein ungehemmtes Wachstum der Produktion und der Produktivität von selber für Vollbeschäftigung sorgte. Seitdem dieser Mechanismus nicht mehr per se funktioniert — rationalisierungsbedingte Arbeitslosigkeit ungehindertes Produktivitätswachstum zwar garantiert, aber doch eben die Arbeitslosenquote erhöht —, wird Arbeitsmarktpolitik zum Krisenmanagement abgestempelt. Sicher ist, daß die bisherige, kompensierend einsetzende, reaktiv-therapeutische Arbeitsmarktpolitik von der Aufgabe überfordert wäre, die sowohl inhaltlich als auch quantitativ anders geartete Problemsituation von heute befriedigend zu bewältigen.

Im folgenden soll es darum gehen, die Notwendigkeit einer neuen Qualität von Steuerungsinstrumenten des Arbeitsmarktes herzustellen. Eingeflochten werden dabei polit-strategische Überlegungen zu einer „integrierten“ bzw. „simultan“ angelegten Arbeitsmarktpolitik. „Integriert“ zielt auf das Zusammenspiel von unternehmerischen Personalrekrutierungs- und Arbeitsplatzmaßnahmen (von der Personalpolitik über die Qualifizie-

²⁾ Streng genommen ist dieser Problemwandel die „Wiederkehr“ einer Problemstellung, die in den 50er Jahren den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik bestimmte. 1950 war ein überreichliches Arbeitskräftepotential vorhanden; die Arbeitslosenquote betrug 10,4%. Während der Phase des Wiederaufbaues der Wirtschaft war es profitabler, das anfangs überreichliche, qualifizierte und relativ billige Arbeitskräfteangebot auszunutzen und einer Einführung arbeitskräftesparender technischer Produktionsverfahren vorzuziehen.

Gegen Ende der 50er Jahre traten dann erste Anzeichen eines Mangels an Arbeitskräften auf; die Zahl der offenen Stellen erhöhte sich von 1955 bis 1960 um 124,5%. Die Arbeitslosen waren nahezu vollständig wieder beschäftigt, die Arbeitslosenquote betrug 1960 nur noch 1,2%. Diese Lücke im benötigten Erwerbspersonalpotential konnte durch ausländische Arbeitnehmer, der Mobilisierung „stiller Reserven“, DDR-Flüchtlingen usw. ausgefüllt werden. Wie es scheint, kann dieses „Lückentheorem“ angesichts eines schrumpfenden Arbeitsplatzpotentials nicht weiter aufrechterhalten werden. Heute ist die arbeitsmarktpolitische Problemstellung bezüglich steigender Arbeitslosenzahlen ähnlich der Situation in den 50er Jahren, allerdings die strukturelle Konstellation der Wirtschaft gleich schwieriger.

rung von Arbeitsplätzen bis zur Humanisierung am Arbeitsplatz) mit außerbetrieblich ansetzenden beschäftigungsorientierten Ansätzen (z. B. Fortbildung, Umschulung, Ermittlung von vertikalen und horizontalen Arbeitsplatzflexibilitäten, Berufsberatung, Arbeitszeitregelungen). „Simultane“ Beschäftigungspolitik versucht die indirekt wirksamen staatlichen Beeinflussungsmöglichkeiten des marktwirtschaftlichen Systems — keynesianisch orientierte Wirtschaftspolitik — zu verzahnen mit spezifisch beschäftigungswirksamen Instrumenten (z. B. Beeinflussung der Arbeitszeit, der Erwerbsquote, der Mobilitätsbereitschaft).

Da nach obiger Definition beide Politikmuster die Beeinflussung von Arbeitszeiten als beschäftigungswirksames Instrument ansehen, soll das Modell Arbeitszeitflexibilität am Beispiel des Überstundenausgleichs abstrakt entwickelt werden, um von daher plausible erste Abschätzungen zur mittelfristigen Realisierung eines solchen Vorschlages zu erhalten — um sehr viel mehr kann es sich im Rahmen dieser Arbeit nicht handeln.

II. Arbeitslosigkeit als politische Herausforderung

Die globale Folge aus der Weltinflation seit dem Vietnamkrieg, aus der Krise des Weltwährungssystems und aus der Vervielfachung der Ölpreise ist ein international nahezu synchron auftretender Konjunkturabschwung (Weltrezession) mit noch nie in solchem Ausmaß dagewesener Weltarbeitslosigkeit. Nach Angaben des International Labor Office (ILO) hat sich allein in den letzten zwei Jahren die Unterbeschäftigung in den westlichen Industrienationen nahezu verdoppelt. Nach Angaben des ILO sind in USA, Kanada, Japan, Australien und Westeuropa nahezu 15 Millionen Menschen arbeitslos bzw. 5 bis 6 Millionen mit Teilzeitarbeit beschäftigt³⁾.

Darüber hinaus ist kurzfristig mit einer weiteren Verschärfung der Arbeitsmarktsituation infolge der Stagnation des realen Sozialproduktanstiegs in den einzelnen Staaten zu rechnen. So werden im Bereich der OECD bis 1985 nahezu 70 Millionen junger Menschen in das berufsfähige Alter eintreten. Gegenüber 1970 hat sich das internationale Erwerbspersonalpotential in den 24 OECD-Staaten dann um 17 Prozent erhöht. Der Test auf die Flexibilität und Absorptionsfähigkeit der nationa-

³⁾ Vgl. U. S. News and World Report, July 21, 1975, S. 65 ff.

len Arbeitsmärkte steht noch bevor. Geburtenstarke Jahrgänge drängen gerade zu einem solchen Zeitpunkt auf den Arbeitsmarkt, zu dem der gegenwärtig ablaufende Wandlungsprozeß der einzelnen Volkswirtschaften noch nicht soweit abgeschlossen ist, daß schon konkret die zukünftig quantitativ notwendigen neuen Arbeitsplatzstrukturen sichtbar wären.

Dieses zeitgleiche Zusammentreffen inhaltlich unterschiedlicher Entwicklungstrends wirkt sich rein quantitativ für den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland wie folgt aus:

- Das deutsche Erwerbspersonenpotential nimmt von 1975 bis 1988 um durchschnittlich jährlich 77 000 Erwerbspersonen zu. D. h. von 1975—1988 ist allein aus demographischen Gründen eine Erhöhung des Arbeitskräftepotentials von 1 Millionen zu erwarten ⁴⁾.
- In seiner jüngsten Analyse der Auslandskonjunktur rechnet das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung mit einer Schrumpfrate des realen Sozialproduktes für 1975 von 2 bis 3 Prozent für alle OECD-Länder. Für die Bundesrepublik heißt dies, daß die Arbeitslosenzahl Anfang 1976 bei normaler Witterung auf 1,4 bis 1,5 Millionen steigen könnte ⁵⁾.

Die Trends dieser Entwicklungen sind eindeutig. Die absehbaren Auswirkungen auf die soziale Sicherung können gravierend sein, wenn auf das ernst zu nehmende Phänomen strukturell bedingter Dauerarbeitslosigkeit ⁶⁾ nicht adäquat* in Form von wohlfahrtsstaatlichen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen reagiert wird.

⁴⁾ Nach: Wachstum und Arbeitsmarkt. Angebot und Bedarf an Arbeitskräften bis 1990, in: Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bundesanstalt für Arbeit, Heft 1, 1975, S. 6.
⁵⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 18. 7. 1975.

⁶⁾ Die Tatsache, daß die Unternehmen mehr und mehr zu einer Mechanisierung und arbeitsorganisatorischen Rationalisierung ihrer Betriebe übergehen, führt zu einer zunehmenden Fraktionierung bislang komplexer, arbeitskraftintensiver und arbeitsteiliger Tätigkeiten. Technisch-organisatorischer Wandel der Produktionstechniken zieht ein Schrumpfen des Arbeitsplatzpotentials nach sich. Nach einer Prognose des Instituts der deutschen Wirtschaft werden durch den Schrumpfungprozeß in strukturgefährdeten Branchen bis 1982 2,2 Mill. Arbeitsplätze verlorengehen. Eine solche Rationalisierung und Intensivierung des Arbeitsprozesses durch neue Anlagen und Maschinen — die z. Z. aufgrund von Absatzproblemen nicht voll ausgelastet fahren — ist entscheidende Ursache für „strukturell“ bedingte Arbeitslosigkeit. Bezüglich des technisch-organisatorischen Wandels vgl. Friedrich Gerstenberger, Produktion und Qualifikation, in: Leviathan 2/75, S. 251 ff.

