MEMO-FORUM

Zirkular der „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“

Nr. 25

mit der Erklärung der europäischen Arbeitsgruppe:

„Vollbeschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Gerechtigkeit – Für eine alternative Wirtschaftspolitik in Europa“

Bremen, Juli 1997

Inhalt

Vorwort 1

Vollbeschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Gerechtigkeit
- Für eine alternative Wirtschaftspolitik in Europa
Erklärung europäischer Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftswissenschaftlerinnen 2

Vollbeschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Gerechtigkeit für Europa
- Alternativen zum Austeritätswettlauf
Memorandum europäischer Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftswissenschaftlerinnen 9

Freundschaftsdienst - Reform des Aktienrechts und die Bankenmacht
Hermannus Pfeiffer 53

Zur Aktualität der gesellschaftlichen Auseinandersetzung in der Bauwirtschaft der Bundesrepublik
Gerd Syben 59

Das **MEMORANDUM '97** der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik mit dem Titel

„Beschäftigungspolitik und gerechte Einkommensverteilung gegen soziale Zerstörung"

(Köln 1997, PapyRossa Verlag, 250 Seiten, DM 29,80)

kann bis auf weiteres über unsere Kontaktanschrift zum Preis von DM 24,— (incl. Porto) bezogen werden. Vorraussetzung ist allerdings, daß der Bestellung bereits der entsprechende Betrag in bar oder als Scheck beigefügt ist.

Impressum:

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Postfach 33 04 47, 28334 Bremen

Redaktion:	Andrea Adrian, 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

Vorwort

Die **Europäische Arbeitsgruppe für eine Alternative Wirtschaftspolitik** in Europa entstand im Jahre 1995 und umfaßt europäische Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftler, die an Universitäten, Forschungseinrichtungen und Organisationen der EU und ihrer Mitgliedsländer sowie in Osteuropa arbeiten. Sie haben bislang zwei Konferenzen (1995 in Staßburg, 1996 in Brüssel) sowie Arbeitsgruppensitzungen durchgeführt. Durch Vernetzung der in allen Ländern vorhandenen Kritik an der herrschenden neoliberalen Wirtschaftspolitik sowie die Ausarbeitung von Vorschlägen für eine andere, an obigen Eckpunkten orientierte Wirtschaftspolitik will die Arbeitsgruppe die wirtschaftspolitische Diskussion auf europäischer Ebene beleben und zur Überwindung der von Regierungen und in den Medien verbreiteten Behauptung beitragen, zur gegenwärtigen Wirtschaftspolitik in Europa gäbe es keine vernünftige Alternative.

Die **Arbeitsgruppe** veröffentlichte Ende Mai 1997 in mehreren Städten der EU (Paris, Athen, Barcelona, Wien und Bonn) eine Erklärung zur europäischen Wirtschaftspolitik, die von mehr als 250 Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftlern der EU unterzeichnet wurde und durch ein ausführliches Memorandum ergänzt wird.

Beide Texte werden im folgenden in ungekürzter Form wiedergegeben.

Erklärung europäischer Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftswissenschaftlerinnen

Vollbeschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Gerechtigkeit

Für eine alternative Wirtschaftspolitik in Europa

Wir sind beunruhigt über die wirtschaftliche und soziale Lage in Europa. Als WirtschaftswissenschaftlerInnen, die in den meisten Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) arbeiten, stellen wir mit zunehmender Sorge fest, daß die Arbeitslosigkeit in der EU auf bislang einmalig hohem und nicht akzeptablem Niveau verharrt. 18 Millionen Menschen oder 11% der Erwerbsbevölkerung der EU sind offiziell als arbeitslos gemeldet, die Hälfte davon seit mehr als einem Jahr. Mehr als ein Fünftel aller Jugendlichen in der EU hat keine Arbeit. Als Folge hiervon erleben wir einen Anstieg der Armut, zunehmende soziale Polarisierung und Marginalisierung; für immer mehr Menschen in unseren Gesellschaften werden die Lebensperspektiven brüchig.

In dieser Situation halten wir es für alarmierend und unannehmbar, daß die Wirtschaftspolitik in Europa nicht angemessen auf die neuen Einflüsse und Herausforderungen der letzten Jahre reagiert, sondern sich in erster Linie nach wie vor auf restriktive Geld- und Fiskalpolitik sowie Sozialabbau konzentriert, um die Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht (VM) zu erfüllen. Wir weisen die in der Öffentlichkeit verbreitete Behauptung zurück, daß diese Politik wissenschaftlich wohlbegründet und politisch der einzig mögliche Weg sei, die europäische Integration und Einheit der Völker in Europa zu fördern. Beide Behauptungen sind falsch:

Die theoretische Grundlage für die Hauptrichtung der Politik in der EU ist sehr umstritten, oftmals zweifelhaft und falsch. Wir bestehen darauf, daß es Möglichkeiten für eine andere Politik gibt, die den Interessen der Völker in Europa, ihrer Zusammenarbeit und Einheit besser dienen würde als die aktuell betriebene.

Für den fundamentalen Fehler in der wirtschaftspolitischen Strategie der EU halten wir ihre sehr enge Konzeption von Stabilität, die fast ausschließlich als Preisstabilität definiert wird. Damit bleiben andere, gleichermaßen wichtige Aspekte wirtschaftlicher und sozialer Stabilität außer Acht, wie die Stabilität von Wachstum, Beschäftigung, Einkommen und sozialer Sicherheit oder die Stabilität der Umwelt. Die Besessenheit im Kampf gegen die Inflation hat zu den Konvergenzkriterien geführt, und sie bestimmt auch die Vorschriften für die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) in der Währungsunion, wie sie im VM vorgesehen ist. Sie hindert die Mitgliedsländer sogar daran, ihrerseits energische und koordinierte Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit durch eine angemessene Haushaltspolitik zu ergreifen. Wegen der hohen gegenseitigen Abhängigkeit in Europa haben die restriktiven Maßnahmen, die in den meisten Ländern seit Beginn der 80er Jahre ergriffen wurden, das Wachstum erheblich verlangsamt und dennoch nur sehr eingeschränkten Erfolg bei der Verminderung der staatlichen Defizite gehabt. Das

Fehlen einer koordinierten Ankurbelungspolitik auf europäischer Ebene hat schwerwiegende Folgen gehabt. Sie haben sich schon in den vergangenen Jahren in beunruhigender Weise bemerkbar gemacht. Die Probleme werden sich aber im Rahmen einer Währungsunion verschärfen, in der - wenn es keine wesentlichen Änderungen gibt - das Fehlen wirtschaftspolitischer Koordination eine besondere Schwierigkeit darstellen wird

Die Behauptung, daß niedrige Inflation über den Marktmechanismus automatisch zu mehr Wachstum und daher auch zu mehr Beschäftigung führen wird, kann angesichts der Erfahrungen in den letzten 10 Jahren überhaupt nicht überzeugen: Die Inflation ist auf ein sehr niedriges Niveau gefallen - nämlich von durchschnittlich 10,6% in den siebziger über 6,5% in den achtziger Jahren bis auf 2,6% im Jahre 1996 -, während das Wirtschaftswachstum erheblich nachgelassen hat und die Arbeitslosigkeit auf Nachkriegs-Rekordhöhen gestiegen ist, von durchschnittlich 4,0% in den siebziger über 8,9% in den achtziger Jahren auf 11,2% im Jahre 1996. Es gibt auch genügend Studien, die zeigen, daß - maßvolle und stabile - Inflationsraten keinen allgemein negativen Einfluß auf Wachstum und Beschäftigung haben. Auf der anderen Seite führt eine Antiinflationspolitik, die auch dann noch fortgesetzt wird, wenn die Inflation fest unter Kontrolle ist, zu klaren negativen Folgen für die Wirtschaft. Das ist die aktuelle Lage in der EU: Inflation ist für die absehbare Zeit keine Gefahr. Daher führt die vorherrschende Politik des knappen Geldes und der restriktiven öffentlichen Haushalte, wie sie schon vom VM und verstärkt vom jüngsten "Stabilitätspakt" gefordert werden, zu einer deflationären Abwärtsspirale. Dies untergräbt die gesamtwirtschaftliche Grundlage, die erforderlich ist, um mehr Beschäftigung, Einkommen und soziale Sicherheit zu schaffen und die Ziele des sozialen Zusammenhaltes und des ökologischen Umbaus realistisch angehen zu können.

Arbeitslosigkeit ist eine persönliche Katastrophe für die Betroffenen. Sie ist auch eine enorme wirtschaftliche Verschwendung und eine Belastung für die öffentlichen Haushalte, deren Defizite trotz aller Versuche, sie zu vermindern, in der Tendenz weiter steigen. Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit untergräbt den sozialen Zusammenhalt in den Mitgliedsländern und in der EU insgesamt. Sie führt zu politischer Instabilität, Nationalismus und Fremdenfeindlichkeit.

In unseren Augen stellt diese Wirtschaftspolitik der EU zum Teil eine falsche Antwort auf die äußeren Turbulenzen und inneren Beschränkungen der wirtschaftlichen Entwicklung in unseren Ländern seit den siebziger Jahren dar. Zu einem anderen Teil halten wir sie für das Ergebnis von starkem Druck von seiten mächtiger Gruppen der Wirtschaft, insbesondere des finanziellen Sektors. Aber weder akzeptieren wir die Ansicht, daß die neuen Probleme nicht anders und besser gelöst werden können als auf die vorherrschende Weise, noch glauben wir, daß die Kräfte hinter der Austeritätspolitik allumfassend sind und nicht zurückgedrängt werden können. Wirtschaftspolitik in der EU bleibt ein umkämpftes Gebiet. Mit den folgenden Vorschlägen für eine alternative wirtschaftspolitische Strategie in der EU möchten wir zu einer öffentlichen Debatte beitragen, die aus der aktuellen Sackgasse herausführt und einen anderen Typ der wirtschaftlichen Entwicklung einleitet.

Alternative Wirtschaftspolitik: Ziele und Prioritäten

In unseren Augen können Marktprozesse ohne Anleitung keine kohärente wirtschaftliche Entwicklung gewährleisten. Um sich orientieren zu können, brauchen die Marktteilnehmer eine klare Vorgabe der allgemeinen Entwicklungsrichtung, sie selbst können diese Vorgabe jedoch nicht erzeugen. Zur Festsetzung wirtschaftlicher Ziele bedarf es sozialer und politischer Prozesse sowie institutioneller und instrumenteller Mittel, um sie zu erreichen und zu gewährleisten, daß Marktteilnehmer sich entsprechend diesen Zielen verhalten. Für die wesentlichen wirtschaftlichen Ziele halten wir Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit sowie ökologische Nachhaltigkeit. Jedes dieser Ziele ist für sich selbst erstrebenswert, zusammen bilden sie ein komplexes Bezugssystem für die Politik. Daher müssen auch komplexe und differenzierte wirtschaftspolitische Instrumente entwickelt werden, um sie zu verwirklichen. Dennoch spielt in unseren Augen eine Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung eine zentrale Rolle, weil hierdurch die gesamtwirtschaftliche Grundlage gestärkt und es damit auch leichter wird, die anderen Ziele zu erreichen. Aus diesem Grund konzentrieren wir unsere Vorschläge auf die Hauptinstrumente einer umfassenden Beschäftigungspolitik: Geld- und Haushaltspolitik, Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsmarktpolitik. Sie können und sollten so angewandt werden, daß sie in Einklang mit den anderen Zielen stehen und in vielen Fällen einen Beitrag zu deren Erfüllung leisten. Für jedes dieser Politikfelder schlagen wir kurzfristige Sofortmaßnahmen und mittel- und langfristige Reformen vor. Die ersteren können und sollten unmittelbar durchgeführt werden und würden zu einem beträchtlichen Anstieg der Beschäftigung führen. Letztere erfordern mehr institutionelle Reformen auf nationaler und auf EU-Ebene, einschließlich der Revision und Veränderung bestimmter Bestimmungen im VM. Ihre schrittweise Verwirklichung würde zu einem alternativen Typ wirtschaftlicher Entwicklung führen: In ihm würden die vier politisch bestimmten Ziele Vorrang haben, und die Regeln der nationalen und internationalen Konkurrenz würden entsprechend gestaltet werden, anstatt umgekehrt die wesentlichen wirtschaftlichen und sozialen Ziele den Erfordernissen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unterzuordnen.

Geldpolitik

Kurzfristig braucht die EU eine sofortige weitere Lockerung der Geldpolitik, um Investitionen anzuregen und die Fiskalpolitik zu entlasten und dadurch energische Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu erleichtern. Diese Lokkerung sollte durch eine Koordinierung der geldpolitischen Ziele und eine Senkung der Zinssätze in den Mitgliedsländern erfolgen. Die Bundesbank muß aufhören, Kapitalzuflüsse geldpolitisch zu sterilisieren. Um eine solche koordinierte geldpolitische Lockerung gegen Kapitalflucht und spekulative Währungsattacken zu schützen, empfehlen wir, eine Devisenumsatzsteuer einzuführen, die ihrerseits einen starken Anreiz für eine internationale Reform des Währungssystems geben würde.

In der **mittleren und längerfristigen Perspektive** braucht die EU eine erheblich größere Kontrolle über Finanzprozesse, die gegenwärtig die meisten Mitgliedsländer der Tyrannei globalisierter Geldvermögensmärkte unterwerfen, ohne zu produktiven Investitionen beizutra-

gen. Eine solche Kontrolle kann durch ein eng koordiniertes und integriertes Geld- und Finanzsystem erleichtert werden. Es umfaßt eine Ausweitung und Verbesserung von Aufsicht und Sicherheitsstandards. In diesem Zusammenhang muß auch die Frage der völligen Unabhängigkeit der Zentralbank neu überdacht werden: Ohne ihre besondere Verantwortung für die Inflationskontrolle zu bestreiten, sind wir andererseits der Ansicht, daß die europäische Geldpolitik in eine umfassende wirtschaftspolitische Strategie eingebettet sein sollte, die mehrere gleichermaßen wichtige Ziele hat und öffentlich diskutierte und demokratisch beschlossene politische Instrumente einsetzt. Dies erfordert auch, als Gegengewicht gegenüber der Europäischen Zentralbank, eine Institution, die für die allgemeine europäische Wirtschaftspolitik verantwortlich ist, d.h. für die Koordinierung der nationalen Politiken und für die Haushaltspolitik der Union, die wir weiter unten vorschlagen.

Für die externen monetären Beziehungen schlagen wir ein reformiertes und modifiziertes Europäisches Währungssystem vor (EWS 2). Wenn die Währungsunion 1999 wie im VM vorgesehen beginnt, würde das EWS 2 als Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern und den Nicht-Mitgliedern der Währungsunion dienen. Es wäre in unserer Sicht allerdings wünschenswert, den Beginn der Währungsunion zu verschieben, um die Prioritäten und Methoden ihres Funktionierens wesentlich zu revidieren. In diesem Fall würde das EWS 2 einen allgemeinen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen allen Mitgliedsländern abgeben. Die Funktionsfähigkeit dieses Systems fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse sollte durch zusätzliche Instrumente gesichert werden, mit denen die geldpolitischen Instanzen auf spekulative Kapitalbewegungen reagieren könnten: Devisenumsatzsteuern oder der Einsatz des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit; dieser sollte über zusätzliche Mittel verfügen, die von den Überschußländern kommen. Im Falle einer Verschiebung der Währungsunion bestünde eine weitere Möglichkeit darin, eine gemeinsame Außenwährung einzuführen, die innerhalb der EU neben den nationalen Währungen zirkuliert, für Geschäfte von Mitgliedsstaaten mit Drittländern allerdings das einzige Reservemedium wäre.

In jedem Fall sollte die EU unserer Ansicht nach aktiv die Reform des internationalen Währungssystems unterstützen und betreiben, mit dem Ziel, einen stabilen globalen Rahmen für Geld- und Währungstransaktionen zu schaffen und solche Geldflüsse zu beschränken, die primär aus spekulativen oder Arbitragegründen erfolgen. Eine derartige Reform sollte mit einem stärkeren und anhaltenden Engagement bei der internationalen monetären Koordination beginnen und bis zu einer umfassenden Reform der internationalen Währungsinstitutionen weitergehen.

Fiskalpolitik

Als **dringendste** fiskalpolitische Maßnahme schlagen wir die Auflage eines großen Beschäftigungsprogrammes vor, das auf einer erheblichen Ausweitung der öffentlichen Ausgaben beruht. Es sollte aus zwei eng miteinander verzahnten Teilen bestehen: erstens einer eigenen Investitionsinitiative der EU in einigen wesentlichen Bereichen, z.B. ökologisch verträglichen europäischen Infrastrukturprojekten wie Eisenbahnverbindungen und dezentrale Energieversorgung. Weil

der Haushalt der EU gegenwärtig sehr klein ist, sollten solche EU-Projekte durch Euro-Anleihen finanziert werden, die durch die Europäische Investitionsbank ausgegeben werden. Der zweite Teil der Beschäftigungsinitiative sollte aus gemeinsam entwickelten und gut koordinierten Projekten auf nationaler oder regionaler Basis der Mitgliedsländer bestehen. Die spezifischen Bereiche wären dabei unterschiedlich je nach nationalen und regionalen Bedürfnissen und Prioritäten. In den meisten Ländern erfordert die Finanzierung solcher Programme eine befristete, aber erhebliche Zunahme der öffentlichen Neuverschuldung. Dies sollte angesichts des hohen Vorrangs des Beschäftigungszieles und angesichts der Tatsache, daß es keinen Inflationsdruck gibt, hingenommen werden.

Eine fiskalische Beschäftigungsinitiative heißt nicht, zusätzliches Geld ohne Rücksicht auf die spezifischen Verwendungszwecke auszugeben. Sie sollte nicht im Widerspruch zum Ziel der ökologischen Verträglichkeit stehen. Es gibt eine große Zahl vernünftiger Projekte, die diese Anforderungen erfüllen: Umweltsanierung in hoch belasteten Gebieten, Errichtung ökologisch akzeptabler Verkehrssysteme in unterentwickelten Gegenden usw. Auch die Ausweitung des öffentlichen Sektors, z.B. in der Bildung und in neuen sozialen Diensten, gehört zu den nützlichen Investitionen, die Beschäftigung und sozialen Wohlstand schaffen.

In der **mittleren und längerfristigen Perspektive** braucht die EU eine gewisse fiskalische Zentralisierung und eine größere Eigenmittelbasis. In dieser Hinsicht greifen wir die Ergebnisse des MacDougall-Berichtes von 1977 auf, der einen EU-Haushalt in Höhe von 5% - 7% des Bruttoinlandsproduktes der EU empfohlen hatte, - immer noch weit unter der Größenordnung der nationalen Haushalte. Als Wege dorthin empfehlen wir:

- die Einführung einer CO_2-Emissionsteuer, die bereits seit Jahren in der EU beraten wird;
- die Einführung einer Devisenumsatzsteuer, um spekulative Geldströme einzuschränken;
- die Möglichkeit auszuloten, einen Teil der Steuern auf Zinsen und andere Kapitaleinkommen an die EU abzuführen, als ein Schritt zur Harmonisierung der Steuersysteme und zur Dämpfung der Steuerkonkurrenz zwischen den Mitgliedsländern.

In allen drei Fällen würden die neuen Steuern zwei Zwecke erfüllen: Erstens würden sie die Eigenmittelbasis der EU stärken. Zweitens würden sie administrative Barrieren gegen schädliches wirtschaftliches Verhalten errichten und damit auch Orientierungshilfen für gesellschaftlich wünschenswertes Verhalten der Wirtschaftssubjekte und in Marktprozessen leisten.

Schließlich empfehlen wir, in das Fiskalsystem der EU eine Art automatischen Stabilisator einzuführen. Dadurch sollen der politische Mechanismus zur Herstellung von sozialem Zusammenhalt und von Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gestärkt und gleichzeitig die gesamtwirtschafliche Stabilität erhöht werden.

Arbeitszeitverkürzung

Unter den gegenwärtigen Bedingungen stellt die Verkürzung der Arbeitszeit ein erhebliches Potential zur Schaffung von Arbeitsplätzen dar. Es muß genutzt werden, um in absehbarer Zeit Vollbeschäftigung herzustellen. Je nach der Größe

der Arbeitszeitverkürzung und nach den Reaktionen auf der Ebene der Geschäftsleitungen ist die Schaffung von zwischen fünf und zehn Millionen Arbeitsplätzen eine realistische Vorstellung. Arbeitszeitverkürzungen sollten in unterschiedlichen Formen erfolgen, vom sofortigen Überstundenabbau bis zu einer ganzen Reihe von Maßnahmen wie tägliche oder wöchentliche Arbeitszeitverkürzung, Elternurlaub und Sabbaticals, Weiterbildung und verschiedene Formen der Teilzeitarbeit.

Regierungen und die EU können zur Förderung von Arbeitszeitverkürzungen zu sozial akzeptablen Bedingungen viel beitragen. Als große Arbeitgeber können Regierungen eine Vorreiterrolle spielen und dabei Spielraum für die Ausweitung öffentlich finanzierter Arbeit in Bereichen schaffen, wo dies besonders nötig und dringend ist. Es gehört auch zu den politischen Aufgaben, dafür zu sorgen, daß Arbeitszeitverkürzung nicht einfach eine Art Flexibilisierung im Unternehmensinteresse wird, bei der die Interessen der Arbeitnehmer hinsichtlich ihrer Arbeitszeiten, der Entlohnung und der sozialen Sicherheit unberücksichtigt bleiben. Andernfalls würde Arbeitszeitverkürzung nur zur Arbeitsverdichtung bei weniger Lohn und weniger Arbeitsplätzen führen. Hinsichtlich der wichtigen Frage des Lohnausgleichs sollte die Gemeinschaft einen gesetzlichen Rahmen anstreben, der vollen Lohnausgleich für die niedrigen Lohngruppen sicherstellt (und wo erforderlich auch subventioniert).

Die EU sollte sich verstärkt darum bemühen, daß Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit durch Arbeitszeitverkürzungen nicht negativ beeinflußt werden. Das sollte auch den Kampf gegen Unsicherheit in allen Formen umfassen, Mindeststandards sollten durchgesetzt und schrittweise erhöht werden, ebenso die Bestimmungen im Sozialprotokoll des VM. Um Teilzeitarbeit attraktiver zu machen, ist es besonders wichtig, daß der volle Umfang der Sozialversicherung und der Renten erhalten bleibt. Auch hierbei kann die EU eine führende Rolle spiele

Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtspolitik

Wir weisen alle Versuche zurück, Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtspolitik unter dem Druck von fiskalischen Beschränkungen und der Konvergenzkriterien abzuschaffen. Aktive Arbeitsmarktpolitik kann den Zustand relativ geringer Arbeitslosigkeit nicht wiederherstellen, in dem sie ursprünglich entwickelt worden war, um Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden. Aber sie spielt nach wie vor eine wichtige Rolle, und wir empfehlen, daß die EU sich energisch darum kümmern sollte, sie zu erhalten und auszuweiten. Ihre Hauptorientierung sollte ein ehrgeiziger Angriff auf die zunehmenden Differenzierungen auf dem Arbeitsmarkt und die daraus folgenden Prozesse sozialer Ausschließung sein. Das erfordert eine energische rechtliche Verteidigung der grundlegenden sozialen Rechte, die gegenwärtig attackiert werden. Auch das bislang mehr verbale Bekenntnis zu Weiterbildung und Qualifizierung sollte wirksamer umgesetzt werden, ebenso die Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für benachteiligte Gruppen wie arbeitslose Jugendliche und Menschen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen. Wenn die EU diese Probleme erfolgreich angeht, würde sie damit einen beträchtlichen Beitrag zur Erhaltung, Erneuerung und fortschrittlichen Reform des europäischen Modells des Sozialstaates leisten, das in den meisten Ländern der EU nach dem

2. Weltkrieg eingeführt wurde und seit 15 Jahren unter Dauerangriff steht. In diesem Sinne sind die meisten Bestimmungen der Sozialcharta von 1989 nach wie vor unerfüllt. Ihre Verwirklichung erfordert nicht nur eine Rückkehr zu mehr und schließlich Vollbeschäftigung. Sie erfordert auch, daß die dramatische Umverteilung zugunsten der Gewinne, Zinsen und hohen Einkommen, die während der letzten beiden Jahrzehnte stattgefunden hat, beendet und dann umgedreht wird.

Theoretische und politische Probleme eine alternativen wirtschaftspolitischen Strategie

Wir haben die vorherrschende Wirtschaftspolitik in der EU kritisiert: Sie ist theoretisch unbegründet und falsch; praktisch ist sie schädlich für die Mehrheit der Menschen, und sie polarisiert die Gesellschaft. Wir haben Vorschläge für eine alternative wirtschaftspolitische Strategie gemacht, die wir für sehr viel besser begründet halten. Wenn sie durchgeführt würde, würde das die EU auf den Weg zu Vollbeschäftigung, mehr sozialem Zusammenhalt und Gerechtigkeit bringen und damit den Übergang zu einem anderen Typ der wirtschaftlichen Entwicklung voranbringen. Das würde die Grundlage für eine engere Integration und Einheit zwischen den Ländern und Völkern Europas stärken.

Natürlich ist es schwierig einen derartigen Wechsel des wirtschaftspolitischen Kurses zu erreichen. Weil wir uns dem simplistischen Ansatz, daß der Markt alles ist, verweigern, sehen wir diese Schwierigkeiten. Sie bestehen erstens in der Tatsache, daß eine alternative Wirtschaftspolitik auf vielen Ebenen ansetzt und viele verschiedene Akteure hat. Zweitens erkennen wir an, daß es aufgrund des komplexen Charakters vieler Probleme oft keine völlig zufriedenstellenden Lösungen gibt, und daher haben unsere Vorschläge gelegentlich mehr tastenden Charakter. Schließlich ist es eine Tatsache, daß eine andere wirtschaftspolitische Strategie nicht - ebensowenig wie die vorherrschende - eine Angelegenheit theoretischer Einsichten und Forschungen ist, sondern auch auf materiellen Interessen, sozialer Mobilisierung und politischen Kräfteverhältnissen beruht. Aus diesem Grunde arbeiten wir einerseits weiter an der technischen Verbesserung unserer Vorschläge; gleichzeitig aber bringen wir unsere unterstützenden Argumente in die sozialen Bewegungen ein. Sie haben begonnen, der Politik der andauernden Arbeitsplatzvernichtung und des Sozialabbaus Widerstand entgegenzusetzen und fordern eine gut begründete alternative wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Vision für Europa.

Kontaktadresse:
Prof. Dr. Jörg Huffschmid,
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik,
Fachbereich 7(BEGO), Universität Bremen,
D-28359 Bremen, Tel. (49)(0) 421 218 3072;
Fax (49)(0) 421 218 4597
E-Mail: Huffschmid@ewig.uni-bremen.de

Memorandum europäischer Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftswissenschaftlerinnen

Vollbeschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Gerechtigkeit für Europa

Alternativen zum Austeritätswettlauf

Inhalt

1 Einführung: Anhaltende Massenarbeitslosigkeit - die Drohung des europäischen Abstiegs

2 Das Programm von Maastricht: Eine Bedrohung für Wohlstand, Gerechtigkeit und europäische Einheit

2.1 Die Wende zur Strategie des freien Marktes

2.2 Neoliberalismus in der Europäischen Union

2.3 Das Programm von Maastricht ist nicht die einzige Option für die europäische Einigung

3 Alternative Wirtschaftspolitik für Vollbeschäftigung - Hauptelemente und Vorschläge

3.1 Grundsätzliche Aspekte und Ziele

3.2 Geldpolitik

3.3 Fiskalpolitik

3.4 Arbeitszeitverkürzung

3.5 Arbeitsmarktpolitik und das europäische Sozialmodell

3.6 Strukturpolitiken zur Korrektur innereuropäischer Ungleichgewichte

3.7 Gleichgewichtige Beziehungen durch Zusammenarbeit - die EU in der Weltwirtschaft

4 Alternativen in Europa - die theoretische und politische Herausforderung

1. Einführung: Anhaltende Massenarbeitslosigkeit - die Herausforderung des europäischen Abstiegs

Wir sind beunruhigt über die soziale, wirtschaftliche und politische Lage in Europa. Als WirtschaftswissenschaftlerInnen, die in den meisten der Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU) arbeiten, bemerken wir mit großer Unruhe, daß die Arbeitslosigkeit in unseren Ländern gestiegen ist und weiter auf einmalig hohem und unakzeptablem Niveau verharrt und daß die Wirtschaftspolitik keine energischen Maßnahmen gegen diese Entwicklung ergreift. Wegen des Fehlens einer wirksamen Beschäftigungspolitik nehmen Armut und Marginalisierung in der EU weiter zu, werden wirtschaftliche und soziale Spaltungen vertieft, entsteht Polarisierung, mehr Ungleichheit und Ungerechtigkeit in der Gesellschaft. Dieses Entwicklungsmuster bedroht auch die politische Stabilität und die demokratischen Strukturen und fördert Fremdenfeindlichkeit und zunehmend offenen Euroskeptizismus. Die EU scheint gegenwärtig in einem fatalen Kreislauf gefangen zu sein: eine Reihe von selbstverstärkenden Negativ-Summenspielen mit immer schädlicheren Konsequenzen. In unseren Augen ist es wichtig, diesen Trend umzudrehen und ein Muster von Positivsummenspielen zu festigen, das auf enger Zusammenarbeit basiert, bei der alle Beteiligten gewinnen.

Wir halten die gegenwärtige fatale Situation für ein Resultat einer wirtschaftspolitischen Strategie, die der Öffentlichkeit gegenüber als die einzig mögliche ausgegeben wird, die jedoch nach unserer Ansicht auf theoretisch sehr umstrittenen und zu einem wesentlichen Teil falschen Grundlagen beruht. Diese Politik wird oft mit dem Prozeß der europäischen Integration und insbesondere mit dem Vertrag von Maastricht (VM) verbunden, der die gegenwärtige Phase der europäischen Integration dominiert. In unseren Augen gibt es allerdings andere und bessere Wege zur europäischen Einigung.

Für viele Regierungen sind die Konvergenzkriterien des VM mittlerweile zur einzigen wirtschaftspolitischen Zielorientierung geworden, und sie werden in der Öffentlichkeit als die einzige Möglichkeit von Politik unter Bedingungen der Globalisierung dargestellt. Die nationalen Staatshaushalte werden durch strikte Defizit- und Schuldenbeschränkungen begrenzt, aber auf der anderen Seite gibt es keine Zeichen für eine angemessene Ausweitung des EU-Haushaltes, um Wachstumshemmungen und die daraus resultierende Verzerrung innerhalb der europäischen Gemeinschaft auszugleichen. In der geplanten Währungsunion wird die geldpolitische Steuerung in die Kompetenz einer unabhängigen Zentralbank gegeben, der es nicht erlaubt ist, irgendwelche öffentlichen Programme zu finanzieren, und deren ausschließliches Ziel der Kampf gegen die Inflation ist. Wir befürworten natürlich niedrige Inflationsraten als ein wirtschaftspolitisches Ziel, aber wir weisen die Ansicht zurück, daß wirtschaftliche Stabilität nichts anderes als Preisstabilität bedeutet und daß daher Wirtschaftspolitik auf Antiinflationspolitik reduziert werden kann. Auf der anderen Seite wird Arbeitslosigkeit als ein Resultat von übermäßigen Rigiditäten der Arbeitsmärkte angesehen, und die Schuld für Arbeitslosigkeit wird den Arbeitslosen, den Beschäftigten und den Gewerkschaften gegeben. Der Rat für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission wiederholt unablässig seine Empfehlung für mehr Flexibilität der Lohn- und Beschäftigungsbedingungen.

Diese Grundsätze, die manche für eine Übergangspolitik zur Erreichung größerer Konvergenz zwischen verschiedenen Wirtschaften bis 1999 gehalten haben, werden entsprechend den Bestimmungen des VM über dieses Datum hinaus Gültigkeit behalten und wurden durch den „Stabilitätspakt" vom Dezember 1996 noch verstärkt. Denn er betont, daß Haushaltsbegrenzungen und die Kontrolle der Inflation die Basis einer „gesunden" Wirtschaftspolitik sind. Von einem fundamentalistischen Standpunkt freier Marktwirtschaft aus gesehen mag diese Politik in ihren Hauptpostulaten in sich stimmig sein: Verminderung der Rolle des Staates und der Gesellschaft in der Wirtschaft, Umbau der Haushalte zugunsten von Unternehmen und höheren Einkommensgruppen, dauerhafte Steigerung der Profitquote des Nationaleinkommens, Beseitigung aller Beschränkungen für die freie Bewegung des Kapitals, weitere Deregulierung der Arbeitsmärkte. Dies sind die neoliberalen Politiken, die bereits seit mehr als 15 Jahren in den meisten Ländern der EU praktiziert worden sind; sie haben zu einer Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Profite geführt, den Zugriff privater Investoren auf die Entwicklung der Wirtschaft gefestigt und ausgeweitet und den Spielraum der Wirtschaftspolitik auf jene Maßnahmen eingeengt, die die Zustimmung der Finanzmärkte finden. Zu gleicher Zeit haben sie sich als unfähig erwiesen, das Wachstum der Arbeitslosigkeit, der Armut, der Ungleichheit und der Marginalisierung in der Gesellschaft einzuschränken. Aus einer marktradikalen Perspektive sind Arbeitslosigkeit und soziale Unsicherheit jedoch keine Übel, die mit Vorrang bekämpft werden müssen; sie werden als Nebenwirkungen betrachtet, die bestenfalls sozialpolitisch zu behandeln sind oder im schlimmeren Fall als Hebel zur Entmutigung jeglicher Idee von Widerstand von Seiten der Lohnabhängigen dienen.

Diese Strategie ist mittlerweile allen Ländern aufgezwungen worden, die der Währungsunion 1999 beitreten wollen. Sie führt zu den bedeutendsten Deflationsrisiken seit dem Zweiten Weltkrieg. Die öffentlichen Defizite wachsen aufgrund der zurückgehenden Steuereinnahmen. Als Antwort hierauf werden die Steuern erhöht oder die öffentlichen Ausgaben gesenkt, was zu einem Fall in der effektiven Nachfrage der Beschäftigung, der Einkommen und der Steuereinnahmen sowie zu höheren Defiziten führt und auf diese Weise die Abwärtsspirale fortsetzt. Die meisten Länder werden die Konvergenzkriterien nicht erfüllen, aber die Austeritätspolitik, die die Regierungen in dem Versuch betreiben, sie zu erreichen, werden Arbeitslosigkeitdefizite und soziale Spannungen steigern. Im übrigen fördert die Konzeption eines Europas der zwei Geschwindigkeiten, in dem der Hauptakzent der Politik auf Inflationsbekämpfung liegt, keinesfalls die europäische Einigung. Abgesehen davon, daß soziale Ungleichheiten und Ungleichgewichte innerhalb jedes Mitgliedslandes verschärft werden, werden neue Spaltungen und Polarisierungen zwischen den Mitgliedsländern geschaffen und neue Barrieren zwischen ihnen und dritten Ländern errichtet.

Arbeitslosigkeit ist sehr oft eine persönliche Katastrophe für die Betroffenen. Sie ist eine wirtschaftliche Verschwendung und eine Belastung der öffentlichen Haushalte. Sie ist auch eine politische Gefahr, die zu Einschüchterung, stärkeren autoritären Strukturen und gleichzeitig mehr Instabilität führt. Daher halten wir die Arbeitslosigkeit für das dringendste soziale Problem in der EU. Gleichzeitig sind wir besonders beunruhigt darüber, daß sogar die bescheidenen Vor-

schläge zur Steigerung der Beschäftigung, die die Kommission in ihrem Weißbuch beim Gipfeltreffen von 1993 gemacht hat, praktisch von der Tagesordnung europäischer Wirtschaftspolitik gestrichen worden sind.

Wir sind gegen diese Entwicklungen, aber unsere Kritik ist, anders als es manchmal in der Öffentlichkeit hingestellt wird, in keiner Weise antieuropäisch. Wir haben nichts gemeinsam mit den Parteien und Politikern, die Maastricht aus nationalistischen Gründen zurückweisen oder weil die Konzeption der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nicht neoliberal genug ist. Derartige Haltungen weisen wir entschieden zurück. Für uns muß jede erfolgreiche wirtschaftspolitische Strategie eine europäische Dimension haben: In unseren Augen trägt die vorherrschende Wirtschaftspolitik mehr zur weiteren Polarisierung als zur europäischen Einigung bei. Sie beruht auf theoretisch falschen Grundlagen, die den Interessen einer Minderheit dienen, jedoch schädlich für die Mehrheit der Menschen sind. Daher schlagen wir eine andere wirtschaftspolitische Strategie für Europa vor, die zu mehr Beschäftigung, sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit führt und dadurch eine stabilere Grundlage für die Einheit der europäischen Völker schafft.

