

Selektiv investieren - Ein niederländischer Ansatz zu humaner Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

Ein 1974 verabschiedetes holländisches Gesetz, dessen Grundidee auf eine Erweiterung des staatlichen Aktionsspielraumes zur Beeinflussung und Lenkung der betrieblichen Investitionspolitik zielt, bildet den Mittel- und Ausgangspunkt der folgenden Diskussion. In diesem Gesetz finden die Diskrepanzen zwischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen und die Einsicht einer nicht länger tolerierbaren Verschlechterung der Lebensbedingungen der Menschen hinsichtlich der natürlichen und der sozialen Umweltbedingungen durch einen unkontrollierten wirtschaftlichen Wachstumsprozeß ihren politischen Niederschlag. In der Formulierung der Thronrede (Rede der Königin zur Eröffnung der parlamentarischen Session) von 1973 heißt es: „Eine Prüfung der Investitionen auf ihre Bedeutung für die Gesellschaft als Ganzes“ wird angestrebt, und damit die Unterordnung ökonomischer Ziele unter weitere, die Verbesserung der Lebensbedingungen einbeziehende gesellschaftliche Zielvorstellungen. Das mit dem Gesetz entworfene wirtschaftspolitische Programm stellt einen praktischen Versuch der Abkehr von dem verbal inzwischen allorts bekämpften „ungezügelter Wachstum“ unter der Formel „selektives Investieren“ oder „selektives Wachstum“ dar.

Erweiterung des traditionellen wirtschaftspolitischen Instrumentariums

Den konkreten Ausgangspunkt der Gesetzesvorlage des im Februar 1974 verabschiedeten Gesetzes „Wet Selectieve Investeringsregeling“¹ bilden die Probleme der westlichen Ballungsräume des Landes, die mit der extremen Konzentration der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Aktivitäten einhergehende Gefährdung der Lebensbedingungen und Beeinträchtigung des menschlichen Wohlbefindens und die mit ihr verbundenen hohen sozialen Kosten. Mit dem Gesetz sollte ein wirtschaftspolitisches Instrumentarium geschaffen werden, mit dem das wirtschaftliche Wachstum des Westens gebremst und einer weiteren Konzentration der Bevölkerung in diesem Landesteil entgegengearbeitet werden könnte. Gleichzeitig sollte damit ein Anreiz für Investitionen in den wirtschaftlich schwächeren Landesteilen geschaffen werden, um zu einer besseren Verteilung der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Aktivitäten über das ganze Landesgebiet und zu einer Verbesserung der Lebensqualität zu gelangen.

Den Schwerpunkt des Gesetzes bildet neben einer steuerlichen Belastung der Bau- und Installationsinvestitionen die Einführung eines Genehmigungssystems für große Bau- und Installationsinvestitionen durch das Wirtschaftsministerium, wodurch eine nuancierte Beurteilung der geplanten Investitionen auf Grund der spezifischen Knapp-

¹ „Wet van 27 februari 1974, houdende regelen ten aanzien van investeringen in bepaalde delen van herland (Wet selectieve investeringsregeling)“, in: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Stb. 95/1974.

heitsbedingungen der Region (Boden, Infrastruktur, Umwelt, ungelernete Arbeit) und damit „selektives“ Wirtschaftswachstum ermöglicht werden soll. Mit dem Gesetz wurde ein zweistufiges Verfahren der Investitionsentscheide beschlossen: Über die private Rentabilitätsentscheidung hinaus soll eine Prüfung der Investitionen auf ihre gesamtgesellschaftliche Bedeutung hin erfolgen. Die beiden Entscheidungsstufen in ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung:

a) Private Investitionsentscheidung auf Grund privater Rentabilitätsüberlegungen bei allerdings durch Investitionssteuern verkleinertem Rentabilitätsspielraum. Diese Belastung soll den Zweck haben, nicht standortgebundene Investitionen von der westlichen Agglomeration fernzuhalten. Dadurch werden die Investitionen verhindert, die unter Berücksichtigung der mittels der Steuern veranschlagten sozialen Kosten unrentabel werden. Gleichzeitig wird eine Finanzierungsquelle geschaffen, um Mittel zur Beseitigung der von Betrieben verursachten sozialen Schäden bereitzustellen. Aus dieser Sicht muß jedoch die Frage aufgeworfen werden, ob die Baukosten die geeignete Bemessungsgrundlage der steuerlichen Belastung bilden können oder ob diese nicht unmittelbar an der Beanspruchung knapper Faktoren (Boden, Arbeit, Infrastruktur, Umwelt) ausgerichtet werden müßte.

b) öffentliche Entscheidung über die Wünschbarkeit oder Unerwünschtheit der genehmigungspflichtigen Großprojekte, die sich an der gesellschaftlichen Rationalität des Projektes, insbesondere an Kriterien der Beanspruchung von knappem Boden, der Belastung des Arbeitsmarktes und des Infrastruktursystems (Verkehr, Energie, Wasser, Wohnungen usw.) und der Umweltgefährdung unter Berücksichtigung der gegebenen und gewünschten ökonomischen Struktur der Region zu bemessen hat.

Mit dem Gesetz wird das traditionelle wirtschaftspolitische Instrumentarium erheblich erweitert und erhält dadurch zugleich eine neue Qualität. Mit ihm wird vorgesehen, die privaten Investitionsentscheide staatlich nicht mehr nur über die Beeinflussung des Rentabilitätsspielraumes (Abschreibungs- und steuerliche Bestimmungen, Subventionen und Infrastrukturangebot) global und „marktkonform“ zu beeinflussen, sondern darüber hinaus durch eine selektive Einschränkung der Investitionsfreiheit hinsichtlich der Standortwahl. Zum erstenmal wird damit die privatwirtschaftliche Rentabilität nicht mehr als ausreichende Entscheidungsgrundlage gewertet, sondern diese wird einem übergeordneten Kriterium gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rationalität unterworfen.

