

6. Binnenmarkt '92: Gegen grenzenlose Liberalisierung – demokratische Wirtschaftspolitik in der EG

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik legt hiermit erste Einschätzungen und Überlegungen zur Europäischen Integration vor. Wir halten dies insbesondere deshalb für erforderlich, weil gegenwärtig unter dem Stichwort ›Binnenmarkt '92‹ eine ökonomische Konzentrations- und politische Deregulierungswelle in Gang gebracht worden ist, deren Folgen sehr bedrohlich für die meisten Menschen in der Europäischen Gemeinschaft (EG) werden können. Diese Entwicklung erfordert Kritik und das Aufzeigen von Alternativen.

Entgegen der herrschenden Binnenmarkteuphorie, die mit dem lautstarken, aber unhaltbaren Anspruch auf wissenschaftliche Autorität verbreitet wird, sehen wir keinen Grund für die Annahme, daß eine Politik der hemmungslosen Liberalisierung das soziale Hauptproblem aller EG-Mitgliedsländer, die anhaltende Massenarbeitslosigkeit, lösen oder auch nur spürbar mildern kann. Regionale und soziale Polarisierungen würden sich vielmehr unter einer solchen Politik verschärfen, die rechtliche und faktische Situation von Arbeitnehmern und Verbrauchern in vieler Hinsicht verschlechtern; Umweltschutz und ökologischer Umbau würden behindert und kämen noch langsamer voran als bisher.

Demgegenüber fordern wir eine demokratisch legitimierte Integrationspolitik, die – durch energische Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltpolitik – die materiellen Voraussetzungen für eine fortschrittliche Zukunft Europas schafft. Deren Eckpunkte sind Frieden, Vollbeschäftigung, ökologischer Umbau, soziale Sicherheit, regionaler Ausgleich und umfassende demokratische Strukturen, auch in der Wirtschaft. Dies alles wird sich nicht aus dem freien Spiel der Kräfte des Marktes ergeben, sondern bedarf gezielter politischer Maßnahmen, zum Teil gegen die Dynamik der Marktkräfte.

Konkrete europaweite Einzelprogramme für eine solche Politik können wir hier noch nicht vorlegen. Sie müssen in internationaler Kooperation entwickelt werden. Klar ist aber, daß der Bundesrepublik

und der in ihr betriebenen Wirtschafts- und Sozialpolitik ein wesentliches Gewicht bei der Entwicklung Europas zukommt. Dies trifft auch für eine demokratische Integrationsperspektive zu. Insofern stehen wir nicht vor der Aufgabe, unsere Vorschläge für eine alternative Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik zugunsten EG-bezogener Vorschläge zurückzustellen. Erstere stellen vielmehr eine solide Basis und einen kräftigen Impuls für eine Weichenstellung in der EG dar, die den aktuellen Beschäftigungs-, Umwelt- und sozialen Erfordernissen entspricht.

6.1 Die historische Dimension: Fortschrittliche Perspektiven – aktuelle Gefahren

Eine kritische Bewertung der für die neunziger Jahre geplanten Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft sollte die geschichtliche Bedeutung der europäischen Einigung an den Anfang stellen. Heute wird das friedliche Zusammenleben der Völker Europas mehr und mehr als unumkehrbar empfunden. Dabei wird vielfach vergessen, wie jung diese Perspektive ist: kaum mehr als vier Jahrzehnte.

Seit dem ausgehenden Mittelalter waren die europäischen Völker in eine Kette von Kriegen getrieben worden. Diese waren zunächst Resultat feudalistischer Rivalitäten, später Ergebnis nationalistischer Aufspaltungen, die mit der Entwicklung des Kapitalismus in Europa einhergingen.

Demgegenüber gibt es heute die Chance eines dauerhaften Friedens in Europa: Die europäische Gemeinschaft vereinigt viele der Völker, die noch in diesem Jahrhundert gegeneinander in den Krieg getrieben worden waren. Durch intensive Kooperation mit den anderen kapitalistischen und nichtkapitalistischen Ländern Europas kann die EG den europäischen Frieden unumkehrbar machen. Indem sie ihre auf Frieden gerichtete Position zur Vermittlung und zum Ausgleich zwischen den Weltmächten einsetzt, kann sie dazu beitragen, den Weltfrieden zu sichern. Dazu gehört allerdings die Entschlossenheit, sich nicht in neue Konfrontationsstrategien im Rahmen der NATO einbinden zu lassen, ebenso wie der Verzicht auf die Formierung eines neuen westeuropäischen Militärblocks, der von den Nachbarvölkern als Bedrohung und Gefahr empfunden werden müßte.

Die westeuropäische Integration erfolgt heute vor allem als wirtschaftliche Integration im Interesse der Privatwirtschaft. Ihre demo-

kratische, soziale und ökologische Dimension und Perspektive wird demgegenüber weitgehend vernachlässigt. Die wirtschaftlichen Wohlstandsgewinne, die mit größeren Wirtschaftsräumen, weitergehender Arbeitsteilung, Kooperation und Kostendegressionen verbunden sein können, beziehen sich in der Konzeption derer, die den Binnenmarkt '92 vorantreiben, fast ausschließlich auf die privaten Unternehmen. Steigende Beschäftigung und Löhne und Gehälter, mehr soziale Sicherheit und Umweltschutz, bessere Versorgung und regionaler Ausgleich werden damit nicht zugleich gewährleistet.

Auf die Verwirklichung dieser Ziele muß daher jetzt und in den kommenden Jahren besonderer Nachdruck gelegt werden.

Der Vorrang privatwirtschaftlicher Interessen, der die westeuropäische Integration und auch die ›Einheitliche Europäische Akte‹ von 1987 kennzeichnet, steht in besonderem Gegensatz zu den Anforderungen an die demokratische Gestaltung der Gesellschaft. Er gefährdet vielfach das bereits auf nationalstaatlicher Ebene erreichte Niveau der politischen Demokratisierung und steht der Einführung demokratischer Strukturen in die Wirtschaft entgegen.

Die Produktionsverhältnisse, die den Imperialismus hervorgebracht haben, sind mit der Demokratisierung der politischen Systeme noch nicht überwunden. Der wirtschaftliche Bereich blieb der Selbstbestimmung der Völker weitgehend vorenthalten. Die historische Perspektive einer demokratischen Gesellschaft endet aber nicht mit der Demokratisierung staatlicher Herrschaft, sondern umfaßt auch die der wirtschaftlichen Macht. Der bisherige Verlauf der westeuropäischen Integration vernachlässigt diesen Sachverhalt.

Eine einseitig an privatwirtschaftlichen Interessen orientierte Integration Westeuropas birgt die Gefahr, daß das auf nationalstaatlicher Ebene bereits erreichte Niveau demokratischer und sozialer Verhältnisse durch Deregulierung und ›Liberalisierung‹ wieder ausgehöhlt wird. Demokratische Qualitäten der Wirtschafts- und Sozialstaatlichkeit, Sicherung von ArbeitnehmerInnenrechten und wirtschaftspolitische Optionen für Vollbeschäftigung sowie die Möglichkeiten einer dringend erforderlichen ökologischen Politik in Europa sind fundamental bedroht, wenn Kapitalinteressen in der europäischen Wirtschaftspolitik dominieren.

Die sich abzeichnende Entwicklung zum Binnenmarkt '92 führt zu einer weiteren Stärkung der Exekutivorgane der EG, der Kommission und des Ministerrates. Nationale Parlamente werden geschwächt, ohne daß dem Europäischen Parlament mehr Macht zuwächst. Die sozialen Bewegungen sind noch weitgehend auf den nationalstaatlichen

Raum beschränkt, während die kapitalistischen Konzerne weltweit operieren.

Die historische Erfahrung belegt, daß eine relativ autonome Exekutive zu autoritärer Politik neigt und sich hierbei an den Wünschen und Interessen der wirtschaftlich Mächtigsten orientiert. Unter dem ideologischen Deckmantel realpolitischer Pragmatik richten sich die Exekutivorgane nach den von den Wirtschaftsmächten gesetzten Tatsachen und Einflußnahmen. Damit wird kapitalorientierte Interessendurchsetzung zum Hauptinhalt staatlicher Wirtschaftspolitik. Die prinzipiell historisch fortschrittliche Einigung Europas, zu der auch der Binnenmarkt gehört, verkommt dann zum Instrument der Machtpolitik von Unternehmen, die der demokratischen Kontrolle entzogen sind. Die einseitige Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik der Kommission belegt diese Tendenz.

Zentralismus bringt ferner die Gefahr zu starker Bürokratisierung und wachsender Distanz zwischen Exekutive und Bürgern. Das Demokratiedefizit der EG muß zum einen durch Ausweitung der legislativen Kompetenzen und Kontrollrechte des Europäischen Parlamentes beseitigt werden. Damit wird das Problem der zentralistischen administrativen Strukturen aber noch nicht gelöst. Daher ist zum anderen eine stärkere Mitwirkung – und stärkere Einflußmöglichkeiten – der Regionen im Prozeß der europäischen Integration als Prozeß der Gestaltung Europas erforderlich.

Die kulturelle Pluralität und die Eigenständigkeit der Regionen und Länder Europas stellen einen historischen Wert dar. Ihre Bewahrung und Entfaltung gehört zu den fortschrittlichen Perspektiven der europäischen Einigung.

Diesen Perspektiven steht die Idee eines europäischen Zentralstaates diametral entgegen. Sie werden durch die ökonomistische und zentralistische Konzeption von Kommission und Rat der EG bedroht. Deren Politik nimmt die historische, kulturelle und mentale Vielfalt in Europa nicht ernst. Dies gefährdet die demokratische Qualität des sozialen Lebens und die Zukunft Europas als Gemeinschaft freier Menschen.

Die gewinnwirtschaftlichen Interessen haben sich bisher als herausragende Antriebskräfte der westeuropäischen Integration erwiesen. Dies ist auch bei der ›Einheitlichen Europäischen Akte‹ sowie bei der Konzeption und den bislang gestellten Weichen für den Binnenmarkt '92 der Fall. Wenn es dabei bleibt, würden damit die prinzipiell fortschrittlichen historischen Perspektiven einer westeuropäischen Integration nicht zur Entfaltung kommen, sondern verschüttet werden.

Um diesen Perspektiven dennoch zum Durchbruch zu verhelfen, müssen die demokratischen Institutionen und Bewegungen Europas gestärkt werden: Das betrifft besonders den Ausbau der gewerkschaftlichen Gegenmacht sowie der anderen sozialen Bewegungen, die sich in den letzten Jahren entwickelt haben. Ihre stärkere Zusammenarbeit auf europäischer Ebene ist erforderlich. Sie bedarf der Unterstützung durch ein europäisches Parlament, dessen Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse ausgeweitet werden müssen. Insgesamt gilt es, jene politischen Kräfte zu stärken, die der demokratischen und emanzipatorischen Tradition der Europäer verpflichtet sind, also ihre Wurzeln in den europäischen Volksbewegungen für Frieden, Demokratie und soziale Gerechtigkeit haben. Frieden, Vollbeschäftigung, Sozialstaatlichkeit, Umweltschutz und Demokratie sind unabdingbar für sozialen Fortschritt und müssen daher zu den vorrangigen Hauptzielen europäischer Politik gemacht werden.

6.2 Der große Plan: Binnenmarkt '92 – Hintergründe und Stoßrichtung

Europa in den Schlagzeilen

Die Europäische Gemeinschaft (EG) steht neuerdings ganz oben auf der Themenliste der öffentlichen Diskussion. Es gibt kaum eine offizielle Erklärung der Bundesregierung, in der nicht der Binnenmarkt '92 an zentraler Stelle auftaucht, kaum eine Äußerung der großen Wirtschaftsverbände ohne bedeutsamen Hinweis auf die Herausforderungen der Jahre nach 1993, denen die bundesdeutsche Wirtschaft sich stellen müsse. Wirtschaftspolitische Maßnahmen scheinen nur noch der Vorbereitung des Binnenmarktes zu dienen. Die enorme Fusionswelle seit Mitte der 80er Jahre – die zwar außerhalb der EG nicht schwächer ist als innerhalb – bedarf weder einer Begründung noch einer Rechtfertigung: der Hinweis auf das Schicksalsdatum 31.12.1992 genügt in der Regel, um Kritiker, wenn nicht stumm zu machen, so doch in die Irrelevanz zu verweisen. Der Binnenmarkt ist gegenwärtig der breite ideologische Schirm, unter dem die Unternehmen und die kapitalorientierte Wirtschaftspolitik all das machen, was sie seit langem machen – und dies noch mehr als bisher als unausweichlichen Sachzwang hinstellen.

Der unmittelbare Hintergrund: die ›Einheitliche Europäische Akte‹

Der Ministerrat der EG hatte im Februar 1986 beschlossen, bis Ende 1992 den gemeinsamen Europäischen Binnenmarkt herzustellen, und diesen Beschluß einschließlich des Datums in der ›Einheitlichen Europäischen Akte‹ (EEA) festgeschrieben. Diese trat – nach einer einigermaßen mühsamen Ratifikationsprozedur – am 1.7.1987 als Änderung und Ergänzung des EWG-Vertrages von 1957 in Kraft. Seitdem ist die Vollendung des Binnenmarktes gesetzliches Gebot, dieser selbst definiert als »Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet wird.« (Art. 8 a EWG-Vertrag)

Es geht bei der Verwirklichung dieser ›vier Freiheiten‹ nicht um die Abschaffung von Zollgrenzen. Diese gibt es bereits seit dem 1.7.1968 nicht mehr, als die im EWG-Vertrag vorgesehene Zollunion – also die Beseitigung der Binnenzölle und die Erhebung gemeinsamer Zölle gegenüber Drittländern – von den damals noch sechs Mitgliedsländern der EG vorfristig verwirklicht wurde. Es geht vielmehr um die Überwindung der zahlreichen »materiellen, technischen und steuerlichen Schranken« (Weißbuch der Kommission 1985), die für den Binnenmarkt nach wie vor bestehen und den Fortschritt des europäischen Integrationsprozesses seit Beginn der 70er Jahre haben stocken lassen: Dabei handelt es sich nicht nur um bloße bürokratische Grenzkontrollen und -formalitäten oder protektionistische Marktabschottungen durch nichttarifäre Handelshemmnisse, sondern auch um unterschiedliche nationale Regelungen zum Schutz der Verbraucher, der Gesundheit und der Umwelt, Arbeitsschutzbestimmungen und Mitbestimmungsgesetze sowie steuerliche Bestimmungen. Sie lassen sich nicht einfach abschaffen, sondern sollten ursprünglich nach den Bestimmungen des Art. 2 EWGVertr. durch eine »schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten« harmonisiert werden. Dabei stellt sich natürlich unvermeidlich das Problem, auf welchem Niveau diese Harmonisierung erfolgen soll, die überdies, soweit sie das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes betraf, bis 1987 nur einstimmig möglich sein sollte (Art. 100 EWGVertr.).

Krise der EG ..

Die Struktur- und Beschäftigungsprobleme, mit denen die Industrieländer und damit auch die EG im Fall einer allgemeinen Wachstums-

abschwächung konfrontiert sind, waren vorhersehbar. Auf eine vorbeugende Koordination der Wirtschaftspolitiken oder gar die Einrichtung eines supranational ansetzenden prozeßpolitischen Handlungsmechanismus wurde jedoch aus ideologischen Gründen verzichtet. Zwar hatte die EWG-Kommission schon im Herbst 1962 in ihrem ›Memorandum über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe‹ ausführlich begründet, warum die Gemeinschaft eine integrierte Konjunktur-, Entwicklungs- und Strukturpolitik brauche, wenn sie größere Beschäftigungskrisen vermeiden wolle. Der Kommissionsvorschlag sah unter anderem mittelfristige Orientierungen auf der Grundlage abgestimmter Entwicklungen der einzelnen Volkswirtschaften und ihrer Fiskalpolitik vor. Dieser damals von Frankreich unterstützte Entwurf für eine gemeinsame Makropolitik scheiterte jedoch vor allem am bundesdeutschen Widerstand. Inzwischen ist jenes wegweisende Dokument weitgehend in Vergessenheit geraten, obgleich es gerade für die aktuelle Situation die notwendige Ergänzung jeder Politik auf dem Gebiet der Beschäftigungs- und Strukturpolitik umreißt.

Die konjunktur- und beschäftigungspolitische Abstinenz der Kommission, die Weiterexistenz und sogar Ausweitung ›nichttarifärer Handelshemmnisse‹ sowie unterschiedlicher nationaler Schutzvorschriften – dies alles mußte zu großen Schwierigkeiten und Problemen für die europäische Integration führen. Sie kumulierten und verdichteten sich Anfang der 80er Jahre zu einem Zustand, der in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion allgemein als ›Krise der EG‹ diagnostiziert wurde.

– Während in der Zeit des Nachkriegswiederaufbaus und wirtschaftlichen Booms in den 50er und 60er Jahren der Abbau der Handelshemmnisse zügig vonstatten ging, kam er in den krisenhaften 70er Jahren abrupt zum Stillstand und wurde teilweise herumgedreht. Die Mitgliedsstaaten versuchten angesichts der Krise keine gemeinsame koordinierte Gegensteuerung, sondern griffen auf die Mittel nationaler Wirtschaftspolitik zurück. Hierdurch vertieften sich die ökonomischen Unterschiede und politischen Interessengegensätze.

– Die Lage wurde durch die Beitritte von England, Dänemark und Irland (1973) sowie Griechenland (1981) nicht einfacher: Erstmals kamen mit Irland und Griechenland Länder in die EG, deren Wirtschaftsstruktur als ganze ausgeprägt anders war als die der Gründungsmitglieder. Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der EG, deren Angleichung zu den erklärten Vertragszielen gehört, haben sich bis heute einander nicht angenähert. Sie liegen gegenwärtig – nach den

weiteren Beitritten Spaniens und Portugals (1986) – weiter auseinander als 1957.

– Das zunächst nur für eine begrenzte Übergangszeit gedachte System der europäischen Agrarpolitik mit einer Vielzahl komplizierter Marktordnungen und konfliktträchtiger Finanzierungsregeln hat sich zu einem unübersehbaren Subventionstopf und einem unkalkulierbaren politischen Sprengsatz für die EG verfestigt, an dem sich die bestgemeinten Integrationsabsichten brechen.

– Schließlich haben sich in den 70er Jahren eine Reihe neuartiger Probleme – Energieversorgung, Umwelt- und Gesundheitsschutz, technologische Sicherheit – schneller entwickelt als die Bereitschaft oder Fähigkeit, ihnen mit gemeinsamer europäischer Politik zu begegnen. Auch in diesen Bereichen dominierten und dominieren nationalstaatliche Politiken, was weiter zur Verfestigung der Heterogenität in der EG beiträgt.

... und Anforderungen an Fortschritte der Integration

Daß es seit Mitte der 80er Jahre trotz dieser manifesten Krisentendenzen zu einer erneuten Belebung der europäischen Integration kam, die mittlerweile die Züge ausgesprochener Europa-Euphorie angenommen hat, dürfte vor allem an drei Faktoren liegen:

Erstens hat die forcierte Modernisierungsstrategie in den USA und in Japan dazu geführt, daß Westeuropa als Wirtschaftsblock in einen gewissen Rückstand bei der Entwicklung neuer Spitzentechnologien geriet. Obgleich mit guten Gründen – vor allem mit Hinweis auf eine breite Produktpalette hochwertiger Investitionsgüter – eine generelle Wettbewerbsunterlegenheit Westeuropas bezweifelt werden muß, führte die – angebliche oder tatsächliche – ›technologische Lücke‹ im Bereich der Mikroelektronik zu verstärkten Anstrengungen der einzelnen westeuropäischen Regierungen und zu Ansätzen einer Koordination zwischen ihnen. Dabei handelte und handelt es sich allerdings nicht in erster Linie um die EG-Ebene (auf der z. B. ESPRIT angesetzt ist), sondern vor allem um bilaterale und multilaterale (Eureka) staatliche und private F+E-Koordination. Immerhin stellte die High-Tech-Herausforderung einen Faktor dar, der den Integrationsbemühungen wieder Auftrieb gab. Durch die EEA ist folgerichtig ein neues Kapitel über die Aktivität der EG auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung in den EWG-Vertrag eingefügt worden (Art. 130f–130q).

Zweitens fordern die Expansionsstrategien der Unternehmen eine höhere Stufe der internationalen Marktöffnung und Deregulierung; beides soll durch die Binnenmarktpolitik gefördert werden. Unter dem Eindruck der Krise Mitte der 70er Jahre haben die maßgeblichen europäischen Konzerne eine neue Internationalisierungsoffensive gestartet und seit Beginn der 80er Jahre einen neuen Zentralisationschub in Gang gesetzt. Nachdem der Prozeß der innereuropäischen Handelsverflechtung in den ersten 15 Jahren nach Gründung der EWG zügig vorangekommen war, stagniert er seitdem und bedarf eines neuen Impulses. Die Beseitigung von nationalstaatlichen inner-europäischen Marktzutrittsschranken dürfte ein solcher politischer Anstoß sein. Er liegt im Interesse der transnational operierenden Konzerne und wird seinerseits den Prozeß weiterer Konzentration und ›Flurbereinigung‹ in der EG beschleunigen. Darüber hinaus instrumentalisieren die Unternehmen und Regierungen – insbesondere die der Bundesrepublik und Großbritanniens – die europäische Integration in erster Linie für eine massive Deregulierungsoffensive: Die Schranken, die der ungehemmten Kapitalverwertung zum Schutze der ArbeitnehmerInnen, der Umwelt oder der VerbraucherInnen entgegengestellt worden sind, sollen teilweise beseitigt, teilweise zumindest weit abgesenkt werden.

Drittens erwies sich die politisch wie ökonomisch aggressive Globalstrategie der Reagan-Regierung als zunehmende Herausforderung und Gefahr für Westeuropa. Die politische und militärische Konfrontationspolitik gegenüber der Sowjetunion verdeutlichte schlagartig die prekäre Rolle Europas als potentiell Schlachtfeld bei einem amerikanisch-sowjetischen militärischen Schlagabtausch – und gleichzeitig die faktische Nichtexistenz westeuropäischer Mitspracherechte bei der Strategieentwicklung. Die ökonomische Seite dieser Konfrontationspolitik gefährdete die – jedenfalls für eine Reihe maßgeblicher westeuropäischer Konzerne – durchaus substantiellen Wirtschaftsbeziehungen zu den sozialistischen Ländern. Der Konflikt um das Gas-Röhren-Geschäft Anfang der 80er Jahre war krasser Ausdruck der Interessengegensätze zwischen den USA und Westeuropa – und zugleich der Beginn einer westeuropäischen Gegenbewegung. Diese hat danach an Dynamik gewonnen – sowohl durch die verstärkten innereuropäischen sicherheitspolitischen Diskussionen in der WEU als auch durch Bestrebungen der EWG, Europas Gewicht durch bessere politische Koordination stärker zur Geltung zu bringen. Diese Orientierung kommt in dem Teil der EEA zum Ausdruck, der die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) festschreibt (Art. 30 EEA).

Der politische Neuansatz: Politische Union ...

Vor dem Hintergrund der skizzierten Schwierigkeiten und der dennoch vorwärtstreibenden Faktoren versuchen die europäischen Behörden und die Regierungen der Mitgliedsländer gegenwärtig, die europäische Integration vor allem auf zwei Wegen weiter voranzubringen:

Zum einen wird die Konzeption der politischen Union neu belebt, die weit über den wirtschaftlichen Bereich hinausreicht und die europäische Einigung auch auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik, der Entwicklungsstrategie, der Kulturpolitik usw. umfaßt. Zwar hat die Anfang der 80er Jahre erneut begonnene, vom Europäischen Parlament aufgegriffene und weitergeführte Bewegung für eine einheitliche Europäische Verfassung ihr Ziel bei weitem nicht erreicht. Immerhin ist jedoch die Europäische Union in der EEA erstmals ausdrücklich in einem europäischen Vertragswerk als Ziel festgeschrieben worden (Art. 1 EEA).

... Binnenmarkt ...

Zum anderen soll die Verwirklichung des Binnenmarktes der wirtschaftlichen Integration eine neue Dynamik verschaffen und damit die materiellen Grundlagen der Gesamtintegration festigen. Der entscheidende Vorstoß hierzu kam von der EG-Kommission, die im Juni 1985 ihr ›Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes‹ (Kom (85) 310 endg.) vorlegte, das vom Ministerrat gebilligt und beschlossen wurde. Die Kommission fordert hierin die Beseitigung der bestehenden technischen, materiellen und steuerlichen Schranken für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr in der EG. Dabei erwartet und verspricht sie als Ergebnis dieses Binnenmarktes einen außerordentlichen Wachstumsschub und einen spürbaren Anstieg der Beschäftigung in Europa. Beides soll kurzfristig durch die mit der Liberalisierung der Märkte verbundene Senkung der Kosten und deren Weitergabe in niedrigeren Preisen sowie längerfristig durch Umstrukturierungs- und Anpassungsprozesse der Unternehmen herbeigeführt werden. Auf die Solidität dieser Thesen werden wir noch zurückkommen (vgl. Abschnitt 6.3).

Der entscheidende neue Ansatz der Kommission besteht aber darüber hinaus in der Behandlung der zweiten Säule, auf der – neben dem Binnenmarkt – nach den Bestimmungen des EWG-Vertrages (Art. 2) die Wirtschaftsintegration beruht: der »schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten«. Die Angleichung unterschiedlicher nationaler Politikansätze und Rechtsvorschriften hatte sich – wegen der vielfach sehr komplexen und umfangreiche Detailkenntnisse erfordernden Materie sowie wegen der bei Vereinheitlichungsfragen erforderlichen Einstimmigkeit im Ministerrat – in der Vergangenheit als außerordentlich schwierig erwiesen. Ihr Mangel war zu dem Haupthindernis für Fortschritte der europäischen Integration geworden.

