

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Walter Althammer  
Ein „Recht auf Arbeit“  
oder Vollbeschäftigung?

Gerhard Leminsky  
Zum Grundsatzprogramm '81  
des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Christian Leipert  
Theoretische und wirtschaftspolitische  
Konsequenzen aus der Kritik  
an der Wachstumsgesellschaft

ISSN 0479-611 X

B 25/81

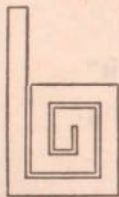
20. Juni 1981

Walter Althammer, Dr. jur., geb. 12. März 1928; MdB, Rechtsanwalt; Studium der Rechts- und Sozialwissenschaften in München; Mitglied des Bundestages seit 1961; Präsident der Südosteuropa-Gesellschaft; 2. Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.; Ordentl. Mitglied im Auswärtigen Ausschuß des Deutschen Bundestages; Obmann der CDU/CSU im 2. Unterausschuß Humanitäre Hilfe; Mitglied des Europarates und der Westeuropäischen Union.

Gerhard Leminsky, Dr. rer. pol., geb. 1934; seit 1960 im Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (Grundsatzfragen gewerkschaftlicher Politik); von 1971 bis Mai 1981 außerdem Chefredakteur der „Gewerkschaftlichen Monatshefte“; seit 1980 Geschäftsführer der Hans-Böckler-Stiftung, dem Studien- und Mitbestimmungsförderungswerk des DGB. Veröffentlichungen zu den Schwerpunkten der wissenschaftlichen Arbeit.

Christian Leipert, Dr. rer. pol., Dipl. Volkswirt, geb. 1944; Studium an der Universität Hamburg und an der FU Berlin; Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg.

Veröffentlichungen u. a.: Unzulänglichkeiten des Sozialprodukts in seiner Eigenschaft als Wohlstandsmaß, Tübingen 1975; Gesellschaftliche Berichterstattung. Eine Einführung in Theorie und Praxis sozialer Indikatoren, Berlin u. a. 1978; Alternative Wege künftiger Wirtschaftspolitik, in: Technologie und Politik, Heft 12 (1978); gemeinsam mit U. E. Simonis: Alternativen wirtschaftlicher Entwicklung. Problembereiche, Ziele und Strategien, in: Ökonomie und Ökologie, Karlsruhe 1980; gemeinsam mit J. Harms und Ph. Sonntag Hrsg. von „Alternative Ökonomie und ökonomische Theorie“, Frankfurt 1980.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammlungen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

# Ein „Recht auf Arbeit“ oder Vollbeschäftigung?

## I. Zur Geschichte des Rechtes auf Arbeit

### 1. Die aktuelle Auseinandersetzung in der Bundesrepublik

Im alten, bis 1981 geltenden Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes aus dem Jahre 1963 ist in Abschnitt I der sozialpolitischen Grundsätze das „Grundrecht der Arbeit“ formuliert: „Der soziale Rechtsstaat hat die Verpflichtung, die Grundlagen für die Verwirklichung des Rechtes auf Arbeit zu schaffen. Die Vollbeschäftigung und ihre Erhaltung sind hierzu wesentliche Voraussetzungen. Die freie Wahl des Arbeitsplatzes, des Berufes und der Ausbildungsstätte ist uneingeschränkt zu gewährleisten.“

Was Ende der fünfziger Jahre nur ein sozialpolitischer Merkposten war, bekam einige Jahre nach der Übernahme der Regierungsverantwortung durch SPD und FDP in Bonn plötzlich höchste Aktualität.

Während die von Adenauer und Erhard in der Bundesrepublik Deutschland durchgesetzte soziale Marktwirtschaft nicht nur Kriegsfolgen beseitigt und Vollbeschäftigung hergestellt, sondern den Arbeitskräftemangel zum wirtschaftlichen Problem gemacht und über zwei Millionen Gastarbeiter in den westlichen Teil Deutschlands gelockt hatte, brachte uns die Entwicklung seit 1969 einen klassischen Rezessionszyklus: Inflation, Stagnation, Rezession, Arbeitslosigkeit, Krise der Staatsfinanzen, Gefährdung des Netzes sozialer Sicherheit.

Seit 1974 erlebt die Bundesrepublik eine Dauerarbeitslosigkeit mit rund einer Million Arbeitssuchenden. Mittelfristige Berechnungen haben ergeben, daß sich die Arbeitsplatzprobleme durch den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge ins Erwerbsleben künftig noch verschärfen. Es ist errechnet worden, daß in der Bundesrepublik 4,3 Millionen Arbeitsplätze neu geschaffen oder wieder ersetzt werden

müssen, wenn wir die Vollbeschäftigung wieder erreichen wollen<sup>1)</sup>.

Die Probleme stellen sich in allen anderen nichtsozialistischen Industriestaaten ähnlich, zum Teil sogar noch schärfer. In den Entwicklungsländern ist die Arbeitslosigkeit ohnehin ein Kernproblem. Auf die Besonderheiten in den sozialistischen Zentralverwaltungssystemen wird noch einzugehen sein.

Nachdem die Hoffnung auf eine schnelle Überwindung der Arbeitslosigkeit — wie sie 1968 erreicht worden war — Mitte der siebziger Jahre trog, haben die Gewerkschaften 1978 massive Schritte unternommen, um auf diese Existenzfrage für alle Arbeitnehmer aufmerksam zu machen. Der Internationale Bund freier Gewerkschaften erklärte: „Wir alle, die wir dem IBFG angehören, haben beschlossen, im Jahre 1978 unsere Kampagne für das Recht auf Arbeit zu intensivieren und zu koordinieren ... Das Recht auf Arbeit für jeden, das ist das Motto dieses 1. Mai 1978“. Entsprechend dieser Zielsetzung hat auch der Deutsche Gewerkschaftsbund die Kundgebung zum 1. Mai 1978 unter das Motto: „Recht auf Arbeit — Zukunft sichern“ gestellt.

Vorangegangen war ein Antrag des Landesbezirkes Bayern im DGB vom Februar 1978 (Antrag Nr. 173) an den Bundeskongreß, ein Recht auf Arbeit in den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes aufzunehmen. In der Antragsbegründung war die Problematik eines Rechtes auf Arbeit ganz nüchtern angesprochen. Es heißt wörtlich: „Wer ein einklagbares Recht verlangt, muß eine totale und zentrale staatliche Arbeitsplatzbewirtschaftung und Zwangsverwaltung mit allen sich daraus für die bürgerlichen und gesellschaftlichen Freiheiten ergebenden Konsequenzen in Kauf nehmen

<sup>1)</sup> Wolfgang Spieker in der Zeitschrift des Wirtschafts- u. Sozialwissenschaftl. Instituts des DGB (WSI-Mitteilungen) 3/1979, S. 163.

wollen. Dies wollen die deutschen Gewerkschaften nicht. Die Festlegung des Rechts auf Arbeit im Grundgesetz würde jedoch das Sozialstaatsprinzip, jedem den Anspruch auf einen Arbeitsplatz zu menschenwürdigen Bedingungen einzuräumen, als unverzichtbares Ziel mit höchster Priorität sichtbarer machen, als dies heute der Fall ist.“

Dem 11. Bundeskongreß des DGB am 24. Mai 1978 in Hamburg lagen schließlich 52 Anträge zum Recht auf Arbeit vor. Das Grundsatzreferat des DGB-Vorsitzenden beschäftigte sich ebenfalls mit diesem Thema. Um so erstaunlicher mag es erscheinen, daß der vom DGB-Vorstand selbst formulierte Antrag Nr. 175 ohne Gegenstimme angenommen wurde, der forderte, von einer Verankerung des Rechts auf Arbeit im Grundgesetz abzusehen. Dieses Recht auf Arbeit sei schon in der Sozialstaatsdefinition des Grundgesetzes (Art. 20 GG) enthalten, außerdem sei es in einer Reihe von Einzelgesetzen normiert<sup>2)</sup>.

Die Debatte über das Recht auf Arbeit ist jedoch mit Sicherheit noch nicht ausgestanden, auch die Forderung, es im Grundgesetz zu verankern, wird weiter erhoben<sup>3)</sup>.

## 2. Historische und verfassungsrechtliche Vorgeschichte

Die Philosophen und Juristen des Altertums hätten sich wahrscheinlich gewundert, wenn jemand ein Menschenrecht auf Arbeit postuliert hätte. Wer durch Arbeit seinen Lebensunterhalt verdienen mußte, galt als beklagenswert; er war dem der Menschenqualität entbehrenden Sklaven gleich. Nur die gestaltende, vom Erwerbszwang unabhängige Selbstverwirklichung im Werk wurde als menschenwürdig angesehen<sup>4)</sup>. Das Ideal bürgerlicher Existenz bestand in einem von materiellen Nöten freien Leben, das selbstgesetzten Aufgaben gewidmet werden konnte.

Das Christentum brachte dann den Dualismus in die Bewertung der Arbeit: Einerseits galt der Fluch bei der Vertreibung aus dem Para-

dies weiter („Im Schweiß deines Angesichtes sollst du dein Brot verzehren“), andererseits wurde für die Ärmsten der Armen, die Sklaven, erstmals ein Arbeitsethos entwickelt<sup>5)</sup>. Dennoch ging das Bewußtsein nicht verloren, daß über dem „ora et labora“ der europäischen Klöster die tätigkeitsfreie Betrachtung der göttlichen Dinge stand.

Im mittelalterlichen Europa wurde die religiöse Sinnhaftigkeit der Arbeit überwölbt durch das ritterliche Lebensideal. Zwar sah die Adelschicht nicht mehr im Ergreifen des Guten, Wahren und Schönen die Lebenserfüllung; das kriegerische und höfische Rittertum hatte aber ebenfalls die Freiheit vom Arbeitszwang zur Voraussetzung.

Eine „Umwertung der Werte“ konnte erst vom erstarkenden Bürgertum durchgesetzt werden. Was schon das junge Christentum in der Endzeit der Antike empfunden hatte, wurde nun unbestrittene Maxime: Ein Leben ohne Arbeit galt als unmoralisch und schmarotzerhaft. Müßiggang wurde aller Laster Anfang. Ein mehr und mehr degenerierender Adel war in den Anklagezustand versetzt: In der französischen Revolution wurde ihm der Prozeß gemacht und der Urteilsspruch vollzogen.

Inzwischen hatte der Calvinismus die Arbeitsaskese so weit getrieben, daß der berufliche Erfolg als Zeichen göttlichen Wohlgefallens und Erwähltheits gewertet wurde. Es war deshalb nur folgerichtig, daß die Verfassungen seit der französischen Revolution 1789 ein „Recht auf Arbeit“ postulierten, hinter dem die ethische Pflicht stand, ein Leben ohne Arbeit zu meiden. In diesem moralischen Rigorismus waren die Europäer auch nicht beirrt worden als sie ganz anderen Kulturen begegneten, die dauernde Arbeit schrecklich fanden. Als Kolumbus 1492 die Großen Antillen erreichte, traf er dort ein Volk an, das gar kein Wort für „arbeiten“ hatte. Nachdem den Indianern gewaltsam die arbeitsbestimmte Lebensform beigebracht wurde, setzten sie das Wörtchen „fast“ vor den Begriff „sterben“ und meinten damit arbeiten.

Der Einbruch der Weißen in solche produktionsfreie Kulturen vollzieht sich heute noch und wird den Betroffenen unbeirrt als der

<sup>2)</sup> Nähere Einzelheiten bei Spieker, a. a. O.

<sup>3)</sup> Festschrift z. 60. Geburtstag von Oskar Vetter 1977; Udo Achten u. a., *Recht auf Arbeit* — Eine politische Herausforderung, Neuwied 1978.

<sup>4)</sup> Hannah Arendt, *Vom Sinn der Arbeit*, rororo Aktuell Nr. 10, S. 65 ff.

<sup>5)</sup> Joseph Höffner, *Christliche Gesellschaftslehre*, Köln 1978, S. 124 ff.

wahre Fortschritt angepriesen. Inzwischen mehren sich aber die Signale, daß die Jugend in der Industriegesellschaft mitten in einem Umorientierungsprozeß begriffen ist und von der Parole „Der Mensch lebt, um zu arbeiten“ Abschied nimmt.

### 3. Die Entwicklung im 19. Jahrhundert

Das 19. Jahrhundert aber war gekennzeichnet von dem Versuch, das „Recht auf Arbeit“ in den Verfassungen zu konkretisieren<sup>6)</sup>. Die Linken konnten sich zwar 1848 in der Paulskirche nicht durchsetzen; der erste Entwurf einer deutschen Reichsverfassung enthält kein Recht auf Arbeit. In Frankreich aber wurde im gleichen Jahr nicht nur dieses Menschenrecht in die neue französische Verfassung geschrieben: man machte gleichzeitig den Versuch, es für jeden Staatsbürger auch durchsetzbar zu machen. Es wurden Staatswerkstätten eingerichtet, in denen jeder sein Recht auf Arbeit sollte ausüben können, der anderweitig keine Beschäftigung fand. Das Experiment war ein gigantischer wirtschaftlicher Fehlschlag und wurde alsbald abgebrochen<sup>6a)</sup>. Seither war für die bürgerlichen Verfassungsjuristen klar, daß das Recht auf Arbeit nur ein „Programmsatz“ in der Verfassung sein konnte. Diese feierliche Form der Selbstverpflichtung des Staates sollte für den Bürger keinen konkreten, notfalls einklagbaren Rechtsanspruch auf Beschäftigung begründen.

Aus diesem Ergebnis der Entwicklung und den Erfahrungen mit der Verwirklichung des Rechts auf Arbeit wird auch eine merkwürdige Verkehrung der Fronten verständlich: Bismarck bekannte sich im Deutschen Reichstag zu einem Recht auf Arbeit, Karl Marx dagegen kritisierte schon 1850 den Versuch, die kapitalistische Ordnung mit einem derartigen „Recht auf Unterstützung“ zu stabilisieren.

Seit Karl Marx ist im Sozialismus die Erkenntnis vorhanden, daß erst eine Änderung der Staats- und Wirtschaftsordnung dieses Recht auf Arbeit verwirklichen kann. Es muß durch

eine Pflicht zur Arbeit ergänzt werden. Der Streit zwischen Reformsozialisten und Gesellschaftsveränderern zieht sich über die Jahrzehnte. 1886 konkretisieren die österreichischen Sozialisten dieses Recht auf Arbeit (Anton Menger); Friedrich Engels und Karl Kautsky verspotten dagegen den „Juristensozialismus“. Die katholische Soziallehre ist in der ganzen Auseinandersetzung viel realitätsbezogener. Sie stellt die Verpflichtung von Staat und Privaten in den Vordergrund, ausreichende Arbeitsmöglichkeiten für alle zu schaffen und die Arbeitsbedingungen menschenwürdig zu gestalten<sup>7)</sup>.

### 4. Die moderne Verfassungsentwicklung

Die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 normiert Recht und Pflicht zur Arbeit noch sehr vorsichtig. Artikel 163 lautet: „Jeder Deutsche hat, unbeschadet seiner persönlichen Freiheit, die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit fordert. — Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt.“

Dieser Programmsatz war ein für alle Parteien der Weimarer Koalition zustimmungsfähiger Kompromiß. Da die Deutsche Reichsverfassung von 1919 noch andere Programmsätze enthielt, empfand man diese Zieldefinition des neuen demokratischen Staates als ganz natürlich. Auch die sittliche Pflicht zur Arbeit war so unverbindlich gefaßt, daß sich daraus keine sozialistische Gesellschaftsordnung begründen ließ.

Nicht nur die Marxisten, wie Oskar Cohn, distanzieren sich von einem solchen „Unterstützungsrecht“. Auch die Nationalsozialisten legten in ihrem Parteiprogramm von 1920 die Basis für staatliche Zwangsrechte. In Ziffer 10 heißt es: „Erste Pflicht jedes Staatsbürgers muß es sein, geistig oder körperlich zu schaffen.“ Ziffer 11 fordert: „Abschaffung des arbeits- und

<sup>6)</sup> M. Martiny, Das Recht auf Arbeit in historischer Sicht, in Festschrift für O. Vetter, 1977.

<sup>6a)</sup> Christoph U. Schminck-Gustavus, in: Udo Achten u. a., Recht auf Arbeit — Eine politische Herausforderung, Neuwied 1978, S. 28ff., sucht das Scheitern als eine Intrige des Bürgertums darzustellen.

<sup>7)</sup> Oswald von Nell-Breuning, Soziallehre der Kirche, Wien 1977.

müheleisen Einkommens", und Ziffer 13 verlangt die Verstaatlichung aller bisher schon in Gesellschaftseigentum befindlichen Betriebe.

Zu den negativen Erfahrungen der Weimarer Demokraten gehörte denn auch der Widerspruch zwischen Verfassungsprogramm und sozialer Wirklichkeit in den Jahren der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933. Sie mußten erleben, daß die Gegner der Demokratie von rechts und links höhnisch die Verfassung zitierten und auf die sechs Millionen Arbeitslose in Deutschland verwiesen.

## 5. Verfassungsnormen nach 1945

Nach dem Zusammenbruch knüpften die Verfassungsgeber der Bundesländer an die Situation von 1933 wieder an. Die Landesverfassungen von Bayern (Art. 166), Berlin (Art. 12), Bremen (Art. 8), Hessen (Art. 28), Nordrhein-Westfalen (Art. 24), Rheinland-Pfalz (Art. 53) und dem Saarland (Art. 45) wiederholten den Programmsatz eines Rechtes auf Arbeit. Die Wortwahl erscheint aber nicht so vorsichtig wie in der Weimarer Verfassung. Recht und Pflicht zur Arbeit werden ohne Umschreibung von der Verfassung dekretiert (Hessen).

Bei den Vorarbeiten und Formulierungen der Normen des Grundgesetzes spielte das „Recht auf Arbeit“ eine große Rolle. Ein entsprechender Antrag der kommunistischen Delegierten der Verfassungsgebenden Versammlung lag vor.

Im sowjetisch besetzten Teil Deutschlands war gleichzeitig an einer Verfassung gearbeitet worden, die ein Recht auf Arbeit enthält. Artikel 15 der DDR-Verfassung vom 7. Oktober 1949 lautete: „Die Arbeitskraft wird vom Staat geschützt. Das Recht auf Arbeit wird verbürgt. Der Staat sichert durch Wirtschaftslenkung jedem Bürger Arbeit und Lebensunterhalt. Soweit dem Bürger angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt.“

Damit war der Zusammenhang zwischen Wirtschaftsordnung und Recht auf Arbeit deutlich dokumentiert.

Die Väter des Grundgesetzes wollten dagegen eine betont freiheitliche Verfassung schaffen. Wirtschaftslenkung kam für sie nicht in Frage,

nachdem das Ringen zwischen sozialistischer Zentralverwaltungswirtschaft und sozialer Marktwirtschaft zu Gunsten der letzteren entschieden worden war.

Vor allem aber sollten die demonstrativ an den Anfang der Verfassung gestellten Grundrechte des Bürgers für diesen subjektiv Rechte schaffen und einklagbar sein. Da ein Recht auf Arbeit 1948 nicht für jeden Bürger konkret durchsetzbar war, verzichtete das Grundgesetz auf eine bloße Deklaration<sup>8)</sup>.

Eine solche unrealisierbare Forderung hatte am 10. Dezember 1948 die allgemeine Erklärung der Menschenrechte in Artikel 23 gebracht. Noch weiter war die demokratische Verfassung Italiens gegangen. In Artikel 1 beginnt sie: „Italien ist eine demokratische, auf die Arbeit gegründete Republik.“

## 6. Die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips

Die Selbstverpflichtung des Staates, den Bürgern durch seine Politik in einer freien Marktwirtschaft einen möglichst hohen Beschäftigungsstand zu garantieren, wurde in der Sozialstaatsklausel (Art. 20 I) des Grundgesetzes gesehen. In der Tat war es außerhalb jeder Diskussion, daß eines der Hauptziele im Wiederaufbau eines freiheitlichen Teilstaates auf deutschem Boden in der Schaffung von Arbeitsplätzen bestand.

Die soziale Marktwirtschaft bescherte der Bevölkerung Erfolge in ihrem Bemühen, die als deutsches Wirtschaftswunder weltweit bestaunt wurden.

Ein für die Bürger im „Wirtschaftswunderland“ ungewohnter, geringfügiger Konjunkturrückschlag in den Jahren 1966—1967 führte zur Erarbeitung eines neuen „Instrumentariums“ der sozialen Marktwirtschaft. Dies war begleitet von theoretischen Auseinandersetzungen. Nach dem Rücktritt des Vaters der sozialen Marktwirtschaft, Professor Ludwig Erhard als Bundeskanzler, sprach der neue Bundeswirtschaftsminister Professor Karl Schiller davon,

<sup>8)</sup> Gerhard Stuby in: Udo Achten, a. a. O., S. 85, stellt die Behauptung des kommunistischen Abgeordneten Renner, daß wegen eines „Gentleman-Agreements“ zwischen CDU/CSU und SPD die sozialen Grundrechte nicht aufgenommen worden seien, als Faktum dar.

daß die „Steinzeit-Marktwirtschaft“ von einer „aufgeklärten Marktwirtschaft“ abgelöst werden müßte.

Der Staat sollte mittels der „Globalsteuerung“ den Konjunkturverlauf stärker beeinflussen. Er war der Überzeugung, die Regierung könnte Wirtschaftsabläufe beliebig steuern. Professor Ludwig Erhard wandte sich grollend gegen die „Technokraten“ und deren Verherrlichung staatlicher Lenkungsmechanismen. Das greifbare Ergebnis von Schiller's „aufgeklärter Marktwirtschaft“ war das Stabilitätsgesetz vom 8. Juni 1967. Die Quadriga der Wirtschaftsziele wurde in diesem Gesetz genannt: Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum, Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht.

Als 1969 die von SPD und FDP gestellte Bundesregierung versuchte, soziale Akzente zu

setzen, gehörte dazu auch die Vollbeschäftigungsgarantie, die der neue Bundeskanzler Willy Brandt in seiner Regierungserklärung abgab. Die politische Explosivkraft dieses Regierungsprogrammepunktes wurde in einer Zeit des akuten Arbeitskräftemangels nur von wenigen erkannt. Über der Unterstreichung eines scheinbar ungefährdeten Marktwirtschaftszieles wurde freilich die rechtzeitige Bekämpfung des Preisaufliebes versäumt. Ein negativer Wirtschaftszyklus setzte ein: Inflation, Stagnation, Rezession und Arbeitslosigkeit.

Es ist nicht verwunderlich, daß in der Öffentlichkeit Vorstellungen eines „Rechts auf Arbeit“ wiederbelebt worden sind. Gemeint ist ein Anspruch auf Beschäftigung gegenüber dem Staat oder gar gegenüber privaten Verfügungsberechtigten über die Produktionsmittel.

## II. Das Recht auf Arbeit heute

### 1. Positionen des geltenden Rechtes

Die Auseinandersetzung um das Recht auf Arbeit wird weitergehen, nachdem die Gewerkschaften diese Forderung heute als besonders aktuell betrachten und auch christlich orientierte Arbeitnehmerorganisationen das Postulat aufgenommen haben. Deshalb ist es besonders dringlich, begriffliche Klarheit zu schaffen.

Nicht gemeint ist das Freiheitsrecht zur Arbeit, wie es in Art. 12 GG normiert ist. Die freie Wahl des Arbeitsplatzes, der Berufsausbildung und -ausübung sind aber als Gegensatz zu sozialistischen Verfassungsordnungen von besonderer Bedeutung. Das Verbot des Arbeitszwanges ist ebenfalls Bestandteil dieses einklagbaren subjektiven Verfassungsrechtes, zu dem es bereits eine umfangreiche Rechtsprechung gibt. Die demokratischen Arbeitnehmersvertretungen haben nie einen Zweifel daran gelassen, daß dieses soziale Grundrecht auch für sie ein unverzichtbarer Teil einer freiheitlichen Staatsordnung ist. Dieses Verfassungsrecht hat jedoch lediglich einen Abwehrcharakter, ein Rechtsanspruch auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes gegen den Staat oder gar Private ist darin nicht enthalten.

Das Arbeitsrecht kennt im Rahmen bestehender Verträge ein Recht auf den Arbeitsplatz und auf Beschäftigung. Wer also kraft seiner erlangten Rechtsposition einen Arbeitsplatz hat, darf nicht daran gehindert werden, seiner Beschäftigung auch tatsächlich nachzugehen. Die Grenzen dieses Rechts zur Arbeit im Rahmen eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses sind von der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung näher definiert worden. Auch dieser Komplex ist mit dem „Recht auf Arbeit“ nicht gemeint.

### 2. Das Recht auf Arbeit als Institutsgarantie

Schließlich wird das Recht auf Arbeit als sogenannte Einrichtungsgarantie oder Organisationsnorm gesehen<sup>9)</sup>. In Art. 79 Abs. III GG sind das föderalistische Prinzip, die Demokratie und der Sozialstaat unter anderem mit einer solchen Verfassungsgarantie versehen.

<sup>9)</sup> Zum Gesamtkomplex die ausgezeichnete Darstellung von Michael Rath, Die Garantie des Rechts auf Arbeit, in: Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1974.

Durch solche Verfassungsnormen geschützte Institutionen können zwar vom Gesetzgeber inhaltlich bestimmt und verändert werden, sie dürfen aber in ihrem Wesensgehalt nicht angetastet werden. Das Recht auf Arbeit ist jedoch keine solche gewachsene Institution des demokratischen Rechtsstaates. Es erscheint deshalb nicht sinnvoll, sie mit einem Garantieschutz von Verfassungsrang zu versehen.

In der hessischen Landesverfassung (Art. 28 Abs. III) sind Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung als sozialstaatliche Institutionen mit Verfassungsrang versehen. Es empfiehlt sich nicht, ins Grundgesetz ähnliche Bestimmungen aufzunehmen, weil damit natürlich kein Recht auf Arbeit garantiert ist. Der Staat würde sich lediglich unnötige Fesseln in der Bemühung um Vollbeschäftigung anlegen. Weder als Organisationsnorm noch als Institutsgarantie kann das Recht auf Arbeit wirksam mit Verfassungsrang versehen werden.

### 3. Das Recht auf Arbeit als verfassungsrechtlicher Programmsatz

Am häufigsten wird von den Befürwortern des Rechtes auf Arbeit gefordert, einen entsprechenden Programmsatz ins Grundgesetz aufzunehmen. Damit wäre die gleiche Verfassungslage hergestellt, wie sie in der Weimarer Reichsverfassung bestand und wie sie die meisten Landesverfassungen der Bundesrepublik Deutschland noch heute haben. Einige gehen noch einen Schritt weiter und verlangen die Verankerung der „sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ in unserer Verfassung, von denen das Recht auf Arbeit nur eines wäre.

Die Befürworter einer solchen Lösung wenden sich dagegen, verfassungsrechtlichen Programmsätzen jede konkrete Auswirkung abzusprechen. Sie glauben, damit den Vorrang der Vollbeschäftigung vor anderen Wirtschaftszielen (Stabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht) verfassungsrechtlich abgesichert zu haben. Ebenso wäre der Gesetzgeber verpflichtet, die Garantie der Arbeitsplätze und der Vollbeschäftigung gegenüber den Arbeitgebern durchzusetzen. Auf die konkreten gesetzlichen Folgerungen wird noch einzugehen sein.

Diese Argumente für einen Programmsatz zeigen aber auch schon die Bedenken auf. Der

rechtssystematische Einwand, daß damit das Prinzip unseres Grundgesetzes durchbrochen wäre, nur einklagbare subjektive Verfassungsrechte für den Bürger zu normieren, mag noch nicht allzu schwergewichtig sein.

Unsere Wirtschaftsordnung geht aus gutem Grund von der Gleichrangigkeit der Zielpunkte Vollbeschäftigung, Stabilität, Wachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht aus. Würde die öffentliche Hand durch einen verfassungsrechtlichen Programmsatz gezwungen, die anderen Konjunkturziele zu vernachlässigen, dann wäre eine nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes die Folge. Im Ergebnis könnte dann die verfassungsrechtlich programmierte Vollbeschäftigung ebenfalls nicht mehr erreicht werden, sie wäre geradezu durch eine verfassungsbedingte Ungleichgewichtigkeit zerstört. Auch die erwartete gesetzgeberische Auswirkung auf die Arbeitgeber könnte nur zu einer nachhaltigen Störung einer gedeihlichen Wirtschaftsentwicklung führen. Davon wird noch zu reden sein. Schließlich könnten die Gerichte durch einen derartigen Verfassungsprogrammsatz motiviert werden, in ihrer Rechtsprechung ebenfalls die Gewichte einseitig zu verschieben.

Ein Recht auf Arbeit als Verfassungsprogrammsatz könnte also, wenn er nicht nur als völlig bedeutungslose Deklaration behandelt wird, eher das Gegenteil dessen erreichen, was gewollt ist, nämlich ein wirtschaftliches Ungleichgewicht, das letztlich zu Arbeitslosigkeit führt.

### 4. Das Recht auf Arbeit im sozialistischen System

Man kann die Dinge drehen und wenden wie man will: wirksam für die Arbeitnehmer wäre nur ein in der Verfassung normiertes subjektives Recht auf Arbeit<sup>10)</sup>. Die sozialistischen Staaten kennen ein solches Recht auf Arbeit in ihren Verfassungen. Sie haben durch die Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel dem Staat die Voraussetzung für die Realisierung dieses Rechtes gegeben. Konsequentermaßen kennen sie für ihre Bürger auch die Pflicht zur

<sup>10)</sup> Zur Ausgestaltung ausführlich Ulrich Lohmann, in: Michael Rath, Die Garantie des Rechtes auf Arbeit, a. a. O., S. 167 ff.



Arbeit und regeln den Arbeitseinsatz im Rahmen der Gesamtplanung. Der Bürger bezahlt das Recht auf Arbeit also mit dem Verlust seiner wirtschaftlichen Freiheit; er wird zum Objekt staatlicher Wirtschaftslenkung von der Berufswahl bis zur Wahl des Arbeitsplatzes und der Berufsausübung. Wer das Recht auf Arbeit realisieren will, muß diese Vorbedingungen auch bei uns schaffen wollen<sup>11)</sup>.