Das Gesetz selbst läßt allerdings die genaue Umschreibung der Kriterien für die Verweigerung einer Investitionsgenehmigung offen und beschränkt sich vielmehr auf die Formulierung von drei zu berücksichtigenden Zielbereichen als Grundlage für die Verweigerung von Investitionsgenehmigungen:

- Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten und der Bevölkerung,
- Gesichtspunkte der ökonomischen Struktur der Region und
- Situation und Struktur des Arbeitsmarktes.

Mit diesen Punkten wird der Wirkungsbereich des Gesetzes auf die gesellschaftlichen Auswirkungen des Produktionsprozesses begrenzt; während die gesellschaftliche Bedeutung des *Produktionsprogrammes*, d. h. die Wünschbarkeit oder Unerwünschtheit der produzierten Güter außer Betracht bleibt. Eine Investitionsverweigerung kann somit nicht mit der Schädlichkeit des produzierten Gutes für die Gesellschaft begründet werden. Hierin muß eine erhebliche Einschränkung des wirtschaftspolitischen Konzepts des selektiven Wachstums gesehen werden, da inzwischen allzu deutlich ist, daß nicht nur mit dem Produktionsprozeß, sondern auch mit dem Konsum bestimmter Güter, insbesondere

innerhalb großer Agglomerationen, erhebliche Beeinträchtigungen der Lebensbedingungen verbunden sind.

Trotz verschiedener Einschränkungen erscheinen die Ansätze des verabschiedeten Gesetzes von grundsätzlicher Bedeutung. Mit ihm wurde ein wirtschaftspolitisches Instrumentarium geschaffen, das es grundsätzlich *ermöglicht*, die privatwirtschaftlichen Aktivitäten auf Grund gesellschaftlicher Ziele zu lenken und die wirtschaftliche Entwicklung an bestimmten gesellschaftlichen Kriterien oder Kennziffern (soziale Indikatoren) und damit an einer gesellschaftlichen Zielfunktion zu orientieren; ein Instrument, mit dem die wirtschaftliche Entwicklung an konkreten gesellschaftlichen Zielen hinsichtlich der Lebensbedingungen der Menschen orientiert werden *kann*; ein Instrument, das die Unternehmen zwingen *könnte*, gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Kriterien bei der Planung von Investitionsvorhaben in die Überlegungen einzubeziehen, wollen sie nicht Gefahr laufen, nicht investieren zu dürfen. Die Unternehmen würden gehalten, der Investitionsalternative Vorrang zu verleihen, die nicht die höchste private Rentabilität aufweist, sondern die höchste Rentabilität unter Einhaltung der gesellschaftlichen Ziele wiedergebenden, gesellschaftlichen Kriterien. Die öffentlichen Kriterien würden auf diese Weise die Randbedingungen des unternehmerischen Entscheidungsspielraumes abstecken, innerhalb dessen der Marktmechanismus mit seinen privatwirtschaftlichen Rationalitäts- und Entscheidungskriterien wirksam werden kann, ohne die gesellschaftlichen Ziele hinsichtlich der Sicherung adäquater natürlicher und sozialer Umweltbedingungen der Menschen zu gefährden. Damit würde das bisher immer noch im Mittelpunkt der Diskussion stehende Prinzip „Der Verursacher zahlt“, das im wesentlichen bei der nachträglichen Korrektur sozialer Schäden durch öffentliche Maßnahmen ansetzt und dessen Verwirklichung auf Grund der Schwierigkeiten von Erfassung und Zurechnung der sozialen Kosten auf vielfältige Hindernisse stößt, durch das viel fundamentalere Prinzip der Vermeidung (weiterer) Umweltschäden und (weiterer) sozialer Kosten ersetzt.

Wird dieses Prinzip einer zweistufigen Investitionsentscheidung auf der Basis privater Rentabilitätsentscheidungen einerseits und gesellschaftlicher Rationalitätskriterien andererseits konsequent durchgesetzt, so dürfte davon eine sichere Rückwirkung auf die Richtung der weiteren wirtschaftlichen und technischen und damit der gesellschaftlichen Entwicklung zu erwarten sein. Technik und technologische Entwicklungen könnten nicht mehr länger im gesellschaftsfreien Raum produziert werden, deren praktische Umsetzung eine Frage privatwirtschaftlicher Rentabilität unter Vernachlässigung der gesellschaftlichen Rückwirkungen und Kosten ist, sondern bei technischen Entwicklungen müßten die gesellschaftlichen Bedingungen und Ziele des potentiellen Anwendungsgebietes berücksichtigt werden. Technische Entwicklungen könnten erst dann und nur dann praktisch umgesetzt werden, wenn sie sozial angepaßt sind (Zwang zu umweltfreundlichen Techniken, Zwang zu ressourcensparenden Techniken usw.). Das bedeutet auch: Die Technik würde selbst zu einem von den gesellschaftlichen Zielen abhängigen Faktor und entsprechend zu einer gesellschaftlichen Variablen. Technische „Sachzwänge“ hinsichtlich gesellschaftlicher Entwicklungen, die so zwanghaft nicht sind, würden nicht länger als solche hingenommen, sondern die Entwicklung der Technik müßte zielorientiert auf wünschbare gesellschaftliche Entwicklungen ausgerichtet werden.

