

MEMO-FORUM

**Zirkular
der
«Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik»**

Nr. 21

Bremen, Mai 1994

Am 26. und 27. November 1993 trafen sich VertreterInnen des BEIGEWUM (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen) und MitarbeiterInnen der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik zu einem Wochenendseminar in Bremen. Dies war bereits der dritte Austausch zwischen österreichischen und deutschen WissenschaftlerInnen der beiden genannten Gruppen. Das Schwerpunktthema der Herbsttagung lautete "Regulierung der Marktwirtschaft".

Diverse Untertitel, die jeweils mit einem Kurzreferat eingeleitet wurden, waren Gegenstand der Diskussion: So bildete ein Beitrag über die Reichtums- und Vermögensökonomie den Auftakt des Seminars. Im Anschluß wurde der große Bereich der Finanzpolitik behandelt. Darüber hinaus verdeutlichten zwei Referentinnen die gegenwärtige Situation von Frauen unter besonderer Berücksichtigung der veränderten Strukturpolitik der EU. Eine Auseinandersetzung mit dem Thema Industriepolitik und besondere Aspekte der Regionalpolitik gehörten ebenfalls zum Programm der Wochenendtagung.

Um Interessierten, die nicht an der Veranstaltung teilnahmen, einen Einblick in die Einzelthemen zu ermöglichen, beschlossen die ReferentInnen, ihre Beiträge nochmals in essayistischer Form zur Verfügung zu stellen. Die einzelnen Abhandlungen werden im folgenden dokumentiert.

Das MEMORANDUM '94 der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ist unter dem Titel "Wirtschaftsreformen statt Standortparolen: Politik gegen Massenarbeitslosigkeit, Sozialabbau und Umweltzerstörung" beim PapyRossa-Verlag, Köln, zum Preis von DM 27,- erschienen. Über unsere Kontaktanschrift kann das MEMORANDUM '94 gegen Vorkasse (bar, Scheck oder Briefmarken) zum Sonderpreis von DM 20,- (incl. Porto) bezogen werden.

Da noch TeilnehmerInnenplätze für unsere sechste Sommerschule frei sind, haben wir am Heftende die wichtigsten Informationen hierzu abgedruckt.

**Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Postfach 33 04 47, 28334 Bremen**

**

Redaktion:	Axel Troost
Preis:	Einzelheft (auch im Abonnement) jeweils DM 4,- ab 10 Exemplare DM 3,-
Bankverbindungen:	Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg (BLZ 200 100 20) Konto-Nr.: 1000 11-203 für Daueraufträge zur Finanzierung der Mitarbeiterstelle: Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg (BLZ 200 100 20) Konto-Nr. 2184 74-201

ISSN: 0176-5833

Inhalt

Regelungen der Marktwirtschaft

"Je mehr – desto besser"? <i>Luise Gubitzer</i>	2
Anmerkungen zum vorläufigen Ende der Finanz-Postmoderne <i>Victor Scherz</i>	8
Bubbles on a Whirlpool of Speculation <i>Markus Marterbauer</i>	13
Wider die Gefahren geldpolitischen Machtmißbrauchs: Autonomie und/oder Demokratisierung der Deutschen Bundesbank <i>Rudolf Hickey</i>	19
Berufliche Förderung der Frauen durch die Europäische Union <i>Hildegard Kaluza</i>	23
Die Chancen einer neuen Sozialpolitik nach Maastricht <i>Susanne Schunter-Kleemann</i>	28
Industriepolitik: warum, wozu und wie? <i>Jörg Huffschmid</i>	30
Zwischen Scylla und Charybdis <i>Joachim Becker</i>	40
Dezentralisierung als neuer Regulationstyp? <i>Dieter Eißel</i>	46
Neues vom absurden Theater Stahl – Auswege aus der Sackgasse? <i>Hermann Bömer</i>	55
Selbstheilung oder politische Steuerung der Krise? <i>Ingo Schmidt</i>	67
Aktuelle Aspekte der Migrationspolitik im Europa der EU <i>Peter Kühne</i>	72
Die deutsche Assekuranz und der europäische Binnenmarkt: Konkurrenz, Konzentration und Konzern-Strategien <i>Hermannus Pfeiffer</i>	82
Standortdebatte in Spanien <i>Jörg Huffschmid</i>	98

Luise Gubitzer

"Je mehr – desto besser"?

Chancen und Notwendigkeiten der Reichtums- und Vermögensökonomie

Der vorliegende Essay kreist um Fragen einer Focussierung heutigen Theoretisierens: Welche Probleme, Widersprüche, Zeiträume, geographischen Räume und Theorien bezieht man in die Analyse mit ein? Dabei greife ich auf Gespräche mit Markus Marterbauer und Diskussionen im Regulierungsarbeitskreis des BEIGEWUM zurück, die in einem internationalen Diskurs mit der MEMORANDUM-Gruppe in Bremen einen Höhepunkt erreichten. Dort beschlossen wir, gemeinsam einen Essayband als weitere Diskursgrundlage zu veröffentlichen. Der vorliegende Beitrag soll dazu und zu links-alternativer Theoriearbeit anregen.

Der Anlaß: "der Sieg der Marktwirtschaft"

Nach der Ostöffnung erfolgte ein Wandel im Sprachgebrauch. Nicht mehr Kapitalismus, Wohlfahrtsstaat, Industrieländer waren die zentralen Systemvokabeln des ökonomischen Diskurses, sondern Marktwirtschaft. Die Deregulierungs- und Liberalisierungsära der achtziger Jahre, "das Jahrzehnt der Gier" (Edelmüller), endete mit dem vermeintlichen "Sieg der Marktwirtschaft". In diese siegreiche Wirtschaftsform sollten nun gemäß teuer bezahlter westlicher Beratung – "es werde Markt" (Streissler) – die Ostländer transformiert werden. In einem Aufwaschen sollten auch die "alten" Marktwirtschaften in "moderne" verwandelt werden, indem ökologische und soziale Verwüstungen im Rahmen weiterer Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung auch in den Industrieländern fortgesetzt wurden. Spätestens jetzt sahen wir uns als links-alternative Ökonominnen veranlaßt, uns mit der Vorgabe "Marktwirtschaft" auseinanderzusetzen. Dies taten wir 1992 im Rahmen einer Tagung an der WU-Wien "Vom obsoleten zum adäquaten marktwirtschaftlichen Denken" und in dem gleichnamigen Tagungsband.

Das Zwischenergebnis: Theoriedefizit

Die Beschäftigung mit dem Thema Marktwirtschaft zeigte, daß kritische Ökonomie hier ein Theoriedefizit aufweist. Bei den Beiträgen überwogen Einzelmarktanalysen, die empirisch gut recherchiert und kompetent vertreten wurden. Hierzu zählen Analysen des Agrar-, Wohnungs-, Gesundheits-, Energie- und Finanzmarktes, aber auch des Europäischen Marktes, der Einführung der Marktwirtschaft in den Transformationsökonomien und der Auswirkungen der Marktwirtschaft auf die Dritte Welt. Der theoretische Hintergrund ist ein Gemisch aus verschiedenen Versatzstücken der keynesianischen, postkeynesianischen und marxistischen Theorie mit ökologischem Einschlag und alternativ-ökonomischer Ergänzung.

Die wirtschaftspolitischen Vorschläge umfassen einen breit gefächerten Regulierungsmix. Sowohl damit als auch mit der theoretischen Fundierung der Politik-,

Regulierungs- und Steuerungsvorschläge waren wir unzufrieden. Dabei floß verstärkt der Umgang mit der aktuellen Krise ein. Sie wurde in den Medien als kurzfristige Konjunktur- und Strukturkrise dargestellt. Die Krisenbewältigungsvorschläge sind ein großes "Stückwerk" und ein Rückgriff auf alte (angebots- und nachfrageorientierte) Konzepte sowie auf die Selbstheilungskräfte des Marktes. Strukturbereinigung wurde zum neuen Schlagwort. Doch es blieb offen, ob es sich um eine globale, nationale oder regionale Strukturierungsphase handelt und ob die Krise traditioneller Institutionen und Mechanismen berücksichtigt wird.

Es zeigte sich, daß die herkömmlichen Regulierungsinstitutionen mit der Krise in immer geringerem Ausmaß umgehen können. Dies führte zur weiteren Beschäftigung mit dem Thema Krise und Marktwirtschaft.

Der gemeinsame Rahmen: Regulierung und Regulationstheorie

Sowohl die Diskussion über Marktwirtschaft als auch die über die aktuelle Krise ist eine Diskussion über Regulierung bzw. Steuerung. Dazu bietet die Regulationstheorie einen innovativen Analyserahmen, indem sie es Ökonominnen ermöglicht, über die traditionellen Konjunkturvariablen hinaus soziale und politische Aspekte in die Analyse einzubeziehen und AkteurInnen zu benennen. Die "Regulation" ist eine Systembetrachtung, in die Interaktionen und institutionelle Verhältnisse wie Lohn-, Konkurrenz- und Produktionsverhältnisse einfließen. Sie ermöglicht es, nach den Kräften, Bedingungen und AkteurInnen zu fragen, die ein gesellschaftliches und ökonomisches System transformieren und eine längerfristig stabile Entwicklung bedingen.

Mit diesem regulationstheoretischen Hintergrund stellen wir uns zur aktuellen Situation folgende Fragen:

- Welche Regulierungsformen und -institutionen sind neben den und in den traditionellen staatlichen und korporatistischen Organisationen möglich?
- Wer organisiert die neuen Regulierungsformen? Wer oder was sind die politischen Subjekte von heute? Wer hilft langfristigen gesellschaftlichen Interessen zum Durchbruch? Ist Gesellschaft, Gemeinsamkeit, Solidarität organisierbar?
- Welche neuen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Koalitionen bilden sich für den Neuregulierungsprozeß?
- Was sind geeignete Instrumente für Neuregulierungen? Wie können Erkenntnisse aus der Kritik der Fehler des traditionellen Regulierungsregimes in eine Neuregulierung eingepaßt werden?
- Wie kann es gelingen, den Umbruch der ausgedienten Regulierungsinstitutionen zu einem Aufbruch in ein demokratisiertes, mitbestimmungsorientiertes, selbstbestimmtes, frauenfreundliches Regulierungsregime zu nutzen?
- Was kann die politische und ökonomische Theorie zu diesem Prozeß beitragen, und welche Forschungsaufgaben ergeben sich?
- Gibt es eine umfassende Neuregulierung, in deren Rahmen auch die Organisationen, Zielvorstellungen und Rahmenbedingungen neu zu denken sind?

Dies führt aber auch zu der Frage, von welchen Werten, Politik- und Entwicklungs- vorstellungen über Ökonomie, Gesellschaft und Demokratie, Regulierungen getragen sind, welche Zeitdauer und welche Regulierungsebenen in die Betrachtung ein- fließen.

Das Tableau: die Welt – die Nation – die Region – das Lokale

Veränderungen geschehen auf verschiedenen räumlichen Ebenen. Welche von ihnen bezieht man in die Krisenbetrachtung ein? Geht man von den periodischen globalen Strukturierungsphasen aus: den Produktionsverlagerungen in die Dritte Welt in den sechziger und siebziger Jahren, den Exporten des asiatischen Raums in den achtzig- ger und denen des Ostens in den neunziger Jahren?

Es gibt eine Änderung der internationalen Wirtschaftshierarchie, die Folgen für die internationale Arbeitsteilung sowie für die globalen, nationalen und lokalen Entscheidungsträger hat. Kommt es zu einer Neuordnung der Regulierungsebenen: global, auf den Kontinenten, zu drei Wirtschaftsböcken NAFTA, EU, asiatischer Raum und zur Marginalisierung Afrikas, Süd- und Zentralasiens und von Teilen Lateinamerikas?

Im Rahmen des internationalen und sektoralen Strukturwandels befinden sich die einzelnen Regionen in verschiedenen Situationen: als Rohstofflieferanten, in der Industrieproduktion und als Dienstleistungsgesellschaft. Welche räumliche und entwicklungsmäßige Differenzierung ist sinnvoll? Wer legt die Kriterien fest?

Die Internationalisierung der Produktion, der Vermögen und der Entscheidungen führte zur Herausbildung globaler Standards. Die zunehmenden Verflechtungen führten zu Zusammenschlüssen, aber auch zur Desintegration. Wie werden die veränderten internationalen Rahmenbedingungen berücksichtigt? Welche politischen Interventionsmöglichkeiten und -ebenen gibt es?

Die Zeit

Wenn man sich heute mit Krise und Problemen beschäftigt, ist die Frage der Fristigkeit wesentlich. Handelt es sich um eine konjunkturelle Krise, wie sie in der Nachkriegszeit in Europa mehrmals aufgetreten ist und für deren Behebung es erprobte Instrumente und Lösungen gäbe? Handelt es sich um eine Krise des Fordismus und seines Regulationsregimes, was bereits eine längere Frist und eine tiefgehendere Strukturkrise wäre, indem Masseneinkommen, Massenproduktion und Massenkonsum in die Krise geraten? Oder handelt es sich um eine Krise der Moderne? Dann wäre nicht nur das "Nachfragemanagement", der Wohlfahrtsstaat, sondern die Neuzeit auf dem Prüfstand; nicht 10, nicht 40 Jahre, sondern 300-400 Jahre, d.h. eine Epoche.

Die Probleme: das Problem

Was betrachten wir heute als Problem? Die Weltrezession, die Arbeitslosigkeit, die ungleiche Einkommensverteilung, die Armut, die Diskriminierung der Frauen, die verseuchte, geschmacklose, denaturierte Nahrung, Krankheiten, Kriege...? Eine sehr

große Liste wäre aufstellbar und würde uns "erschlagen".

Oder ist es der Sach- und Systemzwang, die Globalisierung, die Individualisierung? Haben die vielen Probleme etwas Gemeinsames, und ist das das Problem? Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, daß fast alle Probleme mit Wirtschaft zu tun haben.

Für mich ist das Gemeinsame der Probleme die Dominanz der neuzeitlichen Ökonomie – mit ihrer Entgrenzung, ihrer Expansion und Universalisierung. Dies begann mit der "großen Transformation". Polanyi (1944/1978) bezeichnet damit den Prozeß des Übergangs von der "traditionalen" zur "modernen" Gesellschaft. Dieser Übergang ist gekennzeichnet durch die veränderte Stellung und Beschaffenheit der Ökonomie, die durch die schrittweise Schaffung des "Marktsystems" entstand. Während die Ökonomie in der traditionalen Gesellschaft in diese eingebettet war, erhielt sie in der Neuzeit eine dominante Stellung, sowohl gegenüber Politik, Gesellschaft als auch gegenüber der Lebenswelt. Durch ihr Zusammenwirken mit Naturwissenschaft und Technik durchdrang sie alle Lebensbereiche und breitete sich über den Globus aus.

Die "große Transformation" – und mit ihr die Neuzeit – beginnt nicht an einem Ort, zu einem bestimmten Zeitpunkt, durch ein Ereignis. Sie beginnt langsam, verstreut über ganz Europa, wo zu verschiedenen Zeitpunkten da und dort ein Ereignis auftritt, das mit dem Alten fundamental bricht. Zunehmend bekommen die Ereignisse Konturen, Struktur; Zusammenhänge werden sichtbar. Erst im 18. Jahrhundert wird es systemisch, flächendeckend und massenhaft. Die Moderne beginnt. Eine Epoche, in der der Ökonomie – ihrem Denken, ihren AkteurInnen, ihren Institutionen, ihren Mechanismen, ihren Maßstäben, ihren Produkten und ihren externen Effekten – eine dominante Rolle zukommt.

Diese konnte sie in jener Phase erlangen, in der die ökonomische Einheit der traditionalen Gesellschaft, das "ganze Haus" mit seiner Aufgabe, seiner herrschaftlich-paternalistischen Organisation und Befehlsstruktur, sich "öffnete" und zum Super-oikos wandelte. Damit gewann Ökonomie eine andere Bedeutung. Die sich bildende Gesellschaft hatte überwiegend ökonomische Interessen: Die Reichtumsschaffung wurde zum vorherrschenden (Erwerbs)Streben sowohl des Herrn des Super-oikos, der Handelsherrn, als auch der BürgerInnen. Dazu brauchten sie aber die Anderen, die Vielen, als Arbeitskräfte und KonsumentInnen. Diese wurden in einem allumfassenden Disziplinierungsprozeß für diese Aufgaben zugerichtet, das neuzeitliche Individuum – der homo oeconomicus – wurde hergestellt. Bedürftig und unsicher suchte er in der Ökonomie Sicherheit und Halt.

Als homo faber und animal laborans wirkte, arbeitete und verbrauchte er, suchte "Maß für Maß" und fand doch keinen Maßstab und Sinn darin, außer "je mehr, desto besser". Die denkerische, wissenschaftliche und technische Basis boten die neuzeitliche Wissenschaft und ihre Anwendung. Sie und die christlichen Religionen lieferten das "Rüstzeug" für die Disziplinierung und den Produktions-, Arbeits-, Individualisierungs- und Konsumprozeß. Prozesse, die wiederum Rückwirkungen auf die Trias Naturwissenschaft, Technik und neuzeitlich-kapitalistische Ökonomie hatten und ihre Entgrenzung und Expansion in die Lebenswelt und über den Globus

bewirkten. Bei diesen vielfältigen Einflüssen und Wechselspielen setzte sich letztendlich die Produktionsökonomie durch und dominiert die anderen Bereiche.¹

Heute erleben wir die Widersprüchlichkeit dieser Entwicklung. Der Großteil der IndustrielandbewohnerInnen genießt den Reichtum und die Freiheit; der Großteil der Menschheit aber lebt in Armut und Unterdrückung – vor allem Frauen und Kinder. Wir befinden uns in einer Umbruchphase. In solchen werden Grundkategorien, die sonst unhinterfragt gelten und Selbstverständlichkeiten darstellen, diskutiert und einer Neubesetzung "unterworfen". Dies ist ein langer und mühsamer Prozeß. Ich sehe ihn im Gange.

Die Neuzeit, als jahrhundertealtes Regulierungsset, "läuft aus". Die Widersprüche des Individualismus, der Herstellungsökonomie, der Rolle des Staates und der neuzeitlichen Erkenntnisgewinnung werden immer deutlicher. Darin besteht die Chance und die Notwendigkeit einer Neuregulierung. Die Notwendigkeit ist offensichtlich; die Chance gilt es zu sehen, zu verdeutlichen und zu nützen – als WissenschaftlerInnen, "PraktikerInnen" und BürgerInnen.

Die Chance: die Widersprüche der Vermögens- und Reichtumsökonomie

Die Neuartigkeit der ökonomischen Krise besteht in den westlichen Industrieländern darin, daß es eine Krise im Umgang mit einer Vermögensökonomie ist. In den die Vermögensökonomien umgebenden Regionen gibt es Rohstoffökonomien und dynamische Produktionsökonomien, in die Industrien abwandern und aus denen Grundstoffe (Osten) und High-Tech-Produkte (Asien) importiert werden. Die Reichtums- und Vermögensökonomien brauchen und ermöglichen eine andere Ausrichtung:

a) *der Denkstrukturen:* In der ökonomischen Theorie herrscht noch immer das Paradigma der Knappheitsverminderung vor. Noch immer wird so getan, als gelte es, materiellen Mangel zu überwinden, aber auch "den Gürtel enger zu schnallen", "mehr zu arbeiten".

Damit steht auch die Frage eines Genug im Zusammenhang. Mit den Errungenschaften der Moderne wurde Reichtum geschaffen, aber keine Fähigkeit entwickelt, in ihm Maß zu finden. Wohin mit dem Geld? ist eine Frage, die heute viele IndustriestaatenbewohnerInnen beschäftigt.

b) *der Krisenanalyse:* Die Krise ist durch die strukturellen Charakteristika und die Interessen der AkteurInnen der Vermögensökonomien mitverursacht. Hohe Sparquoten und niedrige Investitionsquoten ließen die Finanzmärkte boomen und brachten den realen Bereich unter Druck, was zu Rationalisierung und weniger Beschäftigung führte. Über die Finanzmärkte setzten sich immer mehr kurzfristige Interessen durch. Parallel dazu organisierten Menschen ihre langfristigen Interessen zu neuen AkteurInnen.

c) *der AkteurInnen:* Die Schaffung der Vermögensökonomien brachte auch enorme ökologische Schädigungen und die Unterdrückung und Vernachlässigung lebens-

¹ Siehe dazu: Gubitzer, Luise: Alternative Ökonomie, in: Berger, Wilhelm / Ada Pellert: Der verlorene Glanz der Ökonomie, Wien 1993.

weltlicher Interessen. Für immer mehr Menschen werden diese Interessen wichtiger, so daß sie sich zu sozialen Bewegungen organisieren und als neue AkteurInnen mit ökologischen, emanzipatorischen, demokratischen und distributiven Interessen auftreten.

Parallel dazu gibt es eine Krise des Korporatismus und eine Neuorganisierung. Wie können zwischen den neuen und alten AkteurInnen Interessensbündelungen entstehen, die den Strukturwandel der Reichtums- und Vermögensökonomie organisieren und betreiben?

d) *der Fristigkeit:* Reichtums- und Vermögensökonomien verfügen grundsätzlich über den Reichtum zur Organisation eines langfristigen Gemeinwohls. Wie gelingt es, darüber eine gesellschaftliche Einigung zu erzielen und die kurzfristigen Interessen des "raschen Gewinns" in langfristige Lebensinteressen umzuwandeln?

e) *der Fragen:* Im Mittelpunkt der Analyse einer Reichtums- und Vermögensökonomie stehen Fragen der Partizipation und Distribution. Wer hat das Vermögen? Wie ist Reichtum und Vermögen vorhanden? Wer hat die Verfügungsgewalt darüber? Vermögen ist ungleicher verteilt als Einkommen und leichter ins Ausland transferierbar? Wie kann eine Umverteilung erfolgen? Wo entsteht Vermögen, und wie kann man dort ansetzen?

Die Frage

Wie kann die Dominanz der Ökonomie reduziert, die Ökonomie redimensioniert werden, und wie können andere Bewirtschaftungsformen Geltung erlangen? Stehen wir vor einer zweiten großen Transformation, in der die Ökonomie wieder in die Gesellschaft eingebettet, an Versorgung und Lebenswelt orientiert wird? Wie sieht eine an lebensweltlichen Ansprüchen ausgerichtete Ökonomie aus, und was kann die theoretische Ökonomie dazu beitragen? Wie funktioniert eine Wirtschaft, wenn Menschen beiderlei Geschlechts in allen drei Tätigkeitsbereichen – Hausarbeit, Herstellen und politisch Handeln – täglich oder periodisch tätig sind? Gelingen damit eine Redimensionierung der Ökonomie – das Finden eines Genug – sowie ihre Enthierarchisierung, und erhalten damit andere Bewirtschaftungsformen ihre relevante Stellung?

Welchen Regulierungsbedarf bedingt das, und wie müssen Demokratie und Gesellschaft sich und wir uns ändern, um uns und damit auch die an uns Orientierten in ein friedliches, ökonomisch, ökologisch und sozial gesichertes Zusammenleben zu "steuern"?

Die Aufgabe: Theoriearbeit

Unsere Diskussionen und meine Überlegungen zeigen, daß es einen Bedarf an links-alternativer Theoriearbeit gibt. Die Regulationstheorie eignet sich für die Analyse von Regulierungsmustern und ihren Wirkungen, perspektivisch ist sie nicht. Daher kann sie eigene Theorieentwicklung nicht ersetzen. Von welcher Fristigkeit, Ebene, Problembeschreibung man ausgeht, muß ausdiskutiert werden. Ob es dabei um eine links-alternative Ökonomie geht oder um zwei verschiedene, eine linke und eine

alternative, ist offen. Befruchtend ist der Diskurs allemal, und beiden fehlt eine verlässliche theoretische Grundlage für wirtschaftspolitische Alternativen in der oder zur Marktwirtschaft und ihrer Regulierung. Gemeinsam ist beiden auch der Wunsch nach Überwindung eines "unglücklichen Bewußtseins" (Heintel) der EinzelwissenschaftlerInnen, indem man viele der wahrgenommenen Probleme in der akademischen Ökonomie trotz inhaltlicher Zuständigkeit nicht unterbringt, da in ihr zuvor der Fragen beantwortet werden, die sie sich gemäß Methoden und Absichten stellt.

Die bestehende theoretische Ökonomie hat zu manchen zeit- und gesellschaftspolitischen Problemen keinen Zugang mehr und kann daher zur Lösung anstehender Probleme wenig beitragen. Es stellt sich daher die Frage: Wie müßte eine ökonomische Theorie heute aussehen, die imstande ist, die Probleme aufzugreifen, zu behandeln und Lösungen zuzuführen, die im Rahmen des Wirtschaftens von Menschen selbst geschaffen wurden?

Viktor Scherz

Anmerkungen zum vorläufigen Ende der Finanz-Postmoderne

Anything goes war das zentrale Motto auf den Finanzmärkten der achtziger Jahre. Finanzinnovationen wie *floaters*, *caps*, *collars*, nur von Eingeweihten verstanden, kündeten vom schnellen Glück. Gewaltig war die Anziehungskraft des Faszinosum Finanzmarkt. Und die Ökonomen sangen das alte Lied von den wirtschaftlichen Sachzwängen, die neuer Antworten bedürften.

Stichwortartig läßt sich das Common-Sense-Ökonomencredo zur finanziellen Revolution folgendermaßen skizzieren: Finanzinnovationen und eine rasante Entwicklung auf dem Gebiet der Kommunikations- und Informationssysteme führten zu einer vergrößerten Effizienz der Finanzmärkte. Die "schöpferische Zerstörung" markiert bloß den Übergang von einem geschützten Sektor zu einem Wettbewerbssbereich. Veränderte Marktbedingungen verlangen zum einen ein modernisiertes Aufsichts- und geldpolitisches Instrumentarium, zum anderen soll in die Konkurrenz der Finanzplätze weder administrativ noch über Kapitalbesteuerung eingegriffen werden.

Seit den neunziger Jahren beginnt die Finanzrevolution jedoch ihrer Familie (Kredit- und Finanzinstitute) über den Kopf zu wachsen und die reiche Tante (Zentralbank) zu bedrohen. Das Vertrauen auf die heilsamen Selbstregulierungsmechanismen des effizienten Marktes erhält einen heilsamen Dämpfer. Die Notenbanken sehen die Effektivität ihres Instrumentariums (Zinsen, Geldmengensteuerung) tendenziell

schwinden. Zur Erreichung des Ziels der Finanzmarktstabilität ist eine konsequente Stabilitätspolitik längst nicht mehr ausreichend. Niedrige Inflationsraten schützen nicht vor spekulativen Kapitalbewegungen. Die Attacken der Spekulation halten auch nicht vor jenen Ländern inne, die ihre fundamentalen Wirtschaftsindikatoren brav in Ordnung gebracht haben.

Marx vergleicht die Revolution mit einem Geburtsakt: Etwas ist schon da und drängt ins Leben. Die finanzielle Revolution hat eine politisch-ökonomische Mutter. Gezeigt werden sollen Konstellationsmuster von Wirtschaftspolitik und Entwicklung der Finanzmärkte.

Der Finanzüberbau dokumentiert auf eindringliche Weise, daß auch der Schein das Sein bestimmen kann. Der tägliche Nettoumsatz an den Devisenmärkten beträgt allein fast 1.000 Mrd. US\$. Die großen mittelfristigen Preisschwankungen bei den Vermögenswerten führen zu unrealistischen Preisen. Diese enden vielfach in abrupten Abwärtsbewegungen mit verheerenden Wirkungen für die reale Wirtschaft. Bekannte Beispiele sind der Aktienbörsenkrach 1987, der Mini-Crash 1989 sowie die zyklusartigen Ausschläge der japanischen Aktienkurse. Die negativen Wirkungen auf die Realwirtschaft lassen sich exemplifizieren über eine Fehlallokation von Ressourcen, Bremseffekte auf den produktiven Sektor der Wirtschaft und eine Belastung der öffentlichen Finanzen (z.B. Einspringen des Staates / der Zentralbank bei Kredit- und Finanzinstituten).

Die Dominanz der Finanzmärkte gegenüber der Realwirtschaft wäre jedoch ohne politische Weichen- und Hilfestellung undenkbar. Die wirtschaftspolitischen Weichen wurden in den USA gestellt. Über Großbritannien erreichte das Deregulierungsmodell Kontinentaleuropa.

Mit der Hilfestellung in einer zweiten Phase meinen wir nicht eine aktive Steuerung oder Intervention. Im Gegenteil, nun manifestierte sich die Wirtschaftspolitik in Abseits und einem staunend-wohlwollenden Beobachten. Da die Finanzmodernisierung mit den ideologischen Prämissen (Deregulierung, Liberalisierung) der herrschenden Wirtschaftspolitik korrespondierte, wurde gemäß traditionellen monetaristischen Rezepten vorerst nichts getan. Die Dringlichkeit einer politischen Steuerung und Regulierung stellte sich erst Ende der achtziger Jahre ein, als die Geldpolitik zunehmend in eine Abhängigkeit von den Finanzmärkten geriet und die Trends auf den Finanzmärkten negativ auf die Realwirtschaft zurückslagten.

Nun ist es zwar bedauerlich, aber wohl kaum überraschend, daß erst im Krisenfall nach wirtschaftspolitischen Regulierungsmechanismen gesucht wird. Die finanzielle Revolution brachte aber zudem mit sich, daß die Definitionsmacht im derivativen Finanzgeschäft an Kredit- und Finanzinstitute überging. Diese asymmetrische Information zwischen Kreditsektor und Aufsicht führt dazu, daß im Krisenfall nicht zeitgerecht ein adäquates Interventionsinstrumentarium bereitstehen kann. Mittlerweile geht es aus wirtschaftspolitischer Sicht auch um die Rückeroberung des Finanzdiskurses. Nicht nur die Experten der Geschäftsbanken sollten die Einschätzungen zur Zulässigkeit und zum Risiko eines Finanzderivates treffen, wenn die möglichen negativen Konsequenzen Sparer, Anleger und Steuerzahler treffen.

Zwei große Themenfelder markieren den Wiedereintritt der Wirtschaftspolitik auf die Finanzmärkte:

1) Systemrisiken dominieren gegenwärtig den Diskurs der internationalen währungspolitischen Foren. Die nationalen Aufsichtsbehörden agieren zwischen Scylla und Charybdis: Auf der einen Seite tönen die vollmundigen Beteuerungen der Kommerzbanken, daß durch die Derivate nur die Möglichkeiten des Hedging (Kursabsicherung) gestiegen seien und den Bedürfnissen der Kunden durch eine breite Palette von Finanzdienstleistungen Rechnung getragen werden könne. Auf der anderen Seite stehen die gebetsmühlenartigen Warnungen internationaler Organisationen (OECD, BIZ, G 30, EU) vor den unbekannten Gefahren eines opaken Geschäftsbereiches am Beginn jedes Statements zu den neuen Herausforderungen der Finanzmarktaufsicht.

Die Globalisierung des Finanzgeschäfts brachte eine erschwerete Krisenverhütungs- und eine reduzierte Kriseneingrenzungsmöglichkeit mit sich. Das derivative Geschäft ist gekennzeichnet durch einen relativ hohen Konzentrationsgrad, und damit steigt im Krisenfall die Ansteckungsgefahr. Interdependenz und kollektives Fehlverhalten (vgl. Auslandsengagement österreichischer Banken) führen dazu, daß der Stürzende unter den Finanzlemmingen selten allein bleibt.

Eine adäquate Risikoprävention und Finanzmarktaufsicht wird schwierig. Aus den Bilanzen ist das derivative Geschäft größtenteils nicht zu ersehen. Die fehlende Transparenz erschwert zudem die Beurteilung der Kreditwürdigkeit von Finanzinstituten.

Die affirmative Position, Finanzinnovationen bedürften nur eines modifizierten geldpolitischen Instrumentariums und einer verbesserten Aufsichtsregelung, übersieht daher letztlich die Folgen der veränderten politisch-ökonomischen Konstellation. Verlorene wirtschaftspolitische Freiheitsgrade können nicht substituiert werden: Ungewünschte ökonomische Entwicklungen wie Konzentration auf den Finanzmärkten und erhöhte makroökonomische Risiken werden zu einem Faktum.

Da kein Weg zu den traditionellen Regulierungsmechanismen zurückführt und eine Re-Regulierung durch die politisch-ökonomische Entwicklung verstellt ist, müssen die Aufsichtsinstanzen verstärkt mit den Marktakteuren zusammenarbeiten.

Auch dies ist exemplarisch für die These, daß Wirtschaftspolitik zu einer Frage der Geschwindigkeit wird. Schnell muß nun entschieden werden. Wer schnell entscheidet, hat keine Zeit für Gegenmodelle und Visionen. Die Frage, welches Aussehen ein für die Realwirtschaft funktioneller Finanzmarkt haben soll, bleibt unthematisiert.

Der sich wandelnde Finanzmarkt spielt die Wirtschaftspolitik in ein gestalterisches Abseits. Deren Weiterspielen ist dann nur in einer pragmatisch-kooperativen Variante möglich:

Auf der Aufsichtsebene sollen die ex-ante-Instrumente gestärkt werden. Dies bedeutet eine Einbindung von Zentralbankexperten in die Entwicklung von Finanzinnovationen. Die Preisfestsetzung der Derivate sollte nach dem marking to market-

Prinzip erfolgen. Bei den Publizitätsvorschriften für Finanz- und Kreditinstitute muß es eine Verschärfung geben; die Finanzaktivitäten müssen durchschaubarer werden. Ferner sollte die Eigenkapitalunterlegungspflicht bei derivativen Geschäften erhöht werden.

Die stockende Diskussion um eine Besteuerung der neuen alten Finanzinstrumente (futures, Options) muß angekurbelt werden. Der Bereich der Kapitalbesteuerung könnte durch die neuen Systemrisiken an politischen Durchsetzungschancen gewinnen. Eine Einschränkung der Kapitalverkehrsliberalisierung muß eine wirtschaftspolitische Option bleiben.

2) Nun ist aber die Gefahr makroökonomischer Systemrisiken, die auf die Realwirtschaft zurückzuschlagen, nicht das einzige Problem eines entfesselt agierenden Finanzmarktes. Die Geldpolitik wirkt in westlichen Ländern über das Bankensystem und über dessen Verbindung zu Finanzmärkten. Dieser geldpolitische Transmissionsmechanismus ist zumindest geschwächt. Die Geldschöpfung im derivativen Geschäft findet keinen Eingang in die üblichen Zieldefinitionen der monetären Aggregate und bleibt daher weitgehend unkontrolliert.

Der Anteil der Großanleger (Pensionskassen, Investmentfonds und Versicherungen) an den finanziellen Aktiva ist stark gestiegen. Diese institutionellen Anleger zeigen sich sehr handelsorientiert und schichten ihre Wertpapierbestände ständig um. Der grundsolide Prototyp eines Anlegers, der seine zehnjährige Anleihe bis zum Verfallstag behält, ist in eine Minderheitenposition geraten. Von politischer Seite wurde das Gewicht der institutionellen Anleger noch dadurch erhöht, daß über die internationale Kapitalverkehrsliberalisierung ideale Großanlegerbedingungen geschaffen wurden. Renditeunterschiede können nunmehr sofort ausgenutzt werden.

Die Annahme, daß das überproportionale Gewicht institutioneller Investoren einen zinstreibenden Effekt haben könnte, weist einige Plausibilität auf:

A) Der Prozeß der Disintermediation führt zu einem erhöhten Konkurrenzdruck für die Banken, da die institutionellen Anleger verstärkt die privaten Haushaltsersparnisse abschöpfen. Um diesen relativen Verlust wettzumachen und ihren Anteil am Kreditangebot halten zu können, werden die Banken einen höheren Anteil an marktfähigen Papieren emittieren, die wiederum an die institutionellen Anleger gehen. Dies erhöht die Finanzierungskosten der Banken. Da die Zinsbildung speziell im Kreditsegment für Kleinunternehmen und Haushalte eher opaken Charakter hat, können die erhöhten Kosten an den Kreditnehmer weitergegeben werden.

B) Institutionelle Anleger erlangen zumeist wegen der enormen Finanzmacht, für die sie stehen, Großhandelskonditionen von allen Finanzmarktsegmenten, mit denen sie Geschäfte tätigen. Der Finanzdienstleistungssektor wird nun seinerseits versuchen, diesen Verlust dort auszugleichen, wo Transparenz längst ein wirtschaftspolitisches Ziel sein müßte: im Privatkundengeschäft. Auch dies hätte eine allgemeine Tendenz zur Zinssteigerung zur Folge.

Die steigende Bedeutung institutioneller Investoren im Finanzsystem führt zu erhöhten globalen Kosten der Finanzintermediation, die von den Volkswirtschaften getragen werden müssen.

Die großen institutionellen Anleger analysieren in ihren Forschungsabteilungen nicht zuletzt die Währungspolitik der Zentralbank. Dabei beschränken sie sich nicht auf die Untersuchung der geldpolitischen Maßnahmen, sondern deuten die im Jargon verfaßten Aussagen des Notenbankmanagements. Mag auch offen bleiben, ob diese Unternehmensstrategie erfolgversprechend ist, auf jeden Fall reduziert sich der Manövrierspielraum der Zentralbanken.

Als Reaktion bleibt der Zentralbank nur die Möglichkeit, ihrerseits zu versuchen, die Erwartungen der Anleger zu beeinflussen. Erwartungsstabilisierung wird zur globalen Zielsetzung einer unsicher gewordenen Geldpolitik in einem veränderten ökonomischen Umfeld. Der Glaubwürdigkeitsfetischismus ist die logische Notenbankantwort auf eine neue Machtkonstellation, in der Finanzmärkte dominieren, auf welchen Großanleger auf undurchsichtige Art und Weise Erwartungen bilden.

Das Vertrauen der internationalen Finanzakteure muß gehegt und gepflegt werden. Die deutsche Bundesbank ist, ob der Abhängigkeit des deutschen Rentenmarktes vom Zustrom ausländischen Kapitals, wie paralysiert vor der Gefahr eines Glaubwürdigkeitsverlustes.

Die Wirtschaftspolitik hatte ausgehend von den USA den Boden für die finanzielle Revolution aufbereitet. Danach zog sie sich folgerichtig und der herrschenden Ideologie entsprechend aus ihrer Verantwortung zurück. Im Krisenfall (Währungsturbulenzen, unkontrollierte Entwicklung der Finanzderivate) soll der Staat wieder auftreten. Doch die lange Passivität auf der Regulierungsseite hat der Wirtschaftspolitik nicht gut getan. Die nationale Krisenlösungskapazität ist mittlerweile nur noch in beschränktem Ausmaß gegeben. Gerade im Aufsichtsbereich der Finanzmärkte sind die volkswirtschaftlichen Kosten der staatlichen Abwesenheit deutlich zu erkennen.

Seit die Zentralbanken erfahren mußten, daß eine klassische Stabilitätspolitik zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine gelungene Währungspolitik ist, sind sie zu Getriebenen der Finanzmarktdynamik geworden. Unermüdlich erschallt ihr Ruf: "Glaubt uns, daß wir glaubwürdig sind!".

Der um Anerkennung bettelnde Musterschüler wird zur modernen Metapher für eine erfolgreiche Währungspolitik von Zentralbanken.

Markus Marterbauer

Bubbles on a Whirlpool of Speculation

Finanzmärkte, Realwirtschaft und Regulierungsnotwendigkeiten

Speculators may do no harm as bubbles on a steady stream of enterprise. But the position is serious when enterprise becomes the bubble on a whirlpool of speculation. When the capital development of a country becomes a by-product of the activities of a casino, the job is likely to be ill-done.

(John Maynard Keynes,
The General Theory of Employment,
Interest and Money, S.159)

1. Exemplarische Belege für die Dominanz der Finanzmärkte

Die ökonomischen und politischen Ausprägungen einer Entwicklung, die mich von einer Dominanz der Finanzmärkte sprechen lassen, sind vielfältig. Ich möchte in der Folge nur auf einige, mir besonders gravierend erscheinende Aspekte eingehen.

Spekulierende Unternehmer

Die erste Hälfte der achtziger Jahre war von einem gelegentlichen "Luftschnappen" der Realwirtschaft in der Stabilisierungskrise, die durch den monetaristischen Schock ausgelöst worden war, gekennzeichnet. Erst zu Mitte der Dekade erlangte die Realwirtschaft wieder etwas Oberwasser. Dies kam in einer guten Gewinnentwicklung, langsamem Wiederaufleben von Wachstumsimpulsen, ja sogar in zurückgehenden Arbeitslosenraten zum Ausdruck. Dennoch ist ein wesentliches Merkmal dieser Periode das Auseinanderdriften von relativ guter Gewinnentwicklung und stagnierenden Realinvestitionen, eine Entwicklung, die auch im "Beschäftigungsweißbuch" der EU mit Besorgnis kommentiert wird. Die Ursachen für diese Entwicklung sind im hohen realen Zinsniveau und in den prosperierenden Vermögensmärkten und in deren Effekten auf die effektive Nachfrage zu suchen.

Selbst bei wenig zinsreagiblen Realinvestitionen haben hohe Realzinsen aufgrund der steigenden Opportunitätskosten und der negativen nachfrageseitigen Effekte eine dämpfende Wirkung auf die Schlüsselgrößen der Wirtschaftsentwicklung. Die gleichzeitig boomenden Vermögensmärkte führen dazu, daß die Realinvestitionen zunehmend mit den Finanzinvestitionen (und nicht, wie es angebotsseitige Orthodoxie und Beschäftigungsweißbuch der Europäischen Union in auffallender Eintracht behaupten, mit den Reallöhnen) konkurrieren. Man braucht nicht Karl Marx zu zitieren, um zu erkennen, daß in der heutigen Situation prosperierender Finanzmärkte und stagnativer Realwirtschaften einzelwirtschaftlich kalkulierende Unternehmen Finanzkapital akkumulieren müssen, weil sonst die "Gefahr ihres Untergangs" gegeben ist.

Unter diesen Gegebenheiten haben zunehmend auch die großen Unternehmen Interesse an einem hohen realen Zinsniveau. Bei mangelnder Attraktivität der Güterproduktion bedeutet diese Situation ein Anwachsen der Finanzeinkommen, eine höhere Bedeutung von Rückstellungen und Rücklagen, steigende unternehmensinterne Macht der entsprechenden Finanzabteilungen, eine Schwächung der Gewerkschaften und Wettbewerbsfähigkeitsprobleme für die Marginalfirmen. Daß diese "Gefangenendilemma"-Situation nicht durch langfristige Stabilität gekennzeichnet sein kann, ist offensichtlich. Ein kurzfristiger Horizont der Interessen prägt nicht nur die "spekulierenden Unternehmer", sondern zunehmend die gesamte Ökonomie.

