

## Die Jugend in der modernen Arbeitswelt

Selbstverständlich sind die meisten Leute dafür, daß es unserer Jugend gutgehe, und sie wollen sie vor Gefahren geschützt wissen. Aber der öffentlichen Aufgaben sind viele. Bedeutende Fortschritte sind im Laufe der Zeit sicherlich erzielt worden. Man kann sich kaum vorstellen, daß in Hinsicht auf ungebührliche Überschreitung der gesetzlichen Arbeitszeiten, auf verfügte Sonn- und Feiertagsarbeit, auf Behinderung des Berufsschulbesuches, auf Betriebshygiene noch Beachtliches zu beanstanden sein sollte. Man richtet daher das Augenmerk mehr auf die bekannten Erscheinungen wirklicher oder vermeintlicher sittlicher Gefährdung.

Wer weiß denn schon, daß keineswegs alle Erwerbszweige dem Jugendschutzgesetz unterstellt sind, daß aber sogar innerhalb dieser Erwerbszweige nur knapp zwei Drittel der männlichen Jugend, die in ihnen beschäftigt wird, und nur 56 vH der weiblichen Jugend bis zu 48 Stunden wöchentlich arbeiten, während 23,5 vH der männlichen und 29,4 vH der weiblichen Jugendlichen bis zu 54 Wochenstunden, 10,7 vH und 14,8 vH bis zu 60 Wochenstunden und darüber tätig sein müssen, obgleich es gesetzlich untersagt ist! Außerhalb des Erwerbswirtschaftsbereiches, für den das alte Jugendschutzgesetz gilt, und das ist immerhin ein Bereich, in dem 16,4 vH der berufstätigen Jugendlichen beschäftigt sind — also jeder Sechste —, nämlich in der Land- und Forstwirtschaft, in Fischerei und Schifffahrt sowie in der Hauswirtschaft, arbeiten nach der seinerzeitigen hessischen Erhebung, die 110 500 Jugendliche erfaßte, fast alle mehr als 48 Wochenstunden: 89,7 vH der männlichen, 92,5 vH der weiblichen Jugendlichen; ja 60,3 vH und 76,9 vH sind länger als 60 Wochenstunden in Arbeit. In manchen Zweigen unserer Erwerbswirtschaft ist es üblich, daß bis zu einem Viertel der berufstätigen Jugendlichen nicht die Zeit erhalten, ihrer Berufsschulpflicht zu genügen, im Handwerk insgesamt 12,5 vH der männlichen und 25,6 vH der weiblichen Jugend.

Wer in der Öffentlichkeit glaubt es, wenn er nicht eigens eines Besseren belehrt wird, daß immer noch bis zu 50 vH der Betriebe für hygienische Einrichtungen schlecht oder in mancher Hinsicht überhaupt nicht sorgen? Ärztliche Einstellungsuntersuchungen vor Antritt der ersten Lehr- oder Arbeitsstelle finden nur bei 23,8 vH der männlichen Jugendlichen und 12 vH der weiblichen Jugendlichen statt. Von den allgemeinen Unfallverhütungsvorschriften erhält nach einer Erhebung in Baden-Württemberg mehr als die Hälfte der jugendlichen Arbeitnehmer keine Kenntnis, in 57,5 vH der Betriebe dort sind die Vorschriften nicht ausgehängt, und 40,6 vH der Jugendlichen haben Kenntnis von besonders gefährdenden Maschinenteilen.

Die Gewerkschaften wollen daher, mit Hilfe der wachgerufenen Öffentlichkeit, die Bundestagsfraktionen, innerhalb deren Reihen sie sehr verständige Mittler besitzen, veranlassen, dem Entwurf der Regierung für ein „Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend“, nachdem er nun endlich vorliegt, die besondere Dringlichkeit zuzuerkennen, die sie der Bedeutung der Sache nach mit Recht verlangen können. Der Entwurf soll im Bundestag alsbald beraten und ihren Vorschlägen entsprechend verbessert werden, damit das neue Gesetz unbedingt noch vor Abschluß der gegenwärtigen Legislaturperiode verabschiedet werde. Es handelt sich ja wahrscheinlich nicht um Übereilung, die man hier verlangt. Berufene Vertreter und Sachwalter der Jugend haben in jahrelanger Bemühung den Beschluß des Gesetzgebers vorbereitet: der Bundesjugendring, der Bund katholischer Jugend Deutschlands, die Wohlfahrtsverbände, der Deutsche Gewerkschaftsbund, Referenten einzelner Ministerien, einige von ihnen auch außerhalb ihrer amtlichen Tätigkeit.

Hier haben wir es einmal mit einem vorzüglichen Beispiel nützlicher und begrüßenswerter Initiative im viel und meist sehr kritisch diskutierten „Verbände-Staat“ zu tun, der für unsere Zeit so kennzeichnend geworden ist. Das Beispiel zeigt, wie sehr man zwischen Verbänden und Verbänden in allgemeinen und zwischen den Interessen, die sie vertreten, im besonderen unterscheiden muß. Organisationen, die keine Hoheitsträger sind, bringen neue Notwendigkeiten aus der gesellschaftlichen Wirklichkeit an das Parlament und an die Regierung heran, ja sie bereiten für diese das gesamte Material in Untersuchungen und Denkschriften auf, so daß es nur mehr daraufhin geprüft zu werden braucht, ob es sich im Einklang mit den übrigen berechtigten Interessen und

vor allem mit den Möglichkeiten und den Zuständigkeiten des Staates befindet. Die Verbände haben im vorliegenden Fall nicht auf die Initiative der „Obrigkeit“, weder der politischen Repräsentation noch der Verwaltung, gewartet, sondern in fortgesetzter Aktivität das Erforderliche selbst vorbereitet. Sie sollten, weil sie sich einer so legitimen Methode mit größter Geduld bedient haben und endlich auf Eile bestehen, darin nicht jenen anderen gleichgewertet werden, die sich bei ihren oft weniger vertretbaren Initiativen weniger wünschbarer Mittel bedienen. Die einen sind demokratische Organisationen einer demokratischen Gesellschaft, die das wohlverstandene Eigeninteresse im Rahmen der Realisierung des allgemeinen Wohles vertreten, die anderen hingegen pure Eigennutzverbände, die ihre Sache auch auf Kosten der Allgemeinheit durchsetzen möchten, ob es sich nun um Preiserhöhungen oder um Subventionen oder um Sonderrechte ohne Gegenleistungen handelt.

Die Forderung, die die Gewerkschaftsjugend vorbringt, gehört ganz gewiß zu den Vordringlichkeiten ersten Ranges. Die Regierung sollte, wie es *Dr. Meis* vorzüglich bezeichnet hat, „grundlegend, mutig, weitsichtig und überparteilich“ sein. Aber nicht nur wegen ihrer Bedeutung in sich, damit für Jugendliche zu schwere Arbeit, zu lange Arbeitszeit, ungenügender Urlaub, Mangel an Ruhepausen, Beschäftigung mit verbotswidriger Arbeit und die Unzulänglichkeit ärztlicher Überwachung beseitigt werden; sondern auch wegen des Zusammenhangs, in dem das Problem des Jugendarbeitsschutzes steht: Die Erfüllung oder Vernachlässigung ist ja in ihrer Wirkung von außerordentlicher Tragweite. Der Akt der Solidarität, den die Vertreter der Gewerkschaftsjugend für die Jugend der Bundesrepublik insgesamt setzen, vollzieht sich in einem Kräftefeld, das noch in einem ganz anderen Umfang unsere Aufmerksamkeit erfordert. Er ist Teil der Bemühung um einen Jugendplan, mit dessen Entwurf sich seit Jahr und Tag immer mehr Einsichtige unseres Landes befassen. Auf ihn zielen schließlich alle Vorschläge hin, die der DGB-Bundesjugendausschuß im einzelnen vorbringt:

Daß das neue Jugendarbeitsschutzgesetz rasch zustande komme; daß ein bundeseinheitliches Berufsausbildungsgesetz beschlossen, das Berufsschulwesen verbessert, die regionale Unterschiedlichkeit der Voraussetzungen zum beruflichen Aufstieg ausgeglichen werde; daß in einem neunten Volksschuljahr die Berufsmöglichkeiten und Berufsanforderungen konkreter zu Bewußtsein gebracht werden, ehe man die Jugendlichen vorschnell einer Arbeitswelt überläßt, in der das völlig Andersartige ohne Vorbereitung und Anpassung auf sie einstürzt, daß für alle jugendlichen Arbeitnehmer bis zum 20. Lebensjahr der volle Kündigungsschutz eingeführt und die Betriebsjugendvertretung verstärkt werde; daß zwischen der gewerkschaftlich organisierten Jugend und den Studierenden unserer Hochschulen ein besserer und systematischer Kontakt entstehe.

Dies alles gehört zu der umfassenden Vorstellung, daß wir uns auf dem Wege zu einem neuen Ziel befinden: Die moderne Industriegesellschaft mit ihren großartigen Errungenschaften, mit ihren vielseitigen Nachteilen und vor allem mit der ihr innewohnenden Gefahr einer erschreckenden Machtkonzentration in eine menschenwürdige Gesellschaft umzugestalten, in eine Gesellschaft also, in der jede erweisbare Begabung ihre optimale verwirklichte Chance findet und sowohl die körperlich-seelische Gesundheit wie die geistig-charakterliche Leistungsfähigkeit wie die Würde jedes Menschen auf irdisches und jenseitiges Heil hin die geeigneten Voraussetzungen erhalten.

Das sind große Worte, ich weiß es; aber nicht größer, als sie der Natur des Menschen entsprechen. Es bleibt uns im übrigen gar keine andere Wahl: Denn entweder wir schaffen es, in einer uns alle verbindenden und anspornenden Solidarität das Ziel der menschenwürdigen Gesellschaft zu erreichen, oder die technisierte, durchorganisierte Arbeitswelt von heute, die über die Spannungsbedürfnisse, die sie schafft, und die Konsumreize, die dem entsprechen, mehr und mehr auch die Freizeitwelt beherrscht, wird uns zu einer ebenso hochrationalisierten wie menschlich entarteten Gesellschaft von Managern und Robotern machen, manipuliert bis in die jetzt noch privaten Bezirke hinein. Die Zivilisations-

demokratie würde dann über kurz oder lang in politische Diktatur von Herrschaftsminderheiten übergehen; in deren Hand läge buchstäblich die Entscheidung über unsere Existenz.

Ich will mit diesem plötzlichen Hinweis auf die beiden äußersten Möglichkeiten nur eben andeuten, worum es in jeder wichtigen Einzelheit heutzutage letztlich geht. Wird in einem unmittelbaren Existenzbereich eine richtige, daß heißt auf die menschliche Person bezogene Lösung erreicht, *so* ist es im gleichen Maße wie dies gelingt, sofort leichter, zu einer umfassenderen Notwendigkeit fortzuschreiten; umgekehrt wird es mit jeder verfehlten Regelung, wo immer sie stattfindet, schwieriger, das Unheil abzuwehren, ja zu überwinden, das unserer Welt der zivilisatorischen Erfolge, wie wir es erlebt haben und fortwährend als Gefährdung erleben, innewohnt. Ich kehre also zu den „kleineren“ Zusammenhängen zurück, jedoch nicht, ohne noch einmal hervorzuheben, daß sie samt und sonders von jener weittragenden Bedeutung sind und daß die junge Generation es ist, von deren intellektueller Informiertheit, charakterlicher Fähigkeit und politischer Entschlossenheit, von deren menschlicher Ausrüstung es also mit abhängt, wie wir morgen unseres Lebens besser Herr werden, als es gestern und vorgestern in Kriegen, Inflationen, Diktaturen und Revolutionen der Fall war.

Der Jugendarbeitsschutz ist ein Teil des Jugendplanes. Was ist mit diesem Plan gemeint? Im ganzen erforderlichen Umfang die Voraussetzungen jener Menschenwürdigkeit, von der ich eben sprach, der deutschen Jugend, unter ihrer eigenen energischen Anteilnahme, zu schaffen. Das geschieht in erster Linie nicht durch Fürsorge, sondern durch Förderung, bezieht sich sonach vor allem auf die Möglichkeiten der Bildung und Ausbildung, und diese umfassen die körperlichen, die seelischen und die geistigen Kräfte. Es handelt sich da nicht um eine umfassende Perfektion nach Schema F — nichts wäre falscher als eine solche Vorstellung. Wer wollte denn Gleichheit der Menschen! Um die Entfaltung aller *verschiedenen* Anlagen geht es, die das Ganze der Gesellschaft und den Reichtum ihrer Entwicklungsmöglichkeiten ausmachen. Folglich um die Gleichheit der Voraussetzungen für vergleichbare Begabungen. Anders ausgedrückt: um das zureichende Minimum für jeden Jugendlichen vom Säuglingsalter bis zu seiner Großjährigkeit, ja wenn er zum Studium an einer Hochschule befähigt ist, darüber hinaus, damit er das Optimum seiner Anlagen für die individuellen und gesellschaftlichen Erfordernisse entwickeln kann. „Die Ausbildungssünden von heute sind die kostspieligen Soziallasten von morgen“, so hat es der Sozialpolitiker *Prof. Achinger* negativ formuliert.

Ein solches Förderungsprogramm ist enorm, gewiß, aber eben lohnend — trotz seiner gewaltigen jährlichen Aufwendungen jedenfalls lohnender, wenn es die Anlage von Spiel- und Sportplätzen bis zu einer Studienförderung des Deutschen Volkes umfaßt, als so manche Milliarde, die auf der Ausgabenseite unserer öffentlichen Haushalte für Ziele steht, die, mag man ihnen auch eine relative Notwendigkeit nicht abstreiten, schon deshalb problematisch sind, weil sie raschem Wechsel unterliegen — die Anschaffung bestimmter Waffen zum Beispiel. Man sollte sie gegenüber der von uns gemeinten Investition in jedem Einzelfall nicht nur ein- und zweimal, sondern lieber ein drittes und viertes Mal überlegen. Der Gegensatz braucht nicht absolut zu sein, aber hier sind hundert Millionen schnell und unproduktiv weg, unter Umständen sogar, ohne unserer Sicherheit zu dienen, dort sind sie unter allen Umständen von segensreicher Produktivität.

Aus diesen Hinweisen wird bereits ersichtlich, daß auch der Jugendplan in einem viel weiteren Zusammenhang steht. Die vorzüglichsten Jugendförderungsmaßnahmen können unsere Verhältnisse nicht durchgreifend und auf die Dauer bessern, wenn nicht das Gefüge unserer Gesellschaft ins richtige Lot gebracht und gefestigt wird. Da der Mensch durch Erziehung, Unterricht und Berufsarbeit geprägt wird, müssen Familie, Schule und Betrieb je ihre volle, einander ergänzende Eigenkraft entfalten können. Heute ist es in aller Regel

so, daß die Familie dem jungen Menschen bei weitem nicht mehr das mitzugeben vermag, was sie ihm geben müßte; daß die Schule infolgedessen ihrer Weiterbildungsaufgabe, die ohnehin viel zu einseitig intellektuell aufgefaßt wird, nur mehr in fragwürdiger Weise nachkommen kann; und daß der Betrieb am Ende von Bildung und Ausbildung des jungen Menschen nur das übernimmt, was den rein wirtschaftlichen Zweckmäßigkeiten dient, und dies in einem Maße und in einer Intensität, daß die Rückwirkungen auf das Familienleben und das Leben in der Familie immer verheerender werden, was wiederum zur Folge hat, daß die Schule dem Umfang und der Art der zunehmenden Ersatzaufgaben erliegt, wenn sie nicht einfach eine Vorpräganstalt für Arbeitsspezialisten sein will. Ohne Durchbrechung dieses Zirkels ist es ausgeschlossen, daß es gelingen könnte, jenes große Ziel einer menschenwürdigen Gesellschaft, die mit allen zivilisatorischen Gütern ausgestattet ist, auch nur annähernd zu erreichen. Der Jugendplan bedarf also der Ergänzung durch einen Sozialplan. Der jugendliche Mensch wird sonst bei aller Förderung, die ihm die Gesamtheit angedeihen läßt, das Produkt einer manipulierten Gesellschaft werden.

Der Bundestagsabgeordnete *Prof. Dr. Preller* hat vor einem Jahr in einem Vortrag, den er unter dem Titel „Jugend im Sozialplan“ vor der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendaufbauwerk gehalten hat, zwischen den beiden Bestandteilen eines solchen Planes, nämlich der Sozialleistungsreform und der Sozialreform als Zuständereform, unterschieden und aufgezeigt, daß die Reform der Sozialleistungen allein nicht genügt, weil sie zwar eine Reihe von Bedingungen, unter denen der Mensch heute zu leben hat, verbessern kann, das Verhältnis von Familie und Betrieb grundsätzlich aber unverändert läßt. Auch ich bin der Meinung, daß ohne Einleitung eines grundsätzlichen Heilungsprozesses gerade auf diesem Gebiet sämtliche sonst noch so nützlichen Maßnahmen Bemühungen 2. Ranges bleiben.

Ganz gewiß ist das, was auf dem Gebiete der notwendigen Sozialleistungen in der Bundesrepublik heute geschieht, in vielem bewundernswert. Aber es beruht auf der Grundlage gegebener Bedürftigkeit; den Prinzipien einer Volldemokratie entspricht jedoch, was die Zukunftsaussichten der beteiligten Jugendlichen betrifft, allein das viel weiterreichende Ideal, daß die vorhandene Begabung den Maßstab dafür bieten soll, was für ihre Entwicklung aufgewendet wird, und nicht in erster Linie die nachgewiesene Bedürftigkeit, die ja zu den Merkmalen einer Klassengesellschaft gehört. Der Jugendplan zielt daher innerhalb eines richtigen Sozialplanes über das System der sozialen Beihilfen, das unter den gegebenen Verhältnissen sicherlich unerläßlich ist, mit Recht, wie mir scheint, hinaus. Das Sozialleistungssystem ist genau das, was in unserer „Sozialen Marktwirtschaft“ das Soziale ausmacht — nicht wenig, und man kann es schon, in einem klar eingeschränkten Sinne, als die Erfüllung unserer Verfassungsnorm vom „demokratischen und sozialen Bundesstaat“ auffassen. Nur sollte dann nirgends ein Zweifel darüber bestehenbleiben, daß es sich um nichts anderes als Beihilfen handelt, die zwar das Schlimmste von dem mildern, was die sonst eben kapitalistische Marktwirtschaft möglich macht, keineswegs aber deren Struktur im Sinne des Versuches ändert, der grundsätzlichen sozialen Schwierigkeiten unserer modernen Arbeitswelt Herr zu werden.

Die Verfechter dessen, was ist, und dessen, was das Bestehende erhält, wollen ja auch gar keine tiefgreifende Zuständereform, weil sie überzeugt davon sind, daß unser Wohlstand nur durch das gegenwärtige System gewährleistet wurde, auch wenn es uns zwingt, im Wege der mannigfachsten sozialen Beihilfen, für die es die Mittel mit erwirtschaftet, den unleugbaren Unzulänglichkeiten entgegenzuwirken. Die Verfechter der sozialen Marktwirtschaft wünschen keine großmächtigen Pläne; hinter ihnen verberge sich nur, so meinen sie, in Wahrheit der Kollektivismus und Totalitarismus, das in strengem Zwang dirigierte Leben. Die enormen Konjunkturerfolge, die wir seit 1948 anhaltend aufzuweisen haben,

unterstützen in den Augen vieler eine solche Argumentation. Die Vertreter der gewerkschaftlich organisierten Jugend und damit praktisch in entscheidenden Hinsichten die Vertreter der gesamten Jugend der Bundesrepublik, ob diese es weiß oder nicht, es anerkennt oder nicht, werden sich daher, wenn es doch um die Sicherung der Zukunftsaussichten eben dieser gesamten Jugend in unserer modernen Arbeitswelt geht, wohl oder übel immer wieder mit der zentralen Frage auseinandersetzen müssen, ob und in welchem Ausmaß und in welcher Weise grundsätzliche Zuständereform anzustreben sei. Fest steht jedenfalls, daß der gewerkschaftliche Reformismus von den enger oder weiter gesteckten Zielen, die man für notwendig hält, in jeder einzelnen Maßnahme seinen Charakter erhält. Sie können, wenn ich so sagen darf, Ihr kämpferisches Augenmerk durchaus auf die Lohntüte und den Arbeitsschutz beschränken, dann sollten Sie aber wissen, daß jede vermeintliche „marktgesetzliche“ Veränderung darin für Sie ein „Schicksal“ ist, das hinter jener Marktgesetzlichkeit *andere*, die das System so verfechten, wie es ist, bestimmen. Ich selbst bin der Meinung, daß die Aufgabe, die die Gewerkschaftsjugend vor sich hat, aus sachlichen Notwendigkeiten für uns alle viel weiter zu fassen ist.

Man sollte sich durch den heute so üblich gewordenen Einwand, umfassend planen heiße, dem Kollektivismus und Totalitarismus den Weg bereiten, nicht blenden lassen. Das Problem ist ganz eine Frage, *wer* plant und *wie* geplant wird, vor allem aber, in welcher Art Pläne ausgeführt werden: ob in freiheitlicher Zusammenarbeit aller Beteiligten oder durch bestimmte Gruppen verfügt oder durch den Staat angeordnet oder gar, auf eine der zuletzt genannten Weisen, diktatorisch. Geplant wird ja auf jeden Fall. Oder planen die Unternehmer nicht — betrieblich, in Konzernen, in Wirtschaftsorganisationen, in Absprachen, national und international? Natürlich tun sie es, sie müssen es tun, die Sache selbst verlangt es, nämlich die arbeitsteilige Produktionsweise, die Verteilung der Güter, die Erweiterung und fortwährende Modernisierung der Anlagen, Einrichtungen und Verfahren, die Finanzierung, die Verflechtung der Zusammenarbeit über weite Sachgebiete und Länder, heutzutage über die ganze Welt hin, und die Steuerung der Konjunktur.

Diese, in neuester Zeit höchst wirksam ausgebaut und von beachtlichen, wenn auch keineswegs gesicherten Erfolgen begleitet, ist vielleicht das wichtigste Element der modernen Planung geworden. So, wie sie in der westlichen Welt unserer Marktwirtschaft betrieben wird, dient sie der Aufrechterhaltung der freien Konkurrenz aller, die real und wirksam zu ihren Voraussetzungen zugelassen sind, und man darf insoweit bereits sagen, daß die freie Konkurrenz eine Folge der Planung geworden ist; andernfalls wäre der Kampf aller gegen alle, der schrankenlos entfesselte Egoismus längst in die ökonomische Diktatur von Trusts und Konzernen übergegangen, die sie, wenn ihnen ernste Gefahr droht, durchaus auch zu politischer Diktatur erweitern, falls die Staatsbürger ahnungs- und energielos genug sind, es nicht rechtzeitig zu verhindern. Die übergeordnete Planung innerhalb der Konkurrenzwirtschaft ist in der Form, wie sie stattfindet, also ein wesentlich notwendiges und sogar ein demokratisches Element geworden, nur eben auf die ganze Breite der Unternehmerschaft und somit auf eine Minderheit beschränkt; von ihr wissen wir freilich, daß sie, wenn auch unter dem drängenden Einfluß anderer Schichten, vor allem der organisierten Arbeiterschaft, eine in manchem Wichtigen „offenere Gesellschaft“ geworden ist, als sie es früher war. Genau dieser Prozeß muß fortgesetzt werden. Das Problem ist also tatsächlich nur dies: wer die Planung fachkundig und verantwortlich besorgt und auf welche Ziele hin.

Die allermeisten von uns wollen lediglich die volle Demokratisierung der zweiten Art und Weise, die ich soeben genannt habe: der Planung durch eine bestimmte Gruppe. Sie soll institutionell zur Planung und Ausführung in freiheitlicher Zusammenarbeit aller Beteiligten erweitert werden. Das heißt natürlich nicht, daß in den Betrieben und in der Wirtschaft insgesamt eine alles bestimmende Urdemokratie eingeführt werden solle und könne,

obgleich die Mitbestimmung durchaus unter Einbezug der Basis und gewisser Weise von ihr aus erfolgen muß. Aber es ist klar, daß die Führungserfordernisse auf allen Stufen entsprechende Qualifikation in jeder Hinsicht verlangen. Das zu erweiternde System der Auswahl und der Legitimation bedarf noch mancher gründlicher Überlegung und dann vor allem der allmählichen Erprobung. Aber prinzipiell halten wir diesen Entwicklungsweg aus zwei Gründen für richtig.

