

# **MEMO-FORUM**

**Zirkular  
der  
«Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik»**

**Nr. 14**

**Bremen, September 1989**

Nach erneuter fast einjähriger Pause erscheint mit dem vorliegenden Heft eine neue Ausgabe des MEMO-FORUM. Die intensive Arbeit an der Fertigstellung des diesjährigen MEMORANDUM '89 hat uns zu einer Konzentration unserer bescheidenen Kräfte gezwungen.

Mit dem veränderten Erscheinungsbild hoffen wir, die Lektüre des MEMO-FORUM zu erleichtern und attraktiver zu machen. Das neue Herstellungsverfahren ist darüber hinaus durch Einsparungen bei den Druckkosten nur mit einem geringfügigen Mehraufwand verbunden. Dennoch sind wir – auch aufgrund der Gebührenerhöhungen der Post – spätestens im nächsten Jahr gezwungen, den nunmehr fünf Jahre konstant gehaltenen Preis des MEMO-FORUM zu erhöhen.

Mitte bzw. Ende Mai sind Vertreter unserer Arbeitsgruppe zu öffentlichen Anhörungen des Wirtschafts- bzw. Finanzausschusses des Deutschen Bundestages eingeladen worden. Die dort vorgelegten schriftlichen Stellungnahmen der Kollegen Jan Prieue und Rudolf Hickel sind in diesem Heft dokumentiert.

Am 2./3. Juni hat in Wien unter dem Titel "Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik" ein gemeinsames Symposium der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik und des österreichischen 'Beirats für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen' stattgefunden. Die dort vorgetragenen Referate und der gemeinsame Gedankenaustausch sind von allen TeilnehmerInnen als sehr interessant empfunden worden. Wir haben uns daher entschlossen, die ca. 30 Referate bzw. Statements in einem Tagungsband zu dokumentieren. In der Bundesrepublik wird dieses ca. 250 bis 300 Seiten umfassende Buch in Form eines MEMO-FORUM-Sonderbandes zum Preis von DM 10.- im Herbst dieses Jahres erscheinen und an alle regelmäßigen BezieherInnen des MEMO-FORUM gesendet.

Die nächste Wochenendtagung der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik findet vom 3. bis 5. November 1989 statt. Alle diejenigen, die eine Einladung zu dieser Tagung erhalten möchten, sollten uns dies kurz mitteilen.

Abschließend bitten wir alle BezieherInnen des MEMO-FORUM, uns Adressenveränderungen jeweils umgehend mitzuteilen.

---

### **Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33**

Redaktion: Axel Troost

Preis: Einzelheft (auch im Abonnement) jeweils DM 3.-  
ab 10 Exemplare DM 2,50

Bankverbindungen: Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg (BLZ 200 100 20)  
Konto-Nr. : 1000 11 - 203  
für Daueraufträge zur Finanzierung der Mitarbeiterstelle:  
Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg (BLZ 200 100 20)  
Konto-Nr.: 2184 74 - 201

ISSN: 0176-5833

# Inhalt

Seite

Stellungnahme zu der Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema "Entwicklung der ökologischen und sozialen Folgekosten des Wirtschaftens in der Bundesrepublik Deutschland" <b>(Jan Priewe)</b>	2
Stellungnahme zur Abschaffung der 'Quellensteuer' im Rahmen einer Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages <b>(Rudolf Hickel)</b>	10
Ansätze interventionistischer Politik in der deutschen Finanzwissenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts <b>(Frank Schulz-Nieswandt)</b>	17
Automobilindustrie und Freihandel - ein Mythos <b>(Dirk Nolte)</b>	33
Zukunft gestalten - besser leben und gesünder essen <b>(Detlef Bimboes)</b>	38
Gelingt der technologische Durchbruch? Innovationspolitik unter Gorbatschow <b>(Thomas Sauer)</b>	46
Spekulationskapitalismus oder Produktivkraftschub? Einige Überlegungen zur Abkoppelungsthese <b>(Angelina Sörgel)</b>	54
Tagungsbericht: Europäischer Binnenmarkt 1992 - Ziel oder Start für einen Sozialraum Europa? <b>(Hans-Peter Kremer)</b>	68

## **Stellungnahme für die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestages am 10. Mai 1989 zu dem Thema: "Entwicklung der ökologischen und sozialen Folgekosten des Wirtschaftens in der Bundesrepublik Deutschland"**

### ***1. Welche Bedeutung kommt dem Ziel "stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum" innerhalb des Zielkatalogs des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums angesichts der ökologischen Probleme heute zu?***

Im "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums" von 1967 kommt dem Wachstumsziel im Rahmen des Zielkataloges eine herausgehobene Stellung zu. Einerseits wird "stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum" als viertes gesamtwirtschaftliches Ziel – neben Preisniveaustabilität, hohem Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht – betrachtet, andererseits ist dieses Ziel bei der Verfolgung der drei anderen gesamtwirtschaftlichen Ziele stets vorauszusetzen (vgl. den Kommentar von A.Möller u.a. 1969, S. 92). Allerdings ist der genannte Zielkatalog nicht erschöpfend, denn die wirtschaftspolitischen Maßnahmen sollen zu den genannten Zielen nur beitragen, es können jedoch auch andere Ziele verfolgt werden. Was als "angemessen" anzusehen ist, fällt in den Ermessensspielraum von Bund und Ländern. Durch die herausgehobene Stellung des Wachstumszieles im Stabilitätsgesetz wird die Interpretation nahegelegt, "angemessen" im Sinne von "maximal" bei Beachtung der möglicherweise konkurrierenden Ziele Preisniveaustabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht zu verstehen.

Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung wie auch die Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) orientieren sich in starkem Maße am Wachstumsziel, wobei die Struktur des Wachstums im wesentlichen den Marktkräften überlassen wird. Hohes quantitatives Wirtschaftswachstum gilt demnach als wichtiger gesamtwirtschaftlicher Erfolgsmaßstab der Wirtschaftspolitik. Als Folge hohen Wachstums wird insbesondere eine Besserung der Beschäftigungslage sowie der Umweltprobleme erwartet oder behauptet. Faktisch werden jedoch die Ziele Preisniveaustabilität, Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie die angebotspolitisch begründete Steigerung der Renditen des Unternehmenssektors höher gewichtet, obwohl die beiden zuletzt genannten Ziele gar nicht im Stabilitätsgesetz erwähnt sind. Das Ziel hoher Beschäftigungsstand wurde faktisch von der Wirtschaftspolitik fallengelassen. Die Verbesserung der Umweltqualität wird im Grundsatz nicht als Ziel der Wirtschaftspolitik verstanden, sondern als isoliertes Ziel der Umweltpolitik.

Nach unserer Auffassung sollte eine stetige und positive Steigerungsrate des Brutto-sozialproduktes (BSP) kein selbständiges oder gar übergeordnetes Ziel der Wirtschaftspolitik sein. Eine Steigerung des BSP kann die "Wohlfahrt" der Gesellschaft steigern, sie kann sie aber auch vermindern. Das BSP ist nicht mehr als ein Indikator

der gesamtwirtschaftlichen monetären Einkommensströme und als solcher kein Wohlfahrtsindikator, und zwar weder kurz- noch langfristig. Entscheidend für die gesellschaftliche Wohlfahrt sind neben der Wachstumsrate des BSP seine Struktur sowie seine Verteilung, ferner in immer stärkerem Maße positive oder negative Folgewirkungen des Wirtschaftsprozesses (z.B. mehr Freizeit oder Umweltschädigungen), die im BSP nicht oder nicht zureichend abgebildet sind. Wer das Wachstumsziel als übergeordnetes gesamtwirtschaftliches Ziel ansieht, betrachtet jegliche Form von Einkommenserzielung als Wohlstandsmehrung, egal welcher Natur sie ist, und negiert den Tatbestand externer Effekte der Produktion. Diese Auffassung wäre wissenschaftlich unhaltbar.

Wachstum des Sozialproduktes kann und wird in der Regel auch die Folge privatwirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Aktivitäten sein, die sich an konkreten Zielen der Deckung des individuellen und gesellschaftlichen Bedarfs orientieren sollten. An die Stelle des unbestimmten, strukturblienden Zieles "quantitatives Wachstum des BSP" sollte das Ziel "qualitatives Wachstum" treten, das sich an den übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielen der Ökologisierung, Humanisierung und Demokratisierung des Wirtschaftsprozesses orientieren sollte.

Die Zielvorgaben des Stabilitätsgesetzes sind ein Relikt der ausklingenden Phase des 'Wirtschaftswunders' der 50er und 60er Jahre. Sie sind Ausdruck eines längst überholten einseitigen und globalen Wachstumsdenkens, das ausschließlich an monetären Einkommenszuwächsen orientiert ist und das quantitative 'Mehr' stets dem qualitativen 'Besser' überordnet. Sie stammen aus einer Zeit, als es weder Umweltbewußtsein noch eine systematische staatliche Umweltpolitik gab. Die Zielvorgabe des Stabilitätsgesetzes ist schließlich auch Ausdruck einer aus heutiger Sicht naiven, globalisierenden, struktur- und naturblinden und lediglich kurzfristig orientierten keynesianischen Steuerungskonzeption. Daher ist das Stabilitätsgesetz dringend novellierungsbedürftig (zu unseren Vorschlägen vgl. Antwort 5).

## ***2. Welche Bedingungen müssen gegebenenfalls vorliegen, damit die Ziele stetiges und angemessenes Wachstum, Umweltschutz und ökologische Vorsorge miteinander vereinbar sind?***

Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum und Umweltschutz sind dann miteinander vereinbar,

- a) wenn Indikatoren existieren, die Auskunft geben über die Entwicklung der Umweltqualität, und/oder Konzepte der revidierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorliegen, mit deren Hilfe ökologische Schäden monetarisiert bewertet werden können,
- b) wenn ferner das Wirtschaftswachstum *umweltverträglich* gestaltet werden kann, d.h. daß das Wachstum vom Mehrverbrauch an natürlich begrenzten Ressourcen abgekoppelt werden kann und die Schadstoffemissionen vermindert werden oder zumindest nicht steigen. Für bestimmte Schadstoffe – etwa FCKW und CO<sub>2</sub> – steht bereits heute fest, daß Umweltverträglichkeit nur durch drastische *Reduktionen* in relativ kurzer Zeit gesichert werden kann, da anderenfalls globale katastrophenartige Folge-

schäden nicht ausgeschlossen werden können (vgl. Zwischenbericht der Enquete-Kommission des Bundestages "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre").

Derzeit sind beide Kompatibilitätsbedingungen nicht vollständig erfüllt.

Die durch die Gewährleistung der Bedingungen (a) und (b) hergestellte Zielharmonie impliziert eine Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, zumindest jedoch eine Ergänzung um stofflich-physische Umweltindikatoren, sowie die Interpretation des Adjektivs "angemessen" im Sinne von "umweltverträglich". Besser als derartige 'Interpretationsakrobatik' wäre indessen eine Neuformulierung von § 1 des Stabilitätsgesetzes (vgl. Antwort auf Frage 5).

Es sei ausdrücklich betont, daß auch relativ niedriges Wirtschaftswachstum bzw. 'Nullwachstum' durchaus keine Annäherung an Umweltverträglichkeit zur Folge haben müssen. Ein stetiges Wirtschaftswachstum mit niedriger Wachstumsrate bei konstantem Verbrauch von Naturressourcen und unveränderten Schadstoffemissionen wird zu Schadstoffbelastungen führen, deren absolute Werte Jahr für Jahr steigen, so daß der Schadstoffbestand in den Umweltmedien progressiv zunimmt. Sobald bestimmte Belastungsschwellen der Umweltmedien überschritten sind, nehmen in der Regel die Schadensfolgen rapide zu, so daß die Kosten umweltpolitischer Nachsorge, soweit es sich um reparable Schäden handelt, viel schneller als das Sozialprodukt steigen. Entscheidend ist also die Abkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch sowie Schadstoffemissionen. Gelingt diese Abkoppelung, dann kann sogar intensive ökologische Vorsorge mit durchaus beträchtlichem Wirtschaftswachstum verbunden sein.

### ***3. Bestehen die weithin angenommenen Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Verbesserung des Umweltschutzes, Wirtschaftswachstum und Abbau der Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum und Verbesserung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts?***

a) Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Verbesserung des Umweltschutzes:

Verbreitet ist die Auffassung, daß hohes Wirtschaftswachstum mit hohem Investitions- und Innovationstempo per se zu mehr Umweltschutz führe, ferner daß der mit hohem Wachstum verbundene Strukturwandel zum Dienstleistungssektor und zur "Informationsgesellschaft" automatisch die Umweltbelastungen vermindere.

Moderne Produktionstechnologien sind jedoch keineswegs automatisch umweltschonend. In den meisten Fällen in der Vergangenheit waren es vor allem staatliche Auflagen, Grenzwerte oder Schadstoffabgaben, die umweltschonendere Technologien administrativ erzwungen haben, ferner auch ein gewandeltes Umweltbewußtsein vieler Bürger. Auch der sektorale Strukturwandel führt nicht automatisch zu einer Schadstoffminderung, sondern zu einer Veränderung der Belastungsstruktur. Der regionale Strukturwandel wirkt seit geraumer Zeit agglomerationsfördernd und führt damit zu einer regionalen Konzentration von Schadstoffemissionen. Wichtige Quellen der Umweltbelastung existieren relativ unabhängig vom sektoralen Strukturwandel, beispielsweise das Wachstum des Abfallvolumens, der Individualverkehr oder die Landwirtschaft.

Häufig wird behauptet, erst hohes Wirtschaftswachstum schaffe die Voraussetzungen für Umweltschutz. Dem ist entgegenzuhalten, daß umweltschädigendes Wirtschaftswachstum überproportional steigende Umweltschutzaufwendungen erforderlich macht. Es wäre eine offensichtlich unsinnige und auch unwirtschaftliche Strategie, hohes Wirtschaftswachstum auf Kosten der Natur zu erzielen, um sodann nachträglich mit den gestiegenen Einkommen – Gewinne, Löhne, Steuereinnahmen – die Natur wieder zu sanieren. In der Regel sind die Vorsorgeaufwendungen niedriger als die Kosten der nachträglichen Schadensbeseitigung. Hinzu kommt, daß viele Schäden vollständig oder auf lange Zeit irreparabel sind, ferner daß viele Schäden mit den Kosten der Schadensbeseitigung häufig weit unterschätzt werden; viele Naturschädigungen entziehen sich einer monetären Schadensbewertung.

Führt Wirtschaftswachstum nicht automatisch zu besserem Umweltschutz, so resultiert jedoch stärkerer Umweltschutz meist in stärkerem Wirtschaftswachstum, jedenfalls in einer Volkswirtschaft mit nicht vollständig genutztem Produktions- und Arbeitskräftepotential. In der Regel wird zusätzlicher Umweltschutz dann nicht zu einer Verdrängung anderer Wirtschaftsaktivitäten führen, sondern zum zusätzlichen wachstums- und beschäftigungssteigernden Einsatz von Kapital und Arbeit.

b) Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Abbau der Arbeitslosigkeit:  
Mit trendmäßig leicht sinkenden Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität im Unternehmenssektor ist die Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums in den letzten zehn Jahren leicht gesunken. Allerdings ist anzunehmen, daß ein höheres Wachstumstempo auch den Produktivitätsanstieg leicht beschleunigen würde (nachfrageabhängige Komponente des Produktivitätswachstums). Ob Wirtschaftswachstum beschäftigungssteigernd wirkt, hängt in starkem Maße von der Art bzw. der Struktur des Wachstums ab; wenn es vorrangig arbeitsintensive Dienstleistungen sind, die Grundlage des Wachstumsprozesses sind, ist mit wesentlich höheren Beschäftigungszuwächsen zu rechnen als bei vorrangigem Wachstum etwa der Investitionsgüterindustrien. Wirtschaftswachstum um jeden Preis kann keine Grundlage der Beschäftigungspolitik sein. Indessen könnte "qualitatives" Wirtschaftswachstum einen relevanten Teil der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Verminderung von Umweltbelastungen abbauen.

c) Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht:

Das Importvolumen der Bundesrepublik ist in starkem Maße wachstumsabhängig. Bei relativ niedrigem Wachstumstempo der Bundesrepublik im internationalen Vergleich entstehen Leistungsbilanzüberschüsse, die bei flexiblen Wechselkursen Aufwertungsdruck erzeugen. Ein höheres Wirtschaftswachstum im Inland, das dem der wichtigsten Handelspartnerländer etwa entspricht, könnte tatsächlich wesentlich zur stärkeren außenwirtschaftlichen Disziplin beitragen. Die Alternative wäre eine starke Aufwertung der DM, da die Importe und vor allem die Exporte relativ wenig aufwertungsensibel sind, so daß es kräftiger Aufwertungsraten bedarf, um die Exporte zu senken und die Importe zu steigern. Hohe außenwirtschaftliche Überschüsse bei ebenso hohen Kapitalexporten – häufig kurzfristige Geldkapitalanlagen im Ausland – sind auf Dauer äußerst schädlich für die Weltwirtschaft. Freilich darf ein höheres Wirt-

schaftswachstum im Inland nicht allein mit dem Ziel der Herstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet werden – zu rechtfertigen ist es nur, wenn es umweltverträglich ist.

Es sei betont, daß die gegenwärtigen unvertretbar hohen Leistungsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik nicht allein durch das im internationalen Vergleich geringere Wirtschaftswachstum bedingt sind, sondern auch durch andere wachstumsunabhängige Faktoren, wie etwa die terms of trade.

***4. Wie lassen sich die bisher nicht erfaßten ökologischen und sozialen Folgen des Wirtschaftens erfassen, bewerten und dem Sozialprodukt zurechnen? Lassen sie sich durch spezielle Indikatoren darstellen? Wie sind die bisher vorliegenden Versuche, ökologische und soziale Folgekosten des Wirtschaftens für die Bundesrepublik Deutschland zu ermitteln und zu beziffern, zu beurteilen?***

Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) basiert auf den real existierenden Preisen für Güter und Dienstleistungen sowie den real erzielten monetären Einkommen. Wegen des großen, immer wieder unterschätzten Umfangs negativer externer Effekte der Produktion (und Konsumtion) entstehen ökologische und soziale Folge-schäden, die den Verursachern nicht oder nur unzulänglich zugerechnet werden und damit weder in die einzelwirtschaftliche noch in die gesamtwirtschaftliche Bilanzierung eingehen. Das System der relativen Preise ist verzerrt. Die relativen Preise wie auch das BSP können ihre Lenkungs- und Allokationsfunktion nicht korrekt erfüllen, so daß es zu gravierenden Fehlallokationen von Produktionsfaktoren kommen kann, die in der VGR nicht sichtbar gemacht werden können.

Eine Revision der VGR dahingehend, daß sämtliche ökologischen und sozialen Schädigungen in monetarisierter Form erfaßt und vom BSP abgezogen werden, basiert auf der Vorstellung der Möglichkeit eindimensionaler Wohlfahrtsindikatoren. Die Problematik der vollständigen Schadensbewertung durch Kosten und/oder Preise wird unterschätzt. Ein erheblicher Teil der Schäden läßt sich jedoch durchaus mit gut begründeten Methoden monetär abschätzen. Für andere Schäden gilt dies nicht. Beispielsweise lassen sich irreparable oder nur sehr langfristig reparable Schädigungen praktisch nicht monetär sinnvoll erfassen.

Angesichts dieser Probleme sollte mehrgleisig vorgegangen werden. An erster Stelle ist zu fordern, daß ein umfassendes, präzises und zeitnah fortschreibungsfähiges System stofflich-physischer Umweltindikatoren entwickelt wird. Die derzeitige Lage ist lückenhaft, viele Daten sind nicht fortschreibungsfähig oder veraltet und die Erfassungsmethoden sind nicht immer nachvollziehbar. Wir verweisen auf die Forderungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen in seinem Gutachten von 1987 (Ziffer 250 ff.). Für die notwendige Integration von Wirtschafts- und Umweltpolitik sind insbesondere zeitnahe, aktuelle Daten erforderlich. Zwar arbeiten das Statistische Bundesamt sowie das Umweltbundesamt und andere Institutionen an diesen Aufgaben, jedoch ist der Fortschritt viel zu langsam. Eine Zusammenfassung der verschiedenen Umweltindikatoren zu einem integrierten Indikator wirft schwierige Gewichtungprobleme auf; ein Gesamtindikator dürfte für die meisten Fragestellungen der Umweltpolitik auch nicht sonderlich hilfreich sein. Wichtig ist die Verbesserung der Zuordnung



von Umweltbelastungen bei den verschiedenen Indikatoren zu Verursachern. Hierzu ist die Input-Output-Rechnung des Statistischen Bundesamtes auszubauen – wie bereits begonnen –, ferner sollten Produktlinienanalysen verstärkt durchgeführt werden.

Um die Aussagekraft des BSP zu steigern, ist es sinnvoll, jene Einkommensströme gesondert zu erfassen, die lediglich der Reparatur oder Kompensation zuvor eingetretener Schäden dienen. Beispielsweise werden im Rahmen der Gesundheitsökonomie bereits seit langer Zeit Schätzungen der direkten und indirekten Kosten von Krankheiten vorgenommen. Es mangelt jedoch an einer zusammenfassenden Darstellung sämtlicher ökologischer und sozialer Folgekosten; der Ansatz von Leipert, "defensive Ausgaben" als Teil des BSP zu erfassen, stellt hier eine Pionierarbeit dar, die ausgebaut, verfeinert und regelmäßig durchgeführt werden sollte.

Die hier vorgeschlagenen Ergänzungen der VGR berühren nicht die internationale Vergleichbarkeit der VGR-Daten. Im übrigen ist zu betonen, daß bereits jetzt die Sozialproduktrechnungen nur formal problemlos international vergleichbar sind. Erst eine nähere Analyse der Struktur des Sozialproduktes sowie der Folgekosten und der Umweltindikatoren würde substantielle internationale Vergleiche ermöglichen. Daher ist es dringend notwendig, die vorgeschlagenen Erweiterungen bzw. Ergänzungen der VGR, insbesondere was das System differenzierter Umweltindikatoren angeht, auch international durchzusetzen. Dies gilt insbesondere für den Ausbau der Umweltberichterstattung der Europäischen Gemeinschaft. Kurzfristig sollte vorrangig an einem internationalen Indikatorensystem gearbeitet werden, das für Maßnahmen zum Schutz der Erdatmosphäre notwendig ist.

***5. Sollten die ökologischen und sozialen Folgekosten des Wirtschaftens in das wirtschaftspolitische Zielsystem einbezogen werden? Inwieweit würde eine derartige Erweiterung der Bruttosozialproduktrechnung die Eignung des BSP als wirtschaftspolitischer Indikator und die internationale Vergleichbarkeit von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berühren?***

Das wirtschaftspolitische Zielsystem des Stabilitätsgesetzes ist längst revisionsbedürftig. Wirtschafts- und umweltpolitische Ziele müssen integriert werden. Die durchgängige institutionelle Trennung von Wirtschaftspolitik, wirtschaftspolitischer Beratung und wirtschaftspolitisch relevanter Berichterstattung auf der einen Seite und Umweltpolitik einschließlich der Umweltberichterstattung ist schrittweise aufzuheben. Die derzeitige Trennung beider Bereiche zementiert den Vorrang einer naturblinden Wirtschaftspolitik vor der Umweltpolitik.

Als ersten Schritt schlagen wir die Novellierung des Stabilitätsgesetzes in den §§ 1 und 2 vor (kursiv sind neue Formulierungen).

– Zunächst ist das Gesetz umzubenennen in "Gesetz zur Förderung der Stabilität und der Umweltverträglichkeit des Wachstums der Wirtschaft".

– § 1 erhält den Titel "Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und Umweltverträglichkeit".

– Der Wortlaut von § 1 sollte wie folgt geändert werden: "Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamt-

wirtschaftlichen Gleichgewichts sowie des Umweltschutzes zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei umweltverträglichem Wirtschaftswachstum beitragen. *Wirtschaftswachstum ist dann umweltverträglich, wenn der Verbrauch begrenzter natürlicher Ressourcen sowie die Schadstoffemissionen konstant gehalten oder gesenkt werden. Bei Zielkonflikten zwischen Umweltschutz und den anderen gesamtwirtschaftlichen Zielen kommt dem Umweltschutz Vorrang zu. Durch vorsorgende Wirtschaftspolitik sind ökologische, gesundheitliche und andere Folgeschäden zu vermeiden.*“

– § 2 (Jahreswirtschaftsbericht; Begründungspflicht) wird wie folgt ergänzt:

Abs. 1, Satz 2 wird erweitert: *“die Jahresprojektion (im Jahreswirtschaftsbericht, d.Verf.) bedient sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, gegebenenfalls mit Alternativrechnungen, sowie der laufenden Umweltberichterstattung und der Erhebungen über soziale und ökologische Folgekosten; die Jahresprojektion schließt Angaben über wichtige Umweltindikatoren ein; der Jahreswirtschaftsbericht enthält Angaben über die Umweltverträglichkeit des Wirtschaftswachstums;“*

Der Jahreswirtschaftsbericht wäre in enger Kooperation von wirtschafts- und umweltpolitischen Ressorts vorzubereiten. In der Folge ist auch das Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu novellieren. Die Jahresgutachten des SVR haben sich an dem veränderten wirtschaftspolitischen Zielkatalog auszurichten; auch sie müssen regelmäßig über die Entwicklung der Umweltbelastung und des Ressourcenverbrauchs in zentralen Bereichen in Verbindung mit der wirtschaftlichen Entwicklung berichten. Ferner sollte der SVR auch über die Entwicklung der gesellschaftlichen Folgekosten berichten. Zu diesem Zweck ist u.a. eine intensive Kooperation mit dem Sachverständigenrat für Umweltfragen notwendig.

## **6. Welche Möglichkeiten werden gesehen, zukünftig auftretende Schäden wirtschaftlicher Tätigkeit vorausschauend zu bewerten und mit den gegenwärtigen Kosten ihrer Vermeidung zu vergleichen (Vorbeugen statt Heilen)?**

Zukünftig auftretende Schäden wirtschaftlicher Tätigkeit könnten vorausschauend durch eine Reihe von Methoden besser als bisher diagnostiziert und bewertet werden: durch Umweltverträglichkeitsprüfungen, durch umfassende Technologiefolgeabschätzungen bei der Einführung neuer Technologie sowie durch Produktlinienanalysen. Bei zentralen Problemen sollten Enquete-Kommissionen des Bundestages eingesetzt werden. In Wissenschaft und Forschung sind Methoden der ökologischen Prognose verstärkt zu entwickeln. Mit Hilfe von Szenario-Methoden können alternative Entwicklungspfade bei bestimmten Problemlösungen simuliert werden, beispielsweise bei stärkerer Berücksichtigung des Vorsorge- oder des Nachsorgeprinzips. Derartige Methoden können wichtige Entscheidungshilfen für die Politik darstellen.

**7. Lassen sich ökologische Folgekosten ihren Verursachern oder Verursachungsbereichen zuordnen und in welchem Umfang ist eine solche Zurechnung möglich? Welche Konsequenzen wären gegebenenfalls aus einer solchen Zurechnung zu ziehen?**

In zahlreichen Bereichen ist eine Zuordnung von ökologischen Folgekosten zu Verursachern oder Gruppen von Verursachern bereits möglich, in anderen Bereichen besteht noch Forschungsbedarf. Das eigentliche Problem besteht darin, welche Konsequenzen aus den Erkenntnissen zu ziehen sind. Notwendig ist nach unserer Auffassung eine strengere Durchsetzung des Verursacherprinzips mit Hilfe eine Reihe von Maßnahmen und Instrumenten:

- Reform des Haftungsrechts mit Beweislastumkehr;
- die Erhebung von Schadstoffabgaben in angemessener Höhe, so daß für die Verursacher Anreize für Vermeidungsinvestitionen bzw. für Verhaltensänderungen oder Anreize zur Verwendung von Ersatzstoffen entstehen;
- in Teilbereichen, insbesondere im Energiesektor, sollten ökologisch begründete Steuern, Steuertarife oder Steuererhöhungen vorgesehen werden;
- unabhängig von diesen Instrumenten sind auch zukünftig Ge- und Verbote in Form von Grenzwerten notwendig, die in Teilbereichen entsprechend dem Stand der Technik zu verschärfen sind.

Die Erteilung von handelbaren Umweltlizenzen ist wenig praktikabel und sehr schwer durchführ- und kontrollierbar. Umweltpolitische Kooperations- und Verhandlungslösungen haben nur eine sehr begrenzte Reichweite.

Bei der Wahl der umweltpolitischen Instrumente ist neben der umweltpolitischen Wirksamkeit und dem Verursacherprinzip auch die relative Wirtschaftlichkeit von Vermeidungsinvestitionen innerhalb einer Gruppe von Verursachern zu berücksichtigen.

**8. Halten Sie es für wissenschaftlich vertretbar und politisch sinnvoll, einen Jahresbericht zur Entwicklung der ökologischen und sozialen Folgen einzuführen? Könnte ein solcher Bericht ggf. auch ohne zusätzliche statistische Erhebungen auf zuverlässiger empirischer Basis erstellt werden?**

Wie in der Antwort auf Frage 5 bereits erwähnt, sollte ein Bericht über die ökologischen und sozialen Folgen des Wirtschaftswachstums in den Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung sowie in die Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einbezogen werden. Um eine fortschreibungsfähige Methode zu entwickeln, könnten im Rahmen der Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute Methodengutachten erstellt werden. Um eine zuverlässige empirische Basis zu erhalten, müssen insbesondere die Arbeiten an zeitnahen und fortschreibungsfähigen Umweltindikatoren forciert werden.

# Stellungnahme zur Abschaffung der 'Quellensteuer' im Rahmen einer Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 31. Mai 1989

## A) Die geplanten steuerpolitischen Maßnahmen im Überblick

Wenige Monate nach der Einführung der kleinen Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) mit 10% auf Zinseinkommen und Einkünfte aus Lebensversicherungen zum 1.1.1989 und noch vor dem Wirksamwerden des 'Steuerreformgesetzes 1990' (dritte Stufe) zielt ein Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP auf die Wiederherstellung alter und Schaffung neuer Steuervorteile für bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen. Dabei handelt es sich um vier Maßnahmen:

1.) Vor allem mit dem Hinweis auf die starke Umschichtung der Geldvermögensbildung ('Kapitalflucht') infolge der Ankündigung der zehnpromzentigen *Quellensteuer* sowie den Verwaltungsaufwand im Rahmen der Erhebung ist deren Abschaffung vorgesehen. Damit wird darauf verzichtet, wenigstens im Rahmen der zehnpromzentigen Quellensteuer eine kontrollierte Versteuerung von Zinseinkommen bei den Spitzenverdienern zu sichern. Demgegenüber bleibt es bei der Einschränkung von Steuervorteilen für Arbeitnehmer/innen (etwa Begrenzung der Steuerfreiheit für Zusatzleistungen bei Sonn-, Feiertags- und Nacharbeit; Streichung der steuerfreien Essenzuschüsse; Nachteile durch die Zusammenfassung zum Arbeitnehmerpauschbetrag über 2.000 DM).

2.) Gegenüber der drastischen Kürzung im Rahmen des 'Steuerreformgesetzes 1990' ist die Herstellung des bisherigen Zustandes bei der Besteuerung betrieblicher Veräußerungsgewinne vorgesehen. Ab 1990 sollte eine Tarifiermäßigung in Höhe des halben durchschnittlichen Steuersatzes auf einen Teilbetrag von 2 Mio. DM beschränkt werden und ein Zweidritteldurchschnittssteuersatz auf einen weiteren Teilbetrag bis zu 3 Mio. DM angewendet werden. Geplant ist jetzt wieder die Besteuerung dieser außerordentlichen Einkünfte bis zu einem Höchstbetrag von 30 Mio. DM mit der Hälfte des durchschnittlichen Steuersatzes. Damit werden die Gewinne aus dem Verkauf von Betrieben, wie bisher, steuerlich subventioniert.

3.) Für den Mietwohnungsbau sollen durch eine Verkürzung des Abschreibungszeitraums von 50 auf 40 Jahre und die degressive Ausgestaltung der Absetzungen für Abnutzung günstigere Abschreibungsregelungen und damit Steuervorteile geschaffen werden.

4.) Bei sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen in privaten Haushalten wird ein auf 12.000 DM im Jahr begrenzter Sonderausgabenabzug eingeführt, sofern in dem Haushalt eine hilfebedürftige Person lebt oder aber Alleinstehende ein Kind, Ehegatten zwei Kinder unter zehn Jahren haben. Da diese Sonderausgaben das zu versteuernde Einkommen reduzieren, liegt der Steuervorteil um so höher, je höher der Grenzsteuersatz ausfällt (bei einem Grenzsteuersatz von 53% betragen die Steuervorteile 6.360 DM, bei 20% Steuersatz dagegen 2.400 DM).

Mit diesen Maßnahmen wird einerseits selbst ein minimaler Ansatz der gleichmäßigeren Besteuerung (Quellensteuer) zurückgenommen und neue Bevorteilungstatbestände werden eingeführt. Sie verstärken die ohnehin feststellbare Umverteilungswirkung der Steuerreform in den Stufen von 1986/1988 und 1990 zugunsten einkommensstarker Gruppen.

## **B) Zur geplanten Abschaffung der kleinen Kapitalertragsteuer (Quellensteuer)**

Die mit dem 'Steuerreformgesetz 1990' vom 25.7.1988 (BGBl. I, S. 1093) eingeführte 'kleine Kapitalertragsteuer' (sog. Quellensteuer) stellt keine eigenständige Steuer dar. Vielmehr handelt es sich beim Abzug dieser zehnpromzentigen Vorsteuer direkt an der Quelle beim Schuldner der Zinserträge sowie der Erträge auf Lebensversicherungen lediglich um ein gesondertes Einzugsverfahren der Steuern auf diese Einkunftsarten im Rahmen der Festlegung der gesamten Einkommensteuerschuld. Da diese Quellensteuer grundsätzlich voll auf die Einkommensteuerschuld (bzw. Körperschaftsteuerschuld) laut Gesetz angerechnet wird, erfolgt die endgültige Besteuerung im Rahmen der individuellen Einkommenbesteuerung.

### **– Einstieg in mehr Steuergerechtigkeit mit der Quellensteuer**

Die Einführung dieser kleinen Kapitalertragsteuer mit 10% grundsätzlich auf die Zinserträge der inländischen Geldvermögensbildung wurde regierungsoffiziell mit der Notwendigkeit der "Verbesserung der steuerlichen Erfassung von Kapitalerträgen" begründet (vgl. etwa Finanzbericht 1989, S. 104). Damit stand auch das Ziel im Vordergrund, die bisher wissentliche sowie unbeabsichtigte Hinterziehung von Steuern auf Zinserträge gesetzlich einzuschränken. Weitere Maßnahmen, die auch nach der jetzt geplanten Abschaffung dieser Quellensteuer beibehalten werden sollen, unterstreichen das Ziel, zumindest teilweise zur *gleichmäßigeren und damit gerechteren Erfassung der Steuern auf Kapitalerträge* hinzuwirken: Die Banken werden verpflichtet, die Kunden auf die Steuerpflicht ihrer Kapitalerträge hinzuweisen. Steuerpflichtige müssen eine zusätzliche Erklärung über Kapitalerträge (Anlage KSO) ausfüllen und unterschreiben. Schließlich soll der "Schritt in die Steuerehrlichkeit" (Finanzbericht 1989, S. 105) durch die Möglichkeit der Nacherklärung der Zinseinkünfte für 1986 und 1987 im Zeitraum vom 13.10.1987 bis zum 31.12.1990 erleichtert werden.

Die Einführung der zehnpromzentigen Quellensteuer sowie diese flankierenden Maßnahmen ließen durchaus das Ziel des Gesetzgebers erkennen, die steuerliche Erfassung der Zinserträge – vergleichbar den Steuern auf Dividenden und Erträge aus son-

stigen Beteiligungen an Kapitalgesellschaften (große Kapitalertragsteuer mit 25%) – zu verbessern. Der Gesetzgeber ist jedoch mit dieser Annäherung von *geltendem Steuerrecht an die Steuerwirklichkeit* nicht konsequent vorgegangen. Mit der Übernahme des 'Bankenerlasses' in das Einkommensteuergesetz ist die Verpflichtung der Banken zur Geheimhaltung der Steuertatbestände gegenüber den Finanzämtern festgeschrieben worden. Damit ergab sich auf der Basis der Neufassung des Einkommensteuergesetzes die Gefahr, daß die zehnprozentige Quellensteuer als eine *Abgeltungsteuer* vor allem dann genutzt wird, wenn die individuelle Besteuerung im Rahmen der gesamten Einkommen höher ausfallen sollte. Durch den Verzicht auf Kontrollmitteilungen der Banken an die Finanzämter, über die nur eine ordnungsgemäße Besteuerung jenseits der individuellen Dispositionen gesichert werden kann, sowie die Amnestieregelung haben sich Steuerwiderstände ergeben, denn eine gleichmäßige Behandlung wurde nicht gesichert. Insoweit bewirkte die *unvollständige Angleichung* von Steuerrecht und Steuerpraxis ein Klima der Verunsicherung bei den Steuerpflichtigen.