Verzicht auf objektive gesellschaftliche Kriterien

Welches sind aber die wünschbaren gesellschaftlichen Entwicklungen? Welches sind die Kriterien, an denen eine derartige Wirtschaftspolitik orientiert werden kann oder könnte? Mit der Beantwortung dieser Frage steht und fällt die Verwirklichung des in dem Gesetz entworfenen wirtschaftspolitischen Programms. Die bisher vorgelegten Aus-

föhrungsbestimmungen zu dem Gesetz beschränken sich auf eine beschreibende Auslegung der Gesetzesbestimmungen und eine qualitative Umschreibung der zu berücksichtigenden Zielbereiche und vermeiden bewußt eine Quantifizierung der Kriterien, um eine flexible, strukturell angepaßte Handhabung des Gesetzes zu ermöglichen. Wird eine gesellschaftliche Zielfunktion jedoch nicht klar formuliert, so bleibt offen, auf welcher Grundlage die Vor- und Nachteile eines Projektes zu bewerten und zu gewichten sind. Intuitiv begründete gesellschaftliche Zielfunktionen werden so zur Grundlage des Entscheidungsprozesses. Entscheidungen auf Grund von „Mehr-oder-weniger“-Überlegungen hinsichtlich der tolerierbaren Belastung der ökonomischen Struktur und der Lebensbedingungen erscheinen jedoch dehnbar, wodurch die Gefahr entsteht, daß der öffentliche Entscheidungsprozeß in einen Kosten-Nutzen-Vergleich mündet, bei dem die gesellschaftlichen Nachteile eines Projektes allzuleicht durch Vorteile, die möglicherweise kurzfristiger Natur sind, verdeckt werden, d. h. bei dem die Nachteile nicht an ihrer langfristigen Bedeutung für die Gesellschaft als Ganzes, sondern an den relativen Vorteilen der Investitionen für einzelne gesellschaftliche Gruppen bemessen werden.

Der Verzicht auf klar definierte Kriterien dürfte sich auch noch aus einem anderen Grund als nachteilig erweisen. Es erscheint als wahrscheinlich, daß allein objektive Kriterien eine geeignete Entscheidungsgrundlage für langfristige betriebliche Planungen bilden können und nur auf ihrer Grundlage eine Rückwirkung von den gesellschaftlichen Kriterien auf die betrieblichen Entscheidungen, d. h. eine Einbeziehung gesellschaftlicher Rationalitätskriterien in die privatwirtschaftlichen Entscheidungen erwartet werden kann. Der Verzicht auf objektive gesellschaftliche Kriterien könnte damit den fundamentalen Vorteil des Programms, der in der potentiellen Rückwirkung der gesellschaftlichen Kriterien auf die Investitionsplanung und die technische Entwicklung gesehen wird, zunichte machen.

Selektives Wachstum = auf die Bedürfnisse der Menschen ausgerichtetes Wachstum

Auf Grund der Problematik der Kriterienbildung — Notwendigkeit eindeutiger Kriterien einerseits und flexibler, situationsspezifischer Kriterien andererseits — erscheint es notwendig, diese aus einer weiteren Perspektive anzugehen und nach quantifizierbaren Kriterien zu suchen, die als allgemein verbindlich betrachtet werden können, mit denen jedoch auch lokale Besonderheiten berücksichtigt werden können. In diesem Zusammenhang kann auf einen Gedanken von *K. W. Kapp* zurückgegriffen werden. Gesellschaftliche Zielvorstellungen, so *Kapp*, können nur unter Einbeziehung des Menschen, unter Einbeziehung der menschlichen Bedürfnisse und des menschlichen Verhaltens entwickelt werden²: Die existentiellen Grundbedürfnisse des Menschen, die Befriedigung der elementaren Lebensbedürfnisse, deren Nicht-Befriedigung oder gefährdete Befriedigung, die als eine wesentliche Grundlage der holländischen Gesetzesinitiative gesehen werden müssen, sollten zum Maßstab und Ziel des Wirtschaften und damit auch der wirtschaftspolitischen Entscheidungen werden. Physische Existenzminima einschließlich der maximalen Belastbarkeitsgrenzen des Menschen durch Beeinträchtigungen der natürlichen Umwelt sind in weiten Bereichen quantifizierbar und bereits bekannt. Aber auch für die Bestimmung psychischer Belastbarkeitsgrenzen des Menschen in einer enthumanisierten Umwelt ist auf Grund der gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten 20 Jahre mit ihrer starken Zunahme psychischer Krankheiten und der verstärkten Kritik an den sozialen Umweltbedingungen reichlich Material vorhanden, dessen Auswertung im Hinblick auf die

² K. W. Kapp, *Social Economics and Social Welfare Minima*, in: Unnithan, T.K.N. et al. (eds.), *Toward a Sociology of Culture in India*, New Delhi, 1965, und in: *Schriften des Instituts für Sozialwissenschaften und des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung*, Basel, Nr. 38.

Formulierung gesellschaftlicher Minimalnormen notwendig ist. Die existentiellen Grundbedürfnisse des Menschen differieren innerhalb eines Landes und insbesondere innerhalb eines kleinen Landes wie Holland kaum. Von fundamentalen Grundnormen der Sicherung menschlicher Gesundheit, die in interdisziplinärer Zusammenarbeit von Physiologen, Psychologen, Soziologen, Anthropologen und Ökologen zu erarbeiten wären, und politisch zu bestimmenden Minimalnormen eines angemessenen Lebensstandards ausgehend, müßten die Selektionskriterien für die weitere wirtschaftliche Entwicklung und die Lenkung der Investitionen entwickelt und die Bewertungsmaßstäbe der gesellschaftlichen Nutzen und Kosten wirtschaftlicher Entwicklungen erarbeitet werden. Die Grundnormen angemessener Lebensbedingungen können dabei als Minimalbedingungen begriffen werden, denen ein Investitionsprojekt genügen muß. Sie bilden zugleich die Orientierungswerte der Nutzen- und Kostenbewertung im öffentlichen Entscheidungsprozeß, der damit in zwei Entscheidungsstufen untergliedert werden kann:

a) Überprüfung der Auswirkungen des Projektes auf die menschlichen Lebensbedingungen: Eine Nichterfüllung der Minimalnormen muß unabhängig von allen anderen Faktoren des Projektes zur Verweigerung der Investitionsgenehmigung, bzw. zu einer entsprechenden Änderung der Investitionspläne führen.