Der soziale Friede wurde in der Bundesrepublik trotz einer Millionen Arbeitslose bislang nicht gefährdet. Wenn auch die Liquidität der Bundesanstalt für Arbeit durch Darlehen des Bundes in Milliardenhöhe weiterhin gesichert werden kann, so bietet diese Art der individuellen sozialen Absicherung der Arbeitslosen mittelfristig keine Gewähr dafür, daß „Berufsarbeitslosigkeit“ über die unausbleiblichen psychischen und physischen Belastungen hinaus nicht doch zur Gefahr für die politische Stabilität des Landes werden kann.

Machiavellistische Anwendungen zur Ignorierung von möglicherweise bis zu 1,5 Millionen Arbeitslosen zu Beginn des Jahres 1976 können — sollte dies von Dauer sein — auf Seiten der Bevölkerung zum Abbau von Regierungsloyalität, aber auch zum Zweifel an der Leistungs- und Handlungsfähigkeit bestimmender demokratischer Institutionen des Staates führen. Der demokratische Staat ist gezwungen, will er das demokratische Grundelement in sich zum Tragen bringen, arbeitsmarktpolitische Steuerungsansätze zu entwickeln, um für vorhandene Arbeitskräfte Arbeitsplätze zu beschaffen bzw. — und dies war bislang notwendiges Ziel der Arbeitsmarktsteuerung — vorhandene Arbeitsplätze mit Arbeitskräften zu besetzen.

Die Grenzen eines marktwirtschaftlich organisierten Systems, das durch seine bestimmende Privatheit ein hohes Maß an Flexibilität erreichen kann, sind deutlich in dem Falle erreicht, wo das politische System gezwungen ist, zur Aufrechterhaltung seiner demokratischen Prinzipien weitgehend systematisch erzeugte und privat sanktionierte Arbeitskräftefreisetzungen durch beschäftigungspolitische „Aufräumungs“arbeiten zu neutralisieren. Eine Überhöhung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien ist ein untauglicher Beitrag zur Lösung der Arbeitslosenproblematik, denn ohne eine aktive staatliche Arbeitsmarktlenkung ist das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit nicht abzubauen.

III. Zur Inadäquanz heutiger Arbeitsmarktpolitik

Die Systemlogik einer privatwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft steht vor einer Bewährungsprobe. In Zeiten stetigen Sozialproduktanstiegs waren die marktwirtschaftlichen Strukturprinzipien und die darin angelegten Spielräume für private Initiativen Generator für die weltwirtschaftlich starke Stellung der Bundesrepublik von heute. Aber wurde nicht gerade in den „fetten“ Jahren

versäumt, auch die Prinzipien und Grundlagen für differenzierte staatliche Lenkungsmöglichkeiten in den privat-determinierten ökonomischen Organismus einzuarbeiten? Die gerade in dieser Zeit stattfindende Emotionalisierung und Polarisierung der Diskussion um Grundfragen unserer Wirtschaftsordnung weist auf dieses Versäumnis hin.

Die naive Gläubigkeit an quantitatives Wachstum rächt sich jetzt in der Unzulänglichkeit der vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Steuerungsinstrumente, die die prekäre Arbeitslosensituation von heute nicht verhindern konnten. Mit anderen Worten: Das traditionelle Selbstverständnis von Arbeitsmarktpolitik, das sich in außerbetrieblichen Maßnahmen erschöpfte, wie: Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und beruflicher Weiterbildung, muß angesichts der bestehenden konjunkturellen und strukturellen Beschäftigungskrise als zu eng aufgefaßt werden.

Das bisher geläufige Instrumentarium zur Behebung von Arbeitsmarktungleichgewichten ist — in Anlehnung an keynes'sche Rezepte der Globalsteuerung — von vornehmlich konjunkturbeeinflussender Art und durch seine globale Wirkungsweise auf einen mengenmäßigen Ausgleich von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen gerichtet.

Mit den Instrumenten der Steuer- und Finanzpolitik, der Kredit-, Zins- und Währungspolitik sollte eine Steigerung der Nachfrage nach Gütern mit entsprechend beschäftigungspolitischen Konsequenzen erzeugt werden. Der Einsatz dieser marktkonformen Mittel zur indirekten Arbeitsmarktregulierung erfolgte in Reaktion und als Kompensation auf Marktdefizienzen. Eine Arbeitskraft-Politik, die sich in ihrem Selbstverständnis an das bislang gläubig hingenommene, alle Probleme scheinbar von selbst lösende Regulierungsprinzip „Markt“ anhängt, kann aber nicht mehr adäquat auf die heutige Arbeitsmarktstrukturierung mit den zutage tretenden mehrfachen Strukturschwächen reagieren.

Neuere Konzeptionen der Arbeitsmarktstrukturierung betrachten den Gesamtarbeitsmarkt als ein Konglomerat von Teilarbeitsmärkten, die durch mehr oder weniger institutionalisierte Regelungen voneinander getrennt sind. Die Struktur dieser Teilarbeitsmärkte ist durch die Dimension der Zugangs- und Abgangsregelung, durch die Regelung des Einsatzes und der Entlohnung von Arbeitskräften innerhalb des Teilarbeitsmarktes und durch die fachliche und räumliche Ausdehnung des Teilarbeitsmarktes beschreibbar. Die Mobili-

tät der Arbeitskräfte wird innerhalb des Teilarbeitsmarktes erleichtert, zwischen den Teilarbeitsmärkten erschwert, denn das Interesse, Teilarbeitsmärkte abzusichern, wächst mit dem Umfang der Kosten (z. B. für Umschulung), die mit einem Arbeitsplatzwechsel entstehen⁷⁾.

Gegenüber dieser Fragmentierung und Abschottung der einzelnen Teilarbeits„märkte“ bleibt das überlieferte Politikmuster einer keynesianisch-global einsetzenden Arbeitskraft-Politik zwangsläufig unsensibel. Ebenso gilt dies für das Unvermögen, die Gleichzeitigkeit von Unter- und Überbeschäftigung, die Widersprüche zwischen Qualifikation der Arbeit und ihrem tatsächlichen Einsatz, die relativ große offene und latente Arbeitslosigkeit in spezifischer Hinsicht (Jugendliche, Alte, regional-spezifisch, branchen-spezifisch etc.) in der Vergangenheit nicht verhindert zu haben bzw. ihr jetzt nicht entgegenwirken zu können. Die Problematik ist offengelegt, die in dem Glauben an die stetigen Selbstheilungskräfte der Wirtschaft vernachlässigte Pflege jetzt benötigter Instrumente muß nachgeholt werden⁸⁾.

Dies um so mehr, als das Hoffen und Vertrauen auf die „problemlösende, selbstheilende Kraft der privaten Wirtschaft“ allein nicht ausreicht, in absehbarer Zeit einen wesentlichen Beitrag zur Entspannung des Arbeitsmarktes zu liefern: Die Kapazitätsauslastung der verarbeitenden Industrie sinkt seit 1971/72. Die vorhandenen Kapazitäten sind gegenwärtig im Durchschnitt nur zu 60 Prozent ausgelastet, bei einer „Normalauslastung“ von 88 bis 90 Prozent⁹⁾. Wieweit die Arbeitslosigkeit durch einen ähnlich starken Aufschwung wie 1968 abgebaut werden kann, muß mit Skepsis beurteilt werden. Damals stieg das Bruttosozialprodukt real um 7,3 % bei einer gesamt höheren gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung von 78 %. Gegenwärtig muß der Start also von einem niedrigeren Auslastungsgrad industrieller Anlagenutzung ausgehen, d. h., bei der optimistischen Annahme eines realen Zuwachses des Bruttosozialproduktes von vier bis fünf Prozent ist nach Schätzungen des Instituts für Wirt-

⁷⁾ Vgl. dazu jetzt Günther Schmid, Elemente einer arbeitsmarktpolitisch orientierten Systemanalyse, Berlin 1975, S. 13 ff. Ders./Dieter Freiburghaus, Theorie der Segmentierung von Arbeitsmärkten, Berlin 1975 (lag als Preprint vor).

