

Die öffentlichen Dienstleistungen — Stiefkinder unserer Wirtschaft

Es hat sich vieles verändert, seit *Adam Smith* 1776 sein Werk über den „Wohlstand der Nationen“ schrieb, das die Grundlage des Liberalismus bildet. Es hat sich ungeheuer viel verändert, seit *Karl Marx* 1848 im „Kommunistischen Manifest“ seine entscheidenden Erkenntnisse für den Sozialismus niederlegte. Es hat sich Entscheidendes geändert in der Welt hier bei uns seit 1917 und wiederum seit 1945 und 1948. Die gesamten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse auf der Erde stehen mitten in einem dynamischen Umwandlungsprozeß. Dieser Prozeß geht aus von der Anwendung der Naturwissenschaften, der Mathematik, Physik und Chemie; er erfaßt sodann die Technik und den Arbeitsprozeß, die Fabrikation ebenso wie den Bürobetrieb; er verwandelt alle Maschinen und Apparate; er verändert die Wirtschaft der Erde: die Produktion ebenso wie den Konsum; er verändert die gesellschaftlichen und machtpolitischen Verhältnisse in den einzelnen Ländern und zwischen den Ländern; er ändert schließlich auch die Stellung jedes einzelnen Menschen im Arbeitsprozeß und auch seine Stellung als Konsument in der Freizeit.

1. Von der Bedarfsdeckungswirtschaft zur Bedarfsweckungswirtschaft

Infolge der wachsenden Produktion haben sich der Konsum und die Konsumgewohnheiten des Menschen geändert. Entscheidend wurde der Umwandlungsprozeß im Konsum dadurch, daß die Menschen nicht mehr ausschließlich für die Lebensnotdurft arbeiten und daß die Produktionsausdehnung es möglich macht, mehr und mehr den Verbrauch auf Dinge zu verlagern, die man bisher als Luxus betrachtet hat. An dieser Stelle stehen wir seit einigen Jahren. Somit führt die ständig fortschreitende Industrialisierung zu einer neuen Phase des Konsums, in der es nicht so sehr darauf ankommt, den vorhandenen Bedarf der Menschen zu decken, als vielmehr darauf, dauernd neue Nachfrage hervorzurufen und neue Bedürfnisse zu wecken. Die Bedarfsdeckungswirtschaft der Vergangenheit wird somit allmählich abgelöst durch eine Bedarfsweckungswirtschaft. Um den mehr und mehr automatisch arbeitenden Apparat der Großunternehmen in Gang zu halten, um Hochkonjunktur und Vollbeschäftigung allgemein zu sichern, muß laufend für Absatz gesorgt und laufend neuer Absatz zur Beschäftigung der Menschen und Maschinen geschaffen werden. Hier entsteht die bedeutsame Rolle der Propaganda und Werbung, die durch raffinierte Anwendung psychologischer Maßnahmen den Konsumenten zu beeinflussen sucht.

Wir stehen also vor der bedeutsamen Tatsache, daß die Wirtschaft und der Produktionsapparat nicht mehr ausschließlich dazu dienen, die einmal vorhandenen Bedürfnisse dringender oder auch weniger dringender Art zu befriedigen, sondern daß ein ständig wachsender Teil des Produktionsapparates Bedürfnisse befriedigt, die derselbe Produktionsapparat erst erzeugt. Er erzeugt diese Bedürfnisse auf dem Wege der Werbung und auf dem Wege des Beispiels und des Prestiges. Was der Nachbar hat, das muß man auch haben. In einer Gesellschaft, die den Menschen einschätzt nach den Gütern, die er besitzt, wird die konsumierte Ware (das Auto, die Wohnung, die Auslandsreise) zum Rangzeichen des Menschen. Die unteren und mittleren Einkommensschichten konsumieren nach den Vorbildern der Oberschicht.