Die Kommission schlägt im Weißbuch vor – und der Rat folgt dem weitgehend –, diesen gordischen Knoten mit zwei Hieben zu zerschlagen:

– Erstens soll die notwendige Angleichung von Rechtsvorschriften sich nur noch auf wenige Bereiche – vor allem Gesundheit und Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz – erstrecken und dort nur Mindestanforderungen umfassen (Weißbuch 1985, Textziffer 65). Die Harmonisierungsprozedur soll dadurch erleichtert werden, daß das Einstimmigkeitsprinzip durch das Prinzip qualifizierter Mehrheit ersetzt wird. Dies wurde – außer für die Bereiche Steuern, Freizügigkeit und Rechte sowie Interessen der Arbeitnehmer – mit der EEA auch durchgesetzt (Art. 100 a EWGVertr.). Damit erhalten die großen Länder Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien aufgrund ihres höheren Stimmenanteils die Möglichkeit, sich über die Interessen der kleineren hinwegzusetzen.

– Zweitens soll in möglichst vielen Fällen statt des Prinzips der Angleichung das der gegenseitigen Anerkennung gelten: Waren, Dienstleistungen und Kapital, die in einem Mitgliedsland rechtmäßig zugelassen und in Verkehr gebracht worden sind, sollen in allen Mitgliedsländern zugelassen sein, ungeachtet der in einigen Ländern für deren nationale Produkte geltenden andersartigen Vorschriften und Zulassungsbedingungen. »Die Ziele nationaler Rechtsvorschriften – wie der Schutz der menschlichen Gesundheit, des menschlichen Lebens und der Umwelt – decken sich in den meisten Fällen. Hieraus folgt, daß die Vorschriften und Kontrollen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, zwar verschiedene Formen annehmen können, im Kern aber auf das gleiche hinauslaufen und daher normalerweise in

allen Mitgliedsstaaten anerkannt werden sollten, ...« (Weißbuch 1985, Tz. 58). Die EEA ist diesem radikalen Vorschlag in gemäßigterer Form insofern gefolgt, als nach Art. 100 b EWGVertr. die Gleichwertigkeit nationaler Regelungen vom Rat festgestellt werden kann.

Der politische Kern dieses Vorschlags ist unschwer zu erkennen: Mit diesem Vorstoß soll die seit Jahren in den Hauptländern der EG vorherrschende neokonservative und marktradikale Orientierung der Wirtschaftspolitik zur Doktrin der EG erhoben und damit die im EWG-Vertrag vorgesehene gemeinsame politische Steuerung zugunsten der »Kräfte des Marktes« zurückgedrängt werden. An die Stelle einer gemeinschaftlichen Regulierung wesentlicher Bereiche der sozialen und ökonomischen Entwicklung Westeuropas soll eine möglichst weitgehende Deregulierung treten und da, wo sie nicht ganz vermieden werden kann, die Regulierung auf ein möglichst niedriges Niveau abgesenkt werden. Dies hat der damalige Bundeswirtschaftsminister und heute für den Binnenmarkt zuständige EG-Kommissar Martin Bangemann klar als Chance und Programm erkannt, als er im Februar 1988 unmittelbar vor dem Brüsseler EG-Gipfel formulierte »Der Binnenmarkt wird Deregulierung erzwingen« und diese als »marktwirtschaftlichen »Befreiungsschlag« und »internationale Verpflichtung« für die Bundesrepublik bezeichnete (Bulletin Nr. 17 vom 3. 2. 1988, S. 144f.). Der BDI schlug im Dezember 1988 in die gleiche Kerbe, indem er als wichtigsten Schritt zur Vorbereitung auf den Binnenmarkt die Erledigung umfangreicher Deregulierungsaufgaben angab. Und der FDP-Vorsitzende Lambsdorff brachte die Sache auf den Punkt, als er in der Bundestagsdebatte vom 19. 1. 1989 feststellte: »... der gemeinsame Binnenmarkt ist die große Chance für mehr Deregulierung, für mehr Flexibilität und für mehr Markt in der EG.« (Das Parlament Nr. 5 vom 27. 1. 1989, S. 5)

Die immanente Dynamik der Liberalisierung des Binnenmarktes und der damit zugleich angestoßenen Deregulierungswelle wird sich zwangsläufig in zwei Richtungen entfalten:

– Zum einen wird die volle Liberalisierung des Zugangs zu den Märkten innerhalb der EG die vorhandenen und in den letzten Jahren erheblich stärker gewordenen Konzentrations- und Zentralisierungstendenzen weiter verstärken. (Es wurde schon erwähnt, daß es u. a. eben diese Tendenzen waren, die die politische Dynamik zur Vollenkung des Binnenmarktes in Bewegung gesetzt haben.) Diese Wirkung wird von den Befürwortern des Binnenmarktes durchaus gesehen und bewußt gewollt. Nach ihrer Ansicht ist mehr Konzentration notwendig, damit die kostensenkenden Effekte der Großproduktion realisiert

werden können. Zunehmende ökonomische Konzentration führt aber auch zur Zusammenballung wirtschaftlicher und politischer Macht und zur Gefahr, daß diese Macht gegen die Interessen der Gesellschaft – etwa an sauberer Umwelt, demokratischen Verhältnissen, hohem Beschäftigungsstand – durchgesetzt und damit mißbraucht wird. Hiergegen wäre eine umfangreiche und energische gemeinschaftliche Schutz- und Lenkungs politik erforderlich. Geplant ist jedoch das Gegenteil, nämlich eine Abnahme gesellschaftlicher Regulierung und Intervention in die Wirtschaft.

– Zum anderen bewirkt die Deregulierungswelle die Auslieferung bisher – in der Regel aus guten, z. B. sozialen, beschäftigungs- oder regionalpolitischen Gründen – der Regulierung durch den Marktmechanismus entzogener Bereiche an die Kräfte des Marktes. Dies führt über kurz oder lang zu ihrer Unterwerfung unter die marktmächtigsten Konzerngruppen und ihre profitorientierten Strategien. Dies führt dann ferner dazu, daß auch in den Ländern mit hohem Regulierungs- und besserem Schutzniveau dieses gesenkt wird. Denn der freie Marktzugang für Waren, Kapital und Dienstleistungen aus Ländern mit niedrigerem Schutzniveau wird von den Unternehmen des ›Empfängerlandes‹ als Wettbewerbsverzerrung zu ihren Ungunsten dargestellt (hierzu vgl. unten Teil 6.5.4). Dem von ihnen entfalten politischen Deregulierungsdruck wird sich wohl keine Regierung lange verschließen können, die ihre Grenzen nicht schließen will.

Es besteht also – wenn Binnenmarkt- und Deregulierungsdynamik sich ungehemmt entfalten können – die Gefahr, daß erstens die EG in zunehmendem Maße zum Europa der Konzerne wird, und daß zweitens Sicherheitsstandards, Umwelt- und Gesundheitsvorschriften und sozialpolitische Errungenschaften in den in dieser Hinsicht fortgeschrittensten Ländern – und dazu gehört die Bundesrepublik zweifellos – unter dem Ansturm EG-verordneter Deregulierung zwar nicht vollständig liquidiert, aber doch empfindlich abgesenkt werden.

6.3 Binnenmarkt-Marketing: Eine Kritik des Cecchini-Berichtes

Dem im Weißbuch 1985 beschlossenen Maßnahmenkatalog zur Verwirklichung des Binnenmarktes fehlte noch die wissenschaftliche Begründung. So beauftragte die EG-Kommission im Jahr 1986 eine

Forschungsgruppe unter Leitung Paolo Cecchinis, den Wachstumsschub, der sich durch die Verwirklichung des Binnenmarktes ergeben soll, mit handfesten Zahlen zu belegen. Ein Lenkungsausschuß beschränkte den Forschungsauftrag auf die Kosteneinsparungen der im Rahmen des Weißbuches vorgesehenen Liberalisierungen. Die Fragestellung lautete: Welche Kosten entstehen durch das Fehlen des gemeinsamen Binnenmarktes? Nach den Kosten des Binnenmarktes wurde jedoch nicht gefragt. Ergebnis war schließlich, »was alle am europäischen Aufbauwerk Beteiligten immer schon gewußt haben: Das Fehlen eines einheitlichen Marktes bedeutet für die europäische Industrie überflüssige Ausgaben und vertane Gelegenheiten.« (Cecchini 1988, S. 11)

Die Ergebnisse der 16-bändigen Studie wurden in eine mediengerechte Kurzfassung gebracht, die nach ihrer Veröffentlichung zu einer Flut von euphorischen Schlagzeilen über die angeblichen Segnungen des Binnenmarktes führte. Denn neben dem, was alle schon immer gewußt haben, wurde schließlich auch das geliefert, was sich alle wünschten: rosige Zeiten durch den EG-Binnenmarkt. Teilweise seriöse Einzelstudien über einzelne Marktsegmente und Branchen verkamen zu tösendem Binnenmarkt-Marketing.

Die Grundphilosophie: Verbesserung der Produktionsbedingungen

Die Grundphilosophie der Studie ist die Favorisierung einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Demnach hat der Staat vorrangig die Aufgabe, die Produktion zu fördern. Nach dieser Theorie seien dafür die Aufhebung von Kontrollen, Regulierungen und Schutzrechten für benachteiligte Personengruppen, die Vernachlässigung des Umweltschutzes, die Schwächung von Gewerkschaften geeignet, kurz, die Ausschaltung von allem, was der gewinnwirtschaftlichen Produktion irgendwie hinderlich sein könnte. Das Angebot schaffe sich über Preis- und Einkommenseffekte von selbst die Nachfrage. Der begrenzte Forschungsauftrag, lediglich die Verbesserung der Produktions- und Absatzbedingungen zu untersuchen, entspricht der engen Perspektive der herrschenden neoklassischen, angebotsorientierten Theorie. Die Kommission verschaffte sich mit der Beschränkung des Forschungsauftrages beste Voraussetzungen für eine populistische Vermarktung ihrer Politik der Marktöffnung.

Die Forschungsgruppe ging von folgender Argumentationskette aus: Laut Bericht führt der Abbau von Grenzkontrollen zu einer

unmittelbaren Verringerung der Kosten für importierende/exportierende Unternehmen. Ferner führt die gegenseitige Anerkennung von technischen Normen zu einer Einsparung an Entwicklungs-, Produktions- und Lagerhaltungskosten. Die erste Kernthese lautet dann: Wenn marktwirtschaftliche Bedingungen gegeben sind, d. h. Wettbewerb herrscht, werden diese Kostensenkungen durch Preissenkungen weitergegeben. Diese Realaufwertung führt zu einem Anstieg der Nachfrage. Der Nachfrageanstieg hat weiterhin Produktivitätssteigerungen wegen der Kostendegression zur Folge. Eine zweite Kernthese, die erstaunlicherweise nur in der wenig verbreiteten Langfassung der Studie erwähnt wird, geht davon aus, daß die Produktivitätssteigerungen in Form von höheren Löhnen an die Beschäftigten weitergegeben werden, was wegen der gesunkenen Stückkosten kein Problem sein sollte. Ausgegangen wird also von einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik. Resultat sind dann weitere Umsatzsteigerungen. Von dem nun vergrößerten Markt innerhalb der EG profitieren die Unternehmen wegen der erneuten Größenvorteile, d. h. sie können mit einer weiteren Verbesserung ihrer Produktivität rechnen und ihre Stückkosten senken. Die Kosteneinsparungen sollen wiederum an die Verbraucher weitergereicht werden usw.

Wegen der Personaleinsparungen an den Grenzen, der Entlassungen durch verschärften Wettbewerb und der Verbesserung der Produktivität soll es zwar in den ersten ein bis zwei Jahren des Integrationsprozesses den Verlust von 500.000 Arbeitsplätzen geben. Danach sollen – aufgrund der beschriebenen Wirkungskette, die von einem ›Angebotsschock‹ durch weggefallene Grenzkontrollen ausgeht – jedoch zweieinhalb bis fünfeinhalb Millionen neue Arbeitsplätze entstehen. In diesem Szenario gibt es also, zumindest mittelfristig, keine Verlierer.

Die Resultate der Studie

Durch die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes wird es laut Cecchini-Bericht einen mittelfristigen, d. h. einen auf sechs Jahre gerechneten, zusätzlichen Wachstumsschub des Bruttoinlandsproduktes von ca. 4,5 % geben. Es soll eine Verringerung der zugrunde gelegten Inflationsrate um ca. 6,1 % stattfinden, zudem sollen ca. 1,8 Millionen mehr Arbeitsplätze entstehen und der EG-Binnenmarkt eine Verringerung der öffentlichen Haushaltsdefizite in Höhe von 2,2 % des Bruttoinlandsproduktes bewirken. Dabei ist ausdrücklich auf die lange

Frist hinzuweisen, in der diese angeblichen Wachstumsprozesse realisiert werden sollen: Die gesetzlichen Voraussetzungen zur Vollendung des Binnenmarktes müssen bis zum 31.12.92 abgeschlossen sein. Sollte dies gelingen, sind weitere sechs Jahre veranschlagt, die dieser einmalige Wachstumsimpuls von 4,5 % zur Durchsetzung benötigt, jährlich also lediglich rd. 0,6 %. Die euphorischen Zahlen des Cecchini-Berichts beziehen sich folglich in ihren vollen Ausmaßen erst auf das Jahr 1999.

Tabelle 32: Gesamtwirtschaftliche Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes, mittlere Werte (EG 12)

	Grenzkontrollen	Öffentliches Auftragswesen	Finanzdienstleistungen	Angebots-effekte	Gesamteffekt
reales BIP in %	+ 0,4	+ 0,5	+ 1,5	+ 2,1	+ 4,5
Inflationsrate in %	- 1,0	- 1,4	- 1,4	- 2,3	- 6,1
Erwerbstätige in Mio.	+ 0,2	+ 0,35	+ 0,4	+ 0,85	+ 1,8

Quelle: EG Kommission, Europäische Wirtschaft Nr. 35

Die im Bericht unterstellten direkten Kostensenkungen für den innergemeinschaftlichen Handel sind unstrittig. Wegen unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze, Währungsausgleichsabgaben im Agrarhandel, Veterinärkontrollen, Verkehrskontrollen, der Kontrolle zur Einhaltung von bilateralen Lieferquoten und sonstigen mengenmäßigen Beschränkungen fallen derzeit Kosten an. Der Wegfall dieser Grenzformalitäten mag auch für Klein- und Mittelbetriebe in Grenznahe ein Anreiz sein, am innergemeinschaftlichen Handel teilzunehmen.

Die EG-weite Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen kann aufgrund des größeren Wettbewerbs und der Erschwerung von Preisabsprachen zu einer Kostenentlastung führen. Eine wesentliche Konsequenz wird im Bericht allerdings verschwiegen: Die Vergabe öffentlicher Aufträge an lokale Unternehmen hat auch einen regionalwirtschaftlich stabilisierenden Effekt, der durch EG-weite Ausschreibung verloren geht.

Die Liberalisierung der Finanzdienste soll Kostenvorteile von 22 Mrd. Ecu bringen. Diese resultieren aus angenommenen Preissenkungen zwischen 21 % in Spanien und 4 % in den Niederlanden. Die

niedrigsten Preisniveaus haben die Staaten Irland, Dänemark, Griechenland und Portugal. Die Ausgangshypothese der Studie ist, daß die EG-weit billigsten Anbieter in der Lage sein werden, durch verstärkten Wettbewerb die Preise für Finanzdienstleistungen bzw. Kreditzinsen in London, Mailand, Paris und Frankfurt entscheidend zu senken. Diese Voraussetzung ist geradezu abenteuerlich. Die peripheren Finanzzentren haben faktisch keine Marktmacht. Sie sind und werden nie in der Lage sein, englischen, französischen oder bundesdeutschen Großbanken die Höhe der Kreditzinsen oder die Konditionen für die Kreditvergabe zu diktieren. An dieser Stelle der Studie zeigt sich besonders deutlich die geringe Plausibilität der Kernthesen des Cecchini-Berichtes. Die euphorischen Wachstumszahlen, die eine Verwirklichung des Binnenmarktes mit sich bringt, wurden mittels unwahrscheinlicher Annahmen hochgerechnet.

Durch den Wegfall der Grenzkontrollen, die Liberalisierung des Öffentlichen Auftragswesens und der Finanzdienstleistungen soll es nach Aussage des Berichts zu einer Tendenz in Richtung einer Preiskonvergenz kommen. Bei den bislang abgeschirmten Sektoren soll sich das Preisniveau »auf dem Mittelwert der beiden billigsten Länder einpendeln« oder sollen »durch verstärkten Konkurrenzdruck auch die bislang niedrigsten Niveaus in der EG noch weiter fallen können.« (Cecchini 1988, S. 110) Die Annahme radikaler Preissenkungen durch Marktöffnung basiert auf der Modellvorstellung eines vollständigen Wettbewerbs in der modernen Version der »angreifbaren Märkte« (contestable markets). Sie läßt generell Fragen der geringen Marktmacht zwar billiger, aber kleiner Anbieter außer acht, berücksichtigt weder unterschiedliche Verbrauchergewohnheiten noch die Möglichkeiten der Konzerne zur gezielten Absatzsteigerung durch Werbung und andere absatzfördernde Maßnahmen. Dennoch wird dieses Prinzip für alle Maßnahmen zur Verringerung von Marktschranken unterstellt. Dies steht ausdrücklich im Widerspruch zu einer Teilstudie, die den zu erwartenden Konzentrationsprozeß untersucht und dabei von einem unvollkommenen Wettbewerb ausgeht.

Mittelfristig führt demnach der verschärfte Wettbewerb zu einer für europäische Verhältnisse neuen Dimension von Konzentration. Eine höhere Konzentration ist allerdings nicht, wie die Studie unterstellt, eine dauerhafte Garantie für marktgerechte Preise, solange die angestrebte Novellierung des EG-Wettbewerbsrechtes für marktbeherrschende Unternehmenszusammenschlüsse alle Türen offen hält. Der Cecchini-Bericht selbst kalkuliert mit einer enormen Konzentrationswelle und verspricht sich dabei vor allem internationale Wettbewerbs-

vorteile durch eine höhere Arbeitsproduktivität. In acht untersuchten Industriesektoren führt eine Analyse des Berichts (Cost of Non-Europe, Vol. 2, S. 309ff.) zu Ergebnissen, nach denen der Anteil der Betriebsschließungen von Unternehmen mit marktrelevanter Größe bis über 40 % reicht. Politisch unliebsame Ergebnisse einer Teilstudie, wie die These, daß in der Bundesrepublik mittelfristig drei (!) große Automobilhersteller wegen des EG-Binnenmarktes nicht überleben können (ebenda S. 329), werden in der populistischen Kurzfassung verschwiegen.

Tabelle 33: Anzahl der zu erwartenden Betriebsschließungen von Unternehmen mit »repräsentativer Größe« infolge integrierter Märkte (EG 12)

Produkt	F	D	I	GB	Rest EG	in % d. Unter- nehmen
Pharmaprodukte	- 10	- 10	- 10	- 10	- 5	- 11,5
Werkzeugmaschinen	- 15	+ 39	- 10	- 12	- 20	- 2,8
Büromaschinen	+ 1	+ 1	0	2	- 3	+ 1,5
Elek. Haushaltsgeräte	- 9	- 14	- 13	- 14	- 8	- 41,1
Automobile	- 1	- 3	- 1	- 1	- 1	- 50,0
Schuhe	- 57	- 40	- 36	- 46	- 29	- 28,2

Quelle: The Cost of Non-Europe, Vol. 2, S. 326 ff.

Plädoyer für eine expansive Wirtschafts- und Finanzpolitik

»Aus der Untersuchung geht klar hervor, daß die entscheidende Voraussetzung für bessere Beschäftigungsperspektiven weniger die immer wieder empfohlenen nachfrageorientierten Maßnahmen, sondern vor allem Verbesserungen auf der Angebotsseite sind.« (Cecchini 1988, S. 136) Dies behauptet der Cecchini-Bericht und verweist auf eine Tabelle, der allerdings das genaue Gegenteil zu entnehmen ist. Mit Hilfe einer konjunkturbelebenden Wirtschafts- und Finanzpolitik der EG-Staaten würde sich zwischen 1993 und 1999 das Bruttoinlandsprodukt um 7,0 % mehr erhöhen, als wenn es den Binnenmarkt nicht gäbe. Die Konjunkturbelebungen und der vollendete gemeinsame

Markt hätten zusätzliche 5 Millionen Arbeitsplätze zur Folge. Die Entlastung der öffentlichen Haushalte würde 0,4 % des Bruttoinlandsproduktes betragen.

Tabelle 34: Mittelfristige makroökonomische Auswirkungen unter Berücksichtigung flankierender wirtschaftspolitischer Maßnahmen, nach Ablauf von 6 Jahren (EG 12)

Art der Wirtschaftspolitik	BIP in %	Verbraucherpreise in %	Arbeitsplätze (in Mio.)	öffentl. Haushalte*
ohne Begleitmaßnahmen mit Begleitmaßnahmen	4,5	- 6,1	1,8	2,2
- maximale Konjunkturbelebung	7,5	- 4,3	5,7	0
- Konjunkturbelebung handelsbilanzneutral	6,5	- 4,9	4,4	0,7
- Konjunkturbelebung (mittlerer Pfad)	7,0	- 4,5	5,0	0,4

*) in % des BIP

Quelle: Cecchini-Bericht 1988, S. 134

Die im Cecchini-Bericht aufgeführten Zahlen zeigen eindeutig, daß der Arbeitsplatzeffekt einer nachfrageorientierten Haushaltspolitik größere Beschäftigungseffekte hat als die im Bericht so vielgepriesenen Verbesserungen der Angebotsbedingungen. Sicherlich ungewollt wird der Bericht somit zu einem Beleg für ein Plädoyer einer verstärkt nachfrageorientierten Politik, einer Politik gezielter regionaler und sektoraler Strukturhilfen unter Einbeziehung ökologisch verträglicher Lösungsansätze. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß die unterstellten Spielräume für eine teilweise Haushaltskonsolidierung und eine flankierende Nachfragepolitik nur dann zustandekommen, wenn der unterstellte Angebotsschock tatsächlich zum Tragen kommt. Die angeblich inflationäre Wirkung einer Haushaltspolitik, die immer noch eine Absenkung der Nettokreditaufnahme bewirken würde, muß bezweifelt werden. Die im Bericht zugrundegelegte Prämisse, daß die öffentliche Neuverschuldung Ursache für einen hohen Kapitalmarktzins ist, widerspricht sowohl theoretischen Erkenntnissen als auch der tatsächlichen Entwicklung. In der Bundesrepublik waren in Zeiten

geringer Staatsverschuldung die Kapitalmarktzinsen hoch, im umgekehrten Fall niedrig. Es zeigt sich, daß für die Kapitalmarktzinsen eine Geldpolitik bestimmend ist, die auf die Stabilisierung des Außenwertes der DM abzielt.

Die verschwiegenen Kosten des Binnenmarktes: Beispiel Güterfernverkehr

In einer Teilstudie des Cecchini-Berichtes über die »Kosten der Nichtverwirklichung des Binnenmarktes – Beispiel Güterkraftverkehr« wird dieser Bereich als Musterbeispiel für Integrationsvorteile dargestellt. Mehr Wettbewerb ergibt niedrigere Frachtkosten, besseren Service, mehr Innovation, mehr Güterfernverkehr auf der Straße. Eine Vernachlässigung der Kosten des Binnenmarktes ist gerade in diesem Bereich geradezu abenteuerlich. Das im Bericht angeführte positive Beispiel der Liberalisierung in den USA blendet alle Nachteile für die direkt Betroffenen konsequent aus: weitere Verschlechterung der schon jetzt miserablen Arbeitsbedingungen, insbesondere Lohnsenkungen wegen einer Schwächung der Gewerkschaften, außerdem schlechterer technischer Zustand der Fahrzeuge, Zunahme des Drogenkonsums und damit verbunden ein Anstieg der Unfälle. Zudem wird verschwiegen, daß in den USA nur die staatenüberschreitenden Transporte liberalisiert wurden.

Ferner werden die indirekten Nachteile einer Ausweitung des Schwerlastverkehrs auf der Straße nicht einmal erwähnt: ökologische Folgeprobleme bleiben vollständig ausgeklammert. Schließlich hat ein Sinken der Frachtraten für den innergemeinschaftlichen Güterfernverkehr auf der Straße eine weitere Verlagerung von Transporten von der Schiene auf die Straße zur Folge. Die ökologischen Kosten dieses Prozesses sind schlicht unbezahlbar. Neben dem notwendigen weiteren Ausbau von Autobahnen und einer Verkürzung der Intervalle für teure Fahrbahnreparaturen belasten die LKW-Abgase die Luft und führen zu einer weiteren Vergiftung der Tier- und Pflanzenwelt. Bei verstärkt zunehmender Umweltverschmutzung und einem katastrophalen Waldsterben ist eine Ignorierung dieser Fragestellung skandalös. Zur langfristigen Wirkung von Liberalisierungsmaßnahmen empfiehlt sich außerdem ein Blick auf die vor 10 Jahren liberalisierten US-Flugdienste: Nach anfänglich spektakulären Erfolgen von Marktneulingen sind diese seit zwei Jahren fast vollständig vom Markt verschwunden und einer beispiellosen Konzentrationswelle gewichen.

Die Marktanteile der fünf größten Unternehmen stiegen in den letzten drei Jahren von 52 % auf 71 % (vgl. Business Week vom 19. 12. 88, S. 45).