⁸⁾ So auch Ursula Engelen-Kefer, Kritische Betrachtung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik, Preprint 1975.

⁹⁾ Nach Ifo-Konjunkturbericht in der „Welt“ vom 15. 7. 1975.

schaftsforschung (Ifa) trotzdem die durchschnittliche Arbeitslosigkeit 1976 über dem Niveau von 1975, d. h. über 1,1 Millionen.

Unter diesen Voraussetzungen muß die Möglichkeit eines „Absaugens“ des Arbeitsmarktes allein von der Nachfrageseite des Beschäftigungssystems her in naher Zukunft mit Distanz beurteilt werden. Verstärkt müssen angebotsorientierte Ansätze berücksichtigt werden, die den faktisch vorhandenen Überschuß an Arbeitskräften — bei einer offenen Stellenzahl, die das fluktationsbedingte Minimum kaum noch oder gar nicht mehr übersteigt — durch beschäftigungspolitische Alternativen abzubauen versuchen.

Die Diskussion der angebotsseitigen Entlastungseffekte des Arbeitsmarktes ist relativ weit fortgeschritten und bestimmt teilweise längst die tägliche Praxis der Arbeitsämter.

Die Ausschöpfung der Möglichkeiten der *Fortbildung und Umschulung* ist aufgrund des Arbeitsförderungsgesetzes längst Bestandteil des Programmhaushaltes der Bundesanstalt für Arbeit¹⁰⁾. Die Grenzen solcher Maßnahmen sind rein quantitativ abgesteckt durch das Angebot an Fortbildungs- und Umschulungsplätzen. Die Nettoeffekte bei der Nutzung von Fortbildungsmöglichkeiten für den Arbeitsmarkt sind unter den ausschöpfbaren Ausbildungsplatz-Angebotsbedingungen mit 50 000 Auszubildenden relativ gering einzuschätzen¹¹⁾. Die Wahrscheinlichkeit, daß nach dem Ausbildungsförderungsgesetz fortgebildete Arbeitslose nach Absolvierung von Fortbildungs- und Umschulungsveranstaltungen bei allgemeiner Arbeitsplatzunsicherheit und anhaltendem Schrumpfen des Arbeitsplatzpotentials trotzdem keine adäquate, vertragliche Bestätigung ihrer Fortbildungsbemühungen erhalten, ist leider vorhanden.

Weitere kurzfristig wirksame Maßnahmen, die Zahl der Arbeitslosen zu reduzieren, sollen hier nur stichwortartig angeführt werden. Wenn es auch gelingen mag, durch *Verlängerung der Schulzeiten* — falls eine entsprechende Zahl von Lehrern und ausreichende Raumkapazität vorhanden sind — und durch *vorzeitige Beendigung des Erwerbslebens* (flexible Altersgrenze) sowohl eine Verzögerung des jahrgangsbedingten Zuwachses an Erwerbspersonen bzw. eine beschleunigte Ver-

ringerung der Alterserwerbstätigkeit zu erreichen, so haftet diesen Maßnahmen stets ein Hauch von menschenverachtender, technokratisch-perspektivloser Arbeitsmarktbeeinflussung an. Auf die sozialen und psychischen Folgeprobleme sowohl der jungen Menschen — die etwa ein Jahr länger in Schulen gehortet werden — als auch der frühzeitig „flexibel“ aus dem aktiven Erwerbsleben herausgenommenen älteren Menschen kann bei solch grober Mechanik — eben weil z. Z. noch keine verfeinerten Methoden einsetzbar sind — keine Rücksicht genommen werden.

Ebenso sind *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* wohl kurzfristig geeignet, als eine „ergiebigere“ Instrumentenvariable den lokalen Arbeitslosenbestand zu reduzieren. Voraussetzung ist allerdings das Vorhandensein von fortgeschrittenen Arbeitsprogrammen, die nicht so wieso in Kürze in Arbeit genommen werden sollen bzw. von Gewährleistungen, daß die von der BA für solche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereitgestellten Gelder nicht zur Substituierung von kommunalen Haushaltslücken benutzt werden.

Ein „Einfrieren“ der *Ausländerbeschäftigung* und der forcierte *Abbau des „Gastarbeiterbestandes* in der Bundesrepublik ist nur formal und letztlich nicht endgültig ein Ausweg, von dem hohen Sockel der Arbeitslosigkeit herunterzukommen. Zweifel müssen sich regen, wieweit dieser Ausweg gangbar ist. Tatsache ist doch, daß sich die Rückwanderung ausländischer Arbeitnehmer in die Entsendeländer verlangsamt und ein „harter Kern“ von Ausländern sichtbar wird, der sich durch langjährige Tätigkeit die Aufenthaltsberechtigung im Bundesgebiet längst erarbeitet hat.

IV. Zum Selbstverständnis erweiterter Beschäftigungspolitik

Mit solchen beschäftigungspolitischen Instrumenten allein kann nicht der Weg von dem enggefaßten Begriff der Arbeitsmarktpolitik hin zu dem notwendigerweise weitergefaßten Begriff der Beschäftigungspolitik begangen werden. Es fehlt bei allen kurzfristigen Erfolgen, die mit dieser Art Krisenmanagement erzielt werden können, die Einbettung und Einfügung dieser Maßnahmen in ein zumindest mittelfristiges arbeitsmarktpolitisches Grundkonzept.

Um allerdings der komplexen Arbeitsmarktmechanik mit dieser Anforderung bewußt steuernd gerecht zu werden, müßte ein Instrumentarium vorhanden sein, das ausreicht, die

¹⁰⁾ Vgl. Lutz Reyher, Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit. Vergleichende Kostenerwägungen zu unterschiedlichen Instrumenten der Arbeitsmarktsteuerung, in: WSI-Mitteilungen 2/1975, S. 63 ff.

¹¹⁾ A. a. O.

relativ anonyme, auf betriebskalkulatorische Eigenheiten rücksichtnehmende private Personalpolitik der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes einzubeziehen in außerbetrieblich ansetzende Maßnahmen einer Beschäftigungsplanung, die von den mehr oder minder beeinflussbaren Eckgrößen der Arbeitszeit, der Erwerbsquote und der regionalen Mobilitätsbereitschaft bestimmt wird.

Eine instrumentelle Einlösung dieses theoretischen Anspruches muß der zentralen Problematik öffentlich unkontrollierter Freisetzung von Arbeitskräften wirksam entsprechen können. Im Kern wird es darum gehen, die Personalpolitik der privaten Einzelunternehmen durch sowohl externe (staatliche) Anreize als auch durch eine betriebsintern sich auswirkende gewerkschaftlich durchzusetzen- de Vertragspolitik zu beeinflussen.

Jeder zukunftsorientierte Ansatz einer „integrierten“ Beschäftigungspolitik — also der Versuch des koordinierten Zusammenspiels zwischen außer- und innerbetrieblich ansetzenden arbeitsmarktwirksamen Maßnahmen — sieht sich einem „objektiven“ Dilemma ausgesetzt, nämlich die Mechanismen privatwirtschaftlicher Tätigkeit in gesamtgesellschaftliche Funktionserfordernisse besser einordnen zu müssen. Die vielfach bestehende Ansicht, daß staatliche Politikintention der Starrheit des Zwangsmechanismus einer privaten Kapitalverwertung stets unterzuordnen ist (wie es undifferenzierte staatsmonopolistische Ansätze unterstellen), muß aufgrund vorliegender Forschungsergebnisse einer polit-ökonomisch-systemtheoretisch vorgehenden Verwaltungswissenschaft mindestens relativiert werden¹²⁾. Wer das marktwirtschaftliche System mit seinem bestimmenden privaten Kern absolut als „black-box“ betrachtet, und von hier aus z. B. krisentheoretische Folgerungen ableitet¹³⁾, übersieht, daß mittels spezifischer staatlicher Politiken (s. u.) sensitive Einwirkungsfelder und Beeinflussungsmöglichkeiten auf die privat getroffenen Investitionsentscheidungen vorhanden sind.

