

LIBERTAS

Europäische Zeitschrift · Revue Européenne
European Review

3-4 / 1990

Hans G. Krone

**Policy-Analyse des österreichischen Gesuchs auf Beitritt
in die Europäischen Gemeinschaften.....** 1

Reinhard Junghanns

Nicaraguas Neuanfang..... 43

Dr. Jochen van Aerssen

Die Etrusker – was besagt die Botschaft ihrer Geschichte?..... 49

Ernest F. Enzelsberger

Human Rights and Political-Economic Systems..... 69

Bernd Sontag

**Umverteilung von Arbeit und
das Verhältnis von Wirtschafts- und Produktivitätswachstum** 82

**Buchbesprechungen (Brandt/Herrmann/Sabathil, Amt für amt-
liche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft)....** 102

Summaries..... 103

Antony E. Alcock: Northern Ireland: Problems and Solutions.
Sindelfingen 1985, 57 S. 15,- DM, ISBN 3-921929-96-2

Konrad Schön: Politische Denkformen. Essays.
Sindelfingen 1986, 141 S. 20,- DM, ISBN 3-921929-94-6

Wilhelm Hahn: Europäische Kulturpolitik. Aufsätze über Bildung,
Medien und Kirche.
Sindelfingen 1987, 186 S. 16,- DM, ISBN 3-921929-90-3

Otmar Franz (Hrsg.): Europäische Währung — eine Utopie?
Sindelfingen 1988, 145 S. 30,- DM, ISBN 3-921929-89-X

Rudolf Luster (Hrsg.): Bundesstaat Europäische Union.
Ein Verfassungsentwurf.
Sindelfingen 1988, 136 S. 16,- DM, ISBN 3-921929-86-5

Otmar Franz (ed.): European Currency in the Making.
Sindelfingen 1989, 145 S. 40,- DM, ISBN 3-921929-83-0

Ursula Braun-Moser: Europäische Verkehrspolitik — Chancen und Ziele.
Sindelfingen 1989, 94 S. 20,- DM, ISBN 3-921929-81-4

Rudolf Luster: Ein Berliner für Europa. 2., erw. Auflage.
Sindelfingen 1990, 111 S. 20,- DM, ISBN 3-921929-84-9

Thomas Beck: Politische Schulung der DDR-Grenztruppen.
Sindelfingen 1989, 170 S. 16,- DM, ISBN 3-921929-87-3

Friedrich-Ludwig Wedemeyer: New Age — Fakten und Folgen.
Sindelfingen 1989, 120 S. 20,- DM, ISBN 3-921929-75-X

Joachim J. Mende: Wohnungsbaufinanzierung in Entwicklungsländern.
Sindelfingen 1989, 94 S. 36,- DM, ISBN 3-921929-76-8

Ladislav Barlay: Grundlagen der Naturphilosophie.
Sindelfingen 1990, 153 S. 30,- DM, ISBN 3-921929-95-4

Dieter Rogalla (Hrsg.): Binnenmarkt '92: Rückenwind für ein Europa
der Bürger.
Sindelfingen 1991, 172 S. 20,- DM, ISBN 3-921929-74-1

Otmar Franz (ed.): European Currency in the Making Vol. 2
Sindelfingen 1991, 150 S. 40,- DM, ISBN 3-921929-77-6

Hans-Jürgen Zahorka: Unternehmensstrategien im Europäischen
Wirtschaftsraum.
Sindelfingen 1991, 150 S. 39,- DM, ISBN 3-921929-82-2

*Ihre Bestellungen richten Sie bitte an: LIBERTAS-Verlag, Hintere
Gasse 35/1, D-7032 Sindelfingen.*

Policy-Analyse des österreichischen Gesuchs auf Beitritt in die Europäischen Gemeinschaften

von

Hans G. Krone

Diskussionen über die Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu der Europäischen Gemeinschaft (EG) sind nicht neu. Bereits in den 60er Jahren waren intensive Überlegungen über die Möglichkeiten eines Beitritts oder einer Assoziierung angestellt worden. Was seinerzeit jedoch an innerer Unschlüssigkeit (Vereinbarkeit mit der Neutralität, Ängste in der Landwirtschaft) und externen Vorbehalten (in Frankreich und Italien) gescheitert war, soll nun mit einem neuen Anlauf erreicht werden.

Die Gründe für die Annahme, daß diese Bemühungen heuer von Erfolg gekrönt sein könnten, leiten sich aus zwei Feststellungen ab: Aufgrund seiner hohen Außenhandelsverflechtung mit den EG-Staaten muß die Alpenrepublik an einem möglichst ungehinderten Zugang zu den Märkten der Gemeinschaft interessiert sein. Die mit der Binnenmarktschaffung verbundenen Abschließungseffekte gegenüber Drittstaaten könnten jedoch zu schwerwiegenden volkswirtschaftlichen Verwerfungen führen; hieraus ergibt sich für die österreichischen Verantwortlichen größter Handlungsbedarf. Darüber hinaus stehen mit Kanzler Vranitzky (Sozialistische Partei) und Außenminister Mock (Volkspartei) erstmals zwei Politiker an der Spitze der Regierung, die ernsthaft dazu bereit erscheinen, die bis dato vorhandenen Aversionen gegenüber der EG in den Hintergrund treten zu lassen und neue Wege in der Europapolitik zu beschreiten.

Wie diese "neuen Wege" ausschauten, die von ersten Überlegungen einer "umfassenden Teilnahme an der Substanz des im Entstehen begriffenen Binnenmarktes" zur Stellung eines Antrags auf Mitgliedschaft in der EGKS, der EAG und der EWG führten, soll Gegenstand dieser Arbeit sein.

Bevor der Blick jedoch darauf gerichtet werden kann, soll an dieser Stelle noch kurz die Bedeutung hervorgehoben werden, die die EG-Mitgliedstaaten, bzw. deren Märkte für Österreich haben.

Grundsätzlich gilt für alle Nicht-EG-Staaten, daß sich nach 1992 ihre Position gegenüber der EG verändern wird; so auch für die EFTA-Staaten, die mehr als 50 % ihrer Exporte mit der EG abwickeln. Dies ergibt sich allein dadurch, daß den kleinen EFTA-Staaten ein in sich gefestigter und nur noch schwer veränderbarer Markt gegenübersteht, ein Markt, der auch auf Sonderwünsche kleiner Drittstaaten keine Rücksicht mehr zu nehmen braucht. Darüber hinaus entstehen

„Diskriminierungseffekte“ gegenüber Drittstaaten zugunsten der EG-Mitglieder. Die Diskriminierung besteht dabei darin, daß einerseits die Drittstaaten nicht an den gemeinschaftsinternen Forschungs- und Technologieprogrammen teilnehmen können und andererseits in sogenannten nichttarifären Handelshemmnissen (Nichtanerkennung von Testergebnissen, Prüfzertifikaten und Normen oder lebensmittelrechtlichen und veterinärärztlichen Kontrollen). Hinzu kommen die Nachteile, die daraus resultieren, daß die Drittstaaten nicht an der Verringerung der Produktions- und Transaktionskosten partizipieren können – für sie gilt ja nicht der „große Markt“. Ferner entstehen Sonderlasten: Für EG-Produkte haftet aufgrund der EG-Produktthaftpflicht der Erzeuger, für Produkte aus Drittstaaten der Importeur; dadurch wird das Drittlandprodukt unattraktiv. Ein anderes Beispiel ist das sogenannte „Clubkonzept“ in der EG-Bankenregelung. Dieses sieht zur Stärkung der Bankeigenmittel vor, daß Bankkredite, die an Drittstaaten oder deren Banken vergeben werden, in der Bewertung wesentlich geringer anzusetzen sind, als Kredite, die an gleichwertige, also EG-Mitglieder, vergeben wurden.

Ein anderer Problembereich, der für Drittstaaten sichtbar wird, ist der sogenannte „Autonomieverlust“. Ein wesentlicher Teil des Binnenmarktprogramms betrifft die Vereinheitlichung von Normen und Standards. Wollen Drittstaaten nun unnötige Marktanteilsverluste vermeiden, müssen sie die EG-Normen und Standards übernehmen. Das Problem des „autonomen Nachvollzugs“ liegt darin, daß dadurch die nationalen Gremien, die diese Normen und Standards bisher gesetzt hatten, quasi ausgeschaltet werden. Dies wurde bei der Debatte zwischen EG und EFTA im Gefolge des „follow up“ von Luxemburg um das Single Administration Document (SAD) demonstriert. „Das SAD wurde nämlich keineswegs ausgehandelt, sondern von der EG beschlossen und den EFTA-Staaten als fertiges Produkt präsentiert. Österreich als das wichtigste und schwerstgeprüfte Transitland Europas wurde nicht einmal gefragt.“ (H.-H. Scharsach: Europa ohne Sachertorte?, Graz 1989, S. 66).

Außer den wirtschaftlichen Nachteilen treten in zunehmendem Maße auch für den Bürger direkt wahrnehmbare Diskriminierungen auf. Da wäre etwa auf die Visumpflicht für Österreicher in Frankreich hinzuweisen, die dort nach einer Attentatsserie für alle Nicht-EG-Staaten eingeführt worden war. Eine Ausnahme bildete in Europa pikanterweise der Nachbar Schweiz, der für die Franzosen wirtschaftlich so wichtig war, daß man ihn von der Visumpflicht ausnahm; eine Bevorzugung, die in Österreich aufmerksam verfolgt wurde. Ähnlich gelagert war die AIDS-Test-Verpflichtung, die von Bayern gegenüber Nicht-EG-Arbeitsuchenden verhängt worden war. Daß gerade diese vom unmittelbaren Nachbarn verhängte Maßnahme besonders weh getan haben muß, belegt die Aussage des Abg. z. NR O. Karas (ÖVP): „Wir sehen, wie ein Spanier, Portugiese oder Grieche ohne AIDS-Test in Passau einfach eine Arbeitsgenehmigung erhält und der Schäringer nicht.“ Die größte „Ohrfeige“ erhielt Österreich, als ihr Bundespräsident K. Waldheim, von den USA auf die „Watch-List“ gesetzt wurde. Eine Ohrfeige, wie sie einem EG-Mitgliedstaat Österreich nicht oder nur einmal gegeben worden

wäre, wie der seinerzeitige Europa-Abgeordnete H.-J. Zahorka fast genüßlich konstatierte.

Die Agenda-Gestaltung

Die Entscheidung, ob ein Policy-Problem (Vermeidung volkswirtschaftlicher Verwerfungen) in den „Innenhof der politischen Entscheidung“ vordringen kann, wird durch normative Auswahlprozesse geklärt. Politische Agenden reflektieren gesellschaftliche Präferenzen jedoch nicht in einem einfachen Abbildungsvorgang. Nur wenn politische Ressourcen verfügbar sind, mittels derer einige Schlüsselakteure gewonnen werden können, gelingt es, einem Policy-Anliegen zum Status einer formalen Entscheidungsfrage zu verhelfen. Aus der Vielzahl möglicher Policy-Probleme wird von den „Handwerkern der Macht“ mittels Verhandlungen mit anderen Politikern über den Inhalt der Agenda eine politische Koalition aufgebaut, die dieses Problem trägt.

Die Frage, welche Akteure bei einem „Problem“ angesprochen werden, wird nicht willkürlich bestimmt, sondern ist policy-abhängig; sie richtet sich nach dem funktionalen Beitrag des Akteurs zur Policy-Bearbeitung. Diese unterschiedlichsten exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Akteure, die bei der Entstehung und auch der Durchführung einer bestimmten Policy zusammenwirken, bilden das Policy-Netz. Dabei unterscheidet man, ob die Politikbearbeitung von einem relativ kleinen, eingeschlossenen und zumeist institutionalisierten Kreis von Beteiligten geleistet wird (geschlossenes Policy-Netz) oder ob man einen relativ großen Kreis von Beteiligten mit einer Vielzahl von Akteuren hat, die darüber hinaus ein hohes Maß an Fluktuation und kaum institutionalisierter Zusammenarbeit aufweisen (offenes Policy-Netz).

Bei den von Politikwissenschaftlern unternommenen Versuchen, eine Typologie demokratischer Systeme zu entwickeln, wurden zwei zentrale Kriterien festgelegt: die Qualität (Individualrechte, Ausmaß der Repräsentativität und Verantwortlichkeit des Regierungssystems gegenüber dem Bürger) und die Stabilität (Fähigkeit eines Systems, auf anstehende Probleme effektiv zu reagieren und sich an geänderte Umstände flexibel anzupassen) einer Demokratie. Hiervon ausgehend wurde die Gegenüberstellung von Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie entwickelt, wobei für erstere der Vorrang der Qualität gegenüber der Stabilität, für letztere der Vorrang der Stabilität vor demokratischer Qualität kennzeichnend ist. In der Konkurrenzdemokratie ist das „Mehrheitsprinzip“ der zentrale Entscheidungsmechanismus. In der Konkordanzdemokratie hingegen werden auch alle wichtigen Minderheitsgruppen an der Regierung beteiligt und Beschlüsse – zumindest wenn sie vitale Interessen einer der beteiligten Gruppen berühren – nach Möglichkeit einmütig gefaßt.

Für die Vorstellung von Konkordanzdemokratien ist die Existenz von weltanschaulichen Lagern („Säulen“) von zentraler Bedeutung. Es handelt sich dabei um eine „vertikale Integration“, quer zu den funktionalen Bindungen, die sich insbesondere aus gemeinsamer Berufs- und Klassenzugehörigkeit ergeben. Sie sind in der Regel von einer hohen inneren Kohäsion und wechselseitiger Isolierung

rung bzw. Feindseligkeit gekennzeichnet. Die Konkordanzdemokratien entstehen dann, wenn die Elitegruppen der Lager dazu übergehen, die bis dahin intensiven und stabilitätsbedrohenden Konflikte mittels Kompromiß- und Autonomie-techniken zu überbrücken. Dies wird dadurch bedingt, daß von den Mehrheitsstrategien keine kalkulierbaren Gewinne mehr erwartet werden, weil in "versäulten" Gesellschaften die Bindung an die Lager hochgradig stabil und das Potential an Wechselwählern gering ist.

In diesem Zusammenhang wird bei der Betrachtung der europäischen Konkordanzdemokratien darauf hingewiesen, daß diese durchweg starke neokorporatistische Elemente aufweisen und daß deren Entstehungsgeschichte eng miteinander verflochten ist.

Was ist unter Neokorporatismus zu verstehen?

Es handelt sich um ein System, der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände organisiert sind, die über eine hierarchische Struktur verfügen, nicht miteinander im Wettbewerb stehen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind. Sie verfügen über staatliche Anerkennung oder Lizenz, wenn sie nicht sogar auf Bestreben des Staates hin gebildet worden sind. In den von ihnen vertretenen Bereichen besitzen sie ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol. Als Gegenleistung gegenüber "dem Staat" müssen sie bestimmte Auflagen bei der Rekrutierung des Führungspersonals und der Artikulation von Ansprüchen oder Unterstützung beachten. Die Entwicklungsvoraussetzungen und Bestandsbedingungen solcher korporatistischer Systeme resultieren daraus, daß aufgrund der wachsenden Komplexität und Interdependenz wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Entscheidungen zunehmend die Steuerungsfähigkeit des Staates begrenzt und seine Einflußmöglichkeiten auf gesellschaftliche Gruppen reduziert werden. Darüber hinaus wächst die Erkenntnis, daß auch gesellschaftliche Handlungssysteme (Tarifautonomie) allgemeinverbindlicher Regeln bedürfen, damit sich die Akteure nicht in einem für beide Seiten ungewissen und aufwendigen Null-Summenkonflikt wechselseitig blockieren.

Dieser Erkenntnis wurde in Österreich nicht nur durch das Bestehen von lagerübergreifenden Koalitionsregierungen Rechnung getragen, sondern auch durch den von Parteien und Regierung getragenen Konsens, daß zur Lösung gesamtwirtschaftlicher und staatlich relevanter Probleme die Beteiligung und Inkorporierung der gesellschaftlichen Interessenvertretungen notwendig ist.

Um den Teilnehmerkreis an Entscheidungen der nationalen Wirtschaftspolitik zu begrenzen, wird in Österreich nach dem Prinzip der doppelten Parität die Macht nur zwischen jenen Interessenverbänden gleichgewichtig geteilt, bei denen sich die Vertretung von Unternehmerinteressen mit konservativer Politik und die von Arbeitnehmerinteressen mit sozialistischer Politik überlappt. Dabei beschränkt sich die Verflechtung jedoch nicht nur auf die Exponenten der beiden Lager, sondern sie wird durch Querverbindungen noch akzentuiert; einerseits durch die christlichen Fraktionen im ÖGB und den Arbeiterkammern, die dem sozialistischen Lager zugerechnet werden und andererseits durch die Kooptation von SPÖ-Funktionären in den Spitzengremien der Bundeswirtschaftskammer und

den Landwirtschaftskammern, welche dem christlich-konservativen Lager zugeordnet werden.

Die Art und Weise der Zusammenarbeit der Parteien, der Sozialpartner und der staatlichen Gremien wird als "Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft" bezeichnet, die ihr institutionelles Zentrum in der "Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen" gefunden hat.

Die Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft

Die Institutionen der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft

Bei den österreichischen Interessenvertretungen handelt es sich entweder um freie Verbände, d. h. privatrechtliche Vereinigungen gemäß dem Vereinsgesetz oder um Zwangsverbände, die vom Gesetzgeber zur Wahrung der Interessen der durch die gleichgerichtete und gleichgeartete Berufsausübung zusammengeschlossenen Berufsgruppen eingerichtet worden sind und als Kammern bezeichnet werden. Es besteht praktisch ein geschlossenes Kammersystem neben einem ebenso geschlossenen System freier Interessenvertretungen, in denen alle wirtschaftlichen Interessen formell erfaßt sind.

Das Kammersystem besteht dabei aus den Handels- und Wirtschaftskammern, den Landwirtschaftskammern und den Kammern der Angehörigen freier Berufe. Das Verbändesystem gliedert sich in den Gewerkschaftsbund (ÖGB), die Industriellenvereinigung (VÖI) und in diverse Verbände, die nach Branchen oder Interessen organisiert sind.

Dieses kaum noch überschaubare System hat dazu geführt, daß, so eine Schätzung, durchschnittlich jeder arbeitende Österreicher etwa drei Verbänden angehört und über seinen Arbeitsplatz indirekt mit zwei weiteren in Berührung kommt. Katzenstein illustriert das anhand von SPÖ und ÖGB als Vertretern des sozialistischen Lagers, die über 28 Vorfeldorganisationen verfügen und so die Anhänger der österreichischen Linken mit einem System von sozialen und kulturellen Diensten von der "Wiege bis zum Grabe" versorgen. (P. Katzenstein: Corporatism and Change, Ithaca 1984, S. 38).

Zwischen den Verbänden innerhalb der jeweiligen Lager hat sich eine funktionale Arbeitsteilung herausgebildet. Das zeigt sich daran, daß die Arbeiterkammern von dem ihnen zustehenden Kollektivvertragsrecht keinen Gebrauch machen und dies den Gewerkschaften überlassen, während sie sich auf die wissenschaftliche Tätigkeit beschränken. Ihr Gegenüber auf der Unternehmenseite ist hingegen nicht ein freier Verband, sondern sind die Wirtschaftskammern.

Der Regelungsbereich der PKPL-Gremien ist dabei auf diejenigen Waren und Dienstleistungen beschränkt, die von Mitgliedern des BWK und der PKLK erbracht werden; also nicht auf Import. Der dadurch den Importeuren verschaffte Wettbewerbsvorteil liegt darin, daß diese eine flexiblere Preispolitik als einheimische Unternehmen betreiben können. Dieses Regelungsdefizit erklärt sich u. a. daraus, daß die WSP die sozialen Milieus ihrer Gründungsphase in sich konserviert hat (Bauern, Gewetreibende, Industriearbeiter), die zunehmende Außen-

handelsverflechtung, aber auch den wachstumsstarken tertiären Sektor der öffentlichen Bediensteten, Angestellten und Dienstleistenden bisher jedoch noch nicht "registriert" hat.

Dieser "vierten Kraft" gelang es in zunehmendem Maße, in dem von ihr dominierten Politikfeld – Umweltpolitik – das Agenda-Setting zu bestimmen und politische Entscheidungen auch gegen den Willen der Repräsentanten der beiden dominierenden Lager durchzusetzen, z. B. bei den Konflikten um das Kernkraftwerk Zwentendorf oder das Donaukraftwerk bei Hainburg. Mit dem Einzug von acht GRUNEN-Abgeordneten in den Nationalrat setzte sich dieser Trend fort.

Daraus läßt sich folgern:

Der Einfluß der WSP aufgrund ihrer Organisation, ihrer Präsenz in Gremien der Regierung und der Verquickung mit den politisch dominierenden Parteien sind weiterhin bedeutenswerte Faktoren des politischen Einflusses. Es kann außerdem nicht geleugnet werden, daß die Bedeutung einer Mitgliedschaft in SPÖ oder ÖVP für das berufliche Fortkommen eine fast unabdingbare Voraussetzung ist. Andererseits kann man sich der Erkenntnis nicht verschließen, daß die Konfliktbearbeitungsfähigkeit der WSP-Organisationen erodiert, die Bindewirkungen der beiden Großparteien in zunehmendem Maße abnehmen und die Bedeutung derjenigen Gruppen/Parteien zunimmt, die den Bedürfnissen nach Berücksichtigung des in der Bevölkerung erkennbaren Wertewandels Rechnung tragen. Waren folglich die Konsensfindungsmechanismen zwischen beiden Lagern dazu da, in Zeiten ökonomischer Krisen und Herausforderungen eine als sachgerecht erachtete Politik zu ermöglichen und die ökonomische und soziale Wohlfahrt zu garantieren, so kommen in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität Bedürfnisse hinzu, die sich nur schwerlich mit diesem Instrumentarium bewältigen lassen.

Außenpolitik in Österreich

Die Willensbildung in der österreichischen Außenpolitik

Unter Außenpolitik werden die nach außen gerichteten Handlungen eines Staates gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft verstanden, die dem Ziel folgen, die eigenen staatlichen Interessen zu vertreten und das staatliche Gemeinwesen zu schützen. Dabei wird die Außenpolitik umso mehr vom Verhalten der anderen Akteure im internationalen Bereich bestimmt, je kleiner und unbedeutender ein Staat ist.

Wie vollzieht sich nun die Entscheidungsfindung in Fragen der Außenpolitik? Ausgehend von einer scharfen Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik wird von einer herrschenden Denkrichtung, die sich auf de Tocqueville gründet, behauptet, daß Außenpolitik als in ihrem Kern unversöhnlich mit den Prinzipien einer parlamentarischen Demokratie sei und deshalb ausschließlich von der Regierung vollzogen werden sollte. Eine demokratisch vollzogene Außenpolitik wäre durch den großen Zeitaufwand für die innerstaatliche Meinungsbildung zu schwerfällig, die Entscheidung eines Parlaments würde die Flexibilität der Verhandlungsführung einschränken, es könnten aufgrund nicht ausreichender Infor-

mationen während des Entscheidungsprozesses Fehlentscheidungen getroffen werden und es würden dem ausländischen Verhandlungspartner durch die innerstaatliche Diskussion wertvolle Argumente geliefert werden. Die Kritik, die gegen diese Argumentation vorgetragen wird, verweist darauf, daß sich das Wesen der Außenpolitik von einer bloßen Koexistenz der Staaten hin zu einer immer stärker werdenden Kooperation vollzogen hat, wodurch sich der außenpolitische Handlungsspielraum eines Staates entscheidend vergrößert habe. Durch diese Entwicklung sind dann aber auch immer mehr Politikbereiche, die bis dato zur "Innenpolitik" gehörten, von der Außenpolitik vereinnahmt worden, was u. a. zu einer "Entdemokratisierung der Innenpolitik" führte.

Daß dies bisher geduldet wurde, wird damit begründet, daß die Außenpolitik seit dem Abschluß des Staatsvertrages (1955) nie ein besonderes Interesse in der Öffentlichkeit gefunden hat, Demokratie-Defizite folglich auch nicht wahrgenommen worden sind. Ausgenommen davon waren nur diejenigen außenpolitischen Fragen, die innenpolitische Implikationen aufweisen, wie dies beim Südtirol-Problem oder der EWG-Beitrittsfrage der Fall war.

Diese Entwicklungen bedeuten jedoch nicht, daß das Parlament, bzw. deren Mitglieder von der Mitgestaltung der Außenpolitik völlig ausgeschlossen sind. Neben der Einrichtung eines Rates für Auswärtige Angelegenheiten (1976), in dem ausgewählte Fraktionsmitglieder in außenpolitischen Fragen informiert werden, werden Parlamentarier zu besonderen Veranstaltungen (UN-Generalversammlung, Staatsbesuche) eingeladen. Besonders wird jedoch die Teilnahme österreichischer Abgeordneter als Parlamentarier in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates hervorgehoben. Der scheinbare Widerspruch zwischen mangelndem Interesse an außenpolitischen Fragen und der gerade illustrierten Partizipation erklärt sich daraus, daß das Engagement nicht von einer breiten personellen Basis, sondern einer kleinen Elite getragen wird, die über ein entsprechendes Expertenwissen verfügt und weitgehend unbehelligt von Parteigremien und der Basis die außenpolitische Linie festlegt.

Das Verfahren der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft

Faktisch handelt es sich bei der WSP um einen informell funktionierenden Mechanismus, der die Bereitschaft zur Unterwerfung unter diesen Mechanismus voraussetzt. Dies ist notwendig, weil die PKPL keine juristische Grundlage besitzt; es sogar bezweifelt wird, ob ihre Arbeit überhaupt mit der Bundesverfassung vereinbar ist. Die PKPL basiert ausschließlich auf einer Vereinbarung zwischen dem ÖGB der BWK sowie einem die Vereinbarung begleitenden Beschluß des Ministerrates. Deshalb funktioniert die Sozialpartnerschaft, nicht weil die Betroffenen Sanktionen zu befürchten hätten, sondern weil die Betroffenen wollen, daß sie funktioniert. Das führt dazu, daß die Konsensbildung das dominante Steuerungsmittel der WSP bildet. Dabei beschränkt sich dieser Konsens auf operative Maximen, einen pragmatischen Verfahrenskonsens und politisches agreement to disagree, der Anerkennung, daß unauflösbare ideologische Differenzen fortbestehen.

Dieses Verfahren wird jedoch dann dysfunktional und führt zu einer beträchtlichen Steigerung der internen Konsensfindungskosten, wenn bis zur völligen Übereinstimmung aller Beteiligten verhandelt werden muß. Um dem vorzubeugen, hat sich eine Strategie der Kostenbegrenzung etabliert, die durch die Strukturmerkmale Informalität, Intimität und Entthematisierung gekennzeichnet ist. Die Informalität beschränkt sich nicht auf deren extrakonstitutionellen Status der PKPL, sondern auch auf das Verfahren der Konfliktregelung. Auch wenn es bei der Lohn- und Preiskontrolle zahlreiche Verfahrensvorschriften gibt, läßt sich zeigen, daß das Gremium mit den größten Entscheidungskompetenzen, die Präsidentenvorbesprechung, in höchstem Maße formlos agiert. Hinzu kommt die Intimität, d. h. ein eng begrenzter Teilnehmerkreis, der unter Ausschluß der Öffentlichkeit tagt. Die Protokolle werden, sofern welche angefertigt werden, in den seltensten Fällen über den Teilnehmerkreis hinaus versandt. Waren Informalität und Intimität als Strategien zur Reduktion der Konsensfindungskosten auf die Aspekte des Verfahrens bezogen, so hat die Entthematisierung (Versachlichung) den Inhalt des zu erzielenden Konsenses selbst zum Gegenstand. Einer Problemlösung wird nur das zugeführt, was sich im anerkannten Rahmen des "kleinsten gemeinsamen Nenners" (Priorität wirtschaftlichen Wachstums, Prinzip der Marktwirtschaft, einer vom Wirtschaftswachstum abhängigen Verteilungspolitik und dem status quo in der Einkommensverteilung) bearbeiten läßt. Dabei wird der Ansicht gefolgt, daß aus Sachzwängen, die nur einem Experten zweifelsfrei erkennbar sind, eine "objektive" interessenungebundene Politik ableitbar ist. Matzner weist in diesem Zusammenhang auf ein sozialpsychologisches Phänomen hin, demgemäß Individuen in Gemeinschaften danach streben, akzeptiert zu werden, insbesondere dann, wenn sie mit dem Status höheren sozialen Prestiges ausgestattet sind. Man wird dann in den Augen des Gremiums als "sachlich", "objektiv" und "fachkundig" beurteilt, wenn es einem gelingt, die angestrebte Position "wissenschaftlich" zu untermauern (E. Matzner: Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: H. Fischer (Hrsg.): Das politische System Österreichs, Wien 1982, S. 440).

Die Entwicklungstendenzen der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft

In den Anfängen waren die Verbindungen der WSP mit dem auf politischer Ebene ebenfalls auf Interessenausgleich und Kompromiß ausgerichteten Regime der Großen Koalition recht eng. Dies änderte sich mit dem Aufkommen von politischen Spannungen innerhalb der Koalition und den folgenden Einparteienregierungen. In dieser Phase gewann die WSP gegenüber der Regierung zunehmend an Gewicht als eine Art effektiver Ersatzregierung. Mit Eintritt der FPÖ in die Regierung schwand ihre Bedeutung, um dann nach Bildung der Großen Koalition (1987) erneut an Bedeutung zu gewinnen. Dabei konnte sie allerdings nicht an die Erfolge der 50er und 60er Jahre anknüpfen. Dies war u. a. in der Wandlung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen begründet, deren Ausformung sich in dem Entstehen eines neuen Populismus offenbarte. Dieser zeigte sich darin, daß die bestehende Politik mit dem Stil intern abgesprochener, nicht öf-

fentlich diskutierter Entscheidungen in größerem Maße Kritik auslöste und Partizipationsmöglichkeiten eingefordert wurden. Erstes Anliegen der Kritiker war es, die politischen Entscheidungen in Österreich endlich aus dem obrigkeitstaatlichen Halbdunkel von Nebenregierungen und Oligarchien wieder transparent zu machen.