Dabei ergibt sich die Frage: Hat es einen Sinn, wertvolle Forschungsarbeit in die Aufgabe zu stecken, ein allerneuestes XY-Waschmittel herzustellen, das „noch weißer“ wäscht? Ist es nicht eine Vergeudung von Kaufkraft, von Rohstoffen, Energie und menschlicher Arbeit, wenn mit einem raffinierten Werbeslogan zu den vielen vorhandenen Zi-

garettenmarken eine überflüssige neue Sorte den Menschen aufgedrängt und vielleicht dadurch der Gesamtzigarettenabsatz verstärkt wird, während für die notwendigen Schulen, Hochschulen, Krankenhäuser, Straßen und Dorfgemeinschaftshäuser nicht genug übrig bleibt und Tausende von Kindern jährlich in Sommerlager der sowjetischen Besatzungszone geschickt und einer höchst gefährlichen „Betreuung“ ausgesetzt werden? Und das in Zeiten der Hochkonjunktur mit riesigen Industriegewinnen und Steuereinnahmen!

2. Die Maßstäbe der modernen Wirtschaft

In der modernen Wirtschaft unserer Tage stehen die Produktion und die Produktionsvermehrung der industriell erzeugten Artikel im Vordergrund. Infolgedessen werden die Maßstäbe und Meßinstrumente der Wirtschaft der Sphäre der Güterproduktion entnommen und sind von entsprechender Einseitigkeit.

Wenn wir die Produktionssteigerung seit der Währungsreform beurteilen wollen, so bedienen wir uns der Meßzahl des Brutto-Sozialproduktes.

Wenn der Präsident der Deutschen Bundesbank zu den Preisen und Löhnen Stellung nimmt, bemißt er ihre Entwicklung — bei aller Vorsicht — an der Meßzahl der Produktivitätssteigerung.

Was hat es mit diesen Meßzahlen auf sich? Sind sie echte Maßstäbe für den Verlauf von Wirtschaft und Konjunktur?

a) Das Bruttosozialprodukt

Das Brutto-Sozialprodukt umfaßt alles das, was durch die Volkswirtschaft innerhalb eines bestimmten Zeitraumes produziert wird nach dem Wert bzw. Preis der Produktion. Die einzelnen Sektoren der Wirtschaft, Produktion und Dienstleistung, werden nach der von ihnen geleisteten Wertschöpfung nach Mark und Pfennig erfaßt. Die öffentlichen Dienstleistungen durch Schule und Hochschule, Polizei und Justiz, Fürsorge und öffentliche Verkehrseinrichtungen können nur in einer gewissen Anpassung an die Zahlen der Produktion erfaßt werden. Hier werden einfach die Bruttolöhne und -gehälter als Wertschöpfung in die Statistik eingesetzt. Wie soll man auch die Wertschöpfung von Schule und Bildung nach den Meßmethoden der Güterproduktion erfassen?

Wenn es um die *Quantitäten* der Güterproduktion geht, dann ist das Brutto-Sozialprodukt ein geeignetes Meßinstrument.

Wenn es um die *Qualität* dieser Güterproduktion geht, werden die Meßziffern fraglich als Beurteilungsmaßstab. Wenn es um die Beurteilung *privater Dienstleistungen* geht (der des Arztes oder des Friseurs) oder um die Beurteilung *öffentlicher Dienstleistungen* (des Hochschullehrers oder des Wasserwirtschaftsamtes), so versagt diese Meßziffer.

Bei Errechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtproduktion wird der Preis sämtlicher Güter und Dienstleistungen addiert, ganz gleich, welcher Art sie sind, ganz gleich, wer sie liefert: „Es wird kein Unterschied gemacht zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Der Ausbau des Unterrichtswesens nimmt in der Schlußbilanz den gleichen Raum ein wie etwa ein erhöhter Ausstoß von Fernsehgeräten. . . Der allgemeinen Ansicht zufolge ist nämlich nur die private Erzeugung wichtig — eigentlich sie allein. Sie fördert den Wohlstand der Nation. Ihr Wachstum bedeutet ein Wachstum des nationalen Wohlstandes, Öffentliche Dienstleistungen hingegen sind nichts als ein Alpdruck, ... sind eine Last“¹⁾).

1) J. K. Galbraith: „Gesellschaft im Überfluß“. München-Zürich 1959, S. 148 f.