Mindestens folgende Politikfelder haben von ihren untereinander bestehenden Abhängigkeiten her sowohl direkt als auch indirekt Einfluß auf die stets fluktuierenden Angebots-Nachfrage-Salden des Arbeitsmarktes:

¹²⁾ Zu den Ergebnissen politologisch-soziologisch orientierter Verwaltungswissenschaft jetzt, Peter Grottian/Axel Murswiek (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974.

¹³⁾ Exemplarisch, aber differenziert Volker Ronge/Günter Schmieg, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1973.

— Auf die arbeitsmarktwirksamen Möglichkeiten global ansetzender staatlicher Konjunktur-, Steuer-, Währungs- und Zinspolitik und auf deren Chancen, bei der jetzigen unzulänglichen Anlagenausnutzung industrieller Kapazitäten eine nachhaltige Beeinflussung des angebotenen Beschäftigungsvolumens zu erreichen, wurde schon eingegangen.

— Das Scheitern bildungsökonomischer Bedarfsprognosen ist offensichtlich. Die Ableitung von Schüler- bzw. Studenten-Relationen je Berufsfeld aus einem langfristig prognostizierten Bruttosozialproduktanstieg — wie es dem klassischen Manpower-Ansatz¹⁴⁾ entspricht — ist als Entscheidungshilfe für die administrative Bildungsplanung nicht länger haltbar. Die *Bildungspolitik* in ihrem Verhältnis zum Beschäftigungssystem hat sich vermehrt die Ergebnisse neuerer Untersuchungen¹⁵⁾ zu eigen zu machen. Gerade die Erkenntnis, daß sich der Arbeitsmarkt „unscharf“ verhält¹⁶⁾ — d. h. spezifische Ausbildungsqualifikation werden von unterschiedlichen Berufsfeldern absorbiert —, hat verstärkt Eingang zu finden in die Vermittlungsvorgänge von Arbeitskräften.

Die Tatsache, daß das Beschäftigungssystem sich qualifikationsmäßig allgemein als „Alleschlucker“ auffassen läßt, hat neben bildungsreformerischen (vgl. die Begründungen zur Einführung des Berufsgrundbildungsjahres) auch arbeitsmarktwirksame Folgen. Die Abschottung branchenspezifischer Teilarbeitsmärkte sollte auf der Basis dieser Erkenntnisse — mindestens von seiten der Arbeitsvermittlung — nicht mehr als fluktationshindernd angesehen werden.

— Mit der *Verteidigungspolitik* und der Anpassung der Personalrekrutierungspolitik der Bundeswehr an die jeweilige Konjunkturlage kann für deutsche Verhältnisse ein neuer Weg begangen werden (vgl. das Beispiel Schweden). Darüber hinaus sollte es zur Praxis werden, die Vergabe von spezifischen Rüstungsaufträgen an die Industrie mit beschäf-

¹⁴⁾ Dazu Gottfried Bombach, Die Vorausschätzungen des langfristigen Bedarfs und der langfristigen Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften in Beziehung zum Wirtschaftswachstum, jetzt wieder abgedruckt in: Peter R. Straumann (Hrsg.), Neue Konzepte der Bildungsplanung. Ein Beitrag zur Kritik der politischen Ökonomie des Bildungssektors, Hamburg 1974, S. 125 ff.

¹⁵⁾ Alexander Krafft, Substitution und Flexibilität in Analysen des Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften, in: ebd., S. 292 ff.

¹⁶⁾ Dieter Mertens, Der unscharfe Arbeitsmarkt — Eine Zwischenbilanz der Flexibilitätsforschung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 6. Jg., H. 4/1975.

tigungswirksamen Vereinbarungen zu koppeln.

— Der Erfolg der *Sozialpolitik* wird angesichts der zu erwartenden wirtschaftlichen Stagnationsphase daran zu messen sein, wie weit es ihr gelingt, die im individuellen Bereich auftretenden Folgen einer Erosion des Glaubens an die unbegrenzte Wohlstandsmehrung aufzufangen. *Aktive Sozialpolitik* ist notwendig, um mit dem im Ausbildungsförderungsgesetz institutionalisierten Solidarprinzip in modifizierter Form ein wesentliches Instrument zukünftiger Beschäftigungspolitik zu erhalten (s. u.).

— Die Bedeutung der *regionalen Strukturpolitik* läßt sich daran messen, daß in wirtschaftlich schwachen Branchen und Regionen bzw. in einseitig strukturierten Gebieten besonders hohe Arbeitslosigkeit anzutreffen ist. Um eine verbesserte und gleichgewichtigere regionale Verteilung der Arbeits- und Lebensbedingungen zu erreichen, muß eine intensivere Abstimmung einzelner wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen erfolgen. Die Koordinierung hat die sektorale Strukturpolitik in ihren möglichen Auswirkungen auf die regionale Beschäftigungslage einzubeziehen, um daraus dann Maßnahmen zur beruflichen Anpassung durch Verteilung von Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten abzuleiten¹⁷⁾.

— Aufgabe der *Europapolitik* ist es, der Internationalität der Arbeitsmarktproblematik von heute gerecht zu werden. Entscheidungen mit Langfristwirkung sind heute notwendig: Steht z. B. industrielle „Sanierung“ der Entsendeländer von ausländischen Arbeitnehmern durch die hochindustrialisierten westlichen Industrienationen letztlich im Widerspruch zu Erfordernissen, langfristig — auch noch über 1985 hinaus — das Erwerbspersonenpotential durch „Gastarbeiter“ ergänzen zu müssen? Es könnte sich empfehlen, den „harten Sockel“ der momentan im Inland befindlichen ausländischen Arbeitnehmer schon deshalb nicht um jeden Preis abzubauen, weil mit der sozialen Integration dieser Menschen ein Aspekt notwendiger Arbeitsmarkt-Langfriststrategie abgedeckt wird¹⁸⁾.

Diese Darstellung von Politikfeldern, die mit dem Arbeitsmarkt in einem interdependenten Wirkungszusammenhang stehen — die Gesundheits- und Familienpolitik müssen dazu-

¹⁷⁾ Ausführlicher bei: Ursula Engelen-Kefer, Gewerkschaftliche Ansätze regionaler Strukturpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/75, S. 3 ff.

¹⁸⁾ Vgl. Jürgen Kühl, Entwicklung und Struktur der Ausländerbeschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/74, S. 10 ff.

gerechnet werden —, kann hier nur skizzenhaft bleiben. Deutlich sollte aber geworden sein, daß das Arbeitsmarktgeschehen verständlicher werden kann, wenn stets die Wechselwirkungen dieser Politiken¹⁹⁾ untereinander — in bezug auf den Arbeitsmarkt — und in ihren mindestens diffusen Auswirkungen auf das Produktions- und Absatzverhalten der Arbeitsorganisationen (Betriebe, Unternehmen usw.) berücksichtigt wird.

Dieser komplexe Anspruch umreißt noch am ehesten die Rolle und übergreifende Bedeutung einer zukünftigen Beschäftigungspolitik. Adäquat läßt sich der öffentlich bislang nicht abzudeckende Informationsmangel — über die ablaufenden Vorgänge in dem privatwirtschaftlichen Teilsystem der bestehenden Gesellschaftsformation — nur durch Mitbestimmungszugeständnisse offenlegen.

Eine Beschäftigungspolitik, die trotz dieses Informationsdefizites Probleme struktureller Dauerarbeitslosigkeit abarbeiten muß, ist dazu noch am ehesten in der Lage, wenn sie berücksichtigt, daß das informationsmäßig vorab nicht erschließbare private Wirtschaftssystem eingewoben ist in erreichbare Beeinflussungsfelder staatlicher Teilpolitiken, daß es aufgrund seiner systemischen Eigendynamik (Konzentrationsvorgänge, Arbeitsteilung, Rationalisierung) und der damit verbundenen beschäftigungswirksamen Effekte mindestens partiell in seinen Entwicklungstendenzen transparent ist.