### – 'Kapitalflucht' – Indiz für Steuerwiderstände

Das Ausmaß der bisher vor allem wissentlichen Hinterziehung der dem individuellen Verhalten überlassenen Besteuerung der Zinserträge ist durch die Ankündigung der Quellensteuer sichtbar geworden. Zur Vermeidung der Quellensteuer haben sich die folgenden *Umschichtungen bei der Geldvermögensbildung* der Inländer vollzogen:

Die Haltung von Bargeld und Sichteinlagen, die keine oder nur geringe Zinsen abwerfen, nahm 1988 sprunghaft zu. Überdies wurden quellensteuerfreie Sparkonten mit gesetzlicher Kündigungsfrist aufgestockt. Insgesamt stiegen die liquiden Bestände um fast 47 Mrd. DM, was reichlich 30% des neu gebildeten Geldvermögens ausmacht.

Desweiteren hat sich eine massive Verlagerung der inländischen Geldvermögensbildung in das Ausland über den Kauf festverzinslicher Wertpapiere, entweder direkt oder indirekt über international operierende deutsche Publikumsfonds, vollzogen. Der Kaufbetrag von quellensteuerfreien Fremdwährungsanleihen betrug ca. 42 Mrd. DM in 1988. Weiterhin pendelte sich der Kauf von DM-Auslandsanleihen bei 12,2 Mrd. DM (1987 noch 3 Mrd. DM) ein.

Die allein durch die Ankündigung der Quellensteuer bedingte Umschichtung der inländischen Geldvermögensbildung läßt den Schluß zu: Erstens sind bisher die steuerpflichtigen Zinserträge im Rahmen der Einkommensteuererklärung bzw. des Lohnsteuerjahresausgleichs nur in geringem Umfang deklariert worden. Zweitens wird selbst die zehnprozentige Quellensteuer im Sinne einer Abgeltungsteuer auf Zinserträge umgangen. Dabei läßt der Anstieg der hochliquiden Formen der Geldvermögensbildung angesichts der damit entgangenen Zinsen (Opportunitätskosten) durchaus ein *irrationales Portfolioverhalten* erkennen. Darüber hinaus ist die Umgehung der Quellensteuer durch die Übernahme von Fremd- und DM-Anleihen von den bundesdeutschen Banken organisiert worden, die sich damit einen lukrativen Geschäftsbereich sicherten.

## – Gründe für die Abschaffung der Quellensteuer: Völliger Verzicht auf die Kontrolle der Besteuerung

Wenn jetzt vor allem die 'Kapitalflucht' in das Ausland durch die Abschaffung der zehnprozentigen Quellensteuer wieder rückgängig gemacht werden soll, dann heißt das implizit: Die ursprüngliche *Grauzone des Steuerrechts* soll wieder voll hergestellt werden. Schließlich verweist der Gesetzesentwurf der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und FDP in der Begründung darauf, daß der inländische Kapitalmarkt durch die Rückführung der quellensteuerbedingten Auslandsanlagen wieder gestärkt werden soll. Damit wird implizit der *faktische Verzicht* auf die Deklaration der Zinserträge im Rahmen der Einkommenbesteuerung unterstellt, denn sonst kann nicht von der ohnehin problematischen Rückkehr des wegen der Quellensteuer flüchtigen Kapitals ausgegangen werden. Alle anderen Hinweise auf die prinzipielle Einkommensteuerepflicht der Kapitalerträge und die beibehaltenen Maßnahmen – auch die Steueramnestie – können nicht darüber hinwegtäuschen, daß faktisch die Besteuerung der *individuellen Entscheidung* überlassen bleiben soll. Gegenüber dem Ziel der Rückführung der mit Zinserträgen verbundenen Geldvermögensbildung aus dem Ausland in das Inland fällt das Argument eines zu hohen *Verwaltungsaufwandes* marginal aus. Willentliche oder auch unbeabsichtigte Steuerhinterziehung, die bisher zumindest mit der zehnprozentigen Quellensteuer begrenzt wurde, bilden deshalb auch künftig hingenommene Tatbestände der Steuerpraxis. Durch diese Kehrtwende gegenüber einem ersten, jedoch nicht ausreichendem Versuch, hier mehr Steuergerechtigkeit herzustellen, werden weit über die Steuerpolitik hinaus Probleme *demokratiegefährdender politischer Legitimität* aufgeworfen. Während die Lohnsteuer voll an der Quelle erfaßt wird und der Einzug der Kapitalertragsteuer auf Dividenden so organisiert ist, daß eine volle steuerliche Berücksichtigung im Rahmen der Einkommensteuer gesichert ist, bleibt die Besteuerung der Zinserträge trotz einiger Vorkehrungen letztlich den Dispositionen der Steuerpflichtigen überlassen.

Weiterhin, die *Schiefelage bei der Verteilung der Finanzierungsmaßnahmen* der dritten Stufe der Steuerreform ab 1990 verschiebt sich durch die Abschaffung der Quellensteuer noch stärker zu Lasten der Arbeitseinkommen: Während durch die Abschaffung der Quellensteuer selbst auf eine minimale Teilbesteuerung der Zinseinkünfte für Spitzenverdiener verzichtet wird, bleibt es etwa bei der Einschränkung der Steuerfreiheit für die Zusatzleistungen im Rahmen der Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit, der Streichung des steuerfreien Essenkostenzuschusses sowie den Nachteilen aus der Einführung eines Arbeitnehmerpauschbetrags von 2.000 DM. Deshalb müssen auch diese Einschränkungen der steuerlichen Sonderregelungen für Arbeitnehmer(innen) erneut diskutiert werden.

## 2. Grundzüge einer gleichmäßigen und gerechten Besteuerung der Zinseinkünfte: Ein Besteuerungsmodell

Gegenüber der jetzt angestrebten Regelung gibt es theoretisch *drei Möglichkeiten*, von denen jedoch zwei auszuschließen sind: Die Streichung dieser Einkunftsart aus dem Einkommensteuergesetz würde zur relativen Diskriminierung der anderen steuerpflichtigen Einkunftsarten, insbesondere der Dividenden führen. Weiterhin, die Festlegung eines Abgeltungssteuersatzes von etwa 25% und ein damit vorgenommener

Verzicht auf die endgültige Einkommenbesteuerung müßte, wenn sie durchgesetzt wird, auf alle Kapitaleinkünfte ausgedehnt werden. Steuersystematisch vorzuziehen ist jedoch ein Modell, das auf der Basis hoher Freibeträge dafür sorgt, daß die Zins-einkünfte im Rahmen der Einkommenbesteuerung des Steuerpflichtigen verbindlich, d.h. durch Kontrollmitteilungen an die Finanzämter, besteuert werden. Dieses Modell entspricht am ehesten den Vorgaben des Einkommensteuergesetzes. Steuergerechtigkeit und rechtsverbindliche Behandlung der Zinsertragbesteuerung ließen sich damit gleichzeitig realisieren. (Dieses Modell wurde bereits im Rahmen der Anhörung zum Entwurf eines "Steuerreformgesetzes 1990" dem Finanzausschuß am 18. Mai 1988 vorgelegt.<sup>1)</sup>

2.1 Der *Sparerfreibetrag*, der nach dem Gesetzentwurf der CDU/CSU, FDP Fraktionen auf 600/1.200 DM (Alleinstehend/Verheiratet) verdoppelt werden soll, ist samt Werbungskosten auf 4.000/8.000 DM zu erhöhen. Bei einem Kapitalzins von durchschnittlich 6% wären demnach für einen Alleinstehenden Zinserträge aus dem Eigentum von festverzinslichen Wertpapieren mit mehr als 66.000 DM steuerfrei. Die *hohen Freibeträge* lassen sich wie folgt begründen: Eine breite Vermögensbildung vor allem bei Arbeitnehmern/innen und Transfereinkommensbeziehern und die damit verbundenen Zinsen bilden zum einen heute eine *Grundsicherungsbasis*, die nicht besteuert werden sollte. Zum anderen soll dieser Vermögenssockel den bundesdeutschen Kapitalmärkten prinzipiell verfügbar sein und damit zumindest nicht durch steuervermeidende Anlageformen im Ausland abgeschmolzen werden. Die Mobilität dieses steuerfreien Kapitalsockels freilich bliebe erhalten. Sie wäre nicht mehr steuerpolitisch bedingt, sondern lediglich durch Zinsdifferenzen und Wechselkursbewegungen. Die Übernahme dieser Freibetragsregelung auf Dividenden und sonstige Erträge aus Kapitalbeteiligungen wäre zu überprüfen, um eine unterschiedliche Behandlung dieser Kapitaleinkünfte zu vermeiden.

2.2 Über die Freibeträge hinausgehende Zinseinkünfte sind im Rahmen der Einkommensteuer zu besteuern. Vergleichbar dem Einzugsverfahren der großen Kapitalertragsteuer sind an der Quelle 25% dieser Zinseinkünfte einzubehalten. Über die Abgabe von *Kontrollmitteilungen* der Schuldner der Zinserträge an die Finanzämter wird die Versteuerung im Rahmen des Einkommensteuertarifs sichergestellt. Um den bürokratischen Kontrollaufwand für die Banken und Finanzämter zu minimieren, können auch *Stichproben* vorgesehen werden. Ausgenommen von der 25-prozentigen Quellensteuer werden auf Antrag all diejenigen, die gegenüber ihrem Kreditinstitut eine schriftliche Erklärung abgeben, daß die zu erwartenden Zinseinnahmen die Freibetragsgrenzen (4.000/8.000 DM) nicht überschreiten. Die Überprüfung der Anträge erfolgt später im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuerabrechnung über die Kontrollmitteilungen bei den zuständigen Finanzämtern.

2.3 Bei der Aufteilung der großen und kleinen Kapitalertragsteuer sind bisher – jeweils zu 50% – lediglich der Bund und die Länder berücksichtigt worden. Diese Aufteilung ist steuersystematisch nicht haltbar. Dividenden und Zinseinkommen sind Einkommensarten, die im Einkommensteuergesetz definiert sind. Nach der verfassungsrechtlichen Neuordnung des föderalen Finanzsystems von 1969 sind deshalb auch



die *Kommunen* mit 15% am Aufkommen der Kapitalertragsteuern, die ja nur gesonderte Einzugsverfahren der Einkommensteuer darstellen, zu beteiligen.

*Organisatorisch* stellt sich die Frage, wie dieses Besteuerungsmodell auf den Weg gebracht werden kann. Zuerst ist innerhalb eines Zeitrahmens bis Ende 1989 die bisher erhobene Quellensteuer wieder zurückzubezahlen. Das hier vorgeschlagene Modell tritt zum 1.1.1990 in Kraft. Auf eine entsprechende rückwirkende Veranlagung wird verzichtet, damit sich die Steuerpflichtigen auf die neue Situation unbelastet vom bisherigen Reglement einstellen können. Aus dem bisherigen Quellensteuerdebakel gibt es nur einen Ausweg im Sinne eines Neubeginns, denn bisher wurde auf ein gesetzlich geregeltes Verfahren, das das Steuergesetz auch zur Steuerpraxis werden läßt, verzichtet. Falls dieses Modell politisch nicht durchsetzbar sein sollte, müßte im Vergleich dazu auch die wieder beabsichtigte *alte Praxis verfassungsrechtlich* überprüft werden.

### 3. Überbewertete Kapitalmarktprobleme

Der bundesdeutsche Kapitalmarkt wurde von zwei Seiten durch die Ankündigung der Quellensteuer belastet: Die *ausländischen Kapitalanlagen* vor allem in Form festverzinslicher Wertpapiere sind netto von 35 Mrd. DM in 1987 auf 1,9 Mrd. DM im vergangenen Jahr zurückgegangen. Weiterhin sind in Form einer Scherenbewegung im vergangenen Jahr quellensteuerbedingt *inländische Mittel* der Geldvermögensbildung ins Ausland abgeflossen (Nettokapitalexport insgesamt von Investmentzertifikaten mit knapp 11,6 Mrd. DM, von Fremdwährungsanleihen mit knapp 42 Mrd. DM und DM-Auslandsanleihen mit 12,2 Mrd. DM). Der vorgelegte Gesetzentwurf sieht in seiner Begründung in dieser Verschlechterung des in- und ausländischen Angebots von Mitteln für den Kapitalmarkt die Ursache für Engpässe der Kapitalmarktnachfrage und damit verbundene *Zinssteigerungstendenzen*. Hierzu ist kritisch anzumerken: Auch die Unternehmen haben aufgrund schon langanhaltender hoher *Direktinvestitionen* im Ausland (1986–1988 insgesamt 55 Mrd. DM) dem bundesdeutschen Kapitalmarkt weniger Kapital zur Verfügung gestellt. Hier plant die Finanzpolitik auch keine Maßnahmen, diesen Kapitalexpert wieder rückgängig zu machen bzw. zu begrenzen. Weiterhin ist das sich seit dem März 1988 vollziehende Ende der Talfahrt des langfristigen Kapitalmarktzinssatzes, der im Frühjahr 1989 bei 7% lag, auf steigende Inflationserwartungen und damit weltweit wachsende Zinssätze und nicht auf bundesdeutsche Kapitalmarktengpässe zurückzuführen. Schließlich ist es ja erklärtes Ziel der *bundesdeutschen Geldpolitik*, zu starke Zinsvorsprünge des Auslands abzubauen, um einen Kapitalabfluß und damit die Tendenz zur DM-Abwertung, die zur Importvertéuerung führt, zu unterbinden. Die Deutsche Bundesbank setzt somit die Zinspolitik im Kampf gegen Inflationsimport ein. Deshalb ist festzustellen: Einerseits sind die Wirkungen der Quellensteuer auf den bundesdeutschen Kapitalmärkten nicht als so belastend zu bewerten, wie dies in der Begründung für die Abschaffung der zehnprozentigen Quellensteuer suggeriert wird. Zinssteigerungstendenzen jedenfalls können darüber nicht monokausal erklärt werden. Andererseits sorgt die hier vorgeschlagene Freibetragsregelung dafür, daß ein großes Volumen der inländischen Geldvermögensbildung künftig nicht aus Steuergründen in das Ausland abwandert, sondern die Mobilität ausschließlich von den Renditedifferenzen zwischen dem In- und Ausland und den Wechselkurserwartungen abhängig ist.

## 4. EG-Harmonisierung der Quellensteuer

Wichtige Voraussetzung der Liberalisierung der Kapitalmärkte ist – vergleichbar der Rolle der Mehrwertsteuersätze und der speziellen Verbrauchsteuern für die Güter- und Dienstleistungsmärkte – die Angleichung der Kapitalertragsteuern. Die Übersicht "Quellensteuer in EG-Vergleich" zeigt die fundamental unterschiedlichen Regelungen in den Mitgliedsländern. Die Quellensteuersätze variieren, Kontrollmitteilungen kennen nur Frankreich, Dänemark und die Niederlande. Hier wäre es vernünftig, daß mit dem oben entwickelten Modell in die Diskussion der EG-Angleichung der Kapitalertragsteuern hineingegangen wird. Als erste Stufe einer möglichen *Kompromißbildung* ist es erforderlich, daß für Inländer und Gebietsfremde auf festverzinsliche Wertpapiere und Einlagen an der Quelle (Kreditinstituten) in allen EG-Ländern ein einheitlicher Vorsteuerabzug erhoben wird. Handlungsbedarf zeigt sich vor allem etwa in Luxemburg, das durch den bisherigen Verzicht auf die Versteuerung der Zinseinkünfte für Inländer und Gebietsfremde den Kapitalfluß auf sich gebündelt hat. Derartige *Steuer-oasen* passen nicht in das Bild einer EG, die sich die Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992 vorgenommen hat.

1) Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, MEMORANDUM '88, Köln 1988, S. 150f.; vgl. auch R. Hickel/J. Prieue, Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt, Köln 1989 (Bund-Verlag)

### Quellensteuer im EG-Vergleich (in Prozent)

	Zinsen				Dividenden	
	aus festverzinsl. Wertpapieren		aus Einlagen bei Kreditinst.		Inländer	Gebietsfremde
	Inländer	Gebietsfremde	Inländer	Gebietsfremde		
Bundesrepublik	10	10	10	10	25	25
Belgien	25	25	25	25	25	25
Dänemark	K	—	K	—	30 + K	30
Frankreich	K	25	K	46	K	25
Griechenland	25	56,35	—	—	45	45
Großbritannien	25	25	23,25	—	—	—
Irland	35	35	35	—	—	—
Italien	12,5	30	30	30	10	30
Luxemburg	—	—	—	—	15	15
Niederlande	K	K	K	K	25	25
Portugal	10	10	15	15	12	12
Spanien	20	20	20	20	20	20

Anmerkungen: K = Kontrollmitteilungen an Finanzbehörden.  
Quelle: Bundesfinanzministerium, Bonn

# Ansätze interventionistischer Politik in der deutschen Finanzwissenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts\*

## 1. Einleitendes

Ich möchte im folgenden weniger historiographisch vorgehen und Quellen ausführlich zu Wort kommen lassen. Ich will meine Ausführungen etwas analytischer ausrichten indem ich auf generellere Destillate dogmengeschichtlicher Forschung abstelle: auf Kontinuitäten, Trends, Brüche, Zyklen der Ideengeschichte.

Dabei wird sich zeigen, daß Finanzwissenschaft – zumindest im 19. Jahrhundert – mehr ist als eine geschichtliche Abfolge von "fiscal doctrines".<sup>1</sup> Als Staatslehre ist die Lehre von den öffentlichen Finanzen konzeptionell viel breiter angelegt. Ob die non-individualistischen Elemente der älteren deutschen Finanzwissenschaft, die Blankart beklagt<sup>2</sup>, hierbei einen Nachteil oder vielmehr einen Vorteil (analytisch wie normativ) darstellen, sollte m.E. wieder neu diskutiert werden.

Das Thema dieses Vortrages ist vor diesem Hintergrund also möglichst breit angelegt. Der aktuelle Bezugspunkt einer solchen Problemrekonstruktion ist daher nicht nur die Frage der Begründungsmuster mikrofundierter Steuerung von Makrogrößen durch Finanz- und Geldpolitik aus der Sicht des (Post-)Keynesianismus.<sup>3</sup> Wir wollen die im 19. Jahrhundert sehr breit angelegte Theorie der staatlichen Wohlfahrtsproduktion hinsichtlich der aktuellen Debatte des Interventionismus in einigen Aspekten rekonstruieren.

An dieser Stelle muß zugleich auch angemerkt werden, daß die nachfolgende Darstellung – wie wohl jede Dogmengeschichtsschreibung angesichts der Fülle des Materials – selektiv zugeschnitten ist. Der Vortrag versucht, einen Beitrag zur Vorgeschichte 'keynesianischer' Interventionslehre zu liefern. Sieht man dabei von der ohnehin schwierigen Frage der Differenzierung zwischen 'Keynesscher' Position und den 'Keynesianismen' einmal ab, so muß zugegeben werden, daß eine ganze Reihe von interventionistischen Traditionen hier nicht behandelt werden können (so etwa die wohlfahrtsökonomische Linie: Pigou usw., oder etwa auch die ordo-liberalen Richtungen, die ja ebenfalls vor dem zweiten Weltkrieg ihren Ursprung aufweisen können). Dennoch muß hier eine Beschränkung vorgenommen werden.

Aus Gründen der Materialfülle und aufgrund des beschränkten Raumes, der durch den Vortragsrahmen vorgegeben ist, bricht die Darstellung ungefähr zum Zeitpunkt der nationalsozialistischen Machtergreifung ab. Dies scheint ein sinnvoller Einschnitt zu sein, denn in den 30er Jahren wird der Grundstein des "theoretischen Interventionismus" keynesianischer Prägung (mit Systemcharakter) gelegt. Was danach kommt, sind Fortentwicklungen, Vertiefungen usw. Der Vortrag soll sich aber hauptsächlich auf die Vorgeschichte des 'Keynesianismus' beziehen, der in diesem ersten theoretischen Höhepunkt der 30er Jahre mündet.

## 1.1 Zur Aktualität der Fragestellung: Interventionsstaat, Sozialpolitik, Ethik

Über den wissenschaftlichen 'Sinn' der Dogmengeschichtsschreibung<sup>4</sup> möchte ich an dieser Stelle nichts weiter sagen, obwohl angesichts der oftmals mäßigen Interessiertheit der ökonomischen Profession hierzu einiges anzumerken wäre. Hinsichtlich der stärker analytisch ausgerichteten Vorgehensweise meines Vortrages sei nur soviel angemerkt, daß ein Blick in die Dogmengeschichte der staatswirtschaftlichen Interventionslehren von Brisanz ist für die aktuellen meta- wie objekttheoretischen Debatten in der Nationalökonomie bzw. Politischen Ökonomie<sup>5</sup>, speziell hinsichtlich des Verhältnisses von Ethik und Ökonomie<sup>6</sup> in bezug auf die Begründetheit politischer Interventionen. Denn ein großer Teil der staatswirtschaftlichen Interventionslehren kann nur angemessen rekonstruiert werden, indem die metaökonomischen Implikationen – Zinn spricht in einem ähnlichen Zusammenhang von Metaphysik<sup>7</sup> – miterfaßt werden. Die Dogmengeschichte der Interventionslehren der deutschen Finanzwissenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts zeigt deutlich, daß Ökonomie nicht als "reine Theorie", sondern nur als "Moralwissenschaft" (i.S. von Boulding)<sup>8</sup> konzeptionell angemessen begriffen werden kann. Die Theorie der Wohlfahrt kann m.E. durch ein solches Verständnis der Ökonomie als moralische und politische Wissenschaft nur an Relevanz und Realitätsangemessenheit gewinnen. Damit teile ich die häretische Annahme, daß es um den explikativen wie auch den normativen Beitrag der paretianischen Ökonomie zur Theorie des politischen Handelns – um das es ja im Rahmen des Problems des Interventionismus geht – schlecht steht. Dies folgt auch aus der Verschleierung der spezifischen ethischen Implikationen des Paretianismus sowie der paretianischen Verleugnung der Rolle der Ethik als genereller konstitutiver Teil des Gegenstandes der ökonomischen Wissenschaft. Dies folgt aber vor allem aus der Wahl eines individualistischen Modells zur Analyse allokativer Effizienz, obwohl Präferenzbildungsprozesse wie auch die Institutionen (als "habits" im Sinne von Veblen wie auch als verhaltenssteuernde Organisationen) ein interpersonelles Paradigma der Wohlfahrtsbestimmung nahelegen<sup>9</sup>, in dem die Interdependenzen<sup>10</sup> zwischen ökonomischem, kulturellem und dem Persönlichkeitssystem wirtschafts- und sozialpolitischen Interventionsbedarf des politischen Systems generieren<sup>11</sup> (Verbraucherschutzpolitik, öffentliche Bindungen usw.). D.h.: Nicht Gutseigenschaften (als Marktversagenskriterien), sondern die soziale Wertschätzung – transformiert in politische Entscheidung – konstituiert "öffentliche Güter".<sup>12</sup>

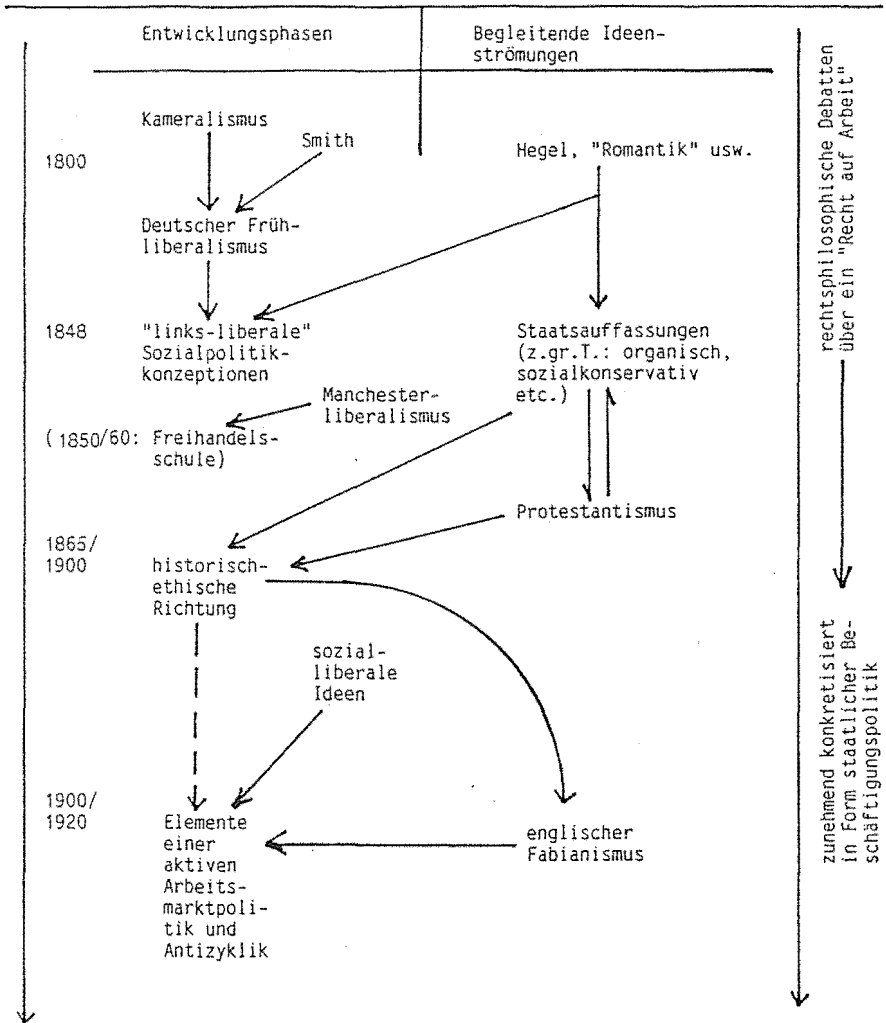
Diese Überlegungen können hier nicht weiter entfaltet werden. Sie sind aber wichtig, wird sich doch zeigen, daß ein großer Teil der Staatswirtschaftslehre der deutschen Nationalökonomie des 19. Jahrhunderts, insbesondere der "deutschen Finanzklassik" (L.v.Stein, Ad.Wagner, C.Dietzel), aber auch der Gemeinwirtschaftslehre (neben Ad. Wagner vor allem auch Schäffle) durch ihre paternalistische<sup>13</sup> "Empathie" (altruistischer und meritorischer Art) charakterisiert ist. Dogmengeschichtlich gesehen ist die Begründbarkeit von Staatsintervention nicht von ethischen Grundsatzentscheidungen und politischen Entscheidungen über die soziale Wertschätzung bestimmter "Güter" (wie Wohnen, Gesundheit, Beschäftigung usw.) zu trennen. Wenn sich – wiederum theoriegeschichtlich betrachtet – im 20. Jahrhundert die Makroökonomie zunehmend als theoretischer Begründungszusammenhang für fiskal- und geldpolitische Interven-

tionen entwickelt hat, so dürfte dieser Funktionszusammenhang heute wohlfahrtsökonomisch (z.B. angesichts von Zielkonflikten mit der Ökologie oder auch angesichts der weltweiten Verteilungsproblematik) nicht mehr hinreichend akzeptabel sein. Die Frage der Rolle von Ethik, Recht und Kultur ist aber nicht nur ein normatives Problem der Politik, sondern taucht auch als analytisches Problem der explikativen Wissenschaft dann auf, wenn – wie die neuere, international vergleichende Arbeitsmarktpolitikforschung zeigen konnte – die Mikrofundierung von Vollbeschäftigungspolitik-Varianten differenziert beleuchtet wird. Einstellungen gesellschaftlicher Gruppen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat (Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates als sozial-psychisch-ideologisches Problem, z.B.: Arbeitslosigkeit als Selbstverschuldung oder als sozial zu verantwortendes Gut) und ihre institutionellen Fundierungen (sozialpartnerschaftliche “habits“ versus “rent-seeking“- Orientierungen usw.) spielen bei der Erwartungsbildung hinsichtlich fiskalpolitischer oder arbeitsmarktpolitischer Interventionen eine zentrale Rolle. Historisch gewachsene politische Kulturen, sozial-psychische Attitüden der Bevölkerung, ethische Standards usw. sind also auch analytisch-explikativ von hoher Relevanz für die Lehre wirtschafts- und sozialpolitischer Intervention. Kommen wir nun aber zur Dogmengeschichtsschreibung.<sup>14</sup>

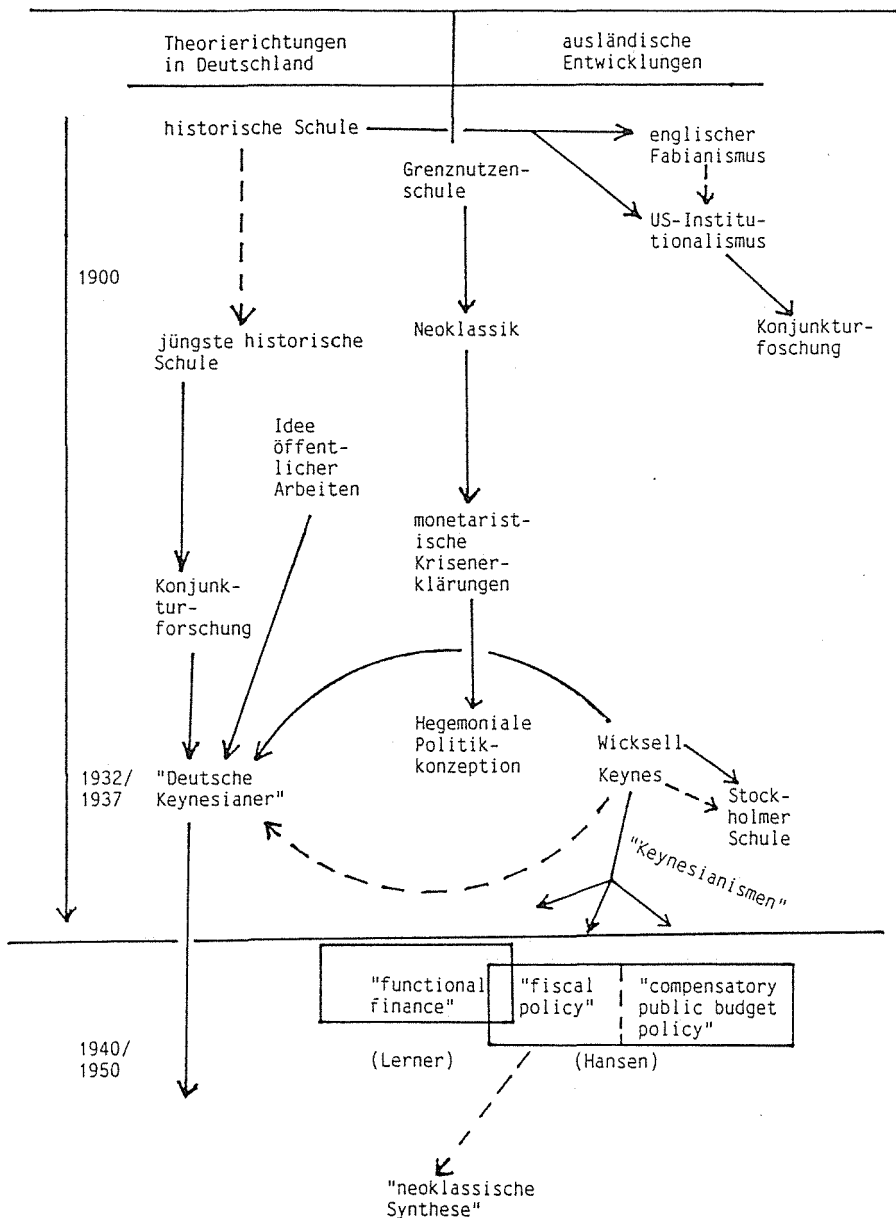
## 1.2 Die zentrale dogmengeschichtliche These

Die Staatsintervention wird in der deutschen Finanzwissenschaft des 19. Jahrhunderts nicht ausschließlich und primär ökonomisch, d.h. mit Bezug auf endogene Krisentendenzen (z.B. kreislauftheoretischer Art), sondern in bezug auf die sozialpolitische Problemstellung der Lebenslagegestaltung der pauperisierten und proletariserten Massen entwickelt.<sup>15</sup> Wirtschaftspolitische Maßnahmen (sowohl öffentliche Investitionen – Straßen-, Kanal-, Wohnungsbau, Agrarmeliorationen etc. – als auch redistributive Maßnahmen über das Steuersystem, also hinsichtlich Steuersätze, Steuerarten und Tarifverläufe) werden als Instrumente der Sozialpolitik definiert. “Soziale Politik“ ist die Intervention der “socialen Verwaltung“ in die “socialen Verhältnisse“. Die dabei erzielbaren Wachstumseffekte und Konjunkturverstetigungen werden in diesem Zusammenhang langsam und manchmal eher nebenbei erfaßt, dominieren aber noch nicht in der Begründungslogik des Interventionsstaates. Die Anfänge stabilitätspolitischer Interventionslehren liegen aber im Kontext dieser staatlichen Sozialpolitik begründet. Insbesondere die sozialpolitisch motivierte Idee “öffentlicher Arbeiten“ fungiert als Vorläuferfigur der Beschäftigungspolitik. Die rechtsphilosophischen Diskurse um ein “Recht auf Arbeit“, die auch das ganze 19. Jahrhundert prägten, gaben den metaökonomischen Rahmen ab, in dem sich staatswirtschaftliche Interventionsinstrumente generieren konnten. Denn das öffentliche Budget wird funktionalisiert, die Wirkungen der Einnahme- wie der Ausgabenseite werden betrachtet. Die ‘Ökonomisierung’ des Staatsbudgets erfolgte zeitlich aber erst nach und im Zuge mit der ‘Sozialpolitisierung’ des Budgets, da erst die Funktionszusammenhänge kapitalistischer Akkumulation und Reproduktion fortschreitend erfaßt werden mußten. Elemente einer endogenen Instabilitätstheorie entwickelten sich – nicht ohne merkliche Rückgriffe auf die merkantilistische Wirtschaftstheorie – daher vermehrt in der Blütephase der deutschen Finanzwissenschaft im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts. Dies gilt z.B. für die Idee des “disponiblen Kapitals“ (bei Stein, Wagner, Dietzel, abgeschwächt auch bei Nasse und Nebenius), die die Vorläuferkategorie des “idle money“-Theorems

# Schaubild 1: Entwicklungen und Einflußgrößen in der Geschichte des Staatsinterventionismus des 19. Jahrhunderts in Deutschland



## Schaubild 2: Theorierichtungen der Nationalökonomie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Deutschland



bei A. Hansen darstellt.<sup>16</sup> Verknüpft mit der Reproduktionsthese von Stein<sup>17</sup> gibt sie die Basis für C. Dietzels Theorie der staatlichen Re-Allokation durch staatsschuldfinanzierte Wachstums- und Infrastrukturpolitik ab.<sup>18</sup>

Im Gegensatz zu diesem Trend des 19. Jahrhunderts wird in der Wirtschaftspolitik der "New Economics" des fortgeschrittenen 20. Jahrhunderts (ab 1940/50) die Politik der sozialen Sicherheit eher zu einem Mittel der Stabilisierungspolitik<sup>19</sup>, vor allem, wenn es sich um technokratische Varianten des "hydraulischen" Keynesianismus handelt.<sup>20</sup>

Ich werde nun zu skizzieren versuchen, wie sich das Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik, von Stabilitätspolitik und Ethik der sozialen Sicherung entwickelt hat. Einen Überblick über die Stationen des Vortrages vermitteln die Schaubilder 1 und 2.

## **2. Die dogmengeschichtliche Entwicklung im Überblick**

Zentrales Kriterium einer Epochenenteilung der Nationalökonomie und Finanzwissenschaft ist die jeweilige Staatsauffassung.<sup>21</sup>

### **2.1 Vom Kameralismus zur "deutschen Finanzklassik"**

Der Kameralismus<sup>22</sup> – die Ökonomik des entstehenden modernen Verwaltungs- und Steuerstaates – prägte sogar noch die Staatsauffassung des deutschen Frühliberalismus (ca. 1800–1830).<sup>23</sup> Dieser filterte seine Smith-Rezeption durch das Prisma der – wenn auch abgeschwächten – Staatslehre des Kameralismus. Der Frühliberalismus löste sich daher nie vollständig von der Kameraltradition.