Erstens ist das Maß an Begabung für jede gesellschaftliche Aufgabe erwiesenermaßen nicht auf bestimmte Gesellschaftsschichten begrenzt. Es erscheint uns kurios genug, daß man Jahrhunderte hindurch das Gegenteil für eine gottgegebene Natureinrichtung gehalten hat, und einiges von diesem folgenreichen Vorurteil hat sich auf wichtigen Sachgebieten sogar bis heute, nach wie vor im Zusammenhang mit recht handfesten Sonderinteressen, behauptet. Es wird im Laufe der Zeit ebenso überwunden werden müssen, wie etwa die Herrschaftsprivilegien der Aristokratie überwunden worden sind. Zweitens entspricht die Mitbestimmung auf allen Stufen der kollektiven Arbeitsorganisation, in die jedermann innerhalb der industrialisierten Welt mit ihrer durchgebildeten arbeitsteiligen Produktionsweise eingefügt ist; und die prinzipiell einseitige Verfügungsgewalt auf Grund von Besitzverhältnissen widerspricht der über unsere Existenz bestimmenden Organisation in einer Zeit, in der dem Individuum das Recht zur Selbstbestimmung in den wesentlichsten Fragen seines Lebens zuerkannt ist. Unter Freiheit wird rechtlich und soziologisch die Hoheit und die aus ihr abgeleitete konkrete Befugnis verstanden, je im Maße des sinnvollerweise Möglichen selbst zu verfügen und über die Existenzentscheidungen in geeigneter Form mitzubestimmen. Daß dies nur im organischen Zusammenhang der natürlichen Verbände und im Rahmen der notwendigen Zweckverbände geschehen kann sowie unter Einwirkung der weltlichen und religiösen Bekenntnisgemeinschaften, denen wir angehören, versteht sich von selbst, da es ein isoliertes Individuum nicht gibt, sondern nur die in der Gesellschaft stehende Person.

Das ist die eine Seite des Problems: die auf den Träger der Vorgänge bezogene. Die andere betrifft die Sache, um die es sich handelt. Was wollen wir denn eigentlich — was sollte die junge Gewerkschaftsgeneration bei allen Maßnahmen, die auf Zuständereform zielen, im Auge haben? Doch nicht bloß eine quantitativ und qualitativ immer weiter vorwärtsgetriebene Produktion von Gütern und Dienstleistungen, so daß wir, je besser es uns zivilisatorisch geht, uns um so gründlicher den Mitteln zum Leben als Lebenszweck unterordnen. Sondern die in jeder Hinsicht menschenwürdige Gesellschaft, von der ich sprach! Aber wie macht man es, daß die Betriebswirtschaft, der Kernbereich der modernen Arbeitswelt jenes Gefüge erhält, das dem anderen Pol unseres gesellschaftlichen Kräftefeldes: der Familie, nicht nur läßt, was ihm zukommen muß, sondern es ihm schafft, das heißt der Vollfamilie die äußeren Voraussetzungen gibt und sichert, die sie für ihren Bestand und ihre Entfaltung braucht — wie macht man das?

Ich gebe hier, denn das ist für jedermann unmöglich, keine Rezepte; aber ich möchte einige wirksame Prinzipien andeuten, die mir von Bedeutung zu sein scheinen, auch für die Perspektiven und für die Aktivität, um die es der jüngeren Generation zu tun ist.

Zuerst jedoch muß ich betonen, daß die herrschende, in vielem sehr segensreiche Konjunkturpolitik nicht genügt, um das zu erreichen, was wir für notwendig halten, wenn unser gesellschaftliches Gefüge, in dem sich die Person gemäß ihren Anlagen optimal zu der ihr möglichen Größe der Persönlichkeit entwickeln möchte, wieder ins richtige Lot kommen soll. Diese Konjunkturpolitik wird vorerst ja gerade an *Stelle* der Sozialreform als einer Zuständereform betrieben, der sie in Wahrheit eingeordnet sein sollte. Und sie erfolgt bei uns in der Bundesrepublik noch nicht einmal im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Haushaltsrechnung mit Nationalbudget, wie sie in anderen Ländern auch außerhalb der sowjetischen Welt längst aufgestellt wird, damit man über die Größen-

Ordnungen der jeweils zu erwartenden und zu disponierenden nationalen Einnahmen und Ausgaben und über deren Voraussetzungen rechtzeitig Bescheid weiß.

Nun aber zum zentralen Problem selbst, um das es uns geht. Wie die Verhältnisse gegenwärtig sind, verschiebt sich, trotz aller beschwörenden oder beschwichtigenden Reden, im Zuge der Entwicklung der modernen Arbeitswelt das Schwergewicht der Kräfte, die das Leben des Menschen formen, mehr und mehr, und zwar auf Kosten der Familie, zum Betriebe hin. Er wird die eigentliche, obschon nicht sonderlich geliebte Heimstätte des Menschen, der Platz, wo er ersatzweise „zu Hause“ ist. Das Persönliche entfaltet sich dort freilich nur einseitig, aber vielfach kräftiger, in manchem befriedigender sogar als in der Familie, deren Leben „ohne Betrieb“ als ein wenig langweilig, bei anderen schon als vollendet langweilig empfunden wird. Wenn das Unternehmen groß genug ist, übernehmen die Betriebe heutzutage eine ganze Reihe von Funktionen und Einrichtungen, die normalerweise der Familie, dem Heim zukommen müßten, und je vollständiger die Übernahme erfolgt, als desto fortschrittlicher gelten diese Unternehmen. Man sollte nicht vergessen, daß es da trotz allem sich um Ersatz handelt, so großartig und so notwendig er unter den herrschenden Entwicklungsverhältnissen sein mag.

Sämtliche Vorschläge, das zu ändern, haben sich bisher als mehr oder minder unrealistisch erwiesen, zum Teil waren sie pure Romantik, oft sogar recht muffige. Außerdem wollen wir doch auf die tatsächlichen Errungenschaften als Ergebnisse der modernen Arbeitswelt keineswegs verzichten — wer denn? Auch die romantischsten Kritiker, die von einer mittelalterlichen Handwerkswelt schwärmen, wünschen sich nicht deren scheußliche hygienische Zustände zurück, wollen elektrisches Licht, wohlfunktionierende Transportmittel, den Füllfederhalter und die Schreibmaschine, mit denen sie ihre Illusionen zu Papier bringen, die Druckmaschinen, die sie vervielfältigen, den Rundfunk, der sie verbreiten soll, und die Aufrechterhaltung der durch die angewandten Naturwissenschaften gegenüber der Zeit vor 1800 mehr als verdoppelten Lebenserwartungen. Nein, „nach hinten“ geht es nicht.

Geht es „nach vorn“? Davon war bis unlängst nichts Rechtes groß zu sehen. Aber seit neuestem öffnet sich in der Tat ein Horizont: das ist die *Automation*. Daß es die friedliche Verwendung der Atomenergie wäre, die uns die neue Aussicht frei macht, kann ich bislang nicht erkennen. Ihre Vorteile werden, falls wir ihre militärische Entwicklung überleben, auf vielen Gebieten unseres Lebens sicherlich groß, wahrscheinlich enorm sein; aber die Möglichkeit einer grundlegenden Veränderung der Sozialverhältnisse bringt sie doch wohl nicht, denn das könnte, wenn ich recht sehe, mit Hilfe einer dezentralisierten — und natürlich gesteigerten — Kraftversorgung geschehen, sie aber wird kaum über ein anderes Verteilungsnetz erfolgen, als wir es in der Elektrizitätswirtschaft bereits haben, nur vermutlich intensiver ausgebaut. Was sollte sich also an den Betriebsstrukturen durch die Atomenergie grundsätzlich ändern? Daß sie hingegen die Prozesse, die von der Einführung der Automation ausgehen können, in einiger Hinsicht zu fördern und eines Tages sehr zu verstärken vermag, ist anzunehmen.

Die Automation, das heißt die Selbststeuerung und Selbstkontrolle der Maschinen in Produktion, Verteilung und jeder Art von Großverwaltung, nach umfangreichen und komplizierten Programmen, die man ihnen vorschreiben kann, bezeichnet in der Mechanisierung und Rationalisierung der Arbeitsvorgänge einen äußersten Schritt. Er befreit den Menschen weitgehend aus der Abhängigkeit vom Fließband, erlaubt ihm eine für die meisten heute noch schwer vorstellbare Steigerung seiner Produktivkraft durch reine technische Intelligenz und verschafft ihm in der Tat zum ersten Male in der ganzen Menschheitsgeschichte die Möglichkeit, Kultur mit weniger eigener Arbeitsleistung als Freizeit — und zwar von jedermann —, zu leben. Die Tatsache, daß die Automation nicht in allen Wirtschaftszweigen eingeführt werden kann, sondern nur in solchen, bei denen es sich um erhebliche Massen handelt, widerspricht der eröffneten Perspektive nicht, weil es gerade

diese Gebiete unserer Arbeitswelt sind, die der Gesellschaft von heute das maßgebende Gepräge verleihen. Die jetzt beschlossene, allmählich in Gang zu setzende „Vereinheitlichung der europäischen Märkte zu einem Großgebiet von 175 Millionen Verbrauchern, im Potential durchaus den USA und der Sowjetunion ebenbürtig, über kurz oder lang womöglich noch durch Freihandelsvereinbarungen weiteren Bereichen der Welt verbunden, erhöht die Bedeutung dessen, was sich nun innerhalb einer Generation vollbringen läßt.

Der immense, in den positiven Folgen fast unabsehbare Vorteil wird aber nur verwirklicht werden, wenn der Vorgang im voraus und während seines Startablaufs geistig, sozial, erzieherisch, rechtlich und politisch bewältigt wird. Dies ist eine Chance, wie sie tatsächlich noch nie da war, und *Sie* sind es, die sich vor ihr befinden. Die wahrscheinliche Alternative, wenn wir versagen, heißt: totale Abhängigkeit inmitten von Überfluß, vermutlich, früher oder später, Diktatur in einer vollends verwalteten Welt. Wir sollten nicht zögern, das Richtige als das allein Menschenwürdige in die Wege zu leiten, so ungewöhnlich die Anforderung an unseren Verstand und unsere Entschlußkraft auch ist; ihre Größe entspricht dem Nutzen, den wir uns zu erwarten haben. Man stelle sich vor, was es zu bedeuten haben wird, wenn wir in die Lage versetzt werden, den Teufelszirkel zu durchbrechen, indem wir, statt mit Hilfe immer neuer Organisationsversuche, immer neuer sozialer Behelfseinrichtungen dem in die Erwerbsmaschinerie eingespannten Menschen Freiheit bringen zu wollen, endlich eine wirklich überlegene Verfügungsgewalt in einer Welt der Güterfülle bei sehr viel Freizeit schaffen, in der wir ein Leben zu führen vermögen, das von Hoffnung und nicht mehr von Furcht erfüllt ist, in dem also auch die Voraussetzung für eine Orientierung besteht, wie Ministerialrat *Dr. Lades* sie einmal in einer besorgten Darlegung als unerlässlich für eine gesunde gesellschaftliche Entwicklung bezeichnet hat, Ordnung im personalen Eigenbereich, Ordnung unseres Verhältnisses in der Gesellschaft und natürliche Ordnung auch auf das jenseitige Heil hin nach dem Glauben derer, für die Gott eine gegenwärtige Realität ist.

Das alles sieht wie eine allzu schöne Illusion aus. Ich gestehe, daß die Wahrscheinlichkeit, die sich aus unserer neuen Geschichte ergibt, gegen uns spricht. Aber objektiv hat die Möglichkeit zu einer besseren und gesicherten Zukunft, die man mit Recht als eine Erfüllung demokratischer Erwartungen bezeichnen dürfte, begonnen. Ob wir subjektiv die Chance nutzen werden, steht auf einem anderen Blatt geschrieben.

Nun sagen Sie mir bitte nicht, daß es unsere Sache wäre, die der älteren Generation, dafür zu sorgen, daß die Chance der modernen Menschheit nicht vertan wird. Wir haben im Laufe eines halben Jahrhunderts zu viele Niederlagen erlebt, als daß eine gewisse Mürbheit im Glauben, eine weitreichende Skepsis gegenüber Idealen nicht begreiflich wäre. Aber *Sie* dürften doch nicht davon angesteckt sein, *Sie* müssen doch den Mut besitzen, das Unwahrscheinliche, das wahrhaft Einmalige in dieser Situation anzugehen.

Glücklicherweise ist es nicht so, daß die Entscheidungen schon heute und morgen fallen. Es ist noch Zeit; die neue industrielle Revolution steckt noch in ihren Anfängen, sie kann noch bewältigt werden. Sie befinden sich also am Beginn einer Entwicklung, in der aufmerksame Beobachtung, die aus einem wachen sozialen Bewußtsein kommt, unablässiges und hartes Studium, das den Vorgängen auf den Grund geht, und fortschreitende Erfahrung zusammenwirken können, das Notwendige und Erfreuliche zustande zu bringen. Was wäre das doch für eine Sache, wenn die europäische Jugend so ganz im friedlichen Bereich eine Pionierleistung vollbrächte, die mit der teilweise recht andersartigen der amerikanischen und sowjetrussischen Avantgarde wahrhaft rivalisieren könnte! Und sicherlich müßte die deutsche Gewerkschaftsjugend hierin ein Vortrupp sein — ein aktiver, aus idealistischen Beweggründen ganz und gar realistischer Vortrupp, der endlich das böse, aber richtige Wort Lügen strafen würde: „Im Osten wird der Materialismus gepredigt, im Westen wird er gelebt.“

## Betriebliches und überbetriebliches Miteigentum

Das Thema „Miteigentum“ wird heute in der wirtschaftspolitischen und politischen Diskussion stark in den Vordergrund geschoben. Sie ist vor allem deswegen so unklar, weil *zwei völlig verschiedene Begriffe* mit demselben Wort bezeichnet werden. Vom Ziel der gesellschaftlichen Wirtschaft her gesehen steht die Erhöhung des Anteils der breiten Schichten der Bevölkerung an dem Produktionsmitteleigentum im Vordergrund, das heute in den Händen einer gesellschaftlichen Minderheit liegt. Aus dieser gesamtwirtschaftlichen Sicht heraus ergibt sich, daß alle Arbeitnehmer, gleichgültig ob Arbeiter, Angestellte oder Beamte, ob in Verwaltung oder Wirtschaft tätig, an der Schaffung der Neuanlagen mitwirkten und daher auch ein Anteilsrecht haben. Nur jene Maßnahmen, die auf die



Schaffung *überbetrieblichen* Miteigentums abzielen, werden dieser Auffassung gerecht.

In der Praxis wurde dieser Begriff eingeeengt; Miteigentum sei sachenrechtliche oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung der Arbeitnehmer an dem Unternehmen, in dem sie tätig sind. Diese Auffassung der *Praxis* ist aus der monopolistischen Struktur der modernen Wirtschaft heraus verständlich, geht aber am wesentlichen Problem des Miteigentums, wie es in der gesamtwirtschaftlichen Sicht zum Ausdruck kommt, völlig vorbei. Der Praktiker sieht überbetriebliches Miteigentum als Utopie an und meint, man könne doch nur vom einzelnen Unternehmen ausgehen. Dieses wird um so leichter in der Lage sein, dem Arbeiter im Wege von Erfolgsprämien oder Gewinnbeteiligung Anteilscheine zur Verfügung zu stellen, je stärker seine Position im Wirtschaftsleben ist. Bekanntlich lassen sich Gewinnbeteiligung oder ähnliche Maßnahmen am ehesten in Unternehmungen mit monopolartiger Stellung durchführen.

Neuerdings ist noch ein dritter Fragenkomplex in den Bereich der Miteigentumsdiskussion gezogen, nämlich die Frage der sogenannten *Reprivatisierung* und die Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten am öffentlichen Eigentum.

### *I. Betriebliches Miteigentum*

#### *1. Vollständig und unvollständig betriebliches Miteigentum*

Vollständig betriebliches Miteigentum ist dann gegeben, wenn es nach Quelle und Anteil betrieblich ist. Die betriebliche Quelle des Miteigentums kann Gewinnbeteiligung und Prosperitätsbeteiligung sein.

Die Prosperitätsbeteiligung bezieht sich auf materielle Anteilnahme an allen die Entwicklung der Unternehmung bestimmenden dynamischen Vorgängen mit Ausnahme der Vermögensbildung, also z. B. an Kostenverringerung oder Umsatzsteigerung. Die Gewinnbeteiligung stellt einen Sonderfall der Prosperitätsbeteiligung dar. Freilich zeigt die Praxis, daß eine enge Fassung dieses Begriffes, nämlich Beteiligung am Reingewinn, wohl theoretisch möglich, praktisch aber nirgends realisiert ist. Gewinnbeteiligung ist jene Art der Einkommensbildung der gesamten Arbeitnehmerschaft eines Betriebes, wonach zu einem mindestens dem Durchschnittslohn entsprechenden Basislohn gegebenenfalls ein zusätzliches Einkommen tritt, dessen Höhe in einem vorher festgesetzten Verhältnis zum Ertrag des Unternehmens steht. Jedenfalls aber besteht bei Gewinnbeteiligung im Gegensatz zu Leistungsprämien ein Zusammenhang zwischen der Höhe des zusätzlichen Einkommens und den Preisen.

Der Gesetzesvorschlag über Miteigentum von Arbeitnehmern, herausgegeben von den Sozialausschüssen der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft, würde teils ein vollständig betriebliches Miteigentum vorsehen. Als Beispiel für den Inhalt einer Betriebsvereinbarung wird u. a. angeführt, daß alle Angestellten und Arbeiter am Ende eines Jahres für das betreffende Jahr eine Zuwendung in Höhe von 30 vH des steuerlichen Reingewinnes als Miteigentum in Rechtsform eines neugebildeten Kapitalanteiles erhalten.

Im gleichen Gesetzesvorschlag ist auch ein Fall eines betrieblichen Miteigentums angeführt, das bloß der Quelle nach betrieblich ist. Ein unvollständig betriebliches Eigentum wäre z. B. dann gegeben, wenn alle Angestellten und Arbeiter am Ende des Jahres einen Zusatzlohn in der Höhe von 3 vH ihres Jahreslohnes bzw. Gehaltes zum Erwerb von Investmentzertifikaten erhalten, die das Unternehmen vermittelt.

Betriebliches Miteigentum liegt auch dann vor, wenn zwar nicht die Quelle, wohl aber der Anteil betrieblich ist. Solches Miteigentum kann dadurch entstehen, daß Arbeitnehmer sparen und Aktien eines Unternehmens erwerben.

## 2. Das Problem der Quelle betrieblichen Miteigentums

Die Frage nach der Quelle betrieblichen Miteigentums ist einer der Prüfsteine, inwieweit die Miteigentumsvorschläge von Bedeutung sind.

a) Die *rein marktwirtschaftliche Auffassung* sieht als einzige Möglichkeit für den Arbeitnehmer, Miteigentum zu erwerben, in einer Änderung der Einkommensverwendung und nicht etwa in einer Einkommenserhöhung. Es müsse der Arbeiter erzogen werden, mehr zu *sparen* als bisher. Gelegentlich wird hierbei darauf verwiesen, daß dieses Verhalten auf lange Sicht gesehen ohne Konsumverzicht möglich wäre; denn „Verzicht auf unmittelbaren Konsum würde bald überkompensiert werden durch die wohltätigen Wirkungen, die die Beseitigung von Preisverzerrungen mit sich brächten“.

Von vornherein ist klar, daß bei den heute vorherrschenden monopolistischen Stellungen der Unternehmungen Nachfrageverringering nicht notwendig zur Preissenkung führt. Zudem kann Nachfragerückgang unter Umständen mit Rücksicht auf die fixen Kosten zur Kostenerhöhung pro Stück und damit zur Preissteigerung Anlaß geben.

Entscheidend aber ist, daß bei den heutigen Einkommensverhältnissen in der Bundesrepublik durch *Sparen* Miteigentumbildung in irgendwie nennenswertem Ausmaße nicht erzielt werden könnte. Steuerliche Anreize oder Prämien, die von seiten der Finanzverwaltung des Staates für Spartätigkeit gewährt werden, könnten an der Gesamtsituation nichts Wesentliches ändern.

Nach der Statistik der Bruttowochenlöhne kann der Durchschnittslohn bei etwa 400 DM im Monat angenommen werden. Diese Zahl wird auch durch die Statistik der Entwicklung des Maseneinkommens bestätigt. Danach entfiel 1955 auf den Beschäftigten 420 DM Monatsbruttolohn<sup>1)</sup>. Angesichts dieser Situation liegen offensichtlich nennenswerte Möglichkeiten des Sparens nicht vor. Auch *Paul Jostock*<sup>2)</sup> vertritt die Auffassung, „daß auch gegenwärtig die wirkliche Einkommenslage der Arbeiterschaft nicht annähernd der Vorstellung entspricht, der man vielfach in der öffentlichen Meinung seit Jahr und Tag begegnet. Offenbar wird das Bild, das einzelne Gruppen mit sehr hohen Löhnen bieten, vorschnell verallgemeinert und dabei nicht bedacht, daß es sich nur um eine ganz kleine Minderheit handelt, während die große Masse auf einem viel tieferen Niveau verharrt und ihre Stellung innerhalb des Ganzen im Grunde dieselbe geblieben ist“.

Die Monatsberichte der Bank deutscher Länder bringen im Juli 1956 Zahlen über die Vermögensbildung in der Bundesrepublik. 1955 betrug die Netto-Anlage-Investition 31,5 Md. DM. Die Sparquote war 7 vH der verfügbaren Einkommen. Insgesamt belief sich die Ersparnisbildung auf 6,8 Md. DM, also über 20 vH der Netto-Anlage-Investitionen. In der Summe der Ersparnis der privaten Haushalte sind aber auch die der selbständig Erwerbstätigen enthalten. Die Sparquote in den Arbeiterhaushalten ist aber wesentlich niedriger. Nach den Angaben des VWD Wirtschaftsspiegel Nr. 15/57 betrug auf Grund der Berechnungen der Haushaltsstatistik der Prozentsatz der Sparrücklagen 1956 im Durchschnitt 1,2 vH der Nettolöhne. Im Jahre 1955 war er wesentlich geringer. Der Gesamt-Nettolohn betrug 1955 61,3 Md. DM. Danach wäre die Ersparnis der Arbeiterhaushalte nicht ganz 1 Md. DM. Von diesen Ersparnissen ist nur ein Bruchteil in Wertpapieren angelegt. Von der gesamten Geldvermögensbildung der privaten Haushalte waren es 1955 knapp 40 vH. Bei den Arbeitern ist der Prozentsatz noch geringer.

b) *Gewinnbeteiligung* in dem oben umrissenen Sinne ist gleichfalls für Eigentumbildung in Arbeiterhand nicht geeignet.

1) Monatsberichte der Bank deutscher Länder, Januar 1956. 2) Beiträge zur Begegnung von Kirche und Welt) 1956, Nr. 20.

Vor allem muß man sich darüber klar sein, daß Gewinnbeteiligung am ehesten in Unternehmungen mit Monopol- oder monopolartiger Stellung ins Gewicht fällt. Es handelt sich dann freilich nicht so sehr um Gewinn-, sondern um Rentenbeteiligung. Da gerade in dieser Frage immer wieder Mißverständnisse auftauchen, möchte ich kurz auf die theoretischen Zusammenhänge eingehen.

Unter den Annahmen des Modells der freien Konkurrenz fallen notwendigerweise die funktionelle und personelle Verteilung (Terminologie im Sinne der Grenznutzenlehre) zusammen, d. h. jeder bekommt einen Anteil, der seinem Beitrag zum Gesamterfolg entspricht. Es richtet sich also der Lohn ausschließlich nach der Leistung, und zwar nicht nur nach der Leistung im technischen Sinn, sondern gemäß dem Ertrag auf Grund der Marktverhältnisse; gerade das will ja auch der Beteiligungslohn bzw. die Gewinnbeteiligung erreichen. Vom Gesichtspunkt der Produktivitätssteigerung aus ist also ein Beteiligungslohn bzw. die Gewinnbeteiligung im Rahmen der freien Konkurrenz überflüssig, da er ohnedies verwirklicht ist.