Aber selbst die sozialistische Gesellschaftsordnung kann damit kein Recht auf Arbeit für jedermann garantieren<sup>12)</sup>. Länder wie Jugoslawien weisen dies offen aus, andere Staaten suchen es zu verschleiern. Artikel 118 Abs. 2 (1955) der Verfassung der Sowjetunion zeigt für jeden Wirtschaftskundigen unfreiwilligen Humor. Dort ist formuliert: „Das Recht auf Arbeit wird gewährleistet durch die sozialistische Organisation der Volkswirtschaft, das unentwegte Wachstum der Produktivkräfte der Sowjetgesellschaft, die Beseitigung von Wirtschaftskrisen und die Liquidierung von Arbeitslosigkeit.“

Man zerschlägt das Thermometer und hält dann die Patienten für unverwundlich gesund. Die Bürger in sozialistischen Ländern können dieses Recht auf Arbeit so wenig einklagen wie alle anderen Rechte ihrer Verfassungen.

Dabei ist das wirtschaftliche Problem der Unterbeschäftigung in Planwirtschaftssystemen noch gar nicht angesprochen. Dadurch, daß der Faktor Arbeitskraft nicht rationell eingesetzt wird, entsteht ein deutlicher Leistungsverlust. Im Ergebnis steht sich ein Arbeitsloser im System der sozialen Marktwirtschaft finanziell noch besser als ein Arbeitnehmer im Planwirtschaftssystem. Die wesentlich geringere Leistungsfähigkeit der Zentralverwaltungswirtschaftssysteme ist auch durch den fehlenden Leistungswillen der Arbeitnehmer bedingt. Wer seine Ausbildung und seinen Arbeitsplatz nicht frei wählen kann, wird auch keine hohe Leistung erbringen.

Aus allen diesen Gründen lehnen freiheitlich gesonnene Bürger diese Voraussetzungen eines Rechtes auf Arbeit strikt ab. Insbesondere

<sup>11)</sup> So Wolfgang Däubler in: Udo Achten, *Recht auf Arbeit — eine politische Herausforderung*, a. a. O., S. 169 ff.

<sup>12)</sup> Gernot Gutmann, *Symposium III der Ludwig-Erhard-Stiftung: Sicherung und Fortentwicklung der sozialen Marktwirtschaft*, Stuttgart 1979, S. 151.

die freien Gewerkschaften verbinden mit der Forderung nach einem Recht auf Arbeit immer die Bedingung, daß freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsplatzes gewährleistet sein müßten.

## 5. Das Recht auf Arbeit in einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Ulrich Lohmann<sup>13)</sup> macht den Versuch, ein Recht auf Arbeit als subjektives Verfassungsrecht für jedermann zu formulieren. Sein Vorschlag lautet: „Recht auf Arbeit. (1) Alle Deutschen haben das Recht auf Arbeit, um durch eine frei übernommene Tätigkeit ihren Lebensunterhalt produktiv zu erlangen. (2) Die Gewährleistung dieses Rechts ist ein Hauptziel und eine ständige staatliche Aufgabe. Zu seiner Verwirklichung trägt der Staat durch eine aktive Vollbeschäftigungspolitik zur Erhaltung und Beschaffung von Arbeitsplätzen bei. Er sichert eine angemessene Allgemein- und Berufsausbildung, kostenlose Berufsberatung und Arbeitsvermittlung und fördert die berufliche Wiedereingliederung. (3) Für diejenigen Arbeitssuchenden, bei denen die in Abs. (2) aufgeführten Maßnahmen nicht in einer angemessenen Frist zur Arbeitsaufnahme führen, stellt der Staat entsprechend der wirtschaftlichen Möglichkeiten Arbeitsplätze mit wertschaffender Tätigkeit im eigenen Aufgabenbereich oder, durch finanzielle oder rechtliche Mittel, in Wirtschaftsbetrieben zur Verfügung.“

Obwohl Lohmann dieses Grundrecht ohnehin schon sehr vorsichtig umschreibt, zeigt gerade sein Versuch die Problematik des Unternehmens. Die Fragen beginnen schon beim Anspruchsberechtigten. Wenn kein allgemeines Menschenrecht postuliert wird, ermöglicht dies immerhin die Begrenzung des Rechtes auf deutsche Staatsbürger. Nach den Rechtsnormen der Europäischen Gemeinschaft müssen die gleichen Rechte aber allen Bürgern der Europäischen Gemeinschaft gegeben werden. Da die anderen EG-Länder ein solches Grundrecht nicht kennen, eröffnen sich für Italiener, Griechen — demnächst auch für Spanier, Portugiesen und Türken — ungeahnte Aussichten.

<sup>13)</sup> A. a. O.

Aber selbst wenn es rechtlich möglich wäre, EG-Ausländer auszuschließen, ergeben sich weitere Fragen. Für welches Lebensalter soll dieses Recht gelten? Sicher nicht für Kinder und Arbeitsunfähige. Soll es nur für Arbeitslose gelten oder auch für solche, die sich beruflich verändern wollen? Dürfen nur schuldlos arbeitslos gewordene das Recht beanspruchen oder auch solche, die ohne Notwendigkeit ihren bisherigen Arbeitsplatz aufgegeben haben? Soll etwa eine Behörde die „Schuldfrage“ prüfen? Wenn kein Zwang zur Arbeit ausgeübt werden kann, wie soll dann erreicht werden, daß das Recht auf Arbeit in Anspruch genommen wird? Oder sollen die Arbeitsplätze einfach vorgehalten werden? Sehr schwierig ist auch die Frage zu beantworten, ob lediglich irgendein Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt werden muß oder ob ein Rechtsanspruch auf qualifizierte Arbeit besteht.

Das letztere wäre selbst bei perfekter Planung nicht zu verwirklichen. Wenn aber nur irgendein Arbeitsplatz angeboten werden muß, dann ist die Sozialordnung in der Bundesrepublik über dieses primitive Stadium längst hinaus. Ein umfangreiches Umschulungsangebot steht zur Verfügung. Unsere Arbeitslosenversicherung geht von dem sozial fortschrittlichen Prinzip aus, daß qualifizierte Arbeitskräfte nicht jede unqualifizierte Arbeit annehmen müssen. Die Versicherungsleistungen sind höher als das Arbeitsentgelt bei unterwertiger Beschäftigung. Wenn kein Arbeitszwang besteht, wird die unterwertige Beschäftigung kaum freiwillig angenommen werden.

Die ganze Schwäche der Position zeigt sich bei Lohmann schon darin, daß das Recht auf Arbeit nur subsidiär gelten soll, wenn alle anderen Bemühungen fehlgeschlagen sind. Schließlich wird dieses ohnehin schon fragwürdige Grundrecht noch dadurch entwertet, daß es nur „entsprechend den wirtschaftlichen Möglichkeiten“ gelten soll. Da es mit Recht als utopisch angesehen wird, Wirtschaftskrisen einfach verfassungsrechtlich zu verbieten, muß hier das Recht auf Arbeit enden.

Im Ergebnis kämen wir wieder zu den bitteren Weimarer Erfahrungen, daß nämlich dieses Grundrecht gerade dann nicht mehr gegeben sein soll, wenn es breite Arbeitnehmergrup-

pen am dringendsten nötig hätten. Besonders diese Einschränkung zeigt, wie recht die Väter des Grundgesetzes hatten, daß sie auf ein derartiges Grundrecht verzichteten.

Die gleichen unüberbrückbaren Schwierigkeiten ergeben sich bei der Definition des Rechtsnormverpflichteten. In einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung wird das Privateigentum an den Produktionsmitteln die Regel sein. Das Recht auf Arbeit wäre daher nur dann durchsetzbar, wenn die privaten Verfügungsberechtigten über Arbeitsplätze Anspruchsverpflichtete wären. Es versteht sich von selbst, daß nicht jeder Arbeitswillige nach freiem Belieben einen Arbeitgeber in Anspruch nehmen kann. Die sogenannte Drittwirkung des Grundrechtes, die unserer Verfassung geläufig ist, müßte vom Staat geregelt werden. Als Beispiel wird dabei auf die Rechtspflicht der Arbeitgeber verwiesen, Schwerbeschädigte einzustellen. So ist es theoretisch denkbar, daß der Staat die Arbeitgeber nach bestimmten Schlüsselzahlen verpflichtet, Arbeitsplätze für Arbeitssuchende bereitzustellen. Auf andere Formen gesetzlicher Reglementierung wird noch einzugehen sein. Es ist davon auszugehen, daß diese Drittwirkung nach unserer Verfassung nicht zulässig ist und in einer freien Wirtschaftsordnung nicht realisiert werden kann. Auch Lohmann sieht daher nur die Möglichkeit, den Staat als Anspruchsverpflichteten für ein Recht auf Arbeit anzusprechen.

Der Staat müßte also selbst als Arbeitgeber auftreten. Wir wären dann wieder bei dem 1848 gründlich mißglückten Experiment der französischen Nationalwerkstätten. Der Staat darf auch nicht durch Finanzierungsanreize oder gesetzliche Vorschriften die marktwirtschaftliche Gesetzmäßigkeit der Beschäftigungsentwicklung zerstören. Er übernimmt sonst die Verantwortung für mögliche Fehlentwicklungen. Eine Vielzahl von Erfahrungen hat gezeigt, daß die Folgen für die Arbeitnehmer dann weitaus katastrophaler sind, als wenn rechtzeitig die Alarmglocke in Form von steigenden Arbeitslosenzahlen schlägt. Der Versuch, in einem freiheitlichen Verfassungs- und Wirtschaftssystem ein subjektives Grundrecht auf Arbeit für jeden Bürger durchzusetzen, kann nicht gelingen.

## 6. Das Recht auf Arbeit unterhalb einer Verfassungsnorm

Es kann heute als herrschende Meinung gelten, daß das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes die Verpflichtung enthält, für einen hohen Beschäftigungsstand zu sorgen und die Vollbeschäftigung als Wirtschaftsziel mit allen im Rahmen der freiheitlichen Ordnung zulässigen Mitteln anzusteuern. In Erfüllung des Sozialstaatsgebotes hat der Gesetzgeber eine ganze Reihe von Rechtsnormen erlassen, die helfen sollen, die Vollbeschäftigung in einem freien Wirtschaftssystem zu sichern. Dazu gehört in erster Linie das Stabilitätsgesetz vom 8. Juni 1967. Aber auch im Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1967 und im Sozialgesetzbuch vom 11. Dezember 1975 sind entsprechende Ausführungsnormen enthalten.

Wer die Problematik eines Verfassungsrechtes auf Arbeit sieht, der fragt sich, ob nicht durch entsprechende Weiterentwicklung der Einzelgesetze ein faktisches Recht auf Arbeit gesichert werden kann, ob eventuell im geplanten Arbeitsgesetzbuch eine Rechtsnorm postuliert werden soll.

Ein solcher Versuch wurde auf dem 52. Deutschen Juristentag im September 1978 unternommen. Vorangegangen war eine Initiative des Arbeitskreises Sozialdemokratischer Juristen im Frühsommer 1978. In einer Reihe von Anträgen sollte der Deutsche Juristentag weitreichende Gesetzesinitiativen zum Recht auf Arbeit beschließen<sup>14)</sup>.

Die Garantie der Vollbeschäftigung muß danach Aufgabe des Staates sein. Jeder arbeitsfähige Bürger sollte einen Anspruch auf Beschäftigung erhalten. Jugendlichen sei ein erster Arbeitsplatz zu garantieren. Mindestbeschäftigungsquoten sollten den Betrieben auferlegt werden. Wenn ein Bewerber vom Arbeitgeber abgelehnt wird, soll dieser verpflichtet sein, seine Ablehnung auf Antrag zu begründen. Natürlich sollte die Weigerung, einen Arbeitsvertrag mit einem Bewerber abzuschließen, von den Gerichten nachgeprüft werden können.

Die Bestandsgarantie für bestehende Arbeitsverhältnisse sollte durch eine Erschwerung der Kündigung gewährleistet werden. Bei ei-

ner Kündigung sollten die Gründe abschließend schriftlich fixiert werden müssen; andere Kündigungsgründe sollten nicht mehr geltend gemacht werden können. Außerdem sollte der Arbeitgeber nicht nur für die Kündigungsgründe, sondern auch für die soziale Rechtfertigung beweispflichtig sein. Wenn der Arbeitnehmer der Kündigung widerspricht, sollte erst durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung das Arbeitsverhältnis beendet werden. Ohne Rücksicht auf die Kündigungsgründe sollte dem Arbeitnehmer eine Abfindung zuerkannt werden.

Wenn diese Änderungen im Arbeitsrecht verwirklicht würden, hätten wir in der Tat ein Recht auf Arbeit unterhalb der Verfassungsebene erlangt. Die Arbeitnehmer hätten alleamt eine beamtenrechtliche Position.

Ein marktwirtschaftliches System, in dem der Arbeitgeber das Unternehmerrisiko zu tragen hat, müßte dann zusammenbrechen. Der ehemalige Vorsitzende der Jungsozialisten, Gerhard Schröder, hat dies bereits festgestellt: „Ich sehe keine Chance, die von mir als notwendig erkannte Garantie, jedem einen Arbeitsplatz zu sichern, in diesem System zu verwirklichen.“<sup>15)</sup>

Die Anträge wurden deshalb auf dem 52. Deutschen Juristentag mit deutlicher Mehrheit abgelehnt.

Die Versuche, ein Recht auf Arbeit unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene zu konkretisieren, werden sicher weitergehen. Um so wichtiger ist es, die Konsequenzen klar aufzuzeigen.

Wenn die Sicherung des Arbeitsplatzes als Auswirkung eines Rechtes auf Arbeit gesehen wird, lösen wir dieses Problem aus seinem arbeitsrechtlichen Zusammenhang und machen es zu einer staatlichen Direktions- und Verteilungsaufgabe. Die Zwangsbewirtschaftung der vorhandenen zu knappen Arbeitsplätze stellt einen schweren Eingriff in das System der sozialen Marktwirtschaft dar. Wenn Modernisierung und Rationalisierung verhindert werden, um an sich unrentable Arbeitsplätze zu erhalten, dann verliert die Wirtschaft ihre internationale Konkurrenzfähigkeit, sie veraltet und wird weniger leistungsfähig. Wir haben Beispiele in England und anderwärts erlebt.

<sup>14)</sup> Siehe Neue Juristische Wochenschrift Nr. 43 v. 25. 10. 1978, S. 2189.

<sup>15)</sup> Wirtschaftswoche Nr. 9/1978, S. 21.

Letztlich trifft die verminderte Leistungsfähigkeit am härtesten die Arbeitnehmer selbst. Löhne und soziale Leistungen können nicht so rasch ansteigen wie bei einer modernen freien Wirtschaft, falls man nicht hohe Inflationsraten in Kauf nehmen will, die wiederum das erlangte Einkommen gerade bei den sozial Schwachen am stärksten mindern. Schließlich führen Zwangsmaßnahmen — dazu gehört bereits die Meldepflicht der vorhandenen Arbeitsplätze — nicht zu mehr, sondern zu weniger Beschäftigung. Staatliche Eingriffe haben bei noch bestehender Bewegungsfreiheit privater Arbeitgeber also eine arbeitsplatzzerstörende Wirkung. Insofern haben Sozialisten, die als Voraussetzung der Realisierung eines Rechtes auf Arbeit die Einführung einer sozialistischen Wirtschaftsordnung fordern, die Logik auf ihrer Seite. Nur hat die Erfahrung sozialistischer Systeme gezeigt, daß der Preis viel zu hoch ist. Die demokratischen Gewerkschaftsorganisationen sind zu Recht nicht bereit, die Freiheit der Arbeitnehmer dafür zu opfern.

## 7. Vollbeschäftigung in der sozialen Marktwirtschaft

Die Ablehnung einer Deformierung der sozialen Marktwirtschaft durch staatlichen Dirigismus bedeutet natürlich nicht, daß die Schaffung von Arbeitsplätzen völlig dem freien Spiel der Wirtschaft überlassen bleibt. Das Sozialstaatsgebot unseres Grundgesetzes (Art. 21 I GG) wird durch die soziale Komponente der freien Marktwirtschaft erfüllt. Das Stabilitätsgesetz normiert neben der Stabilität, dem angemessenen Wachstum und dem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht die Vollbeschäftigung als gleichrangiges Ziel staatlicher Wirtschaftspolitik. Der Staat ist gehalten, dieses magische Viereck mit marktkonformen Mitteln anzusteuern.

Anreize zur Arbeitsplatzbeschaffung können dann gezielt und erfolgreich gegeben werden, wenn die Schwachpunkte erkannt sind. Konjunkturbelebungsmaßnahmen des Staates in einer Rezessionsphase bei Verlust von Arbeitsplätzen sind regional und branchenmäßig gezielt einzusetzen. Dabei ist darauf zu achten, daß die Wachstumsbelebung verstetigt wird. Für Modernisierung und Innovation kann der

Staat besonders wirksame Mittel einsetzen. Die Steuerpolitik erweist sich neben der Ausgabenpolitik als vorzüglich geeignetes Instrument. Das Stabilitätsgesetz läßt einen sofortigen gezielten Einsatz dieser Maßnahmen zu. Auch der Export kann durch staatliche Förderung belebt werden. Schließlich kann sich die öffentliche Hand (Bund, Länder, Gemeinden, Bahn, Post und andere öffentliche Vermögensesträger) in ihrem eigenen Investitionsbereich konjunkturbelebend verhalten. Haushaltspolitik bedeutet das, daß konsumptive Staatsausgaben gekürzt und investive erhöht werden. Allerdings muß dies von angebotsfördernden Hilfsmaßnahmen in der Finanzpolitik begleitet werden, also einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Entgegen allen Behauptungen ist die Beweglichkeit der öffentlichen Hand bei wirtschaftsbelebenden Investitionsmaßnahmen in Richtung antizyklischer Konjunkturpolitik nicht verstärkt worden. Es gibt keine abrufbereiten, genehmigten Schubladenplanungen von Staat und Gemeinden, sondern nur eine prozyklische Auftragsvergabe entsprechend der Flüssigkeit der öffentlichen Kassen. Gerade hier ist das Instrumentarium staatlicher Vollbeschäftigungspolitik noch ausbaufähig.

Neben dem Staat hat auch die Bundesbank eine öffentliche Verantwortung für die Beschäftigungspolitik. Sie ist als regierungsunabhängige Hüterin der Währungsstabilität häufig im Kreuzfeuer der Kritik. Man hat ihr eine Mitschuld an der Arbeitslosigkeit der siebziger Jahre anlasten wollen. Eben deshalb muß nachdrücklich betont werden, daß ohne Stabilität der Währung auf Dauer auch keine Vollbeschäftigung möglich ist. Die völlig verfehlete Scheinalternative, daß durch Inflationspolitik die Arbeitsplätze erhalten werden könnten, hat viel Unheil angerichtet. Die Geldmengenzpolitik der Bundesbank war im großen und ganzen richtig. Das marktkonforme Instrumentarium einer Vollbeschäftigungspolitik ist damit nur grob angesprochen<sup>16)</sup>. Ein gleichrangiger Teil staatlicher Vollbeschäftigungspolitik ist die Arbeitsmarktpolitik. Arbeits-

<sup>16)</sup> Dazu Heinz Markmann, Strukturwandel und Investitionslenkung, in: Festschrift zum 60. Geburtstag von Heinz O. Vetter, Köln 1977, S. 433, u. Graf Bethlen, Der Weg aus der Krise — Strategien für mehr Wachstum und Beschäftigung, in: Politische Studien, Bd. 20.

platzschaffende Maßnahmen haben sich besonders den von Arbeitslosigkeit gefährdeten Berufsgruppen zuzuwenden. Dazu gehören fachlich wenig qualifizierte und ungelernete Arbeitskräfte, Teilzeitarbeitskräfte, Frauen, Jugendliche und ältere Arbeitnehmer. Besonders wichtig ist die räumliche und branchenmäßige Mobilität der Arbeitnehmer<sup>17)</sup>. Die Versicherungs- und Sozialleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit dürfen nicht so hoch sein, daß eigenes Bemühen um einen angemessenen Arbeitsplatz erlahmt. Es sollte auch möglich sein, diejenigen Personen auszusondern, die gar nicht arbeiten wollen, sondern in der Hoffnung auf Vermittlungsfähigkeit nur die Arbeitslosenunterstützung beziehen. Hierher gehört auch die Problematik der Zumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme. Vollbeschäftigungspolitik bedeutet auch, daß keine unüberwindbaren Barrieren aufgebaut werden dürfen.

#### 8. Kein formales Recht auf Arbeit, sondern reale Vollbeschäftigung als Ziel

Sozialistische Wirtschaftsordnungen beseitigen die Freiheit der Arbeits- und Berufswahl, die Freiheit der Arbeitsaufnahme und -beendigung, sie machen den Arbeitnehmer zum modernen Arbeitssklaven, ohne Vollbeschäftigung wirklich zu gewährleisten. Sie sind bei weitem nicht so leistungsfähig wie Marktwirtschaftssysteme und können den Arbeitnehmern deshalb auch nicht einen annähernd vergleichbaren Lebensstandard bieten.

Die soziale Marktwirtschaft hat sich im Vergleich mit anderen real existierenden Systemen als eindeutig überlegen erwiesen. Sie gewährleistet bei geordneter Konjunkturlage Vollbeschäftigung und gibt dem Arbeitnehmer Freiheit und Selbstbewußtsein. Sie schafft die Voraussetzung für den bestmöglichen Arbeitseinsatz nach Begabung, Neigung und Fähigkeit. Ihre Dynamik bewährt sich im internationalen Wettbewerb. Freilich ist Freiheit nie ohne Risiko zu haben. In einer freien Marktwirtschaft besteht neben dem Unternehmerrisiko das Arbeitsplatzrisiko.

Durch die freie Disposition über Arbeitsplätze ist aber eine frühe Erkennung von Gefahren

und Fehlentwicklungen sichergestellt. Ein Bewegungsrhythmus in bestimmten Grenzen ist unter keinem Wirtschaftssystem vermeidbar. In der sozialen Marktwirtschaft hat die öffentliche Hand die Aufgabe, zur Verstetigung der Konjunktur beizutragen. Da Arbeitslosigkeit nicht gänzlich zu verhindern ist, sondern ein Element des optimalen Einsatzes des Faktors Arbeit darstellt, bedarf die Marktwirtschaft der sozialen Absicherung des Beschäftigungsrisikos. Die moderne Arbeitslosenversicherung und -fürsorge leistet dies.

Das anzusteuernende Wirtschaftsziel bleibt die Vollbeschäftigung, die aber nicht bis zum akuten Arbeitskräftemangel vorangetrieben werden soll. Werden im Rahmen der Modernisierung und Effektivisierung von Unternehmen Arbeitsplätze eingespart, dann sind die Betroffenen so schnell wie möglich auf bessere Arbeitsplätze umzusetzen.

Strukturfehler oder falsche Eingriffe und Steuerungen können heute noch zu Perioden der Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit in der sozialen Marktwirtschaft führen. Die Konsequenz kann nicht die Beseitigung des freien Wirtschaftssystems, sondern seine Verbesserung und Vervollkommnung sein.

Strebt man Mischformen an oder verstärkt man dirigistische Eingriffe, dann hat das mittelfristig nie zu einer Verbesserung, sondern immer nur zu einer Verschlechterung der Lage der Arbeitnehmer geführt. Das beweisen bis heute ausnahmslos alle Erfahrungen. Zu warnen ist auch vor rein theoretischen Ableitungen, die nicht praktisch erprobt sind. Sie zeigen bei der Realisierung dann Fehler, die theoretisch nicht existieren dürften.

Es hat sich also gezeigt, daß die bloße Postulierung eines Rechtes auf Arbeit keine Vollbeschäftigung bringt. Ein bloßer Programmsatz erweckt Erwartungen, die enttäuscht werden müssen und dann um so schädlicher wirken. Ein subjektives Recht auf Arbeit für jedermann ist in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung nicht zu verwirklichen.

Wird ein Recht auf Arbeit durch Rechtsnormen unterhalb der Verfassungsebene garantiert, dann zerstören solche Zwangsvorschriften unsere soziale Marktwirtschaft oder schädigen sie zumindest schwer. In jedem Falle wiegen die Nachteile für die Arbeitnehmer

<sup>17)</sup> Näher dazu: Biedenkopf/Niegel, Wege aus der Arbeitslosigkeit, Bonn Aktuell, Stuttgart 1978.

langfristig wesentlich schwerer als die Vorteile.

Das Recht auf Arbeit ist deshalb im Sinne unseres Grundgesetzes als Freiheitsrecht (Art. 12 GG) zu verstehen. Der Staat darf das freie Wahlrecht auf Arbeit und Beruf nicht beseitigen oder unangemessen beschränken. Eine moderne freie Wirtschaftsverfassung kann das Arbeitsplatzrisiko aber nicht völlig beseitigen. Der Staat hat durch eine ausgewogene Konjunktur- und Wirtschaftspolitik die Vollbeschäftigung anzusteuern. Freilich setzt dies voraus, daß die Staatsfinanzen in gutem Zustand sind. Nur dann kann durch investitionsfördernde Steuerbegünstigungen und Steigerung der investiven Staatsausgaben einem arbeitsplatzvernichtenden Konjunkturereinbruch

gegengesteuert werden. Wenn allerdings die schwere Arbeit der Sanierung der Staatsfinanzen vorher geleistet werden muß, wird eine marktconforme Arbeitsplatzsicherung sehr viel schwieriger. Das Restrisiko muß durch das soziale Netz abgesichert werden. Allerdings darf die Arbeitslosenversicherung und -fürsorge nicht die Tendenz zur Arbeitsverweigerung fördern. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergänzen die Wirtschaftspolitik. So wird zwar nicht ein Recht auf Arbeit für jedermann, wohl aber Vollbeschäftigung und Stabilität erreicht. Um das Sozialstaatsgebot auf Vollbeschäftigung auch nur annähernd zu erfüllen, müßten heute jedoch die Verantwortlichen in Staat und Wirtschaft erhebliche größere Anstrengungen unternehmen.

## Zum Grundsatzprogramm '81 des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Auf seinem Vierten Außerordentlichen Kongreß, der vom 12. bis 14. März 1981 in Düsseldorf stattfand, hat sich der Deutsche Gewerkschaftsbund ein neues Grundsatzprogramm gegeben. Die Bedeutung dieses Programms läßt sich nur sinnvoll einschätzen, wenn man es in den Gesamtzusammenhang der gewerkschaftlichen Entwicklung stellt, wenn die Wechselwirkungen zwischen programmatischem Denken und gewerkschaftlicher Politik beachtet werden und wenn man die strukturellen und organisatorischen Bedingungen einer Programmdiskussion nicht außer acht läßt. Erst dieser Hintergrund kann die innergewerkschaftliche Diskussion um das neue Grundsatzprogramm erklären. Wer den Text des Programms aus seinem historischen, politischen und ökonomischen Umfeld löst, wird

weder den Stellenwert dieses Dokuments noch die Politik der Gewerkschaften überhaupt verstehen.

Deshalb geht es bei den folgenden Überlegungen nicht um eine Textdarstellung des Grundsatzprogramms '81, sondern um eine Darstellung der *Zusammenhänge*, von denen es zu erklären ist und auf die es bezogen werden muß. Sonst ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß die Auseinandersetzungen sich in inhaltslosem Prinzipienstreit oder in kleinlichen Begrifflichkeiten erschöpfen. Das spricht nicht gegen eine Auseinandersetzung um den Text des Programms. Aber diese Auseinandersetzung, etwa um den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, muß auf die konkreten Bedingungen bezogen werden, in der dieser Konflikt auszutragen ist.

### Die historische Ausgangslage gewerkschaftlicher Politik

#### Die Gewerkschaften in der Industrialisierungsphase

Mit der Industrialisierung entstand die abhängige Arbeit mit ihren unmenschlichen Folgen, und es bildeten sich zugleich jene Organisationsformen, die für eine menschliche Industriearbeit kämpften: sozialistisch orientierte politische Parteien und Gewerkschaften. Ohne das Gewicht christlich ausgerichteter oder liberal beeinflusster Gruppierungen zu unterschätzen, haben doch die sozialistischen Parteien und Gewerkschaften die Entwicklung der Arbeiterbewegung in Deutschland vor allem beeinflusst.

Parteien und große, auf Reichsebene organisierte gesellschaftliche Gruppen mit einheitlicher Programmatik gab es noch vor den Gewerkschaften. Zwar hatte auch die Arbeit ihre Vertretungen, aber es waren traditionelle, aus Zunftvorstellungen gewachsene, aufgesplitterte Handwerkerbünde, die meist eng umgrenzte Gebiete umfaßten und die Rechte spe-

zialisierter Berufszweige verteidigten. Die großen politischen Gruppierungen wollten dieses Potential für ihre Zwecke zusammenfassen — und so wurde gewerkschaftliche Tagespolitik mit längerfristigen sozialistischen, liberalen und konfessionell-konservativen Gesellschaftsvorstellungen verknüpft.

Diese Ausgangslage hat die deutsche, zumal die sozialistische Arbeiterbewegung tief geprägt. Die Gleichberechtigung des Industriearbeiters im wirtschaftlichen und staatlichen Bereich wurde als von der Politik des Staates abhängig gesehen — jedenfalls hat sich diese Einschätzung in der gewerkschaftlichen Programmatik und Politik weitgehend durchgesetzt. Seit der frühen Zeit der Arbeiterbewegung wird eine Verbesserung der Lage der Arbeitenden niemals nur als Veränderung der unerträglichen Arbeitsbedingungen, der niedrigen Löhne und der allgemeinen Rechtlosigkeit im Betrieb gesehen, sondern vor allem als eine strukturelle Umkehr der Machtverhältnisse in Staat und Gesamtgesellschaft.

Eine der wichtigsten gewerkschaftlichen Forderungen mußte bei dieser Ausgangslage der demokratische Staat als Voraussetzung für grundlegende Änderungen in der Gesellschaft sein. Wenn der obrigkeitlich-monarchistische Staat zu einer parlamentarisch-demokratischen Republik mit einem starken Einfluß der sozialistischen bzw. sozialdemokratischen Partei umgeformt werden könnte, dann sei der entscheidende Hebel für eine Demokratisierung auch der Wirtschaft gegeben. Solche Änderungen wurden also über staatliche Politik gedacht und waren „von oben“ her in Gang zu bringen. Die Gewerkschaften sollten gewissermaßen die Fußtruppen sein, die eine solche Entwicklung herbeiführten; die damit verbundene Planungs- und Lenkungsmacht hätten die sozialistischen politischen Gruppierungen dann im Parlament umzusetzen. Diese Verbindung von Staat und Demokratisierung konnte jedoch nur wirksam werden, wenn die staatliche Macht von Parteien besetzt war, die über entsprechende Zielsetzungen und Durchsetzungsvermögen verfügten.