Wir fühlen uns in unserer Absicht dadurch ermutigt, daß gesellschaftliche Bewegungen in verschiedenen Ländern während der letzten Jahre begonnen haben, dem Sozialabbau Widerstand entgegenzusetzen. Wir unterstützen diesen Widerstand und möchten ihn durch unsere berufliche Kompetenz stärken. Als europäische Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftler fühlen wir uns verantwortlich dafür, die enge wirtschaftliche Perspektive zu kritisieren, die zu der gegenwärtigen falschen und schädlichen Politik geführt hat, und zu zeigen, daß trotz der Globalisierungstendenzen Alternativen zu dieser Politik existieren. Die angeblich wissenschaftliche Rechtfertigung des Marktradikalismus ist in Wirklichkeit eine Karikatur der Wirtschaftswissenschaft. In der Realität gibt es eine lebhafte wirtschaftswissenschaftliche Debatte. Während die herrschende Orthodoxie weit davon entfernt ist, eine originär wissenschaftliche Grundlage für die Wirtschaftspolitik des letzten Jahrzehnts abzugeben, erkennen wir durchaus an, daß heterodoxe Ansätze in unserer Disziplin auch ihre Grenzen haben und weit davon entfernt sind, schon Lösungen für alle Probleme zu präsentieren. Auf der anderen Seite trägt die Ausarbeitung von Alternativen zu den vorherrschenden Strategien dazu bei, das Feld der möglichen Politikvarianten zu erweitern. Indem wir Alternativen vorschlagen, hoffen wir, das in den Wirtschaftswissenschaften vorherrschende Einheitsdenken herauszufordern und zu einer größeren öffentlichen Debatte über den Weg zu Vollbeschäftigung, Wohlstand und Gerechtigkeit in Europa beizutragen.

In diesem Memorandum wollen wir:

- eine kurze Kritik der aktuellen wirtschaftspolitischen Strategien vortragen, die sich zunächst auf die allgemein theoretischen Grundlagen und danach auf ihre spezifischen Anwendungen und Folgen im Zusammenhang der europäischen Union konzentriert (Kapitel 2);
- Ziele und Vorschläge für eine alternative wirtschaftspolitische Strategie in Europa formulieren, die Vollbeschäftigung, Umweltschutz, soziale Sicherheit und Gerechtigkeit als zentrale Prioritäten der Politik in den Vordergrund stellt (Kapitel 3). Wir beanspruchen nicht, daß diese Vorschläge - die

sich auf Geld-, Haushalts- und Arbeitsmarktpolitik und auf die Verkürzung der Arbeitszeit konzentrieren - die ganze Breite der notwendigen und realisierbaren Politikoptionen erschöpfen, und wir glauben auch nicht, daß unsere Vorschläge bereits das Stadium letzter Weisheiten erreicht haben. Wo wir konkrete politische Maßnahmen vorschlagen, haben sie oft Beispielcharakter, um die Richtung der neuen Politik zu verdeutlichen. Sie können natürlich durch andere gleichwertige Maßnahmen ersetzt und müssen durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden;

- abschließend noch einmal betonen, daß der von uns vorgeschlagene Wechsel der wirtschaftspolitischen Strategie eine sehr ehrgeizige Herausforderung darstellt. Er erfordert eine gründliche und differenzierte politische Planung. Seine Durchsetzung auf verschiedenen Ebenen der Politik ist eine komplizierte Aufgabe, die sowohl intellektuelle Anstrengungen als auch politische Energie und Mobilisierung erfordert, um den Widerstand der mächtigen Kräfte zu überwinden, die von der vorherrschenden Strategie profitieren (Kapitel 4).

2. Das Programm von Maastricht: eine Bedrohung für Wohlstand, Gerechtigkeit und europäische Einheit

Sowohl das Programm für die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), das in Maastricht verabschiedet wurde, als auch der „Konvergenzprozeß", der den Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion vorbereiten soll, stellen ernsthafte Gefahren für die Beschäftigung und die wirtschaftliche Entwicklung in der Europäischen Union dar. Im folgenden geben wir eine kritische Einschätzung dieser Strategien und ihrer Folgen für die europäische Gesellschaft.

2.1 Die Wende zu Strategien der freien Marktwirtschaft

Seit Mitte der achtziger Jahre haben sich die wesentlichen strategischen Weichenstellungen der Europäischen Gemeinschaft (heute Europäische Union) mehr und mehr auf die Intensivierung von Markt- und Konkurrenzdruck konzentriert. Andere Zielsetzungen und andere Methoden in der Politik sind zunehmend der marktgeführten Integration untergeordnet worden.

Die Gründe für diesen Wechsel liegen in wesentlichen Veränderungen in den Mitgliedsstaaten, Veränderungen, die sowohl wirtschaftliche Bedingungen als auch das politische Klima betreffen. Einerseits ist der vorhergehende Weg der europäischen wirtschaftlichen Entwicklung zunehmend auf interne und externe Widerstände gestoßen, die das etablierte Muster der wirtschaftlichen Entwicklung und Steuerung in Frage stellten: Auf der nationalen Ebene gab es Hindernisse für die weitere Ausdehnung der gegebenen industriellen Strukturen; international entstanden Instabilitäten, die für zunehmend offene Wirtschaften schwierig zu kontrollieren waren. Andererseits nahmen konservative politische Gruppierungen und wichtige ökonomische Interessen diese Hindernisse zum Anlaß, Doktrinen der freien Marktwirtschaft in der Form des Neoliberalismus wieder zu beleben. Es wurde behauptet, daß es keine wichtige Rolle für den Staat oder für den öffentlichen Sektor bei der Etablierung eines neuen Modells der ökonomischen Entwicklung gebe; die Rolle des Staates

solle vielmehr darin bestehen, den Weg freizumachen für eine Ausdehnung und Intensivierung der Marktbeziehungen, die angeblich zu einer spontanen Erholung der Investitionen und auf diese Weise zu neuem ökonomischem Fortschritt führen würden.

In dem Maße, wie derartige Ideen und die Kräfte hinter ihnen zunehmend an Einfluß in Europa gewannen, begannen sie sowohl die Form als auch den Inhalt des Projekts Europäische Integration zu beherrschen. Die erste größere Demonstration dieser Verbindung war das Programm des einheitlichen europäischen Marktes, das versuchte, die Integration durch die Beseitigung von Hindernissen für Marktbeziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten voranzutreiben. Die zweite war das Programm für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, das in Maastricht verabschiedet wurde und das die monetäre Integration auf der Basis rigider und dogmatischer Formeln anstrebt und den Akzent ausschließlich auf Disinflation und die Verminderung öffentlicher Ausgaben legt. Gleichzeitig sind andere Ziele für Europa, beispielsweise im Bereich der Sozialpolitik, völlig zurückgedrängt worden.

In unseren Augen war und ist die europäische Integration ein Gegenstand des Streites, in dem eine Vielzahl politischer Kräfte den politischen und wirtschaftlichen Charakter der europäischen Institutionen zu beeinflussen versuchen. Allerdings ist gegenwärtig das politische Programm der EU selbst eng angelehnt an das politische Programm des Neoliberalismus und steht im Einklang mit dessen Prioritäten: Deregulierung, Privatisierung, Verminderung öffentlicher Ausgaben und Steuern, Disinflation durch monetäre Beschränkungen usw. Die Gründe für diesen Zustand sind komplex: Sie liegen einerseits zweifellos in der Stärke der industriellen, der Handels- und der finanziellen Interessen, die derartige Politiken aktiv fördern. Auf der anderen Seite trifft es auch zu, daß es schwierig ist, eine zusammenhängende alternative Strategie zu formulieren und zu popularisieren, und daß diese Schwierigkeit die politischen Kräfte, die sich für die europäische Integration einsetzen, veranlaßt, an dem bestehenden Programm festzuhalten trotz seiner immer offensichtlicher schädlichen Wirkungen für die Bevölkerung, der die Integration eigentlich nützen sollte.

Unser Hauptziel in diesem Memorandum ist es, zur Formulierung einer solchen alternativen Strategie beizutragen. Dennoch ist es notwendig, zunächst einmal die gefährlichen Konsequenzen des gegenwärtigen Programms der EU herauszustellen.

Unsere Einwände gegen dieses Programm sind prinzipieller und empirischer Art. Gegen die Doktrin des Neoliberalismus argumentieren wir prinzipiell: Sie enthält einen extremen Individualismus, der jede Art von Solidarität und gesellschaftlicher Verantwortung untergräbt; sie behandelt Privateigentum als die Basis der gesellschaftlichen Ordnung, sie ignoriert die Grenzen von Eigentumsrechten, die in jeder demokratischen Gesellschaft gezogen werden müssen; sie übertreibt die Fähigkeit von Marktprozessen, wirtschaftliche Beziehungen vernünftig zu organisieren, und kann daher die Rolle von politischen und sozialen Prozessen bei der Orientierung ökonomischer Handlungen nicht sehen; schließlich enthält sie im Widerspruch zu ihrer öffentlich erklärten Opposition gegenüber staatlicher Kontrolle das Konzept eines repressiven Staates, denn nur ein starker Staat kann die erforderliche Marktdisziplin durchsetzen und die sozialen Kon-

flikte, die daraus folgen, in Grenzen halten.
Jenseits dieser prinzipiellen Punkte bestehen wir allerdings auch darauf, die aktuellen Schäden und Verwerfungen herauszustellen, die durch die gegenwärtigen Politiken der freien Marktwirtschaft und insbesondere durch die Post-Maastricht-Agenda der Europäischen Union verursacht worden sind.

2.2 Neoliberalismus in der Europäischen Union

In diesem Abschnitt konzentrieren wir unsere Kritik enger auf die Hauptelemente und Empfehlungen des wirtschaftlichen Programms von Maastricht, auf ihre inneren wirtschaftlichen und sozialen Widersprüche und auf ihre Konsequenzen.

Der gegenwärtige Zustand der makroökonomischen Politik kann die enorme Kluft zwischen dem möglichen Beitrag der EU zur europäischen Entwicklung und ihrer tatsächlichen Rolle verdeutlichen, die in den letzten Jahren darin bestanden hat, die nationalen Volkswirtschaften zu desorganisieren und ihre von außen kommenden Zwänge eher zu verstärken als zu lockern.

Im Namen einer dogmatischen Doktrin ausschließlich monetärer Stabilisierung und auf der Basis der unbegründeten Annahme, daß Marktanpassungen alleine genügen, um wirtschaftliche Modernisierung herbeizuführen, hat die gesamtwirtschaftliche Politik der EU zu einem wachstumshemmenden Regime geführt, in dem restriktive, angeblich antiinflationäre Geld- und Kreditpolitik mit einer drastischen, beinahe panischen Verschärfung der Fiskalpolitik verbunden worden sind und die Entwicklung behindert und Arbeitsplätze vernichtet haben. Diese Politik ist kontraproduktiv, weil sie genau die Stabilisierung des produktiven Systems verhindert, das die einzig gesunde Basis für finanzielle und monetäre Stabilität wäre. Die Probleme reichen über den unmittelbaren Einfluß der gesamtwirtschaftlichen Politik auf die Beschäftigung hinaus, obwohl natürlich nicht bezweifelt werden kann, daß die gegenwärtige Makropolitik Arbeitsplätze vernichtet. In einer längerfristigen Perspektive kann diese Politik auch die anhaltenden Unsicherheiten nicht beseitigen, die die Investitionen behindern und dazu führen, daß flüssige Mittel eher in ertragreiche Finanzinvestitionen gehen, - ein Prozeß, der nationale Regierungen in aller Welt in eine Zinskonkurrenz gezwungen hat.

A) Die Hauptelemente der neoliberalen Strategie in der Europäischen Union und ihre Kritik

Erstens: Makroökonomische Politik in Europa wird fast vollständig auf die Kontrolle der Inflation beschränkt. Die zeitgenössische Orthodoxie betrachtet den Kampf gegen die Inflation als das Hauptziel der Wirtschaftspolitik, die ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht erreichen will. Dieser Kampf erhält fast ausschließliche Priorität, obwohl wirtschaftliche Stabilität sehr viel mehr als Preisstabilität umfaßt - z.B. Stabilität der Produktion, der Beschäftigung und der Umwelt - und obwohl fast alle Wirtschaften in der EU gegenwärtig sehr niedrige Inflationsraten haben, die keine Gefahr für die Entwicklung mehr darstellen. In der EU (15 Mitgliedsstaaten) ist die Inflationsrate für den privaten Verbrauch, die in den siebziger Jahren bei 10,6 und im Jahre 1980 bei 13,2 Prozent gelegen hatte, im Laufe der achtziger Jahre auf 6,5 und im Jahre 1996 auf 2,6 Prozent gefallen, und es gibt keine Anzeichen für

eine Wende zu einer neuen Steigerung. Dennoch ist die Hauptsorge der Politik darauf gerichtet, diese Inflationsrate weiter zu vermindern. Das muß um so mehr verwundern, als vor noch nicht allzu langer Zeit allgemein anerkannt wurde, daß eine maßvolle Inflationsrate einen optimalen Anreiz für die wirtschaftliche Aktivität darstellt. Weiterhin, wenn die Kontrolle der Inflation als das Haupt- oder sogar als das ausschließliche Ziel der Wirtschaftspolitik betrachtet wird, bedeutet dies, daß Wachstum, Beschäftigung, Einkommen und Wohlstand als weniger wichtige Ziele angesehen werden, während eine saubere Umwelt gewöhnlich völlig aus der Betrachtung herausfällt. Das Ziel einer sehr niedrigen Inflationsrate, das mittlerweile einheitlich in der EU herrscht, richtet besonderen Schaden in den südeuropäischen Staaten an, wo sektorale Ungleichgewichte akuten Inflationsdruck hervorrufen: Etwas vereinfacht gesprochen kann man sagen, daß große Differenzen im Wachstum der Produktion zwischen verschiedenen Sektoren zusammen mit einer ähnlichen Rate der Lohnsteigerung eine sehr viel größere Preissteigerung in den Sektoren mit geringerer Produktivitätssteigerung hervorrufen. Wenn sich diese Preissteigerungen durch die Wirtschaft hindurch verbreiten, führen sie zu dem Prozeß, den man als strukturelle Inflation bezeichnen kann. Diese strukturelle Inflation einfach durch restriktive gesamtwirtschaftliche Maßnahmen bekämpfen zu wollen, ruft sehr hohe soziale Kosten in Form von Arbeitslosigkeit hervor.

Zweitens: Im Einklang mit dieser besessenen Ausrichtung auf Inflationsbekämpfung gibt es keinen Platz für eine ausdrückliche Beschäftigungspolitik. Die offizielle Arbeitslosigkeit in der EU 15 ist von einem Durchschnitt von 4 Prozent in den Siebzigern über 8,9 Prozent in den Achtzigern auf 11,2 Prozent im Jahre 1996 gestiegen. Und dennoch gibt es keine eigenständige Beschäftigungspolitik in der gegenwärtigen europäischen Strategie. Beschäftigungspolitik wird auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Orthodoxie reduziert auf Empfehlungen - und Gesetzgebungen - zu mehr Flexibilität auf den Arbeitsmärkten, Lohnzurückhaltung sowie niedrigere soziale Standards, um die Arbeitskosten zu vermindern. Obwohl die realen Stückkosten der Arbeit in den EU 15-Ländern von 100 im Jahre 1980 auf 87 im Jahr 1996 gefallen sind (mehr als in den USA und Japan, wo die entsprechenden Verminderungen von 100 nur 97,6 und 94,0 betragen), wird weiter daran festgehalten, daß mehr Beschäftigung höhere Mobilität und niedrigere Löhne erfordere. So wird einerseits die Verantwortung für Arbeitslosigkeit auf die Arbeitslosen abgewälzt und andererseits Arbeitslosigkeit nicht als ein Übel betrachtet, das energisch bekämpft werden müßte. Eine „natürliche Arbeitslosenrate" wird als unumgänglich in einer gut funktionierenden Wirtschaft angesehen, - und eine Arbeitslosenrate, die die Inflation nicht beschleunigt (NAIRU), ist in dieser Sicht notwendig und daher auch ein Ziel der Politik.

Drittens: Nicht nur gibt es keine Bestimmungen für eine gemeinsame europäische Beschäftigungspolitik im VM; der gleiche Vertrag verhindert auch energische beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene. Der Grund hierfür ist, daß die öffentlichen Ausgaben und die öffentliche Neuverschuldung in den Mitgliedsstaaten streng beschränkt werden. Da Inflation als ein rein monetäres Phänomen betrachtet wird, das auf übermäßige (vor allem öffentliche) Ausgaben zurückgehe, werden strenge Kontrollen der Fiskalpolitik errichtet, die sehr harte Grenzen für

die öffentliche Neuverschuldung und die öffentlichen Schulden festlegen. Diese inflexiblen Regeln sind der Versuch, die Symptome statt der Krankheit zu kurieren, denn sie übersehen die Ursachen der öffentlichen Defizite. Die wichtigste dieser Ursachen ist zunächst die hohe Arbeitslosigkeit selbst, die zu niedrigeren Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen und zu mehr öffentlichen Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung führt, selbst wenn die Ansprüche jedes einzelnen Arbeitslosen vermindert worden sind. In zweiter Hinsicht sind hohe Defizite gegenwärtig auch auf die hohen Zinszahlungen an die Finanzinstitutionen zurückzuführen. Dies ist wiederum das Ergebnis der Regel, daß die Finanzierung öffentlicher Defizite über die Kapitalmärkte erfolgen soll. Das muß nicht notwendigerweise so sein: In Zukunft sollte es möglich sein, den öffentlichen Sektor zentral zu refinanzieren, was in der Vergangenheit öfter mit Erfolg praktiziert worden ist. Drittens rühren hohe Defizite auch von der Tatsache her, daß die Einnahmen aus der Besteuerung von Profiten und Kapitaleinkommen gesunken sind, das heißt, eine Umverteilung der Einkommen zugunsten des Kapitals durch die Steuerpolitik erfolgt ist. Darüber hinaus machen die Defizitbeschränkungen des VM auch keinen Unterschied zwischen verschiedenen Arten von Defiziten oder zwischen verschiedenen Arten von Ausgaben, z.B. übersehen sie die Tatsache, daß die finanziellen Probleme, die durch den öffentlichen Verbrauch und die öffentlichen Investitionen verursacht werden, sehr unterschiedlich sind.

Viertens: Über die Reduzierung gesamtwirtschaftlicher Politik auf monetäre Fragen hinaus ist das Programm von Maastricht sogar noch restriktiver und einseitiger in seinen Bestimmungen und Konvergenzkriterien für den Weg zur Währungsunion. Die Anforderungen des VM für die Währungsunion entsprechen einer sehr spezifischen Vorstellung von Wirtschaftspolitik, die sehr enge Ziele verfolgt. Diese Vorstellung baut auf einer theoretisch schwachen Grundlage für die Währungsunion auf. Zunächst gibt es keinen soliden ökonomischen Beleg für die Position, daß eine Einheitswährung absolut notwendig ist, um das europäische Projekt voranzubringen. Es gibt nur wenige Ökonomen und Ökonominnen, die bereit sind, zu behaupten, daß die EU ein optimaler Währungsraum ist. Zweitens gibt es noch weniger wissenschaftliche Unterstützung für den rein nominalen Charakter der Konvergenzkriterien, die den Einfluß von Bestimmungen wie Beschäftigung, Wachstumsrate, Zahlungsbilanz usw. auf die realen Größen völlig vernachlässigen, von strukturellen Faktoren wie Produktivität, Pro-Kopf-Einkommen und regionalem oder sektoralem Gleichgewicht ganz zu schweigen. Sogar die Theorie der Zollunion, angeblich eine wesentlich niedrigere Stufe der Integration, betont die Bedeutung der Konvergenz realer Faktoren. Der Grund für diese Vernachlässigung im Vertrag ist vermutlich das Postulat, daß die Märkte sich um die realen Faktoren kümmern werden, sobald die wesentlichen nominalen Faktoren unter Kontrolle sind. Wer dieses Postulat akzeptiert, muß ein extremes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit von Märkten haben, das unter den verbreiteten Bedingungen unvollständiger Konkurrenz, oligopolistischen Verhaltens, von Machtstrukturen, Unsicherheiten und asymmetrischer Information nicht gerechtfertigt ist. Eine andere Interpretation könnte diese Wahl der nominellen Variablen für die eigentliche Zielsetzung des Vertrags und der WWU halten: dafür zu sorgen, daß monetäre Ziele erfüllt werden ohne Rücksicht auf die Folgen für die realen Faktoren, weil die Konvergenz

realer Größen in Wirklichkeit kein Ziel der WWU ist. Die quantitativen Beschränkungen auf 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIL) für die öffentliche Neuverschuldung, auf 60 Prozent für die öffentlichen Schulden, auf 1,5 Prozentpunkte Inflationsdifferenz usw. sind vollständig willkürlich.

Fünftens: Mit dieser engen monetären Perspektive werden relevante Instrumente für eine differenzierte und flexible Wirtschaftspolitik beseitigt. WWU und VM bedingen den Verlust relevanter wirtschaftspolitischer Instrumente bei den Mitgliedsstaaten, und dieser Verlust wird nicht durch eine entsprechende Einführung neuer Instrumente auf der Unionsebene kompensiert. Definitionsgemäß wird es keine Wechselkurse in der Währungsunion geben, und eine eigenständige nationale Geld- oder Zinspolitik wird unter den Regeln der Europäischen Zentralbank beseitigt werden. Das macht die Anpassung realer ökonomischer Größen auf nationaler Ebene sehr viel schwieriger. Asymmetrische wirtschaftliche Schocks oder asymmetrische strukturelle Entwicklungen - insbesondere solche mit einem unterschiedlichen Einfluß auf nördliche und südliche Länder - sind sehr ernsthafte Probleme. Unter Bedingungen einer Einheitswährung besteht der einzige Weg zur Anpassung real unterschiedlicher Austauschverhältnisse darin, daß die relativen Preise flexibel sind, das heißt, in der Flexibilität von Löhnen und Beschäftigung. Die alarmierende Konsequenz wird sein, daß die Löhne und Arbeitsbedingungen zwischen den beiden Gruppen von Ländern erheblich ungleicher werden und dadurch die Nachteile der südlichen Gruppe verschärft werden. Erfahrungen in den USA weisen darauf hin, daß die Flexibilität der Reallöhne in benachteiligten Regionen nicht ausreicht, um das Niveau der Beschäftigung zu halten, und daß nur ein sehr hohes Maß von Arbeitsmobilität die Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit bekämpfen kann. Aber in Europa ist die Mobilität der Arbeit zwischen den Mitgliedsländern sehr viel beschränkter wegen kultureller, sozialer und sprachlicher Barrieren, die nicht einfach überwunden werden können. Daher wird die Einheitswährung die Ungleichheiten bei der Beschäftigung und den Einkommen zwischen den europäischen Regionen in der Tendenz verschärfen.

Diese Schwierigkeiten werden durch die strengen Haushaltskontrollen und Defizitrestriktionen des VM vergrößert, die die Autonomie und das Spektrum der öffentlichen Interventionen wesentlich weiter verringern werden. Nur die Verantwortung für Arbeitsmarkt und Sozialpolitik bleibt bei den nationalen Regierungen, die jedoch gleichzeitig in ihren Politikmöglichkeiten durch die Bestimmungen gegen übermäßige Defizite ernsthaft eingeschränkt sind. Darüber hinaus existieren auf der Ebene der Union keine wesentlichen Wirtschaftspolitiken, die den Verlust der Instrumente auf nationaler Ebene kompensieren - mit Ausnahme der Geldpolitik (der VM verpflichtet die Geldpolitik auf eine Linie, die noch restriktiver als die der Deutschen Bundesbank ist). Es sieht auch nicht so aus, als ob die politische Absicht besteht, eine aktive Unionspolitik zur Behandlung der Probleme einzuführen, zu denen die Beseitigung nationaler Instrumente führt.

Als Konsequenz dieses Verlustes wirtschaftspolitischer Optionen wird es auch einen Mangel an politischer Flexibilität für die verschiedenen Mitgliedsstaaten geben - ganz im Gegensatz zu den intensiven Aufrufen zur Flexibilität in anderen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens, insbesondere auf den Arbeitsmärkten. Das Ziel realer

wirtschaftlicher und sozialer Konvergenz erfordert, daß unterschiedliche Situationen und Probleme in einer unterschiedlichen Weise behandelt werden, aber die Bestimmungen des Vertrags machen eine solche Flexibilität unmöglich. Wenn jedoch unterschiedliche Situationen und Strukturen in derselben einheitlichen Weise behandelt werden, werden die Unterschiede und Ungleichheiten nicht schwächer, sondern stärker werden, und Konvergenz wird völlig unmöglich werden. Die gleiche Behandlung von sehr ungleichen Partnern wird es noch schwieriger für die schwächeren Länder der Union machen, die Anforderungen des Vertrages zu erfüllen, - und wenn sie es dennoch versuchen, wird dies sehr viel dramatischere Konsequenzen für sie haben als für andere.

Sechstens: Neben dem monetären Austeritätskurs und im scharfen Gegensatz zu dem behaupteten Rückzug des Staates aus der Wirtschaft werden Privatisierung und Deregulierung die Kräfteverhältnisse in den Wirtschaften der EU verändern. Die WWU und der VM verstärken den Trend zu einem Umbau statt zu einer Reduzierung des allgemeinen Niveaus der öffentlichen Intervention. Einerseits werden, angeblich in der Tradition des klassischen Laissez-faire, Wohlfahrtspolitiken in hohem Maße zurückgefahren und unterhöhlt, und es wird argumentiert, daß die Deregulierung der Wirtschaft und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen der Weg sei, wirtschaftliche Effizienz zu sichern und die öffentliche Verschuldung in engen Grenzen zu halten. Diese Ansicht übersieht die Tatsache, daß der Verkauf von öffentlichen Unternehmen bestenfalls eine kurzfristige Lösung und in der Regel sogar eine Selbsttäuschung ist. Die öffentlichen Unternehmen, die privatisiert werden, sind entweder ohnehin profitabel, oder sie sind vor der Privatisierung auf öffentliche Kosten profitabel gemacht worden. Andererseits gibt es bei den Eingriffen eine zunehmende Einseitigkeit zugunsten der allgemeinen Unterstützung von Geschäftsinteressen. Es wird sogar gefordert, daß die Marktkonkurrenz zwischen den Mitgliedsländern den öffentlichen politischen Eingriff disziplinieren sollte, eine Ansicht, die die Logik sozialer Entscheidungen komplett auf den Kopf stellt und irgendwelche realen Möglichkeiten demokratischer Eingriffe in die Wirtschaft abstreitet.

B) Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der neoliberalen Strategie in der EU

Die Arbeitslosigkeit wird weiter steigen. Das Fehlen von politischen Instrumenten und die antiinflationäre Einseitigkeit wird das dramatische Problem der weitverbreiteten Massenarbeitslosigkeit weiter verschärfen. Die Theorie, auf die WWU und VM gegründet sind, trifft offensichtlich für viele Fragen, besonders aber für die Beschäftigung nicht zu, da die Beschäftigungssituation sich weiter verschlechtert, während die Inflation unter Kontrolle bleibt. Mittlerweile wird allgemein akzeptiert, daß hohe Massenarbeitslosigkeit strukturellen Charakter hat. Aber Maßnahmen, die auf der Annahme aufbauen, daß diese strukturellen Probleme von den Rigiditäten des Arbeitsmarktes herrühren, und die Strategien des Sozialabbaus und der Lohnkürzungen haben nicht zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit geführt, und es ist nicht absehbar, daß sie dies in Zukunft tun werden.

Darüber hinaus wird das Sozialsystem weiter durchlöchert werden. Trotz des beschäftigungspolitischen Mißerfolges werden die Regierungen der EU-Mit-

gliedsländer gezwungen sein, ihre Politik des Sozialabbaus weiterzuführen und sogar zu verstärken, um die Konvergenzkriterien und die Vorschriften gegen übermäßige Neuverschuldung zu erfüllen. Die Perspektive dieser Politik ist die schrittweise Auflösung der Systeme sozialer Sicherheit und sozialer Wohlfahrt in Europa, die für Arbeiter und ihre Familien so wichtig sind. Auch wenn diese Systeme während der letzten hundert Jahre in den verschiedenen europäischen Ländern auf verschiedene konkrete Weise errichtet worden sind, bilden sie doch eine wesentliche Säule des Fortschritts für die Mehrheit der Menschen in Europa, stellen ein gemeinsames - und positives - Merkmal des europäischen Kapitalismus im Unterschied zum amerikanischen oder asiatischen Kapitalismus dar. Die Zerstörung dieser Systeme und ihr schrittweiser Ersatz durch privatisierte Formen der Sozialversicherung werden der Bevölkerung sehr viel weniger Sicherheit und den privaten oder jüngst privatisierten Versicherungen sehr viel mehr Geschäft und Gewinn bringen.

Mehr Arbeitslosigkeit und weniger Sozialstaat werden eine Aushöhlung des gesellschaftlichen Lebens insgesamt bewirken, weil Arbeit nach wie vor wesentlich für die gegenwärtige Gesellschaft ist. Die Folgen von mehr Arbeitslosigkeit und Sozialabbau werden einerseits niedrigere Löhne, Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, Unsicherheit am Arbeitsplatz für die „glücklichen" Leute mit sich bringen, die noch Arbeit haben (der größte Teil des Zuwachses beim Familieneinkommen der arbeitenden Bevölkerung kommt von der Zunahme der Zahl von Familienmitgliedern, die arbeiten). Auf der anderen Seite wird es eine Zunahme von Armut und Marginalisierung für diejenigen geben, die keinen Job und keine Hoffnung haben, einen zu finden. Diese Situation allgemeiner Unsicherheit für die Mehrheit der Menschen untergräbt die gesellschaftliche Rolle der Erwerbsarbeit: ihre zentrale Bedeutung für ein ausreichendes Einkommen, für die soziale Sicherheit und ein bestimmtes Maß an Beteiligung, Mitbestimmung, Kreativität usw. Diese soziale Rolle ist nur durch lange und mühevolle soziale Auseinandersetzungen durchgesetzt worden im Kampf gegen die Reduzierung der Arbeitskraft zu einem bloßen Instrument zur Profiterzielung. Die aktuelle Strategie der EU gefährdet diese Errungenschaften. Alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Kriterien von Maastricht zu erfüllen, werden zu einer Verschlechterung der Situation arbeitender Menschen führen, insbesondere der Armen und Arbeitslosen, und sie werden ein Ausmaß an Notlagen hervorrufen, das in reichen Ländern zu Beginn des 21. Jahrhunderts einfach nicht toleriert werden sollte.

Trotz des strengen Sozialabbaus werden die öffentlichen Defizite möglicherweise sogar steigen statt zu fallen. Paradoxerweise führt das Fehlen von Beschäftigungspolitik und die Zunahme von Arbeitslosigkeit und anderen Formen der Unsicherheit dazu, daß das Gegenteil dessen erreicht wird, was die betonte Politik zur Verminderung der öffentlichen Neuverschuldung erreichen wollte. Denn Defizite sind zu einem sehr großen Maße das Ergebnis hoher Arbeitslosigkeit: Ausfall von Steuereinnahmen und von Sozialbeiträgen, höhere Ausgaben zur Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe. Es scheint, daß zumindest langfristig der strukturelle Charakter der öffentlichen Neuverschuldung in erheblichem Maße den strukturellen Charakter der Arbeitslosigkeit widerspiegelt. Dies erklärt, weshalb trotz unablässiger Versuche, es zu verringern, das öffentliche Defizit von 4,0 Prozent des EUBIP in der Zeit von 1974

bis 1985 auf 5,0 Prozent in der Zeit zwischen 1994 und 1996 gestiegen ist. Und diese Entwicklung wird vermutlich anhalten, solange die Arbeitslosigkeit anhält. Statt einer ineffizienten Austeritätspolitik würde eine energische Beschäftigungspolitik ein gerechterer und sogar ein effizienterer Weg zur Konsolidierung der Staatsfinanzen sein.

Dieser Punkt kann noch weitergeführt werden. Die Konzeption der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Politik steht oft im Widerspruch zu ihren eigenen Zielen und Instrumenten. Das Fehlen von Beschäftigungspolitik steht ebenso im Widerspruch zur Verminderung öffentlicher Defizite wie die Verminderung der Besteuerung von Kapital oder die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen; einheitliche Politik in unterschiedlichen Situationen steht im Widerspruch zum Ziel der Konvergenz; zentrale Steuerung steht in vielen Bereichen im Widerspruch zum Prinzip der Subsidiarität usw. Diese Widersprüche und Inkonsistenzen der Politik führen zu Haushaltsbelastungen, größeren wirtschaftlichen Ungleichheiten, Verschwendung und politischer Instabilität. Der VM ist ein brüchiges und angreifbares Projekt ohne solide Sicherheit, daß es wenigstens in der Weise funktioniert, wie die offizielle Politik behauptet.

Der Umbau im Unternehmenssektor wird zu einer weiteren Polarisierung in der EU führen. In struktureller Hinsicht wird eine Politik, die die Prioritäten auf externe Wettbewerbsfähigkeit und interne Deregulierung und Privatisierung setzt, es den großen Unternehmen und Machtgruppen erlauben, ohne Grenzen im ganzen Bereich der Union zu operieren. Das hat bereits dazu geführt und führt weiterhin zu einem sehr radikalen Umbau der produktiven und Dienstleistungsunternehmen und kann zu einem darwinistischen Muster werden, in dem die stärkeren Gruppen, Regionen und Länder überleben und profitieren, die ärmeren Gruppen, Regionen und Länder jedoch in erheblichem Maße negativ betroffen sind. Die WWU und der VM tragen wesentlich zu diesem Prozeß der Polarisierung und des Umbaus bei: Sie schaffen neue Möglichkeiten für den uneingeschränkten Fluß von Finanz- und Produktivkapital; sie konzentrieren sich bei dem Ausbau und der Modernisierung europäischer Transport- und Telekommunikationsinfrastrukturen auf die Verbindung von bereits entwickelten und sogar überentwickelten industriellen Zentren auf Kosten intraregionaler Netzwerke usw.

Die Ungleichheiten in der Einkommensverteilung und in der Regionalentwicklung werden verschärft werden: Als eine Konsequenz der allgemeinen Politikausrichtung in der EU werden das Einkommen und der Reichtum kleiner Gruppen von Menschen und die Gewinne und der Wohlstand großer Unternehmen schnell zunehmen, während kleinere und mittlere Unternehmen oft ums Überleben kämpfen müssen und die Zusammenbrüche in diesem Bereich dramatisch zunehmen werden. Daher verfestigen sich eine zunehmend ungleiche Verteilung des Einkommens und eine Doppelstruktur der Wirtschaft und Gesellschaft. Im VM gibt es auch keine Berücksichtigung der Verteilung der Kosten und des Nutzens zwischen Klassen und Einkommensgruppen, und die Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern und die zunehmenden Ungleichheiten zwischen den Regionen der EU werden nur höchst unangemessen berücksichtigt. Die zur Verfügung stehenden Informationen deuten darauf hin, daß die Verteilung der Integrationsgewinne die ärmeren Länder und Regionen in der EU benachteiligt. Zwar ist ihre schwächere Position das Resultat von historischen Entwicklungen, für die

die EU nicht verantwortlich ist, aber die relative Position der ärmeren Länder hat sich mit der Integration bislang nicht wesentlich verbessert und die der ärmsten Regionen hat sich sogar verschlechtert. In ihrem ersten Bericht über wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt bestätigt die Europäische Kommission erneut das Anhalten großer Unterschiede zwischen den Regionen der Gemeinschaft. Zum Beispiel hatten die zehn am geringsten entwickelten Regionen, die im wesentlichen in Griechenland, Portugal und den französischen Kolonien liegen, im Jahre 1993 ein Pro-Kopf-Einkommen, das weniger als ein Drittel des Durchschnittskommens der zehn am meisten entwickelten Regionen betrug. Schlimmer noch, empirische Daten zeigen, daß diese Kluft im Jahre 1993 nicht kleiner geworden ist, als sie zehn Jahre vorher war. Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit lag die durchschnittliche Rate für die zehn am wenigsten betroffenen Regionen 1983 (3,8 Prozent) und 1993 (3,9 Prozent) in etwa auf gleichem Niveau; während sie für die zehn am meisten betroffenen Regionen von 19,4 Prozent auf 26,4 Prozent gestiegen war. Die interregionale Kluft hatte also zugenommen. Unter dem Regime marktwirtschaftlicher Orthodoxie wird eine Struktur des europäischen Produktionssystems etabliert, die derartige Disparitäten nur verfestigen und vertiefen kann. Die modernsten und wachstumsintensivsten Bereiche und die technologischen Fortschritte, die zu mehr Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit führen, werden zunehmend in den reicheren und mächtigeren Gegenden konzentriert, während ergänzende und abhängige Tätigkeiten mit einfachen und banalen Technologien, die mehr Energie und weniger qualifizierte Arbeit brauchen, das produktive System der armen Regionen ausmachen. Gleichzeitig verlieren die schwächeren Regionen erheblich wichtige Teile ihrer Industriestruktur. Diese regionalen Ungleichgewichte und Polarisierungen innerhalb der Mitgliedsländer können die europäische Konstruktion erheblich bedrohen, Strategien auf Kosten der Nachbarn und Negativsummenspiele zwischen den Mitgliedsländern herbeiführen.