Es erhebt sich die Frage, ob überhaupt eine Gewinnverteilung im *Modell der freien Konkurrenz* möglich ist, da keinerlei Vormachtstellungen bestehen können. Im Modell der freien Konkurrenz als Gleichgewichtsmodell kann weder Gewinn — Preise und Kosten fallen ja zusammen — noch Rente entstehen. Nehmen wir jedoch das Modell einer sich gleichmäßig entwickelnden Wirtschaft an, dann kann Unternehmergewinn entstehen als durch spezifische Unternehmerleistung begründetes Einkommen. Zwar ergibt sich der Gewinn infolge einer Art vorübergehender Monopolstellung des dynamischen Unternehmers; aber diese Stellung geht auf Leistung zurück. Renten, d. h. Einkommen, denen keine Funktion in der Volkswirtschaft entspricht, können im Modell der freien Konkurrenz nicht unmittelbar entstehen. Wohl aber ist eine Statisierung der Gewinne möglich, die der Unternehmer seinerzeit auf Grund dynamischer Leistungen erzielte. Es kann dadurch eine Vorrangstellung entstehen, die weiterhin dieselben Gewinne sichert. Diese sind aber nun nicht mehr Gewinne im eigentlichen Sinne, sondern Renteneinnahmen auf Grund einer monopolartigen Stellung. Dem statisierten Gewinn entspricht keine Funktion in der Volkswirtschaft. Praktisch freilich ist gerade mit Rücksicht auf Statisierungsvorgänge zwischen Gewinn und Rente schwer zu unterscheiden.

Wenn wir uns die Voraussetzungen des Modells der freien Konkurrenz vergegenwärtigen, so zeigt sich klar, daß sie nicht verwirklicht sind und zum Teil gar nicht verwirklicht werden können.

In dem modifizierten, der Wirklichkeit *angenäherten Modell der Konkurrenzwirtschaft* können Renten in weitem Umfang entstehen, sofern monopolistische Stellungen gegeben sind, z. B. seitens kapitalkräftiger Händlergruppen gegenüber den Konsumenten. In diesen Fällen kann u. U. Gewinnbeteiligung einen Teil der Rente, die sich für den Unternehmer auf Grund der Monopolstellung ergibt, für die Arbeiterschaft erringen.

Im Rahmen des Modells einer *Monopolwirtschaft* ist noch darüber hinaus Platz für „Gewinnbeteiligung“. Beim Monopol kann auf diese Weise verhältnismäßig leicht eine Erhöhung der Löhne jener Arbeiter, die in dem Monopolunternehmen tätig sind, erreicht werden. Vor allem aber ist es im Rahmen einer Monopolstellung möglich, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam auf Kosten der Gesamtheit Gewinne und Löhne erhöhen, z. B. wenn sie infolge ihrer Vormachtstellung zu Lasten der Gesamtheit die Preise hochhalten und dann die „Rente“ unter sich teilen. Eine solche „Gewinnbeteiligung“ geht zu Lasten der breiten Schichten der Bevölkerung.

Es bedeutet keine Verbesserung im Sinne der Gesamtwohlfahrt, wenn im Wege der Gewinnbeteiligung die Monopolrente nun nicht mehr einem einzelnen allein, sondern teilweise auch der Belegschaft zukommt. Denn gerade durch diese Maßnahme gelingt es der Monopolunternehmung um so eher, sich gegen die öffentliche Meinung zu behaupten.

Im Rahmen der monopolistischen Konkurrenz sind die Auswirkungen der Gewinnbeteiligung ähnlich zu beurteilen wie im Rahmen des Monopols. Da der Lohn nicht über

den „produktiven Beitrag“ hinausgehen kann, ist also „Gewinnbeteiligung“ in den meisten Fällen Rentenbeteiligung oder Zuwendung eines Teiles der Differenz zwischen produktivem Beitrag und effektivem Lohn.

Abgesehen von den theoretischen und praktischen Mängeln der Gewinnbeteiligung i. e. S. wären die in Betracht kommenden Summen für Miteigentumsbildung unzulänglich, wie aus den freilich nicht ganz ausreichenden Statistiken hervorgeht. In *Wirtschaft und Statistik*, Mai 1955, ist festgestellt, daß in den Jahren 1928 bis 1939 die ausgeschütteten Gewinne zwischen 3,7 und 1,2 vH der Bilanzsumme schwankten. Von 1948 bis 1953 zeigte sich zwar eine Steigerung, trotzdem betrug der Prozentsatz 1953 bloß 1,2 vH. Die Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1956, Nr. 5, gibt Zahlen für die einzelnen Wirtschaftszweige; die dort erfaßten Unternehmungen können als repräsentativ angesehen werden. In der Bauindustrie betragen 1954 bei einer Bilanzsumme von 319 Mill. DM die Reingewinne 4,9 Mill. DM. Die Verhältnisziffern Betriebsertrag zu Gewinn in der Zementindustrie waren 187 : 11,9, in der Elektrogroßindustrie 1364,6 : 43,6, in der Lederindustrie stehen Betriebserträgen von 39,6 Verluste von 3,2 gegenüber. Soweit sich aus den Einzelziffern ein Überblick gewinnen läßt, zeigt sich gegenüber dem erwähnten Gesamtdurchschnitt keine wesentliche Abweichung.

c) Die *Prosperitätsbeteiligung* stellt gegenüber der Gewinnbeteiligung eine losere Form der Beteiligung dar. Aber auch sie kann nur in Einzelfällen und da im wesentlichen nur vom Gesichtspunkt der betrieblichen Verhältnisse aus Erfolge bringen.

Als ein Beispiel sei die Regelung bei den Farbenfabriken Bayer, Leverkusen, erwähnt. 1956 betrug die Jahresprämie 80 vH des Monats-Durchschnittseinkommens. Die Jahresprämie setzt sich zusammen aus dem Leistungsfaktor mit einem bestimmten Prozentsatz des durchschnittlichen monatlichen Lohnes oder Gehaltes und dem Treuefaktor mit einem bestimmten Geldbetrag für jedes Dienstjahr. Die Sondervergütung ist eine jährliche Sonderzuwendung an Angestellte in leitender Position. Sie ist nicht in ähnlicher Weise berechenbar wie die Jahresprämie, soll jedoch besondere Leistungen, Mehrarbeit, Erfindungen, besondere Verantwortung usw. berücksichtigen. Den Arbeitnehmern war die Möglichkeit gegeben, mit der Jahresprämie oder Sondervergütung Aktien des Unternehmens zu einem vorgeschriebenen Kurs zu erwerben. Der Erwerbspreis war so festgesetzt, daß sich für den Werksangehörigen gegenüber dem Börsenpreis ein Vorteil ergab. Hinzu kommt, daß alle Nebenkosten, wie Börsenumsatzsteuer, Verwaltungskosten sowie auch die Lohnsteuerbeträge für diese Vorteile übernommen wurden. Um eine kurzfristige Spekulation auszuschließen, geschah das Angebot unter der Auflage, daß die Weiterveräußerung der Aktien grundsätzlich 15 Monate gesperrt ist.

Mit Abschluß der jüngsten Aktion befinden sich insgesamt Aktien im Nennbetrag von 11,6 Mill. DM in Händen der Belegschaftsmitglieder, wobei die durch die Kapitalerhöhung im Jahre 1956 erworbenen Jungaktien mitgezählt sind. Damit beträgt der Anteil der Belegschaftsaktien an dem Kapital der Gesellschaft in Höhe von 550 Mill. DM 2,1 vH. Mit Abschluß der 4. Verkaufsaktion von Belegschaftsaktien ist mindestens jeder sechste Mitarbeiter der Farbenfabriken Bayer AG Aktionär geworden.

### 3. Formen des betrieblichen Miteigentums als sekundäres Problem

Während die Frage nach der Quelle der betrieblichen Miteigentumsbildung von entscheidender Bedeutung ist, tritt die der Formen der Miteigentumsbildung völlig zurück. Es ist wohl richtig, daß die *Investmentzertifikate*, da sie auf einer größeren Zahl von Aktiengesellschaften aus verschiedenen Branchen basieren, mehr Sicherheit als die *Aktien* bieten. Insbesondere wurden Bedenken gegen die Erwerbung von Aktien jenes Betriebes geltend gemacht, in denen der Arbeiter beschäftigt ist. Es würde allerdings gerade dieser Erwerb dem Motiv, den Arbeiter stärker an den Betrieb zu binden, in besonderer Weise entsprechen. Ganz allgemein ist die Aktie unter den gegenwärtigen Verhältnissen keineswegs das ideale Anlagepapier des kleinen Mannes.

Es kam z. B. in den Vereinigten Staaten gelegentlich vor, daß Kapitalgruppen die Streuung der Aktien verringern wollten. Sie warfen ihre Aktienpakete zum Teil auf den Markt. Die Kurswerte gingen außerordentlich zurück, der kleine Sparer wurde ängstlich und verkaufte, z. B. zu einem Kurs von 50. Jetzt war der Zeitpunkt gekommen, daß die mächtige Kapitalgruppe die Aktien aufkaufte. Dadurch stiegen wiederum die Kurswerte auf die ursprüngliche Höhe, z. B. 130.

Durch ein solches Vorgehen könnte in kürzester Zeit die ganze Eigentumsbildung in Arbeiterhand vernichtet werden. Es müßten zweifellos, gleichgültig ob es sich um betriebliche oder überbetriebliche Miteigentumsbildung handelte, ausreichende Sicherungen gegen diese oder ähnliche Spekulationen eingebaut werden. Eine Vinkulierung der Aktien, also das Verbot an den Arbeitnehmer, die Miteigentumsaktien vor Ablauf einer bestimmten Frist zu verkaufen, würde keineswegs ausreichen. Abgesehen davon, daß die Vinkulierung eine Diskriminierung (Schlechterstellung) des Arbeiters gegenüber anderen Kapitalbesitzern darstellen würde, würde durch das Verbot die erwähnte Gefahr nur hinausgeschoben werden.

#### 4. Illusionen des betrieblichen Miteigentums

Gelegentlich weist man in Publikationen und Vorträgen auf die entscheidende Bedeutung des betrieblichen Miteigentums hin. Vom Unternehmen aus könne dadurch eine entscheidende Sozialreform ausgehen. Die erwähnte Broschüre der Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft hält das Miteigentum für den „*konstruktiven Beitrag für eine Reform des gesellschaftlichen Lebens*“. Gerade dann, wenn man die Eigentumsbildung in Arbeiterhand, und zwar an den Produktionsmitteln, als ein entscheidendes Problem ansieht, muß man, wie gezeigt, den Weg des betrieblichen Miteigentums als einen Irrweg ansehen. Die Prosperitätsbeteiligung hat unter den gegenwärtigen Verhältnissen gewisse sozialpolitische Bedeutung. Sie ist sozusagen die „Politik des kleineren Übels“. Wenn man schon die Monopol- und monopolartigen Stellungen in der Wirtschaft nicht beseitigen kann, dann ist es immerhin noch sozialpolitisch besser, wenn wenigstens ein Teil der auf diese Stellungen zurückgehenden Einkünfte des Unternehmens der Arbeiterschaft zugute kommt.

Wenn man *betriebliche Miteigentumsbildung* ins Auge faßt, so sollte man vor allem folgendes beachten. Ansatzpunkte einer Eigentumsbildung in Arbeiterhand wären zu gewinnen, wenn man aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Unternehmungen folgende Posten besonders analysieren würde: Gewinn, Rücklagen, außerordentliche Abschreibungen (die eine Gewinnmanipulierung darstellen können) und die Bewertung der Anlagen. Die Überprüfung könnte durch eine Treuhandgesellschaft erfolgen. Die Anteile der Arbeiterschaft wären an diese zweckmäßigerweise als Wandelschuldverschreibungen auszugeben. Die Rücklagen betragen bei den industriellen Aktiengesellschaften im Jahre 1953 15 vH der Bilanzsumme, von 41,5 Md. DM also etwa 6 Md. Bei einer schematisch angenommenen Beteiligung von 50:50 kämen der Arbeiterschaft immerhin namhafte Summen zu; es wären entsprechende Bestimmungen in die Tarifverträge einzubauen.

#### II. Privateigentum an öffentlichen Unternehmungen

Die Frage der sogenannten „Reprivatisierung“ ist grundlegend nicht ein Problem der Miteigentumsbildung, sondern der *Funktion der staatlichen und kommunalen Wirtschaft* in der Volkswirtschaft. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß durch die sogenannte Reprivatisierung die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Wirtschaft beeinträchtigt wird. Nur dann, wenn man dagegen keine Bedenken haben müßte, könnte man dieser Art der Miteigentumsbildung näher treten. Aber selbst dann müßte man sich klar darüber sein, daß Miteigentum an öffentlichen Unternehmungen nur hinsichtlich eines Ausschnittes der Volkswirtschaft Miteigentumsbildung bringt; ferner fällt vom Gesichtspunkt der Eigentumsbildung in Arbeiterhand vor allem ins Gewicht, daß für den Ankauf der sogenannten „*Volksaktien*“ eben auch Sparmittel zur Verfügung stehen müßten, die, wie bereits nachgewiesen, nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. Der Hinweis, daß unter Umständen mehrere Personen in einer Arbeiterfamilie verdienen, kann an der Tatsache der Unzulänglichkeit der Mittel nichts ändern. Es sei denn, man wollte behaupten, es sei gesellschaftspolitisch in Ordnung, daß zur Sicherung des Lebensstandards Frau und Kinder mitverdienen müssen.

Hinsichtlich der sogenannten Volksaktie wird gelegentlich auf deren Begebung in *Österreich* hingewiesen. Gerade da aber hat sich gezeigt, daß nicht „das Volk“ die „Volksaktien“ erworben hat. Es wurden Kaufaufträge für zusammen 407 Mill. ö. S. eingegangen. 11 000 Personen haben 62 vH der Aufträge vergeben, das ist ungefähr dieselbe Anzahl von Personen, welche Aufträge auf Kleinaktien von je 500 S. und damit 1,5 vH der Aufträge einbrachten. Bei einem Arbeitnehmereinkommen von durchschnittlich 1500 S. in Österreich sind Zeichnungen von Aktien bis zu 1000 S. noch als solche des „kleinen Mannes“ anzusehen. Die Aufträge für Aktien bis zu 1000 S. machen aber nur 7,4 vH der Gesamtaufträge aus. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß nicht alle Kleinstzeichnungen echt sind. Es war nämlich bekanntgeworden, daß das Nominale überzeichnet worden war, aber alle Zeichnungen bis 1000 S. voll zugeteilt würden. Man löste also die großen Zeichnungen in kleine Einzelzeichnungen auf. Es sind Personen bekannt, die bis zu 50 Einzelzeichnungen von je 1000 S. bei verschiedenen Filialen der Kreditinstitute vor Zeichnungsschluß vornahmen.

### III. Überbetriebliches Miteigentum

Das überbetriebliche Miteigentum bedeutet Anteilnahme der Gesamtbevölkerung an dem Eigentum an Produktionsmitteln, insbesondere Beteiligung am Vermögenszuwachs. Schon in dem seinerzeitigen *Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats* beim Bundeswirtschaftsministerium wurde der Grundgedanke der überbetrieblichen Miteigentumsbildung festgehalten.

Zu einer „sozialen Marktwirtschaft“ gehöre eine befriedigende Einkommens- und Vermögensverteilung. Alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen müßten diesem Erfordernis Rechnung tragen. Um von dem gegenwärtigen unbefriedigenden Zustand der Einkommens- und Vermögensverteilung loszukommen, bieten sich zwei grundsätzlich verschiedene Wege an. Auf dem einen Weg erstrebe man Lohnerhöhungen nur zur Verbesserung der individuellen Konsumtionsmöglichkeit, während man auf die individuelle Vermögensbildung verzichtet und für alle Aufgaben, die durch sie zu erfüllen waren, kollektive Maßnahmen an deren Stelle setzt. Das Streben, der Einzelperson in der Wirtschaft die gebührende Stellung zu geben, werde kollektivistisch verfälscht. Zum Ziel führe dagegen der andere Weg, durch Ersparnisse aus dem Arbeitseinkommen individuelle Vermögen zu bilden, und zwar nicht nur in der Form langdauernder Gebrauchsgüter (Eigenheim usw.), sondern auch in Gestalt von Produktionsmitteln (z. B. auch in Kleinaktien).

Dieses Ziel könne nur allmählich erreicht werden. Gegen die dazu notwendige Steigerung der volkswirtschaftlichen Lohnquote werden zwei Einwände erhoben, die nicht durchschlagen. Der eine Einwand ist, daß Lohnsteigerungen über eine gewisse Grenze hinaus zu Arbeitslosigkeit führen. Diese Grenze dürfte bisher weder erreicht sein, noch sei sie starr. Der zweite Einwand sieht in einer Steigerung der Lohnquote eine Gefahr für die notwendige volkswirtschaftliche Sparquote (Investitionsquote). Diesem Einwand sei zu begegnen, soweit mittels geeigneter Maßnahmen die entsprechende Vermehrung des Sparens aus dem Arbeitseinkommen gelingt. Hierzu gehört ferner die nachdrückliche Förderung der vielfältigen Bestrebungen der Selbsthilfe, wie sie z. B. von den im Ständigen Ausschuß zusammengeschlossenen Selbsthilfeverbänden getragen werden und den Sparwillen breiter Kreise bereits mit beachtlichem Erfolg gesteigert haben. Endlich wären besondere Anreize zu bieten, die zum Sparen ermutigen und lohnende Sparziele (heute beispielsweise den Anspruch auf eigene Wohnung) in eine dem Sparer erreichbare Nähe rücken.

*Oswald von Nell-Breuning*, der bekannte Vorkämpfer der Eigentumsbildung, verweist in seiner Untersuchung „Eigentumsbildung in Arbeiterhand“ (Paderborn 1953) auf den historischen Prozeß der Entartung in der völlig unhaltbaren Verteilung des Eigentums. Der 200jährige Expropriationsprozeß der kapitalistischen Ära hatte zur Zusammenballung des Eigentums in den Händen einer gesellschaftlichen Minderheit geführt. Die Entblößung weitester Kreise von Eigentum an den Produktionsmitteln sei die Ursache des sogenannten Klassenmonopols und des als Klassenrente anzusprechenden Teils der Kapitalrendite.

Die Vertreter der *marktwirtschaftlichen* Auffassung, wie etwa *Walter Huppert*<sup>3)</sup>, meinen, daß Vermögenszuwachs schlechthin als Entgelt für die Unternehmerleistung anzusehen sei. Man könnte also keinesfalls den ganzen Vermögenszuwachs dem Unternehmer absprechen und den Arbeitnehmern zusprechen. Würde man jedoch dem Unternehmer nur ein „angemessenes“ (oder „gerechtes“ oder „normales“ oder sonstwie abgegrenztes) Entgelt zuerkennen wollen, so stünde man vor der fast unlösbaren Frage, welche Maßstäbe dafür gelten sollten. Auf dem Boden der Marktwirtschaft lasse sich derartiges jedenfalls nicht regeln. Die allgemeine Auffassung der marktwirtschaftlichen Richtung kann vielleicht am besten dahin charakterisiert werden, daß der Gewinn die vermögensrechtliche Auswirkung von Rechtsgeschäften sei, die von einer Person abgeschlossen werden. Der Erfolg könne rechtlich nur dem Träger der unmittelbaren Vertragsbeziehungen zugeordnet werden. Diese rechtliche Bestimmung entspreche auch dem Grundgedanken einer freien Marktwirtschaft. In diesem Sinne ist auch eine Äußerung von *Volkmar Muthesius*<sup>4)</sup> charakteristisch, wonach die Arbeiter die Aktien auf dem üblichen Wege kaufen sollen, alle anderen Vorschläge seien „Reißbrettentwürfe“.

An der Vermögensbildung in der deutschen Wirtschaft, die sich in der Nachkriegszeit nicht zuletzt durch den Einsatz der breitesten Schichten der Bevölkerung ergab, ist nur eine Minorität der deutschen Volkes beteiligt. *Karl Hinkel*<sup>5)</sup> bringt in seinem Aufsatz „Neuverteilung des Eigentumszuwachses“ Zahlen über die Vermögensbildung in der Bundesrepublik in den Jahren 1950 bis 1955. Danach hat sich eine Netto-Vermögensbildung von rund 140 Md. DM ergeben. Es sind also gewaltige Werte, von denen breite Schichten des Volkes ausgeschlossen sind.

Als Weg, zu überbetrieblichem Miteigentum zu gelangen, wird eine *gebundene Lohnerhöhung* vorgeschlagen. Die Lohnhöhe sei abhängig von der Art der Lohnverwendung. Wenn sichergestellt sei, daß eine Lohnerhöhung nicht für Konsum-, sondern Sparzwecke verwendet werde, dann könne sie ohne Gefährdung des Geldwertes gewährt werden.

Die Auffassungen über die Auswirkung der gebundenen Lohnerhöhung sind verschieden. Die einen meinen, daß es sich um sehr bedeutende Größen handle, während andere keine entscheidende Wendung durch die investitionsgebundene Lohnerhöhung sehen. *Nell-Breuning* z. B. schätzt, daß, sofern eine gebundene Lohnerhöhung um 10 bis 15 vH stattfinde, in zehn Jahren nahezu ein Fünftel des gesamten in der deutschen Wirtschaft vorhandenen Sachvermögens unmittelbar oder mittelbar Vermögen der arbeitenden Bevölkerung geworden sei. Von ganz anderen Gesichtspunkten aus kommt übrigens *Huppert* zu ähnlichen Ergebnissen<sup>6)</sup>: „Die Investitionen der Industrie in 1949 bis 1952 betragen brutto 24 Md. DM. Nach Abzug der Abschreibungen von schätzungsweise 8 Md. DM verbleibt ein Netto-Zugang von 16 Md. DM oder 4 Md. DM je Jahr. Wenn die Arbeitnehmer hieran zur Hälfte beteiligt worden wären, so hätte das rund 11 vH der Löhne und Gehälter ausgemacht. Mit einer solchen verhältnismäßig geringen Einkommenserhöhung würde die Arbeitnehmerschaft bereits in 13 Jahren eine Kapitalbeteiligung ansammeln, die der Hälfte des geschätzten Tageswertes der Anlagen vom Jahre 1950 (etwa 26 Md. DM) entspräche.“

Der *marktwirtschaftliche* Gesichtspunkt, daß der Marktmechanismus keine Anhaltspunkte für die Eigentumsbildung in Arbeiterhand gebe, ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Es besteht eben tatsächlich ein enger Zusammenhang zwischen Wirtschaftsverfassung und den in Rede stehenden Fragen der Eigentumsbildung. Hält man dogmatisch an der marktwirtschaftlichen Konzeption fest und anerkennt die Autonomie des Marktes, dann ist überbetriebliches Miteigentum alles eher als eine marktkonforme Maßnahme und vom Gesichtspunkt der Marktwirtschaft abzulehnen. Die Tatsache, daß

3) Vgl. *Huppert*, Betriebliches Miteigentum der Arbeitnehmer, Berlin-München, 1954.

4) *Industriekurier* vom 22. April 1954.

5) *Gewerkschaftliche Monatshefte*, März 1957.

6) Vgl. *Huppert* a. a. O.

trotzdem einige Vertreter der Marktwirtschaft Miteigentum der Arbeitnehmer befürworten, läßt sich daraus erklären, daß ihnen nur eine ganz geringe Beteiligung der Arbeiterschaft vorschwebt. Solange Miteigentum nur am Rande durchgeführt ist, berührt die mit seiner Durchführung angestrebte Änderung der Sozialstruktur die marktwirtschaftliche Verfassung nicht. Überbetriebliches Miteigentum in dem hier besprochenen Sinne würde den Rahmen einer rein marktwirtschaftlichen Verfassung sprengen.