Mehr Beschäftigung: ein Köder für die Gewerkschaften

Bezüglich der Beschäftigungseffekte der Liberalisierungsmaßnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß in den ersten beiden Jahren der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes mit negativen Arbeitsplatzeffekten zu rechnen ist. Ab 1995 sollen dann, bedingt durch den »Angebotsschock«, die positiven Beschäftigungseffekte überwiegen. Dieser unterstellte, besonders beschäftigungswirksame Effekt basiert auf der zu erwartenden strategischen Reaktion der Firmen angesichts der Vergrößerung des Absatzmarktes. Das Zahlenmaterial für den Primäreffekt entstammt diversen sektoralen Studien, z. B. über Baustoffe, Telekommunikationsdienste, Pharmazeutika usw. Der Sekundäreffekt wird aus den Größenvorteilen abgeleitet. Die Steigerung der Nachfrage innerhalb des Binnenmarktes wird durch die Reallohnsteigerung wegen verbesserter Arbeitsproduktivität erklärt, die außerhalb des Binnenmarktes zu verbesserter Wettbewerbsfähigkeit führt. Dazu ist kritisch anzumerken, daß auf Verteilungsfragen im Kurzbericht nicht eingegangen wird. Der vielgepriesene »Angebotsschock« kommt nur zum Tragen, wenn die Preissenkungen vollzogen werden und die Produktivitätsgewinne auch

Tabelle 35: Kumulative Arbeitsplatzeffekte bei Öffnung der Märkte (in 1.000 Beschäftigten)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Wegfall der Grenzformalitäten	- 67	- 32	33	102	164	211
Liberalisierung öff. Auftragswesen	62	143	192	238	290	356
Liberalisierung der Finanzdienste	- 245	- 65	171	294	361	440
Angebotseffekte	- 284	- 86	156	409	647	859
Gesamteffekt	- 533	- 40	522	1.043	1.462	1.866

Quelle: The Cost of Non-Europe, Vol. 2, S. 609ff.

an die Beschäftigten weitergegeben werden. Da nicht ohne weiteres damit gerechnet werden kann, daß die gesunkenen Kosten auf die Preise durchschlagen und die Produktivitätsgewinne an die Löhne und Gehälter weitergegeben werden, ist der unterstellte Beschäftigungseffekt außerordentlich zweifelhaft.

Mehr Beschäftigung? Der Bericht geht für die Bundesrepublik von einer 50-prozentigen Verbilligung für die Kohle aus, für Großbritannien von einer 25-prozentigen. Dies bedeutet den gewollten Verlust aller Arbeitsplätze im Kohlebergbau dieser Staaten. Hier zeigt sich, daß der Bericht regionalpolitisch katastrophale Folgen bewußt einkalkuliert und auch als notwendig beschreibt. Neben theoretisch nicht fundierten Annahmen arbeitet die Studie also mit politisch nicht durchsetzbaren Prämissen und ordnet regionalpolitische Interessen vollkommen den vermeintlichen Gesetzen eines angeblich freien Marktes unter. Die wenigen Fallstudien, die innerhalb des Berichts zu den südeuropäischen Regionen durchgeführt wurden, gehen von einer weiteren Verschlechterung der dortigen wirtschaftlichen Situation aus. Von Betriebsschließungen wegen Wettbewerbsnachteilen werden diese Regionen überdurchschnittlich betroffen sein. Problematisiert wird dies im Cecchini-Bericht nicht. Im Gegenteil: Anpassungsoffer werden als notwendig unterstellt. Im übrigen verlegt sich der Bericht auf Fensterreden: Durch den Umstrukturierungsprozeß benachteiligte Regionen bedürfen der Unterstützung der Gemeinschaft. Wie dies mit den äußerst bescheidenen Mitteln der Strukturfonds geschehen soll, wird nicht thematisiert.

Mehr Beschäftigung? Die Studie behauptet, daß sich durch die Liberalisierung der Finanzmärkte die Preise für Finanzdienstleistungen erheblich nach unten bewegen und sich – sofern es sich um bislang abgeschirmte Märkte handelt – sogar auf das Niveau unterhalb des derzeit billigsten Anbieters einpendeln werden. Daraus abgeleitet werden positive Beschäftigungseffekte durch Kostenvorteile für die Unternehmen, die diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Zu den teuersten Anbietern von Finanzdienstleistungen gehören die spanischen Unternehmen. Eine makro-ökonomische Teilstudie über die Arbeitsplatzentwicklung aufgrund der Liberalisierung der Finanzdienste in Spanien zeigt, daß eine Verbilligung der Dienstleistungen im Bankensektor dort einen Arbeitsplatzverlust für 21.000 Beschäftigte zur Folge hat (The Cost of Non-Europe, Vol. 2, S. 613). Ein solcher Widerspruch zwischen Hypothese und Untersuchungsergebnis ist dem Bericht nicht eine Zeile Kommentar wert. Denn von Wohlfahrtsgewinnen durch niedrigere Preise kann hier wohl nicht die Rede sein.

Mehr Beschäftigung? Gesichert lassen sich nur die Beschäftigungsverluste in der Anfangsphase des Binnenmarktes vorhersagen, die durch den Wegfall von Arbeitsplätzen an den Grenzen entstehen. Sehr wahrscheinlich ist auch eine Tendenz zur Arbeitsplatzvernichtung durch verstärkte betriebsinterne Umstrukturierung, grenzüberschreitende Kooperation, durch vermehrte Rationalisierung sowie durch Konzentration. Demgegenüber bedürfen die Annahmen der Studie, die mehr Beschäftigung unterstellen, einer expansiven Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie von den Gewerkschaften durchgesetzter Reallohnsteigerungen. Gegen beides laufen derzeit die Unternehmer Sturm: Der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages, Hans-Peter Stihl, bezweifelt, ob das erreichte Niveau der sozialen Leistungen zu halten ist. Läßt sich auch die Kurzfassung der Studie als Argumentationshilfe für Kostensenkungen, sprich Lohnsenkungen, von den Unternehmern trefflich nutzen, die seriöseren Untersuchungen der Langfassung widersprechen dieser Auffassung.

»Es ist höchst unwahrscheinlich, daß der intellektuelle Input so vieler führender Berater, Akademiker, Offiziellen und unabhängiger Experten einmütig in die falsche Richtung zeigt.« Mit diesem »selbstbewußten« Satz schließen die Verfasser den ersten, zusammenfassenden Band ihrer 16-bändigen Studie. Die Studie war konzipiert, um die Auswirkungen des Binnenmarktes zu quantifizieren, sie wurde genutzt als medienwirksames Spektakel zur ideologischen Untermauerung des EG-Binnenmarktes. Erst beim zweiten Hinsehen zeigt sich, daß selbst konservative Theoretiker in ihrem euphorischen Wachstumsmodell auf starke Gewerkschaften und nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik angewiesen sind. Diese Argumentationslinien wurden für die populistische Kurzfassung gestrichen. Denn dies zu belegen, war wahrhaftig nicht im Sinne der Auftraggeber des Cecchini-Berichtes. Vielmehr fügt er sich ein in die Reihe derer, die nach mehr Deregulierung, nach dem »freien Spiel der Kräfte« verlangen, ohne sich um ökologische, beschäftigungs- und regionalpolitische Belange zu kümmern. Der Bericht wirkte, wie er wirken sollte: als medienwirksames Binnenmarkt-Marketing.

6.4 Gegenläufige Tendenzen – Verflechtung und Polarisierung – Europa-Daten

Größter Binnenmarkt – schwächstes Wachstum – höchste Arbeitslosigkeit – Die EG im Vergleich zu den USA und Japan

In den zwölf Ländern der EG leben in der zweiten Hälfte der 80er Jahre 323 Millionen Menschen, sehr viel mehr als in den USA (244 Millionen) und Japan (122 Millionen). Gemessen an der Zahl der potentiellen Arbeitskräfte und VerbraucherInnen stellt die EG also den größten Block der drei kapitalistischen Zentren dar (vgl. Tab. 36).

Gemessen an der tatsächlichen Produktion sehen die Verhältnisse jedoch anders aus: Das Bruttoinlandsprodukt der EG lag 1986 um 15 Prozentpunkte unter dem der USA. Der Abstand hatte 1970 noch 10 Prozentpunkte betragen; er hat sich also seitdem vergrößert. Dies liegt zum einen an der höheren Erwerbs- und Beschäftigtenquote, zum anderen an der nach wie vor höheren Arbeitsproduktivität in der Wirtschaft der USA.

Im Vergleich zu Japan lag das BIP der EG im Jahre 1970 etwa dreimal so hoch, der Abstand war also etwas größer als der bei der Bevölkerungszahl. Er hat sich inzwischen jedoch absolut und relativ verringert; d.h. die japanische Wirtschaft ist spürbar schneller gewachsen als die westeuropäische.

Der Wachstumsrückstand der EG hat auch in den letzten beiden Jahren angehalten: 1987 und 1988 wuchs das BIP der EG-Länder durchschnittlich um jeweils 3,2 %, in den USA lag der entsprechende Wert bei 3,7 % und in Japan bei 4,9 %. Vor allem auf dieses vergleichsweise schwächere Wachstum dürfte die Tatsache zurückzuführen sein, daß die Arbeitslosenquote (hier ausgedrückt als Anteil der Arbeitslosen an der zivilen Erwerbsbevölkerung) in der EG mit 11,3 % mehr als doppelt so hoch ist wie in den USA (5,5 %) und mehr als viermal so hoch wie in Japan (2,5 %).

Ökonomische Gewichte und Strukturen innerhalb der EG

In der EG entfallen auf die 4 großen Länder mit einer Bevölkerung von jeweils über 50 Millionen Menschen (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) 71,4 % der Bevölkerung und 77,4 % des Sozialproduktes. Auf die fünf mittleren Länder (zwischen

Tabelle 36: Grunddaten der EG, der USA und Japans, 1970 und 1987

	EG			USA			Japan		
	1970	1987	Veränd. in %	1970	1987	Veränd. in %	1970	1987	Veränd. in %
Bevölkerung in Mio.	303	323	6,6	205	244	19,0	103	122	18,5
Beschäftigte in Mio.	97	102	5,1	80	111	38,8	36	48	33,3
Bruttoinlands- produkt (BIP) Mrd. KKS*	666	4.720	608,7	738	5.563	653,8	210	1.998	851,4
BIP/pro Kopf 1.000 KKS*	2.2	14.6	563,6	3.6	22.8	533,3	2.0	16.4	720,0

Verhältnis EG zu USA bzw. Japan in %

	EG zu USA		EG zu Japan	
	1970	1987	1970	1987
Bevölkerung	148	132	294	265
Beschäftigte	121	92	269	213
BIP	90	85	317	236
BIP/pro Kopf	61	64	110	89

* Kaufkraftstandards

Quelle: Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ESVG, Aggregate 1970-1987, Luxemburg 1988, S. 36, 40 und 64f.; eigene Berechnungen

10 und 50 Millionen Einwohner: Spanien, Niederlande, Portugal, Griechenland und Belgien) kommen 25,7 % der Menschen und 20,0 % der Wirtschaftsleistung. In den kleinen Ländern Dänemark, Irland und Luxemburg wohnen 2,8 % der Menschen und werden 2,7 % des EG-Sozialproduktes erwirtschaftet. Diese Größenverhältnisse dürften von wesentlicher Bedeutung für die Bestimmung der Macht- und Einflußpositionen in der EG sein.

Das unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Gewicht ist allerdings nicht identisch mit den Differenzen beim Lebensstandard, der – sehr grob – am BIP pro Kopf gemessen wird. Dieser Wert lag 1988 für Luxemburg am höchsten, gefolgt von der Bundesrepublik, Frankreich und Dänemark. Die vier ärmsten Länder – Griechenland, Spanien,

Portugal und Irland – kamen 1988 auf ein Pro-Kopf-Einkommen, das bei gut zwei Dritteln (67,3 %) des EG-Durchschnitts und bei 60,5 % des Einkommens der vier reichsten Länder lag (vgl. Tab. 37). Der Abstand zwischen den ärmsten und reichsten Ländern der heutigen EG hatte sich in der Zeit von 1960 bis 1975 deutlich verringert. Mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise nahm er jedoch wieder zu. Bis Mitte der 80er Jahre entwickelten sich die Pro-Kopf-Einkommen wieder auseinander. Erst in den letzten drei Jahren geht der Abstand – unter dem Einfluß der günstigen Weltkonjunktur – wieder leicht zurück. Er war aber auch im Jahr 1988 noch größer als 1975.

Tabelle 37: Unterschiede im BIP pro Kopf in der Gemeinschaft¹ in Kaufkraftstandards

	1960	1975	1985	1987	1988*	1989*
4 ärmste Länder ² gemessen an den 4 reichsten Ländern ³	0,41	0,64	0,58	0,60	0,61	0,61
4 ärmste Länder gemessen am Durchschnitt EUR 12	0,52	0,71	0,66	0,67	0,67	0,68
8 reichste Länder gemessen am Durchschnitt EUR 12	1,10	1,06	1,08	1,08	1,08	1,08
Index des Pro-Kopf-BIP zu konstanten Preisen (EUR 12)	100	166	200	210	217	223

1 Alle Zahlen beziehen sich auf die zwölf heutigen Mitgliedsländer.

2 Griechenland, Spanien, Irland, Portugal

3 Die Zusammensetzung dieser Gruppe verändert sich; sie hängt von den Niveaus des Pro-Kopf-BIP im jeweiligen Jahr ab.

* Vorausschätzungen der Kommissionsdienststellen, September/Oktober 1988

Quelle: EG-Kommission, Jahreswirtschaftsbericht 1988/89

Die Unterschiede der materiellen Lebenslage innerhalb der EG werden natürlich sehr viel deutlicher sichtbar, wenn man nicht auf den Durchschnitt in einzelnen Ländern, sondern auf Regionen abstellt. Der auf einer Kombination von Wirtschaftskraft (BIP) und Arbeitsmarkt (i. w. Arbeitslosenquote) beruhende Problemindex der 160 Regionen (EG 12=100) reicht von 30 (Calabrien und Andalusien) bis 171 (Darmstadt). Altindustrialisierte Krisenregionen der Bundesrepublik oder Frankreichs stehen im Vergleich zu noch überwiegend agrarisch strukturierten Regionen Portugals, Spaniens oder Griechenlands vergleichs-

Tabelle 38: Sektorale Struktur des Bruttoinlandsprodukts (zu Marktpreisen) in den Ländern der EG 1970 und 1986 (Anteile in %)

		Landwirtschaft Forsten, Fischerei	Brennstoff, Energiever- sorgung	Verarbeiten- des Gewerbe	Bauindu- strie	private Dienstlei- stungen	staatliche Dienstlei- stungen
Belgien	1970	3,6	5,2	30,2	7,7	41,5	11,8
	1986	2,2	5,0	21,7	5,3	51,1	14,8
Dänemark	1970	6,3	1,8	21,1	10,7	43,8	16,2
	1986	5,3	2,5	19,3	6,2	45,2	21,5
Bundesrepublik	1970	3,3	5,1	37,1	8,4	34,9	11,2
	1986	1,8	4,6	31,7	5,3	43,1	13,6
Griechenland	1970	18,2	2,7	19,8	8,9	39,0	11,4
	1986	16,9	4,3	18,8	6,4	37,9	15,8
Spanien	1970	10,6	3,8	28,5	9,3	40,0	7,9
	1986	6,0	5,8	23,6	6,5	47,0	11,1
Frankreich	1970	7,0	4,5	27,0	7,9	39,4	14,1
	1986	3,9	5,4	21,6	5,3	46,1	17,7
Irland	1970	15,6	4,1	26,2	8,1	32,1	14,0
	1977	17,4	3,8	22,3	7,9	33,3	15,4
Italien	1970	8,1	5,5	28,8	8,3	38,2	11,1
	1986	4,4	5,4	23,7	5,7	48,1	12,8

		Landwirtschaft Forsten, Fischerei	Brennstoff, Energiever- sorgung	Verarbeiten- des Gewerbe	Bauindu- strie	private Dienstlei- stungen	staatliche Dienstlei- stungen
Luxemburg	1970	3,8	2,8	44,3	6,2	34,5	8,4
	1986	2,3	2,1	27,7	4,8	52,9	10,7
Niederlande	1970	5,8	5,5	25,7	8,2	41,8	13,8
	1986	4,6	9,9	19,1	5,3	48,5	12,6
Portugal	1977	11,7	2,1	25,9	7,5	40,7	12,0
	1983	7,7	2,7	26,8	7,3	43,3	12,2
Großbritannien	1970	2,2	5,7	33,9	6,3	38,7	13,2
	1986	1,4	7,5	24,2	5,9	44,8	16,2
Europa der 7*	1970	4,9	5,2	32,0	7,9	38,2	11,9
	1985	2,9	6,8	26,0	5,8	44,0	14,5

* Belgien, Dänemark, Bundesrepublik, Frankreich, Italien, Niederlande, Großbritannien
Quelle: Eurostat, National Accounts ESA, Detailed Tables by Branch, Luxemburg 1988, S. 24f.; eigene Berechnungen

weise günstig dar. Nur zwei bundesrepublikanische Regionen – Weser-Ems und Oberpfalz – liegen überhaupt unter dem Durchschnittswert für die EG (vgl. hierzu Abschnitt 6.5.2).

Die Länder der EG unterscheiden sich erheblich in ihrer Wirtschaftsstruktur. Diese Unterschiede haben sich mit den Beitritten Irlands (1973), Griechenlands (1981) sowie Spaniens und Portugals (1986) natürlich noch akzentuiert.

Während der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung in den alten Gründungsländern sowie in dem klassischen Industrieland Großbritannien Mitte der 80er Jahre jeweils unter 5 % lag, betrug er in Spanien und Portugal zwischen 5 und 10 %, in Irland und Griechenland zwischen 10 und 20 %.

In den meisten Ländern liegt der Anteil der Industrieproduktion im engeren Sinne (vgl. Tab. 38 ›Verarbeitendes Gewerbe‹), d. h. ohne Brennstoff- und Energieversorgung und ohne Baugewerbe, gegenwärtig zwischen 20 % und 30 %. Nur die Bundesrepublik überschreitet diese Spanne mit 31,7 %, nur Dänemark (19,3 %), die Niederlande (19,1 %) und Griechenland (18,8 %) liegen darunter. Die Bundesrepublik hat offensichtlich einen Rückstand bei den Dienstleistungen: Mit 56,7 % Anteil an der Wertschöpfung liegt sie eher in der Nähe des Niveaus von Griechenland (53,7 %), Portugal (55,5 %) und Spanien (58,1 %) als auf der Höhe der übrigen EG-Gründungsländer (durchschnittlich 63,1 %).

Deutlicher kommen die ökonomischen Strukturunterschiede in der Verteilung der Beschäftigten auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche zum Ausdruck (vgl. Tab. 39). In Griechenland und Portugal waren Mitte der 80er Jahre noch knapp 30 % bzw. 23 % der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, in Spanien, Irland und Italien waren es noch zwischen 10 und 20 %. Entsprechend niedrig – nämlich zwischen 19 % und 26 % – war der Anteil der Industriebeschäftigten. Allerdings: Auch in den hochentwickelten Ländern sind nicht mehr als ein Viertel der Beschäftigten in der Industrie tätig. Diese Länder zeichnen sich durch einen überdurchschnittlich hohen Beschäftigtenanteil im Dienstleistungssektor aus. Er liegt in den kleineren hochentwickelten Ländern NL, B, L und DK am höchsten. Dort arbeiten zwei Drittel (65,9 %) der Beschäftigten im Dienstleistungssektor (19,3 % im staatlichen, 46,6 % im privaten Bereich). Die entsprechenden Anteile betragen für die klassischen Industrieländer Bundesrepublik, F, GB und I 58,6 % (staatlich 17,9 %, privat 40,7 %), für die armen Agrarländer E, P, GR und IRL 47,8 %.

Tabelle 39: Beschäftigungsstruktur in den Ländern der EG in % der zivilen Erwerbstätigen 1985

	Landw.	Prod. Gew.	davon ver. Gew.	Handel/ pr.Dienst	Staat	gesamte Dienstl.
Bundesrepublik	5,5	41,0	32,0	37,5	16,0	53,5
Frankreich	7,6	32,0	23,2	42,6	17,8	60,4
Großbritannien	2,6	32,3	25,7	43,3	21,8	65,1
Italien	11,2	33,6	23,2	39,4	15,8	55,2
Spanien	17,6	31,8	22,8	36,3	14,3	50,6
Niederlande	4,9	26,5	19,4	52,5	16,1	68,6
Belgien	2,9	29,7	25,4	47,5	19,9	67,4
Luxemburg	4,2	33,4	24,0	51,1	11,2	62,3
Dänemark	6,7	28,1	18,0	35,4	29,8	65,2
Griechenland	28,9	27,3	18,9			43,8
Portugal	23,2	35,3	26,0			41,5
Irland	16,0	28,9	19,1	39,0	16,1	55,1
EG gesamt	8,6	33,7	24,5	40,1	17,5	57,6
zum Vergleich:						
USA	3,1	28,0	19,5	53,0	15,8	68,8
Japan	8,8	34,9	25,0	50,0	6,4	56,4

Quelle: OECD, Historical Statistics 1960–1985

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die anhaltend hohe Massenarbeitslosigkeit bleibt in allen Staaten der EG die zentrale ökonomische und politische Herausforderung. Die Zahl der Arbeitslosen hat sich von 2,8 Millionen im Jahr 1973 auf 7,1 Millionen im Jahr 1979 erhöht und beträgt mittlerweile 15,4 Millionen. Unter ihnen beträgt der Anteil der Langzeitarbeitslosen nunmehr über 50 %. Seit 1985 hat sich die Arbeitslosenquote nur unwesentlich verändert. Diese offiziellen Zahlen markieren lediglich die Untergrenze der Erwerbslosigkeit, denn die Stille Reserve geht nicht in die Berechnung mit ein. Außerdem finden in letzter Zeit verstärkt statistische Manipulationen statt, um die offizielle Zahl der Arbeitslosen zu senken. Nach einer Untersuchung des Wissenschaftszentrums Berlin nahm allein Großbritannien seit 1979 17 Veränderungen

gen in der Erfassung der Arbeitslosenzahl vor. Die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit wurde dadurch um 400.000 Personen verringert. Diese Zahl entspricht dem Beschäftigungseffekt durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente während dieses Zeitraumes.

Die Zunahme der Beschäftigung mit jährlich ca. 1 % bewegt sich seit 1985 auf einem für Europa hohen Niveau. Ein parallel verlaufender niedrigerer Anstieg des Arbeitsvolumens deutet allerdings darauf hin, daß ein großer Teil der neuen Arbeitsplätze Teilzeitarbeitsplätze sind. Die EG-Kommission geht davon aus, daß auf diese drei Viertel aller neugeschaffenen Arbeitsplätze entfallen. In Spanien, das im Jahr 1987 innerhalb der EG den höchsten Anstieg der Beschäftigung (+ 3 %) verzeichnen konnte, ist dieser Anteil noch höher (EG-Kommission 1988, S. 39).

Im Vergleich zu Japan mit 2,6 % und den USA mit 5,5 % liegt die Arbeitslosigkeit in der EG auf sehr hohem Niveau (vgl. Tab. 40). Insbesondere in den USA war das stärkere Wachstum des Bruttoinlandsproduktes mit einer erhöhten Zunahme der Beschäftigung verbunden. Ein Wachstum von 3,1 % bis 3,9 % zwischen den Jahren

Tabelle 40: Wirtschaftswachstum, Beschäftigungszuwachs und Arbeitslosenquote in der EG, USA und Japan 1985-1989

	1985	1986	1987	1988*	1989*
EG 12					
Bruttoinlandsprodukt	2,5	2,6	2,9	3,4	2,8
Beschäftigungszuwachs	0,6	0,8	0,9	1,1	0,9
Arbeitslosenquote	11,8	11,9	11,6	11,3	11,0
USA					
Bruttoinlandsprodukt	3,1	3,0	3,4	3,9	2,3
Beschäftigungszuwachs	2,4	1,7	2,6	2,3	1,6
Arbeitslosenquote	7,2	7,0	6,2	5,5	5,5
JAPAN					
Bruttoinlandsprodukt	4,5	2,4	4,2	5,6	3,8
Beschäftigungszuwachs	0,7	0,9	1,0	1,0	0,8
Arbeitslosenquote	2,6	2,8	2,8	2,5	2,6

* Schätzungen

Quelle: EG-Kommission, Jahreswirtschaftsbericht 1988/89, S. viii und 36

1985 und 1988 führte zu einem jährlichen Beschäftigungszuwachs von mindestens 1,7 %. Die Arbeitslosenquote ging von 7,2 % im Jahr 1985 auf 5,5 % in 1988 zurück. Demgegenüber war auch ein vergleichsweise kräftiger Beschäftigungsanstieg innerhalb der EG von 1 % pro Jahr nicht in der Lage, die Arbeitslosenquote wesentlich zu verringern. Sie sank von 11,8 % in 1985 lediglich auf 11,3 % im Jahr 1988.

Daß in der EG, verglichen mit anderen Industriestaaten, ein enormes Arbeitskräftepotential besteht, zeigt nicht nur die hohe Arbeitslosigkeit, sondern auch ein Vergleich der Erwerbsquoten. Diese betragen 1988 in den USA 76 %, in Japan 72,5 % und in der EG lediglich 64,3 %. Eine Ursache liegt in den regional stark abweichenden Erwerbsquoten der Frauen. Während diese in Spanien 1987 nur 37,5 % betrug, lag sie in Dänemark bei 76,5 %. In der gesamten EG steht einem durchschnittlichen Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen zwischen 1973 bis 1985 von 45,3 % auf 49 % ein Rückgang bei den Männern von 87,5 % auf 80 % gegenüber. Per Saldo ist die Erwerbsquote innerhalb der EG zwischen 1973 und 1985 von 64,4 % auf 63,3 % zurückgegangen (EG-Kommission 1988, S. 37), 1988 allerdings wieder auf 64,3 % gestiegen.