Eine kleine Kernwährungsunion wird die Europäische Union spalten. Ihre Besessenheit für eine durch und durch antiinflationäre Währungsunion hat die Politiker der EU in gefährlicher Weise davon abgehalten, die Konsequenzen zu beachten, die eine Währungsunion zwischen einer kleinen Zahl von Kernländern für die Mitglieder der EU haben würde, die nicht zu diesem Kern gehören. Die offizielle Bestätigung ihrer monetären Schwäche wird ihre Währungen unter sofortigen Druck setzen. In dem geplanten europäischen Währungssystem zwischen Insidern und Outsidern der Währungsunion wird es keine strenge Verpflichtung für die europäische Zentralbank geben, die Outsider auf den Währungsmärkten zu unterstützen. Zugleich ist deren politischer Spielraum für Abwertungen sehr begrenzt, wenn er überhaupt existiert. Unter diesen Umständen wird es fast unmöglich sein, einen Aufholprozeß in Gang zu setzen, der sie in die Lage brächte, die Konvergenzkriterien zu erfüllen und der Währungsunion später beizutreten. Eine wahrscheinlichere Perspektive besteht darin, daß die Spaltung zwischen wenigen starken Ländern und der Mehrheit schwacher Länder fortgesetzt und daß die Kluft zwischen den beiden Gruppen größer wird. Langfristig würde dies eine tödliche Gefahr für die europäische Einigung bedeuten.

2.3 Die Konzeption von Maastricht ist nicht die einzige Möglichkeit der europäischen Einigung

Die spezifische Konzeption der WWU im VM ist Ausdruck der zunehmenden Herrschaft konservativer politischer Kräfte und der sie unterstützenden Wirtschaftsinteressen. Dadurch, daß monetäre Unsicherheit beseitigt und internationale Transaktionen liberalisiert werden, erleichtern sie die weitere Globalisierung von Kapitalflüssen. Durch die Stärkung der Währung des europäischen Blocks verstärken sie einen Trend zur Herausbildung mächtiger regionaler Blöcke, die die Wettbewerbsfähigkeit der drei zentralen Mächte erhöht und ihre Vorherrschaft gegenüber neuen industriellen Konkurrenten aufrecht erhält. Die Regierungen rechtfertigen ihre harte Politik gegenüber der Arbeitnehmerseite gewöhnlich mit ihrer Sorge, die Inflation zu vermeiden, und sie rechtfertigen ihre Politik zur Schwächung von Arbeitnehmerorganisation und zur Kontrolle sozialer Bewegungen durch den Hinweis auf ausländische Konkurrenz. Inländische Austeritätspolitik führt zu Weltmarktüberlegenheit, und die dadurch hervorgerufene Währungsaufwertung erfordert dann mehr Austeritätspolitik. Dies ist ein verhängnisvoller Kreislauf, der durch die Art und Weise hervorgerufen wird, wie marktwirtschaftlicher Fundamentalismus die Weltwirtschaft betrachtet.

Eine nicht wirtschaftliche, aber sehr wichtige Frage betrifft das demokratische Defizit der Union: die zunehmende Entfremdung zwischen Bürgern und politischen Entscheidungen. Wir diskutieren hier nicht solche Fragen wie das Fehlen demokratischer Kontrolle der Entscheidungen, den ökologisch zerstörerischen Charakter des Marktradikalismus, die Verschwendung von Energie und Wasser, die Produktion irrationaler Verbrauchsmuster usw. Aber es ist klar, daß derartige Probleme durch die aktuelle neoliberale Strategie der EU nicht gelöst werden können und daß einige von ihnen hierdurch sogar verschärft werden. Darüber hinaus wird es extrem schwierig sein, den Vertrag zu ändern, weil jede Veränderung einen einstimmigen Beschluß der 15 Mitgliedsstaaten erfordert. Der jüngste Gipfel in Dublin hat gezeigt, daß es nicht beabsichtigt ist, irgendwelche wesentlichen Veränderungen des Vertrages vorzunehmen. Das, was wir als eine schlecht begründete wirtschaftliche Doktrin und als eine Wirtschaftspolitik betrachten, die für den Wohlstand der europäischen Bevölkerung schädlich ist, hat so den Status eines supranationalen Gesetzes erlangt. Die aktuellen Politiken der WWU und des VM führen zu einer Europäischen Union, die - in Konzeption, in Theorie und in praktischen Ergebnissen - schädlich für den Lebensstandard der Bevölkerung und im wesentlichen nützlich für Großunternehmen, Finanzinteressen und die Reichen sein wird. Daher sollten sie klar zurückgewiesen werden. Andere Wege müssen gefunden werden, um die europäische Einheit in einer Weise voranzubringen, die den Wohlstand der Menschen vergrößert. Es ist falsch, zu behaupten, daß es keine solchen Alternativen gibt, und die WWU und den VM als die einzigen Wege zu präsentieren, wie Europa errichtet werden kann. Wenn das Ziel der europäischen Vereinigung akzeptiert wird - und wir sind der Ansicht, daß es akzeptiert werden sollte -, gibt es keinen Grund, es mit der aktuellen Konzeption der WWU zu identifizieren. Es gibt vielmehr guten Grund, ein europäisches Projekt zu entwickeln, das sich radikal von Maastricht unterscheidet.

3. Alternative Wirtschaftspolitik für Vollbeschäftigung - Hauptelemente und Vorschläge

3.1 Grundsätzliche Aspekte und Ziele

Wir weisen die fundamentalistische Doktrin zurück, daß Marktprozesse ohne Anleitung ein zusammenhängendes Muster wirtschaftlicher Entwicklung bilden können. Angesichts der Grenzen von Märkten als Mittel der Kommunikation verhindern große Unsicherheiten den vollen Gebrauch der Ressourcen für die Entwicklung, wird der Zeithorizont der Wirtschaftssubjekte verkürzt und ökonomische Aktivität auf defensive und oft disfunktionale Formen des Verhaltens gerichtet. Darüber hinaus führt die interne Dynamik von Märkten oft zu oligopolistischen oder monopolistischen Strukturen, die der Wirtschaft insgesamt schaden. Wenn die Entwicklung den Märkten überlassen wird, heißt dies daher, daß sie dem Privateigentum und dem Gesetz von Profit und Konkurrenz ausgeliefert wird, was den gesellschaftlichen Gehalt der Wirtschaft untergräbt. Wo wirtschaftliche Entwicklung sich in der Vergangenheit anders entwickelte, waren starke gesellschaftliche Kräfte beteiligt. Die Phase des dynamischen Wachstums und der Modernisierung, die die westeuropäischen Wirtschaften in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg kennzeichneten, beruhte beispielsweise keinesfalls ausschließlich auf Marktprozessen, auch wenn sie natürlich flüssige Marktanpassungen voraussetzte. Die eindeutige Parteinahme für Vollbeschäftigung, staatliche Aktivitäten in großem Maßstab einschließlich massiver öffentlicher Investitionen und die aktive Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte, insbesondere der Arbeiterbewegung - all dies war notwendig, um die langfristigen Entwicklungsprioritäten festzulegen, die Verteilung des steigenden Einkommens zu sichern und schädliche Aktionen und Reaktionen durch Unternehmen und Investoren auszuschließen.

Obwohl die Art der Entwicklung, die heute in Europa notwendig ist, sich erheblich von den Errungenschaften in den Jahrzehnten nach dem Krieg unterscheidet, zeigen doch die Instabilität und die Unordnung der letzten 20 Jahre nach dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods und der Heraufkunft des Neoliberalismus als beherrschender wirtschaftspolitischer Strategie, daß es vergeblich ist, von rein marktorientierten Reformen wie Privatisierungen, Deregulierung und Steuersenkungen zu erwarten, daß sie die Bedingungen für einen tragfähigen und kumulativen Prozeß der Erneuerung herstellen. Genau wie in der Vergangenheit muß Erneuerung auf einer Reihe von zusätzlichen Faktoren beruhen: den aktiven Beiträgen von Bewegungen in der bürgerlichen Gesellschaft, der Präsenz politischer Kräfte bei der Definition langfristiger Ziele, dem Engagement aller sozialen Gruppen in der Entwicklung und der Reform der laufenden wirtschaftlichen Methoden und Praktiken. Nur auf dieser Basis können Unternehmen und andere Marktteilnehmer ihre individuellen Strategien auf einen anhaltenden, sich selbst verstärkenden Prozeß allgemeinen wirtschaftlichen Fortschritts ausrichten.

Während der letzten beiden Jahre sind wir Zeugen zunehmender Widerstände gegenüber Sozialabbau in verschiedenen Ländern gewesen. Wir unterstützen diese Widerstände. Gleichzeitig wollen wir in unserer Kapazität als professionelle Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftler zu der notwendigen Debatte über die Alternativen zum

Neoliberalismus und zur Entwicklung einer neuen wohlfahrtssteigernden wirtschaftlichen Strategie für Europa beitragen. Wir glauben, daß eine solche Strategie möglich ist und daß die Grundlage für sie die hohe und steigende Produktivität der menschlichen Arbeit ist. Natürlich ist es nicht einfach, die allgemeinen Ziele oder die Methoden ihrer Umsetzung zu konkretisieren. Dies erfordert gründliche theoretische und empirische Arbeit und kann nicht auf Ideen, die in akademischen Diskussionen entwickelt und dann auf die europäische Wirtschaft angewandt werden, reduziert werden. Wir schlagen in diesem Kapitel kurzfristige wirtschaftspolitische Maßnahmen und Reformen für eine längerfristige Perspektive vor, die wir für wesentliche Teile einer wirtschaftlichen Strategie zur Überwindung des marktwirtschaftlichen Radikalismus in der EU und für den Übergang zu einem alternativen Typ der ökonomischen Entwicklung halten. Unsere Vorschläge beziehen sich hauptsächlich auf Geld-, Fiskal-, Arbeitszeit- und Arbeitsmarktpolitik in der EU. Sie sind sicher nicht die einzigen Elemente einer alternativen ökonomischen Strategie, und viele Vorschläge sind auch von anderen vorgebracht worden. Einige der konkreten Maßnahmen sollten als Beispiele verstanden werden, die zeigen, daß und wie allgemeinere Prinzipien und Ansätze umgesetzt werden können, ohne andere Konkretisierungen auszuschließen.

Die allgemeinen Ziele einer alternativen Wirtschaftsstrategie können kurz zusammengefaßt werden als

- Vollbeschäftigung in dem Sinn, daß alle Personen, die fähig und bereit sind zu arbeiten, einen Arbeitsplatz finden, an dem sie genügend Einkommen erzielen und ihre produktiven Fähigkeiten entfalten und weiterentwickeln können;
- soziale Gerechtigkeit in dem Sinne einer fairen Verteilung von Einkommen und Vermögen und strikter Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz und in der Wirtschaft insgesamt;
- soziale Wohlfahrt und Sicherheit in dem Sinne, daß niemand Armut oder Hilflosigkeit im Alter, bei Krankheit, Unfällen oder sonstigen unglücklichen Umständen ausgeliefert sein soll;
- ökologische Nachhaltigkeit in dem Sinne, daß die Ausbeutung von Naturressourcen die Grenzen ihrer Erneuerbarkeit nicht überschreitet und die Ablagerung von Müll in die Umwelt nicht die Grenzen ihrer Absorbtionsfähigkeit.

Jedes dieser Ziele steht für sich selbst und ist für sich wünschenswert. Die Erfüllung eines jeden ist wesentlich für ein alternatives Muster wirtschaftlicher Entwicklung. Eine Vollbeschäftigungsökonomie auf der Grundlage eines undifferenzierten und ökologisch zerstörerischen Wachstums oder unter Bedingungen extremer sozialer Ungleichheit und weit verbreiteter Unsicherheit kann nicht akzeptiert werden, ebensowenig wie eine saubere Umwelt ohne soziale Sicherheit und genügend Arbeitsplätze eine wünschenswerte Situation ist. Wir setzen Vollbeschäftigung an die Spitze unseres alternativen wirtschaftspolitischen Programms, weil wir der Ansicht sind, daß sie - ganz abgesehen von ihrem Zielcharakter an sich - der wichtigste politische Hebel ist, um eine umfassende Veränderung der wirtschaftspolitischen Ausrichtung in Europa zu erreichen. Arbeitslosigkeit ist das sichtbarste - und am stärksten wahrgenommene - einigende Problem in Europa, und daher kann und sollte der Kampf für Vollbeschäftigung nach unserer Ansicht die Führung im Kampf für eine umfassende Änderung der Wirtschaftspolitik einnehmen. Damit

diese Veränderung wirklich umfassend wird, muß sie sich natürlich auch auf die drei anderen Ziele erstrecken. Indem wir Vollbeschäftigung die höchste Priorität in unseren Vorschlägen geben, sind wir uns aber auch bewußt, daß das Konzept nicht einfach von der Nachkriegsperiode in die Gegenwart übernommen werden kann, sondern modifiziert werden muß. Zunächst muß berücksichtigt werden, daß der repräsentative Beschäftigte, auf den der Ausdruck Vollbeschäftigung sich bezieht, nicht mehr der vollzeitbeschäftigte männliche Familienernährer der fünfziger Jahre ist. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist stark gestiegen, und dies hat Konsequenzen für die familiäre Teilung der Arbeit und führt zu entsprechenden Veränderungen in der Beschäftigung: Mehr zeitliche Flexibilität, Teilzeitarbeit, nicht standardisierte Formen von Arbeit, Zeiten der Unterbrechung von Arbeit sind ein normaler Bestandteil der Umstände geworden, unter denen heute gearbeitet wird. Soweit diese neuen Formen der Beschäftigung freiwillig gewählt werden, müssen sie in ein angemessen angepaßtes Konzept der Vollbeschäftigung übernommen werden. Gleichzeitig werden gleicher Zugang zu Arbeitsgelegenheiten und neue Formen zur Gewährleistung der Arbeitssicherheit unter den Bedingungen höherer Flexibilität noch wichtiger.

Wenn wir darauf bestehen, daß die wirtschaftliche Erholung eine europäische Dimension haben sollte, darf dies nicht mißverstanden werden als ein Plädoyer für eine durchgehende Zentralisierung. Im Gegenteil, die Komplexität der europäischen Gesellschaften, die Unterschiedlichkeit der konkreten Umstände und der Bedarf an ökonomischen Experimenten - all dies sind Argumente für die Dezentralisierung von Politik und die Diversifizierung der Aktivitäten in den sozialen Bewegungen. Aber wegen der Globalisierung der Wirtschaft und der zunehmend offensichtlichen Unfähigkeit einzelner Staaten, internationale wirtschaftliche Kräfte zu beherrschen, und wegen des schon sehr fortgeschrittenen Stadiums der Marktintegration und gegenseitigen ökonomischen Verflechtung in der EU gibt es eine klare positive Rolle für die Europäische Union bei der Formulierung einer Strategie für Vollbeschäftigung und nachhaltige Erholung. Eine Zusammenlegung einzelner Aspekte der Souveränität kann sogar die Perspektive für wirksame Reformen auf dezentraler Ebene erweitern, immer vorausgesetzt, daß die Institutionen der EU nicht auf ein Konzept der Zusammenarbeit begrenzt werden, das sich ausschließlich auf Marktprozesse stützt.

3.2 Geldpolitik

Wir halten sowohl die Geld- als auch die Fiskalpolitik in der Union für bei weitem zu restriktiv. Die Finanzpolitik sollte sicherlich in der mittleren oder längeren Frist die Stabilisierung der öffentlichen Finanzen anstreben, aber die Verfolgung der Kriterien von Maastricht hat zu dem Versuch geführt, in einer sehr kurzen Zeit eine unerreichbar große Anpassung zu vollbringen. Dieser Versuch ist extrem disfunktional geworden: Sein Einfluß auf die Beschäftigung, die Entwicklung und die wirtschaftliche Tätigkeit destabilisiert die öffentlichen und privaten Finanzverhältnisse weiter und verschärft das Problem, das gelöst werden sollte.

Das Zusammenspiel von Fiskal- und Geldpolitik vergrößert diese Probleme, was um so beunruhigender ist, als es die Art der Schwierigkeiten bei der Formulierung von Geldpolitik andeutet, die mit Sicherheit in der Wirtschafts- und Währungsunion auftauchen werden.

Das Fehlen einer Koordination zwischen Geld- und Fiskalpolitik kann in folgender Weise verdeutlicht werden. Die finanzpolitischen Ziele von Maastricht erfordern massive Verminderungen der öffentlichen Neuverschuldung und des öffentlichen Schuldenstandes. Da der private Sektor die Regierungsschulden hält, muß er diese Titel vermindern. Es gibt drei Wege, auf denen der private Sektor diese Anpassung vornehmen kann: eine Verminderung des Sparens durch entweder eine Erhöhung des Verbrauchs oder der realen Investitionen in der Wirtschaft der EU oder die Verlagerung des Sparens ins Ausland durch die Aufnahme auswärtiger Titel. Von diesen Wegen sollte mit Sicherheit der zweite, nämlich die arbeitsplatzschaffenden Investitionen, die Option sein, die die Hauptrichtung der Anpassung darstellt. Um in einer geordneten Weise vorgehen zu können, hängen solche Korrekturen des privaten Sektors von der Geldpolitik ab: Wenn z.B. die Investitionen erhöht werden sollen, müssen niedrige Zinsen dies ermöglichen, die die Finanzierung realer Investitionen erleichtern und von der Investition in Geldvermögen abhalten. Wenn Zinsraten (und/oder Wechselkurse) zu hoch sind, wird der private Sektor seine realen Ausgaben (oder seine Auslandsinvestitionen) nicht erhöhen. In diesem Falle können die Anpassungen des öffentlichen Sektors, die ihr Spiegelbild sind, schlicht nicht stattfinden, unabhängig von der Tiefe der Einschnitte bei den Ausgaben. Die Nachfragelücke durch diese Einschnitte wird nicht durch zusätzliche private Nachfrage gefüllt. Dies führt zu einem Fall in der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und Beschäftigung mit neuen öffentlichen Defiziten. Die Anpassungen des privaten Sektors, die tatsächlich stattfinden, nehmen die perverse Form eines Rückgangs des Sparens durch stagnierende oder fallende Einkommen und Beschäftigung an. Es wird zunehmend klar, daß die Wirtschaften der EU in dieser Weise blockiert sind: Das Versäumnis einer entschiedenen Erleichterung der geldpolitischen Bedingungen macht die ehrgeizigen finanzpolitischen Ziele noch unrealistischer. Diskretionäre Veränderungen bei Steuern und Ausgaben werden durch induzierte Wirkungen in die entgegengesetzte Richtung zunichte gemacht, - genau wie es in der Rezession Anfang der neunziger Jahre geschah, die durch einen ähnlichen Zusammenbruch der europäischen Koordinierung verursacht wurde.

Die europäische Union kann sich derartige Negativsummenspiele zwischen Finanz- und Geldpolitik nicht leisten. Aber sowohl der Ansatz der WWU als auch die darauf folgenden Pläne für die europäische Geldpolitik sehen keine wirksame Koordinierung vor. Die Bundesbank erfreut sich de facto einer Überlegenheit während der Zeit der Vorbereitungen für die Wirtschafts- und Währungsunion, - dies folgt aus der anhaltenden Rolle der DM als Ankerwährung für das europäische Währungssystem und aus der Verpflichtung auf feste Wechselkurse in der Übergangsphase, die aus Maastricht hervorgeht. Aber die Bundesbank hat die europäische Verantwortung nicht akzeptiert, die ihre beherrschende Position erfordert, und die dogmatischen Bestimmungen des VM verhindern die Formulierung von irgendeiner zusammenhängenden Strategie für gesamtwirtschaftliche Stabilisierung, indem sie der Geldpolitik einzig den Zweck der Preisstabilität zuschreibt und die unbegründete Vermutung verkündet, daß der private Sektor sich automatisch in Richtung auf finanzielle Stabilität und die volle Ausschöpfung der verfügbaren Ressourcen bewegen.

Kurzfristig ist eine erhebliche Lockerung der Geldpolitik erforderlich, um gegen die zunehmende Arbeitslosigkeit anzusteuern und den Druck von den öffentlichen Finanzen der Mitgliedsländer zu nehmen. Sie sollte im Zusammenhang mit einer ausdrücklichen Internationalisierung der europäischen Geldpolitik in der Weise erfolgen, die das Europäische Parlament vorgeschlagen hat: Geldpolitische Ziele werden zwischen den Mitgliedsländern koordiniert, und die Bundesbank beendet ihre schädliche Politik der routinemäßigen Sterilisierung von Währungszuflüssen von anderen Mitgliedsstaaten. In der gegenwärtigen Situation gibt es keine ernsthaften Inflationsrisiken, die mit einer solchen Reform verbunden wären. Man könnte sogar sagen, daß ein kleiner Anstieg in der durchschnittlichen europäischen Inflationsrate für diejenigen Länder nützlich wäre, die wie z.B. Italien versuchen, an das allgemeine Niveau Anschluß zu finden, und dies würde eine fairere und funktionellere Verteilung der Anpassungskosten bedeuten. Die jüngste Verminderung der japanischen Zinsen zeigt, wieviel Spielraum für derartige Maßnahmen bei den größeren Währungsblöcken existieren.

Gleichzeitig ist es absolut notwendig, die willkürlichen und schädlichen finanzpolitischen Ziele zu revidieren, die mit der WWU verbunden sind; dies ist nötig, um sie mit realistischen Korrekturen des privaten Sektors kompatibel zu machen und die Wechselwirkungen zwischen nationalen Politiken zu berücksichtigen. Die Überhöhung angeblich „harter" gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen zu vollständigen Abstraktionen von jeder realistischen Projektion europäischer Entwicklung muß durch einen stimmigen Plan für Wachstum und Stabilität ersetzt werden, der die unterschiedlichen Strukturen der Wirtschaften, die aktuelle Phase der Konjunktur, die Verflechtung von Geld- und Haushaltspolitik und den Einfluß nationaler Stabilisierungsprogramme auf die Nachbarländer berücksichtigt.

Eine derartige Reform der Politik bringt akute politische Probleme mit sich, weil die Führungen in der EU einen kompletten Fetisch aus der Desinflation und den ganz unrealistischen Zielen gemacht haben, die ohne ernsthafte Beurteilung ihrer Konsequenzen in Maastricht verabschiedet worden sind. Deshalb erscheint jede Revision dieser Formeln als Bedrohung der europäischen Konstruktion selbst. Wir weisen jedoch darauf hin, daß die wichtigsten politischen Gefahren für das europäische Projekt in umgekehrter Richtung wirken: Das Versäumnis, die Ziele zu ändern und unangemessene Politiken angesichts der großen wirtschaftlichen Verwerfungen und der zunehmenden Enttäuschung zu korrigieren, kann die europäischen Bürgerinnen und Bürger nur davon überzeugen, daß die entstehenden Institutionen hoffnungslos unflexibel und unfähig zu einer konstruktiven Antwort auf die sich ändernden Umstände und Prioritäten sind. Der Schaden, den derartige Meinungen dem Prestige des europäischen Projekts zufügen, und die Risiken separatistischer oder nationalistischer Reaktionen werden jeden Tag klarer und beunruhigender.

Daher ist die Korrektur der Geldpolitik angesichts der wirtschaftlichen und politischen Realitäten notwendig, um das europäische Projekt wieder mit den wirklichen Bedürfnissen der Bevölkerung zu verbinden. Aber darüber hinaus gibt es positive Möglichkeiten für die Anwendung einer besser koordinierten und sogar integrierten Geldpolitik innerhalb einer anspruchsvollen Entwicklungsstrategie. Vier zusammenhängende geldpolitische Aspekte einer solchen Strategie sollen hier erwähnt werden; jeder gewinnt seine

Bedeutung im Rahmen der unkontrollierten Globalisierung von Finanzbeziehungen, ein Rahmen, in dem es für die EU tatsächlich rational ist, ihre Kontrolle über Geld und Kredit durch die Integration ihrer Geldsysteme zu verstärken, und zwar in einer Weise, die die anhaltende Instabilität der jüngsten Jahrzehnte und die Negativsummenspiele vermeidet, die häufig zwischen den großen Industrieländern zu beobachten waren. Dieser Prozeß kann mit einer stärkeren und dauerhafteren Verpflichtung zu internationaler Politikkoordination beginnen, kann über eine engere geldpolitische Integration bis zu einer Währungsunion fortschreiten und kann sogar zu einer umfassenden Reform der geldpolitischen Institutionen der Welt führen. Ein Beitrag einer vereinigten europäischen Geldpolitik in diesem Bereich kann darin bestehen, auf Politiken zu insistieren, die die Bedürfnisse der Entwicklungsländer berücksichtigen und so die katastrophalen Stabilisierungsprogramme ersetzen, die zu wiederholten Malen Beschäftigung und Wachstum in diesen Ländern dem großenteils illusorischen Kampf für rein nominelle Stabilität geopfert haben.

a) Es gibt die Möglichkeit, ein stabiles europäisches Währungssystem zu etablieren, entweder durch die Währungsunion, wenn sie denn stattfindet, oder durch eine neue Form des europäischen Währungssystems (EWS2). Es ist ja in der Tat vorgesehen, daß die Wirtschafts- und Währungsunion in den nächsten Jahren parallel zu dem neuen europäischen Währungssystem fungieren wird. Allerdings macht die Art der Währungsunion, die 1999 beginnen soll, es fraglich, ob sie eine wirksame Beschäftigungspolitik fördern, eher behindern oder sogar ganz verhindern wird. Und das neue europäische Währungssystem, das heute vorgeschlagen wird, wird den Ländern, die nicht in der Währungsunion sind, ein noch strengeres Austeritätsregime aufzwingen. Anders als im bislang gültigen europäischen Währungssystem wird es keine symmetrische Verpflichtung der Europäischen Zentralbank geben, auf Wechselkursprobleme in gleicher Weise zu reagieren wie das Schwachwährungsland. Die Europäische Zentralbank kann es ablehnen zu intervenieren, wenn sie der Ansicht ist, daß dies gegen die Interessen der Währungsunion verstößt. Auf diese Weise wird die Last der Anpassung fast ausschließlich auf die schwachen Länder fallen, die gleichzeitig nur mit der Zustimmung der Europäischen Zentralbank in der Lage sind, ihre Währungen abzuwerten.

Statt dieser restriktiven und höchst diskriminierenden Politik schlagen wir die Einrichtung eines erneuerten und modifizierten Europäischen Währungssystems 2 vor, das entweder als Kooperationsmechanismus zwischen Insidern und Outsidern der europäischen Währungsunion fungieren sollte oder, wenn der Beginn der europäischen Währungsunion verschoben wird, als ein allgemeiner Rahmen für die geldpolitische Kooperation in der EU und mit den assoziierten Ländern Zentral- und Osteuropas dienen würde. Das EWS2 würde dem vorhergehenden EWS insofern gleichen, als es

- ein Paritätengitter und einen Währungskorb für die Bestimmung der Wechselkurse
- eine symmetrische Verpflichtung beider Zentralbanken im Falle von Ungleichgewichten
- die Möglichkeit von Realignments

enthalten würde.

Andererseits würde sich das EWS2 von dem vorhergehenden System in folgender Weise unterscheiden:

- Die Schwankungsbreiten sollten zwischen verschiedenen Ländern unterschiedlich und variabel sein, was ein zusätzliches Instrument der Anpassung bereitstellen würde.
- Es könnte eine vereinbarte Grenze für symmetrische Interventionen der Zentralbanken geben, sowohl hinsichtlich geldpolitischer als auch hinsichtlich von Kreditindikatoren. Dies könnte die Entscheidung für ein Realignment erleichtern, wenn dieses notwendig wird.
- Länder mit anhaltenden Leistungsüberschüssen sollten zusätzliche Zahlungen an den Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit leisten, und Defizitländer sollten größeren Zugang zu diesen Ressourcen haben, um Währungsschwächen zu bekämpfen.
- Realignments sollten auf einer geregelten und entdramatisierten Grundlage als politisches Instrument von Anpassung und gesamtwirtschaftlicher Steuerung betrachtet werden.

b) Das europäische Währungssystem muß gegen spekulative Angriffe von innen oder außen geschützt werden. Die europäische Integration macht es notwendig und möglich, sehr viel größere Kontrolle über Finanzprozesse zu gewinnen, die gegenwärtig die meisten, wenn nicht alle Mitgliedsstaaten der Tyrannei globalisierter Geldvermögensmärkte unterwerfen. Trotz der enormen Beträge internationaler Kapitalflüsse leistet das globalisierte Kreditsystem gegenwärtig sehr geringe Beiträge zu produktiven Investitionen; statt dessen sieht man unablässige Arbitrageprozesse bei kurzfristigen Finanzdispositionen, die sehr instabil sind und die Länder in eine Zinskonkurrenz zwingen, was schädliche Konsequenzen für die gesamte Entwicklung hat. Auf der Grundlage einer stärker integrierten Geld- und Finanzpolitik wären die EU-Länder in der Lage, eine stärkere Aufsicht und Kontrolle über interne wie externe Finanztransaktionen zu leisten und die einzelnen Mitgliedsstaaten vor unnötigen Turbulenzen ihrer Investitionen zu schützen. Dafür gibt es verschiedene Methoden.

Eine Methode besteht darin, die Bankenaufsicht durch eine Vereinbarung der Mitglieder der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) oder durch europäische Gesetzgebung zu verstärken. So könnten die Mindestreserveanforderungen für Bankpassiva erhöht oder, wo es sie noch nicht gibt, eingeführt werden. Operationen außerhalb der Bilanz sollten in die Eigenkapitalbestimmungen eingeschlossen werden, und die Einlageforderungen bei spekulativen Operationen sollten erhöht werden, um Spekulation zu verteuern. Dasselbe Ziel könnte durch eine Devisenumsatzsteuer verfolgt werden, die kurzfristige Kapitalflüsse besonders diskriminiert und dadurch spekulative Wechselkurspositionen mehr als die Finanzierung von Handel und langfristiger Entwicklung beeinträchtigt.

Vermutlich wird keine dieser Maßnahmen perfekt funktionieren, und es wird mit Sicherheit die Suche nach Schlupflöchern geben. Aber Schlupflöcher können geschlossen werden, und wenn der politische Wille da ist, kann die Zulassung einer Finanzinstitution zu den EU-Märkten von der Be-

dingung abhängig gemacht werden, daß sie sich bestimmten Verhaltensregeln, einschließlich solcher in anderen Ländern, unterwirft. Ohne die Beteiligung der großen Banken in den führenden Finanzzentren würden die Finanzaktivitäten in Offshore-Zentren wahrscheinlich auf unbedeutende Dimensionen zurückgehen. Derartige Beschränkungen der Spekulation würden gleichzeitig die Macht der Zentralbankinterventionen erheblich stärken.

Ein weiterer Schritt jenseits dieser aufsichtsrechtlichen und steuerlichen Maßnahmen, durch den ein europäisches Währungsregime gegenüber Angriffen von außen geschützt werden könnte, besteht darin, die europäische Währung zum ausschließlichen Medium für alle Geschäftsvorgänge mit dritten Ländern (einschließlich der Tochtergesellschaften und Zweigstellen von europäischen Institutionen in diesen Ländern) zu machen und gleichzeitig zumindest einige individuelle Währungen und das Europäische Währungssystem 2 innerhalb der EU beizubehalten. So würde die Schutzwirkung einer Währungsunion für die teilnehmenden Länder, die keinen individuellen Angriffen mehr ausgesetzt wären, auf die Währungen ausgedehnt, die nicht oder noch nicht an der Währungsunion teilnehmen. Um die gemeinsamen Außenwährungen selbst gegenüber Angriffen von außen zu schützen, könnte eine höhere Transaktionssteuer (z.B. 1 Prozent gegenüber 0,5 Prozent) auf Kapitalflüsse unter Beteiligung dritter Länder erhoben werden. Eine solche Struktur wird natürlich auf Widerstand der Finanzzentren stoßen. Aber bei entsprechendem politischem Willen könnte sie durchgesetzt werden und würde den Druck für globale Reformen stärken, die auf mehr Stabilität zielen.

c) Eine engere europäische geldpolitische Zusammenarbeit könnte zur Wiedereinführung einer gerechteren Besteuerung von Kapital und Kapitaleinkommen führen. Unregulierte Konkurrenz zwischen den Finanzzentren blockiert gegenwärtig alle Versuche, Gewinne und Zinsen zu besteuern. Die sogenannten „mobilen" Produktionsfaktoren entziehen sich jeder vernünftigen Beteiligung an der allgemeinen Steuerlast. Mit einem vereinheitlichten System der finanziellen Aufsicht innerhalb des Gebiets einer integrierten Geldpolitik wird es möglich, Vermögenseinkommen wirksamer zu besteuern.

Trotz unserer Kritik an dem aktuellen Ansatz der Währungsunion sind wir daher der Ansicht, daß europäische geldpolitische Integration erhebliche Vorteile für die Bürger und Bürgerinnen der EU mit sich bringen könnte, wenn sie die Grundlage für einen systematischen und entschiedenen Versuch bildet, das Gleichgewicht zwischen dem Allgemeininteresse und den Ansprüchen privater Akteure wieder herzustellen. Aber ebenso wie die Korrektur der aktuellen makroökonomischen Positionen zur Unterstützung von mehr Beschäftigung erfordert auch diese Entwicklung eine gründliche Neueinschätzung und die Zurückweisung der negativen ökonomischen Philosophie, die in Maastricht angenommen worden ist, erfordert nämlich die Verbindung der Ziele der EU mit den tatsächlichen wirtschaftlichen Bedürfnissen der Bevölkerung, die die europäische Integration eigentlich befriedigen soll.

d) Europäische Geldpolitik sollte anstreben, die Reform der internationalen Währungsbeziehungen zu erleichtern. Seit dem Zusammenbruch des Bretton Wood-Systems Anfang der siebziger Jahre und der anschließenden Deregulierung der Finanzsysteme sind die Wechselkurse und die kurzfristigen Kapitalflüsse zu den instabilsten und gefährlichsten Faktoren der Weltwirtschaft geworden. Die zunehmende Instabilität und Volatilität der Wechselkurse hat zu einem Anstieg der Zinsen als Konsequenz der Privatisierung von Wechselkursrisiken und der zunehmenden Sicherungskosten geführt. Die enorme Zunahme vor allem kurzfristiger Kapitalbewegungen hat entgegen der neoliberalen Prophezeiung nicht zu einem Fall des Zinsniveaus aufgrund von mehr Konkurrenz und effizienterer Allokation von Kapital geführt. Kurzfristige Kapitalbewegungen, die heute fast unvorstellbar hohe Devisenumsätze betreffen, haben den Kontakt mit ihrem ursprünglichen Zweck der Finanzierung des Außenhandels und internationaler Investitionen sowie der Sicherung damit verbundener Risiken weitgehend verloren. Sie werden gegenwärtig fast vollständig durch Spekulations- und Arbitragemotive verursacht. Im Ergebnis sind diese Kapitalflüsse zu einem Haupthindernis für den Einsatz expansiver gesamtwirtschaftlicher Politik und niedrigerer Zinsen zur Unterstützung beschäftigungspolitischer Strategien geworden.

Die beste Lösung dieses Problem wäre die Wiedereinführung eines internationalen Kooperationssystems, das alle größeren Währungen umfaßt. Wesentliche Elemente eines solchen Systems wären:

- ein international ausgegebenes und verwaltetes Reservemedium, das die privilegierten „Schlüsselwährungen" der Vergangenheit ersetzt;
- eine gegenseitige Verpflichtung zur Einhaltung von Zahlungsgleichgewichten oder zur Wiederherstellung von Gleichgewichten bei zeitweiligen Ungleichgewichten; der entscheidende Punkt hierbei ist die Vereinbarung, daß Überschuß- und Defizitländer beide verpflichtet sind, gegen ihre jeweiligen Ungleichgewichte vorzugehen;
- eine Übereinkunft, internationale Kapitalflüsse zu kontrollieren und Maßnahmen zu ergreifen, die kurzfristige Kapitalflüsse diskriminieren und dadurch vermindern.