Boom der Vermögensmärkte und Rückwirkungen auf die realwirtschaftlichen Zyklen

Das letzte Jahrzehnt brachte eine wohl einmalige Entwicklung auf den Vermögensmärkten. Während die Realwirtschaft von Deflationstendenzen gekennzeichnet war, kam es zu einer enormen Vermögensinflation. Die Ursachen hierfür sind in Kapitalverkehrsliberalisierung, den vielfältigen Formen von Finanzinnovationen, Kreditderegulierungen und steuerlichen Aspekten zu finden. Die nach dem Credo der Effizienzsteuerung und im Vertrauen auf die Selbstregulierungsfähigkeiten einer "freien Marktwirtschaft" erfolgten Deregulierungen der Finanzmärkte führten zu spekulativen Preissteigerungen vor allem auf den Märkten, die von ihren institutionellen und technischen Ausgestaltungen her dafür besonders geeignet waren. Die Vermögensmärkte erlebten in den achtziger Jahren einen Boom, der durch krisenhafte Einbrüche nur kurzfristig gestört wurde. Selbst der nicht zu knapp effizienzveressene Internationale Währungsfonds erachtet die Vermögensinflationen der achtziger Jahre in ihrer Kombination mit niedrigen Inflationsraten in der Realwirtschaft als längerfristiges Stabilitätsproblem.

Vor allem in skandinavischen Ländern und in Großbritannien war dieser künstliche Boom stark kreditfinanziert. Die Vermögensinflation führte auch zu realwirtschaftlichen Überhitzungserscheinungen. Diese breiteten sich über Bankensektor und Bauwirtschaft auf die gesamte Ökonomie aus. Analog dazu hatte aber dann auch das Platzen der spekulativen Vermögensblasen enorme realwirtschaftliche Aspekte. Die Zusammenbrüche von Bankensystem und Bauwirtschaft zeigten die entsprechenden multiplikativen Effekte für die Gesamtwirtschaft. Ihren Reflex findet eine derartige Entwicklung vor allem auch im Explodieren der öffentlichen Defizite. Diese sind denn auch Ergebnis der konjunkturellen Malaise und nicht deren Ursache, wie man den krausen Argumentationsketten der Ökonomen der Europäischen Union entnehmen könnte. Weniger ausgeprägt war diese Verstärkung der Konjunkturzyklen in den vorsichtiger und schrittweise, teilweise aber auch zeitgerechter und früher deregulierenden Ökonomien Deutschlands und Österreichs.

Erwartungsführerschaft der Devisenmärkte in der europäischen Wirtschaftspolitik

Das Europäische Währungssystem war ab 1987 durch einen Verzicht auf korrigierende Realignments und durch die Aufhebung von Kapitalverkehrsbeschränkungen

geprägt. In dieser Phase haben die Devisenmärkte zunehmend eine dominante Stellung gegenüber der Wirtschaftspolitik erlangt. Diese begab sich in ein "Erwartungsgefängnis", in dem wirtschaftspolitische Maßnahmen immer weniger realwirtschaftliche Ziele hatten, sondern zunehmend dazu dienten, "das Vertrauen der Finanzmärkte" zu erhalten, Glaubwürdigkeit und Stabilität zu erlangen. Die Akzeptanz durch die Vermögensmärkte wurde zur notwendigen Voraussetzung für die Wirtschaftspolitik. Das Ergebnis war eine Lähmung realwirtschaftlich orientierter Politik.

Wider besseres Wissen predigte selbst die linke Wirtschaftspolitik monetäre Stabilität und Markteffizienz als Voraussetzung (und nicht als Nebenbedingung) für die Erreichung realwirtschaftlicher Ziele, die mit Fortdauer des gegebenen Zustands zunehmend aus den Redetexten gestrichen wurden. So erregt es heute Aufsehen und Verwunderung, wenn manche nicht auf dandyhafte Beziehungen zum Zeitgeist spezialisierte Ökonomen versuchen, wohlbekannte und nicht falsch gewordene gesamtwirtschaftliche Kausalzusammenhänge in Erinnerung zu rufen (so kürzlich Egon Matzner und Jan Kregel in den Gewerkschaftlichen Monatsheften). Doch auch der Zusammenhang der festen (und nicht mehr anpassungsfähigen) Wechselkurse im EWS und der de-facto-Übergang zu flexiblen Wechselkursen in Europa haben die Wirtschaftspolitik nicht, wie erhofft, anhaltend aus dem Erwartungsgefängnis befreit. Das Hauptproblem der europäischen Wirtschaftspolitik ist denn auch weniger im Wechselkursregime zu suchen als in der Liberalisierung der spekulativ geprägten Kapitalmärkte, die ganze Volkswirtschaften den liziden Vorstellungen des vagabundierenden Spekulationskapitals ausliefert. Die Zähmung der Finanzmärkte, die "Blut gerochen" haben und daher unkalkulierbar geworden sind, muß vor jedem weiteren Integrationsschritt in Europa stehen.

2. Die Absenz des Politischen

Die ohnehin prägende Tendenz der Ökonomie, fundamentale Wahrheiten und Gesetze zu formulieren, der Versuch, sich den Naturwissenschaften anzunähern, verstärkt sich im Bereich der Finanzmärkte noch dramatisch. "Die Märkte haben ein langes Gedächtnis", schreibt Wim Kösters im List-Forum 1993 bezüglich der Glaubwürdigkeit der französischen Währungspolitik des "Francs fort". Die Finanzmärkte formulieren nach einem der realwirtschaftlichen Plebs nicht zugänglichen Kriterienkatalog fundamentale Wahrheiten, denen zu huldigen ist. Verstöße gegen diese Wahrheiten verzeiht die Gottheit nicht, ihr Vertrauen muß langfristig erworben werden, hundertprozentig kann dies jedoch kaum gelingen. Hier wird ein mythisch und esoterisch anmutender Popanz der Ökonomie aufgebaut. Interessenunterschiede, Macht und dadurch ausgelöste ökonomische Vorgänge werden verschleiert. Die Wirtschaftspolitik erkennt zunächst die kurzfristigen "advantages of tying one's hands" und bemerkt erst zu spät, daß sie in einer monetären Zwangsjacke steckt. Dazu kommt das Problem, daß die Finanzmärkte aufgrund der Vielfalt der technischen Innovation und der undurchschaubaren Erwartungsbildungen auf den Märkten kaum "zu verstehen" sind. Weder Wirtschaftspolitik und Aufsichtsorgane noch die Wissenschaft können die Vorgänge im Reich der Finanzmärkte vollständig durchschauen, geschweige denn auf Entwicklungen erfolgreich reagie-

ren. Wirtschaftspolitik gegenüber den Finanzmärkten ist von Passivität und Erstarrung geprägt.

Dieser Absenz des Politischen steht eine enorm steigende Notwendigkeit an interventionistischen Eingriffen gegenüber. Denn die Finanzmärkte sind heute durch vielfältige Formen von Marktversagen geprägt. James Tobin hat 1984 versucht, mit verschiedenen Effizienzbegriffen die allokativen Wirkungen des Finanzsystems zu diskutieren. Kann den Finanzmärkten grundsätzlich noch Informationsarbitrage-Effizienz zugeschrieben werden, so ist eine vollkommene Versicherungseffizienz aufgrund der spekulativen Geprägtheit der Märkte schon nicht mehr gegeben. Es besteht zudem weitgehend Einigkeit darüber, daß die Finanzmärkte auch die Konzepte einer fundamentalen Bewertungseffizienz (Orientierung der Preisbildung an grundlegenden ökonomischen Daten) und einer funktionellen gesamtwirtschaftlichen Effizienz (Finanzierungs- und Allokationsfunktion für die Realwirtschaft) nicht erfüllen können. Das fundamentale Problem der Finanzmärkte besteht in diesem Zusammenhang insbesondere darin, daß ihre institutionelle Verfaßtheit kurzfristige Interessen der Gewinnmaximierung deutlich gegenüber langfristigen gesamtwirtschaftlichen Stabilitätsinteressen in den Vordergrund rückt. Gerade aus diesem Charakteristikum des kurzfristigen Horizonts der Märkte entsteht aber auch ein Problem für das finanzielle System selbst.

Die Instabilität des finanziellen Systems ist aus dessen institutioneller Verfaßtheit erklärbar. Denn wenn das realwirtschaftliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts über längere Phasen unter jenem von Realzinsen und spekulativen Erträgen auf den Vermögensmärkten liegt, das heißt, wenn die monetären Ansprüche in Form von Zinsen und Spekulationsgewinnen schneller wachsen als die Profite, aus denen sie finanziert werden müssen, dann entsteht notwendigerweise das Risiko eines Finanzkrachs. Bei steigendem Risiko können allerdings die Zinsen kaum sinken, weil die Liquiditätspräferenz mit dem Risiko ansteigt und durch die Vielfalt der Finanzinnovationen alimentiert wird. Eine Situation finanzieller Instabilität verstärkt sich von selbst. Das Finanzsystem ist intrinsisch destabilisierend. Es besteht daher enormer Bedarf, regulierend in das Finanzsystem einzugreifen.

3. Regulierungsperspektiven

Erhöhung der Transaktionskosten

Die traditionelle Ökonomie sieht in der Minimierung der Transaktionskosten enorme Potentiale für Effizienzsteigerungen. Diesem Paradigma ist aus vielfältigen Beweggründen entgegenzutreten. Im Umweltbereich führen aufgrund fehlender Zukunftsmärkte zu niedrig kalkulierte Transaktionskosten zu einem starken Anstieg der Umweltbelastung. Eine ganz ähnliche Entwicklung erleben wir auf den Finanzmärkten. Ineffizienzen und Fehlallokationen resultieren aus den spezifischen institutionellen Bedingungen auf den spekulativen Märkten. Der kurzfristige Horizont der Märkte, die Eigenart der Erwartungsbildung, die hohen Volatilitäten und die hohen Reaktionsgeschwindigkeiten prägen die spekulativen Märkte.

Eine regulatorische Eingriffsmöglichkeit besteht nun darin, die Verwendung kurzfristiger, spekulativ orientierter Instrumente auf den Finanzmärkten massiv zu verteuern und so die technologisch bedingten Transaktionskostensenkungen des vergangenen Jahrzehnts zu konterkarieren. Der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitik stehen dabei verschiedene Vorschläge einer Erhöhung der Transaktionskosten durch Steuern zur Verfügung. Zu denken wäre an die Tobinschen Vorschläge von Devisentransaktionssteuern, an Transaktionssteuern auf nationalen Kapitalmärkten (wie Börsenumsatzsteuern), an die Einbeziehung offener Devisemarktpositionen in die Mindestreserve-Notwendigkeiten, wie sie Eichengreen und Wyplosz etwa für das Europäische Währungssystem vorschlagen, an eine Erfassung der Finanzderivate bei Haftkapitalunterlegungen, wie sie den Reformvorschlägen der Bank für internationalen Zahlungsausgleich vorschwebt.

Eine derartige Politik muß allerdings notwendigerweise in Widerspruch zur Ideologie der absoluten Kapitalverkehrsliberalisierung und damit zu den Zielvorstellungen des europäischen Binnenmarktes gelangen. Einer markteuphorisch fundierten Liberalisierungsideologie auf den Finanzmärkten sind Zielsetzungen gesamtwirtschaftlicher Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit gegenüberzustellen. Vernünftig gestaltete Transaktionssteuern haben den großen, die Effektivität des wirtschaftspolitischen Eingriffs erhöhenden Vorteil, daß sie marktkonform konzipiert sind. Damit werden Umgehungsmöglichkeiten verringert und sinnlose Ausweichreaktionen nicht unnötigerweise provoziert. Regulierung muß heute zunehmend sich den Marktgegebenheiten anpassen, um Erfolg zu haben. Transaktionssteuern könnten in diesem Zusammenhang ein vernünftiges Instrument darstellen.

Innovative steuerliche Lösungen

Neben verschiedenen Formen der Transaktionssteuern könnte auch die Erfassung von spekulativen Engagements auf Immobilienmärkten und Börsen dazu beitragen, auf diesen Märkten den fundamentalen Positionen größere Bedeutung zu verleihen. Steuerliche Vorschläge sollten allerdings nicht nur gegen die Spekulation gerichtet sein. Dem Problem der gewaltigen Inflation auf den Vermögensmärkten könnte durch "Capital gains taxes" begegnet werden. Derartige Wertsteigerungssteuern könnten dazu beitragen, die spekulativen Blasen gar nicht entstehen zu lassen, Investitionen auf den Vermögensmärkten unattraktiver werden zu lassen, die Einkommensentwicklungen wieder in etwas vernünftigere Relationen zu lenken und den finanziellen und spekulativen Druck von der Realwirtschaft zu nehmen.

Mit dem starken Anwachsen der Finanzmärkte ist selbstverständlich auch das Problem der Einkommens- und Vermögensverteilung betroffen. Weil die Vermögen in den westlichen Wirtschaften deutlich ungleicher verteilt sind als die Einkommen, bewirkt eine Steigerung der Vermögenseinkommen, wie wir sie seit den achtziger Jahren beobachten, eine deutliche Erhöhung der Ungleichheit der Einkommensverteilung. Die Dynamik der Vermögensökonomien bewirkt somit enorme Verteilungsprobleme in der Zukunft. Ein Ausbau von Vermögensteuern und Vermögenseinkommensteuern sollte daher im Mittelpunkt einer distributiv orientierten Steuerpo-

litik stehen. Die reale Wirtschaftspolitik der europäischen Länder bewegt sich zur Zeit ohne Zweifel in die Gegenrichtung.

Regulierungen von Banken und Finanzinstitutionen

Im Bereich der Finanzdienstleistungen stößt, aufgrund der Verwirklichung des Binnenmarktes der Europäischen Union, nationale Regulierung zunehmend an die Grenzen internationaler Konkurrenz. Dennoch sind gerade mit dem Bankenwettbewerb in Europa und dem Entstehen vielfältiger neuer Finanzinstitutionen hohe Kreditrisiken verbunden. Gerade im Bereich der Finanzdienstleistungen tritt häufig ein Marktversagen durch ruinöse Konkurrenz, asymmetrische Informationsverteilung und "free-rider"-Verhalten auf. Der Bereich der Finanzdienstleistungen wurde oft als "Stahlindustrie der neunziger Jahre" bezeichnet. Die hohen Risiken in diesem Bereich führen aber, wenn sie schlagend werden, nicht nur zu Verwerfungen im Finanzsystem, sondern aufgrund der engen Verflechtungen mit der Realwirtschaft auch zu gesamtwirtschaftlichen Problemen. Stärkere Regulierungen im Finanzdienstleistungsbereich, wie sie etwa die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich immer wieder vorschlägt und wie sie auch der Europäischen Kommission vorschweben, sind deshalb ein Gebot der Stunde. Wie Viktor Scherz in seinem Beitrag für diesen Band darlegt, müssen sie in einer Stärkung der Aufsichtsbehörden, in einer Verstärkung der Publizitätsvorschriften bestehen.

Europäische Währungsunion

Ich habe darauf hingewiesen, daß das Hauptproblem der internationalen Währungsbeziehungen heute erst in zweiter Linie im Wechselkursregime besteht. Von brennender Problematik ist zunächst die Verfaßtheit der Finanzmärkte. Ohne Zweifel ist Matzner und Kregel zuzustimmen, wenn sie als eine wichtige Ursache für die heutige Massenarbeitslosigkeit den "arbeitsplatzvernichtenden internationalen Ausgleichsmechanismus" betonen. Problematisch ist die Asymmetrie in den internationalen Währungssystemen, die Defizitländer dazu zwingt, restriktive Politik zu betreiben, anstatt Überschüßländer zu Expansionen zu veranlassen. Diese Kritik trifft ganz besonders auch das Europäische Währungssystem. Ein möglicher (und aus meiner Sicht durchaus attraktiver) Ausweg aus Devisenmarktspekulationen und Asymmetrie im Wechselkurssystem ist der Übergang zu einer Währungsunion in Europa.

Die zahlreichen Problematiken einer europäischen Währungsunion wurden schon vielfach herausgearbeitet. Der Versuch der deutschen Bundesbank, den Monetarismus auf europäischer Ebene zu etablieren, zeigt sich in den restriktiven und ökonomisch völlig unsinnigen Konvergenzkriterien und der Betonung einer unabhängigen, auf Preisstabilität orientierten europäischen Zentralbank. Dennoch fällt die Ablehnung von Plänen der Errichtung einer europäischen Währungsunion von Seiten kritischer Ökonomen aus meiner Sicht deutlich zu heftig aus. Die Etablierung einer Währungsunion zumindest für die europäischen Hartwährungsländer würde zahlreiche positive Aspekte beinhalten.

Sie bedeutet die Stärkung einer regulierenden Wirtschaftspolitik gegenüber den Marktkräften des Binnenmarktes und einen wesentlichen Schritt zu einer europäischen Wirtschaftspolitik. Sie führt per definitionem zu einer Ausschaltung der Spekulation auf den Devisenmärkten. Sie könnte bei entsprechender Ausgestaltung zu einer Schwächung des Einflusses der deutschen Bundesbank auf die europäische Geldpolitik und damit zu einer Rückführung des restriktiven Bias des Europäischen Währungssystems zwischen 1987 und 1993 beitragen.

Gefragt sind innovative Alternativen zum restriktiven, allein auf Markteffizienz und Einkommensverteilung (nach oben) abstellenden Konzept der Wirtschaftspolitik. Diese müssen auf verschiedenen Ebenen entwickelt werden und die Rückführung der sonst rasch in eine Hegemonie übergehenden Dominanz der Finanzmärkte betonen. Angebotsseitige wirtschaftspolitische Maßnahmen sind in so manchen Bereichen ohne Zweifel von Dringlichkeit. Ein realwirtschaftlicher Aufschwung ist ohne die Schaffung vernünftiger Rahmenbedingungen für eine langfristige Nachfrageexpansion allerdings außer Sicht.

Generell gesehen, von den makroökonomischen Regulierungsnotwendigkeiten her, geht es vor allem darum, Investitionen und Interessenkoalitionen zu formieren, die in ihren Aktionen über längerfristige Horizonte verfügen. Die langfristigen Stabilitätsinteressen der Gesamtwirtschaft müssen wieder Vorrang vor den kurzfristigen Spekulationsinteressen der Finanzwirtschaft erringen.

Rudolf Hickel

Wider die Gefahren geldpolitischen Machtmißbrauchs: Autonomie und/oder Demokratisierung der Deutschen Bundesbank?

Die Deutsche Bundesbank hat mit ihrer Hochzinspolitik im Sommer 1992 nicht nur zur binnengesetzten Rezession in Westdeutschland beigetragen. Der Zusammenbruch des EWS Ende Juli 1993 war auch Folge einer ohne inflationäre Not durchgesetzten restriktiven Geldpolitik in Europa. Kritiker gehen soweit, zu behaupten, die Bundesbank habe dadurch gezielt die Maastrichter Pläne zur Schaffung einer Währungsunion torpedieren wollen. Durch diese Machtpolitik hat die Deutsche Bundesbank selbst die Frage nach ihrer demokratischen Legitimation provoziert. Zu Recht ist wieder einmal verstärkt die Rede vom Machtmißbrauch dieser geldpolitischen Instanz nach Innen und Außen. Der Vorsitzende der IG-Metall forderte unter dem Eindruck der Erhöhung des Diskontsatzes zum 17. Juli 1992 auf den Höchstwert von 8,75 vH eine Bändigung der Notenbankbefugnisse durch eine "Demokrati-

sierung der Geldpolitik".¹ Auch im durch die europäische Währungskrise betroffenen Ausland wurde der Ruf nach einer politischen Beschränkung der Macht der deutschen Bundesbank durch den Zwang zur geldpolitischen Abstimmung innerhalb der EG laut. Jedoch, trotz dieser Kritiken, das Modell Bundesbank blieb ein Export-schlager. Die EG-Regierungschefs hatten sich schon im Maastrichter Vertrag auf eine Europäische Zentralbank, der die Verfassung der Bundesbank nahezu komplett Pate stand, geeinigt. Es müssen also mit der Autonomie der Bundesbank relevante Vorteile verbunden sein, die letztlich die Sorge um den Machtmißbrauch dieses Status weitaus überwiegen. Die ökonomischen Vorteile der Notenbankunabhängigkeit liegen auf der Hand. Die Sicherung der Geldwertstabilität hat den Rang einer ordnungspolitischen Regel. Wird sie nachhaltig verletzt, dann droht der Zusammenbruch des Signalsystems der relativen Preise. Unbestreitbar kommt der Bekämpfung der Inflation ein hoher Stellenwert zu. Verfassungsrechtlich stellt sich daher die Frage, welcher Institution im Bundesstaat die Aufgabe der geldwertstabilen Geldversorgung übertragen wird. Ein internationaler Vergleich zeigt, daß in nahezu allen Industriestaaten über diese hoheitliche Aufgabe nicht unmittelbar durch das Parlament entschieden wird, und auch nicht durch die Regierung. Ein Ministerium für Geldpolitik ist unvorstellbar. Zuständig ist die jeweilige Notenbank, deren Ausmaß an Unabhängigkeit bzw. Abhängigkeit vom parlamentarischen Regierungssystem etwa bei den EG-Ländern (noch) unterschiedlich ist. Dabei ist die Tendenz unübersehbar, daß in verschiedenen Ländern aktuell die Notenbanken mit dem Ziel reformiert werden, die unmittelbare Abhängigkeit vom parlamentarischen Regierungssystem abzubauen. Dies zeigt sich beispielsweise in Frankreich, wo das Statut der Notenbank durch die Verabschiedung eines Reformgesetzes 1993 dem der deutschen Bundesbank angeglichen worden ist. Wie schon erwähnt, die Europäische Zentralbank, wenn sie denn verwirklicht werden sollte, wird über einen Unabhängigkeitsstatus, vergleichbar der deutschen Bundesbank, verfügen. Schließlich war und ist dies die Bedingung, unter der die Bundesbank ihrer Reduktion auf die Rolle einer Landeszentralbank im Europäischen System der Zentralbanken zugestimmt hat.

Worin liegt der Vorteil, den Bereich Geldpolitik aus dem parlamentarischen Regierungssystem herauszunehmen und einer eigenständigen Notenbank zu übereignen? Die Antwort lautet ganz einfach: in den Nachteilen, die sich bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe im parlamentarischen Regierungssystem ergeben würden. Das Mißtrauen in Sachen stabiler Geldversorgung gegenüber dem Parlamentarismus ist seit seinem Entstehen groß. Die Geschichte bietet genügend Beispiele dafür, daß folgendes Dilemma der Parlamente zu Lasten des Geldwerts aufgelöst wird: Parlamente haben die Hoheit über den Haushalt, d.h. die Festlegung der Auf- und damit Ausgaben sowie deren Finanzierung. Würde das Parlament zugleich über die Geldversorgung entscheiden, dann gäbe es die Möglichkeit, sich über die üblichen Finanzierungsinstrumente hinaus per eigenständiger Geldschöpfung zu finanzieren. Um diese Möglichkeit inflationstreibender Haushaltspolitik auszuschalten, hat sich, gespeist durch historische Erfahrungen, die Arbeitsteilung zwischen der Geldpolitik einerseits und der Wirtschafts- und Finanzpolitik andererseits durchgesetzt. Die

1 Vgl. die Auseinandersetzung zwischen F. Steinkühler (IG Metall) und D. Kirchner (Gesamt-Metall) in: Handelsblatt vom 10.8.1992 bzw. 11.8.1992.

Staatsaufgabe Stabilisierung des Geldwerts wird einer gegenüber dem parlamentarischen System unabhängigen Institution, der Notenbank, übertragen. Diese Arbeitsteilung ist sinnvoll, jedoch nicht ohne Risiken, wie die Politik der Bundesbank immer wieder gelehrt hat. Sie basiert letztlich auf dem Zweifel an der Leistungsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Die Fähigkeit, öffentliche Haushaltspolitik bei gleichzeitiger stabiler Geldversorgung zu bewältigen, wird den Parlamenten nicht zugetraut. Nicht so sehr die historisch begründeten Inflationsängste der Deutschen, die zwei Hyperinflationen (1920-23 und 1945-48) erlebten, sondern letztlich dieses mangelnde Vertrauen in die Wahrnehmung der stabilitätspolitischen Aufgaben durch das Parlament und die Regierung hat die Siegermächte bewogen, nach 1945 bei der Einrichtung der Bank deutscher Länder als Vorläufer der Deutschen Bundesbank auf deren Autonomie zu bestehen.

Die demokratie pessimistische Autonomie der Notenbank trägt jedoch in zwei Richtungen das Risiko des Machtmissbrauchs in sich: Zum einen kann das monetäre Steuerungskonzept falsch begründet sein und sein Einsatz zu Belastungen der Wirtschaft führen. Dazu bot die Bundesbank im Sommer 1992 selbst ein Beispiel, als sie das Inflationsrisiko mit ihrer zweifelhaften Geldmengenkonstruktion völlig überschätzte. Daraus ergibt sich die Frage, wie ein Dialog und eine breitere Entscheidungsgrundlage über die 'richtige' Geldpolitik künftig gesichert werden kann. Zum anderen können mit der Geldpolitik im Dienste der Inflationsbekämpfung zentrale wirtschaftspolitische Ziele des parlamentarischen Regierungssystems konterkariert werden. Dafür ein aktuelles Beispiel: Hochzinspolitik führt in einer Phase nachfragebedingter Wachstumsschwäche zum weiteren Rückgang der Produktion und zum Anstieg der Arbeitslosigkeit, ohne die Entwicklung des Geldwerts zu tangieren. Aus dieser Wirkungsweise der Geldpolitik erwächst der Deutschen Bundesbank die Macht, die Finanz- und Tarifpolitik durch eine Verknappung und Verteuerung der Geldversorgung zu disziplinieren. Wer aber entscheidet im klassischen Konfliktfall zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit? Die Bundesbank bestreitet letztlich den Zielkonflikt, weil sie die Inflationsbekämpfung zur ordnungspolitischen Regel erklärt, der sich die Tarif- und Beschäftigungspolitik unterzuordnen habe. Die Entscheidung über die Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik überschreitet jedoch die Kompetenz der Bundesbank. Dazu fehlt ihr die verfassungsrechtliche Legitimation. Wenn sie sich zum Oberzensor aufspielt, missbraucht sie den Autonomiestatus. Das ist derzeit das Hauptproblem der Bundesbankpolitik. Ihre Machtausübung, die sich bereits in der autoritären Definition derartiger Konflikte offenbart, verleiht ihr die Rolle einer Nebenregierung außerhalb des parlamentarischen Systems. Die demokratische Legitimation der Zentralbankräte und des Direktoriums, bei deren Auswahl sich die Regierungsverhältnisse im Bund und in den Ländern widerspiegeln, ist dafür viel zu dünn. Dieser "Staat im Staat" – so die Formulierung des ehemaligen Bundesbankpräsidenten Pöhl – trägt große Risiken in sich. Da wird, so der Titel eines Buchs des Fernsehjournalisten Dieter Balkhausen, dem "guten Geld" durch die Bundesbank die "schlechte Politik" gegenübergestellt, der 'effizienten' Autonomie die 'anspruchsin-

flationäre' Demokratie.² In dieser Polarisierung schlummert die Gefahr der Erosion der Demokratie. Erinnerungen an den Präsidenten der autonomen Reichsbank der zwanziger Jahre, Hjalmar Schacht, den späteren Verbündeten Hitlers, werden wach. Seine demokratieverächtliche Rhetorik gegenüber der Defizitfinanzierung der demokratisch gewählten Reichsregierung und der Kommunen hat zum Niedergang der Weimarer Politik beigetragen.

Die potentiellen Gefahren des Machtmissbrauchs machen deutlich, die Autonomie der Notenbank ist ein hohes Gut in der Demokratie. Die Frage, ob die Deutsche Bundesbank dieser hohen Anforderung immer entsprochen hat, läßt nicht erst in den letzten Jahren Zweifel aufkommen. Ihr autoritärer Anspruch auf Unfehlbarkeit stand nicht erst seit der deutschen Einigung immer wieder im Widerspruch zum Erfolg ihrer Geldpolitik. Die Geldmengensteuerung ist aus dem Ruder gelaufen, und durch die Beibehaltung dieses Konzepts sind die Inflationsgefahren überschätzt worden. Die dennoch eingeschlagene restriktive Geldpolitik hat zu den beschriebenen binnengesellschaftlichen und währungspolitischen Belastungen geführt. Wieder einmal hat sich gezeigt, daß mit der Geldpolitik allein zwar kein Aufschwung hergestellt, jedoch Rezessionen ausgelöst und verstärkt werden können. Die Bundesbank hat unter der doppelten Herausforderung der deutschen und europäischen Einigung selbst dazu beigetragen, ihren Unabhängigkeitsstatus in Zweifel zu ziehen. Deshalb kann auch die heftige Kritik nicht überraschen. Die Autonomie hat nur dann ihre Berechtigung, wenn es der Geldpolitik gelingt, mit der inflationsfreien Geldversorgung eine stabile Entwicklung der Produktion und den Abbau der Arbeitslosigkeit zu unterstützen. Schließlich muß dem Verlust nationaler Souveränität entsprechend die Geldpolitik in die europäische Integration eingebunden werden. Die Ansätze von Machtmissbrauch rechtfertigen die Abschaffung der Bundesbankautonomie nicht, denn die Aufhebung der grundsätzlichen Arbeitsteilung könnte andere, größere Probleme schaffen. Vielmehr wird für die demokratische Unterfütterung der Eigenständigkeit der "Hüterin der Währung" plädiert. Wegen der widersprüchlichen Wirkungen der Geldpolitik auf andere parlamentarisch definierte Ziele der Wirtschaftspolitik, etwa auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, muß die Notenbank zur Kooperation mit den anderen Entscheidungssystemen der Wirtschaftspolitik verpflichtet werden. Ein erster Schritt wäre – vergleichbar der Regelung für die Europäische Zentralbank, die in diesem Punkt vom Statut der Deutschen Bundesbank erfreulicherweise abweicht – die Verpflichtung zur jährlichen Berichterstattung und Rechenschaft vor dem Parlament. Die Verpflichtung, über die Geldwertstabilisierung hinaus auch die anderen Grundziele der Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen, sollte gesetzlich abgesichert werden. Zu überlegen wäre, analog der Einrichtung bei den Landeszentralbanken, auf Bundesbankebene einen Beirat mit Beratungsrecht zu schaffen, in dem die großen gesellschaftlichen Gruppen vertreten sind. Deutsche Geldpolitik muß sich schließlich im Kontext der währungspolitischen Integration definieren und bewegen.

2 D. Balkhausen, Gutes Geld und schlechte Politik, Düsseldorf 1982; grundlegende Problematisierung des Autonomiestatus durch: J. Leaman, Diktatur der Bundesbank?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1993.

Hildegard Kaluza

Berufliche Förderung der Frauen durch die Europäische Union

Die Frage, welchen Stellenwert die Frauenpolitik in der EU wirklich einnimmt, ist schwer zu beantworten. Beides – Europaeuphorie und Europaskepsis – ist in frauengesetzten Kreisen anzutreffen, Hoffnungen und Ängste scheinen eng beieinander zu liegen. In der Tat fällt es schwer, hier schnell zu einem Urteil zu kommen. Eine progressive Richtlinienpolitik in den siebziger Jahren, die zwar seit spätestens Anfang der achtziger Jahre auf Eis liegt (dennoch jedoch vielen in guter Erinnerung geblieben sein dürfte), eine Fülle von engagierten Verlautbarungen und Stellungnahmen verschiedener europäischer Institutionen zum Frauenthema (so z.B. die Empfehlung des Parlaments zur Kinderbetreuung) und ein bunter Teppich von frauenpolitischen Aktionsprogrammen, Netzwerken und Gemeinschaftsinitiativen prägen das Bild einer modernen, aufgeklärten EU, in der die Chancengleichheit der Frau erklärte Zielsetzung ist. Sicherlich muß in der Frauenpolitik ebenso wie in anderen Politikbereichen zwischen Ideologie und Realität unterschieden werden – die verbale Betonung von Gleichberechtigung ist kein Garant für ein tatsächliches Handeln in diesem Sinn. Trotzdem bleibt die frauenpolitische Rolle der EU merkwürdig nebulös. Warum? Liegt es daran, daß mit den Aktionen gerade jene Frauen angesprochen werden, die in frauenpolitischen Zusammenhängen besonders einflußreich sind und deshalb die "Segnungen" der EU breit verankern helfen? Oder daran, daß das Feld national so wenig bestellt wird, daß schon karge Früchte als reiche Ernte erscheinen? Wird schlicht vergessen, die Brücke zwischen der weiblichen Lebensrealität und den von der EU zu ihrer Verbesserung initiierten Aktivitäten zu schlagen und deshalb die Diskrepanz zwischen dem Notwendigen und dem Tatsächlichen nicht bemerkt? Kann es sein, daß bei der Euphorie darüber, daß überhaupt etwas geschieht, übersehen wird, daß es sich doch nur um den berühmten Tropfen auf dem heißen Stein handelt? Ein Blick auf die Lebensrealität der Frauen in der EU legt diese Ansicht nahe:

- Nach wie vor sind die Frauen in den Mitgliedsstaaten der EU von Arbeitslosigkeit besonders betroffen. Mit Ausnahme Großbritanniens liegen die weiblichen Arbeitslosenquoten in allen Mitgliedsstaaten über denen der Männer, wobei sie in einigen Ländern, z.B. in Spanien, doppelt so hoch sind. Nach wie vor haben Frauen deutlich schlechtere Arbeitsbedingungen als Männer, verdienen erheblich weniger als sie. Nach wie vor werden sie in den sozialen Sicherungssystemen benachteiligt und sind nicht zuletzt deshalb häufig mit Armut konfrontiert.
- Gleichzeitig ist in allen Mitgliedsstaaten der EU ein Anstieg der weiblichen Erwerbstätigkeit zu beobachten. Dies gilt übrigens für Frauen mit und ohne Kinder gleichermaßen. Allerdings handelt es sich bei den vielen neu entstandenen Frauenarbeitplätzen überwiegend nicht um sog. Normalarbeitsverhältnisse. Es dominieren Teilzeitarbeitsstellen sowie ungeschützte und gering entlohnte Beschäftigungen. Einerseits greifen viele Frauen aus familiären Gründen durchaus

freiwillig auf Teilzeitstellen zurück, andererseits werden sie mit dem Hinweis auf ihre vermeintlich geringere "Verwertbarkeit" am Arbeitsmarkt auf minderwertige Beschäftigungsverhältnisse abgedrängt.

- Generell läßt sich feststellen, daß die Benachteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt mit den in den Mitgliedsstaaten der EU jeweils variierenden Positionen der Frauen in der Familie bzw. mit ihrer alleinigen oder hauptsächlichen Zuständigkeit für die Familienarbeit korrespondiert. Oder umgekehrt: Die durch die gesellschaftliche Verteilung der Arbeit und ihre Ausgestaltung begünstigte traditionelle familiäre Rollenverteilung begründet einen Benachteiligungszyklus, der um so stärker greift, je geringer das Engagement von Arbeitgebern, Staat und Männern als Lebenspartnern der Frauen in der privaten Hausarbeit und insbesondere in der Kinderversorgung ist.

Allerdings darf dieser Zusammenhang nicht dahingehend simplifiziert werden, daß die individuellen beruflichen Chancen der Frauen von ihrer persönlichen Familiensituation abgeleitet werden können. Oder vereinfacht ausgedrückt, daß die Zahl der Kinder unmittelbar über den weiblichen Berufsweg entscheidet. Gegen diese einfache Kausalität spricht nicht zuletzt, daß trotz der deutlich rückläufigen Geburtenziffern in den südeuropäischen Staaten und in den neuen Bundesländern die berufliche Benachteiligung der Frauen gerade dort besonders sichtbar ist.

Zur Erklärung der weiblichen Erwerbs situation müssen daher vor allem Aspekte wie die Qualifikation, die regionale und branchenspezifische Situation und die Versorgung mit privaten und öffentlichen haushaltsbezogenen Dienstleistungen herangezogen werden. Darüber hinaus prägen Kulturtraditionen sowie das religiöse und sozialhistorische Umfeld das jeweilige Geschlechterverhältnis. Vor diesem Hintergrund ist das Benachteiligungsgeflecht unterschiedlich wirksam. Unverkennbar ist ein Trend zur Polarisierung in der weiblichen Lebensrealität. So hat sich inzwischen ein aus der historischen Betrachtung sicherlich nicht völlig neues, aber dennoch signifikant breites Milieu an gut qualifizierten, ökonomisch unabhängigen Frauen herausgebildet, die ein durchaus hohes Maß an Gleichberechtigung im Berufsleben erreicht haben. Inwieweit dieser beruflichen Angleichung eine Emanzipation im privaten Umfeld entspricht, ist pauschal nicht zu beantworten. Die weit verbreitete Kinderlosigkeit beruflich engagierter Frauen deutet eher auf einen Verzicht auf die Familie als auf eine neue Form von Partnerschaft hin. Anscheinend erlebt die moderne Hausfrau und Mutter als Pendant zur sog. "Karrierefrau" eine Renaissance, wenn ihr Verzicht auf den Beruf bzw. seine drastische Einschränkung vor dem Hintergrund stabiler ökonomischer Einkommensverhältnisse als "selbst"bewußte Entscheidung im Interesse der Kinder präsentiert wird. Aber zugegeben, das ist nur eine Mutmaßung. Zweifellos steht diesen beiden eine weit größere Gruppe von Frauen gegenüber, deren berufliche und familiäre Situation durch vielfältige Benachteiligungsstrukturen gekennzeichnet ist. Es liegt nahe, daß jene dritte, weit größere Gruppe von Frauen in der öffentlichen Diskussion systematisch unterbelichtet bleibt, denn ihre berufliche Benachteiligung und private Abhängigkeit spielen sich ganz überwiegend im Verborgenen ab, weil diese Mehrheit nach wie vor über keine relevanten Interessensvertretungen verfügt.

Wie sind nun die frauenpolitischen Anstrengungen der EU vor dem Hintergrund der differenzierten weiblichen Lebensrealitäten zu bewerten? Zunächst muß zwischen gesetzlichen und fiskalischen Aktivitäten unterschieden werden. Der Stillstand auf der normativen Ebene ist unverkennbar. Außer Empfehlungen des Parlamentes und der Kommission bzw. sehr "weich" formulierten Richtlinienentwürfen gibt es gegenwärtig keine nennenswerten Aktionen in diesem Bereich.

Ein Feld, das stattdessen von der EU zunehmend frauenpolitisch akzentuiert wird, ist die Arbeitsmarktpolitik. Einmal in Form von eigenständigen frauenpolitischen Förderprogrammen und zum anderen dadurch, daß der Frauenförderung im Rahmen der Europäischen Strukturpolitik ein zunehmend wichtigerer Stellenwert beigemessen wird.

Zu den eigenständigen frauenpolitischen Ansätzen der EU gehören Aktionsprogramme, die neben Richtlinievorschlägen verschiedene Förderprogramme wie ILE und NOW umfassen. Hinzu kommen Netzwerke wie z.B. IRIS oder das Netzwerk Kinderbetreuung. Ich will nicht verhehlen, daß ich zu diesen Ansätzen eine sehr skeptische Haltung habe, da sie vom Finanzvolumen her eigentlich mehr Progrämmchen denn Programme sind und weil sie m.E. mit inhaltlichen Anforderungen überfrachtet und deswegen wenig transparent und ineffektiv sind. In besonderer Weise gilt dies für die Netzwerke. Bezeichnenderweise bestehen sie zumeist nur aus Einzelpersonen, die den für Frauenpolitik zuständigen Institutionen und den Fraueninitiativen in der Regel gar nicht bekannt sind. Die wenigen auserkorenen "Netzwerkfrauen" haben die anspruchsvolle Aufgabe, in ihren Schwerpunktbereichen Aktionen zu koordinieren und Aktivitäten zu initiieren. Ein solcher Ansatz setzt aber gerade die inhaltliche Einbindung in die vorhandenen Strukturen und natürlich eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung voraus. Beides ist jedoch nicht der Fall. Stattdessen werden die beteiligten Frauen auf ihr eigenes Engagement zurückgeworfen mit der Folge, daß ihnen oftmals nur eine Alibirolle zukommt. Eine Evaluation der Netzwerke im Hinblick auf ihre frauenpolitischen Effekte steht m.W. noch aus. Ob ihr Beitrag über die Sicherung der eigenen Arbeitsplätze hinausgeht – was angesichts der wenigen qualifizierten Arbeitsplätze für Frauen durchaus ein eigenständiger Erfolg ist –, muß jedoch schon jetzt bezweifelt werden.

Eine ähnliche Kritik gilt auch für die Frauenprogramme. Das Programm NOW – im aktuellen Frauenaktionsprogramm immerhin die herausragende Schwerpunktaktivität – ist sowohl unter finanziellen als auch unter inhaltlichen Gesichtspunkten kritikwürdig. NOW wurde gemeinsam mit zwei weiteren sog. Gemeinschaftsinitiativen – HORIZON, einem Förderprogramm für Behinderte, und EUROFORM, einem Programm zur Verbesserung und zum Austausch von innovativen Berufsbildungsansätzen – aufgelegt. Negativ hervorzuheben ist, daß die Gemeinschaftsinitiative NOW am wenigsten von den vorgesehenen Mitteln zugewiesen bekommen hat, nämlich zunächst 120 Mio. Ecu des Gesamtvolumens von 600 Mio. Ecu. Dieser Betrag kam in der Bundesrepublik Deutschland mit gut 8 Mio. Ecu als Rinnslal an.

Auch der zweite Kritikpunkt, die inhaltliche Überfrachtung, wird am Beispiel des Programms NOW anschaulich. Es sollen ausschließlich Frauenprojekte gefördert werden, die erstens eine anspruchsvolle berufliche Qualifizierung, insbesondere für

langzeitarbeitslose Frauen, zum Inhalt haben und zweitens innovativ sind, vor allem aber ist drittens für jedes Projekt eine transnationale Zusammenarbeit mit einer der ärmsten Regionen der Gemeinschaft verbindlich.

Diese Anforderungsinflation resultiert aus der Entstehungsgeschichte des Programms. Da es keine eigenen Mittel für die Frauenförderung gab, mußten die Mittel aus einem anderen vorhandenen Topf akquiriert werden. Dieser Finanztopf war der Europäische Sozialfonds, dessen differenzierte Anforderungen an berufliche Qualifizierungsmaßnahmen und an die förderfähigen Zielgruppen folglich eingehalten werden mußten. Wegen des geringen Finanzbudgets sollten die Maßnahmen Modellcharakter haben, also innovativ sein. Auch der nicht unberechtigten Sorge der ärmeren Mitgliedsstaaten, daß über Sonderprogramme eher reichere Gebiete der Gemeinschaft begünstigt werden könnten, sollte begegnet werden, indem die internationale Kooperation mit den ärmsten Gebieten zur verbindlichen Fördervoraussetzung erklärt wurde.

Es liegt auf der Hand, daß dieses Programm angesichts des aufgezeigten Anspruchsgeflechts starke Anlaufschwierigkeiten hatte, zumal ebenso viele Prüfinstanzen wie Anforderungen den Antragsweg der Projekte begleiteten. Viel Bürokratie war die unmittelbare Folge. Insgesamt gesehen blieb der materielle Gehalt dieses bisher größten Frauenförderprogramms der Gemeinschaft weit hinter den Erwartungen und vor allem den tatsächlichen Anforderungen zurück. Nur wenige Projekte mit vorwiegend relativ gut qualifizierten Teilnehmerinnen kamen in den Genuß der Förderung. Jenseits der Vorbildfunktion dieser z.T. sehr innovativen Einzelprojekte ist eine Arbeitsmarktrelevanz nicht erkennbar.