Das führt zu interessanten Widersprüchen: „Autos sind wichtiger als die Straßen, auf denen sie fahren. . . . Staubsauger für den Hausgebrauch sind lobenswert und gehören zum Lebensstandard, Straßenreinigungsmaschinen aber sind ein lästiger Budgetposten“²⁾.

In Zeiten der sogenannten Überhitzung der Konjunktur wird deshalb empfohlen, die Finanzmittel für den Ausbau öffentlicher Dienstleistungen und die entsprechenden Investitionen einzuschränken, obwohl doch diese öffentlichen Dienstleistungen (zum Beispiel auf dem Gebiet von Wissenschaft und Forschung, auf dem Gebiet des Straßenbaus und der Wasserwirtschaft) geradezu Voraussetzungen sind für eine erfolgreiche Weiterentwicklung auch der Güterproduktion und des gesamten privaten Sektors der Wirtschaft.

Nicht die Gesamtproduktion, sondern ihre Zusammensetzung ist das entscheidende Problem. Das gilt auch bei Knappheit der Arbeitskräfte. Es kommt nicht auf die Gesamtzahl der vorhandenen oder eingesetzten Arbeitskräfte an für die Frage eines weiteren Wachstums. Es kommt darauf an, ob die für ein wünschenswertes Wachstum wichtigen Wirtschaftsgruppen in der Lage sind, die benötigten Arbeitskräfte zu bekommen, wobei die Fluktuation zum besseren Arbeitsplatz Möglichkeiten der Lenkung bietet, indem man den Arbeitsplätzen der wichtigeren Aufgabengebiete besondere Anziehungskraft verleiht (einmal durch höhere Löhne, dann durch Sonderzulagen, Weihnachtsgratifikationen, 13. Monatsgehalt usw.).

Aber welches sind die erwünschten und im Allgemeininteresse vorzugswürdigen Aufgabengebiete? Dafür fehlt es an einem konjunkturpolitischen Maßstab, der alle Bezirke der Wirtschaft, insbesondere die öffentlichen Dienstleistungen, einbezieht.

b) Die Produktivitätssteigerung

Ist vielleicht die Produktivität bzw. die Produktivitätssteigerung für die wirtschaftliche Entwicklung ein dem gesamten wirtschaftlichen Interesse genügender Maßstab?

Unter Produktivität versteht man das Verhältnis von Leistung zu einer bestimmten Einsatzmenge. Steigt die Leistung, ohne daß zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt werden, oder erfolgt eine höhere prozentuale Leistungssteigerung im Verhältnis zur prozentualen Mehrbeschäftigung von Arbeitskräften, dann spricht man von Produktivitätssteigerung. Rechnerisch wird die Produktivitätssteigerung dadurch ermittelt, daß das Sozialprodukt eines bestimmten Jahres durch die Zahl der in dem betreffenden Jahr vorhandenen Erwerbstätigen dividiert wird und dieses Ergebnis ins Verhältnis gesetzt wird zu den auf gleiche Weise ermittelten Zahlen des Vorjahres (zu beachten ist, daß für die Berechnung konstante Preise zugrunde zu legen sind).

Das Statistische Bundesamt weist ausdrücklich darauf hin, daß alle Zahlen, die für die Ermittlung der Produktivität herangezogen werden, nur ausreichen, um „die großen Linien der Entwicklung aufzuzeigen“, daß hingegen „an den Genauigkeitsgrad der einzelnen Zahlen keine allzu großen Ansprüche gestellt werden dürfen“. Ich gehe einen Schritt weiter und erlaube mir zu sagen, daß der Feststellung einer sogenannten volkswirtschaftlichen Produktivität als Maßstab keine entscheidende Bedeutung zukommen darf. Warum?

Im Einzelbetrieb ist es wertvoll und klar, wenn der Produktionsausstoß je Kopf von Jahr zu Jahr beobachtet und als Maß der Produktivität festgelegt wird. Innerhalb ein und desselben Wirtschaftszweiges wird die Feststellung einer durchschnittlichen Produktivität bereits problematisch, da die Kostenlage, der Standort, die innerbetriebliche Organisation und Betriebsgröße sowie die Verkaufssituation in den verschiedenen Unternehmen ein und desselben Wirtschaftszweiges durchaus verschieden

2) A. a. O.