Da die Struktur der regionalen Arbeitsmärkte erheblich voneinander abweicht, sind globale Daten wenig aussagefähig. Die Arbeitslosenquote differierte 1987 innerhalb der EG zwischen 1,6 % in Luxemburg, 6,2 % in Portugal und 20,5 % in Spanien. Trotz sehr großer Unterschiede ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen in allen Staaten der EG auf einem – mit Japan und den USA verglichen – sehr hohen Niveau von durchschnittlich über 50 %. In Japan lag dieser Anteil 1987 bei 19,8 %, in den USA nur bei 8,1 % (vgl. Tab. 41).

Vollkommen verschiedene Muster ergeben sich bei der Unterscheidung der Langzeitarbeitslosen nach Geschlechtern. In Ländern mit nahezu derselben Arbeitslosenquote, z. B. Großbritannien mit 10,6 % und Frankreich mit 10,8 %, ergibt sich folgendes Bild: Während in Frankreich der Anteil der langzeitarbeitslosen Frauen im Verhältnis zu allen arbeitslosen Frauen mit 47,6 % um 4,7 Prozentpunkte über dem vergleichbaren Verhältnis der Männer lag, waren in Großbritannien verhältnismäßig mehr Männer als Frauen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Ihr Anteil lag mit 47,1 % weit über dem der Frauen (32,5 %), und dies trotz der Tatsache, daß die Frauenerwerbsquote in Großbritannien mit 62,0 % erheblich höher ist als in Frankreich (55,8 %). Diese starken strukturellen Unterschiede verdeutlichen die Notwendigkeit einer regional differenzierten Arbeitsmarktpolitik. In diesem Zusammenhang auf die sogenannten Selbstheilungskräfte des

Marktes zu setzen, heißt, regionales Gefälle innerhalb der EG weiter zu verschärfen. Denn es ist wahrscheinlich, daß als Folge der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes »bei einer besseren Verteilung der Produktionsfaktoren in der Regel eine gewisse Verlagerung zu den dynamischeren Regionen hin erfolgt« (EG-Kommission 1987, S. 48).

Tabelle 41: Arbeitsmarktkennziffern – Arbeitslosenquote, Frauen-erwerbsquote, Langzeitarbeitslosigkeit 1987

Staat	Arbeits- losen- quote in % Erwerbs- bevölke- rung	Frauen- erwerbs- quote	Langzeitarbeitslose in % der Gesamtarbeitslosen		
			Gesamt	Männer	Frauen
Belgien	12,3	51,3	68,9	63,0	73,0
BRD	8,1	51,8	32,0	32,3	31,6
Spanien	20,5	37,5	56,6	53,1	62,2
Frankreich	10,8	55,8	45,5	42,9	47,6
Irland	19,2	51,8	44,4	49,3	32,1
Italien	14,0	43,2	56,4	53,9	62,2
Niederlande	11,5	41,1	53,2	55,1	49,9
GB	10,6	62,0	42,6	47,1	32,5
USA	6,2	66,1	8,1	10,0	5,7
Japan	2,8	57,8	19,8	25,0	12,0

Quelle: EG-Kommission, Jahreswirtschaftsbericht 1988/89; OECD, Employment Outlook, September 1988

Regional sind von den hohen Arbeitslosenquoten vor allem rein landwirtschaftlich strukturierte Regionen sowie solche mit rückläufiger industrieller Entwicklung betroffen. Dies hat zu enormen sozialen, ökonomischen und politischen Problemen geführt und die Handlungsmöglichkeiten zur Erneuerung der regionalen und städtischen Strukturen aus eigenen Kräften stark eingeschränkt.

Wo Kohle, Stahl, Schiffbau und Textilindustrie sind oder waren, haben Städte einen Prozeß des Niedergangs erfahren. Diesen gegenüber stehen prosperierende Großstädte, in denen die Industriezweige der Elektronik und des Fahrzeugbaus sowie große Dienstleistungsun-

ternehmen expandierten. Während in Merseyside (Liverpool) und Greater Manchester 1986 die Arbeitslosigkeit bei 19,1 % bzw. 14,0 % lag, herrschte in Stuttgart mit 3,3 % nahezu Vollbeschäftigung. Das Beispiel der Verschärfung der Disparitäten zwischen urbanen Ballungszentren innerhalb der EG zeigt, daß mit einer global ansetzenden Politik die Arbeitsmarktprobleme nicht zu lösen sind. Die aktuelle finanzielle Ausstattung der nationalen Beihilfeprogramme und der EG-Strukturfonds ist allerdings viel zu gering, um den Handlungsbedarf abzudecken.

Konzerne in der EG

Der Cecchini-Bericht hatte darauf hingewiesen, daß zu den wesentlichen Anpassungsprozessen der Unternehmen im freien Binnenmarkt die spürbare Zunahme der Konzentration und Zentralisation, d. h. die Abnahme der Unternehmenszahl in wesentlichen Sektoren der Wirtschaft – z. B. dem Automobilbau – gehört. Wir hatten diese Vermutung bekräftigt, in unserer Kritik an diesem Bericht jedoch bezweifelt, ob diese prognostizierte und begrüßte Zunahme der Unternehmenskonzentration tatsächlich zu der von Cecchini unterstellten Verschär-

Tabelle 42: Mehrheitsbeteiligungen aus dem Kreise der 1.000 größten Unternehmen der EG, 1983/84 bis 1986/87

Jahr*	Nationale Operationen				gemeinschaftliche Operationen				internationale Operationen				insgesamt			
	83	84	85	86	83	84	85	86	83	84	85	86	83	84	85	86
Industrie	101	146	145	211	29	44	52	75	25	18	30	17	155	208	227	303
Handel	-	30	27	40	-	3	6	5	-	1	0	4	-	34	33	49
Banken	-	10	12	22	-	6	4	3	-	2	9	10	-	18	25	35
Versicher.	-	7	5	17	-	7	3	7	-	1	4	4	-	15	12	28
Summe		193	189	290		60	65	90		22	43	35		275	297	415

* Die Jahreszahlen beziehen sich jeweils auf die Zeit vom 1. 7. des angegebenen bis zum 30. 6. des folgenden Jahres

Quelle: Kommission der EG, Siebzehnter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel 1988, S. 232 und 240

fung des Wettbewerbes und zu einem relevanten Druck auf die Preise führen werde. Ohne das Funktionieren dieser Wirkungskette würden die positiven Effekte der Liberalisierung allerdings in der Luft hängen.

Offensichtlich setzt der Prozeß der nationalen, gemeinschaftlichen und gemeinschaftsübergreifenden Konzentrationsprozesse jedoch nicht erst mit der Vollendung des Binnenmarktes ein, sondern hat bereits mit Macht begonnen (vgl. Tab. 42). Die Zahl der industriellen Mehrheitsbeteiligungen, an denen die 1.000 größten Unternehmen der EG beteiligt waren, hat sich von 155 im Jahre 1983 auf 303 in 1986 verdoppelt. Der größte Anteil entfiel dabei auf nationale Operationen, also Übernahmen innerhalb eines EG-Landes; sie stiegen von 101 auf 211, das sind 65,2 % bzw. 69,6 % aller Fusionen. Die Zahl der gemeinschaftlichen Operationen stieg von 29 auf 75, ihr Anteil nahm von 18,7 % auf 24,8 % zu. Demgegenüber gingen die von Großunternehmen der Gemeinschaft ausgehenden Mehrheitsbeteiligungen an Unternehmen außerhalb der EG von 25 auf 17 zurück, ihr Anteil sank also von 16,1 % auf 5,6 %. Auch im Dienstleistungsbereich, insbesondere bei den Banken, finden verstärkt Großunternehmensfusionen statt.

Angesichts des spätestens seit Mitte der 80er Jahre beschleunigten Konzentrations- und Zentralisationsprozesses sind die absolute Größe, das relative Gewicht und die Strategien der führenden Konzerne von besonderer Bedeutung für die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung und für die Veränderung oder Befestigung von Dominanzpositionen in der EG. Ein Blick auf die 100 größten Unternehmen (außer Finanzdienstleistungen) der EG kann in dieser Hinsicht grobe aktuelle Aufschlüsse und Anhaltspunkte für die Entwicklung geben (vgl. Tab. 43).

Von den 100 größten Unternehmen des Jahres 1987 hatten 35 ihren Sitz in der Bundesrepublik, 25 in Großbritannien und 24 in Frankreich. 84 der 100 größten Unternehmen kommen also aus den drei führenden Ländern der EG. Jeweils 6 Unternehmen stammen aus Italien und den Niederlanden, jeweils zwei aus Spanien und Belgien. Die fünf restlichen Länder – Irland, Dänemark, Portugal, Griechenland und Luxemburg – haben kein einziges der 100 größten Unternehmen. Insgesamt gibt es also mit gut einem Drittel der 100 Führungsunternehmen eine deutliche Dominanz bundesdeutscher Konzerne in der EG.

Diese bundesdeutsche Vormacht existiert auch in den meisten Sektoren: Handel, Automobile, Chemie-, Elektroindustrie sowie für den Bereich der Mischkonzerne. Sie existiert nicht im Bereich der (Elektrizitäts)Versorgung (wo es eine relative Gleichverteilung zwischen den

großen Ländern gibt) und – gravierender – bei der Mineralölverarbeitung, wo die Bundesrepublik offensichtlich auf ausländische Versorgung angewiesen ist.

Tabelle 43: Verteilung der 100 umsatzgrößten Unternehmen (ohne Finanzdienstleistungen) der EG nach Hauptsitzländern und Wirtschaftszweigen, 1987

Hauptsitzland	D	F	GB	B	I	NL	SP	IRL	DK	GR	P	L	Summe
Handel	10	4	5	-	-	1	1	-	-	-	-	-	21
Automobile	5	2	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	9
Chemie	4	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	9
Elektro	3	3	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	8
Mineralölverarb.	-	2	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	7
Versorgung	2	3	2	-	1	1	-	-	-	-	-	-	9
Post, Telekomm.	1	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Nahrungsmittel	-	1	2	-	-	1	-	-	-	-	-	-	4
Bergbau, Rohst.	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Eisenbahn	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Luftverkehr	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Mischkonzerne	5	1	4	-	1	-	1	-	-	-	-	-	12
sonstige	1	3	3	-	1	1	-	-	-	-	-	-	9
alle Branchen	35	24	25	2	6	6	2	-	-	-	-	-	100

Quelle: Handelsblatt vom 27. 7. 1988, S. 10

Bundesdeutsche Dominanz besteht auch bei den Banken: Von den 20 größten Instituten in der EG stammen 7 aus der Bundesrepublik – darunter die größte nichtjapanische Bank der Welt, die Deutsche Bank. Jeweils vier Institute haben ihren Hauptsitz in Frankreich und Großbritannien, drei in den Niederlanden und jeweils eins in Belgien und Italien (vgl. Handelsblatt vom 10. 8. 1988, S. 7).

6.5 Trotz der konservativen Offensive – Spielräume alternativer Politik in Europa

6.5.1 Vollbeschäftigung für Europa

Seit mehr als einem Jahrzehnt nimmt die Massenarbeitslosigkeit in der Europäischen Gemeinschaft zu. Arbeitslosigkeit zerstört Menschen und soziale Strukturen. Arbeitslosigkeit schafft menschenunwürdige Lebensverhältnisse. Betroffen sind nicht nur die Arbeitslosen selbst, sondern auch ihre Familien und viele Beschäftigte, für die die Arbeitslosigkeit der anderen eine ständige Drohung bedeutet. Der Arbeitslosigkeit folgt die Angst, und der Angst folgt Verzweiflung, und Verzweiflung breiter Gesellschaftsgruppen kann in politische Irrationalität münden.

Die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit stellt die vorrangige gesellschaftliche Aufgabe im gegenwärtigen Europa dar. Vollbeschäftigung hat sowohl aus humanen und politischen Gründen als auch wegen der faktischen Menschenrechtsverletzung, die Arbeitslosigkeit darstellt, Vorrang vor anderen wirtschaftspolitischen Zielen, etwa der Inflationsbekämpfung. Die gegenwärtig praktizierte einseitige Liberalisierungspolitik erhöht die Gefahr, daß im »vollendeten Binnenmarkt« die Arbeitslosigkeit weiter steigt. Dieser Gefahr läßt sich nur durch eine gezielte Beschäftigungspolitik begegnen.

Beschäftigungspolitik kann heute nicht mehr allein auf höheres Wachstum setzen. Die wachstumsbedingten Umweltbelastungen und die Fragwürdigkeit der Wohlstandsgewinne eines gegenüber der Vergangenheit qualitativ nur wenig veränderten Wachstums stehen herkömmlicher Wachstumspolitik entgegen. Zudem ist es auch völlig unwahrscheinlich, daß selbst massive wachstumspolitische Anstrengungen Vollbeschäftigung zurückbringen werden, weil hinreichend hohe Wachstumsraten nicht »machbar« sind. Vollbeschäftigungspolitik bedarf daher notwendig der Arbeitszeitverkürzung. Im größeren Wirtschaftsraum der Europäischen Gemeinschaft wird es für die Beschäftigungspolitik darauf ankommen, die spezifischen Bedingungen der einzelnen Volkswirtschaften und Regionen zu berücksichtigen. In den relativ armen Regionen der EG ist höheres Wachstum noch sinnvoll und möglich. In den reichen Kerngebieten wirken hingegen Wachstumsgrenzen: Agglomeration hat in vielen Fällen die kritische Schwelle überschritten. Es kommt daher auf eine geographische Differenzierung der beiden beschäftigungspolitischen Komponenten, Wachstum und Arbeitszeitverkürzung, an. Unter Wohl-

standsgesichtspunkten sind Einkommenserhöhungen der ärmeren Schichten und Regionen effektiver als Arbeitszeitverkürzungen. Dies deckt sich auch mit den dortigen Bedürfnissen. In den wohlhabenden Regionen ist die Strategie der Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich aus zwei Gründen weiteren Einkommenserhöhungen vorzuziehen. Erstens ist sie das einzig wirksame Mittel gegen Massenarbeitslosigkeit, zweitens deckt sie sich mit der Präferenz einkommensstarker Schichten.

Die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der Regionen in der EG und die daraus resultierende Notwendigkeit, Beschäftigungspolitik problemgerecht zu differenzieren, verlangt zwar nach interregionalen Ausgleichsmaßnahmen. Dazu zählen eine über die zentralen Fonds der EG (Regionalfonds, Sozialfonds, Agrarausgleichsfonds) praktizierte Verteilungspolitik, der Aufbau eines horizontalen Finanzausgleichs sowie verstärkte Koordination der makropolitischen Expansionsmaßnahmen, d. h. vor allem eine Abstimmung der Fiskalpolitik der Mitgliedsländer. Aber das Erfordernis gemeinsamen Vorgehens entbindet nicht davon, die nationalen Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik voll zu nutzen. Vor allem die Bundesrepublik verfügt als stärkste Volkswirtschaft der EG über einen erheblichen ungenutzten Expansionspielraum. Sie trägt daher aus Gründen ihrer wirtschaftlichen Stärke eine besondere politische und moralische Verantwortung dafür, einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit in der Gemeinschaft – und darüber hinaus – zu leisten.

a) Gewinner und Verlierer der Integration – Notwendigkeiten eines gerechten Ausgleichs

Die erhofften Vorteile der Vollendung des Binnenmarktes in der EG werden mit erheblichem Aufwand propagiert und mit großer wissenschaftlicher Ausstattung unterfüttert. Seit dem Ratsbeschluß über die »Einheitliche Europäische Akte« und deren Ratifizierung durch die nationalen Parlamente wird die werbende Formel des »Wohlstandsgewinnes« durch den einheitlichen Binnenmarkt gemeinschaftsweit als Quasi-Tatsache ausgegeben. Es wird jedoch meist verschwiegen, daß durch die weitere Liberalisierung des Handels zum einen neben den möglichen Gewinnen auch sichere Verluste zu erwarten sind (Franzmeier 1987), zum anderen Gewinne und Kosten der Integration in zweierlei Hinsicht völlig verschieden verteilt sind. Erstens lassen sich die Gewinner regional von den Verlierern abgrenzen. Zu jenen gehö-

ren die wettbewerbsfähigen Unternehmen in den derzeit schon hoch entwickelten Industrie- und Dienstleistungszentren. Zweitens wird es auch innerhalb der Regionen solche geben, die durch die Integration profitieren und solche, die dafür bezahlen. Einer einseitigen Aneignung der Integrationsgewinne auf der Unternehmerseite steht derzeit keine ausreichend starke Gewerkschaftsbewegung entgegen. Das Unternehmerargument eines Niedriglohnwettbewerbs durch die ärmeren EG-Staaten setzt die Gewerkschaften bei ihren Lohnforderungen einem enormen Legitimationsdruck aus. Die Losung, daß höhere Löhne für die »nationale« Wettbewerbsfähigkeit schädlich seien, ist wider besseren Wissens bis in weite Teile der Linken hinein hoffähig geworden.

Der integrationsbedingte Umverteilungsprozeß hat zur Folge, daß Unternehmen schließen müssen und Arbeitsplätze verlorengehen, daß sich der Unterschied zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Regionen weiter vergrößern wird und Gebietskörperschaften geringere Steuereinnahmen erzielen. Demgegenüber gehen die Optimisten davon aus, daß die quantitativ kaum bezifferbare Summe der Kosten, die durch den EG-Binnenmarkt entstehen, von der Summe der Integrationsvorteile mehr als kompensiert wird.

Integrationsbedingte Kosten, die zur Verschärfung regionaler Ungleichgewichte beitragen, berechtigen die Verlierer, Ausgleichsleistungen zu erhalten. Sollten die Integrationsgewinne tatsächlich die Kosten übersteigen, so werfen die Kompensationsleistungen keine Finanzierungsprobleme auf. Im Wege steht einem solchen Ausgleich der dafür politisch notwendige Wille. Wäre dieser vorhanden, ließen sich auch die technischen Details, die bei der Verteilung der Integrationsgewinne entstehen, lösen. Die bislang vereinbarte Erhöhung der EG-Strukturfonds ist im Vergleich zur arbeitsmarktpolitisch notwendigen Aufstockung dieser Fonds eher symbolisch als vielversprechend.

Es ist fraglich, ob die Fondslösung qualitativ den richtigen Ansatzpunkt darstellt, das wichtigste sozialökonomische Problem der EG, die Massenarbeitslosigkeit, zu lösen. Die Schaffung des Binnenmarktes müßte bereits jetzt von einer parallel laufenden Beschäftigungspolitik begleitet sein, und nicht von nationalen Deregulierungspolitiken. Die Aufhebung von ArbeitnehmerInnenschutzrechten wirkt, ob in Spanien, Großbritannien oder in der Bundesrepublik, in Richtung einer weiteren Zunahme des Einkommensgefälles innerhalb der Regionen, zusätzlich verschärft die Integrationspolitik diesen Trend zwischen den Regionen.

Es besteht kein Zweifel, daß ohne beschäftigungspolitische Absicherung die »Vollendung des Binnenmarktes« in der ersten Phase einen erheblichen Abbau von Arbeitsplätzen zur Folge hat. Dies ist selbst in den ansonsten überschwinglichen Integrationsplädoyers, wie etwa dem Cecchini-Bericht, nachlesbar. Allerdings gehörten diese Negativpunkte bisher nicht zu den popularisierten Informationen der wissenschaftlichen Integrationsliteratur. Herausgestellt werden vielmehr die auf unsicheren Grundlagen bauenden Prognosen über ein mittelfristiges Arbeitsplatzwachstum von bis zu fünf Millionen neuen Arbeitsplätzen.

b) Notwendige Bedingung für Wohlstandswirkungen des Binnenmarktes: umfassende Beschäftigungspolitik

Diese optimistischen Beschäftigungsprognosen sind – ohne daß dies in der Öffentlichkeit hervorgehoben wird – jedoch an die Bedingung geknüpft, daß die Regierungen der EG-Länder umfangreiche Beschäftigungsprogramme auflegen. Auch die mit dem Binnenmarkt erwartete Verbesserung der öffentlichen Finanzen wird wiederum an die Voraussetzung gebunden, daß der mit dem Liberalisierungsprozeß eintretende »Angebotsschock« auch zu Wachstum führt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen automatischen Prozeß. Denn die Liberalisierungsmaßnahmen führen zwar zu Kostensenkungen, d. h. es treten Rationalisierungseffekte ein, aber dies bedeutet nur, daß ein zusätzliches Wachstumspotential entsteht. Mögliches Wachstum ist aber nicht dasselbe wie tatsächliches Wachstum. Auf diesen wesentlichen Unterschied und die damit zusammenhängende Wachstums- und Beschäftigungsproblematik wurde u. a. im Padoa-Schioppa-Bericht (1988) hingewiesen:

»Der Prozeß der Marktöffnung wird dank vermehrter Effizienz in der Ressourcenallokation einen Schritt nach vorn hinsichtlich Produktivität und Wirtschaftsleistung ermöglichen. Dieser über mehrere Jahre verteilte Prozeß bedingt für eine Reihe von Jahren eine höhere jährliche potentielle Wachstumsrate. Im Prinzip muß dieser Produktivitäts- und Leistungszuwachs von dem mittelfristigen Wachstum, das zum Abbau der Arbeitslosigkeit notwendig ist, getrennt werden, weil die Vollendung des Binnenmarktes in erster Linie die Produktivität und weniger die Beschäftigung begünstigt.«

Die Gefahr, daß *integrationsbedingt* ein deutlicher Anstieg der bereits bestehenden Massenarbeitslosigkeit in der EG eintritt, wird

von den im Auftrag der EG-Kommission erarbeiteten Studien zwar nicht besonders hervorgehoben, aber trotz zurückhaltender Formulierungen sind solche Befürchtungen nicht zu übersehen. Deshalb gelangte die von Padoa-Schioppa geleitete Arbeitsgruppe auch zu der eindeutigen Empfehlung, die Liberalisierungspolitik mit einem Expansionsprogramm makroökonomisch zu begleiten (Padoa-Schioppa 1988, S. 108):

»Die über das Binnenmarktprogramm realisierbare Produktivitäts- und Leistungssteigerung sollte deshalb ergänzend zu der durch das derzeitige Arbeitslosenniveau wünschenswert und möglich gemachten Wachstumsbeschleunigung hinzutreten. Unter Zugrundelegung der 3,5-Prozent-Wachstumsrate der makroökonomischen Strategie der Gemeinschaft könnte das Binnenmarktprogramm für ein paar Jahre vielleicht ein weiteres halbes Prozent jährlich beisteuern, womit eine globale Wachstumsrate von 4 % denkbar wäre. Ein solches Ergebnis würde die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Gemeinschaft völlig verändern und könnte nur als Folge einer an der Angebotsseite ansetzenden entschlossenen Politik auf allen Güter- und Faktormärkten auf einzelstaatlicher und/oder Gemeinschaftsebene mit entsprechender Unterstützung seitens expansionsorientierter makroökonomischer Maßnahmen eintreten.«

Liberalisierungspolitik ohne gezielte Wachstums- und Beschäftigungspolitik wird nicht nur zu einem deutlichen Ansteigen der Arbeitslosenzahlen, sondern möglicherweise zu einer mittelfristigen Wachstumsabschwächung führen. Sobald nämlich die integrationsbedingten Rationalisierungseffekte wirksam werden und die integrationsbedingte Welle von Rationalisierungsinvestitionen ausgelaufen ist, macht sich – bei erhöhter Massenarbeitslosigkeit – der seit Jahren anhaltende Nachfragemangel verstärkt bemerkbar. Die damit eintretende Krisenverschärfung belastet den zwischenzeitlichen Strukturwandel, d. h. die Ablösung von Schrumpfung- durch Wachstumssektoren stockt, und der Prozeß der arbeitsplatzschaffenden Erweiterungsinvestitionen kommt nicht in Gang. Damit würde eine Situation eintreten, in der eine *potentiell* hochproduktive europäische Wirtschaft aufgrund fehlender Nachfrage Überkapazitäten erheblichen Ausmaßes aufweist. Das integrationsbedingte Wachstumspotential würde nicht realisiert. Selbst die potentiellen Integrationsgewinner vermögen dann nicht die Vorteile des liberalisierten Euromarktes voll zu ernten. Damit entfällt auch die Möglichkeit, einen Teil der Gewinne zugunsten des Verlustausgleichs an die Integrationsverlierer zurückzuverteilen. Im Hinblick auf die bisher völlig einseitige und durch übersteiger-

ten Optimismus bestimmte Information der europäischen Öffentlichkeit über die Integrationsvorteile ist es dringend geboten, die Kosten der Liberalisierungspolitik zu erkennen und die Diskussion auf eine umfassende Informationsbasis zu stellen.

Häufig wird als Beleg für die Wachstumseffekte von Integrationsmaßnahmen auf die Entwicklung während der ersten Phase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nach 1958 verwiesen. Die damaligen weltwirtschaftlichen Bedingungen lassen sich jedoch mit der gegenwärtigen Krisensituation nicht vergleichen. Anfang der sechziger Jahre befanden sich die Weltwirtschaft und Westeuropa noch in der Phase der »Nachkriegsprosperität«. Seit Mitte der siebziger Jahre haben sich die Wachstumsbedingungen fundamental verschlechtert. Insbesondere weist Westeuropa im Vergleich zu Japan und den USA seit Ende der siebziger Jahre ein deutlich schwächeres Wachstum und sehr viel höhere Arbeitslosigkeit auf. Diese Entwicklung ist nicht etwa einem Mangel an Liberalisierung bzw. angebotspolitischen Maßnahmen geschuldet, sondern trat im Gegenteil durch die einseitige Angebotsorientierung der Wirtschaftspolitik ein. Nicht zufällig stiegen die Arbeitslosenraten in Großbritannien nach Beginn der forcierten »Angebotsstrategie« der konservativen Regierung auf das Niveau der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre.