Interessant ist es, nicht nur die bekannten Vertreter des deutschen Frühliberalismus (Rau, v.Jakob, Lotz, Malchus, v.Hermann) zu betrachten. Die Berücksichtigung sozialer Zwecke findet sich auch bei Julius Graf von Soden (1754–1831), der z.T. als früherer Vertreter der "sozialen Schule" in Deutschland interpretiert wird. Auch bei anderen Autoren<sup>24</sup> läßt sich die allmähliche Herausbildung sozial- und/oder verteilungspolitischer Staatszwecke – neben allokativen und stabilitätspolitischen Staatsfunktionen – beobachten. Daß diese sozialen Zwecke oftmals dem konservativen Ziel der Systemstabilisierung instrumentell untergeordnet wurden, soll hinsichtlich der Evolution des Sozialstaates in der Retrospektive nicht als hinderlich eingeschätzt werden.

Soziale Zwecke finden sich bei Karl Heinrich Ludwig Pölitz (1772–1838), Friedrich Bülow (1805–1859) oder bei Carl Wolfgang Christoph Schütz (Schriften im Jahre 1835 und 1843). Insbesondere bei Bülow finden sich Forderungen an den Staat, Armut zu verhindern, die Entwicklung von Kindheit und Jugend durch Bildungs- und Gesundheitsmaßnahmen zu schützen usw. Armutsverhinderung wird dabei primär durch die staatliche Förderung und Gewährleistung von Arbeit verfolgt. Interessant ist bei Bülow die Formulierung, daß "übertriebene Sparsamkeit" des Staates bei der Wahrnehmung seiner Pflichten "die größte Verschwendung ist".<sup>25</sup>

Es ist daher für die deutsche Wissenschaftsgeschichte signifikant, daß die "romantische" Staatslehre (einschließlich deren Geldtheorie und Produktivitätsauffassung) weit in das 19. Jahrhundert ausstrahlte; ebenso die aristotelische Schultradition der "politeia", die eine liberalistische Differenzierung zwischen Markt ("bürgerliche Gesellschaft") und Staat konzeptionell hemmte und große Teile der deutschen Staatswissenschaft daher status-quo-konservativ, aber auch reform- bzw. sozialkonservativ prägte.<sup>26</sup>



Die deutsche Freihandelsschule – als “manchesterliberale“ Vulgarisierung des Smithianischen Denkens – kann in Deutschland vor diesem Kontinuitätshintergrund daher als Zwischenspiel (1850/60) betrachtet werden, spielte doch schon bald die ethisch-historische Richtung der Nationalökonomie und Finanzwissenschaft eine bestimmende Rolle im deutschen Wissenschaftssystem. Sie nahm liberale Elemente (stärker repräsentiert im sozial-liberalen Flügel des ‘Vereins für Socialpolitik’: Brentano, z.T. Schmoller<sup>27</sup>) wie kameralistisch-romantische Denktraditionen (stärker repräsentiert im “katheder-sozialistischen“ Flügel: vor allem beim “Staatssozialisten“ Ad. Wagner) synthetisch auf.

Sozialgeschichtlich ist plausibel herausgearbeitet worden<sup>28</sup>, wie das protestantische Milieu bürgerlicher Philanthropie mit ausschlaggebend war für die Kristallisation einer derartigen ethisch-historisch- institutionellen Theorierichtung.<sup>29</sup> Theoriegeschichtlich nicht zu unterschätzen ist aber eben die Kontinuität deutscher Staatstradition, die – diesem Milieu hoch korreliert – das Verständnis von Ökonomie konzeptionell bestimmte. In dieser Phase sind ‘Wesen’ und Gegenstand der Ökonomie daher auch begrifflich umstritten und im Fluß (Social-Ökonomik, Politische Ökonomie, Staatswissenschaft etc.). Jedenfalls ist Ökonomie nicht “pura oeconomica“ der “ordre naturel“ des Marktes.

In diesem Zusammenhang betrachtet, mußte sich die historische Richtung auch methodologisch von der sich entwickelnden Neoklassik unterscheiden. Durch ihre explikative Orientierung auf die Analyse der Interdependenz von Wirtschaft, Politik, Kultur, Ethik, Religion usw. gewann sie ihre normativen Aussagen nicht durch die Konfrontation der sozialen Realität<sup>30</sup> mit optimalen Modellen, sondern mit gesellschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen<sup>31</sup>, die zu entsprechenden rechtlichen und institutionellen Konsequenzen führten. So typisch es für die ganze, zumal angelsächsische Tradition des Institutionalismus ist, die Verhaltensmaßnahmen zu differenzieren und in einer Theorie multipler<sup>32</sup> (sowohl komplementärer als auch substitutiver) Allokationsmechanismen zu konkretisieren, so ist es schon für Wagner bezeichnend, daß er den drei Grundtypen der Allokation (Markt, Staat bzw. Zwangsgemeinwirtschaft und Caritas bzw. freigemeinwirtschaftlicher bzw. widmungswirtschaftlicher Sektor) drei Motivations- und Verhaltenstypen korrespondieren läßt (Egoismus, Gemeinsinn, Widmungssinn).

Die Wagnersche Lehre öffentlicher Eingriffe ist daher

- a) Intervention in,
- b) Korrektur von und
- c) Ergänzung zu Marktsteuerungsprinzipien. In diesem, z.T. paternalistischen Begründungskontext staatlicher Intervention thematisierte die deutsche Finanzwissenschaft uno actu Wirtschafts- und Sozialpolitik.<sup>33</sup> Es entwickelten sich in diesem intellektuellen und mentalistischen Klima des obrigkeitlich-reformerischen “Sozial-Königtums“<sup>34</sup> auch kreislauftheoretisch orientierte Ansätze interventionistischer Stabilitätspolitik, wie z.B. bei Franz Stöpel (1833–1890).<sup>35</sup> Insgesamt dürfte dabei organisiertes Denken der romantisch-kameralistischen Tradition oftmals förderlich gewirkt haben. Stöpel kann, ordnet man ihn aus der Sicht der Finanzierungsmodi staatlicher Finanzpolitik ein, als Vorläufer der notenbankfinanzierten “functional finance“ (i.S. von Lerner) gelten (wobei Stöpels instabilitätstheoretische Begründung der geldschöpfungsfinan-

zierten Arbeitsbeschaffungsprogramme z.T. eher an neuere, vermögensmarkttheoretische 'Keynesianismen' erinnert als an Lernalternativen, die ja noch einige neoklassische Theoreme aufnahm). Die vorherrschende Weise, in der sich die Funktionalisierung des öffentlichen Budgets im 19. Jahrhundert konkretisierte, war dennoch die "soziale Politik". Dies gilt nicht nur für die Steuerpolitik, sondern auch für die öffentlichen Arbeitsbeschaffungsideen. Mochten sie zunehmend die Disziplinierungssintentionen der älteren Armenpflege abstreifen, Armenpolitik blieben sie vielfach.

Diese primär sozial-politische und sozial-pädagogische Orientierung galt bereits für große Teile der Kameralliteratur.<sup>36</sup> Es ist bekannt, daß die Kameralliteratur bereits Ideen der ökonomischen Kreislaufprozesse, der Liquiditätspräferenz (Problem des 'Hortens'), des Multiplikators, der infrastrukturorientierten Wachstumspolitik u.a.m. rudimentär entwickelt hatte. Aber auch hier ist ein großer Teil der Budgetpolitik – wenn nicht ohnehin bevölkerungs- und militärpolitisch motiviert – Sozialpolitik. So wurzelt das "öffentliche Gesundheitswesen" ideengeschichtlich, aber auch real in der "medizinischen Policey" des aufgeklärten Verwaltungsstaates.<sup>37</sup> Die Wohnungspolitik – später auch Instrument der (vor allem kommunalen) Wachstums-, Konjunktur-, Beschäftigungs- und Infrastrukturpolitik<sup>38</sup> – beginnt mit der Konzeption der "medizinischen Policey" ihre Karriere als Gesundheits- und Sozialpolitik.<sup>39</sup> Auch im Frühliberalismus wurde Arbeitsbeschaffung durch Straßen-, Kanal- und Wohnungsbau primär als (präventive wie kompensatorische) Armenpolitik<sup>40</sup>, erst sekundär und ansatzweise als wachstumsorientierte Infrastrukturpolitik verstanden.

Den Ideen von Stöpel, List<sup>41</sup> und Rodbertus ähnlich, griff der Sozialmediziner Rudolf Virchow (1821–1902)<sup>42</sup> 1848 die Idee der Beschäftigung epidemiologisch belasteter, weil armer Bevölkerungsteile durch öffentliche Arbeiten auf. Finanziert durch – multiplikatorische Wirkungen auslösende – Geldschöpfung, wird dabei von Virchow jedoch primär eine präventive Gesundheitspolitik (Dissoziierung von Armut und Krankheit) beabsichtigt. Das von ihm thematisierte "Recht auf Arbeit" ist Instrument der Realisierung eines "Rechts auf Gesundheit", das er rechtsphilosophisch einfordert. In der ganzen gesundheitspolitischen Lehrgeschichte findet sich das Postulat des "Rechts auf Arbeit" daher oftmals modelliert als Recht auf Einkommen, Nahrung, Existenz etc.<sup>43</sup> In dieser Entkoppelung von Arbeit und Einkommen (sozialer Sicherung der Existenz) wird die Dominanz des sozialpolitischen Interesses und somit die noch lockere Verkettung zu Fragen der ökonomischen Entwicklung und Stabilität (auch der Vollbeschäftigung) deutlich. Ähnliches ließe sich auch hinsichtlich Lorenz von Stein (1815–1890)<sup>44</sup> demonstrieren, obwohl Stein ja auch gerade für die Theoriegeschichte der interventionistischen Finanzwirtschaftslehre in Deutschland Schaltstellencharakter hat, insbesondere auch – kameralistische Elemente aufnehmend – hinsichtlich der evolutionären Linie 'C.Dietzel – Ad.Wagner'. Stein hat nicht nur die Staatsschuldauffassungen in Deutschland in antiricardianischer Orientierung mitkonstituiert, er hat auch einen großen Teil seiner Staats- und Verwaltungslehre der öffentlichen Gesundheitspolitik<sup>45</sup> gewidmet und diesbezügliche Aussagen über die Bildung und Gestaltung eines gesundheitsbezogenen Budgets gemacht.

## Exkurs: Wilhelm Neurath

"Dieses krampfhaftes Aufsteigen und Herabsinken, das sich im Wirtschaftsleben perio-

disch wiederholt, wird bedauerlicherweise noch durch die Verwaltung des Staates, der Länder, Bezirke, Gemeinden und mancher anderer öffentlicher Korporationen verschärft, indem sich diese verleiten lassen, gerade in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwunges, und wenn die Wogen der Produktion und Spekulation viel zu hoch gehen, in die Nachfrage nach Kapital und Arbeit miteinzutreten und gerade in solcher Zeit mit der Errichtung großer öffentlicher Werke, wie Staßen, Eisenbahnen, Kasernen, Schulen, Wasserleitungen vorzugehen und Rentenpapiere zu schaffen, um die hierzu nötigen Kapitalien zu erlangen. Und doch wäre es angezeigt, in solchen Phasen des Wirtschaftslebens nicht noch das allgemeine Fieber zu verstärken, nicht den Preis von Kapital und Arbeit zu erhöhen und sich so auch die eigenen Unternehmungen zu verteuern, vielmehr, soweit es nur immer angeht, derlei Unternehmungen nur zu planen und auf dem Papiere so weit vorzubereiten, daß man stets fertig dastehe, um in Zeiten des niedergehenden Wogenschlages, wenn erst wieder alle Preise sinken, und Kapital und Arbeit großenteils ohne Verwendung dastehen, als Nachfrager für Kapital und Arbeit den Markt betreten zu können.“

Mit diesen Worten formulierte Wilhelm Neurath (1840–1901)<sup>46</sup> in seiner Abhandlung „Das Recht auf Arbeit“ von 1885<sup>47</sup> das Programm einer antizyklischen Ausgabenpolitik des Staates und seiner Körperschaften. Neurath ist erneut ein Beispiel dafür, wie sich die rechtsphilosophische Debatte um ein „Recht auf Arbeit“ oftmals konkretisierte als Forderung nach öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen.

Neurath sah zwar in derartigen Beschäftigungspolitiken keine ursachenadäquate Maßnahme, eher eine „bessere und gerechtere Ordnung des Armen- und Unterstützungswesens“<sup>48</sup>, trotzdem handelt es sich, wenn auch nicht unbedingt um ein „gesetzliche(s) Forderungsrecht des Einzelnen“, so doch um eine „Pflicht des Staates“.<sup>49</sup>

Dies folgt unmittelbar aus Neuraths Neigung, die Social-Ökonomie in ihrem Verhältnis zur Ethik zu verstehen: „Der Ruf nach Ethisierung der Volkswirtschaft ist (...) in hohem Grade berechtigt.“<sup>50</sup> Sich von Manchesterliberalismus stark abgrenzend, steht Neurath nicht zuletzt hier unter dem Einfluß des Denkens von Ad. Wagner.<sup>51</sup>

Eine systematische Darlegung des Werkes von Neurath ist an dieser Stelle nicht möglich. Eine solche wäre aber notwendig, sollen derartige Passagen wie die eingangs zitierte werkadäquat eingeordnet werden. Über Neurath gibt es jedoch – abgesehen von älteren Nachrufen<sup>52</sup> – soweit ich sehe keine Sekundärliteratur. Im „Handwörterbuch der Staatswissenschaften“ (4. Aufl., 1925) findet sich ein Artikel „Wilhelm Neurath“, der aber nicht mehr als eine Auflistung seiner Publikationen darstellt; im „Handwörterbuch der Sozialwissenschaften“ ist ein biographischer Artikel nicht mehr nachzuweisen.

Soweit ich Neuraths Werk übersehe, stellt seine Überproduktionstheorie keinen systematischen Begründungsrahmen für stabilitätsorientierte Finanzpolitik dar. Für Neurath ist die Überproduktion Folge eines Organisationsdefizits der Konkurrenzwirtschaft.<sup>53</sup> In der Kartellierung der Volkswirtschaft – als Trend des Aktienwesens zur zentralisierten „Staatwirtschaft“ – sieht Neurath (wie viele andere seiner Zeitgenossen auch) die Überproduktionstendenz (hinsichtlich Volumen und Struktur der Gütermärkte) verhindern.<sup>54</sup> Daneben steht – als zweites zentrales Instrument – die Reform des Kreditwesens im Vordergrund seiner Abhandlungen.<sup>55</sup> Dabei will er insbesondere die Verschul-

derung der Produktionsunternehmen reduzieren, da diese Fremdkapitalfinanzierung das Renditeanspruchsniveau der Unternehmen in Abhängigkeit von Tilgungs- und Zinsverpflichtungen gegenüber den Vermögensmärkten abhängig macht.

Stabilisierung ist bei Neurath also durchaus eine politische Staatsaufgabe, allerdings nicht in erster Linie eine solche der Finanzpolitik. Wohl aber kann diese – angesichts brachliegender Kapazitäten, Rohstoffe, Arbeitskraftreserven, Sparkapitalien etc., die im Abschwung vorliegen – die Konjunkturschwankungen glätten helfen. An Bedarfsefeldern öffentlicher Investitionen fehlt es nach Ansicht von Neurath nicht. Er zählt auf: “Sind nicht Wohnungen, Wohnplätze, Gegenden, Länder ... vorhanden, die verpestend wirken und gesünder gemacht werden könnten? Fehlt es nirgends mehr an Straßen, Schifffahrtskanälen, Eisenbahnen, Posten, Telegraphen, Wasserleitungen, Entwässerungs- und Bewässerungswerken, nirgends an Waldungen, Baumpflanzungen für wirtschaftliche, sanitäre und ästhetische Zwecke? Haben wir kein Bedürfnis, keinen Wunsch, hier Hügel oder Berge zu beseitigen, dort Bodenerhebungen zu schaffen, Wüsten in Seen, Sümpfe in Wohnplätze umzuwandeln?”<sup>56</sup>

Neurath hat hinsichtlich der Finanzierung dieser Investitionen einen an die Wagner-sche Staatsschuldtheorie erinnernden Ansatz eingenommen.<sup>57</sup> Daher ist es konsistent, wenn er die im Rahmen der öffentlichen Arbeitsbeschaffung angesprochenen Aufgabenfelder – Straßen, Eisenbahnen, Wohnungen etc. – über den öffentlichen Kredit finanziert sehen will.<sup>58</sup>

Es ist aber nicht angemessen, in dieser Position Neuraths eine explizite oder gar eigenständige Stabilitätspolitik zu sehen. Neurath hat – wie Wagner auch – in öffentlichen Investitionen eine bedarfsgerechte, insofern allokatonspolitische Zielsetzung gesehen. Konjunkturglättende Effekte werden dabei als Aspekt erkannt und positiv eingeschätzt. Das Hauptinteresse dieser – vorwiegend ethischen – Staatsauffassung liegt aber wohl in der Realisierung sozial- bzw. rechtsphilosophisch gewonnener Kollektivbedürfnisse bzw. Gemein(wirtschaftlichkeits)aufgaben. Bei Neurath, stärker noch bei Wagner, drückt sich die sozialkonservative Komponente vor allem eben auch darin aus, daß die politische Wahl von Allokationsmechanismen sich nicht auf den Markt und damit auf die Individualpräferenzen reduziert, sondern auch “soziale Präferenzen“, die von den Organen des Staates und der Öffentlichkeit formuliert werden, zum Zuge kommen sollen.

## **2.2 Antizyklische Arbeitsmarktpolitik im Übergang vom Kaiserreich zur Weimarer Republik**

Die ethisch-historische Richtung der Nationalökonomie und Finanzwissenschaft schließt um 1900 in Deutschland die Zeit der großen systematischen Entwürfe der Staatswirtschaftslehre ab. Nach 1900 wirkte allerdings die – sozialpolitische – Idee der staatlichen Beschäftigungssicherung durch “öffentliche Arbeiten”<sup>59</sup> fort. Politischer Handlungskontext ist nun die sich aus der Armenpolitik emanzipierende kommunale Sozialpolitik<sup>60</sup>, die auch Kristallisationspunkt öffentlicher Arbeitsmarktpolitik<sup>61</sup> wurde.<sup>62</sup> Dabei sollen öffentliche Unternehmen (Post, Bahn, aber eben auch kommunale Einrichtungen) zentrale Handlungsträger sein. Zum einen spielten hier internationale Wechselwirkungen (zur englischen Tradition des fabianischen “Munizipalsozialismus“), zum anderen auch eigene nationale Traditionen eine konstitutive Rolle. Zu letzteren gehört die Idee multiplikativer Effekte staatlichen Eisenbahnbaus.<sup>63</sup> Im

Werk von Heinrich Herkner (1863–1932) kann die Idee konjunktur- und arbeitsmarktpolitischer Effekte öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene nachgezeichnet werden.<sup>64</sup>

Makroökonomisch hat Georg von Schanz (1853–1931)<sup>65</sup> die Idee der schuldenfinanzierten Antizyklus (ganz im Sinne der “fiscal policy”) formuliert. So wie Stöpel als elaborierter Vorläufer der “functional finance“ gelten kann, stellt Schanz einen frühen Vertreter des antizyklischen ‘Lehrbuch-Keynesianismus’ dar. Schanz ist insofern hier herauszustellen, da er die infrastruktororientierte Entwicklungspolitik der “deutschen Finanzklassik“ (die als solche natürlich wirtschaftshistorisch verständlich ist) zur konjunkturorientierten Budgetpolitik abwandelte.

### 2.3 Auf dem Weg zu den “deutschen Keynesianern“

In der Zeit der Weimarer Republik waren die Universitäten nicht mehr bestimmt von den Lehrmeinungen der deutschen Finanzklassik. Schmoller hinterließ zwar (z.B. in der Soziologie) Spuren, aber eher in den USA als in Deutschland. Dort, wo sich die historische Richtung noch fortpflanzte – in der “jüngsten historischen Schule“ (bei Schumpeter, Spiethoff) – wurden zwar einerseits Konjunkturtheorien entwickelt, aber andererseits blieben – darauf abgestellte – stabilitätsorientierte Politikprogramme nur aspekthaft. Schumpeter wurde hinsichtlich des Verhältnisses seiner Konjunktur- und Wachstumspolitik zur integrierten Finanz- und Geldpolitik erst in letzter Zeit ausführlicher zu würdigen versucht.

Vor allem dominierte nach 1918 – nicht zuletzt in Folge von und im Zuge mit der Blütephase von “Kriegssozialismus“-Theoremen<sup>66</sup> – primär die Wirtschaftsordnungs-, Wirtschaftsverfassungs- bzw. Wirtschaftsplanungsdebatte<sup>67</sup>, weniger jedoch die Analyse der staatlichen Steuerung in prozesspolitischer Hinsicht. Obwohl sich die Idee “öffentlicher Arbeiten“ auch in den 20er Jahren forttrug, bleibt die neoklassische Ökonomie, die sich aus der frühen Grenznutzenschule entwickelte, dominierend in der akademischen Nationalökonomie. Zwar haben sich – z.T. häretische – Instabilitätstheorien entwickelt (vor allem bei Emil Lederer und seinen Schülern), es herrschten aber die Theorievarianten der monetären Überinvestition bis in die Weltwirtschaftskrise 1929ff. hinein. Die ältere – sozialpolitische – Idee der öffentlichen Arbeitsbeschaffung wurde in diesem neoklassischen Kontext als monetäre Scheinblüte eingestuft. Die Ideen von Herkner, Schanz u.a. wurden erst von der sehr heterogenen Gruppe der “deutschen Keynesianer“<sup>68</sup> in den frühen 30er Jahren in makroökonomischer Perspektive (makroökonomisch sowohl hinsichtlich der Ursachen- bzw. Begründungs- als auch hinsichtlich der Wirkungsanalyse) aufgegriffen. Finanzierungstechnisch standen sie – sehr phantasiereich – wiederum (wie Stöpel) in der Tradition der “functional finance“, wie sie später von Lerner aufgearbeitet worden ist. Theoretisch entwickelten sie sich – ähnlich wie die Stockholmer Schule – relativ unabhängig von Keynes, wenn auch nicht ohne Kenntnisnahme der frühen Keynesschen Schriften (vor 1933) über den Multiplikatoreffekt von “public works“ als “pump-priming-policy“.<sup>69</sup> Vorbereitet oder begleitet wurden die Programme der “deutschen Keynesianer“ von Instabilitätstheorien bei G.Kroll, H.J.Rüstow (der seine theoretischen Grundannahmen bis in die 1980er Jahre hinein beibehielt und fortführte), C.Föhl u.a. Ähnlich wie in der Stockholmer Schule haben auch die “deutschen Vertreter“ auf Wicksell zurückgegriffen.

Die Richtung der “deutschen Keynesianer“ war sehr heterogen zusammengesetzt.

Herausragende Vertreter waren u.a. Robert Nöll von der Nahmer, Heinrich Dräger, Wilhelm Grotkopp, Robert Friedlaender-Prechtl, Wilhelm Lautenbach, Ernst Wagemann. Trotz ihrer (herkunftsspezifischen) Heteronomie kreisten diese Autoren um die Idee der staatlichen Initialzündung eines konjunkturellen Aufschwungs mittels geldschöpfungsfinanzierter Ausgabenprogramme. Die Vorschläge waren situationsgebunden konzipiert und allokatonspolitisch (z.B. infrastrukturpolitisch) fundiert.

Die Lehre der "deutschen Keynesianer" kann durchaus primär als Wirkungslehre staatlicher Finanz- und Geldpolitik eingeschätzt werden. Dabei baut sie zwar auf einigen Theoremen auf (Abhängigkeiten von Angebotselastizitäten, Funktionen des Geldes, Multiplikatoreffekte, Kritik des Pigou-Effektes u.a.m.), aber sie hat keine einheitliche und konsistente Theorie der konjunkturellen Instabilität aufzuweisen. Allerdings werden neben Fragen der Initialzündung durchaus Probleme einer Verstetigung des Konjunkturverlaufs unter Gesichtspunkten der vollbeschäftigungskonformen und dem Wachstum der Kapazitäten proportionalen Investitionsquote gesehen. Gerade die Bestimmung eines inflationsfreien oder leicht-inflationären Geldmengenwachstums – gekoppelt mit dem hohen Realausgabenmultiplikator der öffentlichen Investitionen – ist vor diesem Hintergrund diskutiert worden.

Erst hier – im angelsächsischen Raum dann einige Jahre später vor allem bei Hansen – findet sich die Geburtsstunde der auf Keynes<sup>70</sup> beruhenden oder zu Keynes äquivalenten "New Economics". Einige Vertreter der "Deutschen Keynesianer" (Föhl, Nöll von der Nahmer, Kroll, H.J.Rüstow) schrieben auch noch nach 1945 Beiträge zur "neuen Wirtschaftslehre" und sorgten so für Kontinuität dieser deutschen Lehrmeinung, die durch die nationalsozialistische Herrschaft in ihrer Entwicklung abgebrochen wurde. Aber wie einleitend bemerkt, soll unsere Darstellung ja nur die Zeit bis Mitte der 30er Jahre behandeln.

### **3. Ein dogmengeschichtliches Fazit – Defizite gegenwärtiger interventionistischer Wohlfahrtstheorie**

Wie bei Stöpel oder Schanz gibt es schon früh Vorläufer einer, z.T. kreislauftheoretisch argumentierenden, oftmals Geldpolitik integrierenden "(monetary) fiscal policy". So hat sich im 20. Jahrhundert die Idee stabilitätsorientierter Finanzpolitik – nicht ohne Vorläufer<sup>71</sup> schon im frühen 19. Jahrhundert – als "theoretischer Interventionismus" entwickelt.

Die gegenwärtige Hegemonie des neoklassisch-monetaristischen Paradigmas<sup>72</sup> macht eine Rekonstruktion der Stabilisierungsaufgabe des Staates im Rahmen einer Theorie staatlicher Wohlfahrtsproduktion<sup>73</sup> erneut erforderlich. Aus der Dogmengeschichte kann man m.E. als einen Kerngedanken einer solchen Rekonstruktion schlußfolgern, die Ethik analytisch wie normativ wieder stärker in den Begründungshorizont des Staatsinterventionismus zu integrieren. Das durch die historische Methode gesicherte, apriorische Einbeziehen des Staates und der Öffentlichkeit in die Theorie der Wirtschaftsgesellschaft verändert die Problematik der Wohlfahrtsbestimmung bzw. -findung – und damit auch die Rolle der Marktsteuerung – entscheidend. Die Bewertung von Wohlfahrtseffekten der Staatseingriffe fällt bereits anders aus, wenn die Mikrofundierung der Ökonomie nicht im Rekurs auf die (oftmals unreflektiert-sakrosankten) Individualpräferenzen des "homo oeconomicus", sondern durch Rekurs auf den (für gesellschaftspolitischen Interventionsbedarf problemgeladenen) "institu-

tional man“<sup>74</sup> erfolgt. Ethik, Kultur, Recht usw. – als Durkheimische “soziale Tatbestände” – gehen in die Wohlfahrtsrechnung (immer schon) ein. Genau das war schon die Grundlage der Staatsauffassung der interventionistischen Finanzwissenschaft in Deutschland des 19. Jahrhunderts.

Für die normative Ökonomik werden grundsätzlich neue Problemperspektiven aufgezeigt, wenn der Ansatz der “constraint-choice“-Theorie zum Paradigma des “institutional man“ fortentwickelt wird. Die Rationalitätsprobleme individuellen Handelns sind dann nicht mehr nur parametrischer Art (Informationsprobleme, Unsicherheiten etc.), sondern auch materialer Art: Politik setzt demgegenüber “Meta-Präferenzen“ (z.B. in der Umweltpolitik).

Aber auch die explikative Ökonomik geht mit dem institutionalistischen Paradigma andere analytisch-empirische Wege. Beispielsweise werden die international breit streuenden Erfolgsquoten der Arbeitsmarktpolitik nicht verständlich, wenn nicht die unterschiedlichen nationalen Akzeptanzniveaus wohlfahrtsstaatlicher Intervention einbezogen werden: diese gehen aber wiederum zurück auf die historisch gewachsenen ‘politischen Kulturen’, die z.B. relevant sind für die Genese korporativer Dispositionen großer gesellschaftlicher Gruppen.

Auch für die Theorie der Investitionsdeterminanten ist es wichtig, Unternehmen als Systeme sozialer Herrschaft zu verstehen, in denen multiple Zielsetzungen (“institutioneller Sinn“) existieren können. Dazu gehört dann eine Markttheorie, die eher realtypisch als ‘modellplatonistisch’ formuliert werden muß unter Berücksichtigung des Grades an Produzentensouveränität und der Vielfalt der Allokationsmethoden (nicht nur Preise, sondern auch Macht, Korporation etc.).

\*) Vortrag an der Rhein.-Westf. Technischen Hochschule Aachen im Rahmen des Kolloquiums “Interventionismus – Historische Perspektive und neue Entwicklungen“

- 1) Vgl. auch Richard A. Musgrave, A Brief History of Fiscal Doctrines, in: Alan J. Auerbach/Martin Feldstein (eds.), Handbook of Public Economics, North-Holland/Amsterdam/New York/Oxford, Vol. I, S. 1–59
- 2) Charles B. Blankart, Das Handbuch der Finanzwissenschaft, eine Selbstdarstellung der deutschen Finanzwissenschaft?, in: Kyklos, Vol. 39, 1986, S. 448–455
- 3) Vgl. dazu auch Hermann Bartmann/Norbert Schmidt, Ende des Keynesischen Interventionismus?, in: Wirtschaft und Gesellschaft, H. 3, 1988, S. 381–398
- 4) Vgl. hierzu Jürgen Backhaus, Theoriegeschichte – wozu?, in: Harald Scherf (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie, III, SdVfS, N.F., Bd. 115/III, Berlin 1983, S. 139–167
- 5) Vgl. auch Kurt W. Rothschild, Politische Ökonomie oder “Economics“? Einige terminologische und normative Betrachtungen, in: Winfried Vogt (Hrsg.), Politische Ökonomie heute, Regensburg 1988, S. 9–22
- 6) Dazu auch Armatya Sen, On Ethics and Economics, Oxford 1987
- 7) Vgl. Karl Georg Zinn, Politische Ökonomie, Opladen 1987, S. 34ff.
- 8) Vgl. dazu auch Manfred Tietzel, Moral und Wirtschaftstheorie, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 106, 1986, S. 112–137
- 9) Vgl. Geoffrey M. Hodgson, Economics and Institutions, Oxford 1988
- 10) Vgl. John K. Galbraith, Anatomie der Macht, München 1987
- 11) Vgl. auch Frank Schulz-Nieswandt, Politik und Nutzeninterdependenzen aus institutionalistischer Sicht; Vortrag gehalten im Wirtschaftswissenschaftlichen Kolloquium der Universität Regensburg im SS 1988
- 12) Erweitert man die ökonomische Theorie um wichtige reale Institutionen – zu denen eben auch Normen, Werte usw. gehören –, so wird der Effizienzbegriff der paretianischen Modellökonomik zum Problem. Daß das Konzept des Marktversagens theoretische Probleme aufweist, wird hinsichtlich einiger Aspekte aufgezeigt bei Peter G. Tournanoff, A Positive Analysis of the Theory of Market Failure, in: Kyklos, Vol. 37, 1984, S. 529–541

- 13) Vgl. auch Manfred G.Schmidt, Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen 1988, S. 27ff.
- 14) Vgl. zum folgenden insgesamt Frank Schulz, Zur Dogmengeschichte der funktionalen Finanzwirtschaftslehre. Eine literaturhistorische Untersuchung zur Entwicklung der "functional finance" vom Merkantilismus bis zur "neuen Wirtschaftslehre", Diss. Bochum, Berlin 1987; vgl. auch dort die Quellenangaben und Literaturhinweise. Die in diesem Vortragsmanuskript angeführte dogmengeschichtliche Literatur ist weitgehend ergänzender Art.
- 15) Vgl. zur Genese der Lebenslage-Kategorie auch Frank Schulz, Die Geburt der Soziologie aus dem Geist der "sozialen Medizin", in: Medizin-Mensch-Gesellschaft, Bd. 12, H. 4, 1987, S. 226–231
- 16) Zu neueren Analysen von "idle money"-Formen vgl. Karl Georg Zinn, Arbeit, Konsum, Akkumulation, Hamburg 1986, S. 42ff., 48f., 61f., 85ff., 119ff.; vgl. ferner Rudolf Hickel, Ein neuer Typ der Akkumulation?, Hamburg 1987, S. 71ff., 90ff., 110ff.
- 17) Zu Stein vgl. auch Martin Heilmann, Lorenz von Stein und die Grundprobleme der Steuerlehre. Ein Beitrag zur Geschichte der Finanzwissenschaft, Heidelberg 1984
- 18) Vgl. auch Manfred Schüller, Carl Dietzel und die Theorie des Staatskredits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Diss., Köln 1961
- 19) Z.B. im Sinne der "eingebauten Stabilisatoren" der sozialen Sicherungssysteme. Demnach hat Sozialpolitik konjunktur-, arbeitsmarkt-, strukturpolitische etc. Aspekte.
- 20) In der britischen Tradition – von Beveridge bis Titmuss – ist Vollbeschäftigungspolitik eher ein integrierter Teil des lebenslagegestaltenden "welfare state". Zu den neueren Trends in England und in Schweden (wo Wohlfahrtsstaat ebenfalls Vollbeschäftigung und soziale Sicherung meint) vgl. Roger Lawson, Gegensätzliche Tendenzen der Sozialen Sicherheit: Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Schweden, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, 1. Jg., H. 1, 1987, S. 23–44
- 21) Vgl. z.B. die exemplarische Analyse von Joachim Starbatty, Die Staatskonzeption bei Keynes und Schumpeter, in: Harald Scherf (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie, IV, SdVfS, N.F., Bd. 115/IV, Berlin 1985, S. 73–105
- 22) Über den Merkantilismus/Kameralismus vgl. auch Fritz Neumark (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie, II, SdVfS, Bd. 115/II, Berlin 1982
- 23) Vgl. zum Frühliberalismus in Deutschland u.a. Harald Winkel, Adam Smith und die deutsche Nationalökonomie 1776–1820, in: Harald Scherf (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie, V, SdVfS, N.F., Bd. 115/V, Berlin 1986, S. 81–109; Marie-Elisabeth Vopelius, Die altliberalen Ökonomen und die Reformzeit, Stuttgart 1968; Kurt-Walter Kramer, Die deutschen Finanzwissenschaftler und ihre Grundvorstellungen in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts, Diss., Bonn 1953; Dora Fabian, Staat, Gesellschaft, Wirtschaft in ihren Beziehungen untereinander. Ein Beitrag zur Dogmengeschichte der älteren deutschen Nationalökonomie unter besonderer Berücksichtigung ihres Verhältnisses zu Adam Smith, Diss., Gießen 1928
- 24) Vgl. auch ausführlicher Karl-Heinz Schmidt, Die wirtschaftliche Entwicklung und die nationalökonomischen Auffassungen zur Rolle des Staates in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Harald Scherf (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie, VI, SdVfS, Bd. 115/VI, Berlin 1988, S. 65–104
- 25) Friedrich Bülow, Der Staat und die Industrie. Beiträge zur Gewerbepolitik und Armenpolizei, Leipzig 1834, S. 57
- 26) Zu dieser Begriffsbildung vgl. auch Frank Schulz, "Neokonservatismus" – Begriffliche und dogmengeschichtliche Anmerkungen zum gegenwärtigen Kampf um die Staatsauffassung, in: Prokla, H. 56, 14. Jg., 1984, S. 127–143
- 27) Über Schmoller vgl. neuerdings: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 144, Nr. 3, 1988, S. 524–600
- 28) Dazu auch Florian Tennstedt, Wohlfahrtspolitische Forderungen und Fortschritte im Deutschen Kaiserreich: Anlässe, Beweggründe und wechselseitige Ergänzungen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 34. Jg., H. 3, 1988, S. 127–140
- 29) Es dürfte den Mythen der Dogmengeschichtsschreibung angehören, der Schmollerschen Richtung der historischen Forschung "Theorielosigkeit" zu bescheinigen. Dies kann allein schon deshalb behauptet werden, weil die Mengersche Modellanalytik selbst dem Theoriebegriff empirisch-analytischer Wissenschaftstheorie (kritisch-rationaler Provenienz) weit weniger entspricht.
- 30) Wobei in neoklassischer Tradition die Realität an sich gar nicht analysiert wird, sondern Modelle so spezifiziert werden, daß die Realität als (suboptimale) Abweichung verstanden werden muß.
- 31) Die hegelianisch-geschichtsphilosophische Variante dieser normativen Social-Ökonomik der historisch-



ethischen Richtung war jene, die die gesellschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen bereits als objektive Tendenz in der Geschichte angelegt sah (z.B. in Wagners Lehre über Stadien und Stufen der sich höherentwickelnden Wirtschafts- und Staatskultur).