Eigenständige gewerkschaftliche Aktivitäten hatten in diesem Konzept zunächst nur wenig Raum; betriebsbezogene Politik, soweit nicht zentral gesteuert, wurde zurückhaltend eingeschätzt; es ging um eine von oben durchzusetzende Demokratisierung für den Arbeiter, aber weniger durch ihn und mit ihm selbst. Die Arbeiterbewegung wollte an den „Schalthebeln der Macht“ ansetzen, sie ging nicht so sehr von den unmittelbaren Interessen der Arbeiterschaft aus. Diese Schalthebel sollten durch ein Gefüge von durch Gesetz einzuführenden Institutionen in Besitz genommen werden. Wirtschafts- und Sozialräte mit paritätischer Besetzung spielten dabei auf nationaler und regionaler Ebene in Verbindung mit Planung und Sozialisierung von Schlüsselindustrien eine wichtige Rolle. Eine mehr basisnahe Betriebs- und Unternehmenspolitik sollte ebenfalls vor allem im Dienste der gesamtgesellschaftlichen Planung stehen; sie wurde wegen der Gefahr des Betriebsegoismus nur zögernd verfolgt.

Dieses Gesamtkonzept einer institutionell orientierten Reformpolitik über staatliche Maßnahmen wurde, wenn auch mit gewissen Änderungen, insbesondere im Hinblick auf die Mitbestimmung im Unternehmen eben-

falls als bestimmendes Element in die Grundsatzzprogramme des DGB von 1949 und 1963 übernommen. Die Umsetzung fiel damit wiederum den Parteien zu; die Gewerkschaften hatten dazu keine eigene Durchsetzungsstrategie.

Die Gesamtentwicklung der Arbeiterbewegung hat allerdings zu einigen Veränderungen geführt: In dem Maße, in dem die Gewerkschaften ihre Mitgliederzahlen erhöhten und ihre Organisation ausbauten, mußten sie selber für konkrete Verbesserungen kämpfen. Sie hielten zwar an den auf das sozialistische Endziel gerichteten Vorstellungen der Sozialdemokratischen Partei fest, aber in der Praxis betrieben sie eine Politik schrittweiser, auf die Befriedigung dringender Bedürfnisse gerichteter Reformen, die nur durch die Einsatzbereitschaft und die Mobilisierungsfähigkeit der Mitglieder durchgesetzt werden konnten. Dazu gehörten etwa der Aufbau von Sterbekassen, die Schaffung verschiedener Selbsthilfeeinrichtungen oder der Abschluß von Tarifverträgen (wenn auch von den Vertretern der „reinen Lehre“ noch bis in das 20. Jahrhundert als Integrationselement in das kapitalistische System ebenso bekämpft wie heute von vielen die Mitbestimmung), der Kampf um bessere Arbeitsbedingungen vor allem im Bergbau oder die großen Streiks um die Einführung des Achtstundentages. Ebenso wurden erste Ansätze administrativer Demokratisierung sichtbar durch Mitarbeit in den Einrichtungen der Bismarckschen Sozialversicherungen wie bei den Gewerbegerichten, um zwei frühe Beispiele zu nennen.

Tarif- und Betriebspolitik machten es möglich, Konflikte erfolgreich durch solidarisches Handeln zu lösen. Das hier gewachsene Mobilisierungspotential wurde jedoch kaum mit den institutionell ausgerichteten, systemverändernden Vorstellungen in Zusammenhang gebracht; vielleicht war es deshalb für den gewerkschaftlichen Alltag nie von sonderlicher Bedeutung. Dieses unverbundene Nebeneinander läßt sich bis in die sechziger Jahre hinein verfolgen.

### Die „Wirtschaftsdemokratie“ der Weimarer Zeit

Diese Tendenzen setzten sich in der Weimarer Zeit fort und fanden ihren deutlichsten



programmatischen Ausdruck — wenn man sich auf die mit Abstand stärkste, die sozialistische Gewerkschaft bezieht — im Konzept der „Wirtschaftsdemokratie“. Diese von Naphtali im Auftrage des ADGB ausgearbeitete Perspektive wurde allerdings Mitte der zwanziger Jahre zu einer Zeit entwickelt, als die Möglichkeiten für eine tatsächliche grundlegende Neuordnung schon vorbei waren.

Nach Naphtali konnte zwar ein wirklich demokratischer Aufbau der Wirtschaft innerhalb des kapitalistischen Systems nicht erreicht werden. Die Demokratisierung der Wirtschaft müßte aber *im* Kapitalismus als Weg zum Sozialismus begonnen werden: „Die Demokratisierung der Wirtschaft bedeutet die schrittweise Beseitigung der Herrschaft, die sich auf dem Kapitalbesitz aufbaut, und die Umwandlung der leitenden Organe der Wirtschaft aus Organen der kapitalistischen Interessen in solche der Allgemeinheit“ (Hamburger ADGB-Kongreß 1928).

Das Konzept der Wirtschaftsdemokratie, das auf eine Alternative zum bestehenden kapitalistischen System abzielte, beruhte auf den zentralen Elementen Planung, Sozialisierung und Mitbestimmung. Dies wurde auf dem Hamburger ADGB-Kongreß 1928 wie folgt zusammengefaßt: „... die Ausgestaltung des kollektiven Arbeitsrechts, der Ausbau und die Selbstverwaltung der Sozialversicherung, die Erweiterung des Mitbestimmungsrechts der Arbeitnehmer im Betrieb, die paritätische Vertretung der Arbeiterschaft in allen wirtschaftspolitischen Körperschaften, die Kontrolle der Monopole und Kartelle unter voller Mitwirkung der Gewerkschaften, die Zusam-

menfassung von Industrien zu Selbstverwaltungskörpern, die Ausgestaltung der Wirtschaftsbetriebe in öffentlicher Hand, die Produktionsförderung in der Landwirtschaft durch genossenschaftliche Zusammenfassung und Fachschulung, die Entwicklung der gewerkschaftlichen Eigenbetriebe, die Förderung der Konsumgenossenschaften, die Durchbrechung des Bildungsmonopols“.

Dieses Gegenmachtmodell war entscheidungsnah, aber basisfern und zielte auf die Entscheidungsinstanzen des organisierten Kapitalismus. Es nahm zwar die gewerkschaftlichen Errungenschaften der Weimarer Zeit auf und war gekennzeichnet durch eine positive Einstellung zum demokratischen Staat, den die Gewerkschaften mit erkämpft und während des Kapp-Putsches verteidigt hatten. Aber auch das Konzept der „Wirtschaftsdemokratie“ wurde von einer Minderheit bekämpft, für die der Staat *nur* Handlanger der herrschenden Kräfte war und für die der Sinn der Gewerkschaftsbewegung nur in einem Anfang zur großen Revolution liegen konnte.

Die Gewerkschaften wurden im Strudel der Weltwirtschaftskrise immer schwächer und waren untereinander zersplittert. Die Kommunisten arbeiteten zum Teil mit den Nationalsozialisten zusammen und betrachteten die Sozialdemokraten zeitweise als „Sozialfaschisten“. Die geschwächte Gewerkschaftsbewegung konnte 1933 dem Hitlerregime nichts mehr entgegensetzen. Der Entschluß, eine Einheitsgewerkschaft zu bilden, war zu spät gekommen. Die Vorstellungen der „Wirtschaftsdemokratie“ waren erst nach 1945 wieder aktuell.

## Wiederaufbau und Grundsatzprogramm von 1949

Nach dem Zweiten Weltkrieg knüpften die Gewerkschaften einerseits wieder an die Wirtschaftsdemokratie der Weimarer Zeit an. Die Erfahrungen mit dem Versagen des marktwirtschaftlichen Systems in der Weltwirtschaftskrise, der Mißbrauch wirtschaftlicher Macht zu politischen Zwecken und das Ende der Parteien wie der demokratischen Institutionen im Jahre 1933 bestätigten die Gewerkschaften in ihren Forderungen nach einer Alternative zum herrschenden Kapitalis-

mus wie auch zur Zwangswirtschaft nationalsozialistischen Typs.

Andererseits war auch die Schwäche und die Zersplitterung der Arbeiterbewegung mit ein Grund für die Durchsetzungskraft der Nationalsozialisten gewesen. Die große Mehrzahl der gewerkschaftlichen Organisationen schloß sich deshalb 1949 in München zu einer einheitlichen Gewerkschaftsbewegung zusammen: Es entsteht der Deutsche Gewerkschaftsbund als Einheitsgewerkschaft, der die

organisatorische Einheit aller derjenigen, die abhängige Arbeit geleistet haben und leisten, bedeutet. Damit wird die Zersplitterung der Gewerkschaften nach politischen Richtungen überwunden, das Prinzip „ein Betrieb — eine Gewerkschaft“ verwirklicht und die Trennung der Organisationen nach Berufsgruppen oder Arbeitern, Angestellten und Beamten aufgehoben, wenn man von der Deutschen Angestelltengewerkschaft und dem Beamtenbund absieht.

Der DGB ist damit — wenn auch nicht politisch neutral — parteipolitisch unabhängig, er ist in seiner Willensbildung selbständig. Gewerkschaftliche Ziele werden in und für die Gewerkschaften durch diese selbst formuliert. „Das Grundsatzprogramm wächst auf dem Boden der Einheitsgewerkschaft“ (Heinz O. Vetter). Die politische Bedeutung der Einheitsgewerkschaft wurde kaum diskutiert, aber nur, weil sie allen selbstverständlich war, weil sich in der Emigration, im Widerstand und in der Not der unmittelbaren Nachkriegszeit eine einheitliche Auffassung dazu herausgebildet hatte.

Im einzelnen folgt das Münchener Grundsatzprogramm von 1949, das im wesentlichen aus wirtschafts- und sozialpolitischen Grundsätzen besteht, dem Konzept der Wirtschaftsdemokratie. Es zielte vor allem auf eine grundlegende Neuordnung der Wirtschaft. Den Kern des Programms bilden die Forderungen nach Planung, um Vollbeschäftigung, den zweckmäßigen Einsatz der volkswirtschaftlichen Produktivkräfte und die Deckung des volkswirtschaftlich wichtigsten Bedarfs zu gewährleisten. An zweiter Stelle wird die Mitbestimmung der organisierten Arbeitnehmer in allen personellen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Wirtschaftsführung und Wirtschaftsgestaltung gefordert. Dann folgt die Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeineigentum. Den Abschluß bildet der Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit bei der Verteilung des volkswirtschaftlichen Ertrages.

Wie schon früher drängten die Gewerkschaften vor allem auf eine Reformpolitik über die staatliche Gesetzgebung. Den im Vorfeld gesetzlicher Regelungen möglichen Einfluß hatten sie, wie man rückschauend feststellen kann, nicht genutzt. Sie hatten keinen Einfluß auf eine stärkere Verankerung sozialer

Grundrechte im Grundgesetz ausgeübt (Streikrecht, Aussperrung, Sozialisierung, Bundeswirtschaftsrat); sie hatten die teilweise faktisch starke Position von Betriebsräten und örtlichen Gewerkschaftsorganisationen nicht zum Anlaß genommen, um die innerbetriebliche Mitbestimmung zu sichern und um regionale, mit den Gewerkschaften verbundene Planungsgremien zu bilden, die als Ansatzpunkte für eine erfolgreiche dezentralisierte Lenkung nicht so leicht hätten abgeschafft werden können.

Die Vorschläge der Gewerkschaften zur Neuordnung der Wirtschaft waren — der gewerkschaftlichen Tradition folgend — Gesetzesvorschläge. Die konkrete Tarifpolitik war wiederum nicht mit weiterreichenden Zielen verbunden, obwohl nach dem Zweiten Weltkrieg die Einsicht in strukturelle Änderungen unter den Mitgliedern zunächst weitverbreitet war. Zwischen Zielen und Umsetzung bestand aber nach wie vor eine große Lücke; von den grundlegenden Zielen konnte nur die qualifizierte Mitbestimmung in den Unternehmen des Bergbaus und der Stahlindustrie mit dem Kern paritätischer Arbeitnehmervertretung in den Aufsichtsräten und Arbeitsdirektoren durchgesetzt werden. Diese Mitbestimmung war für die Gewerkschaften der historische Kompromiß, der ihnen Gestaltungsmöglichkeiten eröffnete, der sie aber auch verantwortlich handeln ließ. Denn sie sahen in der Mitbestimmung die Perspektive einer neuen und gleichberechtigten Stellung der Arbeit in der industriellen Gesellschaft; die Montanmitbestimmung war für sie mehr als nur ein Gesetz.

Als dann die CDU/CSU nach ihrem Wahlerfolg mit der „Sozialen Marktwirtschaft“ wieder auf die alten Kräfte setzte, breitete sich in den Gewerkschaften Resignation aus. Da das veränderte Kräfteverhältnis von Kapital und Arbeit eine Durchsetzung der Münchener Grundsatzforderungen nicht zuließ und das Kräfteverhältnis im Parlament keine Unterstützung gewerkschaftlicher Forderungen ermöglichte (so die Analyse von Otto Brenner, dem damaligen Vorsitzenden der IG Metall), sollte ein Aktionsprogramm die Gewerkschaften aus der Defensive führen. Dieses Aktionsprogramm, 1955 beschlossen, 1965 und 1972 fortgeschrieben und 1979 neu gefaßt, enthielt solche Forderungen, für die die Arbeitnehmer

mobilisiert werden konnten und die mit gewerkschaftlichen Mitteln durchzusetzen waren: kürzere Arbeitszeit, höhere Löhne und Gehälter, verbesserter Arbeitsschutz, größere soziale Sicherheit und gesicherte Mitbestimmung.

Mit dem Aktionsprogramm wurden wichtige Prioritäten für die gewerkschaftlichen Aktivitäten gesetzt; es hat für die tägliche gewerkschaftliche Arbeit möglicherweise eine größere Bedeutung als das Grundsatzprogramm gehabt.

## Gewerkschaftspolitik im Zeichen der Vollbeschäftigung – das Düsseldorfer Programm von 1963

Das Grundsatzprogramm von 1963 wurde auf einem außerordentlichen Kongreß in Düsseldorf beschlossen. Es zog die veränderten ökonomischen Bedingungen in Betracht, die zur Vollbeschäftigung geführt hatten; es war nicht unbeeinflußt vom Godesberger Programm der SPD aus dem Jahre 1959 und ist bis zu einem gewissen Grade die Fortführung jener Politik, die mit dem Aktionsprogramm von 1955 eingeleitet worden war. Hinter dem Grundsatzprogramm von 1963 stand alles in allem eine optimistische Grundvorstellung, die von der „Machbarkeit“ der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ausging. Diese wurde als Frage des richtigen Einsatzes der an sich vorhandenen Mittel gesehen, wobei wiederum dem Staat eine wichtige Rolle zukam.

Das neue Programm, dessen Stoßrichtung am deutlichsten in den wirtschaftspolitischen Grundsätzen zum Ausdruck kommt, ist deshalb weniger eine Zielperspektive als vielmehr ein Instrumentenkasten: Selbstverwirklichung und materielle Sicherung des einzelnen und der Arbeitnehmerschaft im ganzen sollten nicht mehr durch eine geschlossene Alternative zum gegenwärtigen System erreicht werden. Es schien, als ob Wachstum und Stabilität am ehesten im Rahmen eines offenen Systems zu sichern seien, wobei je nach Situation verschiedene Maßnahmekombinationen im Sinne einer Keynes'schen Wirtschaftspolitik erforderlich wären. Das zeigt sich besonders deutlich in den wirtschaftlichen Grundsätzen, die in Grundlagen, Ziele und Mittel aufgeteilt sind.

Unter den *Grundlagen* der von den Gewerkschaften erstrebten Ordnung der Wirtschaft werden angeführt: ein Höchstmaß an Freiheit und Selbstverantwortung der Arbeitnehmer, eine ihrer Persönlichkeit entsprechende dau-

erhafte Tätigkeit, eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, ein optimales Wachstum der Wirtschaft, die Verhinderung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht und die Erkenntnis wirtschaftlicher Zusammenhänge durch Offenlegung aller Daten. Die qualifizierte Mitbestimmung als Haupterrungenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg wird besonders hervorgehoben als „eine der Grundlagen einer freiheitlichen und sozialen Gesellschaftsordnung. Sie entspricht dem Wesen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates.“

Unter den *Zielen* werden die Vorstellungen des DGB in bezug auf Vollbeschäftigung und stetiges Wirtschaftswachstum, gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, Stabilität des Geldwertes, Verhinderung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit näher ausgeführt.

Der Katalog der *Mittel* umfaßt den volkswirtschaftlichen Rahmenplan, die Haushalts- und Finanzpolitik, Investitionslenkung, Gemeinwirtschaft, Kontrolle wirtschaftlicher Macht einschließlich Sozialisierung, Mitbestimmung, Planung und Wettbewerb.

Zwar sind die alten Forderungen nach Mitbestimmung, Planung und Sozialisierung im Düsseldorfer Programm wieder enthalten, aber sie stehen jetzt in einem anderen Zusammenhang: *Planung* wird als *Mittel* zur Sicherung eines stetigen Wachstums mit Wettbewerb als konstruktives Element aufgefaßt. Die *Sozialisierung* wird nur als *Instrument* zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht ausdrücklich erwähnt. Nur die *Mitbestimmung* erscheint sowohl bei den *Grundlagen* wie bei den *Mitteln*.

Die Gewerkschaften halten mit dem Düsseldorfer Programm an einer „Umgestaltung von

Wirtschaft und Gesellschaft" fest, die darauf abzielt, alle Bürger an der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Willensbildung gleichberechtigt teilnehmen zu lassen. Aber diese Umgestaltung wird als langfristiger Prozeß angesehen, nicht als geschlossene Alternative zur bestehenden Ordnung. Die gewerkschaftlichen Zielvorstellungen sind dabei nach wie vor zu einem großen Teil konkret antikapitalistisch. Als prinzipielle und ausreichende Deutung wird dieser Ansatz aber als zu eng angesehen. Freiheitsbedrohende Tendenzen gehen nicht nur vom Privateigentum an Produktionsmitteln aus; Bürokratien und Technokratien gefährden die Freiheit in allen hochentwickelten Gesellschaften. Die Offenheit des Grundsatzprogramms von 1963 hat einerseits dogmatische Positionen und „Endziel“-Vorstellungen aufgegeben, barg jedoch andererseits eine Verführung zum bloßen Pragmatismus und zur Tagespolitik ohne längerfristige Perspektive.

Seit 1963 hat sich der Unterschied zwischen Grundsatz- und Aktionsprogramm immer stärker verwischt. Das Aktionsprogramm, das 1955 noch fünf Hauptforderungen enthielt, war 1972 auf 13 Hauptforderungen angewachsen, die sich dann 1979 auf insgesamt 16 Punkte erhöhten. Es zählt technische Maßnahmen wie die Veröffentlichung von Arbeitsunfallzahlen ebenso auf wie strukturverändernde Vorstellungen — etwa die Einführung der integrierten Gesamtschule. Im übrigen enthält auch das Grundsatzprogramm nicht

nur grundsätzliche Forderungen wie etwa die gleichberechtigte Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften an wirtschaftlichen Entscheidungen, sondern ebenso instrumentelle Vorschläge wie die freiwillige Inanspruchnahme der Berufsberatung.

Seit Ende der sechziger Jahre sind die Gewerkschaften mehr und mehr dazu übergegangen, zu größeren Teilkomplexen je nach der Situation zusammenhängende Konzepte zu entwickeln, wie Leitsätze der Gewerkschaftsjugend, Grundsätze des DGB zur Neuordnung des Beamtenrechts, Programm des DGB für Arbeitnehmerinnen bis hin zu Leitsätzen des DGB zum Umweltschutz, Vorstellungen zur Humanisierung der Arbeit und zu einem beschäftigungspolitischen Programm des DGB, um das vielleicht aktuellste und gewichtigste Beispiel zu nennen. Solche Konzepte stellen die grundsätzliche Position des DGB zum Thema dar und behandeln die jeweiligen gewerkschaftlichen Forderungen im einzelnen. Diese Teilkonzepte sind die konkreteste Verbindung von *Zielen* und *Mitteln* in einer bestimmten Situation.

Die alten Probleme sind aber auch heute noch in fast allen Programmteilen erkennbar: Die gewerkschaftlichen Forderungen richten sich nach wie vor zum großen Teil an den Staat; sie sagen bei allen Präzisierungen meist wenig über die Strategien aus, mit denen die gewerkschaftlichen Forderungen umgesetzt werden sollen. In neuerer Zeit zeichnen sich hier jedoch Änderungen ab.

## Strukturelle Änderungen im Vorfeld einer neuen Programmdiskussion

Die Voraussetzungen, die zum Grundsatzprogramm von 1963 geführt haben, bezeichnen auch seine Grenzen. Die Debatte um neue Zielsetzungen entwickelte sich dabei aus verschiedenen Wurzeln. Einmal ist dabei die Aufbruchstimmung Ende der sechziger Jahre zu nennen: Der Wille zu mehr Emanzipation und Demokratisierung verband sich mit dem Glauben an die Gestaltungsmöglichkeit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, wobei das Hauptgewicht auf Fragen des qualitativen Wachstums gelegt wurde. Dieser „Antrag 7“ des DGB-Bundeskongresses von 1972, der ein

Programm zur Finanzierung und Durchsetzung gesellschaftlicher Reformen forderte, also eine Verbindung von Grundsatz- und Aktionsprogramm auf quantifizierter Grundlage und eine entsprechende Umsetzungsstrategie, mußte in seinem hohen Anspruch die Gewerkschaften überfordern. Er wurde aber auch durch die weltweite Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre unrealistisch.

Im Jahre 1975 wurde deshalb durch den nächsten Ordentlichen Bundeskongreß des DGB dieser Antrag fallengelassen und statt dessen

eine Überarbeitung des geltenden Grundsatz- und Aktionsprogramms beschlossen. Von einer völligen Neufassung wurde nach längerer interner Diskussion abgesehen. Die neuen Schwerpunkte für das Programm ergaben sich aus der wirtschaftlichen und politischen Gesamtentwicklung.

Der schon länger andauernde *Rationalisierungsprozeß* führte in Verbindung mit dem konjunkturellen Abschwung zu einer hohen Zahl von Arbeitslosen. Aber auch die im Arbeitsprozeß Stehenden waren durch Veränderung der Qualifikationen und Intensivierung der Arbeit hart berührt. Durch die Verschiebungen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung und die Einführung neuer Technologien waren bestimmte Industrien und Regionen besonders schwer betroffen. Forderungen nach einem Recht auf Arbeit, nach Vollbeschäftigung und nach Humanisierung der Arbeit mußten notwendigerweise ins Zentrum gewerkschaftlicher Arbeit rücken.

Da der Staat die Vollbeschäftigung nicht sichern konnte, die Rationalisierungsprozesse aber zuerst in Betrieben und Verwaltungen sichtbar werden, gewann die gewerkschaftliche Betriebs- und Tarifpolitik zunehmend an Bedeutung, übrigens nicht nur in der Bundesrepublik. Damit wurden auch die Probleme von Streik und Aussperrung wieder aktuell, die in der langen Zeit der hohen Wachstumsraten fast in Vergessenheit geraten waren.

Die *Unternehmer* wurden nicht nur widerstandsfähiger gegen die gewerkschaftlichen Forderungen, wie die zunehmende Härte der tariflichen Auseinandersetzungen zeigte. Darüber hinaus versuchten die Unternehmer und die ihnen nahestehenden politischen Gruppierungen auch die bisher erreichten Reformfortschritte zu blockieren oder zurückzunehmen: So klagten sie vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das ohnehin unzureichende Mitbestimmungsgesetz '76; sie wahrten ihre Vorrechte in der beruflichen Bildung; sie sperrten Arbeitnehmer bei Streiks in unverhältnismäßiger Weise aus, um die Gewerkschaften, die in solchen Fällen Unterstützungen zahlen, finanziell auszubluten; sie zentralisierten die Tarifpolitik, um die Konflikte auf eine politische Ebene zu heben, und versuchten sogar, die Montanmitbestimmung, wie im Falle Mannesmann, abzubauen. Die Gewerkschaften sa-

hen sich einer militanten Unternehmerpolitik gegenüber, bei der sie nicht mehr nur an eine harte, aber faire Auseinandersetzung glaubten; sie mußten vielmehr davon ausgehen, daß man sie im Kern ihrer Existenz treffen wollte. Das mußte Auswirkungen auf ihre Politik und ihre grundsätzlichen Überlegungen haben, da hier nur die Mobilisierung der eigenen Mitglieder ein Gegengewicht schaffen konnte.

Auch die Beziehungen der Gewerkschaften zum *Staat* mußten überdacht werden, und zwar sowohl zu den politischen Parteien wie zum Staat als Verwaltung. Was das Verhältnis Gewerkschaft und Parteien im Rahmen der Arbeiterbewegung angeht, so mußte die Entwicklung der Gewerkschaften zu Einheitsgewerkschaften und der Parteien zu Volksparteien zu Änderungen führen, ohne allerdings die gewachsenen traditionellen Bindungen zu zerstören. Die Gewerkschaften mußten erkennen, daß die Parteipolitik der Volksparteien auf das Gewinnen von Wahlen ausgerichtet war und nicht auf die Befriedigung gewerkschaftlicher Forderungen. Bei Koalitionsregierungen wird die Lage noch weiter kompliziert, wie die politische Debatte um die Montanmitbestimmung und um das Mitbestimmungsgesetz '76 gezeigt hat. Die Gewerkschaften erkannten, daß auch die mit ihnen traditionell verbundenen politischen Gruppierungen nicht ohne weiteres ihre Ziele umsetzen, wenn sie selbst nicht nachdrücklich und glaubwürdig mit ihren Mitgliedern deutlich machen, wo für sie die Grenzen für Kompromisse liegen. Die Gewerkschaften müssen um die Verwirklichung ihrer reformpolitischen Forderungen selber kämpfen, sie können nicht nur an Parteien appellieren.

In der Diskussion wurde häufig der zusammenfassende Satz verwandt, daß sich die Gewerkschaften *mehr auf ihre eigene Kraft* verlassen müßten. Die Gewerkschaften legten jedoch großen Wert auf die Feststellung, daß sie ihre Ziele im Rahmen der parlamentarischen Demokratie, auf dem Boden des Grundgesetzes und mit rechtsstaatlichen Mitteln vertreten wollten. Diese Positionen wurden von Anfang an in die Grundsatzprogrammdiskussion einbezogen.

Mit diesen Fragen, die in einem inneren Zusammenhang stehen, waren wesentliche Schwerpunkte der Debatte gegeben. Die Angriffe auf die Gewerkschaften, und die inter-

nen Diskussionen um den zukünftigen Weg führten daneben zu einer neuen Bewertung der Einheitsgewerkschaft als der Voraussetzung für eine wirksame Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Immerhin konnte die Diskussion im wesentlichen in Ruhe geführt werden. Denn der „Programmatische gewerkschaftliche Bestand“ (Heinz O. Vetter) war in den letzten Jahrzehnten ständig gewachsen. Das Grundsatzprogramm von 1949 war zunächst fast noch die alleinige programmati-

sche Grundlage gewerkschaftlicher Politik gewesen; ab 1955 kamen dann die Aktionsprogramme und seit Ende der sechziger Jahre entstanden zunehmend Teilkonzepte, am bedeutsamsten dabei wohl das Vollbeschäftigungsprogramm von 1975. Stellt man diese Gesamtprogrammatik in das Netzwerk der Einflußnahme über gesetzliche Regelungen, Mitbestimmung und Tarifpolitik, dann waren die deutschen Gewerkschaften so schlecht wiederum auch nicht gerüstet.

## Schwerpunkte der Programmdiskussion

Einige der wesentlichen Schwerpunkte der Programmdiskussion hatten sich schon im *neuen Aktionsprogramm* gezeigt, das im Juni 1979 vom DGB-Bundesausschuß, dem höchsten Gremium zwischen den Kongressen, verabschiedet worden war: Das Aktionsprogramm war in der Öffentlichkeit meist nur unter aktuellen Gesichtspunkten beurteilt worden, wie den Forderungen nach der Aufnahme der 35-Stunden-Woche, dem Verbot der Aussperrung oder der Stellungnahme zum Bau von Atomkraftwerken. Auch wenn das Aktionsprogramm keine grundsätzlich neuen Ziele eröffnet, so werden doch einige Schwerpunktverlagerungen deutlich, die auch das spätere Grundsatzprogramm kennzeichnen:

Gegenüber den lange Jahrzehnte vorherrschenden Forderungen, Reformpolitik über den Staat durchzusetzen, tritt eine größere Betonung der eigenen Möglichkeiten. Der Ausbau der Tarifautonomie taucht erstmals in der Nachkriegszeit (seltsam genug in einem gewerkschaftlichen Aktionsprogramm!) als eigener Abschnitt auf, wobei die Forderung nach einem Verbot der Aussperrung wohl der wichtigste Unterpunkt ist. Die gewerkschaftlichen Ziele nach Recht auf Arbeit und gesicherten Arbeitsplätzen sind an den Anfang des Aktionsprogramms gerückt. In den übrigen Abschnitten zu Arbeitszeit, Einkommen, Arbeitsbedingungen oder Qualifikation wird im einzelnen das Doppelgesicht der Rationalisierung mit Arbeitslosigkeit auf der einen und Abgruppierungen, Dequalifizierungen und Arbeitsintensivierung auf der anderen Seite deutlicher als früher hervorgehoben. Soziale Grundrechte und öffentliche Infrastruktur wie

Alterssicherung, Bildung, Wohnen, Umwelt und Energie werden noch nachdrücklicher als vorher angesprochen. Neben der — programmatischen — Hervorhebung der Tarifpolitik vor allem in ihren qualitativen Dimensionen werden die Forderungen zur Mitbestimmung und Betriebsverfassung wiederholt — Zeichen des geringen Fortschritts auf diesem Felde gesellschaftlicher Strukturreformen seit Anfang der siebziger Jahre.