Demokratische Wirtschaftspolitik im Interesse der großen Mehrheit, der Arbeitslosen und der sozial Benachteiligten ist von einem konservativen Wirtschaftsliberalismus nicht zu erwarten. Dennoch wird die beschäftigungspolitische Diskussion in den meisten europäischen Ländern gegenwärtig von Thesen konservativer Angebotstheoretiker dominiert. Es gelang diesen Gruppierungen, die beschäftigungspolitische Verantwortung der staatlichen Wirtschaftspolitik mit der Behauptung abzuweisen, das Beschäftigungsniveau werde maßgeblich von der Lohnpolitik der Tarifparteien bestimmt. Diese Doktrin hat sich mittlerweile auch die EG-Kommission zu eigen gemacht. Es gelte, dem Kapital eine Renditegarantie zu geben, indem die Beschäftigten Lohnzurückhaltung üben und den Flexibilisierungsforderungen der Unternehmer – etwa bei der Wochenendarbeit – entgegenkommen. Diese »Garantie« eines Renditezuwachses, erzwungen über mehr Wettbewerb in einem vollendeten Binnenmarkt, speist die Hoffnung auf Beschäftigungswachstum. Dies bedeutet jedoch eine Kapitulation vor der Unternehmerstrategie der aggressiven Exportorientierung, einer Strategie, die die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen weiter vergrößern und letztendlich zeigen wird, daß nicht die niedrigsten Löhne der südeuropäischen Länder zu

Standortvorteilen werden, sondern die nochmals erhöhte Arbeitsproduktivität in den Metropolen.

Die Doktrin beschäftigungspolitischer Enthaltbarkeit ist mittlerweile auch Bestandteil der Politik einiger sozialdemokratischer Parteien in Europa. Mit dem Hinweis auf die internationalen Wirtschaftsverflechtungen und auf die Intensivierung des Wettbewerbs wird die Keynesche Option für Vollbeschäftigung verworfen. Keynesche Politik sei angeblich national beschränkt und habe in der international verflochtenen Volkswirtschaft keine Chance mehr.

Dieser Konservatismus spiegelt die Resignation vor der politischen Macht der Privatwirtschaft wider. Er ist blind gegenüber der faktischen internationalen Kooperation der Unternehmen, nimmt die internationale Abstimmung von Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht als notwendige Chance für eine nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik wahr. Die historische Notwendigkeit, Europas ArbeitnehmerInnen für einen solidarischen Kampf für die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen zu mobilisieren, wird von einer solchen Politik torpediert.

c) Die Außenwirtschaftsposition der Bundesrepublik in der EG und die »unsolidarische« Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik

Der Ausfuhrüberschuß der Bundesrepublik Deutschland hat von 1985 bis 1988 um 54,6 Mrd. DM zugenommen, was einer Steigerung von 74,5 % entspricht. Im gleichen Zeitraum nahm der bundesdeutsche Ausfuhrüberschuß mit den EG-Ländern jedoch überproportional zu, nämlich um 155,7%. Auf den ersten Blick könnte dieses starke Wachstum des bundesdeutschen Exportüberschusses mit den EG-Ländern als Zeichen einer wachsenden Binnenintegration gewertet werden. Dies ist jedoch *nicht* zutreffend, denn die außerordentliche Steigerung des bundesdeutschen Außenbeitrages beruht nur zum Teil auf einem entsprechenden Exportwachstum. Gleichzeitig hat nämlich der Rückgang des Einfuhrwertes der Bundesrepublik zum Exportüberschuß beigetragen (vgl. Tab. 44). Eine wichtige Ursache dieser Entwicklung ist die Veränderung der terms of trade zugunsten der Bundesrepublik (u. a. Rohölpreisverfall, Dollarabwertung 1985/87). Unabhängig von den jeweiligen Ursachen des Rückgangs der bundesdeutschen Importwerte und des parallelen Anstiegs der Exportüberschüsse sind damit entsprechende Defizitzunahmen in den Leistungsbilanzen anderer Länder verbunden. Die internationalen Handelsungleichgewichte nehmen zu.

Tabelle 44: Außenhandel der Bundesrepublik 1985 und 1988 nach Ländergruppen und Ländern

	1985 in Mio. DM			1988 in Mio. DM			Veränderungen 1988 gegenüber 1985 in %		
	Import	Export	Saldo	Import	Export	Saldo	Import	Export	Saldo
gesamte Welt	463.811	537.164	+ 73.353	439.769	567.750	+ 127.981	- 5,2	+ 5,7	+ 74,5
gesamte EG	235.664	267.265	+ 31.600	227.443	308.234	+ 80.792	- 3,5	+ 15,3	+ 155,7
davon: F	49.280	64.001	+ 14.721	53.044	71.271	+ 18.227	+ 7,6	+ 11,3	+ 23,8
GB	37.167	45.967	+ 8.803	30.461	52.873	+ 22.412	- 18,0	+ 15,0	+ 154,6
I	37.155	41.795	+ 4.640	40.220	51.658	+ 11.438	+ 8,2	+ 23,6	+ 146,5
NL	58.277	46.254	- 12.023	45.485	49.193	+ 3.708	- 22,0	+ 6,4	
sonstiges Europa	67.187	94.804	+ 27.617	70.081	106.308	+ 36.227	+ 4,3	+ 12,1	+ 31,2
USA	32.342	55.545	+ 23.203	29.118	45.682	+ 16.564	- 10,0	- 17,8	- 28,6

Quelle: Stat. Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 3, 12/1988 und 2/1989

Es läßt sich feststellen, daß mit der seit 1985 interventionistisch bewirkten Dollarabwertung (Louvre-Abkommen) eine langsame Veränderung der Handelsströme eingeleitet wurde. Die Bundesrepublik verminderte ihre Ausfuhr in die USA von 1985 bis 1988 um 17,8 %; aber entgegen den Erwartungen, die mit der Dollar-Abwertung verknüpft wurden, stieg nicht etwa die bundesdeutsche Einfuhr aus den USA, sondern sie sank 1985/88 ebenfalls um 10 %. Somit blieb der Ausfuhrüberschuß gegenüber den USA mit 16,6 Mrd. DM noch immer auf einem hohen Niveau.

Die Umlenkung des bundesdeutschen Außenhandels auf die EG-Länder wäre nicht problematisch, wenn parallel dazu eine proportional höhere Absorption von europäischen Waren in der Bundesrepublik erfolgt wäre; dies ist – wie erwähnt – jedoch nicht eingetreten. Gegenüber Großbritannien nahm die Ausfuhr stark zu, aber der Einfuhrwert verminderte sich um 18,1 %. Ähnlich sieht die bundesdeutsche Außenwirtschaftsbeziehung zu den Niederlanden aus; die Ausfuhr stieg um 6,4 %, aber die Einfuhr reduzierte sich um 22 %, so daß der »traditionelle« Einfuhrüberschuß gegenüber den Niederlanden faktisch verschwunden ist. Sowohl im Falle Großbritanniens sowie dem der Niederlande profitierte die Bundesrepublik von der Dollarabwertung, die die Öleinfuhren aus diesen Ländern drastisch verbilligte.

Die skizzierte Entwicklung, die der Bundesrepublik höhere Ausfuhrüberschüsse bescherte, stellt de facto eine Störung des Binnenmarktes dar. Denn wenn das wichtigste Land der EG seine EG-Einfuhrwerte über eine Mehrjahresperiode reduziert, so bedeutet dies eine erhebliche strukturelle Belastung der internationalen Arbeitsteilung. Die von der bundesdeutschen Einfuhrschwäche belasteten Volkswirtschaften erfahren Wachstums- und Beschäftigungseinbußen, die unmittelbar auf die unzureichende Absorption der Bundesrepublik zurückzuführen sind. Auf kurze Sicht kann der Nachfragerückgang bei den Exporten eines (EG-)Landes nicht durch stärkere Binnenmarktnachfrage ausgeglichen werden.

Als sich seit 1983/84 die Konjunktur der westlichen Industrieländer unter dem Einfluß der US-amerikanischen Fiskalpolitik (Defizite) zu beleben begann, zeigte die europäische Gemeinschaft die schwächsten Wachstums- und Beschäftigungsdaten. In einer Studie des Centre for European Policy Studies wurde damals schon eine nachfrageorientierte Expansionspolitik angemahnt. Tatsächlich verfolgten die meisten westeuropäischen Regierungen die entgegengesetzte (Angebots-)Strategie. Im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung hat diese Politik

weitgehend versagt. Die erwartete Regeneration kapitalistischer Dynamik ist ausgeblieben; statt dessen ist zwar die politische Macht des europäischen Kapitals gewachsen, aber dieser »Erfolg« wird sich auf mittlere Sicht als kontraproduktiv erweisen. Denn die politisch hingegenommene, ja politisch erzeugte Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit verhindern eine optimale Modernisierung und Aufstockung des Kapitalstocks in Europa. Die potentiellen Gewinne aus der Liberalisierungsstrategie werden sich kaum realisieren lassen, so daß letztlich die Kosten der »Vollendung des Gemeinsamen Marktes« überwiegen. Damit dürfte jedoch die künstlich geschürte Begeisterung für das freihändlerische Europa in Aversion umschlagen.

Die bundesdeutsche Regierung trägt für die geschilderten Fehlentwicklungen die Hauptschuld, und zwar in zweifacher Hinsicht: Sie versäumte erstens, die binnenwirtschaftlichen Expansionsmöglichkeiten rechtzeitig zu nutzen und damit der eigenen Wirtschaft mehr Wachstum sowie verbesserte Bedingungen zur strukturellen Anpassung zu verschaffen; zudem werden durch die Schrumpfung des Einfuhrwertes der Bundesrepublik den übrigen Ländern außenwirtschaftlich bedingte Wachstumseinbußen zugemutet. In dem wirtschaftlich eng verflochtenen Europa schlägt die Wachstumsschwäche des Auslandes selbstverständlich wieder auf die bundesdeutsche Wirtschaft zurück. Zweitens gab die Bundesrepublik ein Beispiel wirtschaftspolitischer Entmutigung. Anstatt im Rahmen der EG auf eine koordinierte Expansionsstrategie hinzuwirken, zog sich die Bundesregierung auf die egoistische, aber letztlich selbstzerstörerische Position der »beggar-my-neighbour-Politik« zurück: Anhaltende Exportanstrengungen bei sinkenden Einfuhren führen zu verstärktem Export bundesdeutscher Arbeitslosigkeit in das Ausland. Damit wirkt die bundesdeutsche Wirtschaftspolitik als Störmoment im Integrationsprozeß. Dieser Sachverhalt wiegt um so schwerer, als die bundesdeutsche Industrie, speziell die international operierenden Großunternehmen, zu den eindeutigen Gewinnern der Liberalisierungspolitik gehören wird.

Es ist erstaunlich, daß die übrigen EG-Länder bisher keine kritischere Haltung der Bundesrepublik gegenüber einnehmen. Dies läßt sich wohl nur durch die ebenfalls äußerst konservativ geprägte Wirtschaftsideologie der dortigen Regierungen erklären. Wenn sich diese Entwicklung jedoch fortsetzt, wird die Situation nach der vollständigen Liberalisierung in der EG brisante handels- und währungspolitische Konflikte hervorrufen.

Die über Jahre anhaltende wirtschaftspolitische Diskriminierung der Nachfrageseite – eine Ausnahme bildet nur das Jahr 1988, als die

Fiskalpolitik ›keynesianisch‹ operierte – beginnt nun, auch negative außenwirtschaftliche Rückwirkungen für die Bundesrepublik zu zeitigen. Da die Bundesregierung eine europäische Expansionspolitik faktisch verhinderte und nur die eigene Exportstärke ins Auge faßte, wurden Wachstumsspielräume des Auslandes nicht genutzt, so daß das Ausland auch nur in sinkendem Maße für bundesdeutsche Exporte aufnahmefähig ist. Die Renditeposition des deutschen – ausländischen – Kapitals wird sich auch bei erneuter Wachstumsabschwächung und steigender Arbeitslosigkeit nicht notwendig verschlechtern, wenn und weil erhebliche Gewinnanteile aus Zinserträgen stammen. Die hohe Arbeitslosigkeit begünstigt zudem Umverteilungsprozesse zu Lasten der Arbeitseinkommen. Mit sinkenden Lohnquoten läßt sich dann trotz schwacher Konjunktur die Sachkapitalrendite halten; allerdings nicht auf Dauer. Denn Gewinne, die nicht investiert, also nachfragewirksam werden, fließen auch nicht als Gewinne an die Unternehmen zurück. Die sich zirkulär verstärkende Nachfrageschwäche entzieht schließlich den Unternehmen die rentabilitäts-sichernden Absatzmöglichkeiten. Diese Entwicklung verläuft parallel zu der Liberalisierungspolitik der EG, die erhebliche Rationalisierungs- bzw. Kostensenkungseffekte bewirken soll und tatsächlich herbeiführen wird. Kostensenkungen sind aber wiederum Ausgaben-senkungen. Ohne kompensierende Nachfragesteigerung mündet der Prozeß in noch höherer Arbeitslosigkeit. Statt der mittelfristig von den Europa-Begeisterten versprochenen zusätzlichen fünf Millionen Arbeitsplätze könnte es zu einem weiteren Abbau von Arbeitsplätzen in jener Größenordnung kommen.

d) Beschäftigungspolitik in Europa ist möglich

In der wirtschaftspolitischen Diskussion werden die binnenwirtschaftlichen Expansionsmöglichkeiten und die Bedeutung der inländischen Absorption auch für die Ausfuhr und die europäische Integration nicht angemessen beachtet. Es dominieren eher resignative Einschätzungen, daß sich keine nationale Vollbeschäftigungspolitik mehr praktizieren lasse. Partielle Hindernisse, wie etwa ein hohes Realzinsniveau, zinsinduzierte Kapitalexporte, vermeintliches ›Absickern‹ von binnenwirtschaftlichen Expansionseffekten über Importzunahmen, werden übersteigert und trüben den Blick auf die faktischen Möglichkeiten einer nationalen und einer international koordinierten Beschäftigungs- und Wachstumspolitik. Daher auch die Überraschung, daß es

nach dem Börsenkrach vom Oktober 1987 der konservativ-liberalen Politik gelungen ist, über binnenwirtschaftliche Expansionsmaßnahmen (höhere Haushaltsdefizite, zentralbankpolitische Wechselkursstabilisierung u. a.), also durch interventionistische Maßnahmen, die Konjunktur nicht nur zu stabilisieren, sondern sogar leicht zu beleben. Im Jahr 1988 wurde faktisch international koordinierte keynesianische Politik betrieben; der Erfolg war wiederum beachtlich.

Die Resignation im Hinblick auf eine international abgestimmte Wirtschaftspolitik geht einher mit der Unfähigkeit, die auch bei anderen Anlässen faktisch betriebene Kooperation im internationalen Bereich noch wahrzunehmen: Entgegen monetaristischen Verbalbekundungen kooperieren die westlichen Zentralbanken spätestens seit 1985 (Louvre-Vereinbarung). Nicht mehr das Geldmengenwachstum steht im Vordergrund, sondern die Wechselkurssteuerung.

– Der Dollarkurs wäre von sich selbst überlassenen Marktkräften weit unter den bisherigen Trend gestoßen worden. Die zentralbankpolitischen Interventionen haben die Dollarabwertung gebremst und damit einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, daß die Außenhandelsströme zwischen den westlichen Industrieländern nicht abrupt zerrissen wurden.

– Interventionistisch war auch die zumindest temporäre Abkehr von der Konsolidierungspolitik der öffentlichen Haushalte. Die erstaunliche Wachstumsbelebung der japanischen Wirtschaft im Jahr 1988 trat ebenfalls als Resultat staatlicher Expansionsmaßnahmen auf nachfragepolitischer Grundlage ein.

Die wirtschaftspolitischen Institutionen reagieren also sehr wohl mit international koordinierter interventionistischer Stabilisierungspolitik, wenn sie es für opportun erachten, d. h. wenn die ›Sachzwänge‹ stark genug sind, um Expansionsmaßnahmen notwendig erscheinen zu lassen. Deshalb ist Vollbeschäftigung in Europa letztlich eine Frage des politischen Drucks, der auf die Regierungen und die Organe der EG ausgeübt wird.

Dieser notwendige politische Druck kann nur durch Mobilisierung der Öffentlichkeit, durch Orientierungsvorgaben, wie der Weg zur Vollbeschäftigung verläuft und durch mehr Widerstand gegen die ›Durchmarschpolitik‹ des europäischen Kapitals erzeugt werden. Deshalb sind die Resignationsstrategien nicht nur von der Sache her falsch, sondern auch politisch irreführend.

Die Beschäftigungskrise erfordert Beschäftigungspolitik

In der Bundesrepublik wurde und wird demgegenüber nach wie vor die völlig abwegige Vorstellung popularisiert, eine binnenwirtschaftliche Expansionspolitik müsse an den außenwirtschaftlichen Schranken scheitern. Dies ist jedoch eine Fehldiagnose, die insbesondere von jenen Kräften verbreitet wird, deren wirtschaftspolitische Rolle dem von Unternehmerseite beschriebenen Textbuch entnommen zu sein scheint. Die extrem hohe Arbeitslosigkeit in der EG baute sich über mehr als ein Jahrzehnt hinweg auf. Nachdem die Wachstumskräfte der Nachkriegsperiode ausgelaufen waren, ging die Phase des ›Vollbeschäftigungskapitalismus‹ zu Ende. Die Tatsache jedoch, daß über einen relativ langen Zeitraum hinweg ein hohes Beschäftigungsniveau gehalten werden konnte, belegt die prinzipielle Möglichkeit, Vollbeschäftigung zu gewährleisten. Hierzu sind allerdings beschäftigungspolitische Interventionen erforderlich, deren Ausmaß den systemimmanenten Krisenfaktoren entsprechen muß. Vollbeschäftigung zu schaffen, ist eine politische Aufgabe.

Die europäische Wachstumsschwäche läßt sich allgemein als Mangel an Erweiterungsinvestitionen charakterisieren. Die über viele Jahre unzureichenden Erweiterungsinvestitionen haben inzwischen zu einem strukturellen Arbeitsplatzdefizit geführt.

Im Verhältnis zur Zahl der Erwerbspersonen gibt es zu wenig Beschäftigungsmöglichkeiten. Diese Diskrepanz stellt die Folge der über einen längeren Zeitraum hinweg vernachlässigten Nachfrage dar. Infolge der Nachfragerücke fehlten die Anreize, um kapazitätsbildende, arbeitsplatzschaffende Investitionen vorzunehmen. Um das Arbeitsplatzdefizit zu beseitigen, bedarf es somit eines mittelfristigen Wachstums der arbeitsplatzschaffenden Investitionen. Sie werden jedoch nur in Gang kommen, wenn die Investoren mit dauerhaft besseren Absatz- bzw. Nachfrageentwicklungen rechnen können.

Die Verbesserung der Absatzaussichten wird sich nicht quasi automatisch im Verlauf der europäischen Liberalisierungspolitik einstellen. Vielmehr sind hierzu gezielte wirtschaftspolitische Expansionsmaßnahmen erforderlich. Auch wenn die Produktion zeitweilig an Kapazitätsgrenzen stößt, wie es sich 1988 in verschiedenen Bereichen abzeichnete, läßt diese für Erweiterungsmaßnahmen an sich günstige Situation nur dann eine Ausweitung der arbeitsplatzschaffenden Akkumulation erwarten, wenn die Unternehmen mit dauerhaft verbesserten Absatzchancen rechnen. Im Hinblick auf die immer noch relativ geringen Wachstumsraten und die signalisierte Rückkehr der

Finanzpolitik zum Konsolidierungskurs sowie die üblichen Überreaktionen der Zentralbankpolitik auf leichten Inflationsdruck werden sich die Absatzerwartungen jedoch eher wieder verschlechtern. Hierbei ist auch zu beachten, daß die hohe Kapazitätsauslastung im Jahre 1988 primär die Stagnation des Produktionspotentials während der vergangenen investitionsschwachen Jahre widerspiegelt und nicht etwa einem außerordentlichen Nachfrageboom zu verdanken ist.

Nationale Verantwortung für die Beschäftigung in Europa

Wie bereits dargelegt wurde, muß eine längerfristig angelegte Beschäftigungspolitik sowohl Wachstumsförderungs- als auch Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung umfassen. Wachstumspolitik hat sich mit Blick auf Umwelt und Wohlfahrtseffekte von den bisherigen Wachstumsschwerpunkten zu lösen. Eine neue Qualität ist notwendig. Dies heißt konkret, daß Wachstum primär auf Umweltschutz und die ungedeckten Bedarfsbereiche der materiellen und sozialen Infrastruktur ausgerichtet werden muß. Diese strukturelle Neuorientierung verlangt, daß zukunftsorientierte Wachstumspolitik eng mit strukturpolitischen Lenkungsmaßnahmen verbunden sein muß.

Die strukturpolitischen Vorgaben seitens der Brüsseler ›Zentrale‹, d. h. von Kommission und Rat, müssen dezentral umgesetzt werden. Dies bedeutet, daß nach wie vor auf der nationalstaatlichen und auf der regionalen Ebene Strukturpolitik betrieben werden muß. Die zentralen Fonds der EG (Regional-, Sozial- und Agrarausrichtungsfonds) fungieren in diesem Zusammenhang vor allem als Instrumente der Umlenkung von Finanzmitteln auf die schwächeren Länder und Regionen. Es wäre jedoch verfehlt, die dezentralen strukturpolitischen Aktivitäten zugunsten zentralistischer Pauschalpolitik wesentlich zu beschneiden oder gar völlig zu unterbinden.

Ungeachtet der erforderlichen Fortsetzung und europaweiten Ausdehnung von Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung bestehen gegenwärtig so hohe unausgeschöpfte Wachstumsspielräume – gemessen am ungenutzten Produktions- bzw. Arbeitskräftepotential – in der EG, daß eine erhebliche Steigerung der beschäftigungswirksamen Nachfrage notwendig ist.

Expansionspolitik in der EG wird nicht von Brüssel aus betrieben, sondern sie ist auch künftig Expansionspolitik der einzelnen Länder. Das Schwergewicht liegt also nach wie vor bei der Finanzpolitik der Mitgliedsstaaten. Selbstverständlich sollte versucht werden, fiskalpoli-

tische Expansionsmaßnahmen innerhalb der EG abzustimmen bzw. zu koordinieren. Jedoch kann dies weder bedeuten, daß die einzelnen Länder nicht auch quasi im ›Alleingang‹ die ihnen verfügbaren Expansionspielräume ausschöpfen, noch darf gar die außenwirtschaftliche Verflechtung als Vorwand benutzt werden, daß sich ein Land seiner Verpflichtungen entzieht, die ihm mögliche nationale Beschäftigungspolitik zu realisieren. Der vermeintlich gescheiterte Versuch der französischen Regierung, 1981 nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik in Gang zu bringen, war insofern für die EG insgesamt recht erfolgreich, als von den französischen Maßnahmen erhebliche Expansions-effekte ausgingen. Für Frankreich stellte sich allerdings das Problem, daß die Regierung aus politischen Gründen darauf verzichtete, die französische Währung rechtzeitig abzuwerten und damit einen größeren Teil der beschäftigungswirksamen Nachfrageimpulse in den nationalen Grenzen wirken zu lassen. Vor allem aber wurde der französische Expansionsversuch durch die gleichzeitig von der sozialliberalen Bundesregierung praktizierte Deflationpolitik konterkariert. Anstatt die französische Initiative aufzugreifen und gemeinsam mit der zweitstärksten Volkswirtschaft der EG gegen das Nachfragedefizit anzugehen, betrieb die Bundesregierung unter dem Etikett der ›Haushaltskonsolidierung‹ eine klassische beggar-my-neighbor-Deflationsstrategie; ein Politikkonzept, gegen das Keynes schon in den zwanziger Jahren vehement polemisiert hatte.

Schlüsselrolle und Verantwortung der Bundesrepublik

Die Möglichkeiten einer national ansetzenden, dann international ausgreifenden Expansionspolitik finden in der Bundesrepublik günstige Voraussetzungen. Denn sie steht nicht unter den Restriktionen einer defizitären Leistungsbilanz, sondern muß im Gegenteil ihre Aufnahme von Waren aus dem Ausland erhöhen, um die Leistungsbilanzüberschüsse zu verringern. Dieser Weg zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht führt auch zu mehr Wachstum in den Nachbarländern. Die politische und ökonomische Position der Bundesrepublik gibt ihr den Schlüssel für Wachstum und Vollbeschäftigung in Europa in die Hand. Bisher ist sie der damit verbundenen Verantwortung nicht gerecht geworden. Die Beschäftigungspolitik in der EG kann zwar nicht ausschließlich von der Bundesrepublik getragen werden, aber von ihr muß der Hauptbeitrag geleistet werden.

Im Unterschied zur breiten Propagierung angebotspolitischer The- sen und der propagandistischen Demontage keynesianischer Politik gelangten verschiedene international zusammengesetzte Experten- gruppen zu dem Ergebnis, daß Nachfragepolitik nicht nur eine wirk- same, sondern die einzige Möglichkeit darstellt, Vollbeschäftigung in Europa zurückzugewinnen. Unter dem Titel ›Die Herausforderung für Europa‹ (Nordic Trade Unions 1986) erschien im Sommer 1986 eine von westeuropäischen Gewerkschaften erarbeitete Analyse zu den Möglichkeiten einer kooperativen Beschäftigungspolitik in West- europa. Mehrere Studien einer Arbeitsgruppe des ›Centre for Euro- pean Policy Studies‹ (Blanchard u. a. 1986) empfehlen seit Jahren nachfragepolitische Expansionsmaßnahmen. Bemerkenswert ist auch die Feststellung der Autoren, daß »es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß Arbeitslosigkeit generell und ohne Ausnahme oder gar vor- herrschend ein Reallohnproblem darstellt« (Blanchard u. a. 1986, S. 2).