Ein Ergebnis dieser beschäftigungspolitischen „Philosophie“ muß sein, daß angesichts der dargelegten tiefgreifenden, strukturell bedingten Beschäftigungskrise sehr viel mehr Phantasie erforderlich ist, um über die arbeitsmarkt wirksamen Maßnahmen von heute hinaus zu gekoppelt ansetzenden Lenkungsansätzen zu kommen. D. h., die schon vorhandenen indirekten Möglichkeiten zur Beeinflussung der Nachfrageseite des privaten Sektors müssen mindestens ergänzt werden um Ansätze zu einer flexiblen Bereitstellung von benötigtem Arbeitsvolumen ($\text{Arbeitskraft} \times \text{Arbeitszeit}$).

Ein solcher Ansatz zur „Simultanpolitik“ liegt z. Zt. schon im Bereich staatlicher „Steuerungs“möglichkeiten der privaten Wirtschaft, nur ist diese notwendige beidarmige Ausrichtung (spezifisch könnte dies sein: Kopplung wirtschaftspolitischer Maßnahmen

¹⁹⁾ Mehr dazu bei Dieter Mertens, Der Arbeitsmarkt als System von Angebot und Nachfrage, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 6. Jg., H. 3/1973, S. 229 ff. Jetzt aber auch Günter Schmid, a. a. O., 1975.

mit branchenspezifisch und regional unterschiedlichen flexibel einsetzbaren Arbeitszeitverordnungen) der Politikintentionen noch zu wenig im administrativen Problembewußtsein vorhanden; noch fehlen konkrete Möglichkeiten, durch z. B. variable Arbeitszeitpolitik das jeweils vom Markt benötigte Arbeitsvolumen bereitzustellen; noch fehlt ein Instrumentarium, um durch flexible zeitliche Herausnahme von Erwerbspersonen aus Teilarbeitsmärkten auf die spezifische Situation unausgelastet fahrender bzw. sich durch Rationalisierung wettbewerbsfähiger machender Wirtschaftsbranchen zu reagieren.

Um an einem Beispiel zu zeigen, was *nicht* simultane Politikintention ist, soll hier ein vom BMWi herausgegebenes Merkblatt über die Kooperationserleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen nach § 5 b des Kartellgesetzes vom 15. April 1975 zitiert werden.

Dabei geht es darum, die „Leistungsfähigkeit kleinerer und mittlerer Unternehmen“ zu fördern. Eine Ergänzung des Kartellgesetzes erlaubt demnach bindende zwischenbetriebliche Verträge von mittelständischen Unternehmen untereinander. Ziel dieser Art der Kooperationsvereinbarungen ist — wenn „der Wettbewerb auf dem Markt nicht wesentlich beeinträchtigt wird“ —, zu einer „Rationalisierung wirtschaftlicher Vorgänge“ zu kommen.

Die spezifischen Wettbewerbsschwierigkeiten des Mittelstandes versucht der Gesetzgeber durch Kooperationszugeständnisse abzumildern. Allerdings, die beschäftigungswirksamen Folgeeffekte dieser öffentlich zugestandenen zwischenbetrieblichen Rationalisierungsmöglichkeiten werden nicht durch entsprechende kompensierende Auflagen ausgeglichen. Der solcherart „freigesetzte“ Arbeitnehmer wird eindeutig hinter das abstrakte Funktionieren wettbewerbsorientierter Marktmechanismen gestellt. Die „Simultanität“, die in solchen Zugeständnissen an verbesserte einzelbetriebliche Auftragslage, Gewinnerwartung und Investitionsplanung steckt, ist beschäftigungspolitisch eindeutig negativ einzuschätzen.

Bislang setzt — wenn solch rationalisierungs„geschädigte“ Arbeitslose das Arbeitsmarktkonto belasten — stets ein längst ritualisierter Mechanismus zur Zahlung von Arbeitslosenunterstützung, zur Fortbildung und Umschulung, zur „Verrentung“ ein. Mit diesem vom AFG vorgeschriebenen, letztlich doch passiven Reaktionsmuster werden die beschäftigungswirksamen Folgen von wettbewerbsfördernden Gefügeverschiebungen zu kompensieren versucht. Die dynamisch — d. h.

auch in ihrer Richtung unkontrolliert — verlaufenden Schrumpfungs- und Anpassungsprozesse sowohl im Wettbewerbs- als auch im von Marktwidrigkeiten weitgehend gelösten Oligopolsektor²⁰⁾ sind der Generator für die Einspeisung von „Anpassungs- und Schrumpfungsoffern“ (d. h. Arbeitslosen) in den Arbeitsmarkt.

Vor dem Hintergrund dieser systematischen Vorgänge muß ein beschäftigungspolitischer Ansatz diskutiert werden, der — von der Intention her — solche systemisch bedingten Arbeitskraft-Freisetzen vor dem Abstoß auf den Arbeitsmarkt durch Flexibilität in zwischenbetrieblicher Arbeitszeitpolitik aufzufangen versucht²¹⁾.

Auch in der publizistischen öffentlichen Diskussion machte dieser Vorschlag in jüngster Vergangenheit Schlagzeilen: „Durch kürzere Arbeitszeit die Arbeitslosenzahl verringern“, so der Hamburger Senator für Arbeit und Soziales in der „Westdeutschen Allgemeinen Zeitung“ vom 15. 7. 1975. „100 verdienen, 50 stehen draußen“, so der Tenor eines „Spiegel“-Interviews mit Hamburgs Bürgermeister Klose über Arbeitslosigkeit („Spiegel“ vom 28. 7. 1975).

Im Kontext dieser Arbeit soll dieser Vorschlag nun logisch am Beispiel des Abbaues von Überstunden entwickelt werden. Problematisierende Fragestellungen zur Umsetzbarkeit sollen die plausiblen Schwierigkeiten offenlegen, die unter den gegebenen Bedingungen der Gesamtsystemstruktur einer Realisierung dieses Vorschlages entgegenstehen; offengelegt werden sollen aber auch die Chancen für eine „integrierte“ bzw. „simultane“ Beschäftigungspolitik.

V. Arbeitszeitflexibilität als Konzept

1. Das Modell

Zur Entwicklung des Grundprinzips eignet sich folgendes Gedankenmodell:

In einem Arbeitsamtsbezirk — irgendwo in der Bundesrepublik — sind verschiedene Branchen A, B, C (Chemie, Textil-, Luftfahrt-

²⁰⁾ Zu diesen Strukturelementen einer „mixed economy“ vgl. jetzt Paul Mattik, Krise und „gemischte Wirtschaft“, in: Brandes (Hrsg.), Perspektiven des Kapitalismus, Ffm. 1974, S. 11—30.

²¹⁾ Zu diesem Vorschlag in der wissenschaftlichen Diskussion: Dieter Mertens, Aktive Arbeitsmarktpolitik bei Wachstumsreduktion. Lag als Thesenpapier einem Seminar „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ in Berlin vom 24.—26. 4. 1975 vor.

— Die interne Situation in den Unternehmen A der chemischen Industrie (6 000 Beschäftigte) ist aufgrund der hohen Exportabhängigkeit der ganzen Branche sehr angespannt. An die Einstellung neuer Mitarbeiter kann schon seit längerem nicht mehr gedacht werden. Stets muß das Arbeitsamt mit der Ankündigung von weiteren Entlassungen rechnen.

— In den B-Unternehmen (3 000 Beschäftigte) der Textil-Branche ist nach schwierigen Zeiten verhaltener Optimismus eingekehrt. Textilien werden wieder gekauft. Trotzdem herrscht weiter ein genereller Einstellungstop vor. Einige Firmen müssen allerdings noch Kurzarbeit einlegen.

— Die Lage in den C-Unternehmen (5 000 Erwerbspersonen), die der Luft- und Raumfahrt-, aber auch der Automobilindustrie zuarbeiten, ist z. Zt. dank interessanter Projekte und eines anhaltenden „Frühlings“ im Kraftfahrzeugsektor relativ stabil und die mittleren Aussichten einer weitgehenden Kapazitätsauslastung werden positiv eingeschätzt. Die Mitarbeiter, die aus Altersgründen ausscheiden oder fluktuationsbedingt diese C-Unternehmen verlassen, werden durch Neueinstellungen ersetzt. In einigen dieser marktstarken Firmen werden Überstunden gefahren. Die Personalabteilungen haben Anweisung, Personalaufstockungen vorzunehmen.