Deutlich mehr positive Effekte aus frauenpolitischer Sicht zeigen die arbeitsmarktpolitischen Aktionen, die im Rahmen des Europäischen Sozialfonds gefördert wurden und werden. Vorauszuschicken ist, daß die Europäische Arbeitsmarktpolitik, finanziell gebündelt im ESF, seit Ende der achtziger Jahre in das strukturpolitische Konzept der EU eingebunden ist. Zur europäischen Strukturpolitik gehören neben der Arbeitsmarktpolitik die Wirtschaftspolitik und die landwirtschaftliche Strukturförderung. Das Besondere der Strukturpolitik besteht darin, daß sie in Regionen mit wirtschaftlichen Problemen, hierzu gehören einerseits die ärmsten Regionen der Gemeinschaft (Ziel 1-Gebiete) und andererseits altindustrielle Regionen (Ziel 2-Gebiete), integrativ wirken soll, d.h. Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sollen in einem inhaltlichen Abstimmungsprozeß gemeinsame Aktionen für die jeweilige Region definieren.

Diese auf bestimmte Gebiete der Gemeinschaft begrenzte Förderung wird durch einen Zielgruppensatz in den Ziel 3- und Ziel 4-Schwerpunkten ergänzt. Beide Schwerpunkte werden ausschließlich über den Sozialfonds abgedeckt, es handelt sich um rein arbeitsmarktpolitische Aufgaben, nämlich um die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel 3) und um die Überwindung der Jugendarbeitslosigkeit (Ziel 4). Unter diesen globalen Auflagen verbergen sich frauenspezifische Präzisierungen, so im Ziel 3 die Förderung von Berufsrückkehrerinnen und im Ziel 4 die Ausbildung von Mädchen in für sie untypischen Berufen.

Auch wenn den frauenspezifischen Förderauflagen in der Gesetzes- und Verordnungshierarchie der EU-Strukturpolitik nur ein untergeordneter Stellenwert zu kommt, so sind doch die Förderspielräume für die Frauenförderung in diesem Modell sehr weit gesteckt. Inhaltlich lediglich eingeschränkt auf die typischen Felder der Arbeitsmarktpolitik – Qualifizierung und Beschäftigungsförderung – können vielfältige frauen- bzw. familienfreundliche Akzente, wie z.B. Kinderbetreuungsangebote begleitend zu beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen, gesetzt werden. Diese inhaltliche Freiheit des ESF ist allerdings zugleich ihr Handicap, handelt es sich doch lediglich um ein Angebot, dessen Ausgestaltung in den Regionen (im partnerschaftlichen Dialog mit der Kommission) erfolgen muß. Für die BRD ist festzustellen, daß erst nach einigen Anlaufschwierigkeiten moderne Frauenförderprogramme auf den Weg gebracht wurden. Unterstützt wurde dieser Prozeß indirekt durch die EU, die wegen der Mittelknappheit eine Konzentration auf die Zielgruppen des Arbeitsmarktes einforderte. Vor diesem Hintergrund entwickelten sich die vom ESF unterstützten Frauenförderprogramme in den verschiedenen Bundesländern fast unbemerkt von der Öffentlichkeit. Erst im Nachhinein wurde ihre im Vergleich mit der nationalen Frauenförderpolitik hohe quantitative Bedeutung und inhaltlich sehr innovative Struktur schrittweise transparenter. So wurden allein im Bundesland Bremen von 1990 bis 1993 mit massiver Unterstützung durch den ESF rd. 30 Mio. DM für ein Berufsrückkehrerinnenprogramm mobilisiert und damit mehr Mittel bereitgestellt, als das Bundesfrauenministerium im gleichen Zeitraum bundesweit für diese Gruppe verausgabte. Nimmt man/frau die anderen Frauenförderprogramme Bremens und der anderen Bundesländer hinzu, wird deutlich, welche positive Rolle der ESF in der Frauenförderung spielte. Mehr und mehr avancierte er im Schatten der europäischen Strukturpolitik zum "stillen Freund" der Frauen.

Ob der ESF auch künftig diese frauopolitisch wünschenswerte Funktion haben wird, ist allerdings fraglich. Die im Kontext der Maastrichter Verträge erfolgte Neubestimmung der Strukturpolitik birgt Chancen und Risiken für die Frauen. Einerseits wird der Stellenwert der Frauenpolitik durch die explizite Nennung der Frauenförderung bereits auf Ebene der Rahmenverordnung für die Strukturpolitik eindeutig hervorgehoben. Doch besteht andererseits die Gefahr, daß es sich hierbei lediglich um ein verbales Zugeständnis handelt und daß es faktisch eher zu einer Verengung der frauopolitischen Handlungsspielräume kommt. Künftig sollen nämlich erheblich mehr Aufgaben durch den ESF abgedeckt werden als bisher.

Erstens wurde die Zielkulisse dahingehend verändert, daß die Ziele 3 – Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit – und 4 – Überwindung der Jugendarbeitslosigkeit – zusammengefaßt und ein neues, industriepolitisch inspiriertes Ziel 4 kreiert wurden, mit dem die Anpassung der Arbeitnehmer/innen an technische Veränderungen und den Wandel der Produktionssysteme ermöglicht werden soll. Allerdings wird hierfür kein neues Geld bereitgestellt.

Zweitens wird auch die Eingrenzung der Zielgruppen verändert. Generell läßt sich feststellen, daß weit mehr Personen als vorher gefördert werden können. Klare Förderkriterien wie Langzeitarbeitslosigkeit wurden zugunsten einer allgemeinen Bedrohung von Arbeitslosigkeit aufgegeben. Das bedeutet auch hier: mehr Ansprüche an ein nicht wachsendes Finanzvolumen.

Gleichzeitig mit der "Aufweichung" der Zielgruppendefinition werden drittens mehr inhaltliche Fördermöglichkeiten zugelassen. So sind insbesondere sozialpolitische Aufgabenstellungen, z.B. die Bereitstellung von Wohnungen für Obdachlose und deren Betreuung, nunmehr ebenso prinzipiell förderfähig wie z.B. universitäre Forschungsvorhaben.

Diese und andere neue Aufgabenstellungen des ESF können zu seiner Ausfransung führen und die eigentliche arbeitsmarktpolitische Zielsetzung konterkarieren. Letztere ist aber der Rahmen für wirksame Frauenförderprogramme. Das Ergebnis der gegenwärtigen Reformdebatte könnte möglicherweise ein Kuriosum sein: Trotz deutlicher Hervorhebung der Frauenpolitik in den gesetzlichen Grundlagen des ESF könnten in der Realität weniger Mittel als zuvor für diesen Bereich zur Verfügung stehen. Aus dem stillen Freund der Frauen, der stets mehr hießt, als er versprach, könnte ein vorlauter werden, dessen vollmundige Ankündigungen in der Konkurrenz zu anderen Interessen verlorengehen.

Susanne Schunter-Kleemann

Die Chancen einer neuen Sozialpolitik nach Maastricht

Nach dem Fiasko mit der EG-Sozialcharta im Jahr 1989 hatte die EG-Kommission bekanntlich noch 1990 ein soziales Aktionsprogramm mit mehr als 40 verschiedenen Vorhaben vorgelegt, das zur Flankierung des Binnenmarkt-Programms schrittweise verabschiedet werden sollte.

Von vornherein war klar, daß diese die "soziale Dimension" des Binnenmarktes betreffenden Gesetzesvorhaben nicht zeitgleich mit dem Eintritt in den Binnenmarkt Ende 1992 realisiert werden würden.

Das Aktionsprogramm enthielt viele wichtige Vorhaben:

- die Schaffung "Europäischer Betriebsräte" in multinationalen Firmen,
- eine Verschärfung der seit 14 Jahren bestehenden Richtlinie zum Arbeitnehmerschutz bei Massenentlassungen,
- sozialen Schutz bei sog. atypischen Beschäftigungsverhältnissen etc.

Pferdefuß des Aktionsprogramms der EG-Kommission war, daß es nun nicht mehr zum Binnenmarktprogramm gehörte und daher Einstimmigkeit im Ministerrat für jede Richtlinie notwendig war.

Dies hatte zur Folge, daß bis heute nur die unwichtigeren Teile des Programms in Rechtsnormen umgesetzt und dabei aufgrund des britischen oder deutschen Widerstandes auch noch stark verwässert wurden.

Neben dem Gesetzgebungsprozeß zum Mutterschutz ist die Behandlung der Richtlinie zu den atypischen Arbeitsverhältnissen beispielhaft dafür, wie sozialpolitische Prozesse auf EG-Ebene gehandhabt werden.

Die EG-Kommission hatte ihren Richtlinienentwurf zur Absicherung atypischer Beschäftigungsverhältnisse dreigeteilt. Im Ministerrat gebilligt wurde die Teilrichtlinie, die die Gleichstellung von atypisch Beschäftigten (ArbeitnehmerInnen mit befristeten Verträgen, Teilzeitbeschäftigte, Leiharbeitnehmer) mit den Vollzeitbeschäftigten im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz regelte, während die beiden anderen Teilrichtlinien zum gleichen Komplex (Gleichbehandlung bei Lohn und Sozialleistungen und Gleichbehandlung bei Jahresurlaub, Abfindungen und Pensionen) blockiert wurden.

Verfolgt man die bundesdeutschen Debatten zu diesen Richtlinievorschlägen, dann ist zu vermuten, daß die beiden Teildirektiven zu atypischen Arbeitsverhältnissen auch an einem deutschen "Nein" gescheitert sind. Bei der Erarbeitung der bundesdeutschen Haltung zu dieser EG-Initiative sprachen sich die Fraktionen von CDU/CSU und FDP gegen eine Sozialversicherungspflicht von geringfügigen Beschäftigungen aus. Gleichzeitig beharrten sie auf einer einstimmigen Abstimmung im Rat, was die Gefahr des Scheiterns dieser Richtlinien erhöhte. Eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in dieser Frage wurde kategorisch abgelehnt: die Notwendigkeit rascher Integrationsfortschritte auch im Sozialbereich dürfe "nicht zur Überstrapazierung der nach dem Vertrag vorgesehenen Rechtsgrundlagen führen" (Wib 18/19.III 245 vom 31.10.1990, S. 23).

Wie sehen nun die Chancen für eine neue Qualität der Sozialpolitik auf der Basis des Maastrichter Unionsvertrages aus? Bekanntlich haben sich elf der zwölf Mitgliedstaaten – außerhalb des Unionsvertrages – darauf geeinigt, die Sozialpolitik einerseits in die Gemeinschaftskompetenzen aufzunehmen. Großbritannien andererseits hatte sich weiterhin "absolut und kategorisch" einer gemeinsamen Sozialpolitik verweigert (Wib 24/91 vom 18.12.1991).

Zur Sozialpolitik wurde einmal beschlossen, daß die Regelungen des EWG-Vertrages als gemeinschaftlicher Besitzstand unverändert weitergelten. Ferner können nach dem "Protokoll über die Sozialpolitik" elf Mitgliedstaaten "die Organe, Verfahren und Mechanismen der EG" in Anspruch nehmen, um diese Sozialcharta von 1989 umzusetzen. Hierzu haben "die Elf" in einem Sonderabkommen eine über Art. 118 a EWGV (Arbeitsschutz) wesentlich hinausgehende Erweiterung der Bereiche für eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung beschlossen. Ferner stärkt eine Neuregelung des sozialen Dialogs die Rolle der Sozialpartner. Die Kommission konsultiert die Sozialpartner vor der Vorlage von Vorschlägen, und der europäische Gesetzgeber tritt zurück, wenn die Sozialpartner selbst zu vertraglichen Regelungen kommen wollen.

Dieses Sonderabkommen ermöglicht also, Entscheidungen in sogenannten "sozialpolitischen Sachfragen" wie Arbeitsschutz, Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Chancengleichheit für Männer und Frauen, berufliche

Eingliederung von Arbeitslosen und Durchführungsbeschlüsse für den ESF und für den EFRE mit qualifizierter Mehrheit im Rat abzustimmen. In diesen Fragen erhält das EP ein eingeschränktes Veto- und Änderungsrecht. Macht es von diesem Recht Gebrauch, so kann der Rat wiederum in zweiter Lesung nur einstimmig bestimmen. (Die Fallen des Zusammenarbeitsverfahrens bleiben also mit den geschilderten Wirkungen voll erhalten.) Es spricht für sich, daß der Rat in den wichtigen sozialpolitischen Streitfragen – wie Tarifrecht, Kündigungsschutz, kollektive Interessenvertretung und Streikrecht – weiterhin einstimmig beschließt. EP und Wirtschafts- und Sozialausschuß haben in diesen Fragen nur ein Anhörungsrecht.

Es bleibt in der Logik der Kompetenzaufteilung im EG-Rahmen das sehr undemokratische Prinzip weiter gültig, "daß das EP um so weniger beteiligt wird, je grundsätzlicher die Angelegenheit ist." (Winter 1992)

Jörg Huffschmid

Industriepolitik: warum, wozu und wie?

Begründungen und Orientierungen in der aktuellen Diskussion

Industriepolitik in der Diskussion: Sprengsatz gegen die Marktwirtschaft für Joachim Starbatty, Waffe im weltweiten Wirtschaftskrieg für Konrad Seitz, wirtschaftspolitische Wundertüte für Rudolf Scharping. Da wollen wir nicht zurückstehen.

Die Geschichte des Kapitalismus ist auch die Geschichte von Industriepolitik: Merkantilismus, Freihandel, Schutzzoll, Kriegswirtschaft, weltmarktorientierte Unterbewertung – immer ging es um die Förderung der jeweils nationalen Industrie gegen den Rest der Welt. Mit Ausnahme der Kriegswirtschaft auch immer um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie in Friedenszeiten. (Im Krieg war und ist Wirtschaftspolitik sowieso fast ausschließlich Industriepolitik zur Aufrüstung und materiellen Versorgung.) Der Unterschied zwischen Freihandelsregime und Schutzzollpolitik bestand in der Einschätzung, ob die nationale Industrie schon international wettbewerbsfähig sei (dann sollte sie es via Freihandel durch Niederhaltung der Konkurrenten auch bleiben) oder ob sie es nicht sei (dann sollte sie es via Schutzzoll und Industriepolitik werden). Begründungs- und Legitimierungsprobleme stellten sich dabei nicht.

Nachdem der Kapitalismus theoretisch und ideologisch zur bloßen Marktwirtschaft abgespeckt wurde, sind Begründungen jedoch gefragt und schwierig. Faktische Industriepolitik bedarf der Erklärung. So verschieden wie die Erklärungen fallen auch die Erwartungen aus, die an die Industriepolitik gestellt werden. Sie hängen davon ab, welchen Stellenwert in dem jeweiligen Erklärungs- und Erwartungshorizont der

Markt spielt. Nach den Abstufungen dieses Stellenwertes gliedert sich auch die folgende Vorstellung und Diskussion dreier verschiedener Begründungen und Orientierungen für Industriepolitik: zunächst als Fremdkörper in der Marktwirtschaft, dann als Fortsetzung der Marktkonkurrenz mit anderen Mitteln und schließlich als Korrektiv von Marktversagen und als Gestaltungsaufgabe im Kapitalismus von heute.

1. Die aufgenötigte Industriepolitik

VertreterInnen der reinen Marktwirtschaftslehre wollen eigentlich keine Industriepolitik, sondern setzen ganz auf Markt und Wettbewerb bei der Organisation der nationalen und internationalen Wirtschaft. Sie sehen sich aber eingekreist von Konkurrenten, die sich nicht an die Spielregeln halten. Wo andere den Wettbewerb verzerren, haben MarktwirtschaftlerInnen in dieser Sicht zwar theoretisch immer noch Recht, praktisch aber keine Chance. Sie müssen entweder den Markt zumachen oder – quasi kompensatorisch – aktive Industriepolitik betreiben. In der Regel tun sie beides. So erklärt sich die frappierende Unverfrorenheit, mit der fundamentalistische Marktpropheten umstandslos zu Industriepolitikführern werden, sobald sie praktisch etwas zu sagen haben: Hauss-, Mölle-, Bangemann.

Dabei ist die theoretische Grundthese – daß eigentlich Markt und Wettbewerb zum größten Wohlstand für alle führen, wenn sich nur alle wettbewerblich verhalten – für die große Mehrheit aller Länder und Menschen schlicht Quatsch und für den Rest voller Mystik. Den meisten Wirtschaften und Menschen der Erde geht es nämlich nicht deshalb schlecht, weil der Wettbewerb nicht funktioniert, sondern weil er funktioniert und sie als Länder, Unternehmen und Menschen keine Chance haben, sich auf dem Markt durchzusetzen oder auch nur zu behaupten. Zwischen Wettbewerbern, die von Anfang an – oder als Resultat eines historischen Prozesses, den wir mit Globalisierung des Kapitalismus bezeichnen können – sehr ungleich stark sind oder waren, werden die Schwächeren unterliegen und noch schwächer werden. Afrika ist wegen der internationalen Konkurrenz und nicht wegen ihres Fehlens an den Rand der Welt gedrängt worden. Die ehemalige DDR ist nicht wirtschaftlich zusammengebrochen, weil sie sich nicht wettbewerblich verhalten hat, sondern weil sie – auf einem rückständigen Niveau – abrupt dem nationalen und internationalen Wettbewerb ausgesetzt wurde.

Das Argument, Industriepolitik sei eine Notwehrreaktion auf das wettbewerbswidrige Verhalten der Konkurrenten, kann also überhaupt nur ernsthaft für das Verhältnis zwischen ungefähr gleich starken Marktteilnehmern geprüftt werden. International also für die Konkurrenz zwischen den global agierenden Unternehmen der drei kapitalistischen Zentren Japan, Nordamerika und Westeuropa. Die politische Diskussion hierüber ist auf Endlosigkeit und Eskalation programmiert: Jede Seite attestiert sich selbst zunächst wettbewerbliches Verhalten und wirft den anderen Wettbewerbsverzerrungen vor, auf die man jetzt mit Marktabtschottung oder Subventionen oder eben Industriepolitik reagieren müsse. Worauf die andere Seite eben dieses zum Anlaß nimmt, nun ihrerseits ...usw. Dieses Ritual wird natürlich einerseits durch die jeweiligen Lobbies angeheizt. Ihre Grundlage aber reicht weiter. Sie besteht darin, daß unklar ist, was denn ein echter unverfälschter Wettbewerb, und was eine

Verfälschung des Wettbewerbs ist. Diese Unklarheit liegt nicht an der Begriffsstutzigkeit der wirtschaftswissenschaftlichen Zunft oder an den Nebelkerzen der PolitikerInnen. Sie liegt vielmehr darin, daß die verschiedenen Seiten sich auf verschiedene Bezugssysteme für das berufen, was sie Wettbewerb nennen. Dahinter steckt ein erhebliches methodisches und theoretisches Problem.

Von Marktwirtschaft, Kapitalismus und Wettbewerb "an sich" können wir nur auf einer Abstraktionsstufe reden, die für praktisches Verhalten keine Orientierungen gibt. Dem früheren Chef der französischen Großversicherung AGF und jetzigen Direktoriumsmitglied der Banque de France Michel Albert verdanken wir die Unterscheidung zwischen amerikanischem "Kasinokapitalismus" und dem "rheinischen" Kapitalismus in Europa. Der japanische Keiretsu-Kapitalismus könnte als dritter Typ hinzugefügt werden. In der marxistischen Diskussion sprechen wir von verschiedenen Varianten des modernen staatsmonopolistischen Kapitalismus und betonen die Bedeutung der Unterschiede zwischen ihnen. Gemeint sind damit die wesentlichen Strukturen, Bindeglieder und Verhaltensnormen, die den inneren Zusammenhalt – die Kohärenz – einer Gesellschaft ausmachen, auf deren Grundlage sich der Kapitalismus jeweils entwickelt. Zwar verändert er dabei auch diese Grundlagen, aber – und das ist jetzt für uns interessant – er wird auch durch sie wesentlich geprägt. Mit anderen Worten: die geschichtlichen und gesellschaftlichen Entstehungsbedingungen des Kapitalismus verschwinden im Laufe seiner Entwicklung nicht, sondern bleiben als spezifische "Kulturen" erhalten. Sie etablieren u. a. bestimmte Standards darüber, wie Wettbewerb laufen soll und was als Wettbewerbsverzerrung verboten ist.

Die Unterschiede in den Konstitutionsbedingungen des Kapitalismus sind schon in Europa relevant. Dennoch kann man/frau hier vielleicht noch mit einigen Verrenkungen von einer ähnlichen Kapitalismus-Kultur sprechen. In dem Maße aber, wie das Kapital auf den Weltmarkt expandiert und dort auf Kapitale aus anderen Kapitalismuskulturen trifft, gibt es Probleme. Sie betreffen auch die Verständigung darüber, was Wettbewerb und was eine Wettbewerbsverfälschung ist. Über Zölle und Mengenkontingente gibt es zur Not Verständigung. Was aber ist eine unerlaubte Subvention, was ein nicht-tarifäres Handelshemmnis, was eine wettbewerbswidrige Diskriminierung? Die USA werfen den Europäern die Milliardensubventionen vor, die als direkte Zahlung und als Steuervergünstigungen an das Airbus-Konsortium gegangen sind. Derartiges gab es in den USA nicht. Die Europäer halten dagegen, daß der zivile Flugzeugbau in den USA durch den Kampfflugzeugbau ernährt worden ist, was zweifellos stimmt. Europäer und Amerikaner werfen den Japanern vor, daß sie auf dem japanischen Markt wegen des Zusammenhaltes der großen Konzernverbünde kaum ein Bein auf die Erde kriegen. Die Japaner verweisen darauf, daß ihre Zölle und Mengenbeschränkungen bei der Einfuhr weit niedriger als die amerikanischen und europäischen sind. Usw. Die Endlosigkeit dieser Diskussion ist empirisch evident und theoretisch nachvollziehbar.

Sie kann auf zweierlei Weisen beendet werden:

- Entweder ist eine der Parteien stark genug, den beiden anderen ihren Standard aufzuzwingen und ihn als Weltmarktstandard durchzusetzen. Sie wird dies natür-

- lich nicht als Durchsetzung ihrer spezifischen Interessen, sondern als Verwirklichung universeller Prinzipien tun. Das war bei dem internationalen Freihandelsregime nach dem Zweiten Weltkrieg unter der Dominanz der USA im GATT zeitweise der Fall. Diese Dominanz hat jedoch im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte abgenommen. Das ist der Hintergrund für die Probleme und Zerfallserscheinungen des GATT (die durch den Dezemberkompromiß kaum verdeckt werden). Ein universelles Wettbewerbsregime, das auf den Standards eines einzigen der drei Triade-Blöcke beruht, wird in absehbarer Zeit nicht durchsetzbar sein. Stattdessen wird es punktuelle Aktionen geben, durch die partielle politische Überlegenheit ein- und umgesetzt wird, wie etwa in sog. "Marktöffnungsabkommen" zwischen den USA und Japan oder "Selbstbeschränkungsabkommen" zwischen Europa und Japan.
- Oder aber es wird ein Kompromiß ausgehandelt. Dann bewegt man/frau sich aber bereits in einem anderen theoretischen und politischen Bezugsrahmen. Dazu unten unter 3.

Wenn weder das eine noch das andere geschieht, schlägt auch für überzeugte MarktwirtschaftlerInnen die Stunde von Protektionismus, Subventionen und Industriepolitik. Deren Perspektive liegt darin, aus einer Position der unverschuldeten Unterlegenheit heraus- und in eine der Überlegenheit hineinzukommen. Letztere würde dann allerdings von den Konurrenten als unverschuldete Unterlegenheit ihrer eigenen Position wahrgenommen und entsprechend beantwortet. Daher die Tendenz zur Eskalation. Merkwürdigerweise taucht der Gedanke, daß der Konkurrent einfach ohne alle unerlaubten Hilfsmittel besser ist, in diesem Zusammenhang nie auf. Er hätte ja auch fatale Konsequenzen: Entweder wäre zu akzeptieren, daß man/frau selbst schlechter ist und daher vom Markt zu verschwinden hat, sozusagen um des Prinzipes willen. Das ist selbst von prinzipienfesten MarktprophetInnen wohl ein bißchen viel verlangt. Oder die Einsicht wird unvermeidlich, daß der Markt zu Ergebnissen führt, die nicht akzeptabel sind. Das wäre allerdings eine theoretisch folgenschwere Schlußfolgerung, die sich der marktwirtschaftliche Fundamentalismus in der Regel auch lieber nicht zumutet. Also betreibt man/frau lieber als defensiv ausgegebene Industriepolitik – mit offensiver Stoßrichtung.

2. Industriepolitik als Weltmarktstrategie

Die zweite Begründung der Industriepolitik vermeidet die Lamentos und die argumentativen Eiertänze der ersten. Sie stellt kühl fest, daß Marktwirtschaft als Ordnungsprinzip für die Vergangenheit und im Rahmen einer mehr oder minder geschlossenen Volkswirtschaft ja ganz schön und gut gewesen sein mag, aber heute zur Organisation der Welt-Wirtschaft nur noch eingeschränkt zu verwenden ist. Sie gelte insbesondere nicht für die Entwicklung moderner Hoch- und Spitzentechnologie: diese könne wegen ihrer enormen Komplexität nicht der Konkurrenz zwischen Unternehmen überlassen bleiben, sondern müsse staatlich zumindest moderiert, teilweise auch organisiert werden. Wegen ihres hohen Aufwandes müsse sich der Staat darüber hinaus an der Finanzierung beteiligen. Denn es komme darauf an, in Zeiten globaler Märkte frühzeitig strategisch wichtige Positionen auf den Weltmärkten zu

besetzen. Auch dort zähle – nebenbei – nicht allein die Marktkonkurrenz der Spitzenkonzerne, sondern internationale Konkurrenz sei immer zugleich eine Angelegenheit politischer Einflußnahme zur Marktöffnung und -absicherung. Hierfür sei nicht universelle Freihandelspolitik, sondern "strategische Handelspolitik" erforderlich. Globale Weltmarktkonkurrenz werde eben nicht nur mit ökonomischen, sondern auch mit politischen Mitteln geführt. Dazu gehört es, die "eigenen" – nationalen oder europäischen – Konzerne so zu munitionieren und fit zu machen, daß sie sich auf dem Weltmarkt gegenüber anderen durchsetzen können. Wer auf eine so ausgerichtete Industriepolitik aus Dummheit, Schlafmützigkeit oder marktwirtschaftlicher Prinzipienreiterei verzichte, werde der "amerikanisch-japanischen Herausforderung" nicht gewachsen sein, vom Markt verdrängt, in politische Bedeutungslosigkeit, wirtschaftliche Abhängigkeit und Zweitrangigkeit und soziale Verelendung gestoßen.

So sehr sich diese Argumentation von der ersten in der Begründung für Industriepolitik unterscheidet, so sehr stimmt sie auf der anderen Seite in der Perspektive überein, die mit dieser Politik verbunden wird. Sie liegt beide Male in der Eroberung und Verteidigung von Weltmarktüberlegenheit. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen werden in dieser Sicht als Krieg verstanden, der mit ökonomischen und politischen (und gelegentlich auch mit militärischen) Mitteln geführt wird. Die Handlungsorientierung, die hieraus abgeleitet wird, richtet sich nicht auf Frieden und Ausgleich mit den Gegnern, sondern auf Sieg und Vernichtung, zumindest Niederhaltung der Gegner.

Das Problem bei dieser Konzeption ist das Fehlen eines "ordnungspolitischen" Bezugsrahmens. Dadurch wird der internationale Wettbewerb aggressiver, werden seine Folgen härter. Das sollte beim Vergleich mit dem Nationalstaat deutlich werden. In dessen Rahmen findet auch Wettbewerb statt, der vom Staat gesetzlich vorgeschrieben und überwacht wird. Aber erstens verhindert die staatliche Wettbewerbspolitik vielfach seine äußerste Zuspitzung, schon dadurch, daß der Staat das Gewaltmonopol hat und die Unternehmen zu dieser Gewalt im Normalfall keinen Zugang haben. Darüber hinaus betreibt der Staat ja nicht nur Wettbewerbspolitik, sondern eine Menge anderer Politiken. Viele davon führen dazu, daß der soziale Zusammenhalt und die gesellschaftliche Kohärenz hergestellt und gefestigt werden. Steuer- und Ausgabenpolitik, staatliche Transfers und Sozialpolitik, insgesamt ein sehr hohes Niveau staatlicher Regulierung und staatlicher Steuerung des Sozialproduktes – das ist die Kohärenzbasis des modernen nationalen Kapitalismus. Auf diesem hohen Niveau finden dann Konkurrenz, Strukturwandel, Krise, Arbeitslosigkeit und Sozialabbau statt. Jede Deregulierung trägt den hohen und auch hoch bleibenden Sockel staatlicher Regulierung nur wenig ab (was kein Argument für Deregulierung ist). Insofern kann man von einer kohärenzstiftenden Rolle des Staates reden. (Das Wort ist scheußlicher, aber zutreffender als die Rede von der "zivilisatorischen" Rolle des Staates.)

(Nebenbei: Es wäre unter diesem Aspekt zu überlegen, ob Marxens Rede vom "stummen Zwang der ökonomischen Verhältnisse" die Sache wirklich trifft, der sich durchsetzt, nachdem einmal in der ursprünglichen Akkumulation die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Kapitalverhältnisses mit Feuer und Schwert hergestellt worden sind. Man/frau könnte ja auch argumentieren: Erst die

kohärenzstiftende oder – in Gottes Namen – zivilisatorische Rolle des bürgerlichen Staates gewährleistet, daß die ökonomischen Ausbeutungs- und Herrschaftstriebes des ja an sich rücksichts- und hemmungslosen sowie gewaltbereiten Kapitals nicht alltäglich in einen blutigen Kampf umschlagen).

Ein solcher Zusammenhalt fehlt im internationalen Rahmen. Dort wirkt die Konkurrenz pur. Der Staat ist keine Vermittlungsinstanz in der internationalen Konkurrenz, sondern Partei an der Seite seiner nationalen Konzerne. Dadurch erhält die Weltmarktkonkurrenz eine zusätzliche Dimension und Härte. Globale Ausgleichspolitik in Form von Steuer-, Ausgaben- und Sozialpolitik gibt es nicht und wird es auf absehbare Zeit in spürbarem Maße nicht geben. Nicht einmal auf europäischer Ebene: Die Staatsquote der Mitgliedsländer der EG liegt irgendwo zwischen 45 Prozent und 55 Prozent des nationalen Sozialproduktes, die der EG bei 1,2 Prozent des gemeinschaftlichen Sozialproduktes. Die Industriepolitik der EG, wie sie in Artikel 130 des neuen EG-Vertrages bestimmt wird, orientiert sich an den "notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft". Damit sind weder Grenzen noch eine Gestaltungsperspektive festgelegt. Die eigene Politik wird vielmehr so ausgerichtet, daß sie die Überlegenheit gegenüber den internationalen Konkurrenten herstellt oder aufrechterhält. Diese wird an Weltmarktanteilen und Handelsüberschüssen gemessen. Oberste Orientierung der Politik ist also internationale Expansion.

Diese Perspektive ist beunruhigend. Sie enthält ein Eskalationspotential, bei dessen Entfaltung nicht nur die Grenze zwischen ökonomischer Konkurrenz und politischem Druck, sondern auch die zwischen relativ gewaltlosen und mehr und mehr gewalt samen Mitteln zu verschwimmen droht. Diese Gefahr ist solange nicht beseitigt, wie das Wahrnehmungsmuster ökonomischer Konkurrenz Krieg und die Handlungsorientierung nicht Frieden, sondern Sieg heißt.

3. Industriepolitik zum nationalen und internationalen Ausgleich

Die dritte Begründung für Industriepolitik beruht auf der theoretischen Einsicht und reagiert auf die praktische Erfahrung des Marktversagens, sie orientiert sich national an einer binnenmarktbezogenen Entwicklung und international am Ausgleich der Leistungsbilanzen und an internationaler Entwicklungskooperation. Probleme dieses Weges zeigen die Fragen, welche Rolle dem nationalen Wettbewerb und der internationalen Konkurrenz als Motor für Produktivität und Leistung zukommt und wie weit bürokratische Starrheiten bei der politischen Steuerung vermieden werden können.

Marktversagen als theoretische und praktische Grundlage für Industriepolitik bezieht sich auf drei Bereiche:

- Erstens ist der Markt nicht in der Lage, bestimmte infrastrukturelle Voraussetzungen für eine effiziente ökonomische Tätigkeit bereitzustellen, weil diese sich nicht in einer überschaubaren Frist rentieren. Dazu gehören traditionellerweise Gesundheits-, Bildungs-, Verkehrsstrukturen. Neuerdings kommen auch bestimmte Bereiche der Forschung, Entwicklung und Technologie dazu (insofern gibt es hier eine Übereinstimmung mit der zweiten Argumentation zur Begründung von Industriepolitik aus dem Charakter moderner Hochtechnologien). Die politische

Bereitstellung dieser Produktionsgrundlagen ist auch mit ansonsten marktwirtschaftlich-privatkapitalistischer Konzeption vereinbar. In der EG läuft sie unter dem Titel "horizontale Industriepolitik."

- Zweitens bringen Marktprozesse das Verlierer-Problem mit sich: Der Sinn des Wettbewerbs ist die Auslese. Dabei gibt es Gewinner und Verlierer. Die Theorie befaßt sich mit den Siegern als den Trägern des wirtschaftlichen, technologischen, sozialen und überhaupt des Fortschritts. Die Verlierer fallen weitgehend aus der dominierenden Theorie und der wirtschaftspolitischen Praxis heraus. Weitgehend, nicht ganz. Denn die implizite theoretische These über die Verlierer des Marktwettbewerbs läuft darauf hinaus, daß sie sich entweder sehr anstrengen und in einer nächsten Runde zu Gewinnern werden oder aus dem Markt ausscheiden und daß dann das von ihnen hinterlassene – und wegen Konkurses billiger gewordene – produktive Potential von anderen Wettbewerbern aufgegriffen und in konkurrenzfähige (=sieghafte) Produktion umgewandelt wird. Dauerhaftes Brachliegen oder Vernichtung von Produktionspotential (Deindustrialisierung) als Folge von Niederlagen in der Konkurrenz sind aus dieser Sicht nicht vorgesehen. Sie bestimmen aber über weite Strecken die Wirklichkeit, national wie international. International werden die Länder der dritten Welt und zunehmend auch Osteuropa durch Marktmechanismen und ihre künstliche Implementierung durch IMF und Weltbank an den Rand der Weltökonomie gedrängt, es findet eine internationale Polarisierung statt. Um diese zu überwinden, sind massive entwicklungs- und industriepolitische Interventionen erforderlich. National bewirkt die Marktkonkurrenz tendenziell die gleiche Polarisierung und Deindustrialisierung der weniger konkurrenzfähigen Regionen und Branchen. Das ist – mit Ausnahme der neuen Bundesländer in Deutschland – allerdings deshalb weniger augenfällig, weil faktisch im nationalen Rahmen trotz aller marktradikalen Sprüche dennoch (bislang noch) viele politische Ausgleichs- und Abmilderungsmechanismen greifen.

Das Verlierer-Problem ist kein jeweils kurzfristiges, das sozusagen in der Weltwirtschaft oder in einer Volkswirtschaft rotiert und jedes Jahr von einem anderen Land, einer anderen Region oder Branche übernommen wird, ohne dauerhafte Verluste anzurichten. Es hat vielmehr die Tendenz zur Verfestigung in sich und führt zu strukturellen Polarisierungen.

- Drittens produziert Wirtschaften nach Marktgesetzen destruktive Externalitäten vor allem in Form der mittlerweile bekannten Zerstörungen von Natur und Umwelt. Auch hier muß politisch gegengesteuert werden.

Aus diesem dreifachen Versagen des Marktes als ausschließlichem Steuerungsmechanismus ergeben sich drei Aufgaben und Perspektiven für die politische Steuerung der materiellen Produktion (=Industriepolitik).

Erstens müssen die Voraussetzungen für eine marktorganisierte Produktion politisch hergestellt und ständig weiterentwickelt werden. Sie beschränken sich nicht in der Aufstellung gesetzlicher Rahmenbedingungen und Spielregeln, sondern erfordern selbst materielle Produktion zur Herstellung einer brauchbaren materiellen Infrastruktur. Dies wird weitgehend akzeptiert, in der EG ist hierzu nicht nur die "horizon-

tale" Industriepolitik, sondern auch die Forschungs- und Technologiepolitik sowie die Schaffung "transeuropäischer Netze" vorgesehen.

Zweitens muß Industriepolitik der Tendenz zur dauerhaften Verfestigung von nationalen und internationalen Polarisierungen entgegenwirken, die durch Marktprozesse hervorgerufen wird. Das erfordert allerdings eine gründliche Revision der herrschenden Leitbilder.

Als Leitbild für nationale Industriepolitik bietet sich dabei ein binnennorientiertes Entwicklungskonzept an, d. h. die Herstellung einer sektorale und regional ausgeglichenen sowie ökologisch verträglichen Struktur der materiellen Produktion, in der Deindustrialisierung verhindert wird. Das kann durch die politische Forcierung der Modernisierung und des Strukturwandels traditioneller Regionen und Branchen erfolgen, kann aber auch die Erhaltung traditioneller Sektoren wie Schiffbau, Textil, Kohle oder Stahl beinhalten, sofern das für die Aufrechterhaltung von Beschäftigung und/oder Versorgung erforderlich ist.

Für die Außenwirtschaftspolitik ist eine Abkehr von der primären Orientierung auf die Weltmarktexpansion und eine Umkehr der Prioritäten erforderlich: Die Binnenwirtschaft muß nicht auf die Erfordernisse der Weltmarktexpansion ausgerichtet werden, sondern internationale Wirtschaftsbeziehungen müssen auf die Anforderungen der Binnenwirtschaft hin gestaltet werden. Notwendige oder sinnvolle Importe müssen durch Exporte finanziert werden, nicht aber soll die Gesamtproduktion mit Blick auf ihre Exportfähigkeit stattfinden. Als mittelfristige Orientierung sind die Abkehr vom Merkantilismus und der Ausgleich der Leistungsbilanz unerlässlich. Das schließt weder ein hohes Niveau internationaler Arbeitsteilung noch internationalen Wettbewerb noch Außenhandelsüberschüsse aus – letztere in dem Maße nicht, wie sie zur Finanzierung von Defiziten in der Dienstleistungs- und Übertragungsbilanz dienen. Die politische Orientierung auf Leistungsbilanzausgleich ist vereinbar mit gegenseitiger Marktdurchdringung, nicht aber vereinbar mit einseitiger Überrennung und Vereinnahmung von Märkten. Wird der – mittelfristige, das könnte heißen: über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren herzustellende – Leistungsbilanzausgleich politisch glaubwürdig vorgegeben, zieht dies sinnvollerweise Abmachungen über internationale Arbeitsteilung und Spezialisierungsmuster nach sich. Derartige Vereinbarungen gehören zum handelspolitischen Konzept des "regulierten Handels" (managed trade), als sinnvolle wirtschaftspolitische Alternative zu den Extrempositionen eines universellen Freihandelsregimes auf der einen und einer auf dauerhafte Überlegenheit zielen "strategischen" Handelspolitik auf der anderen Seite. Bei einem Zurückfallen eines Landes in der Produktivität sind industriepolitische Fördermaßnahmen zu ihrer Verbesserung auch im Interesse der anderen Länder: denn sie verhindern den Fall, daß bei dauerhaft zurückbleibender Produktivität und daraus folgenden Handelsbilanzungleichgewichten Abwertungen durchgeführt oder protektionistische Maßnahmen zur Wiederherstellung der außenwirtschaftlichen Gleichgewichte ergriffen werden.

Eine solche Neuorientierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen auf Leistungsbilanzausgleich kann allerdings zunächst nur zwischen Ländern und Ländergruppen funktionieren, die in etwa auf dem gleichen Entwicklungsniveau lie-

gen. Gegenüber der Dritten Welt und Osteuropa ist ein Kooperationsmodell erforderlich, in dem es für längere Zeit zu Nettotransfers aus den hochentwickelten Industrieländern kommt. Dabei geht es in erster Linie um Realtransfers in Form von Produktionsmitteln, die sich in der Zahlungsbilanz als Exportüberschüsse der entwickelten Länder niederschlagen. Um zu verhindern, daß die importierenden Länder in eine Überschuldung hineingeraten und/oder eine zur Hebung des Lebensstandards untaugliche Exportorientierung zur Leitlinie ihrer Entwicklungspolitik machen müssen, sollten diese Exportüberschüsse durch die exportierenden Länder via Entwicklungshilfe finanziert werden, was sich in der Übertragungsbilanz niederschlägt und zum Ausgleich der Leistungsbilanz führt. Auch in diesem Zusammenhang sind Abmachungen über internationale Arbeitsteilungen der Produktion sinnvoll. Dabei sollte die mittelfristig akzeptable Option der Erhaltung traditioneller Industriezweige in den hochentwickelten Industrieländern zugunsten einer breiteren Internationalisierung aufgegeben und der inländische Strukturwandel in Richtung auf Modernisierung forciert werden.

Die dritte Aufgabe und Perspektive alternativer Industriepolitik liegt im ökologischen Umbau der materiellen Produktion. Er kann und sollte einerseits mit administrativen Vorschriften (Verboten und Geboten) und marktmäßigen Anreizen und Hemmungen (Steuern und Subventionen) befördert werden; andererseits erfordert er aber auch unmittelbar materielle Leistungen (Altlastensanierung) und Vorleistungen (ökologisch sinnvolle Infrastruktur, vor allem in der Energieversorgung und dem Verkehrssystem). Insofern überschneidet sich diese Perspektive teilweise mit der ersten (Herstellung der materiellen Voraussetzungen für die Produktion).

Die Forderung nach ökologischem Umbau trifft immer wieder auf den Hinweis, daß sie wegen der internationalen Konkurrenz nicht realisierbar sei, weil die Produkte, die mit einem ökologisch umgebauten Produktionsapparat hergestellt werden, international nicht wettbewerbsfähig sind. Wir lassen die Frage, ob und wieweit der ökologische Umbau nicht zu einer alles in allem billigeren Produktion führen kann, einmal weg. Selbst wenn das Verteuerungs-Argument stimmt, braucht dies kein Hindernis für eine Pionierrolle beim ökologischen Umbau zu sein. Alles hängt davon ab, ob der mittelfristige Leistungsbilanzausgleich politisch glaubwürdig vorgegeben und dann auch umgesetzt wird. Wenn das der Fall ist, gewinnt die ausländische Konkurrenz langfristig nicht mit billigeren Produkten, die in ökologisch schädlicher Weise hergestellt worden sind; denn irgendwann werden währungs- und/oder handelspolitische Gegenmaßnahmen ergriffen, um die Leistungsbilanz auszugleichen.

Das umfassende Freihandelsystem innerhalb der EG (als ökonomisch relevanter Kern der EU) bzw. des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) erfordert einen politischen Mechanismus zum Ausgleich der durch eben diesen Freihandel hervorgerufenen regionalen Disparitäten und Deindustrialisierungstendenzen. Eine solche Ausgleichspolitik wurde mit der Regionalpolitik und dem Kohäsionsfonds begonnen. Beides dürfte aber bei weitem nicht ausreichen. Nötig ist vielmehr eine gezielte europäische Industriepolitik zur ausgewogenen Entwicklung des europäischen Wirtschaftsraumes – nicht zur Weltmarktexpansion seiner Spaltenkonzerne um jeden Preis. Hierfür sind allerdings sehr viel höhere Mittel erforderlich, als die auf höchstens 1,2 Prozent des gemeinschaftlichen Sozialproduktes begrenzten Eigenmittel hergeben

können. Entweder müssen diese Eigenmittel drastisch aufgestockt werden, oder die starken Länder leisten einen einseitigen Transfer zugunsten der schwachen, damit diese Industriepolitik betreiben können.