Das *neue Grundsatzprogramm* hat diese Akzentsetzungen ausnahmslos bestätigt. Die Beschäftigungsorientierung zieht sich wie ein roter Faden durch alle Sachkapitel. Vollbeschäftigung im Sinne von humaner und menschenwürdiger Arbeit, die als eines der Grundrechte des Menschen bezeichnet wird, steht dabei im Zentrum. So heißt es: „Der Verwirklichung und Sicherung der Vollbeschäftigung sind alle Institutionen, die die Beschäftigung beeinflussen, zu verpflichten. Verwaltungen und Unternehmen müssen den Grundsatz der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei allen Planungen und Entscheidungen berücksichtigen. An der Durchsetzung einer sozialen und beschäftigungssichernden Politik in den Unternehmen orientieren sich auch die Betriebs-, Mitbestimmungs- und Tarifpolitik der Gewerkschaften.“ Die Beschäftigungsfrage war denn auch eines der Zentralthemen in dem Grundsatzreferat des DGB-Vorsitzenden auf dem Programmkongreß.

Die Sachkapitel waren jedoch nicht kontrovers und wurden nur in wenigen Punkten ergänzt. Sie waren sorgfältig in den gewerkschaftlichen Gremien beraten worden. Viele Beobachter, die hier große Redeschlachten er-

wartet haben mögen, vergessen, daß ein Gewerkschaftskongreß meist nicht Anfang, sondern Endpunkt langer vorhergehender Diskussionen ist.

Auch wenn das Grundsatzprogramm '81 vor allem den bisherigen Stand gewerkschaftlichen programmatischen Denkens zusammenfaßte, ohne wesentliche neue Ziele zu entwickeln, so ist doch durch die Umgruppierung der Kapitel mehr Gewicht auf die Gewerkschaften als autonome Kraft und auf die Ausrichtung an den Mitgliederbedürfnissen gelegt worden. Die vorhergehenden Grundsatzprogramme von 1949 und 1963 hatten noch fast ausschließlich Forderungen an den Staat gerichtet. Im neuen Programm beginnen die Sachkapitel nicht wieder mit den Wirtschaftspolitischen Grundsätzen. Am Anfang stehen Forderungen zu den Arbeitnehmerrechten: Recht zum Zusammenschluß in Gewerkschaften, die sich ihre Aufgaben selber stellen, Unantastbarkeit des Streikrechts, Kampf gegen die Ausspernung. Es folgen Grundsätze zum Arbeitsverhältnis und ein gänzlich neuer Abschnitt zur Humanisierung der Arbeit und erst dann die Grundsätze des Wirtschaftens.

Ebenso bedeutsam ist die durchgängige Betonung des Prinzips der Mitbestimmung, der Demokratisierung aller Lebensbereiche, in fast allen Kapiteln des Programms. Die Forderung nach einer Erweiterung der Mitbestimmung wurde durch den Kongreß noch nachdrücklicher formuliert, als es in dem den Delegierten vorliegenden Entwurf schon der Fall war, und zwar sowohl die paritätische Mitbestimmung im Unternehmen nach dem Modell der Montanmitbestimmung als auch die Einflußnahme der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften im überbetrieblichen gesamtwirtschaftlichen Bereich. Hier geht es den Gewerkschaften nicht um neue ideologische Spielwiesen. Was gebraucht wird, sind neue Möglichkeiten der Abstimmung zwischen privaten und öffentlichen Bedürfnissen, zwischen Wachstum und Beschäftigung, zwischen technologischem Wandel und sozialem Fortschritt, die mit den überkommenen Mitteln offensichtlich nicht zu lösen sind.

Solche Gewichtsverlagerungen werden allerdings aus der äußeren Systematik des neuen Grundsatzprogramms nur bedingt deutlich.

Die frühere Grobgliederung in Wirtschaftspolitische, Sozialpolitische und Kulturpolitische Grundsätze ist aufgegeben worden zugunsten von 31 Abschnitten, die großenteils den Unterpunkten des 63er Programms folgen, die also von den wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten ausgehen, dann sozialpolitische Probleme behandeln, auf die Bildungspolitik eingehen und am Schluß die gewerkschaftlichen Auffassungen zu Wissenschaft, Medien und Kultur wiedergeben.

Die Einzelabschnitte des neuen Grundsatzprogramms haben die folgenden Überschriften:

1. Arbeitnehmerrechte
2. Arbeitsverhältnis
3. Humanisierung der Arbeit
4. Grundlagen des Wirtschaftens
5. Vollbeschäftigung
6. Gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung
7. Kontrolle wirtschaftlicher Macht
8. Mitbestimmung
9. Wettbewerb und Planung
10. Volkswirtschaftlicher Rahmenplan
11. Investitionslenkung
12. Öffentlicher Haushalt, Finanz-, Steuer- und Geldpolitik
13. Öffentliche und freie Gemeinwirtschaft
14. Energiepolitik
15. Internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit
16. Ausbau des Systems der sozialen Sicherung
17. Gesundheitswesen
18. Geldleistungen der sozialen Sicherheit
19. Finanzierung der sozialen Sicherung
20. Soziale Selbstverwaltung
21. Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit
22. Sicherung der Wohnungsversorgung
23. Umweltschutz
24. Internationale Sozialpolitik
25. Bildungsgrundsätze und Bildungsplanung
26. Berufliche Bildung
27. Weiterbildung
28. Schule und Hochschule
29. Wissenschaft und Forschung
30. Presse, Funk und Fernsehen
31. Kunst und Kultur.

Die Gewerkschaften bieten in ihrem Grundsatzprogramm keine Patentrezepte an, aber

ihre Vorschläge zu früher Information, zur Einschaltung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften auf allen Ebenen, zur Bindung politischer Entscheidungen an soziale und beschäftigungsmäßige Auflagen können nur von solchen kritisiert werden, die den Sprengstoff von Arbeitslosigkeit und Arbeitsintensivierung nicht zur Kenntnis nehmen wollen. Die Delegierten solcher Kongresse, die als Vertrauensleute, Betriebsräte und Gewerkschaftssekretäre täglich mit diesen Problemen umgehen, wissen, wovon sie reden. Sie denken nicht in ideologischen Gesamtkonzepten; das neue Programm geht von konkreten Mitgliederbedürfnissen aus, es will Mindestbedingungen setzen, die dem Schutz der Arbeit dienen, und es will die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Gestaltung der Zukunft durch Tarifpolitik und Mitbestimmung offenhalten. Die Kraft zu einer solchen Perspektive finden die Gewerkschaften nur durch solidarische Organisation, die nicht im Widerspruch zur Freiheit des einzelnen steht, sondern die diese zur Voraussetzung hat.

Mehr Auseinandersetzungen als um die Sachkapitel hatte es jedoch im Vorfeld des Kongresses um die *Präambel* gegeben, die den Einzelabschnitten vorangestellt ist. Die Diskussion konzentrierte sich dabei auf wenige inhaltliche Punkte:

— Auf das Verständnis von Einheitsgewerkschaft und in Verbindung damit auf den Toleranzbegriff;

— auf die Stellung der Gewerkschaften im Rahmen der Verfassung in Verbindung mit dem Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes bzw. dem Gemeinwohl oder Gesamtwohl.

Betrifft die große Frage der Einheitsgewerkschaft mehr das Binnenverhältnis, so ist die Diskussion um den zweiten Punkt mehr auf das Außenverhältnis gerichtet.

Beide Probleme wurden übrigens nicht nur in den Gewerkschaften diskutiert, besonders scharfe Polemiken wurden von außen, von politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen an die Gewerkschaften herangetragen, besonders der Vorwurf von der „kommunistischen Unterwanderung“.

Was die *Einheitsgewerkschaft* angeht, so hatte der Bundesvorstand des DGB neue Formulierungen vorgeschlagen, die mit der Er-

gänzung zur Verfolgung in der Nazidiktatur und zum Toleranzbegriff verabschiedet wurden: „Die Einheitsgewerkschaft ist aus den Erfahrungen der Arbeitnehmer vor und während der Weimarer Republik und der Verfolgung in der Nazidiktatur entstanden. Sie hat die historischen Traditionen, politischen Richtungen und geistigen Ströme der Arbeiterbewegung, vor allem der freiheitlich-sozialistischen und der christlich-sozialen Richtungen, in eine gemeinsame Organisation zusammengeführt. Sie erübrigt konkurrierende Gewerkschaften. Die interne Vielfalt der Meinungen verpflichtet auf der Grundlage von Toleranz zu einer eigenständigen und unabhängigen Willensbildung, die die gemeinsamen Interessen aller Arbeitnehmer zum Ausdruck bringt. Weltanschauliche und politische Ideologien, die die Gewerkschaften für ihre Zwecke mißbrauchen wollen, sind mit dem Gedanken der Einheitsgewerkschaft unvereinbar.“

Hinter den Diskussionen stand folgendes Problem: Erstmals in der Nachkriegszeit wurden sich die Gewerkschaften bewußt, wie gefährdet die Errungenschaft der Einheitsgewerkschaft, aber auch wie notwendig sie war. Einerseits hatte die aggressive Politik der Unternehmer seit Anfang der siebziger Jahre den Gewerkschaften gezeigt, daß sie nur solidarisch und geschlossen gegen eine Politik der Reformfeindlichkeit und der Aussperrungen bestehen konnten. Andererseits hatten die politischen Kräfte aller Gruppierungen versucht, die Gewerkschaften mit mehr Druck als bisher auf sich zu verpflichten, was von der Einheitsgewerkschaft DGB Augenmaß und Distanz verlangte. Und drittens mußten sich die Gewerkschaften insbesondere mit den Kommunisten auseinandersetzen.

Der Vorwurf kommunistischer Unterwanderung — vom DGB weder von der Zahl kommunistischer Mitglieder noch von dem Einfluß auf die gewerkschaftliche Politik als berechtigt angesehen — war insofern organisationspolitisch bedeutsam, als die DKP mit dem Anspruch auftritt, die Interessen der Arbeitnehmer authentisch zu bestimmen, was natürlich mit dem Selbstverständnis der Einheitsgewerkschaft, ihre Ziele autonom und selbständig zu bestimmen, substantiell nicht vereinbar ist. Zudem gab es Befürchtungen, daß Kommunisten mit Methoden leninistischer Kaderpoli-



tik ihren Einfluß weit über ihre zahlenmäßige Bedeutung ausdehnen könnten. Die kommunistische Gewerkschaftspolitik hatte bereits Anfang der dreißiger Jahre mit ihrer Gegnerschaft zu den Freien Gewerkschaften das Verhältnis belastet. Wegen dieses „gebrochenen Verhältnisses“ der Kommunisten zu den Gewerkschaften betont das neue Programm *vor allem* die freiheitlich-sozialistischen und die christlich-demokratischen Richtungen als Ursprünge der Einheitsgewerkschaft. Zugleich wendet sich der DGB jedoch auch gegen Positionen, die als kommunistisch abgelehnt werden, obwohl sie seit jeher zu den gewerkschaftlichen Mitteln der Wirtschaftspolitik gehören, wie bestimmte Formen der Wirtschaftslenkung oder der Vergesellschaftung, auch wenn sie gleicherweise von Kommunisten vertreten werden.

Durch die Formulierung „vor allem“, die andere Einflüsse nicht ausschließt, durch den Hinweis auf die gemeinsame Verfolgung in der Nazidiktatur, die Christen, Sozialisten und Kommunisten gleicherweise betraf, und durch die Wiederaufnahme eines allerdings qualifizierten Toleranzbegriffs („eigenständig und unabhängig“) konnten alle Gewerkschafter — auch solche, die wie die christlichen Kollegen auf den Toleranzbegriff wegen ihrer Minderheitenposition nicht glaubten verzichten zu können — zur Annahme dieser Passage bewegt werden.

Wenn man das Grundsatzreferat des DGB-Vorsitzenden zu diesem Punkt und die Beiträge auf dem Kongreß selbst zu dieser Frage der Einheitsgewerkschaft noch einmal nachliest, dann wird man dem DGB eine klare Position nicht absprechen können, und zwar gerade deshalb, weil er die Problematik deutlich ins Bewußtsein gehoben hat. Im übrigen zeigt dieses Beispiel aber auch, daß eine Programm-analyse als bloße Textuntersuchung wenig sinnvoll ist. Die Bedeutung der Formulierungen erschließt sich nur aus der historischen Betrachtung und dem Gesamtzusammenhang gewerkschaftlicher Politik.

Der zweite große neue Komplex in der Präambel betrifft die Selbstverständigung über die gewerkschaftliche Rolle in Staat und Gesellschaft im Rahmen *des Grundgesetzes und des*

*Sozialstaatspostulats*. Auch hier hatten die Gewerkschaften lange Jahre geglaubt, daß ihre Aufgaben und ihre Legitimation als autonome Interessenvertretung der Arbeitnehmer nicht in Frage gestellt würden. Die harte Politik der Unternehmer und die konservative Tendenzwende, bei der teilweise schon Reformpolitik als über die Verfassung hinausgehend bezeichnet wurde, bei der die gegebene Form der Marktwirtschaft als verfassungspolitisch gewollt dargestellt und bei der die gewerkschaftliche Autonomie einer einschränkenden Interpretation unterworfen wurde — all das veranlaßte die Gewerkschaften, ihr Verhältnis zum Grundgesetz ausdrücklich in das neue Programm '81 aufzunehmen.

Der Text spricht für sich selbst. Die Gewerkschaften definieren sich als zentralen Bestandteil unserer Demokratie; sie weisen darauf hin, daß die Verwirklichung der sozialen Grundrechte und der Interessen der Arbeitnehmer eine ständige Aufgabe darstellt, die nur von sich selbst bestimmenden starken Gewerkschaften auf der Grundlage solidarischer Organisation zu leisten ist. Wer dieses Bekenntnis zu den Normen des Grundgesetzes, zum sozialen Rechtsstaat, zum Parlamentarismus und zum Mehrparteiensystem verfolgt, wer diese Aussagen auf die konkrete gewerkschaftliche Politik der letzten Jahrzehnte bezieht, der wird aus stilistischen Änderungen des Gesamtwohl- oder Gemeinwohlbegriffs schwerlich andere politische Inhalte ableiten können. Die Gewerkschaften sehen sich als Teil des Ganzen, aber sie müssen sich auch dagegen wehren, daß andere Gruppen, wie nicht zuletzt die Unternehmer, jedes Ziel, das die augenblicklichen Zustände ändern will, als gegen das Gemeinwohl verstoßend diffamieren.

Nimmt man alles zusammen, so macht das neue Programm einen soliden Eindruck. Es hat sich von Totallösungen abgewendet, es ist selbstbewußt und vorsichtig zugleich, es ist ein Wegweiser, aber kein Meilenstein. Dies hängt eng mit der Willensbildung in demokratischen Großorganisationen zusammen, die nicht nur den Bedarf für Handeln sehen, sondern auch an der Verantwortung dafür tragen.

## Gewerkschaftsorganisation und Programmdiskussion

Es wurde bisweilen kritisiert, daß der DGB-Bundesvorstand einen Entwurf vorgelegt habe, der so angelegt sei, daß er durch Ausgewogenheit und Kompromisse keine große Alternative mehr zulasse. Das ist sicher richtig und sogar beabsichtigt. Denn wie sollte man anders sinnvoll verfahren?

Der Bundesvorstand ist ein demokratisch legitimes Gremium, das in der gewerkschaftlichen Organisation verankert ist. Und diese Organisation ist nicht nur eine „Verwaltung“, sie bewahrt zugleich die gewerkschaftlichen Traditionen. Ob es um Wiederbewaffnung, Notstandsgesetze, Streik und Aussperrung ging oder geht — immer hat die gewerkschaftliche Organisation eine wesentliche Rolle gespielt, und so muß es in einer Einheitsgewerkschaft auch sein. Das schließt nicht aus, daß das Problembewußtsein unterschiedlich entwickelt ist und daß in einem längeren Diskussionsprozeß nicht noch gewisse Veränderungen oder neue Schwerpunktsetzungen eingebracht werden können. Der Entwurf mußte jedoch von jenen eingebracht werden, die in demokratischer Legitimation für die Gesamtlinie gewerkschaftlicher Politik verantwortlich sind.

Dabei kann man gewerkschaftliche Programme nicht für sich allein nehmen, man muß sie in ihrer geschichtlichen Entwicklung beurteilen: Sie bauen auf Vorhandenem auf, und sie sind vorsichtig bei der Aufnahme völlig neuer Ziele und Prinzipien. Dies hängt nicht zuletzt mit der Struktur der Gewerkschaften als differenzierter Massenorganisation zusammen. Je mehr Interessen und politische Auffassungen bei der Formulierung eines Grundsatzprogrammes ausgeglichen werden müssen, desto schwieriger ist es, neue und in ihrer Bedeutung für einzelne Mitgliedergruppen nicht überschaubare Wege einzuschlagen. Aus diesen Gründen hat man auch die ursprüngliche Absicht einer völligen Neuformulierung des Grundsatzprogrammes aufgegeben und sich auf eine unterschiedliche, weitgehende Fortentwicklung des Düsseldorfer Programms von 1963 beschränkt. Die Akzente zeigen sich vor allem an den Veränderungen.

Manchmal hört man selbst in der innergewerkschaftlichen Diskussion, daß ein wissen-

schaftlich konsistentes Programm notwendig sei, also eine Perspektive, bei der alle Forderungen nach dem letzten Stand der Wissenschaft aufeinander bezogen werden müßten. Diesen Ansprüchen könne der neue Entwurf nicht genügen. Hier müssen Mißverständnisse ausgeräumt werden. Einmal ist „Wissenschaft“, wie mittlerweile zur Genüge bekannt ist, durchaus nicht frei von Interesse; viele Argumente werden im wissenschaftlichen Gewande vorgetragen, um die damit verbundenen Interessen zu verschleiern. Zum anderen kann es nicht letztes Ziel einer Programmdiskussion sein, ein wissenschaftliches Ergebnis zu erzielen. Ein Grundsatzprogramm ist kein wissenschaftliches Papier, sondern ein politisches Dokument. Sein Wert bemißt sich danach, wie es von den Gewerkschaften und ihren Mitgliedern als Grundlage gewerkschaftlicher Arbeit anerkannt wird — was im übrigen nicht ausschließt, daß es nicht nach wissenschaftlichen Kriterien untersucht werden kann und daß Wissenschaftler nicht Vorschläge für Veränderung machen und Hinweise auf Widersprüche geben können.

Die Grundsatzprogramme haben diese Aufgabe einer gemeinsam akzeptierten Plattform bisher erfüllt. Das zeigen nicht zuletzt die Mitgliederzahlen, die Ergebnisse von Betriebs- und Personalratswahlen, bei denen gewerkschaftlich organisierte Kandidaten große Mehrheiten erreicht haben. Zugleich muß man aber bedenken, daß in der Nachkriegszeit die Einheitsgewerkschaft lange nicht so hart angegriffen worden ist, denn politischer Druck der Konservativen und harte Reaktionen der Unternehmer haben sich in den letzten Jahren seit der Krise enorm verschärft. Verbale Solidarität genügt nicht mehr, jetzt kommt es auf praktizierte Zusammenarbeit an, die ein entsprechend entwickeltes Bewußtsein voraussetzt. Die Tatsache, daß erstmalig nach dem Zweiten Weltkrieg ein Programm wirklich breit in den Gewerkschaften diskutiert worden ist, ist vielleicht Ausdruck der veränderten konkreten Bedeutung eines gewerkschaftlichen Grundsatzprogramms.

Das Grundsatzprogramm enthält in erster Linie gewerkschaftliche Ziele und weniger eine ausführliche Analyse der Lage. Dabei muß ei-

nerseits Klarheit darüber bestehen, daß Ziele nur in bezug auf eine konkrete Situation diskutiert werden können. Sonst kann man sie beliebig verwenden, ja sogar manipulativ mit ihnen operieren. Andererseits kann die Einigung über eine Lageanalyse viel innergewerkschaftliche Kraft erfordern, ohne daß dies in jedem Fall schon eine Einigung in bezug auf Ziele und Mittel bedeuten müßte.

Diesen Zwiespalt findet man auch im Programm wieder, da manche Abschnitte eine etwas breitere Aussage zur Lage, manche nur Ansätze einer Lageanalyse und manche nur Zielformulierungen enthalten, die jedoch ihrerseits als indirekte Lagebeurteilungen eingeschätzt werden könnten. Die Präambel enthält eine allgemeine Analyse des Standorts der Gewerkschaften in der Bundesrepublik, die im politisch-gesellschaftlichen, nicht aber im ökonomischen Bereich wesentliche Änderungen gegenüber dem Programm von 1963 aufweist. Diese Beurteilungen lassen sich allerdings aus Kongreßmaterialien und den Äußerungen der führenden Gewerkschafter unschwer zusammenstellen.

In jedem Fall kann eine Diskussion programmatischer Ansätze in Verbindung mit einer Beurteilung der konkreten Lage zu eher realistischen und umsetzbaren Vorstellungen führen als eine von der Realität losgelöste Diskussion etwa über Sozialisierung und Wirtschaftsplanung.

Die einfache Forderung z. B., die Basis in den Diskussionsprozeß mit einzubeziehen, muß präzisiert werden: Die Basis der Dachorganisation DGB sind vor allem seine 17 Gewerkschaften, daneben die lokalen und regionalen Gliederungen des DGB. Die Basis der 17 Gewerkschaften sind deren lokale und bezirkliche Untergliederungen; deren Basis wiederum sind die ehrenamtlich tätigen Kollegen in Betrieben, Verwaltungen und sonstigen Einrichtungen; deren Basis wiederum sind die Mitglieder. Man könnte noch andere Aufgliederungen nach funktionellen Aufgaben, Personengruppen oder Regionen vornehmen, man könnte als Basis auch die gewerkschaftspolitisch aktiven Kollegen bezeichnen. Stets bleibt, daß die Bestimmung dessen, was Basis ist, vom eigenen Standort innerhalb der Organisationsebenen, aber auch von unterschiedlichen politischen Auffassungen abhängig ist.

Die Programmdiskussion wurde von der Gewerkschaftsstruktur bestimmt. Der gleiche Entwurf wurde auf den verschiedenen Ebenen und in den unterschiedlichen Gliederungen der Gewerkschaften zum Teil unter jeweils anderen Gesichtspunkten diskutiert, die sich aus dem jeweiligen Problemzusammenhang ergeben.

So können auf zentraler gewerkschaftlicher Ebene Probleme des Standorts der Gewerkschaften in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und Strategien gegenüber Parteien, Regierungen, Verwaltungen und Rechtsprechung eine besondere Rolle spielen sowie damit verbundene inhaltliche Schwerpunkte wie Einheitsgewerkschaft, Streik und Aussperrung, Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik der Medien von hoher Bedeutung sein, um einige Beispiele zu nennen.

Die verschiedenen Aspekte stellen sich jedoch auf den einzelnen DGB-Ebenen und in Personengruppen mit jeweils anderen Schwerpunkten dar: Aus lokaler und regionaler Sicht gewinnt die Möglichkeit zu dezentralisierten Ansätzen oder die konkrete Ausführung mancher Forderungen vielleicht größere Bedeutung, aus der Sicht der Personengruppen hat bei Arbeitern, Angestellten und Beamten das Thema Einheitsgewerkschaft durchaus unterschiedliche Facetten, wobei alle diese Gruppen antragsberechtigt waren. In jedem Fall zwingt die Auseinandersetzung mit einem Programmentwurf stets zu der Abwägung, wie konkrete Interessen einzelner Gruppen und Bereiche mit der Solidarität für die Gesamtorganisation verbunden werden können.

Die 17 Mitgliedsgewerkschaften, die den DGB konstituieren, hatten ohne Zweifel das größte Gewicht in der innergewerkschaftlichen Willensbildung. Auch wenn die DGB-Gliederungen über Antragsrechte verfügen, so stellen doch die Gewerkschaften die Delegierten der Kongresse, ihre Stimmen geben den Ausschlag. Es liegt nahe, daß einzelne Gewerkschaften je nach Mitgliederstrukturen, Branchenentwicklungen, Betriebsgrößen, Rationalisierungsintensitäten usw. unterschiedliche Schwerpunkte aufgreifen. Dies entscheiden sie in eigener Autonomie; eine Vielfalt von Fragen muß dabei nicht die Aufgabe einheitlicher Zielvorstellungen bedeuten.

Führt man sich die Komplexität der Gewerkschaftsorganisation vor Augen, die ja ein Spiegel der Differenziertheit des Arbeitslebens ist, dann wird die außerordentliche Bedeutung der *innergewerkschaftlichen Demokratie* deutlich. Eine Vielzahl von Interessen, die jeden Arbeitnehmer in seiner beruflichen Entwicklung und in seinem Status bei der Arbeit direkt und indirekt berühren, müssen abgestimmt werden. Das ist kein mechanischer Prozeß, es ist eine politische Willensbildung im wahrsten Sinne des Wortes, an deren Ende „der“ gewerkschaftliche Standpunkt steht. Diese Differenzierung und Differenziertheit der Arbeitnehmer bedeutet aber auch, daß gewerkschaftliche Programme, zumal Grundsatzprogramme, nicht nur eine einzige Stoßrichtung aufweisen können: Sie steuern in vielen Fällen nicht genau bestimmte Punkte an, sie legen Bandbreiten fest; sie enthalten oft nicht ein Ziel, sie lassen mehrere Optionen offen, oder sie legen keine Zielsetzung fest, sondern definieren Voraussetzungen und Bedingungen für eine gewerkschaftliche Einflußnahme.

Der DGB-Vorsitzende hat mehrfach darauf hingewiesen, daß gewerkschaftliche Politik in den Gewerkschaften und für die Gewerkschaften entwickelt und festgelegt wird. Das bedeutet, daß nicht individuelle Auffassungen — etwa von Betriebsräten, Vertrauensleuten oder spezifischen Organisationsebenen — mit dem Anspruch vertreten werden können, jeweils die repräsentative Auffassung der entsprechenden Gruppe vorzutragen. Vielmehr muß die Auseinandersetzung in den Gremien geführt werden. Nur die dort erfolgte Entscheidung kann eine gewerkschaftlich verbindliche sein. Die Grundsatzprogrammdiskussion kann einen heilsamen Anstoß geben, mehr politisch als nur administrativ zu diskutieren und fachliche Orientierungen stärker mit politischen Perspektiven zu verbinden. Aber in einer Einheitsgewerkschaft sind die demokratisch gewählten Gremien die entscheidenden Instanzen.

Bei Diskussionen um gewerkschaftliche Programme wird gelegentlich das Argument verwendet, daß die Gewerkschaften durch die starke Kritik bestehender Zustände, etwa an Rationalisierung, Dequalifikation oder Arbeitsbedingungen, doch nur zum Ausdruck brächten, daß ihre bisherige Politik keinen Erfolg gehabt hätte. Man solle deshalb im eigenen Interesse mit mehr Augenmaß kritisieren. Eine solche Schlußfolgerung ist sehr zweischneidig. Denn Tatbestände, die in den Augen der Mitglieder kritikwürdig sind, werden natürlich nicht dadurch aus der Welt geschafft, daß die Gewerkschaften sie verschweigen. Die Kraft der Gewerkschaften beruht gerade darauf, daß sie die konkreten Nöte ihrer Mitgliedschaft anpacken. Die Entwicklung der Mitgliederzahlen und die Erfolge gewerkschaftlicher Kandidaten bei Wahlen zu Betriebs- und Personalräten zeigen, daß dies bisher gelungen ist.

Umfragen machen im übrigen deutlich, daß die Arbeitnehmer sehr wohl zu schätzen wissen, welche Erfolge die Gewerkschaften mit ihnen und für sie im allgemeinen und insbesondere in den letzten Jahrzehnten erreicht haben. Jeder ältere Mensch, der Einkommen, Arbeitszeit, Urlaub, Arbeitsbedingungen, Rechte im Betrieb oder soziale Absicherungen etwa im Generationenabstand vergleicht, sieht den außerordentlichen Fortschritt, der erreicht worden ist. Gleichzeitig haben durch die Wirtschaftskrise Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre alte Forderungen wie Vollbeschäftigung und Sicherheit der Arbeitsplätze einen neuen Stellenwert erhalten.

Neue Probleme, zumindest Probleme, die sich in dieser Schärfe neu stellen, haben sich durch die Einführung neuer Technologien ergeben, die ihrerseits weitreichende Auswirkungen auf das Angebot an Arbeitsmöglichkeiten, auf Arbeitsinhalt, Qualifikation und Arbeitsbedingungen haben. Wenn die Gewerkschaften auf solche Fehlentwicklungen und Mißstände hinweisen, dann kommen sie nur ihrer Pflicht nach.

Man mag einwenden, daß das neue Grundsatzprogramm kein Bild der Gesellschaft im Jahr 2000 entwerfe, daß es die eigentlichen Zukunftsaufgaben vernachlässige, daß es keine konkrete Utopie im Sinne eines alternativen Gesellschaftssystems enthalte.

Richtig ist, daß das Grundsatzprogramm '81 des DGB weder ein Endziel anstrebt, daß es nicht einen einzigen zentralen Punkt benennen kann, von dem aus alle Probleme industrieller Arbeit zu lösen wären, noch daß es eine durchgängige „geschlossene“ Lageanalyse anbietet. Es begreift die Zukunft als eine Aufgabe ständiger Gestaltung, aber es hat für die überschaubaren nächsten Jahre die gewerkschaftlichen Ziele klarer, nüchterner und genauer formuliert, als das in früheren Jahren der Fall war. Das Bild einer völlig anderen Gesellschaft wird nicht entwickelt, aber der Weg für Weiterentwicklungen wird auch nicht versperrt.

Aber vielleicht liegt in einem Ansatz, der von menschlichen Bedürfnissen und Ansprüchen ausgeht, der eine Vorstellung von humaner Arbeit, von Entfaltung im Berufsleben, von qualifizierter Tätigkeit oder von Beteiligung am gesellschaftlichen Leben entwickelt, eine konkrete Utopie neuer Art — eine Utopie, die Demokratie als Prozeß begreift, die das Fortschreiten zu neuen Zielen vom Bewußtseinsstand und der Mobilisierungsfähigkeit der Mitglieder abhängig macht und die den Aufbau von Institutionen allein nicht mit Veränderungen der Gesellschaft gleichsetzt.

Vor allem können die Gewerkschaften mit ihrer Betonung solidarischen Handelns für die menschliche Entfaltung einen Sinn nennen, der auch Jugendliche trotz aller zeitweiligen Probleme anzuziehen vermag. Denn die Auswüchse von ökonomischem Individualismus

in der Marktwirtschaft werden nur durch die Solidarität erträglich, weil sie Freiheit in der abhängigen Arbeit schafft. Dies ist vielleicht die größte Herausforderung für die Gewerkschaften der Zukunft — und das Grundsatzprogramm weist dazu den richtigen Weg.