Gefordert wird für Westeuropa ein ›koordiniertes‹, zwischen den Mitgliedsländern der EG abgestimmtes Expansionsprogramm. Dies heißt aber nicht, daß alle Länder gleiche Expansionsbeiträge zu leisten hätten. Vielmehr wird jenen Volkswirtschaften die Hauptrolle zuge- wiesen, die aufgrund ihrer günstigen Leistungsbilanzsituation, ihres hohen unausgeschöpften Produktionspotentials (Arbeitslosigkeit, Kapazitäten und Investitionskraft) und der entsprechend hohen steuerlichen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft eine ›Lokomotivfunk- tion‹ für die EG übernehmen können. An erster Stelle ist selbstver- ständlich die Bundesrepublik zu nennen.

6.5.2 Für den Ausgleich der Lebensverhältnisse – Regional- politik in der EG

Zwischen den zwölf Staaten der EG bestehen erhebliche Unterschiede in den Einkommens- und Lebensverhältnissen. Sie wurden durch die Süderweiterung noch massiv vergrößert. Mit dem Beitritt Spaniens, Portugals und Griechenlands stieg die Einwohnerzahl der EG um 18 %, die Zahl der Arbeitslosen nahm um 30 % zu. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hat sich die Anzahl der weniger entwickelten Regionen verdoppelt. Von den 160 Regionen der EG befinden sich die gesamten Staatsgebiete Portugals und Griechenlands unter den ärmsten 21 Regionen. Von den spanischen Regionen erreicht nicht eine den EG-Durchschnittsbetrag des Bruttoinlandsproduktes

pro Kopf. Im Gegensatz zum Cecchini-Bericht sieht der von Padoa-Schioppa die Gefahr der Verschärfung regionaler Disparitäten durch den EG-Binnenmarkt. »Wie die Wirtschaftsgeschichte und die Wirtschaftstheorie lehrt, ist es äußerst zweifelhaft, ob sich in einem Umfeld zunehmender Öffnung der Märkte Ideen von der »unsichtbaren Hand« ohne weiteres auf die regionalwirtschaftliche Realität extrapolieren lassen« (Padoa-Schioppa 1987, S. 91 f.).

In der EG herrscht, wie auch innerhalb der Einzelstaaten, ein regional stark divergierender Wachstumstypus vor. In der Bundesrepublik führt dieser bereits seit über einem Jahrzehnt zu einer Konzentration des Wachstums in einigen süddeutschen Regionen, während periphere Regionen im Süden und der nordwestdeutsche Raum sowohl geringere Wachstumsraten haben, als auch von höherer Arbeitslosigkeit betroffen sind. Nach einer Phase der Verringerung des Regionalgefälles innerhalb der EG bis Anfang der siebziger Jahre existiert seit 1974 ein stabiler Trend zur Vergrößerung regionaler Disparitäten. Auch der EG-Beitritt der Mittelmeerländer führte nicht zu einer Trendumkehr. Dies unterstreicht die These, daß integrierte Märkte nicht zu einem Ausgleich regionaler Ungleichgewichte führen.

Welcher Wachstumsschub in den ärmeren Staaten dauerhaft notwendig wäre, um ein weiteres Auseinanderdriften zu verhindern, zeigt folgendes Beispiel. Ausgehend von einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (nach Kaufkraftparitäten) von 12.741 US-\$ in der Bundesrepublik und von 8.065 US-\$ in Spanien im Jahr 1987 ist bei einem Wachstum von 3,5 % in der Bundesrepublik Deutschland in Spanien ein Wachstum von 5,5 % notwendig, um den Einkommensabstand zwischen beiden Volkswirtschaften von 4.676 US-\$ nicht zu vergrößern. Dies mag in dem einen oder anderen Jahr möglich sein, dauerhaft ist die Aufrechterhaltung einer solchen Differenz jedoch unwahrscheinlich. Für Griechenland und Portugal müßte sie aufgrund der stärkeren Einkommensunterschiede noch höher liegen. Dies ist eine ganz und gar unrealistische Annahme.

Die Tendenz zur Vergrößerung der regionalen Disparitäten unterstreicht die Notwendigkeit einer verstärkten EG-Regional- und Strukturpolitik. Die mittlerweile erfolgte Neuordnung dieser Politik ist Resultat der beabsichtigten Vollendung des Binnenmarktes 1992 und Bestandteil des EWG-Vertrages. Die geplante reale Verdoppelung der Fonds (in Preisen von 1987) für strukturelle Interventionen von 14,5 Mrd. DM (1987) auf 29 Mrd. DM (1989), ihre Ausrichtung an festgelegten Zielen und die Konzentration der Mittel auf die benachteiligten Regionen waren der Preis, den die reichen Mitgliedsstaaten für die

Öffnung der Märkte der weniger wettbewerbsfähigen zu entrichten hatten.

Mit der Ratifizierung der »Einheitlichen Europäischen Akte« (EEA) wurden in den EWG-Vertrag die Artikel 130 a–e eingefügt, mit denen ein Gesamtkonzept für die gemeinschaftliche Strukturpolitik festgelegt wird. Neu an diesen Artikeln ist, daß den Regionen in der EG erstmals eigenes politisches Gewicht zugestanden wird: Der geforderte »wirtschaftliche und soziale Zusammenhang« wird über die Formel der angestrebten »harmonische(n) Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes« (EWGVertr. Art. 130 a) nicht auf Staaten, sondern auf Regionen bezogen. Es gelte, »den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern« (EWGVertr. Art. 130 a).

Erreicht werden soll dies durch eine Reform der drei Strukturfonds: des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Das Volumen dieser drei Fonds wird bis 1992 auf jährlich ca. 29 Mrd. DM erhöht, davon sollen ca. 20 Mrd. DM in die ärmsten Regionen fließen. Am 25. 6. 1988 wurde vom Rat die »Rahmenverordnung« der Strukturfonds angenommen. Zu dieser wurden eine »horizontale« Durchführungsverordnung und für jeden der Strukturfonds je eine »vertikale« Anwendungsverordnung verabschiedet.

Diese Reform bringt einschneidende, wenn auch noch nicht konkret überschaubare Änderungen mit sich. Künftig werden die Fonds zur Erreichung von fünf vorgegebenen Zielen eingesetzt:

Ziel 1: Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand

Ziel 2: Umstellung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung

Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit

Ziel 4: Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben

Ziel 5: a) Anpassung der Agrarstrukturen

b) Entwicklung des ländlichen Raumes

Am weitesten vorangeschritten ist die Neuorientierung des EFRE, des für die Regionalentwicklung wichtigsten Fonds. Sein Volumen lag 1987 bei 7 Mrd. DM, bis 1992 soll es auf ca. 14 Mrd. DM steigen. 1988 war der Fonds mit 7,6 Mrd. DM ausgestattet, 1989 bereits mit 9,3 Mrd. DM. Auch die Mittel des EG-Sozialfonds wurden in diesem Jahr erhöht: um 1,1 Mrd. DM auf 7,0 Mrd. DM.

Neben der Beschränkung auf die o. g. Ziele findet künftig eine Konzentration der Mittelvergabe statt. Ca. 80 % der Haushaltsmittel

werden dem Ziel 1 zugeordnet. Sie fließen nach Griechenland, Portugal, Irland, Süditalien, in Teile Spaniens, in wenige Regionen Südfrankreichs und Großbritanniens. Fünf Staaten (Dänemark, Belgien, Luxemburg, die Niederlande und die Bundesrepublik) erhalten keine Mittel. Die für das Ziel 2 in Betracht kommenden Regionen waren, bis auf West-Berlin, Anfang 1989 noch nicht festgelegt.

85 % der Gesamtmittel der EFRE sollen für einen Zeitraum von fünf Jahren auf die Mitgliedsstaaten nach einem bestimmten Schlüssel aufgeteilt werden. Derzeit ist noch nicht klar, ob die Ziel-1-Regionen durch die Zuweisung von 80 % der Mittel ihr Kontingent bereits ausgeschöpft haben, oder ob sie an den restlichen 20 %, die sich auf die anderen Ziele verteilen, teilhaben werden. In jedem Fall bleibt als Resultat eine starke Konzentration der Mittel auf benachteiligte Regionen. Dies muß positiv bewertet werden. Die bisherigen EFRE-Mittel hatten in Portugal einen Anteil von 6,1 % an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen. Mit der Verdoppelung des Fonds und der Konzentration dieser Mittel wird sich dieser Anteil erheblich erhöhen. Für eine einschneidende Änderung der rückständigen Wirtschaftsstruktur reicht dies allerdings noch immer nicht aus.

Die Verdoppelung der Strukturfonds auf Druck der südeuropäischen Staaten ist ein erster Schritt zum Abbau regionaler Disparitäten. Die geplante Zunahme des Anteils der Mittel für »Strukturelle Interventionen« im EG-Haushalt von 16 % im Jahr 1987 auf 25 % im Jahr 1992 verdeutlicht eine neue Schwerpunktsetzung der EG-Politik. Die Umschichtung geht zu Lasten des Garantiefonds der Landwirtschaft, der bis 1992 nur noch mit 2,5 % jährlich ansteigen soll. Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Ausstattung der Strukturfonds angesichts von über 15 Millionen Arbeitslosen in der EG um ein Vielfaches zu niedrig ist. Sie sind auch kein Ersatz für einen noch zu entwickelnden horizontalen Finanzausgleich zwischen den EG-Staaten.

Die Konzentration der Mittel des EFRE, die künftig zu 80 % in stark benachteiligte Regionen fließen werden, ermöglicht zumindest quantitative Auswirkungen in diesen Regionen. Der Ausbau der Programmförderung auf 20 % des Gesamtvolumens ist neben dem geplanten »Gemeinschaftlichen Förderkonzept« ein möglicher Anfang gemeinschaftsweiter Koordinierung von Regionalpolitik. Es wird sich in der Praxis zeigen, ob das »Gemeinschaftliche Förderkonzept« mehr als nur eine Addition bislang bestehender nationaler Interessen ist.

Eine Abstimmung darf allerdings nicht zu einer Einschränkung der Möglichkeiten nationalstaatlicher Regionalpolitik führen. Dies ist

jedoch in den letzten Jahren bereits der Fall gewesen. Faktisch hat das Beihilfeverbot des EWG-Vertrages zu einer Konzentration nationaler Strukturpolitik in der Bundesrepublik geführt. Dies war verbunden mit einer Schwächung autonomer Entscheidungsbefugnisse in bezug auf die Regionalpolitik. Auf Druck der EG wurde die Fördergebietskulisse und die Intensität der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« verringert. So mußten 1987 bei der Fördergebietsabgrenzung 9 Regionen in der Bundesrepublik gestrichen werden. In der weiteren Entwicklung darf es in keinem Fall dazu kommen, daß die Art. 92–94 des EWG-Vertrages (Regelungen über staatliche Beihilfen) eine höhere Wertigkeit erhalten als das Postulat der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« im Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes. Trotz der restriktiven Auslegung durch die EG-Kommission wäre es verfrüht, das Beihilfeverbot bereits heute als ein wesentliches Hindernis für nationalstaatliche Regionalpolitik anzuführen. Der Ende letzten Jahres beschlossene »Strukturhilfefonds« (vgl. Teil 4.2) zeigt, daß der Rahmen nationaler Spielräume noch bei weitem nicht ausgenutzt ist.

Die finanziellen Auswirkungen der Neuausrichtung der EG-Strukturfonds sind für die Bundesrepublik relativ gering. Von den nahezu 40 Mrd. DM, die zwischen 1975 und 1987 in Programmen, Vorhaben und Studien des EFRE gebunden wurden, erhielt sie ganze 4 %, das waren 1,6 Mrd. DM. Dieser Anteil wird sich auch nicht wesentlich verändern. Bei einem EFRE-Volumen von 14 Mrd. DM im Jahr 1992 liegt der Anteil, den die Bundesrepublik zu erwarten hat, bei lediglich 560 Mio. DM. Dies ist im Vergleich mit dem Länderfinanzausgleich, den Bundesergänzungszuweisungen und dem Strukturhilfefonds mit einem Gesamtvolumen von knapp 8 Mrd. DM wenig.

Qualitativ an Bedeutung könnte der EFRE künftig gewinnen, da fast alle in die Bundesrepublik fließenden Mittel der Programmplanung zugeordnet sind und gezielt in Ziel-2-Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung fließen. Allerdings findet die inhaltliche Bestimmung in der Bundesrepublik weiterhin nur auf Länderebene statt, und läuft in der Praxis meist auf eine Aufstockung regionalwirtschaftlicher Beihilfen hinaus. Diese zielen meistens undifferenziert auf bloßes Wirtschaftswachstum und legen keinen Schwerpunkt auf eine ökologische Umorientierung der Produktion oder auf eine Schaffung regionaler Wirtschaftskreisläufe. Diese Tatsache steht einer qualitativ positiven Wirkung der EFRE-Mittel entgegen.

Die Zweifel an einer ökologisch ausgerichteten Verwendung der Fonds sind auch durch Widersprüche innerhalb der EG-Verordnung

gen begründet: Schreibt die Rahmenverordnung (VO Nr. 2052/88) in Art. 3 Abs. 1 vor, daß sich der EFRE insbesondere an der Unterstützung für produktive Investitionen beteiligt, wird dies in der vertikalen Anwendungsverordnung mit der Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen gekoppelt. Außerdem werden in dieser Verordnung solche Investitionen als zuschufähig ausgewiesen, die dem Umweltschutz dienen sollen, soweit sie mit wirtschaftlichen Aktivitäten verbunden sind. Daß diese Zielsetzung eingehalten wird, ist aus zwei Gründen fraglich. Erstens besitzt die EG kein effektives Instrumentarium zur Kontrolle der bereitgestellten Gelder. Zweitens taucht der Umweltschutz nicht als Bedingung der Mittelvergabe in der Rahmenverordnung auf, d. h. die Antragsteller können darauf nicht bindend verpflichtet werden. Im Konfliktfall werden sie sich auf den Teil der Verordnung berufen, der ihnen paßt. Deshalb sollte die mit der Reform des EFRE in die Wege geleitete Ausweitung der finanziellen Spielräume regionaler Wirtschaftspolitik begleitet werden durch einen politischen Druck, der darauf zielt, diese staatlich kontrollierbaren Finanzmittel für eine ökologische Neuorientierung der Produktion einzusetzen. Ohne einen solchen Druck ist die künftige Verwendung dieser zusätzlichen Mittel im Sinne des Umweltschutzes und zur Schaffung regionaler Kreisläufe unwahrscheinlich. Die dezentrale Bestimmung über die Verwendung der Mittel in den Regionen ermöglicht eine politische Auseinandersetzung vor Ort über die inhaltliche Gestaltung der Investitionen. Sie ist eine Chance zur aktiven Einflußnahme im Sinne einer qualitativen Umorientierung der Regionalpolitik. Bedingung ist allerdings, daß sich die Aufgabe der EG-Bürokratie im wesentlichen auf die Fondsverwaltung beschränkt und die Regionen über das EG-Parlament eine stärkere Einflußnahme auf die Zielsetzung der Strukturfonds nehmen können.

6.5.3 Gegen die Vormacht der Deutschen Bundesbank – Koordinierung der Geld- und Währungspolitik

Grundzüge des Europäischen Währungssystems

Im April 1972 vereinbarten die damaligen EG-Mitgliedsländer, ihre Währungen gegenüber dem Dollar in einer gewissen Bandbreite zu halten. Innerhalb der EG bedeutete dies ein System fester Wechselkurse (Währungsschlange). Dieses Prinzip erwies sich schnell als nicht

haltbar, da die Wirtschaftsentwicklung in den EG-Ländern zu unterschiedlich war. Insbesondere die Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten waren nicht mehr in der Lage, die Importe durch entsprechende Abwertung ihrer nationalen Währungen zu verteuern bzw. ihre Exporte zu verbilligen. Die Folge war, daß Länder mit Exportüberschüssen erheblich profitieren.

Nach dem Scheitern der Währungsschlange wurde im März 1979 ein zweiter Versuch unternommen, durch Koordinierung der Geld- und Währungspolitik einerseits eine stärkere Unabhängigkeit vom Dollar, andererseits die Voraussetzungen für eine Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb der Gemeinschaft zu erreichen. Grundlage dafür ist ein System mit festen Wechselkursen unter Zulassung einer begrenzten Schwankungsbreite. Mitglieder im Europäischen Währungssystem (EWS) sind alle EG-Länder bis auf Spanien und Portugal. Großbritannien und Griechenland beteiligen sich allerdings nicht am Interventionssystem. Bezugsgröße der am EWS beteiligten Währungen ist der ECU (European Currence Unit). Die materielle Basis des ECU liegt in 20 % der Gold- und Dollarreserven der Mitgliedsländer, die jede Zentralbank beim Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ) hinterlegt hat.

Für alle am EWS beteiligten Währungen werden Leitkurse in ECU festgelegt. Sie sind über bilaterale Leitkurse durch ein Paritätengitter miteinander verbunden. Die Tageskurse müssen innerhalb einer Bandbreite von $\pm 2,25\%$ liegen. Eine Ausnahme bildet die italienische Lira, die derzeit noch eine Schwankungsbreite von $\pm 6\%$ hat. Die im ECU-Korb enthaltenen Währungen werden nach der Wirtschaftskraft des betreffenden Landes gewichtet. Die DM als dominante Währung hat zur Zeit ein Korbgewicht von 34,9 %. Weicht ein bestimmter Wechselkurs, z. B. der Franc/DM-Kurs, ca. 75 % vom Leitkurs ab, beginnen die Zentralbanken mit intramarginalen Interventionen aktiv zu werden. Gerät der Kurs außerhalb der zugelassenen Schwankungsbreite, so sind die beiden betroffenen Zentralbanken verpflichtet, durch Devisenmarktinterventionen in unbegrenzter Höhe dafür zu sorgen, daß sich der Kurs wieder innerhalb der vorgegebenen Marge einpendelt. Die Zentralbank der Währung, die den unteren Interventionspunkt erreicht hat, verkauft die starke Währung, während umgekehrt die Zentralbank der starken Währung Devisen der schwachen Währung aufkauft.

Die für solche Operationen übliche sehr kurzfristige Finanzierung wird als Kassa-Kauf bzw. Verkauf zwischen den Zentralbanken gegen Verrechnung auf den ECU-Konten, die beim EFWZ geführt werden,

abgewickelt. Zu diesem Zweck stellen sich die Zentralbanken über den EFWZ im Rahmen der sehr kurzfristigen Finanzierung gegenseitig Devisenreserven zur Verfügung, die von der Schuldner-Zentralbank innerhalb von 45 Tagen nach Ende des Interventionsmonats zurückgezahlt werden müssen. Dabei ist die Gläubiger-Zentralbank gehalten, bis zu 50 % des ausstehenden Betrages in ECU entgegenzunehmen.

Tritt dauerhaft der Zwang zur Intervention durch die Zentralbanken ein, z. B. wegen unterschiedlicher Inflationsraten oder großer Leistungsbilanzunterschiede, wird eine Neuanpassung der Leitkurse, ein sogenanntes Realignement, notwendig (zuletzt am 12. 1. 1987). Bislang gab es 11 Realignments, bei denen die DM – die siebenmal daran beteiligt war – jedesmal aufgewertet wurde.

Über die sehr kurzfristige Finanzierung hinaus gibt es noch zwei weitere Finanzierungsmöglichkeiten im EWS: den kurzfristigen Währungsbeistand zur Überbrückung vorübergehender Zahlungsbilanzschwierigkeiten sowie den mittelfristigen Beistand, einen auf zwei bis fünf Jahre befristeten Kredit. Da diese Finanzierungen an Auflagen, die durch den Ministerrat erlassen werden, gebunden sind, wurde der mittelfristige Beistand bislang erst einmal in Anspruch genommen. Offensichtlich verschulden sich die Zentralbanken lieber auf den Euro-Geldmärkten, als sich den wirtschaftspolitischen Auflagen der Gemeinschaft auszusetzen.

Erfahrungen mit dem EWS

Der Grundgedanke des EWS besteht darin, über eine weitgehende Fixierung der Wechselkurse und der deshalb notwendigen Harmonisierung der Geldpolitik einen Druck auf die Angleichung der Wirtschaftspolitik auszuüben. Hinsichtlich der Konvergenz der Inflationsraten war dieses System erfolgreich. War 1980 die Differenz zwischen der höchsten Inflationsrate und der niedrigsten innerhalb des EWS bei 13,6 %, lag sie 1988 nur noch bei 4,0 %. Gleichzeitig hat sich jedoch der Überschuss des Außenhandelsaldos der Bundesrepublik gegenüber den übrigen EWS-Staaten erheblich vergrößert (vgl. Teil 6.5.1). Insofern hat das EWS erfolgreich funktioniert, als die Ziele einer größeren Preis- und Währungsstabilität sowie eine stärkere Abstimmung der Geldpolitik teilweise verwirklicht wurden. Allerdings erfolgte dies um den Preis einer Abkehr von einem Einsatz der Geldpolitik als Mittel einer aktiven Beschäftigungspolitik.

Bei näherer Betrachtung zeigen sich noch weitere Gründe, die die ›Stabilisierungserfolge‹ des EWS relativieren. So ist der US-Dollar noch immer die wichtigste Währung der Welt, obwohl die USA mittlerweile ein erhebliches Handelsbilanzdefizit haben und eine Nettoschuldernation geworden sind. Die Gründe liegen in der nach wie vor gegebenen politischen und militärischen Führungsrolle der USA sowie in der Tatsache, daß US-amerikanische Banken mit dem dortigen Geldmarkt als Basis die rasante Entwicklung des internationalen Kreditwesens dominieren. Die DM entwickelte sich mittlerweile zur zweitwichtigsten Anlage- und Reservewährung. Um den Außenwert der DM zu stabilisieren und um Kapitalabflüsse zu verhindern, reagiert die Bundesbank auf Veränderungen in der amerikanischen Zinspolitik mit dem Ziel, die Zinssatzdifferenz zwischen den USA und der Bundesrepublik klein zu halten. Steigende US-Zinsen haben also normalerweise steigende Zinsen in der Bundesrepublik zur Folge. Dies wiederum zwingt die übrigen EWS-Länder ebenfalls zu Zinsanhebungen. Die Präferenz der Bundesbank, den Außenwert der DM zu stabilisieren, geht wegen der Anhebung des Zinsniveaus und der meist eng gehaltenen Geldmengenausweitung zu Lasten einer nationalen und einer europäischen beschäftigungsorientierten Geldpolitik.

Die übrigen EWS-Länder sind gezwungen, sich an die deutsche Zinstendenz anzupassen oder wegen der Hinnahme von Zinsdifferenzen der Gefahr von Kapitalabflüssen zu unterliegen. Letzteres hat ein Absinken des jeweiligen bilateralen Kurses im Verhältnis zur DM zur Folge und zwingt die Länder mit schwachen Währungen, den Leitkurs durch Verkauf der starken Währung, in diesem Fall der DM, zu halten. Damit ist ein Verlust von Devisenreserven verbunden, das schwächt die betroffene Zentralbank bei künftigen Interventionen. Die von den USA ausgehende Zinserhöhungswelle vom August 1988 wurde über die Reaktion der Bundesbank gegen den ausdrücklichen Willen Frankreichs in das EWS transportiert. Auch wegen der im Verhältnis zur Bundesrepublik geringeren Wirtschaftskraft sind besonders Italien und Frankreich stets gezwungen, durch ein höheres Zinsniveau Kapitalabflüsse zu vermeiden und die Währungsparitäten zu halten.

Dieser Mechanismus, der die Länder mit schwachen Währungen zu einer restriktiven Geldpolitik zwingt und somit den wachstumshemmenden Kurs der Bundesbank in ihren Ländern verschärft, führte über die letzten Jahre zu einem bedeutend schwächeren Wachstum derjenigen Länder innerhalb der EG, die am Wechselkursmechanismus teilnehmen. So fiel das Wachstum der inländischen Nachfrage in den am

Wechselkursmechanismus beteiligten Länder zwischen 1985 und 1988 um 1 Prozentpunkt bis 3,25 Prozentpunkte niedriger aus als in den Staaten, die nicht an diesem Mechanismus beteiligt sind.

Die Bundesbank ist durch das hohe Korbgewicht der DM im ECU und durch ihre enormen Devisenreserven in der Lage, bei den notwendigen Anpassungen der Leitkurse die DM tendenziell unterbewertet zu halten. Dies ermöglicht den bundesdeutschen Exporteuren einen Wettbewerbsvorteil innerhalb der EWS-Zone und ist eine Ursache für den ständig steigenden Handelsbilanzüberschuß der Bundesrepublik.

Entwicklungsmöglichkeiten im EWS

Innerhalb des EWS genießt nur die Bundesrepublik Deutschland relative geld- und währungspolitische Autonomie, während die übrigen Länder ihre Geldpolitik weniger nach binnenwirtschaftlichen Erfordernissen gestalten können, als vielmehr nach währungspolitischen Vorgaben der Bundesrepublik ausrichten müssen. Ein Teil der Partnerländer nimmt dies stillschweigend hin, andere – wie vor allem Frankreich und Italien – versuchen, durch Kapitalverkehrskontrollen noch ein wenig Spielraum zu behalten. Mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb der EG werden diese Möglichkeiten jedoch bald nicht mehr vorhanden sein.

Wegen der widersprüchlichen Interessen der Mitgliedsländer ist es nicht verwunderlich, daß an die Weiterentwicklung des EWS unterschiedliche Erwartungen geknüpft werden. Dabei konzentriert sich die aktuelle Auseinandersetzung einerseits auf die Gründung einer Europäischen Zentralbank und die Weiterentwicklung des ECU, andererseits auf die weitere Liberalisierung des Kapitalverkehrs.