Die *gebundene Lohnerhöhung* bringt dann Gefahren mit sich, wenn sie *vor Erreichung des „Produktivitätslohns“* einsetzt. Solange die Lohnbewegung unterhalb der Produktivitätsgrenze, also unter dem Wert der Leistung des Arbeitnehmers für den Unternehmer bleibt, führt sie nicht zu *Inflation* oder Inflationstendenzen.

Dieser Auffassung wird in der heute lebhaft geführten Diskussion um die sogenannten Lohn-Preis-Spiralen häufig widersprochen. Folgende Argumentation kann hierfür als charakteristisch angesehen werden: „Es ist eine weitverbreitete Meinung, die Löhne könnten ohne Schaden für das Preisniveau in dem Maße erhöht werden, in dem sich die Produktivität der Arbeit, d. h. die Produktion je geleistete Arbeitsstunde, vergrößert. Diese Meinung ist falsch, wie an einem etwas krassen Beispiel erläutert werden mag. Nehmen wir an, ein Unternehmen mit 1000 Beschäftigten stelle seinen Betrieb auf automatische Produktion um, die es ihm ermöglicht, den gleichen Ausstoß künftig mit zehn Beschäftigten zu erzielen. Nehmen wir weiter an, der Anteil der Kapitalkosten am Umsatz erhöhte sich dadurch nicht. Nach der naiven Produktivitätstheorie müßten die zehn Arbeiter jetzt ebensoviel Lohn erhalten wie vorher die 1000 Arbeiter. Die Folge wäre, daß sich das gesamte Lohn- und Gehaltsniveau in der Wirtschaft erhöhte. Es ist aber ohne weiteres klar, daß sich nicht die Löhne und Gehälter der gesamten Bevölkerung verzehnfachen können, wenn sich in einem einzelnen Betrieb oder einer einzelnen Branche die Produktivität verzehnfacht, dann müßten auch sämtliche Preise entsprechend heraufgesetzt werden.“

In dem hier besprochenen Fall handelt es sich offensichtlich um ein Monopolunternehmen, das künstlich die Preise hochhält; denn im Rahmen freier Konkurrenz führt ja Kostensenkung zur Preissenkung, die dann allen im Wege der Steigerung des Realeinkommens zugute kommt. In dem angeführten Beispiel geht also die Preiserhöhung nicht auf die Löhne, sondern auf die in dem Artikel allerdings nicht erwähnte Monopolstellung des Unternehmens zurück. Gerade die Gewerkschaften sind es, die immer wieder die Anpassung der Preise an die sinkenden Kosten verlangen.

Wenn nun die Lohnbindung vor Erreichung der Produktivitätsgrenze eintritt, darin bedeutet dies eine vorzeitige Einschränkung des Konsums, die früher oder später zu Krise oder Depression führen kann. Es ist bezeichnend, daß man heute, angesichts einer krisenhaften Stimmung in den USA, die Steigerung der Kauffreudigkeit als das Mittel bezeichnet, die Konjunktur in Gang zu halten. *Gebundene Lohnerhöhung ist also erst dann volkswirtschaftlich unbedenklich und sozialpolitisch vorteilhaft, wenn sie ungefähr in dem Punkt einsetzt, in dem der Lohn die Produktivitätsgrenze erreicht.* Diese läßt sich allerdings in der Praxis, nicht zuletzt mangels ausreichender betrieblicher und überbetrieblicher Mitbestimmung, nicht leicht feststellen.

Mit Rücksicht auf die ablehnende Einstellung der Vertreter der Marktwirtschaft gegenüber überbetrieblicher Miteigentumsbildung in maßgeblichem Umfang ist mit einer Realisierung überbetrieblichen Miteigentums im Sinne einer Neuverteilung des Zuwachses an Vermögen in nächster Zeit kaum zu rechnen. So wie alle Fortschritte der Arbeiterbewegung wird auch dieser mühsam durchgesetzt werden müssen. Hierbei ist jedoch vom Ziel der Wirtschaft her gesehen klar, daß es sich nicht um die wichtigste Aufgabe der Wirtschaftspolitik in der modernen Gesellschaft handelt. Sieht man Sicherung dauernder materieller Grundlagen für die Entfaltung der Persönlichkeit als Ziel der Wirtschaft an, dann geht es vor allem um Gewährleistung einer gleichmäßigen Aufwärtsentwicklung der Wirtschaft. Was nützte der Arbeiterschaft der Besitz von Aktien und Investmentzertifikaten, wenn Krise und Depression Betriebseinschränkungen und Stilllegungen erzwingen! Entscheidend bleibt die Gestaltung der *Wirtschaftsverfassung*, die auch eine nachträgliche Korrektur der Einkommens- und Vermögensbildung weitgehend überflüssig machen kann.



## Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

### *Der neue gemeinsame europäische Markt*

Seit mehr als 10 Jahren sind im freien Europa Bemühungen im Gange, die getrennten nationalen Volkswirtschaften zu einer rationeller produzierenden europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zusammenzuführen. Der erste große Ansatzpunkt dazu waren der Europäische Wirtschaftsrat (OEEC) und die Europäische Zahlungsunion (EZU). Beide Einrichtungen haben es vermocht, die mengenmäßigen Beschränkungen im Außenhandel weitgehend zu beseitigen und den Devisenverkehr erheblich zu erleichtern. Seit dem Bestehen der Montanunion gibt es jedoch einen gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl, der praktisch keine Staatsgrenzen mehr kennt, wie ein großer Binnenmarkt wirkt und das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, der Beneluxstaaten und Italiens umfaßt. In ihm haben sich Produktion und Absatz günstig entwickelt.

Das gab den Ansporn, den Zusammenschluß der beteiligten Volkswirtschaften weiter voranzutreiben. Nach einem im Juni 1955 gefaßten Beschluß der Außenminister der sechs Mitgliedsländer der Montanunion über die Vorbereitung eines allgemeinen europäischen Marktes haben Regierungssachverständige unter der Leitung des belgischen Außenministers *Paul-Henri Spaak* Vorschläge und Vertragsentwürfe für einen solchen großen Markt ausgearbeitet. Die Außenminister und die Regierungschefs haben sie eingehend beraten, und die in der Montanunion gemachten Erfahrungen haben dabei eine bedeutende Rolle gespielt. Am 25. März ist nun der Vertrag über die Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die alle Güter umfaßt außer den Kernbrennstoffen und den unter die Zuständigkeit der Montanunion fallenden Erzeugnissen, sowie der Vertrag über die Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Atomenergie (EURATOM) unterzeichnet worden. Gesamtwirtschaftlich gesehen ist natürlich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von weit größerer Bedeutung. Die folgenden Ausführungen darüber können sich zwangsläufig nur auf die wesentlichsten Dinge erstrecken und keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

### *Allgemeine Grundsätze*

Die neue Gemeinschaft hat die Aufgabe, durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten eine harmonische Entwicklung der Wirtschaft zu fördern. Dazu gehören eine ständige und ausgeglichene Wirtschaftsausweitung und die beschleunigte Hebung des Lebensstandards mit dem Ziel einer gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialpolitik, ferner die Herbeiführung engerer Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten. Zur Verwirklichung dieser Ziele müssen bestimmte Grundlagen geschaffen werden. Sie bestehen in einer Zollunion gegenüber denjenigen Ländern, die außerhalb der Gemeinschaft stehen, in dem Aufbau eines gemeinsamen Marktes im Innern, wobei für die Landwirtschaft besondere Regeln gelten, sowie in der Schaffung eines freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Hinzu kommt die Tätigkeit einer europäischen Investitionsbank, die in den Fällen behilflich sein wird, wo die Finanzkraft eines Mitgliedsstaates zur Durchführung eines Vorhabens nicht ausreicht oder dessen Durchführung im allgemeinen Interesse liegt. Der räumliche Bereich der Gemeinschaft geht über das Gebiet der Mitgliedsstaaten hinaus durch die Einbeziehung ihrer überseeischen Besitzungen in Form einer Assoziation, d. h. einer gemeinschaftlichen Zusammenarbeit zur Entwicklung dieser Gebiete und zur Förderung des Handelsverkehrs mit ihnen. Der gemeinsame Markt soll in einer Übergangszeit von zwölf Jahren schrittweise verwirklicht werden. Sie besteht aus drei Stufen von je vier Jahren. Es ist die Möglichkeit offengelassen worden, die Übergangszeit auf eine Gesamtdauer von fünfzehn Jahren zu verlängern.

*Organe*

Zur Durchführung der der Gemeinschaft übertragenen Aufgaben werden eine Kommission, ein Ministerrat, ein Wirtschafts- und Sozialausschuß, eine Versammlung (Parlament) und ein Gerichtshof gebildet. Die Kommission wird, wie die Hohe Behörde der Montanunion, aus neun Mitgliedern bestehen, von denen nicht mehr als zwei die gleiche Staatsangehörigkeit besitzen dürfen. Sie werden von den Mitgliedsstaaten im gemeinsamen Einvernehmen ernannt. Die Aufgabe der Kommission liegt darin, für die Anwendung des Vertrages über die Wirtschaftsgemeinschaft Sorge zu tragen, Empfehlungen und Stellungnahmen abzugeben, in eigener Zuständigkeit Entscheidungen zu treffen und dem Ministerrat Vorschläge zur Erreichung der Ziele des Vertrages zu unterbreiten. Der Rat, in den jede Regierung einen Vertreter entsendet, koordiniert die allgemeine Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten. Die Entscheidungen werden je nach der Bedeutung des Problems mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit, vielfach einstimmig getroffen. Ist zu einem Beschluß eine qualifizierte Mehrheit (mindestens 12 Stimmen) erforderlich, so werden die Stimmen wie folgt gewogen: Deutschland, Frankreich und Italien je 4, Belgien und die Niederlande je 2, Luxemburg 1 Stimme. Im Vergleich zur Montanunion liegt hier eine wesentliche Verschiebung der Vollmachten vor. Während diese in der Kohle- und Stahlgemeinschaft hauptsächlich bei der Hohen Behörde liegen und mehr die Grenzfragen der Teilintegration von Kohle und Stahl den Ministerrat befassen, liegt beim umfassenden gemeinsamen Markt die Entscheidung stärker beim Ministerrat.

Der Kommission und dem Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft steht ein Wirtschafts- und Sozialausschuß beratend zur Seite. Er setzt sich aus Vertretern aller Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere aus Vertretern der Erzeuger (einschließlich der Landwirte), der Arbeitnehmer, des Handels und des Handwerks, der freien Berufe sowie des allgemeinen Interesses zusammen. Dem Ausschuß werden je 24 deutsche, französische und italienische, je 12 belgische und niederländische sowie 5 luxemburgische Mitglieder angehören. Sie werden von den Staaten in doppelter Anzahl der zustehenden Sitze dem Ministerrat vorgeschlagen, welcher einstimmig über die Ernennung beschließt. Im Vergleich zum Beratenden Ausschuß der Montanunion (51 Mitglieder, je 17 Erzeuger-, Arbeitnehmer- sowie Verbrauchervertreter einschließlich des Handels) ist der Wirtschafts- und Sozialausschuß mit 101 Mitgliedern fast doppelt so groß und hat, entsprechend den umfassenderen Aufgaben auf dem Gebiet des gemeinsamen Marktes, eine breitere Vertretung der Interessengruppen. Der gleiche Ausschuß ist auch der Europäischen Atomenergiegemeinschaft (EURATOM) beigeordnet.

Die parlamentarische Versammlung und der Gerichtshof unterscheiden sich in ihrer Struktur und Aufgabenstellung nur wenig von den bisherigen Einrichtungen bei der Montanunion; sie werden lediglich in der Besetzung einen größeren Zuschnitt haben. Um die Zahl der bereits bestehenden europäischen Parlamente und Gerichtshöfe nicht noch zu vergrößern, wurde beschlossen, daß die neue Versammlung und der neue Gerichtshof die Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben bzw. des Rechts gleichzeitig auch für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, für EURATOM und für die Montanunion übernehmen.

Im Gegensatz zur Montanunion, die zu ihrer Finanzierung eine eigene Steuer, die Montanumlage, erhebt, wird die Wirtschaftsgemeinschaft über keine selbständigen Einkünfte verfügen. Sie ist von den Jahresbeiträgen abhängig, die von den Teilnehmerstaaten aufgebracht werden.

*Grundlagen der Gemeinschaft*

Eine Einrichtung mit einem so breiten Zuständigkeitsbereich wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft muß zwangsläufig komplizierter sein als die Montanunion, der Industrien mit noch ziemlich gut übersichtlichen Produktions- und Absatzverhältnissen unter-

stehen. So ist es nicht verwunderlich, daß im Vergleich zur Montanunion mit fünf Jahren Übergangszeit bei der Wirtschaftsgemeinschaft eine um ein Vielfaches längere Übergangszeit vorgesehen ist. Entsprechend kompliziert sind dann auch die zahlreichen einzelnen Vorschriften. Nach außen hin schließen sich die Staaten der Gemeinschaft zu einer Zollunion zusammen. Das hat nichts zu tun mit einem Streben nach Autarkie oder etwa mit einer gemeinsamen Front- oder Kampfstellung gegenüber Nichtmitgliedern. Die Zollunion nach außen ist vielmehr die logische Folge eines gemeinsamen Marktes im Innern, der ja keine Zölle und sonstigen Hemmnisse mehr kennen soll. In diesem Markt werden die Zölle stufenweise abgebaut, um am Ende der Übergangszeit ganz zu verschwinden. Gleichzeitig mit den Zöllen sollen innerhalb der sechs Länder auch die noch bestehenden mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen Schritt für Schritt beseitigt werden. Nach Abschluß der Übergangsperiode werden alle Teilnehmerstaaten gegenüber Ländern außerhalb der Gemeinschaft einen gemeinsamen Zolltarif anwenden. Er wird, so wie innerhalb des gemeinsamen Marktes in Etappen die Zölle und Kontingente abgeschafft werden, stufenweise in Kraft treten. Durch eine besondere Vereinbarung ist sichergestellt, daß der Interzonenhandel der Bundesrepublik mit Mitteldeutschland als Binnen- und nicht als Außenhandel gilt. Diese Zollunion nach außen soll, dahin gehen die Bestrebungen nicht nur der Gemeinschaftsstaaten, sondern auch der OEEC und Großbritanniens, eingebettet werden in eine europäische Freihandelszone, der auch die übrigen Länder der OEEC angehören würden. Auch innerhalb dieser Freihandelszone würden Zölle und Kontingente allmählich abgebaut werden, um in dem größeren Bereich zu einem freieren Güteraustausch zu gelangen.

Die landwirtschaftlichen Erzeugnisse sind von den Regeln über den Zollabbau und die Beseitigung von Einfuhrbeschränkungen innerhalb des gemeinsamen Marktes grundsätzlich nicht ausgenommen. Da aber die Landwirtschaft in ihrer wirtschaftlichen und sozialen Struktur in mancher Beziehung sehr empfindlich — und oft genug noch rückständig — ist, sind Maßnahmen vorgesehen, die, wie die Festsetzung von Mindestpreisen, Schaffung gemeinsamer Produktions- und Absatzorganisationen, der Abschluß langfristiger Abnahmeverpflichtungen usw., eventuell mögliche Härten vermeiden sollen. Der Kommission ist die Aufgabe zugewiesen worden, eine gemeinsame Landwirtschaftspolitik auszuarbeiten. Als landwirtschaftliche Produkte gelten Erzeugnisse der Bodenbebauung, der Viehzucht und der Fischerei sowie Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe.

Ähnlich wie beim Montanunionvertrag die Hohe Behörde die Aufgabe übernommen hat, eine Mithilfe zu leisten bei der Schaffung eines Abkommens über die Freizügigkeit der Berg- und Stahlarbeiter beim Wechsel des Arbeitsplatzes von Land zu Land, ist die Kommission beauftragt, entsprechende Vorschläge im großen Rahmen zu machen. Ebenso soll sie Vorschläge machen über die Einführung der Niederlassungsfreiheit von natürlichen und juristischen Personen im gesamten Gebiet der Gemeinschaft. In diesem Zusammenhang ist ein freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr von großer Bedeutung. Auch hier soll die Kommission Vorschläge erarbeiten. Die schrittweise erfolgende Schaffung einer freien Beweglichkeit für Kapitalien und die Transferierung der Kapitallasten hat ohne Zweifel einen erheblichen Einfluß auf die Entwicklung der Produktivkräfte.

#### *Gemeinsame Wirtschaftspolitik*

Bisher war von einer Reihe von Hemmnissen die Rede, welche den Verkehr über die Grenzen hinweg behindern. Darüber hinaus gibt es Praktiken, die in nicht geringerem Maße den zwisdienstaatlichen Handel zu behindern in der Lage sind. Diese können staatlicher und privater Art sein. Als die bekannteste staatliche Beihilfe ist die Subvention zu nennen. Von großer Bedeutung ist ferner der Einfluß der Fiskalgesetzgebung, der staatlichen Anteilnahme an der Finanzierung der Sozialgesetzgebung, schließlich die

unterschiedliche Behandlung in der Frachtsatzpolitik der staatlichen Eisenbahnen nach der Nationalität des Versenders oder Empfängers. In allen diesen Fällen, die schon von der Montanunion her als Grenzfragen der bisherigen Teilintegration bekannt sind, können die Wettbewerbsverhältnisse verzerrt werden. Zu den konkurrenzbeschränkenden Maßnahmen privater Art gehören die Bestrebungen von Kartellen und Unternehmensverbänden, wenn sie auf eine Beherrschung des Marktes zu ihren Gunsten abzielen. In allen Fällen ist die Kommission gehalten, verbindliche Richtlinien zur Regelung der Konkurrenzerhaltung zu entwickeln. Auch hier liegt eine gewisse Ähnlichkeit vor mit den einschlägigen Bestimmungen im Montanvertrag. Auf viel breiterer Basis wird hier die Kommission Anstrengungen machen und zahlreiche Einzelfälle genau prüfen müssen. Nicht jede Subvention ist schädlich und z. B. auch in Zukunft dann erlaubt, wenn sie das normale wirtschaftliche und soziale Gleichgewicht erst wieder herstellt (z. B. Zuschüsse in Zonenrandgebieten), und nicht jede Absprache in Erzeugung und Absatz braucht für den Verbraucher belastend zu sein, nämlich dann nicht, wenn — natürlich unter Kontrolle — durch Zusammenlegung rationeller erzeugt und abgesetzt werden kann.

Die Entwicklung des Marktes steht in einem engen Zusammenhang mit der Konjunktur-, Zahlungsbilanz- und Handelspolitik. Die Mitgliedsstaaten betrachten ihre Konjunkturpolitik als eine Frage gemeinsamen Interesses. Sie setzen sich miteinander und mit der Kommission über die Maßnahmen ins Benehmen, die je nach den Umständen zu ergreifen sind. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission einstimmig die der Lage entsprechenden Maßnahmen beschließen. Eng im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik im Innern der Gemeinschaft, der Währungs- und Zahlungsbilanzpolitik ihrer Mitgliedsstaaten steht die Handelspolitik gegenüber den außenstehenden Ländern. Auch hier wird die Gemeinsamkeit in dem Maße wachsen, wie die Gemeinschaft im Innern zu einem echten Ganzen verschmilzt, so daß es am Schluß der Übergangszeit nur eine gemeinsame Außenhandelspolitik gibt.

Nach den sozialen Bestimmungen des Vertrages hat die Kommission eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern, insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der Berufsausbildung, sozialen Sicherheit, Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, des Gesundheitsschutzes, des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Zu diesem Zweck wird die Kommission durch Untersuchungen, Stellungnahmen und Konsultationen tätig. Die Stellungnahmen werden nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses abgegeben. Wichtig ist, daß sich jeder Mitgliedsstaat verpflichtet hat, während der ersten vier Jahre der Übergangszeit den Grundsatz der gleichen Entlohnung für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anzuwenden und beizubehalten. Die Mitgliedsstaaten wollen ferner bestrebt sein, die bestehende Gleichwertigkeit der Vorschriften über den bezahlten Urlaub beizubehalten.

Durch den Abbau der Handelsschranken können Anpassungsschwierigkeiten in der Wirtschaft eintreten, die zu Störungen in der Beschäftigung führen. Dadurch ergibt sich die Notwendigkeit der Umsetzung von Arbeitskräften. Um diese zu erleichtern, wird ein Europäischer Sozialfonds geschaffen, mit dessen Hilfe 50 vH der Kosten gedeckt werden können, die aufgewendet wurden für die Berufsumschulung sowie als Wartegelder und für die Umsiedlung der betroffenen Arbeitnehmer. Die andere Hälfte übernimmt der betreffende Teilnehmerstaat. Im Gegensatz zu der im Montanvertrag enthaltenen Regelung muß in der Wirtschaftsgemeinschaft der einzelne Staat die Ausgaben zunächst voll leisten. Sie werden aus dem Sozialfonds erst nachträglich, nach genauer Prüfung des Falles, zu 50 vH vergütet. Die erforderlichen Mittel für den Fonds werden durch Jahresbeiträge der Regierungen beschafft.

Während der Europäische Sozialfonds Anpassungsschwierigkeiten zu Lasten der Arbeitnehmer verhindern soll, besteht die Aufgabe der vorgesehenen Europäischen Inve-

stitutionsbank darin, zur ausgeglichenen und reibungslosen Entwicklung des gemeinsamen Marktes durch finanzielle Förderung von Investitionen beizutragen. Sie wird sich dazu des Kapitalmarktes sowie ihrer eigenen Mittel bedienen. In diesem Sinne wird sie ohne Verfolgung eines Erwerbszweckes durch Aufnahme und Gewährung von Darlehen die Finanzierung von Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten europäischen Gebiete, von Projekten zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten, ferner von Investitionen von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedsstaaten erleichtern, deren Kostenaufwand außergewöhnlich hoch ist. Das Statut der Bank gleicht in mancher Beziehung demjenigen der Weltbank. Es ist ein Gesamtkapital von 1 Md. EZU-Einheiten (= Dollar) vorgesehen, das vorläufig zu 25 vH ratenweise eingezahlt werden soll. Vom Gesamtkapital entfallen auf Deutschland und Frankreich je 300, Italien 240, Belgien 86,5, die Niederlande 71,5 und auf Luxemburg 2 Mill. EZU-Einheiten. Die Europäische Investitionsbank wird wie die Weltbank neben den übrigen privaten und öffentlichen Banken ihre Tätigkeit ausüben. Ihre Aktivität geht wesentlich weiter und ist umfangreicher als die Investitions- und Kreditpolitik der Montanunion, die selbst keine Bankgeschäfte betreiben darf. Für sie ist es in diesem Zusammenhang aber gewiß beachtlich, daß sie seit ihrem Bestehen für rund eine Viertelmilliarde EZU-Einheiten Kredite gewährt oder vermittelt hat.

#### *Einbeziehung überseeischer Gebiete*

Als Ergebnis der langen, zuletzt auf höchster Ebene geführten Auseinandersetzungen über die Einbeziehung der Überseegebiete der Gemeinschaftsländer in den gemeinsamen Markt ist eine handelspolitische Verbindung beschlossen worden, die von dem Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedsstaaten im Verhältnis zu den überseeischen Gebieten und der überseeischen Gebiete im Verkehr mit den Mitgliedsstaaten ausgeht. Die Gemeinschaftsländer leisten zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung dieser Gebiete einen gemeinsamen Beitrag von 581,25 Mill. EZU-Einheiten. Davon bringen gemäß einer besonderen Konvention, die zunächst auf einen Zeitraum von fünf Jahren befristet ist, Deutschland und Frankreich je 200, Belgien und die Niederlande 70, Italien 40 und Luxemburg 1,25 Mill. EZU-Einheiten auf. Von diesen Mitteln erhalten die Überseegebiete Frankreichs 511,25, der Niederlande 35, Belgiens 30 und Italiens 5 Mill. EZU-Einheiten. Die Mittel werden in einem besonderen Fonds von der Kommission verwaltet, die dem Rat entsprechende Vorschläge für die Verwendung in jedem einzelnen Fall unterbreitet, der bei Einspruch mit qualifizierter Mehrheit beschließen muß, so daß Mißbrauche nicht möglich sein dürften. Zu den überseeischen Gebieten im vorgenannten Sinne zählen: Französisch-West-, Ost- und Äquatorialafrika, die französischen Südseeinseln, Belgisch-Kongo mit Ruanda-Urundi, das Somaliland unter italienischer Treuhandverwaltung und Niederländisch-Guinea. Es besteht ferner die Absicht, über eine handelspolitische Assoziierung zu verhandeln mit jenen Ländern, die kürzlich aus dem politischen Abhängigkeitsverhältnis mit ihren Mutterländern entlassen und selbständig geworden sind, wie z. B. Marokko, Tunis, Surinam usw. Abgesehen davon werden, anders als in der Montanunion, die überseeischen Verwaltungsgebiete (Departements) Frankreichs, unter ihnen Algerien, grundsätzlich in den gemeinsamen Markt einbezogen, allerdings mit einer zweijährigen Vorbehaltsfrist für zahlreiche Bestimmungen.