Während die A-Unternehmen das Arbeitsmarktkonto belasten, sind die B-Unternehmen arbeitsmarktneutral. Die C-Unternehmen suchen sich sowohl auf dem lokalen als auch auf dem überregionalen Arbeitsmarkt ihre neuen Mitarbeiter.

Die Zahl der Arbeitslosen in diesem Arbeitsamtsbezirk umfaßt zum Zeitpunkt t_0 125 Personen. Eine Differenzierung dieser Arbeitslosen nach Berufsanfängern, nach gesundheitlich Eingeschränkten, Teilzeitarbeitersuchenden usw. soll im Rahmen dieses Gedankenmodells nicht vorgenommen werden. Der Einfachheit halber gelte dies ebenso für die möglichen Rechtsformen der einzelnen Arbeitsorganisationen (AG., GmbH., stille Teilhaber usw.).

Die tariflich vereinbarte normale Arbeitszeit soll, für alle Branchen gleich, mit 40 Stunden pro 5-Tage-Woche angenommen werden.

2. Die Wirkungsweise des Konzeptes auf der Zeitebene

Auf einem — imaginären — Zeitkonto der C-Unternehmen sammeln sich nicht nur Woche

a (5 000 Erwerbspersonen multipliziert mit 40 Stunden normaler Wochenarbeitszeit), sondern dadurch, daß 1 000 Personen noch zusätzlich wöchentlich je 10 Überstunden arbeiten können, erhöht sich das erreichte und damit produktiv verbrauchte Zeitpotential um 10 000 Stunden auf $21 \cdot 10^4$ Stunden.

Das tariflich zugestandene ausschöpfbare Zeitvolumen in den B-Unternehmen von $(3 000 \times 40) 12 \cdot 10^4$ Wochenstunden kann aufgrund der Situation in der Textilbranche nicht voll „ausgefahren“ werden. Für 500 Personen mußte nämlich wiederholt verkürzte Arbeitszeit von 10 Stunden/Woche angemeldet werden. Die real verbrauchte kollektive Arbeitszeit blieb demnach um 5 000 Stunden unter dem ausschöpfbaren Zeitbudget.

Das Niveau des erreichten Zeitpotentials in den A-Unternehmen schrumpft ständig. Das Zeitkonto auf der Basis von 6 000 Beschäftigten betrug $24 \cdot 10^4$ Wochenstunden. 125 Personen mußten insgesamt in letzter Zeit von A-Unternehmen entlassen werden. D. h., das abfahrbare Zeitvolumen ist in t_0 um 5 000 Wochenstunden geringer als vor den Entlassungen.

Eine Bilanzierung der geleisteten bzw. nicht geleisteten globalen Arbeitszeit für den hier angenommenen fiktiven Arbeitsamtsbezirk ergibt den trivialen Schluß, daß ein branchenübergreifender, imaginärer Zeitfonds — unter den Bedingungen dieses Modells — als ausgeglichen anzusehen ist. (Den 10 000 Überstunden stehen 5 000 „gefeierte“ Kurzarbeiterstunden und 5 000 durch Entlassung verlorene Stunden gegenüber.)

Arbeitszeitflexibilität auf der logischen Ebene bedeutet bei dieser Konstellation, daß die 1 000 Überstunden leistenden Erwerbstätigen der C-Unternehmen zur normalen 40-Stundenarbeitszeit pro Woche zurückkehren müßten. Die zur Abarbeitung bereitstehenden 10 000 „Über“stunden pro Woche können dann — mindestens rechnerisch — durch Einbeziehung der 125 freigesetzten ehemaligen Chemie-Mitarbeiter und der 500 Textil-Kurzarbeiter „abgefahren“ werden.

Da die Wochenarbeitszeit der Kurzarbeiter in $t_0 = 30$ Wochenstunden beträgt, muß den 125 entlassenen Chemie-Werkern (alle stehen dem Arbeitsmarkt zur „Verfügung“) zunächst die Aufholung dieses arbeitszeitlichen „Vorsprunges“ der Kurzarbeiter vor den Arbeitslosen zugestanden werden. D. h. von den 10 000 Stunden, die die C-Unternehmen dem Arbeitsmarkt zur Abarbeitung zur Verfügung stellen, werden $(125 \text{ Personen} \times 30 \text{ Stunden}) = 3 750$

Stunden von den „Arbeitslosen“ abgedeckt. Das darüber hinaus noch vorhandene Arbeitszeitvolumen von 6 250 Stunden wird unter den 625 „betroffenen“ Erwerbspersonen (500 Kurzarbeiter, 125 ehemalige Arbeitslose) gleichmäßig aufgeteilt.

3. Ergebnis und Ausblick

Unter den hier gesetzten „freischwebenden“ Annahmen des Gedankenmodells konnte deutlich gemacht werden, daß rein rechnerisch und logisch nach dem hier am Beispiel des Abbaues von Überstunden auf der Zeitebene entwickelten Konzeptes ergiebige Entlastungseffekte auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten sind. Grundlage des Wirkungsmechanismus ist die abstrakte Vorstellung, daß sich das Prinzip der Solidargemeinschaft auf die Dimension Arbeitszeit ausdehnen läßt. Grundsätzlich kann dieses Konzept dann zum Tragen kommen, wenn analog zu dem herkömmlichen Solidarprinzip des AFG, d. h. über die Zahlung von Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit hinaus, von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern diejenigen Zeitkapazitäten, die die Normalarbeitszeit überschreiten, an einen „Zeitfonds“ weitergemeldet werden. Die Abdeckung von auftretenden Arbeitsmarktdiskrepanzen sollte in einem lokalen Arbeitsamtsbezirk dann gelingen, wenn potentiellen Arbeitszeitbedürftigen ein individuell abarbeitbares Zeitpaket aus dem „Zeitfonds“ zugeteilt wird.

Die beschäftigungswirksame Ergiebigkeit eines solchen variablen Arbeitszeitinstrumentes kann über die Arbeitszeit-Äquivalenz zwischen angemeldetem Überstunden-Zeitvolumen und damit einsetzbaren Arbeitslosen auf die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit und auf den tariflichen Jahresurlaub ausgedehnt werden ²²⁾.

Vorliegende optimistische Rechnungen über die erreichbaren beschäftigungsmäßigen Entlastungseffekte des Arbeitsmarktes — unter den Bedingungen praktikabler Arbeitszeitflexibilitäten — seien der Vollständigkeit halber angeführt ²³⁾:

— Im Durchschnitt der gesamten Industriearbeiter wurden im Januar 1974 noch wöchentlich zwei Überstunden geleistet. Könnte dieses Maß um die Hälfte reduziert werden, ergäbe sich ein Entlastungseffekt von ca.

²²⁾ Weitere Arbeitszeitelemente, die wirksam in das Konzept der Arbeitszeitflexibilität einzuordnen sind, nennt B. Teriet, Jahresarbeitszeit und Urlaub, in: WSI-Mitteilungen 2/1975, S. 49 ff.

²³⁾ Reyher, a. a. O.

260 Mill. Stunden, das entspräche dem Äquivalent von ca. 144 000 Arbeitslosen.

— Würden die für die beiden nächsten Jahre vorgesehenen Verkürzungen der wöchentlichen oder monatlichen Arbeitszeit schon in diesem Jahr vorgenommen, d. h. die jährliche Arbeitszeit um 0,2 Prozent bzw. 3,5 Stunden verkürzt, könnten für 86 000 Arbeitslose produktiv zu nutzende Zeitkontingente „ausgegeben“ werden.

— Die Entlastung des Arbeitsmarktes durch Verlängerung des tariflichen Jahresurlaubes — d. h. die Vorverlegung dieser Entwicklung auf dieses Jahr — bedeutet den Gewinn eines Arbeitszeitvolumens, das auf ca. 245 000 Arbeitslose aufzuteilen wäre.