Die Positionen der Bundesbank und der Bundesregierung sind hierbei ebenso klar wie integrationshemmend. Sie setzen auf eine Fortführung der ›Stabilitätspolitik‹, wie die Ausrichtung der Politik am Außenwert der DM publikumswirksam genannt wird, wobei die DM und die Geldpolitik der Bundesbank der Anker im EWS bleiben müßten. Das vergleichsweise niedrige Wirtschaftswachstum der übrigen EWS-Länder wird von Bundesbank und Bundesregierung auf deren stabilitätspolitische Inkonsequenz zurückgeführt. Die bereits beschlossene Deregulierung des Kapitalverkehrs, dessen vollständige Liberalisierung, ermöglicht der Bundesbank in noch größerem Maße, den anderen EWS-Staaten ihre Geldpolitik aufzuerlegen – zum Nutzen der Anleger in der Bundesrepublik und zum Nutzen der bundes-

deutschen Exportindustrie – zu Lasten einer beschäftigungsorientierten Politik in der Bundesrepublik und in der EG sowie zu Lasten der politischen Autonomie.

Erst wenn alle westeuropäischen Währungen so hart wie die DM seien, die Bundesbank also währungspolitische Konvergenz im EWS erzwungen hätte, wäre nach dieser Logik eine Europäische Zentralbank möglich, die dann, ebenso wie die Bundesbank, über geldpolitische Autonomie verfügen und lediglich der Wahrung der Geldwertstabilität verpflichtet sein müßte.

Diese Position der stärksten Wirtschaftsmacht in der EG ignoriert völlig die unterschiedlichen ökonomischen, sozialen und politisch-institutionellen Strukturen der einzelnen EWS-Länder. Um gegenüber Drittwährungen die Härte der DM zu erreichen, ist auf realwirtschaftlicher Ebene zumindest eine ausgeglichene Leistungsbilanz notwendig. Die von der Bundesbank aufgezwungene Politik ermöglicht jedoch genau dies nicht: Die DM bleibt tendenziell unterbewertet, so daß ein Außenhandelsausgleich innerhalb der EG unmöglich bleibt. Die Alternative für die anderen Länder wäre eine Drosselung der Importe durch Einkommensbegrenzung. Eine solche Maßnahme träfe jedoch deren heimische Wirtschaft stärker als die der Bundesrepublik. Allerdings hätte auch für diese ein Rückgang der Exporte in andere EWS-Staaten negative wirtschaftliche Folgen. Erst stabilisieren, dann in einer Europäischen Notenbank integrieren – diese bundesdeutsche Politik hat nicht die Stabilisierung der Partnerstaaten im Auge, sondern Ziel dieser Politik ist es, über eine Unterbewertung der DM steigende Marktanteile für bundesdeutsche Unternehmen zu sichern sowie die DM für ausländische Anleger attraktiv zu halten. Weiterhin zeigt sich mit dieser Wechselkurspolitik die einseitige Orientierung der Deutschen Bundesbank an der binnenländischen Inflationsbekämpfung zu Lasten einer aktiven Beschäftigungspolitik.

Demgegenüber erscheinen uns die hierzulande wenig diskutierten französischen und italienischen Vorschläge zur künftigen Koordinierung der Geld- und Währungspolitik tauglicher, weil sie von gegebenen ökonomischen Differenzen zwischen den Mitgliedsländern ausgehen und die Geldpolitik zu einem Instrument beschäftigungsorientierter Wirtschaftspolitik machen wollen. Im Kern geht es darum, die Vormachtstellung der – von direkten wirtschaftspolitischen Vorgaben unabhängigen – Bundesbank und ihrer tendenziell wachstumshemmenden Politik durch die Europäisierung geldpolitischer Entscheidungen zu brechen.

Die Vorschläge reichen von der Erweiterung der Zuständigkeiten des EFZW nach dem Delors-Plan bis zur Forderung des ehemaligen französischen Finanzministers Balladur im Frühjahr 1988 nach der Gründung einer Europäischen Zentralbank, die gegenüber den nationalen Zentralbanken weisungsbefugt, selbst jedoch nicht autonom, sondern den wirtschaftspolitischen Vorgaben einer demokratisch entscheidenden europäischen Institution unterworfen sein müsse. Der gleichen Tendenz folgt der Vorschlag des Padoa-Schioppa-Berichts von 1987, künftig die Geldmengenziele nicht mehr von nationalen Notenbanken, sondern durch den EG-Währungsausschuß festlegen zu lassen und die Durchführung der nationalen Geldpolitiken unter die Regie des EG-Gouverneursausschusses zu stellen. Auch wenn die einzelnen Pläne hinsichtlich ihrer Reichweite und Umsetzbarkeit im Detail diskutiert werden müssen, zielen sie unseres Erachtens in die richtige Richtung. Erstens darf die Geldpolitik nicht unantastbarer »Besitzstand« der Zentralbank als vierter Gewalt im Staat sein, sondern sie muß auf die Unterstützung einer ökologisch und sozial ausgerichteten Beschäftigungspolitik ausgelegt werden. Zweitens ist anstatt einer Deregulierung des europäischen Kapitalmarktes, dem damit verbundenen schwindenden Einfluß nationaler Notenbanken – bei gleichzeitig wachsender Abhängigkeit von der Politik der Bundesbank –, ein Regulierungsbedarf eben dieser Märkte sowie eine demokratisch kontrollierte Regulierung der Geld- und Währungspolitik notwendig.

Über die politisch-institutionellen Reformbestrebungen hinaus besteht die Vorstellung, den ECU zu einer Währungseinheit weiterzuentwickeln. Auf ECU, der nicht als Währung existiert, sondern lediglich als Rechnungseinheit benutzt wird, werden in wachsendem Ausmaß öffentliche und mittlerweile auch private Anleihen ausgegeben. Deren Bedeutung auf den Kapitalmärkten wächst ständig; sie bilden nach Dollar, DM und Yen die wichtigste Anleiheeinheit. Diese Entwicklung wird hauptsächlich von Franzosen und Italienern getragen, die als Nachfrager von ECU-Anlagen auftreten. Der Währungskorb hat für sie zwei Vorteile: zum einen minimiert er das Wechselkursrisiko, zum andern lassen sich durch die ECU-Verwendung die für die inländische Währung bestehenden Kapitalverkehrskontrollen umgehen. Der stärkeren Verwendung des ECU in anderen EWS-Ländern stehen jedoch zwei Hindernisse entgegen. Sie hat keinen eigenen Wert, vielmehr bestimmt sich dieser nach der Kursentwicklung der in den Korb eingehenden Währungen. Sie ist somit eine synthetische Größe. Erst wenn mit einer europäischen Zentralbank

eine eigenständige EG-Währung eingeführt wird, können ECU wie andere Währungen gehandelt werden.

Zu diesem Zweck sollten die Gold- und Devisenreserven der Zentralbanken in Höhe von 20 %, die beim EFZW hinterlegt sind, in dessen Besitz übergehen. Dies würde den Ansatz einer geldpolitischen Kontrolle darstellen, der es ermöglicht, in einem weiteren Schritt durch abgestimmte Währungsinterventionen zwischen den Zentralbanken schrittweise den Dollar als Interventionswährung und Zahlungsmittel durch ECU zu ersetzen. Ziel einer gemeinsamen europäischen Strategie muß es ferner sein, westeuropäisches Kapital zur Finanzierung einer politisch abgestimmten Entwicklung der EG zu erhalten. Eine außerdem erforderliche stärkere Unabhängigkeit vom Dollar durch eine Stärkung des ECU bedarf bei den derzeitigen unterschiedlichen Produktivitätsniveaus innerhalb der EG einer bislang noch nicht erreichten geldpolitischen Abstimmung, um einen eigenständigen ECU gegenüber den Landeswährungen gleichmäßig stabil zu halten. Die Bundesbank wäre gezwungen, sich mit ihrer Geldpolitik der Integrationsstrategie innerhalb der EG anzupassen, die ihre bisherige politische Dominanzposition einschränkt.

Die bundesdeutsche Geldpolitik ist bisher gegen eine europäische Integration gerichtet. Die kombinierte Regulierungs-/Deregulierungspolitik ist allein auf Vorteilssicherung für die Bundesrepublik ausgerichtet gewesen. Regulierung durch den Wechselkursmechanismus des EWS, Deregulierung des Kapitalverkehrs, beide – scheinbar widersprüchlichen – Strategien nützen der Bundesrepublik einseitig. Im Sinne einer an ökologischen und sozialen Zielen ausgerichteten Integrationspolitik ist daher eine Einbindung der Bundesbank in ein von allen EG-Staaten demokratisch kontrolliertes System unumgänglich.

6.5.4 Sozialpolitik als Mauerblümchen? – Mobilisierung für soziale Grundrechte in der EG

Geschäftsgrundlage der EG ohne sozialpolitische Dimension

Die Sozialpolitik hat in der EG niemals eine eigenständige Rolle gespielt, die mit der Bedeutung der Liberalisierung vergleichbar gewesen wäre. Dies ist der Fall, obwohl in Art. 2 EWGVertr. eine »beschleunigte Hebung der Lebenshaltung«, in Art. 3 Abs. 1 Bst. i »die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds, um die Beschäftigungs-

möglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung ihrer Lebenshaltung beizutragen« vorgesehen sind, und obgleich mit den Artt. 117–122 ein ganzer Titel des EWG-Vertrages der Sozialpolitik gewidmet ist. In Art. 117 wird die Notwendigkeit bekräftigt, »auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen«. Dem Wortlaut des Vertrages nach gehören die soziale und sozialpolitische Dimension also zu den Zielvorstellungen der Gemeinschaft. Dem gleichen Wortlaut nach sollte eigentlich eine Angleichung der sozialen Lage oder sozialpolitischer Bestimmungen in der EG durch ihre Verschlechterung und Nivellierung nach unten ausgeschlossen sein. Vielmehr sollte das jeweils höchste Niveau die Orientierung für die Angleichung abgeben.

Daß die Sozialpolitik dennoch nicht über den Status einer Arabeske in der Gemeinschaftspolitik hinausgekommen ist, liegt an der konzeptionellen Geschäftsgrundlage der EG: Ihre Stoßrichtung zielt in erster Linie auf die Herstellung des Binnenmarktes. Durch diesen würden die in den Zielsetzungen genannten positiven Wirkungen auf die soziale Lage der Menschen ausgehen. Zwar erklären die Mitgliedsländer in Art. 117, Abs. 2, »daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird«. Faktisch aber liegt das konzeptionelle Schwergewicht eindeutig auf den erwarteten sozialpolitischen Wirkungen der Marktliberalisierung. Praktisch bedeutet das, daß eine gemeinschaftliche Sozialpolitik bislang im wesentlichen nicht stattgefunden hat. Dies spiegelt sich auch in der Bestimmung wider, daß die EG-Kommission »eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten in sozialen Fragen zu fördern« habe (Art. 118 EWG-Vertr.), im übrigen aber bis zur Verabschiedung der EEA keine eigenen sozialpolitischen Kompetenzen hatte – im Unterschied zu ihren ausgedehnten Kompetenzen zur Durchsetzung des Binnenmarktes.

Bescheidene Fortschritte und verpaßte Chancen in der Wachstumsphase

Diese generelle Feststellung, daß die Sozialpolitik bislang keinen konzeptionellen oder praktischen Stellenwert in der EG hatte, ist an drei Punkten leicht zu relativieren:

Erstens gewinnen sozialpolitische Regelungen da an Bedeutung, wo es gilt, eine der »vier Freiheiten« des Binnenmarktes, nämlich die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu realisieren. In dieser Richtung ist in den 60er und 70er Jahren einiges geschehen. In diesem Zusammenhang sind drei wesentliche sozialpolitische Grundsätze – Gleichbehandlung, Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche oder Anwartschaften beim Wechsel des Arbeitsplatzes in der EG, Möglichkeit des Exportes von Leistungen in andere EG-Länder – entwickelt worden. Auch sie sind jedoch noch nicht in vollem Umfang realisiert worden; vielmehr gibt es in allen Mitgliedsländern nach wie vor offene oder versteckte sozialpolitische Diskriminierungen von Personen aus anderen Mitgliedsländern.

Zweitens stellen die Bestimmungen des Art. 119 EWG-Vertr. über »Gleiches Entgelt für Männer und Frauen« eine gewisse Ausnahme von der sonstigen sozialpolitischen Abstinenz der EG dar. Sie haben dazu geführt, daß in einigen Mitgliedsländern entsprechende gesetzliche Vorschriften erlassen worden sind. Bekanntlich hat dies an der Einkommensdiskriminierung der Frauen jedoch nichts Wesentliches geändert.

Drittens schien es Anfang der 70er Jahre für kurze Zeit so, als solle die Nachrangigkeit der sozialpolitischen Dimension in der Konzeption der Gemeinschaft überwunden werden: Angestoßen durch Initiativen Frankreichs und der Bundesrepublik kam es auf der Pariser Gipfelkonferenz von 1972 zu einem sozialpolitischen Aktionsprogramm, in dem die prinzipielle Gleichrangigkeit der ökonomischen und sozialen Integration propagiert und eine eigenständige Sozialpolitik der Gemeinschaft gefordert wurde. Verspätete Resultate dieses Impulses sind die wenigen fortschrittlichen Richtlinien der EG im Bereich der Sozialpolitik: Die 1975 erlassene Richtlinie über Massenentlassungen und die Richtlinie von 1977 über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen oder Betrieben.

Mit der drastischen Veränderung der ökonomischen Konstellationen, dem Beginn der langanhaltenden Wachstumsschwäche und Massenarbeitslosigkeit in Westeuropa lösten sich derartige positive sozialpolitische Anläufe der Gemeinschaft sehr schnell in Nichts auf. Die durch die Krise bewirkte Rückorientierung der Mitgliedsländer auf nationalstaatliche Politik schlug auch in vollem Umfang auf die – ja gerade erst im Entstehen begriffene – Sozialpolitik durch.

Das hohe Wirtschaftswachstum bis Mitte der 70er Jahre hatte in den Mitgliedsländern – insbesondere in der Bundesrepublik und in Frank-

reich – zu erheblichen sozialpolitischen Fortschritten geführt. Die gleichen günstigen ökonomischen Grundprozesse hätten die Möglichkeit geboten, auch auf EG-Ebene ähnliche sozialpolitische Fortschritte durchzusetzen. Wegen der einseitig marktorientierten Konzeption von Rat und Kommission ist diese Chance nicht genutzt worden.

Sozialpolitik als Sozialabbau, Deregulierung und Wettbewerb der Systeme

Seit Mitte der 70er Jahre sind die ökonomischen Ausgangsbedingungen für eine fortschrittliche Sozialpolitik sehr viel ungünstiger geworden. Das hat dazu geführt, daß Sozialpolitik auf nationaler Ebene im wesentlichen als Sozialabbaupolitik und auf gemeinschaftlicher Ebene nun gar nicht mehr stattfindet. Gerade die verschlechterten ökonomischen Bedingungen – insbesondere Massenarbeitslosigkeit und die damit einhergehende drastisch gestiegene Armut – machen jedoch ein Festhalten an den erreichten sozialpolitischen Standards bzw. – wo solche nicht vorhanden oder unzumutbar niedrig sind – ihre Etablierung oder Verbesserung dringend erforderlich. Solche notwendigen Standards beziehen sich z. B. auf

- eine materielle Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit und Armut;
- den Schutz des Normalarbeitsverhältnisses in bezug auf Einstellungs- und Entlassungsbedingungen, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen und Entlohnung u. a. m.;
- das Recht der Koalitionsfreiheit und der gewerkschaftlichen Betätigung in Betrieb, Unternehmen und – grenzüberschreitendem – Konzernen.

Die Tendenz der Politik ist jedoch genau entgegengesetzt: Den Druck der Massenarbeitslosigkeit nutzen Unternehmer und konservative Regierungen dazu, das Normalarbeitsverhältnis auszuhöhlen (wie etwa durch das sog. Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 in der Bundesrepublik Deutschland), soziale Leistungen zu kürzen (das Arbeitslosengeld, die Gesundheitsversorgung) und die Gewerkschaften zu schwächen (die streikerschwerende Novellierung des § 116 AFG, die Veränderung des Betriebsverfassungsgesetzes).

Die bevorstehende Vollendung des europäischen Binnenmarktes bietet den konservativen Kräften willkommenen Anlaß, diese Tendenz in Richtung auf Sozialabbau und Entdemokratisierung zu verstärken. Mit Hinweis auf den zu erwartenden härteren Wettbewerb im liberalisierten europäischen Binnenmarkt wird lohn-, sozial- und gewerk-

schaftspolitische Zurückhaltung gefordert. Andernfalls seien die Unternehmen in den Ländern mit den höchsten Löhnen und Sozialleistungen sowie den weitestgehenden Mitbestimmungsrechten nicht wettbewerbsfähig. Sie würden zusammenbrechen oder ihre Produktion in EG-Länder mit geringeren Sozial- und/oder Demokratiestandards verlagern – in beiden Fällen seien die gegenwärtigen Arbeitsplätze nicht zu halten. Die Aussicht auf das »soziale Dumping« anderer EG-Länder wird instrumentalisiert, um die ArbeitnehmerInnen in den sozialpolitisch fortgeschritteneren Ländern unter Druck zu setzen.

Von einer möglichen – und dringend erforderlichen – Einführung sozialpolitischer Mindeststandards auf EG-Ebene ist gegenwärtig zwar gelegentlich in Appellen und Berichten, praktisch aber nicht die Rede. Statt dessen favorisieren die Regierungen der Mitgliedsländer – in deren Kompetenz die Sozialpolitik nach wie vor fällt – ein Konzept, das einerseits auf eine weitgehende nationale Deregulierung (sprich auf Sozialabbau), zum anderen auf einen Wettbewerb der noch verbleibenden sozialen Regelungen und Standards hinausläuft – letzteres mit der Tendenz einer weiteren Demontage der ohnehin schon erheblich eingeschränkten Systeme der sozialen Sicherung.

Neue Impulse für die soziale Dimension?

In jüngster Zeit ist diese Haupttendenz der sozialpolitischen Abstinenz bzw. Demontage jedoch auf Widerspruch gestoßen. Dieser geht einerseits vom Europäischen Gewerkschaftsbund aus, ist aber andererseits auch von der Kommission aufgegriffen worden. Bekanntlich stand der »Sozialraum Europa« im Mittelpunkt der Hannoveraner Ratstagung im Sommer vergangenen Jahres unter bundesdeutscher Präsidentschaft.

Auf ein zumindest potentiell größeres Gewicht der Sozialpolitik in der EG weisen auch die 1986 in den EWG-Vertrag neu eingefügten Artt. 118 a und 118 b hin: Letzterer hat die Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern durch die Kommission zum Inhalt und dürfte kaum wesentliche neue Perspektiven öffnen. Mit dem Art. 118 a erklärt sich die Kommission jedoch in gewissem Maße zuständig dafür, die »Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen«. Zwar soll dieses Ziel von den einzelnen Mitgliedsstaaten durch »Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt« verfolgt werden. Der Kommission kommt

dabei jedoch insofern eine vorwärtstreibende Rolle zu, als sie hierzu durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen kann.

Im September 1988 legte eine Arbeitsgruppe der EG-Kommission unter Leitung ihres Vizepräsidenten Marin einen Bericht über »Die soziale Dimension des Binnenmarktes« vor. Die Studie, auf der dieser Bericht basiert, teilt zwar im großen und ganzen die positive Einschätzung des Binnenmarktes für die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung in der EG. Sie macht jedoch auf einige erhebliche sozialpolitische Probleme aufmerksam, die teils mit seiner Verwirklichung – durch die ungleiche Verteilung von Integrationsgewinnen und -verlusten – verbunden seien, teils aufgrund der Beschäftigungskrise entstünden. Angesichts dieser Probleme sei die Konzeption einer vollständigen Harmonisierung sozialpolitischer Standards in der EG zwar nicht realisierbar, der aktuell vorherrschende Deregulierungsansatz bringe aber auch unakzeptable sozialpolitische Risiken und Konsequenzen mit sich.

Die Schlußfolgerungen und Forderungen, die der Marin-Bericht aus seinen Untersuchungen ableitet, sind teils vage, teils sehr bescheiden, zeigen aber doch, daß die sozialpolitische Dimension der EG mittlerweile stärker als früher ins Bewußtsein der Öffentlichkeit und auch der Akteure auf europäischer Ebene gerückt ist. Sie laufen daraus hinaus

- erstens neue Anläufe für die Harmonisierung sozialpolitischer oder sozialpolitisch relevanter Rechtsvorschriften zu unternehmen, insbesondere in Bereichen, »in denen eine Harmonisierung Arbeitnehmern und Arbeitgebern ein Plus bringt«;
- zweitens den Dialog der Sozialpartner auf europäischer Ebene zu vertiefen und hierfür durch die Kommission bessere Voraussetzungen zu schaffen;
- drittens den früher schon einmal diskutierten Gedanken eines »Kodex sozialer Mindestvorschriften« als Ausgangsbasis für die europäischen Arbeitsbeziehungen wieder aufzugreifen.

Die neuen sozialpolitischen Bestimmungen der EEA werden aber – angesichts der konservativen Optionen der Mitgliedsländer und der insgesamt doch ganz einseitig liberalisierungsfixierten Brüsseler Behörden – ebensowenig realisiert werden wie die bescheidenen Ansätze des Marin-Berichtes, wenn sie nicht von einer politischen Bewegung aufgegriffen, zugespitzt und gegen den Widerstand von Unternehmern, konservativen Regierungen und der EG-Technokratie durchgesetzt werden.

Grundvoraussetzung hierfür ist – wie bei der Durchsetzung fortschrittlicher Beschäftigungs- und Regionalpolitik – zunächst eine

starke nationale Bewegung für eine problemangemessene Sozialpolitik in den Mitgliedsländern, die Druck auf ihre Regierungen ausübt. Darüber hinaus kann und sollte das Europäische Parlament das Gebiet der Sozialpolitik zu einem Schwerpunkt seiner Arbeit machen und insofern ein Korrektiv gegenüber dem Marktöffnungsfetischismus der Kommission bilden.

Von entscheidender Bedeutung aber wird es sein, ob und in welchem Maße sich die Gewerkschaften der Mitgliedsländer und der EGB in die Diskussion um die soziale Dimension der EG einschalten, präzise Forderungen entwickeln und zu ihrer Verwirklichung nicht nur auf den »sozialen Dialog«, sondern auch und vor allem auf die Mobilisierung derer setzen, die diese soziale Dimension in besonderem Maße angeht.

Die gewerkschaftliche Diskussion und Aktivität über die Bedeutung des Binnenmarktes für die ArbeitnehmerInnen hat sich – nicht zuletzt ausgelöst durch die Binnenmarkt-Euphorie von Unternehmern und Regierungen – im vergangenen Jahr deutlich belebt. Das ist nicht nur auf nationaler Ebene so. Auch der EGB ist 1988 sehr aktiv gewesen:

– Sein Exekutivausschuß hat im Februar 1988 ein »Europäisches Sozialprogramm« verabschiedet, das einen umfangreichen Katalog sozialpolitischer Forderungen enthält, die durch Richtlinien zu zwingendem Gemeinschaftsrecht gemacht werden sollen.

– Auf dem 6. EGB-Kongreß vom 6.–13. Mai 1988 in Stockholm hat er in sechs strategischen Entschlüssen seine Forderungen für eine aktive Beschäftigungspolitik, für eine auf Gerechtigkeit und Sicherheit ausgerichtete Sozialpolitik und für eine »Demokratisierung in Wirtschaft und Gesellschaft durch die Ausweitung der Rechte der Arbeitnehmer« bekräftigt.

– Schließlich hat der Exekutivausschuß am 1./2. 12. 1988 den Entwurf für eine »EG-Charta für soziale Grundrechte« verabschiedet. Darin wird gefordert, die von der UNO, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und die in der Sozialcharta des Europarates niedergelegten sozialen Grundrechte zum Gegenstand formeller Verpflichtungen der Mitglieder zu machen. Auf diesem allgemeinen »Sozialsokkel« sollen dann weitere EG-spezifische soziale Bestimmungen aufbauen, die mit dem Binnenmarkt zusammenhängen.

Obleich zwischen der Verabschiedung derartiger Forderungen und ihrer Um- und Durchsetzung ein weiter Weg ist, hat sich die soziale Dimension der EG als Problem in der politischen Diskussion festgesetzt. Dieses Problem sollte von den linken und fortschrittlichen Kräften zu einem der drei Hauptschwerpunkte – neben der Friedens-

und der ökologischen Dimension – der Europadiskussion gemacht werden, dessen Lösung entschiedenem Vorrang gegenüber der Herstellung des Binnenmarktes haben muß.

6.5.5 Naturschutz nur für den Binnenmarkt? – Für eine Demokratisierung der Umweltpolitik

Noch weniger als die sozialpolitische paßt die ökologische Dimension – im Sinne eines umfassenden Schutzes von Natur und Umwelt – in das ursprüngliche und in seiner Einseitigkeit durch das Binnenmarkt-Projekt noch akzentuierte Konzept der westeuropäischen Integration. Im EWG-Vertrag taucht sie weder dem Worte noch dem Sinne nach auf. Zwar wurde 1972 – als auch die Aufwertung der Sozialpolitik in der EG erfolgte – die Umweltpolitik zur Aufgabe der Gemeinschaft erklärt und eine Generaldirektion für Umweltfragen bei der Kommission eingerichtet. Die Kommission hat seitdem vier umweltpolitische Aktionsprogramme verabschiedet – das 4. läuft von 1987 bis 1992 – und insgesamt bis 1987 etwa 80 umweltpolitisch relevante Richtlinien erlassen. 1986 schließlich ist durch die EEA ein eigenes umweltpolitisches Kapitel in den EWG-Vertrag eingefügt worden (Artt. 130 r–130 t).