DIE ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN

sind. Noch problematischer wird die Feststellung einer durchschnittlichen Produktivität bei der Zusammenfassung so verschiedener Produktionszweige wie beispielsweise der Elektro- und Fahrzeugindustrie einerseits, des Kohlebergbaues andererseits und schließlich der Landwirtschaft und der Handwerksunternehmen. Ferner muß festgestellt werden, daß auf dem Gebiet der Dienstleistungen, im öffentlichen Dienst, bei den Lehrern, Richtern usw., eine exakte Produktivitätsberechnung überhaupt nicht möglich ist. Hier ergibt sich die gleiche Schwierigkeit wie beim Bruttosozialprodukt. Was heißt Produktionssteigerung und Produktivitätssteigerung bei der Polizei, in der Schule, Hochschule und im Krankenhaus, in der Staatsverwaltung oder beim Gericht? Soll der Unterricht in den Schulen intensiviert, verbessert und auf neun bzw. zehn Jahre ausgedehnt werden, so ist ein größerer Einsatz von Arbeitskräften und Investitionen nötig. Hier ist der Produktivitätsmaßstab absolut untauglich.

„An ihm gemessen“, sagt *Galbraith*, „ist der Unterricht in den Schulen unproduktiv, der Fabrikant aber, der Toilettensitze für die Schule herstellt, ist produktiv“³⁾.

In Wahrheit ist nicht die Produktionsausweitung, sondern die kulturelle Entfaltung und Bildung der Menschen der wichtigste Faktor des Fortschritts. Diese Bildung ist auch die Voraussetzung für die technische Weiterentwicklung, so daß die Investitionen im Bereich von Schule, Hochschule, Wissenschaft und Forschung die tatsächlich produktivsten Anlagen darstellen, wie die sowjetischen Erfolge in Wissenschaft und Forschung gezeigt haben. Aber dieser Bildungsfortschritt ist statistisch nicht meßbar. Die Investitionen im menschlichen Bereich, die nur durch öffentliche Einrichtungen möglich sind, liefern im Unterschied zu den Investitionen von Hochöfen ein Ergebnis, das man nicht sehen, nicht abwägen und nicht messen kann, jedenfalls nicht mit dem Maßstab der Produktivität. Sind deshalb diese öffentlichen Dienstleistungen als minderwertig zu betrachten? Gewiß nicht! Daraus ergibt sich die Schlußfolgerung:

Da der Dienstleistungsbereich bereits ein Drittel der Beschäftigten erfaßt, ist die Produktivitäts-Meßziffer, die aus dem Marktgeschehen der Warenwirtschaft hervorgeht, als Lenkungsinstrument für die Gesamtwirtschaft unbrauchbar.

Die aus der privaten Güterproduktion hergeleiteten Bewertungsmaßstäbe machen eine den öffentlichen Dienstleistungen gerecht werdende Würdigung von vornherein unmöglich. Dabei ist es durchaus möglich, für die Entwicklung von Wirtschaft und Konjunktur geeignete Meßinstrumente zu finden.

c) Das notwendige Meßinstrument: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und Nationalbudget

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat in seinem Gutachten vom 3. Juni 1956 über „Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“ als unentbehrliches Mittel die Einführung einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gefordert und eingehende Vorschläge dafür gemacht.

Im einzelnen Unternehmen wird zum Ende eines jeden Geschäftsjahres eine Bilanz nebst Gewinn- und Verlustrechnung aufgestellt, die dann als Grundlage für die Entscheidungen des folgenden Jahres dient. In ähnlicher Weise sollten als Grundlage für die Willensentscheidung des Parlaments und der Regierung über die Wirtschaftspolitik jährlich eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Rückblick und ein Nationalbudget als Vorausberechnung für das kommende Jahr vorgelegt werden.

Leider müssen wir feststellen, daß eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und ein Nationalbudget, wie sie auch von den Gewerkschaften seit 1949 verlangt werden, bis heute in der Bundesrepublik noch nicht erstellt worden sind und daß statt

3) A. a. O., S. 201.

dessen mit der höchst problematischen Ziffer der sogenannten volkswirtschaftlichen Produktivität operiert wird.