Diese hypothetischen Zahlenspiele sollen hier nur verdeutlichen, welchen instrumentellen Rang eine flexible Arbeitszeitpolitik einnehmen kann.

Allerdings ist die Frage nach der Operationalisierbarkeit dieser abnormen — weil neuen — Vorstellungen bisher nicht soweit konkretisiert worden, daß der politisch-administrative Entscheidungsbedarf ermittelt werden könnte. Aber wenn es richtig ist, daß bei anhaltender technologisch und strukturell bedingter Arbeitslosigkeit nur eine Verstärkung der kompensierenden Funktionen des Wohlfahrtsstaates systematische Fehlentwicklungen des marktwirtschaftlichen Systems ausgleichen kann — um so die Gefahr von destabilisierenden bereichsspezifischen Legitimationseinbrüchen aufzufangen —, dann muß weitergehend geprüft werden, ob der Anspruch, zu einer „integrierten“ Beschäftigungspolitik zu kommen, Realisierungschancen besitzt.

VI. Realisierungschancen beschäftigungswirksamer Arbeitszeitpolitik

In den folgenden Ausführungen soll skizzenhaft durch zwei „Einstiege“ aufgezeigt werden, welchen Anforderungen ein Realisierungsversuch zur Einführung flexibler Arbeitszeitregelungen standhalten muß. Schwerpunktartig bezieht sich die Ableitung von notwendigem Entscheidungsbedarf auf industrielle Tätigkeitsfelder, also auf jene Unternehmen, deren Tätigkeit überwiegend durch maschinelle Fabrikation bestimmt wird.

Ziel des privatwirtschaftlichen Produktionsprozesses ist es, die Bedingungen zur Profiterzielung laufend zu verbessern. Diese Orientierung äußert sich gegenüber dem einzelnen Unternehmen als ein Zwangsmechanismus,

der den Kapitaleigner dazu treibt, sich stets gegenüber den konkurrierenden Unternehmen behaupten zu müssen. Das unterste Ziel in diesem Wettbewerbsprozeß ist dann erreicht, wenn es gelingt, mindestens den üblichen Gewinn auf das eingesetzte Kapital zu erzielen. Unter diesem Diktat stehend, muß das einzelne Unternehmen permanent versuchen, die eigenen Produktionsbedingungen zu verbessern, um eben besser als der Durchschnitt produzieren zu können.

Ein wichtiger Indikator zur Feststellung unternehmerischen Erfolges ist die *Arbeitsproduktivität*. (Produktmenge pro Beschäftigten in DM zu konstanten Preisen.)

Kann Arbeitszeitpolitik — mit ihrem Anspruch, gesamtgesellschaftliche Bedürfnisse von einzelwirtschaftlichen Interessen eingelöst zu bekommen — einen Beitrag dazu erbringen, daß bei gegebener spezifischer einzelbetrieblicher Produktionsstruktur und Arbeitsorganisation mindestens eine Sicherung des erreichten Standes der Arbeitsproduktivität zu erzielen ist?

Wird schon durch die jeweilige Produktionstechnik Inhalt und Umfang der von Menschen auszuführenden Tätigkeiten festgelegt und werden im Rahmen der spezifischen Arbeitsablauforganisation auch die Arbeitsplatzstrukturen mit den erforderlichen Qualifikationen bestimmt, liegt es an der Tragfähigkeit des Konzeptes Arbeitszeitflexibilität, ob der sicherlich mitunter auch diskontinuierliche Wechsel der einzelbetrieblichen Arbeitszeitpartizipanten die Produktivität des Betriebes mindestens sichern kann.

Nahezu schon technisch sind Fragen nach Art und Inhalt der Ausgestaltung kollektiv abgeschlossener Arbeitszeitverträge. Dies gilt auch für die Frage nach der konkreten, flexiblen Ausgestaltung des elementaren Arbeitsplatzes. Wird in Zukunft das privat angebotene Arbeitsplatzpotential „sozialisiert“ zugunsten von zeitweilig „Arbeitslosen“ und zeitweilig „Erwerbstätigen“?

Hier soll die Problematisierung dieses Aspektes nicht weitergetrieben werden. Deutlich geworden sollte sein, daß sich Arbeitszeitpolitik systemintegrativ in die Funktionsbedingungen gegenwärtiger Produktionsprozesse und Arbeitsablauforganisationen einpassen lassen muß. Neben der wissenschaftlichen Analyse dieses Problemkomplexes und der Erarbeitung von umsetzbaren Realisierungskonzepten werden auf der sozialpsychologischen Ebene vermehrt von Kapitaleignern bzw. Vertretern des betrieblichen Managements Zugeständnisse an **übergreifende Pro-**

blemmosungen notwendig werden, um Probleme mit gesamtwirtschaftlichem Anspruch umsetzen zu können.

Auf einer anderen Ebene ist die Frage nach dem Engagement und der Stärke solidarischen Verhaltens von Erwerbstätigen gegenüber Arbeitslosen anzusiedeln. Gerade in einer Gesellschaft, die die Individualisierung und Vereinzelung des Menschen zum Prinzip erhoben und eine spezifische Konsumentenmentalität durch Überhöhung des materiellen Wohlstandsdenkens herangezüchtet hat, ist es zunächst eine offene Frage, ob der Noch-Erwerbstätige ohne Gratifikation von sich aus bereit ist, auf z. B. anstehende Überstundenangebote zu verzichten zugunsten eines — meist sicherlich unbekanntes, aber arbeitslosen — Mitbürgers?

Ein notwendig noch weiter zu differenzierender Vorschlag, der u. U. hier materielle Gratifikationsangebote schaffen könnte, zielt auf ein erweitertes Verständnis des Solidarprinzips.

Möglich sollte es sein, die Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern an die Bundesanstalt für Arbeit um einen gewissen Prozentsatz zu erhöhen, um dann aus diesem Fonds nicht nur wie bislang die Arbeitslosenunterstützung zu finanzieren (bzw. die Aufgaben der BA nach dem AFG zu ermöglichen), sondern mit diesen solidarisch abgezweigten Beiträgen den Verzicht auf individuelle Nutzung des Überstunden-Zeitvolumens zugunsten von Arbeitslosen zu honorieren.

Auch dieser Problematik der zeitlichen Substitution von „freiwilliger Teilarbeitslosigkeit durch Teilerwerbstätigkeit bei einem z. Z. global schrumpfenden Arbeitsplatzangebot und bei privater Personalrekrutierungspolitik muß in vertiefenden Analysen nachgegangen werden.

VII. Schlußbemerkung

Es hat sich gezeigt, daß allein schon die aufgezeigten Problemlinien, wie

— Sicherung der Arbeitsproduktivität bei übergreifender Arbeitszeitpolitik

und

— Zweifel an der Qualität solidarischen Gemeinschaftsdenkens der Erwerbstätigen

ausreichen, die Realisierungschancen des Vorschlages Arbeitszeitflexibilität mindestens kurzfristig als sehr gering erscheinen lassen.

konkretes Stadium der Konkretisierung eines Konzeptes Arbeitszeitpolitik ist kein politisch-administrativ zu bewältigender Entscheidungsbedarf offenzuliegen. D. h. der Ansatz Arbeitszeitflexibilität als ein Kernstück sowohl integriert als simultan operierender zukünftiger Beschäftigungspolitik ist von den Strukturprinzipien eines marktwirtschaftlichen Systems solange politisch-planerisch nicht umzusetzen, als die Problemsensibilität der agierenden Kapitaleigner nicht — um ihrer selbst willen — die objektive Notwendigkeit erkennen, in ihre spezifischen betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalküle auch Elemente gesamtgesellschaftlicher Problemlösungsansätze aufzunehmen.

Aber die Forderung, daß extrem werdende Problemsituationen unbequeme und neue Lösungswege notwendig machen, bleibt bestehen.

Das momentane Starren auf den Anstieg bzw. das relative Absinken der globalen Arbeitslosenquote und politische Bemühungen, durch internationale „Weltkonjunkturpolitik“ einen mindestens partiellen Abbau der nationalen Erwerbslosenzahlen zu erreichen, kann nur eine erste Teillösung sein, um die arbeitsmarktpolitischen Folgen des technisch-organisatorischen Wandels in den Produktionstechniken aufzufangen.