Es ist realistisch, davon auszugehen, daß die Lösung dieser Probleme erhebliche Zeit beanspruchen wird. Ein Grund hierfür liegt darin, daß es mächtige Interessen, insbesondere im Finanzsektor gibt, die von der gegenwärtigen Situation profitieren und strikt gegen irgendwelche Re-Regulierungen sind. Dennoch sollte die EU in diese Richtung arbeiten und ihren Einfluß in internationalen Institutionen zur Förderung eines globalen währungspolitischen Stabilisierungsregimes geltend machen. Die Position der EU wird um so gewichtiger sein, je mehr sie selbst ihr eigenes geldpolitisches Regime zum Nutzen der Mitgliedsstaaten reformiert.

3.3 Fiskalpolitik

Fiskalpolitik gehört zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Instrumenten. Daher wird europäische Wirtschaftspolitik auf die Dauer nicht funktionsfähig sein, wenn die zentralisierte Geldpolitik nicht durch eine Zentralisierung in der Haus-

haltspolitik der EU und durch eine größere Harmonisierung der nationalen Haushaltspolitiken der Mitgliedsländer ergänzt wird. Es gibt genügend theoretische Gründe und breite empirische Evidenz, die zeigen, daß zentralisierte Fiskalpolitik eine wichtige Rolle in jeder Gesellschaft spielt (vgl. z.B. Sala-i-Martin und Sachs [1992], Goodhart und Smith [1993], Bajuomi und Masson [1994 und 1995], McKay [1995], Kenen [1995], Eichengreen [1997] und die Diskussion in der Sonderausgabe der Europäischen Wirtschaft [1993]). Wenn das Projekt der Einigung ernst genommen wird, muß es daher eine eigene Fiskalpolitik auf der Ebene der Europäischen Union geben.

Jenseits der Stabilisierung symmetrischer Schocks, die alle Mitgliedsländer in mehr oder weniger der gleichen Weise betreffen, muß europäische Fiskalpolitik in der Lage sein, mit negativen Umständen fertig zu werden, die nur einige oder einzelne Mitgliedsländer betreffen. Die Behandlung solcher asymmetrischer Schocks erfordert zentralisierte Mittel, die auf der Grundlage gemeinsamer Prinzipien spezifischen Bedürfnissen entsprechend ausgegeben werden. Darüber hinaus schafft der einheitliche europäische Binnenmarkt selbst Ungleichgewichte und Probleme in einigen Ländern und Regionen, die durch Finanzpolitik zurecht gerückt werden müssen. Solche zentralen Mechanismen der innergemeinschaftlichen Kompensation und Umverteilung - angefangen von einem progressiven Steuersystem bis zu ausgeklügelten interregionalen Umverteilungsmechanismen - sind unverzichtbar für sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt.

In der kurzen Frist besteht die wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe hinsichtlich des Beschäftigungsziels darin, den rigiden Austeritätskurs zu beenden und zu einer expansiven Fiskalpolitik überzugehen. Mehr öffentliche Ausgaben sind wesentlich für einen Aufschwung der effektiven Nachfrage, ohne die es keine Aussicht auf eine nachhaltige Verminderung der Arbeitslosigkeit zu sozial akzeptablen Bedingungen gibt. Daher muß das fiskalpolitische Kernstück einer europäischen Beschäftigungsstrategie in einem öffentlichen Ausgabenprogramm bestehen. Ein Teil dieses Programms sollte zentral beschlossen und aus dem EU-Haushalt - dessen gesamtwirtschaftliches Gewicht bislang jedoch von geringer Bedeutung ist (1,2 Prozent des EU-BIP) - sowie durch die Ausgabe von Euro-Anleihen finanziert werden. Ein anderer und zunächst größerer Teil des Programmes wird in spezifischen nationalen Projekten bestehen, die entsprechend Artikel 103 des VM eng koordiniert werden müssen. Natürlich bedeutet eine fiskalpolitische Beschäftigungsinitiative nicht, daß Geld einfach ohne Rücksicht auf die Verwendungszwecke ausgegeben wird, nur um Arbeitsplätze zu schaffen. Es müssen auch andere Aspekte berücksichtigt werden:

- Erstens sind Umweltüberlegungen von besonderer Bedeutung bei öffentlichen Investitionsprojekten. Es macht keinen Sinn, öffentliche Gelder für Projekte zu verwenden, die zur weiteren Verschlechterung der Umweltbedingungen beitragen wie z.B. neue Autobahnen in Regionen dichter Agglomeration, Flughäfen oder energieintensive Industriegelände usw. Rohstoffeinsparung und Umweltschutz müssen bei der Beratung und Entscheidung über die konkreten Formen von Beschäftigungsprogrammen eine besondere Rolle spielen, wobei die sehr unterschiedlichen Situationen und ökologischen Prioritäten in ver-

schiedenen Ländern in vollem Umfang berücksichtigt werden müssen.

- Zweitens müssen die aktuelle Struktur und Funktion des öffentlichen Sektors und insbesondere des Öffentlichen Dienstes realistisch eingeschätzt und ggf. modernisiert werden. In vielen Fällen können bürokratische Strukturen vermindert und öffentliche Dienstleistungen wirksamer auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet werden, deren Prioritäten sich während der letzten Jahrzehnte durchaus verändert haben. Derartige notwendige Anpassungen können viel einfacher im Zusammenhang mit einem Programm zur Schaffung von Arbeitsplätzen unternommen werden als unter dem Druck einer kontraktiven Politik, wo sie oft als Vorwand zur Arbeitsplatzvernichtung benutzt werden.
- Drittens sind zentrale Finanzplanung und Finanzmittel wesentlich, um Gemeinschaftsprojekte mit hoher Priorität für die Gemeinschaft insgesamt voranzubringen wie z.B. spezifische Forschungsprogramme, die Verbesserung und den Umbau des Verkehrssektors, Industriepolitik, Sozialpolitik usw.

Es gibt keinen Mangel an vernünftigen Projekten, die diese Kriterien erfüllen, in allen Mitgliedsländern der EU:

- In allen Ländern hat die rigorose Austeritätspolitik der letzten Jahre schmerzhafte und gefährliche Lücken in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in Bereichen wie der Gesundheitsführsorge, den Kindergärten, den Pflegediensten, den öffentlichen Beratungsdiensten usw. hervorgebracht. Die Korrektur dieser fatalen Entwicklung erstreckt sich auf die Wiederherstellung vieler dieser Arbeitsplätze und die Schaffung neuer Dienstleistungen. Die Kommission schätzt in ihrem Weißbuch von 1993, daß drei Millionen Arbeitsplätze in der EU in lokalen Dienstleistungen, bei der Verbesserung des Lebensstandards und beim Umweltschutz geschaffen werden können.
- Überall gibt es darüber hinaus einen dringenden Bedarf für den Aufbau, den Ausbau oder die Modernisierung und, insbesondere hinsichtlich ökologischer Nachhaltigkeit, den Umbau der materiellen Infrastruktur des Transport-, Energie- und Telekommunikationssektors.
- In einigen unterindustrialisierten südlichen Ländern würden energische - aber nicht energieintensive - Industrialisierungsprogramme die Hauptgrundlage für mehr und dauerhafte Beschäftigung bilden, während
- einige nördliche mit alten industriellen Kernen und erheblicher Agglomeration und Umweltproblemen mehr Dezentralisation und ökologischen Umbau benötigen, die auch mehr Arbeitsplätze schaffen.

In der Vergangenheit sind von verschiedenen Seiten mehrere Vorschläge für eine wirksame Beschäftigungspolitik vorgebracht worden. Der prominenteste kam von der Kommission in ihrem Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung vom Dezember 1993. Es schlug u.a. vor, transeuropäische Netzwerke in den Bereichen Verkehr und Energie (250 Milliarden Ecu bis zum Jahre 2000), Telekommunikation (150 Milliarden Ecu) und Umweltschutz (174 Milliarden Ecu) einzurichten und hierfür einen Gesamtbetrag von 574 Milliarden Ecu zwischen 1994 und 2000 auszugeben, das ist ein bißchen weniger als 100 Milliarden Ecu pro Jahr. Ein sehr kleiner Teil hiervon (20 Milliarden Ecu oder 3,3 Milli-

arden Ecu pro Jahr) sollte durch die EU finanziert werden, teils aus dem regulären Haushalt (5,3 Milliarden Ecu), teils durch EU-Anleihen (14,7 Milliarden Ecu). Die überwältigende Mehrheit der finanziellen Mittel sollte in der Vorstellung des Weißbuchs von privaten oder öffentlichen Investoren in den Mitgliedsländern kommen. Dieser Vorschlag stieß offiziell auf Sympathie und Einverständnis beim Gipfel in Kopenhagen, aber in der Folge wurde er entscheidend beschnitten, und mittlerweile ist er zu einer Schattenexistenz zusammengeschrumpft.

Einige Vorschläge im Weißbuch müssen Einwände aus ökologischen Gründen oder deshalb hervorrufen, weil ihre Verwirklichung bereits bestehende Agglomerationen verstärkt und durch die Konzentration auf die Verbesserung der Verbindungen zwischen Industriezentren die schwächeren Regionen weiter isoliert. Andere Vorschläge wie die Verbesserung des Schienennetzes können als guter Ausgangspunkt für eine beschäftigungsorientierte Wende in der europäischen Wirtschaftspolitik gelten. Sie können leicht durch Projekte ergänzt werden, die die obige Kritik berücksichtigen, z.B. durch die Verbesserung intraregionaler Verkehrssysteme.

Die Mitgliedsländer sollten auch koordinierte Initiativen unternehmen, um Unternehmen steuerlich oder auf andere Art zu subventionieren, die sich verpflichten, zusätzliche Beschäftigung zu schaffen, wobei allerdings angemessene Kontrolle der Einhaltung dieser Verpflichtung notwendig ist.

Um eine koordinierte expansive Finanzpolitik zu finanzieren, können Regierungen im Prinzip auf drei Arten vorgehen, wobei das Gewicht von Land zu Land entsprechend den jeweiligen Prioritäten unterschiedlich sein wird:

Erstens gibt es die Möglichkeit, die öffentlichen Ausgaben in Richtung auf mehr beschäftigungsintensive Sektoren umzustrukturieren. Das würde dann der Fall sein, wenn mehr Arbeitsplätze in traditionellen und neuen Feldern des öffentlichen Dienstes geschaffen werden, wo keine großen Investitionen erforderlich sind, um Arbeitsplätze zu schaffen. Es gibt wahrscheinlich erheblichen Spielraum in dieser Richtung in jedem Mitgliedsland. Trotz der strikten Austeritätspolitik geht nämlich in den meisten Mitgliedsländern die Summe der öffentlichen Ausgaben nicht zurück. Es werden vielmehr Ausgaben von den Sozialbereichen weggenommen und zu den Subventionen für große Firmen geschoben, um deren Investitionen anzuziehen (was oft mit starker Rationalisierung einher geht) oder um Industrieunternehmen oder Banken zu unterstützen, die in Schwierigkeiten sind. Eine Neuorientierung der Struktur und Zwecke der öffentlichen Ausgaben ist vernünftig und würde mehr Arbeitsplätze für das gleiche Geld bringen. Insgesamt sind jedoch die Beschäftigungsdimensionen eines solchen Umbaus begrenzt.

Zweitens gibt es die Methode, die Steuern zu erhöhen, um zusätzliche Beschäftigungsprogramme zu finanzieren. Solche Steuererhöhungen würden keinen Sinn machen, wenn sie einen direkten und erheblichen negativen Einfluß auf private Ausgaben für Konsumtion und Investitionen bewirken würden (die wohltätige Wirkung des Haavelmo-Theorems sollte mit Vorsicht betrachtet werden). Daher muß eine allgemeine Erhöhung der Einkommens- oder Mehrwertsteuer zurückgewiesen werden. In beschäftigungspolitischer Hinsicht würde es wirksamer sein, die Steuern auf hohe Einkommen, Luxusgüter, nicht wieder investierte Gewinne und kurzfristige

Kapitalbewegungen zu erhöhen, was insgesamt nur geringe Bedeutung für Investitionen, Produktion und Beschäftigung hat. In unseren Augen muß die drastische Umverteilung von Einkommen in Richtung auf Unternehmensprofite und die oberen Einkommensklassen während der letzten beiden Jahrzehnte in allen Mitgliedsländern umgedreht werden. Eine solche Umverteilung in die gegenteilige Richtung kann leicht durch Überlegungen zur sozialen Gerechtigkeit gerechtfertigt werden, ganz abgesehen von dem Argument, daß ungleiche Einkommensverteilung eine relevante Ursache für die Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und daher für zunehmende Arbeitslosigkeit ist.

Drittens gibt es das Defizit-Spending. Im Gegensatz zur vorherrschenden politischen und ökonomischen Doktrin ist dies vernünftig, sogar in einer Situation eines anhaltenden „strukturellen" öffentlichen Defizits. Die Erfahrungen der jüngsten Jahre sollten deutlich gemacht haben, daß der Grund für Haushaltsdefizite weder grenzenlose Sozialleistungen noch die Ansprüche einer unersättlichen Regierung sind, sondern schlicht die Tatsache, daß steigende Arbeitslosigkeit die Steuereinkommen und Sozialbeiträge vermindert und die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe erhöht und daher die öffentlichen Haushalte extrem belastet. Deshalb sind auch die öffentliche Neuverschuldung und die Staatsschulden insgesamt trotz der rigorosen Einschnitte bei den Sozialausgaben und einigen anderen öffentlichen Ausgaben nicht gefallen, sondern in den meisten Mitgliedsländern und in der EU insgesamt in der ersten Hälfte der neunziger Jahre im Vergleich zur zweiten Hälfte der achtziger Jahre gestiegen. Das sogenannte strukturelle Defizit ist im wesentlichen ein Ausdruck der sogenannten strukturellen Arbeitslosigkeit. Wenn durch öffentliche Neuverschuldung mehr Beschäftigung geschaffen wird, stärkt dies die Einkommensbasis, auf der die öffentlichen Schulden bedient und zurückgezahlt werden können.

Die Finanzierung eines erheblichen Teils einer europäisch koordinierten Beschäftigungsinitiative durch zusätzliche Neuverschuldung würde weder eine allgemeine Knappheit von Kapital verschärfen noch die Zinsen erhöhen noch private Investoren verdrängen. Erstens gibt es zumindest in den fortgeschrittenen Ländern kein Problem der Kapitalknappheit, sondern eher eins der Absorbtion von Kapital. Zweitens sind Zinsen nicht notwendigerweise mit der Höhe der öffentlichen Neuverschuldung oder der Schulden verbunden. Beispielsweise ging die öffentliche Neuverschuldung zwischen 1985 und 1989 in den meisten Mitgliedsländern leicht zurück, und die Zinsen stiegen erheblich. Drittens stocken die Investitionen nicht in erster Linie wegen untragbar hoher Zinsen, sondern wegen des Fehlens effektiver Nachfrage. Die Verbesserung der Investitionsaussichten über ein multiplikator-akzeleratorverstärktes öffentliches Beschäftigungsprogramm würde ein Nachfrageklima schaffen, das attraktiv für Investitionen wäre. Daher würde ein solches Beschäftigungsprogramm eher zu einem crowding-in- als zu einem crowding-out-Effekt führen.

Allerdings würden einige Länder Schwierigkeiten haben, zusätzliche Kredite zu erhalten oder Anleihen auf den Kapitalmärkten zu plazieren, ohne einen Zinsaufschlag zu zahlen, - was wiederum den expansiven Effekt des Beschäftigungsprogramms in der Wirtschaft untergraben oder vermindern würde. In diesen Fällen sollte die Europäische Investitionsbank (EIB) angemessene Unterstüt-

zung durch die Bürgschaft von Krediten oder durch Zinssubventionen gewähren.

Um die Belastungen durch öffentliche Schulden zu vermindern, sollten auch die Modalitäten der öffentlichen Verschuldung neu betrachtet werden. Solange die Zunahme der Kredite in den Grenzen bleibt, die mit einer niedrigen Inflationsrate vereinbar sind, gibt es keine Notwendigkeit, darauf zu bestehen, daß zusätzliche öffentliche Neuverschuldung direkt über den Kapitalmarkt finanziert wird. Statt dessen könnten und sollten die nationalen Zentralbanken das Geld direkt zu niedrigen Zinsen (oder sogar zinslos) an die Regierungen vergeben. Das Argument, daß derartige Möglichkeiten einer Lizenz zum grenzenlosen Drucken von Geld gleichkäme, ist falsch: Der Mißbrauch des bevorzugten Zugangs zur Zentralbankfinanzierung kann durch angemessene institutionelle und parlamentarische Barrieren verhindert werden. Auf der anderen Seite gibt es keinen Grund, warum demokratische Regierungen und Parlamente keinen bevorzugten Zugang zu Zentralbankfinanzierungen haben sollten, wie sie im übrigen bevorzugten Zugang zu dem Geld aller Bürger durch Besteuerung haben. Es gibt sicher guten Grund, sorgfältig und wachsam hinsichtlich des finanziellen Verhaltens von Staaten und Regierungen zu sein. Aber das trifft auch für Regierungen zu, die sich über den Kapitalmarkt verschulden. Der wesentliche Unterschied zwischen Zentralbankkrediten und Kapitalmarktkrediten an die Regierungen ist der zusätzliche Profit des finanziellen Sektors im zweiten Fall.

Diese Überlegungen treffen auch auf die EU als institutionelle Gesamtheit zu. Um unmittelbare Beschäftigungsprogramme zu finanzieren, sollte auch die EU das Instrument der öffentlichen Neuverschuldung ausgiebig nutzen. Es gibt keinen überzeugenden Grund, warum der Anteil öffentlicher Anleihen durch die EU-Institutionen (vor allem die Europäische Investitionsbank) an allen öffentlichen Anleihen der OECD-Länder auf den internationalen Märkten auf dem Niveau von 1995, nämlich bei 4,7 Prozent, bleiben sollte. Dieser Prozentsatz ist in jedem Jahr seit 1990 (8,8 Prozent) zurückgegangen, während der Gesamtbetrag der öffentlichen Neuverschuldung der OECD-Länder sich in diesen Jahren mehr als verdoppelt hat. Die betonte Zurückhaltung bei der Neuverschuldung auf Seiten der EU ist eine der schädlichen Wirkungen der neoliberalen Verkrampfungen, die der EU noch stärker als den einzelnen Mitgliedsländern aufgezwungen wurden. Wenn diese Ideologie zurückgewiesen wird, wird es mehr Spielraum zur Finanzierung einer expansiven europäischen Finanzpolitik durch Euro-Anleihen geben. Diese Idee war auch in dem Weißbuch von 1993 enthalten, und sie war Bestandteil des Projektes für einen europäischen Investitionsfonds, der 1994 errichtet wurde und seine Arbeit als Sicherungsinstitution für private Kredite an kleine und mittlere Unternehmen und im Zusammenhang mit der Finanzierung (sehr geringer) Teile der transeuropäischen Netzwerke aufgenommen hat.

Das Argument zur niedrigverzinslichen öffentlichen Verschuldung bei den nationalen Zentralbanken trifft auch auf der Ebene der EU und der Europäischen Zentralbank zu. Es gibt keinen vernünftigen Grund, weshalb die EU keinen bevorzugten Zugang zur Europäischen Zentralbank haben sollte, natürlich innerhalb des Rahmens einer umfassenden öffentlichen und gut gezielten Beschäftigungsstrategie.

In der langen Frist muß die eigene Finanzbasis der EU ausgedehnt werden,

um den europäischen Institutionen die Erfüllung ihrer eigenständigen politischen Aufgaben zu ermöglichen. Dafür ist es notwendig, die Gewichte im Finanzsystem zwischen der nationalen und der europäischen Ebene zugunsten der letzteren zu verändern. Der Mac-Dougall-Bericht von 1977 hatte gute Gründe dafür, zu empfehlen, daß der Haushalt der EG - der in der Phase vor der Vereinigung bei 2 bis 2,5 Prozent des europäischen Sozialprodukts liegen sollte - auf 5 bis 7 Prozent des EG-BIP steigen sollte, sobald die Wirtschafts- und Währungsunion erreicht wird. Natürlich kann man über die genauen Zahlen immer diskutieren, aber als eine grobe Orientierung scheint diese Empfehlung nach wie vor vernünftig zu sein. Ihre Verwirklichung würde eine schnelle Verdoppelung des europäischen Haushalts und dann ein schrittweises weiteres Ansteigen erfordern. Dies kann sicherlich auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Einer davon würde die Einführung neuer und spezifischer EU-Steuern sein, von denen einige in vielen Mitgliedsstaaten und auf der EU-Ebene schon aus Gründen der Steuerung seit verschiedenen Jahren diskutiert werden. Als bekannteste Beispiele solcher Steuern erwähnen wir:

- eine CO_2-Emissions-Steuer, deren Hauptzweck die Förderung energiesparender Produktion und energiesparenden Verbrauchs ist;
- eine Devisenumsatzsteuer mit dem Hauptzweck, kurzfristige und spekulative Kapitalflüsse zu diskriminieren, die in der Vergangenheit erhebliche Währungsunruhen in der EU ausgelöst hatten.

Die EU-weite Einführung derartiger Steuern würde verschiedene Vorteile gegenüber einer nationalen Initiative haben. Zunächst würde kein Mitgliedsland Nachteile daraus haben, daher würde ein Konkurrenzdruck auf die Haushalte vermieden werden. Zweitens würde die EU relevante Steuerungskompetenz in Sektoren bekommen, die in der Vergangenheit erhebliche Probleme für die Wirtschaft insgesamt aufgeworfen haben und energisches Handeln erfordern, um nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu gewährleisten. Drittens würden derartige Steuern zumindest für einen erheblichen Zeitraum beträchtliche Einkommensflüsse für den EU-Haushalt hervorbringen. Wenn die Steuerungswirkung dieser Steuern in vollem Umfang wirksam geworden ist und die Einkommensflüsse zurückgehen, muß die finanzielle Grundlage des EU-Haushaltes in Richtung auf eine stärkere Beteiligung an den regulären und dauerhaften Steuereinkommen verändert werden. Dies wird ohnehin erforderlich werden, wenn die Wirkungen einer neuen Runde von Zollsenkungen und einer umfassenderen Reform der gemeinsamen Agrarpolitik zu weniger Einkommen an den Grenzen der EU führen werden. Eine Grundlage für eine solche Ausweitung der Eigenmittel der Gemeinschaft sollte die Mehrwertsteuer sein, die schon gegenwärtig ungefähr die Hälfte des EU-Haushaltes finanziert, obwohl nur 1,4 Prozent der standardisierten europäischen Mehrwertsteuerbasis dem EU-Haushalt zufließt. Die Entscheidung der EU, diesen Prozentsatz auf 1,0 Prozent zu senken, sollte daher überdacht und widerrufen werden. Wir empfehlen auch, die Möglichkeiten auszuloten, einen Teil der Einkünfte aus der Besteuerung von Zinsen und Gewinnen der EU zuzuführen, als einen Schritt zur Harmonisierung der Steuerstrukturen. Für die Fähigkeit, auf ungleiche Entwicklungen in der Gemeinschaft schnell mit Hilfe des Haushalts reagieren zu können, wäre die Einführung irgendeiner Form von automatischen Stabilisatoren in das Finanzsystem

der EU hilfreich. Eine bemerkenswerte Diskussion in diese Richtung wurde vor einigen Jahren aus Kreisen der Kommission eröffnet (Italianer und Pisani-Ferry, Italianer und Vanheukelen [1993], Eichengreen [1997]). Sie sah einen Mechanismus automatischer und schneller Transfers an Mitgliedsländer vor, in denen die monatliche Zunahme der Arbeitslosenrate (oder, um die Zahlen schneller zu bekommen, der Rückgang der Produktion) den EU-Durchschnitt überschreitet. Die Höhe der Zahlung (ein Prozentsatz des monatlichen Sozialproduktes) soll - bis zu einer Höchstgrenze - diesem Unterschied zum EU-Durchschnitt entsprechen. Auf diese Weise würden Länder, die durch zunehmende Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind, sehr schnell und unbürokratisch Mittel erhalten, die sie für Arbeitsmarktmaßnahmen und andere Beschäftigungsprogramme verwenden können. Eine derartige automatische Zahlung kann aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Eine andere Möglichkeit wäre es, einen Stabilisierungsfonds zu schaffen, in den jedes Land einzahlt und der als europäischer „Versicherungsfonds" gegen übermäßige Arbeitslosigkeit dienen kann. Obwohl die technischen Details derartiger Stabilisierungsmechanismen noch diskutiert werden, ist die Richtung des Vorschlags hilfreich: Abgesehen von den unmittelbaren Arbeitsmarktwirkungen können automatische Stabilisatoren dieser Art zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU beitragen.

3.4 Arbeitszeitverkürzung

Ein wichtiges und unverzichtbares Instrument auf dem Weg zu Vollbeschäftigung in Europa ist eine erhebliche Reduzierung der Arbeitszeit. Das wird deutlich, wenn die Grenzen öffentlicher Beschäftigungsprogramme und gesamtwirtschaftlichen Wachstums betrachtet werden:

- Es würde enorme politische Anstrengungen und - bei einem Durchschnittslohn von 30.000 Ecu pro Jahr - ungefähr 90 Milliarden Ecu kosten, um die drei Millionen Arbeitsplätze bei den lokalen Dienstleistungen, der Verbesserung des Lebensstandards und dem Umweltschutz zu schaffen, auf die sich die Kommission in ihrem Weißbuch von 1993 bezieht. Und dennoch ist diese Zahl nur ungefähr ein Sechstel der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit in der EU.
- Weitere sieben Millionen Arbeitsplätze können innerhalb der nächsten fünf Jahre durch gesamtwirtschaftliches Wachstum in der Höhe von 3,0 bis 3,5 Prozent pro Jahr geschaffen werden: Da 2,0 bis 2,5 Prozent Wachstum notwendig ist, um die steigende Produktivität auszugleichen, würde der Nettoeffekt auf das Arbeitsvolumen bei konstanter Arbeitszeit bei 1 Prozent liegen. Auf der Grundlage von ungefähr 148 Millionen Beschäftigten im Jahre 1995 sind dies ungefähr 1,48 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze pro Jahr oder 7,4 Millionen in fünf Jahren. Dies ist schon eine sehr optimistische Annahme. Es ist eher fraglich, ob gesamtwirtschaftliches Wachstum dieser Größenordnung organisiert und beibehalten werden kann und ob es ökologisch verträglich gestaltet werden kann. Sogar unter diesen beiden kühnen Annahmen würde die Zahl der Arbeitslosen am Ende der nächsten fünf Jahre nur auf die Hälfte reduziert sein. Und dies berücksichtigt noch nicht die Personen, die zusätzlich auf den Arbeitsmarkt kommen, aus demografischen Gründen und weil die Erwerbsbeteiligung der Frauen weiter steigt - und steigen sollte. Es ist daher

notwendig, zusätzliche Maßnahmen zur schnellen und nachhaltigen Verminderung der Arbeitslosigkeit zu ergreifen. Das Gesamtvolumen der gearbeiteten Stunden muß auf mehr Personen aufgeteilt werden.

Das Arbeitsplatzpotential in einer solchen Arbeitszeitverkürzung für die 148 Millionen Beschäftigten in der EU ist eindrucksvoll. Zwar werden Verkürzungen der Arbeitszeit gewöhnlich Reorganisationen und Umbaumaßnahmen in den meisten Unternehmen hervorrufen, was verhindern wird, daß der Gesamtbetrag der Arbeitsstunden unverändert bleibt und die Verminderung der individuellen Arbeitszeit in vollem Umfang durch neue Arbeitsplätze ersetzt wird. Aber solche Rationalisierungsprozesse sind nicht grenzenlos möglich, und sie sind um so weniger möglich, je erheblicher die Arbeitszeitverkürzung ausfällt. Selbst wenn nur die Hälfte des möglichen Effekts von einer zehnprozentigen Arbeitszeitverkürzung sich in neuer Beschäftigung niederschlägt, würde dies zu mehr als sieben Millionen neuen Arbeitsplätzen führen.

Im Bereich der Arbeitszeit ist die Lage noch differenzierter und heterogener zwischen den Mitgliedsländern als in anderen Bereichen der Beschäftigung. Daher muß das Potential für eine Arbeitszeitverkürzung nicht auf der Basis europäischer Durchschnitte, sondern auf der Grundlage der einzelnen Länder eingeschätzt werden. Das vermindert aber die wesentliche Rolle nicht, die die Europäische Union bei der Förderung und Unterstützung von Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung spielen kann. Zum Beispiel variiert die allgemeine und insbesondere die weibliche Beteiligungsrate bei der Erwerbsbevölkerung erheblich zwischen den verschiedenen Mitgliedsländern; noch stärker variiert der Anteil der Teilzeitbeschäftigung in der Wirtschaft, der 1994 von 4,8 Prozent in Griechenland bis zu 36,4 Prozent in den Niederlanden reichte. Diese unterschiedlichen Strukturen beeinflussen die Aussichten für Arbeitszeitverkürzungen, ihre vermutlichen Wirkungen und die erforderlichen Umsetzungsmuster.

Trotz der Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern besteht eine herausragende Ähnlichkeit in der Koexistenz von hoher Arbeitslosigkeit und einem großen Umfang von Überstunden, die nach Berechnungen des europäischen Parlaments das Äquivalent von drei bis vier Millionen Arbeitsplätzen ausmachen. Eine europäische Initiative für eine erhebliche Verminderung der Überstunden würde keine großen Koordinierungsanstrengungen erfordern. Sie würde schnelle Beschäftigungswirkungen bringen und gleichzeitig zeigen, daß derartige Aktionen machbar sind.

Arbeitszeitverkürzung muß erheblich sein, um Beschäftigungswirkungen hervorzubringen, aber sie kann nicht schematisch und einheitlich eingeführt werden, wenn sie attraktiv für die Beschäftigten sein soll. Das trifft für jedes Mitgliedsland zu, und es trifft natürlich um so mehr für die EU als ganze mit ihren verschiedenen Mustern und Traditionen der Arbeitszeitorganisation und des Arbeitszeitmanagements zu. Obwohl die Geschwindigkeit der Arbeitszeitverkürzung während der letzten 15 Jahre für die EU insgesamt vernachlässigbar gering ist, gibt es verschiedene positive Erfahrungen in einzelnen Ländern wie den Niederlanden oder Belgien. In den Niederlanden ist z.B. der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten zwischen 1984 und 1994 von 21,2 Prozent auf 36,4 Prozent gestiegen und die Arbeitslosenrate von 9,4

Prozent auf 7,0 Prozent gefallen. In den meisten anderen Ländern und in der EU insgesamt ist die Arbeitslosigkeit dagegen gestiegen. Eine Beschäftigungsstrategie sollte das ganze Instrumentarium verschiedener Formen der Arbeitszeitverkürzung einsetzen: tägliche und wöchentliche Reduzierungen, Sabbaticals, Elternurlaub, Vorruhestand, Teilzeitarbeit, Job-Sharing usw. Die meisten dieser Formen haben auch andere gesellschaftliche Vorteile neben ihrer Beschäftigungswirkung: mehr Zeit für Familien oder gesellschaftliche Aktivität, eine gleichmäßigere Verteilung der Hausarbeit und der Zeit für die Erziehung der Kinder, Ausweitung der Kenntnisse, Erweiterung der kulturellen Aktivitäten, mehr Kreativität usw.

Die Festsetzung von Arbeitszeitmustern ist nicht nur eine Angelegenheit der Verhandlung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf der regionalen oder sektoralen Ebene oder zwischen Geschäftsführung und Belegschaftsvertretern in jedem Unternehmen. Regierungen können und sollten Verhandlungen und Übereinkünfte über kürzere Arbeitszeiten anregen, begleiten und fördern. Erstens, da zwischen 15 und 30 Prozent aller Beschäftigten in der EU im öffentlichen Dienst oder in staatlichen oder Gemeindeunternehmen arbeiten, sind all diese öffentlichen Stellen selbst große Arbeitgeber und können Beispiele setzen, denen der private Sektor folgen kann. Zweitens können Parlamente und Regierungen spezifische Maßnahmen ergreifen, um Arbeitszeitverkürzungen zu unterstützen, z.B. die Besteuerung übermäßiger Überstunden oder Steuererleichterungen für den Übergang von der Vollzeit zur Teilzeitbeschäftigung.

Auch die EU sollte eine wichtige Rolle in der Förderung von Arbeitszeitverkürzungen spielen. Obwohl sie kein Arbeitgeber von relevanten gesamtwirtschaftlichen Größenordnungen ist, kann sie nicht nur den Weg für nationale Gesetzgebung durch die Formulierung von Meinungen und Empfehlungen ebnen. Sie kann darüber hinaus durch spezifische Direktiven oder Verordnungen - z.B. über höchstzulässige Arbeitszeit und soziale Mindeststandards - die Bedingungen für Arbeitszeitverkürzungen direkt beeinflussen. Verschiedene interessante Vorschläge in diese Richtung sind von dem europäischen Parlament in seinem Bericht über die Arbeitszeit vom Juni 1996 gemacht worden. Einer davon besteht in der Vorstellung gestaffelter Sozialbeiträge: Sie würden für die ersten 32 Wochenstunden gesenkt und für die darüber hinaus gehenden Stunden erhöht werden. Das würde einen Anreiz für Arbeitszeitverkürzungen mit wenig oder gar keinen zusätzlichen Kosten schaffen.

Die EU kann und soll eine führende Rolle im Kampf für die Beseitigung prekärer Arbeitsbedingungen spielen, die oft ein Nebenprodukt geringer Arbeitszeiten sind. Sie kann dies tun, indem sie den entsprechenden Bestimmungen in der Sozialcharta und dem sozialen Aktionsprogramm von 1989 zu größerer Wirkung verhilft, da beide bisher zum großen Teil unerfüllte Versprechungen sind. Wenn die EU-weite Durchsetzung und schrittweise Verbesserung von sozialen Mindeststandards die Arbeitszeitverkürzung begleitet, ist dies von großer Bedeutung für mehr sozialen Zusammenhalt in der Union.

Eines der wichtigsten Probleme, die mit dem Übergang zu Teilzeitarbeit verbunden sind, ist die Aufrechterhaltung der sozialen Sicherheit für das betroffene Individuum ebenso wie für die finanzielle Basis des Sozialversicherungssystems insgesamt: Wenn jemand weniger Stunden arbeitet und damit zu mehr Beschäf-

tigung beiträgt, sollte dies nicht zu weniger sozialer Sicherheit oder zu einer Verminderung der Ansprüche auf Renten- und Pensionszahlungen führen. Für das System insgesamt bedeutet die Verminderung der Arbeitszeit und die Zunahme der Zahl der Beschäftigten, daß unter sonst gleichen Bedingungen die finanzielle Basis des Systems der sozialen Sicherheit nicht so schnell wächst wie die Zahl der Leute, die Zugang zu seinen Leistungen haben. Wenn daher die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten und der Arbeitgeber nicht erhöht werden und das Niveau der Leistungen für alle unabhängig von ihrer Arbeitszeit beibehalten werden soll, müssen Teile der Leistungen durch den öffentlichen Haushalt der Mitgliedsländer finanziert werden. Dies kann auf unterschiedliche Weise geschehen, z.B. durch zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge für Teilzeitbeschäftigte mit niedrigerem Einkommen.