Waren die institutionellen Arrangements der WSP ausschließlich auf die Eindämmung und Entschärfung des "klassischen" Klassengegensatzes von Arbeit und Kapital und auf die sie vertretenden Großgruppen konzentriert, so gründen sich die alternativen Bewegungen auf nicht verhandelbare Erwerbsinteressen. Politik wird als eine Schlacht um Wertesysteme, Weltanschauungen und Lebensformen angesehen, auf Sieg und Niederlage. Sie wird als moralische Verpflichtung verstanden und nimmt z. T. die Formen von "Kreuzzügen" an. Dadurch entziehen sie sich natürlich den Konkordanzmechanismen, wie sie in der WSP zur Konfliktbearbeitung institutionalisiert worden sind.

Die Rolle der Wirtschafts- und Sozialpartner in der Außenpolitik

Neben den Eliten in den Fraktionen kommt ein weiterer Einflußfaktor auf die Außenpolitik-Formulierung und -Durchsetzung hinzu, die sich aus der andedeuteten Tendenz zur sukzessiven Amalgamierung innen- und außenpolitischer Politikbereiche ergibt; konkret, die zunehmende außenwirtschaftliche Verflechtung und Regulierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Da nun die WSP-Organisationen in wirtschaftspolitischen Fragen die bedeutenden Akteure sind, gilt es, ihre Rolle in der Außen- bzw. Außenwirtschaftspolitik zu skizzieren.

Dabei bildet die Mitgliedschaft in den diversen Beiräten für die WSP-Organisationen die wichtigste Einflußbasis: Beirat nach dem Ausfuhrförderungsgesetz 1964, Anti-dumping-Beirat (diese haben de facto Entscheidungsbefugnisse), Beirat für die Statistik des Außenhandels, Außenhandelsbeirat (diese führen beratende Tätigkeiten aus).

Außerdem unterhalten die Mitglieder der WSP-Organisation eigenständige Kontakte zu internationalen und regionalen Organisationen und zu Verbandszusammenschlüssen, wodurch es ihnen ermöglicht wird, zusätzliche Informationen zu erlangen und die Interessen ihrer Klientel mit einzubringen.

Hierbei bilden die Organisationen auf EWG-Ebene das Hauptaktionsfeld: Bundeswirtschaftskammer: Mitglied der "Conference permanente" der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern der EG-Mitgliedstaaten sowie der assoziierten Länder; VÖI: Gründungsmitglied der UNICE; ÖGB: Gründungsmitglied des Europäischen Gewerkschaftsbundes.

Gleichzeitig sind Vertreter in diversen Gremien beim Europarat sowie bei der ECE der UNO vertreten. Eine besondere Rolle fällt jedoch der BWK zu. Sie betreibt in enger Kooperation und Verflechtung mit der Bundesregierung die offizielle Außenwirtschaftspolitik über die von ihr geleiteten Handelsdelegationen – vergleichbar mit den Aufgaben von Handelsräten bzw. Handelsattachés.

Die dauernde Neutralität Österreichs – Handlungsrahmen für die Außenpolitik

Kaum ein Staat kann die Außenpolitik betreiben, die sich lediglich an den "nationalen Interessen" orientiert, jedoch die Umwelt, in der sich der Staat befindet, unberücksichtigt läßt. So sind die Volkswirtschaften der europäischen Industriestaaten durch intensive Handelsbeziehungen miteinander verbunden; die Staaten gehören regionalen, internationalen oder supranationalen Organisationen an. Dadurch werden dem autonomen nationalstaatlichen Handelsspielraum Grenzen gesetzt.

Es gibt aber auch Staaten, die sich freiwillig dazu verpflichtet haben, über diese externen Zwänge hinaus, bei der Gestaltung ihre Außenpolitik Selbstbeschränkungen aufzuerlegen, die Neutralen.

Dabei wird zwischen zwei Arten von Neutralität unterschieden: der temporären und der dauernden Neutralität. Während der temporär Neutrale sich nur an einem Krieg Dritter nicht beteiligen möchte, verpflichtet sich der dauernd Neutrale bereits in Friedenszeiten, in künftigen Kriegen neutral zu bleiben. Um dann im Kriegsfall seine Neutralität auch bewahren zu können, muß der dauernd Neutrale – im Gegensatz zum temporär Neutrale – bereits in Friedenszeiten vorarbeiten. Konkret bedeutet dies, daß der dauernd Neutrale bereits in Friedenszeiten eine bewaffnete Macht zur Verteidigung unterhalten muß, keinem Militärbündnis beitreten und keiner fremden Macht die Unterhaltung von Militärstützpunkten auf seinem Staatsgebiet erlauben darf.

Neben diesen sich aus dem Neutralitätsrecht ergebenden Pflichten, hat der dauernd Neutrale eine Neutralitätspolitik zu betreiben, die der Staatengemeinschaft die Ernsthaftigkeit des Versprechens deutlich macht. Die Art und der Umfang dieser "Neutralitätsvorwirkungen" sind jedoch umstritten. Die einfachste Formel dafür lautet, daß der dauernd Neutrale all' diejenigen Bindungen zu vermeiden hat, die es ihm im Neutralitätsfall (Krieg) unmöglich machen würden, seinen neutralitätsrechtlichen Pflichten nachzukommen.

Neutralitätspflichten und Teilnahme an der europäischen Integration

Schon kurze Zeit nach Inkrafttreten des Neutralitätsgesetzes wurde deutlich, daß keine einheitlichen Vorstellungen darüber bestanden, wie eine Neutralitätspolitik konkret aussehen könnte. Der im "gentlemen's agreement von Moskau", dem sogenannten "Moskauer Memorandum" gemachte Verweis auf die Schweiz wurde nicht als Verpflichtung zum Nachvollzug deren Außenpolitik verstanden. Denn bereits im Staatsvertrag hatte Österreich einen UNO-Beitritt angekündigt, ein Schritt, der von der Schweiz aus Neutralitätsgründen abgelehnt wurde.

Als dann Anfang der 60er Jahre der Wunsch nach einem Beitritt zur EWG laut wurde, gewann die Frage nach einer Konkretisierung der Neutralitätspolitik wieder an Bedeutung; man erkannte, daß hier der in den anderen Bereichen erfolgreiche "Pragmatismus" nicht zum Erfolg führen konnte. Auch wenn zwischen

SPÖ und ÖVP der Status als Neutraler nicht Gegenstand der Auseinandersetzungen war, so gingen die Vorstellungen über den Inhalt der Neutralität weit auseinander. Während die ÖVP eine pragmatische Haltung einnahm – Österreich kann seine Neutralitätspflichten selbst bestimmen, und es kann die Neutralität, wenn es will, auch wieder aufheben –, so hing man bei der SPÖ einer eher fundamentalistischen Neutralitäts-Interpretation an, d. h., daß Österreich nicht so einfach das der Staatengemeinschaft gegebene Versprechen selbst interpretieren, geschweige denn wieder ablegen könne. Daß es dann aber nicht zu einer innerösterreichischen Klärung dieser Positionsunterschiede kam, lag daran, daß den österreichischen Politikern von außen, d. h. von der Sowjetunion, eine "Interpretationshilfe" gegeben wurde; aus Moskau kam ein klares und unmißverständliches "Njet". Für die verantwortlichen Politiker war dieses Thema somit vom Tisch. In der Folgezeit beschäftigte sich lediglich ein kleiner Kreis von Rechtsgelehrten damit. Es waren dabei insbesondere die Arbeiten des Völkerrechtlers M. Schweitzer, die immer wieder für Aufsehen sorgten. Während die große Mehrzahl der Juristen die Neutralitätskompatibilität eines EWG-Beitritts anzweifelte, war es Schweitzer, der von einer Neutralitätsunschädlichkeit des EWG-Beitritts überzeugt war (M. Schweitzer: Dauernde Neutralität und europäische Integration, Wien, 1977). Er hatte dazu die Hauptkritikpunkte der Beitrittsgegner aufgegriffen und untersucht. Kern seiner Thesen ist die Behauptung, daß jedes Mitglied im Ministerrat ein Vetorecht habe und daß damit eine Überstimmung und Nötigung zu neutralitätswidrigem Verhalten verhindert werden könnte. Da sich dieses Argument auch in den aktuellen Publikationen wiederfindet, die Schweitzer mit dem österreichischen Völkerrechtler W. Hummer auf den Markt gebracht hat (Hummer/Schweitzer 1987a; 1987b; 1988), soll darauf näher eingegangen werden.

Der Mythos um den "Luxemburger Kompromiß"

Anlaß für das vermeintliche "Veto-Recht" ist ein Vorgang aus dem Jahr 1965. Der äußere Anlaß, der zum sogenannten "Luxemburger-Kompromiß" führte, war ein Streit zwischen Frankreich und den anderen fünf EWG-Partnern über die gemeinsame Agrarfinanzierung. Dahinter verbarg sich jedoch der Unwille de Gaulles gegen das Prinzip der Supranationalität der EWG. Um seine Haltung zu unterstreichen, blieb der französische Vertreter den Ratssitzungen fern. Er kehrte erst zurück, nachdem man sich darauf geeinigt hatte, die unterschiedlichen Positionen zu Mehrheitsentscheidungen zu Protokoll zu geben, im sogenannten "Luxemburger Kompromiß". In seiner Bedeutung handelt es sich jedoch lediglich um ein agreement to disagree; Vertragsänderungen zur Abschaffung von Mehrheitsbeschlüssen wurden darin nicht einmal gefordert. Der Umstand, daß in der Folgezeit immer weniger Mehrheits- und immer mehr Einstimmigkeitsentscheidungen getroffen wurden, hängt nur indirekt damit zusammen. Frankreich hatte nämlich erklärt, daß es in den Fällen, in denen von einem anderen Mitglied ein "sehr wichtiges Interesse" geltend gemacht wird, mit diesem die Vorlage ab-

lehnen will. Das führte in den Fällen, wo gem. Art. 148II EWG-V mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden mußte, dazu, daß in der Gemeinschaft der sechs, mit Ausnahme Luxemburgs, kein Mitglied überstimmt werden konnte. Aus dieser Praxis wurde nun von Hummer/Schweitzer abgeleitet, daß aufgrund des Vertrauensschutzes und des Grundsatzes von Treu und Glauben bei neuen Mitgliedern davon nicht abgerückt werden könne. Daran ändere auch die in der EEA vorgenommene Ausdehnung der Mehrstimmigkeit nichts; das Verfahren nach dem "Luxemburger Kompromiß" sei zum Gewohnheitsrecht geworden. Gegen diese Argumentation wurden bereits frühzeitig folgende Einwände vorgebracht:

- Auch nach 1965 hat es Mehrheitsentscheidungen gegeben.
 - Gewohnheitsrecht kann nicht im Gegensatz zu einem bewußten — und gewolltermaßen nicht abgeänderten — Vertragstext entstehen.
 - Auch nach 1965 wurde die Notwendigkeit des Mehrheitsprinzips in mehreren bedeutsamen Dokumenten unterstrichen (z. B. im deutsch-italienischen Entwurf einer Europäischen Akte vom 4. November 1981).
 - Schließlich wird auf eine Ratsentscheidung vom 18. Mai 1982 hingewiesen, wo Großbritannien trotz Geltendmachung "sehr wichtiger Interessen" von einer Mehrheit überstimmt worden war.
- Obwohl diese Einwände nicht ernsthaft zur Kenntnis genommen wurden, wird aus den vorgetragenen Gegenargumenten jedoch deutlich, daß von einem de jure-Vetorecht nicht gesprochen werden kann. Ein anderer Sachverhalt ist, daß dies die Mitgliedstaaten nicht aus der Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme entbindet.

Bemühungen um eine neutralitätsgerechte Ausgestaltung einer E(W)G-Mitgliedschaft

Von einigen österreichischen Politikern, insbesondere denen, die an einem E(W)G-Beitritt interessiert sind, wird das Argument — Veto-Recht im Rat — immer wieder vorgetragen; u. a. vom ÖVP-EG-Vordenker A. Khol. Die bereits erwähnten Vorbehalte gegen diese Argumentation werden weitgehend ignoriert. Gleiches gilt für das nach wie vor ungelöste Problem einer Mitgliedschaft in der EGKS und der EAG. Nachdem Schweitzer in seiner 1977 publizierte Arbeit einen Beitritt in beide Gemeinschaften abgelehnt hatte, beschränken sich Hummer/Schweitzer auf die knappe Feststellung, daß bei einer Entscheidung für einen EWG-Beitritt, die dann entstehenden Folgefragen der Gestaltung des Verhältnisses zur EGKS und EAG "lösbarer Verhandlungsgegenstände" seien. Wie das konkret ausschauen soll, verraten sie jedoch nicht. Da auch ein isolierter EWG-Beitritt möglich wäre, so Hummer/Schweitzer, bestünde auch gar kein Handlungsbedarf zur Klärung dieses Sachverhaltes. Auch wenn de jure die Möglichkeit für einen isolierten EWG-Beitritt nicht ausgeschlossen werden kann, so ist doch durchaus fraglich, ob de facto ein solches Procedere in den Gemeinschaften durchsetzbar ist.

In der Administration, konkret im Völkerrechtsbüro des Außenministeriums, scheint man die Probleme, die sich aus den Vorstellungen Hummer/Schweitzer

ergeben können, zwischenzeitlich erkannt zu haben, denn von dort wird im Beitrittsfall für eine andere Vorgehensweise optiert. Diese schaut so aus, daß bei denjenigen Vertragsnormen, bei denen neutralitätsrechtliche Bedenken bestehen, "zusätzliche Vorkehrungen bzw. Klarstellungen" angebracht werden sollen. Im Konfliktfalle könnte sich Österreich dann unter Zuhilfenahme der Schutzklauseln in Art. 223 und 224 EWG-V. bzw. mit den gegenüber dem EGKS-V und EAG-V gemachten Vorbehalten auch weiterhin neutral verhalten. Ohne diese "zusätzlichen Vorkehrungen bzw. Klarstellungen" wäre es nämlich möglich, daß Österreich trotz Art. 223 und 224 EWG-V zu einem neutralitätswidrigen Verhalten gezwungen werden könnte, da die Schutzklauseln der Judikatur des EuGH unterliegen.

Das Policy-Netz

Im Politikfeld "Außenpolitik" sind in der Regel die außenpolitischen Parteieliten und die Sozialpartnerschaftsorganisationen die Akteure. Bei letzteren schwankt der Grad der Beteiligung je nach dem, was für ein Problem es zu bearbeiten gilt. Bei Fragen internationaler Handelsliberalisierung wird das Engagement der VÖI größer sein als das des ÖGB, bei der Kodifizierung von Arbeitsschutznormen eher umgekehrt.

Bei dem zur Diskussion stehenden Policy-Problem erweitert sich jedoch der Kreis der Akteure. Dies ergibt sich aus der Erkenntnis, daß bei außenpolitischen Fragen, die innenpolitische Implikationen aufweisen, das öffentliche Interesse daran stark ansteigt. Das führt dazu, daß nun nicht mehr nur ein kleiner Kreis von Informierten in die Sach-Diskussion involviert, sondern nun eine breite Basis von Vertretern aller Parteien, der Administration und verschiedener Interessenorganisationen vorhanden ist. Für diese Arbeit bedeutet das, daß neben den Vertretern der beiden großen Lager nun auch diejenigen nicht-lagergebundenen Akteure dargestellt werden müssen, die einen Beitrag zur Bearbeitung dieses Problems leisten können.

Das christlich-konservative Lager

Die Österreichische Volkspartei

Bei einem Akteur lediglich auf den "Output", die Verbands- oder Parteiposition zu einem bestimmten Policy-Problem zu schauen, ist sicherlich nicht ausreichend, denn dieser Output sagt wenig darüber aus, wie er zustande gekommen ist. Es wären keine abschließenden Aussagen über den innerparteilichen Entscheidungsprozeß, die innerparteilichen Akteurkoalitionen und die Qualität der Akteurskoalition, die den Output trägt, möglich.

Aus diesem Grunde muß der erste Blick auf den inneren Aufbau des Akteurs gerichtet sein, bevor in die Analyse des Prozesses eingestiegen werden kann, der zum Output geführt hat.

Die Parteistruktur – Auf der Suche nach den heimlichen Parteivorsitzenden

Die ÖVP folgte nach dem Zweiten Weltkrieg der Christsozialen Partei als Repräsentantin des christsozial-konservativen Lagers nach. Sie stellt eine Koalition sui generis, eine Koalition von drei nach einem berufsständischen Prinzip gegliederten "Bünden" (Österreichischer Arbeiter- und Angestelltenbund, Österreichischer Bauernbund und Österreichischer Wirtschaftsbund) und den Landesorganisationen dar. Die Mitgliedschaft in der ÖVP erfolgt i.d.R. über die Mitgliedschaft in einem der Bünde; eine direkte Parteimitgliedschaft ist zwar möglich, aber recht selten. Die Mitgliedsbeiträge werden an die Teilorganisationen entrichtet, die davon einen Teil an die Parteioorganisationen (Land und Bund) weiterleiten. Darüber hinaus spielen sie auch bei der Kandidatenkür (Kabinett, Parlament) die entscheidende Rolle. Da die Bünde gleichzeitig als Interessenorganisationen Mitglied der einzelnen Kammern sind (Lager-Fraktion), besitzen sie darüber hinaus gegenüber der Parteioorganisation eine gewisse Eigenständigkeit. Dies zeigt sich besonders bei den Bündevorsitzenden bei Wahlniederlagen nicht um ihre Posten bangen müssen. Es läßt sich zeigen, daß eine Abwahl der Parteispitze immer jeweils in unmittelbarem Zusammenhang mit Wahlniederlagen stand, dies jedoch bei den Bündevorsitzenden nicht zu beobachten war.

Durch die Verknüpfung von Interessenorganisation und Partei gelang es der ÖVP zwar einen relativ breiten Wählerstamm an sich zu binden; sie wurde dadurch jedoch auch zentrifugalen Kräften ausgesetzt. Der zentrale Grundwiderspruch in der ökonomischen Sphäre zwischen den drei Bünden liegt darin, daß sich die Besitzer von Produktionsmitteln (ÖWB und ÖBB) und diejenigen, die über keine Produktionsmittel verfügen (ÖAAB) gegenüberstehen. Interessenskollisionen sind dadurch fast unvermeidbar. Die Integrationsleistung der Partei erfolgt nun dadurch, daß den Bünden einerseits eine weitgehende Autonomie gewährt wird, sie andererseits durch die Kandidatenrekrutierung in die politischen Gremien eingebunden werden (Fraktions- und Parteidisziplin). Ein Umstand der nun aber leicht dazu führen kann, so könnte man schlußfolgern, daß die inhaltlichen Konturen der Partei verwischt werden. Erstaunlicherweise gelang es der ÖVP über lange Zeit, sich unabhängig von den ökonomischen Rahmenbedingungen, ihre ursprüngliche Klientel, die Bauern, zu erhalten. Auf die Frage, wessen Interessen die Parteien am besten vertreten, antworteten bezüglich der ÖVP:

- die Interessen der Arbeiter, Angestellten und Beamten: 43 %,
- die der Unternehmer: 70 %,
- die der Bauern: 74 %.

Bedenkt man, daß die Bauern einen nicht unerheblichen Anteil an den Mitgliedern haben, so bedeutet dies, daß die Partei daran interessiert sein muß, sie nicht durch programmatische Aussagen zu vergraulen.

Neben der bündischen stellt die föderalistische Struktur das zweite Organisationsprinzip der Partei dar. Aufgrund der Teilnahme an Landtagswahlen wird die relativ große Selbständigkeit der Landesorganisationen gegenüber der Bundesor-

ganisation hergeleitet; ein Anspruch, der dadurch untermauert wird, daß trotz anhaltender Wahlmißerfolge der Bundespartei, verschiedene Landesorganisationen im gleichen Zeitraum Erfolge verbuchen konnten.

Aufgrund dieser Aufspaltung der Parteioorganisation wird die Beziehung zwischen Basis und Führung in großem Maße gehemmt; das Agenda-Setting von neuen Policy-Problemen kann von den Bünden wirksam kontrolliert werden.

Die außenpolitische Programmatik

In den 50er Jahren, also in der Zeit, in der die Partei mit in der Regierungsverantwortung stand, lag ihr Aktionsfeld bei der Gestaltung der Beziehungen zu EWG und EFTA. Bei der innerparteilichen Diskussion über einen Beitritt zur EWG traten anfänglich Positionsunterschiede zwischen den Bünden und der Bundespartei/Bundesregierung auf. Neben dem Dauerargument der Neutralität waren dies vor allem Ängste der Bauern vor der EWG-Konkurrenz; letztere wichen aber der Erwartung auf Vorteile eines größeren Marktes und der neuen EWG-Agrarmarktordnung.

Mit dem Scheitern der Bemühungen über einen Assoziierungsvertrag (1967) ging das Interesse an der EWG wieder spürbar zurück. Dies setzte sich fort, als die Regierungsverantwortung an die SPÖ verloren ging. Erst nachdem man in der ÖVP erkannte, daß internationale Aktivitäten (z. B. die Kreiskys) in der innenpolitischen Diskussion Pluspunkte bringen können, wurde das Engagement wieder verstärkt. Der ÖVP-Vorsitzende Taus übernahm den Vorsitz in der 1978 neugegründeten Europäischen Demokratischen Union (EDU); 1983 stieg sein Nachfolger an der ÖVP-Spitze, A. Mock, zum Vorsitzenden der Internationalen Demokratischen Union (IDU) auf. Dabei kam Mock zugute, daß er dem Kreis der "außenpolitischen Elite" entsprang und somit über entsprechendes Expertenwissen und Kontakte verfügte. Ferner stand ihm mit A. Khol ein Mann zur Seite, der sich neben seiner akademischen Tätigkeit im Bereich der Außenpolitik auch innerhalb der Partei als Außenpolitiker profiliert hatte.

Khol war es dann auch, der mit seinen Überlegungen die Grundlagen für die Europapolitik der Partei gelegt hat. Dies läßt sich nicht nur anhand seiner Publikationen und seiner Aktivitäten im Nationalrat, sondern auch an den Aktivitäten seiner Partei zeigen, die auf ihn zurückgehen. Die Grundlage seines Konzepts bilden dabei mehrere Aufsätze, die er in Fachzeitschriften während mehrerer Jahre veröffentlicht hat und die neben der Darstellung der Position auch eine Analyse der Wandlungen in der Betrachtung erlauben.

Die europapolitische Programmatik

Für Khol steht am Beginn seiner Überlegungen die Erkenntnis, daß auch heute – wie in den 60er Jahren – niemand daran interessiert sein kann, den status quo in Europa zu ändern. Dies würde bei einem EG-Beitritt Österreichs allerdings der Fall sein. Da jedoch die Beziehungen zu den Staaten der EG für Österreich von herausragender Bedeutung sind, optiert er für eine Europapolitik, die sich an fol-

genden Kriterien orientieren sollte:

– Eine Annäherung an die EG kann nur vor dem Hintergrund einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik bei restriktiver Auslegung der Neutralitätspflichten gesehen.

– Diese Europapolitik muß langfristig auf einen Zeithorizont von 15 – 20 Jahren ausgelegt sein. Sie muß sich pragmatisch und flexibel und nicht allein an Maximalzielen und Institutionen orientieren. Dabei sollte die Lösung von Sachproblemen im Vordergrund stehen, nicht die Klärung des institutionellen Verhältnisses zu der EG. Mögliche institutionelle Lösungen sollten dann nur noch das formell besiegeln, was materiell an Integration bereits erreicht wurde.

– Ferner sollten in einer Mischung von multilateralem und bilateralem Vorgehen mit den gleichgesinnten EFTA-Staaten dann Absprachen getroffen werden, wenn es für Österreichs Anliegen hilfreich ist.

Zur Umsetzung dieser Europapolitik schlägt er ein abgestuftes Vorgehen in Form eines Dreisprungs vor. Die Grundlage dafür findet sich in den Anfang der 70er Jahre zwischen EWG und EGKS mit den Staaten der EFTA abgeschlossenen Freihandelsabkommen (FHA). Seinerzeit waren diejenigen Bereiche, die im bilateralen Handel von Interesse waren, vertraglich geregelt worden. Einzelne Staaten hatten auf der Grundlage der in den FHA befindlichen "Evolutivklauseln" weitere, zum Teil umfangreiche vertragliche Vereinbarungen abgeschlossen. Bei der Schweiz waren dies über 100 Abkommen und Vereinbarungen. Von Österreich war dieses Instrument nicht in gleichem Umfang benutzt worden, was sich in den Problembereichen des Außenhandels (Agrarhandel) schmerzlich rächte. Die dann nach der "Luxemburger Erklärung" von 1984 aufkommenden Hoffnungen über einen Ausweg (Schaffung eines "Europäischen Wirtschaftsraumes") hielten nicht lange vor. In seiner Rede vor dem EP (1989) machte nämlich der Kommissionspräsident mit seinen Anforderungen an ein solches Übereinkommen zwischen EG und EFTA alle Hoffnungen für diese Option wieder zunichte. Hier setzen nun Khol's Überlegungen über den "Dreisprung nach Europa" an. Mittels dreier "Sprünge" hält er es für möglich, die Beschwerlichkeiten in den EG-Österreich-Beziehungen zu überwinden.

– Der erste Sprung: Knüpfung eines engmaschigen Netzes von bilateralen Verträgen mit den Gemeinschaften; autonomer Nachvollzug von EG-Recht; Prüfung der Übernahme des EG-Außenzolls, wodurch Österreich Teil des EG-Wirtschaftsraumes würde; Einbindung in die Beratungen von nicht-militärischen Fragen in der EPZ; Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen des EWS und bei der Vorplanung von sachpolitischen Entscheidungen der EG (Beobachterstellung im EP und den Räten).

– Der zweite Sprung: Kodifizierung des bis zu diesem Zeitpunkt erreichten Integrationsstandes in Form eines "Vertrags sui generis". Als Rechtsgrundlage wird dabei der Art. 238 EWG-V vorgeschlagen, auch wenn Khol konzediert, daß die Organe der EG eigentlich nicht willens seien, es einem Staate zu ermöglichen, sich die Rosinen herauszupicken und sich im Wege eines Assoziierungsvertrages ein Europa a la carte zu bestellen; darüber hinaus mußte Österreich versuchen, bei der Umsetzung des EG-Weißbuches direkt beteiligt zu werden.

– Der dritte Sprung: Bezüglich der Überlegungen Khol's, wie sich die "Finalität" der österreichischen Bemühungen darstellen soll, ist im Laufe der Zeit ein Wandel feststellbar:

* 1985: Integration Österreichs in die von der EG als Ziel anvisierte "Europäische Union";

* 1986: Eine den österreichischen Wünschen, Vorstellungen und seinen Verpflichtungen entsprechende Einbindung in das Beschlußverfahren der EG, die so nahe an die Vollmitgliedschaft heranreichen sollte, wie dies bei Beachtung aller Neutralitätspflichten möglich ist, d. h. Assoziierungsvertrag a la carte gem. Art. 238 EWG-V;

* 1988: Mitgliedschaft, zu der ein "Europavertrag" (gem. Art. 238 EWG-V) hinführen soll.

War es bis Ende 1987 der Neutralitätsstatus gewesen, der als Hinderungsgrund für eine (Voll-)Mitgliedschaft vorgetragen wurde, so wendete sich von da an die Argumentationsweise. Nachdem im Jahre 1987 die Völkerrechtler Hummer/Schweitzer in einem Gutachten eine EWG-Mitgliedschaft für neutralitätsunschädlich bezeichnet hatten, schwenkte Khol auf diese Linie ein; das Endziel Mitgliedschaft wurde offen propagiert. Bereits in seiner Arbeit von 1986 hatte er angedeutet, daß eine Mitgliedschaft zwar vernünftiger wäre, die offizielle Artikulation einer solchen Position jedoch als Bruch des 1955 "geschmiedeten Basiskonsenses" hätte mißdeutet werden können. "Damit eine solche gar nicht erst entstehen kann, bleibt, rebus sic standibus, diese Frage besser ausgeklammert" (A. Khol: Österreich und die Europäische Gemeinschaft, in: Europa-Archiv 41, S. 707).

Nun ist aber die akademische Arbeit nicht das einzige Betätigungsfeld Khol's, er suchte natürlich auch nach Möglichkeiten, dieses Konzept umzusetzen. Hierbei arbeitete er eng mit der ÖVP-Nachwuchsorganisation "Junge Volkspartei" (JVP) zusammen. Bereits im Jahre 1985 hatte die JVP mit der "Politischen Akademie" der ÖVP, eine Reihe von Hearings zum Thema "Europa" veranstaltet. Khol's "Dreisprung-Konzept" hatte dabei in das von der JVP als Ergebnis publizierte 10-Punkte-Programm Eingang gefunden und setzte sich auch im Zukunftsmanifest der ÖVP (1985) durch. Aber nicht nur auf Partei-Ebene, auch im Nationalrat wurde Khol mit Unterstützung der JVP bzw. ihres Vorsitzenden, dem Abg. z. NR O. Karas aktiv, mit dem sogenannten "Europa-Antrag". Dabei handelt es sich um den Versuch, sein "Dreisprung"-Konzept in die Tat umzusetzen.