32) Vgl. auch den explorativen Beitrag von Martin Shubik, On Different Methods for Allocating Resources, in: *Kyklos*, Bd. 23, 1970, S. 332–337

33) Vgl. auch Marie Zimmermann, Die Armen- und die Arbeiterfrage in der Nationalökonomie der historischen Schule, Berlin 1937

34) Der Bezug auf den "sittlichen Verfall" der proletarischen Klasse drückt sicherlich auch die Angst der bürgerlichen (und spätfudalen) Schichten um den Erhalt des "sozialen Friedens" aus; er ist aber ebenso berechtigter Hinweis auf die habituellen Folgen sozialer Lebenslagen (Wohlverhalten, Gesundheitsverhalten etc.) und insofern eine sozialpädagogische Thematisierung sozialer Verhältnisse.

35) Vgl. Frank Schulz, Die Arbeiten von Franz Stöpel zur Beschäftigungspolitik durch produktive Geldschöpfung, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 201, H. 6, 1986, S. 642–651

36) Vgl. auch Joachim Heinrich Peter, Die Probleme der Armut in den Lehren der Kameralisten. Eine dogmengeschichtliche Studie, Berlin 1934; Paul Billerbeck, Sozialpolitische Ideen in der deutschen kameralistischen und pädagogischen Literatur des 18. Jahrhunderts, Diss., Köln 1939

37) Vgl. dazu auch Frank Schulz, Das "Recht auf Gesundheit". Seine wirtschafts- und sozialpolitischen Voraussetzungen in der Geschichte der sozialmedizinischen Lehrmeinungen, Regensburg 1987, S. 25ff.

38) Obwohl sich an die Wohnungsfrage vornehmlich die genossenschaftliche Reformtradition knüpfte.

39) Vgl. auch Frank Schulz, Die "Wohnungsfrage" in der sozialmedizinischen Lehrgeschichte, in: Werner Wilhelm Engelhardt/Theo Thiemeyer (Hrsg.), *Gesellschaft, Wirtschaft, Wohnungswirtschaft*, FS für Helmut Jenkis, Berlin 1987, S. 139–151

40) Vgl. auch Alexander Rörig, Die Ansichten über den Pauperismus in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Diss., Köln 1920

41) Zu Lists Pauperismusauffassung vgl. auch Friedrich Seidel, Das Armutproblem im deutschen Vormärz bei Friedrich List, *Kölner Vorträge zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, H. 13, Köln 1971

42) Vgl. Schulz, Das "Recht auf Gesundheit", a.a.O., S. 31ff.

43) Bei Wilhelm Weitling, Josef Popper-Lynkeus, Theodor Hertzka, Julius Ofter.

44) Schulz, Zur Dogmengeschichte, a.a.O., S. 114ff.

45) Vgl. dazu auch Frank Schulz, Die Lehre vom öffentlichen Gesundheitswesen bei Lorenz von Stein, in: *Der Staat*, 27. Bd., H. 1, 1988, S. 110–128

46) Vgl. zu Neurath auch Hermann R.Schullern zu Schrattenhofen, Wilhelm Neurath, in: *Biographisches Jahrbuch und deutscher Nekrolog*, Bd. 6, 1904, S. 274–278

47) Wilhelm Neurath, Das Recht auf Arbeit, 1885, wieder abgedruckt in: ders., *Gemeinverständliche Nationalökonomische Vorträge. Geschichtliche und letzte neuere Forschungen*, Braunschweig 1902, S. 149–165, hier S. 162

48) Ebenda, S. 163

49) Ebenda, S. 163

50) Wilhelm Neurath, Das Sittliche in der Volkswirtschaft, 1886, in: ders., *Gemeinverständliche ...*, a.a.O., S. 166–182, hier S. 182

51) Bei Neurath lassen sich auch bestätigende Aussagen zu Wagners Gesetz der wachsenden Staatsaufgaben finden. Vgl. Wilhelm Neurath, *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre oder Grundlage der sozialen und politischen Ökonomie*, Wien 1885, S. 105

52) Vgl. Victor Böhmert, Der österreichische Volkswirt Wilhelm Neurath und seine neue Lehre über die Lösung sozialer Probleme, in: *Arbeiterfreund*, Jg. 40, 1902, S. 27–32; Hermann Oncken, Wilhelm Neurath als volkswirtschaftlicher Theoretiker, in: *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Bd. 11, 1903, S. 617–627

53) Wilhelm Neurath, Die sociale Frage, 1879, in: ders., *Volkswirtschaftliche und Socialphilosophische Essays*, Wien 1880, S. 25–164, hier S. 116f.

54) Vgl. auch Wilhelm Neurath, Die Wirtschaftskrisen und das Kartellwesen, 1897, in: ders., *Gemeinverständliche ...*, a.a.O., S. 259–284

- 55) Vgl. Wilhelm Neurath, Die wahren Ursachen der Überproduktionskrisen sowie der Erwerbs- und Arbeitslosigkeit, 1892, in: ders., Gemeinverständliche ..., a.a.O., S. 202–227; ders., Das Sinken des Zinsfußes, sozial-ökonomisch betrachtet, 1893, in: ebenda, S. 228–258; ders., Das Hauptproblem der modernen Volkswirtschaft, in: ebenda, S. 285–308
- 56) Wilhelm Neurath, Die wahren Ursachen, a.a.O. S. 204
- 57) Wilhelm Neurath, Grundsätze der, a.a.O. S. 222ff
- 58) Ebenda, S. 215f.
- 59) Dies ist eine international synchronisierte Erscheinung. Zu England vgl. Kenneth D. Brown, Labour and Unemployment, 1900–1914, Totowa 1971, S. 85ff.; Michal Freedman, The New Liberalism. An Ideology of Social Reform, Oxford 1978, S. 212ff.; zu den USA vgl. Peter Bachrach, The Right to Work: Emergence of the Idea in the United States, in: Social Service Review, Vol. 56, No. 2, June 1952, S. 153–164
- 60) Zur zeitgenössischen Diskussion vgl. auch Otto Thissen/Carl Trimborn, Sociale Tätigkeit der Stadtgemeinden, 1900, 4. Aufl., M. Gladbach 1910; Franz Adickes, Die sozialen Aufgaben der deutschen Städte, München 1903; speziell zu Hugo Lindemann vgl. Werner Wilhelm Engelhardt, Professor Dr. Dr. h. c. Hugo Lindemann, ein Kommunal- und Sozialpolitikwissenschaftler der ersten Stunde, in: Zeitschrift für Sozialreform, 34. Jg., H. 5, 1988, S. 253–270
- 61) Vgl. Anselm Faust, Arbeitsmarktpolitik im deutschen Kaiserreich: Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenversicherung, 1890–1918, Stuttgart 1986
- 62) Vgl. Frank Schulz, Die Idee der "öffentlichen Arbeiten" im historischen Strukturwandel der Armenfürsorge zur sozialen Wohlfahrtspflege. Ein dogmen- und begriffsgeschichtlicher Beitrag zur Entstehung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform, 32. Jg., H. 2, 1986, S. 104–118
- 63) Vgl. dazu auch Frank Schulz, Eisenbahnen und Konjunktur. Eine dogmengeschichtliche Literaturanalyse zur konjunkturpolitischen Instrumentalfunktion, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 8, H. 4, 1985, S. 423–431
- 64) Vgl. Frank Schulz, Heinrich Herknens Beitrag zur beschäftigungspolitischen Instrumentalfunktion, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 10, H. 1, 1987, S. 69–71
- 65) Vgl. Frank Schulz, Die Vorschläge von Georg von Schanz zur antizyklischen Finanzpolitik in der Tradition der öffentlichen Arbeitsbeschaffung, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 42, H. 3, 1984, S. 542–552
- 66) Vgl. Theo Thiemeyer, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin 1970, insbesondere S. 38–44
- 67) Vgl. auch Hans Jaeger, Geschichte der Wirtschaftsordnung in Deutschland, Frankfurt/M. 1988, S. 151ff.
- 68) Vgl. Klaus Mackscheidt/Frank Schulz, Die Richtung der "Deutschen Keynesianer" zur Zeit der Wirtschaftskrise 1929–1933, in: Das Wirtschaftsstudium (WiSU), 16. Jg., H. 12, 1987, S. 630–635
- 69) Zur Entwicklungsgeschichte des Keyneschen Denkens vgl. auch Terence W. Hutchison, Demythologising the Keynesian Revolution: Pigou, wage-cuts, and the General Theory, in: ders., On Revolution and Economic Knowledge, Cambridge 1978, S. 175–199
- 70) Wobei hier offen bleiben muß, ob die gütermarkt- oder vermögensmarkttheoretische Interpretation der Keyneschen Schriften authentisch ist. Vgl. auch dazu Hans Jürgen Goetzke, Das Stabilitätsproblem bei John Maynard Keynes, Frankfurt/Bern/New York 1985
- 71) Vgl. auch den theoriegeschichtlichen Beitrag von Karl Georg Zinn, Zur Frühgeschichte des "theoretischen Interventionismus" in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 106. Jg., 1986, S. 139–165
- 72) Vgl. dazu auch Kurt W. Rothschild, Der Wechsel vom keynesianischen zum neoklassischen Paradigma in der neueren Wirtschaftspolitik. Versuch einer soziologisch-historischen Einordnung, in: Hans-Jürgen Krupp u.a. (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg i.Br. 1986, S. 107–123
- 73) Vgl. auch Kurt W. Rothschild, Observations on the Economics, Politics, and Ethos of the Welfare State, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 138, 1982, S. 565–582
- 74) Einige theoretische Aspekte – allerdings spezifiziert am Beispiel des Gesundheitsverhaltens – werden diskutiert bei Frank Schulz-Nieswandt, Der "rational choice man" als "homo epidemiologicus", erscheint voraussichtlich 1989.

# Automobilindustrie und Freihandel – ein Mythos

Die folgenden Ausführungen haben die wesentlichen Bestimmungsgründe für die Entwicklung der weltweiten Automobilfertigung zum Inhalt. Es zeigt sich, daß die internationale Automobilproduktionsstruktur von Beginn an primär *nicht* durch Freihandel und komparative Kostenvorteile geprägt ist. Vielmehr beeinflussen auch und gerade heute nationalstaatliche Industriepolitiken und mehr oder weniger versteckter Protektionismus, in welchen Regionen neue Montage- bzw. Produktionswerke entstehen. Protektionistischen, interventionistischen Politikempfehlungen zur Bekämpfung der in den neunziger Jahren drohenden Weltautomobilstrukturkrise kann mit Rückgriff auf die Argumentation, daß damit 'der Freihandel' endgültig zerstört werde, nicht begegnet werden, da es (zumindest) auf dem Automobilssektor niemals einen freien Handel gegeben hat.

## 1. Die Herausbildung internationaler Automobilkonzerne

Die 'Geburtsstunde' internationaler Automobilkonzerne – verstanden als Unternehmen, welche zusätzlich zum Ursprungsland in anderen Ländern produzieren – kann in das Jahr 1903 datiert werden, als die Ford Motor Company in Kanada eine Tochtergesellschaft gründete. In den Jahren 1911/12 errichtete Ford ein Montagewerk in England, gefolgt von Brasilien 1916, wo aus den USA importierte, zerlegte Automobile zusammengebaut wurden.<sup>1</sup> Ford's größter Konkurrent General Motors (GM) reagierte auf deren internationale Produktionsbestrebungen mit der Gründung der General Motors of Canada Ltd. im November 1918.<sup>2</sup>

"Export if you can, invest abroad if you must..."<sup>3</sup> lautete von Beginn an die Devise internationaler Automobilkonzerne. So konnte Ford den kanadischen Markt nur erobern, indem durch eine lokale Produktionsaufnahme in Kanada der geltende Zolltarif für Automobilimporte von 35 Prozent unterlaufen wurde. Im Fall England zwangen vor allem die hohen Transportkosten zur Auslandsproduktion, sollten die Marktanteile gehalten werden.<sup>4</sup> Infolge der raschen Reduktion der Transportkosten insbesondere in den zwanziger Jahren<sup>5</sup> und daraufhin verschärften internationalen Wettbewerbs wurden in zahlreichen europäischen Ländern hohe Zolltarife und eine Vielzahl nicht-tarifärer Handelshemmnisse eingeführt, um die heimische Fahrzeugbauindustrie vor ruinöser Konkurrenz – insbesondere aus den USA mit Ford, GM und Chrysler an der Spitze – zu schützen. In England wurden beispielsweise ab 1915 Automobilimporte mit einem Zoll von 33,5 Prozent belegt. Frankreich folgte 1922 mit einem Zoll von 45 Prozent, der bis 1931 auf 90 Prozent anstieg. Das Deutsche Reich reagierte mit einer Mischung aus Zöllen, Steuern und Auflagen.<sup>6</sup> Daraufhin kauften bzw. errichteten die führenden Automobilkonzerne Ford und GM bis zum Jahr 1929 allein in Europa 68 Produktions- und Montagestätten.<sup>7</sup>

Ford und nach anfänglichem Zögern auch GM<sup>8</sup> verfolgten die Strategie, Märkte, auf denen ein großes Wachstum erwartet wurde – zunächst insbesondere Europa und hier vor allem Deutschland und England –, durch den Aufbau eigener Fertigungsstät-

ten zu versorgen und so die dortigen Absatzchancen längerfristig zu sichern. Die anderen, als potentiell schwächer eingestuften Absatzregionen sollten durch verstärkten Export aus nordamerikanischen Automobilwerken bedient werden.

Parallel zur weiteren Expansion der US-amerikanischen Automobilkonzerne nach dem Zweiten Weltkrieg traten zunehmend europäische Unternehmen – der VW-Konzern beispielsweise errichtete beginnend in den fünfziger Jahren ein ganzes Netz von Montagewerken im Ausland, so in Brasilien und Irland 1950, Südafrika 1951, Belgien, Neuseeland und Australien 1954, Mexiko 1956 etc. – und verstärkt seit den siebziger Jahren auch japanische Konzerne.<sup>9</sup> Anfang der achtziger Jahre setzte ein zweiter Internationalisierungsschub japanischer Automobilfirmen mit Schwerpunkt in Nordamerika ein. Die Vorreiterfunktion fiel Honda zu, die seit 1982 – eine Motorradfertigung lief schon 1979 an – in den USA im Werk Marysville (Ohio) die Modelle 'Accord' und 'Civic' produziert. Nissan folgte 1983 mit der Inbetriebnahme eines Produktionswerkes in Smyrna (Tennessee), wo eine amerikanisierte Version des 'Sunny' gefertigt wird. Mazda hat die Produktion des Modells '626' 1987 in Flat Rock (Michigan) aufgenommen. Toyota in Georgetown (Kentucky) und Subaru sollen folgen.<sup>10</sup> Honda baut inzwischen ein zweites Werk bei East Village (Ohio) – die dortige Produktionsaufnahme ist für August 1989 geplant<sup>11</sup> –, und zwar für die Luxustypen 'Legend' und 'Integra', die unter einer neu geschaffenen Absatzorganisation mit dem Markennamen 'Acura' vertrieben werden sollen.

In Kanada nahm Honda in Alliston (Ontario) 1987 die Produktion auf, gefolgt von Toyota, die noch 1988 mit der Auslieferung beginnen will.<sup>12</sup> Als erstes südkoreanisches Automobilunternehmen wird Hyundai ab 1988 in Bromont (Quebec) Personenwagen des Typs 'Pony Excel' im Ausland montieren.<sup>13</sup>

Seit September 1986 produziert in Europa als bisher einziger japanischer Hersteller Nissan ihr Modell 'Bluebird' im nordenglischen Sunderland bei Newcastle.<sup>14</sup> Weitere Vorhaben japanischer Automobilkonzerne, in Europa zu fertigen – im Gespräch sind Großbritannien, Spanien, aber auch Frankreich –, deuten sich an.<sup>15</sup>

## 2. Importsubstitutions-, Exportpromotionspolitik und Protektionismus

Wie schon für die Phase der Internationalisierung der (US-) Automobilkonzerne zu Beginn des 20. Jahrhunderts angedeutet, dürften für die Produktionsaufnahme im Ausland weniger komparative Kostenvorteile – dies impliziert am deutlichsten die sogenannte Theorie der 'Neuen Internationalen Arbeitsteilung' (NIAT)<sup>16</sup> – maßgeblich sein, sondern eine Importsubstitutions- bzw. Exportpromotionspolitik und Reaktionen auf den Protektionismus. Sicherlich sind *auch* Lohnkostengesichtspunkte für die Entscheidung zwischen Export und Auslandsproduktion relevant. Ebenso kann aus wechsellkursbedingten Gründen ein zusätzlicher Zwang entstehen, Fahrzeugexporte durch eine Direktproduktion vor Ort zu substituieren. Dies wird zum Beispiel an der Produktionsaufnahme von VW 1978 in den USA deutlich. Abgelehnt wird hier jedoch der *monokausale* Erklärungsanspruch der Theorie der NIAT, daß internationale Konzerne (ausschließlich) nach Lohnkostendifferenzen ihre Produktion weltweit organisieren könnten. Dem widerspricht schon die empirische Evidenz: "Würde man die Produktionsvolumina einzelner Länder mit der Lohnhöhe in Beziehung setzen, so erhielte man eine sehr hohe – aber von dieser Theorie (gemeint ist die der NIAT) zugrundelie-

gende Theorie komparativer Kosten; d. Verf.) *unerwartete* Korrelation: Je höher die Löhne, desto entwickelter die Automobilproduktion.“<sup>17</sup> Während in der Interpretation der Vertreter der Theorie der NIAT die internationale Automobilproduktion als *Resultat* der Strategie internationaler Konzerne bestimmt wird, heben neuere Untersuchungen zur Genese der weltweiten Automobilproduktionsstruktur die starken politischen und nationalstaatlich durchgesetzten Restriktionen hervor, die die Standortwahl reglementieren und Konzerne bei ihren Investitions- und Produktionsentscheidungen in verschiedenartige nationale Entwicklungsstrategien einbinden.<sup>18</sup> “Die Ansiedlung von Betrieben erscheint eher als *Folge der Produktionspolitik der nationalen Regierungen*, welche den Zugang zu attraktiven Märkten an Produktionsauflagen binden.“<sup>19</sup>

Neben einer Politik hoher Zölle spielen Verbote von 'Completely-Built-Up'-Importen, d.h. fertigen, betriebsbereiten Fahrzeugen, verbunden mit genau festgesetzten und im Zeitverlauf restriktiveren Auflagen über den nationalen Zuliefer- und Produktionsanteil ('local-content') eine zunehmende Rolle.<sup>20</sup> Die internationale Fragmentierung der Produktion in Form dezentraler Teile- und Aggregatefertigung erscheint als die *konzernstrategische Antwort* auf politische, nationalstaatliche Entscheidungen. Die Ansiedlung von Fertigungsstätten war oftmals das Ergebnis protektionistischer Praktiken nationaler Regierungen in Rahmen von *Importsubstitutionsstrategien*, mit dem Druckmittel, den Zugang zu entwicklungsfähigen Märkten sonst zu versperren. Da die Konzerne solche Märkte nicht den Konkurrenten überlassen möchten, und aus Wettbewerbsgründen nicht können, müssen sie die Produktionsauflagen oftmals akzeptieren.

Im Zuge von Zahlungsbilanzdefiziten der Entwicklungsländer versuchten viele Regierungen – in Abkehr von der Importsubstitutionsstrategie hin zur *Exportpromotion* – die internationalen Automobilkonzerne zur Exportproduktion zu bewegen. Steuer- und Zollvergünstigungen sowie restriktive Devisenzuweisungen erwiesen sich als effektive Mittel. “So baute z.B. der Volkswagenkonzern sein konzernweites Verbundnetz erst auf, als die Volkswagenbetriebe in Brasilien und Mexiko von den jeweiligen Regierungen verpflichtet wurden, bestimmte Mengen zu exportieren.“<sup>21</sup> Selbst GM mußte 'local-content'-Auflagen und nationalstaatliche Exportverpflichtungen in seine 'world-car'-Strategie miteinbeziehen; insbesondere die Standortentscheidungen für Brasilien und Australien tragen den oben genannten Restriktionen Rechnung. Gleichwohl nutzt GM wie jeder andere internationale Automobilkonzern jegliche Spielräume des 'world-wide-sourcing'.<sup>22</sup>

Auch die jüngere japanische Produktionsoffensive in Nordamerika und Europa kann überwiegend auf eine protektionistische Politik zurückgeführt werden, die mittels administrativer Einfuhrquoten – ob offen oder versteckt durch sogenannte 'Freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen' – die Exportoffensive japanischer Automobilfirmen bremsen sollen.<sup>23</sup> Beispielhaft erläutert der Director Personell and System Information Nissan-UK, Wickens, die Entscheidung von Nissan, in Europa zu produzieren: “Now, why came we to Europe? Very simple. There are quota of restrictions between Europe and Japan and by building a factory in Europe the Japanese hope to be able to sell more cars in Europe than otherwise they will be able to do. There is no other reason apart from that.“<sup>24</sup> Ziel japanischer Automobilkonzerne ist, die staatlich gesetzten Importbeschränkungen zu umgehen. So soll der europäische 'local-content' japanischer Werke in Europa mindestens 60 Prozent erreichen, um vor dem Hinter-

grund des gemeinsamen Marktes als europäisches Produkt anerkannt zu werden. Die Fertigung des Nissan Modells 'Micra' in Großbritannien ab 1992 ist von Anfang an mit einem 60-Prozent 'local-content' aus Teilen von Herstellern der EG geplant.<sup>25</sup>

Selbst die Entscheidung des südkoreanischen Automobilproduzenten Hyundai, in Kanada zu fertigen, läßt sich als Reaktion auf nationalstaatliche Maßnahmen seitens der kanadischen Regierung zurückführen. "Der koreanische Automobilhersteller sah sich zu diesem Schritt veranlaßt, weil Kanada gegen Ende der achtziger Jahre die Korea bislang durch das 'General Preference System' zugestandene Befreiung von Importzöllen rückgängig machen wird."<sup>26</sup> Da Kanada der zweitgrößte Automobilexportmarkt Südkoreas ist und von dort auch der größte Teilmarkt, die USA, beliefert wird, mußte – wenn der einmal erreichte Marktanteil gehalten werden sollte – die Produktion in Nordamerika aufgenommen werden.<sup>27</sup>

### 3. Schlußfolgerungen

Die hier angeführten Beispiele deuten darauf hin, daß *nationale* Industriepolitiken selbst kleinerer, (semi-)peripherer Länder durchaus *begrenzte* Handlungsspielräume mit verschiedenartigen Optionen bereithalten und so internationalen Automobilkonzernen entgegentreten können. "Die Wirksamkeit nationaler Industriepolitik hängt dann offensichtlich ab vom Feld gemeinsamer Interessen von TNK's (transnationale Konzerne; d. Verf.) und nationaler Entwicklung, das durch sie abgesteckt wird."<sup>28</sup> Die Grenze 'gemeinsamer Interessen' ist von Nationalstaat zu Nationalstaat unterschiedlich und im historischen Zeitablauf fließend. So kann etwa die brasilianische Regierung vor dem Hintergrund des relativ großen und stabilen Binnenmarktpotentials, aber auch der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und des Konsumverhaltens restriktivere Auflagen gegenüber internationalen Automobilkonzernen fordern und schließlich auch durchsetzen als etwa Argentinien oder Uruguay.<sup>29</sup>

Produktion und Beschäftigung in den einzelnen Regionen und Ländern hängen auch davon ab, ob diese zweifellos vorhandenen Handlungsspielräume für nationalstaatliche, interventionistische Industrie- und Strukturpolitikoptionen *genutzt* werden. Vor dem Hintergrund der in den neunziger Jahren drohenden Weltautomobilstrukturkrise müßten politische Entscheidungen in Richtung eines *Produktionsquotensystems* getroffen werden. Hier bietet sich als ein erster Ansatzpunkt – und nicht zuletzt aufgrund der Marktgröße und der relativ geringen außenwirtschaftlichen Verflechtung – der zukünftige gemeinsame Binnenmarkt der EG an, um dem praktizierten innereuropäischen Subventionswettbewerb des sich ohnehin abzeichnenden Nullsummenspieles zu begegnen. Das protektionistische Prinzip, dort zu produzieren, wo das Produkt verkauft wird, ist im besonderen für die Automobilbranche sinnvoll, zumal damit Leistungsbilanzungleichgewichte vermieden werden könnten.<sup>30</sup> Die Kritik, daß damit 'der Freihandel' endgültig zerstört werde, kann – wie dargelegt – nur als Ideologie klassifiziert werden.

1) Es handelte sich um reine Montagewerke, in denen 'completely-knocked-down'-Sätze, d.h. in Einzelteile zerlegte Fahrzeugsätze, die in Holzkisten verpackt sind, montiert werden.

2) Vgl. zum Beginn des Internationalisierungsprozesses US-amerikanischer Automobilkonzerne ausführlich G.Maxcy, *The Multinational Motor Industry*, London 1981, S. 64ff.

3) Ebenda, S. 270

- 4) Vgl. M.Wilkins, Multinational Automobile Enterprises and Regulation: An Historical Overview, in: D.H.Ginsburg/W.J.Abernathy (Hrsg.), Government, Technology and the Future of the Automobile, New York u.a. 1980, S. 226
- 5) Nachdem sich schon in den Jahren 1880 bis 1913 die Schiffsgrößen verzehnfachten und die Geschwindigkeit um 50 Prozent erhöhte, brachten die zwanziger Jahre den Durchbruch des Dieselmotors in der Schiffsantriebs-technik, vgl. A.Kludas/L.Scholl, Die Seeschifffahrt im 20. Jahrhundert, in: U.Troitzsch/W. Weber (Hrsg.), Die Technik. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart 1987, S. 476ff.
- 6) Vgl. detailliert W.J.Abernathy/K.B.Clark/A.M.Kantrow, Industrial Renaissance. Producing a competitive Future for America, New York 1983, S. 46f.
- 7) Vgl. R.R.Sekaly, Transnationalization of the Automotive Industry, Ottawa 1981, S. 44ff.
- 8) Vgl. A.P.Sloan, My years with General Motors, New York 1964, S. 316
- 9) Vgl. Sekaly, Transnationalization ..., a.a.O., S. 218ff.
- 10) Vgl. U.Jürgens, Entwicklungstendenzen in der Weltautomobilindustrie bis in die 90er Jahre, Berlin 1986 (WZB-discussion paper IIVG/pre 86-218), S. 26f. und S. 48
- 11) Vgl. Handelsblatt Nr. 36 vom 22.2.1988
- 12) Vgl. R.Hild, Japans Druck auf den Pkw-Weltmarkt – Zunehmendes Engagement in Nordamerika und Westeuropa, in: ifo-Schnelldienst 33/1986, S. 17
- 13) Vgl. Jürgens, Entwicklungstendenzen ..., a.a.O., S. 49
- 14) Vgl. J.Schaufler, The Nissan Way of Life, in: DVZ Nr. 21 vom 27.5.1988, S. 13
- 15) Vgl. Hild, Japans Druck ..., a.a.O., S. 20; FAZ Nr. 199 vom 27.8.1988
- 16) Vgl. als wichtigste Vertreter F.Fröbel/J.Heinrichs/O.Kreye, Die neue internationale Arbeitsteilung, Reinbek 1977; dies., Umbruch in der Weltwirtschaft, Reinbek 1986, S. 426ff.
- 17) K.Dohse/U.Jürgens, Konzernstrategien und internationale Arbeitsteilung in der Automobilindustrie – am Beispiel Ford und General Motors, in: mehrwert Nr. 26, September 1985, S. 43 (Hervorh. durch d. Verf.)
- 18) Vgl. als Überblick für Lateinamerika R.O.Jenkins, Dependent Industrialization in Latin America. The Automotive Industry in Argentina, Chile, and Mexico, New York u.a. 1977, S. 51ff. sowie A.Gutzler, Die Automobilindustrie Argentiniens im Vergleich mit der brasilianischen und mexikanischen, Berlin 1987 (WZB-discussion paper IIVG/dp 87-225), S. 4ff.; R.Doleschal, Automobilproduktion und Industriearbeiter in Brasilien, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1987, S. 99ff.; R.Dombois, Autoindustrie und Automobilarbeiter in Mexiko, Berlin 1987, S. 54ff.
- 19) R.Dombois, Zieht die Autoindustrie in Niedriglohnländer? Abhängige Industrialisierung am Beispiel der mexikanischen Autoindustrie, in: mehrwert Nr. 26, September 1985, S. 68
- 20) Vgl. dazu die zahlreichen Beispiele und unterschiedlichen Vorgehensweisen vieler Entwicklungs- und Schwellenländer in den Studien von K.Bhaskar, The Future of the World Motor Industry, London/New York 1980, S. 180ff.; Jenkins, Dependent Industrialization in Latin America, a.a.O., S. 51ff; A.J.Halbach, Multinationale Unternehmen und Zulieferindustrien in der Dritten Welt, Frankfurt/New York 1985, S. 68ff.; vgl. als neuestes Beispiel die Produktionsaufnahme von Toyota in Taiwan, die erst erfolgen darf, nachdem der Konzern der Regierung die Zusage eines Anteils lokal-produzierter Autoteile von zunächst 70 Prozent gab, FAZ Nr. 224 vom 26.9.1988
- 21) R.Doleschal, Zur internationalen Reorganisation der Produktions- und Absatzkonzepte im Volkswagenkonzern, in: mehrwert Nr. 26, September 1985, S. 58f.; vgl. dazu die brasilianischen Abkommen mit den Automobilkonzernen in: ders., Automobilproduktion und Industriearbeiter in Brasilien, a.a.O., S. 112ff.
- 22) Vgl. Dohse/Jürgens, Konzernstrategien ..., a.a.O., S. 38
- 23) Offizielle Importquoten für japanische Automobile gelten in Italien (pro Jahr 3.000 Pkw), Frankreich (3 Prozent Marktanteil), Großbritannien (11 Prozent) und Spanien (Vergabe von Importlizenzen). "Diskrete Vereinbarungen in Form 'freiwilliger Selbstbeschränkungsabkommen' bestimmen das Importvolumen mit den USA (20 Prozent der Neuwagenverkäufe) und der Bundesrepublik (10/15 Prozent Marktanteil).
- 24) P.Wickens, Referat auf dem Automobil-Seminar, in: EMB (Hrsg.), Automobil-Seminar "Einfluß der Neuen Technologien auf die Arbeitswelt" in Brüssel vom 13.-15.4.1988, Brüssel 1988, S. 3
- 25) Vgl. FAZ Nr. 291 vom 16.12.1987. Gleichwohl gibt es Auseinandersetzungen innerhalb der EG. So will Frankreich die in Großbritannien hergestellten Nissan-Fahrzeuge auf die japanische Importquote anrechnen, vgl. FAZ Nr. 229 vom 1.10.1988

26) S.Kitscha, Perspektiven der südkoreanischen Automobil- und Automobilzulieferindustrie, Berlin 1986 (WZB-discussion paper IIVG/dp 86-212), S. 23

27) Das neue sogenannte 'Freihandelsabkommen' zwischen den USA und Kanada beinhaltet eine Ursprungszeugnisregel, die einen Anteil von mindestens 80 Prozent der Teile aus nordamerikanischer Produktion voraussetzt, um als heimisches Produkt anerkannt zu werden, vgl. BfG-Außenhandelsdienst 22-23/1987, S. 3

28) L.Pries, Die spanische Automobilindustrie, Berlin 1987 (WZB-discussion paper IIVG/dp 87-212), S. 61

29) Vgl. in diesem Zusammenhang auch die heftigen Auseinandersetzungen zwischen Autolatina (joint venture zwischen VW und Ford in Brasilien und Argentinien) und dem brasilianischen Finanzministerium in: FAZ Nr. 260 vom 9.11.1987, Nr. 261 vom 10.11.1987 und Nr. 79 vom 5.4.1988

30) Vgl. auch Europäischer Metallgewerkschaftsbund/EMB, EMB für ein besseres Gleichgewicht zwischen europäischem und japanischem Automobilmarkt, Brüssel März 1988, S. 8ff.

Detlef Bimboes

# **Zukunft gestalten – besser leben und gesünder essen**

## **Ansätze für eine regional orientierte Nahrungsgüterwirtschaft**

### **1. Einleitung**

Fortwährende Lebensmittelskandale, Schadstoffe, Qualitätsmängel und eine an den Interessen des Agrobusiness ausgerichtete Agrarpolitik beschäftigen seit langem eine zunehmend sensibilisierte Öffentlichkeit. Erst nach und nach wird erkannt, in welchem Maße die Nahrungsmittelqualität von der gewerblichen und industriellen Herstellung abhängig ist und von Macht und Einfluß des Großhandels geprägt wird. Ansatzweise ist damit auch klarer geworden, in welchem großem Umfang Verflechtungen zwischen Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft und Handel bestehen.<sup>1</sup> Die Zusammenballung wirtschaftlicher Macht im Bereich der Ernährungsindustrie und im Handel hat den Agrarsektor mit Unterstützung der Agrarlobby auf vielen Feldern in einen reinen Zulieferanten von Agrarprodukten verwandelt. All diese Zusammenhänge haben die Frage nach Alternativen verstärkt. Die Antworten der SPD, der Agraropposition sowie vieler Umweltverbände zielen nicht nur auf unmittelbare Verbesserungen im Produktionsbereich zur Hebung der Produktqualität, sondern fordern auch den Erhalt klein- und mittelbäuerlicher Betriebe und betonen u.a. die Notwendigkeit von Direktvermarktung für eine gesündere Ernährung sowie Erzeuger-/Verbrauchergemeinschaften. Die Konzentrationsprozesse in Handel und Ernährungswirtschaft werden insbesondere vom alternativen politischen Spektrum kritisch hinterfragt und ihr Stop bzw. eine Dezentralisierung bestehender Strukturen gefordert.<sup>2,3</sup>

Zusätzlich wird verlangt, daß Erzeugung, Be- und Verarbeitung sowie Absatz verstärkt in regionalpolitische Entwicklungskonzepte integriert werden.<sup>4</sup> Dieser Punkt ist besonders wichtig, da sich gewerkschaftlich orientierte Ansätze zu einer an Arbeit und Umwelt ausgerichteten Regionalpolitik bislang nicht mit diesem Thema beschäftigt haben und auf diesem Gebiet dringend Nachholbedarf besteht.



Die erkennbaren *politischen Instrumente zur Durchsetzung der angesprochenen Alternativen* verbleiben im wesentlichen auf der Stufe verbesserter rechtlicher Regelungen im Kernbereich der Produktqualität (Einsatz bzw. Verbote von Pestiziden, Masthilfsmitteln, Tierarzneimitteln, Zusatzstoffen etc.), der Einführung einer Stickstoffsteuer zur Begrenzung übermäßiger und umweltunverträglicher Düngung und dem Ausbau der Lebensmittelkontrolle. Ferner werden verstärkte Förderung des ökologischen Landbaus und die Umlenkung bisheriger Agrarsubventionen zugunsten kleiner und mittlerer Betriebe in Landwirtschaft, Ernährungsgewerbe und Handel gefordert. Bei der Lösung der Probleme wird bislang auf die Funktionsfähigkeit des Marktes und die Macht der Verbraucher durch wachsende Nachfrage nach qualitativ höherwertigen Lebensmitteln vertraut. Hier unterscheiden sich alternative Politikkonzeptionen nicht wesentlich von denen der SPD. Die Forderung aus dem alternativen Spektrum nach Eindämmung der wirtschaftlichen Konzentrationsprozesse im Nahrungsgüterbereich und dessen Rückführung in dezentrale, überschaubare Formen wird bislang kaum vor dem Hintergrund der bestehenden Marktmacht und des kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems diskutiert. Damit bleibt nicht nur der Zusammenhang zwischen kapitalistischem Entwicklungsweg und Nahrungsmittelqualität unklar, sondern auch die strategischen Anforderungen für einen langfristig regional angelegten Umbau der Nahrungsgüterversorgung. Hier besteht aber nicht nur Diskussionsbedarf im grün-alternativen Bereich, sondern auch bei SPD und Gewerkschaften.

Bei der Diskussion um Veränderungen darf aber auch die internationale Verflechtung des Agrobusiness, von Lebensmittelkonzernen und Handelsriesen nicht vergessen werden. Diese wird für die Durchsetzung von Umbaustrategien ein großes Hindernis bilden. Schließlich ist die Bundesrepublik inzwischen der größte Agrarimporteur bzw. drittgrößter -exporteur innerhalb der EG. Die EG wiederum ist die wichtigste Handelsmacht auf dem Weltagrarmarkt. Zusätzliche Hindernisse für Umbaustrategien dürfte die Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarkts im Jahre 1992 bilden. Die bereits bisher schon gegebene Durchdringung des nationalen Agrarmarkts mit EG-Regelungen dürfte dann noch zunehmen.