b) Beurteilung der gesellschaftlichen Vor- und Nachteile eines Projektes, das die erste Entscheidungsstufe durchlaufen hat, und Wahl zwischen verschiedenen Projekten hinsichtlich der Beanspruchung knapper gesellschaftlicher Ressourcen. Dies erfordert, daß die Knappheiten der gesellschaftlichen Ressourcen gesellschaftlich bewertet werden müssen, wobei die Bewertung der Knappheiten aus der Gefährdung der minimal zu garantierenden Lebensbedingungen abzuleiten ist. Es muß ein Verfahren entwickelt werden, bei dem die gesellschaftlichen Kosten einer Produktionsausdehnung die gesellschaftlichen Nutzen übersteigen, wenn mit ihr die Minimalnormen der Lebensbedingungen nicht mehr gesichert sind. Die Entscheidungsstufe a) würde als Grenzfall in die Entscheidungsstufe b) eingeschlossen.

Ein solches Bewertungsverfahren, das die Knappheiten der gesellschaftlichen Ressourcen im Hinblick auf die Sicherung der minimalen Lebensbedingungen wiedergibt, kann auf der Grundlage eines *Input-Output-Modells* unter Erarbeitung der Produktionskoeffizienten der gesellschaftlichen Ressourcen erarbeitet werden, indem aus den Minimalnormen der zu sichernden Lebensbedingungen die Restriktionsbedingungen für den Einsatz der gesellschaftlichen Produktionsfaktoren abgeleitet werden und das Volkseinkommen als Zielfunktion maximiert wird³. Für einen bestimmten Zeithorizont werden die Güterproduktion und das Einkommen durch die Beschränkung des gesellschaftlichen Ressourceneinsatzes begrenzt. Hierdurch, d. h. durch das Ziel einer Garantierung angemessener Lebensbedingungen, muß eine Einkommenseinbuße in Kauf genommen werden. Das Einkommen, das zugunsten angemessener Lebensbedingungen nicht erzeugt wird, kann als Maß der an der Angemessenheit der Lebensbedingungen gewerteten Knappheit der gesellschaftlichen Ressourcen und damit als Knappheitspreis der gesellschaftlichen Ressourcen interpretiert werden.

Praktisch kann die gesellschaftliche Entscheidung über Wünschbarkeit oder Unerwünschtheit der Investitionen sowohl über das angestrebte Genehmigungssystem als auch über ein System steuerlicher Belastungen erreicht werden. Beim Genehmigungssystem müßte eine marginale gesellschaftliche Nutzen-Kosten-Relation von größer oder gleich eins zur Voraussetzung für eine Investitionsgenehmigung gemacht werden, wäh-

³ Vgl. hierzu: Muller, F., Een geïntegreerd economie-milieu-model voor Rijnmond, in: Nijkamp, P. (ed), Milieu en economie, Universitaire Pers Rotterdam, 1974, S. 197 ff.

rend bei einem System steuerlicher Belastungen Steuern in einer Höhe erhoben werden müßten, die die privatwirtschaftlichen an die gesellschaftlichen Kosten angleichen. Diese Steuern müßten allerdings auch beim Genehmigungssystem erhoben werden, da es nicht darum gehen kann, daß Investitionen rentabel genug sein müssen, um alle — also auch die gesellschaftlichen — Kosten tragen zu können, sondern darum, daß diese Kosten von den Betrieben tatsächlich auch getragen werden. Ein Verzicht auf entsprechende Steuern käme dem Verzicht der Gesellschaft auf Entlohnung der von ihr bereitgestellten gesellschaftlichen Ressourcen und damit einer Umverteilung des Einkommens zugunsten der Betriebsgewinne gleich. Damit ginge zugleich der mit dem Bewertungssystem verbundene Anreiz für die Betriebe, mit den gesellschaftlichen Ressourcen sparsam umzugehen, verloren. Das Genehmigungssystem weist damit gegenüber einem steuerlichen Belastungssystem, das sich durch einfachere administrative Handhabung auszeichnet, keine Vorteile auf: die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sind prinzipiell dieselben⁴.

In dem hier entwickelten Bewertungssystem ist ein Mechanismus enthalten, der die Unternehmen zu einer kontinuierlichen Verringerung des Einsatzes knapper Ressourcen zwingt. Ressourcensparende Techniken müssen entwickelt werden, um gewinnbringende Investitionen durchführen zu können. Bei gesamtwirtschaftlicher Verbesserung der Produktionstechnik muß jedoch der gesellschaftliche Knappheitspreis steigen: Mit einer Verbesserung der Produktionstechnik steigt die durch die gesellschaftliche Restriktion in Kauf zu nehmende Einkommenseinbuße und entsprechend der Knappheitspreis der Ressourcen.

Ein derartiges Verfahren des öffentlichen Entscheidungsprozesses, wie es hier umrissen wurde, kann den beiden Forderungen, denen dieses genügen muß, entsprechen: Es ist zum einen ausreichend flexibel, um strukturellen Besonderheiten der verschiedenen Regionen Rechnung tragen zu können und ist zum anderen auf einer eindeutigen gesellschaftlichen Zielfunktion und eindeutigen gesellschaftlichen Zielwerten basiert, aus denen die gesellschaftlichen Bewertungen der Ressourcenknappheiten abgeleitet wurden.