Im Interesse der Gesamtwirtschaft ist erforderlich, daß nicht mit den als unbrauchbar erwiesenen Meßziffern von Bruttosozialprodukt und Produktivität argumentiert wird bei der Diskussion über Fragen der Konjunktur, der Preise und Löhne, sondern daß der Vielgestaltigkeit unserer Wirtschaft entsprechende Meßinstrumente entwickelt werden und die von den Wissenschaftlern ebenso wie von den Gewerkschaften als notwendig gehaltene Erstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und des Nationalbudgets erfolgt.

3. Der Lebensstandard und die öffentlichen Dienstleistungen

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat in dem Gutachten vom 3. Juni 1956 der Überzeugung Ausdruck gegeben, „daß ein stetiges Wachstum der Volkswirtschaft am besten sichergestellt wird, wenn es der Wirtschaftspolitik gelingt,

die Kaufkraft der Währungseinheit, gemessen am Niveau der Konsumgüterpreise, tunlichst stabil,

die Beschäftigung der Produktionskräfte möglichst hoch und die Zahlungsbilanz auf der Grundlage eines freien internationalen Leistungsaustausches ausgeglichen zu halten.“

Vom gewerkschaftlichen Standpunkt aus erscheint es notwendig, daß mit steigender Produktion zwei weitere Ziele erreicht werden, nämlich eine angemessene Erhöhung des Lebensstandards, eine schrittweise Überwindung der ungerechten Einkommens- und Vermögensunterschiede.

Eine weitere Erhöhung des Lebensstandards der breiten Schichten ist Zweck und Ziel aller Produktionsausweitung. In einer Zeit stürmischen Wachstums der Produktion ist es Aufgabe der Gewerkschaften, laufend für Lohn- und Gehaltserhöhungen zu sorgen, damit die zusätzlich produzierten Artikel abgesetzt werden können. Und es muß zugleich eine entsprechende Arbeitszeitverkürzung herbeigeführt werden, damit die Menschen Zeit gewinnen, die gekauften Artikel zu verbrauchen, um wieder neue kaufen zu können.

Dabei muß — und das ist das allerwichtigste für die Arbeitnehmer — die Vollbeschäftigung gesichert bleiben durch eine zielbewußte und aktive Vollbeschäftigungspolitik. Das muß auch jetzt betont werden, mitten in der Hochkonjunktur.

Aber die Erhöhung des Lebensstandards der Arbeitnehmer und der Gesamtbevölkerung erschöpft sich nicht in einem steigenden Gebrauch und Verbrauch von Gütern aller Art. Die Gewerkschaften müssen deshalb immer wieder betonen, daß die Unsicherheit, die für den Arbeitnehmer in der Wettbewerbswirtschaft und der besonderen Dynamik von heute gegeben ist, nur durch ein umfassendes System sozialpolitischer Maßnahmen eingeschränkt werden kann, und sie erinnern daran, daß sozialpolitische Reformen zugleich eine gesicherte Kaufkraft schaffen und somit ein stetiges Wachstum der Produktion sichern helfen.

J. K. Galbraith, einer der wirtschaftspolitischen Berater des amerikanischen Präsidenten *Kennedy*, sagt in dem bereits erwähnten Buch „Gesellschaft im Überfluß“: „Soziale Reformen und Produktionssteigerung sind nicht nur miteinander vereinbar, sie sind sogar aufs engste miteinander verbunden. Ein hoher Grad sozialer Sicherheit ist wichtig für ein Maximum an Produktivität, und ein hohes Produktionsniveau ist ebenso unerläßlich für die wirtschaftliche Sicherheit“ (S. 131).

Der Ausbau der Sozialversicherung ist ein Gegenmittel gegen Kaufkraftverlust und Produktionsrückschläge, und „dies ist weit bedeutsamer“, sagt Galbraith, „als die gelegentlichen Mißbräuche, die vielleicht... vorkommen“ (S. 133).