Zu bedenken ist indes, daß Gewerkschaften keine Ersatzparteien sind; sie können nicht den Nord-Süd-Konflikt lösen; die Steuerungsprobleme unserer Industriegesellschaft sind von ihnen nicht allein zu bewältigen. Sie bleiben die Organisation industrieller abhängiger Arbeit, aber sie sehen durchaus die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Das Programm findet seine Möglichkeiten, aber auch seine Grenzen im Potential einer demokratischen, auf freiwillige Mitgliedschaft angelegten Organisation.

---

#### Bemerkung zur Literatur

Wie von allen anderen DGB-Kongressen wird auch vom Vierten Außerordentlichen Kongreß, der im März 1981 das neue Programm beschlossen hat, ein Wortprotokoll veröffentlicht, das bei allen gewerkschaftlichen Einrichtungen und Bibliotheken eingesehen werden kann und das der DGB in begrenzter Zahl auch an Interessenten abgibt.

Die gewerkschaftliche Diskussion ist in den „Gewerkschaftlichen Monatsheften“ seit 1976 zu verfolgen, zusammenfassend und dokumentierend insbesondere in den Heften:

- 11/76 Gesamtentwicklung programmatischen Denkens,
- 1/80 Überblick über den Programmwurf und Text des Entwurfs,
- 2/81 Vorschau auf den Kongreß und
- 5/81 Grundsatzreferat auf dem Programmkongreß, Bericht und Dokumentation.

Einige Buchveröffentlichungen aus gewerkschaftlicher Sicht, zum Teil mit weiteren Literaturangaben: Heinz O. Vetter, Gleichberechtigung statt Klassenkampf. Gewerkschaftspolitik für die achtziger Jahre, Köln 1980; ders., Mitbestimmung — Idee, Wege, Ziel, Köln 1980; ders., Aus der Geschichte lernen — die Zukunft gestalten, Köln 1980 (alle im Bund-Verlag erschienen).

## Theoretische und wirtschaftspolitische Konsequenzen aus der Kritik an der Wachstumsgesellschaft

Das Thema scheint auf den ersten Blick in der augenblicklichen wirtschaftlichen Situation eher wenig angebracht zu sein, ist doch — schenkt man den Prognosen des Sachverständigenrates, der Bundesregierung und der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute Glauben — für 1981 ein Rückgang des Bruttosozialprodukts (BSP) zu gewärtigen. Die Aktualität des Themas ergibt sich jedoch aus eher grundsätzlichen Erwägungen, die von der politisch ungewollten Schrumpfung der im Sozialprodukt erfaßten Produktion nicht berührt werden. Zum einen liegt hinter unserer Wirtschaft und allgemein hinter den Ökonomien der Industrieländer ein Wachstumsprozeß, der seit nun nahezu 200 Jahren anhält. Die seit einigen Jahren vermehrt auftretenden Wachstumsstockungen sind für die Kritiker der Wachstumsgesellschaft (WG) unübersehbare Symptome einer strukturellen Krise der WG selbst. Zum anderen scheint es so, daß eine Stagnation oder gar ein Rückgang des BSP in kapitalistischen Marktwirtschaften krisenhafte Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung markieren. Offensichtlich sind die ökonomischen und politischen Strukturen der westlichen Volkswirtschaften auf permanentes Wirtschaftswachstum programmiert. Die innere und äußere Stabilität der Gesellschaft scheint lediglich unter den Bedingungen einer stetig wachsenden Wirtschaft gewährleistet zu sein.

Rückläufiges Wirtschaftswachstum, Stagnation und Schrumpfung des BSP bedeuten unter den heutigen ökonomischen Verhältnissen einen (u. U. massiven) Anstieg der Arbeitslosigkeit<sup>1)</sup>. Dieser markiert angesichts der überragenden Bedeutung, die das Vollbeschäftigungsziel in den Industrieländern nach der traumatischen Erfahrung der Weltwirtschafts-

krise der dreißiger Jahre in der Nachkriegszeit gewonnen hat, den Beginn einer politischen Krise. Angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum (so die Formulierung des Wachstumsziels im 1967 verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, mit dem die Ägide des Wirtschaftsministers Schiller begann) gilt im politischen Raum darüber hinaus als unerläßliche Voraussetzung (u. a.)

— zur Entschärfung des gesellschaftlichen Konfliktes um die Einkommens- und Vermögensverteilung,

— zur Sicherung und zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates,

— für die politisch erwünschte Expansion der Entwicklungshilfe,

— für eine Steigerung des Lebensstandards in der Dritten Welt über eine Beschleunigung des Wachstums ihrer Exporte in die Industrieländer,

— für eine raschere Verbesserung der Umweltqualität, da nur bei angemessenem Wachstum genügend Mittel für umweltpolitische Zwecke abgezweigt werden können.

In der marxistischen und in der westlichen (bürgerlichen) ökonomischen Theorie herrscht ein Junktum zwischen ökonomischem Gleichgewicht, Stabilität und Wirtschaftswachstum in einer dynamischen, sich in der Zeit entwickelnden Wirtschaft. Der marxistischen Theorie zufolge ist im kapitalistischen System ein Akkumulations- und Wachstumszwang wirksam, dem sich kein einzelnes Unternehmen — bei Strafe seines Untergangs — entziehen könne. Nur in einer Situation des Wirtschaftswachstums könne der Kapitalismus ein hinreichendes Maß an ökonomischer und politischer Stabilität erreichen. Auch wenn sich die nicht-marxistischen Wachstumstheorien in einzelnen Punkten (z. T. gravierend) unter-

dreifachte sich von 1966 bis 1967 von 0,7% auf 2,1% und verdoppelte sich nahezu 1975 gegenüber 1974 von 2,6% auf 4,8%. S. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1980/81, Drucksache 9/17, o.O., 25. 11. 1980, S. 240 und 249.

<sup>1)</sup> 1967 und 1975 — die beiden einzigen Nachkriegsjahre, in denen das reale BSP (1967: -0,2%, 1975: -1,8%) rückläufig war — stieg die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik rascher als in allen anderen Jahren. Die Arbeitslosenquote (der Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen [abhängige Erwerbstätige + Arbeitslose]) ver-

scheiden, so stimmen sie doch darin überein, daß nur bei Vorhandensein einer gewissen Wachstumsrate des BSP Stabilität und Gleichgewicht in einer dezentral organisierten Erwerbs-(Markt-)wirtschaft erreichbar sei. Der *postkeynesianischen* Theorie zufolge *müssen* die Nettoinvestitionen, die zusätzliche Produktionskapazitäten schaffen, in jeder Periode um eine bestimmte Rate *wachsen*, wenn wirtschaftliches Gleichgewicht herrschen, d. h. wenn die Wirtschaft sich auf einem krisenfreien Entwicklungspfad befinden soll. In der *neoklassischen* Wachstumstheorie dagegen setzt eine gleichgewichtige und störungsfreie Wirtschaftsentwicklung ein stetiges Wachstum des BSP entsprechend der Zuwachsrate des technischen Fortschritts (und der Erwerbsbevölkerung) voraus<sup>2)</sup>.

Die Frage, die sich im Blick auf die Wachstumskritik, die im folgenden entfaltet werden soll, hier schon unmittelbar aufdrängt (aber nicht beantwortet werden soll), ist: Wie kann ökonomische und politische Stabilität in einer dezentral organisierten Wirtschaft gewahrt werden, wenn nur noch ein ökologisch angepaßtes, bewußt angesteuertes *geringeres* oder *gar kein weiteres* Wirtschaftswachstum *wünschenswert* bzw. *möglich* erscheint? Fertige Antworten auf diese Frage gibt es (noch) nicht. Sie müssen (u. a.) die vorhandenen ökonomischen und politischen Institutionen, die vorherrschenden Anreize ökonomischer Tätigkeit (die gesellschaftlich anerkannten und belohnten ökonomischen Verhaltensweisen) sowie die Definition dessen, was unter Wohlfahrt, Lebensqualität und voller Befriedigung menschlicher Bedürfnisse verstanden werden soll, im Auge haben.

Die Diskussion über und die Kritik an der Wachstumsgesellschaft (WG) ist in den vergangenen ca. 15 Jahren überwiegend außerhalb der Zunft der Ökonomen geführt worden. In ihr sind Aspekte angeschnitten worden, die gewöhnlich in der Ökonomie nicht diskutiert, sondern anderen Fächern überantwortet werden, wie der Philosophie, der Soziologie, der Psychologie, der Kulturanthropologie, der Geschichte und den Naturwissenschaften. In der

ökonomischen Profession selbst hat jene Debatte um die WG ihren Niederschlag hauptsächlich in einer Wiederbelebung der Diskussion um die Eignung des Sozialprodukts als Wohlfahrtsmaß gefunden, die Ende der dreißiger und in den vierziger Jahren schon einmal geführt worden war<sup>3)</sup>. Ein angemessenes und stetiges Wachstum des Bruttosozialprodukts (BSP), wie es im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 heißt, war in den fünfziger und vor allem in den sechziger Jahren zu einer zentralen Zielgröße der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden. Die Erreichung einer hohen Zuwachsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion wurde nahezu unwidersprochen als Erfolgsnachweis und wichtigster Wohlfahrtsindikator der jeweiligen Volkswirtschaft empfunden und anerkannt.

Dieser gesellschaftlichen Konvention steht seit einiger Zeit die Behauptung gegenüber, daß das Wachstum des realen BSP mit der Entwicklung der individuellen und gesellschaftlichen Wohlfahrt schon lange nicht mehr parallel gehe, sie im Gegenteil auf immer mehr Gebieten blockiere. Die eindimensionale Größe des Sozialprodukts sei als Indikator der Lebensqualität ungeeignet und müsse durch soziale Indikatoren ergänzt bzw. ersetzt werden. Ich gehe auf einen Aspekt dieser Diskussion ein.

Im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen die verschiedenen Dimensionen der Kritik an der WG. In einem weiteren Teil mache ich einige Bemerkungen zu m. E. notwendigen Konsequenzen der Kritik an der Wachstumsgesellschaft für die ökonomische Theorie. Mein Hauptargument ist ein Votum für die Öffnung ökonomischer Theorie hinsichtlich des ganzheitlichen Charakters von individueller Wohlfahrt oder Lebensqualität. Diese Öffnung auf die sozialen, politischen, psychologischen und sozio-kulturellen Determinanten des Wohlfahrtsproblems hin scheint mir von der institutionalistischen Ökonomie am erfolgversprechendsten eingelöst werden zu können. Im letzten Teil werden einige Überlegungen zu wirtschaftspolitischen Konsequenzen aus der Kritik der WG angestellt.

<sup>2)</sup> Vgl. hierzu z. B. die beiden lesenswerten Aufsätze „Investitionen und wirtschaftliches Wachstum“ und „Wirtschaftliches Wachstum als Fetisch und Notwendigkeit“ in: E. Preiser, *Wirtschaftspolitik heute*, München 1969, S. 117 ff. und 142 ff.

<sup>3)</sup> C. Leipert, *Unzulänglichkeiten des Sozialprodukts in seiner Eigenschaft als Wohlstandsmaß*, Tübingen 1975; P. Walser, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Revision und Erweiterung*, Göttingen 1975; A. Steiger, *Sozialprodukt oder Wohlfahrt?*, Diessenhofen 1979.

# I. Dimensionen der Kritik an der Wachstumsgesellschaft

Ich interpretiere das Leitbild, das Selbstkonzept der WG wie folgt: Durch eine permanente Erweiterung der Wahlmöglichkeiten, die durch den ökonomischen Wachstumsprozeß geschaffen werden, verbessern sich ständig die Bedingungen für individuelles Wohlbefinden, Zufriedenheit, Ausgefülltheit und Glück. Die Wahlmöglichkeiten sind in einer Wohlfahrtsdimension — der Verfügung über marktvermittelte Güter und Dienstleistungen — in einer früher unvorstellbaren Weise geradezu explosionsartig ausgedehnt worden.

Die Kehrseite der gleichzeitig erfolgenden Einschränkung der individuellen Wahlmöglichkeiten in anderen Wohlfahrtsdimensionen blieb lange Zeit jedoch unbeachtet oder wurde nur gesellschaftlichen Minderheiten zum Problem — was nicht überrascht, wenn man bedenkt, daß über eine lange Phase der WG eine wachsende Produktion direkt funktional für die Befriedigung des ersten Bedürfnisses der Bevölkerung — der materiellen Reproduktion — war.

Die Kritik an spezifischen negativen Begleiterscheinungen einer rasch wachsenden Wirtschaft begann historisch gesehen mit der Herausstellung der energie-, rohstoff- und umweltbezogenen Grenzen des Wirtschaftswachstums<sup>4)</sup>.

## 1. Umwelt-, energie- und rohstoffbezogene Grenzen des Wirtschaftswachstums

Die WG basiert auf einem ständig wachsenden Verbrauch von mineralischen und energetischen Rohstoffen.

Die Geburt der WG vollzog sich in einer gesellschaftlichen Umwelt, für die die natürliche Umwelt sowie mineralische und energetische Rohstoffe freie Güter — sieht man von den Gewinnungskosten der noch leicht erreichbaren Ressourcen ab — waren. Heute wissen wir, daß die WG als verallgemeinertes Entwicklungskonzept — für den gesamten Globus und für zukünftige Generationen — alleine von den natürlichen Voraussetzungen nicht tragfähig ist.

<sup>4)</sup> Den Beginn der gesellschaftsweiten Auseinandersetzung über globale Wachstumsgrenzen, Nullwachstum, Gleichgewichtswirtschaft etc. markiert die Publikation des „Berichtes des Club of Rome zur Lage der Menschheit“: D. Meadows et al., Die Grenzen des Wachstums, Stuttgart 1972.

Im Prozeß der Herausbildung und Perpetuierung der WG hat sich der Mensch der natürlichen Basis seiner Existenz zunehmend entfremdet. Damit ist auch das Bewußtsein dafür geschwunden, daß das ökonomische Subsystem Teil des umfassenderen natürlichen Systems ist und in seiner Überlebensfähigkeit letztlich von der Beachtung der in der Biosphäre wirksamen Gesetzmäßigkeiten der Natur abhängig ist. Seitdem betrachtet er die Natur als unerschöpfliches Reservoir, aus dem er zur Akkumulation des materiellen Reichtums unbegrenzt schöpfen kann. Erst ernsthafte Umweltkatastrophen und unübersehbare schleichende Umweltschäden haben ihn wieder daran erinnert, daß er weiterhin Teil der Biosphäre ist, die auf eine Überlastung ihrer Kapazitäten mit u. U. unumkehrbaren ökosystem- und gesundheitsgefährdenden Zusammenbrüchen reagiert.

Eine langfristige Verträglichkeit des ökonomischen Systems mit der Naturbasis erfordert aus der Sicht der ökologischen Kritiker der WG eine Abkehr vom linearen Denken ständigen ökonomischen Produktionsfortschritts zu ökologischen Prinzipien ökonomischer Tätigkeit<sup>5)</sup>.

## 2. Implikationen der Armut in der Dritten Welt für die Industrieländer in einer endlichen Welt

Die Unverträglichkeit der WG als verallgemeinertes Entwicklungsmodell mit den natürlichen Voraussetzungen menschlicher Existenz hat für die Kritiker der WG schwerwiegende Konsequenzen hinsichtlich des Nord-Süd-Problems. Sie lehnen die in Wissenschaft und Politik überwiegend vertretene Position ab, wonach gerade die weit verbreitete und sogar noch zunehmende absolute Armut in der Dritten Welt eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums in den Industrieländern erforderlich mache. Eher das Gegenteil sei richtig: Durch den weiter steigenden Rohstoff-, Energie- und Umweltverbrauch in den Industrieländern würden sich die natürlichen Entwicklungsvoraussetzungen in der Dritten Welt in mengen- und kostenmäßiger Hinsicht weiter verschlechtern.

<sup>5)</sup> Vgl. hierzu ausführlich: G. Zellentini zus. mit G. Nonnenmacher, Abschied vom Leviathan. Ökologische Aufklärung über politische Alternativen, Hamburg 1979, S. 124 ff.



Ökologisch müsse der Gesamtprozeß der Naturaneignung durch den Menschen als ein gerichteter, in historischer Zeit ablaufender, unumkehrbarer Vorgang betrachtet werden, der naturgesetzlich zu ständig wachsender Entropie auf der Erde führe<sup>6)</sup>. Mit anderen Worten: Die Netto-Ausbeutungsrate sinkt unabhängig von weiteren technischen Fortschritten langfristig aus naturgesetzlichen Gründen. Mit wachsendem Verbrauch ist ein immer größerer Energieeinsatz erforderlich, um eine bestimmte gleichbleibende Energie- oder Rohstoffmenge auszubeuten und für Produktions- oder Konsumzwecke zur Verfügung zu stellen. Wirtschaftsgeschichtlich bedeutet dies u. a., daß von den Industrieländern zunächst die leicht und damit billig abbaubaren Energie- und Rohstoffvorräte gerade auch der südlichen Hemisphäre für ihre Produktionsbedürfnisse ausgebeutet worden sind und daß die Kosten der Rohstoff- und Energieausbeute für die meisten Länder der Dritten Welt heute ungleich höher sind als für die Industrieländer am Beginn ihrer Entwicklung.

Die Konsequenz aus der weltweit immer schwieriger und aufwendiger werdenden Rohstoff- und Energieausbeute sollte daher in den Augen der ökologischen Kritiker eine bewußte und gesteuerte Bremsung des Wirtschaftswachstums in den reichen Industrieländern sein. Diese verlangt die Einübung neuer Konsum- und Produktionsmuster, die umwelt-, energie- und rohstoffsparender sind<sup>7)</sup>. Ein ra-

ches Wachstum der materiellen Produktion mit den entsprechenden armutsreduzierenden Verteilungseffekten ist ihrer Auffassung nach nur in den Regionen der Dritten Welt gerechtfertigt, in denen nach den Berechnungen der Weltbank über 800 Millionen Menschen unterhalb der absoluten Armutsschwelle leben müssen.

### 3. Verabsolutierung des Prinzips der ökonomischen Rationalität

Die WG ist eine Wirtschaftsgesellschaft, die vom Streben nach *ökonomischer Rationalität* geprägt wird. Unter den institutionellen Bedingungen einer kapitalistischen Marktwirtschaft bedeutet dies eine Kanalisierung des Verhaltens der ökonomischen Akteure an den Zielen einer höchstmöglichen einzelwirtschaftlichen Produktivität und einer Profitrate, die die Erwartungen der über das Erwerbskapital Verfügenden befriedigt.

Die Verabsolutierung der ökonomischen Rationalität im Modell der Marktwirtschaft wie in der historischen Praxis der kapitalistischen Wirtschaftsgesellschaft wurde wohlfahrtstheoretisch legitimiert durch eine ökonomische — viele würden sagen: ökonomistische — Fassung des Wohlfahrtsbegriffs, wobei maximaler Output mit maximaler Wohlfahrt gleichgesetzt wurde. Pigou hatte zwar schon gesehen, daß der ökonomische Wohlstand, zu dem die ökonomische Theorie etwas sagen könne, lediglich ein Teil der *totalen Wohlfahrt* sei<sup>8)</sup>. Prinzipiell gestand er auch zu, daß eine Steigerung des ökonomischen Wohlstandes zu einer Mindererfüllung anderer Dimensionen der totalen Wohlfahrt führen könne. Er entledigte sich jedoch der Aufgabe der Untersuchung jener Interaktionen zwischen den ökonomischen und anderen Dimensionen der Gesamtwohlfahrt mit der Arbeitshypothese, daß er bis zum konkreten Nachweis des Gegenteils von einer positiven Kopplung von ökonomischer und totaler Wohlfahrt ausgehe — eine Annahme übrigens, die unter den damaligen Bedingungen noch weithin unerfüll-

che, gemeinschaftlich ressourcen- und energiesparende Lebens- und Konsumformen zu entwickeln und zu erproben, finden sich besonders zahlreich im kirchlichen Bereich. Einen umfassenden Überblick über diese konsumkritische Bewegung in den westlichen Industrieländern vermittelt der Sammelband: K. Wenke und H. Zillesen (Hrsg.), *Neuer Lebensstil. Verzicht oder Verändern?*, Opladen 1978.

<sup>8)</sup> A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, London 1962<sup>4</sup>, S. 10 f. und S. 31.

<sup>6)</sup> Entropie kann als „Maß der nicht-verfügbaren Energie in einem thermodynamischen System“, als das die Erde beschrieben werden kann, definiert werden. „Energie kommt in zwei qualitativen Zuständen vor — als *verfügbare* oder *freie Energie*, über die der Mensch fast uneingeschränkt gebietet, und *nichtverfügbare* oder *gebundene* Energie, die zu gebrauchen dem Menschen verwehrt ist. Die in einem Stück Kohle enthaltene Energie ist freie Energie, weil sie sich in Wärme oder ... in mechanische Arbeit verwandeln läßt. Aber die phantastische Menge von Wärmeenergie, die beispielsweise im Wasser des Ozeans gefangen ist, ist gebundene Energie. Schiffe können über sie hinwegfahren, aber sie brauchen dazu freie Energie in Form von Brennstoff oder Wind.“ (N. Georgescu-Roegen, *Was geschieht mit der Materie im Wirtschaftsprozeß?*, in: *Friends of the Earth* und S. Lyons [Hrsg.], *Sonne. Eine Standortbestimmung für eine neue Energiepolitik*, Frankfurt/M. 1979, S. 102.) In dem Maße, in dem verfügbare Energie (wie fossile Brennstoffe) im Wirtschaftsprozeß eingesetzt wird, nimmt der Vorrat an verfügbarer Energie, der prinzipiell begrenzt ist, ab, die Menge an nichtverfügbarer, chaotisch zerstreuter Energie dagegen zu. Dieser Übergang der Energie von der verfügbaren in die nicht-verfügbare Form bedeutet damit eine Zunahme der Entropie.

<sup>7)</sup> Die Betroffenheit durch die Armut in der Dritten Welt und daraus resultierende praktische Versu-

ter materieller Primärbedürfnisse und geringerer Einwirkungsintensität ökonomischer Prozesse in außerökonomische Bereiche durchaus plausibel war. Diese Plausibilität ist freilich in dem Maße in Frage gestellt, in dem diejenigen Bedürfnisse, die von einem expandierenden Output erfüllt werden können, zunehmend befriedigt sind und jene anderen Bedürfnisse und Erfordernisse i. S. von Pigou virulent und verhaltensbestimmend werden.

Jene Schwerpunktverlagerung der Bedürfnisartikulation beobachten wir heute nicht zufällig am stärksten in der Jugend und in Teilen des relativ gut verdienenden Mittelstandes. Sie richten ihr Hauptaugenmerk immer weniger auf jene ökonomischen Werte, die die Wirtschafts- und Wachstumsgesellschaft zweifelsfrei am effizientesten produzieren kann. Auch das Angebot der Wirtschaftsgesellschaft, jene immateriellen Bedürfnisse nach Zugehörigkeit, nach gesellschaftlicher Anerkennung und sozialem Status, nach Selbstachtung und Selbstverwirklichung über den Erwerb von ökonomischen Positionen und ökonomischen Gütern zu befriedigen, wird für viele immer fragwürdiger.

#### 4. Soziale und ökologische Grenzen der Konsumgesellschaft

Eine Reihe empirischer Untersuchungen<sup>9)</sup> über die Einflußfaktoren der subjektiven Zufriedenheit bzw. der individuellen Lebensqualität zeigen die geringe Bedeutung der *absoluten* Zuwachsraten von Einkommen, Konsum und Lebensstandard und die überragende Bedeutung der subjektiv wahrgenommenen *relativen* Stellung innerhalb der gesellschaftlichen Einkommens- und Lebensstandardpyramide. Eine relative — und nur eine relative — Verbesserung der individuellen Position innerhalb der gesamtgesellschaftlichen Einkommensschichtung ist mit einem meßbaren Zuwachs der Zufriedenheit und der subjektiven Lebensqualität verbunden. Eine relative Verbesserung der eigenen Einkommensposition kann jedoch in einer hierarchisch strukturierten Gesellschaft, in der die oberen Ränge *zahlenmäßig geringer* besetzt sind, nur wenigen gelingen.

<sup>9)</sup> R.A. Easterlin, Does Economic Growth Improve the Human Lot?, in: P. A. David und M. W. Reder (eds.), Nations and Households in Economic Growth. Essays in Honor of Moses Abramovitz, New York 1974; T. Scitovsky, Psychologie des Wohlstands, Frankfurt/New York 1977, S. 121 ff.

Ein allgemeiner Versuch zur Verbesserung der relativen Position zur gesteigerten Befriedigung jener sozialen Bedürfnisse nach Anerkennung, Status, Geltung und Selbstachtung muß notwendigerweise scheitern. Eine Gesellschaft, die diese Möglichkeit aber als *für alle* erreichbar suggeriert, erzeugt zwangsläufig einen strukturell hohen Frustrationspegel, der die Einkommens- und Konsumspirale weiter antreibt. Diese wird im Prinzip *unbegrenzt* weiter nach oben getrieben, weil Einkommen und Konsum in der Wirtschaftsgesellschaft eben *nicht nur* die Funktion der Ermöglichung der materiellen Reproduktion und der Schaffung der materiellen Voraussetzungen für ein angenehmes Leben haben, sondern die relative Position in der gesellschaftlichen Einkommens- und Konsumschichtung zugleich ein Indiz für die Befriedigung jener elementaren sozialen Bedürfnisse ist, die prinzipiell auch auf andere, direktere, weniger ressourcenintensive und weniger umweltzerstörerische Weise befriedigt werden können.

Solange jedoch die Ideologie der Konsumgesellschaft, derzufolge mittels fortgesetzter Einkommens- und Konsumexpansion für alle Glück, Zufriedenheit und Erfolg erreichbar sind, verhaltensbestimmend bleibt, ist davon auszugehen, daß die Konsumexpansion von keinen irgendwie bestimmten Sättigungsgrenzen gebremst wird. Es existieren zwar faktische Sättigungsgrenzen (z. B. physiologische und zeitknappheitsbedingte). Diese sind jedoch in einem gesellschaftlichen Umfeld irrelevant, in dem mittels des Erwerbs von Gütern, Leistungen und ökonomischen Positionen soziale Bedürfnisse befriedigt werden. Dann wird nicht primär nach dem technischen oder sachlichen Konsumnutzen, dem Gebrauchswert dieser Güter und Leistungen gefragt, sondern nach dem *gesellschaftlich vermittelten Potential* dieser Güter und Positionen zur Befriedigung der zum Erwerb treibenden immateriellen Bedürfnisse. Die Konsumgesellschaft gerät damit im Verlauf des Expansionsprozesses in eine doppelte Krise, und zwar einerseits in eine Legitimationskrise, andererseits in eine Existenzkrise.

Fred Hirsch hat zur Legitimationskrise der WG mit seinem Buch „Soziale Grenzen des Wachstums“<sup>10)</sup> einen bedeutenden Beitrag vorgelegt. Dort zeigt er, daß die WG eine hocheffiziente Institution zur Befriedigung derjenigen menschlichen Bedürfnisse ist, die sich mit beliebig vermehrbaren Gütern und

<sup>10)</sup> F. Hirsch, Die sozialen Grenzen des Wachstums, Reinbek bei Hamburg 1980.

Dienstleistungen (ohne daß diese an sozialem Wert verlieren) erfüllen lassen. Sie ist dagegen wenig effizient bei der Befriedigung jener eben näher beschriebenen sozialen Bedürfnisse und anderer, höherrangiger Bedürfnisse (wie z. B. nach Selbstverwirklichung) i. S. von Maslow<sup>11)</sup>.

Die Befriedigung dieser Bedürfnisse ist häufig an den Erwerb von Gütern, Leistungen und sozialen Positionen gebunden, die absolut oder gesellschaftlich knapp sind. Wenn jeder ein Auto besitzt, droht ihm am Ende, im Verkehrsstau stecken zu bleiben. Wenn jeder Zugang zum See erhält, ist der See für niemanden mehr ein Refugium. Wenn jeder in einer ruhigen Wohnung bzw. in einem ruhigen Haus — stadtnah, verkehrsgünstig, aber dennoch im Grünen gelegen — wohnen möchte, kann dies bald niemand mehr. Gleiches gilt für das Bedürfnis nach einer Zweitwohnung oder einem Bauernhaus auf dem Land mit herrlichem Ausblick in einer weithin unverbauten Landschaft. Wenn jeder in landschaftlich unberührten Gegenden Urlaub machen möchte, existieren diese bald überhaupt nicht mehr. Wenn jeder in eine Führungsposition in seinem Beruf aufsteigen möchte, wird der Konkurrenzkampf schärfer. Wenn die Bildungschancen für alle steigen, sinken die Chancen für den einzelnen, auf Grund seiner Ausbildung Zugang zu den begehrten Berufspositionen zu erhalten.

Wie soll die Wachstumsgesellschaft jene absolut oder gesellschaftlich knappen Güter verteilen, ohne in ihrer Verheißung unglaubwürdig zu werden, daß durch fortgesetzte Expansion von Einkommen und Konsum im Prinzip jeder Zugang zu den begehrten Gütern und Positionen, wenn man nur Geduld hat, erhalten kann?

Die existentielle Krise ist ein Ergebnis des mit den Naturgrundlagen nicht rückgekoppelten Selbstlaufs der Konsumgesellschaft. Sie ist so sehr fixiert auf die ihr immanenten Ziele und auf die — wie eben ausgeführt letztlich vergebliche — Erfüllung der Verheißung auf ständige Wohlfahrtssteigerung, daß ihr die Eingebundenheit in den übergeordneten natürlichen Kreislauf und die damit verbundenen Konsequenzen sowohl für ihre Überlebensfähigkeit als auch für die Überlebensfähigkeit der komplexen Ökosysteme aus dem Blickfeld geraten sind.

Die Frage nach einer Revision der ihr zugrunde liegenden Werte stellt sich damit nicht

<sup>11)</sup> A. H. Maslow, *Motivation und Persönlichkeit*, Olten und Freiburg i. Br. 1977, S. 74 ff.

nur auf Grund der inneren Widersprüchlichkeit ihrer eigenen Verheißung, sondern für die ökologische Kritik zunächst auf Grund der zerstörerischen ökologischen Konsequenzen der in sich unbegrenzten Konsumgesellschaft.