Werden derartige, an den Bedürfnissen und fundamentalen Belangen der Menschen orientierte Bewertungskriterien zur Grundlage der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gestaltung gemacht und wird selektives Wachstum als ein an den Bedürfnissen der Menschen ausgerichtetes Wachstum verstanden und verwirklicht, so wäre damit tatsächlich eine fundamentale Neuorientierung der wirtschaftspolitischen Gestaltung erreicht, mit der wirtschaftliche Prozesse als das begriffen würden, was ihre Aufgabe in einer humanen Gesellschaft sein muß: Sicherung der menschlichen Lebensbedingungen, Befriedigung der fundamentalen menschlichen Bedürfnisse und Erhöhung des menschlichen Wohlbefindens.

Aus dieser Sicht dürfte sich jedoch bald erweisen, daß der durch das Gesetz „Selektive Investierungsregelung“ bestimmte Rahmen wirtschaftspolitischer Aktivität der Öffentlichkeit, mit dem die Wirtschaftspolitik auf ein äußerst selektives Bremsen der Investitionen begrenzt wird, zu eng ist. Das Gesetz kann im Hinblick auf eine an den menschlichen Belangen orientierte wirtschaftliche Entwicklung nur als sehr zögernder Anfang begriffen werden, dem weitere Gesetzesinitiativen folgen müßten. Über eine weiterreichende gesellschaftliche Kontrolle über die Produktionsprozesse hinaus wäre eine Überprüfung des Konsumsektors, von dem erhebliche Beeinträchtigungen der Lebensbedingungen ausgehen, und entsprechend eine Kontrolle der Produktionsprogramme hinsichtlich der Rückwirkungen auf die menschlichen Lebensbedingungen erforderlich. Damit würde die Höhe des Volkseinkommens als gesellschaftliche Zielfunktion unzureichend

⁴ Das Genehmigungsverfahren dürfte sich jedoch noch als notwendig erweisen, um eine mögliche Übernachfrage nach gesellschaftlichen Ressourcen durch gesellschaftlich rentable Investitionen zu vermeiden.

und die Einkommensverwendung müßte auf der Grundlage der Minimalnormen angemessener Lebensbedingungen auf ihre gesellschaftliche Wünschbarkeit überprüft werden. Jedoch wird sich eine derartige wirtschaftspolitische Beeinflussung und Gestaltung des Konsumsektors und der Produktionsprogramme nicht auf steuerliche Maßnahmen, Gebote und Verbote beschränken können, rührt sie doch mit ihrem Eingriff in Institutionen wie Konsumentensouveränität und Investitionsfreiheit, die von den Nutznießern und Opfern dieser Institutionen gleichermaßen gepriesen werden, an die Grundfesten der produktions- und konsumorientierten Gesellschaften. Eine derartige Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik muß wesentlich auch auf eine Neuorientierung des Konsumverhaltens gerichtet sein, mit der der Konsum aufhört, Selbstzweck und Zeitvertreib zu sein. Nur dann dürfte es möglich sein, 'die notwendige Unterscheidung des Konsums in sinnvollen und sinnlosen einsichtig zu machen und einer an humanen Leitbildern orientierten Wirtschaftspolitik die Unterstützung durch die Bevölkerung zu verschaffen. Es wäre ein utopisches Programm, müßte die Veränderung der gesellschaftlichen Institutionen, Denk- und Verhaltensweisen im Hinblick auf eine humane Gestaltung der sozialen Wirklichkeit als unmöglich betrachtet werden. Gesetzesinitiativen in dieser Richtung dürften allerdings in noch verstärktem Maße die Konflikte zwischen den Interessen der Nutznießer eines ungezügelter Wachstums und den der Vertreter humaner Lebensbedingungen zum Ausdruck kommen lassen, als diese in der Parlamentsdebatte über die selektive Investitionsregelung offenkundig geworden sind; womit angedeutet werden soll, daß die wissenschaftliche und gesellschaftspolitische Bestimmung der Normen für die minimal sicherzustellenden Lebensbedingungen nur eine der vielen Hürden ist, die eine derartige humane Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu bewältigen hat.

Brigitte Janik, Capelle ald Yssel (Holland)

Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Beschäftigungspolitik in Schweden

Die Struktur des Arbeitsmarkts und die Konjunkturlage

Zunächst einige Angaben über den schwedischen Arbeitsmarkt: Von etwas mehr als 8 Millionen Einwohnern sind 4,1 Millionen beschäftigt (2,4 Millionen Männer und 1,7 Millionen Frauen). Rund 80 Prozent aller im Alter zwischen 16 und 64 Jahren (88 Prozent der Männer und 69 Prozent der Frauen) gehen irgendeiner Erwerbstätigkeit nach. Wie in anderen Industriestaaten wächst der öffentliche und private Dienstleistungssektor, während die Beschäftigung in der Industrie seit 1965 auf einem unveränderten Niveau geblieben ist, abgesehen von einem Rückgang in den Jahren 1971/72, der durch einen zehnprozentigen Anstieg der Beschäftigten in der Industrie in den Jahren 1974/75 mehr als ausgeglichen wurde.

Deshalb ist auch die Beschäftigung bei älteren Männern zurückgegangen, gleichzeitig ist der Anteil der Frauen kräftig gestiegen. Aus demselben Grund hat sich die Ganztagsbeschäftigung verringert, während sich die Zahl der Teilzeitbeschäftigten stark erhöht hat.

Insgesamt hat sich das Arbeitszeitvolumen im Laufe des letzten Jahrzehnts verringert, hauptsächlich infolge einer kürzeren Arbeits- und längerer Urlaubszeit. Dies gilt im großen und ganzen auch für andere westeuropäische Länder, jedoch ist der Anteil der Beschäftigten in Schweden mehr gestiegen als in der Mehrzahl der Länder — um rund 10 Prozent seit 1965.