#### *Arbeitnehmer und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Ganzes betrachtet, ist, obwohl sie institutionell gesehen eine schwächere Form der Integration darstellt als die Montanunion, zweifellos ein beträchtlicher Fortschritt in der Blickrichtung der Schaffung einer europäischen Wirtschaft. Die Möglichkeiten, den allgemeinen Lebensstandard allmählich zu

erhöhen, dürften beträchtlich sein. Wie im Vertrag über die Montanunion sind die sozialen Bestimmungen im Vertrag der Wirtschaftsgemeinschaft nur schwach entwickelt. In der Eigentumsfrage an den Produktionsmitteln wie in der Auseinandersetzung über die Verteilung des Sozialprodukts bleibt der Vertrag über die Wirtschaftsgemeinschaft notwendigerweise genauso neutral wie der Montanvertrag. Im Gegensatz zu diesem bzw. zum Beratenden Ausschuß bei der Hohen Behörde dürfte der Einfluß der Arbeitnehmer im Sozial- und Wirtschaftsausschuß geringer sein. Der Einfluß der Arbeitnehmer auf die Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wird wesentlich von der Dynamik abhängen, die sie zu entfalten vermögen. Eine solche Dynamik ist notwendig, wenn die Arbeitnehmer gebührend am Erfolg der Wirtschaftsintegration teilhaben sollen, und schließlich ist der Vertrag über die Wirtschaftsgemeinschaft kein starres Gebilde und fertiges Konzept, sondern ein großer Rahmen, der mit lebendiger Kraftentfaltung ausgefüllt werden muß.

KARL KÜHNE

## Das Feilschen um den Gemeinsamen Markt

Als einer der beteiligten Staatsmänner seine Unterschrift unter den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft setzte, soll er geäußert haben, er wisse wahrhaftig nicht, was er hier unterschrieben habe. Man wird diesen Stoßseufzer verstehen können, auch wenn man es vielleicht als bedenklichen Schönheitsfehler an der staatsmännischen Gewissenhaftigkeit ansehen mag, daß dann überhaupt so ohne weiteres unterschrieben wurde ...

Damit soll keineswegs gesagt sein, daß der Grundgedanke des Vertragswerkes an sich bedenklich erscheint — im Gegenteil: im Interesse einer Hebung des Reallohnniveaus der Arbeitnehmer im europäischen Raum muß jeder verantwortlich denkende Gewerkschafter und Ökonom die Schaffung eines einheitlichen Marktes für Europa rückhaltlos begrüßen. Gewarnt werden muß jedoch vor zwei Dingen: Erstens sollte man erkennen, daß selbst bei restloser Verwirklichung des Projektes zunächst nur ein Teilbeitrag für eine langfristige wirtschaftliche Gesundung geleistet wird. Zweitens aber muß man gerade vom Standpunkt des „guten Europäers“ den Vertragstext, der jetzt vorliegt, unter eine scharfe Lupe nehmen. Sosehr man sonst versucht ist, beim langsamen Trott des Europa-Gedankens die Geduld zu verlieren — in Sachen Gemeinsamer Markt möchte man fast sagen: hier wäre vielleicht wirklich etwas Besseres entstanden, wenn es langsamer vor sich gegangen wäre.

Beginnen wir mit dem mehr oder weniger technischen Inhalt des Vertrages. Der ursprüngliche „Bericht der Delegationsleiter des von der Messina-Konferenz eingesetzten Regierungsausschusses“ hatte in mancher Hinsicht sehr viel Ehrgeiz entwickelt. In einigen Fällen war dieser Ehrgeiz vielleicht auch über das Ziel hinausgeschossen; das gilt insbesondere für die Methode der Herabsetzung der Zölle. Der Bericht der Delegationsleiter hatte hierzu eine überperfektionistische Methodik in Vorschlag gebracht: Danach sollte nur für die erste Zollsenkung eine lineare Herabsetzung um den gleichen Prozentsatz erfolgen, während für die spätere Zeit eine Einteilung der Waren nach der Höhe der auf sie angewandten Zollsätze vorgenommen werden sollte. Die Zollsenkung sollte sich dann jeweils auf den Mittelwert einer solchen Warengruppe erstrecken.

Das war zwar ein Musterbeispiel wissenschaftlicher Genauigkeit; aber mit dieser Methode wäre es außerordentlich schwierig geworden, eine Erweiterung des Gemeinsamen Marktes im Rahmen des Freihandelsgebietes durchzusetzen. Die neuen Bestimmungen

sehen demgegenüber vor, daß es bei einer schrittweisen linearen Herabsetzung der Zölle bleibt. In insgesamt zehn Perioden soll eine solche Senkung der gesamten Zollbelastung um jeweils 10 vH erfolgen. Für die einzelnen Waren soll eine Zollreduzierung um mindestens 5 vH in jeder dieser Etappen erreicht werden.

Dabei ist der Europäischen Kommission die Aufgabe übertragen worden, entsprechende Empfehlungen über die Methodik auszuarbeiten, und die Regelung von Einzelproblemen erfolgt durch Richtlinien, die der Ministerrat aufstellt.

Ähnliche Funktionen hat die Kommission beim Abbau der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen (Kontingente). Hier ist man den ursprünglichen Vorschlägen des Messina-Berichtes gefolgt: Die Kontingente sollen schrittweise erweitert werden: allerdings brauchen sie nach zehn Jahren (!) erst ein Fünftel der Inlandserzeugnisse zu erreichen. Der völlige Abbau liegt also leider in weiter Ferne.

#### *Kommission mit begrenztem Aktionsbereich*

Die ursprüngliche Hoffnung, daß der Europäischen Kommission mindestens die gleichen umfassenden Vollmachten zugestanden werden könnten, wie sie für die Montanunion gelten, hat sich im übrigen nicht verwirklicht. Praktisch läuft es in der Regel darauf hinaus, daß der Ministerrat das entscheidende Gremium bleibt. Allerdings wird die Europäische Kommission insofern einen relativ großen Einfluß haben, als die Minister nach ihren Vorschlägen tätig werden. Die endgültige Entscheidung liegt jedoch im wesentlichen beim Ministerrat. Dabei hat man sich für die ersten vier Jahre darauf festgelegt, daß bei vielen wesentlichen Entscheidungen Einstimmigkeit im Ministerrat vorliegen muß; in den späteren Etappen ist dann nur noch eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Die qualifizierte Mehrheit bedeutet dabei, daß eine Stimmengewichtung eintritt.

Nach Artikel 211 Absatz 2 ist hier nun der Kommission wenigstens eine begrenzte Bedeutung auch für die Beschlüsse des Ministerrates zugestanden worden. Von den insgesamt siebzehn Stimmen sind mindestens zwölf erforderlich, um eine qualifizierte Mehrheit zustande zu bringen. Wenn nur ein Beschluß auf Vorschlag der Kommission gefaßt wird, dann genügt es zum Beispiel, wenn die drei großen Länder gemeinsam dafür stimmen. Kommt dagegen der Beschluß nicht auf Vorschlag der Kommission zustande, müssen mindestens vier Mitgliedsländer dafür stimmen; und das bedeutet in der Praxis, daß in diesen Fällen die drei großen Länder allein nicht mehr den Ausschlag geben können. Damit übernimmt die Kommission für die späteren Etappen gewissermaßen die Funktion eines Beschleunigungsfaktors; ist sie unter sich einig und kann die großen Länder zu ihrer Auffassung bekehren, so hat sie die Möglichkeit, die Beschlußfassung zu erleichtern.

Auch darüber hinaus sind der Kommission im Vertragswerk gewisse Funktionen zubilligt worden, die ihre Position gegenüber dem Ministerrat in mancher Hinsicht stärken. So kann die Kommission beispielsweise die sogenannte Sicherheitsklausel in Kraft setzen, die einem Lande bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten die Auferlegung zeitweiliger Einfuhrbeschränkungen gestattet. Der Ministerrat hat dabei nur die negative Funktion, mit einer qualifizierten Mehrheit die Aufhebung oder Änderung solcher Maßnahmen durchzusetzen. Des weiteren hat die Kommission wesentliche Rechte, die in den Finanzbereich eingreifen. Sie kann den einzelnen Ländern nicht nur die Gewährung bzw. Neueinführung von Exportsubventionen, Ausfuhrückvergütungen usw. praktisch untersagen, sondern sie hat auch das Recht, eine Änderung von Steuerbestimmungen zu verlangen, sofern diese eine „Verzerrung“ und Beeinträchtigung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt mit sich bringen. Das gilt beispielsweise für Umsatzsteuern, die eine Diskriminierung zur Folge haben.

*Die „verzerrte“ Kostenstruktur*

Immerhin ist mit diesen Bestimmungen eine gewisse Beschränkung der nationalen Souveränität auf dem Gebiet der Steuerpolitik möglich geworden. Das bedeutet allerdings noch keineswegs, daß generell eine Angleichung der Steuersysteme oder auch nur der Methodik der Steuererhebung durchzuführen wäre. Die Angleichung wird nach dem Verträge nur insoweit notwendig, als unmittelbare Rückwirkungen auf die Funktion des Gemeinsamen Marktes festzustellen sind. In allen solchen Fällen kann der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission einstimmig Richtlinien für die Angleichung von Gesetzen und Verordnungen in den einzelnen Ländern erlassen.

Der ursprüngliche Bericht der Delegationsleiter hatte festgestellt, daß eine völlige Harmonisierung der Steuersysteme keineswegs erforderlich sei, um einen sinnvollen Wettbewerb im Gemeinsamen Markt zu gewährleisten. Man war dabei von der Überlegung ausgegangen, daß die Verschiedenheit von Kostenfaktoren, wie sie beispielsweise auch durch Unterschiede im Steuersystem bedingt ist, genauso wie die Unterschiede auf sozial-politischem Gebiet, in den Grundstoffpreisen, den Kreditbedingungen und den Arbeitsbedingungen nur dann eine wettbewerbsverfälschende Wirkung haben können, wenn ein bestimmter Industriezweig mehr oder weniger belastet ist als der Durchschnitt der Gesamtwirtschaft des betreffenden Landes.

In all den Fällen, in denen diese Faktoren Kostenunterschiede zwischen den einzelnen Ländern für alle Industriezweige gemeinsam bewirken, glaubt man sich darauf verlassen zu können, daß bei „richtig“ eingespielten Wechselkursen die Kostendifferenzen einfach in der verschiedenen Bewertung der Währung der einzelnen Länder zum Ausdruck kommen und damit aufgehoben werden. Wenn ein Land zum Beispiel eine besonders hohe indirekte Steuerlast aufzuweisen hat, so bedeutet das unter Umständen, daß sein gesamtes Preisniveau relativ über dem der Nachbarländer liegt. Nach den Regeln der Kaufkraftparität würde bei frei einspielbaren Wechselkursen die Währungseinheit dieses Landes entsprechend niedriger bewertet werden, weil sie ja weniger Kaufkraft verkörpert. Das war der Gedanke, der die Delegationsleiter dazu bewog, diesen Unterschieden im durchschnittlichen Kosten- und Preisniveau keine entscheidende Bedeutung beizumessen.

Das setzt allerdings voraus, daß wir nun auch tatsächlich in irgendeiner Form zu „richtigen“ Wechselkursen gelangen. In letzter Konsequenz erfordert dies entweder die Schaffung einer zentralen Instanz, die dieses Ziel ansteuert, oder aber die Sicherung der freien Einspielbarkeit der Währungskurse. Zu diesem Problem wäre bei der Erörterung der Außenhandelsbilanzen noch einiges zu sagen.

Die Delegationsleiter hatten erklärt, daß nur eine relativ stärkere Belastung eines bestimmten Wirtschaftsbereiches in einem Lande durch derartige Verzerrungsfaktoren Anlaß zum Einsatz von „geeigneten Mitteln“ werden könnte. Im Vertragswerk hat diese Frage speziell im Artikel 99 ihren Niederschlag gefunden, worin der Kommission die Aufgabe auferlegt wird, eine Prüfung der Umsatzsteuern und der indirekten Steuern überhaupt vorzunehmen, um ihre eventuelle „Harmonisierung“ im Rahmen des Gemeinsamen Marktes ins Auge zu fassen. Vorschläge dieser Art können allerdings nur einstimmig akzeptiert werden. Jedes Land hat damit nach wie vor die Möglichkeit, gegen eine solche Vereinheitlichung sein Veto einzulegen.

*Fehlender Druck in Richtung auf „Europäisierung“*

Darin kommt zweifelsohne der Hauptfehler des Vertrages zum Ausdruck: Auf allen entscheidenden Gebieten fehlen zwingende Bestimmungen, die zu einer Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik in den einzelnen Ländern führen können. In der Steuerpolitik kann jedes einzelne Land sein Veto einlegen. Ein Zwang zur Anpassung der allgemeinen



Fiskal- und Geldpolitik ist in keiner Weise gegeben. Von einer europäischen Zentralbank, die wenigstens teilweise eine solche Vereinheitlichung garantieren könnte, ist nicht die Rede. Der sogenannte Investitionsfonds endlich ist zu einer einfachen internationalen Kreditvermittlungsbank geworden, die auch nur nach normalen bankwirtschaftlichen Gesichtspunkten Kredit gibt. Summa summarum: Es gibt keine Möglichkeiten, um einzelne Regierungen dazu zu zwingen, sich mehr oder weniger „europäisch“ zu gebärden.

Wohl liegt ein Lichtblick darin, daß die ursprünglich von Frankreich erhobenen Forderungen zur „Harmonisierung“ der sogenannten Sozillasten und auch einer Reihe von Steuern nicht durchgesetzt werden konnten. Wenn nämlich eine Angleichung auch nur der ungeheuer komplizierten Sozialpolitik in den einzelnen Ländern *vorher* erfolgen sollte, ehe der Gemeinsame Markt in Funktion tritt, so würde dies in der Praxis allerdings bedeuten, daß die Schaffung des Gemeinsamen Marktes auf endlose Zeiten vertagt worden wäre. Damit ist allerdings keineswegs gesagt, daß eine solche Angleichung *nachher* und allmählich nicht doch wünschenswert wäre!

Nun war in der Zwischenzeit vom Internationalen Arbeitsamt eine Sachverständigengruppe einberufen worden, die unter dem Vorsitz des bekannten schwedischen Professors *Bertil Ohlin* eine Studie über die sozialen Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit erstellt hatte. Diese Sachverständigengruppe war zu der Schlußfolgerung gelangt, daß eine Angleichung der Sozialpolitik in den einzelnen Ländern unter bestimmten Voraussetzungen durchaus nicht unerläßliche Voraussetzung für die Integration sei. Die Studiengruppe stellte zwar z. B. bei den durchschnittlichen Stundenverdiensten zwischen dem Land mit dem niedrigsten Niveau (Italien) und dem mit dem höchsten (Schweden) auf Basis der geltenden Währungsrelationen einen Unterschied von immerhin 160 vH fest. Dieser Unterschied wird aber teilweise ausgeglichen durch die Differenzen in der Bedeutung der Sozillasten, die in Schweden nur 2,2, in Italien dagegen 53,5 vH von der Lohnsumme ausmachen. Ferner stellte der Ausschuß fest, daß die weiteren Unterschiedlichkeiten im Lohnniveau weitgehend durch Produktivitätsunterschiede bedingt seien. Nach der Auffassung auch dieser Sachverständigengruppe hat im übrigen der Wechselkurs die Hauptfunktion, wesentliche übrigbleibende Differenzen auszugleichen.

Anlaß zu einem Eingreifen auf internationaler Ebene, das auf Ausgleich bestimmter Kostenunterschiede abzielen könnte, sah der Ausschuß des Internationalen Arbeitsamtes insbesondere in zwei Fällen: Einmal dann, wenn in einer bestimmten Branche die Löhne bedeutend niedriger wären als in anderen Branchen desselben Landes, und zum anderen dann, wenn eine unterschiedliche Entlohnung von Männern und Frauen vorläge. Der erste Fall sei allerdings nach Auffassung des Ausschusses in Europa nur selten zu verzeichnen. Für den zweiten Fall ist es bedeutsam, daß als Heilmittel vom Ausschuß eine bessere gewerkschaftliche Organisation speziell der weiblichen Arbeitskräfte angedeutet wird.

Im großen und ganzen war also der Sachverständigenausschuß des Internationalen Arbeitsamtes zu derselben Auffassung gelangt, wie die Väter des Berichtes an die Messina-Konferenz: Die Unterschiede im Kosten- und Sozillastenniveau würden eine vorherige Harmonisierung nicht notwendig erscheinen lassen, sofern mindestens der Wechselkurs einen entsprechenden Spielraum bekommt. Aber liegt diese letztere Voraussetzung denn etwa vor? Zur Zeit ist das zweifellos nicht der Fall. Selbst wenn sich in diesem Herbst z. B. die französische Regierung zu einer offiziellen Abwertung bequemen sollte, so kann doch das bisherige System der durch ruckweise Änderungen in großen Abständen korrigierten, aber sonst starren Verrechnungskurse in der EZU sicherlich in keiner Weise die erforderliche Ausgleichsfunktion gegenüber den Kostenunterschieden erfüllen. Damit haben wir den schwerstwiegenden Einwand gegen die Durchführbarkeit des vorliegenden Projektes berührt.

#### *Außenhandel und Agrarproblem*

Die gesamten Einwände gegen das vorliegende Projekt lassen sich etwa in drei Hauptgruppen einteilen: Da sind einerseits die liberalen Kreise, denen der geplante Markt nicht frei genug ist; auf der anderen Seite stehen diejenigen, die das Element einer echten Koordinierung, insbesondere in wirtschaftspolitischer Hinsicht, vermissen. Zwischen

beiden befinden sich Pessimisten, die Befürchtungen grundsätzlicher und technischer Art in der Richtung sehen, daß überhaupt die Planung einer regionalen Integration in der heutigen Welt eben mehr Nachteil als Vorteil mit sich bringen könnte.

Für die erste Gruppe sind vor allem vier Einwände maßgebend. Zunächst einmal hegt man die Besorgnis, daß die Zeche der gesenkten Binnenzölle zu zahlen wäre in Form einer Erhöhung der gemeinsamen Außenzölle des gesamten Gebietes, da ja für den zukünftigen gemeinsamen Außentarif nach § 18 der einfache Mittelsatz der jetzt von den Mitgliedsstaaten angewandten Zollsätze zugrunde gelegt ist. Das bedeutet, daß Länder mit relativ starkem Rohstoffbezug aus Übersee, wie zum Beispiel Holland, Belgien und auch die Bundesrepublik, eine Zollerhöhung gegenüber den am Gemeinsamen Markt nicht beteiligten Staaten in Kauf nehmen müssen. Die Frage, inwieweit eine solche Zollerhöhung einen Großteil der Zollerleichterungen für den Binnenmarkt wieder aufwiegen kann, ist je nach dem Anteil am bisherigen Außenhandel zu bewerten, der auf die Länder des Gemeinsamen Marktes und die übrige Welt entfällt. In Frankreich dürfte vom gesamten Außenhandel nur etwa ein Viertel bis ein Fünftel vom Gemeinsamen Markt erfaßt werden. In Holland dagegen machen allein die Agrarexporte, die in den Gemeinsamen Markt gehen, wertmäßig schon ein Viertel des gesamten holländischen Exports aus.

Gerade auf diese Agrarexporte beziehen sich nun die Einwände liberaler holländischer Kreise. Nach den Artikeln 38 bis 45 wird der Wettbewerb gerade auf dem Agrarsektor auch weiterhin ganz erhebliche Einschränkungen erfahren, die vor allem der Stabilisierung des Marktes und der Sicherung des Lebensstandards der ländlichen Bevölkerung dienen sollen. Wenn zwar auch die Rede von einer gemeinsamen Agrarpolitik ist, so besteht doch die Gefahr, daß im Rahmen der verschiedenen in Artikel 39 geschilderten Maßnahmen (gemeinsame Regeln für den Wettbewerb, Koordinierung der Marktordnungen oder europäische Marktordnung) ein System der „europäischen“ Mindestpreise eingeführt wird, womit gerade für die am besten und rationellsten arbeitenden Agrargebiete eine künstliche Bremse geschaffen wird. Verstärkt wird diese Tendenz noch durch die Aufrechterhaltung von Mindestpreisen in den einzelnen Ländern, die nach Artikel 43 bis in die dritte Stufe des Gemeinsamen Marktes hinein weiter wirksam bleiben können. Es läßt sich nicht leugnen, daß gerade mit diesen Klauseln zugunsten der Landwirtschaft einer der wichtigsten Wege zur Hebung des Lebensstandards im Gebiet des Gemeinsamen Marktes mindestens teilweise verbaut zu werden droht.

*Verkehrs- und Sozialharmonisierung — zu Recht vorläufig ausgeklammert?*

S odann kommen zwei Einwände von liberaler Seite, die nicht ohne weiteres vollinhaltlich akzeptiert werden können. Das gilt einmal im Hinblick auf die Forderung, wonach eine vollkommen liberale Lösung auf dem Gebiet der Verkehrswirtschaft gefunden werden sollte. Mit dem jetzigen Wortlaut der Artikel 74 bis 84 erfährt die Verkehrspolitik bis zu einem gewissen Grade eine Sonderbehandlung. Es können gemeinsame Regeln für internationale Transporte, ferner Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen des Auslandes innerhalb der einzelnen Länder sowie sonstige zweckdienliche Vorschriften vom Ministerrat erlassen werden, unter der Voraussetzung, daß Lebenshaltung und Beschäftigungslage in den einzelnen Gebieten sowie die wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmer Berücksichtigung finden. Gewisse Deutschland betreffende Regelungen (Vorzugsmaßnahmen für die von der Zonenteilung betroffenen Gebiete, Seehafenausnahmetarife usw.) sind dabei besonders ausgeklammert worden.

Angesichts der Kompliziertheit der Materie muß an dieser Stelle auf eine nähere Erörterung der verkehrspolitischen Probleme verzichtet werden. Sagen läßt sich nur eines: Wenn eine chaotische Entwicklung auf dem Gebiete des Verkehrssektors vermieden werden soll, so ist eine völlige Freigabe der Verkehrswirtschaft kaum vorstellbar. Die

sicherlich erstrebenswerte Auflockerung der vielfach sehr starren Tarifsysteme usw. kann nur in schrittweiser Anpassung der verkehrspolitischen Maßnahmen in den einzelnen Ländern erfolgen. Dies ist schon deswegen notwendig, weil alles vermieden werden muß, um durch überstürzte Maßnahmen die bereits bei manchen Verkehrsträgern bestehende defizitäre Situation nicht noch zu verschlimmern. Auch in den Verkehrszweigen, in denen Unterkostentransporte bisher vermieden werden konnten, finden sich bei näherer Betrachtung der Sachlage oft genug wirtschaftliche Schwierigkeiten größten Ausmaßes, zumal die Verkehrswirtschaft in ihrer Gesamtheit in fast allen europäischen Staaten angesichts ihres zurückhängenden Tarifniveaus die übrige Wirtschaft bisher wider Willen subventioniert hat.