Darüber hinaus müssen angesichts des anhaltenden Schrumpfungsprozesses in strukturgefährdeten Branchen — allein in den ersten 6 Monaten des Jahres 1975 mußten 4481 Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland den Konkurs anmelden — langfristige Betrachtungen über die Tatsache und Auswirkungen von Dauerarbeitslosigkeit in demokratischen Staaten angestellt werden.

Möglicherweise müssen vermehrte wohlfahrtsstaatliche Anstrengungen unternommen werden, zumindest muß das diskriminierende Element im sozialen Status des Arbeitslosen abgebaut werden. Dieses Arrangement mit einem sich noch stetig stärker bemerkbar machenden Phänomen Arbeitslosigkeit ist notwendig als Kompromiß zu einer Entwick-

lung, der der sich heute schon abzeichnet, daß die bisherigen „Abräumungsmuster“ des Arbeitsmarktes nicht mehr funktionieren. Nicht macchiavellistisch inspirierte Ignoranz ist zukünftig geboten, sondern unpolemische Klarheit zu der Erkenntnis, daß die unbestreitbaren Vorteile marktwirtschaftlicher Systeme auch unleugbare negative Folgewirkungen haben, die mit ihrer strukturellen Dominanz nur durch eine übergreifende, die anonyme Marktdynamik notwendigerweise zügelnde und lenkende staatliche Wirtschaftspolitik aufzufangen ist. Es gilt, die marktwirtschaftliche Organisationsweise als ein vorgegebenes Instrument zu begreifen, denn nur mit einem solchen Selbstverständnis kann es gelingen, den zu kontrollierenden „Regler Markt“ als Mittel zur Erreichung von gesellschaftlichen Zielen zu gebrauchen. Dieses anerkennen heißt aber auch einsehen, daß ein sich selbst überlassener Marktmechanismus destruktive, freiheits- und fortschrittsfeindliche Effekte erzeugen kann. Wie anders ist es sonst zu erklären, daß ein von dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für 1976 prognostizierter „Aufschwung“ wohl zu einer besseren Kapazitätsauslastung und somit höheren Arbeitsproduktivität führt, dies aber voraussichtlich ohne eine nennenswerte beschäftigungswirksame Entlastung der Arbeitsmarktkonten?

Die damit sich ergebende schärfere Herausprofilierung systemisch bedingter struktureller und technologisch bedingter Arbeitslosigkeit wird verstärkt die unkontrollierte Logik marktwirtschaftlicher Funktionsprinzipien in die öffentliche Diskussion bringen.

Der politischen Entscheidungsplanung in westlichen Industrienationen obliegt es mittelfristig — neben der Installierung von beschäftigungswirksamen Steuerungsinstrumenten —, die Problematik der „Berufsarbeitslosigkeit“ durch attraktive Aktionsprogramme und sozialstaatliche Leistungen sozial zu entschärfen, um so einem sich abzeichnenden vorläufigen Dauerzustand die ideologisch-politischen Angriffsflächen zu nehmen.

In einer immer komplexer werdenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwelt sehen sich die Politiker steigenden Ansprüchen der Gesellschaft gegenüber, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse im Sinne bestimmter Zielsetzungen zu steuern. Um dieser Aufgabe mit mehr Rationalität nachkommen zu können, suchen die Politiker — in den letzten Jahrzehnten verstärkt — Entscheidungshilfen bei einer gesellschaftlichen Institution, die geradezu als Inkarnation der Rationalität gilt, der Wissenschaft.

Am Beispiel des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird hier gezeigt, welche Probleme eine solche Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik aufwirft.

Nach einer ausführlichen Darstellung des Gesetzauftrages an den Sachverständigenrat werden zunächst die Fragen behandelt, die im Zusammenhang mit den im Gesetz genannten wirtschaftspolitischen Zielen beantwortet werden müssen. Es handelt sich um die Interpretation, die Rangfolge, die Kompatibilität (Vereinbarkeit) der Ziele und die Beziehungen der ausdrücklich genannten zu anderen wirtschafts- und gesellschaftspolitisch wichtigen Zielen.

Im Anschluß daran wird die Frage untersucht, ob und in welcher Weise die Wissenschaft in der Lage ist, die von der Politik gewünschten Prognosen und Strategiehilfen zu liefern. Die Möglichkeiten und Grenzen einer solchen Aufgabe zeigen sich anhand der Prognosen des Sachverständigenrates.

Auch wenn es sich erweist, daß die Wissenschaft Handlungsmöglichkeiten aufzeigen kann, so wäre es doch ein Irrtum zu meinen, daß sie dem Politiker die Entscheidung für das politische Handeln abnehmen könnte. Erwartungen, die davon ausgehen, daß wissenschaftliche Beratung eine hinreichende Bedingung für erfolgreiche Politik darstellt, müssen enttäuscht werden. Die Politik wird nur dadurch rationaler, daß die Theorien der Wissenschaft und die Maßnahmen der Politik immer wieder der kritischen Prüfung unterzogen werden. Die gegenseitige Kritik von Wissenschaft und Politik kann dabei eine wichtige Funktion ausüben.

Otto Ulrich: Abbau von Arbeitslosigkeit durch flexible Arbeitszeitregelung? Mittelfristige Perspektiven staatlicher Arbeitsmarktpolitik.

Das Problem der Arbeitslosigkeit in westlichen Industrienationen ist zum Teil auf die rezessive weltwirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen, zum Teil aber auch auf technologische und strukturelle Vorgänge in den nationalen Volkswirtschaften. Systematisch wird Arbeitslosigkeit in hochindustrialisierten Staaten erzeugt durch Rationalisierung und Automatisierung industrieller Fertigungsprozesse zum Zwecke der Arbeitsproduktivitätssteigerung. Das traditionelle Selbstverständnis von Arbeitsmarktpolitik, wie: Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und berufliche Weiterbildung, muß angesichts der bestehenden konjunkturellen und strukturellen Beschäftigungskrise als zu eng angesehen werden. Das bisher geläufige Instrumentarium zur Behebung von Arbeitsmarktungleichgewichten ist — in Anlehnung an keynes'sche Rezepte der Globalsteuerung — von vornehmlich konjunkturbeeinflussender Art, und es wird überfordert, wenn es auf die heutige Arbeitsmarktstrukturierung mit den zutage tretenden mehrfachen Strukturschwächen adäquat reagieren soll.

In Abwendung von den kompensierend wirkenden Mustern lediglich reaktiv-therapeutisch wirkender Arbeitsmarktpolitiken werden hier Überlegungen zu einer „integrierten“ bzw. „simultan“ angelegten Beschäftigungspolitik angestellt. „Integriert“ zielt auf das Zusammenspiel von unternehmerischen Personalrekrutierungsmaßnahmen mit außerbetrieblich ansetzenden beschäftigungsorientierten Ansätzen (z. B. Fortbildung, Berufsberatung, Arbeitszeitregelung etc.). „Simultane“ Beschäftigungspolitik versucht, die indirekt wirksamen staatlichen Beeinflussungsmöglichkeiten des marktwirtschaftlichen Systems — keynesianisch orientierte Wirtschaftspolitik — zu verzahnen mit spezifisch beschäftigungswirksamen Instrumenten (Arbeitszeit, Erwerbsquote, Mobilitätsbereitschaft).

Die Funktionsweise des Konzeptes Arbeitszeitflexibilität wird in einem Gedankenmodell an dem Beispiel „Abbau von Überstunden“ dargestellt. Sodann wird die Frage der politischen Realisierbarkeit flexibler Arbeitszeitregelungen anhand der Anforderungen untersucht, denen ein solches Konzept standhalten muß. Kann mit Arbeitszeitpolitik die einzelbetriebliche Arbeitsproduktivität mindestens gesichert werden bzw. wie ist das Engagement und die Stärke solidarischen Verhaltens von Erwerbstätigen gegenüber dem arbeitslosen Mitbürger einzuschätzen?