Dieser Antrag wurde allerdings besonders von Beobachtern der EG mit Kritik bedacht, da er als Ziel der Bemühungen einen "Vertrag sui generis" vorsah, die EG jedoch den Standpunkt einnahm, daß der Binnenmarkt als solcher die Rosine im EG-Kuchen Vollmitgliedschaft sei und es eine Mitgliedschaft a la carte nicht geben werde. Nachdem man dies innerhalb der ÖVP erkannt hatte, erfolgte im Januar 1988 auf einer Klausurtagung in Maria Plain der Startschuß für einen inhaltlichen Neubeginn. Neben einem Beschluß zur Europapolitik, in dem nun direkt Mitgliedschaft gefordert wurde, wurde eine "ÖVP-Europakommission" eingesetzt.

Um den Grund für diesen Wandel festzustellen, reicht es nicht, daß man wie bei der Betrachtung der Überlegungen Khol's auf neue juristische Erkenntnisse ab-

hebt. Man muß sich vielmehr in Erinnerung rufen, daß seit Anfang 1987 eine Regierungskoalition mit der SPÖ bestand, welche die Regelung der Beziehungen zu den EG zu ihrer Aufgabe gemacht hatte. Bereits kurz nach Amtseinführung war eine Arbeitsgruppe für Europäische Integration (die sogenannte "Scheich-Kommission") eingesetzt worden, um die Optionen für die Regelung dieser Beziehungen zu untersuchen. Ruft man sich ferner in Erinnerung, daß bei den Parteien der Konkordanzgedanke immer dann besonders stark ausgeprägt ist, wenn es um grundlegende, die "Zukunft des Landes" betreffende, Fragen geht, so versteht man, daß die Führung der ÖVP sich der Konkretisierung ihrer eigenen EG-Positionen erst zuwandte, nachdem die SPÖ-Regierungsriege – durch das Ergebnis der "Scheich-Kommission" (danach war eine Teilnahme am Binnenmarkt ohne Mitgliedschaft für Österreich unbefriedigend) überzeugt – für die von Mock kreierte Formel "Beitritt unter Bedachtnahme der Neutralität" gewonnen werden konnte.

Diese Position der ÖVP kommt dann im Abschlußbericht der Europakommission zum Ausdruck, wo es u. a. heißt:

"Den Weg in die Europäische Gemeinschaft kann Österreich erhobenen Hauptes gehen, es tritt nicht als Bittsteller auf. (...) Nicht einer politischen oder wirtschaftlichen Zwangslage folgend, sondern aufgrund seiner europäischen Berufung, seiner Rolle in Europa und auf der Grundlage des erklärten Willens der großen Mehrheit seiner Bevölkerung und aller wirtschaftlichen Gruppen, aber auch zur Wahrung seiner politischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird Österreich seinen Antrag auf Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft stellen." (P. Marboe (Hrsg.): Österreich und Europa. Bericht der Europakommission der ÖVP: Österreichs Beziehungen zu den EG, Wien 1988, S. 14).

Dieser Position der Bundespartei wird von den Repräsentanten der Bünde nicht grundsätzlich widersprochen, auch wird das Endziel (EG-Mitgliedschaft) nicht grundsätzlich in Abrede gestellt. Was jedoch von einzelnen Bündelfunktionären getan wird, ist, daß sie gemäß ihrer Position als Interessenvertreter diejenigen Eckpunkte thematisieren, die sie für ihre Klientel als *conditio sine qua non* betrachten.

Seitens des ÖAAB wird darauf hingewiesen, daß es keine "Angliederung um jeden Preis" geben dürfe; wichtiger sei es, einen "sozialen Ausverkauf" unter allen Umständen zu verhindern.

Von Vertretern des ÖBB wird hingegen der Stil der Diskussion moniert und eine realistische Betrachtung des Problems eingefordert. Himmelhochjauchend oder zu Tode betrübt, entweder – oder, ja zur EG oder nein zur EG seien keine geeigneten Mittel zur Lösung der Probleme im primären Sektor. Auch wenn man um die Gefahren der EG-Marktordnung für die österreichischen Bauern weiß, wird die Mitgliedschaft einer Außenseiterstellung vorgezogen. Man setzt auf das Bündnis mit dem Konsumenten, der bereit ist, dem Raubbau an Natur und Landschaft eine Absage zu erteilen und der wieder Lebensmittel im wahrsten Sinne des Wortes kaufen will. Damit dies auch gelingen kann, müssen den österreichischen Landwirten eine faire Ausgangsbasis zugebilligt und gleiche Startbedingungen im Binnenmarkt eingeräumt werden. Dies gilt besonders für die Problemre-

gionen im Berg- und Grenzland.

Beim ÖWB richtet sich der Grad der EG-Begeisterung danach, welche Größe bzw. Grad der Außenhandelstätigkeit der Betrieb hat, dessen Vertreter sich äußert. Während die Großbetriebe, die zumeist im internationalen Wettbewerb stehen, die EG-Mitgliedschaft als Herausforderung ansehen, die ihnen weitere Märkte eröffnen kann, wird die Situation von Klein- und Mittelbetrieben weitaus weniger euphorisch beurteilt. Wie die ÖBB-Funktionäre, richten diese ihren Blick gen Wien, von wo aus die heimische Wirtschaft durch "geeignete Maßnahmen" in die Lage versetzt werden müsse, sich gegenüber einer verstärkten Konkurrenz behaupten zu können.

Von den Landesorganisationen der Parteien gibt es ähnliche Stellungnahmen nicht; dies ergibt sich u. a. daraus, daß Parteifunktionäre immer auch Bündelfunktionäre sind.

Wie läßt sich nun die "Europa-Politik" der ÖVP, die sich auf die Überlegungen A. Khols stützt, vor dem Hintergrund der Aussagen der Bündelvertreter bewerten?

Es fällt bei Khols "Dreisprung-Konzept" auf, daß bei der Betrachtung der Integrationsentwicklung der EG-Staaten fast ausschließlich auf die wirtschaftliche Integration und die damit verbundenen Effekte abgehoben wird. Diese Verengung in der Betrachtung findet u. a. ihren Niederschlag in der implizierten Gleichsetzung von EWG und EG. Die Rechtsquelle des mehrfach zitierten Art. 238 wird in den Texten Khols mit "EG-Vertrag" und nicht wie es korrekt wäre, mit EWG-Vertrag angegeben. Ferner wird von ihm die politische Dimension der EG-Integration zwar nicht in Abrede gestellt, ihre Europäische Union sei lediglich eine "fundamentalistische Vorstellung". Derartig große Pläne wären schon in großer Zahl im Laufe der Jahrzehnte europäischer Entwicklung entworfen worden, sie wären jedoch nur wichtige gedankliche Orientierungspunkte gewesen. Die praktische Politik entwickle sich jedoch nach eigenen Gesetzmäßigkeiten. Die vielfach zitierte Aussage Delors, daß in 10 Jahren 80 % der wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen in Brüssel getroffen werden, wird lediglich als Horrorthese angesehen. Dabei beruft sich Khol zur Unterstützung seiner Sichtweise auch auf die damalige britische Regierungschefin Thatcher, die sich mehrfach gegen eine weitere Abtretung von Souveränität an die Gemeinschaft gewandt hatte, so in ihrer Rede in Brügge (Europa-Archiv 1988: D682-687).

Darüber hinaus stellt sich auch die Frage nach der innerparteilichen Basis für dieses EG-Konzept. Auch wenn die Aussagen der mächtigen Bündel-Vertreter oberflächlich Zustimmung signalisierten, sind die Bedenken kaum zu übersehen. Der Umstand, daß Khol nicht einen der Bünde, sondern die JVP als Basis für sein Engagement nutzte, ist bezeichnend. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, daß sich – wenn es zu konkreten Verhandlungen zwischen Österreich und den EG kommt – der innerparteiliche Widerstand derjenigen verstärkt, die besondere Belastungen erwarten. So ist als erstes Alarmzeichen zu werten, daß A. Mock ("Mister Europa") durch den ÖBB-Funktionär J. Riegler abgelöst wurde, der gegenüber den EG-Ambitionen eine weitaus reserviertere Haltung einnimmt. Für Riegler stehen die eigenständigen österreichischen Bemühungen zur Festi-

gung einer leistungsfähigen, bäuerlich strukturierten Landwirtschaft (ökosoziale Agrarpolitik), die auch international wettbewerbsfähig sein muß, an der Spitze seiner Prioritätenliste. Erst danach folgt die Bewältigung der "Herausforderung Europa". Diese Prioritätenverschiebung steht in direktem Zusammenhang mit dem Anlaß, der zur Abwahl Mocks und Wahl Rieglers führte, den massiven Wahlverlusten der ÖVP bei den Landtagswahlen in Tirol und Salzburg. Dort wandten sich die durch den EG-Kurs der Partei verängstigten Bauern der FPÖ zu, einer Partei, die zwar auf Bundesebene für, auf Landesebene gegen einen EG-Beitritt argumentiert hat.

Die Organisation von Unternehmern und Landwirten

Grundsätzlich wird hier, wie oben dargestellt, zwischen zwei Organisationstypen unterschieden:

- den Kammern, hier: der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern sowie
 - den freien Verbänden, hier: der Vereinigung Österreichischer Industrieller.
- Will man nun die Stellungnahmen dieser Organisationen analysieren, so muß man sich bei den Kammerfunktionären vor Augen halten, daß diese gleichzeitig auch Parteifunktionäre (Bündefunktionäre) sind. Dieser Umstand legt nun den Schluß nahe, daß bezüglich der inhaltlichen Positionen zwischen Kammer und Bund kein grundsätzlicher Dissens bestehen dürfte. Unterschiede sind jedoch dann denkbar, wenn ein Bund, der in der innerparteilichen Diskussion unterlegen war oder sich der Parteidisziplin unterwerfen mußte, nun über die Kammern versucht, seiner Position doch noch Geltung zu verschaffen.

Wie stellen sich nun die Positionen in der Frage der Beziehungen zu der EG dar?

Die Kammern

Für den Spitzenverband der Landwirtschaft geht es vorrangig um eine Abfederung der Erlöseinbußen durch die Allgemeinheit, die vor allem wegen der niedrigen EG-Erzeugerpreise bei wichtigen Agrarprodukten, bei einer Teilnahme am Binnenmarkt erwartet werden. Dabei wird besonders hervorgehoben, daß es gerade die vielen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe seien, die durch eine nachhaltige Wirtschaftsweise unersetzbare Leistungen erbringen, die im Interesse Österreichs und seiner dauernden Neutralität auf keinen Fall in Frage gestellt werden dürften. Da diese Leistungen unter verschärften Wettbewerbsbedingungen nicht mehr kostenlos, wie zur Zeit, erbracht werden könnten, müßten einkommenswirksame Abgeltungen durch die Allgemeinheit erfolgen. Es wird darauf abgehoben, daß bereits durch die Ausklammerung der Landwirtschaft aus den FHA den Landwirten ein Wettbewerbsnachteil erwachsen sei und ein neuerlicher, der aus einer Binnenmarktteilnahme erwüchse, nicht hinnehmbar sei. Auch wenn die Ausgangsvoraussetzungen aufgrund der Benachteiligung der Landwirtschaft gegenüber dem industriell-gewerblichen Sektor durch die Ausklammerung in den FHA keinesfalls abgestritten werden können, so bleibt doch

offen, ob eine Strukturkonservierung mittels staatlicher Subventionen auf Dauer zielführend sein kann, um sich gegenüber einer verschärften Konkurrenz aus den Staaten der EG behaupten zu können!

Für die Bundeswirtschaftskammer stellt sich die Situation weitaus konkreter dar. Sie wünscht die volle Teilnahme an dem im Entstehen begriffenen Binnenmarkt der EWG, was allerdings nur über eine Mitgliedschaft in der EG erreichbar ist. Dabei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß diese Forderung nur das Ergebnis der Betrachtung aus wirtschaftlicher Sicht sei. Die Beurteilung der völkerrechtlichen und außenpolitischen Implikationen jedoch der Bundesregierung und dem Parlament oblägen.

Ausgangspunkt dieser wirtschaftlichen Überlegungen sind die Erfahrungen mit den FHA aus dem Jahre 1972 und die Erkenntnis, daß diese zwar dem industriell-gewerblichen Sektor eine Handelsliberalisierung gebracht hätten, die anderen Sektoren (Landwirtschaft und Dienstleistungen) jedoch ausgespart worden waren. Dieser Zustand war in der innerösterreichischen EG-Debatte mit den Worten kommentiert worden: "Man kann nicht ein bisschen schwanger sein, entweder ganz oder gar nicht!" Und seit 1972 sei man eben "teilschwanger" gewesen. Aber auch die Unternehmen im industriell-gewerblichen Bereich waren dabei auf Schwierigkeiten beim Handel mit den EG-Staaten gestoßen. Diese ergaben sich insbesondere bei Unternehmensgründungen in EG-Ländern aufgrund der Liberalisierung bei der Arbeitsplatzwahl von EG-Bürgern. Werden nämlich die Bestimmungen für die Arbeitskräfte aus den EG-Ländern liberalisiert, so sinkt zwangsläufig der Handlungsspielraum gegenüber Drittstaaten, da die verantwortlichen Politiker auch Rücksicht auf den eigenen Arbeitsmarkt nehmen müssen. Dadurch wird österreichischen Unternehmen bei Investitionen im EG-Raum der Einsatz eigener Arbeitskräfte erschwert.

Man hat bei der BWK jedoch auch erkannt, daß zwischen Antragsstellung und Beitritt einige Jahre liegen werden, in denen bereits auf eine Mitgliedschaft hingearbeitet werden muß. Dies soll in einer Triade von Maßnahmen erfolgen:

- multilaterales Vorgehen mit den EFTA-Partnern (im Bereich gemeinsamer Normen und technischer Vorschriften),
- bilaterales Vorgehen zwischen Österreich und der EG (z. B. hinsichtlich der Umweltbelastungen durch den Transitverkehr) und
- autonome Anpassung von österreichischem Recht an das EG-Recht.

Über die autonome Anpassung hinaus sieht die BWK jedoch noch einen weitergehenden Handlungsbedarf, um die österreichische Wirtschaft für einen Beitritt konkurrenzfähig zu machen. Zielt die Verpflichtung eines Mitglieds nach seinem Beitritt zur Übernahme des *acquis communautaire* auf die Herstellung eines gemeinsamen Rechtsraumes in der EG ab, so sollen die in einem Memorandum genannten Maßnahmen in diversen Bereichen bereits vor einem Beitritt mit einer Rechtsangleichung die Rahmenbedingungen verbessern helfen.

Vergleicht man die Stellungnahmen der beiden Kammern miteinander, so fällt auf, daß die Darstellung der BWK hinsichtlich der Gestaltung der Beziehungen zu der EG weitaus konkreter und sachbezogener sind. Sachfremde Erwägungen (z. B. Neutralität) blieben ausgeklammert und erleichterten dem Akteur eine

Problemanalyse, die sich ausschließlich an dem zur Diskussion stehenden Politikbereich (Außenhandelsbeziehungen) orientieren kann. Von den Landwirtschaftsfunktionären hingegen wurde durch die Darstellung sachfremder Argumente (Neutralität) und realitätsferner Zusammenhänge (Binnenmarktteilnahme ohne Mitgliedschaft) der Eindruck erweckt, als ginge es ihnen nicht wirklich um eine konstruktive Beteiligung an der Diskussion, sondern ausschließlich um die Wahrung von Subventionsbesitzständen.

Die unterschiedliche Zielrichtung der Europapolitik läßt sich auch daran zeigen, was von den einzelnen Kammern an Maßnahmen gefordert wird, die Österreich aufgrund eigenen Rechts (autonom) vornehmen kann. Während die Landwirtschaftsfunktionäre primär an der Bestandserhaltung bzw. Ausweitung der direkten finanziellen Zuwendungen interessiert sind, zielen die Vorschläge der Wirtschaftsvertreter auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen für den Wettbewerb ab.

Die freien Interessenverbände

Neben den bereits genannten ÖVP-Bünden besteht im Bereich der Industrie ein Interessenverband von besonderer Bedeutung, die VÖI. Ihre Bedeutung gründet sich primär nicht auf die indirekte Mitarbeit in den WSP-Gremien (kooptiv in der BWK) oder die persönlichen Beziehungen zum ÖWB, sondern vor allem auf ihre intensive Öffentlichkeitsarbeit. Diese Öffentlichkeitsarbeit vollzieht sich durch

- das offizielle Organ "Die Industrie", das an die Mitglieder, Führungskräfte in Betrieben und eine Reihe von meinungsbildenden Persönlichkeiten (Ministerialbeamte, Mandatsträger, Funktionäre etc.) abgeben wird,
- einen Pressedienst, mit dem die Medien im In- und Ausland versorgt werden,
- direkte Sendungen in Rundfunk und Fernsehen sowie
- den Verlag der VÖI, den Signum Verlag.

Bei den Publikationen des Signum Verlags handelt es sich ausnahmslos um Fachliteratur, vor allem aus den Bereichen Wirtschaft und Recht; z. B. Publikationen, die vom "Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung" herausgegeben werden. Dieses Verlages bediente man sich auch im Zusammenhang mit der Debatte um die Beziehungen Österreichs zu der EG.

Im Interesse ihrer Klientel war die VÖI naturgemäß besonders bestrebt, einen bestmöglichen Zugang zu den Märkten der EWG-Mitgliedstaaten zu erreichen. Nachdem sich seit den FHA die Handelsbeziehungen im industriell-gewerblichen Sektor stark ausgeweitet hatten, sah man nun mit der Schaffung eines Binnenmarktes ohne Österreich diese als gefährdet an. Bei einer Mitgliedschaft und somit Teilnahme am Binnenmarkt erwartete man dagegen positive Impulse nicht nur für den eigenen Sektor, sondern für die ganze Volkswirtschaft. Da jedoch bis zu einem Zeitpunkt in der herrschenden Völkerrechtslehre von einer Inkompatibilität zwischen Neutralität und Mitgliedschaft in der EG ausgegangen wurde, beauftragte die VÖI zwei namhafte Völkerrechtler mit der Ausarbeitung eines Gutachtens, das diesen Sachverhalt einer nochmaligen Prüfung unterziehen sollte: W. Hummer und M. Schweitzer.

Auch wenn von diesen lediglich die Neutralitätskompatibilität eines EWG-Bei-

tritts attestiert wurde, so findet in den Publikationen der VÖI, ähnlich wie bei Khol, eine implizite Gleichsetzung von EG und EWG, bzw. eine Ignorierung von EGKS und EAG statt. Dadurch wird fälschlicherweise der Eindruck erweckt, daß sich die Unbedenklichkeitserklärung nicht nur auf die EWG, sondern auf die gesamten EG erstreckt.

Das Ergebnis des Hummer/Schweitzer-Gutachtens wurde dann von weiteren Autoren aufgegriffen und in eigenen Publikationen, die im Signum Verlag publiziert wurden, fortgeführt. Über die Kammerfunktionäre/Bündefunktionäre fand diese Betrachtungsweise auch Eingang in die Regierungsparteien und die Regierung. Über die intensive PR der VÖI erreichte sie eine breite Öffentlichkeit und über das "Medienpaket" für Lehrer fand sie sogar Eingang in den Schulunterricht.

Betrachtet man die Publikationen der VÖI, aber auch die im Signum Verlag publizierten Arbeiten, so kann man feststellen, daß es sich dabei einerseits um volkswirtschaftliche Arbeiten handelt, in denen die Auswirkungen auf das Drittland Österreich betrachtet werden und andererseits um völkerrechtliche Arbeiten, die die Optionen Österreichs für einen Beitritt untersuchen. Von den einen wurden die Gründe für den politischen Handlungsbedarf geliefert, von den anderen die Hindernisse auf dem von der VÖI gewünschten Weg beiseite geräumt. Hieraus läßt sich jedoch nicht zwingend schließen, daß es sich dabei um Gutachten mit einem "bestellten" Ergebnis gehandelt hat. Es ist sicherlich legitim, diejenigen Wissenschaftler durch Veröffentlichung ihrer Arbeiten zu fördern, die die eigene Position unterstützen. Merkwürdig ist es jedoch schon, daß M. Schweitzer, der jahrelang wegen der von ihm vertretenen Neutralitätsbetrachtung gescholten wurde, nun, da es politisch opportun erscheint, recht haben soll. Darüber hinaus kann gestritten werden, ob es zielführend sein kann, daß man so tut, als seien die juristischen Probleme mit EGKS und EAG nicht vorhanden, von der angeblichen "Bedeutung" des sogenannten "Luxemburger Kompromiß" mal ganz zu schweigen.

Das sozialistische Lager

Die Sozialistische Partei Österreichs

Im Gegensatz zur ÖVP ist der organisatorische Aufbau der SPÖ zentralistisch, die Mitgliedschaft gilt unmittelbar der Partei. Da nun die "Neben-Parteieregierungen" fehlen, kommt dem Parteivorsitzenden eine besondere Bedeutung zu, insbesondere dann, wenn er gleichzeitig auch Regierungschef ist. Dann kann es in einer innerparteilichen Debatte um Sachfragen für die Durchsetzung seiner Position das ganze Gewicht seines Amtes in die Waagschale werfen.

Die außenpolitische Programmatik

Die Geschichte der Nachkriegs-SPÖ ist unzweifelhaft mit der Person B. Kreiskys verbunden. Dabei hat er seine Spuren in besonderem Maße in der Außenpolitik hinterlassen. Kreisky, der neben den Staatsvertragsverhandlungen als Außenmini-

ster auch an den ersten Assoziierungsbemühungen mit der EWG beteiligt war, hatte nie einen Zweifel daran gelassen, daß er einen E(W)G-Beitritt weder für rechtlich möglich noch für politisch wünschenswert hielt. Europapolitisch lag seiner Politik die jahrzehntelang gültige innenpolitische Projektion auf die europäische Außenwelt zugrunde, die von einer "sozialistischen" EFTA und einer "bürgerlichen" EWG ausging. Ihm lag es vielmehr am Herzen, Österreichs Ansehen durch ein verstärktes Engagement auf der internationalen Bühne, insbesondere in der UNO zu fördern und er war darauf bedacht, Wien durch die Ansiedlung von UN-Organisationen international aufzuwerten. Daneben richtete sich sein besonderes Interesse auf den Nahen Osten, die Aufwertung der PLÖ und die De-Isolierung Lybiens.

Als 1983 die SPÖ dann im Nationalrat die Mehrheit verlor und F. Sinowatz Kanzler einer Koalitionsregierung mit der FPÖ wurde, zog mit E. Lanc ein Außenminister ins Kabinett ein, der als ausgesprochener EG-Gegner bekannt war. So hatte er die EG öffentlich einen "Krämerladen" bezeichnet und das Abseitsstehen Österreichs mit den Worten begründet: "Nichts zusammenbringen können wir alleine auch." Erst sein Nachfolger L. Gratz (Sept. 1984), ließ eine gewisse Positionsänderung erkennen; eine differenzierte Betrachtungsweise griff Raum. Nun wurde erstmals öffentlich die Zusammenarbeit mit den EG-Staaten als Schwerpunkt der österreichischen Außenpolitik bezeichnet. Waren dies jedoch noch eher rhetorische Übungen gewesen, so setzte ein konkreter Wandel erst mit Beginn der Kanzlerschaft von F. Vranitzky (1986) ein.

Aufgrund der zunehmend deutlicher sichtbar werdenden Strukturprobleme der österreichischen Volkswirtschaft war von ihm eine grundlegende Revision der Wirtschaft in Angriff genommen worden; insbesondere Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischen Konkurrenten. Bei der innerparteilichen Diskussion kam ihm zugute, daß er, anders als seine Vorgänger, nicht einer der Exponenten der SPÖ-Politik der siebziger Jahre gewesen war und ihm aufgrund seiner Biographie und seines Auftretens von der Wählerschaft wirtschaftspolitische Kompetenz und der Wille, neue Wege zu gehen, zugebilligt wurde. Im Außenministerium stand ihm mit P. Jankowitsch ein Mann zur Seite, der auch neue Wege zu beschreiten bereit war, insbesondere in der Europapolitik. So hatte Jankowitsch bereits 1984 eine EG-Mitgliedschaft als "denkbare Variante" bezeichnet, wofür er dann in seiner Partei heftig gescholten worden war. Auch wenn der Vergleich etwas hinken mag, kann man P. Jankowitsch in der Europapolitik durchaus als den "A. Khol der SPÖ" bezeichnen. Verstanden in dem Sinne, daß er als Vordenker in seiner Partei darum bemüht war, neue Wege in der Diskussion aufzuzeigen und wie Khol, dem Parteivorsitzenden als Berater zuzuarbeiten.

Die europapolitische Programmatik

Ein europapolitisches Konzept wie das, was Khol für die ÖVP entworfen hatte, existiert in der SPÖ nicht. Das bisher an einem Europa-(EG)-Konzept kein Bedarf bestand, leitet sich einerseits aus der unter Krejsky politisch gewollten Igno-

rierung der EG und andererseits aus dem langjährigen innerparteilichen Konsens ab, der von einer Inkompatibilität von Neutralität und Mitgliedschaft in der EG ausging. Vorhanden waren lediglich die vereinzelt Aussagen von SPÖ-Politikern, die in der Partei allerdings kaum Gehör fanden, da ihnen der "Segen" des Vorsitzenden Kreisky fehlte; das änderte sich erst unter Vranitzky.

In einer 1988 von Jankowitsch publizierten Arbeit, die Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist, wird der Versuch deutlich, über die tages- und parteipolitischen Zwänge hinaus, seine Gedanken über die Beziehungen Österreichs zu der EG zu konkretisieren. Daß es nun an der Zeit sei, sich über neue Wege in der Europapolitik Gedanken zu machen, ergibt sich für ihn aus der innerhalb der Gemeinschaft eingesetzte Integrationsdynamik.

"Erfolg oder Mißerfolg der heutigen österreichischen Europapolitik wird das wirtschaftliche, politische, kulturelle und soziale Leben Österreichs in den kommenden Jahren schon deshalb entscheidend bestimmen, weil vom Prozeß der europäischen Integration tiefgreifende Auswirkungen auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens – und nicht nur auf die Wirtschaft – ausgehen." (P. Jankowitsch: Österreich und Europa. Sozialdemokratische Grundsätze zum künftigen Verhältnis zur EG, in: Europäische Rundschau 16, S. 3)

Daneben identifiziert er innerhalb der EG konkrete Veränderungen, die es einem neutralen europäischen Staat erlaubten, die bis zu diesem Zeitpunkt praktizierten Beziehungen zu den Staaten der EG zu überdenken. Herrschte bei den EG-Gründungen (EGKS: 1951/52; EAG+EWG: 1957/58) eine Europamystik vor, die durch das Wort von der "Wiedergeburt des Europas Karls des Großen" symbolisiert war, so stellt sich durch die Mitgliederzuwächse nun eine Gemeinschaft dar, die etwas von dem Pluralismus und der Diversität widerspiegelt, die Europa ausmache. Dieser Wandel, der sich auch in der konkreten Sachpolitik erkennen lasse (Kontaktaufnahme zwischen EG und RGW), erlaube es nun auch Österreich, seine Haltung zu überdenken. Und so ist für ihn eine vollberechtigte Teilnahme am Binnenmarkt der Gemeinschaft ein erreichbares und anzustrebendes Ziel, ein Beitritt hingegen ein denkbarer Schlußstein der österreichischen Europapolitik. Der Grund für diese vorsichtige Vorgehensweise liegt in der Angst begründet, die in der EEA festgeschriebene außenpolitische Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ könnte sich zu einer verteidigungspolitischen Zusammenarbeit fortentwickeln, die es Österreich aus neutralitätsrechtlichen und -politischen Gründen unmöglich machen würde, beizutreten. Im Rahmen dieser ersten Überlegungen glaubt er allerdings bei den EG-Mitgliedstaaten die Bereitschaft zu erkennen, in Problemfällen (z. B. Handelskriegen), auf die besondere Rolle Österreichs Rücksicht zu nehmen. Dadurch würde ein Beitritt letztlich doch möglich. Es muß für ihn dann wie eine kalte Dusche gewirkt haben, als ihm durch einen deutschen Sozialdemokraten (Altbundeskanzler H. Schmidt) deutlich gemacht wurde, daß dies innerhalb der EG auch anders gesehen wird. Schmidt stellt in seinem in der ZEIT publizierten Artikel fest, daß durch einen österreichischen EG-Beitritt ein gemeinsames, schrittweises Zusammenwachsen zur "Europäischen Union", wie es 1983 von den zwölf Mitgliedstaaten in einer "Feierlichen Deklaration" als Ziel formuliert worden war, ausgeschlossen wäre.

Und deshalb "wäre (es) an der Zeit, daß unsere österreichischen Freunde und

Nachbarn sich eine Tatsache deutlich zum Bewußtsein führen: Bisher liegt ihnen gar keine Einladung vor. (...) Es macht weltstrategisch gegenwärtig keinen Sinn, dem Teppich noch einige zusätzliche Fransen anzufügen; die EG würde dazu tendieren, zu einer erweiterten Freihandelszone zu denaturieren." (H. Schmidt: Der Teppich braucht keine neue Flecken, in: DIE ZEIT vom 27. Januar 1989, S. 7). Daß diese Aussagen weh getan haben, zeigt die Antwort Jankowitschs, die neun Wochen später an der gleichen Stelle veröffentlicht wurde. Darin bemüht er sich, die Ängste Schmidts zu zerstreuen, nach denen Österreich den Integrationsprozeß be(ver)hindern würde. Er verweist darauf, daß etwa im Zusammenhang mit der Dorfvernichtung in Rumänien die EPZ ohne von einem Neutralen behindert worden zu sein, in dieser Frage eine viel vorsichtiger Haltung eingenommen habe, als das in solchen Dingen durch nichts zur Neutralität verpflichtete Österreich. Ferner verweist er darauf, daß es ja auch unter den jetzigen Mitgliedstaaten welche gäbe, denen Sonderregelungen und Freiräume zugebilligt worden waren. Diejenigen Ausnahmeregelungen, die Österreich bei einem Beitritt verlangen müßte, würden da weitaus bescheidener ausfallen! Aber auch zu Frage nach der Finalität der EG, die bei Schmidt der Anlaß für die Absage an das Ansinnen österreichischer Politiker gewesen war, äußerte er sich, allerdings auf heimischen Boden: "Politische Union — das ist doch nur Blabla!" (in: profil vom 10. April 1989, S. 52).