Darüber hinaus ist entscheidend für die Erreichung einer stabilen Beschäftigungslage, daß die beiden Bereiche der privatwirtschaftlich erzeugten Güter und angebotenen Dienste einerseits, der öffentlichen Dienstleistungen andererseits in ein Gleichgewicht gebracht werden.

Unsere Schulen und Hochschulen sind ungenügend an Zahl und unzulänglich ausgestattet. Die Spielplätze und Sportanlagen reichen nicht aus. Der Bau von Straßen und Parkplätzen hält nicht Schritt mit der Automobilisierung, so daß der Straßenverkehr da und dort zu ersticken droht. Die Krankenhäuser, das Personal und die gesamte Gesundheitsversorgung und -Vorsorge sind unzureichend. Die öffentlichen Einrichtungen kommen in der Entwicklung mit den privat erzeugten Gütern nicht mit. Dabei bietet die Erweiterung des Sektors der öffentlichen Dienstleistungen großartige Möglichkeiten für die Ausweitung der Produktion, und zwar Möglichkeiten, die nicht so starken Schwankungen unterliegen wie die von Mode, Werbung und allen möglichen Faktoren abhängige Nachfrage nach vielfach überflüssigen Gütern. Welche Bedeutung dem Ausbau des Schul- und Bildungswesens aller Art für die Weiterentwicklung der Produktion zukommt, habe ich bereits erwähnt. Aber die Bildung als solche, die berufliche Ausbildung, die politische und die rein persönliche Bildung haben darüber hinaus einen unschätzbaren Kulturwert für eine demokratische Gesellschaft. Sie können aber nur vorangetrieben werden, wenn auf diesem Sektor — Schule, Hochschule, Forschung, Wissenschaft, Erwachsenenbildung — in ganz anderem Maße als bisher Mittel investiert werden.

Der schwedische Ministerpräsident *Tage Erlander* sagte am 21. November 1960 auf dem SPD-Parteitag in Hannover: „Wenn der Lebensstandard steigt, so richtet sich die Nachfrage der Menschen in steigendem Ausmaß auf Waren und Dienste, die ihnen nur die Gesellschaft bieten kann. Ausbildung für die Kinder, bessere Wohnverhältnisse, eine gute Krankenpflege, bessere Wege usw. werden von den Familien als wichtiger empfunden als viele der Verbrauchswaren, die auf dem freien Markt verkauft werden. Eine Ideologie, die den Staat als einen Feind des einzelnen ausmalt, die die Herabsetzung der Steuern und die Beschränkung der staatlichen Aktivität als ihr wichtigstes Ziel ansieht, steht vor den Problemen des modernen Wohlfahrtsstaates mit gefesselten Händen. Eine Ideologie aber, die die Solidarität hochschätzt, die den Staat in der demokratischen Gesellschaft als ein Instrument der Zusammenarbeit aller Mitbürger betrachtet, kann eine feste Grundlage sein, um die Probleme der modernen Gesellschaft mit Kraft und mit Zielbewußtsein zu meistern.“

In diesem Sinne erstreben auch die Gewerkschaften zur weiteren Steigerung des Lebensstandards, zur Bildung der Menschen für Beruf, politische Verpflichtung und sinnvolle Verwendung der Freizeit eine energische Inangriffnahme der Gemeinschaftsaufgaben. Und sie sehen darin einen höchst wichtigen Faktor wirtschaftlicher Stabilisierung.

Es ist Aufgabe des Staates und der Regierung, die Mittel für diese öffentlichen Investitionen bereitzustellen. Aufgabe der Gewerkschaften ist es, immer wieder die politischen Instanzen hierauf hinzudrängen und den privatwirtschaftlichen Interessenten entgegenzutreten, die in einer Erweiterung des öffentlichen Sektors eine Bedrohung der Freiheit des Individuums erblicken. In unserer heutigen Gesellschaft wird die Freiheit des Individuums bedroht durch die dauernde Berieselung und Betrommelung des Menschen mit Werbe- und Propagandamitteln aller Art. Hiergegen gefeit wird der Mensch nur durch genügende Bildung. Diese ist nur zu erreichen durch öffentliche Einrichtungen, ausgezeichnete Wissenschaftler und Lehrkräfte, und das heißt durch öffentliche Investitionen.