Die Gewerkschaftsorganisationen haben auf die Beschäftigungspolitik besonderen Nachdruck gelegt und wirken bei deren Realisierung mit. Das ist wohl der Grund,

weshalb sich die Gewerkschaftsbewegung positiv zur Strukturveränderung der Volkswirtschaft verhält. Die Lohnpolitik, die Forderungen nach einem besseren Arbeitsmilieu und Demokratie im Arbeitsleben führen auch zur Forderung nach technischen und organisatorischen Veränderungen, was gleichzeitig eine strukturelle Umgestaltung bedeutet.

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen müssen somit einerseits der Wirtschaftspolitik angepaßt sein und andererseits so entwickelt werden, daß sie zu einer effektiven Waffe gegen Stagnation und Inflation werden. Deshalb muß die Arbeitsmarktpolitik unmittelbar in den Unternehmen, privaten wie öffentlichen, auf die Beschäftigung einwirken.

Beschäftigungsfördernde Maßnahmen bei öffentlichen Arbeitgebern

Die kommunalen und staatlichen Organe wurden lange Zeit durch Projektierungszuschüsse und die Schaffung von Überbrückungsarbeiten von Seiten der Arbeitsmarktdirektion beeinflußt. Mit allgemeinen Überbrückungsarbeiten auf Straßen, Baustellen, in Büros und bei der Pflege der Landschaft sind zwischen 0,25 und 1 Prozent der Arbeitskräfte beschäftigt. Das Arbeitsamt vermittelt den Großteil, aber nicht die gesamte Arbeitskraft — Unternehmer bekommen direkt oder indirekt Beschäftigung. Ein Problem bereitet die Planung von Arbeiten, die den Arbeitslosen angepaßt sind.

Die Gewerkschaftsorganisationen haben Einfluß darauf, welche Beschäftigungen als Überbrückungsarbeiten in Gang gesetzt werden, ehe mit den Arbeiten begonnen wird. Besondere Notstandsarbeiten werden für lokal gebundene, ältere und jugendliche Arbeitnehmer sowie für sozial Behinderte geschaffen. Zusammen mit denen, die in sogenannten geschützten Werkstätten und in Büros arbeiten, wird auf diese Weise mehr oder weniger ständig rund ein Prozent der Arbeitskraft beschäftigt. Hier wird die gesamte Arbeitskraft vom Arbeitsamt vermittelt.

Überbrückung saisonbedingter Schwierigkeiten in der Baubranche

Die Baubranche wird arbeitsmarktmäßig durch die Erteilung von Baugenehmigungen oder Empfehlungen der die Seiten vertretenden Instanzen innerhalb der regionalen Organe der Arbeitsmarktdirektion (AMS), der Provinzialarbeits- beziehungsweise der Bauarbeitsämter gelenkt.

Beschäftigungsfördernde Maßnahmen in der Industrie

Seit 20 Jahren werden auch die aus Steuermitteln subventionierten Investitionsfonds für Konjunkturausgleich für arbeitsmarktpolitische Zwecke eingesetzt. Hierzu kommen nun die Rückstellungen eines Teils der vorjährigen Gewinne der Unternehmen in besondere Investitions- und Arbeitsmilieufonds, die in den Jahren 1975 bis 1979 verwendet werden dürfen, vorausgesetzt, daß die Gewerkschaftsorganisationen bei der Planung mitwirken oder die Investitionen befürwortet haben.

Es ist möglich, daß auf diese Weise z. B. 10 bis 20 Prozent der Industrieinvestitionen beeinflußt werden können. Die Einwirkung auf die Beschäftigung ist hingegen schwer vorauszusehen. Sie ist bisher vom konjunkturpolitischen Standpunkt nicht völlig zufriedenstellend gewesen.

Es wird angenommen, daß die Unterstützung zur Schaffung neuer Lagerbestände einen direkteren Einfluß auf die Beschäftigung hat. Ebenso wie 1971/72 wurde für eine gewisse Zeit eine 20prozentige Subvention für die Steigerung der Lagerbestände eingeführt. Damals wurde die Beschäftigung in Unternehmen mit insgesamt 100 000 Arbeitnehmern beeinflußt, indem ihnen Subventionen in durchschnittlicher Höhe von 1200 Kronen pro Beschäftigten gewährt wurden.

Des weiteren kann die Arbeitsmarktdirektion staatliche Aufträge an die Industrie, sogenannte befristete Bestellungen, finanzieren; sie gehen an Unternehmen, die Betriebs-einschränkungen angekündigt haben. Zu manchen Zeitpunkten konnte die Arbeitsmarktdirektion staatliche Bestellungen für Bedarfsartikel vorverlegen und auch 20 Prozent der vorverlegten kommunalen Bestellungen bei der Industrie subventionieren. Gegenwärtig haben diese Reserven, über die die Arbeitsmarktdirektion zeitmäßig verfügen kann, um die Beschäftigung in gewissen Betrieben direkt zu unterstützen, eine Höhe von mehr als 500 Millionen Kronen erreicht. Die Arbeitsmarktdirektion kann auch für ein halbes oder ein ganzes Jahr den Betrieb von Unternehmen übernehmen, die in Konkurs gegangen sind, und 1/3 bis zu 1/2 der Lohnkosten bestreiten, um dem Unternehmen und den Beschäftigten die für einen Neuaufbau oder eine Neubeschäftigung benötigte Frist zu schaffen. Schließlich kann die Arbeitsmarktdirektion Betrieben, die ihr Personal ausbilden anstatt den Betrieb zu drosseln und Beschäftigte zu entlassen, einen Zuschuß in Höhe von 8 Kronen pro Stunde gewähren.