Natürlich hat auch das hier skizzierte Modell einer alternativen, auf Binnenmarktentwicklung, ökologischen Umbau und internationalen Ausgleich gerichtete Modell der Industriepolitik seine Probleme und Haken. Die wichtigsten lassen sich in folgenden Fragen verdeutlichen:

- Welche Rolle spielt in einem solchen Modell der Leistungswettbewerb? Auch wer die Tendenz der Konkurrenz zu dauerhafter Polarisierung ablehnt, wird ihre Nützlichkeit als Motor und Druckmittel für Innovation, Produktivitätssteigerung, Preis senkung und Qualitätsverbesserung akzeptieren müssen, solange jedenfalls, wie nicht von einer inneren Leistungsmotivation und gesellschaftlichem Altruismus ausgegangen werden kann. Wie kann eine deutliche Diskriminierung schlechter unternehmerischer Leistung gewährleistet werden, die nicht mit einer Vernichtung oder einem langfristigen Brachliegen produktiver Potentiale verbunden ist?
- Wie kann gewährleistet werden, daß die politische Steuerung flexibel und bedürfnisgerecht erfolgt? Denn es gibt ja nicht nur Marktversagen, sondern auch Staats- und Politikversagen. Der Aufbau eines schwerfälligen bürokratischen Apparates, dessen Interessen sich im wesentlichen auf die Erhaltung der eigenen Macht richten, muß vermieden werden. Wie können sachgerechte Diskussionen und demokratische Entscheidungen über industriepolitische Weichenstellungen organisiert werden, und wie kann ihre Umsetzung wirksam, aber mit einem Minimum an Bürokratie kontrolliert werden?
- Wie kann eine politische Umsteuerung einer auf weltmarktorientiertes Wachstum, und das heißt auf dauerhaft hohe und möglichst steigende Leistungsbilanzüberschüsse ausgerichteten Wirtschaftsstruktur schrittweise so erfolgen, daß es dabei nicht zu massiven Produktions- und Beschäftigungseinbrüchen kommt, die die ohnehin schon schwierigen politischen Durchsetzungschancen eines solchen Reformprojektes vollends vernichten?
- Wie kann verhindert werden, daß sich gegenüber der Dritten Welt und Osteuropa ein Kartell der drei kapitalistischen Zentren herausbildet, das die gemeinsamen Interessen des Nordens gegenüber dem Süden und Osten durch die Schaffung und Verfestigung einer Weltwirtschaftsstruktur durchsetzt, in der der Süden und Osten dauerhaft in Ausbeutung und Abhängigkeit gehalten werden?

Schwierige Fragen, für die es keine Patentantworten gibt. Die Erfahrungen mit den Planungssystemen der früheren sozialistischen Länder legen es nahe, an das Problem industrie-politischer Steuerung nicht zu forschen, technokratisch und siegesgewiß heranzugehen. Sie legen es aber bestimmt nicht nahe, auf industrie-politische Steuerung zu verzichten und den Ablauf der Dinge ganz dem Recht des Stärkeren und der Siegerjustiz des Marktes zu überlassen.

Joachim Becker

Zwischen Scylla und Charybdis

Zur Debatte um Wirtschaftsnationalismus und Euro-Neoliberalismus

Adam Smiths Vorstellung eines "Wohlstands der Nationen" werde mehr und mehr obsolet, meinen Galgano, Cassese, Tremonti und Treu in einer kürzlich veröffentlichten Studie. Stattdessen müsse man von "Nationen ohne Reichtum, Reichtümern ohne Nation" sprechen. Denn durch die Globalisierung und Entmaterialisierung der Wirtschaft verliere der Nationalstaat an Eingriffsmöglichkeiten und an Zugriff auf die produzierten Reichtümer. Es müßten daher neue institutionelle Lösungen für eine Regulierung der Wirtschaft auch jenseits des Nationalstaates gefunden werden.

Andere Linke suchen Auswege aus der Krise hingegen nicht jenseits, sondern diesseits des Nationalstaates. Sie fordern als Reaktion auf die Globalisierung der Wirtschaft eine Renationalisierung der Politik.

Staatsmodelle im Umbruch

Diese Debatte um Interventionsebenen und -muster hat ihre Ursache im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umbruch, – für Westeuropa der zweite in diesem Jahrhundert.

Der erste große Umbruch in Westeuropa wird durch die beiden Weltkriege markiert. Damals lag das alte Akkumulationsmodell, das durch Massenproduktion, hohe Exporte in die kolonialen und semi-kolonialen Gebiete und fehlende Binnenmarkterschließung gekennzeichnet war und durch relativ schwache staatliche Interventionen in die Wirtschaft und eine aggressive Außenpolitik abgestützt wurde, in Agonie, ohne daß schon ein neues geboren wurde.

Die Durchsetzung eines neuen Akkumulationsmodells und neuer Interventionsmuster wurde erst möglich, als die westeuropäische Bourgeoisie nach dem zweiten Weltkrieg angeschlagen war und von einer erstarkten Arbeiterbewegung zum Abschluß eines veränderten Klassenkompromisses gezwungen wurde. Dieser Kompromiß beinhaltete den Ausbau des Sozialstaates, Veränderungen der Arbeitsbeziehungen und eine keynesianische Politik der Nachfragestabilisierung. Die veränderte Regulierung ermöglichte dem Kapital die "innere Landnahme", wie Burkhardt Lutz die Absorption des bis Mitte dieses Jahrhunderts noch sehr bedeutsamen "traditionellen" Sektors und die breite Binnenmarkterschließung nennt. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger war dieses Akkumulationsmodell ausgesprochen "autozentriert", wodurch die nationalstaatliche Interventionsfähigkeit gestärkt wurde.

Die Wirtschaftsbeziehungen mit der Dritten Welt verloren für die westeuropäischen Staaten an Bedeutung, stattdessen intensivierten die europäischen Konzerne Handel und Investitionen in kapitalistischen Industrieländern. Die verstärkte Wirtschaftsverflechtung innerhalb Westeuropas war dann auch die Grundlage für die Herausbildung einer in EWG und EFTA institutionalisierten regionalen Kooperation.

Ende des "goldenen Zeitalters"

Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre war in den meisten westeuropäischen Staaten die "innere Landnahme" weitgehend abgeschlossen. Es gab Anzeichen für Überakkumulationskrisen. Kapital und Regierungen sahen sich in "heißen Herbsten" mit konfliktbereiten Gewerkschaften konfrontiert.

Das Kapital reagierte auf mehreren Ebenen auf Krise und politische Herausforderungen. Unter verstärkter Nutzung der Mikroelektronik suchten Unternehmen die Produktion und die Verwaltung zu rationalisieren und zu reorganisieren. Diese Umstrukturierungsstrategien haben zu Ausdifferenzierungen innerhalb der Belegschaften mit entsprechenden Problemen für die Gewerkschaften und – zumindest in der Tendenz – zu einer größeren Flexibilisierung in der Produktion geführt. Von der Herausbildung eines neuen Produktionssystems kann man allerdings noch nicht sprechen. Außerdem internationalisierten die Unternehmen verstärkt ihre Produktion, – hier erschlossen ihnen verbesserte Kommunikations- und Verkehrstechniken neue Möglichkeiten. Vor allem investierten sie vermehrt in Geld- statt in Produktionsanlagen. Die rasch expandierenden Finanzmärkte bekamen einen zunehmend transnationalen Charakter, da Geldkapital durch die technologischen Veränderungen in Datenverarbeitung und -übertragung an Mobilität gewann und die Vertreter des Finanzkapitals politisch eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs durchsetzten.

Durch die rasche Zunahme des internationalen Handels, insbesondere innerhalb der Triaderegionen Westeuropa, Nordamerika und Ostasien, durch die Internationalisierung der Produktion und durch die enorme Expansion der transnationalen Finanzmärkte verloren die Nationalstaaten an Interventionsmöglichkeiten.

Besonders stark wurde durch die enorme Akkumulation und Mobilität des Geldkapitals die nationale Geld- und Wechselkurspolitik ausgehebelt. Aber auch die Fiskalpolitik, das Kernstück der keynesianischen Nachfragepolitik im "goldenen Zeitalter", ist hiervon betroffen. Geldvermögensinkommen lassen sich besonders leicht der Besteuerung entziehen. Die Möglichkeiten zum Deficit spending werden immer stärker durch das vermutliche Verhalten des Finanzkapitals konditioniert, für das Vertrauen in Währung und Stabilitätsorientierung als maßgeblich gelten. Die nationale Regelung der Arbeitsbeziehungen und die Sozialpolitik stehen zusehends unter dem Primat der Anziehung transnationalen Kapitals und der Wahrung der internationalen Konkurrenzfähigkeit.

Die Strategien des Kapitals haben Gewerkschaften und Linksparteien geschwächt. Die "politischen Entscheidungen" sind, wie Holloway betont, "direkter dem globalen Kapital unterworfen". Die Kapitalsseite setzte – wenn auch abhängig von den jeweiligen Kräfteverhältnissen und institutionellen Ausprägungen in national und regional unterschiedlicher Weise – Neudefinitionen sowohl der nationalstaatlichen als auch der supranationalen Regulierung durch. Hauptelemente der Neuregulierung waren eine Deregulierung der Finanzmärkte; eine Verbesserung der "Angebotsbedingungen" für das Produktionskapital, eine "Flexibilisierung" der Arbeitsbeziehungen sowie eine "Flexibilisierung" und ein Abbau des Sozialstaates.

Euro-Neoliberalismus

Eher denn als Reaktion auf die rückläufige nationalstaatliche Steuerungsfähigkeit ist die partielle Aufwertung supranationaler Institutionen, insbesondere der EU, als Teil eines politischen Neustrukturierungsprojektes zu sehen, das über die Neuordnung der Regulierungsebenen eine Restrukturierung der Arbeitsbeziehungen und einen Abbau des Sozialstaates im Sinne der Kapitalinteressen fördern soll.

Das EU-Binnenmarktpunkt soll über die Gewährleistung der "vier Freiheiten" sowie über flankierende Regulierungen auf EU-Ebene, beispielsweise im Bereich der Wettbewerbs- und Ausschreibungspolitik, und Ansätze einer EU-Industriepolitik die Herausbildung von Euro-Konzernen und strategischen Allianzen fördern. Sowohl nach traditionell "fordistischem" Muster als auch "flexibel" produzierenden Konzernen soll einerseits die Produktion größerer Serien, andererseits eine kostenminimierende EU-weite Reorganisation der Produktion ermöglicht werden. Hiervon versprechen sich konservative wie sozialdemokratische Politiker eine Stärkung der Konkurrenzfähigkeit von in der EU ansässigen (Groß-)Unternehmen gegenüber japanischen und US-amerikanischen Konzernen. Die Stärkung der Exportfähigkeit steht im veränderten Regulierungsmuster gegenüber der Stabilisierung der Binnennachfrage wieder völlig im Vordergrund.

Das Binnenmarktpunkt hat allerdings eine Achillesferse: die Währungsinstabilität. Aufgrund des Umfangs des aufgeschatzten Geldkapitals und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs haben spekulative Geldkapitalbewegungen, die durch divergierende Wirtschaftsentwicklungen oder durch einen Verlust der Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik eines Landes ausgelöst sein mögen, eine durchschlagende Wirkung auf die Wechselkurse. Die im Maastricht-Vertrag anvisierte Währungsunion soll hier für das Realkapital größere Stabilität schaffen, ohne durch eine steuerliche oder administrative Zügelung des grenzüberschreitenden, spekulativen Kapitalverkehrs eine frontale Konfrontation mit den Finanzkapitalgruppen zu riskieren. Den Interessen dieser Kapitalgruppen steht allerdings bereits die Währungsunion des Maastricht-Vertrages mit ihren neoliberalen Konvergenzkriterien (bezüglich Haushaltsdefizit, Staatsverschuldung, Zinsniveau und Inflation) entgegen.

Arbeitsbeziehungen, soziale Absicherung sowie Einkommens- und Unternehmenssteuerung werden vielfach nicht einmal in Form von Mindeststandards korrespondierend zum Binnenmarktpunkt EU-weit geregelt. Durch die asymmetrische Anordnung geraten hier wie in der Umweltpolitik die nationalstaatlichen Regulierungssysteme tendenziell unter einen Nivellierungsdruck nach unten.

Es "werden nun auch", stellt Platzer heraus, "die Arbeitsmärkte und (teilweise) die nationalen tarif- und sozialpolitischen Regulierungssysteme einer spezifischen 'Deregulierungs- und Wettbewerbsdynamik' unterworfen." Die Arbeitgeberverbände versuchen, den Gewerkschaften unter Verweis auf die verschärzte Konkurrenz in Tarifverhandlungen grundlegende Konzessionen abzupressen. Gleichzeitig verlieren die Arbeitgeberverbände aufgrund der Interessenausdifferenzierung im Unternehmerlager an Verpflichtungsfähigkeit. Es gibt, wie der italienische Industriesoziologe Marino Regini beobachtet, starke Tendenzen einer "Mikro-Konzertierung" auf Unternehmensebene. Die Folge ist ein Ausfransen der Tarifsysteme und eine partielle Rückkehr zur

konkurrenzellen Regulierung der Arbeitsbeziehungen. Unternehmerverbände, Rechtsparteien und zuweilen auch die Sozialdemokratie stellen unter Verweis auf die verschärften Konkurrenzbedingungen auch arbeitnehmerfreundliche nationalstaatliche Regulierungen der Arbeitsbeziehungen und Elemente des Sozialstaates zur Disposition. Spielräume für eine nationalstaatliche Sozial- und Krisenbekämpfungspolitik werden durch die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages zusätzlich eingeschnürt.

Es scheint gerade in Westeuropa ein zentrales Ziel der Unternehmerverbände und unternehmerfreundlichen Parteien zu sein, über die asymmetrische Kompetenzverteilung zwischen supranationaler und nationaler Ebene gewerkschaftliche Macht-positionen und sozialstaatliche Errungenschaften der Nachkriegszeit zu untergraben. Der "keynesianische Wohlfahrtsstaat", wie ihn Jessop bezeichnet, war in Westeuropa insgesamt stärker entwickelt als in den USA oder Japan, und die Gewerkschaftsbewegung ist hier auf nationaler Ebene auch meist stärker verankert und zu Widerständen gegen die Durchsetzung neuer Regulierungsmuster fähig.

Aufgrund unterschiedlicher politischer Traditionen, organisatorischer Strukturen und sozio-struktureller Ausgangsvoraussetzungen ist es für die Gewerkschaften außerordentlich schwierig, gemeinsam auf EU-Ebene zu agieren. Außerdem haben sie einen strukturell schwierigeren Zugang zu den politischen Entscheidungszentren als auf nationaler Ebene – unter anderem, weil der parlamentarische Weg, der in der Vergangenheit vor allem für schwache Gewerkschaftsbewegungen zur Durchsetzung von Arbeiterinteressen Bedeutung hatte, in Ermangelung eines Initiativrechtes des Europaparlamentes praktisch verschlossen ist. Auch "neue soziale Bewegungen" stehen vor ähnlichen Problemen. Die Unternehmerseite tut sich da entschieden leichter: Sie nimmt schon durch den stummen Zwang ihrer Investitionsentscheidungen maßgeblichen Einfluß auf die Politik supranationaler Institutionen. Außerdem dürfte die Kapitalseite zumindest in wichtigen Teilbereichen leichter zur Formierung durchsetzungsfähiger Lobbies in der Lage sein.

Der Euro-Neoliberalismus führt zur Zunahme sozialer und regionaler Disparitäten. Dies schafft zusätzliche Legitimierungsprobleme für die EU, die ohnehin als "vorgestellte Gemeinschaft" (Benedict Anderson) weit weniger stark in den Köpfen der Westeuropäerinnen und -europäer verankert ist als der Nationalstaat.

Renationalisierung?

Von Teilen der Linken und der Rechten wird eine Renationalisierung der Politik in Europa gefordert. Getragen wird die Renationalisierungsbewegung von den (potentiellen) Verlierern des wirtschaftlichen Umbruchs und des Euro-Neoliberalismus. Sie ist allerdings in ihren Interessen und Begründungszusammenhängen extrem heterogen. Sie reicht von rechtsextremen Chauvinisten über konservative Bewahrer der nationalen Souveränität und über die Dominanz von Kapitalinteressen in der EU fürchtenden (Ex-)Kommunisten und Fraktionen der Sozialdemokratie bis hin zu Grünen, die auf einen "ökologischen Umbau" und Basisdemokratie orientiert sind.

Diese Kräfte wenden sich in den EU-Staaten gegen eine Vertiefung der Integration, insbesondere gegen eine gemeinsame Währung und Währungspolitik. Sie haben sich

eine Entbürokratisierung und Dezentralisierung des politischen Systems der EU auf die Fahnen geschrieben. Bei der Entscheidungsfindung wollen sie am Prinzip der Intergouvernabilität festhalten. Den Grundbestand des Binnenmarktes stellen die Renationalisierungsverfechter jedoch meist nicht in Frage. In den beitrittswilligen EFTA-Staaten ist ihr Ziel hingegen, einen Beitritt zu EU zu verhindern. Allerdings sind diese Staaten über den EWR bereits weitgehend in den Binnenmarkt integriert.

Für den Marburger Politikwissenschaftler Frank Deppe "ist der Anspruch, die volle Souveränität auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Haushalts- und Geldpolitik zurückzugewinnen, angesichts des tatsächlichen Niveaus der transnationalen Verflechtungen – und der daraus erwachsenden Anforderungen an transnationale Regulierungsformen – illusionär." Allerdings sind die Spielräume für eine nationale Wirtschaftspolitik nicht uniform klein, – in den bisher im Windschatten der EU stehenden Kleinstaaten scheinen sie etwas größer zu sein als in den großen EU-Flächenstaaten. Darüber hinaus sieht Deppe bei jedem Versuch in diese Richtung die Gefahr zum Um-schlagen in eine "beggar-your-neighbour"-Politik.

Europa der mehreren Geschwindigkeiten?

Eine weitere Entwicklungsvariante der europäischen Integration wäre die Herausbildung eines Europas der mehreren Geschwindigkeiten. Der Maastricht-Vertrag beinhaltet Ausnahmeregelungen für Großbritannien und Dänemark. Die im Maastricht-Vertrag vorgesehene Währungsunion würde, sofern sie überhaupt zustande kommt, nur einen Teil der EU-Mitglieder umfassen. Bereits im EWS war nämlich eine Ausdifferenzierung nach starken und schwachen Währungen erkennbar, die ihren ersten Kulminationspunkt im September 1992 mit dem Austritt des britischen Pfundes und der italienischen Lira erreichte. Inzwischen ist der Zerfall des EWS unter dem Druck destabilisierender Spekulationsbewegungen noch wesentlich weiter vorangeschritten. Alternativ zur Währungsunion des Maastricht-Vertrages wäre auch eine enge Währungskooperation in Form eines DM-Blocks denkbar, dem neben den Benelux-Ländern und Dänemark eventuell Frankreich und die Beitrittskandidaten Österreich und Schweden angehört. Sofern Frankreich aus einer Währungs-kooperation ausgegrenzt würde, dürfte dies die ohnehin bereits vorhandenen Spannungen zwischen Bonn (und später einmal Berlin) und Paris dramatisch verschärfen und zu einer massiven Destabilisierung der europäischen Integration führen, die bislang stark von der deutsch-französischen Achse geprägt war.

Eine weitere Abstufung der Integration ergibt sich zwischen EU und reinen EWR-Mitgliedern. Letztere übernehmen nur einen, wenn auch wesentlichen Teil der Integrationsmaßnahmen und sind bei der Fortentwicklung des Integrationsprojektes praktisch einflußlos. Ihnen bleibt als Alternative, die EU-Schritte nachzuvollziehen. Zwar haben bis auf Island und Liechtenstein alle zum EWR zählenden EFTA-Mitgliedstaaten einen Beitritt zur EU beantragt, zumindest im Fall Norwegens und Österreichs ist es aber alles andere als unwahrscheinlich, daß der Beitritt in Volks-abstimmungen abgelehnt wird.

Mit den osteuropäischen Staaten dürften EU und EWR noch ein weiteres, heterogenes Vertragsgeflecht schaffen. Ein Beitritt der Transformationsökonomien zu EU oder

EWR scheint aufgrund der enormen institutionellen Unterschiede auf absehbare Zeit ausgeschlossen.

Das Projekt einer partiellen Vertiefung und Verbreiterung der Integration, das in einem Europa der mehreren Geschwindigkeiten münden würde, wird sozial von transnationalen Kapital und Teilen der Mittelschicht und politisch von liberalkonservativen Kräften und neoliberal gewendeten Sozialdemokraten getragen. Es dürfte wahrscheinlich mit einer weiteren Entparlamentarisierung und Entdemokratisierung verbunden sein. Eine Ergänzung von Binnenmarkt und Elementen einer Währungskooperation um sozialpolitische Initiativen ist nur in einem marginalen Ausmaß zu erwarten. Bei einer derartigen europäischen Konstruktion sind Legitimationsprobleme und erhebliche politische Spannungen zu erwarten.

Ein Dritter Weg?

Linke Alternativen zu Euro-Liberalismus und Renationalisierung der Politik müßten zunächst einmal an einer Demokratisierung der EU ansetzen.

Zu fordern wäre ein volles Legislativ- und Budgetrecht für das Europäische Parlament. Im Rahmen der Demokratisierung der EU sollte die Kommission durch das Europäische Parlament gewählt werden. Konsequenz aus der Aufwertung des Europäischen Parlamentes wäre die Zurückstutzung des Ministerrates auf ein Konsultativorgan. In den Bereichen, wo die regionalen Ebenen direkt tangiert sind, sollten sie verstärkte Kontroll- und Klagerechte gegenüber den EU-Instanzen erhalten. Nicht-Regierungsorganisationen sollten erweiterte Mitspracherechte erhalten. Entsprechende Vorschläge sind beispielsweise von den deutschen Grünen Frieder O. Wolf und Klaus Dräger erarbeitet worden. In der 1996 anstehenden Strukturdebatte der EU dürften sie jedoch kaum Durchsetzungschancen haben, da sie auf eine breite Phalanx aus Bewahrern der nationalen Souveränität und an einer Grundsatzdebatte nicht interessierten Euro-Neoliberalen stoßen werden. Zur Durchsetzung einer Demokratisierung der EU wären wesentlich stärkere, möglichst europaweit vernetzte zivilgesellschaftliche Strukturen der Linken erforderlich. Auch im Falle einer Demokratisierung der EU wäre eine politische Wende an eine Revitalisierung autonomer sozialer Bewegungen wie beispielsweise der Gewerkschaften gebunden.

Eine solche Wende müßte unter anderem darauf zielen, die Asymmetrie der Regulierungsebenen abzubauen. Bestimmte, nicht niedrig angesetzte Mindeststandards müßten in den Arbeitsbeziehungen und im Sozialbereich durch EU-Instanzen festgesetzt werden, zumal eine Festschreibung in europaweiten Tarifvereinbarungen illusionär erscheint. Zusätzlich sollten gewerkschaftliche Mitbestimmungsrechte auf EU-Ebene geschaffen werden.

Das Binnenmarktprogramm sollte nicht nur durch derartige Maßnahmen eine soziale Seite bekommen, sondern auch durch eine Ökologisierung des Vertragswerkes begründet werden. Da von der Dominanz der Finanz- und Kapitalmärkte die "bedeutendste Einschränkung der wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume" ausgeht, wie die Wiener Ökonomin Elisabeth Klatzer hervorhebt, sollte das sakrosankte Prinzip der uneingeschränkten Kapitalverkehrsfreiheit verletzt werden. Hier wäre beispielsweise an eine Besteuerung der entsprechenden Transaktionen zu denken. Die

europäische Währungspolitik wäre auf eine andere Grundlage zu stellen. Hier schlägt Klatzer eine solidere Fundierung durch einen verstärkten europäischen Finanzausgleich, die Ersetzung der monetären durch realwirtschaftliche Konvergenzkriterien und eine Verpflichtung der Europäischen Zentralbank zur Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vor.

Nicht nur einer Ausweitung der regionalen Disparitäten in der EU, sondern auch einer weiteren Lateinamerikanisierung der osteuropäischen Transformationsökonomien müßte eine linke Europa-Politik entgegenwirken. Die bisherigen auch von der EU favorisierten Transformationskonzepte bereiten mit ihrem marktradikalen Ansatz der von Timothy Garton Ash schon vor vier Jahren befürchteten Herausbildung "eine(s) Zwischeneuropa – eine(r) abhängigen Zwischenzone 'der schwachen Staaten, der nationalen Vorurteile, der Ungerechtigkeit und des Schlamassels'" das Feld. Eine hierzu alternative Kooperationspolitik müßte darauf zielen, in Osteuropa industrielle Strukturen zu bewahren, die Infrastruktur aus- und ökologische Belastungen abzubauen sowie die staatliche Steuerungsfähigkeit in zentralen Bereichen gezielt zu stärken. Elemente einer solchen Politik könnten beispielsweise eine – möglicherweise an bestimmte soziale und ökologische Mindeststandards gebundene – Markttöffnung der EU bzw. des EWR, Schuldenentlastungen, Sektorprogramme und Einzelprojekte sein. Die wirtschaftlichen Verbündungen der osteuropäischen Staaten sollten restabiliisiert werden; einem Wettrennen in die EU und einer einseitigen Westorientierung darf nicht durch das Nähren illusionärer Beitrittshoffnungen Vorschub geleistet werden.

Ein der Globalisierung der Wirtschaft Rechnung tragender und sozial und ökologisch vertretbarer Ausweg aus der Krise der Regulation jenseits der Scylla der Renationalisierung und der Charybdis des Euro-Neoliberalismus ist allerdings nur denkbar, wenn eine gesellschaftliche Koalition gebildet werden kann, die ihn zu gehen versuchen will.

Dieter Eißel

Dezentralisierung als neuer Regulationstyp?

Theoretische Überlegungen im Kontext der Entwicklung zur Europäischen Union

Vorbemerkung

Das neue industriepolitische Konzept der lean-production kann sicherlich als ein Versuch verstanden werden, aus Gründen der Steigerung der Produktivität auch die Köpfe der arbeitenden Bevölkerung und nicht nur ihre Hände in den Produktionsprozeß einzubeziehen. Und doch stellt diese Form der Ausbeutung zugleich eine Chance dar: Die Krise des Taylorismus-Fordismus signalisiert zugleich, daß die – auch

aus Gründen der Herrschaftssicherung – etablierte extreme Entfremdung und Arbeitsteilung an ihre Grenzen stößt, weil die Kreativitätspotentiale der Beschäftigten ausgeblendet werden. Wenn der Produktionsprozeß und die Qualitätskontrolle der Produkte wieder zu einer Verantwortung der Arbeitsgruppe führen sollen, dann setzt dies die Identifikation der Betroffenen mit ihrer Arbeit voraus. Die neue Verantwortlichkeit kann logischerweise nicht ohne vermehrte Partizipation auskommen. Gleichzeitig verweist die neue Form der Arbeitsorganisation auf den Zentralismus als Innovationshemmnis, der einer flexiblen Organisation von Arbeitsabläufen und einer schnelleren Diffusion von neuen Ideen entgegensteht. Die optimale Größe einer Automobilfabrikation soll nicht mehr als 2000 Beschäftigte umfassen (siehe z.B. das neue Opelwerk in Eisenach/Thüringen), die vielstufige Hierarchie abgebaut werden.

Die Frage ist nun, ob dieses neue ökonomische Konzept, das den Anspruch erhebt, die Entfremdung zurückzunehmen, auch Ausstrahlung auf die politische Sphäre hat. Sicherlich läßt sich einwenden, daß auf der politischen Ebene seit den großen bürgerlichen Revolutionen in Großbritannien und Frankreich das Subjekt in seine Partizipationsrechte eingesetzt wurde und als citoyen volle Mitwirkung beanspruchen darf. De facto hat jedoch die formelle Beteiligung der Wahlbürger bei gleichzeitiger Zentralisierung der Entscheidungsmacht eher einen Symbolcharakter; die großen Volksparteien tragen ein Übriges dazu bei, daß die Entscheidungsalternativen für den Einzelnen eher marginal werden, während auf zentraler Ebene mächtige Lobbygruppen die Inhalte der Politik modellieren. Auch bei dieser politischen Zentralisierung fällt eine Parallele zur ökonomischen Entwicklung auf: Der politische Regulierungsbedarf folgte den Konzentrationsbewegungen des Kapitals; mit Ausdehnung der Unternehmen und Zunahme der inter- und intraindustriellen Arbeitsteilung verlagerte sich auch die Politik auf immer größere räumliche Einheiten. Die Entwicklung der EG und jetzt der EU verdeutlicht diese Zusammenhänge, d.h. den aus der Ökonomie formulierten politischen Handlungsbedarf. Europaweite Verflechtungen der Ökonomie brauchen europaweite politische Organisationsformen bzw. institutionelle Rahmenbedingungen.

Wird diese politische Organisationsform jetzt im Lichte der neuen Überlegungen des lean-production-Konzepts ebenso brüchig wie das hierarchische Konzept des bürokratisierten Fordismus?

Sprechen neue Ansprüche an direktere Formen der politischen Beteiligung und Rücksichtnahme auf regionale Besonderheiten, gespeist auch durch die sozialpsychologisch erklärbaren Belebungen kultureller regionaler Identitäten, die z.T. auf eine Erosion des nationalstaatlichen Identitätsverlustes und Modernisierungsängste reagieren, für eine Dezentralisierung der politischen Macht? Oder bedeuten das gleichzeitige Erstarken der supranationalen Ebene (EU) und die programmatischen Bekenntnisse zu einem "Europa der Regionen" ein bipolares Modell der balance of power, bei dem die Nationalstaaten überflüssig werden?

Insgesamt ist diese Frage wohl offen. Offen bleibt auch, ob das Erstarken der kulturellen Ansprüche auf Bewahrung eines eigenständigen regionalen Profils, die demokratischen Ansprüche auf mehr Bürgerbeteiligung oder gar eine ökologische Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, die auf die enormen externalisierten

Folgekosten – insbesondere wegen des zunehmenden Handels und Verkehrsaufkommens – des Export-Basis-Konzepts verbunden mit steigenden economies-of-scale aufmerksam macht, zu einer Re-Regionalisierung und damit Stärkung der unteren Gesellschafts- und Politikebene tatsächlich führen werden.

Ist es nicht wahrscheinlicher, daß die Wirtschaft in Europa am Ende des Jahrtausends von bisher nicht bekannten Zentralisierungs- und Monopolisierungstendenzen charakterisiert sein wird? Und bleibt es nicht auch gleichzeitig dabei, daß im politischen Integrationsprozeß, trotz faktisch schwindender Steuerungsmöglichkeiten, die Zentralstaaten weiterhin das Sagen haben? Kann es nicht vielleicht sehr viel eher auch zu einem zentralisierenden Zusammenspiel nationaler und Brüsseler Bürokratien kommen, deren Politik offen ist für die Einflüsse starker Wirtschaftsverbände, in der aber die häufig eher auf lokaler und regionaler Ebene erspürten Erfordernisse einer sozialen und ökologischen Kurskorrektur des gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklungsmodells unterzugehen drohen?

Wie ernst ist folglich die Re-Regionalisierungsabsicht, und wie läßt sie sich aus unserer Sicht bewerten?

Anspruch auf Dezentralisierung und Bürgernähe vs. Konzentration der Macht bei der bürokratischen Megamaschine Brüssel

Der Anspruch auf Demokratisierung und Beteiligung der substaatlichen Einheiten am Europäisierungsprozeß ist relativ neu. So forderten die Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer im Juni 1990: "ein Europa mit föderativen Strukturen zu schaffen, das die Erhaltung der kulturellen Eigenarten, der gesellschaftlichen Vielfalt, eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung und die Bürgernähe der Entscheidungen in den Mitgliedstaaten gewährleistet" (Kalbfleisch-Kottsieper 1994). Die Vorteile von Föderalismus und Regionalismus seien für den weiteren Zusammenschluß Europas nutzbar zu machen und den Ländern und Regionen auf EG-Ebene Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen.

Das Europa der Zukunft sollte einen dreistufigen Aufbau erhalten: Nach der Gemeinschaft bzw. zukünftig der Union und den Mitgliedstaaten sollten die (Bundes-)Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften die dritte vertikale Ebene bilden. "Das Europa der Zukunft darf (...) keine Ordnung des Zentralismus und der Bürokratie sein, kein Schmelztiegel der kulturellen Vermischung" (Borchmann 1994).

"Europa der Regionen" bedeutet neben diesem eher staatsstrukturellen Aspekt aber auch, ein föderatives Europa durch ein Netz von Regionalpartnerschaften zu fördern.

Aber nicht nur die Länderchefs des föderativen Deutschland favorisieren die Dezentralität. "Kritik an Zentralismus oder Bürgerferne der Europäischen Gemeinschaft zu üben, gehört heute fast schon zum guten Ton. Das sahen auch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf der Sondertagung des Europäischen Rates in Birmingham am 18. Oktober 1992 ein; sie präsentierten sich, in Reaktion auf die Referenden zum Vertrag über die Europäische Union in Dänemark (im Juni) und in Frankreich (im September), laut einem Presseartikel "wie eine Gruppe von Büßern in

Sack und Asche" und schworen einen Eid auf mehr Bürgernähe und Demokratie in der Gemeinschaft" (Engel 1994).

Soweit zur politischen Legitimation einer Stärkung der dezentralen Ebene. Man kann jedoch auch ökonomische Gründe hierfür geltend machen. Die Aufwertung der Regionen auf nationaler Ebene tritt zeitgleich mit der europapolitischen Debatte in einer Phase ein, in der zahlreiche Mitgliedstaaten, zum Teil bereits seit Mitte der siebziger Jahre, Reformen an ihrer inneren Staatsstruktur vornehmen.

Vor dem Hintergrund globalisierter Wirtschaftsbeziehungen und nachlassender nationaler Steuerungskraft traten neue räumliche Differenzierungsmuster auf: Während einige europäische Wachstumszentren ihre Vorreiterposition in der technologischen und ökonomischen Modernisierung ausbauten (Hilpert 1992) und sich dafür zunehmend mit den ökologischen Folgelasten von "Überagglomerationenprozessen" konfrontiert sahen, drohten ländliche Räume wie teilweise auch altindustrialisierte Gebiete als Zonen der Desinvestition und der kumulierenden sozialen Krisen von der Wohlfahrtsentwicklung abgehängt zu werden. Hierdurch wuchs einerseits der Druck zur Ausbildung genuin europäischer Problemlösungskonzepte und -verfahren. Zum anderen stiegen aber auch die Erwartungen an die subnationalen politischen Ebenen: Ihre Kompetenzausstattung in der jeweiligen nationalen Staatsstruktur, ihre damit verbundene Kooperationsfähigkeit mit der nationalen Regierung wie mit den EG-Institutionen, der Beitrag, den die Gebietskörperschaften der "dritten Ebene" möglicherweise zur "Selbststeuerung" der eigenen ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung leisten können, gerieten stärker in den Blick.

Von der Globalisierung ökonomischer Beziehungen ebenso "überfordert" wie von ökologischen Krisen und sozialstaatlichen Finanzierungsrisiken haben dabei Zentralstaaten verschiedensten Zuschnitts und unterschiedlicher Regierungscouleur mit Dezentralisierungsstrategien reagiert.

Auch neue Produktionskonzepte und Unternehmensstrategien verlangen nach einer örtlich angepaßten Infrastrukturausstattung und einer Verstärkung dezentraler technologiepolitischer Anstrengungen, wie u.a. das Beispiel der japanischen Technopolis-Konzeption und -Realisierung zeigt. Schon, um lange Wegstrecken im Rahmen des just-in-time-Konzepts zu vermeiden, sollten sich die Zuliefererfirmen in einem regionalen Ring um eine regional bedeutende Produktionsstätte gruppieren. Gemeinsame F&E-Entwicklungen mit diesen Zulieferern – wie im japanischen Modell – und die Einbeziehung von entsprechenden Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen würden dann der jeweiligen Region ein spezifisches Profil geben. Die infrastrukturelle Ausstattung und die vielfältigen politischen Organisationsaufgaben (Moderatorenrolle bei vernetzten Aktivitäten) stärken dabei lokale und regionale Verantwortlichkeiten, die sich schlecht mit einem unitarisch-zentralistischen System vertragen.

Nicht durchweg läßt sich aber die Aufwertung der Regionen als eine funktionalistische Strategie von oben, d.h. des Zentralstaates verstehen. Zum Teil ist sie auch eine Reaktion auf Überwälzungsprobleme "nach unten", die sich aus einer zentralstaatlich vorangetriebenen Stratifizierung des Sozialstaates ergeben. Dabei kommt es zur Ausbildung dezentraler "Gegenwehrkonzepte", aus denen häufig auch beschäftigungs- und umweltpolitisch innovative Problemlösungen hervorgehen.

Insgesamt steigt der dezentral wahrgenommene Problemdruck.

Lokale und regionale Regierungen stehen vor zunehmend komplexeren Aufgaben, mit welchen die von Massenarbeitslosigkeit und Umweltrisiken betroffenen BürgerInnen sie direkt konfrontieren. Einige Kommunen und lokale Initiativen, leider noch eine radikal kleine Minderheit, können sich hierbei offenbar auch als Innovationsinstanzen profilieren. Voraussetzung dafür scheint zu sein, daß sie ihre regionsspezifischen Vorteile nutzen und integrierte, "paßgenaue" Politikkonzepte mit breiter Ressourcenmobilisierung, insbesondere des know-hows von wissenschaftlichen Einrichtungen und Belegschaften, kombinieren und die politischen Entscheidungsträger und gesellschaftlichen Akteure an einen "runden Tisch" bringen und damit auch die zivilgesellschaftliche Kraft der Region nutzen. Auf die veränderte Situation reagieren sie mit einer deutlichen Expansion ihrer Analyse- und Interventionskapazitäten. Auch die wachsende Finanzmisere der Kommunen und Regionen erzeugte zusätzlichen Handlungsdruck, zumindest bei denjenigen, die anstelle des relativ phantasielosen Sparens auf intelligente Intervention setzen, um aus dem Teufelskreis von rasant ansteigenden Sozialleistungen infolge der Massenarbeitslosigkeit und drängenden ökologischen Aufgaben einerseits und sinkenden Einnahmen andererseits einen sozialverträglichen Ausweg zu finden. Die Mittel für eine solche endogene Politik konnten nicht mehr umstandslos über Druck auf die Nationalstaaten gewonnen werden. Bei schwächeren nationalen Umverteilungsleistungen und einer im EG-Rahmen erweiterten und vielfach verflochtenen Struktur der politischen Institutionen müssen die Regionen ebenso ihre Möglichkeiten der externen wie der internen Ressourcenakquisition verbessern.

Die Neugestaltung intergouvernementaler Beziehungen scheint damit für die westlichen Industrienationen in der gegenwärtig angebrochenen Entwicklungsetappe zu einer wesentlichen Konfliktbewältigungs- und Modernisierungsressource zu werden (Hesse/Benz 1990).

Diese Dezentralisierungsstrategien zur "Lösung" technologie- und strukturpolitischer, sozial- und umweltpolitischer neuer Herausforderungen wird durch eine seit Mitte der achtziger Jahre verstärkt einsetzende Einbeziehung der Regionen in das Fördernetz der EG unterstützt. Für die direkten Kooperationen zwischen EG und Regionen sprechen dabei vor allem ökonomische, d.h. Effizienzaspekte. Die spezifischen Erfahrungen, Kenntnisse und die Motivation der unmittelbar Betroffenen lassen sich in die Konzipierung und Durchführung der Projekte einbeziehen und garantieren einen höheren Erfolg als eine ausschließliche Kooperation zwischen EG und Nationalregierungen. Manche EG-Programme, wie z.B. INTERREG, das die Kooperation von Grenzgebieten fördert, die Förderprogramme zur Diversifizierung von Kohlegebieten (RECHAR), Gebieten mit großer Abhängigkeit von Textil- und Bekleidungsindustrie (RETEX) und Gebieten mit großer Abhängigkeit von der Rüstungsindustrie (KONVER), STRIDE (Förderung des regionalen F&E-Innovationspotentials) und REGIS (Integration ultraperipherer Gebiete) (Kommission der EG 1991b, 1993) – sind auf spezifische Probleme einzelner Regionen zugeschnitten und würden meist nach Konsultation mit den betroffenen Regionen erarbeitet. Zahlreiche andere auf die Regionen und ihre Zusammenarbeit untereinander zugeschnittene EG-Programme, wie das über die Versammlung der Regionen Europas (VRE) abgewickelte Erfahrungsaustausch-

programm (interregionale Zusammenarbeit) oder das für die Zusammenarbeit zwischen Regionen in der EG und in Mittel-, Ost- und Südosteuropa entwickelte Programm "Ouverture", zielen fast immer auf die Vernetzung zwischen Regionen, oftmals von Regionen mit ähnlichen Wirtschaftsstrukturen und Problemen. Ziel ist eine Koordination von Strategien und Anstrengungen zur Überwindung von Strukturkrisen (Kommission der EG 1991c: 145ff.). Sollte es hierbei gelingen, Regionen mit aus Gemeinschaftssicht ähnlichen Problemlagen an einen Tisch zu bringen und zu untereinander abgestimmten Positionen zu bewegen, wäre auch eine aus Sicht der EG nützliche Bündelung von wirtschaftlichen oder politischen Ressourcen erreicht. "Augenscheinlich geht es der Kommission bei ihren Initiativen zur Konsultation mit Regionen auch darum, die betroffenen Regionen selber – die Regionen eines Mitgliedstaates oder aber Regionen mit ähnlichen Problemen oder Interessen – an einen Tisch zu bringen und insofern gebündelte Aussagen zu erhalten und nicht mit einer Vielzahl sehr heterogener Stellungnahmen einzelner Regionen konfrontiert zu werden" (Engel 1994).

Im Rahmen der EG-Verordnungen von 1988 ist geregelt, daß bei der Aufstellung von Entwicklungsplänen für die strukturpolitischen Ziele 1 bis 4 und 5b und bei der Beurteilung, Begleitung und Bewertung der Maßnahmen die Regionen zu beteiligen sind. Für jedes Gemeinschaftliche Förderkonzept und jedes Operationelle Programm gab es auf Brüsseler Ebene einen Begleitausschuß, der sich aus Vertretern der Regionen, der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzte. Nach der für die Zeit von 1994 bis 1999 gültigen Überarbeitung der Rahmenverordnung über Ziele und Aufgaben der Strukturfonds schreibt der Artikel 4 vor, daß die Strukturinterventionen durch "eine enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat, den von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und (...) den Wirtschafts- und Sozialpartnern" (Amtsblatt der EG Nr. L 193/8 vom 31.7.1993) zustande kommen. Diese im folgenden als Partnerschaft bezeichnete Konzertierung erstreckt sich auf die Vorbereitung, Finanzierung und Begleitung sowie auf die Vorausbeurteilung und die Ex-Post-Bewertung der Aktionen.