## 5. Fortgesetztes Wirtschaftswachstum bringt keine Lösung des Verteilungsproblems

Heute ist evident, daß auch die — historisch gesehen — exorbitant hohen Wachstumsraten der Produktion in den fünfziger und sechziger Jahren keine Lösung des Verteilungsproblems — weder in der Einkommens- noch in der Vermögensdimension — herbeigeführt haben. Im Gegenteil: Eine Politik prozentualer Einkommenszuwächse hat die absoluten Abstände zwischen den oberen und unteren Rängen in der Einkommensskala laufend vergrößert.

Zweifelsohne hat das hohe Wirtschaftswachstum jedoch dazu beigetragen, den Verteilungskonflikt in seiner aktuellen gesellschaftlichen Brisanz zu entschärfen. Konsequenterweise wird die Notwendigkeit der Wachstumspolitik in der Zukunft von ihren Befürwortern nicht zuletzt damit begründet, daß unter Voraussetzungen fortgesetzt steigender Produktion die Verteilungsproblematik wirtschafts- und gesellschaftspolitisch friktionsfreier zu handhaben sei. Dies soll hier gar nicht bestritten werden. Eine derartige Politik ist freilich auf dann ausbrechende Verteilungskonflikte nicht vorbereitet, wenn das gesellschaftlich institutionalisierte Ventil der Partizipation aller an den Zuwächsen der gesamtwirtschaftlichen Produktion nicht mehr oder nur noch unzureichend zur Verfügung stehen sollte und wenn ein verstärktes Ausweichen in eine sich beschleunigende Inflation politisch nicht mehr tolerierbar ist.

Der Frage nach den Ursachen des Verteilungskonfliktes kann in einer Periode der Stagnation oder schwach wachsender Produktion nicht mehr aus dem Wege gegangen werden. Diese liegen auch heute noch in der Gegensätzlichkeit der Interessenpositionen von Arbeit (Gewerkschaften) und Kapital (Unternehmerverbände). Dies hat zur Folge, daß die Gewerkschaften das unter den jeweils herrschenden Bedingungen erreichbare Maximum an Lohnsteigerungen „herausholen“ müssen, da sie andernfalls die Einkommens- und Vermögensposition ihrer Verteilungskontrahenten befördern würden. Ein gesellschaftlich wirkungsvolles Wachstumsagens ergibt sich

mithin aus dem unter den gegebenen institutionellen Bedingungen unlösbaren Verteilungskonflikt. Ein Abgehen von der prioritären Wachstumsorientierung der Gewerkschaften erfordert institutionelle Reformen, die bei den Gewerkschaften (Arbeitnehmern) ein existentielles Interesse für die Entwicklung und funktionale Verwendung der Gewinne schaffen. Solange die Gewinne privat angeeignet und von den Eigentümern der Unternehmen bzw. ihren Vertretern über ihre Verwendung verfügt wird, kann sich dies aber nicht entwickeln. Sie sind dann in den Augen der Arbeitnehmer lediglich (oder primär) Quelle hoher und höchster Privateinkommen einer kleinen Schicht ohnehin schon privilegierter Einkommensbezieher und Vermögensinhaber und nicht Hauptquelle von im Unternehmen investierbaren Mitteln bzw. zentraler Indikator des Unternehmenserfolges am Markt. Erweiterung der geltenden Mitbestimmungsregelungen, die eine Einflußnahme der Arbeitnehmer auf die Gewinnverwendung ermöglichen, und die Schaffung von Formen der Beteiligung am Produktivvermögen und am Gewinn sind — hier beispielhaft genannte — Schritte, die ein institutionell verankertes Interesse der Arbeitnehmer an der Entwicklung der Gewinne induzieren könnten<sup>12)</sup>.

Die Frage nach der Gerechtigkeit der Einkommensverteilung richtet sich freilich auch auf die Legitimität der relativen Abstände innerhalb der Einkommen der abhängig Beschäftigten. Können die Maßstäbe, die jener Einkommensschichtung, wie sie sich in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat, zugrunde liegen, auch in einer ökonomischen Zukunft schwach wachsender Produktion gesellschaftliche Integrationskraft entfalten? Hier seien lediglich einige Stichworte genannt, die die bereits begonnene Diskussion in Zukunft vermutlich noch verstärkt beschäftigen werden:

— Infragestellung der Kopplung von hoher Arbeitsbefriedigung und hohem Einkommen (sollten nicht besonders eintönige und belastende, gesellschaftlich jedoch unverzichtbare Jobs mit einem Einkommensbonus und besonders befriedigende Arbeitsplätze mit einem Einkommensminus ausgestattet werden?).

— Neubelebung der Diskussion über den Leistungsbegriff (Leistung = Einkommen? Einfluß der Machtstruktur auf Lohn- und Gehalts-hierarchien, die mit Leistungsunterschieden

legitimiert werden; produktive und unproduktive Tätigkeit; Leistung im monetären Sektor und Leistung im außermarktlichen, nicht-staatlichen Bereich).

— Strategie zur Verminderung der Einkommensungleichheit (Politik der Sockelbeträge, langsames Wachstum der oberen Einkommen, Tausch von potentiellen Einkommenssteigerungen gegen vermehrte Freizeit — differenziert nach Einkommenshöhe; wachstumskritische Position: Reduktion der Einkommensungleichheit dämpft das prestigebedingte Wachstumsmotiv; wachstumsfreundlich-konservative Position: Reduktion der Einkommensungleichheit dämpft die individuelle Leistungsbereitschaft und erhöht die Arbeitslosigkeit insbesondere bei den Problemgruppen).

## 6. Ökonomisierung der Gesamtgesellschaft

Die Verabsolutierung des Prinzips der ökonomischen Rationalität, die in den Konzepten der Wachstums-, der Wirtschafts- und der Konsumgesellschaft zum Ausdruck kommt, bringt als weitere Konsequenz die Durchdringung der Gesamtgesellschaft mit den Werten und den Interaktionsmustern des ökonomischen Systems mit sich. Dies hat im Laufe der Entfaltung der kapitalistischen Wirtschaft dazu geführt, daß die Erfüllung von ökonomisch definierten Normen und Anforderungen zum wichtigsten Moment der materiellen Reproduktion und der immateriellen Identitätsbildung des einzelnen geworden ist<sup>13)</sup>. Die Aktivität des einzelnen wird damit gesellschaftlich primär an seinem Beitrag zu den Zielen des ökonomischen Systems gemessen. Dies bedeutet etwa, daß eine im Erwerbssbereich erbrachte und damit monetär entgeltete Leistung gesellschaftlich höher bewertet wird als eine außerhalb des Erwerbssystems, etwa im Haushalt oder im selbstorganisierten Kindergarten erbrachte Leistung.

Der Leistungsbegriff ist in einer ökonomisierten und monetarisierten Gesellschaft eng an das ökonomische, monetäre Entgelt gekoppelt. Dies hat tiefgreifende Konsequenzen für die Bedingungen der Leistungserbringung außerhalb der Erwerbswirtschaft. Erkennbar

<sup>12)</sup> Vgl. hierzu die stimulierenden Ideen von O. Sik in: Humane Wirtschaftsdemokratie. Ein dritter Weg, Hamburg 1979.

<sup>13)</sup> Vgl. hierzu grundlegend: K. Polanyi, Ökonomie und Gesellschaft, Frankfurt/M. 1979, besonders: Unser obsoletes marktwirtschaftliches Denken, S. 129—148; K.G. Zinn, Die Selbsterstörung der Wachstumsgesellschaft, Reinbek b. Hamburg 1980, S. 23 ff.

ist dies etwa an der Diskussion über ein Hausfrauengehalt bzw. über die Relevanz der Erwerbstätigkeit von Frauen, die bisher außerhalb des monetären Wirtschaftssektors gearbeitet haben. Ist Hausfrauenarbeit in unserer Gesellschaft erst dann eine anerkannte Leistung, wenn sie monetär vergütet wird? Oder müssen Frauen erst erwerbstätig werden, um eine starke Identität ausbilden zu können?

Der Rentnertod wäre ein weiteres Beispiel für die erwerbsbezogene Fassung des Leistungsbegriffs. Viele Rentner fühlen sich gesellschaftlich entwertet, wenn sie aus dem Erwerbssystem ausscheiden, obwohl sie häufig noch im privat-autonomen Sektor Hervorragendes leisten bzw. leisten könnten — wären sie nicht gelähmt von dem Gedanken, von der (ökonomischen) Gesellschaft nicht mehr gebraucht zu sein.

Der Prozeß der Durchökonomisierung der Gesellschaft hat ferner in relevanten Teilen der Bevölkerung eine Erosion der psychischen Stabilität und Identität zur Folge gehabt. Dies ist einerseits bedingt durch die Auflösung der traditionellen sozialen Strukturen im Zuge des Industrialisierungsprozesses, in denen der einzelne Geborgenheit und Sicherheit fand — soziale Bedürfnisse, die heute nur noch *vermittelt* über die Verfolgung des ökonomischen Interesses im Erwerbsektor befriedigt werden können. Ein weiterer Faktor ist die Überforderung vieler durch die Anforderungen der ökonomischen Leistungsgesellschaft, in der sich die Menschen als isolierte ökonomische Funktionsträger begegnen. Zu nennen sind hier die Opfer der Konkurrenzgesellschaft, seien es die Problemgruppen unter den Arbeitslosen, die sich gesellschaftlich entwertet fühlen, weil sie offensichtlich nicht mehr gebraucht werden, wie z. B. die älteren Arbeitnehmer, die unzureichend Qualifizierten und defizitär ausgebildete Frauen, ferner Jugendliche, die z. T. lange warten müssen, bis sie überhaupt zum Erwerbssystem Zugang erhalten, Behinderte, die erfahren, daß sie der Konkurrenznachteil der Behinderung an den Rand der Gesellschaft drängt, oder Frührentner, die aufgrund von Unfällen und arbeitsbedingten gesundheitlichen Schädigungen vorzeitig aus dem Erwerbsprozeß ausscheiden mußten.

Die Überforderung ist freilich auch ein gesamtgesellschaftliches Problem. Indizien hierfür sind beispielsweise Zahlen der wachsenden Alkohol-, Tabletten- und Drogenabhängigkeit, steigender psychosomatischer und neurotischer Erkrankungen, vermehrt auftretender Herzinfarkte und anderer zivilisations-

und streßbedingter Erkrankungen. Diese treten nicht nur in einzelnen Schichten auf, sondern betreffen alle sozialen Schichten. Nicht jedem ist es gegeben, sich ausschließlich der einkommensmäßigen und positionellen Vorteile aus der rigiden Leistungs- und Konkurrenzethik zu versichern; immer mehr Menschen empfinden die Nachteile, die aus der Vernachlässigung ihrer emotionalen und sozialen Bedürfnisse im Arbeitsprozeß herrühren, zunehmend stärker und suchen deswegen nach Alternativen, die sowohl funktionellen, aber auch emotionellen Erfordernissen Rechnung tragen.

Ich fasse diesen Punkt zusammen: Die Durchökonomisierung der Gesellschaft hat zu einer Konzentration der Gesamtgesellschaft auf das Ziel der maximalen Produktionssteigerung bzw. der maximalen ökonomischen Effizienz geführt. Es ist heute wohl unbestritten, daß das System der kapitalistischen Marktwirtschaft hinsichtlich des Kriteriums der ökonomischen, der allokativen Effizienz allen anderen historisch verwirklichten oder auch zukünftig denkbaren Systemen überlegen ist. Jene eindimensionale Ausrichtung der Gesellschaft auf das ökonomische Interesse ist freilich heute zum Problem geworden; die ökologischen, die sozialen, die gesundheitsbezogenen und psychischen Kosten dieser Vereinseitigung werden in einer Situation des materiellen Wohlstandes stärker registriert und sind auch in ihrer Größenordnung — vor allem auf Grund der Erreichung und des (partiellen) Überschreitens von individuellen und sozialen Toleranzgrenzen (Schwellenwerten) — immer bedeutender geworden.

Die Artikulation jener Kosten ist offensichtlich ein Indiz für das Bedürfnis nach einer Abkehr von jener vom ökonomischen Interesse dominierten Gesellschaft hin zu einer Gesellschaft, in der das ökonomische System tatsächlich wieder ein gesellschaftliches *Sub-System* ist, dessen konkreter Stellenwert von der Gesellschaft auf der Basis der Interessen aller Mitglieder festgelegt werden kann. Die langfristige Perspektive ist mithin auf eine Relativierung der Bedeutung von Produktion und Konsum in der Gesellschaft gerichtet. Dies impliziert eine insgesamt ausgewogenere und damit reduzierte Position des ökonomischen Systems, wie sie — liest man ökonomisch versierte Kulturanthropologen wie Polanyi und Godelier<sup>14</sup>) — bisher praktisch in allen Kultu-

<sup>14</sup>) Vgl. diverse Aufsätze in: K. Polanyi, *Ökonomie und Gesellschaft*, a. a. O., und M. Godelier, *Rationalität und Irrationalität in der Ökonomie*, Frankfurt/M. 1972.

ren verwirklicht war — eben mit Ausnahme der kapitalistischen Marktwirtschaft.

## 7. Wirtschaftswachstum, Technologie, Arbeitsteilung und Arbeitszufriedenheit

Ein zentrales Feld der Kritik der Wachstumsgesellschaft ist der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Technologie, Arbeitsteilung, Arbeitszufriedenheit und Partizipation.

Ich hatte anfangs betont, daß das überragende Interesse der WG einer möglichst hohen Zuwachsrate des Produktionsoutputs gilt. Was bedeutet dieses Zielkriterium jedoch für die Technologie in den Unternehmen, für die Arbeitsbedingungen in den Betrieben, für die sozialen Beziehungen in den Betrieben? Die ökonomische Theorie ist insofern ein Abbild der Werte der WG, als sie ausschließlich die Dimension der allokativen Effizienz thematisiert und alle weiteren Aspekte diesem Paradigma subsumiert. Die Wohlfahrtswirkungen des Produktionsprozesses werden ausschließlich am mit Marktpreisen gewichteten Produktionsergebnis gemessen.

Der Prozeß der Hervorbringung jener Güter und Dienstleistungen ist unter Wohlfahrtsgesichtspunkten für die ökonomische Theorie eine black Box. Sie befaßt sich ausschließlich mit güterbezogenen Bedürfnissen. Sie ignoriert, daß im Produktionsprozeß auch andere Bedürfnisse der daran beteiligten Akteure zur Geltung gelangen können, wie z. B. soziale Bedürfnisse nach Zugehörigkeit, Kooperation und Anerkennung oder auch intellektuelle und Selbstverwirklichungsbedürfnisse.

Für die ökonomische Theorie ist es selbstverständlich, daß vom Unternehmen diejenige Technologie gewählt wird, die den maximalen Beitrag zur einzelwirtschaftlichen Produktivität leistet. Welche Konsequenzen jene Technologie für die Arbeitsbedingungen, generell für den Entfaltungsspielraum der Arbeitskräfte hat, reflektiert sie nicht.

Ähnliches gilt für die Arbeitsteilung als Mittel der Produktivitätssteigerung. Im mikroökonomischen Paradigma ist eine fortgesetzte Arbeitsteilung so lange rational, wie sie zu zusätzlichen positiven einzelwirtschaftlichen Produktivitätseffekten führt. Eine weit vorangetriebene Zerstückelung von Arbeitsaufgaben hat jedoch auch Konsequenzen für die Individuen, die von diesem Prozeß der Effektivierung des Produktionsprozesses direkt betroffen sind. Monotonie, Einseitigkeit der Be-

lastungen und Eingespanntsein in vorbestimmte Abläufe haben psychisch tiefgreifende Auswirkungen, die auch (oder gerade) außerhalb der Arbeitszeit spürbar sind.

Heute wird vielfach die Frage gestellt, ob denn die Gesellschaft überhaupt reif ist für die vor uns stehende Freizeitgesellschaft. Müssen viele Indikatoren des Freizeitlebens heute nicht dahin interpretiert werden, daß ein großer Teil der Bevölkerung eine nennenswerte Zunahme der Freizeit gar nicht verkräften könnte<sup>15)</sup>? Wenn dies so sein sollte, so ist dies m. E. nicht zuletzt Folge einer Prägung vieler Menschen durch die Arbeitswelt, in der sie keine Herausforderungen erleben, keine abwechslungsreichen und selbstverantwortlichen Aufgaben erfüllen können. Verlangen die den Beschäftigten vorgegebenen Arbeitsbedingungen und Entscheidungsverhältnisse vor allem Passivität und Einpassung in fremdbestimmte Arbeitsabläufe, dann kann wohl nicht gerechtfertigterweise von diesen Gruppen eine aktive und produktive Nutzung der wachsenden Freizeit erwartet werden. Die Erwartungen an die Flexibilität des Verhaltensspielraums des Menschen können auch überstrapaziert werden.

I. Illich und andere Kritiker der WG haben den Begriff der *sozialkritischen Grenze*<sup>16)</sup> geprägt und ihn u. a. auf den Prozeß der Arbeitsteilung in der Produktion angewendet. Eine Entfaltung der gesellschaftlichen und betrieblichen Arbeitsteilung nütze dem einzelnen und der gesamten Gesellschaft. Dies gelte jedoch nur bis zu einem bestimmten Punkt, der die sozialkritische Grenze markiert. Jenseits dieser Grenze wäre der Nettosaldo einer weiteren Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung negativ. Jene sozialkritische Grenze kann in ökonomischen Termini als der Punkt gefaßt werden, in dem die gesellschaftlichen Grenznutzen und Grenzkosten gleich sind. Inhaltlich unterscheiden sich beide Konzepte jedoch dadurch, daß in die Bestimmung der sozialkritischen Grenze ein Kriterienbündel eingeht, das sich aus der ganzheitlichen Natur des zugrunde liegenden Menschenbildes ergibt, während der ökonomischen Optimalbetrachtung das Menschenbild des homo oeconomicus zugrunde liegt, was die Konzentration auf die marktvermittelten Werte (u. U. unter Ein-

<sup>15)</sup> Diese Befürchtung hat Keynes schon in den dreißiger Jahren in seinem Aufsatz über die Zukunft unserer Enkelkinder in 100 Jahren geäußert.

<sup>16)</sup> I. Illich, Die sogenannte Energiekrise oder die Lähmung der Gesellschaft. Das sozialkritische Quantum der Energie, Reinbek 1974.

schluß gewisser sozialer Kosten und Nutzen) impliziert.

Zu den Kriterien der sozialkritischen Grenze gehören auch die potentielle Reduzierung der Arbeitsaufgaben auf repetitive, monotone und einseitig belastende Abläufe, die Frustration der Betätigungsbedürfnisse im Arbeitsprozeß, die Zunahme der Fremdbestimmung am Arbeitsplatz, die abnehmende Überschaubarkeit des Ineinandergreifens aller Arbeitsabläufe, die in den fertigen Produkten münden, die den meisten Beschäftigten dann notwendigerweise fremd sind, damit auch mangelnde Identifizierbarkeit mit der geleisteten Arbeit, damit auch Erosion der Arbeitsmotivation sowie Verstärkung der Hierarchisierungstendenzen, die in der Regel mit einer weiteren Machtkonzentration an der Spitze der Unternehmen einhergehen.

Die Wachstums- und Produktivitätsorientierung hat eine Konzentration der Unternehmen und eine ständige Vergrößerung der Betriebseinheiten zur Folge gehabt. Großtechnologische Einrichtungen setzten sich in den Betrieben in dem Maße durch, in dem die Absatzmärkte für die strukturell höheren Produktionsmengen geschaffen waren. Diese Seite des Prozesses der Konzentration, der Zentralisierung und der Ausweitung der Produktionseinheiten reflektiert die ökonomische Theorie. Die soziale und politische Dimension dieses Prozesses bleibt dagegen ausgeblendet. Sie äußert sich unter den institutionellen Bedingungen einer privatwirtschaftlich verfaßten Unternehmenswirtschaft u. a. in einer Ausdifferenzierung hierarchischer Entscheidungsstrukturen und in einer Akkumulation wirtschaftlicher und politischer Macht an den Spitzen einer immer geringeren Zahl von Großunternehmen.

Hier hat sich ein Prozeß vollzogen, der der radikal-liberalen Idee der Selbstbestimmung völlig widerspricht. Die ökonomische Theorie hat die Dialektik des tatsächlichen geschichtlichen Prozesses, der einerseits eine Erweiterung der Wahlmöglichkeiten auf der Einkommens- und Konsumseite, andererseits eine Einschränkung der Entfaltungsspielräume im Zuge der Konzentration und Zentralisation ökonomischer Macht mit sich brachte, nicht thematisiert. Die Idee der Selbstbestimmung erfordert heute m. E. institutionelle Reformen, die zu einer Demokratisierung der Entscheidungsverhältnisse in den Betrieben und Unternehmen führen. Nur durch die Partizipation aller Betroffenen an den ökonomischen Entscheidungsprozessen kann der die liberale

Idee pervertierende Prozeß der Machtakkumulation durchbrochen werden.

Auch die Technologie betrachten die Kritiker der Wachstumsgesellschaft als *soziale* Größe, im Gegensatz zur ökonomischen Theorie, in der sie entweder als gegebene Größe, Datum, Trendfaktor, Residualgröße<sup>17)</sup> oder als Abhängige der relativen Preise<sup>18)</sup> behandelt wird. Dies bedeutet u. a., daß sie die konservativ-kulturkritische Position (z. B. Schelsky), die Entwicklung der Technik als eigengesetzlichen Sachzwang zu betrachten, grundsätzlich ablehnen. Sie betonen dagegen, daß die Entwicklung der Technologie in unserer Gesellschaft entschieden von den die Wirtschaft beherrschenden Zielen geprägt worden ist. Die Entwicklung hin zur Großtechnologie ist kein immanenter Sachzwang, sondern Ausfluß der Tatsache, daß großtechnologische Einrichtungen unter gewissen Bedingungen den größten Beitrag zur Produktivitätssteigerung und zur Erreichung der angestrebten Profitrate leisten. Die ökonomischen Vorteile großtechnologischer Einrichtungen haben wiederum die Konzentrationstendenz in der Wirtschaft sowie die räumlichen Verdichtungstendenzen befördert.

<sup>17)</sup> In der neoklassischen Wachstumstheorie dient der technische Fortschritt als Rest- (Residual-)größe bei der ‚Erklärung‘ des Wirtschaftswachstums. Der Teil des Produktionswachstums, der nicht auf den Zuwachs der eingesetzten Produktionsfaktormengen Arbeit und Kapital zurückgeführt werden kann, wird als vom technischen Fortschritt verursacht angesehen. Weil die Lücke in der ‚Erklärung‘ des Wirtschaftswachstums auf eine derart schematische und tautologisierende Weise geschlossen wird, wird der technische Fortschritt häufig als ‚catch all‘-Faktor bezeichnet, in den alle Einflußfaktoren des wirtschaftlichen Wachstums jenseits der Zunahme der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit hineingeworfen werden. Von einer theoretisch befriedigenden Durchdringung des technischen Wandels kann in der Neoklassik keine Rede sein. Der technische Fortschritt fungiert als Maß unseres Nicht-Wissens (measure of ignorance).

<sup>18)</sup> Unter einem relativen Preis versteht man das Verhältnis zweier absoluter Preise zueinander. Wenn davon ausgegangen wird, daß der technische Fortschritt über die Vornahme von Investitionen in den Produktionsprozeß eingeschleust wird, dann hat der neoklassischen Produktionstheorie zufolge das *Lohn-Zinssatz-Verhältnis* einen Einfluß auf das Mengenverhältnis von Arbeit und Kapital und damit auch auf das Tempo der Diffusion des technischen Fortschritts im Produktionsprozeß. Steigt das Lohn-Zinssatz-Verhältnis, so verbilligt sich der Kapitaleinsatz relativ zum Einsatz von Arbeit. Das veranlaßt die gewinnmaximierenden Unternehmen der Theorie zufolge, relativ mehr Kapital und relativ weniger Arbeit einzusetzen, was zu einer rascheren Verbreitung technischer Fortschritte in der Produktion führt.

Auf der Negativseite dieser technologischen Entwicklung steht freilich nicht nur die Beförderung des Prozesses der Machtakkumulation, sondern auch

— die Entwertung individueller Fähigkeiten und Fertigkeiten, die durch technologische Innovationen obsolet geworden sind;

— Umweltschäden, die durch die Konzentrierung der Produktion im Raum besonders rasch virulent geworden sind;

— Umweltschäden, die durch die radikale Verlagerung auf schwer abbaubare synthetische Materialien in den vergangenen 50 Jahren explosionsartig zugenommen haben;

— Eingriffe in das ökologische System, die unumkehrbar und vom Menschen u. U. nicht mehr beherrschbar sind (Stichworte Atomenergie und chemische Industrie);

— rasch steigender Energieverbrauch einerseits auf Grund rasch steigender Kapitalintensität, andererseits auf Grund der steigenden Transportbedürfnisse auf der Güter- und Arbeitskraftseite;

— zunehmende Abhängigkeit von zentralisierten Versorgungseinrichtungen.

### 8. Zunehmende Abhängigkeit des einzelnen von Markt- und Staatsinstitutionen

Die zunehmende Abhängigkeit des einzelnen von Markt- und Staatsinstitutionen ist ein zentrales Argument der Kritiker der WG. Sie betrachten den Prozeß der Ausdehnung marktwirtschaftlicher und staatlicher Institutionen in der Gesellschaft als einen weitreichenden Prozeß der Entwertung individueller Fähigkeiten und Fertigkeiten, m. a. W. von persönlichen Kompetenzen zur selbstbestimmten Lösung von Problemen im Reproduktionsbereich.

Während der privat-autonome Bereich früher wesentliche Funktionen für die ökonomische und soziale Reproduktion der Bevölkerung erfüllte, sind die Haushalte heute praktisch total von anonymen marktwirtschaftlichen und staatlichen Organisationen abhängig geworden. Diese Abhängigkeit ist fest verankert, weil im Zuge der Professionalisierung nahezu aller gesellschaftlicher und ökonomischer Tätigkeiten und der beruflichen Spezialisierung gleichzeitig das allgemeine lebenspraktische Wissen um privat-autonom organisierte Lösungsmöglichkeiten gesellschaftlich abgewertet wurde und dann verloren gegangen ist.

Die enge und endgültige Bindung an die Markt- und Staatsorganisationen im Zuge von Professionalisierung und Spezialisierung war der Preis für die Explosion des materiellen Lebensstandards in diesen Ländern. Die Kritiker der WG, die von der Idee der Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung her argumentieren, betonen nun, daß die Menschen damit ein wesentliches Stück ihrer Autonomie aufgegeben haben.

Eine Wiedergewinnung autonomer Spielräume erfordere einmal einen Ausbau des privat-autonomen Bereichs jenseits von Markt und Staat, der nur bei Realisierung neuer Arbeitszeitmodelle durchsetzbar sei. Zum anderen sei in einigen Bereichen ein Prozeß der Deprofessionalisierung einzuleiten, weil sich gezeigt habe, daß viele soziale, bildungs- und gesundheitsbezogene Aufgaben in weniger formalen und stärker persönlich-emotionalen Bezügen besser bearbeitet werden können.

### 9. Abnehmende Beschäftigungseffekte des Wirtschaftswachstums

Ein weiterer Aspekt der Kritik der WG betrifft die Frage, ob es ihr noch gelingt, Vollbeschäftigung wiederherzustellen und zu sichern. Diese Frage ist für die Vertreter des Wachstumsparadigmas in Politik und Wissenschaft von großer Bedeutung, da eine Politik zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums in einer Umwelt, in der sich Kritik an spezifischen Nebenwirkungen des Wachstums artikuliert, besonderer *Legitimation* bedarf. Ein Hauptargument der Verfechter hoher Zuwachsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion ist die Instrumentalfunktion raschen Wirtschaftswachstums für hohe Beschäftigung. Zweifel sind jedoch sowohl an dieser Instrumentalfunktion als auch an dem gesamten Strategieansatz angebracht.

Die Zweifel an der Instrumentalfunktion des Wachstums rühren zentral aus den langfristig erwarteten rückläufigen Wachstumsspielräumen in der Zukunft. Trifft diese Vermutung zu — wofür vieles spricht —, besteht die dauernde Gefahr, daß durch die anhaltenden Produktivitätszuwächse mehr Arbeitsplätze vernichtet als durch das geringer gewordene Wachstum neu geschaffen werden. Die härter werdende Konkurrenz auf den Weltmärkten und im eigenen Land, die neue Rolle der Schwellenländer auf den Märkten der Industrieländer und die sich langsamer entwickelnde Nachfrage in den Industrieländern



sprechen für die Vermutung, daß die produktivitätssteigernden Rationalisierungsinvestitionen in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen werden. Dann sind jedoch positive Nettobeschäftigungseffekte eines relativ geringen durchschnittlichen Wirtschaftswachstums in Frage gestellt.

Zweifel an dem gesamten Denkmodell der Legitimation einer Wachstumsbeschleunigungspolitik durch die erwarteten positiven Beschäftigungseffekte rühren daher, daß die Frage nach den Inhalten und den sozialen Kosten des Wachstums u. U. gar nicht mehr gestellt wird. Es hat ja seinen gesellschaftlichen Sinn schon dadurch erfüllt, daß zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden sind. In einer Zeit hoher Arbeitslosigkeit besteht nun die Gefahr, daß problematische Produktionsvorhaben wegen ihrer erwarteten positiven Arbeitsplatzwirkungen trotz aller Vorbehalte durchgeführt werden.

Beispiele hierfür sind etwa

— neue Rüstungsvorhaben bzw. die Aussichtslosigkeit einer Abrüstungspolitik in einer Periode hoher Arbeitslosigkeit,

— die Versuchung von Regierungen, Rüstungsexportgeschäfte, die mit der offiziell vertretenen Politik keineswegs vereinbar sind, doch zu genehmigen,

— die Kernenergiepolitik, deren Zusammenhang mit der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Zukunft besonders herausgestellt wird,

— die Umweltpolitik, deren Stellenwert in der Beschäftigungskrise 1974/75 deutlich sank<sup>19)</sup>, weil in der Politik weithin immer noch von einem — durch empirische Studien nicht gestützten — negativen Zusammenhang zwischen wirksamer Umweltpolitik und Beschäftigung ausgegangen wird.