Der Kanzler und Parteivorsitzende widmet sich solchen Gedankengängen nur indirekt und versucht, möglichen Konflikten, ob der Neutralitätsverträglichkeit, vorzubauen. Für ihn ist aus wirtschaftlichen Erwägungen ein Beitritt die eindeutigste und klarste Teilnahme an der Europäischen Integration. Diese Erwägungen müßten allerdings hinter der Sicherung der Neutralität hintanstehen (vgl. profil vom 22. August 1988: 10 — 13; Europäische Zeitung September/1989: 1). Diese mehr oder minder konkreten Überlegungen sind es dann auch, die sich in der offiziellen Stellungnahme der Partei wiederfinden. Der Rahmen für eine Europapolitik wird dabei in vier "Essentials" festgeschrieben.

(1) Die EG muß die Neutralität, so wie sie Österreich definiert, respektieren. Diese ist kein Verhandlungsgegenstand. "Die SPÖ ist sich bewußt, daß Wahrung der Neutralität und Mitgliedschaft nicht unmittelbar vereinbar sind. Sie geht jedoch davon aus, daß sie mit dem entsprechenden politischen Willen seitens der EG vereinbar gemacht werden können" (zit. b. Handelsblatt vom 5. April 1989: 13).

(2) Eine Außenseiterstellung bedeutet keine Gefährdung der Wirtschaftsstandards.

(3) Die EG muß einige Bedingungen respektieren, die den besonderen Bedingungen Österreichs auch in Zukunft Geltung verschaffen: keine Beeinträchtigung der sozialpolitischen Standards, Bestandsgarantie gegenüber der bäuerlich strukturierten Landschaft, keine Verwässerung des hohen Umweltschutzniveaus, Sicherstellung, daß kein Ausverkauf von Grund und Boden vorkommen kann und Vorsorge, daß durch die Freizügigkeitsbestimmungen keine negativen Auswirkungen auf Wirtschaft und Staat vorkommen können.

(4) Das Transitproblem muß bereits vor einem Beitritt geklärt sein.

In dem diesem Programm zugrundeliegenden Beschluß des Bundesparteivorstan-

des und Präsidiums heißt es über die immerwährende Neutralität, daß es sich nicht nur um eine abstrakte völkerrechtliche Formel handelt, sondern den lebendigen und aktuellen politischen Auftrag, in Europa über die bestehenden Grenzen hinweg auf Entspannung, Vertrauensbildung und Zusammenarbeit hinzuwirken und damit zur gesamteuropäischen Stabilität beizutragen. Bei der Formulierung dieses Ziels wurden Anleihen bei den Zielen des KSZE-Prozesses gemacht, die jedoch mit der im Neutralitäts(bundesverfassungs)gesetz von 1955 normierten Neutralität nicht übereinstimmen, sondern darüber hinausgehen.

In fast allen Presseberichten wurde auf die Probleme hingewiesen, die diesem Papier zugrunde liegen, nämlich die Tatsache, daß die Forderungen/Maximalpositionen, die von der SPÖ als unumstößlich dargestellt wurden, seitens der EG kaum auf Nächstenliebe treffen dürften: "Das ist so, wie wenn ein Mann einer Frau sagt, daß er sie zwar heiraten, aber nicht mit ihr zusammen wohnen, keine Kinder haben, seine 'allabendlichen Beisltouren' nicht aufgeben und die Ehe auch nicht vollziehen wolle." (vgl. profil vom 10. April 1989, S. 53).

Der Grund für diese Widersprüchlichkeit liegt darin, daß Vranitzky zwar ein Beitritts-Befürworter ist, sich jedoch einer innerparteilichen Opposition gegenüber sieht, die er nicht so einfach übergehen kann. Diese Kritiker sind hauptsächlich in den Reihen der Jungsozialisten beheimatet. Ihre Kritik hat drei Stoßrichtungen:

— Die Organisation der EG ist undemokratisch und nur auf die Befriedigung der Interessen des Kapitals ausgerichtet.

— Ein Beitritt ist neutralitätswidrig.

— Die Auswirkungen eines Beitritts sind in allen Politikbereichen negativ.

Wie läßt sich die Position der SPÖ zur "Europa-Politik" nun bewerten?

Auf den ersten Blick fällt auf, daß die Essentials wie sie im SPÖ-Positionspapier aufgezeigt und als unverhandelbar dargestellt wurden, einen Beitritt eigentlich ausschließen. Um den scheinbaren Widerspruch in dieser "Beitritt ja, aber..."-Position aufzulösen, muß geklärt werden, welche Bedeutung diese Essentials tatsächlich für den Parteivorsitzenden und Bundeskanzler haben. Dazu muß man sich über folgende Sachverhalte Klarheit verschaffen, einerseits über die Bedeutung von programmatischen Aussagen für eine Partei und andererseits über die Position F. Vranitzkys in der SPÖ und die Wechselwirkungen zwischen beiden.

Grundsätzlich werden Parteiprogrammen folgende vier Funktionen zugeschrieben: sie sollen

— eine Orientierung für politische Entwicklungen geben,

— eine Informationshilfe für die Wähler sein,

— eine Unterscheidung gegenüber den anderen Parteien bieten und

— zur Integration der eigenen Mitglieder dienen.

Dabei unterscheidet man zwischen Grundsatz-, Aktions- und Wahlprogrammen. Die Parteiprogramme sind in der Regel allgemein gehalten, geben eine grobe Linie vor und bedürfen der Konkretisierung durch die Sacharbeit im Parlament oder in der Regierung. Demgemäß stellt das SPÖ-Papier zur Europa-Politik ein Aktionsprogramm dar, das heißt, eine Fortschreibung des Grundsatzprogramms im Politikfeld der Außenpolitik.

Die Position Vranitzkys in der SPÖ zu analysieren (Position im Sinne von "Be-

deutung in der Partei und für die Partei“) erweist sich als äußerst diffizil, wenn man sie etwa mit der Kreiskys vergleicht.

War Kreisky der Grandseigneur der SPÖ, der seine Partei in den Jahren zwischen 1970 und 1983 zu absoluten Mehrheiten brachte und auch außenpolitisch das Aushängeschild der Partei war, so hängt Vranitzky, unbeschadet aller seiner Fähigkeiten als Regierungschef, der Ruf eines „Retters in letzter Not“/Konkursverwalter der SPÖ an. Diese doch recht provokante Behauptung wird plausibel, wenn man sich die Art und Weise vor Augen hält, wie er zu seinen beiden Posten gekommen war.

Nachdem Kreisky 1983 nach dem Verlust der absoluten Mehrheit seine Posten an F. Sinowatz abgegeben hatte, brach, ohne hier eine Kausalität unterstellen zu wollen, eine Krise nach der anderen über die Partei herein. Bundesminister und hohe Parteifunktionäre, ja selbst Kanzler Sinowatz, mußten wegen ihrer Verstrickung in diverse Affären (hier sei nur auf die „Lucona-Affäre“ und die „NORICUM-Affäre“ verwiesen) zurücktreten. In dieses personelle wie inhaltliche Vakuum trat nun Vranitzky ein. Die Probleme, mit denen er sich dabei konfrontiert sah, waren u. a., daß er aufgrund der ausgedünnten Personaldecke auf Leute aus dritten, wenn nicht vierten Reihen zurückgreifen mußte. Darin lag für ihn aber auch die Chance, durch die Förderung von ihm ergebenden Parteifreunden sich eine Mannschaft zusammenzustellen, mit der er eine neue Politik machen konnte. Durch diesen Neuanfang konnten Themen hoffähig gemacht werden, die unter der „Regentschaft“ Kreiskys, cum grano salis, als antisozialistisch oder bürgerlich gebrandmarkt worden wären, wie die Privatisierung der Verstaatlichten oder eine EG-Mitgliedschaft.

Daß trotz dieser Rahmenbedingungen das SPÖ-Programm zur Europapolitik einen faden Nachgeschmack hinterläßt, erklärt sich daraus, daß einerseits nicht alle Anhänger der europapolitischen Kreisky-Linie durch Skandale „aus dem Verkehr gezogen“ wurden und andererseits trotz aller Hoffnungen, die von der Partei in ihren neuen Vorsitzenden gesteckt wurden, ein Großteil der Parteimitglieder es wohl kaum verstanden hätte, wenn die alten Parteigrundsätze aus Koalitionsgründen aus dem Programm gestrichen worden wären.

Mit anderen Worten: Das Aktionsprogramm „Zukunft in Europa. Österreich und die Europäische Gemeinschaft“ stellt ein psychologisches „Zuckerl“ für die Partei dar, mit der nach außen wie nach innen eine Kontinuität sozialistischer Europapolitik proklamiert werden kann, den Parteivorsitzenden und Bundeskanzler jedoch nicht daran hindert, eine ihm opportune Politik zu betreiben. Daß er dies auch zu tun gedenkt, belegen Äußerungen, mit denen er dem Koalitionspartner unmittelbar nach Vorlage des SPÖ-Papiers signalisiert haben soll, daß die SPÖ-Essentials nicht notwendigerweise auch Gegenstand des Beitrittsantrags werden müßten (vgl. Handelsblatt vom 5. April 1989, S. 13).

Die Organisation der Arbeiterschaft

Die Tatsachen, die bei den sozialpartnerschaftlichen Interessenorganisationen des christlich-konservativen Lagers eine getrennte Darstellung erforderlich machten,

sind bei den Organisationen des sozialistischen Lagers nicht in gleichem Maße vorhanden. Zwischen SPÖ und den beiden Organisationen, Österreichischer Arbeiterkammertag (ÖAKT) und Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), besteht eine enge personelle Verflechtung, und beide Organisationen sind Mitglieder der WSP und damit einer gewissen Selbstbeschränkung unterworfen. Beide Punkte legen es nahe, auch von einer weitgehenden inhaltlichen Übereinstimmung auszugehen. Dies läßt sich ferner aus der oben dargestellten Arbeitsteilung folgern, bei der die Arbeiterkammern als „think tank“ den „agierenden“ ÖGB mit wissenschaftlichem Grundlagenmaterial versorgen und somit eine bestimmte „Richtung“ vorgeben. Diese Arbeitsteilung ist nun auch bei dem vorliegenden Untersuchungsgegenstand identifizierbar. Während der ÖGB die Präsentation seiner EG-Position medienwirksam auf einem zweitägigen Kongreß vorgenommen hatte, bei dem in diversen Arbeitskreisen eine umfassende Diskussion über die Rolle Österreichs im europäischen Integrationsprozeß geführt und deren Ergebnisse dann publiziert worden waren, beschränkte sich der ÖAKT auf die Erstellung von Untersuchungen und die Publizierung einer Stellungnahme, in der die Ergebnisse der untersuchten Politikbereiche umrissen werden. Die Arbeitsteilung der Organisationen ist neben der Art und Weise der Präsentation besonders in der Analysetiefe ihrer Arbeiten erkennbar. Während sich der ÖGB fast ausschließlich darauf beschränkt, die Implikationen darzustellen, die sich aus einer Binnenmarktteilnahme für die österreichische Volkswirtschaft und die zugehörigen Wirtschaftssubjekte ergeben könnten, wird vom ÖAKT auch der Organisation „EG“, den Entscheidungsabläufen und den Partizipationsmöglichkeiten für Arbeitnehmervertretern Aufmerksamkeit geschenkt. Dies findet seinen Niederschlag in der Forderung nach einer Aufwertung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des „sozialen Dialogs“ auf Gemeinschaftsebene sowie der demokratischen Legitimierung von Entscheidungen des EG-Ministerrates. In den Forderungen, die beide als Ergebnis ihrer Untersuchungen an die Bundesregierung herantragen, stimmen sie vom Tenor her überein; die Unterschiede liegen lediglich in der Art und Weise der Artikulation. Während der ÖAKT aufgrund der EG-Integration einen unmittelbaren Handlungsbedarf sieht und deshalb in den von ihm untersuchten Politikbereichen konkrete Sachforderungen stellt, beschränkt sich der ÖGB auf die Formulierung allgemeiner politischer Forderungen (u. a. Schutz der Neutralität), um die Bemühungen der Regierung, an deren Ende ein Beitritt nicht ausgeschlossen werden könne, zu unterstützen; ansonsten beschränkt sich der ÖGB auf die Darstellung der zu erwartenden Auswirkungen der EG-Binnenmarktschaffung.

Die Stellungnahme der „Wirtschafts- und Sozialpartner“ zur europäischen Integration

Neben den einzelnen Mitgliedern der WSP hatten auch die „Wirtschafts- und Sozialpartner“ – durch die Bundesregierung dazu eingeladen – nach heftigem Ringen eine gemeinsame, generelle Position zur Europäischen Integration und der österreichischen Beteiligung daran, vorgelegt. Darin wird, nach der Vorstellung

des Binnenmarktkonzepts und der Feststellung, daß die bisherigen Integrations-schritte (FHA) Österreichs per saldo eindeutig Vorteile gebracht hätten, konstatiert, daß eine Nichtteilnahme am Binnenmarkt negative Auswirkungen auf Österreichs Volkswirtschaft haben würde; zum Beleg werden dazu die Ergebnisse einer von der EFTA in Auftrag gegebenen Studie zitiert.

In der Sozialpartnerstellungnahme wird deutlich, daß die Wirtschafts- und Sozial-partner große Hoffnungen in den "follow-up" von Luxemburg gesetzt hatten. Nachdem sich dieser Weg bisher als nicht erfolgreich erwiesen hat, die bilateralen Bemühungen auch zu keinen spektakulären Ergebnissen geführt haben und selbst eine autonome Anpassung Österreichs an das EG-Recht als unbefriedigend erachtet worden ist, gelangten sie zu der Auffassung, daß die umfassende und gleich-berechtigte Teilnahme Österreichs an der Integration der Europäischen Gemein-schaft anzustreben ist. Dabei wäre die vollinhaltliche Aufrechterhaltung und Ab-sicherung der dauernden Neutralität eine Voraussetzung. Darüber hinaus wurde ein Katalog über Sachgebiete von besonderem Interesse im Zusammenhang mit obiger Zielsetzung vorgelegt. Darin wurden dann nochmals diejenigen Forderungen zu Protokoll gegeben, die bereits von den einzelnen Organisationen vorgetragen worden waren.

Obschon diese Stellungnahme inhaltlich nichts neues bringt, liegt die Bedeutung für die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien darin, daß eine in der Be-völkerung durchweg anerkannte – wenn auch vielgescholtene – Autorität einen Beitritt nicht rundweg abgelehnt, sondern eine Position eingenommen hat, die sich mit einem grundsätzlichen "Ja, aber ..." charakterisieren läßt. Außerdem werden alle WSP-Mitglieder einer gewissen Disziplin unterworfen, was für die Re-gierung den Vorteil hat, daß sie nun nicht mehr mit einem "Ausreißer" aus die-sen Reihen zu rechnen braucht.

Die nicht-lagergebundenen Akteure

Die Freiheitliche Partei Österreichs

Die europapolitische Programmatik, wie sie zur Zeit in der FPÖ gilt, ist das Er-gebnis einer Entwicklung, die sich in zwei Phasen vollzog.

Die erste Phase dauerte bis in die 70er Jahre hinein und war von einer unvorein-genommenen Bejahung der Europäischen Integration gekennzeichnet, wie sie in der EG vonstatten ging. So hatte die Vorgängerpartei der FPÖ, der "Verband der Unabhängigen" (VDU) gegen das Neutralitätsgesetz (1955) votiert, da dieses von einer dauernden Neutralität ausging. Noch im "Bad Ischler-Programm" der FPÖ (1969) wurde die Forderung nach Schaffung eines europäischen Bundesstaates erhoben. Dieses Ziel sollte durch eine gesamteuropäische Wirtschafts-, Wäh-rungs-, Sozial und Wissenschaftspolitik sowie durch den Aufbau eines gemeinsa-men Sicherheitssystems im Rahmen einer selbständigen europäischen Außenpoli-tik verwirklicht werden. Auf dem Bundesparteitag 1976 wurde mit dem Be-kenntnis zur dauernden Neutralität die zweite Phase eingeleitet. Eine Mitglied-

schaft wurde zwar immer noch als Ziel angestrebt, jedoch nur unter einem Neu-tralitätsvorbehalt.

Waren diese programmatischen Aussagen eindeutig, so gestaltet sich die konkrete Europapolitik als widersprüchlich; dies insbesondere, seit J. Haider Parteivorsit-zender und Landeshauptmann von Kärnten ist.

Auf der einen Seite wird massiv der EG-Beitritt gefordert und auf entsprechende Arbeiten des Völkerrechtlers M. Schweitzer verwiesen: "Wenn der Wunsch der Wirtschaft nach einem Beitritt steigt, muß diese Frage völkerrechtlich neu disku-tiert werden." (M. Schweitzer: Beitritt zur EWG und dauernde Neutralität, in: freie argumente 2, 1987, S. 22). Darüber hinaus wird der Zeitpunkt für einen Vollbeitritt mit den damit verbundenen Neutralitätssicherungen als günstig ange-sehen. Dies deshalb, da die EG durch die Nord- und Süderweiterung zu einem Europa a la carte, einer Freihandelszone ohne solide, politisch verbindliche Ge-meinsamkeiten degeneriert sei und nun beinahe jede Sonderregelung durchsetz-bar sei, solange sie nur als Übergangsregelung deklariert würde.

Auf der anderen Seite ist die konkrete Sacharbeit auf eine Ablehnung des Bei-tritts angelegt. Diese Ablehnung gründet sich, ähnlich wie bei der ÖVP, auf die Ängste vor den Auswirkungen für die Landwirtschaft. Anfänglich beschränkte sich die Artikulation diesbezüglicher Bedenken auf die Form von Aufsätzen in der FPÖ-Grundlagenzeitschrift "freie argumente". Nach der Wahl Haiders zum Landeshauptmann von Kärnten schwenkte er auf Landesebene um und entwik-kelte sich sogar zum Bremsler (z. B. Nachtfahrverbot). Bei Kärnten handelt es sich um ein Bundesland, das besonders stark unter dem EG-Transit zu leiden hat; bei einem Beitritt wäre dann mit einer weiteren Zunahme des Durchgangsver-kehrs zu rechnen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß die FPÖ zwar als einzige Partei seit ihrer Gründung mit mehr oder weniger Nachdruck für eine Mitglied-schaft in der EG eingetreten ist; sie hat jedoch bis dato konkret nichts unter-nommen, um dem programmatischen Anspruch zur Durchsetzung zu verhelfen. Selbst in der Zeit der "Kleinen Koalition" verzichtete sie darauf. Unter Haider war dieser Programmpunkt vollends zur Makulatur verkommen, da dieser – den Unwillen der Bevölkerung gegenüber den Großparteien geschickt nutzend – sich mittels der FPÖ in Kärnten eine Machtposition aufbaute, von der aus er sich sei-nem "Endziel", der Kanzlerschaft, nähern kann. Für Haider ging es primär also nicht um einen Sachbeitrag für die Auseinandersetzung über die Beziehungen Österreichs zu der EG, sondern um die Instrumentalisierung eines Themas für seinen Wahlkampf; im Bund so, im Land (Kärnten) anders herum.

Die GRÜNE Alternative

Für die GRÜNEN ist die "aus heiterem Himmel vom Zaune gebrochene Debat-te", das "laute, unsachliche und undifferenzierte EG-Geschwätz", welches von Industrie, ÖVP und SPÖ verbreitet wird, nicht hilfreich, den möglichen Auswir-kungen zu begegnen, die sich aus der Schaffung des EG-Binnenmarktes ergeben können. In ihrer inhaltlichen Kritik unterscheiden sie sich kaum von den EG-Kri-

tikern in den Reihen der SPÖ und der KPÖ. Neben wirtschafts-, umwelt- und außenpolitischen Ablehnungsgründen ist es vor allem die Neutralitätsinkompatibilität, die von den GRÜNEN zur Argumentation vorgetragen wird. Und so bekräftigen sie auch in ihrem grünen Brief an Kommissionspräsident Delors die bereits am 15. Dezember 1961 von Österreich, Schweden und der Schweiz gegenüber dem damaligen EWG-Ratsvorsitzenden Erhard gemachten "Minimalvorbehalte" für einen Beitritt, die sich aus der Neutralität ergeben:

– auf dem Gebiet der Handelspolitik Österreichs die Beibehaltung der außenwirtschaftlichen 'treaty making power',
 – im sogenannten Neutralitätsfall (...) muß Österreich das Recht auf Sistierung, Suspendierung oder Kündigung von Vereinbarungen voll ausüben können,
 – Österreich muß seine Versorgungswirtschaft (vor allem Landwirtschaft) so einrichten können, um erforderlichenfalls seine Bevölkerung selbst zu ernähren,
 – von vornherein muß Österreich in seiner Sicherheitspolitik (nicht nur der militärischen) völlig selbständige Entscheidungen treffen können" (zit. b. T. Kofler/K. Staudinger: Bericht über die Reise des grünen Klubs nach Straßburg, Wien 1989, unveröffentlichtes Skript, S. 4).

Demgemäß wurden dann alle anderen Parteien, die eine andere Europapolitik verfolgten, einer beißenden Kritik unterzogen. G. Nennung etwa, einer der populärsten Aktivisten der grün-alternativen Anti-EG-Bewegung (er ist allerdings kein Parteimitglied) faßte diese Kritik in einem Satz zusammen: "Auf der Tagesordnung ist die große schwarz-rote Bücherverbrennung; wir übergeben den Flammen all die unerlaubten Autoren, die schrieben und lehrten, wie es zur österreichischen Neutralität kam und was sie völkerrechtlich bedeutet" (in: profil vom 31. Juli 1989, S. 20). Anders ausgedrückt, nachdem im Jahre 1988 Vergeßlichkeit gegenüber 1938 gefragt war, sei nun Vergeßlichkeit gegenüber 1945 gefragt!

Die Kommunistische Partei Österreichs

Obwohl die KPÖ mit keinem Abgeordneten im Nationalrat vertreten ist und bei Wahlen in den letzten Jahren kaum mehr die 1 %-Marke erreicht hat, darf ihre Bedeutung in der öffentlichen Diskussion nicht zu gering eingeschätzt werden. Dies deshalb, weil sie über eine Reihe von Wirtschaftsorganisationen, Vorfeldorganisationen und eine Fraktion im ÖGB verfügt. Außerdem haben Publizisten, die der KPÖ angehören oder nahestehen Argumentationsmuster entwickelt, die nicht nur im Bereich der Partei Verwendung finden, sondern auch von Gruppen aufgegriffen werden, die mit ihr nur in Fragen der Bewertung eines EG-Beitritts übereinstimmen. Ein solches Argumentationsmuster, das sich bei der SJÖ und bei den GRÜNEN wiederfindet, ist: "die EG-Integration ist die konsequente Realisierung von Gesetzmäßigkeiten des staatsmonopolistischen Kapitalismus in der Epoche fortgeschrittener Internationalisierung des Kapitals", folglich "lauert die Dresdner Bank schon darauf, die – noch – verstaatlichte Länderbank, wie nach dem Anschluß 1938, zu übernehmen." Zur Orientierung an den Prämissen des Marxismus-Leninismus kommt die Moskau-Orientierung der Partei hinzu, d. h., die KPÖ richtet sich bei der Formulierung ihrer Parteiziele nach den außen-

politischen Interessen der Sowjetunion aus. Da die Sowjetunion seinerzeit einen EG-Beitritt Österreichs ablehnte, wurde diese Position selbstverständlich auch von der KPÖ übernommen. Ein Beitritt wäre ein "Anschluß" an Deutschland und würde somit eine Gefahr für die Sicherheit in Europa und der Welt bedeuten. Um die Neutralitätsinkompatibilität noch zu untermauern, wird auf eine angenommene militärische Dimension der EG hingewiesen: "Zur den Zielen der EG gehört auch die Aufstellung eines westeuropäischen Heeres" (EG-Handbuch der KPÖ). Gerade diese letzten beiden Argumente, insbesondere die "Anschluß"-Ängste waren es, die von einer breiten Öffentlichkeit aufgenommen wurden.

Die Stellungnahme der Bundesländer

Auch wenn die österreichischen Bundesländer in der Außenpolitik de jure keine Kompetenzen haben – wie etwa den Abschluß völkerrechtlicher Verträge –, so haben sie doch seit geraumer Zeit grenzüberschreitende Aktivitäten vollzogen. Sie agieren dabei einerseits aufgrund der Kompetenzen als Träger von Privatrechten und andererseits aufgrund staatsvertraglicher Vereinbarungen (z. B. des Accordino) oder bilateraler Verträge mit Nachbarstaaten. Darüber hinaus besteht eine weitreichende Kooperation einzelner Bundesländer im Rahmen der Arge ALP, der Arge ALPEN-ADRIA und der Arge MITTLERE DONAU. Diese Arbeitsgemeinschaften basieren auf einem gentlemen's agreement. Sie verfolgen das Ziel der Information und Kooperation in Bereichen, die im gemeinsamen Interesse der Mitglieder liegen, z. B. Verkehr, Umweltschutz, Raumordnung und Landwirtschaft.

Neben diesen grenzüberschreitenden Aktivitäten bemühen sich die Bundesländer auch im innerstaatlichen Bereich um die Koordination einer gemeinsamen Politik. Dies geschieht allerdings nicht im Rahmen der Länderkammer, im Bundesrat, sondern in einem auf freiwilliger Zusammenarbeit beruhenden Beratungsorgan, der Landeshauptmänner-Konferenz. Anders als die Ländervertreter im deutschen Bundesrat, die als Block auftreten, splitteln sich die Mitglieder des österreichischen Bundesrates in die einzelnen Parteienvertreter, die von einem Bundesland entsandt werden, auf und fühlen sich nicht den sie entsendenden Ländern, sondern ausschließlich den Ergebnissen der Willensbildungsprozesse ihrer Parteien auf Bundesebene verbunden. In Fällen, in denen der Bundesrat ein relevantes Lebenszeichen von sich gibt, bedeutet dies, daß fast nie die Länderinteressen vertreten werden. So gesehen stellt also die Landeshauptmänner-Konferenz das einzige Koordinierungsgremium für die Landespolitik dar.

Im Rahmen der allgemeinen öffentlichen Diskussion über einen möglichen EG-Beitritt wurden natürlich auch die Bundesländer zu einer Stellungnahme aufgefordert. Die Bedeutung ihrer Stellungnahme für die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien – insbesondere innerhalb der ÖVP stellen die Landesorganisationen einen bedeutenden Machtfaktor dar – ergibt sich aus dem Wunsch, daß eine Entscheidung bei diesem Thema von einem breiten Konsens getragen werden soll; war oben in anderem Zusammenhang von Sozialpartnerschaft gesprochen worden, so ist es in diesem Falle die Territorialpartnerschaft. Der Wunsch

nach einem Konsens geht auch von den Ländern aus, die aus den Erfahrungen der deutschen Bundesländer die Erkenntnis gezogen haben, daß ein Beitritt zu Kompetenzverlusten auch bei den Bundesländern führt (Entföderalisierung, Landesblindheit der EG) denen es vorzubeugen gilt.

So hatten die Landeshauptleute bereits frühzeitig (13. November 1987!) eine rundweg positive Haltung zu einem EG-Beitritt eingenommen und diese in der Folge mehrfach bekräftigt. Dabei wird insbesondere die Forderung nach einer angemessenen Mitwirkung der Länder am integrationspolitischen Entscheidungsprozeß als unerlässlich eingefordert.

Was bei den Stellungnahmen der Landeshauptleute im Vergleich zu den bisher genannten Akteuren auffällt, ist die weitgehende Ausklammerung von Fragen, die nicht unmittelbar in den Bereich der Länder gehören (z. B. Neutralität). Ebenso bleiben die Bereiche unerwähnt, die bei einem Beitritt für Konflikte, gerade in den Ländern sorgen würden (Landwirtschaft, Verkehr). Der Grund dafür liegt wohl darin, daß die Länder dem Bund ihre Unterstützung für eine Mitgliedschaft in der Gemeinschaft nicht versagen wollen. Die Bereitschaft zur Beteiligung an der Regulierung der zu erwartenden "Kosten", die ein Beitritt mit sich bringen dürfte, bedeutet dies jedoch nicht!

Die Politikformulierung – Der "Brief nach Brüssel"

In dieser Phase des Politikbearbeitungsprozesses geht es darum, zu untersuchen, wie die Vielzahl von Informationen gesammelt, verarbeitet und zu einem Programm, z. B. einer Parlamentsentscheidung, verdichtet wurden. Es geht um die Frage, wie sich die Konflikte und Einigungsbemühungen zwischen den Akteuren, die die Problemdefinition und die Agenda-Gestaltung bestimmten, auf die Politikformulierung und die weitere Entwicklung der Policy niedergeschlagen haben. Die regierungsparteien hatten in ihrer Koalitionsvereinbarung die "Teilnahme an der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses" als Essential ihrer gemeinsamen Regierungstätigkeit festgeschrieben. Dieses Ziel sollte pragmatisch in einem "global approach" zu einer umfassenden, vollen Teilnahme Österreichs an der Substanz des im Entstehen begriffenen europäischen Binnenmarktes führen. Dazu wurden drei Wege vorgeschlagen:

- multilateral: Zusammen mit den EFTA-Staaten sollten diejenigen Fragen angegangen werden, die für alle von Bedeutung sind.
- bilateral: Hierbei sollen diejenigen Probleme geklärt werden, die nur für Österreich Relevanz haben (z. B. Landwirtschaft und Transitverkehr).
- autonom: Durch eine Rechtsangleichung an das EG-Recht soll eine harmonisierte Basis der Reziprozität hergestellt werden.