Neben dieser auf wirtschaftliche Effizienz zielenden stärkeren Einbeziehung der Regionen kann die EG-Kommission aber auch ihre Handlungskompetenz gegenüber dem Ministerrat durch den direkten Kontakt mit regionalen Problemen ausbauen, so daß auch deren Eigeninteresse als zusätzlicher Antrieb für die Fortsetzung einer solchen Zusammenarbeit unterstellt werden kann.

Nicht zuletzt sprechen kulturelle Aspekte für eine stärkere Berücksichtigung der dezentralen Ebene. Die Rücknahme zentraler Dominanz wurde zudem oftmals unabsehbar, wo kulturelle Identitätsbildungen auf subnationaler Ebene in Form regionalistischer Bewegungen existieren. Das Erstarken regionaler Identitäten legt Wert auf die Erhaltung und Förderung der regionalen Vielfalt der Kulturen, die durch die politischen Vereinheitlichungs- und vor allem durch die ökonomischen Nivellierungstendenzen und Standardisierung der Konsumstrukturen bedroht wird. Jüngere Umfrageergebnisse des Eurobarometers – die allerdings mit Vorsicht zu genießen sind – belegen jedenfalls eine enge gefühlsmäßige Bindung an die Idee "Region" und sprechen daher – auch aus EG-Sicht – für eine stärkere Rückbindung des Inte-

grationsprozesses an die regionale Politikebene und die mit der Zugehörigkeit zu einem überschaubaren Territorium offenbar verbundenen Identitätsstrukturen (Die Regionen: Bericht über die Gesamtergebnisse zur EG, Eurobarometer Nr. 36, Brüssel/Luxemburg 1992).

Von der verstärkten Einbeziehung der Regionen in EG-Politiknetzwerke können dabei zugleich auf nationaler und europäischer Ebene stabilisierende Effekte ausgehen, weil vermehrte Partizipation legitimatorische Effekte für das Gesamtsystem EG haben kann. Insofern hätten die Regionen einen kaum zu unterschätzenden Beitrag zum Integrationsprozeß zu leisten.

Die Betonung der Erhaltung der regionalen Vielfalt von Lebensräumen und Lebensformen und die bekundete Achtung vor der Geschichte, Kultur und den Traditionen der Völker hat denn auch Einzug in den Vertrag über die Europäische Union (Artikel 128 zur Europäischen Union) gehalten. In ähnliche Richtung zielt auch das Bekenntnis, die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah (Artikel A und B in Titel I des Europäischen Unionsvertrages) treffen zu wollen.

Man sollte jedoch – bei aller postmodernen Euphorie über die Wiederbelebung regionaler Autonomieansprüche – nicht die Schattenseite eines neuen Regionalismus übersehen.

Die Gefahr einer rechtspopulistischen Umdeutung des Subsidiaritätsprinzips und die neoklassische Aufkündigung von Solidarität mit den schwachen Regionen ist offensichtlich, wie z.B. die Wahlerfolge der lega nord in Italien verdeutlichen. "Die feindliche Haltung gegen Afrikaner und Asiaten (so wie bis vor wenigen Jahren noch gegen die Landsleute aus dem Mezzogiorno) bilden ein Qualitätsmerkmal für die Identität der Lega (...) Lega bedeutet organisierte Intoleranz" (Balbo/Manconi 1993). Verunsichert durch eine als Bedrohung empfundene Zukunft und Existenzangst – vor allem der Modernisierungsverlierer in den reicherem Regionen – entstehen verschärfte Ausgrenzungen gegen "Fremde", eine aggressive Abwehr gegen das "Teilen mit den Schwachen" insbesondere aus dem Süden und Osten Europas und gegen den Zustrom aus den Krisengebieten Afrikas und Asiens (Betz 1991: 3 ff). Die Attraktivität des Slogans "Festung Europa" hat in diesem Wohlstandschauvinismus ihre Wurzeln.

Unterstützung findet ein solcher Ansatz der unsozialen Abkopplung auch in der neoklassischen Marktdogmatik, die davon ausgeht, daß die Blockierung einer nachhollenden Entwicklung der armen Länder ein internes Problem ist. Ohne die asymmetrischen Beziehungsstrukturen zwischen den industriellen Zentren und den armen Peripherien wahrzunehmen, wird die Perspektive allein in einer Freisetzung der Marktkräfte gesehen. Es gelte, so die ideologische Botschaft, staatsinterventionistische und wohlfahrtsstaatliche Strukturen in den armen Ländern aufzulösen, um auf diese Weise die Wachstumsdynamik freizusetzen. Dies wird jedoch die regionalen Disparitäten verschärfen und die Aussicht auf die Entwicklung eines friedlichen Europa trüben.

Für eine friedliche Entwicklung wäre dagegen entscheidend, ob es gelingt, das Wohlstandsgefälle in der europäischen Gemeinschaft auszugleichen und die Benach-

teiligungen hinsichtlich des Lebensstandards abzubauen. Erst wenn in allen Regionen der EG die wichtigsten materiellen Voraussetzungen für eine ausreichende Perspektive gegeben sind, werden sich auch die Ansprüche an Entfaltung der kulturellen Autonomie und regionalen Selbständigkeit und Identität verwirklichen lassen. Ohne die reale Aussicht auf ein ausreichendes Pro-Kopf-Einkommen und die Chance, einen adäquaten Arbeitsplatz vor Ort zu finden, werden vor allem die Mobilen und Leistungsfähigeren der regionalen Bevölkerung, d.h. vor allem Jugendliche und qualifizierte Personen die Peripherie verlassen. Eine sozial und auch ökologisch nicht wünschenswerte Humanverödung der Peripherieregionen (siehe Mezzogiorno) wäre spiegelbildlich mit einer weiter zunehmenden Agglomeration von Kapital und Arbeit in den europäischen Zentren verbunden.

Um diese Gefährdungen zu vermeiden, ist eine Doppelstrategie notwendig: Entgegen der neoklassischen Aufkündigung eines solidarischen Europa – muß darauf beharrt werden, daß ausreichende Transferleistungen an die Peripherieländer fließen. Ohne massive Unterstützung durch die reichen Länder gibt es keine Chance für eine nachholende Entwicklung der rückständigen Regionen. Ohne diese materiellen Ressourcen wird auch eine Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen als eine zweite Bedingung einer nachholenden Entwicklung gehemmt. Die Regionen selbst müssen mehr Einfluß auf die Gestaltung ihrer Lebensräume gewinnen, um die Chancen auf optimale Ressourcenallokation und höhere, produktivitätssteigernde Einbindung der endogenen Potentiale zu verbessern. Diese Aufgabe sollte zwar durch eine zentralstaatliche und EG-Rahmenplanung unterstützt werden, muß jedoch als eigenständige Aufgabe der Peripherie entwickelt werden. Die "Rolle der Gemeinschaft im Bereich der räumlichen Entwicklung (kann) kein Ersatz für nationale, regionale und lokale Verantwortung sein" (EG-Kommission 1991 a: 197). Erst wenn die Herausforderung in der Region (z.B. Arbeitslosigkeit, Umwelt, Armut) auch zur selbstverantwortlichen Aufgabe wird, die den betroffenen Bürgern Einfluß und Identifikation der konkreten Probleme erlaubt und die regionalen Parlamente und Behörden in die Pflicht nimmt, können die materiellen Hilfen in aussichtsreichere Selbsthilfe umgesetzt werden.

Eine Barriere hierfür ist, daß die demokratische Legitimation und politische Kompetenz der regionalen Instanzen in Europa sehr unterschiedlich entwickelt und in vielen Ländern noch defizitär ist (Bullmann/Eißel 1993: 12ff.).

Literatur

- Balbo, Laura/Manconi, Luigi: Rassismus, ein Wörterbuch, zit. nach Frankfurter Rundschau vom 1.10.1993)
- Betz, H.-G.: Radikal rechtspopulistische Parteien in Westeuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/1991
- Borchmann, M. 1994: Die Aktivitäten der deutschen Länder: Das Beispiel Hessen, in: Bullmann, U. (Hrsg.) 1994: Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden
- Bullmann, U./Eißel, D. 1993: "Europa der Regionen". Entwicklung und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20-21
- Engel, C. 1994: Regionen im Netzwerk europäischer Politik, in: Bullmann, U. (Hrsg.) 1994: Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden
- Hesse, J.J./Benz, A. 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden

- Hilpert, U. 1992: Archipelago Europe – Islands of Innovation. Synthesis Report, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD XII
- Junne, G. 1990: Chancen für eine Reregionalisierung der Politik, in: U. v.Alemany/R.G. Heinze/B. Hombach (Hrsg.): Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn
- Kalbfleisch-Kottsieper, U. 1994: Der Ausschuss der Regionen – ein neuer Akteur auf der Europäischen Bühne. Institutionalisierung und Arbeitsperspektiven, in: Bullmann, U. (Hrsg.) 1994: Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1991a: Bericht über die Durchführung der Strukturfonds, Brüssel und Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1991b: Leitfaden für Gemeinschaftsinitiativen, 2. Aufl., Brüssel und Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1991c: Europa 2000. Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft, Brüssel und Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1992: Zweiter Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds, Brüssel und Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1993: Strukturfonds der Gemeinschaft 1994-1999. Verordnungstexte und Erläuterungen, Luxemburg 1993
- Sabel, Ch.F. 1989: The Re-Emergence of Regional Economies: Changes in the Scale of Production, discussion paper des Wissenschaftszentrums Berlin

Hermann Bömer

Neues vom absurden Theater Stahl – Auswege aus der Sackgasse?

1. 1993 – Ein Jahr der Schreckensmeldungen und Scheinlösungen – Vom Scheitern marktradikaler Konzepte

Der Versuch der EG-Kommission und der sie stützenden Regierungen, die Krise der westeuropäischen Stahlindustrie ohne die der EG zur Verfügung stehenden Instrumente der Quoten- und Preisregulierung (Art. 58 und 61 EGKS-Vertrag) zu lösen, steht vor dem Scheitern, hat aber bereits äußerst "blutige" Folgen für die westdeutschen Stahlkonzerne und die Beschäftigung in den Montanrevieren gezeitigt. Nach RWI-Schätzungen wird sich die Zahl der Stahlbeschäftigte 1993 und 1994 in Deutschland von 179.000 um 52.000 auf 127.000 verringern, davon 36.000 in Westdeutschland und 16.000 (von 24.000) in Ostdeutschland.

Thyssen-Stahlchef Schulz notierte anlässlich der Vorlage des Geschäftsberichts 1992/93 am 19.1.94 den höchsten Verlust in der Geschichte des Konzerns (1,234 Mrd. DM). Gegenüber 33.100 Beschäftigten Ende September 1993 werde die Stammbelegschaft im Laufe des Jahres 1995 auf 22.000 reduziert sein. Das RWI berichtet im Konjunkturbrief 1/94 von einer negativen Umsatzrendite der westdeutschen Stahlindustrie von etwa 10 Prozent bei 36 Mrd. DM Umsatz im Jahre 1993.

Allerdings zeigen die Januar-Ergebnisse und die Konzernprojektionen für 1994, daß sich die Ergebnislage bereits wegen der drastischen Personaleinsparungen und erster erfolgreicher Preiserhöhungen radikal verbessert hat.

Nachdem der EG-Ministerrat seine Subventions- und Kapazitätsbeschlüsse für die staatlichen Stahlunternehmen hauptsächlich in Italien und Spanien sowie für EKO-Eisenhüttenstadt am 15.1.94 endgültig gefaßt hat, werden nun weitere Versuche gemacht, für die privaten Unternehmen ein Strukturkrisenkartell zu schmieden, um zu Vereinbarungen über den Abbau von Überkapazitäten zu kommen, *wobei die Kommission freilich keine seriösen Schätzungen darüber vorgelegt hat, wie hoch der strukturelle Anteil an den Überkapazitäten in Westeuropa ist*; der konjunkturelle Anteil ist jedenfalls sehr hoch, wie weiter unten am Beispiel der USA verdeutlicht werden kann. Angesichts der Schwierigkeiten, das private Strukturkrisenkartell zu schmieden, ließ Thyssen-Stahlchef Schulz zwar im Januar 1994 verlauten, im äußersten Fall müsse halt die "manifeste Krise" mit Produktionsquoten und Mindestpreisen ausgerufen werden (Westf. Rundschau v. 20.1.94). Auch die NRW-Landesregierung sieht in der Ausrufung der "manifesten Krise" den einzigen Ausweg aus der verfahrenen Situation, ohne allerdings hierfür noch verstärkt zu werben. Der Zug sei aber bereits abgefahren: Bonn, London, Paris und Brüssel hätten kein Interesse, organisierten vielmehr bereits jetzt die Abwicklung der EGKS, deren Vertrag bekanntlich im Jahre 2002 ausläuft.

Die Krisenmeldungen bestätigen die von uns seit langem gemachte Feststellung, daß die Weigerung, die EGKS-Regulierungsinstrumente anzuwenden, die Unternehmen angesichts der gesamtwirtschaftlichen Krise in riesige Verluste getrieben, den Druck auf die Beschäftigtenzahlen ungeheuer verschärft hat und dennoch nicht verhindern wird, daß letztlich zu einer gemeinsamen Krisenregulierung Zuflucht gesucht werden muß, *es sei denn, die Konjunktur springt schnell und spürbar noch im Jahr 1994 wieder an, was aber nicht zu erwarten ist, oder eine nochmalige Radikalisierung des Belegschaftsabbaus wird widerstandslos hingenommen.*

Diese dramatische Zusitzung war vorhersehbar (vgl. Bömer, 1993(1); Bömer, 1991 und 1992), obwohl die Rohstahlproduktion 1993 in Westdeutschland gegenüber 1992 "nur" um ca. 6 Prozent gesunken ist. (Gegenüber 1989, dem letzten Boomjahr der westdeutschen Stahlindustrie, ist die Produktion 1993 um 16 vH zurückgegangen.) Dramatisch war nicht dieser Produktionsrückgang, sondern vielmehr das extrem niedrige Preisniveau (gegenüber den Boomjahren im Flachbereich teilweise um 30 vH), das zu einem verzweifelten Überlebenskampf aller deutschen Stahlunternehmen geführt hat. Da es wegen des Verzichts des Einsatzes der EG-Krisenregulierungsinstrumente im wesentlichen nicht gelang (und aufgrund der *industrieökonomischen Besonderheiten* der Stahlindustrie auch nicht gelingen konnte! Vgl. hierzu RWI, 1992(1) und 1992(2) sowie Bömer, 1993(1) und 1993(2)), diese Preisschwäche aufzuheben (auch der erneute Versuch im Frühjahr 1994 steht nicht auf sicherem Grund), wurde und wird mit allen Mitteln versucht, die Kosten zu senken und Subventionen zu mobilisieren.

Folglich stehen weitere Stillegungen und vor allem ein weiterer rabiater Beschäftigungsabbau auf der Agenda der Stahlkonzerne. Thyssen-Stahl hat zum 1.4.94 erstmals betriebsbedingte Kündigungen ohne Sozialplan angekündigt, falls das Land NRW keine zusätzlichen Subventionen gewährt. Auch Krupp-Hoesch-Stahl erwägt ab 1.7.94 betriebsbedingte Kündigungen und/oder die Einrichtung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, an denen sich auch das Land NRW beteiligen soll.

Dennoch ist es nicht so, daß sich – wie immer wieder einmal laut nachgedacht – Thyssen oder Krupp-Hoesch aus dem Kernbereich Stahl etwa zurückziehen wollen. Thyssen-Stahlcchef Schulz geht nach wie vor davon aus, aus der verfahrenen Situation durch die Fortsetzung der Kostensenkungsprogramme herauszufinden. "Am Bestand der zwei Warmbreitbandstraßen (von sechs in Westdeutschland; zwei weitere sind bei Krupp-Hoesch in Bochum und Dortmund sowie je eine in Bremen (Klöckner) und Salzgitter (Preussag) lokalisiert, H.B.) werde er auf keinem Fall rütteln lassen" (WR, 26.1.94). Ähnliches verlautete von Krupp/Hoesch bezüglich der Warmbreitbandstraßen in Bochum und Dortmund. Dieser Konzern schrammt schon seit vielen Monaten mit seinen ca. 6 Mrd. DM Schulden knapp an der Grenze der Insolvenz vorbei.

Der Grund für das Festhalten von Thyssen und Krupp und auch der anderen privaten oder inzwischen halbstaatlichen (Klöckner-Stahl GmbH) Unternehmen an der Stahlindustrie liegt auf der Hand: Sobald die Konjunktur wieder nennenswert, d.h. mit einer Wachstumsrate von mehr als 2-2,5 Prozent anspringt, wird auch der Stahlverbrauch wieder steigen, und zwar dann sogar überproportional. Und auch die

Preise können dann wieder anziehen, und zwar um so mehr, je mehr marktwirksame Kapazitäten in der derzeitigen Krisensituation noch stillgelegt werden. Die Gewinne werden dann darüber hinaus um so schneller steigen, je stärker die Krise zu "Quantensprüngen" (VW-Manager Lopez) bei der Produktivitätserhöhung und Kosten senkung durch Belegschaftsabbau genutzt worden ist. Diese Tendenz deutete sich übrigens bereits zu Beginn des Jahres 1994 an. Bei Krupp-Hoesch-Stahl wurde der Monatsverlust von durchschnittlich 60 Mio. DM 1993 aufgrund der drastischen Personalreduzierung und leicht erhöhter Preise bereits auf 18 Mio. DM reduziert.

"In den Vereinigten Staaten hat sich die(se, H.B.) Regel bestätigt, daß auch der Stahlbedarf hochentwickelter Länder noch wächst, sofern die gesamtwirtschaftliche Expansionsrate eine Größenordnung von 2,5-3 vH je Jahr erreicht. Dies war sowohl 1992 als auch 1993 der Fall; der von Anfang 1988 bis Mitte 1991 aufgelaufene Rückgang des Stahlverbrauchs um insgesamt fast 20 vH konnte inzwischen wieder wettgemacht werden – gegenüber dem Vorjahr ergab sich 1993 ein Nachfragezuwachs von 8 vH" (RWI-Konjunkturbericht 1-94, S.1). Dieser Zusammenhang besteht uneingeschränkt auch für Westeuropa.

Folglich besteht nach wie vor keine Bereitschaft, aus dem Markt gänzlich auszuscheren, es sei denn, es würden hohe Stillegungsprämien gezahlt. Gerade dies wird bislang aber ergebnislos seit etwa 15 Monaten durch Bildung eines privaten Strukturkrisenkartells versucht.

2. Branchenentwicklung 1993 – Das Jahr der Krise

Internationale Situation

Wegen der starken Expansion in den USA hat sich die Industrieproduktion in den hochentwickelten Ländern 1993 in etwa gehalten. In Japan und Westeuropa ging sie allerdings um 3-4 Prozent zurück. Dem entspricht laut RWI-Schätzung ein Rückgang des Stahlverbrauchs um ca. 5 vH, während die Marktversorgung wegen des aufgrund der niedrigen Preise betriebenen Lageraufbaus auf lediglich minus zwei Prozent geschätzt wird (RWI Konjunkturbericht 1-94, S.1).

Stabilisierend auf die Stahlproduktion der EU hat sich neben den Exporten in die USA vor allem der Importboom der VR China ausgewirkt, so daß trotz eines erheblichen Nachfragerückganges in der EU (rund 5-10 vH, RWI-Konjunkturbericht 1-1994, eine noch höchst ungenaue Angabe) die Produktion in etwa gehalten werden konnte.

"Insgesamt sind in der Welt 1993 knapp 725,5 Mill. t Rohstahl erschmolzen worden – 0,5 vH mehr als im Jahr zuvor. Einem Rückgang der Produktion im ehemaligen Ostblock um rund 15 vH steht dabei eine Steigerung in den Entwicklungs- und Schwellenländern um rund 10 vH gegenüber; in den westlichen Industrieländern ergibt sich ein Anstieg um 2 vH" (RWI, ebenda, S.- 3).

Deutschland

Der Rückgang der Rohstahlproduktion in Westdeutschland um 6 vH war trotz des Rückgangs der Produktion der stahlverarbeitenden Industrie um ca. 10 vH nur deshalb nicht noch stärker, weil einerseits die Steigerung der Exporte in Drittländer, darunter fast ausschließlich nach China, und andererseits der starke Rückgang der Einfuhren, dessen Ursache im Konjunkturgefälle zum Ausland und in den Marktzugangsbeschränkungen für Einfuhren aus Osteuropa lagen, einen weiteren Einbruch verhindert haben. (China dürfte seine Importe 1994 aber wieder reduzieren).

Der Stahlverbrauch (minus 13 vH) und die Marktversorgung (minus 18 vH) sackten in Westdeutschland wegen des Rückgangs der stahlverarbeitenden Industrie und der Reduzierung ihrer Stahlvorräte allerdings besonders stark ab. Diese Situation erklärt die enorme Schwäche der Inlandspreise hinreichend.

In *Ostdeutschland* hat sich die Situation leicht stabilisiert. Hier wurden dennoch noch einmal ca. 10.000 (minus 40 vH !) Arbeitsplätze trotz des teilweise kräftigen Anstiegs der Nachfrage der baunahen Stahlzulieferer (Ziehereien und Kaltwalzwerke) vernichtet. Mithin ist die Beschäftigtenproduktivität stark gestiegen und hat inzwischen ca. 83 vH des westdeutschen Niveaus erreicht.

Der italienische Stahlkonzern *RIVA* mit seinen Erwerbungen Henningsdorf (jetzt Baustähle), Brandenburg (Draht) und inzwischen auch EKO-Eisenhüttenstadt dürfte bereits mit Gewinn in Ostdeutschland produzieren. Die Weigerung der westdeutschen Konzerne, in Ostdeutschland eine relevante Stahlproduktion zu übernehmen und aufrechtzuerhalten, hat also zu einem neuen, potentiellen Wettbewerber auf dem deutschen Markt geführt.

Unsicherheiten bestehen allerdings wegen der sich zuspitzenden Krise in Rußland bezüglich des weiteren EKO-Kaltblechabsatzes nach Rußland, der bislang immerhin ca. 30 vH des EKO-Gesamtabsatzes ausmachte.

In seiner Prognose vom Januar 1993 hatte das RWI zwar bei der Schätzung der Rohstahlproduktion für 1993 (37,7 Mio. t, tatsächlich 37,6) sehr gut gelegen, allerdings bei den Komponenten drastisch danebengegriffen: bei der Produktion der inländischen Stahlverarbeiter war von 5 statt von tatsächlich 10 vH Rückgang ausgegangen worden, während sich die Exporte nicht zuletzt wegen des Chinabooms wesentlich besser als geschätzt entwickelten (16,3 Mio. t statt 14,4 Mio. t). Die Krise der westdeutschen Gesamtwirtschaft, insbesondere der Automobil-, Maschinenbau- und Elektroindustrie, wurde also wesentlich unterschätzt.

Auch die 94er Prognose des RWI ist bezüglich der Inlandskonjunktur wieder recht optimistisch: "Im Westen wird die Produktion der Stahlverarbeiter bei einem prognostizierten Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 1 vH (das DIW geht dagegen von minus 0,5 vH aus, H.B.) vermutlich stagnieren, und der Stahlverbrauch wird um 1 bis 2 vH zurückgehen, im Osten ist eine Steigerung der Produktion der verarbeitenden Industrien um reichlich 10 vH bei nur noch gering sinkenden spezifischem Stahlverbrauch zu erwarten" (RWI 1-94, S. 5 f). Insgesamt wird somit trotz wieder wachsenden Lagerbestands die Produktion laut dieser Quelle nur unwesentlich auf ca. 38 Mio. t steigen.

"Ein Ende der strukturellen Probleme ist damit indessen nicht in Sicht, in West- wie in Ostdeutschland wird der Zwang zur beschleunigten Steigerung der Produktivität und damit zur Freisetzung von Beschäftigten anhalten. Die Beschäftigung reagiert erfahrungsgemäß stets mit einiger Verzögerung auf Produktionseinbrüche; der starke Rutsch der Erzeugung der Jahre 1992/93 wird also noch weit bis in das Jahr 1994 hineinwirken. Da gegenüber bedeutenden Wettbewerbern bei der Steigerung der Arbeitsproduktivität Rückstände aufgelaufen sind, ergibt sich aktuell ein zusätzlicher Zwang zu Beschäftigungsverringerungen" (ebenda, S. 6).

Diese Feststellung ist allerdings erläuterungsbedürftig: Erstens werden, wie oben bereits erwähnt, die berühmten und berüchtigten "Quantensprünge" organisiert. Dies weniger durch Stilllegung oder Rationalisierungsinvestitionen, sondern in erster Linie durch Neuorganisation und Arbeitsintensivierung im Overheadbereich und bei Instandsetzungs- und Reparaturabteilungen. Über Lean-Production und Lean Management wird in der Stahlindustrie nicht geredet, sondern sie wird äußerst brutal betrieben, ohne etwa wie bei VW entsprechend die Arbeitszeit zu reduzieren. Die Versicherung der Belegschaften und Gewerkschaften sowie der lokalen Behörden und Landesregierungen wird konsequent ausgenutzt, um den Widerstand gegen extreme Arbeitsverdichtung und damit Personalabbau zu brechen. Zweitens schreibt das RWI an anderer Stelle (RWI, 1992(1), S. 25 ff) selbst zur schwierigen Problematik der Produktivitätsvergleiche zwischen den EG-Wettbewerbern, "daß sich die einst beträchtlichen Differenzen (zwar, H.B.) in der Arbeitsproduktivität stark angenähert haben – Niveaauaussagen sind wegen der strukturellen Unterschiede dagegen kaum möglich" (ebenda, S. 29). Dies hindert es aber nicht daran, im RWI-Konjunkturbrief 1-1994 die von ihm selbst als am wenigsten aussagekräftig charakterisierte Kennziffer "Rohstahlerzeugung je Beschäftigten" sowie deren Veränderungsraten zum Beweis für den angeblich aufgelaufenen Rückstand der westdeutschen Stahlindustrie zu erheben und in einem furchterregenden Schaubild (ebenda, S. 7) zu präsentieren.

3. Optionen für die Stahlpolitik in Deutschland (H. Wienert) – Eine Kritik an den Positionen des RWI

Es dürfte klar sein, daß die Entstehung der Subventionsebene "deutsche Bundesländer" keine dauerhafte Lösung der Probleme herbeiführen kann, da erstens die Kassen dieser Länder eh begrenzt sind, das Engagement deshalb zweitens sehr riskant ist und drittens das Grundübel der niedrigen Preise und damit der hohen Verluste dadurch nicht beseitigt wird. Deshalb kann das Länderengagement nur eine Zwischenlösung sein, und die Bundesregierung kommt nicht darum herum, sich auf nationaler Ebene über eine Lösungsstrategie Gedanken zu machen, wenn auch mit Wirtschaftsminister Rexroth die ideologischen und personellen Kapazitäten hierfür äußerst begrenzt sind.

In dem Beitrag "Deutsche Stahlpolitik am Scheideweg" (RWI-Konjunkturbrief 2, Dez. 1993) hat H. Wienert versucht, die verschiedenen Optionen, die die Stahlpolitik in Deutschland nun hat, systematisch zu diskutieren und zu bewerten. Vorausgeschickt werden muß, daß das RWI im Gegensatz zur Position der MEMORANDUM-Gruppe (Bömer, 1993(1), 1993(3) und AG Alternative Wirtschaftspolitik, 1992) von seiner

marktradikalen Grundeinstellung her die Regulierung der EG-Stahlmärkte in den achtziger Jahren für eine Fehlentwicklung hält und sie als die in jedem Fall schlechteste Lösung einstuft. Diese Position wird vertreten, obwohl die industrieökonomischen Spezifika der Stahlindustrie von Wienert nicht verkannt werden, also insbesondere die besonderen Probleme der Investitions- und Kapazitätsplanung, die sich aufgrund der oligopolistischen Konkurrenz, der Kapitalintensität und der langen Ausreifungszeiten der Investitionen ergeben.

Folgende Optionen werden zur Diskussion gestellt (Numerierung durch mich, H.B.): "die Bundesregierung kann

1) in den europäischen Subventionswettlauf einsteigen, ihn durch konsequentes Veto blockieren oder die Folgen in Form von weiter als sonst gehenden Beschäftigungseinbußen hinnehmen. (Dies sind bei genauer Betrachtung bereits drei Optionen, H.B.)

2) die landespolitischen Hilfen ignorieren oder versuchen, sie durch moderierende Initiativen zu stoppen; mit Blick auf die unterschiedliche Bedeutung von Agrar-, Werft-, Kohle- und high-tech-Subventionen in den verschiedenen Bundesländern könnte ein stahlpolitischer Konsens bei allgemeiner subventionspolitischer "Abrüstung" gesucht werden, der auch finanziell opportun wäre.

Auch die Unternehmen stehen vor wichtigen Entscheidungen:

3) Sie können sich als nationale "Fraktion" im europäischen Interventionsspiel organisieren, d.h. als einheitlicher oligopolistischer Akteur mit oder ohne politische Protektion agieren, was auf ein "nationales" Konzentrations- und Stilllegungsprogramm hinausliefere.

4) Sie können innerhalb Deutschlands länderspezifische Unterstützung suchen, was die bisherige Polarisierung weiter verstärken, in Nordrhein-Westfalen aber möglicherweise vermindern würde.

5) Sie können einen Wettbewerb um zukunftsweisende Lösungen gegen die subventionierten EU-Werke aufnehmen. Dabei können drei Linien verfolgt werden: für die klassische Stahltechnologie über die Route Hochofen – Stranggießanlage – Warmbreitbandstraße wird wohl die räumliche Konzentration auf wenige Großaggregate im Vordergrund stehen. Unternehmen, die an diesem Prozeß nicht teilnehmen können, müssen neue innovative Lösungen für eine "mittlere" Technologie finden. Daneben bleibt angesichts des Schrottüberschusses in Deutschland Platz für neu zu errichtende Kleinstahlwerke.

Gleichgültig welche Strategie die Unternehmen einschlagen werden, in allen Fällen treten längerfristig ohnehin unabsehbare, starke Einbußen bei der Zahl der Beschäftigten auf. Bei der gesamtstaatlichen Konzentrationsstrategie und der auf länderspezifische Unterstützung bauenden Konfrontationslinie bestehen allgemeine ordnungs- und wettbewerbspolitische Bedenken, die jedoch vor dem Hintergrund der stahlpolitischen Entwicklungen innerhalb der EU bewertet werden müßten. Bei der auf Wettbewerb setzenden Lösung ergeben sich Chancen, daß ohne Protektion dauerhaft lebensfähige Unternehmen entstehen (was zu bezweifeln ist, s.u., H.B.), deren Bedeutung für die regionalen Arbeitsmärkte allerdings weit geringer als bisher sein

wird. Regionalpolitisch besteht insofern ein Handlungsbedarf. ...Eine solche Politik ist immer Wachstumsmobilisierung "auf Verdacht", also nicht ohne Risiko, und sie braucht nach den vorliegenden Erfahrungen auch relativ viel Zeit, um zu wirken. Sie ist den Wählern deshalb naturgemäß schwerer zu vermitteln als kurzfristig wirksame Subventionierung. Die Risiken der Subventionierung sind bei Lichte gesehen allerdings noch größer; sie bestehen vor allem in der Ausbreitungs- und Verstärkungstendenz sowie der Gefahr des Übergreifens auf andere Sektoren und Regionen. Letztlich muß verhinderter Strukturwandel zu Erstarrung und Abstieg führen – eine Erfahrung, die gerade auch Stahlregionen machen mußten" (RWI-Konjunkturbrief 2/1993, S. 3 f.).

Bezeichnend ist, daß die naheliegendste Lösung, nämlich der Versuch, in der EU doch noch den Einsatz der Art. 58 ff EGKS-Vertrag zu erzwingen, überhaupt nicht mehr in Betracht gezogen wird. Dies liegt aber nahe, weil natürlich auch die westeuropäischen Konkurrenten bzw. die sie subventionierenden Staatskassen finanziell ausbluten, wenn das Preisniveau für Stahl nicht wieder normalisiert werden kann und wenn die BRD-Unternehmen durch besonders drastische Rationalisierung die Arbeitsproduktivität der Konkurrenten wieder erreichen.

Die Einschätzung der "Risiken der Subventionierung" durch das RWI kann hier getrost zurückgewiesen werden. Subventionen können (und sind bereits) erfolgreich zeitlich befristet worden. Daß darüber hinaus auch ein Modell mit Subventionen ein Konzept des Strukturwandels ist, müßte eigentlich nach den bisherigen Erfahrungen nicht noch einmal besonders betont werden. Wienert muß nämlich gleichzeitig feststellen, daß die höher subventionierenden westeuropäischen Länder in den achtziger Jahren größere Produktivitätsfortschritte gemacht haben als die westdeutschen Unternehmen (RWI-Konjunkturbrief 1-1994). Allerdings muß betont werden, daß aus der Sicht alternativer Wirtschaftspolitik ein Subventionskonzept immer schlechter ist als durch die EG gestützte, zeitlich befristete Maßnahmen zu Preiserhöhung und Quotenregulierung.

Eine weitere Fehleinschätzung besteht in der Hoffnung auf die auf Wettbewerb setzende Lösung 5. Einerseits müßte hier die Voraussetzung erfüllt sein, daß die Bundesrepublik in der EG eine wirksame Beihilfekontrolle durchsetzt, ohne gleichzeitig eine die Interessen aller Länder berücksichtigende Quoten- und Preisregulierung zu realisieren. Dies aber ist unmöglich. Die jeweiligen EU-Mitglieder (und – wie man sieht – auch die deutschen Bundesländer) lassen ihre nationalen und regionalen Konzerne nicht zusammenbrechen und verteidigen zu recht (vgl. Bömer, 1993(1)) ihre Marktanteile. Wird aber die Beihilfe nicht wirksam kontrolliert, ist es auf Dauer auch mit innovativen Strategien nicht möglich, gegen Staatsunternehmen und Nationalkassen erfolgreich zu konkurrieren.

Ferner ist nicht zu sehen, welches Bundesland und welcher Konzern ohne wirklich relevante Ausgleichs- bzw. Stillegungsprämien (also wiederum Subventionen) aus der Position eines Großstandortes oder mittelgroßen Standortes (Bremen, Salzgitter, Dortmund) auszusteigen bereit ist. Denn die "innovative Lösung" für die mittelgroßen Standorte mit derzeit 3,5- bis 4 Mio. t Rohstahl plus Warmbreitbandstraße und Kaltwalzwerk und derzeit 5.000 bis 7.000 Beschäftigten bestünde in einer Kom-

paktanlage von ca. 1 Mio. t Kapazität mit maximal 1.700 Beschäftigten (incl. Kaltwalzwerk).

Diesen Schnitt bei Kapazitäten und Beschäftigung will aber kein Unternehmen und keine Region ohne massive Kompensation hinnehmen.

Die von Wienert für mittelgroße Unternehmen geforderte "mittlere Technologie" existiert im übrigen bereits. Klöckner-Bremen, Preussag-Salzgitter und auch Krupp-Hoesch-Dortmund sind heute aufgrund der elektronischen Revolution, die in den Stahlwerken in den letzten 10 Jahren stattgefunden hat, so erneuert, daß sich die klassische Stahltechnologie im Gegensatz zu weit verbreiteten Auffassungen mit hoher Flexibilität und Arbeitsproduktivität vereinbaren läßt.

Wienert verweist darauf, daß die Beschäftigtenproduktivität der gegenwärtig in den USA betriebenen kleinen banderzeugenden Elektrostahlwerke die der klassischen Oxygenstahlwerke um das Zwei- bis Dreifache übertreffe und damit "die Arbeitsproduktivität der Kleinstahlwerke künftig die Meßlatte ist, an der sich auch die Großstahlwerke orientieren müssen" (RWI-Konjunkturbrief 2/1993, S. 3). Ganz abgesehen davon, daß diese Angabe äußerst unpräzise ist (100 oder 200 Prozent sind ein gewaltiger Unterschied; die klassische Stahltechnologie in den USA ist außerdem aufgrund erst sehr spät einsetzender Modernisierung weniger produktiv als in Westeuropa und Japan), stellt sich für die Unternehmen in erster Linie immer die Frage nach der *Profitabilität derartiger Neuinvestitionen*, die finanziert werden müssen. Die klassischen Anlagen sind aber weitgehend abgeschrieben und dennoch auf modernstem Stand. Außerdem begünstigen die riesigen Transportentfernung in den USA derartige Neuinvestitionen viel eher als in der BRD und im sonstigen Westeuropa.

Schließlich ist kein Fall bekannt, daß neue, unabhängige Unternehmen, etwa große Stahlverbraucher wie die Automobilkonzerne, in Westeuropa derartige Investments planen würden. Im Gegenteil! Diese Firmen verfolgen verstärkt das Lean-Production-Konzept, also mit dem Outsourcing genau das Gegenteil. Die Analogie zu den Ministahlwerken auf der Profilseite trifft für einen überschaubaren Zeitraum in Westeuropa auf der flachen Seite also schlicht nicht zu. Dies bedeutet aus unserer Sicht aber nicht die Ablehnung der Einführung dieser neuen Technologie. Sie ist sinnvoll an (in der BRD maximal 1-2) Standorten, die zukünftig eventuell aus der mittelgroßen Position auf eine kleine zurückgebaut werden müssen bzw. können, wenn also z.B. im Ruhrgebiet bei einer Absprache zwischen Thyssen und Krupp-Hoesch im Rohstahl- und WBB-Bereich eine der vier Warmbreitbandstraßen überflüssig würde. Zugleich müßte dann, wie Wienert zu recht hervorhebt, ein besonders intensives Programm zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen für diesen Standort die Verluste im Stahlbereich kompensieren. *Aufgrund dieser Überlegungen wäre es sinnvoll gewesen, den Standort EKO-Eisenhüttenstadt – wie ursprünglich vorgesehen – mit dieser neuen statt mit der konventionellen Technologie auszurüsten.*

Wie man es auch dreht und wendet, es wird eine kooperative nationale Lösung im durch die EG regulierten europäischen Verbund erforderlich sein. Wienert hat natürlich recht, daß die derzeitige kurzfristige Lösung der Ländersubventionierung in

Deutschland das Problem nicht lösen kann. Deshalb ist eine nationale Moderation in jedem Falle erforderlich.

Die Bildung eines nationalen Stahlkonzerns auf privater Basis (3) ist aus der Sicht alternativer Wirtschaftspolitik abzulehnen, weil hierdurch ein unkontrolliertes Macht-potential aufgebaut würde und außerdem die öffentliche Kontrolle über Stillegungs-beschlüsse weitreichenden Ausmaßes völlig verloren ginge. Dies gilt ebenfalls für die Bildung eines rein privaten Mammutkonzerns Thyssen-Krupp-Hoesch im Ruhrgebiet, an die Wienert in Alternative 5 zu denken scheint. In beiden Fällen müßte unserer Meinung nach der Staat (Bund und/oder Land NRW) einen substantiellen Anteil (25,01 vH) am Aktienkapital erhalten.

4. Vorschläge der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Entwurf)

Sie sind bereits in der Stellungnahme "Für den Erhalt der Bremer Hütte" (AG Alternative Wirtschaftspolitik, 1992) und in meinem Papier vom 28.9.93 entwickelt worden (Bömer, 1993(3), S.11 ff). Optimal in der insgesamt sehr verfahrenen Situation erscheint uns folgende Konstellation:

1. Mit Hilfe einer anderen Wirtschafts-, Umwelt- und Industriepolitik, die EG-weit zu koordinieren ist, wird die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage (DIW-Wochenbericht 1-2/1994) und damit auch der Absatz stabilisiert.
2. Über das EGKS-Instrumentarium (zeitlich befristete Quoten- und Preiskartelle) werden Erlöse und Hauptstandorte mittelfristig stabilisiert. Unter diesem Dach operieren in Deutschland relativ selbständige, im internationalen Vergleich auch teilweise relativ kleine Unternehmen, die über die im folgenden beschriebenen Mechanismen "*teilvergesellschaftet*" sind.
3. Die Interessen der Standortregionen werden durch *Kapitalbeteiligung* der jeweiligen Bundesländer an den mittelgroßen, noch selbständigen Unternehmen ge-wahrt. Der Bund führt den Ländern entsprechende zweckgebundene Mittel zu. Das Risiko für die öffentlichen Haushalte ist insofern begrenzt, als der EGKS-Regulierungsschirm mit dem drastischen Erlösverfall Schluß macht.
4. Unter anderem auch mit Hilfe einer *nationalen Stahlkonferenz* wird langfristig in einem *Branchenstrukturrat* festgelegt, welche Standorte möglicherweise ge-schlossen werden und wo diejenigen zukünftig notwendigen Großinvestitionen erfolgen sollen, die wegen ihrer Kapazitätseffekte nicht an allen auch zukünftig lebensfähigen Standorten erfolgen können (Verhinderung einer Wiederholung der verschwenderischen Investitionskonkurrenz à la Verzinkungsanlagen). Im Branchenstrukturrat müßte auch festgelegt werden, wo strategische Teilersatz-investitionen, z.B. eine Dünnbandgießanlage als Ersatz für eine Warmbreit-bandstraße mit einem Kapazitätsminderungseffekt von ca. 2 - 3 Mio. jato, errichtet werden sollen.
5. Eine Gesamtlösung erfordert auch einen substantiellen Beitrag der Großgläubiger und Banken, die mit Forderungsverzichten die Lage der Stahlunternehmen, insbesondere von Krupp-Hoesch, verbessern müßten. Die WestLB als ein Hauptaktionär und Gläubiger von Krupp könnte diesbezüglich initiativ werden.

Die Finanzlage der Stahlindustrie würde sich aber, wie schon hinreichend erläutert, um so eher entspannen, je früher die EU ihre Regulierungsinstrumente (Quotenregulierung und Mindestpreise, Art. 58 und 61 EGKS-Vertrag) anwenden würde. Dann könnten die Kredite auch problemlos bedient werden.

6. Für die betroffenen Standortregionen werden Sonderprogramme der regionalen Strukturpolitik zwecks Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen beschlossen und durchgeführt.
7. Die Sozialplanpolitik ist in allen ihren Facetten fortzusetzen.
8. Arbeitszeitverkürzung (bei vollem Lohnausgleich für die unteren und mittleren Einkommen).