Trotz dieser Erschwernisse müssen Alternativen erarbeitet werden. Der nachstehende Artikel versucht hierzu einen Beitrag zu leisten. Er beschäftigt sich einleitend mit den Entwicklungen im Nahrungsmittelbereich nach dem II. Weltkrieg und ihren Auswirkungen auf Arbeitsplätze, Umwelt und Produktqualität. Daran werden sich einige Überlegungen für eine künftige, qualitativ bessere Nahrungsmittelproduktion anschließen, die dies zugleich mit dem Erhalt und Ausbau von regionalen Arbeitsplätzen verknüpfen. Entscheidend bei der Diskussion um die bestehende Versorgung mit Lebensmitteln und deren Qualität ist nicht, diese mit der für die breite Mehrheit der arbeitenden Bevölkerung unvergleichlich schlechteren Situation vor den Weltkriegen und vergangener Gesellschaftsepochen in Beziehung zu setzen. Entscheidend ist vielmehr, aus der Analyse der entstandenen Situation und den bereits vorhandenen Möglichkeiten für eine noch bessere qualitativ höherwertige Versorgung der gesamten Bevölkerung die richtigen Schlüsse zu ziehen. Die gewachsenen Ansprüche nach mehr Genuß und Lebensqualität in einer intakten Umwelt sind einlösbar.

## **2. Entwicklungstendenzen in Nahrungsmittelproduktion und Handel nach dem II. Weltkrieg**

Die in vielem miteinander verzahnten Entwicklungen der letzten Jahrzehnte in Agrarproduktion sowie Ernährungsgewerbe und Handel haben in spezifischer Weise die Nahrungsmittelqualität mitbestimmt. Sie standen anfangs objektiv unter dem Eindruck rasch zu befriedigender Wünsche der Bevölkerung nach einem ausreichenden und billigen Lebensmittelangebot. Im folgenden sollen vor allem die Gründe für qualitative Verschlechterungen im Lebensmittelbereich herausgearbeitet werden. Dabei sind der Übersichtlichkeit halber Landwirtschaft sowie Lebensmittelproduktion und Handel voneinander getrennt worden. Es wird aber immer wieder deutlich werden, in welcher enger Weise diese Bereiche in Wechselwirkung zueinander stehen und damit auch die Produktqualität geformt haben.

### **2.1 Landwirtschaft**

Nach dem II. Weltkrieg setzte sich schrittweise in wichtigen Betriebszweigen der Landwirtschaft eine intensivierte, teilweise industrieähnliche Produktionsweise durch. Einzelbetriebliche Gewinnmaximierung, Flurbereinigung, Marktstrukturgesetz und später die EG-Agrarmarktordnungen bildeten wichtige Eckpunkte auf dem Wege zu Intensivierung, Rationalisierung bis hin zur Spezialisierung der Betriebe. Der wachsende Einsatz ertragssteigernder und -sichernder Betriebsmittel (Mineraldünger, (Import)-futtermittel, Pestizide, Tierarznei- und Masthilfsmittel) schraubte im Verein mit Tieren und Pflanzen, die auf hohe Leistungen gezüchtet wurden, die Erträge immer höher.

Insgesamt sind die negativen Folgewirkungen nicht nur für die Qualität der erzeugten Produkte und die Umwelt, sondern auch für die Regionalpolitik unübersehbar geworden:

– In vielen Regionen haben zahlreiche klein- und mittelbäuerliche Betriebe aufgeben müssen. In den besonders fruchtbaren Ackerbaugebieten werden überwiegend nur noch Rüben, Weizen und Gerste produziert. In den weniger fruchtbaren Gebieten produzieren viehhaltende Betriebe nur noch Milch, Schweinefleisch oder Eier. Die Massentierhaltung hat sich vor allem in Nordwestdeutschland aufgrund der Nähe zu den Seehäfen (Einfallstore für billige Importfuttermittel und geringe Anlieferungskosten zu den Betrieben) entwickelt. Deshalb ist gerade hier eine agrar-industrielle Produktionsweise entstanden, die mit international im Nahrungsgüterbereich tätigen Konzernen verflochten ist.

– Die Intensivierung der Agrarproduktion hat allgemein, im besonderen aber lokal und regional zu steigenden Umweltproblemen geführt. Im Nordwesten der Bundesrepublik hat die dort konzentriert auftretende Massentierhaltung zu großen, immer schwieriger zu beseitigenden Güllemengen geführt. Schädigungen der überlasteten Böden und Belastungen des Grundwassers mit Nitrat und Phosphat sind zu beobachten. Im Ackerbau sind Bodenverdichtungen durch zu schwere Landmaschinen häufig geworden. Der wachsende Anbau von Futtermais beschleunigt gerade in Hanglagen die Bodenerosion und raubt wertvolle Muttererde. Der hohe Verbrauch an Pestiziden hat

nicht nur die gesundheitlichen Gefahren für die Landwirte bzw. die Beschäftigten im Agrarbereich anwachsen lassen, sondern auch zu zum Teil ernststen Schädigungen des Naturhaushaltes geführt.

– Alte, standortangepaßte Nutztiere und Nutzpflanzen sind verdrängt worden. Ihr Erhalt ist nicht nur für eine standortangepaßte Bewirtschaftung von Interesse, sondern auch für den langfristigen Erhalt im Laufe der Evolution entstandener Genressourcen. Letzteres ist für die immer wieder notwendig werdende Neuzüchtung von Tieren und Pflanzen unerläßlich.

– Viele *tierische Produkte* weisen Qualitätsmängel auf. Wachsende Ertragssteigerungen, Absatzinteressen und künstlich über Werbung stimulierte Verbraucherwünsche sowie daran ausgerichtete Qualitätsnormen haben zu Tierrassen mit erblich bedingten Qualitätsmängeln (z.B. bedingt extrem fettarmes Fleisch in großem Umfang dessen wässrige Konsistenz) geführt. Die Züchtung streßanfälliger Tierrassen in Verbindung mit vielerorts mangelhafter Stallhaltung (zu viele Tiere auf zu kleinem Raum, schlechte Stallhygiene nicht nur in der Massentierhaltung, sondern auch in vielen Klein- und Mittelbetrieben) erforderten zur Bekämpfung von Krankheiten wachsende Ausgaben für Tierarzneimittel und ärztliche Dienstleistungen. Neuerdings deuten sich aufgrund der Hygienemängel immer klarer Zusammenhänge zwischen Massentierhaltung und Durchfallerkrankungen (Salmonellose) beim Verbraucher an.<sup>5</sup>

Der Zwang zur Kostensenkung ließ einen umsatzstarken Schwarzmarkt für Tierarznei- und Masthilfsmittel entstehen. Beides – der Zwang zur Kostensenkung wie auch der Anstieg von Krankheiten – reproduziert immer wieder Rückstandsprobleme in tierischen Lebensmitteln (z.B. Hormonskandale in der Kälbermast).

Lebendviehtransporte vom Tierstall bis zum Schlachthof führen häufig über weite Strecken und geschehen vielfach unter ungeeigneten Transportbedingungen. Dies bedingt Tierstreß. Er verschlechtert nicht nur die Produktqualität der Fleischwaren, sondern führt immer wieder auch zu Rückstandsproblemen, da zur Beruhigung Medikamente gespritzt werden.

Veränderungen der Futtergrundlage in der Tierproduktion im Interesse rascher Mast- und hoher Milchleistungen (statt kräuter- und blumenreicher Wiesen Umstellung auf Mais, eintönige Futtergräser und Importfuttermittel) führten zu geschmacklichen Qualitätseinbußen der Produkte.

– Viele *pflanzliche Produkte* weisen Qualitätsmängel auf. Die Züchtung ertragsstarker Nahrungspflanzen hat zur Verdrängung alter, wohlschmeckender, z.T. standortangepaßter Pflanzensorten geführt und zur Konzentration auf wenige 'Massenlinien' beigetragen. Das ist vor allem ein Problem im Bereich von Obst und Gemüse geworden.

Der ökonomisch bedingte Zwang zu Monokulturen (Getreide, Zuckerrüben, Kartoffeln, Mais, Gemüse) hat Fruchtfolgekrankheiten und -schädlinge erhöht und damit den Einsatz von Pestiziden. Vermehrte Rückstandsbelastungen der erzeugten Produkte bis hin zum Grundwasser sind die Folge.

Die für die erzeugten Produkte geltenden, staatlich mitverantworteten deutschen Handelsklassen und EG-Qualitätsnormen haben deutlich zur Steigerung der Produktionsintensität und damit des Verbrauchs an Düngern und Pestiziden geführt. Starke Mineraldüngung bis hin zur Überdüngung hat zu Qualitätseinbußen bei wertgebenden Inhaltsstoffen einer Reihe von Nahrungspflanzen geführt (Verringerung des Ge-

halts an Vitaminen, essentiellen Aminosäuren etc.). Das hohe Düngungsniveau bedingt z.T. hohe, gesundheitlich unerwünschte Nitratwerte in einer Reihe von Gemüsearten (z.B. Kopfsalat, Rettich).

Durch die z.T. langen Verteilungswege vom Erzeugerstandort über den Handel bis zum Verbraucher muß Obst und Gemüse in sehr vielen Fällen in noch nicht voll ausgereiftem, z.T. frühreifem Zustand geerntet werden. Damit sind Einbußen der Produktqualität verbunden (äußere Beschaffenheit etc.). Vollreife Ware läßt wegen der Gefahr raschen Verderbens keine langen Transportwege und Lagerzeiten zu. Um dieser Gefahr zu entgehen, werden außerdem immer wieder Konservierungsmittel, gerade auch Pilzbekämpfungsmittel, eingesetzt.

## **2.2 Lebensmittelproduktion und Handel**

Bei der Diskussion um die Qualität von Lebensmitteln wird bislang kaum gesehen, welchen Einfluß Ernährungswirtschaft und Handel auf ihre Entwicklung haben. So haben die Konzentrationsprozesse in beiden Bereichen, der wachsende Kosten- und Rationalisierungsdruck, die Entwicklung der Lebensmitteltechnologie, die Entwicklung längerer Transportwege, vermehrte Lagerhaltung und weiträumiger angelegte Vertriebsnetze die Qualität der Erzeugnisse tiefgreifend geformt. Welchen Einfluß allein schon das Ernährungsgewerbe auf die Qualität anhand seiner Nachfragemacht nehmen kann, wird daran deutlich, daß es ca. 90% der zur Ernährung bestimmten Verkaufsmengen der inländischen Landwirtschaft aufnimmt und erst nach der Be- und Verarbeitung dem Konsum zuführt. Die Landwirtschaft ist dadurch fast vollständig in die Rolle eines Zulieferers für Rohstoffe gedrängt worden.<sup>6</sup> Gleichzeitig darf nicht übersehen werden, daß sich die angesprochenen Konzentrationsprozesse auch nachhaltig auf den Bestand der Arbeitsplätze ausgewirkt haben.

Insgesamt lassen sich eine Reihe bedeutsamer, negativer Folgewirkungen wie folgt charakterisieren:

– Die Abläufe im wirtschaftlichen Bereich beschleunigten die Vernichtung zahlreicher lokal- und regionalpolitisch wichtiger Arbeitsplätze (Verlust an verbrauchsnahe Schlachthöfen, Molkereien, Bäckereien, Metzgereien etc.). Damit verschlechterte sich im besonderen die Nahversorgung mit frischen Lebensmitteln in vielen ländlichen Regionen bis hin zu den Stadtrandgebieten. So sank insgesamt die Zahl der Lebensmittel Einzelhandelsgeschäfte von 172.576 im Jahre 1971 auf 77.000 im Jahre 1986. Insbesondere die Erreichbarkeit wohnortnaher Lebensmittelgeschäfte ist eingeschränkt. Ein Problem stellt dies vor allem für ältere Menschen, körperlich Behinderte und Frauen mit Kleinkindern dar.

– Das immer stärkere räumliche Auseinanderklaffen der Erzeugerstandorte von denen der Be- und Verarbeitung und des Handels hat zu qualitativen Verschlechterungen insbesondere einer Reihe von leicht verderblichen Waren geführt (Frische, Geschmack, Gefahr der Besiedlung der Waren mit hygienisch bedenklichen Bakterien und Pilzen). Beispiele sind Obst und Gemüse sowie Fleisch und Fleischwaren. Hygieneprobleme bereiten fast nur tierische Produkte. Die Ursachen liegen in häufig schlechten Transport-, Kühl- und Lagerbedingungen sowie gewerblichen Be- und Verarbeitungsschritten.

– Die Agrarerzeugnisse mußten diesem Herstellungs-, Verteilungs- und Absatzsystem von der Züchtung über die Produktion bis zur Lager- und Transportfähigkeit und entsprechender Beschaffenheit für die Be- und Verarbeitung angepaßt werden. So dient ein Teil der vom Staat verordneten Hygienevorschriften nur den 'verbesserten' Transport- und Verarbeitungsmöglichkeiten überregional wirtschaftender Nahrungsmittelkonzerne. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Verschärfung der Milchgüte-Verordnung.

Insgesamt ist auf diese Weise ein ganzes System produktspezifischer Qualitätsnormen und Handelsklassen (vgl. Teil 2.1) entstanden. Ein Teil von ihnen ist auf enge Weise mit historisch entstandenen, fest verwurzelten und bislang noch größtenteils reproduzierbaren Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung verknüpft. So richten sich die Wünsche auf ein makelloses äußeres Erscheinungsbild der Ware. Das aber spiegelt die wertgebenden, inneren Eigenschaften (z.B. Mineralien- und Vitamingehalt) nur unzureichend wider. Im Gegenteil: Der Wunsch nach makellosem Äußerem erzwingt einen hohen Pestizidaufwand. So sind es beim Obst fast 50% und beim Gemüse fast 45% am Gesamtaufwand der Spritzungen. Die vielfältigen Rückstandsbelastungen haben hier ihre wesentliche Ursache.

– Die technologischen Entwicklungen im Bereich der gewerblichen und industriellen Be- und Verarbeitung von Lebensmittelrohstoffen, die von den eingangs in diesem Teil genannten Prozessen geprägt wurden, haben seit Beginn der fünfziger Jahre die rapide Zunahme der Verwendung von Lebensmittelzusatzstoffen erzwungen. Als Beispiele sind konsistenzverändernde Mittel wie Emulgatoren, Stabilisatoren, Verdickungs- und Verfestigungsmittel zu nennen.

– Die Nachfragemacht und Preisgestaltung von Ernährungsgewerbe und -industrie sowie Handel gegenüber der Landwirtschaft haben die Verdrängung vieler einheimischer, wohlschmeckender Pflanzenarten (bes. Obst und Gemüse) und Tierrassen (bes. Schwein und Rind) beschleunigt. Verlangt werden große, einheitliche, leicht handhabbare Nahrungsgütermengen für die Be- und Verarbeitung sowie für Transport und Absatz.

– Absatzinteressen in Verbindung mit Bedürfniserweckung haben zum Anstieg von Importen geführt. Eine besondere Rolle spielen dabei Obst und Gemüse. So werden fast 70% der Gesamtmenge am Verbrauch von Gemüse und fast 50% vom Obst importiert. Beides zusammen hat zu einer verminderten Ausschöpfung regionaler Produktionskapazitäten in der Pflanzenproduktion geführt. So nahm beispielsweise die Obsterzeugung in der Bundesrepublik zwischen 1970 und 1985 um fast 0,8 Mio. Tonnen ab. Dies spiegelt sich auch in der Aufgabe von Anbauflächen wider: die Obstanlagenfläche nahm im ungefähr gleichen Zeitraum von 92.000 auf 50.000 ha ab.<sup>7</sup>

– Der Kostendruck in der Lebensmittelproduktion hat durch den Aufbau von marktgängigen, möglichst problemlosen Massenprodukten und durch Verwendung von Lebensmittelrohstoffen geringerer Qualität vielfach zu Qualitätsverlusten der Lebensmittel geführt. Beispiele sind Brötchen und Feinbackwaren (Konsistenz- und Geschmacksängel), Fleischwaren (Haltbarmachung, Ausweichen auf billigere Rohstoffe), Joghurt (Haltbarmachung und Ausweichen auf billigere Fruchtzubereitungen), Nektare (zwischen 25 bis 50% Fruchtanteil) als Ersatz für Fruchtsäfte (müssen zu 100% aus Früchten bestehen).

- Weiträumig angelegte Kühl-, Transport- und Lagersysteme sind energieintensiv und verschwenden fossile Rohstoffe.
- Lange Transportwege und aufwendige Verpackungssysteme tragen zum Anstieg des Müllberges bei.

### 3. Wege zur Veränderung

Die Behebung zahlreicher Qualitätsmängel des derzeitigen Lebensmittelangebots verlangt nach tiefgreifenden Korrekturen im gesamten Gefüge der Nahrungskette. Dies muß von der Landwirtschaft über die gewerbliche und industrielle Weiterverarbeitung von Lebensmitteln bis hin zu Transport, Lagerung und Verkauf reichen. Insgesamt ist ein *'System der kurzen Wege'* zu entwickeln. Durch kurze Wege auf den einzelnen Stufen zwischen Nahrungsmittelproduktion, Handel und Verbraucher lassen sich zusammen mit einer umweltgerechten Agrarproduktion und schonenden, z.T. dafür noch zu entwickelnden Be- und Verarbeitungsverfahren die beschriebenen Qualitäts- und Hygienemängel minimieren.

Das heißt vor allem, die durch wirtschaftliche Konzentrationsprozesse in der Bundesrepublik entstandenen, zum großen Teil anbau- und verbrauchsfernen Produktions- und Versorgungsstrukturen weitgehend aufzubrechen und in arbeits- und umweltorientierte regionalpolitische Entwicklungskonzepte zu integrieren.<sup>8</sup> Auf diese Weise können auch die regional vorhandenen Agrarpotentiale auf der Grundlage einer umweltgerechten Agrarproduktion optimal genutzt werden.

Dieser Umbau kann längerfristig nicht ohne die Demokratisierung der Wirtschaft und ihrer Entscheidungsprozesse gelingen. Gleichzeitig müssen neue Wege in der Agrarpolitik beschritten werden.<sup>9</sup>

Der Anspruch einer regional orientierten Nahrungsgüterproduktion im Interesse der Bevölkerung bezieht sich auf eine weitgehende Versorgung mit leicht verderblichen, gegenüber Qualitätsverlusten empfindlichen Grundnahrungsmitteln (Fleisch(waren), Backwaren, Milchprodukte, regionaltypisches Obst und Gemüse). Das System der kurzen Wege beansprucht zusätzlich, die erzeugten Lebensmittel auf allen Stufen so naturbelassen wie möglich zu erhalten und damit auch den bisherigen Einsatz von Zusatzstoffen so weit wie möglich zu reduzieren bzw. ganz zu vermeiden.<sup>10</sup>

Dennoch werden zukünftig auch weiterhin überregionale Anbau-, Herstellungs- und Versorgungsstrukturen eine bedeutsame Rolle spielen. Zum einen, weil von der räumlich unterschiedlichen Verteilung der Bevölkerung in der Bundesrepublik in einigen Regionen (z.B. Ruhrgebiet, Rhein-Main-Gebiet) wie auch z.T. von den natürlichen Gegebenheiten her keine ausreichende regional orientierte Grundversorgung möglich ist und zum anderen Bedürfnisse nach dem Kennenlernen und Genießen von Spezialitäten, Süßfrüchten etc. aus aller Welt bestehen und auch bestehen bleiben sollten.

Überregionale und transnationale Versorgungsstrukturen bedingen längere Transport- und z.T. längere Lagerzeiten für die zum Verkauf anstehenden Warenströme. Bei empfindlichen und diesen Strukturen angepaßten Erzeugnissen sind damit immanent Qualitätseinbußen verbunden. Hier wird es darauf ankommen, den Weg derartiger Erzeugnisse vom Anbau bis zum Verbraucher anhand der vom Öko-Institut entwickelten

Produktlinienanalyse zu durchleuchten und Schwachstellen im System konsequent zu verringern bzw. zu beseitigen.<sup>11</sup> Hierbei wird es auch der Weiterentwicklung schonender technologischer Be- und Verarbeitungsverfahren unter Minimierung des Einsatzes von Lebensmittelzusatzstoffen sowie verbesserter Lager-, Kühl- und Transportsysteme bedürfen.

Für eine solche Zukunft muß aber bereits in der Gegenwart gehandelt werden. Im Rahmen von arbeits- und umweltorientierten Regionalprogrammen bestehen zur Förderung einer besseren Nahrungsmittelqualität eine ganze Reihe von Möglichkeiten:

- Staatliche Förderung der Direktvermarktung regionaler Agrarprodukte. Hierbei kommt der Verbindlichkeit von Gütesiegeln große Bedeutung zu. Sie legen die Anforderungen an eine umweltgerechte Agrarproduktion und eine hochwertige Nahrungsmittelqualität fest (Anbaurichtlinien und deren Kontrolle, umweltfreundlicher Pflanzenschutz, artgerechte Tierhaltung, Verzicht auf Masthilfsmittel und Importfuttermittel etc.). Erzeugergemeinschaften sollte langfristig gegenüber Einzelproduzenten die größere Bedeutung bei der Vergabe von Fördermitteln zukommen (Bildung von Maschinenringen zur besseren Ausnutzung investierter Finanzmittel etc.).
- Staatliche Förderung der Schaffung kooperativ angelegter vertraglich gesicherter, regionaler Verbundsysteme mit kurzen Wegen zwischen Erzeugerstufe, Ernährungsgewerbe und Handel. Die Verbindlichkeit von Gütesiegeln ist auch hier wesentlicher Bestandteil zur Verbesserung der Produktqualität (z.B. schonende Be- und Verarbeitung, möglichst wenig Verwendung von Zusatzstoffen, möglichst naturbelassene Produkte, kurze Vermarktungswege unter Frischeaspekten der Waren etc.).
- Staatliche Förderung zur Einrichtung bzw. zum Erhalt von regional bedeutsamen Betrieben zur Be- und Verarbeitung von Nahrungsmitteln (Schlachthöfe, Molkereien, Gemüse- und Obstverarbeitende Betriebe etc.).

Konkrete und z.T. erprobte Förderinstrumente bei Programmen für den Bereich der Landwirtschaft aus den Zeiten der rot-grünen Zusammenarbeit in Hessen können solche Prozesse stützen. Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen und den Bestand derartiger Programme ist die *Absatzsicherung*. Hierfür bestehen ebenfalls eine Reihe von Möglichkeiten:

- Förderung von Verbraucher-Erzeuger-Gemeinschaften;
- Abschluß von längerfristigen Lieferverträgen zwischen Landwirtschaft, Ernährungsgewerbe und (Einzel-)Handel zur Absicherung von Qualitätsproduktion;
- Abschluß von Abnahmeverträgen zwischen Landwirtschaft und/oder Ernährungsgewerbe mit öffentlichen Trägern als Schwerpunkt (Kindertagesstätten, Altenhilfe, Erholungsheime, Kantinen, Krankenhäuser), Jugendherbergen, Hotel- und Gaststätten-gewerbe etc. Gerade im Hinblick auf das hier mögliche, z.T. erhebliche Absatzvolumen kommt diesen Bereichen im Interesse einer längerfristigen Stabilisierung regionaler Produktion große Bedeutung zu.

Flankierende Maßnahmen für eine verbesserte Absatzsicherung liegen im Ausbau einer regional orientierten Verbraucheraufklärung und ganz besonders in der Aufklärung und Motivierung von Entscheidungsträgern im staatlichen und nicht-staatlichen Bereich, damit gerade hier überhaupt Abnahmeverträge in hinreichend großer Zahl und Produktmenge abgeschlossen werden können.

- 1) S. Berndt, Neuere Entwicklungstendenzen in der Nahrungsmittelproduktion der BRD und ihre Auswirkungen auf Landwirtschaft und Konsumtion, Aachen 1987
- 2) Aachener Erklärung von Bauern und Verbrauchern für eine neue Agrarpolitik aus dem Jahre 1987, in: FR vom 30. Juli 1987
- 3) Agrarpolitisches Aktionsprogramm der SPD, Beschluß des SPD-Parteivorstandes Info-Dienst Nr. 1, Bonn 1988
- 4) Aktionsprogramm 'Landwirtschaft und Natur', Beschluß auf der Europäischen Aktionskonferenz Landwirtschaft und Natur in Osnabrück, März 1988, in: FR vom 25. März 1988
- 5) Chemikalien in Lebensmitteln, BUND positionen 6, Bonn 1987, S. 17
- 6) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten März 1985, Mainz 1985, S. 42
- 7) Ruhr-Stickstoff AG (Hrsg.), Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau, 11. Auflage, Münster/Hiltrup 1988, S. 7
- 8) Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Vorschläge für eine beschäftigungsorientierte Regionalpolitik, in: Memorandum '88, Köln 1988
- 9) H. Arnold, Ökologische Herausforderungen der Landwirtschaft, in: WSI-Mitteilungen Nr. 12/1985, S. 746ff.
- 10) BUND Hessen, Informationen zu Landwirtschaft und Naturschutz in Hessen, Frankfurt/M. 1987
- 11) Projektgruppe ökologische Wirtschaft (Hrsg.), Produktlinienanalyse – Bedürfnisse, Produkte und ihre Folgen, Köln 1987

Thomas Sauer

## **Gelingt der technologische Durchbruch? Innovationspolitik unter Gorbatschow**

Ob der Sowjetunion unter Gorbatschow der technologische Durchbruch gelingen wird, hängt ganz wesentlich vom Charakter, der Dynamik und dem Zeithorizont des Umgestaltungsprozesses in der UdSSR insgesamt ab. Man kann nicht außer acht lassen, daß wichtige Etappen der Wirtschaftsreform, wie die der Preis- und Währungsreform, noch nicht absolviert sind, so daß das Reformmodell des sowjetischen Wirtschaftssystems noch nicht als Ganzes in Funktion betrachtet werden kann. Dennoch kann eine nähere Untersuchung der Probleme des Innovationsprozesses in der sowjetischen Wirtschaft und die Diskussion ihrer Ursachen Anhaltspunkte für die Einschätzung der Erfolgsaussichten unterschiedlicher innovationspolitischer Maßnahmen liefern.

### **Fragmentierung als Grundproblem des Innovationsprozesses in der sowjetischen Industrie**

Im deutlichen Kontrast zu den bisher von sowjetischer Seite angenommenen Vorteilen zentralisierter Ressourcenallokation steht das Phänomen der horizontalen und vertikalen *Fragmentierung des Innovationsprozesses*.

Die *horizontale* Fragmentierung des Innovationsprozesses drückt sich aus in der mangelhaften Diffusion neuer Techniken und Technologien innerhalb und vor allem über die Branchengrenzen hinweg. Gut erforschte Beispiele für die mangelhafte Diffu-



sion neuer Produktionstechnologien, die sich im Westen praktisch längst durchgesetzt haben, während sie in der UdSSR immer noch eine untergeordnete Rolle spielen, sind das Oxygen-Blasstahlverfahren und das Stranggußverfahren in der Metallurgie. An der Erfindung des letzteren war die UdSSR sogar maßgeblich beteiligt.<sup>1</sup> Besonders problematisch wird diese Innovationschwäche dann, wenn sie sich als rückständige Produktionstechnologie kumulativ auf andere Industriezweige auswirkt. So z.B., wenn der sowjetische Chemieanlagenbau nicht in der Lage ist, die heimische Chemieindustrie mit ausreichenden Mengen von Maschinen für die Plastikerzeugung zu beliefern oder die Entwicklung von NC- und CNC-Werkzeugmaschinen an unzureichender Belieferung der notwendigen elektronischen Bauteile leidet.

Die Wurzel dieser horizontalen Fragmentierung des Innovationsprozesses zwischen den Branchen liegt in der ministeriellen Struktur des Entscheidungsprozesses selbst begründet. Mit der Delegation wichtiger Verfügungsrechte an die Branchenministerien ist auf dieser Ebene ein *Ressorgeist* ('Wedomstwennost') entstanden, der nach der Auffassung mancher Autoren den Kern der Dysfunktionen in Wirtschaft, Politik und anderen Bereichen der sowjetischen Gesellschaft bildet.<sup>2</sup> Das Fehlen horizontaler Verknüpfungen zwischen den Industriezweigen auf betrieblicher Ebene, gepaart mit der Erscheinung, daß das Verhältnis zwischen den Ministerien vor allem durch die Konkurrenz um die von der Zentrale zuteilbaren Ressourcen gekennzeichnet ist, führt dazu, daß sich der Zweck der funktionalen Spezialisierung in das Bestreben nach größtmöglicher, entspezialisierter Autarkie verwandelt hat.

Die *vertikale* Fragmentierung des Innovationsprozesses drückt sich aus in der überlangen Ausreifungszeit, die Erfindungen in der UdSSR bis zu ihrer Einführung in die Produktion benötigen. Amerikanische Autoren kommen in einem Vergleich Ende der siebziger Jahre zu dem Ergebnis, daß nach zwei Jahren in den USA 66% der Erfindungen, in der Bundesrepublik 64%, in der UdSSR aber nur 23% der Erfindungen implementiert sind. Sie stellten für die Sowjetunion deutliche Unterschiede bei den Ausreifungszeiten in Abhängigkeit von der organisatorischen und regionalen Nähe der Forschungs- und Entwicklungsinstitutionen von den Produktionsstätten fest.<sup>3</sup> Die breite Streuung der Ressourcen hat dazu geführt, daß viele Forschungsinstitute als Potemkinsche Dörfer bezeichnet werden müssen, da sie an einer *mangelhaften materiellen Ausstattung*, wie z.B. dem Fehlen experimenteller Testmöglichkeiten und Möglichkeiten für computergestütztes Konstruieren leiden. Das hat zur Folge, daß viele Forschungs- und Entwicklungsarbeiten sich – im wörtlichen Sinne – auf papierene Theorie beschränken, die nur mit erheblichen Erprobungs- und Umarbeitungskosten von den Betrieben zur Serienreife gebracht werden können. Dieses Phänomen äußert sich beispielsweise in einem deutlichen Rückgang der Prototypen von neuen Maschinen im Verhältnis zu den aufgewandten personellen Inputs im FuE-Bereich auf fast ein Drittel des Stands von 1960.<sup>4</sup> Die Praxisferne der Wissenschaft im Sinne einer Loslösung von den Belangen der Industrie, die Mangelhaftigkeit der technologischen Ausstattung zahlreicher wissenschaftlicher Institutionen und ihre übermäßige regionale Konzentration in z.T. großer Entfernung von den Produktionsstätten sind Faktoren, die sich negativ auf die Ausreifungszeit neuer Techniken und Technologien auswirken und der sowjetischen Führung keineswegs neu sind: So hat bereits 30 Jahre vor Gorbatschow Bulganin in einer denkwürdigen Rede eine stärkere Hinwendung der Wissenschaft zu den Belangen der Produktion gefordert.<sup>5</sup>

Die negativen Folgen der Fragmentierung des Innovationsprozesses für das technologische Niveau der sowjetischen Industrie sind erheblich. Sowjetische Autoren berichten, daß die sowjetischen Planbehörden im Durchschnitt acht bis zehn Jahre benötigen, um die Anforderungen, die den Standards westlicher Maschinen entsprechen, auch an den sowjetischen Maschinenbau zu stellen. Der sowjetische Minister für Radioindustrie, Pleschakow, nimmt an, daß die UdSSR acht bis zwölf Jahre benötigen wird, um das Weltniveau der Elektronikindustrie zu erreichen. Akademiemitglied Welichow schätzt, daß die UdSSR bei logischen Schaltungen und Speichern etwa zwei Entwicklungsgenerationen zurückliegt, was einem Rückstand von zehn bis zwölf Jahren entsprechen würde.<sup>6</sup>

## **Erklärungsansätze für die mangelhafte Innovationsfähigkeit der sowjetischen Industrie**

Jeder Ansatz einer Erklärung für die Innovationsschwäche der sowjetischen Industrie muß die geschilderten Probleme der Fragmentierung des Innovationsprozesses mit in die Analyse einbeziehen. Von besonderer Bedeutung scheint dabei die Untersuchung des Verhältnisses von Zentrale zu Betrieb zu sein. Dazu sollen im folgenden zwei unterschiedlich akzentuierende Ansätze vorgestellt werden.

*Berliner* geht in seiner Untersuchung davon aus<sup>7</sup>, daß sich eine hohe Rate technologischen Wandels und eine effiziente zentrale Ressourcenallokation einander ausschließen würden. In einer Welt ohne technologischen Wandel sei es vielleicht denkbar, daß zentrale Planer jede Entscheidung fällen könnten, ohne eine einzige den Unternehmen zu überlassen. Aber je größer die Rate des technologischen Wandels, um so geringer sei die Fähigkeit der Zentrale, sie zu fördern oder zu planen, um so mehr bestimmten Anreize, Preise und andere strukturelle Eigenschaften des Systems, wie dessen Organisation und die ihm zugrunde liegenden Entscheidungsregeln, die Entscheidungen der Unternehmen und damit die Innovationsfähigkeit des Gesamtsystems. *Berliner* kommt zu dem Ergebnis<sup>8</sup>, daß das sowjetische System zwar sehr wohl zur Innovation durch Befehl oder durch Schwerpunktsetzung fähig sei, daß diese auftragsorientierten Aktivitäten aber von ökonomischen Aktivitäten zu unterscheiden seien. Die niedrige Rate ökonomisch induzierter Innovationen sei vor allem auf die völlig unzureichende Höhe der Anreize im Verhältnis zum Risiko innovativer Entscheidungen zurückzuführen. Jede strukturelle Reform, mit der die Innovationsrate erhöht werden solle, müsse daher die traditionelle Balance zwischen Belohnung und Risiko ändern. Einen zweiten Grund für das Bestreben sowjetischer Industriebetriebe, Innovationsentscheidungen zu vermeiden, sieht *Berliner* in dem Anstieg des Risikos, den diese für die externen Transaktionen der Unternehmen nach sich ziehen. Sind die Möglichkeiten, dieses Risiko durch Verbesserung der Planungsqualität und vertikale organisatorische Integration zu reduzieren, erschöpft, bleibt nur noch die Möglichkeit, den Unternehmen größere Autonomie über ihre Transaktionen mit anderen Unternehmen und Organisationen zu gewähren. Beides zusammen, die Erhöhung der Innovationsanreize und die Gewährung größtmöglicher Autonomie der Unternehmen über ihre externen Transaktionen, würde den größten Anstieg der Innovationsrate hervorbringen, der durch eine strukturelle Reform allein – bei voller Ausschöpfung der gegebenen politischen und ideologischen Spielräume – realisierbar sei.

*Kornai* dagegen bezweifelt die Rigidität des bei dieser Anreiz-Belohnungs-Erklärung

unterstellten Planerfüllungsprinzips. Das Risiko der Nichtplanerfüllung sei relativ gering, weil sich die Planerfüllung selber als Diskussions- und Aushandlungsprozeß zwischen Betrieb und Zentrale beschreiben lasse.<sup>9</sup> Das einzige Risiko, das für die Unternehmen in diesem Prozeß bestehe, sei, bei der Ressourcenzuteilung zu kurz zu kommen. Die institutionelle Ursache dafür, daß der Ressourcenhunger der Betriebe nicht in den Kosten, sondern allein in der Knappheit der verfügbaren Ressourcen seine Beschränkung findet, sieht Kornai in dem *Paternalismus* des Staates gegenüber den Betrieben begründet, der für die letzteren absoluten Schutz und Sicherheit bedeute.<sup>10</sup> Paternalismus sei die direkte institutionelle Erklärung der weichen *Haushaltsbeschränkungen* der Betriebe in sozialistischen Wirtschaftssystemen, aus denen sich fünf charakteristische Konsequenzen ergeben würden<sup>11</sup>:

1. Das Überleben der Firma hinge nicht davon ab, ob sie in der Lage sei, ihre Ware zu kostendeckenden Preisen zu verkaufen.
2. Technischer Fortschritt und Wachstum der Firma seien nicht allein davon abhängig, ob die Firma in der Lage ist, finanzielle Ressourcen aus der internen finanziellen Akkumulation aufzubringen.
3. Die Firma sei nicht gezwungen, sich unter allen Umständen den Preisen anzupassen. Das Überleben und das Wachstum der Firmen hinge überhaupt nicht von den Preisen ab.
4. Die Firma trage das Risiko nicht allein, sondern teile es mit dem Staat.
5. Die Nachfrage der Firma nach Faktorinputs sei schier unbegrenzt und finde bloß an den Ressourcen selbst ihre Begrenzung.