Der vierte Einwand von liberaler Seite endlich gilt den Bestrebungen, die einer Harmonisierung der Soziallasten das Wort reden. Wenngleich die französischen Vorstellungen über die Notwendigkeit einer Anpassung der Sozialpolitik auf den verschiedenen Gebieten sicherlich übertrieben waren, so sind doch auf der anderen Seite die Artikel 117 bis 122, wonach Maßnahmen zur Anpassung der Sozialordnungen in den einzelnen Ländern getroffen werden können, relativ vage. Man sollte sich damit zufrieden geben, daß die ursprünglichen französischen Forderungen nicht in den Vertrag aufgenommen worden sind; Einwände gegen den Grundgedanken einer Anpassung an das Niveau der am besten gestellten Arbeitnehmer in der geplanten Gemeinschaft sollten dagegen um so weniger erhoben werden, als außer Frage steht, daß die Sozialgesetzgebung und die von den Tarifpartnern verfolgte Sozialpolitik in manchen Ländern hinter den Ergebnissen der fortgeschrittensten Länder des westeuropäischen Kontinents stark herhinken.

Auch die Unterschiede im Reallohniveau werden von diesen Faktoren beeinflusst; wenn man die kürzliche Studie der Montanunion über die Arbeitereinkommen der Montanindustrie im Realvergleich heranzieht, so ergibt sich, daß z. B. Deutschland nicht zuletzt wegen des Fehlens einer „Redistribution“ im Sinne der französischen Sozialleistungen zweifellos im Vergleich zu den westlichen Ländern ein niedriges Realeinkommen zu verzeichnen hat, trotz relativ hoher Produktivität. Im Steinkohlenbergbau betragen die Reallöhne in Deutschland bei verheirateten Arbeitern weniger als Dreiviertel des belgischen und französischen Niveaus, und bei Stahlarbeitern ist die Situation wenig günstiger. Im Eisenerzbergbau liegen die Realeinkommen der deutschen verheirateten Arbeiter sogar bei weniger als der Hälfte des Nettoeinkommens in Frankreich. Diese Ziffern gelten immer dann, wenn man den sogenannten europäischen Durchschnittswarenkorb unterstellt; sie dürften sehr dafür sprechen, daß eine Anhebung des sozialen Lebensniveaus im mitteleuropäischen Raum erfolgt. Die Frage ist nur, ob nicht eine solche Anhebung eventuell zweckmäßiger den Tarifpartnern und nicht der allzu starren staatlichen Sozialpolitik überlassen bleiben sollte.

#### *Gefahr der Abspaltung vom Weltmarkt?*

Wenn man nun die Einwände der zweiten Gruppe, der „unzufriedenen Pessimisten“, betrachtet, so lassen sich diese auf zwei Hauptpunkte zurückführen: Einmal wird auch hier befürchtet, daß durch die Anhebung des äußeren gemeinsamen Zollniveaus für alle beteiligten Länder eine Kluft zwischen dem Gebiet des Gemeinsamen Marktes und der übrigen Welt geschaffen wird. Nach Auffassung mancher Experten ist diese künstliche Trennung vom Weltmarkt, die mindestens in der Akzentuierung erfolgt, immerhin ein negativer Faktor, der einen großen Teil der Vorteile, wie sie sich durch den erleichterten Warenhandel innerhalb des integrierten Gebietes ergeben, wieder zunichte macht. Zweifellos ist der Sinn des Zusammenschlusses der europäischen Länder darin zu sehen, daß man im Rahmen des größeren Marktes eine zweckmäßigere Arbeitsteilung und damit eine Hebung der Produktivität und der Realeinkommen erreicht. Die Anhebung des Außen-

zollniveaus muß demgegenüber genau das Gegenteil bedeuten: Die internationale Arbeitsteilung wird auf diese Weise, zum Teil jedenfalls, verschlechtert. Für Länder, die in sehr weitem Maße von ausländischer Zufuhr abhängig sind und deren niedriges Kostenniveau auf dem Verzicht auf protektionistische Maßnahmen in der Vergangenheit beruht, könnte diese Entwicklung unter Umständen gefährlich werden — so sagt diese Gruppe.

Der zweite grundsätzliche Haupteinwand gegen die Schaffung besonderer, in sich abgeschlossener Handelsgebiete, dürfte darin liegen, daß nach dem Krieg ohnehin in mancher Hinsicht eine stärkere Trennung des europäischen Raumes speziell vom amerikanischen Wirtschaftsraum erfolgt ist. Da jedoch zweifellos das Wirtschaftszentrum der Welt heute im amerikanischen Raum liegt, könnte — so meint man — eine solche künstliche Abtrennung unter Umständen langfristig störend auf eine weltwirtschaftlich harmonische Zusammenarbeit und letztlich auch auf die Stabilität der Weltwirtschaft überhaupt zurückwirken.

Beiden Einwänden läßt sich etwa folgendes entgegenhalten: Zunächst einmal dürfte, zumindest für Deutschland, der Nachteil, der in der Anhebung des Außenzollniveaus liegt, weitgehend aufgehoben werden durch die Vorteile, die das Niederreißen der Zollmauern im Binnenlande des Gemeinsamen Marktes mit sich bringt; sodann dürften selbst zeitweilige Abweichungen vom Ideal einer optimalen weltwirtschaftlichen Zusammenarbeit gerechtfertigt sein, solange eben dieses Ideal mehr oder weniger im Wolkenkuckucksheim der Unerreichbarkeit hängenbleibt. Schließlich haben wir nicht die freie Wahl zwischen einer hundertprozentig sinnvollen internationalen Zusammenarbeit, sondern es bleibt uns gar nichts anderes übrig, als unter Überwindung eben dieser nationalen Engstirnigkeit einen Schritt vorwärts zu tun in Richtung auf die Zusammenarbeit innerhalb möglichst großzügig umgrenzter Räume. Sollte diese Zusammenarbeit insbesondere mit dem Sterlinggebiet im Rahmen der Freihandelszone möglich werden, so dürfte damit ein so weiter Länderkomplex zusammengefaßt sein, daß die unter Abbau der Handelshemmnisse sich abzeichnende Arbeitsteilung dem weltwirtschaftlichen Gesamtideal schon ziemlich nahe kommen dürfte. Endlich aber ist gerade eine gewisse Abschirmung gegen den amerikanischen Raum schon aus konjunkturpolitischen Gründen durchaus erwünscht.

#### *Die wirklichen Mängel*

Damit aber wird die dritte Gruppe von Einwänden berührt, die von fortschrittlichen, durchaus europäisch gesonnenen Kreisen der Arbeiterbewegung geltend gemacht werden müssen. Sie betreffen zunächst einmal das Fehlen einer sinnvollen konjunkturpolitischen Zusammenarbeit. Zwar macht man im Artikel 103 mit frommem Augenaufschlag einen Kotau vor der Konjunkturpolitik, die eine Frage des „gemeinsamen Interesses“ sein soll. Man beläßt sogar der Kommission das Recht, gewisse konjunkturpolitische Vorschläge zu formulieren, die der Ministerrat dann einstimmig entscheiden darf. Aber wie soll man sich eine solche Einstimmigkeit bei der Verschiedenheit der politischen Systeme und Einflüsse in den einzelnen Ländern vorstellen?

Selbst nach liberalen Grundsätzen wäre einer der allerersten Schritte zur Verwirklichung einer solchen Abstimmung die Schaffung von Ansätzen für eine gemeinsame Notenbankpolitik gewesen. Solange diese Ansätze nicht vorhanden sind, laufen wir nach wie vor Gefahr, daß der eine Staat eine inflatorisch ausgerichtete, der andere dagegen eine deflatorische Politik betreibt. Der beratende Währungsausschuß, der in Artikel 105 vorgesehen ist, kann in keiner Weise als Ersatz für eine solche gemeinsame Notenbankpolitik angesehen werden. Ebenso wenig genügt es, wenn in den übrigen Artikeln 104 ff. immer wieder die Rede ist vom gegenseitigen Beistand, von der Liberalisierung des Zahlungsverkehrs und von Maßnahmen gegen eine Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen sowie gegen Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Bedauerlich ist, daß den Mitgliedern in

Artikel 107 noch ausdrücklich bescheinigt wird, jeder einzelne Staat führe seine Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse für sich, wenn auch „im Einvernehmen mit dem gemeinsamen Interesse“. Hier wird nicht nur eine Prämie auf die nationale Isoliertheit gegeben, sondern diese Prämie erhält noch eine besondere Untermauerung dadurch, daß man den Einzelstaaten Schutzmaßnahmen im Zuge von Zahlungsbilanzkrisen zugesteht.

Wenn man weiter betrachtet, daß insbesondere auf dem Gebiet der Agrarpolitik eigentlich weniger ein gemeinsamer freier Markt angestrebt wird als vielmehr die Förderung von Produktivitätsfortschritten in der Landwirtschaft im Rahmen der Zwangsjacke eines gemeinsamen protektionistischen Systems, so schlägt dieser Verzicht auf eine Lösung eigentlich den übrigen Bestimmungen, die sich wohltonend gegen alle monopolistischen Tendenzen wenden, geradezu ins Gesicht. Wenn die Marktordnungsorgane in den einzelnen Ländern sogar noch beim Einkauf von Agrarartikeln die übrigen Länder des Gemeinsamen Marktes mit Vorzug bedenken sollen, und zwar selbst dann, wenn deren Preise unter Umständen über dem Weltmarktniveau liegen, so bedeutet das, daß der Verbraucher im Gemeinsamen Markt auch weiterhin die Zeche für eine Subventionierung der Landwirtschaft zu zahlen hat. Die liberalen Bedenken, insbesondere von holländischer Seite, sind dabei insofern anzuerkennen, als all dies tatsächlich mit einer künstlichen Bremsung der fortgeschrittensten Agrarproduzenten im Gebiet des Gemeinsamen Marktes verbunden scheint. Im übrigen läuft ein solches System der Vorzugseinkäufe im Gemeinsamen Markt unter Umständen den Grundsätzen des allgemeinen Abkommens über Zölle (GATT) schnurstracks entgegen.

Über die politischen Bedenken, die sich an eine Finanzierung der überseeischen Gebiete, insbesondere Frankreichs, durch die Partner des Gemeinsamen Marktes knüpfen, ist bereits in der Öffentlichkeit sehr viel gesagt worden. Es steht zu hoffen, daß insbesondere der holländische Widerstand mindestens zu einer Modifizierung der Artikel im vierten Teil führt sowie derer, die sich auf die europäische Investitionsbank beziehen.

Vom Gesichtspunkt einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik her dürften die scharfen Worte gegen alle monopolistischen Bestrebungen, wie sie insbesondere in Artikel 85 ff. zum Ausdruck kommen, nur begrüßt werden können. Dabei bleibt jedoch offen, welche Institutionen denn eigentlich über die Durchführung dieser scharfen Bestimmungen wachen sollen. Wenn der Geist einer antimonopolistischen und antikartellistischen Einstellung, wie er in diesen Artikeln nahezu in Verbotsform zum Ausdruck kommt, in den einzelnen Ländern nicht seinen Niederschlag in einer entsprechenden nationalen Gesetzgebung findet — und dazu dürfte auch eine entsprechende Anpassung bzw. Wiederverstärkung des deutschen Kartellgesetzes sehr aktuell zur Debatte stehen —, so müssen diese vorerwähnten Ansätze, die in mancher Hinsicht dem Grundgedanken der alten Havanna-Charta entsprechen, mehr oder weniger auf dem Papier stehenbleiben.

#### *Vollbeschäftigung erfordert Koordinierung der Konjunkturpolitik*

Nach dem Theaterdonner über die gemeinsamen Wettbewerbsregeln in den Artikeln 85 ff. nehmen sich die Artikel 123 ff., in denen der ursprüngliche Gedanke eines Investitionsfonds seinen Niederschlag gefunden hat, sehr mager aus. Und doch liegt hier das Kernstück des gesamten Vertrages und gleichzeitig der Einwände, die von fortschrittlicher Seite gegen ihn geltend gemacht werden müssen. Hier wird insbesondere in Artikel 125 festgelegt, daß der Fonds Beihilfen zur Sicherung der Weiterbeschäftigung, zur Berufsumschulung und Umsiedlung sowie zur Produktionsumstellung zugunsten der betroffenen Arbeitnehmer leisten soll. Dabei werden nur ganz bestimmte Arbeitnehmer für solche Beihilfen in Frage kommen. Treffen nun die Erschütterungen, wie sie der Abbau der Zoll- und Kontingentspolitik im Gemeinsamen Markt verursachen kann, mit einem allgemeinen Konjunkturrückschlag zusammen, so wird sich zunächst die bittere Konsequenz ergeben, daß man mit zweierlei Sorten von Arbeitslosen zu tun hat — nämlich mit denen, die vom

Anpassungsfonds Beihilfen erhalten, und denen, die sich die Nase wischen. Wohl ist in Artikel 128 die Rede davon, daß in bezug auf die Berufsausbildung eine gemeinsame Politik und eine harmonische wirtschaftliche Entwicklung angestrebt werden soll. Der Anpassungsfonds kann jedoch in keiner Weise als Voraussetzung dafür angesehen werden, daß eine solche gemeinsame Politik nun tatsächlich auch in den Organen des Gemeinsamen Marktes verankert wird.

In der Vergangenheit hat man derartige Schönheitsfehler, zum Beispiel bei der Montanunion, damit ausbügeln können, daß diese — wenngleich sie anfangs in eine Flaute der Stahlindustrie hineingeriet — doch schließlich ihrerseits durch die Erleichterung des Warenaustausches zu einer Steigerung der Expansionsrate in den betreffenden Industrien beigetragen hat. Sollte man jedoch diesen frommen Wunsch wiederholen und meinen, daß ja schließlich auch die Steigerung des Warenaustausches im gemeinsamen Markt ihrerseits schon zum Konjunkturauftrieb beitragen muß, so würde man sich aller Wahrscheinlichkeit nach einer groben Enttäuschung aussetzen. In fast allen beteiligten Ländern ist die wirtschaftliche Entwicklung in etwa an der Vollbeschäftigungsgrenze angelangt. Wohl ist damit zu rechnen, daß die weitere Expansion und die Vollbeschäftigung durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes begünstigt wird; aber man darf keineswegs darauf hoffen, daß der Expansionsgrad als solcher noch steigerungsfähig wäre. Beim Nachlassen der Wachstumsspitzen aber dürfte es außerordentlich notwendig sein, für eine Koordinierung des Wachstumstempos in den einzelnen Ländern durch eine gemeinsame Konjunkturpolitik zu sorgen. In den Bestimmungen des Gemeinsamen Marktes ist bisher über den Rahmen von frommen Deklarationen hinaus keinerlei Voraussetzung in dieser Richtung festzustellen. Um so notwendiger wird es sein, auf einen Ausbau der Vollmachten für die geplanten Organe zu drängen. Auch im Bereich des Gemeinsamen Marktes gilt dabei das alte Wort, daß jeder die Regierung hat, die er verdient. Die Europäer werden nur dann in den Organen des Gemeinsamen Marktes die Voraussetzung für eine wirkliche Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung im europäischen Raum finden, wenn sie aus dem Stadium des Feilschens hinausgelangen und ihren gemeinsamen Interessen durch Umgestaltung der vorläufig rudimentären europäischen Organe zu wahrhaft europäischen Instanzen der Wirtschaftslenkung Rechnung tragen.

Im Rahmen dieser beschäftigungspolitischen Gesichtspunkte wäre nun den Problemen der Freizügigkeit, der Verhinderung einer Entstehung von Elendsregionen, örtlichen „Pockets of Unemployment“, Dumpinggefahr, Investitionsentwicklung, Kapitalbewegungen usw. nähere Aufmerksamkeit zu widmen. Es sind dies die Fragen, die im zweiten Teil des Vertrages unter Titel III und im dritten Teil unter den Titeln II, III und IV behandelt werden. Dazu ist hier nicht mehr der Raum.

Diese Erörterungen müssen vor allem unter dem Zeichen einer Grundfrage stehen.: Soll der Gemeinsame Markt weiter nichts bringen als eine Rückkehr zu den Verhältnissen von vor 1914, als sich Kapital und Arbeitskräfte relativ frei über die Grenzen bewegen konnten, oder zur Freihandelsepoche, die um die Mitte des vorigen Jahrhunderts eine relativ kurze Blüte erlebte? Oder will man mehr — nämlich die Sicherung einer gleichmäßigen Wachstumsrate im europäischen Raum, die allein das in der Hochkonjunktur der Nachkriegszeit erreichte Wohlstands- und Beschäftigungsniveau verbürgen kann? Wird das letztere Ziel nicht erreicht, so kann der Gemeinsame Markt weder die Funktion einer Stärkung Europas zwischen den Weltmarktblöcken erfüllen noch würde seine liberale Grundkonzeption die Stürme eines neuen Rückschlages der Weltkonjunktur überleben.

## Raumordnung und Wirtschaftspolitik

Über den Inhalt des Begriffes „Raumordnung“ sowie über sein Verhältnis zu Ortsplanung, Landesplanung und zu den Fachplanungen einzelner Ressorts gehen die Meinungen auseinander. Diese Diskussion soll hier nicht aufgegriffen werden. Vielmehr sind einige wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Probleme der Raumordnung zu erörtern, deren Lösung immer dringlicher wird. *Raumordnung soll verstanden werden als die politische Aufgabe, alle natürlichen und menschlichen Kräfte eines bestimmten Gebietes zweckmäßig im sozialen und wirtschaftlichen Sinne zu ordnen und zum Wohle der Allgemeinheit zu gestalten und zu entwickeln<sup>1)</sup>.*

Sie erfordert die rationelle Nutzung des knappen und unvermehraren Bodens, geht aber darüber hinaus und erstreckt sich auf die Interdependenzverhältnisse zwischen Mensch, Wirtschaft und Raum überhaupt. Die Probleme der räumlichen Zuordnung stellen sich den Gemeinden ebenso wie den Ländern und dem Bund. Sie wachsen mit der Größe des zu ordnenden Gebietes und können nur mit immer komplizierteren Methoden gemeistert werden. Gerade darum ist die weitere Feststellung wichtig, daß die Raumordnung als Aufgabe alle bindet, die den Ablauf des sozialen Lebens gestaltend beeinflussen.

Der Lebensraum des Einzelmenschen ist eingebettet in die Siedlungs- und Wirtschaftsräume der Gemeinde, der Region, des Landes und des Bundes. Deren jeweilige Struktur und Dynamik wie ihr Zusammenspiel im gesamtstaatlichen und schließlich internationalen Funktionsgefüge müssen ständig beobachtet und planmäßig gestaltet werden, sollen dem im Mittelpunkt stehenden Menschen die bestmöglichen Lebensbedingungen nachhaltig gesichert bleiben. Planung ist dabei — wie überall — die Voraussetzung rationellen Handelns schlechthin. Raumordnerische Überlegungen gipfeln in der Analyse der Bedingungen, unter denen ein harmonisches räumliches Sozial- und Wirtschaftsgefüge möglich ist. Sie erstreben dieses Gefüge, das die größtmögliche wirtschaftliche Leistungskraft mit einem regional so ausgeglichenen Lebensstandard der Menschen kombiniert, daß keine den sozialen Frieden bedrohende Spannungen entstehen.

Raumordnung ist damit eine wesentliche Komponente der gesellschaftspolitischen Gesamtzielsetzung, die das freie Spiel der wirtschaftlichen und sonstigen Kräfte zum Wohle des einzelnen wie der Gesamtheit zu beeinflussen sucht.

### *Der Wirtschaftspolitiker in der Raumordnung*

Die Verfügung über wirtschaftliche Güter bestimmt heute weitgehend die Lebenslage des Menschen auch in ihren immateriellen Merkmalen<sup>2)</sup>. Wie darum die Wirtschaftspolitik (im weitesten Sinne) die Verwirklichung gesellschaftspolitischer Postulate entscheidend beeinflußt, so steht sie auch im Zentrum raumordnerischer Bemühungen.

Die Verantwortung des Wirtschaftspolitikers, ein harmonisches räumliches Sozialgefüge schaffen zu helfen, wird dadurch nur größer; unverständlicher aber wird die bis zur offenen Ablehnung gehende Zurückhaltung, mit der er weithin raumordnerische Forderungen beantwortet. Und doch verdeutlicht ihm die Raumordnung lediglich einen bisher vernachlässigten Teilaspekt seiner Aufgabe, den er nach Prüfung der räumlichen Primär- und Sekundärwirkungen seiner Maßnahmen nunmehr entschieden angehen sollte. Sie macht damit allerdings das ihm anvertraute „technische Problem“ der Mittelwahl vielschichtiger<sup>3)</sup>.

- 1) In Anlehnung an E. Hamm, „Was versteht man unter Raumordnung?“, in „Der Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland“, November 1951, hrsg. vom Bundesministerium für Wohnungsbau, S. 16. Vgl. auch F. Halstenberg, Zur Gesetzgebung über die Bundesraumordnung, Heft 14 der Schriftenreihe des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln, 1956, S. 17—19.
- 2) Zum Begriff der Lebenslage: G. Weisser, Hauptmerkmale des Begriffes Lebenslage, als Manuskript vervielfältigt im Sozialpolitischen Institut der Universität Köln.
- 3) H. Albert, Ökonomische Ideologie und politische Theorie. Das ökonomische Argument in der ordnungspolitischen Debatte. Göttingen: Schwartz 1954, S. 21—31 u. pass.

Die Sicherung der Vollbeschäftigung, die Steigerung des Sozialproduktes in optimaler Zusammensetzung und die Forderung nach wachsendem Wohlstand für alle sollten endlich auch unter räumlichen Aspekten verfolgt werden. So stellen sich die Fragen: Wie kann das wirtschaftspolitische Instrumentarium am wirksamsten zur Schaffung eines harmonischen Wirtschafts- und Sozialgefüges eingesetzt werden? Wie läßt sich insbesondere das bestehende Wohlstandsgefälle zwischen Aktiv- und Passivräumen der bisherigen wirtschaftlichen Expansion mindern? Wie können *kommunale und regionale Wirtschaftsrechnungen* entwickelt und zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Ergiebigkeit des jeweiligen privaten und öffentlichen Mitteleinsatzes herangezogen werden? Wie hat sich die absolute und die relative Bedeutung der Standortfaktoren durch die technische Entwicklung und den sozialen Fortschritt gewandelt? Welche Folgerungen ergeben sich daraus für die Möglichkeiten, die unternehmerische Standortwahl im gesamtwirtschaftlich wie sozial erwünschten Sinne zu beeinflussen?

Die „sozialen“ Standortfaktoren dürften die „produktionstechnischen“ längst an Bedeutung überspielt haben. Der technische Fortschritt hat Energie- und Materialorientierung (Kunststoffe), Transport- und Lohnkosten für viele Industriezweige immer mehr zurückgedrängt. Die Ausstattung des Standortes mit öffentlichen Diensten, mit kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten, mit Schulen und Fortbildungsstätten, mit differenziertem Warenangebot, mit Möglichkeiten zu Sport und Vergnügen, das „städtische Klima“ und der städtische Lebensstil also beeinflussen die Standortentscheidung in wachsendem Maße. Ob wir es bedauern oder nicht, aus diesem Trend zum modernen Lebensstil resultieren weitgehend gerade die jüngsten Zuwachsraten der menschlichen und wirtschaftlichen Zusammenballungen in den traditionellen Zentren. Ihre wirtschaftliche, soziale, kulturelle, hygienische, sittliche und auch ästhetische Problematik ist immer wieder hervorgehoben worden. Der darauf basierende Dezentralisationswunsch ist nicht nur eine deutsche Angelegenheit.

Niemand denkt dabei an die — ohnehin utopische — Zerschlagung bestehender Schwerpunkte. Die Großstädte haben ihre unbestreitbare Berechtigung als hochwertige zentrale Orte. Zu prüfen bleibt aber, ob die Zuwachsrate an Arbeitsplätzen — Neugründungen, Erweiterungen und Ausgliederungen ortsungebundener Produktionszweige — die traditionellen Konzentrationen weiter verstärken sollte, oder ob nicht ihre sozial erwünschte Umlenkung in dezentralisierender Absicht auch gesamtwirtschaftlich vorteilhaft wäre. Gute Gründe sprechen dafür, und die räumliche Enge der Ballungsräume mit den steigenden Bodenpreisen machen das Problem auch für den Unternehmer aktuell. Dezentralisierung heißt nicht gleichmäßige Streuung industrieller Produktionsstätten über das Land. Es kann sich nur um die Bildung industrieller Kerne handeln, die entwicklungsfähig sind, aber als Klein- und Mittelstädte menschlich überschaubare Dimensionen haben.