Obwohl derzeit in der Stahlbranche noch nicht intensiv in der Diskussion, geschweige denn wie bei VW bereits in der Umsetzung, so ist doch ein *neuer Schub der Arbeitszeitverkürzung* ein wesentliches Instrument, um die weiter stark steigende Produktivität in der Stahlindustrie beschäftigungspolitisch zumindest teilweise aufzufangen. Hätte die IG Metall die Arbeitszeitverkürzungsrunde 35-Stundenwoche im Winter 1978/79 in der Stahlindustrie nicht erfolgreich durch den 6-Wochenstreik einleiten können, so wäre die Beschäftigungskrise sowohl in dieser Branche als auch in der Gesamtwirtschaft in den achtziger Jahren weitaus heftiger ausgefallen. Es gibt daher keinen Grund, dieses Instrument heute nicht erneut zu schärfen. Dabei sind alle Formen der Arbeitszeitverkürzung denkbar. Das Ziel der 32- oder 30-Stundenwoche dürfte jedoch in der Perspektive absolut notwendig sein, um die Massenarbeitslosigkeit in der BRD wirksam zu begrenzen. Bei Thyssen-Stahl z.B. wird derzeit die Einführung einer fünften Contischicht und damit zugleich eine Verkürzung der Arbeitszeit auf 33,6 Stunden geprüft, wodurch insgesamt 2.000 Arbeitsplätze gesichert würden. Bei einem Übergang zur 32-Stunden-Woche würde das Arbeitsvolumen um etwa 10 vH reduziert. Ohne zusätzliche Rationalisierungsanstrengungen könnte folglich die Belegschaft auf einem 10 Prozent höherem Niveau gehalten werden. Für die BRD insgesamt entspricht dies bei derzeit 156.000 Beschäftigten (Dez. 1992) immerhin etwa einem Volumen von 2 Standorten der Größenordnung Bremen. Selbst wenn 50 Prozent der Arbeitszeitverkürzung durch – durch diese selbst bedingte bzw. veranlaßte zusätzliche – Rationalisierung aufgefangen würden, könnten per Saldo also noch ein Hauptstandort von der Größenordnung Bremen oder mehrere kleinere Standorte rechnerisch gesichert werden.

Allerdings müssen auch verstärkt Formen der Arbeitszeit"verkürzung" innerhalb der Arbeitszeit (Pausenregelung; Qualifizierung während der Arbeitszeit usw.) thematisiert werden, um die sprunghaft steigende Arbeitsintensivierung zu begrenzen. Letztere wird durch die Pläne zur radikalen Beschäftigungsreduzierung ohne Produktionsminderung enorm gesteigert. So sollen bei Hoesch-Dortmund innerhalb von 18 Monaten ca. 25 Prozent der Belegschaft ohne produktivitätssteigernde Investitionen (!) eingespart werden, hauptsächlich im sog. Overhead-Bereich, also im verwaltungs- und unternehmensinternen Dienstleistungssektor, und dies nach einem Jahrzehnt, in dem die Belegschaft schon halbiert worden

ist, davon zu 50 Prozent durch Rationalisierungsmaßnahmen ohne Kapazitätsminderung. Für den Verwaltungsbereich bedeutet dies den Wegfall jedes zweiten Arbeitsplatzes! Ähnliche Programme laufen auch bei Thyssen und den anderen Stahlunternehmen.

Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist ein neuer Schub der Arbeitszeitverkürzung erforderlich. Dieser Einsicht werden sich Gewerkschaften und Regierungen und schließlich – durch Druck und Arbeitskampf erzwungen – selbst die Unternehmen auch in den anderen westeuropäischen Ländern nicht entziehen können, wenn die Begrenzung der Massenarbeitslosigkeit überhaupt noch ernsthaft als Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgt wird. Hier sind allerdings Zweifel erlaubt.

Die VW-Lösung (4-Tage-Woche ohne Lohnausgleich, also mit einem nominellen Lohnverlust von netto ca. 13 Prozent) ist volks- und regionalwirtschaftlich gesehen keine Lösung des Problems, weil diese Einkommensreduzierung bei dem derzeitigen Realeinkommensniveau der Stahlarbeiter unzumutbar ist, und weil ferner in anderen Wirtschaftszweigen zusätzliche Entlassungen auftreten würden.

Auch aus umweltpolitischen Gründen muß die Arbeitszeitverkürzung intensiver denn je angestrebt werden, mag sie durch die hiernach verstärkt mögliche Expansion der Freizeitökonomie auch keine automatische Garantie dafür sein, daß das Ergebnis eine ökologischere Ökonomie ist. Es ist aber undenkbar und auch nicht erwünscht, die Begrenzung der Massenarbeitslosigkeit in der BRD und in Westeuropa allein durch erneutes wirtschaftliches Wachstum herbeizuführen.

9. Alternative Wirtschaftspolitik einleiten!

Mit der Arbeitszeitverkürzung wurde bereits ein wesentliches Element einer alternativen sozial-, beschäftigungs- und umweltorientierten Wirtschaftspolitik angesprochen. Die Konjunktursituation sowohl der Stahlindustrie als auch der Gesamtwirtschaft zwingt außerdem gezielterisch dazu, stabilisierende Maßnahmen durch große öffentliche Investitionen (ökologisch ausgerichtete Umbauprogramme) aufzulegen, und zwar koordiniert in der EG. Zur Frage der Finanzierung dieser Programme in der derzeitigen komplizierten Lage der öffentlichen Haushalte sei hier auf die Ausführungen im MEMORANDUM 1993 und MEMORANDUM 1994 verwiesen. Wir lehnen eine Finanzierung durch die Ärmsten der Gesellschaft ab und sind außer für die konjunkturbedingt notwendige Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme für eine Umverteilung von oben auf den Staatshaushalt. Hierfür haben wir neben einer Arbeitsmarktabgabe für Beamte und Selbständige sowie einer Ergänzungsabgabe ab 50.000/100.000 DM Jahreseinkommen erneut eine Investitionshilfeabgabe sowie eine Zwangsanleihe vorgeschlagen.

Literatur

- Eine längere Fassung des Beitrags mit der Darstellung der Situation der einzelnen Konzerne ist beim Verfasser erhältlich: Universität Dortmund, FB Raumplanung, 44221 Dortmund
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 1992, Stellungnahme "Für den Erhalt der Bremer Hütte", 15. 12. 92, Bremen
- Bömer, H., 1991, Probleme der Konsolidierung der Stahlindustrie in den neuen Bundesländern. In: Memo-Forum, Zirkular der "Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik", Nr. 18, Bremen, Nov. 1991, S. 73-82
- Bömer, H., 1992, Probleme und Konzeptionen für die Stahlstandorte (in Ostdeutschland). Kap. V.4. in: Stratmann-Mertens, E./Roske, N., 1992, Neuaufbau ohne Vorbild. Alternativen für den ökonomischen Aufbau und Ecksteine für den ökologischen Umbau in den Neuen Bundesländern. Eine Studie des ÖKOREGIO-Instituts für ökologische Wirtschafts- und Regionalentwicklung e.V., Bochum. Im Auftrag des Bundesvorstands der Grünen, Bochum, Dez. 1992
- Bömer, H., 1993(1), Für eine vernünftige gesellschaftliche Krisenregulierung Stahl – Ohne Konzept nur Chaos, Standortkatastrophen und Regionalkrisen. Entwurf für eine Stellungnahme der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. Hekt. Manuskrift, 12.2.1993. Erscheint demnächst als Arbeitspapier Nr. 3 des Fachgebiets Politische Ökonomie, Fachbereich Raumplanung, Universität Dortmund
- Bömer, H., 1993(2), Überarbeitungsvorschläge zum Papier "Für eine...". Hekt. Manuskrift, 30.4.93. Erscheint ebenfalls wie 1993(1)
- Bömer, H., 1993(3), Lenkung des Strukturwandels statt Crash-Politik – Vorschläge für eine sozialverträgliche Politik für die Stahlindustrie und die Montanregionen. Hekt. Manuskrift, 28.9.93. Erscheint ebenfalls wie 1993(1)
- Bosch, G./Neumann, H., (Hrsg.), 1991, Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft. Neue Konzepte und Initiativen in der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Köln
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1992, Die Marktversorgung der ehemaligen DDR mit Eisen und Stahl. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin, Jan. 1992, Verfasser: Cort Schwartzau
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1994, DIW-Wochenbericht 1-2/1994
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1992(1), Zur Lage der Stahlindustrie in Nordrhein-Westfalen. Kurzgutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen, Okt. 1992, Verfasser: H.Wienert
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1992(2), Die Stahlindustrie in der Europäischen Gemeinschaft. Ergänzung zum Kurzgutachten "Zur Lage der Stahlindustrie in Nordrhein-Westfalen" im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen, Dez. 1992, Verfasser: H.Wienert
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1993, Deutsche Stahlpolitik am Scheideweg. In: RWI-Konjunkturbrief 2-1993, Dez. 1993, Essen, Verfasser: H. Wienert
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1994, Zur Lage der deutschen Stahlindustrie: Konjunkturelles Umfeld hält sich auf, Strukturprobleme bleiben. In: RWI-Konjunkturbrief 1-1994, Januar 1994, Essen

Ingo Schmidt

Selbstheilung oder politische Steuerung der Krise?

Niemand bestreitet derzeit, daß sich die Wirtschaft in Deutschland in einer Krise befindet. Sogar im Unternehmerlager lassen sich vereinzelt Stimmen vernehmen, die eine staatliche Nachfragepolitik fordern, um die Konjunktur wieder in Gang zu bringen. Sonst wird von dieser Seite ja übereinstimmend und ausschließlich erklärt, die Wirtschaft werde schon laufen, wenn nur die Löhne nicht zu hoch und die Unternehmenssteuern niedrig seien.

Doch selbst in einer Situation, in der das theoretische Konstrukt "Nachfragelücke" praktisch erfahrbar wird, bleiben diejenigen im Unternehmerlager eine Minderheit, die hieraus die Schlußfolgerung ziehen, daß derzeit Nachfragesteuerung und nicht Austeritätspolitik die richtige Medizin sei. Die Mehrheit setzt weiter auf niedrigere Löhne, geringere Sozialleistungen und eine Verminderung des Staatsdefizits. Freilich wird dies auch von der nachfrageorientierten Minderheit im Unternehmerlager gefordert; als Einzelunternehmen bleibt ihnen auch gar nichts anderes übrig, als die Gesamtnachfrage als gegeben anzunehmen, bei deren Rückgang sie zu Kostensenkungen gezwungen sind. Dieser Widerspruch zwischen einzelwirtschaftlichem Zwang, die Kosten zu verringern, und gesamtwirtschaftlichem Nachfragemangel ist weder theoretisch noch praktisch neu. Hierauf gründet schließlich die keynesianische Wirtschaftspolitik, und trotz 20jähriger Vorherrschaft neoliberaler Wirtschaftstheorie wird immer deutlicher, daß die "Selbstheilungskräfte" des Marktes nicht zur Überwindung der Krise, sondern zu ihrer Verschärfung führen. Im folgenden wird versucht, das Verhältnis von ökonomischer Selbststeuerung und politischer Intervention näher zu bestimmen. Zu diesem Zweck werden die konjunkturtheoretischen Ansätze Keynes und Kaleckis miteinander verbunden. Hieraus resultiert ein Modell des "Interventionszyklus", nach dem die Wirtschaftsentwicklung im entwickelten Kapitalismus sich nicht ohne äußere Eingriffe reguliert, nach dem aber andererseits die politische Intervention strukturellen Sachzwängen unterliegt, die der Akkumulationsprozeß hervorbringt.

Keynes' Konjunkturtheorie

Im 22. Kapitel – 'Bemerkungen über den Konjunkturzyklus' – der 'Allgemeinen Theorie' erhebt Keynes den Anspruch, "daß unsere Theorie, wenn wir recht haben, fähig sein muß, die Erscheinung des Konjunkturzyklus zu erklären."¹ Folgende Annahme ist dabei von zentraler Bedeutung: "Der Konjunkturzyklus kann nach meiner Ansicht am besten als die Folge einer zyklischen Veränderung in der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals (GLK) betrachtet werden..."² Mit dieser

1 Keynes 1952: Keynes, John Maynard: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, Berlin 1952, S. 265.

2 Ebenda.

Annahme wird die Erklärung von Schwankungen der GLK zum entscheidenden Punkt der Keynes'schen Konjunkturtheorie.

Die Investitionsentscheidung hängt bei Keynes im Normalfall von einem Vergleich zwischen GLK und Zinsfuß ab. Nur in der Krise "kann die Tabelle der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals so tief fallen, daß sie durch keine irgendwie durchführbare Senkung des Zinsfußes derart berichtigt werden kann, um eine befriedigende Rate neuer Investition zu sichern."³ Um die Investitionsentscheidung, die bei konstanter Konsumneigung Volkseinkommen und Beschäftigung allein bestimmt, zu verstehen, müssen GLK und Zins erklärt werden. Die GLK wird von Keynes "als jenem Diskontsatz gleich (definiert, d.V.), der den gegenwärtigen Wert der Reihe von Jahresrenten, die aus dem Kapitalwert während seines Bestehens erwartet werden, genau gleich seinem Angebotspreis machen würde."⁴

Der Zinsfuß ist "der 'Preis', der das Verlangen, Vermögen in der Form von Bargeld zu halten, mit der verfügbaren Menge von Bargeld ins Gleichgewicht bringt..."⁵ Seine Höhe wird neben der Liquiditätspräferenz durch die Geldmenge bestimmt. Deren Determinanten sowie ihr Einfluß auf den Zinsfuß werden von Keynes jedoch nicht weiter verfolgt. Statt dessen wendet er sein Augenmerk der Erklärung der Liquiditätspräferenz zu.⁶ Wichtig für das Verständnis der Keynes'schen Konjunkturtheorie ist folgendes: Die Liquiditätspräferenz ist genau wie die Verhaltenskoeffizienten Konsumneigung und GLK ein endogener Parameter in Keynes' ökonomischem System. Hingegen wird die Geldmenge, "wie sie durch die Aktion der Zentralbank bestimmt wird"⁷, politisch festgelegt. Insofern sie über den Zinsfuß die Investitionen beeinflusst, die im Konjunkturverlauf ebenfalls einer zyklischen Schwankung unterliegen, ist die Konjunktur mit Hilfe des Keynes'schen Instrumentariums nicht vollständig endogen erklärbar. Neben den endogenen Verhaltensparametern, die erwartungstheoretisch bestimmt werden, gewinnt mit der Geldmenge ein exogener Parameter Bedeutung für den Konjunkturverlauf. Somit besteht zwischen Keynes' Anspruch, eine wirtschaftstheoretische endogene Konjunkturerklärung zu geben, und seinen zu diesem Zweck aufgestellten Determinanten ein Widerspruch. In einer wirtschaftspolitischen Perspektive wird dieser Widerspruch verständlich. Schließlich liefert die 'Allgemeine Theorie' eine theoretische Begründung für politische Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf. Werden solche Eingriffe für das Funktionieren der Wirtschaft aber als notwendig erachtet, wird implizit vorausgesetzt, daß der Wirtschaftskreislauf sich nicht selbstständig und unabhängig reproduzieren kann. In diesem Fall ist eine endogene Konjunkturerklärung logisch nicht möglich; sie muß vielmehr politische Eingriffe einbeziehen.

Tatsächlich ist Keynes – entgegen seiner erklärten Absicht – eine endogene Erklärung der Konjunktur nicht gelungen. Mit der zyklischen Schwankung der GLK wird zwar ein wesentliches Konjunkturphänomen treffend beschrieben, seine Ursachen werden aber nicht vollständig erklärt. Die Verschlechterung der unterneh-

3 Ebenda, S. 270.

4 Ebenda, S. 114.

5 Ebenda, S. 141.

6 Vgl. ebenda.

7 Ebenda, S. 206.

merischen Erwartung, die den Übergang vom Aufschwung zur Krise bewirkt, tritt ein, "weil das laufende Ertragnis mit der steten Zunahme des Bestandes an neuerzeugten dauerhaften Gütern Anzeichen einer Abnahme aufweist." Hinzu kommt: "Wenn von den laufenden Erzeugungskosten angenommen wird, daß sie höher sind, als sie später sein werden, wird dies ein weiterer Grund für das Fallen der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals sein."⁸

Die letztgenannte Annahme wird zwar von Keynes nicht begründet, mit dem Aufschwung steigende Faktorpreise machen das Argument aber durchaus plausibel. Der obere Wendepunkt der Konjunktur ist damit erklärt. Wie steht es aber mit der Erklärung des unteren Wendepunktes? Keynes schreibt, die Wendung zum Aufschwung "ist in den Einflüssen zu suchen, welche die Wiederherstellung der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals beherrschen. Es gibt Gründe, die erstens durch die Lebenslänge der dauerhaften Vermögenswerte im Verhältnis zur normalen Rate des Wachstums in einer gegebenen Epoche gegeben sind, und zweitens durch die Durchhaltekosten überschüssiger Vorräte, warum die Dauer der Abwärtsbewegung eine Größenordnung hat, die nicht zufällig ist und die beispielsweise nicht zwischen einmal einem Jahr und das nächste Mal zehn Jahren schwankt, sondern die eine gewisse Regelmäßigkeit von, sagen wir, drei bis fünf Jahren aufweist."⁹

Mit der "Lebenslänge der dauerhaften Vermögenswerte" sowie den "Durchhaltekosten überschüssiger Vorräte" sind zwar "Gründe" für den zeitlichen Verlauf gegeben, die "Einflüsse", welche von der Krise zum Aufschwung führen, werden jedoch nicht benannt. Eine Erklärung des unteren Wendepunktes der Konjunktur fehlt der Keynes'schen Theorie also. Mit ihrer Begründung der staatlichen Intervention wäre es möglich, die genannte Erklärungslücke zu schließen, indem die Intervention als Bestandteil des Zyklus verstanden wird, der damit vom Konjunktur- zum Interventionszyklus wird.

Kaleckis "Politische Aspekte der Vollbeschäftigung"

In dem 1943 erschienenen Aufsatz 'Politische Aspekte der Vollbeschäftigung'¹⁰ geht Kalecki der Frage nach, weshalb "sie (die Geschäftswelt, d.V.) einen 'synthetischen Boom', wie der Staat ihn zu bieten hat, nicht freudig begrüßt?"¹¹ Zweierlei ist bei dieser Fragestellung anzumerken. Zunächst wird vorausgesetzt, daß es aus ökonomischer Sicht möglich ist, durch Staatsinterventionen Vollbeschäftigung herbeizuführen und daß damit nicht nur den zusätzlich Beschäftigten gedient ist, sondern auch den Unternehmern, die durch kreditfinanzierte Staatsausgaben höhere Profite realisieren können. Es sind also politische Motive, nicht ökonomische Zwänge, die Kalecki zufolge eine Vollbeschäftigungspolitik des Staates verhindern.

Außerdem darf Kaleckis Ansatz nicht mit einer Theorie des Politischen Konjunkturzyklus verwechselt werden, welche eine so weitgehende Steuerbarkeit der

8 Ebenda, S. 268 f.

9 Ebenda, S. 268.

10 Vgl. The Political Quarterly, Vol. XIV. 1943, Nr. 4, S. 322 – 331; hier zitiert nach Kalecki 1971: Kalecki, Michal: Krise und Prosperität im Kapitalismus, Marburg 1987.

11 Ebenda, S. 235.

Konjunktur annimmt, daß hieraus Wahlzyklen resultieren.¹² Dagegen argumentiert Kalecki nicht, daß staatliche Interventionen zu zyklischen Schwankungen der Konjunktur führen, sondern nur, daß a) derartige Interventionen Vollbeschäftigung herbeiführen können und b) die Vollbeschäftigung von den Kapitalisten nicht gewünscht wird.

"Die 'Führer der Wirtschaft' widersetzen sich einer Vollbeschäftigung, die der Staat durch seine Ausgaben erzeugt."¹³ Kalecki begründet diese Haltung damit, daß bei Vollbeschäftigung die soziale Stellung der Kapitalisten bedroht sei:

"In einem Zustand permanenter Vollbeschäftigung nämlich würde die Kündigung aufhören, als Disziplinierungsmaßnahme eine Rolle zu spielen. Die soziale Position des Chefs würde unterminiert, und gleichzeitig würden in der Arbeiterklasse Selbstsicherheit und Klassenbewußtsein wachsen."¹⁴

Wir haben es bei all diesen Betrachtungen mit einer kapitalistischen Wirtschaft zu tun. Die effektive Nachfrage hängt deshalb außer von Konsum und Staatsausgaben auch von den privaten Investitionen ab und die wiederum vom 'Klima des Vertrauens'. Dieser psychologische Begriff faßt die Erwartungen der Unternehmer hinsichtlich ihrer künftigen Möglichkeiten, Profite zu produzieren und zu realisieren, sowie hinsichtlich ihrer sozialen Stellung zusammen. Profit kann nur unter den Bedingungen kapitalistischer Warenproduktion produziert und realisiert werden. Deshalb ist die Aufrechterhaltung dieser Bedingungen dem Profit logisch vorausgesetzt, und deshalb werden die Kapitalisten auf höhere Profite verzichten, wenn dadurch ihre Herrschaft bedroht wäre. Bei Vollbeschäftigung wäre das der Fall:

"Tatsächlich würden im Zustand permanenter Vollbeschäftigung die Profite höher sein, als sie es im 'Laisser-Faire' durchschnittlich sind. (...) Jedoch werden von den Mächtigen der Wirtschaft 'Arbeitsdisziplin' und 'politische Stabilität' höher bewertet als die Profite."¹⁵

Mit der Drohung, die privaten Investitionen zu senken und damit eine Wirtschaftskrise herbeizuführen, können die Kapitalisten den Staat zwingen, daß er nach einer Phase der Intervention "zu einer orthodoxen Politik zurückkehrt und das Budgetdefizit zurückschraubt."¹⁶ Kalecki illustriert diese These mit dem Ende der Konjunktur 1937 in den USA, welches durch eine Senkung des Budgetdefizits herbeigeführt wurde. Die darauffolgende Depression führte dann wieder zu steigender Staatsintervention. "Das Phänomen eines 'politischen Konjunkturzyklus'"¹⁷ wird damit ange deutet. Im Gegensatz zur o.g. Theorie des politischen Konjunkturzyklus bringt Kalecki aber nicht den Wahlzyklus in die Diskussion ein (das liegt daran, daß er die politischen Entscheidungsträger als abhängig von den 'Führern der Wirtschaft' ansieht), sagt nichts über die Dauer seines Zyklus und läßt auch die Frage unbe-

12 Vgl. Pätzold 1987, Pätzold, Jürgen: Stabilisierungspolitik, Bern/Stuttgart 1987, S. 171f.

13 Kalecki 1987, S. 235.

14 Ebenda, S. 237.

15 Ebenda, S. 237 f.

16 Ebenda, S. 241.

17 Ebenda.

antwortet, ob sich ein derartiger Zyklus notwendigerweise herausbilden muß oder eine zufällige historische Erscheinung ist.

Eine Skizze des Interventionszyklus

Im 1. Abschnitt wurde dargestellt, daß Keynes' Konjunkturtheorie unvollständig ist, weil sie die Wendung von der Krise zum Aufschwung nicht erklären kann. Die im 2. Abschnitt behandelten 'Politischen Aspekte der Vollbeschäftigung' deuten zwar an, weshalb es zu Schwankungen des Produktions- und Beschäftigungsniveaus kommt, über eine bestimmte Regelmäßigkeit dieser Erscheinung sagen sie jedoch nichts aus. Sie eignen sich daher auch nicht für die Erklärung gesellschaftlicher Entwicklung. Eine solche Erklärung soll im folgenden versucht werden, wofür die bisher behandelten Argumentationsfiguren Keynes' und Kaleckis entscheidende Bausteine liefern sollen. Weil sich beide auf kapitalistische Gesellschaften beziehen, die sich im Übergang vom 'Laisser-Faire' zum Interventionismus befinden und die schließlich zu 'fordistischen' Gesellschaften werden, kann sich auch die folgende Erklärung nur auf solche Gesellschaften beziehen.

Lassen wir die Argumentation mit einem Aufschwung beginnen. Wegen dessen ökonomischer Eigengesetzlichkeit wird er zu einer Krise führen. Keynes erklärte dies mit der Erwartung a) eines im Aufschwung abnehmenden "laufenden Erträgnisses" und b) mit dem Aufschwung steigender "Erzeugungskosten". War die Ursache der Krise also ökonomischer Natur, so wird ihre Überwindung politisch herbeigeführt. "Unter dem Druck der Massen"¹⁸ kommt es zu kreditfinanzierter Staatsintervention und damit einer Zunahme von Produktion und Beschäftigung. Es ergeben sich dann zwei Möglichkeiten, die ich a) den Kalecki-Fall und b) den Keynes-Fall nenne.

Im Kalecki-Fall führt die Staatsintervention zu Vollbeschäftigung und wird "den Widerstand der wirtschaftlich Mächtigen (...) anstacheln."¹⁹ Mit der Drohung, die privaten Investitionen zu reduzieren, zwingen sie den Staat zur Abkehr vom Interventionismus und zur Aufnahme einer orthodoxen Austeritätspolitik. Auf diese Weise wird die Konjunktur 'über den Berg gebracht', – und es tritt dann ein Abschwung ein, der in einer neuerlichen Krise endet. Während die Ursache dieser Krise politisch herbeigeführt wurde – mit dem Ende der Intervention –, gehorcht ihr Verlauf dem bekannten Konjunkturschema. Der Keynes-Fall führt zu genau demselben Resultat, jedoch wird die Krise hier nicht politisch, sondern ökonomisch verursacht, nämlich wieder durch abnehmende "Erträgnisse" und steigende "Erzeugungskosten". Der Keynes-Fall tritt ein, wenn die beiden genannten Faktoren schon vor Erreichen der Vollbeschäftigung das 'Klima des Vertrauens' verschlechtern und zu verminderter Investitionstätigkeit führen.

Folglich können sowohl politische Maßnahmen (Kalecki-Fall) als auch der ökonomische Konjunkturverlauf (Keynes-Fall) zu einer Krise führen. Für deren Überwindung gibt es jedoch nur eine Möglichkeit, und zwar die erneute Aufnahme des Interventionismus.

18 Ebenda, S. 237.

19 Ebenda.

Da der untere Wendepunkt der Konjunktur immer, der obere Wendepunkt unter Umständen vom politischen Eingriff des Staates abhängt, kann die Zyklusdauer mit dem Zeitpunkt des Eingriffes variiert werden. Eine Regelmäßigkeit, wie sie aus dem ökonomischen Konjunkturverlauf bekannt ist, wird sich dann bestenfalls zufällig einstellen. Die These vom Interventionszyklus kann deshalb kein bestimmtes Verlauffmuster der ökonomischen Entwicklung fordristischer Gesellschaften abgeben, sie kann nur Möglichkeiten dieser Entwicklung aufzeigen. Dies ist kein Mangel der Theorie, sondern ergibt sich aus dem Umstand, daß die tatsächliche Entwicklung nicht eindeutig bestimmt ist und daher auch nicht mithilfe eines vollständig determinierten Modells dargestellt werden kann. Offenbar gilt auch weiterhin, daß die Geschichte kein sich selbststeuernder oder gar vorherbestimmter Prozeß ist, sondern von Menschen gemacht wird. Es gibt daher Handlungs- und somit auch gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven, die es gegen die neoliberalen Botschaft einer unausweichlichen Anpassung an gegebene Sachzwänge auszuloten und durchzusetzen gilt.

Peter Kühne

Aktuelle Aspekte der Migrationspolitik im Europa der EU

1. Nach neueren, vom Europäischen Metallgewerkschaftsbund¹ ausgewerteten Zahlen lag die Einwohnerzahl der Länder der EU 1991 bei 345 Mio., darunter 4,8 Mio. (1,4 Prozent) Einwanderer aus jeweils anderen EU-Mitgliedstaaten und 9,8 Mio. (2,8 Prozent) aus sogenannten Drittstaaten, – Studenten, Touristen und zeitweise Immigranten nicht eingerechnet.²

Die Zahl der Flüchtlinge wird vom UNHCR zum 31.12.1992 mit 1.257.154 beziffert³. Im Zeitraum von 1982 bis 1992 wurden in den Staaten der EG 2.231.179 Asylanträge gestellt.⁴

Die Gesamtzahl zusätzlicher Immigranten mit nicht-legalem Status wird auf etwa 700.000 geschätzt.⁵

1 Vgl. Europäischer Metallgewerkschaftsbund in der Gemeinschaft (EMB): Kurzprotokoll über die Sitzung der EMB/IMB-Arbeitsgruppe "Wanderarbeiter", Luxemburg, 21. Dezember 1993, nebst Anlagen. Dort u.a. "Die gemeinschaftliche Einwanderungspolitik von den Römischen Verträgen bis zum Vertrag von Maastricht". Maschinenschriftliches Skript.

2 Vgl. Eurostat report. Population Statistics 1993.

3 Vgl. UNHCR Regional Office for the European Institutions, Brussels, 31. December 1992.

4 Vgl. UNHCR Regional Office for the European Institutions, Brussels, May 1993.

5 Vgl. Maschinenschriftliches Skript (Anm. 1), Chapter II. 3,24.

2. Der EWG-Vertrag von 1957 berücksichtigt das Migrationsphänomen insoweit, als er die Grundlagen für eine "gespaltene Migrationspolitik" (Groenendijk 1994, Seite 59) legte: Die Prinzipien des freien Personenverkehrs und der Gleichbehandlung gelten gemäß Art. 48 EWGV ausschließlich für Einwanderer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind. Nur für sie gab und gibt es eine eindeutige Zuständigkeit der europäischen Institutionen.

Die erste Reform des EWG-Vertrages, die Einheitliche Europäische Akte von 1987, brachte hier keinerlei Änderung: Proklamiert wurde die Vollendung des Binnenmarktes als eines Raumes ohne Binnengrenzen, in dem "der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital... gewährt ist" (Art. 8a Abs. 2 EWGV).

Dies wurde als ein erster Schritt auf dem Wege zu einem "Europa der Bürger" und damit als Beispiel der Abschaffung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG interpretiert. Allerdings blieben die Einwohner aus Drittstaaten erneut ausgeschlossen. Die Regelungskompetenz für Fragen der Zuwanderung und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen lag nach wie vor bei den europäischen Nationalstaaten.

Erstmals anlässlich des Europäischen Rats von Luxemburg im Juni 1991 schlug die Regierung der Bundesrepublik Deutschland vor, die Politikbereiche Asyl, Einwanderung und Drittstaatsangehörige einer EG-rechtlichen formellen und materiellen Harmonisierung zuzuführen. Der Rat solle über Grundsätze mit Einstimmigkeit entscheiden, bei den erforderlichen Ausführungsmaßnahmen mit qualifizierter Mehrheit.

Dieser Vorstoß war allerdings weniger europäisch denn national motiviert. Die Bundesregierung verfolgte das Ziel, über eine Kompetenzübertragung an die EG das nationale Grundrecht auf Asyl in der Bundesrepublik Deutschland aushebeln zu können. Die EG sollte für nationale Interessen instrumentalisiert werden, ein Vorgang, der nicht nur in den Hauptstädten der anderen Mitgliedstaaten, sondern auch in Brüssel mit Zurückhaltung zur Kenntnis genommen wurde. Allerdings wurden die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister beauftragt, dem Europäischen Rat in Maastricht im darauffolgenden Dezember einen Bericht vorzulegen, der als Grundlage für die weitere Planung im Europäischen Rat dienen sollte.

3. Das Maastrichter Vertragswerk selbst brachte noch nicht den Durchbruch. Es signalisiert allenfalls eine vorsichtige und verklausulierte Öffnung für die EU-rechtliche Harmonisierung bestimmter Aspekte der Migrationspolitik.

So sieht ein neuer Art. 100c EGV vor, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig (und ab 1.1.1996 mit qualifizierter Mehrheit) diejenigen Drittländer bestimmen kann, deren Angehörige beim Überschreiten der EU-Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen.

Alle anderen Aspekte der Migrationspolitik, also Fragen der Einreise, der Grenzkontrollen, der Asylpolitik, der Aufenthaltsbedingungen für Staatsangehörige von Nicht-EG-Ländern, der Familienzusammenführung, des Zugangs zur Arbeit, der Bekämpfung des illegalen Aufenthaltes und der illegalen Arbeit sowie der Einwanderungspolitik, sollen im Rahmen einer neu vereinbarten Zusammenarbeit der Mitglied-

staaten auf den Gebieten der Justiz und der inneren Angelegenheiten geregelt werden (Titel VI, Art. K.1 – K.3). Immerhin gelten sie nunmehr als "Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse" (Art. K.1 Nr. 1). Dem Rat wird bei Initiative eines Mitgliedstaates oder der Kommission die Möglichkeit eröffnet,

- gemeinsame Standpunkte festzulegen und die Zusammenarbeit zu fördern,
- Maßnahmen vorzusehen, soweit sich die Ziele der Union durch gemeinsames Vorgehen besser verwirklichen lassen als durch Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten, und
- Übereinkommen auszuarbeiten, die der Rat den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfehlen kann. (Art. K.3 Abs. 2).

Hier ist somit festzuhalten, daß nicht nur den Mitgliedstaaten, sondern auch der Kommission ein eigenes Initiativrecht zugesprochen wird.

Darüber hinaus wird in Art. K.9 des Vertragswerkes die Möglichkeit eröffnet, die genannten "Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse" der bisherigen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zu entziehen und in das Entscheidungs- und Rechtssetzungsverfahren der Gemeinschaft zu überführen. So steht dem Rat offen, durch Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaates *einstimmig* zu beschließen, den neueingeführten Art. 100c EGV auf andere Felder der Migrationspolitik anzuwenden.

Schließlich wird auch das Europäische Parlament stärker in den migrationspolitischen Prozeß einbezogen. Art. K.6 EUV sieht nicht nur vor, daß das Parlament durch den Ratsvorsitz und die Kommission über Arbeiten im Bereich der Migrationspolitik zu unterrichten sei, sondern daß es zu den Hauptaspekten der jeweiligen Tätigkeit angehört werden muß. Der Ratsvorsitz hat dafür Sorge zu tragen, "daß die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden". Das Europäische Parlament kann außerdem Fragen oder Empfehlungen an den Rat richten und soll alljährlich über den Stand der Migrationspolitik debattieren.

4. Noch allerdings vollzieht sich die "Harmonisierung" der Migrationspolitik auf intergouvernementaler Ebene.

Hauptakteure sind die für Einwanderung zuständigen Innen- und Justizminister der EU-Staaten, die sich unter verschiedenen Vorzeichen entweder komplett oder teilweise zu Arbeitsgruppen konstituiert haben.

Als Ergebnisse ihrer Arbeit liegen zum einen eine Reihe zwischenstaatlicher Vertragswerke vor, zum anderen die "Beschlüsse" bzw. "Schlußfolgerungen" ihrer Londoner und Kopenhagener Konferenz (1992 bzw. 1993), mit denen sie weiterreichende Schwerpunkte einer zu harmonisierenden Migrationspolitik fixieren.

So unterzeichneten die Einwanderungsminister anlässlich des Dubliner Gipfels von 1990 die sogenannte *Dubliner Konvention*. Diese Konvention legt – bezogen auf Asylsuchende – die Kriterien fest, anhand derer zu entscheiden ist, welcher Staat für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Zuständig ist der Staat, der durch Visaerteilung eine Einreise ermöglicht hat, bzw. der

Staat, in dessen Grenze der Flüchtling erstmals in den EG-Raum illegal eingereist ist. Dies entspricht dem sogenannten Verursacherprinzip.

Eine weitere, die "Grenzübertrittskonvention" von 1991, konnte bisher noch nicht unterzeichnet werden. Sie scheiterte am Streit zwischen Spanien und dem Vereinigten Königreich über die Zuständigkeit für die Außengrenzen in Gibraltar. In diesem Konventionsentwurf sind einheitliche Regeln für die Kontrolle der Außengrenzen der Gemeinschaft und eine Harmonisierung der Visavorschriften vorgesehen. Außerdem sollen Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen eingeführt werden, die Personen ohne ordnungsgemäße Papiere befördern.

In beide Abkommen wird nahezu wortgleich übernommen, was von einem Teil der EG-Mitgliedstaaten im sogenannten *Schengener Zusatzabkommen* vom 19. Juni 1990 bereits unterzeichnet worden war. Bei der Schengen-Gruppe handelte es sich zunächst um die Kernländer Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten. Inzwischen kamen Italien, Spanien und Portugal hinzu. Zentral an dem Vertragswerk ist die Einführung des Visazwangs für die wichtigsten Herkunftsländer außereuropäischer Flüchtlinge. Des Weiteren werden Beförderungsunternehmen bei Androhung einer Strafe dazu gezwungen, nur noch Reisende zu transportieren, die über ein gültiges Visum verfügen. Ebenfalls von Bedeutung ist die vertragliche Festschreibung des Prinzips "one chance only". Demnach sollen Asylsuchende nur in einem einzigen Unterzeichnerland einen Antrag auf Asyl stellen dürfen. Wird ihr Asylantrag abgelehnt, haben sie ihre Chance auf Asyl im gesamten Gebiet der Schengen-Staaten verwirkt. Die Einrichtung eines Schengener Informationssystems soll eine Kontrolle der Einreisenden ermöglichen und bereits abgelehnte Asylbewerber/innen sofort identifizieren.

Lediglich für die bereits eingewanderten Drittstaatsangehörigen sieht "Schengen" eine Erleichterung vor: Sie erhalten das Recht, ohne Visum und lediglich auf Grund ihrer Aufenthaltserlaubnis in einem der Unterzeichnerstaaten in alle übrigen Unterzeichnerstaaten einzureisen und sich dort für längstens drei Monate aufzuhalten. Untersagt bleibt allerdings auch hier die Arbeitsaufnahme.

5. Schon bisher wurde deutlich, daß die zwischenstaatliche Harmonisierung der Migrationspolitik vorrangig darauf ausgerichtet ist, Zuwanderer fernzuhalten bzw. sie – angesichts entfallender Binnengrenzen – effektiv zu kontrollieren. Dieser Eindruck wird überdeutlich anlässlich der bisher letzten Konferenzen der für Einwanderung zuständigen Minister in London (Dezember 1992) und Kopenhagen (Juni 1993).

In den Beschlüssen bzw. Schlußfolgerungen der Londoner Konferenz wurde festgelegt, daß als "offensichtlich unbegründet" geltende Anträge in einem nur summarischen Verfahren bei gleichzeitig vereinfachten Rechtsmitteln abgehandelt werden.

Als "offensichtlich unbegründet" gelten Anträge, wenn,

- die asylbegehrenden Flüchtlinge aus Ländern kommen, die von der EU als "sichere Herkunftsländer" eingestuft sind,
- wenn sie bereits ein "sogenanntes Erstaufnahmeland", häufig genug bloßes Transitland, durchquert haben,

- wenn sie aus Staaten kommen, in denen der Verfolgungstatbestand nur für einen Teil des Staatsgebietes zutrifft, und
- wenn eine vorsätzliche Täuschung durch den Antragsteller oder ein Mißbrauch des Asylverfahrens festgestellt werden kann.

Die Beurteilungskriterien zur Feststellung "sicherer Herkunftsländer" bleiben den EU-Mitgliedstaaten freigestellt. Folgende vier Kriterien werden allerdings zur allgemeinen Berücksichtigung empfohlen:

- "Die bisherige Zahl von Flüchtlingen aus dem zu beurteilenden Staat und die jeweilige Anerkennungsquote;
- die Beachtung der Menschenrechte (formell eingegangene Verpflichtungen und praktische Durchführung);
- das Vorhandensein demokratischer Institutionen;
- die Gewährleistung stabiler politischer Verhältnisse ohne Gefahr bevorstehender negativer Veränderungen" (Ketelsen 1994, Seite 363).

Die Kopenhagener Konferenz von 1993 weitete die Zurückweisungsoption auf andere Einwanderergruppen aus: Alle sogenannten Illegalen sollen in Zukunft besser identifiziert und als Abzuschiebende erfaßt werden.

6. Die so gefundene Linie zwischenstaatlicher Absprachen fand Eingang in den Asylkompromiß der Altparteien der Bundesrepublik und die dann durchgesetzte Verfassungsänderung. Sie fand Eingang aber auch in Absprachen und Vertragswerke mit den mitteleuropäischen Nachbarn Polen, Tschechien, Slowakei sowie mit den EFTA-Staaten Österreich und Schweiz. Anlässlich zweier Konferenzen in Berlin (Oktober 1991) und Budapest (Februar 1992) einigten sich die Minister der Staaten der EG, der Schweiz und Österreichs sowie Mittel-, Ost- und Südosteuropas auf die Endämmung einer zu erwartenden Armutswanderung aus den ehemals sozialistischen Staaten. Beschlossen wurden schärfere Grenzkontrollen und eine intensivere Überwachung an den Grenzen. Illegale Arbeitsmigranten aus Osteuropa, die sich bereits im westlichen Ausland aufhalten, sollen im Rahmen von zwischenstaatlichen Abkommen wieder in ihr Heimatland abgeschoben werden. Letzteres fand Eingang in bilaterale und multilaterale Rücknahmeverträge, die teils abgeschlossen, teils noch Gegenstand von Verhandlungen sind.

7. Bei sämtlichen zwischenstaatlichen Abkommen handelt es sich um Vereinbarungen ohne jede Mitwirkung der europäischen Institutionen. Sie wurden – unter z.T. strenger Geheimhaltung – von Beamten der zuständigen Ministerien ausgehandelt.

Was die Europäische Kommission angeht, ist eine Reihe von Versuchen festzuhalten, hier Kompetenz zu reklamieren und eine "Wanderungspolitik der Gemeinschaft" zu entwickeln (vgl. Ketelsen 1992 und 1994).

Vor Maastricht konnte dies seitens nationalstaatlicher Akteure erfolgreich abgewehrt werden. So bedauerlich dies auch sein mag, es muß damit gerechnet werden, daß

die Vorstellungen der Kommission von denjenigen nationalstaatlicher Akteure dem Inhalt nach nur unwesentlich abweichen.

Um so wichtiger ist es, Positionen des Europäischen Parlaments zu Fragen der Zuwanderungs- und Asylpolitik kennenzulernen. Auch sie haben zwar keinerlei Rechtsverbindlichkeit, doch zeigen sie, welche Qualität eine Harmonisierung der europäischen Zuwanderungs- und Asylpolitik haben könnte, wenn die europäische Volksvertretung an ihrer Erarbeitung beteiligt wäre.

Das Europäische Parlament hat seit 1982 zu Fragen der *Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen* Stellung genommen.

So soll das für einen Mitgliedstaat erteilte Visum auch für alle anderen Mitgliedstaaten gelten. Bürgern aus Drittländern sind die gleichen sozialen Rechte wie denjenigen aus Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zuzuerkennen. Darüber hinaus soll ihnen das Recht auf Niederlassung und freien Zugang zum Arbeitsmarkt in allen Ländern der EG/EU zugesprochen werden. Flankierend sollen die Herkunftsänder wirtschaftlich unterstützt werden, um unkontrollierte bzw. illegale Wanderungsbewegungen nach Möglichkeit zu vermeiden.

Am 6.11.1987 richtete das Europäische Parlament einen politischen Appell an die nationalen Regierungen der EG, wonach das *komunale Wahlrecht* auch für Drittstaatsangehörige ermöglicht werden soll.

8. Am 18.11.1992 wurden die Positionen des Europäischen Parlaments zur *Einwanderungspolitik* zusammengefaßt. Hier wird nochmals der Notwendigkeit einer Harmonisierung der Einwanderungspolitik auf *Gemeinschaftsebene* das Wort geredet. Beklagt wird die diesbezüglich mangelnde Kohärenz im Vertrag über die Europäische Union. Inhaltlich setzt die Entschließung u.a. folgende Schwerpunkte:

- 1) Für jene Gruppe von Flüchtlingen, die nicht unter die Genfer Konvention fallen, weil sie aus Armutsgründen fliehen oder aus Kriegs- und Katastrophengebieten kommen, soll die Europäische Kommission bis Ende 1993 ein Statut ausarbeiten. Begleitend soll ein europäischer Fonds für Flüchtlinge eingerichtet und ein Notplan für ihre Aufnahme aufgestellt werden.
- 2) Das Recht auf Familienzusammenführung wird für alle legal in einem EG-Mitgliedstaat lebenden Männer und Frauen verlangt.
- 3) Illegale Einwanderung und Arbeitsaufnahme sollen abgewehrt werden.
- 4) Was legale Formen der Arbeitsimmigration angeht, wird lediglich befristeten Arbeitsverträgen das Wort geredet. Eher im Sinne einer Zukunftsvision wird der zuständige Ausschuß des EP beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß eine *europäische Einwanderungscharta* auszuarbeiten.