Das wichtigste Problem für beide Seiten bei Vereinbarungen zur Arbeitszeitverkürzung und für die Gesamtwirtschaft ist die Frage des Lohnausgleichs. Eine spürbare Verkürzung der Zahl der Arbeitsstunden, z.B. um 10 Prozent, ohne irgendwelchen Lohnausgleich, würde zu erheblich niedrigeren Bruttoeinkommen für die bereits Beschäftigten führen (wobei die Verminderung der Nettoeinkommen in den Bereichen, die unter eine progressive Einkommensteuer fallen, etwas niedriger ist). Nachdem die Nettorealeinkommen während der meisten Jahre des letzten Jahrzehnts stagniert haben oder gefallen sind, würde dies in vielen Fällen zu unerträglichen Situationen für Arbeiter und ihre Familien führen. Weil nicht alle Stunden, die durch Arbeitszeitverkürzung verloren gehen, durch zusätzliche Arbeitsplätze ersetzt werden, würde der völlige Verzicht auf Lohnausgleich in gesamtwirtschaftlicher Sicht zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage führen und so das Beschäftigungsproblem verschärfen. das durch die Arbeitszeitverkürzung vermindert werden sollte. Dieser Weg ist daher aus beiden Perspektiven nicht gangbar. Auf der anderen Seite würde voller Lohnausgleich - d.h. unveränderte individuelle Einkommen trotz einer spürbaren Verringerung der Arbeitszeit - zu einem erheblichen Anstieg der Arbeitskosten bei den Arbeitgebern führen. Dieser Anstieg würde durch steigende Kapazitätsauslastung und daraus folgende sinkende Stückkosten für die Kapitalnutzung gedämpft werden, wenn die Nachfrage als Folge von mehr Beschäftigung und Konsum steigt. Auch wenn man die Theorie der Grenzproduktivität der Arbeit zugrundelegt, würden kürzere Arbeitszeiten höhere Löhne rechtfertigen, weil sie die Produktivität erhöhen. Aber trotz alledem kann man davon ausgehen, daß eine spürbare Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich zu einem Anstieg der Arbeitskosten der Produktion und unter allen realistischen Umständen auch zu einer Umverteilung von Einkommen zugunsten der Löhne und zu Lasten der Gewinne führt. Eine derartige Umverteilung kann aus sozialen Gründen angesichts der drastischen Umverteilung in die gegenteilige Richtung während der letzten beiden Jahrzehnte gerechtfertigt werden. Sie ist auch ökonomisch vernünftig, weil eine gleichmäßigere Einkommensverteilung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit Wachstum und Beschäftigung stärkt und die Gefahr einer ökonomisch schädlichen Inflation als Folge höherer Löhne für die absehbare Zeit vernachlässigt werden kann. Andererseits gibt es erhebliche politische Grenzen für eine Umverteilung von den Gewinnen zu den Löhnen und von den oberen zu den unteren Einkommensklas-

sen. Der Anspruch auf Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich wird auf erbitterten Widerstand von Seiten der Arbeitgeber stoßen, und die aktuelle Stärke dieser Seite macht es ziemlich unwahrscheinlich, daß ein solcher Anspruch durchgesetzt werden kann. Es gibt auch wirtschaftliche Gründe, weswegen voller Lohnausgleich bei Arbeitszeitverkürzung nicht möglich ist. Der offensichtlichste liegt darin, daß die Finanzierung öffentlicher Beschäftigungsprogramme zum Teil durch höhere Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen erfolgen soll, die also schon eine Form der Umverteilung darstellen. Man kann daher davon ausgehen, daß, sofern es in naher Zukunft spürbare Verkürzungen der Arbeitszeit gibt, die Folgen in Bezug auf die Löhne keines der beiden Extreme sein werden, - wie es übrigens meistens in der Vergangenheit der Fall war. Unter diesen Umständen wäre es daher wirtschaftlich vernünftig und sozial gerecht, ein Übereinkommen abzuschließen, in dem voller Lohnausgleich für die unteren Einkommensgruppen gewährleistet wird (wo er auch den höchsten Einfluß auf die Nachfrage hat), während der Ausgleich mit steigendem Einkommen geringer werden kann. Die Frage, wo die Grenzlinie zwischen niedrigem, mittlerem und hohem Einkommen zu ziehen ist, ist keine Angelegenheit ökonomischer Argumentation, sondern eine von gelegentlich konfliktreichen Verhandlungen und Kompromissen zwischen sozialen Interessen und Kräften.

3.5 Arbeitsmarktpolitik und das europäische Sozialmodell

Die Grundlage für die Mobilisierung öffentlicher Zustimmung für das Europäische Projekt ist immer gewesen, daß stärkere europäische Institutionen dabei helfen können, die sozialen Errungenschaften der EU-Mitgliedsländer zu verteidigen und zu modernisieren. Die hauptsächlichen politischen Programme der letzten Jahre, das Binnenmarktprogramm und die Wirtschafts- und Währungsunion sind in der Öffentlichkeit beide als Instrumente für dieses Ziel präsentiert worden. Die größere externe Wettbewerbsfähigkeit und höhere interne Stabilität, die diese Programme mit sich brächten, würden, so wurde versichert, dazu dienen, die nationalen Wohlfahrtssysteme und die nationalen Errungenschaften im Bereich der Arbeitsbeziehungen zu verbessern und auszuweiten.

Aber im tatsächlichen Verlauf der europäischen Konstruktion während der letzten zehn Jahre sind die sozialen Ziele zunehmend den marktradikalen wirtschaftlichen Strategien bis zu einem Punkt untergeordnet worden, an dem man fragen kann, ob das „Soziale Europa" viel mehr ist als ein Feigenblatt zur Verkleidung eines Projektes, das das in den Mitgliedsstaaten mit soviel Mühe errichtete soziale System einschränken und sogar aushöhlen soll. Die Hauptinitiative zur Steigerung von Beschäftigung auf der europäischen Ebene - die Vorschläge des Weißbuchs über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung - sind fast zum toten Buchstaben geworden. Der Drang nach fiskalischer Stabilisierung ist oft zu Lasten des sozialen Schutzes gegangen; und bei der Beschäftigung und der Arbeitsmarktpolitik wird mehr und mehr Nachdruck auf die marktorientierte Flexibilität gelegt - zu Lasten aller substantiellen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, zum Schutz der schwächsten Teilnehmer im Arbeitsmarkt, und zu Lasten von Beschäftigungspolitik gegen soziale Marginalisierung.

Die Umkehr dieser Tendenz zur Preisgabe des europäischen Sozialmodells ist sicherlich in politischer Hinsicht notwendig: Ohne sie wird der Zynismus über die Bedeutung und Richtung der europäischen Konstruktion, der schon in beunruhigender Weise zunimmt, eine ernsthafte Bedrohung für die europäischen Institutionen insgesamt werden. Aber wir argumentieren, daß es auch wirtschaftlich notwendig ist, innerhalb Europas auf dem Bedarf an aktiven Angriffen auf die Arbeitsmarktdifferenzierungen und Marginalisierungen zu bestehen. Arbeitsmärkte werden in der Praxis immer wesentlich von dem Paradigma der perfekten Konkurrenz abweichen, das den Hauptströmungen der Theorie zugrundeliegt. Daher umfaßt Beschäftigungspolitik auf der mikroökonomischen Ebene Kosten und Nutzen, die nicht durch einfache Preismaße oder Gewinn- und Verlustrechnungen durch die einzelnen Unternehmen erfaßt werden können. Ohne starke Regulierung und entschiedene Eingriffe wird der Konkurrenzprozeß selbst zu rückschrittlichen und spaltenden Beschäftigungsmodellen führen, die die soziale Marginalisierung verschärfen, Humanressourcen verschwenden, zu teuren Formen von Opportunismus führen und Investitionen in neue Arbeitsplätze verzerren.

Der Drang zur Arbeitsmarktflexibilisierung, der oft unkritisch von der politischen Führung der EU übernommen wird, schafft bereits viele dieser Probleme. Das Setzen auf unsichere und unterbezahlte Formen von Beschäftigung zur Herstellung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt ist insofern kontraproduktiv gewesen, als es die Differenzierungen bei den Beschäftigten vervielfältigt, von Investitionen in die Ausbildung abhält, die Anpassung der Produktionsstrukturen an neue Verbrauchsmuster verzögert und zu hohen und steigenden Kosten der sozialen Marginalisierung führt.

Ein schlagender Beleg ist das britische Beispiel, das von Arbeitgebern und neoliberalen politischen Gruppierungen in der Union oft als nützliches Vorbild für Arbeitsmarktanpassung genommen wird. Die gerühmte Verminderung der Arbeitslosigkeit, die das britische harte und spaltende Beschäftigungsmodell für sich in Anspruch nimmt, ist in hohem Maße verfälschend: Der Rückgang in der offiziellen Arbeitslosigkeit verdeckt das Ausmaß der Sozialhilfeabhängigkeit, die weit höher liegt als in anderen typischen Mitgliedsländern, während Gelegenheitsarbeit in großem Maßstab die Sicherheit der Arbeitskraft untergräbt und soziale Entwurzelung steigende Kosten verursacht. Es mehren sich auch die Hinweise dafür, daß das britische Defizit bei beruflichen Fähigkeiten und Ausbildungsstandards zunimmt. Die orthodoxe Argumentation, die in den sozialen Experimenten der britischen Konservativen ein wertvolles Vorbild sieht, führt die EU-Politik in Wirklichkeit in eine Sackgasse.

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist in Zeiten und Ländern mit relativ geringer Arbeitslosigkeit entworfen und entwickelt worden. Ihr Hauptzweck bestand darin, Engpässe auf dem Arbeitsmarkt hinsichtlich der Qualifikation, der regionalen und sektoralen Verfügbarkeit anzugehen und zu lösen. Sie sollte auch den Zugang zum Arbeitsmarkt für benachteiligte Gruppen erleichtern, und schließlich sollte sie den Prozeß des technischen Wandels auf der Arbeitnehmerseite durch Weiterbildung und Qualifizierung begleiten und auf diese Weise verhindern, daß Arbeiter ihren Arbeitsplatz wegen unzureichender Qualifikation verlieren. Heute sind die Bedingungen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik völlig verändert.

Sie muß in einem Umfeld hoher und anhaltender Arbeitslosigkeit operieren, die nicht durch Arbeitsmarktpolitik alleine beendet werden kann. Dennoch muß sie eine bedeutende Rolle spielen und ist ein wesentliches Unterstützungselement in einer Vollbeschäftigunsstrategie. Deshalb sollte die EU sich gegen die vorherrschende Tendenz zur Preisgabe von Arbeitsmarktpolitik wenden, statt dessen sollte sie alle Anstrengungen unternehmen, sie beizubehalten und auszuweiten.

Nach unserer Auffassung muß die EU ihre Beschäftigungsinitiativen in die Gestalt eines engagierten Angriffs auf die Differenzierungen und Marginalisierungen auf dem Arbeitsmarkt kleiden. Einige jüngere EU-Initiativen zur sozialen Gesetzgebung sind zweifellos nützlich, um die Rechte der normal Beschäftigten in solchen Bereichen wie Beratung und Elternurlaub zu stärken. Aber sie sind unzureichend, und eine ausschließliche Betonung dieser Maßnahmen wäre verfehlt, weil alle Gewinne, die in diese Richtung gemacht werden, solange brüchig bleiben, wie eine zunehmende Anzahl von Arbeitern in der EU nicht in der Lage ist, stabile Beschäftigung zu finden, die tatsächlichen Zugang zu derartigen Regelungen bietet. Daher sind Initiativen erforderlich, die die Kluft zwischen den sozialen und privaten Kosten der „Flexibilisierung" bei der Beschäftigung schließen. Ein erstes Kernelement würde darin bestehen, das seit langem bestehende verbale Engagement für lebenslanges Lernen und Weiterbildung tatsächlich umzusetzen; ein zweites könnte darin bestehen, die faktische Abschaffung von Pensions- und anderen Sozialansprüchen für Beschäftigte mit kürzerer Arbeitszeit und anderen atypischen Arbeitsverträgen anzugehen; ein drittes wäre die Verstärkung der gegenwärtig unangemessenen Maßnahmen hinsichtlich der beschäftigungspolitischen, geografischen oder demografischen Problemgruppen in der europäischen Wirtschaft; ein viertes wäre die Ausarbeitung einer aktiven Strategie gegenüber dem grauen oder informellen wirtschaftlichen Sektor, eine Strategie, die die nützlichen Beiträge dieses Sektors für die Beschäftigung und die Produktion anerkennt, sich aber bemüht, zu vermeiden, daß die Verantwortung für anständige Löhne, soziale Sicherheit und die Investitionen in die Humanressourcen einfach unter den Tisch fallen.

Ein solcher Ansatz hat sowohl fiskalische als auch regulative Dimensionen. Einerseits ist es notwendig, die fiskalische Gerechtigkeit zu fördern und die Steuerbelastung der niedrigen Einkommensgruppen zu vermindern. Dies ist kaum möglich, ohne daß die harte Intensivierung des fiskalischen Drucks beseitigt wird, die in dem gegenwärtigen Konvergenzprozeß, wie wir ihn oben kritisiert haben, enthalten ist. Auf der anderen Seite sollte Regulierung dazu benutzt werden, die vernachlässigten sozialen Kosten von Gelegenheits- und prekärer Arbeit zurechtzurücken. Dabei kann hinsichtlich der Methoden den Mitgliedsländern erheblicher Spielraum eingeräumt werden. In einigen Fällen wird es angemessen sein, die Freiheit von Arbeitgebern direkt zu beschränken, in anderen wird der öffentliche Sektor die Aufgabe haben, die betroffenen Arbeiter zu schützen und ihnen einen Ausgleich zu gewähren. Entscheidend ist, daß die EU als Gesamtheit eine klare Linie des Fortschritts zu konstruktiveren und sozial verantwortlicheren Formen von Beschäftigung zieht.

Wir akzeptieren nicht, daß ein entschlossener Angriff auf Arbeitsmarkt und gesellschaftliche Marginalisierung wirtschaftlich disfunktional sein würde. Mehr

als ein Jahrzehnt des zunehmend maßloseren Rückgriffs auf die Deregulierung von Arbeitsverhältnissen hat die versprochene Zunahme der Beschäftigung nicht gebracht.

Die unkritische Übernahme der US-Praktiken, die sowohl die hohen sozialen Kosten in den USA wie auch die vielen spezifischen Maßnahmen zur Milderung oder Korrektur dieser Praktiken in ihrem aktuellen Umfeld vernachlässigt, beschert den Europäern die schlechteste beider Welten - immer weiter zunehmende Marginalisierung ohne die originäre Anpassungsfähigkeit, die gelegentlich die US-Erfahrung kennzeichnet. Wenn einige Unternehmen zynische Beschäftigungspraktiken anwenden, setzen sie andere, die verantwortungsvoller handeln, kurzfristigem Konkurrenzdruck aus, der ihre Entwicklung behindert und den notwendigen Fortschritt bei der Sammlung wirtschaftlicher und sozialer Erfahrungen behindert.

Wir akzeptieren durchaus, daß das aus der Vergangenheit überkommene europäische Sozialmodell verändert und weiterentwickelt werden muß. Aber wir weisen die Tendenz zurück, unter dem Vorwand notwendiger Veränderungen diese Modelle zu durchlöchern oder abzubauen. In vielen Bereichen haben sie enorme Beiträge zur Effizienz und langfristigen Entwicklung geleistet und tun dies nach wie vor: Sie führen zu einer besseren Ausschöpfung des menschlichen Potentials; sie fördern funktionelle Kompromisse und behindern destruktive und opportunistische Formen des Konfliktes; sie fördern Formen des sozialen Zusammenhalts, die die Bereitschaft erhöhen, Veränderungen zu akzeptieren und die enorm hohen Kosten zu vermeiden, die ein allgemeiner Zusammenbruch der Solidarität mit sich bringen würde. Diese Werte sind zu wiederholtem Male durch die politische Führung der Union betont worden. Aber sie müssen nun umgesetzt werden, wenn der Prozeß der Errichtung Europas seinen fortschrittlichen Gehalt erhalten und die Unterstützung durch die Bevölkerung zurückgewinnen soll.

3.6 Strukturpolitiken zur Korrektur innereuropäischer Ungleichgewichte

Es gibt ziemlich schwere Handels- und Leistungsbilanzungleichgewichte der einzelnen Mitgliedsländer - von Überschüssen in Höhe von 5 Prozent des BIP bis zu Defiziten in Höhe von 3 Prozent im Jahre 1996. Ein erheblicher Teil dieser Ungleichgewichte besteht zwischen den Mitgliedsländern, und wegen des einheitlichen europäischen Marktes können Zoll- oder andere Handelspolitiken nicht angewandt werden, um ihnen zu begegnen. Auf der anderen Seite zeigt die Erfahrung, daß derartige Ungleichgewichte nicht gemildert oder beseitigt, sondern in der Tendenz verstärkt werden, wenn man Handel und Investitionsflüsse allein den Marktkräften überläßt. Sogar Lohnunterschiede führen oft nicht zu entsprechenden Kapitalbewegungen in Richtung auf die billigeren Regionen, sondern zu weiterer Deindustrialisierung der Niedriglohngebiete. Dies verschärft die Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern und Regionen, während zur gleichen Zeit die Löhne und Sozialstandards der fortgeschritteneren Länder unter Druck geraten.

Angemessene Instrumente, um Inner-EU-Handelsungleichgewichte anzugehen, sind eng koordinierte und gemeinsame Struktur-, Regional- und Industriepolitiken, die eine größere Konvergenz der Produktivität und Beschäftigung als Grundlage für gleichgewichtige Handelsströme in der EU anstreben. Obwohl die

Regelungen und Aktivitäten der EU in diesem Bereich der Strukturpolitiken durch den VM verstärkt worden sind und die Mittel für die Strukturfonds erheblich aufgestockt worden sind (was ihre Wachstumsraten angeht), haben sich die Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern während der letzten zehn Jahre nur geringfügig vermindert, zwischen den Regionen haben sie sich sogar erheblich vertieft. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die andauernde und steigende Arbeitslosigkeit, durch die schwächere Länder und Regionen überproportional betroffen werden. Daher besteht der wichtigste Schritt zur Verminderung innergemeinschaftlicher Ungleichgewichte in einer wirksamen Beschäftigungsstrategie. Auf der Grundlage einer solchen Strategie ist es möglich und notwendig, die Programme für die Regionalentwicklung zu verstärken und eine Industriepolitik zu entwickeln, die aus mehr besteht als aus Forschungssubventionen im Rahmen unregulierter Konkurrenz. Um derartige Politiken angemessen zu finanzieren, müßten die Mittel für den europäischen Regionalfonds und für die Gemeinschaftsinitiativen der EU weiter erhöht werden.

Gleichzeitig sollten die Bemühungen zur Verminderung innergemeinschaftlicher Disparitäten und Ungleichgewichte bei Löhnen und Sozialstandards durch intensive Sozial- und Kohäsionspolitik verstärkt werden. Wichtige Schritte in diese Richtung sind die Festsetzung und schrittweise Erhöhung von Mindeststandards ebenso wie die Aufstockung der Mittel für den europäischen Sozialfonds.

3.7 Ausgewogene Beziehungen durch Kooperation - die EU in der Weltwirtschaft

Um die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu realisieren, sind weder Protektionismus und Neomerkantilismus noch ungehemmter Freihandel angemessen. Wenn weitere Polarisierung und Turbulenzen in der Weltwirtschaft verhindert werden sollen, sind globale Kooperation und internationale Entscheidungsprozesse erforderlich. Die EU kann viel dafür tun, dieses Ziel zu erreichen. Das langfristige Ziel sollte in einem System umfassender Kooperation bestehen, das Handel, Entwicklung, Zahlungsströme, Kapitalbewegungen und Währungsprobleme umfaßt. Das Ziel eines solchen Systems wäre es, gleichgewichtige internationale Beziehungen zum Nutzen aller zu realisieren; das erfordert symmetrische Anstrengungen von den stärkeren ebenso wie von den schwächeren Ländern (im Gegensatz zur gegenwärtigen IWF-Praxis). Während die EU diesen Prinzipien folgt, kann und sollte sie ihre Mitgliedsländer gegen externe Schocks, die von den spontanen Bewegungen der Finanzmärkte oder von absichtlichen politischen Strategien ausgehen, wirksam schützen.

Die EU ist der größte Handelsblock in der Welt mit mehr als einem Drittel aller internationalen Transaktionen in Gütern und Dienstleistungen. Mehr als andere Zentren der industrialisierten Welt hängt sie von dem internationalen Handel ab: Etwas weniger als 30 Prozent der EU-Produktion wird exportiert bzw. importiert. Allerdings werden zwischen der Hälfte und zwei Drittel der Handelsflüsse der Mitgliedsstaaten mit anderen Mitgliedsstaaten abgewickelt. Wenn diese Intra-EU-Komponente abgezogen wird, beläuft sich der Anteil des Bruttoinlandsprodukts der EU, der international gehandelt wird,

auf rund 10 Prozent, was ungefähr die gleiche Größenordnung ist wie die von Japan (1995: 9,3 Prozent) und den USA (11,3 Prozent). Für die ausländischen Direktinvestitionen und langfristigen internationalen Finanzierungen gelten ungefähr die gleichen Proportionen.

Auswärtiger Handel und Investitionen: Hinsichtlich der Handelsbeziehungen mit dritten Ländern hat die EU kein generelles Problem. Die Leistungsbilanzungleichgewichte der Mitgliedsländer mit dritten Ländern gleichen sich gegenseitig aus, so daß die allgemeine Leistungsbilanz der EU seit langem um Null schwankt und sehr selten die Grenze von 1 Prozent des BIP überschritten hat. In dieser Hinsicht ist die Position der EU insgesamt günstiger als die der USA mit ihren hohen Defiziten oder die Japans mit seinen hohen Überschüssen (die auch zu Problemen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts führen können), - obwohl es erhebliche Ungleichgewichte in Bezug auf bestimmte Länder und Regionen gibt. In einem Umfeld beschleunigter Internationalisierung und Globalisierung ist es eine vernünftige Orientierung, dieses Leistungsbilanzgleichgewicht beizubehalten, denn es ist die einzig langfristig tragfähige Methode, ein international koordiniertes System von Wirtschaftsbeziehungen zu organisieren, das allen Beteiligten nutzt. Die EU ist sehr gut in der Lage, in der Welthandelsorganisation und durch ihre eigene Industrie-, Forschungs- und Handelspolitik in diese Richtung zu wirken.

Auch hinsichtlich der ausländischen Direktinvestitionen gibt es keinen besonderen Druck auf die EU insgesamt. Nach den Angaben des UNCTAD-Investitionsreports 1996 beliefen sich die Auslandsinvestitionen, die aus der EU hinausgingen, auf 7,6 Prozent der Bruttoanlageinvestitionen in der EU, und die entsprechende Zahl für die hineinkommenden ausländischen Direktinvestitionen war 4,8 Prozent. In beiden Richtungen sind die hauptsächlichen Herkunfts- und Bestimmungsländer für ausländische Direktinvestitionen der EU-Unternehmen andere Mitgliedsländer der EU. Die Verflechtungen mit den anderen beiden Zentren der Triade sind quantitativ relativ gering, obwohl sie in bestimmten Fällen von strategischer Bedeutung für einzelne Firmen und Sektoren und daher auch für die Leistungs- und Kapitalbilanzen einzelner Länder sind. Aber in diesem Bereich gibt es gegenseitige strategische Verflechtungen, und Europa leidet nicht unter einseitigen allgemeinen oder ungleichgewichtigen strategischen Abhängigkeiten - weder von Japan noch von den USA. Auch in diesem Bereich sollte die Industriepolitik der EU durch ausgewogene internationale strategische Kooperation und Allianzen ergänzt werden, die die Vorteile gemeinsamer Forschung und Entwicklung eher nach Maßgabe sozialer Bedürfnisse und Vordringlichkeiten als unter dem Konkurrenzdruck von Angebotspolitik nutzen.

Beziehungen zu der Dritten Welt und Zentral- und Osteuropa. Die EU hat seit langer Zeit spezielle Beziehungen zu der Gruppe von mittlerweile 70 Ländern in Afrika, der Karibik und der Pazifik-Region (AKP). Während zu Beginn diese Beziehungen durch ein wesentliches Engagement für Entwicklungshilfe und Öffnung der EU-Märkte für diese Länder gekennzeichnet waren, hat sich die Position der EU während der letzten Jahre verändert. Schon das Lomé-IV-Abkommen bewegte sich in Richtung auf die neoliberale Haltung des IWF, in dem finanzielle Hilfe an strikte Bedingungen gebunden und den AKP-Ländern ein exportorientiertes Entwicklungsmuster aufgezwungen wurde. Diese Richtung ist in dem jüngsten Grün-

buch über die Perspektiven der EU-AKP-Beziehungen weiter akzentuiert worden, in dem umfassende Liberalisierung und die Öffnung der AKP-Märkte in den Mittelpunkt gestellt wurden. Dieses Muster wird weder zur Industrialisierung noch zu tragfähiger Entwicklung und Unabhängigkeit für die Länder der Dritten Welt führen. Statt dessen schlagen wir vor, daß die EU eine Politik des geregelten asymmetrischen Marktzugangs betreibt, die Exportpreise für Rohstoffe der AKP-Länder stabilisiert und daß die EU die Mitgliedsländer drängt, das Niveau ihrer Entwicklungshilfe auf die 0,7 des BIP anzuheben, die sie seit langer Zeit zugesagt, aber nie erreicht haben, im letzten Jahr nicht einmal zur Hälfte.

Hinsichtlich der Migration halten wir die Versuche, eine für Migration uneinnehmbare Festung Europa zu bauen, für vollständig unakzeptabel. Solche Versuche werden im übrigen höchstwahrscheinlich fehlschlagen. Eine großzügige Einwanderungspolitik sollte mit den wichtigsten Herkunftsländern verabredet werden, und die Immigranten sollten volle wirtschaftliche und soziale Rechte erhalten. Auch illegale Einwanderung sollte nicht mit Repression bestraft werden. Der Einwanderungsdruck läßt sich nicht handhaben oder gar beseitigen, ohne daß in den Auswanderungsländern Entwicklung stattfindet, und die EU sollte ihre Anstrengungen darauf richten, diese Entwicklung zu fördern.

Hinsichtlich der Länder Zentral- und Osteuropas hat das neoliberale Rezept eines radikalen marktgeführten Übergangs sich als Fehlschlag erwiesen und den tiefen Rückgang der Produktion und des Lebensstandards in diesen Ländern verschärft. Abgesehen von speziellen Hilfsprogrammen (FHARE) hat die EU europäische Verträge mit mittlerweile zehn Ländern abgeschlossen. Diese Verträge enthalten spezifische Handelszugeständnisse und die - vage - Perspektive der Mitgliedschaft in der EU. Allerdings scheinen die EU und die Mitgliedsländer diese Verpflichtungen nicht zu erfüllen: Europäische Märkte sind immer noch zu einem erheblichen Teil für die „sensiblen" Produkte geschlossen, bei denen die zentral- und osteuropäischen Länder wettbewerbsfähig sind, und es gibt eine bemerkenswerte Zurückhaltung, wenn es konkret wird hinsichtlich der Bedingungen für eine weitere Erweiterung der EU. Es scheint, daß trotz aller Rhetorik eine gesamteuropäische Perspektive mit gleichen Rechten und gleichem Zugang für alle Länder nicht in die neoliberale Europastrategie paßt. Zwar erfordert die Aufnahme der zentral- und osteuropäischen Länder Veränderungen in der Landwirtschaftspolitik und anderen wirtschaftspolitischen Bereichen sowie in der institutionellen und Verfahrensstruktur der Gemeinschaft. Aber statt derartige Veränderungen energisch und systematisch anzugehen, besteht die Strategie der EU darin, sich auf interne Angelegenheiten zu konzentrieren, neue Eintrittsbarrieren zu errichten und alle konkreten Schritte nach vorne zu vermeiden. Als Alternative hierzu schlagen wir vor, die Verhandlungen über Marktzutritt in den sensiblen Handelssektoren zu beschleunigen, den zentral- und osteuropäischen Ländern Zugang zu einem europäischen Währungssystem anzubieten und ihre Vertretungen in einer vorläufigen, ernsthaften Weise an den Diskussionen und Entscheidungen über die zukünftige Gestalt des europäischen Hauses zu beteiligen. Wenn die EU hierzu nicht bereit ist, nämlich sich neuen Mitgliedern gegenüber zu öffnen, auch wenn dies Veränderungen in dem bisher vorherrschenden Integrationsmuster bedeutet, trägt sie die Verantwortung dafür, daß in Europa weniger

als zehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges neue Spaltungen entstehen.

Auf welche Weise die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder in die EU auch immer stattfinden mag, sie wird vermutlich neue Probleme für die jetzigen Mitgliedsstaaten hervorbringen, insbesondere für die mit niedrigem Entwicklungsstand wie Irland und die südlichen Länder. Vermutlich werden die Vorteile einer erweiterten Union wie z.B. billigere Waren und weniger Einwanderungsdruck hauptsächlich in den nördlichen Ländern anfallen, während die Verluste wie intensivere industrielle und landwirtschaftliche Konkurrenz hauptsächlich die Südländer betreffen werden. Die Neuordnung der bestehenden Verteilungsmechanismen wird in die gleiche Richtung wirken. Das erfordert spezifische Anpassungsmechanismen für die südliche und die westliche Peripherie.

Eine besondere Gefahr ist die Entstehung von Konflikten und Rivalitäten zwischen der „alten" (südlichen und westlichen) und der „neuen" (östlichen) Peripherie, bei denen die unterschiedlichen Machtzentren in der EU die Interessen der Regionen, die für sie selbst bedeutend sind, am meisten fördern werden. Eine solche Entwicklung würde sehr gefährlich für die EU insgesamt sein und kann nur durch eine langfristige umfassende Strategie für reale Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern vermieden werden.

4. Alternativen in Europa: die theoretische und politische Herausforderung

Der Neoliberalismus hat kein Gesellschaftsprojekt, das für die Mehrheit der Menschen irgendwo akzeptabel wäre. Überall verschärft er die aggressive Konkurrenz und den extremen Individualismus, und er hat nichts zu bieten außer der Perspektive einer endlosen „Anpassung". Wie wir in Kapitel 2 gezeigt haben, ist dies der Name für alle Arten von Beschränkungen und Zwängen für zunehmende Teile der Bevölkerung. Für diejenigen, die Arbeit haben, bedeutet das Lohnbeschränkung, verschlechterte Arbeitsbedingungen und mehr soziale Unsicherheit, für die Arbeitslosen bedeutet das Armut und Marginalisierung. Die Verzweiflung der zunehmenden Zahl von Unterprivilegierten und Ausgestoßenen der Gesellschaft ruft wiederum Fremdenfeindlichkeit und autoritäre Reaktionen hervor. Die Regeln eines weltweiten deregulierten Finanzmarktes, die durch unabhängige Zentralbanken verstärkt werden, verhindern alle Versuche, von dem rechten Pfad grenzenloser Liberalisierung abzuweichen. Der Neoliberalismus schafft auf diese Weise unumkehrbare gesellschaftliche Bedingungen.

Wir lehnen die Idee ab, daß diese Entwicklungen unausweichlich und nicht aufzuhalten sind. Tatsächlich beweisen die jüngsten sozialen Bewegungen in verschiedenen EU-Mitgliedsländern, daß die neoliberale Strategie von immer mehr Menschen als untragbar betrachtet wird. Dies macht die Suche nach wohlbegründeten und glaubwürdigen Alternativen zu einer Angelegenheit höchster Dringlichkeit. In den vorausgegangenen Kapiteln haben wir versucht, einige Vorschläge für derartige Alternativen zu entwickeln. Wir sind uns wohl bewußt, daß sie sicherlich nicht vollkommen und nicht das letzte Wort in der Debatte sind, sondern eher zu einer Debatte beitragen, die mit anderen Ansichten und Vorschlägen angereichert werden muß.

Die neoliberale Strategie herauszufordern ist eine enorme Aufgabe. Während die Wiederentdeckung von Keynes

schon ein Fortschritt in der Diskussion sein würde, wäre eine einfache Rückkehr zu keynesianischen Politiken keine angemessene Antwort auf den Zusammenhang der neoliberalen Politiken und auf die mächtigen Interessen, die hinter ihnen stehen. Eine umfassende Gegenstrategie erfordert groß angelegte theoretische Arbeit und Forschung auf einer Anzahl eng verbundener Gebiete:

- Eine europäische Beschäftigungsinitiative, die Millionen von stabilen und vernünftig bezahlten Jobs schafft, soll soziale Bedürfnisse erfüllen und das Gebot ökologischer Verträglichkeit einhalten. Wie wir gezeigt haben, können europäische und gut koordinierte nationale öffentliche Investitionsprogramme, die Ausdehnung des öffentlichen Sektors, Arbeitszeitverkürzungen und energische und wohl gezielte Arbeitsmarktpolitik zu diesem Ziel erheblich beitragen.
- Eine Veränderung der Zwecke und Methoden des europäischen Hauses. Während die Währungsfrage wahrscheinlich kontrovers diskutiert werden wird, sind zwei Kernpunkte zentral für jede Alternative zum Neoliberalismus: Erstens muß die Beschäftigung im Zentrum des europäischen Projektes stehen, - was Kritik oder Zurückweisung der berühmten Konvergenzkriterien und des jüngsten Stabilitätspaktes erfordert. Zweitens dürfen die Institutionen des geldpolitischen Regimes, die offensichtlich wesentlich zu einer Geldwirtschaft gehören, der demokratischen Kontrolle nicht entzogen werden. Das hat nichts mit Inflationsmentalität zu tun, sondern ist eine Grundanforderung einer demokratischen Gesellschaft - auf nationaler ebenso wie auf europäischer Ebene.
- Eine gründliche Reform der Regeln der Finanzmärkte, die den Vorrang demokratischer Politik vor kurzfristiger Spekulation oder arbitrage-getriebenen Kapitalflüssen sichert. Es ist nicht hinnehmbar, daß solche kurzfristigen monetären Flüsse ernsthafte Versuche zur Stimulierung von Beschäftigung und Wachstum untergraben.

Natürlich muß eine umfassende alternative Wirtschaftsstrategie für Europa weitere institutionelle und politische Neuerungen in vielen Bereichen anstreben, die wir in den vorhergehenden Kapiteln nicht diskutiert haben. Solche weiteren Gebiete sind z.B.:

* Die Debatte über die Organisation und das Management in Unternehmen sollte neu eröffnet werden. Wir behaupten, daß die Initiative, die Autonomie, die Kreativität der Lohnbezieher und ihre Beteiligung auf allen Ebenen des Managements Gelegenheit zur Kombination von Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und mehr Demokratie im Unternehmen bietet.
* Arbeitsbedingungen: Die Beschäftigungsbedingungen müssen neu formuliert werden, um Sicherheit, Ausbildung, Mobilität und Gleichbehandlung von Männern und Frauen zu gewährleisten.
* Das Steuersystem: Reformen zur Einführung von mehr Gerechtigkeit bei der Einkommensbesteuerung einschließlich der Besteuerung von Einkommen aus Finanzvermögen, die Neugestaltung und Verbesserung der Progressivität bei den Steuerstrukturen.
* Neugestaltung und Verbesserung des Systems sozialer Sicherheit.
* Die Wiederbelebung zivilisierter, gewerkschaftlicher und verbandlicher Lebensformen innerhalb und außer-

halb des Arbeitsplatzes, z.B. durch die Verringerung der Arbeitszeit.

Dies sind nur einige Stichwörter und Gebiete, die sorgfältiger Prüfung und Ausarbeitung bedürfen. Aber auch die detaillierteren Vorschläge in den vorausgehenden Kapiteln bedürfen weiterer Diskussion und Konkretisierung, und auch dann werden viele von ihnen schwierig zu realisieren sein. Hierfür gibt es mindestens drei Gruppen von Gründen:

- Erstens handelt es sich um Programme auf vielen Ebenen, die sowohl autonome Aktionen als auch Koordination und Zusammenarbeit zwischen lokalen, regionalen, nationalen und europäischen (und in Bezug auf die Finanzmärkte sogar globalen) Akteuren, politischen Handlungsträgern und Institutionen erfordern. Der Prozeß des Aufbaus demokratischer europäischer Institutionen ist noch nicht sehr weit fortgeschritten. Daher ist es zwar wichtig, Maßnahmen auf europäischer Ebene zu ergreifen, mit denen die Völker der Mitgliedsländer sich identifizieren können, wie z.B. europäische Beschäftigungsprogramme; diese Programme müssen aber dennoch auf die niederen Ebenen der regionalen und lokalen Umsetzung und Verwaltung weitergegeben werden. Das wirft Probleme der Synchronisierung und politischen Koordinierung auf, die manchmal schwierig zu lösen sind.
- Es gibt viele objektiv komplizierte und komplexe Strukturen und Probleme, für die noch keine machbaren Lösungen gefunden worden sind. Daher ist weitere Forschung erforderlich, die zu neuen Antworten und neuen praktischen Schritten führen kann, von denen bisher noch keine Vorstellung besteht. Solche Probleme bestehen z.B. in der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, im Management von technologischem und strukturellem Wandel und in der Errichtung eines Bezugsystems für gleichgewichtige europäische Arbeitsteilung usw.
- Es gibt fest gefügte Unternehmensinteressen und wirtschaftliche und politische Machtgruppierungen, die die gegenwärtige Strategie beibehalten wollen, weil sie daraus Gewinne und Privilegien beziehen. Um diesen Widerstand zu überwinden, bedarf es mehr als guter intellektueller Argumente und moralischer Überredungskünste. Es bedarf sozialer Mobilisierung und politischen Drucks.

In der gegenwärtigen Lage ist es schwierig, die politische Kontrolle über den Prozeß der europäischen Integration zurückzugewinnen und fortschrittlichere Rahmenbedingungen für sie zu formulieren. Die neoliberale Konzeption für Europa entspricht den Interessen der stärksten und am meisten internationalisierten Unternehmen. Weil diese Interessen - obwohl sie nur eine kleine Minderheit von Menschen in allen Ländern darstellen - über starke Machtpositionen in allen europäischen Ländern verfügen, ist es unwahrscheinlich, daß sie freiwillig auf dieses attraktive Entwicklungsmuster verzichten werden. Auf der anderen Seite werden sie auch unter anderen Regeln, die auf Vollbeschäftigung, ökologische Nachhaltigkeit und Wohlstand für die Mehrheit der Menschen gerichtet sind, nicht zugrundegehen. Wenn daher genügend vernünftige Argumente und Vorschläge vorgebracht werden, genügend gesellschaftliche Mobilisierung stattfindet und genügend politischer Druck ausgeübt wird, wird der Albtraum der Massenarbeitslosigkeit zurückweichen und einer Entwicklung Platz machen, die mehr den Interessen der Mehrheit der Menschen entspricht.