Diese wenigen Hinweise verdeutlichen, daß hier Gemeinschaftsarbeit zu leisten ist, zu der mit dem Ressortpolitiker die Techniker, Ökonomen, Soziologen, Juristen, Ärzte, Theologen und viele andere in Gemeinde, Bezirk, Land und Bund aufgerufen sind. Die interne Aufgabenabgrenzung beim Vollzug vorbereitender und gestaltender Maßnahmen und ihre Koordination mag sich Kompetenzschwierigkeiten gegenübersehen; die Aufgabe selbst sollte jedoch nicht in einer „Prioritätsdebatte“ zerredet werden. Das Freiheitspostulat ist auch keine Ressortangelegenheit. Hier wie da handelt es sich um Fragen, die der Verantwortung aller im weitesten Sinne politisch Handelnden anvertraut sind. Auch die Gewerkschaften können aus dieser Verantwortung nicht entlassen werden. Die Stärkung der tendenziell schwachen Arbeitnehmerposition durch steigende Mobilität der Arbeitskraft spielt hier ebenso hinein wie die wichtige Frage der Schaffung und nachhaltigen Sicherung des sozialen Standards in neuen regionalen Wirtschaftsschwerpunkten.



*Die heutige Situation in der Bundesrepublik*

Einige konkrete wirtschaftliche Probleme der Raumordnung sollen vor den zu entwickelnden Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden<sup>4</sup>). Die industrielle Expansion nach dem Kriege hat in der Bundesrepublik zu recht unterschiedlichen regionalen Ergebnissen geführt. Wenngleich gebietsmäßige Aufschlüsselungen des Volkseinkommens noch nicht in befriedigender Weise gelungen sind<sup>5</sup>), so geben doch die Zuwachsquoten an industriellen Arbeitsplätzen einige Aufschlüsse. Von 1950 bis 1955 stieg die Gesamtzahl der Beschäftigten um 3,3 Millionen, von denen 1,8 Millionen auf industrielle Arbeitsplätze in Betrieben mit 10 und mehr Beschäftigten entfielen. 54 vH dieser 1,8 Millionen wurden von den Ballungsräumen aufgenommen (Ruhrgebiet, Rhein-Main- und Rhein-Neckar-Raum sowie die Wirtschaftsgebiete um Bremen, Hamburg, München und Nürnberg). Auf die Kerne dieser regionalen Ballungen „entfiel dabei allein ein Drittel der Gesamtzunahme an Industriebeschäftigten oder mehr als sechs Zehntel des Zugangs, den die Ballungsräume verzeichneten“<sup>6</sup>). Zwar haben die Landkreise außerhalb der industriellen Schwerpunkte ein *relativ* stärkeres Industriewachstum erfahren als die Ballungsräume mit ihrem *absolut* höheren Zuwachs, das regionale Wirtschaftskraft- und damit Wohlstandsgefälle ist dennoch so offensichtlich, daß bereits seit Jahren umfangreiche Förderungsprogramme zu seiner Nivellierung angesetzt wurden und noch heute beibehalten werden.

Für die Notstands- und Zonenrandgebiete wurden von 1951 bis 1954 über 250 Millionen D-Mark aufgewendet. Schleswig-Holstein erhielt im gleichen Zeitraum außerdem Darlehen aus Bundesmitteln zur Steigerung der Wirtschaftskraft in Höhe von über 200 Millionen D-Mark. Auch die 315 Mill. DM des Schwerpunktprogrammes 1950 für die von der Flüchtlingsarbeitslosigkeit besonders betroffenen Länder dienten dem Ziel, die räumliche Disharmonie zu mildern<sup>7</sup>). Für 1955 und 1956 wurden für Zonenrand- und Sanierungsgebiete jeweils 155 Mill. DM bereitgestellt; der „Grüne Plan“ zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur allgemeinen Förderung landwirtschaftlicher Entwicklungsgebiete kommt hinzu. Auch der horizontale Finanzausgleich zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Ländern ist nur eine andere Seite der strukturellen Unordnung unserer Wirtschaftskräfte. Dieser Transfer beträgt „mindestens 4 Milliarden DM, die von Nordrhein-Westfalen und etwas schwächer von Baden-Württemberg in die finanzschwachen Länder, vor allem nach Schleswig-Holstein, Niedersachsen, aber auch nach Bayern und Rheinland-Pfalz umgeschichtet werden“<sup>8</sup>).

Trotz dieser Aktionen blieben und bleiben die gebietsmäßigen Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung unverhältnismäßig groß und zahlreiche andere soziale und wirtschaftliche Probleme ungelöst. Die Erfolge der Arbeitszeitverkürzung werden für fast ein Sechstel aller Arbeitnehmer durch mehr oder weniger lange Pendelzeiten zwischen Wohn- und Arbeitsplatz ebenso geschmälert wie ihr Realeinkommen durch die Fahrtkosten. Und die gesamtwirtschaftliche Seite des Pendlerproblems? Die Bundesbahn errechnete 1954 einen Einnahmeverlust von 97 Mill. DM, der durch die Sozialtarife für Schüler und Berufstätige verursacht worden sei<sup>9</sup>).

Die über das unbedingt erforderliche Minimum hinausgehende Ausrüstung unserer Gemeinden mit sozialen Diensten und kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten für den schaffenden Menschen scheint nach wie vor ein Privileg der Großstädte zu sein, wobei noch

4) Die Probleme und Lösungsmöglichkeiten können hier nur stichwortartig angesprochen werden. Die Kürze zwingt zugleich (erfreulicherweise) zur bewußten Akzentsetzung. Über das Thema Raumordnung informiert umfangreiches Schrifttum, das nicht aufgezählt werden kann.

5) Ein Beispiel: J. Griesmeier, Berechnung wirtschaftlicher Leistungswerte für kleinere Gebietseinheiten, Allg. Stat. Archiv 1955, Bd. 39, S. 17.

6) Th. Dams, Industrieansiedlung in ländlichen Entwicklungsräumen. Daten und Überlegungen zur regionalen Wirtschaftspolitik. Bonn: Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie 1957, S. 53.

7) Zahlen aus dem Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1955.

8) G. Isenberg, Finanzpolitische Aspekte der Raumordnung (nach der bisher unveröffentlichten Niederschrift eines Vortrages vom 24. 4. 1956 in Köln zitiert).

9) E. Dittrich, Raumordnung und Ballung. Institut für Raumforschung Bonn. Informationen 1957 H. 1/2, S. 9.

zu prüfen bleibt, wieweit dieser Standard auf eigener Kraft beruht, bzw. wieweit Landes- und Bundesmittel nachhelfen, weil die Probleme der großen Stadt einfach gemeistert werden müssen. Die Funktionsfähigkeit der Ballungsräume, ihr sozialer Standard und ihre Verwaltungskraft werden mit progressiv steigenden Jekopfbelastungen erkaufte, wenn sie die kritische Schwelle überschritten haben, bei der die bekannten Friktionen auftauchen: Verkehrschaos mit vielzähligen Einzelproblemen, Schwierigkeiten bei der Wasserversorgung, Unübersichtlichkeit der Verwaltung und anderes mehr. Von den 16 Milliarden DM, die als kommunale Aufwendungen für Ausbau und Erhaltung des Straßennetzes geschätzt werden, entfällt „der größte Teil auf die Ballungen. Hamburg, München und Stuttgart verschlingen außerordentliche Mittel. So hat man Ende 1955 die notwendigen Mittel für die Gesamtstraßenplanung Hamburgs auf rund 2 Milliarden DM geschätzt“<sup>10)</sup>. Auch die Wasserwirtschaft gibt interessante Beispiele. „Stuttgart muß jetzt Trinkwasser aus dem Bodensee, Bremen aus den Talsperren des Harzes herleiten“<sup>11)</sup>. Die These von den überproportional wachsenden Kosten für den störungsfreien Ablauf des kommunalen Lebens bei Überschreitung bestimmter Gemeindegößen kann hier nicht zahlenmäßig belegt werden. Schnell ausweisbare Durchschnittswerte sagen nicht viel. Die zahlreichen kommunalen Funktionen und entsprechenden Ausgabepositionen führen zu unterschiedlichen kritischen Stadien des Gemeindegewachstums<sup>12)</sup>.

Sicher ist, daß die Klein- und Mittelstädte neben den wirtschaftlichen Vorteilen bei der Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben auch den anderen — und nicht hoch genug einzuschätzenden — Vorzug haben, daß sie in menschlich überschaubaren Dimensionen liegen.

Die gegenwärtige Situation ist besonders darum bedenklich, weil sich das regionale Gefälle ständig verschärft. Die wirtschaftsstarken Gemeinden haben im „Konkurrenzkampf um den Industriebetrieb die bessere Position. Sie übernehmen die Aufschließung, sie stunden Steuern usw. Die schwache Gemeinde aber kann ihre natürlichen Standortvoraussetzungen nicht in dieser Weise ergänzen. Sie müßte eigentlich die Hebesätze ihrer Steuern erhöhen, um ihre Einnahmen zu steigern — und würde auch den letzten Unternehmer verjagen, der sie als Standort erwägen sollte. Im übrigen überwiegt bei der kommunalen Entwicklungspolitik das quantitative Moment. Zur qualitativen Strukturergänzung im Sinne der Krisenfestigkeit, des ausgewogenen Verhältnisses von männlichen zu weiblichen Arbeitsplätzen usw. sind nur wenige Gemeinden vorgedrungen.

Zunehmende Ballung in den Aktiv- und fortschreitende Entleerung in den Passivräumen bilden den Teufelskreis. Und wir lassen uns die Therapie der Symptome viel kosten, statt die Strukturängel zu beseitigen. Die Nationalökonomie kennt noch keine moderne Raumwirtschaftslehre. Die Wirtschaftspolitik aber weist auf „Eigengesetzlichkeiten der Wirtschaft“ hin, die in ihren räumlichen Bedingungen unbewältigt sind, so daß die Datensetzung in raumordnerischer Absicht noch nicht gelingt.

#### *Beeinflussungsmöglichkeiten der Standortwahl*

Die Standortpolitik ist für die wirtschaftlichen Fragen der Raumordnung von entscheidender Bedeutung. In einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung beschränkt sie sich auf beratende und anspruchsvolle Tätigkeit. Während im beratenden und empfehlenden Bereich neben den Organen der Landesplanung insbesondere Wirtschaftsverbände, Kammern und Gewerkschaften mitarbeiten sollten, ist das eigentliche Feld hoheitlicher Standortpolitik in der anspruchsvollen, datensetzenden Einflußnahme zu sehen. Die vielzähligen

10) E. Dittrich, a. a. O., S. 9.

11) E. Dittrich, a. a. O., S. 10.

12) Einige Zahlenangaben bei E. Dittrich, a. a. O., S. 5—8. Auch bisher unveröffentlichte, weitergehende Analysen bestätigen grundsätzlich die oben genannte These.

Möglichkeiten der Standortpolitik können hier nicht erörtert werden<sup>13</sup>). Es soll nur auf einige Aspekte der Schaffung von Standortbedingungen hingewiesen werden.

Die Standortwahl des Unternehmers ist kein privater Akt. Sie steht im öffentlichen Bereich, weil sie die Struktur und Dynamik der Gemeinde mit allen Konsequenzen für den privaten und den kommunalen Haushalt beeinflusst sowie das regionale und staatliche Wirtschafts- und Sozialgefüge gestaltet. Solange aber Gemeinde, Land und Bund die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten nicht kennen und über die wünschenswerte Entwicklungsrichtung uneins sind, kann man vom Unternehmer nicht ihre Berücksichtigung fordern. Die gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte müssen zudem in die privatwirtschaftliche Unternehmerkalkulation einfließen, um allgemein wirksam werden zu können. „Einer volkswirtschaftlich unrationellen Standortverteilung könnte von Gesetzgebung und Verwaltung schon durch Maßnahmen entgegengewirkt werden, durch die sich die volkswirtschaftlichen Kosten (social costs) vollständiger als bisher in betrieblichen Kosten niederschlagen<sup>14</sup>“. Damit würde die bisherige „Degradierung der öffentlichen Hand“ wenigstens teilweise behoben werden, die heute nach vollzogener Standortwahl die unvermeidlichen Folgeleistungen zu erstellen bzw. zu unterstützen hat: Wohnungsbau, Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Kirchen usw., von den Verkehrsausgaben und den sonstigen öffentlichen Dienstleistungen ganz zu schweigen. Die Expansionstendenz der Ballungsräume legt beträchtliche Teile der Gemeinde-, Landes- und Bundesmittel für progressiv wachsende soziale Investitionen fest.

Bevor das Prinzip der anteiligen Verrechnung der social costs für alle Standorte anwendbar ist, müssen aber im Sinne der Chancengleichheit zuvor einige Korrekturen angebracht werden. Wenngleich noch keine Untersuchungen über die absolute und relative Bedeutung einzelner Standortfaktoren für die Standortwahl vorliegen, muß doch — wie oben bereits erwähnt — dem städtischen Charakter besondere Bedeutung zugesprochen werden. Der soziale und kulturelle Standard einer Gemeinde aber kostet Geld. Die bislang vernachlässigten, unter *natürlichen* Voraussetzungen geeigneten und entwicklungs-fähigen Standorte in Klein- und Mittelstädten sollten von der öffentlichen Hand mit *geschaffenen* Voraussetzungen besser ausgestattet werden. *Diese* sozialen Investitionen sind vermutlich absolut und relativ billiger als jene erzwungenen in den Ballungsräumen. Sie verringern zudem das regionale Gefälle des sozialen Standards und machen diese Standorte attraktiv. Auch dabei sollte es sich nur um die Umverteilung der „Zuwachsraten an öffentlichen Leistungen“ handeln. Das ist keine Verfälschung der Konkurrenzbedingungen; lediglich die Chancen werden aus der gegenwärtigen Verzerrung gelöst. Hier liegt auch „Nachholbedarf“ vor!

Zahlreiche Schwierigkeiten stellen sich dieser Forderung entgegen. Sie gehen vom Steuersystem bis hin zur industrie-feindlichen Haltung einzelner Bevölkerungsgruppen und können hier nicht abgehandelt werden. Sicher ist aber die datensetzende Initiative der öffentlichen Hand schon heute möglich. Die grundsätzliche Zurückhaltung bei der Vergabe von Bundes- und Ländermitteln an die Ballungszentren kann sinnvoll ergänzt werden durch die Auflage, *kommunale Bilanzen über die zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen der weiteren Entwicklung* vorzulegen. Insbesondere die Folgekosten durch Industriedevelopment sollten dabei ausgewiesen werden. Auf der anderen Seite wäre die Position entwicklungs-fähiger Standorte, die bisher wegen ihrer tendenziellen Finanzschwäche auf der Schattenseite des Wirtschaftsausschwunges standen, durch definitive Zusagen über Landes- und Bundesmittel für den Wohnungsbau und seine Folgebauten, für den Ausbau der Verkehrswege usw. zu stärken. Diese finanziellen Maßnahmen in bereits

13) E. Egner, Möglichkeiten und Grenzen industrieller Standortpolitik. Raumforschung und Raumordnung 1948 H. 1, S. 3—15; Dörpmund, Die Mittel der Industriestandortlenkung und die Grenzen ihrer Anwendbarkeit, Bremen-Horn: Dorn 1950; Zur Frage regionaler Wirtschaftspolitik. Denkschrift. Bad Godesberg: Institut für Raumforschung Bonn 1954. (Als Manuskript vervielfältigt.)

14) Gutachten des Wissenschaftl. Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, „Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik“, zitiert nach der Veröffentlichung in: Informationen des Instituts für Raumforschung, Bonn, 1955, H. 15/17, S. 243.

heute eingesetzten Größenordnungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu neuen Schwerpunkten wirtschaftlicher Aktivität in den derzeitigen Passivräumen führen. Die *Beobachtung der wirtschaftlichen Expansion in ihrer regionalen Verästelung* kann ebenfalls sofort beginnen. Die erwünschte Entwicklungsrichtung und die entsprechenden Beeinflussungsabsichten aber sollten im *Nationalbudget* als dem volkswirtschaftlichen Rahmenplan berücksichtigt werden. *In seiner konjunkturpolitischen Bedeutung ist der Staatshaushalt seit fast drei Jahrzehnten erkannt. Seine Raumwirksamkeit aber ist noch nicht untersucht worden.*

Und doch sind neben den oben genannten regionalen Förderungsmitteln auch in der Bundesrepublik weitere Milliardenbeträge des Wirtschafts-, Finanz-, Verkehrs-, Wohnungsbau-, Landwirtschafts- und Vertriebenministeriums sowie anderer Bundes- und der Länderressorts räumlich wirksam geworden. Dennoch entstanden regionale Disharmonien, die durch Sonderprogramme bekämpft werden müssen. Der Schluß liegt nahe, daß der Mangel an Koordination der Maßnahmen unter raumordnerischen Aspekten für dieses Ergebnis verantwortlich zeichnet. Nur die Zukunft gibt noch die Chance der besseren Handhabung des im weitesten Sinne wirtschaftspolitischen Instrumentariums.

Der Hinweis auf die Zukunft muß eine weitere Schwierigkeit raumordnerischer Bemühungen offenlegen. Die Vorstellung von den räumlichen Bedingungen des harmonischen Wirtschafts- und Sozialgefüges, das auf Realitäten gegründete und die Entwicklung vorausschauend bewältigende Programm, das „Leitbild für die räumliche Ordnung“ der Bundesrepublik fehlt. Auf der einen Seite stehen die vielen Variablen — die technische Entwicklung in allen Lebensbereichen, Kernenergie und Automation, Bevölkerungswachstum, veränderte Lebensbedingungen und -anschauungen u. a. —, daneben die Auswirkungen der Wiedervereinigung, der europäischen Integration und der weltweiten Arbeitsteilung. Auf der anderen Seite aber werden täglich raumwirksame Entscheidungen gefordert und gefällt, die zum großen Teil nicht oder nur unter schweren wirtschaftlichen Verlusten korrigierbar sind. Trotz der erkenntnistheoretischen Problematik müssen darum die Bemühungen um ein anpassungsfähiges Leitbild verstärkt werden.

ADOLF JUNGBLUTH

## Die Wissenschaften von der Arbeit

Vv er zum ersten Mal dem Terminus „Arbeitswissenschaft“ begegnet, mag verblüfft und von der Vorstellung beeindruckt sein, daß hier um natürliche und selbstverständliche Dinge ein Aufwand getrieben werde, der gewiß eine Mühe nicht lohne. Der arbeitsgewohnte Praktiker ist leicht versucht, denjenigen, der sich mit Theorien, noch dazu mit Theorien von der Arbeit beschäftigt, ein wenig spöttisch zu betrachten. Alte Wissenschaften, wie die Medizin, die Jurisprudenz, die Chemie und Physik usw., läßt man natürlich gelten; aber Wissenschaft von der Arbeit, das scheint doch ein wenig abwegig. Es kommt hinzu, daß bei uns die Arbeitswissenschaft als *komplexer Begriff* nach einer Zeit des Aufstiegs und einer gewissen Geltung in den 20er Jahren durch unglückliche Umstände und den totalitären Staat fast zur Bedeutungslosigkeit absank. Erst seit einigen Jahren sind verschiedenen Ortes Bemühungen aufgekommen, Teilgebiete der Arbeitswissenschaft, die als solche (z. B. die Arbeitsphysiologie) durchaus Bedeutung besitzen, wieder zu einer gemeinsamen Aufgabe und Zielsetzung zusammenzuführen. Für jene Institutionen, die, wie insbesondere die Gewerkschaften, sich die Wahrnehmung der Interessen der arbeitenden Menschen zur Aufgabe gemacht haben, kann ein solches Vorhaben gewiß nicht unbeachtet bleiben.

Kürzlich wurde „Arbeitswissenschaft“ nach mancherlei älteren Formulierungen definiert als die Wissenschaft von den Erscheinungsformen der menschlichen Arbeit und den

Begleiterscheinungen ihres Ablaufes, den Entstehungsbedingungen und Wirkungen menschlicher Leistungsbereitschaft sowie den Möglichkeiten, sie zu beeinflussen.

Das besagt zunächst nicht viel, und es bedarf daher wohl einer eingehenden Darlegung des zu betrachtenden Gebietes.

Es hat nicht immer *Arbeit* im Sinne des heutigen Begriffes gegeben. Der Urmensch kannte nur eine *unmittelbar* zweckbestimmte *Handlung*, z. B. die Frucht zu pflücken, um sie zu verspeisen, auf der Flucht vor stärkeren oder gewandteren Lebewesen zu laufen oder Bäume zu erklettern; ähnlich wie eben auch heute sich vergleichbare Säugetiere verhalten. Mit zunehmender Frühzivilisation, ausgelöst und gekennzeichnet durch die Herstellung und Verwendung primitivster Gerätschaften, begann neben der unmittelbar zweckbestimmten Handlung, die stärker vernunftgesteuerte, *mittelbar* einem Endzweck dienende *Tätigkeit* sich zu entwickeln. Wir haben heute Kenntnis davon, daß nach der *Keule* — entstanden aus einem in der Natur in entsprechender Form vorgefundenen Kloben — und dem handgerecht gefundenen, als *Faustkeil* genutzten Stein, als erstes Werkzeug der *Hammer* aufkam. Es mag, wie alte Funde zeigen, ein von Natur aus durchlöcherter Stein gewesen sein, den sein Finder mit einem passenden Ast als Stiel versah. Für uns ist als Bedeutsamstes an diesem Vorgang, der einige hunderttausend Jahre zurückliegen mag, zu vermerken, daß hierdurch der Mensch seine *Wirksamkeit*, d. h. die Arbeits- und Leistungsfähigkeit seines Armes durch ein technisches Mittel vergrößerte. Seit jener Zeit ist die Geschichte der Arbeit mit der Geschichte der Technik eng verbunden. Das Werkzeug, offenbar lange Zeit nur als Waffe benutzt, machte den Urmenschen fernster Zeiten stärker als zuvor und ermöglichte ihm Feinde zu bezwingen, vor denen er bis dahin nur in der Flucht Rettung suchen konnte.

Aus dem Hammer wurde die Axt, und es mag hier offenbleiben, ob diese oder jener als Werkzeug für friedliche Zwecke die erste Nutzung fanden. Beide jedenfalls wurden von unschätzbarem Wert. Sie ermöglichten, an bestgeeigneten Plätzen, bei Wasserstellen und in Jagdgründen, Hütten zu bauen, statt auf zufällig gefundene Höhlen und ihren Standort angewiesen zu sein. Axt und Hammer ermöglichten es, Wege in den Urwald zu bahnen, Bäume zu fällen, Einbaum-Boote zu bauen usw. Stein und Holz wurden behauen, geschabt, geschnitzt und jedes neu sich entwickelnde Werkzeug, jedes vom Gestaltungsdrang glücklich geborene neue Gerät schuf neue Möglichkeiten, einem Zweck zu dienen, zu formen und zu gestalten. Und aus der Gestaltungsfreude wuchs Kultur — eine Arbeitskultur. Prähistorische Funde mannigfachster Art zeigen auf den verschiedensten Entwicklungsstufen die Reste des Menschen mit Stücken und Fragmenten seiner primitiven Arbeitskultur vereinigt. Gewiß war die Nahrungsbeschaffung, -zubereitung und -konservierung die Haupttriebfeder der Arbeit, aber auch die Bekleidung, die Behausung und der religiöse Kult wurden zum Arbeitsinhalt. Nur dem Kampfe mag noch eine ähnliche Bedeutung zugekommen sein, aber auch er stellt in seiner Art „Arbeit“ dar.

Die Ethnologie vermag uns nichts Ausreichendes darüber zu sagen, ob und wie weit die *Arbeit* — abgesehen von der elementaren Bedürfnisbefriedigung — in der Frühzeit nur gelegentliche, gewissermaßen liebhaberische Betätigungen oder fortgesetzte Arbeit, vielleicht bestimmter Gruppen in den Sippen, z. B. der Frauen, oder gar unter Zwang (als Strafe), ausgeübte Fron darstellten.