In Fragen der *Asylpolitik* gelten der von Heinz-Oskar Vetter MdEP erarbeitete Bericht und die zugehörige Entschließung als beispielhaft, die am 12.3.1987 mit großer Mehrheit vom Europäischen Parlament angenommen wurden. Einige höchst aktuelle Forderungen jener damaligen Entschließung sind die folgenden:

- Visa-Bestimmungen dürfen keine Fluchtmöglichkeiten verhindern oder einschränken.
- Die Grenz-, Einwanderungs- und Ausländerbehörden sollten das Nicht-Zurückweisungsprinzip (Non-Refoulement) einhalten und insbesondere jede Diskriminierung von spontanen Asylbewerbern (ohne Visum) vermeiden. Keine vorgeschaltete Zulässigkeitsprüfung!
- Der/dem Asylbewerber/in muß freistehen, ihr/sein Asylland innerhalb der EG auszuwählen.
- Die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention müssen analog für alle Personen gelten, die wegen ihres Geschlechts oder aufgrund ihrer sexuellen Orientierung verfolgt werden.
- Im Sinne einer erweiterten Flüchtlingsdefinition wird Bezug genommen auf die Definition des Flüchtlings in Art. 1 Abs. 2 der Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) von 1969 als "angemessenster, aktuellster und genauerster" Definition. Sie lautet: "Der Begriff Flüchtling soll außerdem auf jede Person Anwendung finden, die wegen Aggression von außen, Besetzung, Fremdherrschaft oder aufgrund von Ereignissen, welche die öffentliche Ordnung in einem Teil des Landes oder dem gesamten Land ernsthaft stören, gezwungen ist, den Ort ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu verlassen, um an einem anderen Ort außerhalb des Landes ihrer Herkunft oder Staatsangehörigkeit Zuflucht zu suchen." Diese Definition ist geeignet, auch Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen volle Anerkennung zuteil werden zu lassen.
- De-facto-Flüchtlinge sind wie anerkannte Flüchtlinge zu behandeln.
- Die fortdauernde erzwungene Unterbringung in Sammelunterkünften, längerfristiges Arbeitsverbot, andauernde Residenzpflicht und längere Beschränkung der Bewegungsfreiheit sind zu vermeiden, dürfen aber keinesfalls sechs Monate überschreiten, weil sie andernfalls gegen die Menschenwürde verstößen.
- Unter den Mitgliedstaaten, die in unterschiedlicher Weise durch Zuzug von Asylsuchenden belastet werden, ist ein Lastenausgleich zu organisieren ("burden sharing").

Parlamentarische Sternstunden lassen sich nicht beliebig wiederholen. Spätere Entschließungen der Jahre 1992 und 1994 spiegeln ein Stück weit die Restriktivität inzwischen erzielter zwischenstaatlicher Vereinbarungen wider.

So lässt sich auch das Europäische Parlament auf Argumentationsfiguren wie das sogenannte sichere Herkunfts- oder Erstsylland ein. Die Forderung nach einer erweiterten Definition des Flüchtlings wird nicht wiederholt. Statt dessen wird – eher konventionell – von Aspekten der Statussicherung sogenannter De-facto-Flüchtlinge gesprochen.

Noch immer aber sind die Entschließungen des Europäischen Parlaments Ausdruck einer Grundhaltung, die quersteht zur Festungsmentalität sowohl nationalstaatlicher Akteure wie auch ihrer heimlichen und offenen Verbündeten in der Europäischen Kommission.

An die Kommission wird nachdrücklich appelliert, mehr Verantwortung zu übernehmen, ihre in Titel VI des Vertrags über die Gründung der Europäischen Union festgelegte Rolle aktiv wahrzunehmen und umgehend einen Bericht über die Möglichkeit der Anwendung des Art. K. 9 EUV auf Asylfragen auszuarbeiten.

An den Rat richtet das Europäische Parlament den dringenden Appell, gemäß der in der Schlußakte des Vertrags über die Europäische Union enthaltenen Erklärung zur Asylfrage noch vor Ende 1993 über die Anwendung von Art. 100c EGV (im Sinne einer geeigneteren Politik in Asyl- und Flüchtlingsfragen) zu entscheiden.

Den EG-Ministern für Einwanderungsfragen wird gewissermaßen die rote Karte gezeigt: Das Europäische Parlament bekundet große Vorbehalte gegenüber dem Inhalt der von diesen nationalstaatlichen Akteuren angenommenen Schlußfolgerungen und Entschlüsse, insbesondere was die "sicheren Aufnahmestaaten", die "sicheren Herkunftsländer" und die "offensichtlich unbegründeten Asylanträge" betrifft.⁶

9. Gewerkschaftliche Migrationspolitik in Europa steht in enger Korrespondenz zu denjenigen des Europäischen Parlaments.

Vorrangiger Schwerpunkt aller Beschlüsse und Stellungnahmen des EGB ist die Gleichstellung der Nicht-EU-Staatsangehörigen. In einem frühen Münchner Aktionsprogramm des EGB von 1979 wird die Garantie des Aufenthaltsrechts dieser Einwanderten als Ausgangsbasis für alle weiteren Rechte gefordert, – etwa den gleichberechtigten Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, zu den Systemen sozialer Sicherung und staatlicher Sozialhilfeleistung. 1989 dehnte der Exekutivausschuß des EGB das Gleichstellungsbegehr auf das kommunale Wahlrecht aus. Als Fernziel wird die Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen in einen europäischen Grundrechte-Katalog genannt. Diese Rechte sollen nicht als Rechte der Unionsangehörigen, sondern als Jedermanns-Rechte bzw. Rechte jeder Frau formuliert werden.

Aktuell konzentriert sich die Politik des EGB auf die Durchsetzung der Reise- sowie Arbeitnehmerfreiheit. Der bisher letzte (siebente) ordentliche Kongreß des EGB vom 13.-17. Mai 1991 in Luxemburg forderte deshalb

- die Abschaffung geltender Visabestimmungen für diejenigen Drittstaatsangehörigen, die rechtmäßig in der EG niedergelassen sind, die als Touristen oder in familiären Angelegenheiten intern reisen oder auch ihren Aufgaben als Arbeitnehmervertreter/innen (z.B. in transnationalen Unternehmen) nachkommen möchten, und
- die – zumindest – "kleine Freizügigkeit", also die Möglichkeit, in ein anderes EG-Mitgliedsland einzureisen, um dort nach Arbeit zu suchen. Dies soll für einen Zeitraum von max. drei Monaten gestattet werden.

6 Vgl. Bericht und Entschließung des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten über die Harmonisierung des Asylechts und der Asylpolitiken in der Europäischen Gemeinschaft (Berichterstatter: Patrick Cooney) v. 5. November 1992; Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Grundprinzipien einer Europäischen Flüchtlingspolitik v. 19.1.1994.

Illegaler Einwanderung und Arbeit sollen bekämpft werden, – allerdings mit der gleichzeitigen humanen Perspektive einer Legalisierung solcher illegal Eingereisten, die einen Aufenthalt von mindestens fünf Jahren in der Gemeinschaft nachweisen können.

Der Luxemburger Kongreß machte erstmals auch Aussagen zu Fragen der Asylpolitik.

Eine europäische Asylpolitik müsse sich auf die Resolutionen der Vereinten Nationen stützen und mit den besten Traditionen der europäischen Länder übereinstimmen. Abgelehnten Asylbewerbern solle die Möglichkeit eines offiziellen und unparteiischen Berufungsverfahrens entsprechend der jeweiligen nationalen Rechtsordnung zugesichert werden. Ein bis 1992 erarbeitetes Aktionsprogramm des EGB⁷ fordert eine "einfachere, effizientere harmonisierte Asylpolitik", "die den Geist der im Genfer Abkommen von 1951 enthaltenen Prinzipien berücksichtigt". Hierzu werden vor allem die folgenden gerechnet:

- 1) Keine Zurückweisung an den Grenzen
- 2) Recht auf individuelle Anhörung
- 3) Garantie einer Behandlung gemäß dem Rechtsweg
- 4) Ablehnung einer Liste von Staaten, die als "sicher" angesehen werden.

10. Zusammenfassend lässt sich feststellen: Eine europäische Asyl- und Zuwanderungspolitik, die diesen Namen verdient, ist unauflösbar verknüpft mit der Weiterentwicklung der EU zu einer politischen Union und deren Demokratisierung. Ohne Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Europäischen Parlaments, die ihrerseits eingebettet ist in eine Öffentlichkeit intermedialer und zugleich kritischer Instanzen (z.B. Migranten- und Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften), wird sich die nationalstaatlich verengte Abwehrperspektive der Polizeiminister durchsetzen, – mit verheerenden Konsequenzen nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die Zivilität der EU-Gesellschaften selbst.

Folgende Eckpunkte einer europäischen Zuwanderungs- und Asylpolitik erscheinen als unverzichtbar:

- 1) Eine zeitgemäße Neu-Definition des Flüchtlings, entsprechend der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.3.1987.
- 2) Eine Visapolitik, die den ungehinderten Zugang zu den EU-Mitgliedstaaten unter keinen Umständen behindert.
- 3) Eine generöse und rechtstaatlich einwandfreie Asylverfahrenspraxis unter Beteiligung des UNHCR.
- 4) Ein Einwanderungsregulativ für Arbeitsmigranten, das einerseits Einwanderung ermöglicht, andererseits aber auch die Aufnahmefähigkeit der EU-Staaten berücksichtigt.

7 "Für die Integration der Wanderarbeitnehmer. Gegen Rassismus und Fremdenhaß": Athen, 9. November 1992

- 5) Die rechtliche und gesellschaftliche Gleichstellung aller Einwanderer, die in den Staaten der EU eine Lebensperspektive gefunden haben, – insonderheit jener, die als sogenannte Drittstaatsangehörige die Außengrenzen der Gemeinschaft überschritten haben.
- 6) Ein Lastenausgleich (burden-sharing), der die Belastungen, die aus Zuwanderung resultieren, unter den Mitgliedstaaten aufteilt.
- 7) Eine Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten, die zu deren ökonomisch-sozialstaatlicher und demokratischer Stabilisierung beiträgt und insoweit geeignet ist, Flucht- und Abwanderungsursachen zu beseitigen bzw. gar nicht erst aufkommen zu lassen.

Ausgewählte Literatur

- von Arnim, R.: Die Praxis der EG-Staaten bei der Gewährung von Asyl. Ein Überblick aus der Sicht des UNHCR, in: Barwig, K., u.a. (Hrsg.), Anmerkung 2, S. 338 ff.
- Barwig, K./Brinkmann, G./Huber, B./Lörcher, K./ Schumacher, Ch. (Hrsg.): Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes. Entwicklungen in Deutschland und Europa. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, Baden-Baden 1994
- Blaschke, J., und Germershausen, A.: Sozialwissenschaftliche Studien über das Weltflüchtlingsproblem, Bd. 1, Berlin 1992
- Butterwegge, Ch., und Jäger, S. (Hrsg.): Europa gegen den Rest der Welt? Flüchtlingsbewegungen – Einwanderungs- Asylpolitik, Köln 1993.
- Groenendijk, K.: Europäische Migrationspolitik: Festung Europa oder das Aufrechterhalten imaginärer Grenzen? In: Barwig K., u.a. (Hrsg.), Anm. 2, S. 57 ff.
- Hentges, G.: Asylpolitik im vereinten Europa, AStA-Referat Frieden und Antimilitarismus/DGB-Kreisverband Marburg/Biedenkopf (Hrsg.), Februar 1993
- Hentges, G./Schönwälder, K. (Hrsg.): Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union? Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) am Institut für Politikwissenschaften des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der Philipps-Universität Marburg 1993.
- Ketelsen, J.-V.: Zur Konzeption einer europäischen Migrationspolitik, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 6: Multikulturelle Gesellschaft, Bonn 1992.
- Ketelsen, J.-V.: Die Zuständigkeit der EG für die Schaffung eines EG-Asylrechts nach Maastricht, in: Barwig, K., u.a. (Hrsg.): Anm. 2, S. 349 ff.
- Zeitschrift für Ausländerrecht und -politik (ZAR), Nomos-Verlag, Baden-Baden, fortlaufend.

Hermannus Pfeiffer

Die deutsche Assekuranz und der europäische Binnenmarkt: Konkurrenz, Konzentration und Konzern-Strategien¹

Frohe Zukunftshoffnungen hegten viele Manager und Ökonomen, als am 1. Januar 1993 die Ära des Europäischen Binnenmarktes begann. Ein Jahr später hat in vielen Branchen bereits die Ernüchterung eingesetzt: Auch die neuen Möglichkeiten, ohnehin im Vorfeld häufig überschätzt, konnten das Abtauchen der westeuropäischen Volkswirtschaften in eine tiefe Rezession nicht verhindern. Zudem wartet immer noch manches EG-Gesetz auf seine Umwandlung in nationales Recht, und der Wegfall von Zollschränken wurde allein durch bürokratische Hürden bei der Erhebung der Umsatzsteuer kompensiert. Die Versicherungsbranche wartet noch auf ihren Startschuß für den Gemeinsamen Markt: Für 380 Millionen potentielle Kunden fällt er am 1. Juli 1994. Teils furchtsam ins Ungewisse schauend, teils in ruhiger Selbstgewißheit erwarten die deutschen Assekuranzunternehmen den Binnenmarkt.

Rahmenbedingungen

Bis zum 1. Juli 1994 wird das jeweilige Landesrecht der Staaten in der Europäischen Union (EU) gelten, und bis dahin – und danach – die nationalen Besonderheiten. Schauen wir auf den heutigen Markt der Lebensversicherungen, für die meisten Versicherungsunternehmen das wichtigste Produkt:²

- Die Standardprodukte sind bereits heute EU-weit vorhanden. Aber in der Bundesrepublik sind lange Laufzeiten der Verträge üblich, dagegen in Großbritannien und Frankreich kurze.
- Die Schwerpunkte der Angebotspalette differieren von Land zu Land. In der BRD werden traditionelle gemischte Kapital-Lebensversicherungen bevorzugt, in Großbritannien bestand Ende der achtziger Jahre die Hälfte des Neugeschäfts aus fonds-gebundenen gemischten Lebensversicherungen.
- Verkauft werden Lebensversicherungen europaweit hauptsächlich über Außen-dienst-Organisationen. In der Bundesrepublik und Frankreich setzen die Unternehmen dabei vornehmlich auf einen firmengebundenen Außendienst, in Großbritannien zusätzlich auf Makler. In den Niederlanden führt der wichtigste Vertriebsweg allein über die Makler. In Frankreich wird ein erheblicher Teil der

1 Dieser Aufsatz ist die ausgearbeitete Fassung eines Vortrags des Autors für die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen.

2 Die folgenden Angaben basieren auf einer vergleichenden Untersuchung des Ausschusses Volkswirtschaft des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV): Lebensversicherungsmärkte in der Europäischen Gemeinschaft, Karlsruhe 1992.

Lebensversicherungen über die Post vertrieben. Unterschiedlich stark sind Kreditinstitute in den Vertrieb integriert.

- Es existieren große Unterschiede zwischen den nationalen amtlichen und rechtlichen Vorgaben. In der BRD und Großbritannien werden z.B. steuerliche Anreize gewährt. In Frankreich sind die fiskalischen Privilegien sehr ausgeprägt, in Italien dagegen gering.
- Unterschiede bestehen auch zwischen den jeweiligen Anlage-Vorschriften. Diese sehen in der Bundesrepublik ein Niederstwertprinzip vor, d.h. Wertpapiere, Beteiligungen und Immobilien-Eigentum werden unter ihrem tatsächlichen aktuellen Preis in die Bilanz eingestellt. In Großbritannien wiederum gilt ein Zeitwertprinzip. Das Eigentum der Unternehmen fließt zu seinem aktuellen Preis in die Rechnungslegung ein. Der Schwerpunkt der Anlagestrategien deutscher Versicherungsunternehmen liegt, teils im Ergebnis staatlicher Vorgaben, teils aufgrund eigener strategischer Entscheidungen, auf festverzinslichen Wertpapieren und ähnlich gesicherten Anlagen.³ Die Assekuranz im Vereinigten Königreich nutzt die Gestaltungsfreiheit für ihre Anlagepolitik spekulativ, den größten Einzelposten ihrer Anlagen bilden Aktien.
- In Deutschland müssen Tarife und Bedingungen der einzelnen Produkte durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen genehmigt werden. In den Niederlanden und Großbritannien sind Tarife und Bedingungen kein Gegenstand der öffentlichen Aufsicht.

Im Ergebnis von Tradition und staatlicher Gesetzgebung finden wir in den einzelnen Staaten der europäischen Gemeinschaft eine deutlich unterschiedene Verbreitung von Lebensversicherungspolicen. Der Anteil der Prämien für Lebensversicherungen am Bruttoinlandsprodukt erreicht die folgenden Werte (1987):

Großbritannien	5 vH
Bundesrepublik, Niederlande	3 vH
Frankreich, Dänemark	2 vH
Spanien, Belgien	1 vH
Italien, Luxemburg	<1 vH. ⁴

Politische Regulierung

Die politischen Rahmenbedingungen für den europäischen, genauer: westeuropäischen Binnenmarkt für Versicherungen wurden in den zurückliegenden zwanzig

3 Nach Angaben des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft entfielen die Kapitalanlagen der deutschen Versicherungswirtschaft im ersten Quartal 1993 im wesentlichen auf Grundstücke (6 vH), Hypotheken (11,5 vH), Namens-Schuldverschreibungen und Darlehen (41,6 vH), festverzinsliche Wertpapiere (17,3 vH), Aktien (2,7 vH), Wertpapierfonds (10,1 vH), Policedarlehen (1,3 vH), Beteiligungen (5,9 vH), Schuldbuchforderungen (0,8 vH), Fest- und Termingeschäfte (2,1 vH) (FAZ v. 24.9.93).

4 GDV, Lebensversicherungsmärkte, a.a.O., S. 24. Mit einer Lebensversicherungssumme von 25.000 DM pro Kopf liegt der Bundesbürger unter dem EU-Durchschnitt (umgerechnet 27.000 DM) und deutlich hinter dem US-Bürger oder Japaner zurück (60.000 bzw. 174.000 DM). In den erheblichen Differenzen spiegeln sich allerdings auch die unterschiedlichen staatlichen Sozialsysteme wider (Süddeutsche Zeitung v. 16.7.1993).

Jahren in drei Schritten geschaffen. Zunächst wurde in den siebziger Jahren die "Niederlassungsfreiheit" eingeführt: Versicherungsunternehmen durften sich in jedem anderen EG-Mitgliedsland niederlassen. Grenzüberschreitende Versicherungsangebote ohne Niederlassungen vor Ort blieben derweil verboten. Die zweite Phase der Liberalisierung brachte die Einführung der "Dienstleistungsfreiheit", für einen allerdings "kleinen" Kundenkreis – die Großkunden. Assekuranzunternehmen konnten ihren Großkunden Produkte in sämtlichen EG-Staaten, auch ohne eigene Niederlassungen, anbieten. Mit der dritten EG-Richtlinie, deren Entwurf vom 22. Juni 1992 inzwischen unverändert verabschiedet worden ist, wird die Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union auch im Massengeschäft verwirklicht: Jedes Versicherungsunternehmen kann seine Produkte ungehindert in jedem EU-Land anbieten. Mehr oder weniger strenge nationale Zulassungsbedingungen und Kontrollen werden auch danach gelten, aber lediglich für die Firmen in ihren jeweiligen Heimatländern. Auf den zuvor nicht abgeschotteten, aber immerhin abgesicherten Heimatmärkten in Westeuropa werden dann, davon gehe ich aus, verstärkt ausländische Konkurrenten auftreten. Im Unterschied zum Banksektor wird die "grenzenlose Freiheit" nicht durch eine relativ breite Basis gemeinsamer Mindeststandards abgedeckt werden.

Ab dem 1. Juli 1994 kann also dem Versicherungsgeschäft ohne Präsenz vor Ort, bei weitgehend gelockerten Zulassungsbedingungen und Kontrollen sowie ohne die Festsetzung von Tarifen und Bedingungen durch eine Versicherungsaufsicht nachgegangen werden. Für Portugal, Griechenland und Irland gelten Übergangsregelungen bis (teilweise) 1999. Dabei ist in der Bundesrepublik immer noch offen, wie die Einzelheiten des Versicherungsmarktes künftig geregelt sein werden. Eine Anpassung der dritten EG-Richtlinie steht noch aus, da das "Gesetz zur Durchführung versicherungsrechtlicher Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaft" beim Schreiben dieser Zeilen lediglich als Referentenentwurf öffentlich vorliegt. Danach wird das Herkunftslandprinzip im Bereich der "finanziellen Aufsicht" vollständig durchgeführt".⁵

"Für den übrigen Bereich der Versicherungsaufsicht, der mit 'rechtliche Aufsicht' umschrieben werden kann, behalten die Mitgliedstaaten ihre Regelungsbefugnis auch für Versicherungsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten, jedoch dürfen diesen Versicherern nur solche Vorschriften entgegen gehalten werden, die im Allgemeininteresse geboten sind", heißt es in der Begründung des Referentenentwurfs.⁶ Die Generalklausel des deutschen Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG), wonach "Mißstände", welche die Versicherten "gefährden", zu "bekämpfen" sind, werde weiter gelten, allerdings nicht präventiv (bei den Allgemeinen Versicherungsbedingungen – AGB, Rechnungsgrundlagen oder Tarifen), wie in der Vergangenheit, sondern "lediglich anhand von Einzelfällen kann die Aufsichtsbehörde nachträglich die Vorlage (hier: der AGB) verlangen."⁷ Hinsichtlich der Vermögensanlagevorschriften sollen die bisherigen deutschen Vorschriften hierzulande weitgehend bestehen bleiben können.

5 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung versicherungsrechtlicher Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaft, Drittes Durchführungsgesetz (EWG zum VAG), Stand 30.7.1993, Begründung, S. 4.

6 Ebenda, S. 4.

7 Ebenda, S. 5; siehe auch S. 4 – 8.

Insolvenzen, bislang kaum möglich in der deutschen Assekuranz, werden künftig wenigstens denkbar. Hier sollen die Unternehmen ab dem Sommer verpflichtet sein, in den Unterlagen für den Versicherungsnehmer anzugeben, ob das betreffende Unternehmen einer "Einrichtung zur Absicherung des Insolvenzrisikos angehört und ob ein Deckungsstock besteht".⁸ Bislang gibt es Sicherungseinrichtungen wie den Einlagensicherungsfonds in der Kreditwirtschaft in der Assekuranz nicht (gewisse Ausnahme: Kfz-Versicherung und Pensionssicherungsfonds). Ob solche Institutionen geschaffen werden, hängt, nach Auskunft des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft, von der Umsetzung der EG-Schadensrichtlinie sowie der EG-Richtlinie zur Zwangsliquidation ab. Das Interesse der Branche, freiwillig eine Absicherung vor Insolvenzrisiken aufzubauen, scheint dagegen gering.

In seiner Stellungnahme zu dem Entwurf zeigte sich der Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft enttäuscht: "Von einem Abbau des deutschen Aufsichtsrechts könnte nicht gesprochen werden".⁹ Zugleich kritisierte die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, daß es dem Verbraucher geradezu erschwert werde, seine Rechte im künftigen europäischen Versicherungsmarkt wahrzunehmen.¹⁰ Die SPD fordert gegenüber dem Referentenentwurf eine Verbesserung des Verbraucherschutzes.¹¹

Parallel zur stückweisen Liberalisierung des Versicherungswesens in Westeuropa erfolgte eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Bereits seit dem 1. Juli 1990 kann (im Prinzip) jede Art von Kapital frei zwischen den Mitgliedsländern hin- und herbewegt werden. Mit dem Start des Europäischen Binnenmarktes Anfang 1993 begann auch eine weitere Liberalisierung von Bankdienstleistungen. Zu der Marktöffnung gesellte sich eine Deregulierung, der staatliche Einfluß nahm ab. Künftig sollten – wie ab Juli auf dem Versicherungsmarkt – Dienstleistungsfreiheit und die Herkunftslandkontrolle gelten. Weiterhin blieben allerdings einige Mindeststandards für die Zulassung von Kreditinstituten und für die Geschäftspraxis (bspw. für Eigenkapital, Großkredite, Beteiligungen) erhalten, und damit auch ein Mindeststandard für den Verbraucherschutz.

Zeichnen wir an dieser Stelle ein Szenario für den künftigen deutschen Markt. "Deregulierung", "Liberalisierung" und "Marktöffnung" sind die Schlagwörter für den Sommer 1994:

- Es wird eine weitere Öffnung des hiesigen Marktes erfolgen, wie auch der anderen EU-Märkte. Diese wird allerdings, aufgrund der verschwindend geringen Bedeutung des Direktvertriebes (in der BRD etwa zwei Prozent Marktanteil¹²) und angesichts der bereits seit den siebziger Jahren geltenden Niederlassungsfreiheit, kaum von Bedeutung für die Praxis sein.

8 Ebenda, S. 10.

9 FAZ v. 23.9.1993.

10 FAZ v. 11.9.1993.

11 Handelsblatt v. 28.9.1993.

12 Ausschuß Volkswirtschaft des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., Die deutsche Versicherungswirtschaft im EG-Binnenmarkt – Ausgangslage, Strategien, Perspektiven, Karlsruhe 1993, S. 69.

- Tarife und Bedingungen werden in der BRD individueller zu kalkulieren sein. Zugleich werden die über das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen regulierten Quasi-Kartelle verschwinden (und möglicherweise "marktwirtschaftlich" organisierte neu entstehen). Bislang werden die "Preise" für Versicherungspolicen weitgehend vom Bundesaufsichtsamt fixiert. Lediglich die Verwaltungs- und Vertriebskosten sind unternehmensindividuell festlegbar. Ebenfalls weitgehend generalisiert sind bislang die Bedingungen der Versicherungsverträge. Hier können für die Zukunft Produkt-Varianten erwartet werden.
- Die öffentliche Finanzaufsicht über Rechnungslegung, Kapitalanlagen und Solvabilität ("notwendige" Eigenmittel) der Unternehmen wird begrenzt werden oder entfällt gänzlich. Hinsichtlich des Produkts "Lebensversicherung" wird eine in ihren Kompetenzen beschränkte Versicherungsaufsicht ebenso wie für den anderen "sensitiven Bereich" (Bundesministerium der Finanzen¹³), die private Krankenversicherung, bestehen bleiben.

Die juristischen Hürden werden künftig entfallen, aber nicht diejenigen aus Tradition und Gewohnheit. Solche kulturellen Hürden wird der sommerliche Binnenmarkt nicht beiseite räumen. Im Ergebnis wird für die Versicherungskonzerne die Präsenz vor Ort, verbunden mit einer gewissermaßen nationalen Angebotspalette, auch nach dem 1. Juli 1994 geboten bleiben. Der Einkauf in vorhandene Strukturen der Assekuranz und insbesondere der Kauf von Konzernen vor Ort bleiben trotz ausgeweiteter europäischer Deregulierung notwendig. Dazu zwingen – neben den kulturellen Hürden und Kostenaspekten – die Vertriebsproblematik und die daraus resultierende Notwendigkeit, im Markt existierende Vertriebssysteme zu nutzen. Der Aufbau eigener neuer Vertriebsnetze auf dem "fremden" Markt ist nicht effizient. Die kardinale Frage des international expansionswilligen Konzerns lautet also: Wie finde ich einen Platz auf dem fremden Markt, und – konkret – woher bekomme ich ein hinreichend großes Vertriebsnetz für den Verkauf meiner Produkte?

Mehr Wettbewerb, mehr Nutzen

Der proklamierte (Hinter-)Sinn des Europäischen Marktes heißt: Weniger staatliche Regulierung erzeugt mehr Wettbewerb; mehr Wettbewerb erzeugt mehr Nutzen – für die Verbraucher, für die Unternehmen und für die abhängig Beschäftigten, sogar für die Erwerbslosen, da zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen würden. Die Versicherungsbranche bewegt dagegen die Frage: Was passiert ab dem 1. Juli 1994 (mit uns)? Die Erwartungen bewegen sich zwischen "Crash", "kaum etwas wird sich tun" und "Big Bang".

Ein tief-schwarzes Szenario entwirft die Zeitschrift "Cash": "Im Imperium der deutschen Versicherungs-Giganten macht sich Lähmung breit. Europa kommt, kaum einer der Versicherungs-Manager hat ein Konzept. Das wird sich rächen. Denn von überall her aus Europa branden demnächst unzählige neue Angebote herein."¹⁴ Professor

13 Gert Haller, Bundesministerium der Finanzen, in der Börsen-Zeitung v. 11.9.1993.

14 Cash 5/93, S. 29.

Peter Gessner, Berater von Versicherungsunternehmen und Präsident des FiFa Bundesverband Finanzdienstleistungen e.V., Berlin, vermutet: "Die Deregulierung der Versicherungsmärkte wird fallbeilartig greifen."

Dagegen malt der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) in seiner Studie über die deutsche Versicherungswirtschaft im EG-Binnenmarkt ein Bild des Einerseits-andererseits.¹⁵ Einerseits könne "die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen nicht ganz frictionslos verlaufen". Andererseits – "wahrscheinlicher" ist die "zügige" Bildung eines neuen Gleichgewichts.¹⁶

Optimistisch fällt die EU-Prognose von Hans-Jörg Cramer aus, der seit Januar 1992 als Vorstandsmitglied der Volksfürsorge Sachversicherung AG, Hamburg, arbeitet. Europa sei nicht nur Risiko, sondern auch eine gute Chance für Versicherungsunternehmen "Made in Germany". Cramer erwartet einen zunehmenden Wettbewerbsdruck, die Unternehmen "werden jedoch die neuen Chancen erkennen und nutzen". Auf die Verbraucher komme mehr "Undurchsichtigkeit" zu, aber auch "teilweise Preisnachlässe".¹⁷

Der Vorstandsvorsitzende des Branchen-Primus Allianz, Henning Schulte-Noelle, rechnet ab Sommer 1994 mit "zusätzlichen Wachstumsimpulsen und manchen neuen Produkten". Doch das Privatkundengeschäft "bleibt im wesentlichen ein lokales Geschäft".¹⁸ Und mit seiner Position "Keine Aufregung, kaum etwas tut sich" mag der Allianz-Vorsitzende, im Mai vergangenen Jahres auch in den Aufsichtsrat der Deutschen Bank berufen, richtig liegen, denn wesentliche Entwicklungen sind bereits im Vorfeld des Europäischen Binnenmarktes abgeschlossen worden oder seit längerem im Gange: die Internationalisierung des Assekuranz-Geschäftes und der Versicherungsunternehmen sowie der strategische Einbruch in das angestammte Geschäft der Banken und Sparkassen (Allfinanz). Der EU-Binnenmarkt wird Erleichterungen für Expansionswillige mit sich bringen und Reibungsverluste außerhalb und innerhalb der Landesgrenzen mindern. Zugleich werden einige neue Nischen für Spezialitäten entstehen – von Spezialisten vertrieben oder von Komposit-Versicherern.

Internationalisierung

Im historischen Rückblick war es zuerst die westdeutsche Industrie, die seit Ende der sechziger Jahre Kapital und Geschäfte ins Ausland verlegte. Ihrer Kundschaft hinterher, folgten Banken und Industrie-Versicherer. In den siebziger und deutlicher in den achtziger Jahren bekam die Internationalisierung der deutschen Finanzdienstleister eine eigene Dynamik. Im zurückliegenden Jahrzehnt galt dies auch für die Sach- und Personen-Versicherungskonzerne. Aber erst in den jüngsten Jahren sind die Prämien-Einnahmen der deutschen Erst-Versicherungsunternehmen aus dem Ausland merklich gestiegen. Betrug ihr ausländisches Prämienaufkommen (gemessen am inländischen)

15 GDV, Versicherungswirtschaft, a.a.O.

16 Ebenda, S. 97.

17 Hans-Jörg Cramer, Chancen und Risiken im Europäischen Binnenmarkt, in: Dialog – Zeitschrift der Volksfürsorge Akademie, Hamburg, 3/1992, S.5.

18 Interview der Süddeutschen Zeitung v. 16.2.1993.

1985 erst 3,6 Prozent, so erreichte es 1991 immerhin 16,6 Prozent.¹⁹ Der Allianz-Konzern liegt auch im internationalen Geschäft an der Spitze der deutschen Versicherungswirtschaft: Rund 48 Prozent der Allianz-Beitragseinnahmen stammen aus dem Ausland (1991).²⁰ 48 Prozent, die noch nach den "alten" Regeln der Vor-Binnenmarkt-Zeit erwirtschaftet wurden, ohne deregulierte nationale Märkte, mit eigenen Niederlassungen vor Ort und mit der Zulassung durch das jeweilige Gastland!

In einigen westeuropäischen Ländern ist das Auslandsgeschäft stärker als in der BRD ausgeprägt. Das Prämienaufkommen der britischen Assekuranz aus dem Ausland hatte Ende der achtziger Jahre etwa ein Drittel des Gesamtvolumens erreicht, die schweizer Erst-Versicherungsunternehmen realisieren 40 Prozent ihres Geschäftes außerhalb der Eidgenossenschaft.²¹

Umgekehrt erreicht der Marktanteil ausländischer Versicherer in der Bundesrepublik (Niederlassungen und Mehrheitsbeteiligungen) knapp 14 Prozent (1991). Davon entfällt rund die Hälfte auf Konzerne aus der Schweiz. Damit ist der Auslandsanteil auf dem deutschen Markt seit 1975 lediglich um knapp zwei Prozentpunkte gewachsen.²² Im Leben-Geschäft erzielten die Ausländer einen Marktanteil von 14 Prozent.²³ Durch die Engagements französischer Versicherer – bei der Aachener-Münchener-Gruppe sowie bei Colonia-Nordstern – in den zurückliegenden zwei Jahren dürfte sowohl der Auslandsanteil am deutschen Markt insgesamt, als auch der französische Einfluß zugenommen haben.

Fazit: Internationalisierung – und dabei "größer" zu werden – scheint sich zu lohnen. Dies äußert selbst die Allianz-Versicherung, die sich mit ihren Beteiligungen in den USA und Ungarn erhebliche Verlustquellen eingekauft hatte und über ein Defizit im versicherungstechnischen Geschäft des Gesamtkonzerns klagt.²⁴ Internationalisierung lohnt sich

- als Selbstzweck und/oder
- um der Ausdehnung des Geschäfts willen und/oder
- für die Erzielung zusätzlicher Gewinne oder
- zur Ausdehnung der Macht und/oder
- "wegen des Risikoausgleichs, des Ausgleichs unterschiedlicher Entwicklungen in einzelnen Regionen und der Notwendigkeit, bei Know-how und Image einen Rückfall in die Provinzialität zu vermeiden" (AMB Aachener und Münchener Beteiligungs-AG²⁵).

Allerdings, dem arbeitsorganisatorischen Charakter der Assekuranz entsprechend, entstehen durch nationale oder internationale Konzentration und Zentralisation kaum oder gar keine Größenvorteile ("economies of scale"), wie sie in anderen Wirtschaftsbereichen gängig sind.

19 Ausschuß Volkswirtschaft des GDV, a.a.O., S. 53.

20 Allianz AG Holding, Bericht über das Geschäftsjahr 1991, S. 26.

21 Ausschuß Volkswirtschaft des GDV, Lebensversicherungsmärkte, a.a.O., S. 16.

22 Ausschuß Volkswirtschaft des GDV, EG-Binnenmarkt, a.a.O., S. 53.

23 Ausschuß Volkswirtschaft des GDV, Lebensversicherungsmärkte, a.a.O., S. 17.

24 Siehe Geschäftsberichte der Allianz-Gruppe, fortlaufend, und das Interview der Süddeutschen Zeitung mit Allianz-Vorstandsvorsitzendem Henning Schulte-Noelle (SZ v. 16.2.1993).

25 Süddeutsche Zeitung v. 7.1.1992.

Allfinanz

"Allfinanz" heißt einer der aktuellen Modebegriffe im ökonomischen Vokabular (wenngleich er seinen Popularitätszenit wohl überschritten hat). Waren traditionell die Geschäftsfelder der Banken und Versicherungen weitgehend strikt voneinander unterschieden, drängen heute die Kreditinstitute auf die Assekuranzmärkte, und die Versicherungsunternehmen versuchen sich im Bankgeschäft. Mittlerweile greifen insbesondere die Großbanken bereits über ein Allfinanzangebot hinaus. Universeller ökonomischer Dienstleistungsanbieter heißt die neue Zielvorgabe: Unternehmensberatung, Marketing-Konzepte, die Bereitstellung von Informationen und Daten sowie der kommunikativen Infrastruktur sind einige Stichworte aus dem Angebotskatalog.²⁶ In der Deutschen Bank wird überlegt, beispielsweise Reisebüros in einige DB-Filialen zu integrieren.

Im Hintergrund der Allfinanzkonzepte steht die Auseinandersetzung von Banken und Versicherungen um die Geld- und Kapitalanlagen. So wuchs der Anteil von Geldanlagen der privaten Haushalte in der Bundesrepublik bei Versicherungen seit den siebziger Jahren (was insbesondere den Reiz für die Banken illustriert, auf den Assekuranz-Markt zu treten) auf ein gutes Fünftel:

1970	15,0 vH,
1980	16,7 vH,
1990	21,8 vH,
2000	23,4 vH (geschätzt). ²⁷

Zugleich verloren traditionelle Vertriebswege beider Seiten an Akzeptanz. Der Anteil der Abschlüsse durch "Exklusiv-Agenten für Versicherungsprodukte" sank nach einer Analyse der McKinsey-Unternehmensberatung von 90 (1970) auf lediglich 70 Prozent (1987)²⁸. Der für das Privatkundengeschäft der Deutschen Bank verantwortliche Vorstand Georg Krupp ergänzt, daß der Verkauf von Versicherungsprodukten über den Bankschalter "wesentlich kostengünstiger" ist "als über einen Außendienst"²⁹. Umgekehrt sank auch – wenngleich diese Entwicklung des klassischen Vertriebsweges in der Kreditwirtschaft weniger markant verlief als in der Assekuranz – die Bedeutung der "Bankgeschäftsstellen für Bankprodukte" von 98 (1970) auf 85 Prozent (1987).³⁰

Die Entwicklungen in Westeuropa mahnen die hiesige Versicherungsbranche. In Spanien kommen – gemessen an der Prämie und unter Vernachlässigung von teilweise erheblichen Produktunterschieden – 70 Prozent des Lebensversicherungsgeschäfts am Bankschalter zustande. In Frankreich und Großbritannien je 40 Prozent und in den Niederlanden 20 Prozent. In Deutschland entfallen erst 8 Prozent der Beiträge auf Banken.³¹ In Frankreich haben die Kreditinstitute in der kurzen Zeitspanne von drei,

26 Vgl. Hermannus Pfeiffer, Großbanken: Bilanzen, Konzepte, Strategien, in: BankWatch Infodienst zu Finanzdienstleistungen 5/1993, S. 70 – 72.

27 Jörg Sieweck, Geldvermögen der Privathaushalte bleibt hart umkämpft, in: Sparkasse 7/1993, S. 303.

28 Die Bank 6/1993, S. 333.

29 Georg Krupp, Bankstrategien im Versicherungsgeschäft, in: Die Bank 6/1993, S. 332.

30 So die McKinsey-Analyse, siehe Die Bank 6/1993, S. 333.

31 Georg Krupp, a.a.O., S. 332. Wenngleich von Krupp nicht angegeben, scheinen die genannten Anteile Schätzungen der Citibank zu sein; siehe: Die Bank, 11/93, S. 631.

vier Jahren gut die Hälfte des Leben-Neugeschäfts erobert, ermittelte Andersen Consulting.³²

In dem geschilderten Zusammenhang sollten Allfinanzstrategien – Bank-Kauf, Kooperation, Produkt-Ausweitung – in jedem Versicherungskonzern wenigstens ernsthaft diskutiert worden sein. Zudem findet sich bei vielen Kundengruppen ein Wandel der Erwartungen. Wenigstens in der wichtigen Zielgruppe "wohlhabende Privatkunden" – die "Erbengeneration" darf sich auf die Übernahme von 700 Milliarden D-Mark privaten Vermögens in den kommenden Jahren vorbereiten –, werden häufig von der Bank oder Versicherung komplett Angebote, also Allfinanzarrangements erwünscht und erwartet.

Konzernstrategien

Unternehmen können angesichts der Herausforderungen auf den Märkten der Welt und des bevorstehenden EU-Binnenmarktes defensiv operieren und ihren Bestand verteidigen wollen oder sich auf Nischen im Markt zurückziehen. Sehen wir von derlei wenig zukunftsträchtigen oder doch nur für kleinere Institute möglichen Varianten ab, so finden sich in Westeuropa fünf Aktionsmuster der Versicherungen (wie der Kreditwirtschaft):³³

- Konzentration auf den nationalen Markt und die Herausbildung nationaler "Champions" vor allem in kleineren Ländern;
- internationale (nicht nur europäische) Expansion der europäischen Spitzeninstitute durch Kapitalbeteiligungen;
- Erweiterung der Angebotspalette durch Allfinanzstrategien;
- "Strategische Allianzen" und Kartelle zur regionalen Marktaufteilung;
- Ablösung oder Ergänzung staatlicher Monopole durch private Oligopole.

Blicken wir angesichts der genannten Strategiemöglichkeiten auf die nationalen wie internationalen Zusammenschlüsse, Mehrheitsbeteiligungen und Joint Ventures in Europa. Sinn macht dieser Blick auch aufgrund der großen Bedeutung von unternehmenseigenen ausländischen Unternehmen für das gesamte Auslandsgeschäft von Konzernen: 95 Prozent des Auslandsgeschäfts der Versicherungen erfolgen über Beteiligungen und "Töchter" auf den externen Märkten.

Insgesamt zeigt die nachfolgende Aufstellung erhebliche Zentralisationsprozesse sowohl bei Kreditinstituten als auch bei Versicherungen. Zudem zeigen sich lange vor Beginn des EG/EU-Binnenmarktes starke Aktivitäten von Finanzdienstleistungskonzernen bei nationalen wie internationalen Zusammenschlüssen, Mehrheitsbeteiligungen und Joint Ventures in Europa. Es kann vermutet werden, zugespitzt formuliert, daß die wichtigen Vorbereitungen, wie sie sich in der Kapitalzentralisation ausdrücken, bereits "abgeschlossen" sind, und zwar bevor der Binnenmarkt Realität ge-

32 Andersen Consulting (Hrsg.), Zur Entwicklung des europäischen Versicherungs-Marktes 1990 – 1995, Stuttgart 1991, S. 20.