Hermannus Pfeiffer

Freundschaftsdienst

Reform des Aktienrechts und die Bankenmacht

Wirtschaftliche Stagnation und Konkurswelle können der deutschen Finanzwelt nichts anhaben: Auch 1996 wurde mehr verdient als jemals zuvor. Auf den Frühjahrs-Pressekonferenzen meldeten die großen Banken neue Rekorde: Allein die Bilanzsumme der Deutschen Bank war auf über 866 Milliarden Mark hochgesprungen - ein Plus von 26 Prozent. Zur selben Zeit stockt die Wirtschaftskonjunktur, steigt die Arbeitslosigkeit auf neuerliches Rekordniveau und klettert die Zahl der Firmenpleiten auf eine weitere Höchstmarke. Die Banken sind wieder einmal die Sieger der Krise. Jene grandiose Kluft zwischen Wirtschaft und Geldbranche wird gemeinhin der Macht der Banken zugeschrieben. Dieser Sicht schien sich im Herbst 1996 auch die Bundesregierung zu nähern: Am ohnehin verschneiten letzten November-Dienstag stellten Justiz- und Wirtschaftsminister ihren Gesetzentwurf „Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich / Banken" (KonTraG) vor.[1] Das Gesetz soll zum 1. Januar 1998 in Kraft treten.

Im Mittelpunkt des 60-seitigen Referenten-Entwurfs zum Aktienrecht stehen Bankenmacht und Aufsichtsrat. Justiz-Staatssekretär Rainer Funke (FDP), der eigentliche Macher des geplanten Gesetzes, hatte bereits vorab auf einer internen Veranstaltung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) informiert: „Wir müssen sicherstellen, daß der Aufsichtsrat auch wirklich aktiver Beifahrer ist und nicht auf dem Sitz einschläft."[2] Wachhalten soll eine Verringerung des Kontrollorgans von 20 auf 12 Personen. Großunternehmen könne dies jedoch freigestellt werden. Obendrein sollen pro Kalenderjahr wenigstens vier Sitzungen stattfinden. Zudem sollen künftig die Aufsichtsratsmandate des Vorsitzenden und seines Stellvertreters doppelt zählen (wovon im späteren Regierungsentwurf wieder abgegangen wurde).

Im Kreis der FAZ muß alsbald Beruhigung eingekehrt sein: Im großen und ganzen soll alles beim Alten bleiben - der Rest sind politische Nebelkerzen und einige Finanzplatz-Modalitäten. So wird an den umstrittenen Mehrfachmandaten nicht gerührt - Funke: „Offensichtlich sprengt es die Vorstellungskraft von einigen Wissenschaftlern und SPD-Wirtschaftspolitikern, daß jemand zehn konzernfreie und zusätzlich fünf Konzernmandate in einer Weise bewältigen kann, daß jedes Unternehmen auf seine Kosten kommt." So dürfen Banker auch weiterhin bis zu 15

1 Bundesministerium der Justiz, Entwurf eines Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG), Stand v. 22.11.1996. Die Bundesregierung will - nach Redaktionsschluß dieses Artikels, aber noch im Frühjahr - das Gesetzesprojekt als Regierungsentwurf auf den parlamentarischen Weg bringen. Substantielle Änderungen gegenüber dem Referentenentwurf seien, so ein Sprecher des Justizministers, nicht zu erwarten.

2 Vortrag des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister der Justiz, Rainer Funke, auf einer Veranstaltung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zur „Vorstellung des neuen Aktienrechts" am 28. Oktober 1996 in Frankfurt am Main.

Kontrollposten ausfüllen. Immerhin, vor der Wahl sollen die Kandidaten ihre Mandate in anderen Unternehmen bekanntgeben. Hiervon verspricht sich die Bonner Koalition, so Funke, eine „Erhöhung der Transparenz".

Kreislauf der Macht

Der Bonner Gesetzentwurf zielt weit an der Bankenmacht vorbei, für die das exklusive deutsche Universalbank-System sorgt. Es erlaubt alles - vom Kleinkredit bis zur Einführung der Telekom-Aktie, von der Unternehmensberatung bis zur Hausratsversicherung, und das national wie auch international. Deutsche Bank-Sprecher Kopper erklärte einmal dem „Industriemagazin" seinen globalen Wettbewerbsvorteil gegenüber der amerikanischen, britischen und japanischen Konkurrenz so: „Wenn Enten nicht gehen, verkaufen wir eben Hühner."

Ergänzt werden die Bankprivilegien durch das deutsche Steuer- und Bilanzrecht - Stichwort: stille Reserven. Obendrein gilt das Wettbewerbsrecht (Kartellgesetz, insb. § 102) in wesentlichen Teilen nicht für die Geldwirtschaft. Das deutsche Universalbank-System hat zudem eine besonders enge Verflechtung von Banken und Industrie hervorgebracht - den „Kreislauf der Macht".[3] Private Aktieneigentümer treten ihre (Depot-)Stimmen im Regelfall pauschal an die Bank ab. Zumindest teilweise tun dies auch institutionelle Anleger. Rund ein Viertel aller Aktienstimmen in Deutschland werden dadurch allein von der Deutschen, der Dresdner und der Commerzbank gehalten. Zusammen mit den Stimmrechten aus den eigenen Industriebeteiligungen und der geringen Präsenz auf bundesdeutschen Hauptversammlungen reicht dies gewöhnlich für komfortable Mehrheiten. Die typische Abstimmung auf den Aktionärstreffen der Großkonzerne erbringt daher an die 90 Prozent Bankstimmen. Rund 50 Prozentpunkte entfallen allein auf die drei Großbanken, und üblicherweise hält allein die Deutsche Bank AG einen Stimmanteil von 25 Prozent. Damit besitzt sie die Sperrminorität: Faktisch geht nichts gegen ihren Willen.

Dank dieser Stimmdominanz wählt die Kreditwirtschaft in Industrie und Handel die Aufsichtsräte weitgehend nach ihren Vorstellungen und Interessen aus. Diese bankberufenen „Kontrolleure" berufen wiederum die Konzernvorstände. Die sich daraus ableitenden institutionellen Verbindlichkeiten und persönlichen Abhängigkeiten sind offenkundig. Allein die Großbanken unterhalten so über 8.000 personelle Verflechtungen. Am vorläufigen Ende des Kreislaufs der Macht geben die Konzerne frische Aktien aus, welche die Banken (wiederum) an ihre Kundschaft verkaufen. Die Stimmrechte treten die Aktienkäufer an ihre Bank ab. Der Kreislauf der Macht rotiert auf einer vergrößerten Kapitalbasis fort.

Die von der Bundesregierung angestrebte Aktienreform KonTraG - in der Sache geht es dabei vorrangig um die Macht der Banken - stellt weder die rechtlichen Privilegien noch das spezifische Universalbank-System in Frage. Obendrein verfehlt das Bonner Gesetzesprojekt den idealtypisch beschriebenen Kreislauf der Macht. Selbst der bislang auch in der Koalition weitgehend konsensfähige Abbau des industriellen Beteiligungsbesitzes der Großbanken wird ausgespart. Otto Graf Lambsdorff, wirtschaftspolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion, macht

3 Vgl. ausführlich Hermannus Pfeiffer, Die Macht der Banken, Frankfurt am Main 1993, S. 103 - 122.

sich für diesen stark. Noch im September hatte er einen programmatischen Zeitungsbeitrag mit „An die Bankenbeteiligungen gehen" überschrieben.[4] Ja, auch die Banken selbst hätten wohl in einem gewissen Umfang zugestimmt: Für ihre Macht sind die Industrieaktien kaum wichtig (eine Ausnahme dürfte das knappe Deutsche Bank-Paket bei Daimler-Benz bilden), und die Dividenden fallen bekanntlich äußerst mager aus (Kursgewinne lassen sich bislang kaum realisieren). Da es sich hierbei meist um stille Reserven handelt, würde ein Aktienverkauf die Großbanken steuerlich teuer zu stehen kommen. Nicht zuletzt dieses Problem ließ die Koalition wohl selbst an diesem Konsenspunkt letztlich zurückschrecken. Die von der Finanzwirtschaft angestrebte Steuerbefreiung für den Veräußerungsgewinn solcher stillen Reserven scheint zur Zeit politisch nicht durchsetzbar.

Ebenfalls unangetastet bleibt das Depotstimmrecht. Halten Kreditinstitute mehr als fünf Prozent der Stimmen auf einer Hauptversammlung, dann müssen sie sich nach den Plänen der Koalition zukünftig entscheiden, ob sie auf der Hauptversammlung ihre eigenen Stimmen oder die ihrer Kunden wahrnehmen. Dieser Punkt dürfte auf dem parlamentarischen Weg noch weiter abgeschwächt werden. Ohnehin würden in der tatsächlichen Praxis von der Regelung höchstens ein Dutzend Fälle berührt werden.

Was zunächst bankkritisch aus Bonn daherzukommen schien, ist tatsächlich Standortsicherung á la Bundesregierung. Ein wenig Politkosmetik für die Aufsichtsratssitzungen und die Stimmrechte plus eine fulminante Diskussion von scheinbaren Randthemen wie Mehrfachstimmrechte oder der Rückkauf eigener Aktien wurden zu einem Päckchen geschnürt. Eine Reform ohne Reform, am eigentlichen Machtproblem will das Gesetzesprojekt ja auch gar nicht rühren: „Für eine umfassende Reform besteht kein Anlaß", so Staatssekretär Funke in seinem Strategiepapier. „Die grundlegenden Strukturen haben sich bewährt." Zu fragen bleibt, für wen?

Reform ohne Reform

Als politische Aktivität mag KonTraG die zuletzt durch die bankgesteuerte Kartellbildung Krupp-Thyssen aufgeschreckte öffentliche Meinung hinreichend beruhigen. Allerdings ist dieses Gesetzesprojekt, gerade wegen seiner maßvollen Beschränktheit, gleichzeitig Teil eines umfassenden Reigens

- aus Steuer-, Gesundheits- und Rentenreform im Großen sowie
- aus substantiellen Änderungen der Finanzgesetze, etwa des Kreditwesengesetzes, des Finanzmarktförderungsgesetzes oder der Bankbilanz-Richtlinie.

So bildet die im Wortsinne konservative Aktienrechtsnovelle einen Teil der revolutionären Reform von Standort und Finanzmarkt. Kurz vor dem wahrscheinlichen Ende der Kohl-Ära baut das KonTraG-Gesetz einen weiteren Teilabschnitt auf der globalen Autobahn zu einem „Finanzplatz Deutschland": Die Besitzstände der Etablierten, namentlich der deutschen Großbanken, bleiben geschont, und das notwendige Auslandskapital wird doch hinreichend angelockt.

4 FAZ v. 10.9.1996.

Innovative Alternativen

Angesichts der strategischen Bedeutung des neuen Aktienrechts KonTraG für den Finanzplatz kommt den Alternativvorschlägen der parlamentarischen Opposition erhebliches Gewicht zu, unabhängig von ihrer Chancenlosigkeit, noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt zu werden. In der Diskussion von Alternativvorschlägen zeigt sich die Komplexität der Macht-der-Banken-Problematik ebenso wie die Schwierigkeit, für eine „ökonomische Demokratisierung" sinnvolle Konzepte zu konkretisieren. Erfahrungen, welche auch unsere *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* machen durfte.[5] Und zugleich erging es meinen Vorschlägen wohl nicht besser.[6]

Die Opposition reagierte zunächst mit scharfer Kritik auf den Referentenentwurf, später mit eigenen Konzepten. Dieser sei ein „ziemlich mageres Reförmchen", so Petra Kachel von den Bündnisgrünen im Dezember.[7] Im März 1997 konterten die Bündnisgrünen mit einem eigenen, neoliberal inspirierten Entwurf: „Bankensystem reformieren - Innovationsfähigkeit stärken".[8] Schärfer reagierten die Sozialdemokraten. Der wirtschaftspolitische Sprecher Hans Martin Bury beklagte „einen Kniefall vor den Frankfurter Banken".[9] Die SPD hatte in der Vergangenheit mehrfach Gesetzentwürfe gegen die Bankenmacht vorgelegt, zuletzt im Januar 1995. Parallel zum Regierungsprojekt KonTraG könnte daher der SPD-Entwurf verhandelt werden. Der „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung von Transparenz und Beschränkung von Machtkonzentration in der deutschen Wirtschaft"[10] liegt seit zwei Jahren vor. Weitgehende Unterstützung könnte das sozialdemokratische Vorhaben einer konsequenten, zumindest formalen Einschränkung der Bankenmacht von der PDS finden: „Es ist sinnvoll, in dieser Richtung zu arbeiten", meint Bundestagsabgeordneter Uwe-Jens Heuer. Skeptisch ist er aber hinsichtlich der zu erwartenden Wirkungen.[11]

Das SPD-Konzept ist teilweise durchaus innovativ: So soll die Zahl der Aufsichtsratsmandate pro Banker auf fünf beschränkt werden, und - wichtiger noch - es soll die gleichzeitige personelle Verflechtung mit mehreren Unternehmen derselben Branche unterbunden werden. Beispielsweise die Deutsche Bank sitzt heute noch flächendeckend in sämtlichen Stahlkonzernen. Bündnis 90/Die Grünen setzen in anscheinend neoklassisch inspirierter Diktion auf Freiwilligkeit: „Wenn mehr Transparenz über zur Wahl stehende Aufsichtsratsmitglieder hergestellt wird, bedarf es keiner speziellen gesetzlichen Regelung", sagt die wirtschaftspolitische Fraktionssprecherin Margareta Wolf.[12]

Aber eine personale Entmachtung der Großbanken wird durch eine Begrenzung der Mandate pro Kopf auf fünf nicht zu haben sein. Dies zeigen die Erfahrungen mit der "Lex Abs": Seit der Aktienrechtsnovelle von 1965 durften die Banker, allen voran Hermann Josef Abs, nur noch zehn

---

5 Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsdemokratische Alternativen für den Banksektor, in: Memorandum 1985, Köln 1985, sowie dieselben, Wirtschaftsmacht in der Marktwirtschaft, Köln 1988.

6 In: Hermannus Pfeiffer, Sieger der Krise. Der Deutsche-Bank-Report, Köln 1995, S. 281 - 295.

7 Freitag v. 6.12.1996.

8 Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen, Pressemitteilung v. 5.3.1997. Das Konzept basiert auf einem „Eckpunktepapier" des Arbeitskreises Wirtschaft und Finanzen v. 20.2.1997.

9 Presseerklärung der SPD-Bundestagsfraktion v. 26.11.1996.

10 Bundestags-Drucksache 13/367 vom 30.1.1995

11 Freitag v. 6.12.1996.

12 Ebenda.

Aufsichtsratsmandate pro Person besetzen. Zur Entlastung der Mandatszahl der eigenen Räte gründeten daraufhin die Kreditinstitute zentrale Beiräte, die vom Gesetz nicht berührt wurden. Die engsten Vertrauten der Deutschen Bank konnten nun auch in einen zentralen Beirat berufen werden. Und vorrangig dieser abhängige Freundeskreis ist es, nicht die Bankiers selber, der in dritten Industriekonzernen die Position der Bank wahrnimmt.[13] Diese „sekundären Verflechtungen" werden jedoch in beiden Alternativkonzepten ebenso ignoriert wie auch weitere Differenzierungen.[14]

Das grüne Bankenprogramm liegt seit einer Fachtagung der Bundestagsfraktion im März vor,[15] während die PDS ihre Position noch sucht. Die Bündnisgrünen fordern eine „ersatzlose Abschaffung des weisungslosen Depotstimmrechts". Nur noch per Einzelanweisung dürfe abgestimmt werden. Das Ergebnis dieses Vorschlages könnte jedoch ein unerwünschtes sein: ein Machtvakuum. Unweigerlich würden die „alten Vermögen" dann ein Macht-Revival erleben: Statt Deutscher und Dresdner Bank wären es dann die Flicks und Krupps, welche die Geschicke in den deutschen Hauptversammlungen dominieren würden. Auf effiziente Demokratisierung setzt statt dessen die SPD. Sie will, so Fraktionsfachmann Hans Martin Bury, den Kern der Bankenmacht, das Depotstimmrecht, auf „unabhängige Aktionärsvertreter" übertragen.[16]

In einem Punkt sind sich die Bankkritiker sogar (fast) einig mit den Banken. Der von Grünen und SPD geforderte Abbau des industriellen Beteiligungsbesitzes auf 5 Prozent - davon wäre kaum mehr als ein Dutzend Bankbeteiligungen betroffen - findet selbst im Frankfurter Finanzviertel gelegentlich Zustimmung. Erklärtermaßen würden die Großbanken manche ihrer Industrieaktien gerne verkaufen, um so stille Reserven zu aktivieren. Allerdings wird dazu aus Bonn eine begleitende Steuerbefreiung erwartet. Eine solche zeichnet sich jedoch (noch) nicht ab.

Insgesamt begnügen sich die Oppositionsvorschläge mit Detaileingriffen. Auch solche sind sicherlich zweckmäßig. Vornehmlich beim Thema Depotstimmrecht wäre jedoch eine deutliche Einbindung gewerkschaftlicher Institutionen und auch des Dachverbandes Kritischer Aktionäre in Köln von positiver Wirkung gewesen. Letztlich ist nicht erkennbar, daß eine Realisierung der Oppositionsvorschläge den beschriebenen „Kreislauf der Macht" durchtrennen würde. Transparenz, Begrenzung und Kontrolle der Bankenmacht sind notwendig, aber sie sind keineswegs hinreichend. Eine "moderne", also den Herausforderungen der Zeit besser angepaßte Geldwirtschaft bedürfte wenigstens eines vierten politischen Eckpfeilers: der gesellschaftlichen Gestaltung. Dabei sollte es zunächst keine Tabus geben, hießen sie nun Kapitalverkehrskontrolle oder Transaktionssteuer oder auch fiskalische Begünstigung von Investitionen in realwirtschaftliche Projekte. Flankiert werden sollte eine solche Entwicklung durch eine soziale und ökologische Kreditpolitik der regionalen Sparkassen. Die Sparkassen könnten Vorreiter einer etwas anderen Wirtschaftslogik sein (und manchmal sind sie es in bescheidenem Umfang schon). Deutschlands Kommunen und Städte sollten ihre Sparkassen für eine neuzeitliche regionale Entwicklungspolitik nutzen, statt sie zu privatisieren.

---

13 Siehe ausführlich: Hermannus Pfeiffer, Sieger der Krise, a.a.O., S. 290 ff.
14 Siehe Hermannus Pfeiffer, Die Macht der Banken, a.a.O., S. 151 - 180.
15 Siehe Anm. 7.
16 Freitag v. 6.12.1996.

Am Ende wird aber weder die Industriepolitik der Deutschen Bank noch ein SPD-Bankengesetz hinreichen, um der ökonomischen Falle zu entgehen. Gerade die bankdominierte Stahldiskussion zeigt, daß wir nicht in eine Globalisierungsfalle rennen, wie ein populäres Buch nahelegt[17], sondern in eine Kapitalismusfalle. Immer besserer Technik und immer mehr Kapital stehen immer weniger Menschen in Arbeit und eine (relativ) sinkende Nachfrage gegenüber. Kein Trost, daß dies ebenso die Deutschbanker selber trifft: Auch in diesem Jahr wird der DB-Vorstand im eigenen Haus 2.000 Arbeitsplätze vernichten.

17 Hans-Peter Martin, Harald Schumann, Die Globalisierungsfalle - Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Reinbek 1996.

Novellierung des Aktienrechts

Vorschläge von SPD und Bündnis90/Die Grünen - in Auszügen -

	SPD	Bündnis90/Die Grünen
Zahl der Aufsichtsratsmandate	Begrenzung auf maximal fünf Mandate, unter Doppelzählung des Aufsichtsratsvorsitzes.	Begrenzung auf maximal fünf Mandate, unter Doppelzählung des Aufsichtsratsvorsitzes.
Wahrnehmung von Mandaten in konkurrierenden Unternehmen	Verbot.	Es bedarf keiner speziellen gesetzlichen Regelung. Interessenkonflikte sollen durch mehr Transparenz über zur Wahl stehende Aufsichtsratsmitglieder unterbunden werden.
Anteilsbesitz von Banken an branchenfremden Unternehmen	Auf 5 Prozent des Kapitals beschränken. Ausnahmen u.a. bei Sanierungen möglich.	Auf 5 Prozent des Kapitals beschränken.
Depotstimmrecht	Abschaffung des Depotstimmrechts; Einführung professioneller Aktionärsvertreter (aus dem Berufsstand der Wirtschaftsprüfer).	Ersatzlose Abschaffung des weisungslosen Depotstimmrechts; Banken dürfen Aktionäre auf Hauptversammlungen nur noch aufgrund von Einzelanweisungen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten vertreten.

Quelle: Bündnis90/Die Grünen, SPD

Gerd Syben

Zur Aktualität der gesellschaftlichen Auseinandersetzung in der Bauwirtschaft der Bundesrepublik

Die Bauwirtschaft in der Bundesrepublik hat in den letzten fünf Jahren mehr öffentliche Aufmerksamkeit erfahren als in den fünf Jahrzehnten davor. Traditionell gilt das Baugewerbe ja vielfach als ein eher rückständiger Wirtschaftszweig, in dem anscheinend vieles untypisch ist für die moderne Industriegesellschaft und in dem auch wenig zu passieren scheint, was über die Branche hinaus für die gesellschaftliche Entwicklung von Bedeutung ist.

Die Fertigung auf der Baustelle fügt sich in der Tat nicht umstandslos dem Typus industrieller Produktion[1], der nach gängiger Vorstellung das Paradigma der Industriegesellschaft bildet und der durch hochtechnisierte Massenfertigung geprägt ist, in der Produktionsarbeit vorwiegend die Form entweder taktgebundener Maschinenbedienung oder überwachender Systemregulierung hat. Bauproduktion dagegen scheint eher durch ein hohes Maß an handwerklich-ausführenden Vollzügen gekennzeichnet. Und auch von den in der Geschichte der Bundesrepublik wegweisenden gesellschaftlichen Entwicklungen und Konflikten um die Bedingungen, unter denen Arbeit verausgabt wird, und um die Regulierung des Arbeitsverhältnisses hat sich keiner innerhalb der Bauwirtschaft abgespielt. Die großen Auseinandersetzungen etwa um Arbeitsformen, Qualifikation und Arbeitsbelastung, um Arbeitszeit oder um Beschäftigungssicherung sind in anderen oder am Beispiel anderer Branchen ausgetragen worden. Ob es die Debatte der 50er und 60er Jahre um Rationalisierung und Automatisierung oder ihre Fortsetzung in der Frage nach der „Mechanisierung der Kopfarbeit" durch die EDV war, der Kampf der 70er Jahre um Humanisierung der Arbeit und neue Arbeitsformen, etwa die Einführung von teilautonomer Gruppenarbeit, die Auseinandersetzung in den 80er Jahren um Arbeitszeitverkürzung und/oder Flexibilisierung der Arbeit, oder ob es schließlich in den 90ern die Beschäftigung mit den Folgen neuer Unternehmenskonzepte wie *lean production* oder neuer Rahmenbedingungen wie der Globalisierung der Märkte gewesen ist, - stets war es nicht die Bauwirtschaft, die als Arena der allgemeinen gesellschaftlichen Auseinandersetzung im Zentrum des öffentlichen Interesses stand.

Zwar hatte sich wohl herumgesprochen, daß auf dem Bau inzwischen auch nicht mehr nur nach der Methode „Stein auf Stein" vor sich hingewerkelt wurde. Aber das, was dort passierte, erschien doch,

1 Für eine überblickshafte Darstellung vgl. Hans-Detlef Pahl, Klaus Stroink, Gerd Syben: Betriebliche Arbeitskraftprobleme und Produktionskonzepte in der Bauwirtschaft (Projektbericht), Bremen 1995, bes. S. 74-110; Klaus Stroink: Hierarchie und Kontrolle in der Bauproduktion, in: Gerd Syben (Hg.): Marmor, Stein und Computer. Beiträge zu einer Industriesoziologie des Bausektors. Berlin 1992, S. 81-102. - Anders dagegen in den planenden und bauvorbereitenden Tätigkeitsbereichen, die sich in den Bauunternehmen von denen in der stationären Industrie kaum unterscheiden. Vgl. Gerd Syben, Klaus Stroink: Anforderungsprofile von kaufmännischen und technischen Angestellten im Baugewerbe. Eschborn 1995

soweit es zur Kenntnis genommen wurde, eher wie ein Nachlauf zum klassischen industrietypischen Entwicklungsmodell von der Handwerksproduktion über die standardisierte Fließfertigung zur flexiblen Spezialisierung. Überdies schienen sich die großen gesellschaftlichen Konfliktlinien am Bau immer nur verspätet und in einer branchentypisch gebrochenen Form abzubilden. Und schließlich hatte bei der Regulierung des Arbeitsverhältnisses in der Bauwirtschaft in der Regel die Kooperation innerhalb der Branche im Vordergrund gestanden und nicht der industrielle Konflikt, der doch in der allgemeinen Vorstellung als für die moderne Industriegesellschaft viel typischer gilt und der natürlich auch viel öffentlichkeitswirksamer ist. Auch dies hatte also nicht eben dazu beigetragen, die Bauwirtschaft in den Mittelpunkt des allgemeinen Interesses zu rücken.

In einem solchen Interpretationsschema, das von einem allgemeingültigen industriegesellschaftlichen Paradigma ausgeht und davon abweichende Situationen in einzelnen Branchen nur als Stadien eines Nachholprozesses begreift, könnten sich auch die jüngsten Entwicklungen in der Bauwirtschaft als eine - branchentypisch ausgeprägte - Form des Eintritts der Bauwirtschaft in die moderne industriegesellschaftliche Entwicklung verstehen lassen. Die Konflikte, die sich in den vergangenen Jahren und verstärkt in den letzten Monaten im Bausektor abgespielt haben, müßten dann als Abwehrkampf einer bisher auf dem inländischen Markt geschützten Branche gegen den neuen globalen Wettbewerb und den Wegfall der vor diesem Wettbewerb bewahrenden staatlichen Regulierung eingeordnet werden.

In diesem Beitrag soll demgegenüber die Auffassung dargestellt werden, daß die Verhältnisse und Entwicklungen in der Bauwirtschaft nicht angemessen verstanden werden können, wenn sie ausschließlich nach einem Paradigma interpretiert werden, das - tatsächlich oder anscheinend - als das für die Industriegesellschaft insgesamt gültige Modell wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung gilt, bei näherem Hinsehen aber vielfach auch nur das Modell verschiedener anderer Einzelbranchen ist. Fruchtbarer dagegen scheint es, in die Analyse charakteristische Spezifika der Branche einzubeziehen, die auch die Bedingungen prägen, unter denen am Bau Arbeit eingesetzt und verausgabt wird und auf die sich die Regulierung des Arbeitsverhältnisses beziehen muß.

Unter diesem Blickwinkel zeigt sich dann, daß die Frage, ob die Bauwirtschaft eine rückständige Branche ist, die neuerdings unter dem Druck der Verhältnisse auf den für die moderne Industriegesellschaft typischen Entwicklungspfad einschwenkt, auch umgekehrt gestellt werden kann. Es läßt sich nämlich zeigen, daß bestimmte Formen des Arbeitsverhältnisses, wie sie für die jüngste Entwicklung in den westlichen Volkswirtschaften typisch geworden sind, in der Bauwirtschaft immer schon gang und gäbe waren und nur zwischenzeitlich durch eine bestimmte branchentypische Form kooperativer Regulierung verdeckt gewesen sind. Unter dem Blickwinkel einer - wenn es denn so etwas gibt - „allgemeinen" gesellschaftlichen Entwicklung ließe sich dann auch argumentieren, daß diese Formen des Arbeitsverhältnisses, wie sie neuerdings in größerem Umfang auch anderswo beobachtet werden, in der Bauwirtschaft traditionell gewissermaßen „aufbewahrt" gewesen und nunmehr nur dabei sind, eine allgemeinere gesellschaftliche Form anzunehmen.

1. Die aktuellen politischen Probleme am Bau

a) Überwälzung des Risikos witterungsbedingter Arbeitsausfälle

Daß diese Erscheinungen in der Bauwirtschaft nunmehr wiederum besonders hervortreten, so daß der Bau - mindestens was das Ausmaß der Probleme angeht - als Vorreiterbranche bei der Erosion des westdeutschen Sozialmodells gelten kann, liegt - neben den branchentypischen Besonderheiten - an einem zeitlichen und sachlichen Zusammentreffen struktureller Entwicklungen in der Branche selbst, politischer Entwicklungen in der Folge der Öffnung der Grenzen und der forcierten Deregulierung und der konjunkturellen Situation am Ende des Vereinigungsbooms.

Eingeleitet worden war diese Entwicklung, als die Bundesregierung und die sie tragende Koalition mit Beginn des Jahres 1996 die Finanzierung witterungsbedingter Arbeitsausfälle am Bau durch die Bundesanstalt für Arbeit abgeschafft hatten. Bis dahin hatten Bauarbeiter für die Zeiten, in denen auf der Baustelle wegen zu schlechten Wetters nicht gearbeitet werden konnte, das sogenannte Schlechtwettergeld erhalten, das in seiner Höhe etwa der Arbeitslosenunterstützung entsprochen hatte. Bei der Abschaffung dieser Regelung war vor allem das Argument in den Vordergrund gestellt worden, die gesellschaftliche Finanzierung eines Ausfallrisikos für Produktion und Beschäftigung sei nichts anderes als die Bedienung eines partikularen Brancheninteresses auf Kosten der Allgemeinheit und als solche Ausdruck sozialstaatlicher Überregulierung, die länger weder zu rechtfertigen noch zu finanzieren sei. Wenn die Branche, die sich massiv (unter anderem mit einer Großdemonstration von 130 000 Baubeschäftigten in Bonn) und weitgehend geschlossen (also einschließlich der Arbeitgeber und ihrer Verbände) gegen diese Veränderung zur Wehr gesetzt hatte, das Problem der witterungsbedingten Arbeitsausfälle regeln wolle, dann müsse sie es gefälligst selbst und ohne Hilfe von außen tun.

Unter diesem politischen Druck hatten die Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft rechtzeitig vor dem Ende der bis dahin geltenden Regelung zum Jahresbeginn 1996 eine tarifliche Ersatzlösung geschaffen. Diese aber hatte sich als zu leicht zu umgehen erwiesen. Von den Unternehmen, die nunmehr den witterungsbedingten Arbeitsausfall zu einem Teil hätten vorfinanzieren müssen, wurde die neue Regelung nämlich vielfach einfach nicht angewendet. Stattdessen entließen sie - tarifvertragswidrig, aber in aller Regel ungehindert - ihre Beschäftigten bei Eintritt der Schlechtwetterperiode. Folglich stieg die Arbeitslosigkeit im Baugewerbe von rund 200 000 im November 1996 in nur drei Monaten um weitere 200 000 auf 400 000 im Februar 1997 an, was im übrigen den Nebeneffekt hatte, daß statt der geplanten Einsparung von 900 Millionen DM bei der Bundesanstalt für Arbeit durch die neue Winterarbeitslosigkeit der Bauarbeiter auf alle öffentlichen Hände zusammen nunmehr Kosten in Höhe von rund zwei Milliarden DM zukommen.

Die Revision der tariflichen Regelung, auf die sich die Tarifvertragsparteien in der gerade beendeten Tarifrunde dann geeinigt haben, sieht nunmehr vor, daß der witterungsbedingte Arbeitsausfall von den Beschäftigten zu einem guten Teil vorgearbeitet wird. Die Arbeitszeit des Bauarbeiters ist also künftig stark flexibilisiert und insbesondere zwischen Sommer und Winter deutlich unterschiedlich. Als Kompensation wurde eine Abkoppelung des ausgezahlten monatlichen Entgelts von der tatsächlich geleisteten Arbeit verein-

bart, so daß das Einkommen verstetigt wird.

b) Untertarifliche Lohnkonkurrenz durch temporär zugewanderte Arbeitskräfte

Parallel dazu hatten sich die Probleme verschärft, die durch den massiven Zustrom von ausländischen Arbeitskräften hervorgerufen wurden, die auf Baustellen in Deutschland arbeiteten. Dabei müssen drei Gruppen unterschieden werden. Das eine sind Beschäftigte von Bauunternehmen, die hier als Nachunternehmer anderer Baufirmen tätig werden. Sie kommen entweder aus mittel- und osteuropäischen Ländern oder aus den Niedriglohnländern der EU, vor allem aus Portugal. Das zweite sind Scheinselbständige, die auf der Basis der Freizügigkeit innerhalb der EU Arbeit suchen. Sie kommen meistens aus Großbritannien. Die dritte Gruppe schließlich bilden jene, die oft ohne Visum und in der Regel ohne Arbeitserlaubnis in Deutschland sind und die auf schwarzen Arbeitsmärkten gegen tägliche Bezahlung angeworben werden. Insgesamt wird ihre Zahl auf 400 000 geschätzt.

Das Problem besteht nun nicht in dem Einsatz ausländischer Arbeitskräfte an sich, sondern darin, daß es sich um *nur temporär* in Deutschland eingesetzte Arbeiter handelt.[2] Diese erzielen also zwar ihr Einkommen in Deutschland mit seinem hohen Niveau der Lebenshaltungs- und folglich auch der Arbeitskosten, verausgaben es aber zum weit überwiegenden Teil in ihren Heimatländern, in denen ein wesentlich niedrigeres Niveau der Lebenshaltungskosten besteht. Für diese Beschäftigten besteht deswegen subjektiv in den meisten Fällen auch so lange gar kein Anlaß, für die im Prinzip gleichwertige Arbeit am gleichen Ort auch ein gleiches Entgelt zu fordern, wie die Entlohnung den eigenen Unterhalt und den ihrer Familien im Heimatland nicht nur sicherstellt, sondern das dort erzielbare Einkommensniveau selbst dann deutlich überschreitet, wenn sie hinter dem Lohngefüge in Deutschland eklatant zurückbleibt.

Den Bauunternehmen stehen dadurch Arbeitskräfte zur Verfügung, die erheblich unter dem Niveau der im Inland regulär und dauerhaft Beschäftigten entlohnt werden können.[3] Zusätzlich können die Arbeitskosten gesenkt werden, weil für diese Beschäftigten außerdem meistens keinerlei Sozialleistungen kalkuliert werden.[4] Für die Bauherren - einschließlich der öffentlichen Hand - ergibt sich daraus die Möglichkeit, den Preisdruck auf die Anbieter von Bauleistungen verschärfen zu können.

Zwar ist der Einsatz temporär in ein anderes Land entsandter Arbeitskräfte in der Zwischenzeit durch eine EU-Richtlinie, durch Rechtsprechung des EuGH und - für die Bundesrepublik, aber auch für einige andere EU-Mitgliedsländer - durch ein nationales Entsendegesetz insoweit geregelt, als nach dem sogenannten Ortslohnprinzip im wesentlichen die tariflichen Bestimmungen des Einsatzlandes gelten. Zur konkreten Ausgestaltung für die Bundesrepublik bedurfte es allerdings einer ergänzenden tariflichen Vereinbarung, nach der vor allem ein Lohnsatz festgelegt werden mußte, der beim Einsatz nach Deutschland entsandter Arbeitnehmer nicht unterschritten werden durfte (Mindestlohn). Eine solche Regelung wiederum konnte als tarifliche Norm sinnvoll nur festgesetzt werden, wenn sie für die Branche für allgemeinverbindlich erklärt wurde, was die

2 Vgl. Edith Gross: Arbeitsbedingungen in der Bauwirtschaft Europas, in: Gerd Syben (Hg.): Marmor, Stein und Computer. Beiträge zu einer Industriesoziologie des Bausektors. Berlin 1992, S. 43 - 58.

3 Der Vollständigkeit halber sei daran erinnert, daß unter den bei inländischen Bauunternehmen regulär beschäftigten Arbeitern rund 12 Prozent Ausländer sind.

4 Vgl. Edith Gross: Arbeitsbedingungen in der Bauwirtschaft Europas, S. 50

Zustimmung des sogenannten Tarifausschusses beim Bundesarbeitsminister und damit vor allem die Einwilligung der dort vertretenen Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) voraussetzte.