Von späteren Epochen ist es zur Genüge bekannt, daß „Arbeit“, d. h. manuelle Verrichtungen, eine Angelegenheit der Unfreien: der Sklaven, Fronknechte, Leibeigenen war. Auch die Philosophen des klassischen Altertums erkannten die körperliche Arbeit als unvereinbar mit der Würde eines freien Mannes an, dem nur Kriegs- und Wehrdienst als Lebensaufgabe zuerkannt wurden. So waren auch die Sklaven die ersten Handwerker und erkaufte sich oft durch besonders bewertete Leistungen ihre Freiheit. Dem Etymologi-

schen Wörterbuch der deutschen Sprache von *Kluge-Götz* zufolge stammt das Wort Arbeit aus alter Wurzel (ararbeit, arebeit, arbedi) und bedeutet Mühsal, Not, Last, Pein. In der alten Gleichsetzung von Arbeit und (unwürdiger) Mühsal lebt auch die von *Tacitus* bezeugte Gesinnung: der frei geborene Germane überläßt die tägliche Arbeit dem Unfreien.

Auch im religiösen Denken der letzten Jahrtausende und in der Bibel herrscht die Vorstellung über die Arbeit als Mühsal, Leid und Opfer, was in Anbetracht der zumeist schweren körperlichen Arbeit in der weit überwiegenden Landarbeit auch durchaus verständlich ist. Die Verheißung eines besseren Jenseits gipfelt zumeist in Entbindung von Mühe und Plage. Dafür aber wird durch das Christentum der Arbeit eine ethische Sinngebung („ora et labora“ und „Machet euch die Erde Untertan“) verliehen. Im Interesse einer solchen Sinngebung mußte natürlich die Arbeit von der Belastung einer Unwürdigkeit befreit werden. Es wurde daher eine Missionsaufgabe, insbesondere der puritanischen Geistesrichtung, dem Genuß abzusagen und die Arbeitsamkeit zum Ideal zu erheben. („Unser Leben währet 70, wenn es hoch kommt 80 Jahre, doch wenn es köstlich war, dann ist es Mühe und Arbeit gewesen.“) Auch *Luther* gibt in seinen Lehren der Arbeit einen hohen Sinn, obwohl er hierfür auch noch das Wort „Mühsal“ verwendet. Es ist zwar wenig überliefert, wie weit die „Herren“ (abgesehen von wenigen Asketen und religiösen Eiferern) sich dieser Umstellung der Denkart anpaßten. Die diesbezüglichen christlichen Lehren haben immer wieder, bis in unsere Zeit hinein, heftigen Angriffen standhalten müssen, die ihnen klassenbegünstigende Parteilichkeit vorwarfen. Unverkennbar war die Umstellung zu einer zwingenden ökonomischen Notwendigkeit des Abendlandes geworden, wenn im Wechselspiel von begrenzter Ergiebigkeit der Arbeit und des Bodens einerseits und wachsender Bevölkerungszahl und Bedürfnisse andererseits erahnte soziale Spannungen vermieden werden sollten. (Es scheint, daß das Problem der Produktivitätssteigerung hier zum ersten Mal in der Geschichte aufkommt.)

Im Mittelalter konnte nach *Greiling*<sup>1)</sup> ein Bauer oder ein Handwerker durchschnittlich im Jahr nicht mehr als für 120 bis 150 Mark Nahrungsgüter und Bedarfsgegenstände erzeugen und damit bestenfalls drei bis vier Menschen dürftig versorgen. Gesinde und Gesellen mußten mithelfen, wenn eine Familie „bessergestellt“ sein sollte, obwohl die damaligen Bedürfnisse keineswegs mit den heutigen vergleichbar sind. In der *Antike* reichten vier bis sieben Sklaven je Familie nur für eine Lebenshaltung aus, die wir heute als ärmlich bezeichnen würden. *Bessergestellte* benötigten viele Dutzende von Sklaven, während die *Mächtigen* immer bedacht sein mußten, ein Heer von Unfreien zu besitzen.

Im Römischen Reich gab es ein Mehrfaches an Sklaven gegenüber der Zahl der Freien. Sie wurden gezwungen, zugunsten anderer Menschen zu arbeiten, ohne irgendein Recht, irgendeinen Gewinn für sich selbst. Die von uns bewunderte Kultur der Antike, dieses Erwachen zu Leibeskultur, zu Philosophie, zu Kunst, zu Individualität, das alles konnte nur darauf beruhen, daß es viel mehr zu Fronarbeit gezwungene Kriegsgefangene gab, die den Aristokraten das erhöhte Leben ermöglichten. Auch nur dieser Umstand der ungeheuerlichen Fronarbeit ermöglichte manches dessen, was wir heute als gewaltige Zeugen jener Zeit bewundern, die Schlösser, Burgen, frühtechnische Bauwerke, Pyramiden usw.

Immerhin war die Arbeit jener Zeit noch überwiegend eine handwerkliche, *handgerechte* Tätigkeit, wenn wir von den kühnen baulichen Monstreleistungen absehen. Im allgemeinen handelte es sich bei dieser Arbeit zwar um zum Teil schwere und qualvolle körperliche Arbeit, aber immer ließ sie sich auf natürlichen Ursprung, auf die Nutzung der menschlichen Glieder, Muskeln und Sinne zurückführen. Diese Arbeit hatte sich im Wesen nicht von jener Urbetätigung entfernt, die die Axt, die Keule und den Hammer nutzte und die Gewandtheit der Glieder zu Flucht, Kampf und Primitivverrichtungen gebrauchte.

1) Greiling, Walter: „Wie werden wir leben?“, Econ-Verlag GmbH., 1955

Sie beruhte auf elementaren Handlungen, die in unendlichen Zeitläufen sich entwickelt hatten und somit „natürlich“, zum mindesten aber der menschlichen Physiologie entsprechend, nicht naturwidrig entstanden waren. Die Unnatur lag nur in der Überforderung. Diese aber war der Ursprung dessen, daß die Arbeit gleichbedeutend mit Mühsal, Pein, Qual und Not zu werden begann. Das darf in seinem vollen tragischen Umfang nicht übersehen werden.

Ebensowenig darf übersehen werden, daß auch heute ein sehr großer Teil der Menschheit unter sozialen, geographischen, geschichtlichen, wirtschaftlichen, physischen und psychischen Bedingungen arbeitet, die kaum mit denen auch nur das geringste gemein haben, die für die Arbeitnehmer der industrialisierten Länder der freien Welt Gültigkeit haben. Man bedenke, daß allein das große indische Reich innerhalb seines Territoriums Zustände aufweist, die in der Geschichte der Arbeit und der Technik, in der Sozialgeschichte der Welt eine Spanne von 3000 Jahren umschließen. Kinderarbeit im Orient und Frauenarbeit in den Oststaaten sind besondere Merkmale der arbeitsgeschichtlichen Tiefpunkte unserer Zeit. Die körperliche, uns heute grausam erscheinende Überforderung des Menschen betrifft noch einen sehr großen Teil der Erdbevölkerung. Verkrüppelungen, Verunstaltungen und Siechtum, wie sie uns für die Angehörigen der „niederen Kasten“ im Nahen und Fernen Osten typisch erscheinen, sind die Auswirkungen solcher körperlicher — meist schon in den Kindheitsjahren abgeforderter — Überbeanspruchungen. Gewiß tun mangelnde und falsche Ernährung, falsche Lebensweise, rituelle und traditionelle Einflüsse das ihrige dazu.

Wir sind viel zu sehr in unseren Alltag versponnen, um uns darüber klar zu sein, wie sehr Lebens- und Arbeitsweisen, wie wir sie im allgemeinen gern einer fernen Vergangenheit zuschreiben, heute noch für einige hundert Millionen Erdbewohner tägliche Wirklichkeit sind. Wir übersehen auch oft geflissentlich, wie selbst in unserer näheren Umgebung, z. B. in der Landwirtschaft bodenarmer Landstriche und in der bergigen Waldwirtschaft sowie teilweise im Weinbau und in manchen Berufen und Betrieben des Handwerks, des Gewerbes und des Handels, noch erschreckende Überforderungen mit Berufsverkrüppelungen, Berufskrankheiten, früher Berufsuntauglichkeit und FrühTod üblich sind. Unser Blick ist zu sehr von den gigantischen Abläufen in der Industrie abgelenkt, die ja auch das Gesicht unserer Zeit und unserer Gesellschaft prägt.

Generell und vor allem im Blickfeld der Industrie kann von einer sich seit Jahrzehnten abzeichnenden Abwendung von der körperlichen Schwerarbeit gesprochen werden. Diese Abwendung wurde geradezu zum Motto der modernen Technik. „Technik ist die Anstrengung, Anstrengungen zu vermeiden“, sagt *Ortega y Gasset* in seinen „Betrachtungen über die Technik“. Das war und ist zwar nicht immer so und wurde von Ortega auch mehr als Sollanspruch verstanden, doch trifft der Ausspruch den *Sinn* der Technik gewiß richtig.

Die aufkommende industrielle Revolution zur Zeit des ausklingenden 18. Jahrhunderts, ausgelöst durch die Erfindung der Dampfkraftmaschine durch *James Watt* (1769) und des mechanischen Webstuhls durch *Cartwright* (1788), brachte durchaus keine *Vermeidung* von Anstrengung. Die industrielle und technische Revolution löste vielmehr, abgesehen von einem tiefgreifenden gesellschaftlichen Strukturwandel, im menschlichen Arbeitsbereich zwei wesentliche Merkmale aus:

*Erstens*: Das Hineinzwängen in eine unnatürliche physisch-organische Beanspruchung, die von einer nur-zweckbestimmten Gestaltung der Produktionsmittel, unbedenklichen Arbeitsdauer und Arbeitszeit, von Wirkstoffen und Fabrikationsräumen ausging. Analog wurden auch die Bedürfnisse des privaten Lebens, Wohnung, Nahrung und Hygiene, auf einen Tiefstand gedrückt, der vom tierischen sich kaum abhob und die objektiven Lebensbedingungen verschlechterte.

*Zweitens: Die psychische Belastung* — bis dahin in der relativen Ungezwungenheit der landwirtschaftlichen und handwerklichen Arbeit nahezu unbedeutend — nahm ihren Anfang. Während zuvor das hastlose Tempo der Hand, des pflugziehenden Tieres, des treibenden Windes den zeitlichen Ablauf der Arbeit bestimmte, trug die Mechanisierung mit der Zwangsläufigkeit des Maschinenelementes den Zwang des Zeitdruckes in die Erlebenswelt des Arbeitenden.

Durch diese beiden Faktoren wurde der *natürliche*, d. h. der seit Jahrmillionen in der Entwicklungsgeschichte des Menschen naturgemäß gewachsene physiologische Funktionsplan und biologische Rhythmus gestört. In welchem Ausmaße dieses in der Frühzeit der Industrie geschah und mit welchen verheerenden Auswirkungen, das schilderte aus eigener Anschauung und nach Angaben authentischer Quellen *Friedrich Engels* in seinem Buche „Die Lage der arbeitenden Klasse in England“<sup>2)</sup>. Die qualvollen Arbeitsbedingungen jener Zeit, mit Arbeitszeiten von 12, 14, 16 und mehr Stunden täglich für Männer, Frauen und Kinder, sind heute kaum noch vorstellbar. Die grauenhaften Arbeiterunterkünfte in den schnell emporschießenden Industriestädten waren voller Unrat, Seuchenherde und Pfuhle der Verkommenheit und hektischer Laster. Kindersterblichkeit von 60 bis 80 vH in den Arbeiterfamilien. Durchschnittstodesalter von 32 Jahren in der Textilindustrie und von 23 Jahren in den Metallschleifereien, Verkrüppelung und Siechtum der Arbeiter schon in jugendlichem Alter infolge Überforderung, Unterernährung und Widernatürlichkeit. Das sind einige der kennzeichnendsten Stichworte einer erschütternden Chronik. Diese Epoche in der Geschichte der Arbeit wurde der Höhepunkt in der physischen, biologischen, psychischen und sozialen Vergewaltigung der menschlichen Kreatur.

Besinnen wir uns wieder darauf, daß der Mensch auf eine Entwicklungszeit von vielen Jahrmillionen zurückblickt, daß sich in unvorstellbaren Zeitabläufen Körperbau, Schädel, Gliedmaßen, Organe und Typus in unmittelbarer Beziehung zur Natur formten und entwickelten, daß diese Entwicklung sich ableitete aus der ihm von der Natur vorgegebenen Weise, sich zu bewegen, seine Nahrung zu beschaffen und sich vor seinen Feinden zu sichern. Besinnen wir uns auch darauf, daß es vor 500 000 Jahren gewesen sein mag, daß der Mensch es lernte, einen wohlgeformten Stein als Faustkeil zu benutzen, daß es einer Zeitfolge von mehr als 400 000 Jahren bedurfte, bis der Faustkeil seine Vervollständigung als Axt und Hammer fand. Überlegen wir, daß wiederum nahezu 100 000 Jahre vergingen, bis der Mensch ein geschickter Handwerker und Nutzer vieler durchdachter Werkzeuge wurde. Und verstehen wir schließlich, welche ungeheure Vergewaltigung über den Menschen kam, als er in Jahrzehnten — Sekunden in der Menschheitsgeschichte — im Zuge der „industriellen Revolution“ zum Industriearbeiter gezwängt wurde. Diese so kurzfristig erzwungene Wandlung im physischen und gesellschaftlichen Bereich griff in ebenso unerhörter Weise in die seelisch-nervlichen Bezirke ein, daß schließlich von einer ganzheitlichen Wandlung der widerstrebenden Kreatur Mensch gesprochen werden mußte. Ohne organisch von der Lebensfunktion her sich der natürlichen Wurzel entziehen zu können, die ihn immer noch schicksalhaft an die Gewalt des Universums bindet, hat sich der zivilisierte Mensch in seinem psychischen, sozialen und physischen Verhalten in zunehmendem Maße von der natürlichen Welt abgekehrt. Das versetzt ihn in einen Spannungszustand zwischen natürlichem Organismus und unnatürlicher Umwelt, der sich in mancherlei Schädigungen und paradoxen menschlichen Verhaltensweisen äußert. Wir haben fast völlig den Instinkt — diesen bewundernswerten Verhaltenssinn der in Freiheit lebenden Kreatur — eingebüßt, dafür aber eine Sensibilität eingetauscht, die dazu führt, daß der zivilisierte Mensch ständig einer Fülle von Empfindlichkeiten, Anfälligkeiten und gesundheitlicher Labilität unterliegt.

2) Engels, Friedrich: „Die Lage der arbeitenden Klasse in England“, Erstausgabe erschienen 1845 bei Otto Wigant, Leipzig.



*Soziale Fürsorge oder arbeitswissenschaftliche Gestaltung?*

Seit annähernd einem halben Jahrhundert sind die geschilderten Diskrepanzen vielerorts empfunden oder bewußt geworden. Ohne dem Ursprung nachzuspüren, wurden physische, soziologische und psychische Symptome beobachtet, erahnt und manches zu ihrer vermeintlichen Heilung unternommen. Letztlich lagen hier die Wurzeln der großen sozialen Gärung der letzten hundert Jahre, die dem Bürgertum als „die soziale Frage“ soviel Sorge bereitete, ohne daß es zu ihrem Ursprung vorstoßen konnte.

Die industrielle Revolution hat die festen Verankerungen einer überlieferten Lebensform zerstört und die hilflosen Arbeiter in den Strom einer fremden und schwierig zu bewältigenden Welt gestoßen. Der Landbewohner, der einst den Rückhalt der traulichen Abgeschlossenheit seines kleinen Dorfes genossen hatte, wo von der Wiege bis zur Bahre alle Handlungen durch überlieferte Werte und Formen bestimmt waren, und wo jeder eine allen anderen bekannte Rolle im alten vertrauten Schauspiel des Lebens spielte, fand sich plötzlich isoliert und verwirrt in einer Stadt, die von Fremden bevölkert war, die allen Traditionen gleichgültig gegenüberstanden.

„Das symbolische Universum, das die Lebenswege der Menschen in Dorf, Gutshof oder Zunft jahrhundertlang vorgezeichnet hatte, war verschwunden. Das ist die große ethische Tragödie des industriellen Systems. Die Welt der Symbole und Bedeutungen, die dem Leben *des* Individuums einen ethischen Charakter verliehen hatte, war zerstört. Jetzt hatte der einzelne Arbeiter keinen erkennbaren Platz mehr, den er sein eigen nennen konnte, keine Gesellschaft, der er „naturgemäß“ angehörte und keine Werte, nach denen er sein Leben ausrichten konnte. Die Sinngewandungen, die das Leben lebenswert machen, hatten sich aufgelöst. Seine wirtschaftliche Unsicherheit war nur ein Teil eines größeren Zusammenhanges. Das schnelle Wachstum der Städte und Fabriken hatte eine neue Welt geschaffen . . .“<sup>3)</sup>

Die industrielle Gesellschaft ist ein Volk von Lohn- und Gehaltsempfängern geworden. In allen Dingen unseres Lebensunterhaltes sind wir auf andere Menschen angewiesen, und die meisten von uns sind völlig von dem wöchentlichen oder monatlichen Einkommen abhängig. Verliert ein „Arbeitnehmer“ seinen Arbeitsplatz, dann verliert er auch seine einzige Einkommensquelle. „Der materielle Gehalt des Lebens unserer Generation liegt in den Händen anderer, das ethische Ungenügen des Industrialismus aber liegt darin, daß er ‚einen guten Lohn‘ an die Stelle eines guten Lebens gesetzt hat“ (*Tannenbaum*). So ist denn der Sinn des Lebens und der Lebensinhalt der Macht — oft der Willkür — anderer Menschen ausgeliefert worden.

Der im Unbewußten gärenden Empfindung der Hilflosigkeit gab die materielle Not des ausgebeuteten Arbeiters neue Nahrung und führte zum Aufbegehren und zum Schrei nach Gerechtigkeit. Die Mächtigen der Gesellschaft begegneten dem Aufruhr dadurch, daß sie die schlimmste Not mit Mitteln linderten, die ihrem Machtanspruch und ihren Vorstellungen vom „Pöbel“ entsprach: mit Almosen. Die „Damen der Gesellschaft“ suchten ihr zuweilen aufbegehrendes Gewissen und ihren Drang nach Selbstbespiegelung durch „Barmherzigkeit“ zu befriedigen. Um die Jahrhundertwende war die „soziale Frage“ ein beliebtes Thema der Damenkränzchen. In der Veranstaltung von „Wohltätigkeitsbällen“, „Strickstunden“ usw. glaubten sie ihren Beitrag zur Behebung der Not in der Welt zu leisten. Die „Prinzipalin“, die Frau des Unternehmers, tat sich dabei häufig besonders etwas zugute, wenn sie mit dem Wohltätigkeitskörbchen die niedergekommene Ehefrau oder das schwindsüchtige Kind eines Arbeiters besuchte.

Auch wenn wir heute von Sozialpolitik sprechen, insbesondere, wenn es sich um eine solche auf dem Boden der Wirtschaft und des Betriebes handelt, werden meist Vorstellungen ausgelöst, wie sie sich aus ökonomischen und sozialen Vorstellungen des 19. Jahrhunderts entwickelt haben und die heute noch weitgehend das Denken großer Kreise beherrschen. Immer noch sind es Vorstellungen von fürsorglichen, karitativen und mildtätigen, wenn nicht gar barmherzigen Handlungen, wie sie um die Jahrhundertwende entstanden.

8) Tannenbaum, Frank: „Eine Philosophie der Arbeit“, Nest-Verlag, Nürnberg, 1954

Gewiß ist auf sozialem Gebiete dank wohlmeinender Unternehmer und Menschenfreunde und der intensiven Arbeit sowie der Kämpfe der Gewerkschaften manches Positive geschehen. Den Tarifen und Arbeitszeitregelungen wurde ein klares Gefüge gegeben und vielerlei Willkür beseitigt. Acht-Stunden-Tag, Jugendschutz, Urlaubsregelungen, Kündigungsschutz sind Marksteine einer soliden Regelung der *rechtlichen* und *formalen Arbeitsbedingungen*. Das alles sind großartige und heute nicht mehr fortzudenkende Erfolge.

Was geschah aber auf der betrieblichen Ebene im menschlichen Bereich, das gleichzusetzen wäre den vielen großartigen Rationalisierungsleistungen auf technischem Gebiet? Ist nicht Rationalisierung vom lateinischen Wort *Ratio*, d. h. Vernunft, abgeleitet? Es bleibt zu fragen:

1. Ist bei Durchführung aller technischen und organisatorischen Rationalisierungsmaßnahmen der letzten Jahrzehnte immer ein ausreichendes Augenmerk auf die verschiedenartigsten menschlichen Interessen gerichtet worden?

2. Werden heute die vielfältigen im Zusammenhang mit dem Einsatz, der Durchführung, der Gestaltung und Erhaltung der menschlichen Arbeit aufkommenden Gesichtspunkte rationell, d. h. methodischer Vernunft entsprechend, wahrgenommen?

Auf beide Fragen können wir nur mit einem eindeutigen „Nein“ antworten. Wir sind mit der sozialen und humanitären Gestaltung in unseren Betrieben im allgemeinen weit hinter der technischen Entwicklung zurückgeblieben und begnügen uns, um unser Gewissen zu beruhigen und unser Bestmögliches zu tun — abgesehen von einigen gut gelungenen Einzelmaßnahmen — im großen und ganzen mit wohlgemeintem Dilettantismus. Ich meine hierbei Dilettantismus im recht verstandenen Sinne, ohne den verächtlichen Unterton, den man gemeinhin diesem Begriff beilegt, nicht anders als ein anfängliches, unzureichendes Versuchen. — Wir müssen heute erkennen:

*Es kann nicht Aufgabe der Wirtschaftsunternehmen sein, fürsorgliche Wohlfahrtsmaßnahmen zu betreiben, sondern auf der versachlichten Basis bestmöglicher formaler Arbeitsbedingungen dem Arbeitnehmer eine technische Vollkommenheit, eine wohldurchdachte arbeitstechnische Gestaltung, hygienische und physische Bedingungen und eine soziologische und psychische Arbeitsumwelt zu schaffen, daß sich im Regelfalle jede karitative Maßnahme erübrigt.*

Hier ist auch nicht mit wohlgemeintem Wollen um die in den letzten zehn Jahren in Schwung gekommenen „Human Relations“ geholfen. Diese aus Hilflosigkeit und einer Synthese guten Willens mit unwahrhaftigem Neu-Patriarchalismus entstandene Modetorheit wird keineswegs den Bedürfnissen gerecht. Die philanthropischen Vorstellungen werden einfach der Wirklichkeit des Betriebes nicht gerecht, ihnen fehlt jede reale Grundlage.

„Wie ist es eigentlich zu erklären, daß immer dann, wenn es um den Menschen geht, das eigentliche Problemfeld umgangen, Entscheidendes verschwiegen wird und die Worte, die zu nichts verpflichten, in so reichem Maße ausgeschüttet werden? Wie kommt es, daß wir heute in unserer sachlichen, von Wissenschaften und kühler Analyse durchforschten Zeit den menschlichen Nöten, wie seit Jahrtausenden, mit Almosen und milden Gaben begegnen? Wie kommt es, daß wir — aller Ratio höhrend — alle mitmenschlichen Beziehungen nur auf die Spontanreaktion unseres guten Herzens, also auf die reine Improvisation, beschränken?“<sup>4)</sup>

Wie kommt es ferner, daß heute, in einer Zeit, da jeder für sich in Anspruch nimmt, „sozial“ eingestellt zu sein, derjenige, der sich in einer Unternehmensleitung oder sonstiger maßgeblicher Position nachdrücklich für die Wahrnehmung menschlicher Interessen einsetzt, noch als Schwärmer, Schöngest, wenn nicht gar als Phantast angesehen wird?

Sollte es nicht so sein, daß es uns noch nicht gelungen ist, ausreichend präzise das „eigentliche Problemfeld“ darzustellen und daher wohlmeinende Leute in unklaren Vorstellungen metaphysischer Gefilde herumirren?

4) Thielicke, H.: „Human Relations oder Nächstenliebe“, Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 1/1956