Zu gegebener Zeit könnten dann die erreichten Integrationsschritte in einem Europavertrag kodifiziert werden; A. Khol läßt grüßen!

Da man sich jedoch bei den Verantwortlichen, respektive im Außenministerium, darüber im klaren war, daß sich eine Binnenmarktteilnahme ohne Vollmitgliedschaft in der EG "möglicherweise nicht ganz einfach verwirklichen" lassen würde, so Außenminister Mock (in: Neue Züricher Zeitung vom 09. Oktober, S. 4), wurde eine "Arbeitsgruppe für europäische Integration" ins Leben gerufen, die

eine vergleichbare Bestandaufnahme von EG-Regelungen und den österreichischen Gesetzen vornehmen sollte. Außerdem wurde der Arbeitsgruppe die Erarbeitung von konkreten Vorschlägen für Rechtsangleichungsmaßnahmen und Verhandlungsinitiativen gegenüber der EG übertragen; die "Option Beitritt" sollte dabei nicht ausgeschlossen werden.

Im Bericht der Arbeitsgruppe (1988) wird dann einerseits die Absicht der Regierung begrüßt, an dem Binnenmarkt teilnehmen zu wollen, andererseits wird das "multilaterale" Vorgehen kritisch gewürdigt. Der Bericht stellt fest, daß man im Lichte der bisherigen Entwicklung hinter den gesteckten Zielen des "follow up" von Luxemburg (1984) zurückgeblieben sei. Aber auch das Konzept der "autonomen Übernahme" von EG-Recht wird in dem Bericht mit Kritikpunkten bedacht. Diese lägen insbesondere in der mangelnden Mitwirkungsmöglichkeit, d.h. Fremdbestimmung. Ferner sei es unmöglich, der Wirtschaft konkrete Aussagen über Dauer und Umfang des Integrationsprogramms zu machen.

Daß mit dieser klaren Absage an den "global approach" kein klares Bekenntnis für die Aktivierung der Beitrittsoption verbunden wurde, erklärt sich daraus, daß dadurch einer Meinungsbildung der Bundesregierung, die durch die Arbeitsgruppe ja vorbereitet werden sollte, vorgegriffen worden wäre. Trotzdem hatte die Vorlage des Berichts dynamisierende Auswirkungen auf die festgefahrene innenpolitische Diskussion. Während die ÖVP schon vorher für einen Beitritt optiert hatte, zog die SPÖ erst nach der Vorlage des Arbeitsgruppen-Berichts nach.

In einer Parteienvereinbarung zwischen SPÖ und ÖVP "zur weiteren Vorgehensweise in der Integrationspolitik" fand das Arbeitsgruppenergebnis seinen Niederschlag. Kern der Vereinbarung ist die Verpflichtung, das von beiden Seiten festgeschriebene Programm auch über die Legislaturperiode hinaus durchzuführen, unbeschadet eines möglichen Koalitionswechsels.

Der nächste Schritt bestand dann in der Verabschiedung eines Entschließungsantrags im Nationalrat über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft. Darin sind die Eckpunkte genannt, die eine grundlegende Voraussetzung für einen Beitrittsschritt bilden:

- Die völkerrechtliche Absicherung der dauernden Neutralität.
- Die Bestandssicherung des österreichischen Sozialsystems.
- Die Bewahrung der hohen österreichischen Umweltstandards.
- Die Erhaltung einer flächendeckenden bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft.
- Die Klärung der Transitfrage unabhängig von den Beitrittsverhandlungen.

Überschattet, z. T. überdeckt wurde diese inhaltliche Positionsbestimmung durch einen Kompetenzstreit zwischen dem Außenminister und dem Bundeskanzler. Beide wollten ausschließlich allein für die EG-Beitrittspolitik zuständig sein. Die Gründe haben rein parteitaktischen Charakter. Während A. Mock als "Mister Europa" nach der Parlamentsentscheidung möglichst schnell an der Überreichung eines Mitgliedsantrages (der sogenannte "Brief nach Brüssel") interessiert war – er erwartete davon für die bevorstehenden Landtagswahlen positive Auswirkungen –, wollte F. Vranitzky noch warten – er erwartete negative Auswirkungen für seine Partei. Gleichzeitig wollte es natürlich keiner versäumen, dieses "Jahrhundertthema" für sich zu vereinnahmen.

Die Lösung des Konflikts bestand in dem Kompromiß, daß dem Kanzler die in-

nerösterreichische Koordination, dem Außenminister die Vorbereitung der Verhandlungen zugeordnet wurden. Bei der Frage des Termins für den Beitrittsantrag konnte sich Mock mit der bald folgenden Überreichung des "Briefs nach Brüssel" durchsetzen; Ende 1989 überreichte er dem Ratspräsidenten R. Dumas den Antrag auf Mitgliedschaft in der EGKS, der EWG und der EAG mit folgender begleitender Erläuterung:

"Österreich geht bei der Stellung dieses Antrags von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, (...) sowie davon aus, daß es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft aufgrund des Beitrittsvertrags in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen." (zit. in: profil vom 24. Juli 1989, S. 14).

Es bleibt abschließend noch die Frage zu klären, welcher Akteur hat dieses Ergebnis in welcher Form mitbeeinflusst/gestaltet?

Nachdem durch das Ergebnis der "Scheich-Kommission" alle Regierungsparteien für die Beitritts-Option gewonnen werden konnten, d. h. die anderen in der Diskussion befindlichen Überlegungen, "Binnenmarktteilnahme ohne Mitgliedschaft", ausgeschieden worden waren, ging es um die konkrete Ausgestaltung des Beitrittsantrags; um seine Konditionen. Da man sich jedoch erst in einer Anfangsphase auf dem Weg zu einer Mitgliedschaft befindet, können die Konditionen nur die Aufgabe haben, den Rahmen für die dann folgenden konkreten Beitrittsverhandlungen abzustecken. Dabei reflektieren die in der Parteienvereinbarung zwischen SPÖ und ÖVP sowie die in der Nationalratsentscheidung niedergelegten Essentials diejenigen Problembereiche, die, sollten sie sich im Verlauf der Beitrittsverhandlungen nicht befriedigend lösen lassen, zu einer Erosion/einem Bruch der Beitritts-Befürworter-Koalition führen würden.

Dabei lassen sich die Essentials (vereinfacht) folgender Klientel zuordnen:

– Neutralitätsvorbehalt: Trotz Ost-West-Entspannung ist die Neutralität – unspezifiziert – für eine große Mehrzahl der Österreicher "out of discussion", die Forderung nach ihrer uneingeschränkten Abschaffung kaum mehrheitsfähig.

– Umweltstandards und Transitfrage: Durch die Arbeit der GRÜNEN und der Kärntner FPÖ wurden beide Problembereiche in der Öffentlichkeit zu einem Thema gemacht, dem sich auch die Großparteien nicht entschließen können, insbesondere deshalb, da auch unter ihren Parteimitgliedern die Zahl derer wächst, die sich durch diese Probleme angesprochen fühlen.

– Landwirtschaft: Insbesondere die Wahlen in Kärnten hatten gezeigt, daß die Land- und Forstwirte durch die EG-Politik der ÖVP irritiert waren. Durch die besondere Hervorhebung dieses Politikbereichs soll insbesondere der starken Lobby in der ÖVP signalisiert werden, daß man deren Sorgen wahrgenommen hat und sich darum kümmern will.

– Soziale Sicherung: Dieser Punkt ist ohne Zweifel an die Klientel der SPÖ gerichtet. Er soll die Bereitschaft anzeigen, daß bei den Verhandlungen keine Errungenschaften aufgegeben werden, deren Wegfall Unzufriedenheiten zur Folge hätte.

Bereits im Zusammenhang mit der Diskussion über die SPÖ-"Essentials", jedoch

auch bei der ÖVP-Position, wurde deutlich, daß programmatische Aussagen immer dann mit Vorsicht zu genießen sind, wenn sie unter "Zwang", d. h. konkret, zur Bildung einer Beitritts-Befürworter-Koalition gemacht wurden.

Auch die im Rahmen des Beitrittsantrags gemachten Einschränkungen (Fußnoten) haben die Aufgabe der Beruhigung des Koalitions Klientels. Dies wird deutlich, wenn man sie näher betrachtet.

Bei den Umwelt- und den Sozialstandards, der Transitfrage und der Landwirtschaft, handelt es sich um Sachprobleme, die im Rahmen von Verhandlungen gelöst, bzw. als gelöst der Öffentlichkeit vermittelt werden können; dies könnte etwa mit der Aussage geschehen: "Das Verhandlungsergebnis ist das bestmögliche; ohne einen Beitritt wäre die Lage noch viel schlechter" etc.

Bei der Neutralitätsfrage ist die Lage komplizierter; hier läßt sich der in Österreich so beliebte Kompromiß kaum konstruieren. Man muß in Österreich zu einer eindeutigen Entscheidung kommen, man muß sich in Österreich konkret darüber im Klaren werden, wie der Neutralitätsschutz ausschauen soll. Die Aussage, daß eine Mitgliedschaft neutralitätskompatibel sei, ist nur für die Diskussion in Österreich wirksam; eine Neubestimmung – "Ja" oder "Nein", vielleicht gibt es nicht – wird spätestens dann erforderlich sein, wenn seitens des Antragsempfängers eine andere Position vertreten wird als vom Antragsteller.

Die Politikimplementation

Die Politikformulierung ist kein Selbstzweck; ihre Programme (z. B. Gesetze) dienen im Regelfall der Erreichung bzw. Durchsetzung eines bestimmten Ziels. Im konkreten Fall bedeutet dies, daß die Entscheidung des österreichischen Parlaments nicht nur auf die Abgabe einer Stellungnahme zu einem aktuellen Problem, sondern zur Erteilung eines konkreten Handlungsauftrags an die Exekutive angelegt war, nämlich, den Antrag auf EG-Mitgliedschaft in Brüssel zu stellen.

Theoretisch ist damit vorerst die Arbeit des Antragstellers beendet, da nun die EG-Organe über das weitere Verfahren zu befinden haben. Das sieht dann so aus, daß nach Antragseingang der Rat die Kommission zu einer Stellungnahme auffordert. Wenn dies vorliegt, werden ggf. Verhandlungen mit dem Antragsteller aufgenommen werden. Ist dieser Prozeß abgeschlossen und ein Konsens hergestellt worden, wird für den Wirkungsbereich des EWG-V das Votum des EP eingeholt. Erhält das Verhandlungsergebnis die erforderliche absolute Mehrheit, wird es wieder dem Rat zugeleitet, der einstimmig zustimmend entscheiden muß. Die dann noch erforderlichen Vertragsänderungen bedürfen der Ratifizierung durch alle Vertragsparteien, nach den dortigen verfassungsrechtlichen Vorschriften. In der Regel ist es dann so, daß der Beitretende den gesamten vorhandenen Rechtsbestand (acquis communautaire) zu übernehmen hat.

In dem österreichischen Antrag war jedoch deutlich gemacht worden, daß man an diesem Verfahren gewisse Änderungen vorzunehmen wünscht. Von der Übernahme ausgeschlossen bzw. in ihrer Verbindlichkeit für Österreich relativiert werden sollten alle diejenigen EG-Rechtsbestände, die es Österreich nach eigenem Bekunden unmöglich machen würden, im Konfliktfalle seinen Neutralitätspflich-

ten nachzukommen.

Für die österreichische Regierung war es deshalb wichtig, den EG-Mitgliedern die Art und den Umfang des in Österreich erwarteten Neutralitätsschutzes zu erläutern und für diese Position zu werben. Dieser Handlungsbedarf verstärkte sich noch, als hohe EG-Beamte und Regierungsmitglieder aus EG-Staaten begannen, Kritik an dem österreichischen Ansinnen zu äußern.

Anfangs war es lediglich der für Außenangelegenheiten zuständige EG-Kommissar, W. de Clercq, der die in Österreich anvisierten EG-Partizipationsmöglichkeiten kommentierte. So erteilte er schon frühzeitig den Überlegungen eines "Beitritts a la carte" eine entschiedene Absage, stieß damit in der Alpenrepublik jedoch auf taube Ohren. Auch der Einwand des EG-Kommissionspräsidenten J. Delors, daß Neutralität und EG-Mitgliedschaft unvereinbar seien, wurde von Außenminister Mock lediglich mit Worten quittiert, daß es sich dabei um eine Einzelmeinung handle, die nicht weiter ins Gewicht falle. Ernsthaft erschrocken war man in Österreich erst, als sich in dieser Angelegenheit der Außenminister eines EG-Mitgliedstaates zu Wort meldete. Der Belgier M. Eyskens hatte nämlich unmittelbar nach Überreichung des Beitrittsantrags in mehreren Interviews die Ansicht vertreten, daß vor der Einleitung des gemeinschaftlichen Aufnahmeverfahrens über die Neutralität diskutiert und mit der Sowjetunion in dieser Angelegenheit Rücksprache gehalten werden müßte (Neue Züricher Zeitung vom 22. Juli 1989: S.1).

Auch wenn "Eyskens Tritt in die Weichteile der Republik" (profil vom 24. Juli 1989, S. 13) vorerst ohne nennenswerte Auswirkungen auf das Verfahren blieb – am 28. Juli 1989 gaben die Ratsmitglieder grünes Licht für die Weiterleitung des Antrags an die Kommission –, so hätte man doch meinen können, daß die österreichischen Verantwortlichen aufgrund dieser "Vorwarnung" nun ein taktisch klügeres Verhalten an den Tag legen würden. Diese Annahme bestätigte sich jedoch nicht. Bezeichnend für das halbherzige Verhalten des Antragstellers war, daß während der Zeit der Antragsabgabe weder der österreichische Botschafter in Belgien, noch der Presseattache anwesend waren; sie befanden sich im Sommerurlaub (vgl. Der Standard vom 28. Juli 1989, S. 3)! Es war also so gut wie kein diplomatischer Gesprächspartner vor Ort, der gegenüber den EG-Gremien die sich auftuenden Fragen bezüglich der österreichischen Neutralität hätte beantworten können. Aber auch in Wien trat nach Antragsabgabe eine lange Sendepause ein; erst Ende Januar 1990 (!) meldete sich Außenminister Mock mit dem Programm für eine "Informationskampagne" zurück.

Auch wenn dadurch erstmals der Versuch unternommen wurde, umfassend über die Erfolge bei der Herstellung der EG-Tauglichkeit der Wirtschaft, den Beitrag Österreichs zum EG-Haushalt ("Nettozahler Österreich") etc. auch gegenüber der EG – insbesondere der Kommission – zu berichten, so näherte man sich dem Hauptproblem der Österreich-Kritiker in der EG, der Neutralität, jedoch nur am Rande. Selbst das von der "Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften" (1990) erarbeitete und allen EG-Mitgliedern zugeleitete Aide memoire dürfte diesbezüglich kaum zu einer Klarstellung beigetragen haben. Dort findet sich einerseits zwar ein "eindeutiges Bekenntnis" zu den grundsätzlichen

Zielsetzungen der Gemeinschaftsverträge und der EEA, an deren Verwirklichung Österreich im Geiste der Solidarität mit Sitz und Stimme teilnehmen möchte, andererseits aber das Bekenntnis zur dauernden Neutralität als spezifischem Beitrag Österreichs zur Wahrung von Frieden und Sicherheit in Europa. Der sich daraus jedoch u. U. ergebende Konflikt zwischen Neutralitätspflichten und den Pflichten gegenüber den sich fortentwickelnden Gemeinschaften bleibt nach wie vor unausgeräumt.

Diese Verhaltensweise ist nur schwer nachvollziehbar, denn auch in Wien dürfte (müßte) eigentlich Klarheit darüber herrschen, daß noch so gut gemeinte Bemühungen um autonome Rechtsangleichung, Attraktivitätssteigerung des österreichischen Marktes für EG-Anbieter oder die Heraushebung der Beiträge für den EG-Haushalt nicht zielführend sein können, wenn in der alles überstrahlenden, grundsätzlichen Frage der Neutralität kein für beide Seiten akzeptabler modus operandi gefunden wird. Daß die EG an der Suche nach einem Ausweg ein gesteigertes Interesse hat, belegen u. a. die Aussagen Eyskens, der Mock gefragt hat, "Wie definitiv ist Ihre Neutralität?", bis heute darauf jedoch keine definitive Antwort erhalten hat.

Trotz alledem wird es letztlich doch an Wien sein, sich über Art und Umfang der Neutralität zu erklären, da nur auf einer solchen Grundlage die Kommission eine eindeutige Empfehlung abgeben kann. Dabei kann Österreich zu Hilfe kommen, daß sich im Geleit der Umwälzungen im Osten Europas auch eine Neubestimmung der Haltung der Sowjetunion gegenüber einer EG-Mitgliedschaft Österreichs abzeichnen beginnt. Der sowjetische Staatschef Gorbatschow hatte während seines Aufenthalts in Finnland die Mitgliedschaft des Landes in der EG befürwortet (Darmstädter Echo vom 28. Oktober 1989, S. 1). Da Finnland jedoch bis dahin selbst in der EFTA aufgrund sowjetischer Einwände nur unter besonderen Bedingungen (Fehlen einer Evolutivklausel in Finnlands FHA) partizipieren konnte, also sich auf einem weitaus geringeren Integrationsniveau als Österreich befindet, kommt dieser Aussage auch für die Alpenrepublik eine besondere Bedeutung zu.

Schlußbetrachtung – Ausblick

Von der Absichtserklärung einer umfassenden Teilnahme an der Substanz des im Entstehen begriffenen Binnenmarkts bis zur Stellung eines Antrags auf Mitgliedschaft in der EG unter Wahrung der dauernden Neutralität war es ein langer Weg. Die Länge soll sich dabei weniger auf die zeitliche, denn auf die inhaltliche Dimension beziehen.

Betrachtet man den Policy-Making-Prozeß und sein Ergebnis, so mag sich über den letztlich doch vollbrachten Entschluß, der EG beitreten zu wollen, eitle Freude trotzdem nicht breit zu machen. Das ungute Gefühl, daß bereits am Anfang bestand, als von dem Wunsch nach "Binnenmarktteilnahme ohne Mitgliedschaft" die Rede war, besteht fort. Zwar war man seitens der österreichischen Verantwortlichen von dem als erstes anvisierten Ziel abgerückt. Die nun gefundene Lösung mag aber auch nicht überzeugen.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, der Neutralitätsvorbehalt sei lediglich ein Verhandlungsdispositiv; auf den zweiten Blick, wenn man die Intensität der innerösterreichischen Debatte spürt, in der so vehement darüber gestritten wurde, kommt man jedoch zu dem Ergebnis, daß es den österreichischen Politikern ernst damit ist. Dies obschon den Österreichern aus Brüssel, wie auch aus den anderen europäischen Hauptstädten mehr als deutlich signalisiert worden ist, daß eine Beibehaltung der Neutralität "a la Austria" nicht in Frage käme. Was sind nun die Gründe dafür, daß trotzdem auf einen Beitritt unter den vorgenannten Bedingungen beharrt wird?

Rational läßt sich diese Frage kaum beantworten, da den österreichischen Politikern, Wissenschaftlern und Bürgern die EG-Informationen genauso frei zugänglich sind und sich jedermann über den Zustand und die Ziele der Gemeinschaft informieren kann. Der erreichte Integrationsstand wie auch das Ziel, Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion bzw. Politischen Union, sind offenkundig; die Medien berichten frei und umfassend darüber.

Da es an einem Defizit an Informationen also nicht liegen dürfte, daß man in Österreich der Ansicht ist, solche – nur einem selbst als opportun erscheinende – Partizipationsmöglichkeiten durchsetzen zu können, muß es wohl daran liegen, wie die aufgenommenen Informationen verarbeitet werden. Die andere, theoretisch bestehende Möglichkeit, daß man seitens der verantwortlichen Akteure in Wirklichkeit gar nicht an einem Beitritt interessiert sei und den Antrag nur zur Beruhigung der EG-Anhänger in Österreich gestellt habe, kann aufgrund der Intensität und des Umfangs der Auseinandersetzungen ausgeschlossen werden.

In dieser Arbeit war mehrfach auf die Diskussionsführerschaft der Juristen in der EG-Diskussion hingewiesen worden. Die Juristen richten, allgemein gesprochen, ihr Hauptaugenmerk allerdings auf das verfassungsgemäße Zustandekommen von Normen. Eine Problematisierung ihrer Legitimität und der Interessenbildung bleibt aber im Großen und Ganzen ausgeblendet. Dadurch wird die dem EG-Integrationsprozeß eigene Dialektik zwischen ökonomischen Tendenzen, juristischen Normierungen und politischen Interessenkonstellationen, die die Verfassungswirklichkeit der EG und ihre Dynamik wesentlich bestimmt, eher vernachlässigt oder gar nicht wahrgenommen, was Konsequenzen für die Einschätzung der Interessenkonstellationen innerhalb der Gemeinschaft selbst hat.

Es zeigte sich nun, daß es eben nicht ausreicht, nur die Gründungsverträge und die Folgetexte zu studieren. Es zeigte sich, daß es nicht zielführend sein kann, mit nationalstaatlichen Vorstellungen an die Analyse der EG heranzugehen. Dies deshalb, weil die Gemeinschaft eben weitaus stärker als die Nationalstaaten von der Verfassungswirklichkeit bestimmt wird.

Dieser Pragmatismus innerhalb der Gemeinschaft wurde nicht erkannt. Das führte dann u. a. zu der unsäglichen Fehl-/Überinterpretation des sogenannten "Luxemburger Kompromiß". Was für die einen ein pragmatisches Mittel zur Konfliktbewältigung war und cum grano salis mit de Gaulles Tod in der Versenkung verschwand, wurde von den anderen zu einem Rechtstitel, der aufgrund des Vertrauensschutzes nicht angetastet werden dürfe.

Aber nicht nur in der Analyse der Vorgänge in der EG, auch bei dem innerösterreichischen Problembereich Neutralität war die juristische Analysetechnik "unbefriedigend".

Es dürfte kaum einen österreichischen Völkerrechtler geben, der nicht seine ganz persönliche Meinung zum Wesen der österreichischen Neutralität zu Papier gebracht hat; es dürfte kaum einen geben, der nicht ausführlich dazu Stellung bezogen hat, was nach seiner Meinung ein Neutraler darf und was er tunlichst zu unterlassen habe. Konkrete Aussagen des Parlaments, die u. U. Auskunft über den Willen des österreichischen Volkes bzw. dessen Mehrheit geben könnten, gibt es jedoch nicht.

Wenn dann Zahorka die rhetorische Frage stellt, "Wer macht denn die Politik: einige Völkerrechtsprofessoren oder die von den Bürgern in einer Demokratie hierzu frei gewählten Politiker?" (H.-J. Zahorka: Österreich in Europas Zukunft: Ferment oder Fußnote? in: Libertas 4/1987, S. 4), dann soll das nicht als Aufforderung verstanden werden, politisch mißliebige Rechtsnormen über Bord zu werfen, sondern weist auf die seit 1955(!) überfällige Notwendigkeit hin; sich über Art und Umfang der freigewählten dauernden Neutralität Klarheit zu verschaffen. Nur dadurch kann verhindert werden, daß sich Völkerrechtler bei der Argumentation einer Neutralitätsinkompatibilität mit der gleichen "Berechtigung" auf das Neutralitätsgesetz stützen dürfen, wie diejenigen, die von einer Neutralitätskompatibilität ausgehen.

Von österreichischen Autoren, die sich kritisch mit der EG-Beitrittsdiskussion in ihrem Land beschäftigt haben, waren darüber hinausgehende Erklärungsmöglichkeiten für das "unbefriedigende" Ergebnis des Policy-Making-Prozeß abgegeben worden. So erklärt Schneider die Wiener Art, die Dinge zu sehen u. a. damit, daß entsprechend dem Theorem der kognitiven Dissonanz unerwartete bzw. mit dem Niederschlag bisheriger Erfahrungen in Dissonanz stehende Informationen tendenziell zu einer Fehlinterpretation oder Fehlperzeption der neuen Informationen führen (H. Schneider: Alleingang nach Brüssel, Bonn, S. 131). Nennung richtet seinen Blick in eine ähnliche Richtung, wenn er das Kunststück der Lösung des unlösbaren EG-Problems erklärt, die darin besteht, daß man dem Problem "von hinten durch die Brust ins Auge schaut" (Der Spiegel vom 24. Juli 1989, S. 113). Er verweist auf die Regierungsmaxime Kaiser Maximilians II. (1564 bis 1576), "Konflikte sind zu dissimulieren", demgemäß Probleme so lange verheimlicht und abgestritten werden müssen, bis sie keine mehr sind.

Wie dem auch immer sei, wollen die Verantwortlichen in Österreich einen Beitritt zu der EG, so müssen sie über kurz oder lang umdenken. Eine Politik des außenpolitischen muddling through kann immer nur dann erfolgversprechend sein, wenn man selbst Herr des ganzen Verfahrens ist, wenn man selbst bestimmen kann, ob ein Ziel erreicht ist bzw. wie der Weg auszuschauen hat, auf dem das angestrebte Ziel zu erreichen ist. Wenn andere, außenstehende Akteure hinzu kommen, die nicht von dem gleichen Selbstverständnis wie die österreichischen Akteure beseelt sind, kommt es – gelinde gesagt – zu Schwierigkeiten.

Wie könnte nun aber ein Weg aus dieser vertrackten Situation aussehen? Als erstes sollte man sich in Österreich grundsätzlich darüber Klarheit verschaffen, ob man an einer europäischen Integration, so wie sie die EG interpretiert,

nicht wie man sie selbst gerne sehen möchte (!), überhaupt teilnehmen will. Unabhängig von dem Ergebnis, bei einem positiven Bescheid aber umso dringlicher, sollte man sich über die Neutralität Klarheit verschaffen. Dabei könnten die Akteure durch die Wandlungsprozesse in Osteuropa positiv inspiriert werden. Dann wäre es durchaus im Bereich des möglichen, daß man zu einem ähnlichen Ergebnis wie Schweden kommt, dessen Regierung unlängst ihre positive Haltung zu einer EG-Mitgliedschaft damit begründet hat, daß die Veränderungen in Osteuropa eine Neubetrachtung der Neutralitätskompatibilität ermöglicht haben (vgl. Handelsblatt vom 13. Dezember 1990: S. 8).

Nur dann, wenn sich Österreich über die Richtung seiner Politik Klarheit verschafft, nur wenn es wirklich weiß, was es will, kann es auch auf günstige Winde hoffen!

Nicaraguas Neuanfang

von

Reinhard Junghans

In Begleitung von vier Ministern besuchte Nicaraguas erste demokratisch gewählte Präsidentin, Violeta Chamorro, Ende Februar 1991 die Bundesrepublik Deutschland und warb um Hilfe für den Wiederaufbau ihres durch Bürgerkrieg und sandinistische Mißwirtschaft zerstörten Landes. Auch ein Jahr nach dem Machtwechsel in Managua ist das geschundene mittelamerikanische Land noch nicht zur Ruhe gekommen. Die schwierige wirtschaftliche Situation und die Nachwirkungen des jahrelangen Bürgerkrieges haben eine explosive soziale Lage entstehen lassen.

Vom Bürgerkrieg zur Demokratie

Die bei den freien Wahlen im Februar 1990 von dem aus 14 Parteien bestehenden Bündnis der Union Nacional Opositora (UNO) geschlagenen Sandinisten tun alles, um den wirtschaftlichen und politischen Neuanfang Nicaraguas zu behindern. Erst plünderten sie die Staatskasse, machten sich zu Eigentümern der einst von ihnen enteigneten Häuser und ließen selbst den Fuhrpark von Ministerien mitgehen, dann trotzten sie durch gewalttätige Streiks des von ihnen gesteuerten Gewerkschaftszusammenschlusses FNT der Regierung Dona Violetas weitreichende Zugeständnisse ab, die einen wirtschaftlichen Aufschwung behinderten. Insbesondere der Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), der Spitzenverband der Privatwirtschaft, kritisierte den im Herbst 1990 ausgehandelten Kompromiß über eine wirtschaftliche und soziale Konzertierung. Gilberto Cuadra und Ramiro Gurdian, die führenden Köpfe des COSEP, beklagten, daß die Regierung damit den Sandinisten eine Quote der Macht eingeräumt habe. Andere sprachen verächtlich von der "Nicaraguanischen Kohabitation".

Krisensymptome: Gewaltmentalität, Zerstrittenheit der Demokraten und Doppelherrschaft

Die Bevölkerung ist zunehmend beunruhigt wegen des allgemeinen Klimas der Gewalt. Anschläge bewaffneter Sympathisanten der Sandinisten einerseits und

Demonstrationen und Straßenblockaden ehemaliger sogenannter Contras andererseits bescherten dem Land einen heißen Herbst und führten Nicaragua in den Monaten Oktober und November an den Rand des Chaos. Die ehemaligen Guerrilleros der Resistencia Nicaragüense (RN), die im Juni 1990 endgültig ihre Waffen niedergelegt haben, fordern von der Regierung die ihnen gegebenen Zusagen ein, insbesondere finanzielle Hilfe, Landbesitz und persönlichen Schutz. Die Forderungen der ehemaligen Widerstandskämpfer werden weithin als gerechtfertigt angesehen und fanden die Unterstützung der Bewegung "Rettung der Demokratie", eines Zusammenschlusses von der UNO angehörenden Bürgermeistern der Regionen IV und V. Selbst geistliche Würdenträger, wie der einst von den Sandinisten ausgewiesene Bischof von Juigalpa, Msr. Pablo Antonio Vega, der vor allem von dem Campesinos der Gegend verehrt wird, stellten sich hinter die Forderungen der demobilisierten Widerstandskämpfer. Nur mit Mühe gelang es der Regierung, durch die Berufung von zwei ehemaligen Führern des bewaffneten Widerstandes, Israel Galeano (Comandante Franklin) und Oscar Sobalvarro (Comandante Ruben), in hohe Regierungsämter, der neuen Protestbewegung die Spitze zu nehmen.