33 Diese Einschätzung basiert auf einer (noch unveröffentlichten) Studie von Jörg Huffschmid, Universität Bremen, über den europäischen Binnenmarkt.

worin ist (mit der Konsequenz, daß die Frage "Was passiert ab dem 1. Juli 1994 im Versicherungsmarkt?" bereits beantwortet ist). Sehr unterschiedlich ausgeprägt ist der Faktor "Internationalisierung" innerhalb der unten aufbereiteten Zentralisationsprozesse. Der Anteil nationaler Operationen an den Mehrheitsbeteiligungen betrug 1991/92 bei den Banken 75 Prozent, bei den Versicherungen aber lediglich 29 Prozent. Folglich machten internationale Mehrheitsbeteiligungen bei den Banken 25 Prozent und bei den Versicherungen 71 Prozent aus. Die Internationalisierungsprozesse fielen also im Untersuchungszeitraum in der Assekuranz stärker aus. In diesen Zahlen drückt sich wohl ein gewisser Nachholbedarf aus, waren doch viele Versicherungsunternehmen länger als die großen Kreditinstitute fast vollständig auf ihren Heimatmarkt fixiert.

Zusammenschlüsse großer Banken in der Europäischen Gemeinschaft (1984 – 1992)

	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	1984 – 1992
Zusammenschlüsse									
insgesamt	52	62	92	189	169	239	148	182	1.133
nach Arten:									
Fusionen/ Mehrheitsbtlg.	18	25	35	78	83	113	75	97	524
Minderheitsbtlg.	21	23	33	81	62	96	57	66	439
Joint Ventures	13	14	24	30	24	30	16	19	170

Zusammenschlüsse großer Versicherungsunternehmen in der Europäischen Gemeinschaft (1984 – 1992)

	84/ 85	85/ 86	86/ 87	87/ 88	88/ 89	89/ 90	90/ 91	91/ 92	1984 – 1992
Zusammenschlüsse									
insgesamt	24	16	41	75	78	101	72	71	478
nach Arten:									
Fusionen/ Mehrheitsbeteiligung	15	12	28	40	33	46	28	31	233
Minderheitsbeteiligung	8	4	11	19	29	44	30	24	169
Joint Ventures	1	0	2	16	16	11	14	16	76

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, fortlaufend; Zusammenstellung: Jörg Huffschmid und Hermannus Pfeiffer

Die obigen Thesen – erhebliche Zentralisationsprozesse bei Kreditinstituten und Versicherungen sowie starke Aktivitäten dieser Art bereits lange im Vorfeld des EG/EU-Binnenmarktes – unterstützt ebenfalls eine Aufstellung des Bundeskartellamtes (siehe Tabelle). Danach nahmen im Zeitraum 1983 bis 1992 die Zusammenschlüsse, an denen Banken als Erwerber beteiligt waren, von 32 auf 192 zu, diejenigen von Versicherungen als Erwerbern von 7 auf 36. Sowohl in der Kreditwirtschaft als auch

in der Assekuranz wuchs der Anteil von Nicht-Banken, bzw. Nicht-Versicherungen an den erworbenen Gesellschaften.

Beim Bundeskartellamt angezeigte Zusammenschlüsse 1983 – 1992

	Zusammenschlüsse mit Banken als Erwerbern insgesamt (davon an Nicht-Banken)	Zusammenschlüsse mit Versicherungen als Erwerbern insgesamt (davon an Nicht-Versicherungen)
1983	32 (22)	7 (4)
1984	38 (30)	10 (5)
1985	41 (33)	13 (7)
1986	47 (39)	13 (7)
1987	57 (44)	8 (5)
1988	65 (50)	15 (9)
1989	86 (65)	17 (16)
1990	106 (80)	25 (12)
1991*	176 (139)	42 (27)
1992*	192 (165)	36 (28)

* 1991 und 1992 sind erstmals auch die Fälle erfaßt, an denen neben Banken und Versicherungen noch weitere Unternehmen beteiligt waren (Banken: 68 (1991) und 97 (1992); Versicherungen: 17 (1991) und 8 (1992))

Quelle: Bundeskartellamt (schriftliche Stellungnahme für die Anhörung zum Thema Macht der Banken und Versicherungen des Ausschusses für Wirtschaft im Deutschen Bundestag vom 26.11.1993

Geschäftspolitik

Die erwarteten Veränderungen durch den europäischen Binnenmarkt wie die ohnehin beschworenen Forderungen der Zeit erlauben der Assekuranz einige geschäftspolitische Varianten, die isoliert oder im Verbund genutzt werden können:

- Produktgestaltung und Produktdifferenzierung (unter Einschluß neuartiger Produkte, negativer und positiver Diskriminierung von Zielgruppen und Risiken³⁴),
- Kalkulation (gemeinhin werden, infolge einer Beschränkung auf attraktive Risiken und Risikogruppen oder durch Verringern des Umfangs der Leistungen, diverse Billigangebote erwartet),
- Vertrieb (Deutsch-Bankier Krupp erwartet für 1998, daß nur noch 30 Prozent des Assekuranzumsatzes durch "Vertreterorganisationen" erwirtschaftet werden³⁵),
- "Lean Assurance" (die vorhandenen klassischen Rationalisierungsmöglichkeiten verdeutlicht der Branchen-Primus Allianz: Dessen Vertreter sind erst zu 60 Prozent mit Computern ausgerüstet).

Ein Beispiel für die erfolgreiche Plazierung am Versicherungsmarkt – durch die "Konkurrenz" – liefert die Deutsche Bank. 1983 schuf die Großbank den "Sparplan mit Versicherungsschutz". Damit legte sie den Grundstein für die 1989 gegründete Lebensversicherungs-AG der Deutschen Bank (DB-Leben). 1991 schuf die Deutsche

34 Die Unternehmensberatung McKinsey soll auf der Basis einer europaweiten Branchenanalyse die "gezielte Risikoselektion und Preispolitik", etwa für "Risikogruppen wie Studenten und Single-Frauen", vorschlagen (Capital 7/93, S. 114).

35 Georg Krupp, a.a.O., S. 332.

Bank eine filial-eigene ambulante Vertriebsorganisation. Den "Schlußstein" (Georg Krupp) im Massengeschäft setzte das Kreditinstitut mit dem Kauf des Deutschen Herold im Jahre 1992. Die Herold-Gruppe, mit über 15.000 Mitarbeitern im Außendienst, bietet eine eigene Stammorganisation und mit der Bonnfinanz einen wirkungsvollen Strukturvertrieb. Verkauft werden neben den Herold-Produkten solche der Deutschen Bank. Im Neugeschäft lag die Gruppe bereits auf Rang sieben unter den deutschen Lebensversicherern. Der Deutsche Bank-Einstieg beim Gerling-Konzern war vor zwei Jahren der kompletterende Einstieg in das Industrie- und Rückversicherungsgeschäft und zugleich in den Spezial- und Großkunden-Vertrieb. Die erworbenen "Töchter" und Beteiligungen erlauben der Deutschen Bank – über das vorhandene unmittelbare Potential der Versicherungsunternehmen hinaus – das Beschreiten von bislang ungenutzten Wegen: Man gründete neue Gesellschaften. Zusammen mit Herold und Gerling wurden bspw. Rechtsschutz- und Krankenversicherungen geschaffen. Mit dem Gerling-Konzern (30 Prozent) ist die Deutsche Bank (70 Prozent) an der Firmen-Lebensversicherungs-AG der Deutschen Bank beteiligt, die auf Produkte der betrieblichen Altersversorgung spezialisiert ist.

Dank der Erwerbung des Deutschen Herold, von Teilen des Gerling-Konzerns und der folgenden Neugründungen erklärte Deutsch-Banker Krupp das Versicherungsangebot und auch die Finanzdienstleistungspalette der Deutschen Bank für "komplett".³⁶ Gleiches gilt für das Vertriebsnetz der Großbank. Aber nichts "Komplettes" im Haus der Deutschen Bank, was nicht noch "kompletter" ginge: So umfaßt das DB-Engagement in der Assekuranz weitere Beteiligungen von volkswirtschaftlicher Relevanz:

- an der Nürnberger-Versicherungs-Gruppe (25 vH),
- an der Allianz (10 vH) und der mit ihr verbundenen
- Münchener-Rückversicherung (10 vH) sowie
- der AMB Aachener-Münchener-Gruppe (10 vH).

Im Zusammenhang mit der AMB und der Börsenplazierung der Volksfürsorge im Juli 1991 durch die Deutsche Bank existiert(e) wohl zeitweilig eine zweistellige Beteiligung der Großbank an der Volksfürsorge Holding AG.

Das Handelsblatt sieht in der Bundesrepublik langfristig ein "Oligopol von vier großen Versicherungsgruppen" am Werk (8.7.93):

- Allianz / Münchener Rückversicherung / Dresdner Bank;
- Deutsche Bank / Herold / Gerling / Nürnberger;
- Colonia / Nordstern / Victoire und
- AMB / Volksfürsorge / AGF.

Die Zahl vier läßt sich aber argumentativ weiter reduzieren:

- da die Deutsche Bank eng mit der Allianz verbunden ist. Immerhin gehört die Allianz zum (nicht-dominierten) Kern der Finanzgruppe um die Deutsche Bank.³⁷

36 Georg Krupp, a.a.O., S. 337.

37 Hermanns Pfeiffer, Die Macht der Banken, Frankfurt/Main und New York 1993, S. 244. "Getrennt marschieren und vereint schlagen" könnte das Motto der beiden Konzerne lauten, seitdem die Deutsche Bank, verbunden mit heftigem medialen Schimpf aus dem Hause der Allianz, eigenständig auf den Versicherungsmarkt eintrat. Eine von mir an anderer Stelle ausführlicher erläuterte These (Dresdner sicher Allianz-versichert, in: Die Tageszeitung v. 2.4.1993 sowie Großbanken:

- Das Deutsche Bank-Allianz-Konglomerat stieg bei AMB als Aktionär ein (und die Dresdner Bank auch).
- Colonia-Nordstern kann als "französische, etatistische Gruppe" (Victoire) gesehen werden, wozu der schwächere Einfluß der französischen AGF bei AMB Aachener-Münchener (eventuell fiktiv) hinzugerechnet werden darf (über die Wirkung der angekündigten Privatisierungen in Frankreich wollen wir nicht spekulieren).

Folglich wird das Geschehen in der deutschen Versicherungswirtschaft primär von zwei Assoziationen bestimmt, einerseits von der Deutschen Bank-Allianz und anderseits einer französisch-etatistischen.

Der europäische Binnenmarkt erlaubt den Versicherungsunternehmen vier Gruppen von zweckmäßigen Verhaltensmustern, aus denen sie ihre Strategie entwickeln können:

- Internationalisierung;
- Zentralisation und Konzentration des Kapitals;
- Strategische Allianzen auf Dritt-Märkten (im Ausland: mit Versicherungen; im Inland: mit Banken);
- Spezialisierung und Differenzierung des Angebots, der Bedingungen und Preise, der Zielgruppen und Vertriebswege.

Ein französischer Versicherer auf dem deutschen Markt

Verlassen wir den Winkel, aus dem wir in Richtung deutsche Assekuranz und ihres europäischen Weges schauten. Der hiesige Markt weckt ebenfalls das Interesse von Konzernen aus anderen Ländern. War der deutsche Markt bis vor kurzem eine Domäne schweizer Versicherer, gelang in jüngster Zeit auf dem Wege der strategischen Ausrichtung auf die neuen Bedingungen des Binnenmarktes französischen Unternehmen ein Ausbau ihrer Präsenz. Französische Versicherer dürften mittlerweile die stärkste (fiktive) Auslandsgruppe auf dem deutschen Markt bilden. Dieser soll zu den Hauptzielgebieten der Franzosen gehören. Einer der Gründe: Die Versicherungen verdienen in Deutschland besser als in Frankreich.³⁸

Die staatliche Assurance Générale de France (AGF) führte seit 1990 Verhandlungen mit der AMB Aachener und Münchener Beteiligungs-AG über einen möglichen Einstieg. Als strittiger Knackpunkt galten die differierenden Europastrategien der Versicherungskonzerne. Im Jahr 1992 wandelte sich dann das Bild

- vom "feindlichen Einstieg"
- über ein "Agreement", via Sanierung der BfG Bank (auf der Basis des Kaufs durch den Crédit Lyonnais von der AMB, verbunden mit einem Ringtausch von Aktien, der u.a. den Einstieg der AGF bei AMB mit sich brachte)
- zur "Partnerschaft".

Bilanzen, Konzepte, Strategien, in: BankWatch Infodienst zu Finanzdienstleistungen 5/1993, S. 70).

38 So Danile Schanté, Mitglied der Geschäftsleitung der Assurances de Crédit Mutuel, Straßburg, auf einer Tagung des Arbeitgeberverbandes der Versicherungsunternehmen (AGV); in: Versicherungswirtschaft 1/1992, S. 91.

Übrigens wurde der BfG-Verkauf, eine der größten Übernahmen in der deutschen Bankengeschichte, im wesentlichen durch die Deutsche Bank-"Tochter" Morgan Grenfell organisiert. Heute hält die französische AGF 33,5 Prozent des Kapitals der AMB.

Zur Strategie der AGF erläuterte deren früherer Direktor, der spätere Vorstand der Aachener-Münchener, Claude Tagger: "Die AGF sicherte sich durch den Erwerb der Sperrminorität bei der AMB einen Eintritt in den deutschen Markt und komplettierte damit ihre Präsenz. Insgesamt sind die AGF nunmehr in allen EU-Ländern außer Dänemark und den Niederlanden vertreten. Die strategischen Schwerpunkte der AGF liegen in Deutschland, Belgien, Großbritannien und Spanien. Die Länder, in denen die AGF nicht direkt vertreten sind, werden durch weltweite Kooperationsvereinbarungen mit namhaften Versicherungsgruppen abgedeckt. Beispiel hierfür ist die Kooperation mit Trygg Hansa durch Home in Nordamerika. Die Akquisitionen obiger Gesellschaften sind jedoch nicht auf eine Expansionsstrategie im Sektor der Industrieversicherung ausgerichtet. Vielmehr haben alle Unternehmen den Ausbau von Marktanteilen im profitablen Privatkundengeschäft zum Ziel. In Zahlen lässt sich dies dadurch ausdrücken, daß von den etwa 100 Beteiligungen, die in Europa im letzten Jahrzehnt den Besitzer gewechselt haben, nur etwa 22 Prozent spezielle Industrieversicherer betroffen haben."³⁹

Beispiel Aachener-Münchener-Gruppe

Der Einstieg war gelungen. Eine spätere Übernahme der AMB Aachener und Münchener Beteiligungs-AG hätte der Assurance Générale de France einen erheblichen Zugang zum deutschen Markt gestattet. Immerhin ist die AMB einer der größten deutschen Konkurrenten der Allianz-Versicherung. Dies erklärt möglicherweise das Hin und Her und letztlich das Scheitern der AMB-Übernahme durch AGF (zuletzt 33,5 Prozent des Kapitals). Im Mai 1993 bildete sich eine "deutsche Gruppe", aus Deutscher (10 vH) und Dresdner Bank (14 vH), Allianz (5 vH) und der mit ihr verbundenen Münchener Rückversicherung (8,6 vH), mit zusammen rund 38 Prozent der AMB-Anteile.⁴⁰ Eine besondere Rolle hatte bislang die Dresdner Bank als Hausbank der AMB Aachener-Münchener und Emissionsführerin inne.

Das personale Synonym der AMB, Helmut Gies, zuletzt von den neuen Eigentümern als Aufsichtsratsvorsitzender entmachtet, gehörte viele Jahre einem Dresdner Bank-Beirat an, während Dresdner Bank-Aufsichtsratsvorsitzender Rolf Diel dem AMB-Präsidium angehörte. Der kapitale Einstieg der Deutschen Bank bei AMB drückt sich auch in einem anderen Wandel aus: Der neue Vorsitzende des AMB-Aufsichtsrats, Hans Krämer, sitzt im Beirat Essen der Deutschen Bank. Er kam vom Treuhand-Vorstand und war zuvor für die Allianz und die Münchener Rückversicherung tätig.

39 Claude Tagger, Die Europastrategie der großen französischen Versicherer – unter besonderer Berücksichtigung der Industrieversicherung, in: Die Versicherungs-Praxis 7/1993, S. 125. Die Ausführungen Taggers basieren auf seinem Vortrag vor der Hauptversammlung des DVS Deutscher Versicherungs-Schutzverband e.V. am 7.5.1993 in Bonn.

40 Handelsblatt v. 8.7.1993.

AMB scheint zusätzlich zu der ungeklärten Kapitalstruktur weitere Probleme zu haben: Die Zeitschrift Capital vermißt beim AMB-Holding-Chef Wolfgang Kaske (und damit wohl im Konzern) ein Konzept, um den "ineffizienten Vertriebsapparat" zu reformieren. Die Kosten seien zu hoch. Mit 110.000 Vertretern seien doppelt so viele wie bei der Allianz beschäftigt. Zudem sei die AMB-Verwaltung "gigantisch".⁴¹ Zurückgefahren wurde die internationale Expansion der AMB. Im August wurden Mehrheitsbeteiligungen an einem US-amerikanischen und einem niederländischen Versicherer veräußert. Bislang ohne Erfolg verlief der Aufbau strategischer Allianzen. 1992 hatten die ABM sowie die italienischen und britischen Großversicherer La Fondiaria und Royal Insurance den Verbund EPIC (European Partners for Insurance Cooperation) gegründet. Selber in ökonomischen Schwierigkeiten, verließ La Fondiaria kürzlich die EPIC, nachdem sie zuvor als Gesellschafter von AMB ebenfalls ausgestiegen war. Das zu vermutende Allfinanzkonzept der Aachener-Münchener wurde durch den Verkauf der BfG Bank negiert.

Beispiel Volksfürsorge

Eine der wesentlichen Beteiligungen der Aachener-Münchener-Gruppe ist das Engagement bei der Volksfürsorge Holding AG, Hamburg, jahrzehntelang ein Unternehmen der Gewerkschaften. Dabei hat sich der hanseatische Versicherungskonzern eine gewisse Innovationskraft (oder sollten wir schreiben: Nachahmungskraft?) erhalten. Im Sommer 1992 wurde die Idee zu "Dread Disease-Policen" aus Großbritannien importiert, eine Variante der Kapital-Lebensversicherung, die bereits bei sehr schweren Krankheiten zur Auszahlung kommt. Ein Jahr später, im Sommer 1993, pries Gerling in Anzeigen seine Dread Disease-Versicherung als neuartiges Produkt an.

Aber auch dieser im deutschen Privatgeschäft wichtige Konzern, die Nummer drei der Lebensversicherer, hat im Vorfeld des europäischen Binnenmarktes nennenswerte Schwierigkeiten. Beispielsweise den Vertrieb: Durch die Beteiligung in Höhe von 15 Prozent am zweitgrößten deutschen Strukturvertrieb, der Kölner OVB Allfinanzvermittlungs GmbH & Co KG (Mehrheit: Deutscher Ring), entsteht möglicherweise ein Spannungsfeld zum traditionellen Volksfürsorge-Vertrieb. Insbesondere könnte die Spannung im Vertriebsspezifikum der Hamburger Versicherung, dem nebenberuflichen Außendienst entstehen, zum Großteil eine Art von gewerkschaftlichen "Versicherungs-Vertrauensleuten" in den Betrieben. Sowohl die gewissermaßen ideologische Motivation eines Großteils dieser Vertrauensleute entfällt künftig als auch der Vertrauensbonus bei der häufig gewerkschaftlich organisierten Kundschaft. Da die AMB, in den Worten von AMB-Pressesprecherin Gabriele Greive, auf den betriebsnahen Vertriebsweg "schwört", stellt sich für AMB etwa die Frage: Wie kann der alte Vertrieb fortan motiviert werden?

Der Ausstieg der DGB-Gewerkschaften (via BGAG) aus dem Aktionärskreis der Volksfürsorge wirft die Frage nach der Kundenbindung auf. Die Gewerkschaften als Großkunden – sie bieten Beitragserhöhlenden Mitgliedern diverse Versicherungsleistungen an, vom Rechtsschutz bis zum Krankenhaus-Tagegeld – sollen mittels Kooperationsverträgen weiterhin an den Hamburger Konzern gebunden bleiben.

Ein weiteres Volksfürsorge-Problem stellen die hohen Stornoquoten dar. 5,96 Prozent des Volksfürsorge-Bestandes an Lebensversicherungen wurden im Jahr 1992 gekündigt (Branche: 5,45 vH). Noch deutlicher liegt die Vofü-Stornoquote über dem Branchenschnitt für den Zeitraum 1988 bis 1992: 5,62 zu 4,63 vH. Ebenfalls über dem Durchschnitt der Konkurrenz liegt das Neugeschäfts-Storno der Volksfürsorge (1988-92: 8,36 zu 7,67 vH).⁴² Gefördert wurde die schlechte Stornoentwicklung durch den Einstieg in den Strukturvertrieb OVB.

Im Vergleich zur Branche – begünstigt durch ein überdurchschnittliches Einkommens- und Sozialniveau – sind die Verwaltungskosten der Volksfürsorge-Gruppe hoch. Die Kosten pro Mitarbeiter in den Sparten "Sach" und "Leben" sollen 94.000 DM (1992) betragen, der Branchendurchschnitt liege bei 86.600 DM, hieß es firmenseitig auf der Hauptversammlung der Volksfürsorge. Die Personalkosten lägen damit 9,9 Prozent über der Konkurrenz. Der Haustarifvertrag sichert den Beschäftigten auch in den nächsten Jahren noch die Errungenschaften aus der Zeit als Gewerkschaftsunternehmen. Allerdings stellt sich die "soziale Frage" nach dem überraschenden Totalausstieg der gewerkschaftseigenen Beteiligungsgesellschaft BGAG zum 1. Dezember 1993 künftig verstärkt. Seither hält die AMB 75 Prozent des Kapitals, der Rest soll sich in Streubesitz befinden.

Durch das Engagement bei der Karlsruher Badenia Bausparkasse AG (gut 30 Prozent), hier ist die AMB größter Aktionär, und den kürzlichen (Wieder-)Einstieg bei der BfG Bank (10 Prozent) existieren immerhin Ansätze einer Allfinanzpraxis bei der Volksfürsorge.⁴³ Aber setzt ein Großteil der Assekuranz auf Internationalisierung, scheint die Volksfürsorge-Gruppe ihr Glück in einer, wenngleich recht breiten, so doch lediglich nationalen Nische zu suchen. Wolfgang Kaske, der damalige Vorstandssprecher der Volksfürsorge und kommende der AMB-Gruppe, äußerte bereits im Sommer 1992: "Alle Prioritäten legen wir in den deutschen Markt. Es gibt keine Pläne, ins Ausland mit Zweigniederlassungen oder sonstigen Institutionen vorzudringen". Kaskes Nachfolger, Wilko H. Börner, zuvor Vorstandsvorsitzender der Aachener und Münchener Lebensversicherung AG, bestätigte diese Strategie auf der jüngsten Bilanzpressekonferenz in Hamburg. Sein Haus sieht Börner "gut gerüstet" für den sich verschärfenden Wettbewerb in der Europäischen Union. Eigene größere Engagements im Ausland seien aber nicht geplant: "Es drängt uns nicht nach Europa".⁴⁴

Zentralisation und Konzentration im Hintergrund sowie Kooperation und Konkurrenz der Oligopole im Vordergrund bestimmen das "neue" Westeuropa und werden es hinfert prägen. Auf weiterhin faktisch regionalisierten Märkten werden einige wenige Versicherungskonzerne das private und industrielle Geschäft dominieren. Es werden einige Marktnischen für Spezialitäten und Spezialisten erhalten bleiben und einige neu entstehen. Spektakuläre Entwicklungen werden mit dem 1. Juli 1994 nicht beginnen. Bereits heute trägt die europäische Medaille auf der einen Seite das Signet der

42 Gerlach-Report 32/93, S. 2.

43 Volksfürsorge und AMB zusammen mit der Rechtsschutzversicherung Advocard, Badenia, BfG Bank und der Central Krankenversicherung seien "für die Zukunft ein attraktives Team", äußerte Vorstandsvorsitzender Börner in der MitarbeiterInnen-Zeitschrift Vofü Magazin (3/93, S. 3).

44 Frankfurter Rundschau v. 18.6.1993.

Expansion, für die Rückseite bleibt da – wie das Beispiel Volksfürsorge zeigt – lediglich das Zeichen des regionalen Juniorpartners.

Jörg Huffschmidt

Standortdebatte in Spanien

Eine Tagung kritischer WirtschaftswissenschaftlerInnen in Valencia

Vom 10. bis zum 12. März 1994 fanden in Valencia die "IV. Tage Kritische Ökonomie" statt. Rund 300 WirtschaftswissenschaftlerInnen aus fast allen Hochschulen des Landes diskutierten in der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Valencia aktuelle Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung und vor allem der praktizierten Wirtschaftspolitik in Spanien. Bei aller Unterschiedlichkeit theoretischer Positionen bestand die gemeinsame Grundlage der Diskussion in einer Kritik an der marktliberalen Wirtschaftsdoktrin, die sich auch in Spanien in der Wirtschaftswissenschaft und der Wirtschaftspolitik weitgehend durchgesetzt hat. Diese Kritik hatte schon 1987 zu einer Tagung der Gruppe in Madrid geführt – zu einer Zeit, als die spanische Wirtschaft noch mit 5 vH pro Jahr wuchs und der Beitritt zur EG und das Projekt des europäischen Binnenmarktes dauernde Prosperität zu versprechen schienen. Mittlerweile haben sich die Kritik an der Wirtschaftspolitik und die Prognosen über ihre negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen in bedrückendem Maße bestätigt: Das Sozialprodukt sank im vergangenen Jahr um 1 vH und damit stärker als jemals zuvor seit den sechziger Jahren. Die offizielle Rate der Arbeitslosigkeit lag 1993 bei 23 vH im Durchschnitt, für Jugendliche bei über 40 vH. Die ökologischen Folgen der schnellen spanischen Industrialisierung sind u.a. in dem unbeschreiblichen Verkehrschaos der großen Städte täglich hautnah zu erleben.

Die Gruppe von WirtschaftswissenschaftlerInnen, die die erste Veranstaltung Kritische Ökonomie initiiert hatte, hat sich mittlerweile konsolidiert und erweitert, ohne jedoch eine formelle Organisation mit formeller Mitgliedschaft und offiziellen Organen geworden zu sein. 1990 wurde die zweite Tagung in Bilbao und 1992 die dritte in Barcelona abgehalten. Dieser Zweijahresrhythmus soll auch künftig beibehalten werden; er ist auch ein Grund dafür, daß sich die Kritik bislang nicht in einer gemeinsamen politischen Plattform mit konkreten politischen Alternativforderungen niedergeschlagen hat. Die anfänglich vorhandenen Berührungsängste und Profilierungsstrategien der VertreterInnen verschiedener theoretischer – marxistischer, keynesianischer, ökologischer – und politischer Richtungen – KommunistInnen, SozialistInnen, SozialdemokratInnen und Grüne – ist gegenüber der Wahrnehmung einer relativ breiten gemeinsamen Basis für Kritik und Alternativvorschläge in den Hintergrund getreten. Der Vorteil größerer Zwischenräume zeigte sich auf der Tagung in Valencia

allerdings auch beeindruckend in ihrer hervorragenden theoretischen Vorbereitung, die durch eine Vielzahl exzellenter Papiere zum Ausdruck kam. Ein Kreis von HerausgeberInnen aus der Gruppe betreut inzwischen eine Publikationsreihe "Economia Critica", die in dem renommierten Verlag Ikaria erscheint. Bislang sind 8 Bände erschienen, darunter umfangreiche Sammelbände über die Neuformierung des spanischen Kapitalismus von 1970 – 1990 (Miren Etxezarreta <Hrsg.>, La reestructuración del capitalismo en España, 1970 – 1990, erschienen 1991), über die philosophischen Grundlagen der Ökonomie (Alfons Barceló, Filosofía de la economía. Leyes, teorías y modelos, 1992), das Problem der Privatisierungen (Gregorio Rodríguez Cabrero <Hrsg.>, Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual, 1991) oder schließlich, als letzte Neuerscheinung, über die Weltwirtschaft der neunziger Jahre (Carlos Berzosa <Hrsg.>, La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos, 1994).

Die Tagung in Valencia stand unter dem Generalthema "Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarkt". Vormittags gab es zentrale Referate, die im Plenum gehalten und diskutiert wurden: Theorien über die Arbeitslosigkeit, Reform des Arbeitsmarktes, Arbeitszeitverkürzung in Spanien, "offene Wirtschaft bei geschlossenen Grenzen" – zum Problem Migration und Arbeitslosigkeit, zum Verhältnis von Arbeitslosigkeit, Wachstum und ökologischem Gleichgewicht. Nachmittags fanden fünf Arbeitsgruppen zu folgenden Themen statt:

1. Grundlagen kritischer Ökonomie,
2. Raum und Umwelt,
3. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik,
4. Weltwirtschaft,
5. Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in Spanien.

Zu allen Arbeitsgruppen lag eine größere Zahl vorbereiteter Papiere vor, die von den VerfasserInnen kurz resümiert wurden und den Ausgangspunkt intensiver und lebhafter Diskussionen bildeten.

Statt die Inhalte der einzelnen Arbeitsgruppen im einzelnen zu referieren, will ich hier drei zentrale Problembereiche insbesondere der letzten Arbeitsgruppe skizzieren, weil sich hier bemerkenswerte Ähnlichkeiten mit den Diskussionen der deutschen Memorandumgruppe gezeigt haben – und mir die Wünschbarkeit, Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit besonders deutlich wurde, diese Probleme gemeinsam zu behandeln.

1. Auch Spanien befindet sich – wie Deutschland und eine ganze Reihe anderer europäischer Länder – in der tiefsten wirtschaftlichen Rezession seiner Nachkriegsgeschichte. Das Wachstum des Sozialproduktes geht seit 1988 – als es immerhin noch 5,2 vH betrug – Jahr für Jahr zurück; die Arbeitslosigkeit hat historische Rekordhöhen erreicht und liegt mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche in der EG. Die Leistungsbilanz befindet sich seit 1988 erneut in einem Defizit, das jährlich zunimmt. Die regionalen Disparitäten haben nicht ab-, sondern weiter zugenommen. Die Ursachen für diese Krise liegen einerseits in dem allgemeinen Abschwung der Weltwirtschaft seit Ende der achtziger Jahre; insofern handelt es sich um gemeinsame Ursachen in Spanien, Deutschland und anderen Ländern. Andererseits unterscheiden sie sich jedoch deutlich: Die deutsche Wirtschaftskrise ist im wesent-

lichen geprägt durch das Zusammenfallen der normalen konjunkturellen und der ebenso normalen (nämlich systemimmanenten) strukturellen Krise in Westdeutschland mit dem Zusammenbruch, der Transformationskrise und dem wirtschaftspolitischen Katastrophenkurs in Ostdeutschland: Beide Faktoren verstärken sich gegenseitig. In Spanien dagegen besteht das strukturelle Moment der Krise im wesentlichen darin, daß das vorherrschend auf ausländischen Technologieimport setzende Entwicklungskonzept schneller nachholender Industrialisierung gescheitert ist. Die Strategie der Modernisierung durch Technologieimport, die die Regierung seit 1982 mit hohen Subventionskosten für ausländische Unternehmen betrieben hat, erwies sich als nur kurzfristig erfolgreich. Die ausländischen Konzerne, die infolge dieser staatlichen Politik besonders in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre massenhaft ins Land gekommen waren – und Spanien beispielsweise Anfang der neunziger Jahre zum Land mit der drittgrößten Automobilproduktion in Europa ohne ein einziges Unternehmen in spanischem Besitz gemacht hatten –, ziehen sich jetzt ebenso massenhaft zurück. Die Schließung des SEAT-Werks in Barcelona ist zwar ein besonders drastischer, aber keineswegs der einzige Fall eines derartigen Rückzugs. Akzo, Siemens, Philips, Triumph und andere haben ihrerseits bereits Werke in Spanien geschlossen, Suzuki verringert seine Belegschaft auf weniger als die Hälfte etc. Die sozialen Konsequenzen sind verheerend. Anhaltende und absehbar weiter steigende Arbeitslosigkeit ist das wirtschaftliche Hauptproblem des Landes und wird es auf absehbare Zeit bleiben.

2. Auch Spanien hat seine Standortdebatte. Auch hier gibt es den bekannten Einklang zwischen den vorherrschenden Wirtschaftswissenschaften, dem Unternehmerverband CEOE und der Regierung, einer sozialistischen Regierung. An der Arbeitslosigkeit sind demzufolge die ArbeitnehmerInnen, die Gewerkschaften und die Sozialgesetze schuld: Die Löhne sind zu hoch, die Gewerkschaften zu mächtig und zu stur und die Gesetze zu rigide. Kurz, der Arbeitsmarkt funktioniert nicht so, wie er sollte und produziert Arbeitslosigkeit statt Beschäftigung. Das Hauptprojekt der Regierung Gonzalez besteht folgerichtig darin, durch eine "Reform des Arbeitsmarktes" die Lohnkosten zu senken, die Gewerkschaften zu schwächen, den Schutz der Arbeitskraft und der Bedingungen für ihren Einsatz zu "lockern", um durch diese Flexibilisierung die internationale Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Wirtschaft zu erhöhen und durch mehr Exporte aus der Krise herauszukommen. Diese Argumentation unterscheidet sich in nichts von der in Deutschland gängigen. Ihre Umsetzung in Spanien und in Deutschland würde also auch die relative Wettbewerbsfähigkeit zumindest für diese beiden Länder nicht verändern und nur dazu führen, daß in beiden die ArbeitnehmerInnen schlechter dran wären als zuvor. Reform des Arbeitsmarktes heißt im spanischen Fall die Einführung befristeter Arbeitsverträge als gleichberechtigte Form des Normalarbeitsverhältnisses neben dem unbefristeten Vertrag, die Erleichterung von Überstunden; vereinbarte Arbeitszeiten sollen für das ganze Jahr gelten und extrem ungleich auf dieses verteilt werden können; die Unternehmer können leichter kündigen, z.B. aus "organisatorischen Gründen", die sich einer objektiven Beurteilung weitgehend entziehen. Die beiden größten Gewerkschaften Unión General de Trabajadores (UGT) und Comisiones Obreras (CCOO) haben diese Pläne nach anfänglichen Verhandlungen abgelehnt und am 27. Januar 1994 zu einem Ge-

neralstreik aufgerufen. Dieser wurde zwar landesweit relativ weitgehend befolgt, konnte die Regierung jedoch nicht davon abhalten, ihr Gesetzeswerk jetzt im Alleingang durchzuziehen.

3. Auch in Spanien stehen die Fragen eines anderen ökonomischen Entwicklungstyps im Zentrum der Debatten über alternative Wirtschaftspolitik. Die intensive Diskussion hierüber, die in der fünften Arbeitsgruppe geführt würde, basierte auf der Forderung nach einer stärkeren Konzentration auf den inneren Markt und einer mit Mitteln der expansiven nationalen und kontrollierenden internationalen Wirtschaftspolitik anzustrebenden besseren Förderung von Beschäftigung, Versorgung und Umweltschutz im jeweils eigenen Land. Dies sei die Alternative zum Starren auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und zum Wettlauf um die Schaffung der jeweils besten Konditionen für das internationale Kapital. Bei aller generellen Zustimmung zu diesen alternativen Perspektiven brachte die Diskussion jedoch auch Kontroversen und Unsicherheiten über die Art und Weise ihrer Realisierung. Sie bezogen sich vor allem auf zwei Bereiche:

- 1) Was heißt Hinwendung zum Binnenmarkt und zur Politik der Beschäftigungsförderung durch expansive Finanzpolitik konkret? Kann eine Politik der Wachstumsförderung akzeptiert werden, die auch in Spanien bereits katastrophale ökologische Wirkungen mit sich gebracht hat? Wie ist das Verhältnis zwischen Umweltschutz, Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zu definieren? Welche Rolle spielen Arbeitszeitverkürzungen als Mittel der Beschäftigungspolitik?
- 2) Wie kann eine vorwiegend binnennorientierte Wirtschaftspolitik – angenommen, sie ließe sich realisieren – außenwirtschaftlich abgesichert werden? Sie ist offensichtlich nicht vereinbar mit unbeschränkter Freiheit des internationalen Waren-, Dienstleistungs- und vor allem Kapital- und Geldverkehrs. Welche Möglichkeiten der Kontrolle gibt es zwischen einer unbeschränkten Liberalisierung und nationaler Isolierung in der Weltwirtschaft durch harten Protektionismus? Kann ein Ausgleich der Leistungsbilanz durch "managed trade" erreicht werden, und wie wären darauf abziehende Abkommen nach innen umzusetzen?

Dies sind bekanntlich Fragen, die auch in Deutschland die Diskussion über alternative Wirtschaftspolitik maßgeblich bestimmen – nach der dreijährigen Schrecksekunde über das wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Desaster der deutschen Vereinigung. Diese Ähnlichkeit der Fragestellungen und der ersten Versuche, hierauf vorläufige Antworten zu formulieren, ist theoretisch nicht schwer nachzuvollziehen, praktisch hat sie mich dennoch verblüfft. Beides zeigt aber auch, daß es zumindest sehr sinnvoll, wahrscheinlich sogar notwendig ist, solche Fragen zwischen WirtschaftswissenschaftlerInnen aus verschiedenen Ländern zu führen. Das kann ohne großen organisatorischen und protokollarischen Aufwand geschehen, es wird sicher zunächst auch kein europäisches Manifest für eine alternative Wirtschaftspolitik dabei herauskommen. Wenn es aber gelingt, in gemeinsamer Diskussion aus der Analyse der Bedingungen in den verschiedenen Ländern gemeinsame Eckpunkte eines alternativen ökonomischen Entwicklungstyps sowie wesentliche Meilensteine auf diesem Weg zu identifizieren, dann wäre das schon ein Schritt nach vorne.

Sechste Sommerschule der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik vom 18. bis 23. September 1994

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik bietet auch in diesem Jahr Interessierten die Möglichkeit, in Form einer einwöchigen Sommerschule aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik ausführlich zu bearbeiten und zu diskutieren.

Geplant ist gegenwärtig die Behandlung folgender Themenkomplexe:

- Entwicklung der wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Lage in den alten und neuen Bundesländern sowie Alternativen in der Sozialpolitik
- Wirtschaftsstandort Deutschland – Überblick über die gegenwärtige Debatte
- Wirtschaftspolitik von Frauen – Frauenpolitische Alternativen
- Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigungspolitik
- Kritik der und Alternativen zur Finanz-, Steuer- und Geldpolitik der Bundesregierung
- Verkehrssektor: Instrument für einen ökologischen Umbau

Als ReferentInnen und DiskussionsteilnehmerInnen stehen u.a. Hermann Bömer, Stephan Brückl, Dieter Eißel, Roland Hamel, Rudolf Hickel, Jörg Huffschmid, Reinhold Kowalski, Jan Priewe, Herbert Schui, Karsten Schuldt, Susanne Schunter-Kleemann, Johannes Steffen und Bert Warich zur Verfügung.

Die Sommerschule findet vom 18. bis 23. September 1994 in einer Tagungsstätte in der näheren Umgebung von Göttingen statt. Die Unterbringung erfolgt in Zweibettzimmern.

Der Kostenbeitrag für die Unterbringung, Verpflegung und Materialien beträgt DM 200,- (für StudentInnen und Arbeitslose DM 100,-).

Anmeldungen können ab sofort über unsere Kontaktanschrift schriftlich vorgenommen werden. Wir bitten dabei um kurze Angaben zum Beruf sowie den vorhandenen Vorkenntnissen.

Insgesamt stehen wieder 20 TeilnehmerInnen-Plätze zur Verfügung, von denen ca. die Hälfte für TeilnehmerInnen aus den neuen Bundesländern reserviert werden sollen.

Kurswechsel

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen
Sonderzahl Verlag

Jahresprogramm 1994

Heft 1:
Alternative Ökonomie

Heft 2:
Arbeitsmarkt in der Krise

Heft 3:
Familie – Staat – Recht

Heft 4:
Betriebliche Mitbestimmung

Preis: Einzelheft ÖS 75,- / DM 12,- Abonnement ÖS 250,- / DM 38,-
Studentenabonnement ÖS 180,- / DM 26,-

Bestellungen an: Sonderzahl Verlag, Große Neugasse 35,
A-1040 Wien, tel. +43-1-568070, fax: +43-1-568070-4

Stephan Brückl u.a. (Hrsg.)

Betriebliche Konversion

Erfahrungen,
Probleme,
Perspektiven

Winter 1993,
160 Seiten, DM 25,-,
ISBN 3-929440-08-3

Nachdem in den letzten Jahren Konversion vor allem im Zusammenhang mit Rüstungskonversion diskutiert wurde, tritt zunehmend die Debatte um Konversion von Automobil- und chemischer Industrie in den Vordergrund. Wie die wenigen praktischen Konversionserfahrungen zeigen, ist der Prozeß der Konversion jedoch mit erheblichen Problemen verbunden, zu denen nur wenige Lösungsvorschläge vorliegen. Der Band versammelt erstmals Erfahrungen, die in den Betrieben bei Umbau-, Konversions- und Diversifikationsvorhaben gemacht wurden und beschreibt Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten für betriebliche und gewerkschaftliche Konversionsstrategien.

BankWatch

Infodienst zu Finanzdienstleistungen

Hier stehen
Hintergründe
im

Vordergrund

BankWatch berichtet
verbraucherorientiert
Fundiert, knapp, übersichtlich.

Prüfen Sie den BankWatch Infodienst und fordern Sie gerne ein Probeexemplar an beim

Luchterhandverlag, - Wirtschaftsrecht -
Gutenbergstr. 8, 65529 Krefeld/Ts
Tel: 06192-4080 Fax: 06192-408248

Hermannus Pfeiffer

Die Macht der Banken

Die personellen Verflechtungen
der Commerzbank, der
Deutschen Bank und der
Dresdner Bank mit
Unternehmen

Rudolf Hickel: "Diese Studie schließt eine weit geöffnete Forschungslücke."

Jörg Huffschmid: "Eine in jeder Hinsicht gelungene, originelle und innovative Arbeit, die überdies den Vorzug hat, hervorragend geschrieben zu sein."

Campus Verlag, 350 Seiten, 50 Tabellen, DM 68,-

Über Ihre Buchhandlung oder zuzügl.
Versandkosten direkt beim Verlag

BESTELLCOUPON

Ja, ich bestelle Ex. MEMORANDUM '94!

Name

Anschrift

Datum

Unterschrift

Bitte
einsenden
an:

PapyRossa

Petersbergstr. 4, D-50939 Köln

Tel. 0221/448545 & 446240, FAX 0221/444305

255 S., DM 29,80, ISBN 3-89138-067-5

Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik
**MEMORANDUM
'94**

Wirtschaftsreformen
statt Standortparolen:
Politik gegen
Massenarbeitslosigkeit,
Sozialabbau und
Umweltzerstörung

PAPYROSSA

SPW

Zeitschrift
für
Sozialistische
Politik
und
Wirtschaft

Unsere Themen:



Herausgeberinnen:
H. Albrecht
K. Benz-Overhage
E. Bulmahn, D. Dehm
K. Fuchs
C. Hanewinckel
D. v. Larcher
S. Möbbeck
K. Neumann
P. v. Oertzen, H. Peter
S. Skarpelis-Sperk
und T. Westphal

**Probeheft
bestellen!**

spw-Verlag
Kieler Str. 13
D-51065 Köln