In einer Sichtweise freilich, in der wirtschaftliche Vorgänge ausschließlich durch den Markt gesteuert werden sollten, war der Einsatz von Arbeitskräften außerhalb des gültigen tariflichen und sozialen Normensystems nicht als regulierungsbedürftige Abweichung von einem normalen Zustand von Wirtschaft und Arbeitsmarkt aufgefaßt worden, sondern als die branchentypische Form, in der sich die Globalisierung der Wirtschaft eben auch auf dem Bau bemerkbar machte, und die Tatsache, daß dies mit dem geltenden Sozialsystem nicht vereinbar war, galt höchstens als neuerlicher Beweis für dessen Obsoleszenz. Folglich sah sich der Versuch der Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft - diesmal unterstützt vom Bundesarbeitsminister -, das Problem durch eine tarifliche Mindestlohnvereinbarung wenigstens ansatzweise zu regulieren, auch hier dem Argument ausgesetzt, dies sei eine protektionistische Maßnahme, mit der sich die deutsche Bauwirtschaft bloß vor dem internationalen Wettbewerb schützen wolle. Folglich hielt etwa die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) an ihrer Ablehnung einer Regulierung auch dann noch fest, als die Arbeitgeberverbände der Bauwirtschaft ihren Austritt aus der BDA beschlossen hatten, und sie erklärte sich letztlich nur deswegen bereit, die Mindestlohnregelung passieren zu lassen, weil sie ausdrücklich als befristete Übergangsmaßnahme deklariert worden war, um der Bauwirtschaft die Anpassung an die neuen weltwirtschaftlichen Bedingungen zu ermöglichen.

Die durch den massiven Einsatz temporär entsandter Arbeitskräfte auf Baustellen in Deutschland (vor allem, aber keineswegs nur in Berlin) seit 1990 bestehende Situation hatte sich im Laufe des Jahres 1996 deswegen dramatisch zugespitzt, weil gleichzeitig die Arbeitslosigkeit am Bau stark angestiegen war. Zwar kann nicht umstandslos und in jedem Falle davon ausgegangen werden, daß durch temporär entsandte Arbeitskräfte direkt Beschäftigte inländischer Bauunternehmen verdrängt worden sind; zumindest in einigen Fällen dürfte es sich auch um eine Anwerbung gehandelt haben, mit der die überhitzte Konjunktur im Zuge des Vereinigungsbooms abgepuffert werden sollte. Unstreitig ist aber, daß durch den Einsatz von Arbeitskräften, die außerhalb des für inländische Unternehmen und ihre Arbeitnehmer geltenden tariflichen und sozialen Normensystems und also zu weit niedrigeren Kosten beschäftigt werden, ein erheblicher Druck auf die bisher im Baugewerbe in Deutschland geltenden Löhne und Sozialleistungen ausgeübt wird. Und unschwer ist auch zu vermuten, daß dieser Effekt von den Unternehmen nicht in jedem Falle nur als Folge veränderter Wettbewerbsbedingungen widerstrebend hingenommen wird. Immerhin besteht doch auf diese Weise objektiv die Chance, das Kostenniveau generell zu senken, das bisher noch für die im Inland ausgebildeten und beruflich sozialisierten Fachkräfte aufgewendet werden muß - und dies, wie die Haltung der BDA anzeigt, aufgrund der Folgewirkung eines Mindestlohns für andere Branchen keineswegs nur im Baugewerbe.

2. Die Tarifrunde 1997

Die dritte Auseinandersetzung, die die Bauwirtschaft jüngst in die Schlagzeilen gebracht hatte, war die Tarifrunde des Jahres 1997, in die auch die Frage nach einer tariflichen Regelung der Entgeltfort-

zahlung im Krankheitsfall eingebettet gewesen war. Die Ausgangslage wurde durch den Sachverhalt gebildet, daß der Tarifvertrag für die gewerblichen Arbeitnehmer des Baugewerbes bisher keine Regelung für diese Materie enthalten hatte. Nach der Gesetzesänderung galt also die Absenkung auf 80 Prozent, so daß sich die Arbeitgeber in der erheblich günstigeren Position befanden. Anders als in den Branchen, in denen eine hundertprozentige Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall bisher tariflich vereinbart gewesen war und von der jeweiligen Gewerkschaft „nur" verteidigt zu werden braucht, mußte die IG Bauen-Agrar-Umwelt versuchen, die volle Lohnfortzahlung neu im Tarifvertrag zu verankern.

Nachdem die Tarifverhandlungen gescheitert waren, hatte der Schlichterspruch eine Absenkung der Entgeltfortzahlung für die ersten drei Wochen der Krankheit auf 80 Prozent vorgesehen, danach sollten 100 Prozent gezahlt werden.[5] Dies hatte die Große Tarifkommission der IG Bauen-Agrar-Umwelt abgelehnt. Wegen des hohen Symbolgehalts dieser Frage für beide Seiten wäre es bekanntlich in dieser Frage beinahe zum ersten bundesweiten Arbeitskampf am Bau - für das Bauhauptgewerbe gilt der Tarifvertrag bundesweit und nicht, wie in anderen Branchen, jeweils regional - seit Bestehen der Bundesrepublik gekommen. Die IG BAU hatte allerdings die Ablehnung mit der Aufforderung an die Arbeitgeberverbände verbunden, nachzuverhandeln. Diese Verhandlungen hatten dann das - später von beiden Seiten akzeptierte - Ergebnis, daß eine Entgeltfortzahlung bei Krankheit in den ersten drei Tagen 80 Prozent und danach 100 Prozent beträgt.

3. Die aktuelle konjunkturelle Situation in der Bauwirtschaft

Das Ergebnis der gerade beendeten Tarifrunde, aber auch der Versuche, das durch die Politik ausgelöste Problem der Finanzierung des witterungsbedingten Arbeits- und Produktionsausfalls und das infolge der übergreifenden politischen Entwicklung entstandene Problem der temporär nach Deutschland entsandten Arbeitskräfte zu lösen, muß natürlich auch noch unter Berücksichtigung der aktuellen konjunkturellen Situation in der Bauwirtschaft der Bundesrepublik gesehen werden. Diese verschärfte den Druck auf den Arbeitsmarkt erheblich.

Die Bauwirtschaft hatte nach einem Krisenjahrzehnt zwischen 1974 und 1985 mit einem Beschäftigungsrückgang von rund 50 Prozent oder 500 000[6] und einer nur mäßigen Konjunktur in den Jahren danach außerordentlich stark vom Vereinigungsboom profitiert, vor allem natürlich in Ostdeutschland, und bis 1995 - wenn auch abnehmende - Wachstumsraten realisiert. 1996 gingen dann die Bauinvestitionen real um 2,7 Prozent zurück.[7] Die Beschäftigtenzahl, die bis 1995 - allerdings verglichen mit den Zuwachsraten der Bauleistung nur mäßig - auf 1,4 Millionen angestiegen war, sank wieder um 100 000. Die Zahl der erwerbslosen Bauarbeiter hatte im März 1995 rund 120 000 betragen, im

5 Wegen der Kompliziertheit der Bautarifverträge, bei denen auch die Höhe des Urlaubsentgeltes, des Urlaubsgeldes und des 13. Monatseinkommens von der sonstigen Einkommenshöhe abhängen sowie wegen des Paketcharakters der Verhandlungsmaterie wird hier von einer Darstellung der Details abgesehen.

6 Diese Zahlen beziehen sich nur auf das Bauhauptgewerbe. Für das ebenfalls zum Baugewerbe zählende Ausbaugewerbe liegen vergleichbare Daten nicht vor.

7 Vgl. Wirtschaft und Statistik 1/1997, S. 15, oder für eine laufende Berichterstattung auch den von der IG Bauen-Agrar-Umwelt monatlich herausgegebenen Konjunkturspiegel; hier: Ausgabe vom Januar 1997.

März 1997 war sie auf rund 330 000 angestiegen.[8] Auch die Perspektiven für 1997 sind nicht viel besser. Die Auftragseingänge liegen seit dem Jahresbeginn 1997 in Westdeutschland um 7 Prozent und in Ostdeutschland um 9 Prozent unter dem Niveau des vergangenen Jahres. Insgesamt wird für dieses Jahr mit einem weiteren - wenn auch abgeschwächten - Rückgang der Bauinvestitionen um 1 Prozent gerechnet. Der Rückgang der Beschäftigung dürfte erneut in der Größenordnung von 100 000 liegen.

4. Die Bauwirtschaft in der Bundesrepublik

a) Leistung, Struktur und Beschäftigung des Baugewerbes[9]

Zur Bauwirtschaft gehören in Deutschland alle Wirtschaftszweige von der Vorbereitung des Baugrundes bis zum Ausbau des Gebäudes. Der offizielle Begriff der amtlichen Statistik ist *Baugewerbe*. Im Baugewerbe wird eine Unterscheidung zwischen dem *Bauhauptgewerbe*, das vor allem für die Rohbauarbeiten sowie für den gesamten Tiefbau einschließlich des Straßenbaus zuständig ist, und dem *Ausbaugewerbe* vorgenommen. Nicht zum Baugewerbe rechnen alle Arbeiten, die vor den Arbeiten am Baugrund oder nach Fertigstellung der Bauwerke liegen. Betriebe, die Planungsleistungen des Architektur- und Ingenieurgewerbes anbieten oder die sich mit der Verwaltung, dem Betrieb oder Unterhalt der fertigen Gebäude beschäftigen, werden zu anderen Wirtschaftszweigen gezählt. Auch der Stahlbau gehört nicht zum Baugewerbe, sondern zur Metallindustrie.

Die Bauwirtschaft zählt trotz der Verringerung ihres relativen Gewichts, die in den letzten 30 Jahren aufgrund der fortschreitenden Industrialisierung und Tertiarisierung eingetreten ist, nach wie vor zu den Schlüsselbranchen der Wirtschaft. Rechnet man die in der Bauwirtschaft verwendeten Vorleistungen sowie die für die Vorbereitung und den Betrieb der Bauwerke verwendeten Bereiche hinzu, so wird schätzungsweise jede siebte Mark für Errichtung und Unterhalt der baulichen Infrastruktur verwendet und etwa jeder neunte Arbeitsplatz ist diesem Zweck gewidmet. Als größte Branche des Inlandsmarktes hat die Bauwirtschaft darüber hinaus erhebliche Bedeutung für politische Entscheidungen zur Steuerung der Konjunktur.

Die gesamte Bauleistung in Deutschland betrug 1996 in laufenden Preisen rund 570 Milliarden DM.[10] Rund die Hälfte des Bauvolumens wird für den Wohnungsbau aufgewendet. Von den Leistungen für den Wohnungsbau entfällt im langfristigen Durchschnitt wiederum jeweils die Hälfte (also ein Viertel des gesamten Bauvolumens) auf den Wohnungs*neu*bau einer-

8 Zu dem zwischen diesen beiden Stichtagen liegenden Problem der neuen Winterarbeitslosigkeit s. oben S. 63

9 Vgl. hierzu auch ausführlich Volker Rußig, Susanne Deutsch, Andreas Spillner: Branchenbild Bauwirtschaft. Berlin und München 1996

10 DIW-Wochenbericht 1-2/97, S. 15.- Der zur Bezeichnung der gesamten Bauleistung üblicherweise verwendete Begriff ist Bauvolumen. Im Bauvolumen werden alle Aufwendungen für Bauten einschließlich der Leistungen von Unternehmen außerhalb des Baugewerbes erfaßt. Das Bauvolumen wird regelmäßig vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin berechnet. Es unterscheidet sich von der Größe Bauinvestitionen, die Bestandteil der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und des Bruttoinlandsprodukts ist, u.a. dadurch, daß es z.B. auch den Aufwand für nicht-werterhöhende Sanierung, für militärische Bauten und für Leistungen von Unternehmen außerhalb des Baugewerbes (Architekten, Ingenieure) enthält, also die Bauleistung vollständiger abbildet, als die Bauinvestitionen.

seits und auf Sanierung, Renovierung und Modernisierung andererseits; dieses Verhältnis kann allerdings je nach Baukonjunktur schwanken. Wirtschaftsbauten machen etwa 30 Prozent der Bauleistung aus (mit steigender Tendenz), Öffentliche Bauten (mit sinkender Tendenz) etwa ein Fünftel. Von diesen Bauleistungen werden etwa 40 Prozent vom Bauhauptgewerbe erbracht und etwa 33 Prozent vom Bauausbaugewerbe. Die restliche Leistung entfällt auf Architekten, Ingenieurbüros, andere freie Berufe und Unternehmen außerhalb des eigentlichen Baugewerbes.

Die Bauinvestitionen[11] machten 1996 einen Anteil von etwas über 13 Prozent am Bruttoinlandsprodukt aus. Die Bruttowertschöpfung des Baugewerbes betrug 1995 (jüngere Daten liegen noch nicht vor) 6,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes in Deutschland.

Die Beschäftigung im Baugewerbe in der angegebenen Abgrenzung beträgt in ganz Deutschland zur Zeit etwa 2,9 Millionen Menschen, davon rund 1,6 Millionen im Bauhauptgewerbe und schätzungsweise 800 000 im Ausbaugewerbe[12]. Die längerfristige Entwicklung der Beschäftigung kann aus statistischen Gründen nur anhand der Daten über das *westdeutsche* Bau*hauptg*ewerbe betrachtet werden. 1950 waren hier etwas unter einer Million Menschen beschäftigt, bis 1964 war die Beschäftigung auf rund 1,7 Millionen angestiegen, heute liegt sie wieder knapp unter einer Million. Mit dieser Beschäftigung wird inzwischen eine Bauleistung erzeugt, die mehr als viermal so hoch ist wie die von 1950.[13]

Die deutsche Bauwirtschaft hat eine außerordentlich kleinbetriebliche Struktur. Insgesamt gibt es im Bauhauptgewerbe in Deutschland schätzungsweise 60 000 Bauunternehmen.[14] Deren weit überwiegende Zahl ist klein (weniger als 20 Beschäftigte). Wirkliche Großunternehmen (mit mehr als 1000 Beschäftigten) gibt es nur wenige, und die Größe dieser großen Unternehmen liegt eher unter dem europäischen Durchschnitt.

Zwar ist die deutsche Bauwirtschaft in den letzten 20 Jahren einem starken Konzentrationsprozeß unterworfen gewesen.[15] Dieser hat zu einer Reduzierung der Zahl der Unternehmen und zum Anstieg des Anteils der großen Unternehmen am Umsatz geführt. Zugleich gibt es aber einen Prozeß der *Dezentralisierung in der Konzentration.* Die Zahl der direkt am Markt operierenden *Betriebseinheiten* hat sich nämlich in dieser Zeit kaum verändert; zuletzt hat sie sogar wieder zugenommen. Und die durchschnittliche Größe der Betriebe ist gesunken

Da die Märkte lokal oder regional strukturiert sind, bieten sie nicht nur ein geeignetes Umfeld für kleine und mittlere Firmen, sondern auch die großen Unternehmen streben danach, auf diesen regionalen Märkten präsent zu sein. Zu diesem Zweck haben sie meistens ein Netz von Niederlassungen gebildet, die selbstverantwortlich Aufträge akquirieren und durchführen, meistens *wie profit-center* arbeiten und in Größe und Struktur eher mittelständischen Firmen ähnlich sind. Diese Niederlassungen (sowie in Arbeitsgemeinschaften

11 Vgl. Fußnote 10.

12 Daten für das Ausbaugewerbe werden nur für Betriebe mit mindestens 10 Beschäftigten erhoben. Das läßt etwa vier Fünftel aller Betriebe unberücksichtigt. Die Zahlen können daher nur geschätzt werden.

13 Vgl. Gerd Syben: Alte Probleme und neue Rationalisierungsstrategien in der Bauproduktion, in: WSI-Mitteilungen, 40. Jahrgang (1987), Heft 11, S. 672-680. - Zahlen hier aktualisiert.

14 Statistisch erfaßt werden regelmäßig nur die Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten; dies sind aber vermutlich nur etwa 20 bis 25 Prozent aller Unternehmen.

15 Vgl. Gerd Syben: Dezentralisierung in der Konzentration, in: Die Mitbestimmung 2/1995, S.40-43

durchgeführte Bauvorhaben) werden, da sie geschäftlich und im Hinblick auf die Arbeitskräftepolitik weitgehend selbständig operieren, in der Statistik ebenfalls als Betriebe gezählt. Insgesamt arbeiten im deutschen Bauhauptgewerbe ein Viertel aller Beschäftigten in Betriebseinheiten mit weniger als 20 Beschäftigten und zwei Drittel in Betriebseinheiten mit weniger als 100 Beschäftigten.

Die Gegenüberstellung von Betrieben, Beschäftigten und Anteilen am Umsatz zeigt allerdings, daß es umgekehrt auch *in der Dezentralisierung eine Tendenz zur Konzentration* gibt. Die großen Betriebe sind erwartungsgemäß in deutlich höherem Maße an der Bauleistung beteiligt als die kleinen. Die 136 Großbetriebe (mit mehr als 500 Beschäftigten) vereinigen mehr Umsatzanteile auf sich als die fast 47 000 (oder fast 60 Prozent) Kleinstbetriebe (mit weniger als zehn Beschäftigten), und die etwa 700 größeren Betriebe (mit mindestens 200 Beschäftigten), die weniger als ein Prozent aller Betriebe ausmachen, erreichen zusammen fast ein Viertel des Umsatzes - mehr als die rund 65 000 Kleinbetriebe (mit weniger als 20 Beschäftigten), die fast 80 Prozent der Betriebe stellen.

b) Spezifika der Bauproduktion

Bedeutsam für das Verständnis der Entwicklung des Arbeitsverhältnisses und seiner Regulierung in der Bauwirtschaft sind zwei grundlegende Bedingungen der Produktion in dieser Branche. Die eine ist die Bindung der Produktion insgesamt an die bereits gefällte Kaufentscheidung eines spezifischen Kunden, die andere ist die Bindung der Fertigung des Produkts selbst an den Ort seiner späteren Verwendung. Beides kommt einzeln auch in anderen Branchen vor, das Zusammentreffen aber ist typisch für den Bausektor. Das wichtigste Resultat dieser Bedingungen ist, daß dem Bauen einige wichtige Merkmale durchlaufender Produktion sowie einer Produktion unter der vollständigen Kontrolle des herstellenden Unternehmens fehlen.

Die Rolle des Kunden in der Bauproduktion ist noch am ehesten vergleichbar mit der des Auftraggebers in denjenigen Teilen der Investitionsgüterindustrie, in der maßgeschneiderte Problemlösungen bestellt und angefertigt werden. In der Bauwirtschaft trifft der Kunde - der als Ausdruck seiner dominierenden Rolle im Bauprozeß auch Bauherr heißt - alle für die Produktion wichtigen Entscheidungen. Zunächst ist dies natürlich der Ort, an dem, und die Zeit, zu der gebaut, aber auch der Termin, zu dem das Bauwerk fertiggestellt sein soll. Darüber hinaus aber legt der Kunde (meistens mit Hilfe des von ihm beauftragten Produktdesigners, des Architekten) und nicht etwa das produzierende Unternehmen die Produkteigenschaften fest: Art, Größe, Dimensionen, Eigenschaften und Gestaltung des Produktes - und zwar oft bis ins kleinste Detail der Materialwahl und der Ausführungsart. Das Bauunternehmen kann also nicht die Produkteigenschaften an Produktionsbedingungen anpassen, sondern es muß sich in seiner Fertigungsweise nach den extern definierten Produkteigenschaften richten.

Bauwirtschaft ist also kundenorientierte Einzelfertigung oder technisch gesprochen: Prototypenbau. Zum Prototypenbau in anderen Branchen (mit Ausnahme vielleicht der Werftindustrie) besteht aber ein wichtiger Unterschied. Am Bau dient der Prototyp nicht zur Erprobung und Optimierung von Produkt und Produktionsprozeß, sondern er ist es, der dem Kunden verkauft wird. Das Bauunternehmen ist unter diesen Umständen die letzte Instanz in einer Entscheidungskette, in der alle relevanten Entscheidungen ohne sein Zutun - und auch ohne daß es die Möglichkeit einer wirklichen Einflußnahme hätte - be-

reits gefallen sind, von ihm aber beachtet werden müssen. Es muß also für alle möglichen Fälle seine Produktionskapazitäten vorhalten, und zwar auch dann, wenn es überhaupt nicht weiß, ob, wann und für welches wie geartete Bauwerk es einen Auftrag bekommen wird. Aus diesem Grunde wird die Bauwirtschaft auch als Bereitstellungsgewerbe bezeichnet.

Ergänzend und verschärfend kommt hinzu, daß Bauten an - aus der Sicht des herstellenden Unternehmens - wechselnden Produktionsorten errichtet werden. Auch daraus ergibt sich ein bedeutsamer Unterschied insbesondere zur stationären Industrie. Bei der Bauproduktion kann nämlich so gut wie nie von einer vorhersehbaren, kontrollierbaren und optimierbaren „sachlichen Umwelt" der Produktion ausgegangen werden. Die Beschaffenheit des Baugrundes ist unbekannt, die für Produktion, Maschinenaufstellung und Lagerung von Material zur Verfügung stehende Fläche und die Transportwege auf der Baustelle stellen keine stabile Umgebungsbedingung dar, sondern sie sind auf jeder Baustelle anders und verändern sich überdies mit dem Baufortschritt. Und nicht zuletzt findet Bauen unter dem Einfluß der Witterung statt.

Zwar kann ein Bauunternehmen in der Praxis die Zahl der Entscheidungsalternativen, vor die es sich gestellt sehen will, reduzieren, etwa durch die Konzentration auf ein bestimmtes Marktsegment (z.B. Wohnungsbau oder Straßenbau). Entscheidend aber ist erstens, daß es nicht für einen anonymen Markt produziert, auf dem es anbieten kann, was es aufgrund eines (fertigungsgerechten) Designs produziert hat, und zweitens, daß ihm diejenigen Rationalisierungspotentiale nicht zur Verfügung stehen, die bei einer Produktion des immer gleichen Produkts am immer gleichen Ort gegeben sind. Dies ist einmal die Steuerung der Produktions*menge* nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Produktionskapazitäten (und ihr Ausgleich durch Variation der Produktionsgeschwindigkeit oder durch Lagerproduktion). Zum anderen ist es - wenn auch ein Lernen aus Erfahrung selbstverständlich auch in der Bauproduktion möglich ist - diejenige Optimierung der Produktions*weise*, die aus der Wiederholung eines Fertigungsvorgangs in der gleichen räumlichen Produktionsumgebung und mit der gleichen maschinellen Ausstattung unter den gleichen Umgebungsbedingungen folgt.

Unter diesen Bedingungen ergeben sich besondere Anforderungen an Produktionstechnik und Arbeitskräfte. Da beim Bauen nicht das fertige Produkt zum Ort der späteren Verwendung transportiert werden kann, müssen die Fertigungskapazitäten zum Ort der Produktion gebracht werden. Geräte müssen also transportabel, leicht montierbar und demontierbar, robust und witterungsunempfindlich sein. Und da weiterhin Investitionen in eine technische Ausstattung aus der Sicht eines Unternehmens dann wenig sinnvoll wären, wenn nicht sicher ist, daß diese spezifische Technik beim nächsten Auftrag genauso wieder verwendet werden kann, müssen sie überdies universell sein.

Außerdem entwickelt sich aus diesen Rahmenbedingungen des Bauens auch eine widersprüchliche Haltung im Bezug auf die Regulierung des Arbeitsverhältnisses.

Einerseits führt die fehlende langfristige Beherrschbarkeit der Produktion *im Voraus* zu einem Interesse an Potentialen für die *Beherrschung der kurzfristigen Schwankungen* in den Produktionsbedingungen. Dies gilt für die Planung und Konstruktion des Bauwerks entsprechend dem Wunsch des Bauherrn ebenso wie für die Ausführung auf der Baustelle, und diese Potentiale liegen natürlich in der Qualifikation der Arbeitskräfte und ihrer Bereitschaft zu

einer verantwortungsbewußten Autonomie im Arbeitsprozeß. Das entscheidende Rationalisierungspotential am Bau hat daher - neben selbstverständlichen Fortschritten in der Maschinentechnik - stets in der Organisation des Bauprozesses gelegen. Die Elemente der *lean production* wie eine dezentrale Organisation mit fertigungsnahen Entscheidungskompetenzen, also flachen Hierarchien, das *just-in-time*-Prinzip bei der Organisation der aufeinander folgenden verschiedenen Phasen des Bauprozesses durch verschiedene Gewerke wie auch bei der Anlieferung und Verarbeitung der Baumaterialien sowie der Einsatz teilautonomer Arbeitsgruppen, der sogenannten Kolonnen, die in der Regel aus hochqualifizierten Fachkräften bestehen (dreiviertel der Bauarbeiter sind Facharbeiter) gehören deshalb seit langem gewissermaßen zur rationalisierungspolitischen Standardausstattung der Bauunternehmen.[16]

Andererseits aber fehlt mit der Möglichkeit durchlaufender Produktion und infolge der unvorhersehbaren, oft schwankenden Auslastung der Produktionskapazitäten aus der Sicht des Unternehmens das Interesse an stabilen Arbeitsverhältnissen. Stattdessen ist das Bestreben darauf gerichtet, das Auslastungsrisiko zu mindern oder zu externalisieren. Dieses Auslastungsrisiko wird in der Bauwirtschaft im Gegensatz zur stationären Industrie durch zwei weitere Bedingungen verschärft.

Zum einen kann bei Auftragsschwankungen auf dem inländischen Markt durch Export zwar die Auftragslage stabilisiert werden, in nur geringem Umfange aber die Beschäftigung. Der Auslandsbau, also das Hereinholen von Aufträgen, die auf Baustellen im Ausland ausgeführt werden, ist - wenn auch in Deutschland traditionell in einem geringeren Umfange als etwa in Ländern wie Großbritannien und Frankreich, aber auch in Dänemark oder den Niederlanden - für Großunternehmen immer gang und gäbe gewesen und macht für einige von ihnen durchaus auch beachtliche Anteile am Umsatz aus. Mit der Abwicklung dieser Aufträge in den Unternehmen selbst beschäftigt sind allerdings im Vergleich zu Inlandsaufträgen nur wenige technische und kaufmännische Fach- und Führungskräfte. Die ausführenden Arbeiten auf der Baustelle werden in der Regel durch lokale Nachunternehmer erledigt; nicht selten ist deren Beschäftigung, da es sich oft um Aufträge staatlicher oder halbstaatlicher Stellen handelt, Vergabebedingung. Eine direkte und wirksame Entlastung des heimischen Arbeitsmarktes für Bauberufe durch Exportanstrengungen findet also nicht statt.

Zum anderen hat das Auslastungsrisiko auch eine jahreszeitliche Ausprägung, weil die Produktion in aller Regel unter dem Einfluß der Witterung stattfindet. Regen, Frost, gelegentlich auch Wind und neuerdings Ozon machen die Arbeit im Freien ab einer bestimmten Grenze unzumutbar oder sogar auch technisch gar nicht mehr möglich.

c) Folgen der Auslastungsrisiken für die Beschäftigten

Diese Auslastungsrisiken haben natürlich immer die Rentabilität der bauausführenden Unternehmen bedroht. Folglich haben diese traditionell versucht, sich dieser Risiken zu entledigen, und zwar dort, wo ihnen aus verschiedenen Gründen der geringste Widerstand entgegengesetzt wurde, nämlich durch Überwälzung auf die Beschäftigten. Dabei standen ihnen für die unterschiedlichen Risiken unterschiedliche Überwälzungsformen zur Verfügung.

Das *witterungsbedingte* Auslastungsrisiko wurde durch eine jahreszeitliche Flexibili-

16 Vgl. Gerd Syben, Klaus Stroink; Schlank aus Tradition, aber mager in Zukunft ? Eschborn 1995

sierung der Arbeitszeit externalisiert. Diese Flexibilisierung war zwar nicht tariflich vereinbart, wurde aber so gehandhabt. Witterungsbedingte Arbeitsausfälle treten naturgemäß vor allem im Winter auf, und folglich hatte die Bauwirtschaft traditionell den Status eines Saisongewerbes. Je nach Region und aktueller Witterung eines Jahres wurde in der warmen und hellen Jahreszeit von morgens bis abends, d.h. also auch deutlich über den Acht-Stunden-Tag hinaus produziert. Im Winter dagegen war es üblich, daß die Firmen ihre Arbeiter entließen. Dies geschah meistens vor Weihnachten und war in der Regel mit einer Wiedereinstellungszusage verbunden, die dann - wiederum je nach Witterung und Auftragslage - ab Dreikönig bis spätestens Ostern realisiert wurde. Ein Anschwellen der Zahl arbeitsloser Bauarbeiter bis auf mehrere hunderttausend in jedem Winter war daher bis zum Ende der 50er Jahre die Regel; 1959 erreichte die Winterarbeitslosigkeit am Bau etwa 600 000.

Das *auftragsbedingte* Auslastungsrisiko dagegen wurde durch eine ebenfalls branchentypische Form der Herausbildung von Stamm- und Randbelegschaften externalisiert. Diese bestand nur zu einem Teil in der auftragsabhängigen Einstellung und Entlassung von Arbeitskräften *in einem Unternehmen*, hauptsächlich aber in der Aufteilung von Stamm und Rand auf *verschiedene* Unternehmen. Zwar haben die Bauunternehmen traditionell immer versucht, ihre eigenen Belegschaften so abzumessen, daß sie damit den üblicherweise zu erwartenden Auftragsumfang bewältigen konnten. Vor allem aber wurden darüber hinausgehende Aufträge, die sie mit eigenen Kapazitäten nicht oder nicht termingerecht ausführen konnten, an *Nachunternehmer* untervergeben. Bei größeren Bauvorhaben konnten daher Dutzende von Firmen beschäftigt sein und ganze Nachunternehmerketten entstehen.

Diese Fragmentierung des Produktionsprozesses entspricht also in der Form und in den Auswirkungen dem, was später in anderen Branchen als sogenannte Zuliefererproblematik bekannt geworden ist: die Herausbildung eines Randes von kleinen und kleinsten Unternehmen, die selbst zur Ausführung eines ganzen Bauauftrages technisch und vor allem ökonomisch gar nicht (mehr) in der Lage sind, sondern die nur im Unterauftrag für andere tätig werden können. Dementsprechend sind die Beschäftigungsverhältnisse in diesen Unternehmen in Bezug auf Entlohnung, Arbeitsbedingungen und Stabilität stets für die Beschäftigten ungünstiger gewesen, als bei solchen Unternehmen, die selbst als Auftragnehmer gegenüber dem Bauherren auftreten konnten.[17]

In diesem Teil der Bauwirtschaft haben traditionell auch solche Arbeitskräfte Beschäftigung gefunden, die nicht über spezifische fachliche Qualifikationen und über Arbeitserfahrung in industriellen, technikgeprägten Milieus verfügten. Das waren - neben der regionalen Land-Stadt-Wanderung - um die Jahrhundertwende Beschäftigte aus den östlichen Gebieten des Deutschen Reiches und aus Polen, nach dem 2. Weltkrieg Flüchtlinge und Zuwanderer aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, ab der Mitte der 50er Jahre Arbeitsmigranten zunächst aus Südeuropa und später aus Südosteuropa und der Türkei. Kennzeichnend für diese Arbeitsmigration ist freilich immer gewesen, daß sie zu einer *auf Dauer angelegten* Beschäftigung *unter den Bedingungen*

17 Ein Teil der Nachunternehmer sind allerdings auch hochqualifizierte Anbieter von Spezialleistungen. Diese können zwar auch keinen ganzen Bauauftrag abwickeln, haben aber natürlich eine andere Leistungsfähigkeit und auch eine andere Marktstellung.

des geltenden tariflichen und sozialen Normensystems geführt hat. Folglich war die Bauwirtschaft auch immer die Branche, die in hohem Maße zur Integration überschüssiger Bevölkerung vor allem aus den ländlichen und peripheren Gebieten der industriellen Zentren beigetragen hat, und zwar sowohl zur qualifikatorischen und sozialisatorischen Integration in das System industriellen Arbeitsverhaltens als auch - durch das Zurverfügungstellen regulärer Arbeitsverhältnisse - zur gesellschaftlichen Integration.[18]

4. Die Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses am Bau durch brancheninterne kooperative Regulierung

Die infolge der Überwälzung der branchentypischen Auslastungsrisiken auf die Arbeitnehmer bestehende Instabilität der Arbeitsverhältnisse in der Bauwirtschaft wurde nun aber ab der Mitte der 50er Jahre zunehmend zu einer Gefahr für die Arbeitskräfteversorgung der Branche. Nicht nur, aber besonders die Baukonjunktur schäumte über, und Arbeitskräfte wurden auch gesamtwirtschaftlich zum knappen Produktionsfaktor, so daß sich die Stellung der Bauwirtschaft in der intersektoralen Konkurrenz um Arbeitskräfte trotz hoher tariflicher und effektiver Lohnangebote unter anderem wegen der Instabilität ihrer Arbeitsverhältnisse ständig verschlechterte. Die Verlagerung des witterungsbedingten Auslastungsrisikos auf die Bauarbeiter hatte für diese nämlich nicht nur aktuelle Nachteile, indem es auch bei tariflich und effektiv mit anderen Branchen vergleichbaren Lohnsätzen das Jahreseinkommen der Beschäftigten minderte, sondern führte auch langfristig zu Abstrichen bei der Altersversorgung.

Zudem erlaubten die häufigen Unterbrechungen des Arbeitsverhältnisses den Aufbau von solchen sozialen Ansprüchen nicht, die sich üblicherweise aus längeren Betriebszugehörigkeiten ergeben. Dazu gehört in erster Linie der Urlaubsanspruch. Für die Bauberufe war nämlich häufiger Betriebswechsel innerhalb der beruflichen Karriere aus zwei miteinander verbundenen Gründen typisch, die beide durch die Projekthaftigkeit des Bauens bedingt waren. Zum einen wurden Arbeiter häufig *de facto* nur für ein Bauprojekt eingestellt oder nach dem Ende eines Bauprojektes wegen fehlender Anschlußaufträge wieder entlassen. Zum anderen gab es in einigen Regionen auch Bauarbeiter, die kolonnenweise von Auftrag zu Auftrag zogen.

Hinzu kam drittens das überdurchschnittliche Konkursrisiko, dem die häufig unterkapitalisierten Bauunternehmen und mit ihnen ihre Beschäftigten ausgesetzt waren.

Eine Verbesserung dieser Situation der Bauwirtschaft lag folglich im Interesse der gesamten Branche, so daß die vor allem von Georg Leber, dem damaligen Vorsitzenden der IG Bau-Steine-Erden, entwickelte Konzeption zur Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse schrittweise umgesetzt werden konnte. Diese Konzeption war vor allem darauf gerichtet, die bis dahin im Endeffekt einseitige Verlagerung des Auslastungsrisikos auf den Bauarbeiter, so sie nicht durch eine kontinuierliche Bauproduktion („Verstetigung des Baugeschehens") beseitigt werden konnte, wenigstens finanziell aufzufangen.

Kern der Leber'schen Konzeption war die Einsicht, daß dies angesichts der vorherrschenden kleinbetrieblichen Struktur der Bauwirtschaft nicht auf der Ebene des Betriebs gelingen konnte, sondern nur auf

18 Vgl. auch Burkart Lutz: Die Rückkehr des Facharbeiters ? in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7/90, S. 427-437

der Ebene der Branche. Eine Absicherung der Bauarbeiter gegen die Risiken der häufigen Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses wurde also im Prinzip dadurch erreicht, daß Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr an eine Betriebszugehörigkeit gebunden wurden, sondern an die Beschäftigung im Baugewerbe oder anders gesagt: an die Branchenzugehörigkeit. Erreicht wurde dies durch ein System paritätisch verwalteter und durch Umlagen (als Prozentsatz der Bruttolohnsumme) finanzierter Fonds, die sogenannten Kassen. Diese beruhen auf für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen, so daß alle Unternehmen, die zum Bauhauptgewerbe zahlen, zu den Umlagen herangezogen werden und alle Bauarbeiter je nach ihrer Beschäftigungszeit in der Branche in den Genuß der Leistungen kommen.[19] Die Idee einer umlagefinanzierten zusätzlichen sozialen Sicherung für Bauarbeiter auf der Basis nicht der Betriebs-, sondern der Branchenzugehörigkeit geht zwar schon auf die frühen 20er Jahre zurück. Wirklich funktionsfähig wurden die Kassen allerdings erst, als im Jahre 1960 das Bankeinzugsverfahren etabliert und somit die Leistung der Beiträge vom Willen des einzelnen Bauunternehmers unabhängig wurde.