Diese beschäftigungsfördernden Maßnahmen zielen darauf hin, die Beschäftigung in vorhandenen Betrieben zu steigern oder wenigstens auf dem bisherigen Stand zu erhalten sowie Arbeitslosigkeit zu verhindern, sowohl allgemein, in gewissen Perioden, wie in einzelnen Betrieben. Es ist anzunehmen, daß neben den Überbrückungsarbeiten auf diese Weise während gewisser kürzerer Zeitspannen auf die Beschäftigung von 3 bis 4 Prozent der Arbeitskraft eingewirkt wurde. Die Schwäche dieser Maßnahmen beruht jedoch darauf, daß die einzelnen Betriebe die Initiative ergreifen und die Wirkung nicht größer ist als die Anstrengung, zu welcher die einzelnen Betriebe aus markt- oder produktionsmäßigen Gründen bereit sind, auch wenn die Kostenverminderung wesentlich ist und zu erhöhten Anstrengungen stimuliert.

Es wurde indessen klar, daß direktere Einsätze zugunsten des einzelnen Arbeit-suchenden notwendig sind.

Anpassung der betrieblichen Personalpolitik

Zu den üblichen Formen wie Standortunterstützung, Zuschüsse und Anleihen kam ein Zuschuß für Ausbildung hinzu, der in der Höhe von 5 Kronen pro Stunde und Beschäftigten im Laufe von höchstens 6 Monaten unter gewerkschaftlicher Kontrolle geleistet wird. Damit wurden in den letzten zwei Jahren rund 20 000 Personen erfaßt. Um die Beschäftigung in stark unterbeschäftigten Gebieten zu erhöhen, wurden Maß-nahmen im sogenannten inneren Förderungsgebiet, d. h. im zentralen Teil der Provinz Norrland, ergriffen, vor allem indem Betrieben besondere Beschäftigungsprämien in der Höhe von 17 500 Kronen im Laufe von drei Jahren für jeden Neubeschäftigten gewährt werden. Gegenwärtig wird die Beschäftigung von 6000 Personen auf diese Weise unter-stützt.

Bei der Einrichtung von Betrieben mit Standortunterstützung muß die Forderung erfüllt werden, die Zusammensetzung des Personals so zu gestalten, daß mindestens 40 Prozent Frauen oder Männer sind. Kleinen Betrieben wurden Ausnahmegewilligungen erteilt, was jedoch keinen Einfluß darauf hat, daß hinsichtlich der Zusammensetzung des Arbeitskraftangebots auf lokalen Arbeitsmärkten gewisse Erfolge erzielt werden konnten. Hierzu kommt eine Unterstützung in Höhe von 6 Kronen pro Stunde für die Ausbildung von Frauen in gewissen von Männern beherrschten Berufen und umgekehrt, um das Beschäftigungsmodell zu ändern. Die Gewerkschaftsorganisationen beteiligen sich an der Arbeit der Arbeitsmarktdirektion und der Arbeitsämter. Auch wenn die Ergeb-nisse vorläufig nicht sehr befriedigend sind, weisen sie auf bestimmte Entwicklungsmöglichkeiten hin.

Zur Vielzahl verschiedener Zuschüsse gehören auch gezielte Maßnahmen für Gemeinden, die z. B. ungenügend ausgebildetes Personal in der Krankenpflege beschäftigen. Solche Personen werden in der Verantwortung der Arbeitsmarktdirektion ausgebildet, und die sie Ersetzenden sind vom Arbeitsamt angewiesene Überbrückungsarbeiter. Vom nächsten Jahr an wird auch in Privatbetrieben ein ähnliches System angewendet werden. Betriebe, die ihre Beschäftigten ausbilden lassen, können für diese ersetzende Personen, z.B. Neubeschäftigte oder Jugendliche, eine Unterstützung in Höhe von 15 Kronen pro Stunde erhalten. Auf diese Weise kann sowohl die berufliche Beweglichkeit wie auch die Zusammensetzung selbst beeinflußt werden, indem sie den Bedürfnissen der Beschäftigten und der Arbeitsuchenden besser angepaßt wird. Diese Maßnahme ist eine weitere in der Reihe all jener, die ab 1976 durchgeführt werden, um den in Beschäftigung stehenden Personen eine Fortbildungsmöglichkeit für Arbeiten und Berufe zu geben, für die seitens der Betriebe Nachfrage besteht (auch in Rezessionszeiten). Dies erfolgt durch die sogenannte Ausbildung in Mangelberufen unter der Regie der Arbeitsmarktdirektion. Diese existierte seit vielen Jahren, nun ergeben sich jedoch neue Möglichkeiten, die Ausbildungsbedürfnisse der Betriebe und Beschäftigten mit den Möglichkeiten der Arbeitsuchenden zu koordinieren, um diesen Arbeiten zu vermitteln, die auf diese Weise frei werden.

Um den Wünschen einzelner Arbeitnehmer, sich fortzubilden, zu entsprechen, ist eine Mitwirkung der Gewerkschaften notwendig. Die Gesetzgebung über Urlaub für Bildungszwecke räumt den Gewerkschaftsorganisationen in dieser Frage ein wichtige Stellung ein.

All diese Maßnahmen sollen die Haltung der Betriebe in Fragen der Personalpolitik und des Arbeitsmarktes beeinflussen. Für besondere Zwecke bestimmte Subventionen der Betriebe sollen so verwendet werden, daß sie dem einzelnen Menschen dienen, für den es gilt, Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen. Man kann von einem Betrieb nicht erwarten, daß sein Verhalten mit den Absichten der Beschäftigungspolitik übereinstimmt, wenn das Arbeitsamt und die Gewerkschaftsorganisationen den Betrieb nicht beeinflussen. Die Subventionen stellen eine aktive Hilfe dar, um die Denkweise der Arbeitsmarktpolitik in den Unternehmen zu fördern. Solche Aktivitäten in den Betrieben sind sehr wichtig. Die Schwierigkeiten für Ältere und Behinderte vergrößern sich auf dem Arbeitsmarkt. Dies hat zu gesetzgeberischen Maßnahmen sowohl hinsichtlich des Anstellungsschutzes wie auch zur Förderung der Beschäftigung geführt, um einem dualistischen Arbeitsmarkt oder, wie es oft ausgedrückt wird, dem Entstehen von A- und B-Mannschaften entgegenzuwirken.