Kornai geht wie Gomulka davon aus<sup>12</sup>, daß Innovationen von den Firmen, wenn überhaupt, in der Regel nur vorgenommen würden, um Versorgungsschwierigkeiten zu überwinden bzw. die Unsicherheit darüber zu vermindern. Die einseitige Induzierung von Innovationen durch die Angebotsseite führt nach Kornai dazu, daß sie "stochastische Zufallsereignisse" blieben, denn die wirklich bedeutenden Innovationen seien immer Erfindungen neuer Produkte und nicht neuer Verfahren gewesen:

"Bevor sich der Verkäufermarkt nicht zu einem Käufermarkt entwickelt, glaube ich nicht, daß die Innovationsfähigkeit ein wirklich reales Moment des Systems werden kann."<sup>13</sup>

Der Verkäufermarkt hat noch eine zweite anti-innovative Dimension auf der Ebene des privaten Konsums: Der erzwungene Konsumverzicht angesichts des chronischen Mangels an Waren des gehobenen Bedarfs vergrößert zusätzlich zu der langfristigen Tendenz leistungsunabhängiger Einkommensnivellierung die Frustration potentieller Innovationsträger, wie Wissenschaftler, Ingenieure, Manager.

Wenn es so ist, daß das institutionelle Phänomen des Paternalismus weitestgehend die ökonomischen Phänomene der weichen Haushaltsbeschränkungen, des unstillbaren Investitionshungers der Betriebe und der Ministerien und die des innovationshemmenden Verkäufermarktes erklärt, so hängt im Umkehrschluß die Verbesserung der Innovationsfähigkeit sozialistischer Wirtschaftssysteme wesentlich davon ab, wie weit es ihnen gelingt, den Grad des Paternalismus der staatlichen Leitungsorgane abzubauen und den Unternehmen eine entsprechende größere Selbständigkeit zu gewähren. In dieser Sicht ist die Autonomisierung der Staatsbetriebe die institutionelle Gegenthese zum Paternalismus.

## **Lösungsstrategien und Maßnahmen zur Beschleunigung des technologischen Wandels in der UdSSR**

Die strategischen Orientierungen, mit denen das Ziel eines international (militärisch wie wirtschaftlich) konkurrenzfähigen Niveaus der sowjetischen Wirtschaft erreicht werden soll, haben sich im Verlauf der Perestrojka verschoben: Unter den Auspizien der Ausrichtung auf eine Beschleunigung der sozialökonomischen Entwicklung der UdSSR (uskorenije), mit der Gorbatschow antrat und die auch noch den XXVII. Parteitag dominierte, sah man den Haupthebel der Modernisierung der sowjetischen Volkswirtschaft in der Strukturpolitik, insbesondere in der investitionspolitischen Konzentration auf den Maschinenbau. Damit sollte der deutlichen Veraltung des Maschinenparks und der niedrigen Aussonderungsrate entgegengewirkt werden. Gekoppelt war mit dieser investitionspolitischen Modernisierungsstrategie die Orientierung auf ein zunächst eher traditionelles, systemkonservierendes innovationspolitisches Instrumentarium, daß auf eine Ergänzung des Anreizsystems und die Optimierung von Organisationsstruktur und Planungsverfahren setzte.

Die Idee, die Betriebe durch ergänzende Anreize zu einem innovativen Verhalten zu bewegen, ist in der UdSSR nicht neu, sondern wurde seit 1960 immer wieder angewandt, ohne den erhofften Erfolg zu bringen. Offensichtlich war es gerade die Künstlichkeit und die mangelhafte Abgestimmtheit mit dem allgemeinen Anreizsystem, was die Wirkung dieses Supplementierungsansatzes begrenzte. Eine Änderung trat hier erst ein, als man begann, zunächst im Experiment, dann in immer größeren Teilen der Volkswirtschaft der UdSSR das Prinzip der Selbstfinanzierung der Investitionen durchzusetzen. So berichtete der Direktor der Wissenschafts-Produktionsvereinigung (NPO) 'Frunse' in Sumy, Moskalenko, daß mit der Umstellung der NPO auch das supplementierende Anreizsystem für die Einführung neuer und qualitativ hochwertiger Produkte erstmals seine Wirkung richtig entfalten konnte.<sup>14</sup>

Ähnlich verhält es sich mit dem Ansatz, durch Optimierung der Organisationsstruktur und des Planungsverfahrens die Fragmentierung des Innovationsprozesses zu überwinden. Genau hier setzten die ersten innovationspolitischen Maßnahmen der Ära Gorbatschow an: Es sollte das Netz großer NPO ausgebaut und die Gründung von branchenübergreifenden wissenschaftlich-technischen Komplexen initiiert werden. Dabei sind Versuche, durch organisatorische Maßnahmen Forschung, Entwicklung und Produktion unter einem Dach zusammenzufassen, ebenfalls nicht neu, sondern lassen sich bis in die Zeit des II. Weltkriegs zurückverfolgen. 1968 wurde schließlich der Beschluß gefaßt, die Gründung der NPO und ähnlicher Formen der organisatorischen Verbindung von Wissenschaft und Produktion in Angriff zu nehmen. In der Folgezeit wuchs die Zahl der NPO stetig aber langsam an. Tatsächlich scheint es so zu sein, daß die 'in-house implementation' die Ausreifungszeit von Erfindungen bis zur Serienreife deutlich verkürzt. Dennoch war es in der Realität der NPO mit der organischen Integration des Innovationsprozesses nicht immer weit her. Oftmals wurden diese Vereinigungen von den übergeordneten Organen nicht als Einheit behandelt und behielten die einzelnen konglomerierten Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionsstätten ihre eigene Rechnungsführung und Entlohnungsverfahren bei.

Neben der intendierten Schaffung eines Netzes großer NPO war die 1985 in Gang gesetzte Gründung von branchenübergreifenden wissenschaftlich-technischen Komplexen (MNTK) die eigentliche organisatorische Innovation. Diese Maßnahme ist darauf

ausgerichtet, der quer zur traditionellen Brancheneinteilung verlaufenden Diffusionsrichtung wichtiger Basisinnovationen (Mikroelektronik, neue Werkstoffe etc.) Rechnung zu tragen und die tradierte Fragmentierung des technologischen Wandels entlang des Industrieministerien-Linien-Systems zu überwinden. Die MNTK sollten so offensichtlich eine wichtige Funktion beim branchenübergreifenden Technologietransfer einnehmen. Aber es wurden auch bald die Grenzen eines rein organisatorischen Ansatzes deutlich: Als zentraler Kritikpunkt schälte sich heraus, daß die MNTK nicht mit einem funktionierenden ökonomischen Mechanismus versehen sind. Bei einem 'Round table'-Gespräch von Direktoren verschiedener MNTK im Dezember 1987<sup>15</sup> wurde vor allem das Fehlen juristischer Rechte sowie realer ökonomischer und administrativer Macht beklagt und eine Erweiterung der Rechte insbesondere der Verfügung über finanzielle Ressourcen eingefordert. Der Vertreter des Staatskomitees für Wissenschaft und Technik (GKNT) kündigte an, daß auf der Basis des Betriebsgesetzes ein Musterstatut für die MNTK ausgearbeitet werde, daß deren Umwandlung in Firmen auf Selbstfinanzierungsbasis vorsehe.

Die Entwicklungsgeschichte der MNTK zeigt vielleicht am deutlichsten, wie sehr der Verlauf der Innovationspolitik unter Gorbatschow von der Radikalisierung und den Problemen der Wirtschaftsreform allgemein bestimmt wird. Mit dem Inkrafttreten des neuen Betriebsgesetzes am 1.1.1988 und dem ebenfalls neuen und weitreichenden Genossenschaftsgesetzes zum 1.7.1988 hat der Reformprozeß in der UdSSR eine neue qualitative Stufe erreicht, die sich wahrscheinlich positiv auf die Entwicklung der Innovationspotentiale in der sowjetischen Industrie auswirkt. In Richtung auf eine Autonomisierung der Staatsbetriebe im Sinne einer Überwindung des Paternalismus wirken dabei das ihnen gewährte Recht zur Selbstfinanzierung der Investitionen, die mit der Vereinheitlichung ihrer ökonomischen Abgabennormative und dem geplanten Subventionsabbau einhergeht. Hinzu kommt, daß das Genossenschaftsgesetz den Marktzutritt gerade für kleine, innovative Firmen wesentlich erleichtert hat und so eine wichtige Rolle bei der Überwindung der Verkäufermärkte spielen kann. Diese Pluralisierung der Eigentumsformen hat die Gründung von zahlreichen Software-Häusern und Ingenieurbüros, die auf Genossenschaftsbasis arbeiten und eine wichtige Funktion bei der Verbesserung des Technologietransfers ausüben, ermöglicht. Strukturierendes Moment bleibt aber die Autonomisierung der Betriebe im Staatssektor, die als wichtigste Nachfrager neuer Entwicklungen auftreten.

So ist auch die Umstellung der Forschungsorganisationen auf die Prinzipien der Selbstfinanzierung und der wirtschaftlichen Rechnungsführung, zunächst im Bereich der Industrieforschung<sup>16</sup>, dann aber auch im Bereich der Akademie der Wissenschaft<sup>17</sup>, nur vor dem Hintergrund der Gewährung größerer Selbständigkeit für die Betriebe zu begründen.

Der jüngste Schritt in Richtung auf die Schaffung eines Käufermarktes für innovative Vorleistungen ist die Vorlage eines Entwurfs für ein neues Gesetz über die Erfindertätigkeit.<sup>18</sup> Kernpunkt dieses Entwurfs ist die Beseitigung der bisher geltenden Dualität von Urheberscheinen für inländische Erfinder und vollwertigen Patenten mit Exklusivitätsrechten für den ausländischen Inhaber. In einem Interview betonte der Vorsitzende des Staatskomitees für das Erfindungswesen, Najschkow, ausdrücklich, daß die Vorlage des Gesetzentwurfes sich mehr als zwei Jahre verzögert habe, weil man erst die Verabschiedung des Betriebs- und Genossenschaftsgesetzes abwarten mußte.<sup>19</sup>

## Erste Ergebnisse und Ausblick

Eine Bilanz der ersten vier Jahre auf dem Gebiet der Innovationspolitik kann nur sehr vorsichtig formuliert werden, weil kurzfristige Erfolge bei einer derart tiefgreifenden und umfassenden Reform nicht zu erwarten sind. Vielmehr scheinen die Ziele von 'Uskorenije' einerseits und 'Perestrojka' andererseits zunehmend in Widerspruch zueinander zu geraten:

In der Sowjetunion wird darüber diskutiert, ob sich das Ziel hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten mit dem Ziel eines grundlegenden Umbaus des Wirtschaftssystems verträgt, der ja gerade eine deutliche Einschränkung der zentralisierten Ressourcenallokation bringen soll. In der Praxis wird die Planungskompetenz der Betriebe durch die direktive Vergabe von Staatsaufträgen (*goszakazy*) eingeschränkt, indem diese die betrieblichen Produktionskapazitäten bis zu 100 Prozent binden. Betriebe, die theoretisch in der Lage wären, Investitionen in neue Produktionstechnik selbst zu finanzieren, können diese oft nicht direkt erwerben, weil die Kapazitäten der potentiellen Lieferanten mit *goszakazy* ausgelastet sind. In der Folge müssen Betriebe mit Innovationsabsichten wieder beim Ministerium mit der Bitte um Einstellung in den Plan für die Zuteilung von Produktionsmitteln vorstellig werden, obwohl sie jetzt eigentlich über ihre Mittel selbst verfügen könnten. Es fehlt somit noch ein funktionsfähiger Markt für Produktionsgüter.

Nach neuesten sowjetischen Angaben<sup>20</sup> ist der Anteil von neuen Produkten an der Gesamtproduktion der neun zivilen Ministerien des Maschinenbaukomplexes von 3,1 Prozent (1985) auf 9,1 Prozent (1987) gestiegen. Das technische Niveau lag nach sowjetischer Selbsteinschätzung 1987 bei 9 Prozent der neu geschaffenen Typen von Maschinen, Ausrüstungen, Apparaten, Instrumenten und Automatisierungsmitteln über dem Niveau der besten in- und ausländischen Analogprodukte (1986: 14 Prozent), bei 77 Prozent entsprach es diesem Niveau (1986: 76 Prozent). Die Zeitspannen für die Entwicklung von neuen Typen von Maschinen, Ausrüstungen und Apparaten haben sich nur geringfügig verkürzt: bei 27 Prozent der geschaffenen Modelle betragen sie 1987 immer noch vier und mehr Jahre gegenüber 30 Prozent 1985. Dagegen wurde der entsprechende Wert bei Instrumenten und Automatisierungsmitteln von 26 Prozent (1985) auf 14 Prozent (1987) fast halbiert, also offensichtlich eine Beschleunigung der Entwicklungsarbeiten erreicht. Bemerkenswert erscheint, daß die Gesamtzahl der in der Sowjetunion neu geschaffenen Modelle von Maschinen etc. gegenüber dem Jahresdurchschnitt 1981 bis 1985 von 3.500 auf 2.700 Exemplare zurückgegangen ist.

Die künftige Entwicklung der Innovationspolitik in der UdSSR hängt im starken Maße vom weiteren Verlauf der Wirtschaftsreform insgesamt ab, insbesondere davon, ob es ihr gelingt, den Paternalismus der intermediären Leitungsinstanzen zu überwinden und die Betriebe zu realen, mikroökonomisch agierenden Wirtschaftssubjekten in einer kompetitiven Umgebung zu machen.

1) Vgl. V.Vincentz, Produktion und Außenhandel der RGW-Staaten im Bereich der Hochtechnologie, Bd. I: Binnenwirtschaft, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, München (Osteuropa-Institut) 1988, S. 22; J.Slama, in: Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas, Bd. 11, 2. Hbd., München 1986, S. 101–129

2) Vgl. dazu z.B. M.Lewin, Gorbatschows neue Politik: Die reformierte Realität und die Realität der Reformen, Frankfurt/M. 1988, S. 92; vgl. auch T. Zaslavskaja, in: Osteuropa 1/1986, S. A71

3) Vgl. J.Martens/J.Young, "Soviet Implementation of Domestic Inventions: First Results", in: U.S. Congress

(Eds.), Soviet Economy in a Time of Change: A Compendium submitted to the Joint Economic Committee, Washington DC 1979, S. 506f.

4) Vgl. V.Kontorovich, The Long-Run Decline in R&D Productivity in the USSR, Paper to be presented at the Hoover-Rand Conference on "The Defense Sector in the Soviet Economy", March 24, Stanford 1988, Tabelle 2, S. 2

5) Vgl. Pravda vom 17.7.1955 und 12.5.1985

6) Vgl. L.I.Myrnina/B.M.Rudzitskij, in: Vestnik akademii nauk, 1988, No. 6, S. 69; Plesakov, in: Soc. ind., 4.8.1987, S. 2; Velichov, in: Vestnik akademii nauk, 1987, No. 12, S. 23

7) Vgl. The Innovation Decision in Soviet Industry, Cambridge/Massachusetts/London 1976, S. 15–19

8) Vgl. ebenda, S. 503–538

9) J.Kornai, Warenmangel als ein fundamentales Problem der sozialistischen Planwirtschaften, Interview, geführt von A.-J.Pietsch am 25.7.1983, München (Osteuropa-Institut) 1983, S. 8

10) Vgl. J.Kornai, Economics of Shortage, Volume B, Amsterdam/New York/Oxford 1980, S. 561–571

11) Vgl. ebenda, S. 306–309

12) Vgl. S.Gomulka, Growth, Innovation and Reform in Eastern Europe, Brighton 1986, S. 46–50

13) Kornai, Warenmangel..., a.a.O., S. 12

14) Vgl. "Das ökonomische Experiment in der Produktionsvereinigung Sumy", in: Sowjetwissenschaft: Gesellschaftswissenschaftliche Beiträge, 1986, S. 520

15) Vgl. Voprosy ekonomiki (VE), 1988, No. 4, S. 155–157; vgl. auch J.Jakovec, in: Ekonomiceskaja Gazeta (EG), 1988, No. 21, S. 21

16) Vgl. EG, 1987, No. 42, S. 2 und S. 13

17) Vgl. SPP SSSR, 1988, No. 36, stat 203 und J.Marcuk, in: Izvestija vom 18.11.1988

18) Vgl. EG, 1988, No. 1

19) Vgl. Soc. ind., 7.1.1989, S. 1

20) Vgl. dazu Vestnik statistiki, 1988, No. 7, S. 58f.



**medizinische Hilfe für  
El Salvador**

zum Aufbau einer landesweiten medizinischen  
Notversorgung, zur Unterstützung  
der Selbstorganisations  
der Bevölkerung.

Spendenkonto: 1800  
bei der Frankfurter  
Sparkasse

Postgiro  
6999-508 Köln  
Stichwort: El Salvador

**medico international**  
Obermainanlage 7, 6000 Frankfurt 1, Tel.: 069/499 00 41

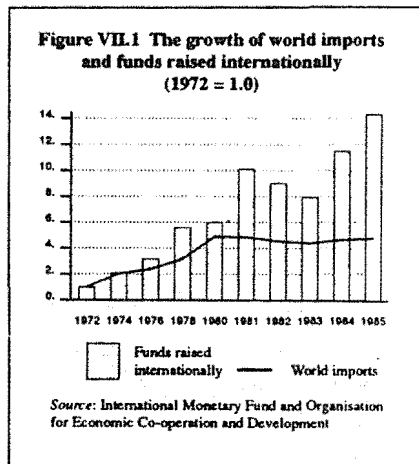
# Spekulationskapitalismus oder Produktivkraftschub?

## Einige Überlegungen zur Abkoppelungsthese

### 1. Mißverhältnis oder Mißverständnis? Zur gängigen Analyse des Verhältnisses von finanz- und realwirtschaftlicher Sphäre

Daß die monetäre Expansion dem realwirtschaftlichen Wachstum davonläuft, ist eine unbestreitbare Erscheinung der 80er Jahre. Während die auf den internationalen Finanzmärkten mobilisierten Mittel von 1972 bis 1985 im Jahresdurchschnitt um ein knappes Viertel zunahmen, stieg der Welthandel im selben Zeitraum jährlich nur um durchschnittlich 13%.

Schaubild 1: Internationale Finanzierungen und Weltimporte



Quelle: UN Centre on Transnational Concerns, Transnational Corporations in World Development, New York 1988, S. 102

Unter den PolitökonomInnen der Bundesrepublik führte das zur These der Abkoppelung der Finanzsphäre von der realwirtschaftlichen Sphäre der Produktion – eine Einschätzung, die nach meiner Meinung hinter zahlreichen (auch Fehl-)Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung der 80er Jahre steht: sowohl beim Ausbruch der Verschuldungskrise 1982 als auch bei dem Börsen-Crash 1987 wurde vor dem Hintergrund eines zuvor diagnostizierten "finanzkapitalistischen Wasserkopfs" oder "Casino-Kapitalismus" wenn nicht der völlige Zusammenbruch der Weltwirtschaft, so doch

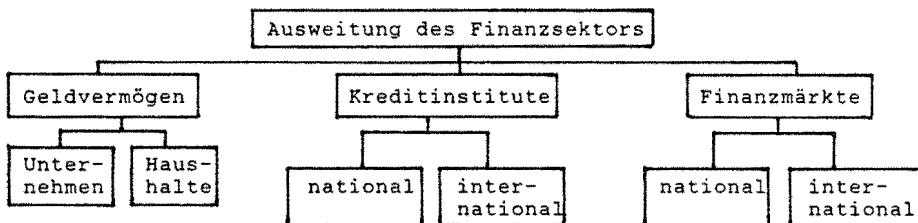


eine ernsthafte große Krise erwartet. Weder das eine noch das andere Mal sind sie eingetreten; umgekehrt erleben wir, wenn auch in Japan und den USA weit ausgeprägter als in Westeuropa, eine lange Phase des wirtschaftlichen Wachstums. Noch bedeutsamer ist, daß sie begleitet wird von einem Schub in der Produktivkraftentwicklung, der dem hochmonopolisierten Kapitalismus aus politökonomischer Sicht häufig gar nicht mehr zugetraut wurde, und der für die sozialistischen Länder eine ernsthafte Herausforderung darstellt.

Diese Situation stellt eine ungelöste Aufgabe für eine wissenschaftliche Analyse dar, die über das bloße Nachvollziehen oder modellhafte Abbilden der vorfindlichen Realität hinaus am Anspruch festhält, ökonomische Zwänge und Triebkräfte offenzulegen. Der Begriff des Spekulationskapitalismus betont die Labilität und den Parasitismus der Entwicklung, erfaßt aber gerade die wesentliche Seite der ökonomischen Entwicklung nicht, nämlich die Dynamik des wissenschaftlich-technischen Fortschritts, sondern lenkt von ihr ab. Das moralisch richtige soziale Empfinden darf aber die genaue ökonomische Analyse nicht ersetzen. In diesem Zusammenhang möchte ich einige offene Fragen aufwerfen, die sich auf das Verhältnis von Real- und Geldkapitalakkumulation richten. Andere wichtige Ursachen für konjunkturelle und strukturelle Fehleinschätzungen – wie die Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung und des Welthandels – bleiben außer Betracht.

## 2. Die Abkoppelungsthese – ihr empirischer Gehalt

Die These der Abkoppelung der Finanzsphäre von dem realwirtschaftlichen Bereich hat viele verschiedene Varianten. Sie nähert sich dem Problem von zwei Seiten: national und international. Die Indikatoren der Abkoppelung sind relativ willkürlich und offen für Interpretationen; im Prinzip wird die Ausweitung des Finanzsektors auf drei Ebenen diskutiert:



Hier soll keine systematische Abhandlung folgen, sondern auf allen drei Ebenen werden einige zentrale Indikatoren herausgegriffen, die das Problem verdeutlichen.

### 2.1 Die nationale Betrachtung

Die binnenwirtschaftliche Begründung setzt in der Regel an dem Verhältnis zwischen Geldvermögen und Sachvermögen in der Entwicklung der Bundesrepublik in den 70er und vor allem 80er Jahren an: beide bewegen sich scherenartig auseinander.

Dabei geht es einmal um die Verwendung des akkumulierten Kapitals in den *Unternehmen*: unter dem Stichwort "Finanzanlagen statt Maschinen" weisen Stefan Welzk, Jörg Goldberg, die Memogruppe, gewerkschaftliche Analysen immer wieder darauf hin, daß das Wachstum des Finanzvermögens das der Sachanlagen weit hinter sich zurückläßt. Die Tendenz als solche ist unbestreitbar, aber sie kann weder beliebig auf alle Unternehmen verallgemeinert noch bruchlos in die Zeit verlängert werden. In einer Berechnung mit Hilfe der Bilanzstatistik der Bundesbank heißt es z.B., das Forderungsvermögen hätte im Verarbeitenden Gewerbe 1985 beinahe den Umfang des Sachvermögens (96%) erreicht, bei allen Unternehmen mehr als vier Fünftel davon (86% in 1986).<sup>1</sup>

Dieses Datum wird als Indikator für die Überakkumulation angesehen, die die Basis der spekulativen Verwendung des überschüssigen Geldkapitals bildet. Tatsächlich ist im Forderungsvermögen der Unternehmen aber auch der Posten "kurzfristige Forderungen aus Lieferungen und Leistungen" enthalten, der nichts mit Finanzanlagen zu tun hat, sondern die Vorleistungen für die Produktion erfaßt. Rechnet man ihn heraus, dann beträgt das Verhältnis von Forderungs- zu Sachvermögen mit 53% nur noch 1 : 2 (vgl. Tabelle 1). Damit ist die Tendenz der Entwicklung seit den 60er Jahren dieselbe, denn es hat immerhin eine Verdreifachung des Anteils stattgefunden, aber die Größenordnung des Problems ist doch eine andere. Zu realistischeren Werten kommt beispielsweise Spahn mit einer Steigerung des Anteils der liquiden Mittel der Unternehmen an ihrer Bilanzsumme von 30% in 1965 auf 40% in 1986.<sup>2</sup> Auch in dieser Abgrenzung können aber im übrigen noch firmeninterne Kredite u.ä.m. enthalten sein, die durchaus realwirtschaftliche Bedeutung haben. Beschränkt man sich auf die Wertpapiere und Beteiligungen – ein methodisches Vorgehen, das Stefan Welzk einschlägt<sup>3</sup> –, so hat sich deren Anteil immerhin fast verdoppelt. Diese Größenordnungen sind auch in etwa das Ergebnis der Berechnungen dieses Autors für verschiedene Branchen. Als Quote des Sachvermögens berechnet macht das aber nun wiederum (nur?) 15% aus.

**Tabelle 1: Geld- und Sachvermögen der Unternehmen 1965, 1975, 1985  
- in Mrd. DM -**

	1965	1975	1985	Zuwachs 65/85
(1) Sachvermögen	366	697	1.113	+ 204%
(2) Forderungsvermögen*	63	294	591	+ 838%
(3) Wertpapiere und Beteiligungen	30	72	170	+ 567%
(4) (2) in v.H. von (1)	17,2	42,2	53,1	
(5) (3) in v.H. von (1)	8,2	10,3	15,3	

\* ohne Forderungen aus Lieferungen und Leistungen

Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 40 Jahre Deutsche Mark, Monetäre Statistiken 1948 bis 1987, Frankfurt 1988; eigene Berechnungen

Das Phänomen eines überdurchschnittlichen Wachstums der Finanzanlagen bei den Unternehmen ist daher charakteristisch für die Entwicklung der 80er Jahre, aber in den Relationen bleibt das Übergewicht der Produktionsseite gewahrt. Zudem scheint sich 1988 eine Umkehr oder doch Verlangsamung dieses Trends anzudeuten: Die Anlagen in Sachvermögen haben schneller zugenommen und nach den laufenden Meldungen hat sich die Investitionsbereitschaft der Unternehmen 1989 weiter verstärkt.

Das Argument der Abkoppelung wird nicht nur auf den Unternehmenssektor, sondern auch auf die *Gesamtwirtschaft* bezogen. Helmut Schlesinger hat z.B. auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik von 1986 darauf hingewiesen, daß das Geldvermögen 1970 nur 46% des Volksvermögens ausmachte, 1985 aber 56%.<sup>4</sup> Daraus wurde z.T. geschlußfolgert, daß die Unternehmen mehr in Finanzanlagen investiert hätten als in reales Anlagevermögen. Bei der gesamtwirtschaftlichen Analyse muß aber beachtet werden, daß in der Bundesrepublik aufgrund der historisch einmalig langen Friedensperiode und den im langfristigen Trend seit dem 2. Weltkrieg steigenden Einkommen der abhängig Beschäftigten Geldvermögen auch durch die privaten Haushalte gebildet wird (vgl. Tabelle 2): Ihr Geldvermögensbestand hat sich seit 1950 ver Hundertfacht von 25 Mrd. DM auf 2.500 Mrd. DM, der der Unternehmen (ohne Banken) ist von 20 Mrd. DM auf 1.000 Mrd. DM gestiegen. Nicht umsonst engagieren sich die Banken heute im Mengengeschäft und führen einen aggressiven Konkurrenzkampf mit den Versicherungen, die den Löwenanteil der privaten Vermögensverwaltung an sich gezogen haben.

**Tabelle 2: Geldvermögen und Geldvermögensbildung bei Unternehmen und Haushalten 1950, 1960, 1970, 1980 und 1985 bis 1987 - in Mrd. DM -**

	Private Haushalte		Unternehmen	
	Geldvermögen	Geldvermögensbildung	Geldvermögen	Geldvermögensbildung
1950	24,7		19,7	
1950/59		9,0		4,7
1960	165,7		72,1	
1960/69		31,1		11,7
1970	517,5	59,1	211,1	22,6
1980	1.474,3	120,0	598,9	45,2
1985	2.189,1	126,2	900,7	58,8
1986	2.336,0	136,5	955,6	57,1
1987	2.428,5	141,5	997,6	59,9

Quelle: vgl. Tabelle 1

Eine gesamtwirtschaftliche Argumentation muß diesen Sachverhalt berücksichtigen; ein Wachstum des privaten Geldvermögens bedeutet nicht von vorneherein eine volkswirtschaftliche Fehlallokation, sondern erst einmal steigenden Wohlstand. Die Betonung der sozialen Mängel des Kapitalismus und der ungleichen Verteilung der Einkommen darf nicht dazu verleiten, das hohe absolute Niveau des Prozesses der Umverteilung zugunsten der Unternehmen aus dem Auge zu verlieren. Es ist natürlich die Frage zu stellen, welche Haushalte sich denn das Geldvermögen aneignen; das ändert aber erst einmal nichts an der grundsätzlichen Argumentation, die sich auf die Aufteilung zwischen Unternehmenssektor und privater Verwendung richtet: Geldvermögen in privater Verfügung muß zwar nicht, aber kann über die Finanzintermediäre wieder einer produktiven Verwendung zugeführt werden.<sup>5</sup>

Der Vergleich Sachvermögen – Geldvermögen sollte daher im nationalen Rahmen nicht so umstandslos zur Bestätigung der These der Verselbständigung der Finanzsphäre herangezogen werden.

Auch die beiden anderen Ebenen der Beweisführung, die am Rande der Diskussion angeführt werden, können durch einige Gegenhinweise relativiert werden: die Rede ist von der Ausweitung des *Kreditsektors*, gemessen an dem steigenden Kreditvolumen und dem Wertschöpfungsbeitrag der Kreditinstitute, und dem Wachstum der *Finanzmärkte* sowie dem Kursanstieg an den Wertpapierbörsen.

Die Zahl der *Bankstellen* hat, begleitet von einer starken inneren Konzentration, von 26.000 in 1957 auf 44.000 in 1987 zugenommen. Das Geschäftsvolumen stieg im selben Zeitraum von 158 Mrd. DM in 1957 auf 3.749 Mrd. DM in 1987, das Kreditvolumen von 140 Mrd. DM auf 3.530 Mrd. DM. Bis zum Ende der 70er Jahre ist dabei das Wachstum der finanziellen Aktiva in etwa parallel zu dem des Sachvermögens der Gesamtwirtschaft verlaufen, aber von 1980 bis 1986 steigt dann das Geschäftsvolumen um 51,0%, das Kreditvolumen um 66,9%, während das Netto-Sachvermögen mit 38,6% deutlich geringer zunimmt.<sup>6</sup> Im Ergebnis hat sich auch der Anteil des Kreditsektors an der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche von weniger als 2% Ende der 50er Jahre auf mehr als 4% Ende der 80er Jahre verdoppelt.

Diese Zahlen scheinen eindeutig im Sinne der Abkoppelungsthese, aber sie sind es nicht, solange nicht Bezug genommen wird auf die Leistungen, die dahinter stehen.<sup>7</sup> Mit der Durchsetzung der Exportorientierung der bundesdeutschen Industrie, dem Wachstum und der Internationalisierung der Unternehmen steigt auch der Grad der Arbeitsteilung zwischen Industrie, Handel und Banken, nehmen die Anforderungen an die Beratungsleistung, die Außenhandelsfinanzierung, die Mobilisierung von Mitteln auf den verschiedenen Finanzplätzen und in verschiedenen Formen zu. Zunehmende Risiken werden gebündelt und auf die Bank ausgelagert. Zugleich besteht vor dem Hintergrund des wachsenden Geldvermögens der privaten Haushalte und der Verwaltung der laufenden Einkommen und Sozialtransfers ein zunehmender Dienstleistungsbedarf an die Kreditinstitute. Ein Ausdruck davon ist die kontinuierlich steigende Zahl der Beschäftigten im Kreditgewerbe.<sup>8</sup>

Tabelle 3: Internationales Finanzvolumen 1987 im Vergleich

Rang	Land	Intern. Finanzvolumen*	Rang	Land	Int. Finanzvolumen in % des BIP**
1	Großbritannien	1.800	1	Schweiz	3,73
2	Japan	1.167	2	Großbrit.	2,68
3	USA	1.121	3	Niederlande	1,13
4	Belgien/Lux.	716	4	Österreich	1,03
5	Schweiz	574	5	Frankreich	0,54
6	Frankreich	497	6	Japan	0,49
7	Hongkong	495	7	Bundesrepublik	0,32
8	Cayman Islands	476	8	Kanada	0,29
9	Singapur	439	9	USA	0,25
10	Bundesrepublik	363	10	Italien	0,14

\* Summe aus Forderungen und Verbindlichkeiten inländischer Banken gegenüber ausländischen Banken und Nichtbanken in Mrd. US-Dollar

\*\* dies. im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

Quelle: F.Thießen, Standorttheorie für internationale Finanzzentren, Köln 1988; eigene Berechnungen

Der *Finanzplatz Bundesrepublik* schließlich ist in seinem Wachstum hinter dem der Industrie weit zurückgeblieben: zwischen der Rolle der Bundesrepublik als Exportnation Nr. 1 und dem Volumen und dem Angebot der Kapitalmärkte klafft eine erhebliche Diskrepanz. Bei einem Vergleich des internationalen Finanzvolumens rangiert die Bundesrepublik erst an 10. Stelle; bezieht man diese Größe auf das Bruttoinlandsprodukt, steht sie unter den Industrienationen auf Platz 7<sup>9</sup> (vgl. Tabelle 3).

Der Börsenumsatz beträgt in der Bundesrepublik nur 2.500 Mrd. DM; im Vergleich zu Japan und Großbritannien ist das die Hälfte. Das Kursniveau ist zwar auch hier in den 80er Jahren stark gestiegen, von 140 auf 480 Mrd. DM 1980 bis 1986, aber im internationalen Geschäft werden die deutschen Aktien als unterbewertet angesehen; die Marktkapitalisierung, d.h. der Kurswert aller an den Börsen notierten Aktien, liegt 1988 bei 447 Mrd. DM, während er z.B. in London bei einem doppelt so hohen Umsatz mit 1.277 Mrd. DM dreimal höher liegt.<sup>10</sup>

Häufig trifft man auch auf das Argument, die Zunahme der Wertpapierbestände in der Bundesrepublik sei eine Folge der zunehmenden Verbriefung der Kreditbeziehungen und damit ein Anzeichen für die riskantere Beteiligung an internationalen Finanzgeschäften.<sup>11</sup> Hier ist aber bei der statistischen Interpretation Vorsicht geboten: zwar hat in der Tat der Anteil der Wertpapierportefeuilles am Geschäftsvolumen der Kreditinstitute mit 12,5% Ende 1988 seinen bisherigen Höchststand erreicht; Ende 1960 waren es erst 7,5%. Unter den Aktiva der Banken hatten die Wertpapiere in den letzten zehn Jahren die höchsten Zuwachsraten. Aber bei diesen 500 Mrd. DM, die heute erreicht sind, handelt es sich im wesentlichen um inländische Bankschuldverschreibungen und Anleihen der öffentlichen Hand, sie haben mit den internationalen Finanzplätzen und ihren Bonitätsproblemen gar nichts zu tun.<sup>12</sup>

## 2.2 Internationale Betrachtung

Eine auf den Binnenmarkt beschränkte Argumentation taugt natürlich nicht zur Widerlegung einer These, die sich wesentlich auf die *internationale Entwicklung* stützt, obwohl sie ein notwendiger Schritt in einer genaueren Untersuchung ist. Dies nicht nur aus nationalem Interesse, sondern auch, weil die Bundesrepublik ein erhebliches ökonomisches Gewicht besitzt und, bezogen auf die Finanzsphäre, das Sparkapital aus der Bundesrepublik neben dem aus Japan eine der Wachstumsquellen der Ausdehnung der Finanzmärkte in den 80er Jahren bildet.

Die Entwicklung der internationalen Finanzmärkte läßt sich durch verschiedene neuere Momente in den 80er Jahren charakterisieren: Erst einmal ihr beschleunigtes Wachstum, gemessen am Volumen der Märkte, die Umschichtung von Krediten zu Formen der verbrieften Mittelaufnahme nach dem Ausbruch der Verschuldungskrise, ein erheblicher Kursanstieg an den Aktienbörsen, begleitet und mitverursacht von den größten über die Börse laufenden Fusionen der amerikanischen Wirtschaftsgeschichte, die Entwicklung der Terminbörsen und schließlich die Internationalisierung der Institute, der Plätze und, Hand in Hand damit, die De-Regulierung der Finanzbeziehungen durch regionale und institutionelle Verschiebungen. Die Einführung der neuen Technik spielt dabei eine wichtige begleitende Rolle, weil sie einige dieser Erneuerungen überhaupt erst möglich macht.