Die Wachstumskritik warnt vor einer Fetischisierung einer Arbeitsplatzbeschaffungspolitik, die einseitig auf die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums setzt<sup>20)</sup>. Diese Politik setzt auf ein Wachstumsmuster, das auf einer ständig steigenden Kapitalintensität der Pro-

duktion aufbaut. Die energie-, rohstoff- und umweltbezogenen Kosten dieses Wachstumsmusters werden in Zukunft rapide ansteigen. Hinzu kommt: Je höher die Kapitalintensität, um so geringer ist der Beschäftigungseffekt einer gegebenen realen Investitionssumme. Fraglich wird dann, ob die sozialen Vorteile dieses Wachstumspfades mit abnehmenden Beschäftigungseffekten noch die laufend zunehmenden ökologischen Kosten jener indirekten Beschäftigungspolitik aufwiegen können (vgl. Übersicht 1 und Schaubild 1).

Es wäre fatal, wenn Strategien, die irgendwie auch mit beschäftigungspolitischen Zielen legitimiert werden, für die gesellschaftliche Auseinandersetzung tabuiert würden — aufgrund des Ranges des Rechts auf Arbeit in der Wertskala unserer Gesellschaft. Dies darf auch bei der staatlichen Vollbeschäftigungspolitik nicht der Fall sein. Die Anfragen der Wachstumskritik könnten ein Anlaß sein, darüber zu reflektieren, ob die verbreiteten Konzepte der Beschäftigungs- und Wachstumspolitik noch tragfähig sind oder ob auch neuen, unkonventionellen Wegen eine Chance gegeben werden sollte.

## 10. Wertwandel von materialistischen zu postmaterialistischen Zielen

Die Dimension, mit der der Katalog der Aspekte der Kritik der WG abgeschlossen werden soll, ist der in den Industrieländern in unterschiedlichem Maße in Gang befindliche Wertwandel von materialistischen zu postmaterialistischen Werten, um die Begriffe von *R. Inglehart*<sup>21)</sup>, der sich mit dieser Tendenz vielleicht am intensivsten befaßt hat, zu verwenden. Inglehart orientiert sich bei seiner inhaltlichen Bestimmung materialistischer und postmaterialistischer Werthaltungen an dem Bedürfnisschema von *Maslow*<sup>22)</sup>, das in den letzten Jahren eine ungeheure Renaissance erfahren hat. Maslow zufolge ist von einer Rangfolge der menschlichen Grundbedürfnisse auszugehen. Danach müssen zunächst die physiologischen und Sicherheitsbedürfnisse befriedigt werden, bevor die Bedürfnisse nach Zugehörigkeit und Liebe, nach Selbstachtung und Anerkennung sowie nach Selbstverwirklichung verhaltensbestimmend werden.

<sup>19)</sup> Erinnert sei hier lediglich an die von potentiell betroffenen Interessengruppen betriebene Entschärfung des Entwurfs eines Abwasserabgabengesetzes, die in der Presse vielfach als ‚Verwässerung‘ des Abwasserabgabengesetzes apostrophiert wurde.

<sup>20)</sup> G. Vobruba, Recht auf Arbeit? Wider die unheilige Allianz der Profit- und Beschäftigungsmaximierer, in: *Technologie und Politik*, H. 15 (1980), S. 126 ff.

<sup>21)</sup> R. Inglehart, *The Silent Revolution*, Princeton 1977.

<sup>22)</sup> A.H. Maslow, a.a.O.

**Übersicht 1: Einige Aspekte von Soll und Haben einer auf globale Wachstumsbeschleunigung ausgerichteten Entwicklung in der Zukunft**

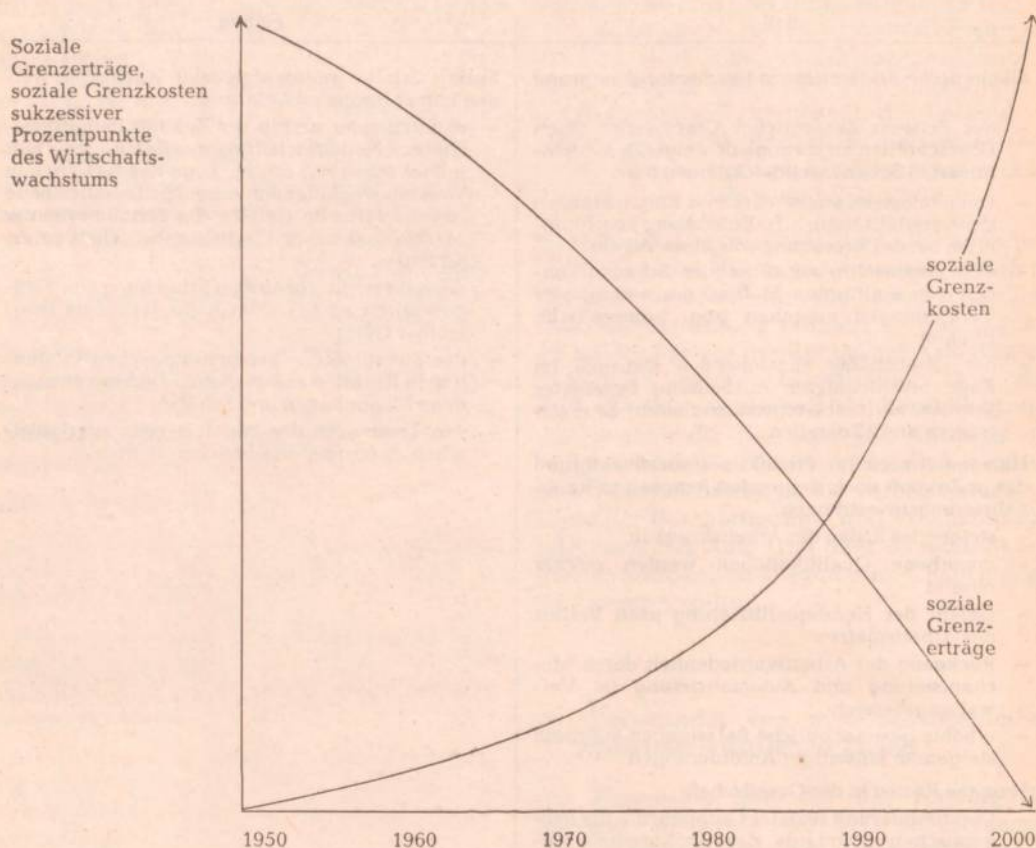
Soll	Haben
<p>Ökologische Kosten steigen beschleunigt aufgrund</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- der Existenz ökologischer Grenzwerte, deren Überschreiten zu sprunghaft steigenden (nicht-linearen) Schadensentwicklungen führt</li> <li>- von ökologisch <i>unumkehrbaren</i> Entwicklungen (Irreversibilitäten), z. B. Entstehung von Plutonium bei der Erzeugung von Atomenergie</li> <li>- sich gegenseitig verstärkender Schadwirkungen von emittierten Stoffen, die miteinander Verbindungen eingehen (sog. synergetische Effekte)</li> <li>- der gesetzmäßig zunehmenden Entropie im Zuge beschleunigter Ausbeutung begrenzter Vorräte an nicht-reproduzierbaren Energieträgern und Mineralien</li> </ul> <p>Humane Kosten im Produktionsprozeß aufgrund des in Zukunft noch steigenden Ranges von Rationalisierungsinvestitionen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- steigendes Risiko der Arbeitslosigkeit</li> <li>- erworbene Qualifikationen werden rascher obsolet</li> <li>- Gefahr der Herabqualifizierung nach Verlust des Arbeitsplatzes</li> <li>- Rückgang der Arbeitszufriedenheit durch Mechanisierung und Automatisierung im Verwaltungsbereich</li> <li>- erhöhte gesundheitliche Belastungen aufgrund steigender einseitiger Anforderungen</li> </ul> <p>Humane Kosten in der Gesellschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskriminierung sozialer Gruppen, die die ökonomischen Standards der Konkurrenzgesellschaft nicht voll erfüllen</li> <li>- Erosion des Selbstbewußtseins der davon Betroffenen</li> <li>- Bedrohung des sozialen Zusammenhalts durch den überragenden gesellschaftlichen Vorrang der individuellen Verfolgung ökonomischer Ziele.</li> </ul>	<p>Soziale Erträge weiteren globalen Wachstums werden immer fraglicher aufgrund</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- abnehmender und in der Zukunft immer unsicherer Nettobeschäftigungseffekte (es fällt immer schwerer, die im Zuge des technischen Wandels wegfallenden Arbeitsplätze durch neue Arbeitsplätze im Gefolge der Schaffung neuer Märkte und neuer Wachstumsbranchen zu ersetzen)</li> <li>- der nahezu gleichzeitigen Erreichung von Sättigungsgrenzen bei einer Reihe wichtiger langlebiger Güter</li> <li>- der Zunahme der kompensatorischen Produktion in Reaktion auf wachstumsbedingt entstandene Mängellagen und Schäden</li> <li>- von Tendenzen des Wandels von materialistischen zu postmaterialistischen Werten.</li> </ul>

Für Inglehart vertritt jemand, der in seinem Bewußtsein und Verhalten von den physiologischen und Sicherheitsbedürfnissen geprägt wird, materialistische Werthaltungen, dagegen derjenige, für den die drei anderen Bedürfniskategorien im Vordergrund stehen, eine postmaterialistische Wertorientierung. Inglehart glaubt auf der Basis von Umfragedaten nachweisen zu können, daß sich seit Ende der sechziger Jahre ein bemerkenswerter Wertwandel von materialistischen zu postmaterialistischen Strebungen in den westlichen Industrieländern vollzogen hat, und zwar vor allem in den jugendlichen Altersschichten von 16 bis 29 Jahren, die nach dem Zweiten Weltkrieg in

einer sozio-ökonomischen Umwelt des relativen materiellen Wohlstandes und gesicherter Verhältnisse aufgewachsen sind.

Seiner *Mangelhypothese* zufolge schätzen die Menschen jene Dinge am höchsten ein, die verhältnismäßig knapp sind. „Je reicher man wird, desto weniger bedeutet Reichtum.“ Mit anderen Worten: Das Selbstverständliche ist nicht mehr motivationsprägend. Verhaltensprägend werden damit für diese Altersgruppen die unerfüllten immateriellen Bedürfnisse. Hinzu kommt noch der *Sozialisationsfaktor*. Verhaltensprägend ist besonders die sozio-ökonomische Umwelt in der formativen

Schaubild 1: Aus der Wachstumskritik folgender Verlauf der sozialen Grenzkosten und der sozialen Grenzerträge des Wirtschaftswachstums



Legende: Irgendwann zwischen 1980 und 1990 gleichen sich in diesem Szenario die sozialen Grenzerträge und -kosten weiterer Prozentpunkte des Wirtschaftswachstums aus. Danach erzeugt weiteres konventionelles Wirtschaftswachstum mehr negative als positive Lebensqualitätseffekte. Weiteres Wirtschaftswachstum geht dann parallel mit sinkender Lebensqualität.

Phase des Menschen. Dies erklärt, warum der Wertwandel sich in den höheren Altersschichten, die ihre formativen Jahre unter ganz anderen sozio-ökonomischen Bedingungen erlebten, verzögert durchsetzt.

Jener von Inglehart benannte Wertwandel wird in der wachstumskritischen Literatur und in der Debatte der Alternativ- und Ökologiebewegung durchgehend diagnostiziert. Raschke<sup>23)</sup> spricht etwa von einem sich entwickeln-

<sup>23)</sup> Beide Referate wurden auf dem Politologentag in Augsburg vom 29. 9.—3. 10. 1979 über „Politologische Probleme reduzierten Wachstums“ gehalten. Vgl. auch den Beitrag von Raschke in dieser Zeitschrift (B 36/1980); „Politik und Wertwandel in den westlichen Demokratien“.

den neuen Paradigma der „Lebensweise“, das sich vom Wachstums- und Verteilungsparadigma, das die Industrieländer vor allem in den fünfziger und sechziger Jahren geprägt habe, absetze. Guggenberger<sup>24)</sup> betitelt sein Referat vor dem Politologentag „Wertwandel und gesellschaftliche Fundamentalpolarisierung“ und beginnt seine Ausführungen emphatisch: „Wir sind Zeugen, ja Mitakteure einer welthistorischen Uraufführung: Die verhaltensbestimmenden, leitbildgebenden Werte der Industriegesellschaft werden von einer neuen Werteformation, vielleicht schon von einem in ersten Umrissen zu deutenden

<sup>24)</sup> Zitiert nach dem Manuskript, S. 1.

neuen Wertesystem abgelöst." Der Gedanke einer historischen Zäsur in der Entwicklung der Industriegesellschaft beherrscht die kritische Literatur. Gesprochen wird von einer notwendigen oder schon in Elementen sichtbaren Wende

— von einer Wachstumswirtschaft zu einer ökologischen Gleichgewichtswirtschaft,

— von einer Wirtschaftsgesellschaft zu einer politischen Gesellschaft,

— von einer zentralisierten und hierarchisierten zu einer dezentralisierten und demokratisierten Gesellschaft,

— von einer Gesellschaft, die vom protestantischen Geist des Kapitalismus geprägt ist, zu einer Gesellschaft, in der intellektuelle und emotionale Bedürfnisse gleichgewichtig zur Geltung gelangen können,

— von einer Gesellschaft mit harten zu einer mit sanften Technologien,

— von einem Entropiestaat (H. Henderson) zu einer Gesellschaft, die vom Energieeinkommen lebt<sup>25)</sup>,

— von einer an Haben-Werten orientierten Gesellschaft zu einer von Seins-Werten durchdrungenen Gesellschaft (E. Fromm).

## II. Die Kritik am Sozialprodukt als Wohlfahrtsindikator: Kompensatorische Produktion wird immer wichtiger

Ich erwähnte anfangs, daß die Wachstumskritik in der ökonomischen Profession vor allem zu einer Diskussion über die Aussagefähigkeit des BSP als Wohlfahrtsindikator geführt hat. Von der Fülle der Kritikpunkte am BSP als Wohlfahrtsindikator sei hier lediglich die These vom sinkenden sozialen Nettoertrag raschen Wirtschaftswachstums in den Industrieländern angeführt. Sie wird u. a. mit dem ständig steigenden Anteil *kompensatorischer Produktion* an der gesamten im BSP erfaßten Produktion der Volkswirtschaft begründet.

Diese These ist in den letzten Jahren vor allem von M. Jänicke<sup>26)</sup> näher untersucht worden. Er versteht unter kompensatorischer Produktion jenen Teil der gesamtwirtschaftlichen Produktion, der auf Grund von industriegesellschaftlich erzeugten Problemen erzwungen worden ist und jene im Zuge des industriewirtschaftlichen Wachstumsprozesses induzierten Schäden bzw. Defizite kompensiert bzw. dies zumindest intendiert. Hierzu zählen unstrittig die Investitionen und laufenden Betriebsausgaben für den Umweltschutz<sup>27)</sup>, relevante Anteile der Ausgaben des Gesundheitswesens, die die Kompensierung von Schäden intendieren, die durch die Umweltverschmutzung, die zivilisatorische, immer strebreichere Arbeits- und Lebensweise u. ä. erzeugt worden sind, staatliche Ausgaben, mit denen versucht wird, die Entwicklung in den Ballungszentren in den Griff zu bekommen (ein Teil der Ausgaben für Kriminalitätsbekämpfung, ballungsbedingt stark steigende Ausgaben für Verkehr, Versorgung und Entsorgung), und stark steigende Privatausgaben der Haushalte im Zusammen-

hang mit der Berufsausübung (wie ballungsbedingt stark steigende Mieten und Fahrtkosten zum Arbeitsplatz).

Jänickes Begriff der kompensatorischen Produktion ist m. E. soweit abgrenzbar, daß damit empirisch fruchtbar gearbeitet werden kann. Er muß von anderen Verwendungsweisen dieses Begriffs unterschieden werden, die methodisch sehr viel schwieriger zu handhaben sind. Dies gilt z. B. für Bahros Unterscheidung von kompensatorischen und emanzipatorischen Bedürfnissen. Für Bahro beruht ein wesentlicher Teil der Konsumgüterproduktion und der Konsumdynamik auf der Aktualisierung kompensatorischer Bedürfnisse — von Bedürfnissen aus zweiter Hand sozusagen, die auf Grund der mangelnden Chancen, die spontanen emanzipatorischen Bedürfnisse zu befriedigen, ersatzweise entwickelt und artikuliert werden<sup>28)</sup>.

<sup>25)</sup> Zum Entropiestaat vgl. Anmerkung 6. Unter Energieeinkommen ist die jährliche Energiezufuhr, die der Erde von der Sonne zufließt und hier verschiedene Formen annimmt, zu verstehen. Eine Gesellschaft, die vom Energieeinkommen lebt, tastet mithin die Bestände an nicht-reproduzierbaren Energiequellen (vor allem fossile Brennstoffe) nicht an.

<sup>26)</sup> M. Jänicke, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, Opladen 1979.

<sup>27)</sup> Könnte die Umwelt in den fünfziger Jahren noch weithin kostenlos von Haushalten, Unternehmen und staatlichen Institutionen genutzt werden, so müssen in den Industrieländern für die Erreichung des gleichen Ziels mittlerweile 2—4% des BSP aufgewendet werden. Ebenda, S. 52.

<sup>28)</sup> R. Bahro, Die Alternative. Zur Kritik des real existierenden Sozialismus, Frankfurt/M. 1977, S. 299 ff. und S. 476 ff.

Trifft die Vermutung von Jänicke tatsächlich zu, daß ein wachsender Teil der Erwerbstätigen und der Unternehmen strukturell von den industriewirtschaftlich erzeugten Problemen des anderen Teils abhängt<sup>29)</sup>, wird die Konvention der additiven Zählung aller monetär bewerteten Beiträge zum Produktionsprozeß im SP unter Wohlfahrts Gesichtspunkten immer irreführender. Wie kann man von den Politikern verlangen, daß sie ursachenadäquat vorbeugende Maßnahmen ergreifen, wenn kein Zahlentableau entwickelt wird, das genau jenen strukturellen Zusammenhängen von Problemerzeugung und kompensatorischer Gegenmaßnahme nachgeht?

Ganz allgemein scheint es mir so zu sein, daß die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung in

### III. Konsequenzen für die ökonomische Theorie

Aus meiner Sicht erforderliche Konsequenzen der Kritik an der WG für die ökonomische Theorie können hier nur angedeutet werden. Die Hauptkonsequenz müßte m. E. eine Öffnung der ökonomischen Theorie auf alle diejenigen Dimensionen individueller Wohlfahrt hin sein, auf die ökonomische Prozesse — ob gezielt oder nicht — einwirken bzw. die bei einer wohlfahrtsoptimalen Organisation ökonomischer Prozesse beachtet werden sollten.

Die Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen dem ökonomischen Sub-System und anderen gesellschaftlichen und natürlichen Teilsystemen war u. U. im 19. Jahrhundert auf Grund des *tatsächlich* geringeren Grades von Wechselwirkungen oder auf Grund der *bewußt* geringeren Gewichtung aller anderen Wohlfahrtsdimensionen in einer Armutsgesellschaft noch gar nicht notwendig. Diese Bedingungen bilden m. E. das *neoklassische Paradigma* idealtypisch ab. Es beschreibt einen geschlossenen ökonomischen Kosmos, in dem Steuerungsmechanismen und Wohlfahrtskriterien rein ökonomisch definiert sind. Das neoklassische Paradigma stößt jedoch an die Grenzen seiner Möglichkeiten, *einerseits*,

einer Gesellschaft mit einem relativ hohen materiellen Lebensstandard keine gültigen Indikatoren mehr für die Beurteilung der Entwicklung der Lebensqualität liefern kann. Angesichts der Tatsache, daß das Wohlfahrtsproblem jenseits der Befriedigung der physiologischen Bedürfnisse (in einem kulturellen Kontext) so ungeheuer komplex wird, laufen rein ökonomisch definierte Konzepte systematisch fehl. Ein Raster zur Beurteilung von Wohlfahrt kann m. E. nur von einem System sozialer Indikatoren<sup>30)</sup>, zu denen selbstverständlich auch ökonomische Variablen gehören, geliefert werden. Die Kriterien von Wohlfahrt müssen dabei im Idealfall unter materialer Einbeziehung aller Betroffenen gesellschaftlich definiert werden und bleiben damit grundsätzlich offen für Veränderungen.

wenn vom ökonomischen System auf andere Teilsysteme Wirkungen von einer Eingriffstiefe und/oder -breite ausgehen, die das betroffene Teilsystem (u. U. irreversibel) massiv beeinträchtigen, woraus folgt, daß jene Interdependenzen vom ökonomischen System vorausschauend ins Kalkül gezogen werden sollten, und *andererseits*, wenn die individuelle Wohlfahrt immer weniger von dem Produktionsergebnis des ökonomischen Systems und seinen Zuwächsen und immer stärker von anderen Dimensionen menschlicher Bedürfnisse bestimmt wird.

Das alternative ökonomische Paradigma, das aus der Umsetzung jener beiden grundlegenden Überlegungen hervorgehen müßte, kann freilich niemals die *Geschlossenheit* der Neoklassik erreichen. Dies sollte jedoch bewußt in Kauf genommen werden, denn die Neoklassik hat jenen Grad der Geschlossenheit auch nur um den Preis der Entleerung ökonomischer Theorie von sozialen, politischen, historischen und psychologischen Bezügen und der Annäherung an ein technisch-mechanistisches Bild ökonomischer Abläufe erreicht. Exaktheit und mathematische Stringenz sollten nunmehr zugunsten von mehr Realitätsnähe und proportionssicherer, wenn auch unscharfer Einschätzung komplexer Systemstrukturen aufgegeben werden.

<sup>30)</sup> C. Leipert und U.E. Simonis, Alternativen wirtschaftlicher Entwicklung. Problembereiche, Ziele und Strategien, in: U.E. Simonis (Hrsg.), Ökonomie und Ökologie. Auswege aus einem Konflikt, Karlsruhe 1980, S. 119 ff.

Das ökonomische System wird nunmehr im Gegensatz zur Neoklassik grundsätzlich als *offenes System* betrachtet — eingebunden je nach Fragestellung in das natürliche System, in das soziale, das politische, das soziokulturelle System etc. Das Menschenbild, das in ihm zum Tragen kommt, ist notwendigerweise ganzheitlicher Natur. Der homo oeconomicus wird abgelöst vom homo socialis, vom homo oecologicus, vom complex man oder wie auch immer man jenes ganzheitliche Menschenbild benennen mag. Gemeint ist damit, daß das güternutzenmaximierende Individuum der Neoklassik nur für die von mir schon beschriebene Phase der Vordringlichkeit der Befriedigung der physiologischen Bedürfnisse eine adäquate analytische Figur war. In einer Periode geringeren Gewichts des ökonomischen Faktors, die — wie viele meinen — schon eingesetzt hat, muß das der ökonomischen Theorie zugrunde liegende Menschenbild die Vielfalt der menschlichen Bedürfnisse auch tatsächlich abbilden.

Die *Bedürfnisfrage* nimmt einen zentralen Rang im alternativen ökonomischen Paradigma ein. Hier liegt eines der größten analytischen Defizite der traditionellen ökonomischen Theorie. Sie hat es sich mit der Annahme der Unbegrenztheit ökonomischer Bedürfnisse, die jede weitere Befassung mit den Wohlfahrtswirkungen steigender Produktion und Konsumtion zu erübrigen schien, sehr leicht gemacht. Bedeutsam *auch* für die Ökonomie sind Untersuchungen über die Formierung individueller Bedürfnisse im gesellschaftlichen Interaktionsprozeß, über die Voraussetzungen, unter denen Menschen sich über ihre eigenen Lebensbedürfnisse am authentischsten klar werden können, über die Breite menschlicher Bedürfnisse und über gesellschaftliche und ökologische Konsequenzen bestimmter Konkretionen von Bedürfnissen. Hier liegen schon wichtige Beiträge vor seitens der humanistischen und anderer Schulen der Psychologie, seitens der kritischen Theorie<sup>31)</sup> und der Soziologie, die bisher nicht genügend zur Kenntnis genommen wurden. Es bestand im etablierten Paradigma kein Bedarf danach.

Eine weitere wichtige Annahme jenes alternativen Paradigmas ist die *gesellschaftliche Natur* des Menschen. Für die Neoklassik baut die

<sup>31)</sup> U. Völker (Hrsg.), *Humanistische Psychologie. Ansätze einer lebensnahen Wissenschaft vom Menschen*, Weinheim-Basel 1980; R. Jacoby, *Soziale Amnesie. Eine Kritik der konformistischen Psychologie von Adler bis Laing*, Frankfurt 1978.

Theorie auf den Wünschen und Bedürfnissen des Individuums auf. Erst kommt das Individuum und aus der Interaktion der Individuen entsteht die Gesellschaft. Tatsächlich läuft doch dieser Prozeß für jeden Einzelmenschen anders herum. Am Anfang steht die Gesellschaft, in die der einzelne Mensch hineingeboren wird. Der Mensch ist — und darin ist er in der Natur einzigartig — lange Jahre seiner frühen Entwicklung total abhängig von anderen Menschen. In diesem Sozialisationsprozeß übernimmt er die wichtigsten Konventionen und Werte der Gesellschaft. Als erwachsener Mensch ist er ein gesellschaftlich tief geprägtes Individuum<sup>32)</sup>.

Die Beiträge von *K. W. Kapp* zur institutionellen Natur von Sozialkosten, zur Fundierung eines humanistischen Menschenbildes ökonomischer Theorie in einem Konzept menschlicher Minimalbedürfnisse und zur Methodologie einer sozialwissenschaftlich gefaßten ökonomischen Theorie scheinen mir als Impulse für die Ausarbeitung jenes alternativen ökonomischen Ansatzes besonders wichtig zu sein<sup>33)</sup>. Kapp hat sich in mehreren Aufsätzen selbst als Vertreter des institutionalistischen Ansatzes bezeichnet. Ich erhoffe mir von der Weiterentwicklung des institutionalistischen Ansatzes in der Nachfolge von Veblen den wichtigsten Beitrag zur Entfaltung des notwendigen erweiterten Paradigmas. Die Überlegenheit des institutionalistischen Ansatzes rührt m. E. aus der grundsätzlichen Entscheidung (der Institutionalistens) her, das ökonomische Problem immer eingebunden in den gesellschaftlichen, politischen, sozio-kulturellen und historischen Kontext zu untersuchen<sup>34)</sup>.

<sup>32)</sup> Apropos Individuum. Schon das Konzept des Individuums ist eine wertende Interpretation der Stellung des Menschen in der Gesellschaft. Es gibt Kulturen, in denen das Bedürfnis des westlichen Menschen, ein unverwechselbares, sich selbst verwirklichendes Individuum zu sein, nicht existiert.

<sup>33)</sup> K. W. Kapp, *Toward a Science of Man in Society. A Positive Approach to the Integration of Social Knowledge*, The Hague 1961; ders., *Soziale Kosten der Marktwirtschaft*, Frankfurt/M. 1979; ders., *Nationalökonomie und rationaler Humanismus*, in: *Kyklos*, Bd. 21 (1968), S. 1—25; ders., *In Defense of Institutional Economics*, in: *Swedish Journal of Economics*, Vol. 70 (1968), S. 1—18; ders., *The Nature and Significance of Institutional Economics*, in: *Kyklos*, Vol. 29 (1976), S. 209—232.

<sup>34)</sup> Ph. A. Klein, *A Reconsideration of Holistic Economics*, in: J. Adams (ed.), *Institutional Economics. Contributions to the Development of Holistic Economics. Essays in Honor of A. G. Gruchy*, Boston u. a. 1980, S. 45 ff. Die Institutionalistens haben einen sehr weiten Begriff der *Institution*. Sie verstehen darunter nicht nur formell gefaßte Organisationen wie Unternehmen, Staat, Gewerkschaften und gesetz-

Der Institutionalist Gruchy definiert das Untersuchungsfeld der Ökonomie als „die Analyse der sich verändernden Muster kultureller Beziehungen, die mit der Produktion und der Verfügung über knappe materielle Güter und Dienstleistungen durch Individuen und Gruppen im Lichte ihrer privaten und öffentlichen Bedürfnisse zu tun haben“<sup>35</sup>). Aufgegeben wird damit die rein ökonomische Perspektive der Robbins'schen Ökonomie<sup>36</sup>), die sich eine Erweiterung des Untersuchungsfeldes ökonomi-

scher Theorie nur i. S. einer Anwendung der ökonomischen Methode auf soziale und politische Phänomene vorzustellen vermag. Die ökonomische Perspektive betrifft dann eben nicht nur den institutionell abgegrenzten Bereich von Produktion, Konsum und Verteilung, sondern im Grenzfall die gesamte Gesellschaft. Boulding hat im Zusammenhang mit diesem Typus erweiterter ökonomischer Analyse von der Gefahr des Imperialismus der ökonomischen Methode<sup>37</sup>) gesprochen.

## IV. Wirtschaftspolitische Konsequenzen

Meine Ausführungen zu wirtschaftspolitischen Konsequenzen aus der Kritik an der WG können nur einige Aspekte streifen.

### 1. Flexibilisierung des Arbeitslebens

Stehen die Befürworter einer Wachstumsbeschleunigungsstrategie — wie z. B. der Sachverständigenrat und die Unternehmerverbände — den verschiedenen Formen der Arbeitszeitverkürzung als Mittel der Beschäftigungspolitik eher ablehnend gegenüber<sup>38</sup>), so spielt die Reduktion der Arbeitszeit in den Alternativszenarios der Wachstumskritik eine zentrale Rolle, und dies zunächst einmal aus beschäftigungspolitischen Gründen. Es ist nur logisch, daß die Arbeitszeitverkürzung als beschäftigungspolitisches Instrument im wirtschaftspolitischen Kalkül einen um so wichtigeren Stellenwert einnimmt, je weniger an den Erfolg einer Wachstumsstrategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung geglaubt wird. Die Skepsis hinsichtlich der Erreichbarkeit eines vollbeschäftigungskonformen Wirtschaftswachstums, nicht die bewußte Orientierung auf eine nur noch kontrolliert schwach wachsende Volkswirtschaft hin ist auch der Hauptgrund für die strategische Rolle der Arbeitszeitverkürzung im Konzept der Gewerkschaften.

lich oder auf andere Weise explizit und verbindlich fixierte Regelungen wie etwa die staatliche Ordnung des Wettbewerbsprozesses, die umweltpolitische Rahmensetzung oder das Vertragsrecht, sondern alle Einstellungs- und Verhaltensmuster, die sozio-kulturell und/oder politisch legitimiert sind und von daher einen relativ stabilen Charakter haben (z. B. gesellschaftliche Wertmuster, Verhaltensorientierungen wie starke Ausrichtung an ökonomischen Anreizen).