Die Gesetzgebung über den Anstellungsschutz, in Verbindung mit Kollektivverträgen, verleiht dem einzelnen Arbeitnehmer Sicherheit gegen Kündigung, das Recht auf einen anderen Arbeitsplatz vor der Kündigung und vor allem lange Kündigungsfristen. Dadurch werden die Betriebe gezwungen, ihre Personalpolitik besser zu planen, da die Kosten steigen. Es geht nicht, dem Personal im Februar zu kündigen und es im Mai wieder anzustellen. Das Wiederanstellungsrecht wird ebenfalls berücksichtigt. Diese schützende Gesetzgebung veranlaßt die Betriebe, die Qualifikationsforderungen bei Neuanstellungen zu verschärfen. Deshalb bildet die Gesetzgebung über beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine notwendig Ergänzung.

Anpassungsgruppen

Diese Gesetzgebung bezweckt, die Arbeitsmarktpolitik in den Betrieben besser zu verankern. Die Arbeitsmarktdirektion und die Arbeitsämter haben das gesetzliche Recht, mit Betrieben und Gewerkschaftsorganisationsen über Maßnahmen zu beraten, damit

ältere Arbeitnehmer und Arbeitsbehinderte ihre Beschäftigung behalten oder eine neue finden können.

Es gibt auch Zuschüsse für sogenannte halbgeschützte Arbeit, die "momentan die Höhe von 40 Prozent der Lohnkosten erreichen. Mit der Anstellung einer neuen Arbeitskraft hat der Arbeitgeber das Recht, einen bereits Beschäftigten in eine „halbgeschützte“ Arbeit zu überführen. Etwa 5000 Personen sind mit halbgeschützten Arbeiten beschäftigt. Ferner kann das Arbeitsamt Zuschüsse für die Einrichtung oder den Umbau von Arbeitsplätzen gewähren (bis zu 25 000 bzw. 20 000 Kronen), um für eine Person Arbeit zu schaffen. Eine behinderte Person kann auch Hilfe bekommen, um mit der Arbeit fertig zu werden. Der Betrieb kann in solchen Fällen einen Zuschuß der Arbeitsmarktdirektion in Höhe von 10 000 Kronen erhalten.

Die Erfahrungen der rund 5000 Anpassungsgruppen (in Betrieben mit mehr als, 50 Beschäftigten) zeigen jedoch, daß nicht nur der Zuschuß das wesentliche Instrument für die Anpassung der Nachfrage nach Arbeitskraft gewesen ist. Es ist eher der regelmäßige Informationsaustausch direkt im Betrieb über freie Plätze und Arbeitsuchende.

Die Gesetzgebung erteilt den Arbeitsämtern der Provinzen das Recht, den Betrieben eine gewisse Anzahl Behinderter zuzuweisen, wenn sie neues Personal anstellen wollen. Die Arbeitsmarktdirektion kann auch eine obligatorische Vermittlung für einen Betrieb einführen. Dies wurde bisher noch nicht praktiziert. Vom arbeitsmarktpolitischen Standpunkt spielt diese Tätigkeit noch eine geringe Rolle, sie wird aber in der Zukunft von großer Bedeutung sein.

Das Zusammenwirken von Betriebsdemokratie und Arbeitsmarktpolitik

Es wird noch viele Jahre dauern, ehe die Tätigkeit der Anpassungsgruppen genügend ausgebaut ist. Gegenwärtig ist eine Reform des Arbeitsrechts im Gange, die den Beschäftigten und den Gewerkschaftsorganisationen großen Einfluß auf personalpolitische Beschlüsse in den Unternehmen einräumt. In diesem Zusammenhang ist es von größter Bedeutung, daß Arbeitsvermittler, als Vertreter der Interessen der Gesellschaft mit der Aufgabe, Arbeitsuchenden Beschäftigung zu verschaffen, die an die Arbeitsuchenden gestellten Qualifikationsforderungen beeinflussen können, wenn man die Nachfrage dem Arbeitskraftangebot anpassen will.

Wie arbeitet eine Anpassungsgruppe?

Nachdem Informationen über Beschäftigung und Arbeitsuchende ausgetauscht worden sind, erfolgt eine Bestandsaufnahme der Arbeitsplätze und der Bedürfnisse der Belegschaft hinsichtlich Anpassungsmaßnahmen, Arbeitsplatzwechsel, Fortbildung und der sich daraus ergebenden freien Stellen. Daraufhin wird ein Programm für Anpassungsmaßnahmen, Anstellungspolitik und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgearbeitet und schließlich werden Maßnahmen zugunsten der einzelnen Personen ergriffen. Maßnahmen zugunsten einzelner Beschäftigter sind allerdings in den meisten Betrieben nichts Neues, wären jedoch im großen und ganzen unzulänglich. Die einzelnen Betriebe müssen größere Verantwortung übernehmen und gleichzeitig müssen auch die arbeitsmarktpolitischen Mittel größer werden, um das Interesse für die Anpassung und die Möglichkeiten dazu auszugleichen. Anderenfalls sind wir nicht in der Lage, diejenigen Ziele zu realisieren, die in bezug auf die menschliche und soziale Erneuerung des Arbeitslebens notwendig sind.

Bo Jonsson, Landesorganisationen / Sverige (Schwedischer Gewerkschaftsbund), Stockholm