Durch die tiefe Spaltung des die Regierung tragenden UNO-Bündnisses wird die Aufbauarbeit Dona Violetas zusätzlich erschwert. Der weitgehend entmachtete, international angesehene Vize-Präsident Virgilio Godoy vom Partido Liberal Independiente (PLI) und der Politische Rat der UNO kritisieren den großen Einfluß des Präsidenschaftsministers und Schwiegersohnes der Präsidentin, Antonio Lacayo, und des Ersten Sekretärs der Nationalversammlung, Alfredo Cesar. Beide stehen für eine konziliante Haltung gegenüber den Sandinisten. Cesar gelang es bei der Anfang 1991 anstehenden Neuwahl des Parlamentspräsidenten sogar noch, seine Position zu festigen. Mit den Stimmen der Abgeordneten des Frente Sandinista de Liberacion Nacional (FSLN) gelang es ihm, die amtierende Parlamentspräsidentin, Miriam Argüello vom konservativen Partido de Accion Popular Conservadora (PAPC), aus ihrem Amt zu drängen. Viele Beobachter sehen in Alfredo Cesar, einem ehemaligen Zentralbankpräsidenten, der seine politische Nähe zur Sozialdemokratie kultiviert, bereits einen aussichtsreichen Nachfolgekandidaten für Frau Chamorro bei den nächsten Präsidenschaftswahlen.

Demgegenüber konnte sich die Gruppe um Vize-Präsident Godoy, die von der Bewegung der Bürgermeister unterstützt wird, nicht mit ihrer Forderung nach Rücktritt von Lacayo, Innenminister Carlos Hurtado und Generalstabschef Humberto Ortega durchsetzen. Der Bruder des Ex-Präsidenten Daniel Ortega steht noch immer an der Spitze des Sandinistischen Volksheeres, dessen Stellung als "Staat im Staate" noch vor dem Amtsantritt der neuen Regierung durch ein Organisationsgesetz gefestigt wurde. Auch Menschenrechtsorganisationen, wie die unabhängige Comision de Derechos Humanos (CPDH), haben den Eindruck, daß nunmehr zwar Pressefreiheit im Lande herrscht und die politischen Gefangenen freigegeben sind, ansonsten aber noch die alten Seilschaften des FSLN das Sagen haben. In dieses Bild paßt die Aussage des umstrittenen Innenministers Carlos Hurtado während des Bonn-Besuches der Präsidentin, daß die Versöhnung und die wirtschaftliche Stabilisierung absoluten Vorrang hätten und die Untersuchung der gegen führende sandinistische Funktionäre erhobenen Mord- und Fol-



Foto Bundesbildstelle Bonn

Bundespräsident Richard von Weizsäcker und die Präsidentin der Republik Nicaragua, Violeta Barrios de Chamorro während der Begrüßungszeremonie durch das Ehrencorps in Bonn.

tervorwürfe in der Prioritätenliste der Regierung erst weit dahinter rangierte. Daß der für Mord und brutale Folter an tausenden von politischen Gefangenen verantwortliche oberste Capo der Staatssicherheit, Lenin Cerna, ebenso wie Polizeichef Rene Vivas noch immer im Amt sind (wenn auch jetzt nicht mehr unter dem Dach des Innen-, sondern des Verteidigungsministeriums), spricht Bände. Deutliche Worte fand während des Bonn-Besuches auch der die Regierungsdelegation begleitende Abgeordnete des christdemokratischen Partido Democratico de Confianza Nacional (PDCN), Adan Fletes, der darauf hinwies, daß ein Teil des FSLN noch immer im Terror ein Mittel sähe, um die Demokratie in Nicaragua zu destabilisieren. Führende Christdemokraten wurden auch nach dem Machtwechsel in Managua mit dem Tode bedroht. Zu ihnen gehören Parteichef Agustin Jarquin, die Abgeordneten Azucena Ferry und Humberto Castilla sowie der Generalsekretär der Gewerkschaft Central de Trabajadores de Nicaragua (CTN), Carlos Huembes. Wie ernst derartige Drohungen zu nehmen sind, zeigte die in die Tage des Besuches fallende Ermordung des einstigen militärischen Oberbefehlshabers der Resistencia Nicaragüense (RN), Enrique Bermudez, vor dem Interconti-Hotel der nicaraguanischen Hauptstadt.

Die Perspektiven wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbaus

Dennoch sehen die meisten der demokratischen Politiker und Wirtschaftsführer keine Alternative zur Regierung von Präsidentin Violeta Chamorro, wenn auch einige lieber den politisch versierten Virgilio Godoy als die "Hausfrau" Dona Violeta und ihr Küchenkabinett an den Schaltebeln der Macht sähen. Diese Einschätzung wird im befreundeten Ausland geteilt, das daher auf die Stabilisierung der Regierung setzt. Denn die Demokratie wird in Nicaragua nur Erfolg haben, wenn das Projekt der nationalen Versöhnung und des wirtschaftlichen Wiederaufbaus der Regierung Chamorro gelingt. Bundeskanzler Kohl sagte der nicaraguanischen Präsidentin deshalb schnelle und wirksame Unterstützung zur Überwindung der enormen wirtschaftlichen Probleme zu.

Schon unmittelbar nach dem Machtwechsel hatte die Bundesregierung die 1982 eingefrorenen Entwicklungshilfemittel der finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von 51,8 Mio DM freigegeben. Ein Betrag von 25 Mio DM wurde der nicaraguanischen Regierung als Soforthilfe ausbezahlt, um davon Rechnungen im Bereich der Landwirtschaft für den Kauf von Saatgut, Düng- und Betriebsmitteln zu begleichen, die aus Verpflichtungen herrühren, die nach dem Amtsantritt der demokratischen Regierung eingegangen wurden. Die restlichen 26,8 Mio DM sind zur Finanzierung von drei bis vier Großprojekten im Bereich der Telekommunikation und der Stromversorgung bestimmt. Dieses Geld wird ausbezahlt, wenn Nicaragua eine Umschulung mit dem sogenannten Pariser Club durchgeführt hat, einem informellen Zusammenschluß westlicher Gläubigerländer, der die Wiederherstellung der Kreditwürdigkeit des Schuldnerlandes und seines Wachstumspo-

tentials bei gleichzeitiger Wahrung der finanziellen Interessen der Gläubigerländer zum Ziel hat. Dazu muß Nicaragua aber erst einmal fällige Schulden in Höhe von 350 Mio US-Dollar bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der Weltbank begleichen und sich mit dem Internationalen Währungsfonds auf ein Strukturanpassungsprogramm einigen. Die Chancen hierfür stehen jedoch gut. Die Vereinigten Staaten haben dem Land einen Überbrückungskredit in der benötigten Höhe zugesagt. Erste Verhandlungen mit den multinationalen Finanzinstitutionen haben zu positiven Ergebnissen geführt. Die Reduzierung der Auslandsverschuldung stellt die Regierung Chamorro jedoch vor eine große Herausforderung: Die sandinistische Erblast sind Auslandschulden in Höhe von ca. 12 Mrd US-Dollar bei jährlichen Exporteinnahmen von zur Zeit 300 Mio US-Dollar. Im Vergleich dazu betrug die Auslandsverschuldung beim Amtsantritt der Sandinisten 1979 ca. 1,6 Mrd US-Dollar bei jährlichen Exporten in Höhe von 850 Mio US-Dollar.

Entwicklungshilfe: kommunistische Erblast als Herausforderung für eine weltweite Solidarität der Demokraten

Im Bereich der technischen Zusammenarbeit kann die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland an die auch seit 1982 noch mit etwa 29 Mio DM unterstützten Projekte der Berufsausbildung und des integrierten Pflanzenschutzes anknüpfen. Eine Projektfindungsmission wurde damit beauftragt, zu prüfen, inwieweit die mit der zentralen Behörde für Berufsbildung SINACAP durchgeführten Vorhaben der Aus- und Weiterbildung ausgebaut und auch auf zurückgekehrte Flüchtlinge und Versprengte ausgedehnt werden können. Auf Ansätze in Jinotega ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen. Dort werden Arbeitsbeschaffungs- und Ausbildungsmaßnahmen kombiniert. Halbtags erfolgt Straßen- und Kleinwohnungsbau, den Rest des Tages findet Berufsausbildung statt. Diese Art von Programmen könnte auch als Vorbild dienen, um demobilisierte ehemalige Widerstandskämpfer und Angehörige der sandinistischen Armee, die von der Regierung bereits nachhaltig verkleinert wurde, wieder in das zivile Leben einzugliedern. Als weitere Projekte der technischen Zusammenarbeit sind Maßnahmen der Gewerbeförderung im Gespräch, die auf den Privatsektor ausgerichtet sind. In Zusammenarbeit mit deutschen Handwerkskammern sollen in einer ersten Phase über das Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE) die Industrie-, Handels- und Bauwesenkammern Nicaraguas unterstützt werden. Auch ist eine Unterstützung der Gemeindeförderungsinstitution INIFOM Gegenstand einer Projektprüfung.

Von besonderem innenpolitischen Interesse in der Bundesrepublik sind die Projekte der ehemaligen DDR in Nicaragua, deren bekanntestes das Krankenhaus "Carlos Marx" in Managua ist. Dort arbeiteten ca. 60 Deutsche aus der ehemaligen DDR. Die Bundesregierung hält dieses Projekt auch weiterhin für förderungswürdig und wird es fortsetzen. Allerdings wird eine Umorientierung erfol-

gen. Die Verantwortung für das Krankenhaus wird auf deutscher Seite seit dem 1. Januar 1991 von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) getragen und soll im Verlauf eines Zeitraums von acht Jahren vollständig in nicaraguanische Verantwortung überführt werden. Die im Hospital beschäftigten Deutschen sollen bis Ende 1993 schrittweise durch Nicaraguaner ersetzt werden. Auch das Berufsbildungszentrum "Ernesto Thälmann" in Jinotepe soll für zunächst zwei Jahre weiter gefördert werden. Seit Januar 1991 trägt auf deutscher Seite der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) die Verantwortung für das Projekt. Weiterhin wird geprüft, welche Experteneinsätze ehemaliger DDR-Fachkräfte in vom Centrum für Internationale Migration und Entwicklung vermittelte Arbeitsverhältnisse überführt werden können. Ein weiteres ehemaliges DDR-Projekt ist die Reisaufbereitungsanlage in Malacatoya nordwestlich des Nicaragua-Sees. Angesichts des weit fortgeschrittenen Durchführungsstandes prüft die Kreditanstalt für Wiederaufbau, ob und unter welchen Bedingungen die Fertigstellung dieses Projekts im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit möglich ist. Mit diesen ersten Ansätzen für eine weitere entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Nicaragua kann der Bonn-Besuch der nicaraguanischen Präsidentin als Erfolg gewertet werden. Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Hans-Peter Repnik, zog denn auch als Fazit, die demokratischen Kräfte Nicaraguas dürften nicht auf dem Trockenen sitzen gelassen werden. Für den Haushalt des Jahres 1991 sind folglich auch Mittel in Höhe von 95 Mio DM für Nicaragua vorgesehen. Davon sollen 70 Mio DM auf die finanzielle Zusammenarbeit und 25 Mio DM auf die technische Zusammenarbeit entfallen. Es geht jetzt darum, diese Mittel zügig in Projekte umzusetzen und abzurufen. Ebenso wird in den anstehenden Regierungsverhandlungen die Möglichkeit eines Schuldenerlasses neben einer großzügigen Umschuldung zu prüfen sein.

Die Etrusker – was besagt die Botschaft ihrer Geschichte?

von

Dr. Jochen van Aerssen

Die Geschichte der Etrusker ist geheimnisumwittert, ihre Sprache ist bis heute in vielen Punkten ein Rätsel geblieben. Sicherlich gehören die Etrusker zu den großen Kulturvölkern unserer Erde. Sie haben auf den Gebieten der Kunst, der Astrologie, der Naturwissenschaften überhaupt, der Agrarwirtschaft, der Nautik, des Städtebau- und Straßenbauwesens, der Bewässerungstechnik, der Politik Leistungen und Erfolge vollbracht, von denen gerade die heutige Generation des europäischen Aufbruchs mit großem Staunen und Verwunderung Kenntnis nimmt. Natürlich war den Etruskern Europa, wie wir es heute auffassen, kein Begriff. Doch ihre geradezu abenteuerlichen und atemberaubenden Großtaten haben Meilensteine für die europäische Geschichte gesetzt, so daß man die Etrusker als Vorläufer eines geistigen, kulturellen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen modernen Europas, als erste "Europäer" unseres Kontinents bezeichnen kann. Durch ihr Wirken haben die Etrusker immer und immer wieder andere Kulturen, Völker und Nationen nicht nur beeinflußt, sondern auch ihre Entwicklung nachhaltig mitgeprägt. Aufgabe dieser Zeilen soll es sein, die europäischen Spuren und das Siegel, das dieses bewundernswerte Volk der europäischen Geschichte aufgeprägt hat, nachzuzeichnen. Die Spiritualität, die Religiosität, die optimistische Grundhaltung der Etrusker, die ihr ganzes Leben und Sein imprägnierten, sind sicherlich auch eine gute Botschaft für die junge Generation des heutigen Europas, ein erfreulicher Kontrast zu einer rein materialistischen und häufig auch pessimistischen Lebensauffassung, wie sie sich hin und wieder bei uns einzunisten sucht. Dieses europäische Vordenken und europäische Pioniertum der Etrusker verdient es, gewürdigt zu werden und als ein wichtiges Leitbild für die Gestaltung unseres Europas – der großen Herausforderung unserer Generation – zu dienen.

I

Im Herzen Italiens – der alte Name ist Toskana – zwischen den bewaldeten Bergen des Apennin und dem Blau des Mittelmeeres, ereigneten sich um die Jahrtausendwende vor Christi Geburt Dinge, die die Geschichte Italiens und Europas nachhaltig beeinflussten.

Dieses Gebiet der Etrusker, das man heute noch teilweise sehen kann, ist von der für die Mittelmeergegend typischen Vegetation bedeckt und wird von kurzen,

aber wasserreichen Flüssen durchlaufen. Es wurde von mediterranen Völkern bewohnt, die wahrscheinlich den Liguren verwandt waren. Auf jeden Fall sind von diesem Volk Namen geblieben: z. B. die Taurinier in Civitavecchia, die römische Sippe der Luceres, der Tiber und außerdem Grubengräber, die charakteristisch für Mittelmeervölker nicht indoeuropäischen Ursprungs sind. Neben diesen Gräbern erscheinen dann auch als wesentliche Zeugen des indogermanischen Erbes auch Beerdigungsstätten eines Volkes, das man als ein Volk von "Brandbestattern" bezeichnen kann. Letztere Grabstätten konzentrieren sich interessanterweise auf Orte, an denen später wichtige etruskische Zentren entstehen. Es bleibt trotz dieses allmählichen Vorrückens eines neuen Volkstypes, der über die apenninischen Bergpässe zum Meer vordrang und in das Dunkel der vorgeschichtlichen Zeit gehüllt ist, kein Zweifel, daß es sich um indoeuropäische Völker aus dem Norden handelte, die sich gleichzeitig in verschiedenen Orten Italiens niederließen und dort auch in geschichtlicher Zeit blieben. Die erste Gruppe dieser Völker ist bekannt unter dem Namen "Latino-Falisker", von denen die letzteren im nördlichen Lazio angesiedelt und den Römern engverwandt, dennoch diesen im Bündnis mit den Etruskern einen langen, heftigen Widerstand entgegengesetzten. Die Ähnlichkeit zwischen der Sprache der Falisker und Etrusker signalisiert die Nähe dieser beiden Völker. Zeitlich davor – nördlich des Territoriums der Falisker – ereignete sich ein seltenes, noch nicht ganz aufgeklärtes Phänomen: Die Geburt eines neuen Volkes, das schon im 8. Jahrhundert vor Christus eine "hochentwickelte Kultur" besaß – das Volk der Etrusker. Sie selbst nannten sich Rasna, und das erste Rätsel, das sie den Geisteswissenschaftlern der Antike und der Neuzeit aufgaben, war das ihrer Sprache. Schon der griechische Historiker der Antike, Dionysios von Halikarnass, erklärte: Nicht nur die Sprache, sondern auch die Lebensweise der Etrusker war anders als die aller anderen Völker (1. Jahrhundert vor Christus).

Ohne Zweifel sind sie auch heute noch das geheimnisvollste und rätselhafteste Volk des Mittelmeerraums, ungeachtet der neueren archäologischen Entdeckungen, des Verstehens einer gewissen Anzahl von Wörtern ihrer Sprache und der einleuchtenden Rückschlüsse scharfsinniger Historiker. Wir können heute mit einem hohen Grad an Sicherheit bestätigen, was schon Dionysios von Halikarnass feststellte: Die Etrusker waren Ureinwohner Italiens und lebten hier seit frühester Zeit.

Der bedeutendste moderne Erforscher der Etrusker, Pallottino, zieht einen einleuchtenden Vergleich. Wie die Langobarden eineinhalb Jahrtausende später nach ihrem Eindringen in römische Länder in der zahlenmäßig überwiegenden einheimischen Bevölkerung aufgingen und dennoch einer neuen Nation, einer neuen Gesellschaft – der Italienischen – ihren Stempel aufdrückten, so wurden auch diese alten etruskischen Indoeuropäer, vielleicht sogar die Umbrier oder die Falisker, die in begrenzter Anzahl über die Apenninenpässe eingedrungen waren, von den einheimischen Mittelmeerstämmen absorbiert und gaben so einer neuen Zivilisation den Lebensnerv.

Dieses Phänomen einer "schrittweisen Eingliederung" würden die archäologi-

schen Funde in den Grabfeldern erklären, wo die indoeuropäischen Aschengräber mit dem Wiedererstehen der mediterranen Kultur und dem allmählichen Überwiegen der neuen, feierlichen etruskischen Grabstätten langsam verschwanden, dies in geschichtlicher Zeit.



Die beflügelten Pferde (Museo Nazionale di Tarquinia)

Alles, was wir über die Etrusker wissen, kommt leider aus der Totenwelt, aus den Gräbern, aus ihren bedeutungsvollen religiösen Riten, die an Götter der Unterwelt und der Erde gerichtet sind. Es geht um Zauberglauben, in dem sich Aberglaube mit verblüffenden metaphysischen, astronomischen, chemischen, architektonischen, hydraulischen, agrarischen und biologischen Kenntnissen mischt. Diese fortschrittliche Kultur, die schon im 7. Jahrhundert vor Christus, als der Rest Italiens noch in vorgeschichtlichem Dunkel lag, in ihrem vollen Glanz erstrahlte, ließ in der antiken Welt verschiedene Sagen über eine Herkunft der Etrusker aus dem Orient, genauer aus Kleinasien, entstehen. Schon der griechische Geschichtswissenschaftler Herodot spricht von ihrem Ursprung aus Lydien, eine falsche These, die oft, auch in jüngerer Zeit, von Historikern übernommen wurde.

Es gibt jedoch keinen Anhaltspunkt für eine derartige Masseneinwanderung, weder in den zahlreichen Zeugnissen, die die Etrusker hinterließen, noch in den archäologischen Fundstücken oder in der Möglichkeit, die in jener fernen Epoche existierte, ein ganzes Volk in diesem Umfang übers Meer zu transportieren. Hingegen wissen wir mit Sicherheit, daß das Eindringen der Indoeuropäer in Italien mit der Invasion der Dorer in Griechenland und mit ihrer Offensive gegen die Achäer von den ägäischen Inseln bis zur kleinasiatischen Küste zusammenfällt. Da die Achäer fähige Seeleute waren, können wir uns auch vorstellen, daß die schlagartige Zerstörung der mykenischen Kultur die Flüchtenden, wo auch immer im Mittelmeer, versprengt hat.

Übereinstimmend mit diesem Vorsprung gibt es geradezu eine Tradition von achäischen Flüchtlingen, die an die Küsten Italiens, Laziurn einbegriffen, gelangten. Die Sage von König Latinus und Aeneas und dem Zusammenleben der trojanischen Flüchtlinge mit den Einheimischen kann als aufhellendes Bindeglied erachtet werden. Wir können uns heute vorstellen, daß an der etruskischen Küste achäische Gruppen oder andere Völker aus der Ägäis gelandet sind, die bald nach ihrer Ankunft von dem aufblühenden Volkstum der Etrusker absorbiert wurden und zu diesem kostbaren Element ihre eigene Kultur beigetragen haben. Außerdem bestand eine starke phoenizische Handelspräsenz in der beschriebenen Region. Schon der Name des Haupthafens von Cere – "Punicum" – zeigt, das. Es steht außer Frage, daß zur Bildung des etruskischen Volkstums verschiedene aus dem Osten des Mittelmeeres stammende Elemente beigetragen haben. Doch daß das Volk der Etrusker auch nur teilweise aus einer achäischen oder ägäischen Völkerwanderung herrühren könnte, ist völlig auszuschließen. Schon die Sprache schließt eine derartige Abkunft aus. Es gibt keinerlei Gemeinsamkeiten mit den kleinasiatischen Dialekten, dem Lydischen, dem Cario oder der achäischen Sprache. Die "Stele des Lemnos" ist sicherlich kein ausreichender Gegenbeweis. Etruskisch ist eine mediterrane Sprache und könnte somit mit dem baskischen Dialekt als auch mit den ägäischen Dialekten artverwandt sein.

Von einem Bildungsprozeß ihrer Nation auf italienischem Boden sowie von einer geschichtlichen Wende, die sich im Verlaufe von Jahrhunderten vollziehen sollte, waren die Etrusker übrigens selbst überzeugt. Diese ihre Überzeugung deckt sich mit den geschichtlichen und archäologischen Tatsachen.

Den Anfang des "primum saeculum" ihrer Nation setzten die Etrusker gegen das Ende des 10. Jahrhunderts vor Christus fest. Dieser Anfang scheint mit einer Verschmelzung faliskischer und italienischer Elemente, die über den Apennin in die Täler der Toskana eingefallen waren, zusammenzufallen. Die Gründung und die Existenz der etruskischen Stadt-Staaten begann wahrscheinlich erst im zweiten "saeculum" ihrer Zeitrechnung. Von diesem Jahrhundert wissen wir mit Sicherheit, daß die Etrusker die in Etrurien und die auf den dem tyrennischen Meer vorgelagerten Inseln reichlich vorhandenen Metalle ausbeuten. Es ist sicher, daß die ersten Städte in der Nähe oder direkt an den Hauptverkehrsstraßen lagen, die die kostbaren Metalle zum Meer brachten: an erster Stelle Eisen, aber auch Kupfer, Zink, Zinn und sogar Silber.

Obwohl die Etrusker die größten Meister der Antike in der Behandlung der Bronze waren, lagen ihr Glück und ihr Reichtum im Eisen, dem kostbaren Metall dieser Epoche, das die europäische Zivilisation für Jahrhunderte formen sollte. Von der etruskischen Vorgeschichte, die auf der genannten Basis ihre langsame und mühevoll entwickelte zu einer auf intensiven Handelsaustausch basierenden Hochkultur nahm, wissen wir allerdings wenig. Die Etrusker – ein europäisches Vorbild entwickelt sich.

III

Zunächst überwiegt auf den Friedhöfen der Etrusker, wie schon beschrieben, die indoeuropäische Einäscherung. Doch nur ein Jahrhundert später, in der Mitte des dritten "saeculum" der etruskischen Nation kommen die großen Gräber auf, die uns gleich einem bebilderten Buch, dessen Schrift wir nicht verstehen, von dieser gereiften Kultur erzählen, die scheinbar aus dem Nichts entstand und dennoch die künstlerischen, architektonischen, wirtschaftlichen und politischen Züge einer vollentwickelten nationalen kulturellen Einheit aufweist. Als die lateinischen Völker an der Furt des Tibers bei einer befestigten Insel, auf die sich die heilige Brücke stützt, Rom gründeten (754 vor Christus), waren die Etrusker schon eine Nation mit zwölf Hauptstädten, einer politischen Organisation, einer komplizierten magisch-wissenschaftlichen Religion, einem umfassenden Wissen über die Seefahrt und hervorragenden Möglichkeiten zur wirtschaftlichen und militärischen Expansion.

Inzwischen wurden sie eine Seemacht. Die Etrusker wollten die Herren ihrer eigenen Erde, die sie in bewundernswerter Weise und in jahrhundertelanger Arbeit urbar gemacht und kultiviert hatten, und die Herren ihrer Erzlager, die sie nun durch Schmelzung und Förderung im großen Stil ausbeuteten, bleiben. Ihre Flotte beherrschte uneingeschränkt die gesamte Seefahrt zwischen den großen Inseln des westlichen Mittelmeeres: Sizilien, Sardinien und Korsika. Sie widerstanden sich sogar dem stürmischen Vordrang der Griechen, indem sie zur Offen-

sive übergangen und sie in ihren eigenen Standorten angriffen. Die etruskischen Seeräuber und Piraten waren die wildesten des Mittelmeers. Sogar Athen scheint von etruskischen Korsaren angegriffen worden zu sein, und auch die ägyptischen Pharaonen erinnerten sich ihrer Siege über tyrennische Einfälle.

Die etruskischen Grabmäler des 8. Jahrhunderts vor Christus legen Zeugnis ab von den Reichtümern und Schätzen, die die Etrusker in dieser Zeit angesammelt haben. Leider wurden viele Gräber schon in römischer Zeit entweiht und ausgeplündert, eine jahrhundertlange Wechselfolge, die noch in unserer Zeit anhält. Auch die immensen Schätze, die die Etrusker vergraben hatten, werden nach und nach wieder ans Tageslicht gebracht, zur Bewunderung ihrer fernen Nachkommen. Der Grund für die zahlreichen unterirdischen Gewölbe wäre unverständlich, wenn wir nicht um die enge Verbindung zwischen Leben und Tod, die die Etrusker konzipieren und um den magisch-religiösen Zusammenhang, den sie in allen Dingen des Universums sahen, wüßten. Die etruskische Religiosität ist keine mystische Vision wie die jüdisch-christliche, die unser besonderes Erbe ist. Durch sein religiös-wissenschaftliches Wissen gibt der etruskische Kult eine Erklärung für das Warum des Lebens und des Kosmos.

IV

Die etruskischen Priester-Gelehrten hatten immer den Drang zu erklären: von dem Verlauf der Gestirne bis zum Innenleben der Tiere, von der Konzeption der Lebensachse der Städte bis zur Technik ihrer Konstruktion.

Gelehrte Priester errichteten herrliche Bewässerungsanlagen, Flußbettregulierungen und sogar Seen, Abwassersysteme und Aquädukte, durch die Etrurien zum ersten wahren Stern technischen Könnens für Rom und Europa wurde. Leider gingen diese großartigen Errungenschaften mit der gewaltsamen Eroberung durch Rom verloren, und die wunderbaren Gartenanlagen Etruriens wurden für Jahrhunderte und Aberjahrhunderte zu Viehweiden. Aber einige ihrer verblüffenden Konstruktionen wie die Cloaca Maxima in Rom oder die Abflußanlage des Albaner Sees sind noch heute in Betrieb!

V

Reich geworden, durch die Ausbeutung der Bergwerke, die blühende Landwirtschaft und den Handel, der sich nicht nur über den Mittelmeerraum, sondern auch über die Alpen nach Mitteleuropa erstreckte, begannen die Etrusker eine Politik der territorialen Expansion, die sie aus ihrem Ursprungsland, der Toskana, in den Süden Italiens und über die Apenninen bis in die Poebene brachte. In der Campania wurden weitere zwölf Städte gegründet und abermals zwölf in der Poebene, die man systematisch urbar machte. Die zwölf ersten Städte, unter denen Tarquinia, die älteste und mächtigste und Volsino am Lago di Bolsana, Sitz

der Liga und den Etruskern heilig, besonders hervorstechen, wurde von Königen, die "Likumonen" genannt wurden und von adligen Gruppen, die ihre Macht auf in Handel und Minenindustrie erworbenen Reichtum zurückführten, regiert. Erst später, als die etruskische Macht sich zum Meer hin ausdehnte, wurden sie zu Landadeligen. Jahrhundertlang blieb also die etruskische Vorherrschaft im zentralen Mittelmeerraum, besonders in jenem Teil, der von ihnen den Namen "Tyrenno" erhielt, unangefochten. Die Liebe zum Meer dokumentierten sie immer wieder in ihrer bezaubernden Art in ihren Gräbern: schnellende Delphine als Symbol des Lebens, blaue Wellen, wo sich naturgetreu und wendig Schiffe bewegen und Männer, nahezu mystisch versunken in der Kunst des Navigierens. Auf dem Meer waren die einzigen Rivalen der Etrusker die Griechen, die mit anhaltendem Erfolg zurückgeschlagen wurden. Über diesen langen Kampf, wie über fast alle Daten der etruskischen Geschichte haben wir nur indirekte Informationen von ihren Gegnern. Wir wissen, daß die Etrusker im Jahre 540 vor Christus, auf dem Gipfel ihrer Macht, den Griechen vor der Küste Korsikas, nahe bei dem Hafen von Alalia, eine denkwürdige Niederlage zufügten.

VI

In der Zwischenzeit, besonders während des ganzen 7. Jahrhunderts vor Christus stabilisierte sich die etruskische Expansion im Norden Italiens, in der Poebene und im Süden in Lazium und Campanien. Wir wissen wenig, fast nichts darüber, wie und wann die Eroberung vonstatten ging, doch schon zur Mitte des 7. Jahrhunderts vor Christus war das Werk der Gründung einiger wichtiger Städte vollbracht. Zum Teil blieben sie bis heute bedeutende geschichtliche Zentren wie Felsina (Bologna), Mutina (Modena), Mantua, Melpe (Mailand), Adria, nach dem die Adria benannt ist und die fantastische Stadt Spina, verschwunden bis in unsere Tage und durch Luftaufnahmen unter den Sümpfen von Comacchio wiederentdeckt! Alle Städte waren durch Straßen, Brücken und Kanäle verbunden, so daß auch aus dieser Region eine blühende Gegend wurde. Der Handel dieser Stadt-Staaten dehnte sich bis über die Alpen aus. In erster Linie unterhielten die Etrusker der Poebene Handelsbeziehungen mit den Kelten, die tatsächlich von den Etruskern die Grundlage für eine neue, fortschrittliche Gesellschaft erhielten: die Verarbeitung des Eisens. Später gelangten die etruskischen Händler auch zu den weit entfernten Germanen, die damals gleichfalls, im baltischen Raum dabei waren, eine Nation zu bilden. Es ist nunmehr sicher, daß sogar die alte germanische Runenschrift ein Überrest des Alphabetes der Etrusker aus der Poebene ist.