<sup>35</sup>) A. G. Gruchy, *Modern Economic Thought*, New York 1947, S. 550 und 552.

<sup>36</sup>) L. Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London 1946.

Eine wichtige Dimension von Arbeitszeitverkürzungen in einem alternativen Entwicklungskonzept ist der potentiell ihnen innewohnende emanzipatorische Effekt. Hier steht im Blickpunkt, daß die Entwicklung der Industriegesellschaft zwar eine ungeheure Erweiterung der individuellen Wahlmöglichkeiten im Konsumbereich mit sich gebracht hat, der jedoch auf dem Arbeitsmarkt nichts Gleichwertiges gegenübersteht. Im Prinzip hat der einzelne auf dem Arbeitsmarkt wie vor hundert Jahren lediglich die Option, das Angebot eines Vollzeitarbeitsplatzes anzunehmen oder abzulehnen. Neue Arbeitszeitmodelle können hier auf der Arbeitsmarktseite etwas nachholen, was auf der Konsumseite längst selbstverständlich ist: nämlich mehr Selbstbestimmung hinsichtlich der Dauer und Plazierung der Erwerbsarbeit am Tage, in der Woche, im Jahr und in den einzelnen Lebensphasen zu ermöglichen.

An diesem Defizit ist die Ökonomie nicht ganz unbeteiligt. In seiner Eigenschaft als Konsumenten betrachtet sie das Individuum als ökonomischen Akteur, der letztlich bestimmt, was und wieviel produziert wird. In der Produktionstheorie verschwindet der Mensch mit seinen Bedürfnissen hinter dem unpersönlichen Faktor Arbeit, der bei der Ableitung der gewinnmaximalen Einsatzverhältnisse der einzelnen Produktionsfaktoren keine irgendwie herausgehobene Stellung einnimmt — was doch eigentlich bei einer individualistischen ökonomischen Theorie seltsam anmutet, die ihren philosophischen Ursprung in der

<sup>37</sup>) K. E. Boulding, *Ökonomie als Moralwissenschaft*, in: W. Vogt (Hrsg.), *Seminar: Politische Ökonomie. Zur Kritik der herrschenden Nationalökonomie*, Frankfurt/M. 1973, S. 103 ff.

<sup>38</sup>) Vgl. z. B. SVR, *Jahresgutachten 1978/79*, Drucksache 8/2313 vom 23. 11. 1978, S. 182 ff.

Idee der Selbstbestimmung des Menschen hat.

Das Ziel dieser nachholenden Entwicklung hinsichtlich einer stärkeren Arbeitszeitflexibilität entsprechend der unterschiedlichen individuellen Präferenzen nennt B. Teriet die Gewinnung von Zeitsouveränität<sup>39)</sup>. Konsumsouveränität bei mangelnder Zeitsouveränität blockiert bei jenen das individuell erreichbare Wohlfahrtsmaximum, bei denen die vorgegebenen Arbeitszeitstrukturen nicht mit den individuellen Zeitpräferenzen übereinstimmen. Die Inflexibilität der heute noch vorherrschenden Arbeitszeitordnung erzeugt einen Zwang zu ständig steigendem Einkommen auch für jene, die eine weitere regelmäßige Steigerung von Einkommen, Konsum und Besitz gar nicht mehr wünschen, sondern stattdessen eine Reduktion der Erwerbsarbeitszeit bei gegebenem Einkommen vorziehen würden.

## 2. Stärkung der Eigeninitiative

Der besondere Nachdruck, der auf die Erweiterung der individuellen Handlungsspielräume außerhalb der Erwerbsarbeit gelegt wird, ist vor allem auf die Rolle von Autonomie und Selbstbestimmung im Menschenbild des alternativen Entwicklungskonzeptes zurückzuführen. Autonomie und Selbstbestimmung menschlicher Arbeit und Lebensgestaltung sind freilich unter den heute vorherrschenden Bedingungen der Arbeit im Erwerbssektor und der Expansion der Marktwirtschaft und des Staates in nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens weithin zu einer Fiktion geworden. Deshalb erscheint vielen (wachsende) Freizeit als geeigneter Ort zur Wiedergewinnung autonomer Handlungsspielräume und selbstbestimmter Tätigkeiten.

War die Freizeit ein Anhängsel des Erwerbssektors, indem sie primär als Ort zur Wiedergewinnung der Arbeitsfähigkeit im Erwerbsbereich galt, so gewinnt sie in jener emanzipatorischen Perspektive einen eigenständigen Stellenwert für die Entwicklung der Gesellschaft. Hier können Verhaltensweisen praktiziert werden, die im leistungs- und konkurrenzorientierten Erwerbssektor nicht gefragt sind; hier können neue Formen der Kleinproduktion, des Konsums, der Bewältigung sozia-

ler Probleme, des familiären und nachbarschaftlichen Zusammenlebens erprobt, modifiziert und weiterentwickelt werden. *Die Nutzung der Freizeit verliert in diesem Bild ihren passiven, rein konsumtiven Charakter.*

Denkbar ist damit in Zukunft auch eine Veränderung des bisherigen Verhältnisses von Erwerbsarbeit und Freizeit. So ist es angesichts der wachsenden Bedeutung der Freizeit im Zeitbudget des einzelnen nicht ausgeschlossen, daß Impulse von der Welt der selbstbestimmten Aktivitäten auf die Erwerbswelt ausgehen, in der fremdbestimmte und einseitig belastende, wenig abwechslungsreiche Arbeit immer noch vorherrscht. Angesichts der reduzierten Abhängigkeit vom Erwerbssektor (bei gestiegener Bedeutung der nicht im Erwerbssektor verbrachten Zeit) werden alte Forderungen der Arbeiterbewegung nach Humanisierung der Arbeitswelt und Mitbestimmung u. U. nachdrücklicher und mit geringerer Kompromißbereitschaft als bisher vertreten.

## 3. Rückverlagerung von staatlichen Sozialdiensten in den privat-autonomen Bereich

Der Aufbau eines dualen Sektors<sup>40)</sup>, in dem selbstorganisierte Projekte an der ökonomischen und sozialen Basis der Gesellschaft dezentral und problemnah durchgeführt werden, eine Neubewertung der Eigenarbeit<sup>41)</sup>, deren potentieller Beitrag zur individuellen Lebensqualität vom vorherrschenden ökonomischen Denken nicht mehr gesehen wurde, und „kleine Netze“<sup>42)</sup> als dezentrale, problemnahe und überschaubare Alternativen der Problembearbeitung in Teilbereichen der Sozialpolitik sind Ausdruck jenes neuen Denkens, das — von einer Kritik an bestimmten Entwicklungen in bürokratischen Organisationen herkommend — die Problemlösungskompetenz der Betroffenen auf kooperativer Basis in Familie, Nachbarschaft und Stadtteil wieder entdeckt hat.

Die Diskussion über Basisprojekte im Sozialbereich müßte insbesondere für den Staat, der

<sup>39)</sup> B. Teriet, Mit mehr Zeitsouveränität zu einer neuen Arbeitszeitpolitik, in: WSI-Mitteilungen H. 12 (1980), S. 712 ff.

<sup>40)</sup> Vgl. den von J. Huber herausgegebenen Sammelband: Anders Arbeiten — Anders Wirtschaften. Dualwirtschaft: Nicht jede Arbeit muß ein Job sein, Frankfurt/M. 1979.

<sup>41)</sup> C. und E. von Weizsäcker, Eigenarbeit in einer dualen Wirtschaft, in: J. Huber, (Hrsg.), a.a.O., S. 91 ff.

<sup>42)</sup> H.C. Binswanger, W. Geissberger und T. Ginsburg (Hrsg.), Der NAWU-Report — Wege aus der Wohlstandsfalle, Frankfurt/M. 1978, S. 222 ff.



dort die Hauptverantwortung trägt, von großem Interesse sein. Die Kritik an der Bearbeitung sozialer Problemlagen mittels bürokratischer Organisationen und spezialisierter Einrichtungen wächst zusehends<sup>43)</sup>. Eine teilweise Rückverlagerung von sozialen Aufgabenbearbeitungen aus den staatsbürokratischen Organisationen in den privatautonomen Bereich der Haushalte, aus dem die sozialen Problemlagen im Kontext mit der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung hervorgehen, wird mit der Idee der Schaffung kleiner Netze der sozialen Selbsthilfe empfohlen. Dazu gehören etwa ein einfaches Sozialzentrum zur Betreuung der Betagten, Alleinstehenden, Außenseiter und zur Bereitstellung sozialer Dienste wie Haushaltshilfe, Hauspflege, Mahlzeitendienst für Alte, Behinderte, Pflegebedürftige, ein Basis-Gesundheitsdienst mit ärztlicher (physischer und psychischer) Betreuung, Geburt und Tod in der gewohnten Umgebung, Kindergarten/Kinderhort, die Vorschule und erste Sozialisation im Wohnbezirk ermöglichen sowie eine Ausweitung des Spiel- und Kreativitätsbereiches anstreben, Informations- und Bildungsgelegenheiten (Bibliotheken, Gespräche, Diskussionen, politische Aktionen, Bürgerinitiativen) und Gelegenheiten für Freizeit und Geselligkeit (Kneipe und Versammlungslokal, verschiedene Klubs, Spiel und Sport)<sup>44)</sup>.

Die potentiellen positiven Effekte eines derartigen Weges sind vielfacher Natur<sup>45)</sup>. So findet die vorhandene und in Zukunft angesichts wachsender Freizeitspielräume wahrscheinlich weiter zunehmende Bereitschaft, neben der beruflichen Tätigkeit im Erwerbsektor an selbstorganisierten Initiativen im überschaubaren Wohnbereich mitzuarbeiten, ein motivierendes Betätigungsfeld. Der Gedanke der Selbsthilfe, der am Anfang des sozialpolitischen Denkens in der Arbeiterbewegung stand, wird wieder stärker betont. Damit gewinnt ein (nicht neues) Staatsbild Kontur,

<sup>43)</sup> Ein ständiger Zubau von Alten- und Pflegeheimen, die i.d.R. eine Entwurzelung der Insassen aus dem angestammten örtlichen und nachbarschaftlichen Milieu mit sich bringen und in denen Eigenaktivität und Selbstverantwortung verkümmern, ist keine menschlich-produktive Lösung des Altenproblems. Großorganisationen in der Psychiatrie haben u.U. mehr krankheitsverstärkende als heilende und aktivierende Wirkungen.

<sup>44)</sup> Vgl. H.C. Binswanger, W. Geissberger und T. Ginsburg (Hrsg.), a.a.O., S. 235.

<sup>45)</sup> Vgl. hierzu auch C. Leipert und U.E. Simonis, Alternativen wirtschaftlicher Entwicklung. Problembereiche, Ziele und Strategien, in: U.E. Simonis (Hrsg.), Ökonomie und Ökologie. Auswege aus einem Konflikt, Karlsruhe 1980, S. 141 ff.

demzufolge der Staat die Selbsthilfekräfte der Bevölkerung im überschaubaren Bereich von Wohnquartier und Stadtteil fördern bzw. institutionelle Hemmnisse abbauen sollte und sein Leistungsangebot auf jene Bereiche beschränken sollte, in denen die Mobilisierung von Eigeninitiative nicht möglich ist oder nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt. Der Staat wird voraussichtlich finanziell entlastet, auch wenn er den größten Teil jener dezentral agierenden Initiativen finanziell fördert. Dies ergibt sich allein aus dem Abbau bürokratischer, hierarchischer und professioneller Strukturen. Bürokratische „Wasserköpfe“ sind bei überschaubarer Größe jener sozialen Netze nicht erforderlich. Dies bedeutet gleichzeitig, daß auch keine diffizilen hierarchischen Strukturen entstehen können, die angesichts des hohen Anteils von Spitzengehältern besonders kostenintensiv sind. Die stärkere Einbeziehung von Laien in die soziale Arbeit und die höhere Arbeitsbefriedigung der in den kleinen Netzen arbeitenden Professionellen, die gewisse Einkommenseinbußen rechtfertigen würde, bringt bei gleicher (wahrscheinlich wirksamer) Leistung geringere Personalkosten mit sich.

Eine Kostenentlastung ergibt sich ferner durch die höhere Effizienz dezentraler Problembewältigung, die ja gerade auf Grund der zunehmenden Erkenntnis kontraproduktiver Tendenzen in den bürokratischen Einrichtungen des Sozialstaates stärker ins Blickfeld geraten ist. Die zunehmende Reglementierung, Entpersönlichung und Verrechtlichung der Problembearbeitung in bürokratischen Großorganisationen bilden zwar eine hervorragende Voraussetzung für eine „gerechte“ Verwaltung, jedoch nicht für eine weitsichtig-produktive Lösung jener Problemlagen. Die Herbeiführung einer nachhaltig wirksamen Dienstleistung setzt auch die Kooperation des Konsumenten voraus, sei es, daß seine positive Einstellung zur Problemlösung dazu beiträgt, sei es, daß seine Selbsthilfekräfte geweckt oder verstärkt werden. Diese Bedingungen sind leichter in dezentralen, überschaubaren und wenig reglementierten Bezügen herzustellen als in formalisierten Bürokratien, in denen sich verwaltungsmäßiges Rollenverhalten und ein hohes Maß an Entfremdung den konkreten Problemen der Klienten gegenüber leichter durchsetzt.

#### 4. Abnahme der Abhängigkeit von Markt und Staat

Drastische Arbeitszeitsenkungen bzw. eine nennenswerte Umverteilung des vorhande-

nen Arbeitsvolumens auf mehr Personen könnten auch tiefgreifende Veränderungen gesellschaftlicher Strukturen zur Folge haben. Nehmen wir einmal an, daß in einem nennenswerten Teil der deutschen Haushalte jede Erwerbsperson nur noch 20—30 Stunden wöchentlich im Erwerbsektor arbeitet. Unter diesen Bedingungen kann der privat-autonome Bereich für die soziale Reproduktion der Familie und für die Selbstentfaltung des einzelnen eine ganz neue Dimension gewinnen. Die Individuen gewinnen dadurch wieder ein Stück Autonomie zurück, die ihnen im Zuge der Entfaltung der kapitalistischen Wirtschaftsgesellschaft abhanden gekommen ist. Die von vielen beklagte totale Abhängigkeit von Markt und Staat weicht einer auf bestimmte Bereiche begrenzten.

Gleichzeitig werden hiermit die strukturellen Voraussetzungen geschaffen, die es lohnend machen, soziale, handwerkliche, lebenspraktische Fähigkeiten und Fertigkeiten wieder auszubilden, die nunmehr für die neuen, selbstbestimmten Reproduktionsaufgaben benötigt werden.

Gesamtgesellschaftlich impliziert die abnehmende Bedeutung des privatwirtschaftlichen und des staatlichen Sektors für die Reproduktion der Bevölkerung einen Machtverlust dieser Institutionen in der Gesellschaft. Diese Machtverlagerung von den privatwirtschaftlichen und den staatlichen Hierarchien zu den lokalen Basen der Gesellschaft markiert gleichzeitig den Beginn eines echten Demokratisierungsprozesses.

## 5. Problematik der staatlichen Vollbeschäftigungspolitik

Adler-Karlsson<sup>46)</sup> stellt sich die Frage, wie der Staat von seiner Pflicht zur Vollbeschäftigungspolitik im üblichen Sinne, die auf dem bei uns erreichten Niveau des Wohlstandes und der Rohstoff- und Energieverschwendung zunehmend absurdere Konsequenzen zeitigt, entlastet werden kann. Der Staat muß aus beschäftigungspolitischen Gründen den Konsum weiter anheizen, unabhängig davon, ob die Wohlfahrtswirkungen weiter steigenden Konsums noch die ökologischen und humanen Kosten der beschäftigungspolitisch begründeten Wachstumsbeschleunigung übertreffen. Diese gesellschaftspolitische Frage kann vom Staat

nicht unbefangen artikuliert werden, solange er über das traditionell verstandene Vollbeschäftigungsziel Mitspieler in der Wachstumskoalition unserer Gesellschaft ist.

Im Gegenmodell Adler-Karlssons ist der Staat nur noch für die Sicherung der für die materielle Reproduktion der Bevölkerung notwendigen Produktion verantwortlich, die nur ca. 50 % der bisherigen Produktion beträgt. Die um 40—50 % reduzierte Arbeitszeit wird auf alle Erwerbsfähigen gleichmäßig verteilt. Der Staat ist damit weiter verantwortlich für die ökonomische und soziale Sicherheit der Bevölkerung, aber er ist nicht mehr qua beschäftigungspolitischem Sachzwang Mitglied der Wachstumskoalition. Über die drastisch erweiterte freie Zeit kann nunmehr jeder nach Gutdünken verfügen.

## 6. Die strategische Rolle der Technologie

Einen Eckpfeiler eines alternativen Entwicklungsszenarios bilden Überlegungen zur künftigen technologischen Entwicklung. Bisher ist die technologische Ausstattung der Unternehmen unter dem Primärziel einer maximalen privatwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung (und der Erreichung der angestrebten Rendite) entwickelt worden. Dieses Entwicklungsziel erzeugt einen dauernden Wachstumszwang<sup>47)</sup>: Bei permanent wachsender Arbeitsproduktivität und damit gleichzeitig schrumpfendem Arbeitsplatzangebot besteht eine ständige Kompensationsnotwendigkeit hinsichtlich der Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Auffindung neuer Wachstums spielräume. An dieser für die Wachstumskritik brisanten Rolle von Rationalisierungsinvestitionen setzt ein Vorschlag des NAWU-Reports an, die arbeitsplatzvernichtenden Rationalisierungsinvestitionen (I) sukzessive durch einen neuen Typ von Rationalisierungsinvestitionen (II) zu ersetzen, die Energie, Rohstoffe und Umwelt einsparen und absolut und relativ mehr Arbeitseinsatz erfordern<sup>48)</sup>. Dies setzt natürlich eine deutliche relative Verbilligung des Arbeitseinsatzes (z. B. über eine Neuverteilung der Lohnnebenkosten, Maschinensteuer) und eine spürbare Erhöhung von Energie- und Rohstoffpreisen (z. B. über eine

<sup>47)</sup> Vertiefend hierzu: J. Strasser und K. Traube, Die Zukunft des Fortschritts. Der Sozialismus und die Krise des Industrialismus, Bonn 1981, S. 366 ff.

<sup>48)</sup> H.C. Binswanger, W. Geissberger und T. Ginsburg (Hrsg.), a.a.O., S. 135 f.

<sup>46)</sup> G. Adler-Karlsson, Gedanken zur Vollbeschäftigung, in: MittAB H.4 (1978), S. 485 ff.

zweckgebundene Energie- und Rohstoffsteuer) voraus<sup>49)</sup>.

Eine Abschwächung der Produktivitätsentwicklung würde sich freilich auch dann ergeben, wenn die einseitige Produktivitätsorientierung bei der Entwicklung neuer Technologien zugunsten eines Bündels von Kriterien relativiert werden würde, bei denen der Gedanke einer Humanisierung der Arbeitswelt im Vordergrund steht, freilich ergänzt um Kriterien der Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit sowie der Energie-, Rohstoff- und Umwelteinsparung. Es wäre illusionär anzunehmen, daß die Entwicklung und spätere Nutzung derartiger „angepaßter“ Technologien ohne Produktivitätsverluste — so wie sie üblicherweise gemessen werden — abgehen würde.

Da in einer privat-dezentral organisierten Wirtschaft nicht von den Einzelunternehmen die spontane Entwicklung von Technologien, die zugunsten anderer Lebensqualitätsziele auf gewisse sonst erreichbare Produktivitätsvorteile verzichten, erwartet werden kann, sind staatliche Instanzen und Gewerkschaften gefordert. Der Staat hat die Möglichkeit, über seine Forschungs- und Technologiepolitik, über die Auferlegung von Abgaben (z. B. Energie-, Rohstoff- und Umweltverbrauchssteuer) und die Festsetzung von Mindestnormen (im Umwelt- und Energiebereich, bei der Produktsicherheit und -nutzungsdauer, bei der Sicherheit der Arbeitsplätze, der Krankheitsträchtigkeit der Arbeitsumwelt) gezielten Einfluß auf eine differenzierte Technologieentwicklung zu nehmen. Die Gewerkschaften können im Rahmen ihrer Tarifverhandlungen die Ge-

<sup>49)</sup> Die relativ stärkere Belastung des Faktors Arbeit gegenüber dem Faktor Kapital ergibt sich aus der Mehrwertsteuer, die die Wertschöpfung durch die Arbeit, aber nicht die Investitionen besteuert, und aus den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung und anderen Lohnnebenkosten. Eine Reduktion der Besteuerung der Arbeit mit dem Ziel der Stimulierung arbeitsintensiver Produktion könnte beispielsweise durch eine kompensierende Energie-(und/oder Rohstoff-)besteuerung finanziert werden. S. hierzu: H. C. Binswanger, W. Geissberger und T. Ginsburg (Hrsg.), a. a. O., S. 141. Vgl. auch den Vorschlag zur Reform des Steuersystems von G. Luther, Ein Schaltungsfehler unseres Steuersystems, in: J. Harms, C. Leipert und Ph. Sonntag (Hrsg.), Alternative Ökonomie und ökonomische Theorie, Frankfurt/M. 1980, S. 73 ff.

wichte stärker auf das Ziel der Humanisierung der Arbeitswelt, auf Mitbestimmung an den Entscheidungsprozessen über die konkrete Situation am Arbeitsplatz und des Gesamtunternehmens, auf Vermeidung von Qualifikationsverlusten durch Rationalisierungsmaßnahmen, auf mit unumgänglichen Rationalisierungen gekoppelte Weiterbildungsmöglichkeiten für Betroffene und auf Bereitstellung gleichwertiger neuer Arbeitsplätze bei rationalisierungsbedingten Arbeitsplatzverlusten legen.

## 7. Markt und Plan

In der kapitalistischen Wirtschaftsgesellschaft ist der Markt auch *Ziel an sich*. In einer Gesellschaft, die beginnt, sich langsam aus der ökonomischen Konditionierung zu lösen, hat der Markt ausschließlich den Charakter eines gesellschaftlichen Instruments, das dort eingesetzt wird, wo es bei der Erreichung bestimmter gesellschaftlicher (z. B. ökonomischer) Ziele anderen sozialen Abstimmungsmechanismen überlegen ist.

Die Gesellschaft hat zwei Möglichkeiten, um die Ergebnisse von Marktprozessen mit bestimmten gesellschaftlich sanktionierten Zielen in Einklang zu bringen, die beide auch schon im Ansatz praktiziert werden, aus der Sicht der Wachstumskritik jedoch dringend ausgebaut werden müßten.

Dies gilt sowohl für politisch bestimmte Normen, die von *allen* Unternehmen erfüllt werden müssen, seien es Normen im Hinblick auf den Umwelt-, Energie- und Rohstoffverbrauch, auf die Produktsicherheit, -qualität und -lebensdauer, auf Sicherheit und Qualität der Arbeitsbedingungen etc. als auch für Reformen der Entscheidungsverhältnisse in den Unternehmen, die zu mehr Partizipation der Arbeitnehmer an den Entscheidungen führen.

Die Einbeziehung aller Beschäftigten in den Entscheidungsprozeß ermöglicht die Einbringung *aller* arbeitsbezogenen Bedürfnisse in den betrieblichen Abstimmungsprozeß. Damit ist tendenziell eine Schwächung der Wachstumsdynamik der Unternehmen verbunden, die ja nicht zuletzt auf der Subsumierung aller arbeitsbezogenen Bedürfnisse unter das kapitalbezogene Rentabilitätsziel beruht.

## **Walter Althammer: Ein „Recht auf Arbeit“ oder Vollbeschäftigung?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/81, S. 3—14

Das „Recht auf Arbeit“ hat eine verfassungsrechtliche Vorgeschichte. In Frankreich scheiterte 1848 der Versuch, für jeden Bürger dieses Verfassungsrecht zu verwirklichen. In den deutschen Verfassungen war es daher nur als Programmsatz enthalten, der keinen Rechtsanspruch auf Beschäftigung begründete. Da das Grundgesetz diese Norm nicht kennt, wird heute ihre Einfügung verlangt. Wie die Verfassungen der sozialistischen Staaten Osteuropas aber zeigen, kann ein „Recht auf Arbeit“ für jeden nur um den Preis der Zwangslenkung der Arbeit durchgesetzt werden.

Auch die Gewerkschaften wollen die Freiheit der Arbeitsplatzwahl und der Tarifgestaltung nicht beseitigen. Ein bloßer Programmsatz ist aber der Systematik unserer Grundrechte fremd. Die Ausgestaltung der Grundrechte als einklagbare subjektive Rechte sollte nicht durchbrochen werden, um den Vorrang der Vollbeschäftigung vor den anderen Wirtschaftszielvorgaben mit einem Verfassungsrang zu versehen.

Eine vieldiskutierte Frage ist es, ob das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes nicht schon einen Vorrang der Vollbeschäftigungspolitik verfassungsrechtlich vorschreibt. Die Bemühungen, Rechtsansprüche auf Beschäftigung gesetzlich für jedermann unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene zu verankern, sind jedoch zum Scheitern verurteilt, wenn die freie soziale Wirtschaftsordnung erhalten bleiben soll. Vollbeschäftigung kann in dieser Wirtschaftsordnung nur mit marktkonformen Mitteln erreicht werden. Das Stabilitätsgesetz und andere Instrumentarien geben dem Staat die Möglichkeit, dieses Ziel anzusteuern. Ein „Recht auf Arbeit“ dagegen bleibt reiner Programmsatz und bringt uns dem Ziel der Vollbeschäftigung nicht näher.

## **Gerhard Leminsky: Zum Grundsatzprogramm '81 des Deutschen Gewerkschaftsbundes**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/81, S. 15—29

Der Verfasser stellt das Grundsatzprogramm '81 des DGB in den Gesamtzusammenhang der gewerkschaftlichen Entwicklung; er sieht programmatisches Denken als Teil gewerkschaftlicher Politik und weist auf die strukturellen und organisatorischen Bedingungen der Programmdiskussion hin. Vor diesem Hintergrund werden Schwerpunktverlagerungen gewerkschaftlicher Politik, insbesondere die Beziehungen zu Staat und Unternehmensbereich, deutlich, die sich bei einer bloßen Textinterpretation nicht erkennen lassen: Die Gewerkschaften müssen sich mehr auf ihre eigene Kraft verlassen, was weitreichende programmatische, politische und organisatorische Konsequenzen haben wird.

## Christian Leipert: Theoretische und wirtschaftspolitische Konsequenzen aus der Kritik an der Wachstumsgesellschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/81, S. 31—52

Die Beobachtung der jüngeren Wirtschaftsgeschichte in den westlichen Industrieländern zeigt, daß die Volkswirtschaften dieser Länder dann wirtschaftlich, sozial und politisch stabil sind, wenn hohes wirtschaftliches Wachstum, d. h. eine merkliche Steigerungsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion von Gütern und Dienstleistungen, erreicht wird. In diesem Sinne können sie als *Wachstumsgesellschaften* (WG) charakterisiert werden: Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum scheint eine (wenn nicht die) zentrale Voraussetzung für eine störungsfreie Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in jenen Ländern zu sein.

Die Faszination der WG rührt von ihrer Verheißung, daß sich durch eine permanente Erweiterung der Wahlmöglichkeiten, die durch den ökonomischen Wachstumsprozeß geschaffen werden, die Bedingungen für individuelles Wohlbefinden, für ein immer reicheres Leben, für Zufriedenheit, Ausgefülltheit und Glück ständig verbessern. Dieses Leitbild der WG wird seit Anfang der siebziger Jahre mehr und mehr in Frage gestellt. Hauptträger dieser radikalen Kritik an Grundprämissen des Selbstverständnisses der WG ist die weitgefächerte Ökologiebewegung. Im Text werden die zentralen Dimensionen jener Kritik an der WG diskutiert: 1. umwelt-, energie- und rohstoffbezogene Grenzen des Wirtschaftswachstums, 2. Notwendigkeit einer kontrollierten Absenkung des materiellen Produktionswachstums in den Industrieländern zugunsten einer Beschleunigung in der Dritten Welt im Bewußtsein der dem ‚Raumschiff Erde‘ nur begrenzt zur Verfügung stehenden Rohstoff- und Energievorräte, 3. Verabsolutierung des Prinzips der ökonomischen Rationalität, 4. soziale und ökologische Grenzen der Konsumgesellschaft, 5. keine Lösung, nur Aufschub des Verteilungskonfliktes durch fortgesetztes Wirtschaftswachstum, 6. Ökonomisierung der Gesamtgesellschaft, 7. Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaftswachstum, Technologie, Arbeitsteilung und Arbeitszufriedenheit, 8. zunehmende Abhängigkeit des einzelnen von Markt- und Staatsinstitutionen, 9. abnehmende Beschäftigungseffekte des Wirtschaftswachstums und 10. Wertwandel von materialistischen zu postmaterialistischen Zielen.

Die Hauptkonsequenz der Kritik an der WG für die ökonomische Theorie müßte eine Öffnung der Theorie auf alle diejenigen Dimensionen individueller Wohlfahrt und der menschlichen Situation in der Natur hin sein, auf die ökonomische Prozesse — ob gezielt oder nicht — einwirken. Anzuknüpfen wäre an eine Tradition innerhalb der Volkswirtschaftslehre, die ökonomische Probleme als eingebunden in den gesellschaftlichen, politischen, sozio-kulturellen, historischen und natürlichen Kontext untersucht.

Aus der Diskussion um praktikable wirtschaftspolitische Auswege aus den Zwängen, den Sackgassen und inneren Widersprüchlichkeiten der WG wird das Ziel der *Flexibilisierung des Arbeitslebens* herausgegriffen. Die damit verbundenen Chancen hinsichtlich einer Stärkung der Eigeninitiative, der Rückverlagerung von staatlichen Sozialdiensten in den privat-autonomen Bereich und einer Verringerung der Abhängigkeit von Markt und Staat werden aufgezeigt. Bemerkungen zur Problematik der staatlichen Vollbeschäftigungspolitik, zur Rolle der Technologie und zur Funktion von Markt und Plan aus wachstumskritischer Perspektive beschließen die wirtschaftspolitischen Überlegungen für die langfristig erstrebte Transformation einer im ökonomischen Selbstlauf befangenen Wachstumsgesellschaft zu einer ökologisch angepaßten, sozial gerechten und partizipativen Gesellschaft.