Daß dennoch trotz dieser Aufwertung des Umweltschutzes in den Erklärungen und Tätigkeiten der Kommission und im Gesetzestext nicht in einer angemessenen Weise an dieses Problem herangegangen wird, kommt vor allem in zweierlei zum Ausdruck:

– Zum einen bleiben die meisten Richtlinien der Kommission – bei denen es sich in den meisten Fällen um die Festsetzung von Grenzwerten für die Umweltverschmutzung handelt – weit hinter den Anforderungen zurück, die sich aus der dramatischen Verschlechterung der Umweltsituation in Europa ergeben. Dies kontrastiert mit den Feststellungen der Kommission im 4. umweltpolitischen Aktionsprogramm, daß diese Verschlechterung weiter voranschreite.

– Zum anderen findet in zunehmendem Maße eine einseitige Schwerpunktverlagerung des Umweltschutzes in Richtung auf reinen Produktbezug (im Unterschied zum Produktionsbezug) statt. Dies ist dadurch zu erklären, daß unterschiedliche Umweltschutzvorschriften für ansonsten gleiche Produkte – wie z. B. Abgaswerte für Autos – in verschiedenen Ländern in der Wahrnehmung der Kommission vor allem Handelshemmnisse darstellen und somit der vollen Binnen-

marktintegration im Wege stehen. Unterschiedliche Grenzwerte für giftige Stoffe in Produkten – vom völligen Verbot bis zur völligen Freiheit – behindern den zwischenstaatlichen Handel mit diesen Produkten und sollten daher nach Auffassung der Kommission harmonisiert oder zumindest soweit angenähert werden, daß sie als gleichwertig angesehen werden können. Demgegenüber behindern Produktionsverfahren, die die Luft verpesten, den Boden verseuchen und die Gewässer vergiften den zwischenstaatlichen Handel mit Gütern und Dienstleistungen nicht und geraten der Kommission zunehmend aus dem Blick.

Die Harmonisierung von solchen Umweltvorschriften, die für den EG-Binnenmarkt erforderlich sind, hat sich bereits in der Vergangenheit als außerordentlich schwierig erwiesen. Dies lag nicht nur an der Komplexität der Materie, sondern vor allem daran, daß die Interessenlagen der Mitgliedsländer außerordentlich unterschiedlich waren. Die Umweltprobleme stellen sich in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich; Umweltpolitik wurde bislang ausschließlich und wird auch in Zukunft zum weitaus überwiegenden Teil von den nationalen Regierungen betrieben. In einigen Ländern, vor allem Dänemark, den Niederlanden und der Bundesrepublik, ist unter dem Druck der Probleme (Nordseeverschmutzung, Waldsterben) und der Umweltbewegungen ein vergleichsweise weitreichender – wenn auch noch immer weit hinter den Anforderungen zurückbleibender – Umweltschutz gesetzlich und institutionell verankert. Bundesregierung und Unternehmer versuchen mit dem Hinweis auf den niedrigeren EG-Durchschnittsstandard einen weiteren Ausbau zu be- oder zu verhindern. Sie arbeiten auf eine Nivellierung nach unten hin. Der Druck in Richtung auf eine solche Nivellierung wird ohne Zweifel auch dann zunehmen, wenn 1992 die Frage ansteht, ob die bis dahin nicht harmonisierten nationalen Regelungen im Bereich der Umwelt als gleichwertig anerkannt werden sollen, wie es nach Art. 100 b durch eine Feststellung des Rates möglich werden soll.

Daß Umweltpolitik nicht auf die EG verlagert worden ist und dies auch in Zukunft nicht geschehen wird, braucht nicht bedauert zu werden. Denn dort dominiert die Binnenmarktorientierung, die den Umweltschutz ebenso wie die Sozialpolitik hauptsächlich als lästige Randbedingung ihrer eigentlichen Aufgabe, der vollen Liberalisierung des Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs, betrachtet und unter diesem Gesichtspunkt »gestaltet«. Dieser nachrangigen Behandlung muß auf der Ebene der Mitgliedsländer durch politischen Druck für eine umfassende Umweltpolitik begegnet werden, die nicht

nur auf die Herstellung unschädlicher Produkte, sondern auch auf die Umstellung der Produktionsmethoden selbst ausgerichtet sein muß. Dabei spielen Demokratisierung der Entscheidungs- und weitgehende Dezentralisierung – Kommunalisierung und Regionalisierung – der Produktionsstrukturen eine wesentliche Rolle. Der Einstieg in den ökologischen Umbau der Wirtschaft wird sicher nicht auf der EG-, sondern nur auf nationaler und regionaler Ebene zu schaffen sein.

Dennoch kann eine demokratische Umweltpolitik sich nicht auf diesen Rahmen beschränken und darauf verzichten, auf europäischer Ebene aktiv zu werden. Dies aus drei Gründen:

– Erstens hat ein großer Teil der Umweltprobleme mittlerweile einen internationalen Charakter angenommen und kann auf nationaler Ebene nicht mehr reguliert werden (wie z. B. die Verschmutzung der Luft, der Flüsse und Meere, die Gefahren, die von der Kernenergie und der Gentechnologie ausgehen). Hier müssen auf jeden Fall internationale Regelungen gefunden werden, auch wenn diese bislang fast immer weit hinter den objektiven Erfordernissen zurückgeblieben sind. Für solche Regelungen bietet sich aber die europäische Ebene an.

– Zweitens können auch Mindestregelungen, die weit hinter den Standards der fortgeschrittenen Länder zurückbleiben und insofern für diese Länder keine Fortschritte bedeuten, insgesamt positive Wirkungen mit sich bringen. Denn für die weniger fortgeschrittenen oder rückschrittlichsten Länder führen sie – wenn die entsprechenden Richtlinien durchgesetzt sind – in der Tat zu materiellen Verbesserungen des Umweltschutzes. Darüber hinaus wird hierdurch die ökologische Diskussion auch auf EG-Ebene erhalten, was es den fortgeschrittenen Ländern erleichtern kann, neue Initiativen zur Anhebung der Mindestnormen zu starten und so eine umweltpolitische Dynamik auf europäischer Ebene zu entfalten. Die Möglichkeit, daß Mitgliedsländer von der Mindestnorm nach oben abweichen, ist in Art. 130t EWGVertr. ausdrücklich enthalten. Sie kann auch gegen die Kommission durchgesetzt werden, wie der Pfandflaschen-Fall vom vergangenen Herbst zeigt: Die Kommission hatte die dänische Regierung wegen deren Bestimmung verklagt, daß Bier in Dänemark nur in Pfandflaschen verkauft werden dürfe. Während die Kommission hierin eine vertragswidrige Behinderung des freien Warenverkehrs sah, entschied der Europäische Gerichtshof zugunsten Dänemarks mit der Begründung, daß die Belange des Umweltschutzes – dem in Art. 100a EWGVertr. ein ›hohes Schutzniveau‹ zuerkannt wird – in diesem Falle Vorrang vor denen des freien Warenverkehrs haben müßten. Dieses Urteil ist von einiger Bedeutung und könnte eine positive Weichenstel-

lung im europäischen Umweltschutz bedeuten. Wenn die hierin zum Ausdruck kommende Tendenz beibehalten und in der weiteren Rechtsprechung gefestigt wird, wird damit der bisher überwältigende Vorrang der Marktöffnung vor allen anderen gesellschaftlichen Zielen erheblich relativiert.

– Drittens besteht die Gefahr, daß eine energische nationale und regionale Umweltpolitik ohne entsprechende Gegenmaßnahmen in zunehmenden Maße von der europäischen Ebene aus torpediert und behindert wird. Auf dieser Ebene sind nicht nur die behördlichen Interessen sehr viel einseitiger auf den Binnenmarkt fixiert; auch die Unternehmen verfügen dort über umfangreiche und effiziente Apparate der Einflußnahme, die gegen umfassende Umweltinitiativen genutzt werden. Es ist dringlich, diesen industriellen Lobbyismus in Brüssel, dem keine annähernd vergleichbare Lobby der Umweltschutzverbände gegenübersteht, energisch einzuschränken. Dies könnte zum einen durch stärkere Präsenz der Ökologiebewegung in Brüssel, zum anderen aber auch – und vor allem – dadurch geschehen, daß das Europäische Parlament sich dieses bisher auf EG-Ebene unzureichend und falsch behandelten Problemfeldes verstärkt annimmt. Damit hieraus eine wirksame Einflußnahme und Steuerung entstehen kann, ist freilich die Erweiterung der Kompetenzen des EP – und damit die Demokratisierung der EG – erforderlich.

6.5.6 Kein Anlaß zur Bescheidenheit – Spielräume nationaler Tarifpolitik im Binnenmarkt

Die Perspektive des europäischen Binnenmarktes stellt sich für die ArbeitnehmerInnen auch dann als durchaus problematisch dar, wenn man die versprochenen – und angesichts der über 15 Millionen Arbeitslosen in der EG immer noch sehr bescheidenen – Arbeitsplatzgewinne nicht in Zweifel zieht. (Daß derartige Zweifel allerdings mehr als gerechtfertigt sind, haben wir in der Kritik am Cecchini-Bericht – vgl. Abschnitt 6.3 – gezeigt.) Denn die Unternehmerverbände und die Bundesregierung behaupten nun unentwegt, daß die verheißenen Integrationsfortschritte nur um den Preis tarifpolitischer Rückschritte zu haben seien:

Erstens lasse es die durch den Fortfall noch bestehender innergemeinschaftlicher Handelshemmnisse zu erwartende Verschärfung der Konkurrenz nicht mehr zu, Produktivitätsfortschritte in Form von

Lohnerhöhungen an die Arbeitnehmer weiterzugeben. Zweitens seien weitere Arbeitszeitverkürzungen angesichts längerer Arbeitszeiten im Ausland nicht zu verantworten. Drittens müsse der Umfang der sozialen Sicherung (die ›Lohnnebenkosten‹) zurückgeschnitten werden, weil sonst die Unternehmen wegen der Arbeitskosten nicht mehr wettbewerbsfähig seien. Die – von uns bereits kritisierte – Behauptung des Cecchini-Berichtes, daß die Preise konkurrenzbedingt auf das jeweilig niedrigste Niveau in der Gemeinschaft fielen, wird so als vermeintliches Sachzwangargument an die Gewerkschaften weitergereicht und soll sie zur tarifpolitischen Zurückhaltung veranlassen.

Im folgenden ist daher der Frage nachzugehen, ob unter den Bedingungen des europäischen Binnenmarktes eine autonome und offensive nationale Tarifpolitik der Gewerkschaften in der Bundesrepublik unter ökonomischen Gesichtspunkten möglich, gerechtfertigt und sinnvoll ist. Unter autonomer und offensiver Tarifpolitik wird der gewerkschaftliche Einsatz für solche tarifliche Regelungen verstanden, die über in anderen Ländern geltende schlechtere Bestimmungen hinausgehen bzw. im nationalen Rahmen bereits vorhandene günstigere Regelungen festhalten, durchsetzen oder verbessern sollen.

Der von Unternehmern behauptete Zusammenhang zwischen Kosten, Preisen und Wettbewerbsfähigkeit im Außenhandel muß kritisch hinterfragt werden. In die Herstellungskosten von Waren gehen Lohnkosten, Sachkapital- und Materialkosten ein. Da es sich bei dem von den Betrieben eingesetzten Vormaterial seinerseits um unter Einsatz von Arbeitskräften hergestellte Güter handelt, wird im folgenden davon abgesehen und nur auf die Personal- und Sachkapitalkosten eingegangen. Die entwickelten Argumente gelten auch für die soziale Sicherung, insofern sie finanzierungsseitig als ›Lohnkosten‹ in die Arbeitskosten eingehen.

Kein Spielraum für höhere Löhne und Gehälter?

In der Vergangenheit haben vor allem die Personalkosten und deren Entwicklung als ausschlaggebend für die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gegolten. Die Bundesrepublik gehört, auch wenn brauchbare Vergleiche aufgrund von Wechselkursveränderungen problematisch sind, international zu den Hochlohnländern. Daran ändert auch der in der ersten Hälfte der 80er Jahre erfolgte Reallohnabbau nichts. Insbesondere die neuen EG-Mitgliedsländer Portugal, Spanien und Griechenland weisen erheblich geringere

Arbeitskosten auf. Die vergleichsweise hohen Löhne in der Bundesrepublik gehen aber – entgegen der herrschenden Lehrmeinung, daß hohe Löhne die Außenhandelsposition gefährden – seit Jahrzehnten mit Handelsbilanzüberschüssen einher. Sie haben zur Aufwertung der DM sowie zu einer Verstärkung protektionistischer Tendenzen, vor allem in den USA, beigetragen. Die Aufwertung der DM Ende der 70er Jahre und seit Mitte 1985 hat die deutschen Exporte weitaus stärker als Lohnerhöhungen, Arbeitszeitverkürzungen oder die jetzt noch im grenzüberschreitenden Warenverkehr anfallenden Kosten verteuert. Wenn sich die Erwartungen der deutschen Industrie an einen europäischen Binnenmarkt nach 1992 erfüllen und der Export weiter zunimmt, dann muß damit gerechnet werden, daß sich der Aufwertungsdruck auf die DM verstärkt und die ursprüngliche Kostensenkung infolge des Fortfalls der Grenzformalitäten usw. durch eine Aufwertung der DM (zumindest teilweise) wieder kompensiert wird.

Daß – im Widerspruch zur Argumentation der Unternehmer – hohe Löhne und Gehälter mit Außenhandelsüberschüssen in Rekordhöhe verbunden sind, erklärt sich aus der Entwicklung der Lohnstückkosten, also des Verhältnisses von Löhnen und Gehältern zum Umfang der produzierten Güter und Dienstleistungen. Im Vergleich mit anderen Industrieländern weist die Bundesrepublik eine nur geringe Zunahme der Lohnstückkosten auf. In der Mehrzahl der Konkurrenzländer stiegen und steigen die Lohnstückkosten stärker. Die Lohnerhöhungen in der Bundesrepublik haben somit weniger als in anderen Ländern die Lohnstückkosten erhöht, da die Produktivität stieg. Ihr geringes Ausmaß hat statt dessen zu einer Verbesserung der Gewinne und/oder Erhöhung der Exportüberschüsse und damit indirekt zu einer Aufwertung beigetragen. Weder ist eine solche Gewinnsteigerung gerechtfertigt noch ein hoher und weiter wachsender Außenhandelsüberschuß gesamtwirtschaftlich sinnvoll. Als Alternative hierzu sollten die auf der Kostenseite bestehenden tarif- und sozialpolitischen Spielräume genutzt werden; die preisliche internationale Wettbewerbsfähigkeit würde hierdurch nicht beeinträchtigt.

Arbeitszeitverkürzungen weiter notwendig

Neben den Personalkosten gilt der Senkung der Fix- und Lagerkosten eine erhöhte Aufmerksamkeit. Hintergrund für die gewachsene Beachtung der Fixkosten ist der verstärkte Einsatz von Sachkapital in der

Produktion. Die Kapitalintensivierung hat auf der einen Seite zu einer Verringerung des Personalkostenanteils in der Produktion und durch die damit verbundene Steigerung der Arbeitsproduktivität zu einer nur langsamen Zunahme der Lohnstückkosten geführt. Allerdings ist auf der anderen Seite jedoch ein erhöhter Amortisationsbedarf entstanden. Grundsätzlich wird das eingesetzte Kapital über den Verkauf der damit hergestellten Waren erwirtschaftet. Vor dem Hintergrund der rasanten technischen Entwicklung, die das Anlagekapital einem hohen ›moralischen Verschleiß‹ unterwirft, ist es nicht gleichgültig, innerhalb welchen Zeitraums die geplanten Stückzahlen produziert werden: Je schneller sie hergestellt werden können, desto eher fließt das in Sachinvestitionen gebundene Kapital zurück und steht für neue Verwendungen zur Verfügung. Dies ist am ehesten gewährleistet, wenn die Anlagen rund um die Uhr sowie auch an Wochenenden laufen und hat zur Forderung der Arbeitgeber nach einer Entkoppelung von Arbeitszeit und Betriebszeit geführt: Die Flexibilisierung der Arbeitszeit soll dieses Kostensenkungspotential ausschöpfen helfen.

Herstellungskosten und Preis spielen für die Wettbewerbsfähigkeit eine um so größere Rolle, je standardisierter und ähnlicher die Güter und je geringer die zur Herstellung erforderlichen Qualifikationen sind. Kostensenkungen können durch eine Ausweitung der Betriebszeiten vor allem in denjenigen Betrieben realisiert werden, die eine hohe Kapitalintensität aufweisen. Für Wettbewerbsnachteile der Bundesrepublik gibt es jedoch auch in dieser Hinsicht keine Belege. Sie bestünden nur dann, wenn die Kapitalintensität in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich tatsächlich höher wäre. Diesbezügliche Vergleiche liegen jedoch nicht vor und dürften angesichts der Datenprobleme kaum zweifelsfrei zu erstellen sein. Eine auf die angeblich höhere Kapitalintensität gestützte Forderung nach einer stärkeren Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeit steht also argumentativ auf tönernen Füßen.

Problematisch sind auch Aussagen über den Homogenitätsgrad der international gehandelten Produkte. Empirisch zeigt sich, daß die Warenströme zwischen den Industrieländern in der Vergangenheit immer ähnlicher geworden sind. Allerdings beruht diese Entwicklung auf der Grundlage zum Teil recht weit abgegrenzter Gütergruppen, durch die eine Spezialisierung innerhalb der jeweiligen Produktgruppen nicht erfaßt wird. Beispielsweise sind Öltanker und Kanus zwar Wasserfahrzeuge, ohne daß zwischen ihnen eine ökonomische Konkurrenzbeziehung besteht. Auf vielen statistisch zu Branchen zusammengefaßten Einzelmärkten gibt es aber ›monopolistische Preisset-

zungsspielräume«, die auch mit der Vollendung des Binnenmarktes nicht verschwinden werden. Angesichts dieser Tatsache und der damit in der Regel verbundenen hohen Gewinne verliert die Behauptung an Zugkraft, daß tarifvertragliche oder gesetzliche Arbeitszeitregelungen im Ausland eine Entkoppelung von Arbeitszeit und Betriebszeiten und eine größere Flexibilität der Arbeit erforderten.

Im Rahmen seiner Strukturberichterstattung 1987 hat das Ifo-Institut die Preis- und Nachfrageelastizität der bundesdeutschen Exporte zu schätzen versucht. Danach weist der Export mit rund 0,5 eine geringe Preiselastizität auf. D. h. bei einer einprozentigen Preissenkung steigt der Export der Menge nach um lediglich ein halbes Prozent. Der gleichen Untersuchung zufolge ist die Nachfrageelastizität der Exporte dagegen mit 2,0 anzusetzen. D. h. bei einer Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Ausland um 1 % – gemessen am Wachstum des Bruttosozialproduktes – steigt der Export aus der Bundesrepublik um 2 %. Der bundesdeutsche Export hängt somit vor allem von Konjunktur und Wachstum im Ausland ab. Diese Abhängigkeit hat ihre wesentliche Ursache in seinem hohen Investitionsgüteranteil. Der dämpfende Einfluß einer schwachen internationalen Konjunktur auf den bundesdeutschen Export ist durch eine Preissenkung nicht wettzumachen. Im Gegenteil würden in diesem Fall die Exporterlöse (Ausfuhrmenge x Preis) insgesamt zurückgehen. Dies war beispielsweise Anfang der 80er Jahre der Fall, als die DM abwertete und gleichwohl die Exporte nur schwach zunahmen. Unter den gegebenen Bedingungen ist eine Orientierung auf einen verstärkten Preiswettbewerb für die Bundesrepublik keine erfolgversprechende Strategie. Ein Blick in die Statistik der Ausfuhrpreise zeigt, daß die Hauptexportbranchen – deren Vertreter diesen Weg in der Öffentlichkeit zwar als unausweichlich darzustellen versuchen – ihn tatsächlich jedoch nicht beschreiten: mit Ausnahme der Chemischen Industrie haben der Straßenfahrzeugbau, der Maschinenbau und die Elektrotechnik trotz DM-Aufwertung in den letzten Jahren im Ausland höhere Preise durchgesetzt als im Inland.

Nimmt man einen Anteil von 5 % und mehr der Entwicklungs- und Schwellenländer am Welthandel bei Gütern hoher und gehobener Technologie als Indikator dafür, daß die Exporte aus Hochlohnländern der Preiskonkurrenz ausgesetzt sind, dann zeigt eine weitere Untersuchung des Ifo-Instituts, daß der Anteil der betreffenden Produktgruppen am Gesamtexport der Bundesrepublik geringer ist als ihr Anteil am Export der USA und Japans. D. h. die bundesdeutschen Exporte sind (vorerst noch) in geringerem Umfang als die der USA und

Japans der Preiskonkurrenz aus den Entwicklungs- und Schwellenländern ausgesetzt. Daß sich die Preiskonkurrenz dieser Länder auf erheblich mehr Produktgruppen ausdehnen wird, ist nicht sehr wahrscheinlich. Mit der Zunahme einer auftragsgenauen Just-in-time-Produktion, die eine Lagerhaltung weitgehend entbehrlich macht, gewinnen qualitative Wettbewerbselemente, wie Zuverlässigkeit, Termintreue, Service usw., bei den Zulieferern an Bedeutung. Beispielsweise können infolge von Verzögerungen bei Zulieferungen in den Unternehmen Kosten entstehen, die in keinem Verhältnis zu den Einsparungen stehen, die man durch den Kauf eines billigeren Produktes erzielen kann. Es spricht somit einiges dafür, daß eine Verringerung der Fertigungstiefe bei gleichzeitiger Zunahme einer *auftragsgenauen* Fertigung, die auch nicht über beliebig weite Entfernungen zu realisieren ist, den Preis als Wettbewerbsparameter auch in Zukunft nicht aufwerten wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die seit Jahren international starke Stellung der bundesdeutschen Exportindustrie stützt insgesamt die Forderungen nach Kostensenkungen durch Lohnverzicht und Flexibilisierung der Arbeitszeiten nicht. Es deutet nichts darauf hin, daß erstens Kostensenkungen in den Exportpreisen weitergegeben würden sowie zweitens – angesichts der hohen Nachfragebestimmung des bundesdeutschen Exports – eine durch Wochenendarbeit bewirkte Mehrproduktion auch abgesetzt werden könnte. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit und unterausgelasteter Kapazitäten im industriellen Durchschnitt dürften auf der Produktionsseite für mehr Produktion auch keine Einschränkungen bestanden haben. Dies gilt – wie erwähnt – für die Ausfuhr insgesamt. Für einzelne Branchen, Fachzweige oder Produktgruppen mag sich die Situation anders stellen, sie kann sich aber nicht für alle Industriezweige anders stellen.

Wenn nun aber die Struktur des Exports und seine Determinanten eine Steigerung der Ausfuhrmenge durch Preissenkungen gar nicht in dem Umfang zulassen, mit dem für sie in der Öffentlichkeit geworben wird, muß vermutet werden, daß die Stoßrichtung der Forderung nach Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeit außer gegen die ArbeitnehmerInnen gegen kleine und mittlere Unternehmen im Inland gerichtet ist, die dadurch vom Markt gedrängt werden sollen. Gewerkschaftlicher Widerstand gegen eine weitere Zunahme der Flexibilisierung und der Wochenendarbeit beeinträchtigt somit weniger den Export als vielmehr die auf den Ausbau von Marktmacht (u. a. durch Konzentration) gerichteten Strategien der Großunternehmen. Es ist anzunehmen, daß durch den Erfolg eines solchen Widerstands per

Saldo mehr Arbeitsplätze in kleinen und mittleren Unternehmen gesichert als in Großunternehmen zusätzlich geschaffen werden, wenn diese sich mit ihren Forderungen durchsetzen würden.

Wegen der hohen Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik und der dadurch mitverursachten Ungleichgewichte im internationalen Handel, die ihrerseits wiederum die Risiken im Export erhöhen, kann – auch angesichts der obigen Widerlegung der Unternehmerbehauptungen – die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit letztlich nicht der alleinige oder oberste Maßstab sein, an dem sich Tarifpolitik sinnvollerweise orientieren sollte. Eine mindestens ebenso wichtige Frage ist die nach ihrem möglichen Beitrag zur Förderung eines verstärkten binnenorientierten Wachstums. Offensichtlich ist die inländische Nachfrage zu gering, um den Leistungsbilanzüberschuß zu absorbieren. In der Bundesrepublik werden zunehmend mehr Güter und Dienstleistungen hergestellt als verbraucht. Deshalb trägt eine expansive Tarifpolitik in der Bundesrepublik über eine erhöhte Binnennachfrage zu einem Abbau der Exportüberschüsse und damit zur Beseitigung von Verzerrungen bei, die eine gleichgewichtige Integration zur Zeit belasten.

Literatur

- Paolo Cecchini, Europa '92 – Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988
- O. Blanchard/R. Dornbusch/R. Layard (Hrsg.), Restoring Europe's Prosperity. Macroeconomic Papers from the Centre for European Policy Studies, Cambridge/Mass., London 1986
- EG Kommission (1987), Kom (87) 101 endg.
- EG Kommission (1988), Jahreswirtschaftsbericht 1988/89
- EG Kommission, Kom (88) 591 endg.
- Europäische Wirtschaft, Nr. 35
- Fritz Franzmeyer, Was kostet die Vollendung des europäischen Binnenmarktes? – Eine Bewertung aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Sicht, in: Konjunkturpolitik Bd. 33, 1987
- Nordic Trade Unions/Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), The Challenge for Europe, August 1986
- Tommaso Padoa-Schioppa, Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft, Wiesbaden 1988
- Research on The »Cost of Non-Europe« – Basic Findings, Vol. 2
- The Frenzied Skies, in: Business Week vom 19. 12. 1988