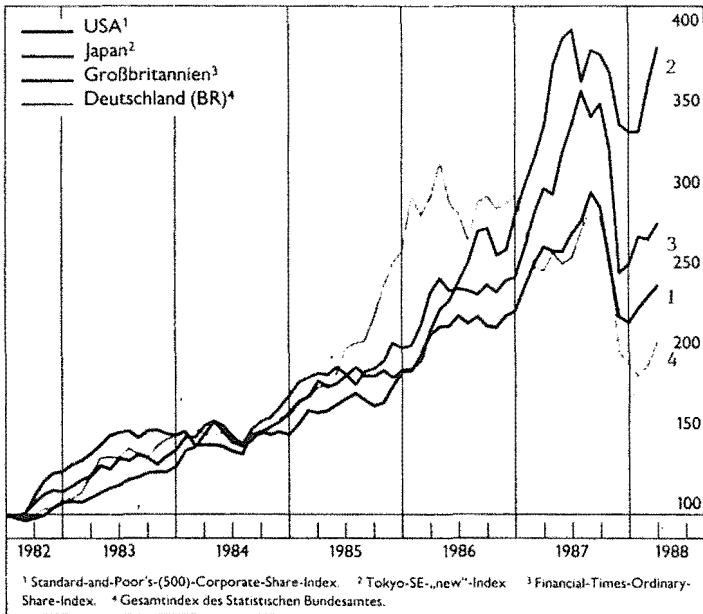
Im folgenden möchte ich einige Momente herausgreifen, die Hinweise auf die Rückführung des finanziellen Überbaus auf die Probleme und Bedürfnisse der materiellen Produktion abgeben. Besonderes Gewicht finden dabei solche Probleme, die 'Nahtstellen' der Verbindung von finanziellem und realwirtschaftlichem Prozeß darstellen.

### 2.2.1 Aktienkurse

Einen zentralen Punkt der Argumentation stellt die Entwicklung der Aktienkurse dar. In der Tat stiegen sie in der Bundesrepublik von 1973 bis 1986 von 96,2 auf 295,7 Prozentpunkte (Index 1980 = 100), und fielen 1987 durch den Crash wieder auf 257,5 – ein Rückgang, der historisch das erste Mal in dieser Größenordnung auftrat, aber doch zugleich noch durch den Kursanstieg von 1985 übertroffen wurde.<sup>13</sup> Auch erholten sich die Kurse selbst in der Bundesrepublik seit Beginn des Jahres 1989. Die realwirtschaftlichen Daten der Bundesrepublik rechtfertigten einen Kurseinbruch in dieser Höhe nicht; die Entwicklung war vielmehr durch einen leichten Aufwärtstrend gekennzeichnet (BSP-Wachstum +1,7%, Geldmengenwachstum 8%), der sich seitdem fortgesetzt hat. Zudem betraf der Kurseinbruch ausgerechnet auch die sog. "blue chips", d.h. Aktien äußerst solventer und gewinnabwerfender Großunternehmen wie Siemens, Daimler Benz, die drei großen Chemiekonzerne oder die Deutsche Bank. Allgemein läuft die Analyse daher darauf hinaus, daß der Kurseinbruch an den bundesdeutschen Börsen ausschließlich durch die internationalen Prozesse zu erklären ist und darüber hinaus in besonders hohem Maß vom Verhalten der ausländischen Anleger beeinflußt wurde: Der Anteil der Ausländer am Erwerb von Aktien lag 1986 mit 15,2 Mrd. DM bei annähernd der Hälfte des Aktienerwerbs insgesamt und fiel 1987 auf –1,4 Mrd. DM; eine analoge Entwicklung auf höherem Niveau fand am Rentenmarkt statt, wo vom Höhepunkt 1986, der bei 59,1 Mrd. DM lag, der Erwerb auf 35,0 Mrd. DM in 1987 und 1,9 Mrd. DM in 1988 sank.<sup>14</sup> Der Anstieg des Kursniveaus am

bundesdeutschen Wertpapiermarkt blieb daher hinter dem der ausländischen Plätze zurück und war sicher nicht originärer Anlaß für den Kurseinbruch. An den Weltbörsen waren dagegen weit höhere Steigerungen zu verzeichnen (vgl. Schaubild 2).

**Schaubild 2: Aktienkurse 1982 bis 1988 (Juni 1982 = 100)**



Quelle: BIZ, 58. Jahresbericht, Basel 1988, S. 94

Ausmaß und Bedeutung des Anstiegs sind aber, wie überhaupt die Ursachen des Börsen-Crash, nach wie vor sehr umstritten. So weist besonders die BIZ (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich) in ihrem Jahresbericht 1988 darauf hin, daß trotz aller spekulativen Momente doch erstens "ein großer Teil dieses Kursaufschwungs als eine Phase des Wiederanstiegs des realen Kurswertes der Aktien auf das Niveau der frühen 70er Jahre nach einer langen Schwächeperiode, die von 1972 bis 1982 reichte,"<sup>15</sup> anzusehen ist. Dieselbe Argumentation verfolgt auch die UN-Kommission für Transnationale Konzerne in ihrem vierten Bericht 1988.<sup>16</sup>

Vor diesem Hintergrund betont die BIZ zweitens, die Kurse seien in keiner Weise überhöht gewesen: "Freilich besteht die Gefahr, daß man der Rolle der spekulativen Übertreibungen zu große Bedeutung beimißt, zum einen, weil der empirische Nachweis, daß es sie an den Finanzmärkten gibt, keineswegs eindeutig ist, zum andern, weil eine Untersuchung der Entwicklung der Renditerelationen während der 80er Jahre keinen schlüssigen Beweis erbracht hat, daß die Dividendenwerte unmittelbar vor dem Börsenkrach überbewertet waren... Die Differenz (zwischen der Nominalrendite langfristiger Schuldverschreibungen und der Dividendenrendite von Aktien, A.S.) ist

seit vielen Jahren positiv und ihre Größe läßt sich theoretisch in eine positive Relation zu den Erwartungen bezüglich Inflation und dem realen Wachstum der Gewinne und in ein umgekehrtes Verhältnis zu dem erkannten relativen Risiko der Aktienhaltung bringen... In allen dargestellten Ländern hatte sich die Renditedifferenz unmittelbar vor dem Börsenkrach vom Oktober etwas ausgeweitet, doch kann man nicht wirklich daraus schließen, daß die darin zum Ausdruck gekommenen Erwartungen hinsichtlich der realen Gewinnsteigerungen übermäßig hoch waren...“<sup>17</sup>

Die schnelle Erholung der Kurse verleiht diesem Argument im Nachhinein ein Gewicht, das man ihm vorher nicht beimessen mochte (vgl. Tabelle 4), denn Kern der Argumentation der Kritiker war, daß durch den Börsen-Crash die Überbewertung in den Kursen auf ein realistisches Maß zurechtgestutzt werden würde.<sup>18</sup>

**Tabelle 4: Indizes ausgewählter Aktienkurse**  
(Anfang 1987 = 100)

	USA	Japan	GB	BRD
Anfang 1986	86,5	67,0	86,6	96,1
Höchststand 1987	138,3	144,5	147,2	100,2
Tiefststand nach dem Crash	91,9	108,2	94,1	58,7
Mai 1988	104,0	138,9	107,5	62,7
Nächtlich: Relative Marktkapita- lisierung (in v.H.)*	38,5	31,3	8,9	4,0

\* Anteil an der Gesamtkapitalisierung der 16 wichtigsten Börsenplätze

Quelle: BIZ, Jahresbericht 1988, S. 95

## 2.2.2 merger & acquisition

Ein zweiter Gesichtspunkt bei der Betrachtung der Überbewertung der Kurse als Indikator für die Verselbständigung der finanziellen Sphäre ist der ihres Hochtreibens im Zuge von (spekulativen) Übernahmen von Unternehmen, die sich besonders in den USA zu historisch neuen Größenordnungen hochgeschaukelt haben.<sup>19</sup>

Der jüngste "mega-deal", die Übernahme von R.J.Nabisco für 25 Mrd. US-Dollar, bedeutet, daß für dieses Unternehmen mehr bezahlt wurde, als der Kurswert von VW, Siemens und Nixdorf zusammen ausmachte. Über 10 Mrd. US-Dollar wurden schon 1984 sowohl für Gulf-Oil wie auch für Getty gezahlt. Es ist bekannt, daß ein erheblicher Teil dieser Übernahmen durch feindliche Strategien von Spekulanten zustande gekommen ist, mit Hilfe von sog. "junk-bonds" finanziert wird, und die Verschuldung



der Unternehmen in die Höhe treibt. Dem beteiligten Management werden in der Regel "golden parachuits" aufgespannt, also Prämien gezahlt, die ein Vielfaches ihrer bisherigen Bezüge ausmachen. Die beiden führenden Vorstandsvertreter von Nabisco ergänzten auf diese Weise ein Jahreseinkommen in 1988 von mehr als 21 Mio. US-Dollar auf 53,8 bzw. 45,7 Mio. US-Dollar. 708 Manager aus 354 Firmen der USA verdienten 1988 zusammen mehr als 2 Mrd. Dollar und damit im Durchschnitt 72mal soviel wie eine LehrerIn und 93mal soviel wie ein Fabrikarbeiter. 1960 betrug diese Differenz erst die Hälfte.<sup>20</sup>

Es ist nicht zu erkennen, daß das wirtschaftliche Wachstum oder die Produktivitätsentwicklung in den USA diese Entwicklung rechtfertigen würden; zweifellos handelt es sich dabei um parasitäre Begleiterscheinungen der ökonomischen Entwicklung. Selbst die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Wertpapierbörsen gelangt zu der Einschätzung: "Hier zählt nur der schnelle Gewinn in wenigen ausgesuchten Titeln. In dem Maß, in dem die Aktie ihren Charakter als Beteiligungspapier verliert und zum Trading-Objekt wird, wird aber wieder Bedarf für hochentwickelte Markttechniken erzeugt. Hier öffnet sich ein Teufelskreis" ...denn: "Im Devisenhandel werden mittlerweile Geschäfte getätigt, deren Erwartungshorizont sich nach Sekunden bemißt. Angesichts der Häufigkeit der Umsätze ist die Frage, woher Kapital kommt und wohin es fließt, oft nur noch zweitrangig, wenn es überhaupt eine Rolle spielt. Wenn die Märkte beginnen, sich nur noch mit sich selbst zu beschäftigen, und einen geschlossenen Kreislauf zu bilden, könnte die Gefahr schwer zu kontrollierender Übersteigerungen virulent werden..."<sup>21</sup>

Aber auch hier gibt es wieder eine realwirtschaftliche Seite des Prozesses:

1. Der Konzentrationsprozeß der Konzerne in den USA war in regionaler und branchenmäßiger Betrachtung in den 70er Jahren geprägt durch extensive Formen der Erweiterung. Zu Beginn der 80er Jahre setzte sich im Zuge von Rationalisierungen eine Umkehr dieser Unternehmenspolitik durch, die durch die merger & acquisition-Welle beschleunigt und unterstützt wurde. Regional gaben z.B. verschiedene Mineralölkonzerne Raffinerien auf bzw. verkauften sie; industriezweigmäßig konzentrierten sich viele konglomerate Unternehmen wieder stärker. Beides wurde durch die Fusionswelle vorangetrieben, da in der Regel nach erfolgter Übernahme Unternehmensteile abgestoßen wurden – sei es, um die Finanzierung des Kaufs zu sichern bzw. die Kredite abzulösen, – sei es, um Anti-Trust-Auflagen etc. vorzubeugen bzw. zu entsprechen.
2. Im Fall der Mineralölindustrie, in der besonders viele Fusionen stattfanden, handelt es sich auch um eine Gegenstrategie, die auf die nachlassenden Rohölreserven zurückzuführen ist. Aufgrund der geringen Ergiebigkeit neuer Quellen wurde es vielfach rentabler, die eigenen Vorhaben im Wege der Beteiligung an Unternehmen statt der Exploration zu erweitern.
3. Schließlich ist die Fusions-Welle in den USA auch eine Folge des verstärkten europäischen und japanischen Kapitalexports in die USA. Von 1979 bis 1987 wurden alleine 44 große Beteiligungen im Gesamtwert von 66 Mrd. US-Dollar durch ausländische Konzerne erworben.<sup>22</sup> Darin kommt sowohl die Strategie zum Tragen, einen 'Brückenkopf' für Absatzmärkte zu bilden, die angesichts der protektionistischen Tendenzen gegenüber dem Warenimport gesichert werden müssen, als auch globale Vorgehens-

weisen bei der Markteinführung neuer Produkte<sup>23</sup> sowie auch der Drang zum beschleunigten Einkauf von Technologie, know-how etc. Generell ist sie ein Ausdruck der – sehr realen – Verschiebung der ökonomischen Kräfteverhältnisse zwischen den drei hochindustrialisierten Zentren USA, Japan und Westeuropa.

4. Alles in allem stehen also auch sehr realwirtschaftliche Momente und ökonomische Strategien hinter der Fusionswelle. Real ist allerdings auch die Gefahr, daß der Druck, nach erfolgter Übernahme kurzfristig hohe Gewinne ausweisen zu müssen, die Unternehmen hindert, Investitionen in Anlagen und Forschung und Entwicklung vorzunehmen. Entscheidend für die Beurteilung, ob die spekulativen oder die realwirtschaftlichen Momente überwiegen, wird damit die Frage, ob die Fusions- und Umstrukturierungsprozesse geeignet sind, die Produktivität der Unternehmen zu erhöhen oder nicht. Bisher sind sowohl die gesamt- wie auch die einzelwirtschaftlichen Analysen dazu widersprüchlich.<sup>24</sup> Auf der einen Seite steigt die Konzentration und auch die Gefahr der Kartellierung im Zuge der zunehmenden joint-ventures, auf der anderen Seite beobachtet man Rationalisierungen und Innovationen in hochmonopolisierten Produktionszweigen wie der Automobilindustrie, verschärften Wettbewerb durch Privatisierung und De-Regulierung wie bei der Elektrizitätsindustrie und eine steigende Anzahl von Firmen in neuen Zweigen wie Elektronik, Kommunikationsindustrie etc.<sup>25</sup>

### **2.2.3 Internationalisierung der Institute und De-Regulierung**

Schließlich läßt sich die These der Abkoppelung auch anhand der Internationalisierung der Bankinstitute und ihrer Verlagerung auf regulierungsfreie Zonen diskutieren.

Weltweit ist in den 70er und den 80er Jahren eine beschleunigte Erweiterung des Netzes der internationalen Niederlassungen zu verzeichnen. Nur eine Spitzengruppe der bundesdeutschen Banken ist an diesem Prozeß beteiligt; an erster Stelle und mit großem Abstand die Deutsche Bank, gefolgt von den anderen vier privaten Großbanken und einigen weiteren Kreditbanken, während aus dem Sparkassen- und Volksbankbereich nur die führenden Institute und dies, bis auf die Westdeutsche Landesbank, auch mehr am Rande, an den internationalen Geschäften beteiligt sind. Selbst deren Auslandspräsenz ist aber im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich; erst seit Mitte der 70er Jahre eröffneten sie in größerem Maßstab eigene Filialen und Tochtergesellschaften an den wichtigsten ausländischen Finanzplätzen. 1974 waren es 29 Filialen und 23 Tochterunternehmen, heute sind es 108 bzw. 78. Der Umfang der Geschäfte ist noch stärker gestiegen; 1988 beträgt der Anteil des Auslandsgeschäfts von Tochter- und Filialunternehmen am Geschäftsvolumen beinahe 12%.

Bis in die 70er Jahre gilt für die deutschen Bankkonzerne, daß ihre Internationalisierung eine Folge der Transnationalisierung der bundesdeutschen multinationalen Konzerne aus der Industrie ist. Um sich das Geschäft nicht von den amerikanischen Großbanken aus der Hand nehmen zu lassen, mußten die deutschen Banken auf den ausländischen Plätzen präsent sein. Insofern gingen auch realwirtschaftliche und finanzielle Strategien Hand in Hand und bedingten einander.<sup>26</sup> Erst im Zuge der Entstehung und Ausweitung des Euromarktes entwickeln sich autonome Antriebskräfte der Expansion, die nicht von vorneherein an die realwirtschaftliche Sphäre rückgekoppelt sind: OPEC-Gelder aus den erdölexportierenden Ländern und vor allem überschüssiges Sparkapital aus Japan, der EG und hier besonders der Bundesrepublik stellen die Wachstumsquellen dieser Märkte dar. Daneben bieten die neuen Technologien auch

neue Möglichkeiten der Vernetzung der Märkte und der Beschleunigung der Anlage und Wiederanlage der erwirtschafteten Mittel, eine – scheinbare – Verringerung der Risiken durch die bessere Berechenbarkeit der Kreditportefeuilles und die Erhöhung der Handelsvolumina. (Die Grenzen dieser neuen Möglichkeiten hat der Börsen-Crash aufgezeigt.) Schließlich erlaubt auch die De-Regulierung durch off-shore-Zentren und im weiteren Prozeß auch an den wichtigen anderen Plätzen eine Erweiterung der Geschäfte und all diejenigen Finanzinnovationen, die zur Beherrschung der verschiedensten Risiken entwickelt wurden. Die Entwicklung der 80er Jahre scheint so gekennzeichnet durch die wachsende Verselbständigung der realwirtschaftlich und der spekulativ begründeten Geschäftssparten. Allerdings sind auch hier einige andere Momente zu berücksichtigen:

1. Das Wachstum des Volumens der internationalen Plätze wurde in der Regel vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden wirtschaftlichen Krise diskutiert und in dieser erwarteten Diskrepanz interpretiert. Gegenwärtig findet es aber vor dem Hintergrund eines unerwartet hohen und vorerst anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums statt, das auch die Investitionen erfaßt hat. Dieses Wachstum beseitigt zwar die Leistungsbilanzungleichgewichte nicht, macht sie aber scheinbar ökonomisch tolerierbar und verringert die Labilität der Finanzgeschäfte durch die Festigung der Erwartungsbildung.

Die Terminbörsen und Futures-Märkte stellen ein erhebliches Moment der Spekulation dar. Zugleich machen sie aber die wachsenden Risiken der realen Geschäfte, die vor allem in den Währungs- und Zinsschwankungen liegen, handhabbar und ermöglichen einen relativ reibungslosen und kontinuierlichen Warenaustausch: ohne neue Finanzinnovationen auch keine Handelsgeschäfte zu dermaßen riskanten Bedingungen. Spekulative und realwirtschaftliche Elemente verflechten sich hier: aus den realwirtschaftlichen Geschäften werden finanzielle Transaktionen abgeleitet, die Anlaß und Gelegenheit zur Spekulation geben, die aber zugleich erst die realen Vorgänge ermöglichen; die Trennungslinien zwischen finanziellem Überbau und realer Basis verwischen sich, die Erweiterung der finanziellen Sphäre bleibt aber doch auf die Anforderungen der Produktion und Reproduktion bezogen.

2. Die Zahl der ausländischen Niederlassungen von multinationalen Banken insgesamt hat in den 80er Jahren kaum noch zugenommen; es waren 147 mehr, das entspricht bei einem Stand von 4.660 einem prozentualen Wachstum von knapp 5%. Die geringe Zunahme resultiert im wesentlichen aus den Niederlassungen der Japaner, vor allem in anderen Industriezentren, während die Zahl der ausländischen Niederlassungen der multinationalen Banken aus den USA, der Bundesrepublik und Großbritannien abgenommen hat.

Insbesondere ist ein (leichter) Rückgang aus den klassischen off-shore-Zentren zu verzeichnen, in denen 41 Niederlassungen aufgelöst wurden – eine Folge der Durchsetzung der De-Regulierung in den Heimatländern der Bankkonzerne. Diese De-Regulierung innerhalb der kapitalistischen Zentren ist insofern zu relativieren, als die Geschäfte zuvor nicht weniger liberalisiert, aber auch räumlich außerhalb der Reichweite jeglicher nationaler Kontrolle waren. Schließlich gibt es gegenwärtig, auch veranlaßt durch die Konstituierung des EG-Binnenmarktes, eine gewisse Re-Regulierung der Bankgeschäfte auf supranationalem Niveau durch die BIZ.<sup>27</sup>

Tabelle 5: Niederlassungen der 100 größten Banken 1985 (Auszug)

Niederlassungen	insgesamt	Industrie- länder	off-shore- Zentren
alle 100 Banken	4.660	2.296	606
<i>Veränderung zu 1980</i>	147	114	-41
USA (15 Banken)	884	364	115
<i>Veränderung zu 1980</i>	-280	-123	-44
Großbritannien (5 Banken)	457	204	62
<i>Veränderung zu 1980</i>	-29	-4	-7
Japan (26 Banken)	676	338	122
<i>Veränderung zu 1980</i>	110	52	12
BRD (11 Banken)	289	176	31
<i>Veränderung zu 1980</i>	-65	-35	-3

Quelle: UN-Centre on Transnational Corporation, 4. Bericht 1988, S. 114

## Schlußbemerkung

Die Ausführungen hier haben nur sehr vorläufigen Charakter und stellen im wesentlichen einen Diskussionsanstoß dar. Ihr Anlaß ist das häufige Versagen polit-ökonomisch begründeter Konjunktur-Prognosen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre und die Vermutung, daß dazu auch ein Begriff der Labilität der kapitalistischen Entwicklung beiträgt, für den die Abkoppelungsthese ein theoretisches Versatzstück darstellt. Unausgesprochen steht hinter ihr häufig die Vorstellung der wirtschaftlichen Entwicklung als einer "aufsteigenden Linie" hin zum parasitären Finanzkapitalismus als vorläufigem Schlußpunkt des historischen Prozesses, der bei der Warengesellschaft bzw. dem Handelskapitalismus begonnen und sich dann über das Industriekapital durchgesetzt hat. Es ist die Frage, ob nicht vielmehr eine Parallelität der Sektoren, ihre gleichzeitige Entwicklung mit wechselnden Schwerpunkten das Bild bestimmt. Was als Parasitismus erscheint, stellt vielleicht nur eine vorübergehende Strategie des 'Hortens' von Geldkapital dar, das inzwischen wieder produktiveren Anlageformen zugeführt wird.

Die *Übertragungsmechanismen* zwischen den beiden Sphären sind viel zu wenig erforscht, das, wie Braudel es nennt, "undurchsichtige Wechselspiel zwischen überbau und Infrastrukturen des Wirtschaftslebens"<sup>28</sup>. Die raffinierte Handhabung der Verschuldungskrise, die schnelle Überwindung der Börsenkrise bis dahin – sie bestätigt aktuell, daß ausschlaggebendes Kriterium des modernen Kapitalismus die außerordentliche Flexibilität und Anpassungsfähigkeit ist, die derselbe Autor schon im historischen Prozeß hervorhebt. Ein wesentliches Moment dieser Anpassungsfähigkeit ist das Zusammenspiel von finanziellen und realwirtschaftlichen Sektoren, die offenbar nicht durch ein einfaches hierarchisches Modell von Unterordnung oder unumkehrbaren Entwicklungsstufen erfaßt werden können.

- 1) Vgl. Jörg Goldberg, Von Krise zu Krise, Köln 1988, S. 193, Tabelle 35
- 2) Vgl. Heinz-Peter Spahn, Bundesbank und Wirtschaftskrise, Regensburg 1988, S. 157
- 3) Vgl. Stefan Weizk, Boom ohne Arbeitsplätze, Köln 1986, S. 105, Tabelle 12. Die Datenlage ist allerdings nicht präzise ausgewiesen.
- 4) Vgl. Helmut Schlesinger, Kapitalmarkt, Kapitalbildung und Kapitalallokation, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln Nr. 61 vom 15.9.1986, S. 2ff.
- 5) Zur bisherigen empirischen Entwicklung vgl. Jan Priewe, Krisenzyklen und Stagnationstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland – Die krisentheoretische Debatte, Köln 1988, besonders Kapitel 6.6 "Flucht in die nicht-investive Gewinnverwendung", S. 338ff.
- 6) Daten nach Deutsche Bundesbank, Monetäre Statistiken 1948–1987, Frankfurt/M. 1988, S. 31ff.
- 7) Dabei bereitet eine präzise Zuordnung der Bankdienstleistungen bisher ungelöste statistische Probleme, vgl. G. Kopsch, Zur Abgrenzung des Kreditsektors, in: WiSta 1/1986
- 8) Vom gesamten Zuwachs des Sozialprodukts entfielen 1986 und 1987 drei Viertel auf den tertiären Sektor, die weit überwiegend auf die Kreditinstitute, Versicherungen und die Wohnungsvermittlung zurückzuführen sind, vgl. Der Dienstleistungssektor in der Bundesrepublik Deutschland als Träger des wirtschaftlichen Wachstums, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank (MB) 8/1988, S. 40ff.
- 9) Vgl. Fritz Thießen, Standorttheorie für internationale Finanzzentren, Köln 1988
- 10) Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Wertpapierbörsen (Hrsg.), Jahresbericht 1988, Frankfurt/M., Tabellenanhang
- 11) Als einer von vielen auch Spahn, a.a.O., S. 119f.
- 12) Vgl. Längerfristige Entwicklung der Wertpapieranlagen der Kreditinstitute, in: MB 5/1987, S. 25ff. und Längerfristige Entwicklung des Bankensektors und Marktstellung der Kreditinstitutgruppen, in: MB 4/1989, S. 15
- 13) Vgl. WiSta 1/1988, S. 15ff.
- 14) Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Wertpapierbörsen, a.a.O.
- 15) Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), 58. Jahresbericht, Basel, Juni 1988, S. 95
- 16) Vgl. United Nations Centre on Transnational Corporations, Transnationale Corporations in World Development, Trends and Prospects, New York 1988, S. 62
- 17) BIZ, a.a.O., S. 98
- 18) Vgl. die Kommentare zur "Weltwirtschaftskrise" in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/1987, S. 1518 ff.
- 19) Aufschlußreiche Daten finden sich in dem oben schon zitierten UN-Bericht über transnationale Unternehmen; vgl. United Nations Centre on Transnational Corporations, a.a.O. S. 62ff.
- 20) Vgl. Business Week, May 1989
- 21) Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Wertpapierbörsen, a.a.O., S. 24
- 22) Vgl. United Nations Centre on Transnational Corporations, a.a.O., Tabelle IV.4, S. 64f.
- 23) Vgl. dazu Kenichi Ohmae, Macht der Triade – die neue Form weltweiten Wettbewerbs, Wiesbaden 1985
- 24) Vgl. Frederic M. Scherer, Takeovers: Present and future dangers, The Brookings Review (Winter/Spring 1986)
- 25) Vgl. Stephen Rousseas, Can the U.S. Financial System Survive the Revolution?, in: Challenge, March/April 1989, S. 39ff.; ganz entgegengesetzt die Einschätzung im UN-Bericht a.a.O., S. 66f.
- 26) Vgl. Ursel Steuber, Internationale Banken. Auslandsaktivitäten von Banken bedeutender Industrieländer, HWWA-Studien 1974-1978, Hamburg und dies., Internationale Bankenkooperation. Deutsche Banken in internationalen Gruppen, Frankfurt/M. 1977
- 27) Auf diesen Aspekt weist Leo A. van Eerden hin in: ders., International Banking and New Competition in the Eighties, Paper presented at the Spring Conference of the Arbeitskreis Politische Ökonomie: "Die Rolle der Banken in Wirtschaftstheorie und Politik", Mai 1989, Bonn-Röttgen, S. 17f.
- 28) Fernand Braudel, Sozialgeschichte des 15.–18. Jahrhunderts, Band II, Der Handel, München 1986, S. 141

# Europäischer Binnenmarkt 1992: Ziel oder Start für einen Sozialraum Europa?

– Bericht über eine internationale Tagung der Sozialakademie  
Dortmund –

Vom 14. bis 16. Juni 1989 fand in Dortmund die 20. Internationale Tagung der hier ansässigen Sozialakademie<sup>1</sup> statt. Mitveranstalter waren die Hans-Böckler-Stiftung, die EG-Kommission und das Bonner Presse- und Informationsbüro. An der Tagung haben ca. 150 Personen teilgenommen – darunter rund 40 Studierende der Sozialakademie. Die Fragestellung der Tagung wurde im Programmheft folgendermaßen präzisiert:

“Der Europäische Binnenmarkt kommt nicht am 31. Dezember 1992 – er entsteht bereits: Die vielbespöttelten ‘Eurokraten’ arbeiten seit Jahren an der Vereinheitlichung von Normen jeder Art. Die Wirtschaftsverbände haben die Diskussion um Arbeitsbedingungen und Standorte eröffnet. Die Kette von Firmenübernahmen und ‘Elefantenhochzeiten’ multinationaler Konzerne reißt nicht ab. Selbst mittelständische Unternehmen setzen zunehmend auf Produktionsstätten im europäischen Ausland.

Aber was haben die 320 Millionen Menschen, vor allem Arbeitnehmer, Rentner, Arbeitslose und Verbraucher in der EG vom europäischen Binnenmarkt zu erwarten oder zu befürchten? Welche Positionen und Konzepte, Forderungen und Strategien haben die berufenen Vertreter der Arbeitnehmer, die Gewerkschaften, für diesen ‘Aufbruch nach Europa’?”

Die eher rhetorisch anmutende Themenstellung der Tagung “Europäischer Binnenmarkt 1992: Ziel oder Start für einen Sozialraum Europa?” verengte sich denn auch im Laufe der Veranstaltung auf die bange Frage, ob der Binnenmarkt ‘92 überhaupt die Perspektive für den Start in einen Sozialraum Europa enthält...

Zunächst waren jedoch optimistische Töne zu vernehmen. So sprach der Akademieleiter, Prof. Dr. Wolfgang Böhm, in seiner Begrüßung im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprojekt gleichsam von einer “self-fulfilling-prophecy”, für deren Erfüllung er sich keinen besseren “Propheten” vorstellen könne als den seit 1985 amtierenden Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors. Der Dortmunder Bürgermeister, Willi Spaenhoff, pries in seinem Grußwort die Standortvorteile der Stadt und die Verdienste der lokalen Strukturpolitik in Vorbereitung auf den Binnenmarkt ‘92. Ilse Bruns, Mitglied des geschäftsführenden Bundesvorstandes des DGB, richtete ihr Grußwort als Vorsitzende des Vorstands der Hans-Böckler-Stiftung auf die Hoffnung, daß es gelingen möge, den Binnenmarkt ‘92 auch mit der Schaffung eines europäischen Sozialraumes einhergehen zu lassen. Und die Eröffnungsansprache der nordrhein-westfälischen Ministerin für Wissenschaft und Forschung, Anke Brunn, mutete schließlich wie ein Rechenschaftsbericht über alle Felder der Europapolitik des Landes an.

## **Regionale Differenzen, Standortkonkurrenz und Sozialdumping**

Nach dieser – für solche Tagungen wohl üblichen – Zeremonie ging es dann mit einer Podiumsdiskussion zur Sache. Unter der Moderation von Carl Weiss (München) debattierten der DGB-Vorsitzende Ernst Breit, Dr. Carl H. Hahn als Vorstandsvorsitzender von VW und Vizepräsident des BDI, Dr. Karl-Heinz Narjes als ehem. Vizepräsident der EG-Kommission sowie die Mitglieder des europäischen Parlaments Elmar Brok (Bielefeld) und Hans Peters (Dortmund).

Der Moderator der Podiumsdiskussion hatte sichtliche Schwierigkeiten damit, daß sich das Streitgespräch im wesentlichen auf den DGB-Vorsitzenden und den BDI-Vizepräsidenten zu beschränken drohte. Er konnte dem MdEP Hans Peters zwar einen breiten Katalog von Forderungen der SPD für ein soziales Europa entlocken, den MdEP Elmar Brok zu einem Lamento über die Demokratiedefizite von Parlament, Rat und Kommission bewegen und Karl-Heinz Narjes historische Rückblicke geben lassen. Es gelang jedoch nicht, den Eindruck zu verwischen, daß es sich hier fast ausschließlich um eine direkte Konfrontation zwischen Kapitalinteressen und den Interessen von abhängig Beschäftigten handelte, in der die institutionalisierte Europapolitik eine hilflose und vergleichsweise untergeordnete Rolle spielte.

Heftige Kontroversen auslösender Höhepunkt dieser den ersten Veranstaltungstag abschließenden Podiumsdiskussion waren die Thesen von Dr. Carl H. Hahn. Das Sozialrecht, die Tarifautonomie und der vermeintliche Facharbeitermangel in der Bundesrepublik ließen ein Sozialdumping hierzulande seiner Auffassung nach als unwahrscheinlich erscheinen. Solche regionalen Differenzen bezüglich der Löhne und Sozialkosten würden standortorientierte Kapitalwanderungen induzieren, die in den ärmeren Regionen der EG letztlich zum Abbau von Arbeitslosigkeit führen würden. So sei "im übrigen auch in Deutschland von dem kargen Lohn des Jahres 1948 ausgehend über 30 Jahre der Prozeß erarbeitet worden, der zu unseren heutigen sozialen Standards geführt" habe. Eine gesetzliche Normierung von EG-weiten Sozialstandards auf höchstem Niveau würde den armen Ländern ihren entscheidenden Wettbewerbsvorteil nehmen. Wohlstand müsse durch Exporte verdient werden. Sein Credo lautete daher: "Vieles spricht dafür, daß die Angleichung durch ein unterschiedliches Tempo der Sozialexpansion zustande kommt, abhängig vom Grad des Erfolges des wirtschaftlichen Handelns der jeweiligen Länder. Dabei werden die Marktkräfte einen Großteil der Harmonisierung ganz automatisch besorgen: die ärmeren Länder werden mit ihren Kostenvorteilen im Standortwettbewerb ihren Lebensstandard zügig steigern können."

Diese Umstände seien auch nicht zuletzt für die Spaltung der europäischen Gewerkschaften verantwortlich. Die Differenz, die nicht nur in der kulturellen, sondern auch in der sozialen Vielfalt läge, sei – so Hahn – Fortschrittsquelle. Eine Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen der EG käme schließlich seiner Auffassung nach jeweils nationalem Souveränitätsverzicht gleich.

Demgegenüber vertrat Ernst Breit die Auffassung, daß das System der sozialen Sicherheit und das vergleichsweise hohe Lohnniveau – verbunden mit der Qualifikation der abhängig Beschäftigten – Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik darstellten und nicht seine Folgen wären. Im Ergebnis wären die Arbeitskosten in der Bundesrepublik (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) mit denen

der Niederlanden heute die niedrigsten in der EG. Für die Gewerkschaften sei es daher inakzeptabel, "wenn sich der Ausbau Europas im wesentlichen auf die Herstellung des Binnenmarktes" beschränke. Einige Richtlinien im Bereich des Arbeitsschutzes reichten dabei allerdings ebensowenig aus wie der Vorschlag der EG-Kommission, lediglich eine feierliche Erklärung sozialer Grundsätze zu verabschieden. Die Gefahr eines Sozialdumpings werde von den Gewerkschaften insoweit durchaus gesehen. Es sei der Eindruck entstanden, daß die abhängig Beschäftigten den Ausbau des Binnenmarktes mit Sozialabbau und De-Regulierung bezahlen sollen. Beleg für die Berechtigung dieses Eindrucks sei die von den Unternehmen behauptete Verschärfung der Standortkonkurrenz in Rahmen des Ausbaus des Binnenmarktes. Mit Verweis auf die Entwicklung der Außenhandelsbilanz der Bundesrepublik bezeichnete der DGB-Vorsitzende das Standortargument schließlich als absurd.

### **Feierliche Erklärung sozialer Grundsätze oder Harmonisierung nach oben?**

Der zweite Tag stand ganz im Zeichen von fünf Arbeitsgruppen, die sich vertiefend mit jeweils einem speziellen Aspekt der sozialen Dimension des Binnenmarktes '92 auseinandersetzten. Dabei waren die Arbeitsgruppen von den Referenten her derart besetzt, daß jeweils zwei Positionen kontrovers aufeinander treffen sollten. Diese Intention konnte indes nicht eingelöst werden. Die Berichte an das Plenum deuteten nicht auf kontroverse Debatten in den Arbeitsgruppen hin – m.E. Ausdruck des breiten gesellschaftlichen Konsenses, auf den das Binnenmarktprojekt hierzulande stößt.

Die Hauptergebnisse der Arbeitsgruppen sollen nun im folgenden kurz zusammengefaßt werden.

In der ersten Arbeitsgruppe ging es schwerpunktmäßig um die Diskussion arbeits- und sozialrechtlicher Mindestbedingungen. Das Thema der Arbeitsgruppe hieß zwar "Recht der Arbeit und soziale Sicherheit in Europa", eine "Recht auf Arbeit" wurde jedoch als individuell nicht einklagbarer Programmsatz alsbald beiseite gelegt. In bezug auf die 16 Millionen registrierten Arbeitslosen in der EG wurde das Augenmerk auf eine "kooperative Strategie für Wachstum und Beschäftigung" gerichtet, für die zwischen Europarat, Europaparlament, EG-Kommission und dem Europäischen Gewerkschaftsbund Konsens bestehe. Prof. Dr. Klaus Adomeit von der FU Berlin und Günter Köpke, Direktor des Europäischen Gewerkschaftsinstituts, haben in diesen Fragen denn auch kaum Differenzen gehabt. Bei der Darstellung der Ergebnisse der Diskussion der Arbeitsgruppe legte Prof. Dr. Wolfgang Böhm (Tagungsleiter und Moderator der Arbeitsgruppe) seinen Schwerpunkt auf die in den Ländern der EG z.T. erheblich divergierenden arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen, wobei er sich im wesentlichen auf die Aussagen von Günter Köpke stützte.

Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildete die Tatsache, daß die Berücksichtigung der sozialen Dimension des Binnenmarktes in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987, die von allen nationalen Parlamenten ratifiziert worden ist, im Zielkatalog ausdrücklich kodifiziert wurde. Damit sei der EWG-Vertrag von 1957 reformiert und das Weißbuch der EG-Kommission von 1985, das eine soziale Komponente des Binnenmarktes noch ausgeklammert hatte, durch diesen Punkt komplettiert. Ernüchternd führte Günter Köpke jedoch aus: "Diese Situation hat in der politischen Praxis der EG zu zwei verschiedenen Geschwindigkeiten geführt: Während im wirtschaftlichen Bereich die EG-Kommission mit Hochdruck arbeitet, um ihre Vorschläge für den



Binnenmarkt in Form von Entwürfen von Richtlinien und Verordnungen dem Minister- rat termingerecht zur Beschlußfassung vorzulegen, schleicht die EG-Kommission im sozialen Bereich mit angezogener Bremse hinterher.“

Die Vorschläge des Europäischen Gewerkschaftsbundes, der 35 Gewerkschaftsbün- de aus 21 Ländern vertritt, sähen für eine sozialverträgliche Regulierung der Binnen- marktintegration folgende Maßnahmen vor:

- schrittweise Verringerung der Unterschiede bei den arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen,
- Festlegung eines sozialen Sockels als Fundament arbeits- und sozialrechtlicher Grundnormen und Mindeststandards,
- Anhebung des Gesamtniveaus der arbeits- und sozialrechtlichen Standards (statt Harmonisierung nach unten oder auf einen Durchschnitt),
- schnellere Harmonisierung nach oben bei ärmeren Ländern sowie
- keine Abkopplung einer feierlichen Erklärung sozialer Grundsätze (Sozialcharta) von tatsächlichen Regelungen.

### **Auf dem Weg in ein Europa der Konzerne?**

Die zweite Arbeitsgruppe hatte sich das Thema “Unternehmensverfassung – Mitbe- stimmung – Wettbewerb“ gestellt. Zum Thema referierten Dr. Karl Gleichmann (Brüs- sel) und Klaus Schmitz vom DGB-Bundesvorstand. Die Quintessenz konnte vom Mo- derator, Prof. Dr. Perygrin Warneke (Sozialakademie Dortmund), relativ knapp zusam- mengefaßt werden: 1. Der Binnenmarkt wirke konzentrationsfördernd. 2. Die Hand- lungsmöglichkeiten der Arbeitnehmervertretungen vor Ort, d.h. meist in den ärmeren Ländern der EG, seien vergleichsweise beschränkt, wenn die folgenreichsten Ent- scheidungen in der ausländischen (beispielsweise deutschen) Konzernzentrale gefällt würden. Es drängte sich die Frage in den Vordergrund, ob es einer europäischen Akti- engesellschaft und Arbeitnehmervertretungen bedürfe, die mit den Rechten eines bundesdeutschen Betriebsrates ausgestattet seien. Fragen der gesamtwirtschaftli- chen Mitbestimmung und eines wirksamen europäischen Wettbewerbsrechts friste- ten demgegenüber eher ein Schattendasein.

Nach diesem ernüchternden Befund richteten sich die Hoffnungen auf die Ergebnisse der dritten Arbeitsgruppe, die sich mit dem Thema “Gewerkschaftsorganisation(en) und Tarifverträge im Binnenmarkt“ beschäftigt hatte. Als Referenten waren Dr. Klaus Lang von IG-Metall-Vorstand und Henning Pygoch (Studierender an der Sozialakade- mie Dortmund) geladen. Die Kernfrage hatte Prof. Hans Pornschlegel (Sozialakade- mie Dortmund) als Moderator der Arbeitsgruppe gestellt: “Welche begründeten und konkreten Optionen stellen sich für eine europäische Tarifpolitik, gegebenenfalls in be- stimmten Bereichen oder Feldern, im europäischen Rahmen nach 1992?

- Harmonisierung der nationalen Tarifverträge?
- Abschluß von europäischen Tarifverträgen in (einigen) EG-Ländern für bestimmte Fragen der Arbeitsbedingungen in bestimmten Branchen (z.B. Arbeitszeit, Pausen, Datenermittlung), bei Koordinierung der verbleibenden Fragen in nationalen Tarifver- trägen?
- Europäische Tarifverträge für ganze Branchen, mit Einschluß aller wesentlichen Fra- gen?“

## **Bundesdeutsche Gewerkschaften – Motor des sozialen Fortschritts?**

Klaus Lang wies zunächst darauf hin, daß es für die abhängig Beschäftigten in allen europäischen Ländern verhängnisvoll wäre, wenn sich die Gewerkschaften der Bundesrepublik auf eine Konkurrenz bei den Arbeits- und Entlohnungsbedingungen einließen. Er plädierte vielmehr dafür, daß die Tarifparteien, Belegschaften und Gewerkschaften in der Bundesrepublik Motor des sozialen Fortschritts bleiben müßten. Immerhin ginge die Bundesrepublik als ökonomisch stärkstes Land in die Vollendung des Binnenmarktes ein und es sei schlechterdings nicht zu erwarten, daß dieser strukturelle Vorteil durch den Wegfall von Handelsbeschränkungen verloren gehen könne. Für europäische Tarifverträge und eine abgestimmte europäische Tarifpolitik fehlten momentan jedoch fast alle Voraussetzungen. Daher sei aktuell die wichtigste Aufgabe eine "bessere Information und Zusammenarbeit zwischen Belegschaften und betrieblichen Interessenvertretungen, um das gegenseitige Auspielen innerhalb von EG-weit operierenden Konzernen zu verhindern". Es müsse perspektivisch zu europäischen Wirtschaftsausschüssen und Konzern-Betriebsräten kommen. Im Zusammenhang mit der wünschbaren Durchsetzung einer europäischen Sozialcharta "mit verbindlich einklagbaren minimalen Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten" forderte Lang schließlich auch die Schaffung einer Rechtsgrundlage für europäische Tarifverträge.

Auf ein weiteres Hindernis für eine koordinierte europäische Tarifpolitik hat Henning Pygoch hingewiesen: Während der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik bei 40% läge, lauteten die entsprechenden Zahlen für Spanien 15% und für Frankreich gar nur 9%! Die von Hans Pornschlegel eingangs als Kernfrage formulierten Optionen für eine europäische Tarifpolitik wurden denn auch auf die Zeit nach 1992 vertagt.

## **Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur Umweltgemeinschaft?**

Unter der Moderation von Prof. Dr. Peter Kühne (Sozialakademie Dortmund) referierten Prof. Dr. Hagen Lichtenberg von der Universität Bremen und Kurt Vittinghoff als Mitglied des Europäischen Parlaments zum Thema "Arbeits- und Umweltschutz". Der Tenor der Arbeitsgruppe läßt sich – ohne Hagen Lichtenbergs Ausführungen abwerten zu wollen – anhand der Hauptaussagen von Kurt Vittinghoff illustrieren.

Vittinghoff sprach sich – ausgehend von den Umweltunfällen und Lebensmittelskandalen der jüngeren Vergangenheit – für eine Verbindung von Verbraucher- und Umweltschutz sowie Arbeits- und Umweltschutz aus. Dem Zusammenhang von Arbeitsschutz und Umweltschutz räumte er dabei Priorität ein, "denn die Quellen der meisten Umweltbelastungen" seien "die Produktionsverfahren und die Arbeitsbedingungen". In diesem Zusammenhang führte er aus: "Die Arbeitnehmer sind (...) den Umweltbelastungen gleich mehrfach ausgesetzt. Einmal in einer hohen Konzentration an den Arbeitsplätzen und zum anderen mit ihren Familien in den Stadtteilen und Regionen mit besonders starker Luftverschmutzung und in Lärmbereichen. Es ist bekannt, daß auch die Familien durch gesundheitliche Belastungen der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz betroffen sein können (Beispiel: Asbeststaub in Arbeitskleidern)."

Vittinghoff hegte die optimistische Vermutung, daß der Binnenmarkt '92 mit der Herausbildung einer europäischen "Umweltgemeinschaft" Hand in Hand gehen könne. Die durch die Einheitliche Europäische Akte verbrieften Mitwirkungsrechte gaben ihm diese Zuversicht. Dennoch räumte er ein: "Nationale Egoismen, industrie- und kapitalfreundliche Politik, immer noch nicht ausreichendes Umweltbewußtsein bei der Bevölkerung und Politikern, fehlende Kontrollinstanzen und ein fehlendes wirksames Umweltstrafrecht sind dieser notwendigen Politik im Wege.". Die Konsequenz wäre allenfalls ein technisch verengtes Verständnis von Arbeits- und Umweltschutz, was im Bericht der vierten Arbeitsgruppe an das Plenum einer deutlichen Kritik unterzogen wurde.

### **Internationale Konkurrenzposition und gewerkschaftlicher Handlungsspielraum**

Die fünfte und letzte Arbeitsgruppe war mit "Investitionsstandort Bundesrepublik Deutschland im Binnenmarkt" überschrieben. Dr. Hartmut Bechtold, Leiter der Abteilung Mitbestimmungsförderung II der Hans-Böckler-Stiftung, knüpfte an der Exportstärke der Bundesrepublik an. Mehr als ein Drittel der Produktion ginge ins Ausland, wodurch die USA und Japan auf die weiteren Plätze verwiesen würden. Zwar wären die Arbeitskosten hierzulande die höchsten, sie würden aber durch höhere Produktivität wieder wettgemacht: Die Wertschöpfung sei je DM Arbeitskosten höher als in vielen Niedriglohnländern; der Anteil der Arbeitskosten am Bruttosozialprodukt sei der niedrigste innerhalb der EG. In der Gewinnbesteuerung lägen nur Italien und Großbritannien "günstiger", alle anderen Länder (einschl. USA und Japan) wiesen eine höhere Gewinnbesteuerung auf als die Bundesrepublik. Die westdeutsche Steuerquote werde nur noch von Spanien unterboten; bei der Abgabequote liege die Bundesrepublik im EG-Schnitt. Die Netto-Kapitalrendite sei in der Bundesrepublik kontinuierlich angestiegen. Obwohl die Selbstfinanzierungsquote der Investitionen hierzulande mittlerweile bei über 90% läge, fielen die Nettoinvestitionen im gewerblichen Bereich hinter die Gewinnentwicklung zurück. Als Indizien für diese relative Investitionsschwäche wertete Bechtold die steigenden Direktinvestitionen der Bundesrepublik im Ausland, die westdeutschen Exportüberschüsse und die schwache Binnennachfrage hierzulande. Auch den strukturellen Wandel habe die Bundesrepublik vergleichsweise gut bewältigt: Auf der Basis guter Verbundwirkungen zwischen den Unternehmen, gut qualifizierter Belegschaften, guter Infrastruktur und sozialer Stabilität habe sie sich einen Wettbewerbsvorteil in der Fertigung hochwertiger Produkte erworben. Auch auf den Trend zur flexiblen Fertigung sei die Bundesrepublik gut vorbereitet. Fazit: "Die ökonomische Lage der Bundesrepublik Deutschland in der Weltwirtschaft" biete "Raum für eine expansivere Politik der Gewerkschaften – sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht".

Dr. Klaus Wieners von der Westdeutschen Landesbank (Zentralbereich Volkswirtschaft) konnte und wollte dem nichts entgegensetzen; Differenzen bezogen sich lediglich auf Nuancen. So vermutete er, daß es die "hochentwickelten Volkswirtschaften mit hohem Kosten- und Anspruchsniveau" wie die Bundesrepublik schwer haben würden, sich in der Standortkonkurrenz zu behaupten. In bezug auf die Bundesrepublik nahm er dann eine branchenmäßige Differenzierung vor. Dem Maschinenbau, der

E-Technik und Teilbereichen des Fahrzeugbaus prophezeite er – nicht zuletzt aufgrund des Ausbildungsniveaus und der Flexibilität der Arbeitskräfte – eine aussichtsreiche Zukunft. Bereichen der Konsumgüterindustrie, Teilen der Chemie, Energieerzeugung und Mineralölverarbeitung sowie bestimmten Bereichen der Metallverarbeitung sagte er aufgrund standardisierter Produkte, relativ niedrigen Qualifikationsniveaus und hoher Umweltbelastung Positionsverluste voraus. Quer zu dieser branchenmäßigen Differenzierung sah Wieners insbesondere bei mittelgroßen Unternehmen Schwierigkeiten, sich im EG-Binnenmarkt behaupten zu können, während Großunternehmen ihre “Fähigkeit der langfristigen strategischen Ausrichtung sowie (...) ihre Kapitalkraft“ zugute käme und “flexible Kleinbetriebe weiterhin erfolgreich in Marktnischen tätig sein“ könnten.

In seinem Bericht an das Plenum hob der Moderator der Arbeitsgruppe, Burkhardt Siebert (Studienleiter des Europa-Hauses Marienberg), noch die Einigkeit hervor, die sich in einer durchweg positiven Beurteilung des EWS niederschlug. Gleichmaßen lapidar wie voreilig wurde schließlich einer von Regierungspolitikern unabhängigen Geld- und Währungspolitik innerhalb der EG das Wort geredet.

### **Kapitalorientierte Restrukturierung statt sozialer Harmonisierung**

Was bleibt vom “Sozialtraum Europa”? Die europäische Binnenmarktintegration mit ihren “vier Freiheiten” (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) wird mit Nachdruck vorangetrieben. Bei allen momentan noch bestehenden Schwierigkeiten wird auch die Integration auf dem Gebiet der europäischen Geld- und Währungspolitik voranschreiten. Die soziale Dimension wird unterbelichtet bleiben: arbeits- und sozialrechtliche Normen, Mitbestimmung und Tarifpolitik sowie der Arbeits- und Umweltschutz. Erst die Diskussion der insgesamt desillusionierenden Arbeitsgruppenergebnisse am Ende des zweiten Tages nährte den Verdacht, daß diese “Unterbelichtung” Programm sein könnte. Der Prozeß der Binnenmarktintegration in Westeuropa wurde als kapitalorientierte Restrukturierung im Kräftefeld USA–Japan–EG auf den Begriff gebracht. Die soziale Dimension werde durch diesen Prozeß einem objektiven Anpassungsdruck ausgesetzt statt einer Harmonisierung unterzogen. Dieser Befund reicht anscheinend jedoch nicht aus, den breiten Konsens bezüglich des Binnenmarktprojektes, der bis in die Gewerkschaften hineinreicht, zu erschüttern. Diese spannende Diskussion litt leider etwas darunter, daß sich etliche TeilnehmerInnen stärker zur Fernsehübertragung vom Besuch Michail Gorbatschows in Dortmund hingezogen fühlten, dessen Geist später noch über der Tagung schweben sollte...

### **EFTA – die “bessere EG“?**

Am dritten und letzten Tag des Kongresses sollte der Blick über das “Europa der 12“ hinausgerichtet werden. “EG-Binnenmarkt aus der Sicht der ‘anderen“ lautete die Themenstellung unter der Moderation des verantwortlichen Redakteurs der “Europäischen Zeitung“, Walter Böhm. Den Einstieg bildete das Referat “EG und EFTA“ von Prof. Dr. Reinhard Rack (Universität Graz). Er beklagte zunächst die Abschottungstendenzen, die sich durch das Binnenmarktprojekt noch zu verstärken drohten. Der Ausschluß vieler europäischer Länder vom gemeinsamen Markt und vom Europa der Bürger ließe die “Vision Europa“ zur “Festung Europa“ degenerieren. Die EFTA-Staaten

seien hiervon am meisten betroffen. Drei Lösungen dieses Problems könne er sich vorstellen:

- 1) Abschluß von bilateralen bzw. multilateralen Verträgen zwischen EG- und EFTA-Ländern;
- 2) Beitritt der – optimal dafür geeigneten – EFTA-Staaten zur EG unter der Bedingung der Beibehaltung des gegenwärtigen Grades an ökonomischer Integration und politischer Kooperation;
- 3) eine offene Gemeinschaft, die sich durch Toleranz gegenüber der jeweils unterschiedlich ausgeprägten Integrationsbereitschaft der verschiedenen Länder auszeichne.

Welchen Weg beispielsweise Österreich einzuschlagen gedenkt, konnte kurze Zeit später der Presse entnommen werden.

### **Das gemeinsame “Haus Europa“ – eine Vision?**

Der Beitrag von Dr. Vladimir N. Shenaev, Leiter des Moskauer Instituts für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen sowie Mitglied der Akademie der Wissenschaften, und die hieran anschließende Diskussion zum Thema “EG und RGW“ bildeten den Höhepunkt der Tagung. Vladimir N. Shenaev begann seine Überlegungen mit der Unterscheidung von Integrationsprozessen, die objektiven Charakter trügen, und Integrationsprozessen, die als Ergebnis von Organisation zu begreifen seien. Die Integrationsprozesse in Westeuropa teilte er in vier Etappen ein, denen sich – so Shenaev – die Interpretation dieses Prozesses durch die RGW-Staaten stets – wenn auch zeitverzögert – angepaßt hätte. Die erste Etappe reiche vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis in die zweite Hälfte der fünfziger Jahre. Sie sei durch den Kalten Krieg und die Hegemonialposition der USA in Westeuropa gekennzeichnet. Die zweite Etappe beginne mit den Römischen Verträgen (1957) und ende Mitte der siebziger Jahre. Diese Etappe sei durch ökonomische Integration in die Tiefe von sechs etwa gleichstarken Ländern gekennzeichnet, wobei im Verhältnis zwischen Westeuropa und den USA zentrifugale Kräfte gewirkt hätten. Die dritte Etappe reiche bis Mitte der achtziger Jahre. Ökonomische Krisen, Schwierigkeiten bei der Integration in die Tiefe und vorwiegend eine Integration in die Breite charakterisierten diese Etappe. Die US-Position in Westeuropa sei wieder stärker geworden. Am Ende dieser dritten Etappe stünden die Einheitliche Europäische Akte, der Cecchini-Bericht und Kompromisse. Seit dem könne von einer vierten Etappe gesprochen werden, in der die Integration in die Tiefe fortgesetzt werde. Die Felder dieser Integration seien der Binnenmarkt, der wissenschaftlich-technische Fortschritt und der Währungsbereich. Zu ihren Rahmenbedingungen gehörten gesellschaftliche Umbrüche, soziale Probleme und die Rolle der Gewerkschaften. In diese Etappe fiel auch die gegenseitige Anerkennung von EG und RGW. Für die Zukunft Europas sah Shenaev eine Fortsetzung und Vertiefung der zweiten Phase der politischen Entspannung als unerläßlich an. Hierauf basierend ließen sich drei Modelle denken: 1) Die EG als Modell, d.h., daß EFTA und RGW der EG beiträten, wurde als unrealistisch bezeichnet. 2) Der Zusammenschluß von EG und EFTA wurde schon als realistischer eingestuft. 3) Die Fortsetzung der Integration in die Tiefe ohne neue Integrationsgruppierungen wurde von Shenaev als das wahrscheinlichste Modell gesehen. Für den RGW-Bereich bedeute dies vor allem Integration auf der Mikroebene. Politisches Ziel sei es, die Spaltung in Europa aufzuheben. Das

gemeinsame "Haus Europa" sei nur auf dem Fundament von De-Ideologisierung, Blockauflösung sowie Kooperation zwischen EG, EFTA und RGW zu bauen. Perspektivisch sei auch die Auflösung der Integrationsgruppierungen in Europa denkbar und wünschenswert.

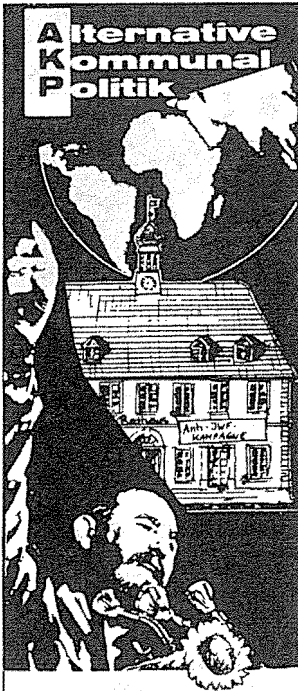
Neues Denken wurde auch in der anschließenden Diskussion deutlich. Die Frage nach der Konvertibilität des Rubels wurde dahingehend beantwortet, daß ein einheitlicher Markt einer einheitlichen Währung bedürfe und daß deshalb eine solche Konvertibilität herzustellen sei. Im ersten Schritt müsse ein Binnenmarkt der sozialistischen Länder geschaffen werden. Im zweiten Schritt müßten die Währungen dieser Länder untereinander konvertibel gemacht werden. Im dritten Schritt müßte die Konvertibilität über die sozialistischen Länder hinaus ausgedehnt werden. Die Frage nach den Perspektiven des RGW beantwortete Shenaev zunächst mit der offenen Konstatierung einer tiefen Krise der RGW-Integration ("Auflösungserscheinungen"). Trotzdem sei er zuversichtlich, daß es gelänge, Perestroika als Impuls für die RGW-Integration zu nutzen. Die provokante Frage nach der DDR als dem "13. Mitglied" der EG beantwortete Shenaev nicht mehr, da eine lebendige allgemeine Sozialismus-Diskussion einsetzte. Shenaevs Statements wurden nicht selten mit Szenen-Applaus gekrönt – wie gesagt: der Geist Michail Gorbatschows.

### **"Festung Europa" oder "Planetarisches Haus"?**

Last, but not least: EG und die "Dritte Welt". Gleich zu Beginn seines Vortrags bemühte Ramesh Jaura (Neu Delhi) die Metapher von der "Festung Europa", für die das "copyright" wohl in den USA liegt. Die größten Verlierer des durch den EG-Binnenmarkt schärfer werdenden Konkurrenzkampfes werden seiner Ansicht nach jene Entwicklungsländer sein, die nicht Schwellenländer sind. Jedoch: "Wem man nichts abkauft, dem kann man auch nichts verkaufen". Es bestehe die Gefahr, daß durch die Betonung von Finanz- und Handelsproblemen von der Entwicklungshilfe abgelenkt werde. Stichworte hierzu seien die Probleme der Kreditfinanzierung (Verschuldung) und die allenthalben überschätzten komparativen Kostenvorteile (Exporte). Es käme – so Jaura – wesentlich darauf an, die Entwicklungshilfe von gegenwärtig 0,5% des Bruttosozialproduktes auf 0,7% aufzustocken. In der anschließenden Diskussion bezeichnete Ramesh Jaura das "Haus Europa" als Ausdruck der Arroganz der Europäer, die sich hinter einer Mitleidswelle (Entwicklungshilfe) verstecke. Aufgrund globaler Interdependenzen und nicht zuletzt wegen der Tatsache, daß zwei Drittel der Menschheit in der sogenannten Dritten Welt lebten, sei es durchaus angemessen, von einem "Planetarisches Haus" zu sprechen.

Dies wär ein guter Schluß gewesen. Der Akademieleiter, Prof. Dr. Wolfgang Böhm, kam jedoch um ein Schlußwort nicht herum. Er betonte u.a., daß es zwar schlechter Stil sei, die eigene Veranstaltung zu loben. Ein Professor sei jedoch der Wahrheit verpflichtet, und daher resümierte er diese Tagung als vollen Erfolg. Die Höflichkeit gebietet es dem Chronisten, der auch der Wahrheit verpflichtet ist, dem nichts mehr hinzuzufügen.

1) Über die Sozialakademie Dortmund heißt es im Begleitheft zur Tagung u.a.: "Die Sozialakademie wurde 1947 aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, der Stadt Dortmund und dem Deutschen Gewerkschaftsbund gegründet. Sie ist als wissenschaftliche Akademie des Landes Nordrhein-Westfalen eine freie Lehr- und Forschungsstätte. Ihre satzungsgemäße Aufgabe ist es, Arbeitnehmer im Rahmen eines integrierten wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Studiums zu unabhängigem Urteil und zu selbständiger Tätigkeit in Arbeitswelt, Wirtschaft und Politik zu befähigen."



## Was haben wir mit Fidel Castro am Hut?

Nun, die AKP berichtet laufend über alle wichtigen kommunalpolitischen Fachthemen wie Abwasser, Privatisierung, Haushalt, Kultur, Gesundheit, Abfallbeseitigung, Städtepartnerschaften, Verkehr usw.. In Heft 3/88 hatten wir auch einen Schwerpunkt zur kommunalen Dritte-Welt-Politik.

Ein Nachrichten- und Magazinanteil, sowie die Rubriken Börse + Fundgrube, Kalender und Rezensionen runden die Zeitschrift ab und liefern vielfältigste Informationen und Anregungen für die eigene kommunalpolitische Praxis.

Die AKP erscheint 6-mal im Jahr à 68 Seiten. Das Einzelheft kostet 7,- DM (zzgl. 1,50 Versand), das Abo gibt es portofrei für 42,- DM.

### Redaktion und Vertrieb:

AKP  
Herforder Str. 92  
4800 Bielefeld 1  
(0521 / 17 75 17)

Fachzeitschrift für grüne und  
alternative Kommunalpolitik



Dieses Handbuch behandelt jeweils für den Zeitraum von der Reichsgründung bis zur Gegenwart folgende Themenschwerpunkte:

Militär, Rüstung und Krieg – Die Entwicklung der Militärausgaben – Die Herausbildung und Entwicklung der deutschen Rüstungsindustrie – Die Preisbildung und Profitentwicklung in der Rüstungsindustrie – Rüstung und Ökonomie.

Die Darstellung wird ergänzt durch zahlreiche Tabellen und Schaubilder, ein Firmenregister sowie ein umfangreiches Literaturverzeichnis.

228 Seiten, DM 24,80

ISBN 3-923208-18-9

Distel Heft 15

DISTEL VERLAG · Sonnengasse 11 · 7100 Heilbronn

## PIW

Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH

Ulrike Bohnenkamp, Heinz-J. Bontrup, Axel Troost

### Regionale Kosten-Nutzen-Analyse einer Energiedienstleistungs-Strategie am Beispiel der Stadtwerke Bremen AG

Endbericht für den Bremer Energiebeirat

Bremen 1989, 184 Seiten, DM 25,-

ISBN: 3-925139-10-9

Zu beziehen über jede Buchhandlung oder direkt beim  
Progress-Institut für Wirtschaftsforschung  
Albersstr. 12 B, 2800 Bremen 1

# Das Alternativ- Gutachten

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

## MEMORANDUM '89

Gegen Unternehmerrmacht und Patriarchat:  
Gleichstellung der Frauen – demokratische  
Wirtschaftspolitik in der EG

mit den Schwerpunktthemen:  
– Alternativen zum Patriarchat  
– EG-Binnenmarkt '92  
– Perspektiven der Automobilindustrie  
– Ozonloch, Treibhauseffekt, Ausstieg aus der  
Atomenergie

Arbeitsgruppe Alternative  
Wirtschaftspolitik

### MEMORANDUM '89

Gegen Unternehmerrmacht  
und Patriarchat: Gleichstellung  
der Frauen: – demokratische  
Wirtschaftspolitik in der EG  
Kleine Bibliothek 526  
520 Seiten, DM 19,80

Die MEMORANDUM-Gruppe  
hat ihr neues Gutachten mit  
vier Sonderkapiteln ausgebaut:

#### **Alternativen zum Patriarchat**

Im Bereich des Arbeitsmarktes und  
der sozialen Sicherungssysteme  
nisten noch die Benachteiligungen  
von Frauen.

#### **Binnenmarkt '92**

Inmitten der Gefahren zeichnen sich  
Perspektiven einer demokratischen  
Wirtschaftspolitik in der EG ab.

#### **Automobilindustrie**

Eine Bestandsaufnahme; die  
Konzernstrategien für die 90er  
Jahre und alternative Ansätze.

#### **Ozonloch und Treibhauseffekt**

Wirklicher Schutz der Erd-  
atmosphäre erfordert auch den  
Ausstieg aus der Kernenergie.



PAHL-RUGENSTEIN

404  
PAHL-RUGENSTEIN



## Bestellschein

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

### MEMORANDUM '89

Kleine Bibliothek 526. 520 Seiten, DM 19,80.

ISBN 3-7609-1273-7

Weitere Auswahlbücher „Wirtschaft und Politik“:

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

### MEMORANDUM '88

Gegensteuern statt Steuerreform.

Schwerpunkte: Regionalpolitik – Internationale Verschuldungskrise.

Kleine Bibliothek 490. 331 Seiten, DM 14,80.

ISBN 3-7609-1203-6

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

### WIRTSCHAFTSMACHT IN DER MARKTWIRTSCHAFT

Zur ökonomischen Konzentration in der Bundesrepublik

Kleine Bibliothek 479. 260 Seiten, DM 16,80.

ISBN 3-7609-1182-X

Jan Prieue (Professor für Wirtschaftswissenschaften an der FHS Darmstadt)

### KRISENZYKLEN UND STAGNATIONSTENDENZEN IN DER BUNDESREPUBLIK

Die krisentheoretische Debatte. Aus dem Inhalt: Vom Wirtschaftswunder zur Wachstumskrise – Der Krisenzyklus und marxistische Krisentheorien – Der historische Wandel des Krisenzyklus – Die Krisenzyklen in der Bundesrepublik 1960-1986 – „Lange Wellen“ des Wachstums und der Stagnation – Die Stagnationstendenz seit 1974 – Perspektiven bis zum Jahr 2000, Alternativen. 403 Seiten, fester Einband, DM 36,-. ISBN 3-7609-1207-9

Bei Abnahme mehrerer Exemplare gewähren wir **Staffelpreise**:

	Ladenpreis	DM 14,80	16,80	19,80	36,-
ab 3 Exemplare je	DM 12,-	14,-	16,-	29,-	
ab 10 Exemplare je	DM 10,-	12,-	15,-	27,-	
ab 30 Exemplare je	DM 9,-	10,-	14,-	25,-	
ab 100 Exemplare je	DM 8,-	9,-	12,-	22,-	

Bei Abnahme größerer Mengen wenden Sie sich bitte an den Verlag.

Telefon: 02 21/3 60 02-44 oder 3 60 02-36.

---

## Bestellung (ab 3 Expl. Staffelpreise)

Hiermit bestelle ich gegen Rechnung (zzgl. Portokosten)

\_\_\_\_\_ Expl. 01273 MEMORANDUM '89. Einzelpreis DM 19,80

\_\_\_\_\_ Expl. 01203 MEMORANDUM '88. Einzelpreis DM 14,80

\_\_\_\_\_ Expl. 01182 WIRTSCHAFTSMACHT ... Einzelpreis DM 16,80

\_\_\_\_\_ Expl. 01207 Prieue, Krisenzyklen ... Einzelpreis DM 36,-

Vorname/Name: \_\_\_\_\_

Organisation: \_\_\_\_\_

Straße: \_\_\_\_\_

PLZ / Ort: \_\_\_\_\_

Datum/Unterschrift: \_\_\_\_\_

Bitte richten Sie Ihre Bestellung nur direkt an:

Pahl-Rugenstein Verlag, Vertrieb – Gottesweg 54, 5000 Köln 51

# MEMO-FORUM

## Zirkular der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

### Nr. 4, Oktober 1984 (88 S.)

- Pro und Kontra wertschöpfungsbezogener Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung
- Die Militarisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen
- **Schwerpunktthema: „Frauenarbeit in der Krise“**
  - Aspekte gegenwärtiger Frauenerwerbsarbeit;
  - Besondere Betroffenheit von Frauen durch Sozialabbau;
  - Sozialabbau und „neue Mütterlichkeit“: Das Patriarchat verteilt die Arbeit um

### Nr. 6, Juni 1985 (70 S.)

- Entkopplung von Arbeit und Einkommen?
  - Zur Diskussion über Mindesteinkommen
- **Schwerpunktthema: Vergesellschaftung**
  - Wirtschaftsdemokratie, Vergesellschaftung und alternative Wirtschaftspolitik
  - Vergesellschaftung: objektive Tendenz, systemstabilisierende Funktion, Kampfforderung der Arbeiterbewegung; oder was?
  - Dokumentation: Stahlpolitisches Programm der IG-Metall

### Sonderheft Nr. 2, Februar 1986 (82 S.)

#### 10 Jahre Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

- Erfahrungen, Wirkungen, Aufgaben – mit Beiträgen von Jörg Hufschmid, Rudolf Hickel, Herbert Schui, Margit Scherb, Michael Müller, Hubert Kleinert, Detlef Henschke und Heinz Jung
- Buchbesprechung

### Nr. 9, Oktober 1986 (88 S.)

- Stellungnahme: Die Werften haben eine Zukunft – Alternativen zum Arbeitsplatzabbau
- **Schwerpunktthema: Sozialpolitik**
  - Sozialpolitische Umverteilung und private Produktion; Grundsicherung statt Erwerbsbeteiligung?; Krankenversicherung und Gesundheitspolitik; Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung
- Begriff, Ideologie und Bedeutung des kapitalistischen Privateigentums – Zur Kontroverse um die Forderung nach Vergesellschaftung

### 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
- Beschäftigungs- und Qualifikationsprogramme gegen Beruhs- und Arbeitslos junger Menschen – Perspektiven statt Maßnahmen
- Überlegungen zur materiellen Grundsicherung von Frauen
- Privatisierung der Bundespost verfassungswidrig?

### Nr. 12, August 1988 (112 S.)

#### Schwerpunktthema: Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft

### Nr. 5, Februar 1985 (76 S.)

- Weltmarktabhängigkeit: Damoklesschwert über einer alternativen Wirtschaftspolitik (II)
- **Schwerpunktthema: Gibt es technologische Arbeitslosigkeit?**
  - R. Hickel, Technologische Arbeitslosigkeit – Gibt's die?
  - J. Hufschmid, Technologische Arbeitslosigkeit als Zukunftsperspektive des Kapitalismus?
  - K. G. Zinn, Technologische Arbeitslosigkeit – Analytischer Irrtum oder neue Erkenntnis?
  - J. Prieue, Technologischer Fortschritt als Wachstumsbremse?

### Nr. 7, November 1985 (110 S.)

- Grundzüge arbeitnehmerorientierter Kommunalpolitik in Großbritannien
- Frauen als Arbeitsmarktreserve oder Gewinner der Krise?
- Ansätze all. Verfassungsinterpretation als Element zur demokratischen Umgestaltung der Wirtschaft?
- Selbstkostenpreisbildung – ein Mittel zur Kosten- und Preissenkung bei Rüstungsgütern?
- Wege zur Vollbeschäftigung: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Alternativen für Österreich Rüstungsausgaben und wirtschaftliche Stagnation – zur Position der Memoranden

### Nr. 8, Juli 1986 (68 S.)

- Solidaritätsaufruf: Gegen Arbeitslosigkeit, für Vollbeschäftigung
- Profitratenentwicklung und Krisenzyklus
- Zum wirtschaftspolitischen Leitanspruch der SPD
- Regionale Disparitäten und Süd-Nordgefälle in der BRD
- Bestellung von Sachverständigen nach § 80 (3) Betriebsverfassungsgesetz
- Selbstorganisationen – zu einigen Rezeptionsdefiziten der Memoranden

### Nr. 10, Dezember 1986 (72 S.)

- **Sondermemorandum** – Vor dem Abschluss: Schönfärberei und wirtschaftspolitisches Versagen
- Weiterhin Vorrang für die militärische Aufrüstung – Zum Bundeshaushalt und der Entwicklung der Militärausgaben im Zeitraum 1982 - 1987
- Wirtschaftsrecht in der ökonomischen Krise
- Alles wieder im Lot? – Anmerkungen zum West-Berliner „Wirtschaftswunder“

### Nr. 13, Oktober 1988 (112 S.)

- **Sondermemorandum** – Schuldenerlaß statt Erpressung
- Stellungnahme: Politisch und ökonomisch verfehlt: Abbau von Arbeitsplätzen in der Küstenregion und Aushöhlung der Tarifautonomie durch das Zweite Schiffsregister
- In das Jahr 1988 mit unzutreffenden Prognosen: Stärkeres Wirtschaftswachstum bei steigender Arbeitslosigkeit
- Kurzgutachten: Die wahrscheinlichen fiskalischen und regionalen Auswirkungen der Kooperation Krupp-Mannesmann sowie der Kooperation Krupp-Thyssen im Duisburger Raum. Einige Überlegungen zu einer alternativen Krisenlösungsstrategie
- Die Macht der Elektrizitätsunternehmen
- Markt und Staat in Europa
- Europäische Währung und Europäische Zentralbank – Krönungsakt oder Prozeß zur Integration?
- Buchbesprechungen

Einzelheft: jeweils DM 3,-; ab 10 Exemplare DM 2,50; zu bestellen bzw. abonnieren bei:

ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33