Mit Hilfe dieses Kassensystems ist es heute möglich geworden, die Bauarbeiter gegen die finanziellen Folgen der Überwälzung der branchentypischen Ausfallrisiken wenigstens teilweise zu sichern.[20] Über die Zusatzversorgungskasse (ZVK) erwerben sie einen Anspruch auf eine Zusatzrente, die die Rentenminderungen ausgleichen soll, die durch die häufigen Einkommensausfälle während des Arbeitslebens verursacht werden. Die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse (ULAK) finanziert einen Lohnausgleich für einen Teil der Zeit zwischen Weihnachten und Neujahr.[21] Hier ist allerdings inzwischen wieder insoweit eine Revision der Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses durch den Lohnausgleich eingetreten, als nicht mehr die gesamte Zeit zwischen Weihnachten und Neujahr, sondern nur noch der Lohn für die auf einen Wochentag fallenden Feiertage aus der Umlage finanziert wird. Die Werktage - an denen in der Regel Arbeit nicht angeboten wird - muß der Bauarbeiter also entweder durch seinen Urlaub überbrücken, oder er bleibt ohne Einkommen.

In diese Logik, wenngleich anders konstruiert, gehörte auch die Schlechtwettergeldregelung. Sie basierte allerdings nicht auf einem Tarifvertrag, sondern war staatlich geregelt und durch die gesetzliche Sozialversicherung finanziert. Wesentliche Begründung für diese Form der Absicherung war, daß die Errichtung der baulichen Infrastruktur als gesellschaftliche Notwendigkeit angesehen wurde und daß die Übernahme des witterungsbedingten Ausfallrisikos - denn beim Aufbau der Infrastruktur sind die Witterungseinflüsse der Natur der Sache nach in vielen Fällen gar nicht zu vermeiden - folglich auch eine gesellschaftliche Angelegenheit ist. Der praktische und soziale Nutzen der kombinierten Wirkung aus Lohnausgleich und Schlechtwettergeldregelung läßt sich relativ einfach zeigen. Die Winterarbeitslosigkeit, die 1959 noch bei 600 000 gelegen

19 Einige Wirtschaftszweige wie etwa die Dachdecker und die Gerüstbauer oder auch die Maler schufen sich teilweise eigene Kassen.

20 Zu dem in der Bauwirtschaft in diesen Jahren tariflich vereinbarten zusätzlichen sozialen Sicherungssystem gehörten auch ein Konkursausfallgeld und die Vermögensbildung. Beide Regelungen wurden später durch allgemeine Gesetze abgelöst.

21 Der finanziell weitaus umfangreichere Teil der Leistungen der ULAK allerdings besteht in der Finanzierung der Entgeltfortzahlung während des Urlaubs - für Kleinbetriebe ein erhebliches Problem - sowie in der Zahlung des Urlaubsgeldes. Außerdem wird die Berufsausbildung zum Teil über diese Kasse finanziert.

hatte, fiel nämlich in einem einzigen Jahr um zwei Drittel und betrug 1960 nur noch rund 200 000.

Insgesamt kann mit diesem Kassensystem der grundsätzliche Nachteil der Beschäftigten in einer Branche, deren Produktion von charakteristischen Ausfallrisiken bedroht ist, zwar gemildert, allerdings nicht vollständig ausgeglichen werden. Auch als die Schlechtwettergeldregelung noch galt, konnte dadurch nicht verhindert werden, daß ein Bauarbeiter sein Jahreseinkommen auf der Basis von rund 200 Arbeitsstunden weniger verdienen mußte als sein Kollege in der stationären Industrie und daß er für diesen Ausfall nur so entschädigt worden ist, als wäre er während der Ausfallzeit arbeitslos gewesen. Dennoch hatte die Existenz einer solchen Ausgleichszahlung nicht nur eine materielle, sondern auch eine symbolische Bedeutung. Diese bestand darin, daß das vom Bauarbeiter nicht zu vertretende witterungsbedingte Ausfallrisiko auch nicht von ihm zu tragen ist. Und genau dieser symbolische Grundsatz ist es, den die Bundesregierung mit der Abschaffung des Schlechtwettergeldes außer Kraft gesetzt hat.

5. Strukturelle Veränderungen in der Bauwirtschaft

Die beiden für die Bauwirtschaft wichtigen Veränderungen der politisch gesetzten Rahmenbedingungen - die Deregulierung mit der Folge der Überwälzung des witterungsbedingten Ausfallrisikos auf die Beschäftigten in der Bauwirtschaft und die ungenügende Regulierung der temporären Arbeitsmigration mit der Folge der Steigerung des Einkommens- und Beschäftigungsrisikos - werden ergänzt durch einige bedeutsame Strukturveränderungen in der Branche selbst. Diese Veränderungen bestehen zum einen in der Zunahme des sogenannten spekulativen Bauens, zum anderen im Anstieg der Fragmentierung des Produktionsprozesses durch eine Vermehrung der Nachunternehmerverhältnisse.[22]

a) Spekulatives Bauen

Beim spekulativen Bauen werden Bauwerke im Gegensatz zu der sonst üblichen Form des Bauherrenverhaltens nicht zum Zwecke der eigenen späteren Nutzung in Auftrag gegeben, sondern für die Veräußerung auf dem Markt erstellt. Dies findet vor allem bei Ein- und Zweifamilienhäusern und bei Bürogebäuden statt. In den meisten Fällen allerdings ist dies keine Produktion für einen anonymen Markt, sondern es ist ein komplizierter Ablauf von Ankündigung eines Bauwillens durch den Investor und der Suche nach Kunden, die bereit sind, das Gebäude oder Teile davon *möglichst vor dem Beginn der eigentlichen Baufertigung,* also etwa auf der Basis der Pläne, zu erwerben.[23]

Die Rolle des Investors besteht allerdings darin, daß er zwei der wichtigsten Funktionen des Bauherren im Bauprozeß übernimmt, nämlich die Auswahl des Grundstücks und die Beschaffung der Finanzierung. Da er ja nun aber nicht für den eigenen Bedarf, sondern für die spätere Veräußerung bauen läßt, ist ihm genau deswegen der *return of investment* in aller Regel wichtiger als die Qualität der Bauten. Dieser *return of investment* wiederum ist maßgeblich eine Folge des Verhältnisses der Baukosten zu den erzielbaren Preisen und dem Zeitpunkt, wann der Käufer für das fertiggestellte Gebäude zahlt. Spekulatives Bauen führt daher

22 In anderen europäischen Ländern sind diese Erscheinungen allerdings bisher schon erheblich weiter verbreitet gewesen als in Deutschland.

23 Und die dann allerdings auch noch (wenngleich meistens kostentreibende) eigene Wünsche anbringen können.

zwangsläufig zu einer stark einseitigen Beachtung der Parameter „Termin" und „Kosten" und zu einer Vernachlässigung anderer, vor allem qualitativer Parameter.

Die Folge ist ein erhöhter Termin- und Kostendruck, der die Bauunternehmen wiederum zu einer verschärften Suche nach Einsparmöglichkeiten veranlaßt. Dies sind neben der Höhe der Arbeitskosten vor allem unproduktive Zeiten, also auch solche Zeiten, in denen nicht produziert wird, die aber dennoch bezahlt werden müssen: branchentypisch also witterungsbedingte Ausfallzeiten, für die ja die Bundesanstalt für Arbeit nicht mehr eintritt, und solche Ausfallzeiten, die auf die Projekthaftigkeit des Bauens und das unregelmäßige Eintreffen von Aufträgen zurückgehen. Spekulatives Bauen verstärkt also die Tendenz, die branchentypischen Ausfallrisiken auf die Arbeitnehmer zu überwälzen.

b) Die Abkehr des Bauunternehmens vom Bereitstellungsgewerbe

Mit dem Status eines Bereitstellungsgewerbes sind für die bauausführenden Unternehmen wesentliche Nachteile verbunden. Insbesondere die großen Unternehmen, aber durchaus auch mittlere, versuchen daher seit einiger Zeit, aus der Situation an Ende der Entscheidungskette auszubrechen, in der sie vor allem an der Entfaltung von Rationalisierungspotentialen und der Erweiterung ihrer Kontrolle über die Wertschöpfung im Bauprozeß gehindert worden sind. Dies geschieht durch die Verwandlung des Bauunternehmens in Generalunternehmer, Generalübernehmer, Projektentwickler oder Betreiber.

Der strategische Schritt in diese Richtung ist die Übernahme von Generalunternehmeraufträgen. Darunter wird verstanden, daß der Bauherr nicht länger jedes zum gesamten Bauprozeß gehörende Gewerk einzeln an ein dementsprechendes Bauunternehmen vergibt, sondern die gesamte Bauausführung an einen Generalunternehmer, der dann seinerseits die einzelnen Gewerke untervergibt, was natürlich die Nachunternehmerverhältnisse ansteigen läßt. 1980 machten bei den Großunternehmen Nachunternehmerleistungen rund 25 Prozent der Bruttoproduktionsleistung im Hoch- und Tiefbau aus, 1992 waren es schon 35 Prozent.

Strukturell tritt das Bauunternehmen mit dem Übergang zum Generalunternehmer zum einen aus der Rolle des Akteurs heraus, der Aufträge nur ausführt, zum anderen weitet es seine Aktivität auf solche Teile des Bauprozesses aus, die nicht zu seinem ursprünglichen Geschäft (das meistens im Rohbau bestanden hat) gehören. Im Unterschied dazu wird als General*übe*rnehmer ein Unternehmen bezeichnet, das nicht nur die Bau*ausführung* übernimmt (wie der Generalunternehmer), sondern auch den Entwurf und die Planung des Gebäudes.[24]

In der Praxis ist der Übergang vom Generalunternehmer zum Generalübernehmer vielfach tatsächlich eine Entwicklung, die sich im Inneren eines Unternehmens mit zunehmendem Erfahrungsaufbau vom reinen Rohbauer über die Gesamtorganisation der Bau*ausführung* bis zur Übernahme auch der vorgelagerten Arbeitsschritte vollzieht. Der Übergang zum *Projektentwickler* ist dann ein weiterer Schritt. Er besteht zusammengefaßt gesagt in der Übernahme auch noch der Rolle des Bauherren durch das Bauunternehmen. Dieses plant dann das Gebäude nicht nur,

24 In der Praxis ist dieser Sprachgebrauch nicht immer so eindeutig definiert. Dies liegt auch daran, daß ein Generalübernehmer zum Beispiel zwar die Verantwortung für den Entwurf und die Planung des Bauwerks vom Bauherrn übernehmen, den eigentlichen Entwurf dann aber wiederum an einen Architekten untervergeben kann. Dies ändert allerdings fundamental die Situation des Architekten.

sondern es erfüllt auch die drei wichtigen Funktionen des Bauherren im Bauprozeß: Treffen der Bauentscheidung, Auswahl des Grundstücks und Beschaffen der Finanzierung. Wird es dann schließlich auch noch zum *Betreiber*, so tritt es aus dem eigentlichen Bauprozeß heraus. Es übernimmt die Funktion, die neuerdings oft als *facility management* bezeichnet wird: Dies kann je nach Art des Bauwerks der Betrieb oder aber auch die Wartung und Pflege des fertigen Gebäudes sein.

Die Frage ist allerdings vielfach, welches Interesse das Bauunternehmen dann noch am Bauen haben sollte. In den Unternehmen wird jedenfalls vielfach die Auffassung vertreten, daß mit der eigentlichen Bauausführung „kein Geld mehr zu verdienen" sei. Technisch könne die Bauausführung im Prinzip - wenn auch natürlich nach Bauwerken unterschiedlich - von jedem inländischen Bauunternehmen ausgeführt werden und die Auftragsvergabe erfolge fast nur noch über den Preis. Folglich sei der Versuch, das Bereitstellungsgewerbe zu überwinden, auch schon deswegen geboten, weil die Wertschöpfung im Bauprozeß inzwischen an ganz anderer Stelle erfolge: beim besonderen Entwurf, bei der innovativen Konstruktion, bei der ausgefeilten Planung oder bei der straffen Organisation der Baustelle. Zwar gibt es demgegenüber das Argument, daß mit dem Verzicht auf die eigenständige Bauausführung über kurz oder lang auch die Verbindung zwischen Planung und Produktion und damit letztlich die technische Kompetenz in Gefahr geraten könne. Aber insbesondere für die vergleichsweise einfachen Massenarbeiten des Beton- und Stahlbetonbaus ist die Untervergabe an Nachunternehmer jedenfalls dann das bessere Geschäft, wenn diese zu Preiszugeständnissen genötigt werden können.

Dazu hat der Generalunternehmer - der meistens das erheblich größere Unternehmen ist - schon traditionell sehr gute Möglichkeiten. Er kann auf dem Markt meistens zwischen verschiedenen gleich guten Anbietern von Nachunternehmerleistungen auswählen, er vergibt den Unterauftrag mit überlegener professioneller Kompetenz und verfügt deshalb über eine hohe Definitionsmacht bei der Zurechnung von Preisen und Kosten, bei der Abnahme der geleisteten Arbeit, der eventuellen Feststellung von Mängeln und der Forderung nach (unentgeltlicher) Nachbesserung. Außerdem ist sein Drohpotential bei der juristischen Austragung von Streitfällen in der Regel erheblich größer. Zudem kann er, solange er noch eigene ausführende Arbeitskräfte beschäftigt, über die Zuordnung des Auslastungsrisikos je nach Marktlage entscheiden.

Allein die Entwicklung zum Generalunternehmertum als solchem also verstärkt die Trennung zwischen stabilen Stammbelegschaften und instabiler Randbeschäftigung innerhalb der Branche erheblich. Eine Verschärfung dieser Trennung in ganz neuer Qualität allerdings ist mit der Öffnung der Grenzen und dem drastisch gestiegenen Angebot an Nachunternehmern sowie mit dem dramatischen Preisverfall auf diesem Sektor erfolgt. Beschäftigung am Rand ist nunmehr nicht allein instabil, sie ist auch in jeder Hinsicht prekär geworden: auf einen Auftrag beschränkt, zur Arbeit gerufen, wenn Arbeit da ist, und - ohne Absicherung - weggeschickt, wenn nicht gearbeitet werden kann, noch unter dem Mindestlohn bezahlt, ohne soziale Absicherung und oft genug in ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen, unter unmenschlichen Arbeitsbedingungen und mit unwürdigen Lebensumständen.

6. Die Auseinandersetzung um die Erosion des westdeutschen Sozialmodells in der Bauwirtschaft

Die Verwandlung stabiler in instabile Arbeitsverhältnisse und die Überwälzung der marktbedingten Auslastungsrisiken auf die Arbeitnehmer sind nicht das Problem einer einzelnen Branche. Vielmehr stellen sie eines der wichtigsten Felder der derzeitigen gesellschaftlichen Auseinandersetzung dar. Diese wird also zu einem guten Teil exemplarisch in und am Beispiel der Bauwirtschaft ausgetragen. Sie spielt sich in dieser Branche ab, weil es hier dafür gute Voraussetzungen gibt. Die politische *Deregulierung* findet einen geeigneten Angriffspunkt, weil es am Bau eine Tradition gab, die branchentypischen Auslastungsrisiken auf die Bauarbeiter zu überwälzen. Die *strukturellen* Entwicklungen bei der Vergabe und Abwicklung von Aufträgen begünstigen die Trennung von Stamm- und Randbelegschaften und die Fragmentierung der Produktion. Die gegenwärtige *konjunkturelle* Situation am Bau schwächt die Möglichkeit gewerkschaftlicher Vertretungsmacht.

Soweit hinter der Forcierung einer solchen Entwicklung - auch abseits verschwörungstheoretischer Interpretationen - deutliche politische Intentionen stehen, dürften sie kaum ein geringeres Ziel haben, als eines der tragenden Prinzipien des westdeutschen Sozialmodells zur Disposition zu stellen. Dieses Prinzip besteht darin, daß diejenigen, die ihr Arbeits*vermögen* an einen Produktionsmittelbesitzer zu übertragen gezwungen sind, mit dieser Übertragung wenigstens ein Stück weit von dem Risiko entlastet werden sollten, das in der Tatsache begründet liegt, daß sie auf die Möglichkeit der *Anwendung* dieses Vermögens so gut wie keinen wirklichen Einfluß haben. Auch diesem Ziel der kollektiven Risikovorsorge für diejenigen, die die Möglichkeit zu einer wirksamen individuellen Risikoabdeckung nicht haben, dienen der Sozialstaat und die Regulierung des Arbeitsverhältnisses.

Deregulierung zur Revision dieses Ziels bedeutet daher nichts mehr und nichts weniger, als daß der Charakter des Arbeitsverhältnisses grundsätzlich geändert werden soll. Es begründet dann nicht mehr die Zugehörigkeit zu einem Sozialverband, sondern wird zum ausschließlich marktvermittelten Verhältnis zweier Subjekte, die nichts mehr verbindet als der Tausch von Ware Arbeitskraft gegen Geld. Das Arbeitsverhältnis besteht dann nicht mehr in einem Vertrag auf Gegenseitigkeit zwischen denen, die ihr Arbeitsvermögen zur Nutzung anderen überlassen, und denen, die für dieses Nutzungsrecht auch das Risiko übernehmen, es gelegentlich nicht ausüben zu können. Sondern es konstituiert eine Trennung zwischen denen, die Arbeitsvermögen vorhalten und überlassen *müssen*, und denen, die nach Belieben darauf zurückgreifen oder es ohne eigenes Risiko auch unterlassen können.

Aus marktradikaler Sicht mag einer solchen Situation vielleicht noch etwas Positives abzugewinnen sein. Angesichts der realen Verhältnisse in der Bundesrepublik mit ihrer eklatanten Asymmetrie der Verfügung über Macht, Einkommen, Vermögen und Ressourcen ist eine solche Situation nicht nur unter moralischen Aspekten unhaltbar, sondern auch schlicht gefährlich. Das wäre nämlich das Ende der Einheit der Gesellschaft und der gesellschaftlichen Integration über das Arbeitsverhältnis.

Die Bauwirtschaft ist strukturell deswegen ein geeignetes Einfallstor für diese Tendenzen, weil aufgrund branchentypischer Spezifika die Risiken der Arbeitnehmer verhältnismäßig groß sind, daß das von ihnen angebotene Arbeitsvermögen zeitweise nicht verwertet werden kann. Insta-

bile Arbeitsverhältnisse sind daher in dieser Branche traditionell eher üblich gewesen, und der Regulierungsaufwand für eine Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses war höher als in anderen Branchen. In den letzten 40 Jahren hatte die Bauwirtschaft durch ein System interner, kooperativer Regulierung erreichen können, daß die Arbeitsverhältnisse stabilisiert und die Folgen des Ausfallrisikos mit Hilfe des Staates und innerhalb der Branche vermindert wurden. Betrachtet man die Geschichte der Bauwirtschaft und ihres Regulierungsmodells in der Bundesrepublik, dann lohnt es sich, daran zu erinnern, daß auf diese Weise einmal in Zeiten extremer Arbeitskräfteknappheit die Arbeitskräfteversorgung der Branche und damit eine angesichts der Branchenspezifika wichtige Produktionsvoraussetzung gesichert worden ist.

Nun scheint sich dies in einem wichtigen Punkte geändert zu haben. Damit bekommt dann auch derjenige Entwicklungspfad einen ganz neuen, strategischen Sinn, mit dem sich vor allem die großen Bauunternehmen derzeit so weit es geht vom traditionellen ausführenden Baugeschäft lösen und stattdessen die strategisch bedeutsameren, der Baustelle vor- und nachgelagerten Positionen auf der Wertschöpfungskette übernehmen wollen. Bei dieser Strategie braucht man sich nämlich um Arbeitskräfte für ausführende Tätigkeiten nicht mehr zu bemühen. Man braucht nur noch sehr viel weniger von ihnen, oder man kann sie überhaupt beliebig und zu relativ geringen Kosten auf den deregulierten Arbeitsmärkten zukaufen. Die technischen und kaufmännischen Fach- und Führungskräfte (einschließlich der Poliere) hingegen, auf die sich die Unternehmen dann vorrangig stützen würden, sind in ihrer großen Mehrzahl in der gewerkschaftlichen Interessenvertretung traditionell schwach repräsentiert und stellen derzeit kein Potential dar, der Erosion der Sozialverhältnisse entgegenzuwirken.

Nun ist dieser Entwicklungspfad nicht der einzige, und er könnte auf absehbare Zeit auch nicht für die gesamte Branche gelten.[25] Er wäre aber dennoch quantitativ und qualitativ bedeutend genug, um die Branche insgesamt zu destabilisieren und einen destabilisierenden Einfluß auch auf die gesamte Gesellschaft auszuüben. Stellt man diese Folge in Rechnung, dann ergeben sich allerdings schon aus der Sicht der Branche selbst massive Zweifel hinsichtlich der Rationalität eines solchen Pfades. Die Bauwirtschaft hängt nämlich zum weit überwiegenden Teil vom Binnenmarkt und von der inländischen Nachfrage ab.[26] Kaum eine zweite Branche ist so sehr auf eine hohe Kaufkraft in breiten Schichten und auf ein stabiles Klima für langfristig orientiertes Ausgabeverhalten angewiesen. Jede Destabilisierung der Gesellschaft verdirbt zu allererst ihr das Geschäft, und es gibt keinen vernünftigen Grund, warum sie selbst auch noch dazu beitragen sollte.

Zugleich wird deutlich, daß die Auseinandersetzungen um Stabilisierung oder Destabilisierung des Arbeitsverhältnisses, die gegenwärtig in der Bauwirtschaft stattfinden, stellvertretend für die gesamte Gesellschaft geführt werden. Und wie auch in den anderen großen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen dieser Art, die vor allem in der wirtschaftspolitischen Arena ausgetragen wurden, ist es besonders die betroffene Gewerkschaft, der

25 Vgl. Gerd Syben: Arbeitskräftepolitik im Strukturwandel der Bauwirtschaft, erscheint demnächst in den WSI-Mitteilungen.

26 Der Auslandsbau macht zur Zeit weniger als drei Prozent der gesamten Bauleistung aus; einige wenige große Unternehmen wickeln allerdings bis zur Hälfte ihrer Umsätze im Ausland ab.

diese Auseinandersetzung zuerst und im allgemeinen Interesse aufgenötigt ist (woraus selbstverständlich nicht folgen darf, daß sie sie allein führen sollte). Es stellt sich also auch die Frage nach den Handlungsfeldern und Handlungspotentialen in dieser Arena.[27]

Ein erster zentraler Ansatzpunkt ist mit Sicherheit die offensive Wiedereinführung des Themas der *Regulierung* von Marktprozessen in die politische Debatte. Verbunden damit ist die Re-Politisierung der Diskussion um die künftige gesellschaftliche Entwicklung. Vielleicht war es für eine Übergangszeit nicht zu vermeiden, daß sich die Marktorthodoxie in den Vordergrund der öffentlichen Debatte gedrängt hat. Weder aber darf dies auf Dauer hingenommen werden noch darf zugelassen werden, daß Marktprozesse einen quasi naturgesetzlichen Status beanspruchen, demgegenüber jeder regulierende Eingriff als sachfremd und schädlich diffamiert wird. Vielmehr müssen einige alte Einsichten mit neuem Nachdruck vertreten werden: Der Markt kann ohne Regulierung überhaupt nicht funktionieren, ein intelligent regulierter Markt ist viel effektiver als ein unregulierter, und eine Gesellschaft, die sich der Möglichkeiten und Instrumente politischer Gestaltung des wirtschaftlichen Geschehens begibt, gerät in einen Zustand dauerhafter Instabilität, in dem sehr schnell auch Marktprozesse nicht mehr funktionieren.[28]

Zur Re-Politisierung der gesellschaftlichen Debatte gehört zweitens die Erinnerung an den unumkehrbaren Sachverhalt, daß der Rahmen einer Regulierung - vor allem für den Arbeitsmarkt - nicht mehr nationalstaatlich gezogen werden kann, sondern nur noch staatenübergreifend.[29] Die Mindestlohnregelungen, die einige der Aufnahmeländer temporärer Arbeitskräftemigration zur Durchsetzung des Ortslohnprinzips getroffen haben, sind deshalb nur ein erster Schritt gewesen. Eine wirksame Kontrolle und fühlbare Sanktionen bei Verstößen in *allen* betroffenen Staaten (also z.B. auch gegenüber Agenturen, die mit Arbeitskräften handeln, Schleppern oder betrügerischen Firmen in den Entsendeländern) wäre der logische zweite Schritt. Hinzukommen müßten weiterhin die Entfristung der Entsenderegelung in Deutschland und die Etablierung einer vollständigen Verantwortung der Generalunternehmer für jede einzelne Arbeitskraft auf der Baustelle. Langfristig muß natürlich der schwierige Weg einer europäischen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik beschritten werden.

Für die Gewerkschaften bedeutet dies auch, ihren - erklärbaren, aber nichtsdestoweniger beklagenswerten - Nachholbedarf an Europäisierung abzubauen.[30] Dabei sind pragmatische und kurzfristig wirksame Schritte genauso wichtig wie langfristig und konzeptionell angelegte Ideen. Die Kooperation der IG Bauen-Agrar-Umwelt mit europäischen Partnergewerkschaften zur Betreuung der Beschäftigten auf deutschen Großbaustellen gehört ebenso dazu wie die Förderung der Kooperation von Wissenschaftlern durch die Bildung des *Construction Labour Research (CLR)* bei der Europäischen Föderation der Bau- und Holzarbeiter oder der Versuch, die Erarbeitung einheitlicher europäischer Tarifnormen vorzubereiten.[31] Un-

27 Vgl. dazu auch Klaus Wiesehügel: Auf Qualitätsarbeit bauen. Kreative Konzepte gegen Sozialdumping, in: Dieter Schulte (Hg.): Global denken - sozial handeln. Neue Perspektiven der Gewerkschaften. Reinbek 1996

28 Vgl. etwa Elmar Altvater: Die Zukunft des Marktes. Münster 1992; Elmar Lange: Marktwirtschaft. Opladen 1989

29 Vgl. Klaus Wiesehügel: Auf Qualitätsarbeit bauen..., S. 150f

30 Vgl. ebda., S. 152f

31 Hans Baumann, Ernst-Ludwig Laux, Myriam Schnepf: Tarifverhandlungen im eu-

mittelbar nützlich wäre außerdem eine gezielte Vorbereitung sowohl der für eine Entsendung vorgesehenen Arbeiter als auch ihrer künftigen Kollegen aus den aufnehmenden Ländern auf die Kooperation auf der Baustelle. Die Unterstützung solcher Vorbereitungsprogramme müßte in der EU den gleichen Stellenwert haben wie der Austausch von Schülern, Studenten, Managern oder Forschern, für den es ja vielfältige Förderprogramme gibt.[32]

Schließlich könnte eine stärker auf die europäische Handlungsebene konzentrierte Gewerkschaftspolitik sich auch daran beteiligen, die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsgängen und Abschlüssen der Beruflichen Bildung in Europa zu fördern. Auf diese Weise ließen sich bei temporärer Entsendung von Arbeitskräften wenigstens diejenigen praktischen und tariflichen Probleme mindern, die aus der unterschiedlichen Qualifikation der Beschäftigten herrühren.[33]

Zugleich werden die Gewerkschaften nicht umhin kommen, auch die Folgen des Strukturwandels in der Branche und des Strategiewandels der Unternehmen für ihre eigene Handlungsfähigkeit zu bedenken. Die Baugewerkschaften sind traditionell Facharbeitergewerkschaften gewesen. Nun sind aber die Strategien der Bauunternehmen darauf gerichtet, in Zukunft vor allem auf Projektteams zu setzen, die nur noch zu einem kleinen Teil aus Facharbeitern und Polieren bestehen, im wesentlichen aber aus hochqualifizierten Angestellten.[34] Ausführende Arbeit dagegen wird so weit es geht an Nachunternehmer vergeben. Folglich kann eine handlungsfähige Gewerkschaftspolitik sich nicht länger vorwiegend auf die Gruppen stützen, die zunehmend aus den am Markt und auf der Baustelle dominanten Unternehmen verdrängt werden. Ihre betrieblichen Handlungsträger muß sie - so wie sie es ganz traditionell immer getan hat - aus dem Kreise derjenigen Arbeitskräfte gewinnen, die Schlüsselfunktionen in der betrieblichen Leistungserstellung einnehmen. Früher waren das in erster Linie die Poliere und die qualifizierten Facharbeiter, heute sind es *alle* Mitglieder der Projektteams. Dies wird auch dadurch nicht anders, daß diese Beschäftigtengruppen durchaus auch zu den Gewinnern des Strukturwandels und also nicht zur klassischen gewerkschaftlichen Klientel gehören.

Gewerkschaftliche Politik - nicht nur, aber auch in der Bauwirtschaft - steht damit vor einer nicht ganz neuen Problemkonstellation, für die es aufgrund ihrer Komplexität dennoch bisher keine schlüssige Lösung gibt. Angetreten als Abwehrorganisation der von der Industrialisierung in ihren Rechten und ihrer Existenz bedrohten Arbeitnehmer gegen das nationale Kapital, muß sie nunmehr einen dreifachen Wandel ihrer Politik und ihres Selbstverständnisses auf einmal bewältigen: Sie muß die Gewinner des Strukturwandels integrieren ohne die Verlierer zu vernachlässigen. Sie darf nicht aufhören, sich gegen Benachteiligung und Ausgrenzung zu wehren, aber sie darf sich selbst nicht ausgrenzen, sondern muß an der Gestaltung der Verhältnisse mitwirken. Und sie muß die nationalen Unterschiede ihrer verschiedenen Mitgliedsverbände respektieren und dennoch

---

ropäischen Baugewerbe - Entwicklung zu europäischen Tarifverhandlungen? in: WSI-Mitteilungen 50. Jahrgang (1997), heft 2, S. 134-145; Myriam Schnepf, Ernst-Ludwig Laux, Hans Baumann: Europäische Tarifpolitik im Baugewerbe (Projektbericht). Bern 1996

32 Vgl. Klaus Wiesehügel: Auf Qualitätsarbeit bauen..., S. 153

33 Vgl. Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur allgemeinen und beruflichen Bildung und Forschung - Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität. KOM (96) 462 endg. Ratsdok. 10538/96

34 Vgl. Klaus Wiesehügel: Auf Qualitätsarbeit bauen..., S. 154f

zu einer Organisation werden, die auch auf der internationalen - mindestens auf der europäischen - Ebene Einfluß gewinnt. Niemand wird behaupten, daß dies eine kleine Aufgabe ist. Es geht allerdings auch - und derzeit eben nicht zuletzt in der Bauwirtschaft - um einen nicht gerade kleinen Einsatz, nämlich um die Zukunft von Sozialstaat und freiheitlicher Demokratie. Und gerade deswegen geht es auch um die Existenz freier Gewerkschaften.

Knaur

Der Neoliberalismus ist zur herrschenden Wirtschaftsdoktrin geworden, frei nach dem Motto: »Soviel Markt wie möglich, so wenig Staat wie nötig.« Wohin diese Entwicklung in letzter Konsequenz führt, das machen die Autoren am Beispiel der rechtsextremen Parteien in Deutschland und Österreich deutlich: Am Ende steht eine Gesellschaft, in der die Stärksten alles haben und für die anderen nichts bleibt.

Knaur Taschenbuch 80083. DM 16,90

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '97

Beschäftigungspolitik statt Sparritual
Paperback, etwa 250 Seiten,
ca. DM 29,80; SFR 27,70; ÖS 221,–
ISBN 3-89438-123-X

MEMO-FORUM

Zirkular der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Sonderheft Nr. 2, Februar 1986 (82 S.)
10 Jahre Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
– Erfahrungen, Wirkungen, Aufgaben –

Nr. 9, Oktober 1986 (88 S.)
* Stellungnahme: Die Werften haben eine Zukunft – Alternativen zum Arbeitsplatzabbau
* **Schwerpunktthema: Sozialpolitik**

Nr. 10, Dezember 1986 (72 S.)
* **Sondermemorandum** – Vor dem Abschwung: Schönfärberei und wirtschaftspolitisches Versagen
* Weiterhin Vorrang für die militärische Aufrüstung
* Wirtschaftsrecht in der ökonomischen Krise
* Alles wieder im Lot? – Anmerkungen zum West-Berliner „Wirtschaftswunder"

Nr. 11, Juni 1987 (112 S.)
* Stellungnahme: Gegen Massenentlassungen und regionale Zerstörung: Gesellschaftliche Steuerung der Stahlindustrie – Vorschläge zur Sicherung der Stahlstandorte
* Ökologischer Umbau der Wirtschaft – Strategien einer neuen Strukturpolitik
* Überlegungen zur materiellen Grundsicherung von Frauen

Nr. 12, August 1988 (112 S.)
Schwerpunktthema: Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft

Nr. 13, Oktober 1988 (112 S.)
* **Sondermemorandum** – Schuldenerlaß statt Erpressung
* Stellungnahme zum Zweiten Schiffsregister
* Die Macht der Elektrizitätsunternehmen
* Markt und Staat in Europa
* Europäische Währung und Zentralbank

Nr. 14, September 1989 (80 S.)
* Entwicklung der ökologischen und sozialen Folgekosten des Wirtschaftens in der BRD
* Stellungnahme zur Abschaffung der 'Quellensteuer'
* Ansätze interventionistischer Politik in der deutschen Finanzwissenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts
* Automobilindustrie und Freihandel – ein Mythos
* Spekulationskapitalismus oder Produktivkraftschub?

Sonderband 1, Jan. 1990 (330 S.) DM 14,–
„Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik"
Tagungsband eines Symposiums an der Wirtschaftsuniversität Wien

Nr. 15, März 1990 (88 S.)
* Stellungnahme zur 5. Kartellgesetznovelle
* Das „Stabilitätsgesetz" – Kritik und Alternativen
* Handlungsspielräume europäischer Umweltpolitik
* Eckpunkte eines CO_2-Reduktionsplans für die BRD
* Diskussionsforum zur expansiven Finanzpolitik

Nr. 16, Mai 1990 (96 S.)
* **Sondermemorandum** – Sozial-ökologisches Sofortprogramm: Risiken der deutsch-deutschen Währungsunion auffangen
* „Stadtwerke der Zukunft" – am Beispiel Bremen

Nr. 17, Mai 1991 (112 S.)
* **Schwerpunktthema:** Von der Mitbestimmung zur Wirtschaftsdemokratie – Ökologisierung und Demokratisierung der Unternehmensverfassung
* Individuelle Bewältigung von Massenarbeitslosigkeit in der ehemaligen DDR
* Gewinnentstehung im Aufschwung

Nr. 18, November 1991 (96 S.)
* **Schwerpunktthema:** Soziale Lage und Sozialpolitik in den neuen Bundesländern
* Konzepte der Treuhandanstalt für die Chemieindustrie der Region Halle/Bitterfeld
* Probleme der Konsolidierung der Stahlindustrie in den neuen Bundesländern
* Deregulierung der Arbeitsmärkte

Nr. 19, Juni 1992 (104 S.)
* Die Kosten der Liquidation – Am Beispiel eines Chemnitzer Werkzeugmaschinen-Unternehmens
* Treuhand: Entschlossen sanieren!
* Der Gewinn – eine zentrale, aber nicht eindeutig bestimmbare Wertgröße
* Die neue Debatte um Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand: Investivlöhne
* Programm EG '99: Ziele und Stufen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU)

Nr. 20, Juni 1993 (93 S.)
* Zukunft des ländlichen Raumes in den neuen Bundesländern
* Strukturerneuerung und Beschäftigungsförderung durch Beschäftigungsgesellschaften
* Wirtschaftspolitik zwischen Modernisierung und Konsolidierung
* Gesundheitsstrukturgesetz und Umverteilung
* Einheit ohne Umbau?
* Arbeitszeitverkürzung

Nr. 21, Mai 1994 (101 S.)
* Dokumentation der Beiträge anläßlich der Arbeitstagung mit dem österreichischen BEIGEWUM
* Neues vom absurden Theater Stahl
* Selbstheilung oder politische Steuerung?
* Migrationspolitik
* Die deutsche Assekuranz und der europäische Binnenmarkt
* Standortdebatte in Spanien

Nr. 22, November 1994 (104 S.)
* **Schwerpunktthema: Entwicklungstendenzen in den neuen Bundesländern**
* Gibt es einen Aufschwung Ost in der Industrie?
* Ostdeutsche Frauen – 5 Jahre danach
* Wohnungspolitik
* Entwicklung des ländlichen Raums und der Landwirtschaft
* Arbeitsmarktpolitik

Nr. 23, September 1995 (102 S.)
* **Schwerpunktthema:** Internationalisierung und alternative Außenwirtschaftspolitik

Nr. 24, September 1996 (88 S.)
* **Sondermemorandum –** Beschäftigungspolitik statt Sparritual

Einzelheft bis Heft Nr. 14 jeweils DM 3,–; ab Heft Nr. 15 jeweils DM 4,–. Zu bestellen bzw. abonnieren bei:
ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK Postfach 33 04 47, 28334 Bremen