Aber gerade durch diesen Reichtum und den hohen Grad an Zivilisation, den die Etrusker der Poebene erworben hatten, sollte die Gier der Kelten heraufbeschworen werden, die Ende des 5. Jahrhunderts vor Christus die Ursache für ihren Einfall über die Alpen darstellte. Von der Verbreitung der Etrusker im südlichen Lazium und in der Campania wissen wir wesentlich mehr, da sich diese Begebenheit weitgehend mit der frühen Geschichte Roms und dem Vordringen der Griechen im Tiefland Tyrenniens deckt. Von besonderer Bedeutung war, daß sich

eine etruskische Dynastie, die Tarquinier, in der Stadt Rom niederließen. Alles weist darauf hin, daß sogar ein Teil der römischen Bevölkerung dieser Epoche etruskischen Ursprungs war. Gegen Ende des 7. Jahrhunderts vor Christus, einhundertfünfzig Jahre nach der sagenhaften Gründung Roms, begann das "quartum saeculum" der Nation Rasna: jenes der größten Macht und Ausbreitung. Die schönsten Gräber der königlichen Stadt Tarquinia mit herrlichen Fresken und Anzeichen für die größte Aktivität der Bergwerke und des Handels stammen aus dieser Zeit.

VII

In jener Zeit formten die etruskischen Könige noch eine echte Stadt aus Rom, indem sie den Dörfern auf dem Palatin und Quirinal städtischen Charakter gaben. Diese Gründung Roms wurde mittels einer etruskischen Zeremonie, dem Solco Sacro, dem Pomerium und dem Abgrenzen der Stadt mit einem von einem Stier und einer Kuh gezogenen Pflug vollzogen.

Der erste etruskische König, Tarquinius Priscus, ließ die Täler, die damals gegenüber der Tiberinsel zwischen den steilen Felsen entlang des Flusses lagen, urbar machen. Sein Nachfolger, Servius Tullius, umgab Rom mit mächtigen Mauern etruskischen Stils: die servianische Mauer. In derselben Epoche wurde das Forum errichtet und der Bau des Jupitertempels auf dem Kapitol begonnen.

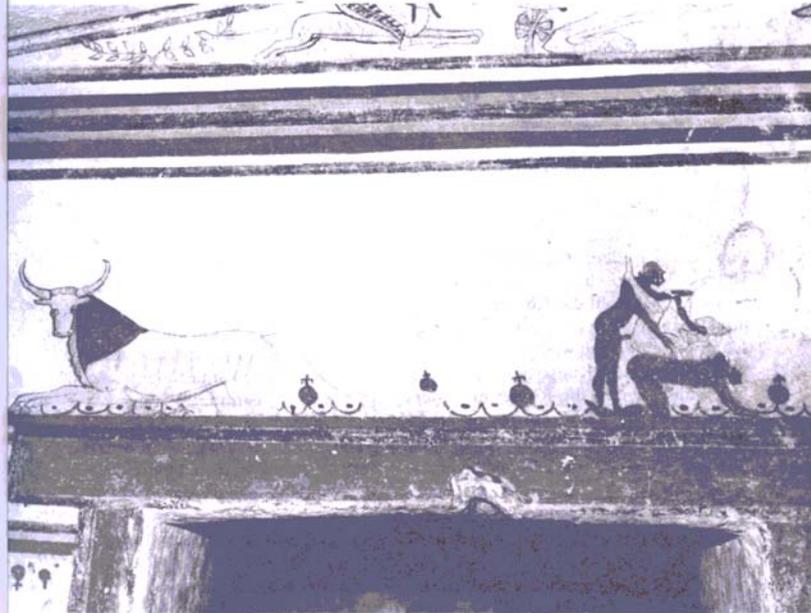
Tarquinius, der Stolze, war traditionsgemäß der dritte etruskische König, der Rom regierte, ein kriegslustiger Herrscher, der den größten Teil der lateinischen Völker unter römische Oberherrschaft brachte. Dies war offenbar ein Versuch der Etrusker, ihr Ursprungsgebiet, Etrurien mit Campanien zu verbinden, wo nunmehr blühende Etruskerstädte entstanden waren, denen sie die Hilfe gegen die Griechen und die italienischen Stämme der Sabeller, die sie von Nahem bedrohten, gewährten.

Eingekesselt von dem Gebirgsmassiv der albanischen Berge bei dem Heiligtum der Göttin Fortuna Primigenia zu Preneste leisteten die lateinischen Völker doch einen unüberwindlichen Widerstand, wobei sie jene hartnäckige, unerschütterliche Zähigkeit zeigten, die die Römer im Laufe der Zeit zu den Herren der Welt machen sollte. Inzwischen erduldet die Stadt am Tiber die etruskische Dynastie nur widerwillig, ungeachtet der unleugbaren Vorteile, die ihnen die neue Regierung einbrachte. Von der Spaltung des etruskischen Adels nach den Tarquiniern profitierend, gelang es den Römern, die verhaßte etruskische Dynastie zu vertreiben, und seit damals wagte es niemand mehr, nicht einmal die römischen Imperatoren, sich auf dem Terrain dieses stolzen Stammes König zu nennen. Gemäß der heiligen Tradition, die in den Büchern der "Disciplina Etrusca" festgesetzt war, begann nun das "quintum saeculum" für das Volk der Rasna.

Und es begann für Etrurien auf dem Gipfel der Macht und des Reichtums, endete aber in einer Serie schwerer Niederlagen, die die Etrusker zwang, sich aus fast allen eroberten Gebieten in ihr Ursprungsland zurückzuziehen. Durch die

herrlichen Gräber erfahren wir, daß der Reichtum der Etrusker in jener Periode wuchs wie nie zuvor.

Kostbare Bronzevasen, Bildhauerarbeiten, Geschmiede in Gold und Silber, bezaubernde Fresken und fabelhafte Wohnungen zeugen von einer Raffinesse und hochentwickelten Kultur, die unter gewissen Aspekten noch nicht einmal die Römer erreichten. Europa mußte Jahrhunderte abwarten, um ähnlich Großes wiederzusehen. Diese Kultur bleibt uns besonders wegen einiger Charakteristiken, die einen starken Einfluß auf die westliche Welt ausübten, in Erinnerung. Wir sprachen bisher nur wenig von der Gesellschaft und der Kultur der Etrusker. Eine Besonderheit etruskischen Denkens stammt aus der Familie und der Rolle der Frau in der Gesellschaft. Viele Fakten der etruskischen und später der römischen Geschichte wären unverständlich, wenn wir die Tatsache nicht verstehen, daß die etruskische Frau als erste in der Weltgeschichte und für viele Jahrhunderte als einzige Europas dem Manne gleichberechtigt war. Dies ist ein revolutionäres Faktum mit enormen Konsequenzen für die Geschichte der griechischen und römischen Welt, besonders für die erstere. Griechen und Römer verbreiteten mit Genuß die verschiedensten Gerüchte über die Moral der etruski-



Stiergrab-Detail aus Tarquinia (Necropoli)

schen Frau. Diese beanspruchte jedoch in der Gesellschaft Gleichheit mit dem Mann, nahm aktiv am Gemeinschaftsleben teil und viele etruskische Frauen waren einflußreich in der Politik, wie in Rom die bemerkenswerte Tanaquilla, Tochter von Tarquinius Priscus. Aber auch im wirtschaftlichen Leben war die etruskische Frau gleichwertig. Damals konnte die etruskische Frau alle Arten von Gütern besitzen, Grund so gut wie Gold und Sklaven, dem Manne gleichgestellt und von keinerlei Kontrolle ihrer Freiheit eingeschränkt, wie es bei allen anderen Frauen der Antike und des Mittelalters war.

Alle Grabmalereien bilden die Frau in der gleichen Größe und in der gleichen Bedeutung wie den Mann ab, auch wenn diese Adelige oder Könige waren. Das Ansehen und die Ehre der Etruskerin bewirkten, daß ihr Volk als erstes nach strikt monogamen Prinzipien lebte. Besonders in den langen Zeiträumen, die die Männer auf dem Meer verbrachten, hatte die etruskische Frau das Recht, zu verwalten, zu handeln und religiöse Ämter auszuüben. Eines der außergewöhnlichsten Gräber, die entdeckt wurden, ist das der Prinzessin Lahrta, die die Symbole der höchsten priesterlichen Macht trägt: ein großes Brusttuch aus purem Gold, fein gearbeitet und mit einem herrlichen Edelstein, ähnlich jenen, die die assyrischen Könige und die Hohen Priester Israels trugen. Die Anwesenheit von Kriegerern und Sklaven mit Waffen und Wagen zeigt, daß die Prinzessin Lahrta über den mit ihr begrabenen Männern stand und die höchste Autorität besaß.

VIII

Das Grab Regolini-Galassi, benannt nach seinen Entdeckern, entstammt dem 8. Jahrhundert vor Christus und beweist erneut, welche außerordentlich hohe Stellung die Etruskerin seit dem Beginn dieser Zivilisation in der Gesellschaft innehatte – eine Stellung wie sie keine andere Frau in der Antike besaß. Dieses sehr wichtige Element gesellschaftlichen Charakters läßt uns den grundlegenden Unterschied zwischen der etruskischen Kultur und derer orientalischer Stämme verstehen. Obwohl die Römer wie alle Indoeuropäer sehr viel von den Tugenden ihrer Frauen hielten, bewunderten sie die etruskische Frau sehr. Sicherlich beschäftigte eine Frau wie Tanaquilla, die nicht nur politisch tätig, sondern auch in Wissenschaft und Kunst bewandert war, die Phantasie der Römer nicht wenig. Jedenfalls kehrten die Römer nach der Vertreibung der Tarquinier verstärkt zu ihren ursprünglichen Bräuchen zurück, aber die Frau spielte weiterhin eine wichtige Rolle in der römischen Gesellschaft, die gleichfalls strikt monogam war, die z. B. in der ersten Zeit die Scheidung nur in ganz seltenen Ausnahmefällen zuließ.

IX

Aus Rom verjagt, suchten die Etrusker unter ihren Stammesgenossen Verbündete, um Krieg gegen Rom zu führen. Es heißt, daß die in Rom ansässigen etruski-

schen Adeligen keinen geringen Anteil an der Vertreibung der Tarquinier hatten. Sie erkannten in diesen Vorfällen noch nicht das starke Eingreifen der Römer in ihre Domänen. Als es dem tapferen König Persenna, dem großen Sagenkönig der Etrusker, gelang, die Römer in einer Reihe von Feldzügen zurückzutreiben, kam es nicht zu einer Wiedereinsetzung der Tarquinier, sondern zu einer Art Anerkennung der Souveränität der Etrusker, indem ein Tribut direkt an den König gezahlt wurde.

Dennoch nahmen die Römer den Kampf gegen die Etrusker mit einem ersten, harten Krieg gegen Veio, das südliche Bollwerk der zwölf vereinigten etruskischen Städte, wieder auf. Obwohl Veio während des langen Kampfes gegen die Römer oft die Unterstützung der Föderation erbat, wurde diese Hilfe nie gewährt und dies erwies sich als fataler Irrtum für die Etrusker. Die europäischen Parallelen drängen sich geradezu auf.

Als die Griechen erkannten, daß die Straße durch Campanien gesperrt war und daß die kriegslustige sannitische Bergbevölkerung Cuma, die schöne Stadt dieser Region, gewaltsam angriff, eilten sie Cuma zu Hilfe. Cuma war eine griechische Kolonie in der Nähe des heutigen Neapel und wurde seit langem von den Etruskern bedroht. In der Zwischenzeit hatte sich auch insgesamt die Lage für die Griechen positiv verändert. Als die persische Flotte bei Salamis besiegt wurde, erreichte die griechische Macht ihren Gipfel. Am selben Tage fügte in Sizilien Geronimus, der Tyrann von Syrakus, den Karthagern eine fürchterliche Niederlage zu. Von der persischen Gefahr befreit, wendeten sich die Griechen nun gegen die Etrusker in der Campanie und versuchten, sofort ihren Vorteil zu nutzen. Zur Verteidigung Campaniens zogen die Etrusker eine mächtige Flotte zusammen. Es geschah im Jahre 474 vor Christus. Bei Kap Misenus wurden die Etrusker von der syrakusischen Flotte, die aus ganz Großgriechenland Teilnehmer vereinte, überrascht und zum erstenmal zur See geschlagen. Dies brachte enorme Konsequenzen mit sich. Das Landheer der Etrusker war gezwungen, die Belagerung Cumas aufzugeben. Darauf trat die Stadt die Insel Ischia an den mächtigen Herren von Syrakus ab. Geronimus stellte sogleich eine starke Garnison auf. Die Griechen feierten den großen Sieg im Westen mit den Worten des großen Nationalpoeten Pindarus und das zu recht.

Tatsächlich mußten die Etrusker nach dieser Niederlage 474 vor Christus auf jegliche Expansionsprojekte im südlichen Italien verzichten. Zwanzig Jahre später, im Jahre 454 vor Christus, bewegte sich eine starke syrakusische Flotte gegen die Küstenstädte Etruskiens, da die Etrusker nicht aufhörten, die griechischen Schiffe anzugreifen. Die griechische Flotte überraschte die Etrusker, da sie nicht auf einen Angriff gefaßt waren, völlig, so daß sie die Plünderung der Häfen von Cere und Tarquinia und Raubzüge über die Inseln erleiden mußten. Die wichtigsten Städte der Etrusker, die einige Kilometer von der Küste entfernt lagen und gut verteidigt wurden, erlitten keinerlei Schaden. Das Schlimmste waren die Plünderung und Demolierung der Bergwerke Elbas. Das Ansehen der Etrusker erlitt einen schweren Schlag.

Trotzdem mußten sich die Griechen aus der Toskana zurückziehen. Es blieb ihnen aber eine starke Festung auf Korsika. Dreißig Jahre später bot sich den Et-

ruskern schließlich eine günstige Gelegenheit, zurückzuschlagen. Sie verbündeten sich wider Erwarten mit Athen, das auf den Rat des Alkibiades entschieden hatte, Syrakus zu erobern, das wiederum mit Sparta verbündet war. Ein starkes etruskisches Heer schloß sich den Athenern bei der Belagerung von Syrakus an. Leider sind abermals alle Überlieferungen griechischen Ursprungs. Der Grieche Thukydides erzählt, daß die Spartaner unter dem Kommando Phippos eine spektakuläre Niederlage erlitten, während zur gleichen Zeit die athenische Flotte, die ihre Truppe gelandet hatte, von den Syrakusern zurückgeworfen wurde und – zu Land noch immer von den Spartanern bedroht – Gefahr lief, alle ausgeschifften Männer zu verlieren und eine schreckliche Niederlage zu erfahren. Der endgültige, mühsam errungene Sieg der Tyrrenier wurde von den Athenern durch die Errichtung eines Monuments gefeiert. Wir haben wie immer nur indirekte Informationen, die wenig über die etruskischen Taten in der großen Schlacht mit den Griechen und Phöniziern um die Vorherrschaft im zentralen Mittelmeer aussagen.

X

Jedenfalls profitierten vor allem die Römer von diesem Krieg zwischen Griechen und Etruskern, denn sie konnten ungestört ihren Krieg gegen den Stadtstaat Veio, der unweit Roms lag, fortführen. Nach einer zehnjährigen Belagerung, die 406 vor Christus begann, wurde die Stadt von den Römern erobert und dem Erdboden gleichgemacht. Vergeblich hatten die Veianer verzweifelte Hilfspelle an die etruskische Liga gesandt, niemand kam bzw. konnte kommen. Tatsächlich gesellte sich zu den traditionsgemäßen Feinden, den Griechen und den Römern, ein weiterer beachtenswerter Gegner, der die Alpen überquerte und die Städte angriff: die Gallier. Wir wissen wenig über diesen schrecklichen Kampf in der Poebene, der lange dauerte und von wechselndem Glück bestimmt war. Sicher ist nur, daß er einen Großteil der etruskischen Kräfte im kritischen Moment ihres Kampfes mit Griechen und Römern aufbrauchte.

Im selben Jahr, in dem Veio fiel, fiel auch Melpum (Mailand), die wichtigste der etruskischen Städte in der Poebene. Deshalb ist es begreiflich, daß die Etrusker in Mittel- und Süditalien wegen des Masseneinfalls in der Poebene nicht eingreifen konnten. Es waren Schwärme von Galliern, die von dem großen Reichtum der Etrusker, der ihnen durch den intensiven Handelsaustausch wohlbekannt war, angezogen wurden und die entschlossen waren, das Land, das die Etrusker in jahrhundertelanger Arbeit entwickelt hatten, zu erobern.

Im Jahre 384 vor Christus begann für die Etrusker das sechste "saeculum" ihrer Geschichte, eine Periode voller dramatischer Ereignisse, in der ihre Nation begann, langsam unter den Schlägen so zahlreicher Feinde zu wanken. Die Gallier blieben nicht in der Poebene, sondern überschritten mit einem Heer von gut dreißigtausend Kriegern die Apenninen und verwüsteten halb Etrurien. Hier belagerten sie Chiuso. Die Bürger dieser Stadt vergaßen angesichts dieser Gefahr die Feindschaft mit den Römern und erbaten die Hilfe des Volkes, das in Italien schon im Rufe der Unbesiegbarkeit stand. Die Römer waren überrascht von die-

ser Botschaft und sandten Kundschafter aus, um zu erfahren, was vorgefallen sei. Doch der Hochmut der Römer und die Anmaßung der Kelten stießen gleich beim ersten Treffen derart aufeinander, daß die verärgerten Römer ihren Botschafterstatus vergessend, zu den Waffen griffen. Es kam soweit, daß der Adlige Quintus Fabius eines der keltischen Oberhäupter in einer Art Duell, das aufgrund der wechselseitigen Beleidigungen stattfand, tötete. Der Krieg zwischen den Römern und Kelten war unvermeidlich und die Etrusker sahen mit Erstaunen, daß auch die unbesiegbare römische Legion, die dem keltischen Heer zahlenmäßig unterlegen war, – das römische Heer hatte zwölftausend Krieger – besiegt werden konnte. Die Etruskerstadt Cere leistete den geschlagenen Römern wertvolle Hilfe, indem sie das Bildnis des Gottes Quirinius, die Vestalinen und Teile der Zivilbevölkerung aufnahm. Im Gegensatz zu den etruskischen Städten war Rom arm an Gold und Reichtümern, und die Kelten sahen, daß es dort nichts zu holen gab. Informiert von einem Angriff der Venetier, die den Römern verwandt und verbündet waren, auf die Stellungen seiner Leute in der Poebene, entschied sich Brennus, das Oberhaupt der Gallier, zum Rückzug, bei dem er abermals das ganze etruskische Territorium durchzog. Die entmutigten und geschlagenen Römer spielten mit dem Gedanken, sich hinter den Mauern Veios, das von seinen ursprünglichen etruskischen Einwohnern verlassen worden war, zu verschanzen und Rom aufzugeben.

XI

An dieser Stelle stellt sich die Frage, warum die Etrusker nicht die Gelegenheit, Rom zu zerstören, nutzten. Die Etrusker sahen in der Stadt am Tiber sicherlich keinen Todfeind, sondern betrachteten sie irrtümlicherweise als halbetruskische Stadt, als Verbündete in Zeiten der Gefahr und als beschützenswert im Unglück. Wir dürfen nicht vergessen, daß die Etrusker den Faliskern, ein den Römern in Sprache und Sitten fast identisches Volk, eng verbunden waren, und wir müssen bedenken, daß bei der Bildung der etruskischen Nation, besonders im Süden Etruriens, verschiedene indoeuropäische Stämme, die den Faliskern und Latinern verwandt waren, beigetragen haben können.

Sicher hätten die Römer nie eine ähnliche Schwäche gezeigt. Sie profitierten sogar von den etruskischen Schwierigkeiten, indem sie Sutri und Nepi, die Schlüssel zum südlichen Etrurien, eroberten und mit allen Mitteln versuchten, die Falisker endgültig zu unterwerfen.

Trotz einer letzten Attacke der Syrakuser auf die Küste Etruriens und der Zerstörung Pirgis sollte es tatsächlich die große Stadt Tarquinia sein, die schließlich mit Cere einen gewaltigen Aufstand gegen die Römer versuchten. Die Etrusker griffen die Römer voller Wut an und konnten zunächst einige Erfolge erzielen. Dreihundertsieben römische Gefangene wurden nach dem grausamen etruskischen Ritual auf dem Marktplatz von Tarquinia gesteinigt, während die Priester-Gelehrten, die in den Schlachten Teufelsmasken, Schlangen und Gifte trugen, versuchten, die Römer mit fürchterlichen Verwünschungen einzuschüchtern. Doch die Römer waren sicherlich nicht die Männer, um sich durch irgendetwas

auf der Welt beeindrucken zu lassen und gingen zum Gegenangriff über. Nach wechselseitigen Siegen schlugen zunächst der Diktator C. Marcus Rutilius und später der Konsul Sulpicius Patricus endgültig die etruskische Liga. Livius berichtet uns: "... nachdem viele Etrusker in der Schlacht getötet worden waren, wurden unter den zahlreichen Gefangenen die edelsten ausgewählt und nach Rom gesandt, der Rest wurde erdolcht." Doch auch die von den Römern gefangengenommenen Adelligen wurden im Forum Romanum zunächst gezeißelt und dann enthauptet. Nach anderen harten Strafen erhielt Etrurien von Rom endgültig einen vierzigjährigen Waffenstillstand und für lange Zeit blieb Etrurien im ganzen ruhig.

Inzwischen verloren die Etrusker nach verzweifelterm Widerstand noch die letzten Städte in der Poebene. Über den Alpen trafen etruskische Flüchtlinge direkt auf die Rätier und es scheint, daß die auf 'enna' endenden Städte ihren Ursprung etruskischen Flüchtlingen verdanken (wie z. B. Chiavenna). Doch von dieser Zerstreuung des Volkes wissen wir wenig, wenn auch eine Reihe von etruskischen Inschriften in den entlegensten Orten der Alpen, bis nach Innsbruck, gefunden wurden.

Während der Norden auf diese Weise verloren ging, unternahmen die Etrusker einen letzten Versuch, das römische Joch abzuschütteln, das schwer auf ihnen lastete. Nach einigem Zögern und Schwanken taten sie es während der großen Rebellion der Italier. Aber die Etrusker waren in der Schlacht von Sentinus, die zugunsten der Römer ausging und für die immer das Schicksal Italiens entschied, nicht stark vertreten. Der Großteil des etruskischen Heeres hatte sich von den vereinigten Kräften entfernt, um die eigene Erde zu beschützen, der von den Römern übel mitgespielt wurde. Den Römern gelang ihr Plan, das vereinigte etruskische Heer zu teilen und getrennt zu schlagen. So drangen die Römer nach dem Sieg bei Sentinus mit Gewalt in Etrurien ein. Diesmal trafen die Etrusker die Repressalien der Römer mit voller Wucht. Felder, Dörfer, Städte, heilige Standbilder, alles wurde zerstört, und überall fanden fürchterliche Massaker statt. Der Adel wurde dezimiert, die Reichtümer Etruriens entführt und die Bergwerke unbrauchbar gemacht. Die römische Wut zerstörte alles, sogar die Erinnerung an einige wichtige Zentren. Als Italien, nachdem es in den zweiten Weltkrieg eingetreten war, in Populonia, gegenüber der Insel Elba, nach Eisenerz suchte, bemerkte man, daß eine riesige Fläche von Oxyden wertvoller Metalle in einer Konzentration von 30 - 40 % bedeckt war. Die Bagger begannen, diesen mächtigen und unerklärlichen Vorrat abzutragen. Schließlich verstand man, daß es sich um Abfälle der Eisenvorräte der gegenüberliegenden Insel Elba, die die Etrusker teilweise ausgebeutet hatten, handelte. Noch heute werden dort die in Jahrhunderten angesammelten Gebröckel abgetragen und genutzt, die viele andere Jahrhunderte lang völlig vergessen waren.

Ebenso war Volsinius, die Stadt des großen Santuarius der etruskischen Liga, aus dem Bewußtsein der Menschen verschwunden.

Erst jetzt wurde die Stadt ausfindig gemacht, von Santuarium selbst fehlt jedoch jede Spur. Gleichfalls verschwand das Grabmal des Königs Persenna. Ebenso verschwand jegliche Spur von vielen anderen Zentren, Städten und Tempeln.

Unter der Asche des Tempels von Pirgus wurden kürzlich dünne Goldplatten mit zweisprachigen Inschriften, in etruskisch und phönizisch, wiederentdeckt, dennoch bleibt die etruskische Sprache ein Buch mit sieben Siegeln.

XII.

Mit der Zerstörung von Volsinus begann das siebente "saeculum" der etruskischen Nation, die nunmehr auf ihr Ursprungsland beschränkt war. Die Etrusker wurden durch die von den Römern in diesem Ursprungsland gegründeten Kolonien: Cera, Fregene und Alsium beherrscht. Die Menschenverluste der Etrusker waren besonders nach der Schlacht von Sentinus enorm. Die Römer brachen nun den Widerstand der Etruskerstädte im Inneren Etruriens. Diese Städte hatten auch nach dem Fall der Küstenstädte noch lange Macht und Reichtum behalten: Arezzo, Volsinus, Chiusi und Roselle. Der Sieg der Römer in dieser letzten Phase der Eroberung Etruriens war nicht leicht. Im Jahre 285 vor Christus überraschte eine Vereinigung von Etruskern und Gallier-Senonen ein römisches Heer vor den Mauern von Arezzo und besiegte es mit Glanz. Der Konsul Lucius Cecilius Metellus, sieben Tribunen und dreizehntausend Legionäre kamen um. Dies war das Signal zu einer allgemeinen Revolte. Doch nach einigen anfänglichen Erfolgen gelang es Rom in zwei Jahren, die Situation in Griff zu bekommen. 283 vor Christus wurde das etruskisch-gallische Heer am Ufer der Vadimone vernichtet geschlagen und erlitt fürchterliche Menschenverluste. Livius schrieb: "Die Römer erfuhren von der Schlacht schon vor den Nachrichten über den Sieg, weil das blutige Wasser des Tiber nach Rom floß." Für Etrurien war dies nun wirklich das Ende.

Aus den etruskischen Gräbern verschwindet mehr und mehr jene optimistische Sicht des Lebens, jene verträumte Heiterkeit, die auch die Totenwelt durchdrang. Mit dem langsamen Aussterben der Nation senkt sich allmählich die Dunkelheit über sie. An den Grabwänden erscheinen immer öfter die Dämonen. Tercula, Charon und die Göttin Varth begleiten die traurigen Seelen der schicksalsergebenen Toten ins Jenseits. Diese Entwicklung erinnert beinahe an die christliche oder besser "dant'sche Hölle", eine kosmische Vision, die nicht länger den faszinierenden Geheimnissen des Lebens, sondern der Zerstörung und dem Tod geweiht ist. Die Ankunft des Pyrrhus' in Italien und der erste Krieg mit Karthago ließen Veränderungen in Italien erhoffen. Doch Überall stoßen wir auf Zeichen der römischen Macht. Einen besonders starken Eindruck machte die Niederlage der Gallier-Gesaten, die diese im Jahre 225 vor Christus durch die Römer erfuhren. Sie waren den Galliern der Poebene über die Alpen zu Hilfe gekommen - zwei Könige mit zwei riesigen Heeren tapferer Krieger wurden von den römischen Legionen zermalmt. Diese Mahnung bewirkte, daß Etrurien sich während des Einfalls Hannibals mit äußerster Vorsicht bewegte und so vielleicht die letzte Gelegenheit, sich der Römer zu entledigen, verschenkte.

Rom folgte jedenfalls den Bewegungen der Etrusker mit größter Aufmerksamkeit und begnügte sich damit, sie mit harten Kriegstributzahlungen zu belästen.

Nach den militärischen Anwerbungen Scipios war jedenfalls kein einziger Etrusker in den aus allen Teilen Italiens ausgehobenen Truppen zu finden, als er gegen Afrika auslaufen wollte. Der leiseste Verdacht, Etrusker ins römische Heer aufgenommen zu haben, konnte zu einer Konfrontation mit den unerbittlichen römischen Gerichten führen. Mit dem Ende des zweiten punischen Krieges begann das Werk der Romanisierung Etruriens. Neue Kolonien wurden mehr oder weniger überall gegründet: Pirgus, Castrum, Nevum, Satrium und Graviska. Das Ende der etruskischen Nation war nunmehr nahe. Den Sehern zufolge begann nun tatsächlich das achte "saeculum".

Das Jahr 146 vor Christus sieht gleichzeitig die vollständige Zerstörung Karthagos, des alten Verbündeten Etruriens und das Ende der Freiheit der Griechen, die ihrerseits die stärksten Konkurrenten der etruskischen Macht waren. In diesen Vorfällen sahen die etruskischen Seher kosmische Verbindungen zu dem unergründlichen, von den Göttern gewollten Schicksal der Menschen.

XIII

Die etruskischen Städte lebten in augenblicksgebundener Autonomie, abhängig vom Willen Roms. Auch die Etrusker mußten schließlich nolens volens an den römischen Unternehmungen als Verbündete teilnehmen. Viele von ihnen dienten in der römischen Flotte, andere begannen, der Entwicklung der verschiedenen politischen Parteien, die sich in Rom bekämpften, mit Interesse zu folgen. Die Annalen dieser Zeit berichten über Aufstände von Sklaven und Leibeigenen in Etrurien, die meistens brutal unterdrückt wurden. Die alte etruskische Bevölkerung, die vielerorts versklavt war, versuchte immer wieder zu rebellieren. Doch fanden die verarmten, abhängigen Bauern auch Verteidiger in Rom. Besonders wichtig war die Aktivität der Brüder Grachus. Diese beschlossen, eine Agrarreform durchzuführen, die in Italien den Stand der Freibauern, der einst das Rückgrat der römischen Legionen war, wieder zu stärken. Sie forderten für ganz Italien, Etrurien eingeschlossen, eine Reihe von Reformen, unter anderem die des Wahlsystems. Aber die Grachen fanden in Etrurien nicht die erhoffte Unterstützung. Viele etruskische Großgrundbesitzer, im Besonderen im Inneren des Landes, widersetzten sich den schätzenswerten römischen Brüdern und begrüßten deren Tod mit Freude.

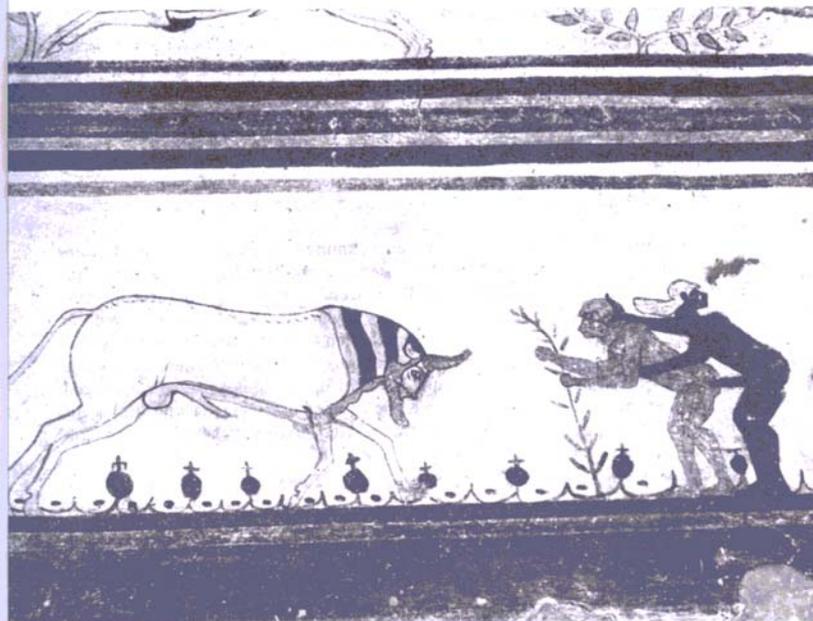
Der Großgrundbesitz breitete sich nun immer mehr aus, doch Rom hatte keinen Bedarf mehr für das Getreide und den Wein Etruriens, da andere Versorgungsgebiete gefunden worden waren. Schon wurden die einstmal blühenden Küstengebiete Etruriens, von Virgilio und Sidonio Apollinare "verpestet" genannt. Diese Gebiete wurden von Malaria heimgesucht, da die alten Abwassersysteme zerstört worden waren. Dieser Zustand hielt zweitausend Jahre an, und erst in den letzten Jahrzehnten wurden diese Anlagen, vor allem auch durch Aktivitäten Mussolinis, wieder in Betrieb genommen.

Der Vorgang jedoch, der Etrurien wie ganz Italien zu dieser Zeit am meisten beeinflusste, war das Zugeständnis der römischen Staatsbürgerschaft an alle Italie-

ner, Etrusker eingeschlossen. Dieses war das Ergebnis eines erneuten Krieges, den die Italiker gegen Rom entfesselt hatten. Zunächst betrachteten die Etrusker diesen Krieg gegen Rom mit Skepsis. Verblüfft registrierten sie die Niederlagen der römischen Stadtheere, die den tapferen pikensischen und sannitischen Legionären gegenüberstanden. Rom mußte kapitulieren und, um die Italiker zu spalten, gewährten sie den treuen Verbündeten und denjenigen, die sofort die Waffen niederlegten, die Staatsbürgerschaft. Etrurien, das begonnen hatte, den Aufständischen zu folgen, entschied sich dann, in Erinnerung an die Gemetzel während ihrer früheren, unglücklichen Kämpfe, den römischen Vorschlag zu akzeptieren. Im Jahre 90 vor Christus wurden die Etrusker zu römischen Staatsbürgern.

XIV

Im Jahre 88 vor Christus kündigten die Seher an, daß das neunte und vorletzte "saeculum" der etruskischen Nation begonnen hatte. Doch die Leiden für den



Stiergrab-Detail aus Tarquinia (Necropoli)

Rest des etruskischen Volkes, der noch übrig war, sollten noch nicht beendet sein. Die Ereignisse bewegten die Etrusker logischerweise dazu, der Partei der "populares" anzuhängen und C. Marius gegen Sulla zu unterstützen. Im Chiantital wurde ein Partisanenheer des Marius, das zum Großteil aus Etruskern bestand, von dem jungen Pompeius geschlagen und zwanzigtausend Tote blieben auf dem Schlachtfeld. Die Bürgerkriege der Römer waren noch blutiger als ihre Eroberungskriege. Vor den Mauern von Arezzo und Volterra, die sich dank ihrer guten Befestigungen sogar dem erfolgreichen Sulla widersetzen, ging der Krieg weiter. Der Widerstand der Etrusker wurde nie endgültig überwunden, und Volterra ergab sich erst 79 vor Christus, in dem selben Jahr, als Sulla die Diktatur niederlegte. Doch abermals waren die Menschenverluste der großen etruskischen Städte fürchterlich. Es folgten Vorschriften, Verbannungen und Enteignungen. Große etruskische Besitzungen endeten in den Händen römischer Spekulanten, die sich mit ihrem Gefolge zwischen den Mauern der letzten etruskischen Städte wie Fiesole, Arezzo, Cortona, Populonia und Vetterra niederließen. Das Werk der Romanisierung wurde immer schneller durchgeführt, und in den etruskischen Gräbern erscheinen immer häufiger lateinische Inschriften. Sogar Cicero, der die Rückgabe des Landes an etruskische Bürger forderte, sprach von ihnen als "treuen und guten Römern". Und so verstanden die Seher, daß die etruskische Nation dem Tod durch langsames Ersticken geweiht war und bereiteten die Kodifizierung der ihrem Volke heiligen Doktrinen vor. Diese kostbaren Dokumente gingen aber mit dem Ende des römischen Imperiums und dem Kampf der christlichen Kirche gegen das, was sie "den teuflischen etruskischen Aberglauben" nannten, verloren. Vor allem in der Aversion der Christen gegen die "unentzifferbaren und monströsen" etruskischen Schriften, liegt vermutlich der Hauptgrund für den Verlust fast aller Dokumente in etruskischer Sprache verborgen.

In diesem neunten Jahrhundert ihrer Zeitrechnung folgten die Etrusker weiterhin der Partei der "populares" bis zur Unterstützung Catilinas, der gerade in Etrurien seine treuesten Anhänger fand. Doch wenn sich diese Wahl durch das tragische Ende dieses römischen Adligen als unglücklich erwies, so konnten sie doch den Triumph der "populares" durch den unaufhaltsamen Aufstieg des Gaius Julius Cäsar gekrönt sehen. Mit seinem weitblickenden Genie liebte dieser die letzten Etrusker und Etrurien und gestand ihnen zahllose Vergünstigungen zu. In einer spontanen Bewegung waren alle alten etruskischen Städte für ihn, als ob sie in Cäsar das Universalgenie erkannt hätten, nach welchem sie aus einem inneren Trieb heraus immer gestrebt hatten.

Die Etrusker — der europäische Geist lebt weiter.

XV

Cäsar umgab sich mit etruskischen Ratgebern. Unter ihnen befand sich der Seher Spurinna, der ihn an diesem fatalen Tag in den Iden des März im Jahre 44 vor Christus auf dramatische Art, doch vergeblich, zu überreden versuchte, nicht in

den Senat zu gehen. Cäsar wurde erdolcht. Ganz Etrurien war entsetzt. Ein Komet erschien am Himmel, von dem wir heute wissen, daß es der Komet Haley war. Doch ein seltsamer Schrecken zog über Etrurien, weil bekannt war, daß der Seher Volcacio bei der Beerdigung Cäsars gegen den Willen der Götter angekündigt hatte, daß das neunte "saeculum" der Etrusker vorzeitig geendet habe und daß nunmehr das zehnte und letzte "saeculum" begann. Volcacio starb, nachdem er dieses Ereignis angekündigt hatte. Eine unerklärliche Angst verbreitete sich nun in Etrurien. Es wurden Schätze gefunden, die in dieser Zeit von den Etruskern aus diesem unergründlichen Schrecken heraus vergraben wurden: so z. B. Schatz, der 1851 an der Quelle Caniaia gefunden wurde, der von Lucca (über dreitausend Golddenare), der von Montefalco nahe bei Perugia und viele andere, über die es nur vage Informationen gibt, deren Entdeckung aber bestätigt ist. Die Zerstörung Perugias durch Ottavian im Verlaufe seines Kampfes mit Antonius trug viel dazu bei, den letzten Rest von Autonomie in den etruskischen Städten, die nunmehr immer mehr lateinisch und immer weniger etruskisch sprachen, zu beenden. Augustus propagierte die Wiedererrichtung Perugias, gab aber gleichzeitig neue Impulse für die Romanisierung. Doch auch er erlag insgeheim der enormen Faszination Etruriens.

Gerade bei den ersten römischen Imperatoren konnte eine außergewöhnliche Persönlichkeit, C. Cilnius Mäzenas, der von einem Stamm etruskischer Könige abstammte, den Römern zumindest einen Teil der wahren Geistesgröße der alten etruskischen Nation vermitteln: die große Liebe zu Kunst und Kultur. Daher ist nicht verwunderlich, daß der berühmte Name Mäzenas in die Weltgeschichte eingegangen ist. Die Anwesenheit des Mäzenas und vieler seiner etruskischen Freunde in Rom bewirkte eine Veränderung der römischen Kultur und über ihn, der zum Symbol für die Förderung von Kunst und Kultur wurde, konnte Etrurien mit dem Poeten Horaz, dem großen Schützling des Mäzenas sagen: "non omnis moriar".

XVI

Unter Augustus wurde Etrurien zur 7. Region des römischen Italiens und sein Geschick war damit erfüllt. Einige seiner Persönlichkeiten erklommen noch den Gipfel des imperialen Roms. Es sollte abermals eine etruskische Frau sein, Urgulaia, die in einer für Rom geschichtlich entscheidenden Episode eingriff. Als Freundin von Livia, der Gattin Augustus, gelang es ihr, den intelligenten und schüchternen Prinzen Claudius einem Etrusker, dem Poeten Plautius Silvanus, anvertrauen zu lassen. Claudius, der einzige Mann von wahrer Bildung in der Familie der Julier-Claudier, verstand daher die etruskische Welt und nahm so leidenschaftlich Anteil an ihrem Schicksal, daß er ihre Geschichte in zwanzig Bänden niederschrieb, die "Tyrrenika". Dieses Werk von unermesslichem Wert ging völlig verloren.

Das frühzeitige Ende des Imperators bewirkte, daß auch der "Ordo LX Haruspiorum", den er 47 nach Christus mit der Bestimmung gegründet hatte, das, was

er "antiqua disciplina italica" nannte, niederzuschreiben, verloren ging. 54 nach Christus, als beim Tode Claudius wie beim Tode Cäsars ein Komet erschien, verkündeten die Seher, daß nunmehr auch das zehnte "saeculum" abgeschlossen sei und daß sich durch den unabänderlichen Willen der himmlischen Götter das Ende Etruriens erfüllt habe.

Tatsächlich war nunmehr im alten Etrurien niemand mehr in der Lage, die geheimnisvolle, uralte Sprache der Rasna zu verstehen.

Human Rights and Political-Economic Systems

by

Ernest F. Enzelsberger

In October of 1986 Ronald Reagan made it clear that Human Rights were equally as important as arms control, exchange, and regional conflicts, on his agenda for the meeting in Reykavik with Mikhail Gorbachev.

A month later delegates met in Vienna for the third general review of compliance with the Human Rights provisions of the 1975 Helsinki Accords.

That review continues ... The 44th session of the United Nations Human Rights Commission, which convened in Geneva on 1. February 1988, has just come to an end. Human Rights, as a topic of discussion is on the international agenda, if not always as an action item.

This is not always the case. One hundred, or even 50 years ago, one could not find this focus on Human Rights. A vague call for "morality" in international affairs was often heard, such as Woodrow Wilson's call "to make the world safe for democracy!" But from the revelations of World War II, the Holocaust, came the United Nations and the issue of Human Rights in international affairs. Despite the initial attention drawn to the carnage of that war, Human Rights languished on the back burner of the international agenda. From the prodding in the 1976 presidential primaries, from both the Jackson Democrats and the Reagan Republicans, came the Carter Administration's focus on the Human Rights issue. Since then Human Rights has been a focus of American foreign policy in general and, after a fashion, of East-West relations in particular. Increased American attention has focused world attention on Human Rights as well, however uncertain, confused, or plain disingenuous.

On balance, I would argue that the emergence of Human Rights in international affairs has been beneficial. Obviously, it has benefitted those who, but for that attention, might be languishing in unspeakable conditions in countless places around the world. But at the level of ideas, which inevitably shapes men and events, the emergence of Human Rights as an issue in the international arena promises more lasting benefits as well. Discourse on Human Rights directs attention to the moral dimensions of international affairs and does so in the name of rights rather than in other terms of morality. The potential here should not be underestimated. Indeed, the idea of Human Rights is the West's unique contribution to modern moral and political thought: from which the West (modernity) has benefitted greatly.

If, however, the confusion and misunderstandings of the past forty years are unexamined, and go unchallenged, then the benefits that can come from a continued focus on Human Rights will remain only a promise. In fact, the press

for Human Rights can have disastrous results, as readily demonstrated by misunderstandings during this period. The purpose here is to focus upon three of those misunderstandings. The first is the belief that a concern for Human Rights must be neutral, especially between political and economic systems. Failing to maintain neutrality, the concern for Human Rights becomes "politicized" and less credible. This approach often says: "We are not criticizing your system, just your practices!" I argue that the vision underlying this approach is fundamentally mistaken, for it belies a profound confusion about the nature and source of Human Rights, and about the intimate connection between Human Rights and political-economic systems. After laying the foundations of this first misunderstanding I will argue that only in a system of democratic capitalism can rights be respected, whereas in non-democratic, or non-capitalistic political and economic systems, in all their variations, are inherently antithetical to Human Rights.

The second misunderstanding is a corollary of the first. That the belief of a concern for Human Rights must be equally critical of regimes of the right and of the left. In fact, an examination will show the terms "right" and "left", to be of dubious taxonomic value. More appropriate to a concern for Human Rights is a continuum of regimes that run from free, to less free, to unfree. This can serve to order our criticisms more rationally.

Finally, I hold that the idea of Human Rights as primarily, or even exclusively, an international or foreign policy issue, is a grave misunderstanding. It is, at heart, a domestic issue, and is only a foreign policy issue derivatively.

Political-Economic Systems

What is the fundamental question about the relation between Human Rights and political-economic systems? Is the concern for Human Rights primarily a moral concern, separable from political or economic consideration? Or are Human Rights intimately, even inescapably, bound up with political and economic issues?

The Moral and the Political

Today it is widely believed that if one's concern for Human Rights is to be credible, it must be neutral between political-economic systems. Although there are many sources for this idea, I would suggest that it comes, at least in part, from the rise of the Human Rights' "movement". This "movement" is constituted of a broad spectrum of private, and pseudo-private communist-front organizations, each with its own broad or narrow interests and constituency. Such organizations as Amnesty International, American Watch, the National Conference on Soviet Jewry, or organizations representing Cubans, Ukrainians, South Africans, or whomever: each has a public agenda — the business of helping those individuals on whom the group focuses. There is, therefore, a

"humanitarian", or "missionary" character which brings it "above" the body politic, as it were. As a practical matter, taking a principled stand is often counterproductive to the immediate concerns of the oppressed.

I do not mean to suggest, of course, that these groups do not take principled stands. Indeed, they sometimes take stands considerably more principled than those adopted by governments. Nor do I suggest that there is not great variety among these groups. What I do suggest is that the apolitical, humanitarian approach, taken together with the practical necessities of their efforts assisting victims of oppression, often precludes groups from making broad systematic condemnations. When governments take this approach, even in multilateral contexts, the apolitical approach is not without a larger cost. It sends precisely the wrong signal to the international community: that Human Rights violations seen around the world today are primarily individual aberrant behavior, correctable by hortatory efforts, and are not the result of systemic or institutional arrangements. The apolitical approach seems to say, "if only we had better men!" In fact, it is institutions that reflect a basic understanding of the moral order that are called for, to maintain Human Rights.

Joshua Muravchik made this point in his recent volume, "The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy":

"The struggle for human rights, far from being ... indifferent to political systems, is fundamentally struggle about political systems. It cannot sensibly be merely an endless chase after an infinite number of individual "violations". It must aim instead to erect political systems which have the idea of human rights, and the means for their protection built in."

Muravchik follows, by implication, the insights set forth by the American Founding Fathers, in the Federalist Papers and the American Constitution, about human nature and institutional restraint. Respect for human rights requires a belief in those systems that provide for human rights, and concern for those that tend to their violation. Rather than separate the moral from the political or economic, or from "politicizing" one's moral concern, one must recognize that human rights constitutes the nexus between the moral and the political and the economic. Theorists of the 17th and 18th centuries, as well as the classical liberal tradition clearly recognized and articulated that human rights are what political and economic systems are all about.

Democratic Capitalism

Where better to turn for an examination of Democratic Capitalism than to the American experience, and its' cornerstone, the Declaration of Independence. Those who trace this political heritage to the Enlightenment, and to the writings of classical liberals such as John Locke, William Blackstone, and Adam Smith, always begin such reflections with the individual. For it is the individual who is the basis of both the private and public spheres of society. Moreover, this heritage maintains that it is the individual who first has rights, and that it is the

business of government to secure and protect those rights.

Nowhere else have those principles been set forth more compellingly than in the Declaration of Independence. The American Founders, respecting the opinion of Man, set forth their theory of democracy: that all men are morally equal, are born with equal moral rights, that government is created to secure those rights, that only those powers of government that are consented to are just, and that the people retain the right to alter or abolish their government when it becomes abusive of those powers. Governments, therefore, do not give rights to people. Whatever powers governments legitimately have, on the contrary, are given them by the people. Of course, these founding principles were set forth more fully in the Constitution.

Since I wish to discuss economic systems, two principles of economic arrangements should be cited. Although I will not be discussing economics in specific analytical terms, remarks that follow will deal with economics, broadly understood, e. g., the pursuit of happiness. Those two principles are found in the Fifth and the Fourteenth amendments to the Constitution: first, that government may not deprive a person of life, liberty, or property without due process of law; second, that no private property may be taken for public use without just compensation. Starting with these two principles the Founders sought to limit the size and scope of government by requiring government to proceed according to law if it was going to take what belonged to a private citizen — his life, his liberty, or his property, and requiring that government pay for what it takes to use for public purposes. These principles implied that what belonged to the individual was his by rights. If it became necessary for the government to violate that right by exercise of the “awful power” of eminent domain, as it has been called, then the government is required to fully compensate the individual whose rights were being violated. This serves to limit the exercise of the power and to pay honor to the right being violated.

Note here in particular how these political and legal principles, reflect the underlying moral principles, set forth in the American Declaration of Independence. In limiting what the government may do, and how it may do it, these principles imply that the individual and his right to what is his come first. Essentially, the individual is presumed to be free to pursue his own ends, provided only that in doing so he does not violate the rights of others. It is the business of government to prevent him from violating the rights of others. The individual may pursue his own values, live his own life, chart his own course through life, alone, or in association with others, free from government dictate or interference. It means, also, that different people will chart different courses through life — and that, after all, is what freedom is all about. It means, also, that some will be more successful than others, however one measures success, which is also a personal matter. Free society then, is not an egalitarian society. Different people will start and end at different levels as they work their way through life. Some will improve their lot in life, and others will go in the opposite direction. For those few who are unable to handle the vagaries of life, for whatever reason, private, and if necessary, public assistance is available. Public assistance not by right, but indeed, in violation of the rights of those being forced to assist, the hope being

that the violations will be minimal. For the vast majority, however, the challenge of freedom is not only possible, but preferable, to a life of dependence.

At last we come to an explicit, and crucial, economic point, namely, that in a free society economic and social development is not something that government plans. This point will come up again when we examine how socialist governments go about ordering their affairs. Rather, development occurs simply as a function of millions of individuals and institutions making billions of decisions every day. Every individual, every family, every partnership, corporation or association of whatever kind decides what to do with his or its' life, liberty or property. Through these countless private, individual decisions, countless private holdings of time, labor, risk and resources get traded and moved to higher valued uses! Thus wealth is created, development takes place, and all with no central plan or government dictate.

As economists of the Austrian School, such as Ludwig von Mises and F. A. Hayek, have demonstrated, no one could possibly plan his development because no individual, no central committee, no supercomputer has all the knowledge reflected in these countless decisions by countless individuals about their individual needs, wants, and values, which keep the whole process going. Nor is there any need to talk of a “right to development!” In the parlance of the United Nations such talk entails a call for a “New International Economic Order”, including obligatory wealth transfers from developed to less developed nations. One hardly knows what a “right to development” would mean in a free society, where development is not planned, but indeed, merely happens.

Nor is there any need to discuss the “economic” and “social” rights that have dominated the discussion of human rights during the past 40 years. By that is meant, not to what belongs to the individual, life, liberty or property, but to what does not belong to the individual, someone else's life, liberty or property. Enforcing such “rights” by taking from some to give to others, would indeed violate the rights secured by free society. This would be taking from some not for public use, but for private use, and without the compensation for those from whom the property is taken.

A naked, forced transfer, violating the rights of some, creating “rights” in others, where none existed, and creating a regime of unequal rights, all in the name, most often, of egalitarian redistribution. These so-called economic and social rights undermine the very idea of what it means to have a right, indeed, what it means to respect the integrity of the individual, his integrity in his life, liberty and property.

To this point I have sketched certain fundamental moral and legal principles, on which a free society is based, as envisioned by the classical liberal theorist. I have considered “political” principles, such as the constitutional principle of eminent domain, insofar as these are constitutional, and hence to that extent are political, but underly the moral order of human rights. What I have not yet taken up are those political principles that concern public decision-making. Those principles through which “policy” is made and pursued, by decision-makers.

By way of comparison, I will return to the political after I set forth the moral, political and legal approach opposite to that I have outlined here.

Non-Democratic Socialism

One need not look far to find the opposite of democratic capitalism. It dominates the socialist world today. At the outset I mentioned the meetings of the United Nations Human Rights Commission that have just concluded in Geneva. As a journalist I was privileged to attend the 43rd Session of the Commission in 1987. During the course of the Session we heard nation after nation speak of "... development in the socialist tradition." In the first week of the Session we were told by the Soviet Minister of Justice, Boris Kravtsov, that in the Soviet Union "insuring human rights is one of the main aims of social, political, and economic development." In saying this, Mr. Kravtsov was clearly speaking of a very different conception of rights. Rights do not belong to individuals as such, in this view! They are rather by-products, if you will, of development. Indeed, Mr. Kravtsov said, "Recently, we gave certain collectives the right to participate in these developments." And further, "We are studying the possibility of giving Unions the right to participate in state and social life." Like the 'ancien regime', the soviet government gives rights. Individuals are not born with rights. In this view they get them from government. Article 6 of the Soviet Constitution tells us that 'government' is the Communist Party. Clearly this view stands in opposition (West-East, North-South) to the one first outlined. The socialist view begins not with the individual, but with the group, which invariably means the Party, represented by the regime. The Party "determines the general perspectives of the development of society" — I quote here from Article 6 of the 1987 Soviet Constitution. As development progresses, presumably 'rights' to jobs, housing, etc., get distributed by the Party, all according to the plan. Development is thus a conscious undertaking centrally directed by the Party, not as a result unintended by any single individual or group but resulting nevertheless from billions of private individual decisions.

As a matter of economic efficiency, the outcome of the competition between these two very different approaches to economic development is no longer in any doubt. All around the globe we see that the planned economy is a very distant second to the free economy, and the gap is widening. The reasons have little to do with the failure of the "New Soviet Man" to appear, after 70 years of the socialist experiment: nor are they related entirely, or even primarily, to the different incentive structures in the two systems. The reasons relate rather to the points raised over a half-century ago by economists, such as Mises and Hayek, about the impossibility of having the requisite knowledge to plan an economy efficiently. A requisite knowledge resulting from a market pricing system is useful if ceded to individuals with the freedom to make use of choice. This is the problem that all the "democratization" in the world will not address, however relentless or sincere Mr. Gorbachev's efforts in that direction turn out

to be. The Soviet economic problems are due in the end not to the lack of democratization, but indeed, rather to the lack of privatization.

But the concern here is not with these considerations of economic efficiency, important as they are for those less developed countries which are serious about wanting to improve their economies. Rather the concern here is to examine the moral dimensions of "the socialist path to development" and in particular how those governments following this path necessarily trample the rights of their citizens.

The necessary assumption is that individual has no rights that his government has not first given him, with the implicit subsequent assumption that government has rights to give. This basic assumption requires examination. In making rights a function of development, the burden is placed upon continuous development, if rights are to be ensured; for without development there would be no rights. Under such regimes, if individuals are to have "rights" they are obligated to contribute to centrally planned development. What started out as a right to work has devolved to duty to work. Indeed, the central moral problem with socialist systems is that they use people. They treat individuals as a means, not as an end, to be used in carrying out the development plan of the Party.

Socialist systems violate the cardinal principle of ethics, articulated by Locke, Kant, every great religion, that the individual is not to be used, is not to be treated merely as a means, but rather, is not to be treated as an end in himself. The individual has a right to be so treated, a right to what is his: the right to chart their own course through life, a right not to be chained to the pursuit of someone else's vision, whether that vision is Marx's, Lenin's, Stalin's, or the Central Committee's. To use the individual in pursuit of the chimera of development, to so chain them, is to deny the individual of the right to choose. It strips the individual of the inherent right to dignity and the fundamental right to be free. Is it any wonder that around the world people are fleeing socialist systems? Individuals cannot but choose for themselves; either they flee, even at a tragic personal cost, or they resign themselves to lives of quiet desperation, serving a regime they did not choose, leading a life they could not wish.

Democratic Socialism

Democratic capitalism and non-democratic socialism are polar opposites, in that under the former the logically most fundamental of rights, the right to live one's own life, is respected; whereas, under non-democratic socialism, the individual is subjugated to the group, conscripted to lead a life chosen for him by the few who rule. Cannot the socialist system be saved, simply by making it democratic socialism? We come, then, to a model that seems to stand between these two ideals — along with non-democratic capitalism, about which more shortly — and to the political issues, especially the issue of democratic process.

Let us establish first that the problem of economic efficiency will not be resolved simply by moving from the non-democratic to the democratic from of

socialism. Whether the people plan the economy or the party does, the problems will remain, for the knowledge on which "the people" act, as a collective, is hardly the knowledge on which people act, in their private capacities. One could argue that as they go about trying to plan "their" economy, the people burdened by the need for procedural correctness, would be even more inefficient than the party. At the least they are no better situated than the party to replicate the functions performed in a capitalist society by the pricing mechanism and private decision-making.

Under democratic socialism "the people" never do plan their economy, as Public Choice literature has repeatedly demonstrated. The economy is planned or controlled, instead, by those with the greatest incentive to manipulate the levers of political power. This observation leads to the nub of the moral matter, indeed, to the moral problem that besets all democratic systems of decision making, in either socialist or capitalist economies. The virtue of democracy was never thought to rest in its ability to produce good results. If that were the case, then Divine Right of Kings, if subjects were generally happy, would also be legitimate. The virtue of democracy rests in the legitimacy of self-rule. Under democratic systems of decision-making, the people control their destinies through the ballot box. That is the source of democracy's claim to legitimacy. If, in a democratic system, the people do not "rule" themselves, not simply as a practical matter, as Public Choice literature has shown, but in principle, then the claim to legitimacy is in serious jeopardy. Let us examine, then, democratic legitimacy.

There is a natural difference between people ruling themselves, and "the people" ruling themselves. It is the difference between individualism and collectivism. The argument for democracy must clearly begin with the individual, with his right to self-rule: the essence of "self-rule", is, after all, in the individual ruling himself, and himself alone. In collective rule, however, two criteria must be satisfied if the rule is to be legitimized: first, collectives can claim only those rights derived from the consent of its constituents; and secondly, in the transition from individual to collective rule (of "the people") without violating individual rights ("due process"). If it succeeds, it will have answered a fundamental question of political philosophy: "By what right does one man have power over another?"

Obviously, that answer must point to some form of consent, if individual rights are to be respected. The Declaration of Independence says as much when it says that government derives its just powers from the consent of the governed. By inference, powers not so derived are not just. Majority rule alone will not satisfy this test, for whether the majority amounts to 51 per cent or to 99 per cent, it still does not derive full consent of the governed. Classical social-contract theorists recognized this point, that there was no moral magic in the numbers, and the reason why they called for a voting system to consent. The minority could be bound by the majority only if all had to be bound by the consent obtained in the process, and to whatever outcome is produced. Prior unanimous consent was necessary to establish the political enterprise. The American Constitution expressly recognizes this requirement between the states, when it says in Article VII that "the Ratification of the Conventions of nine states shall

be sufficient for the Establishment of this Constitution between the states so ratifying the same." By implication, those states not ratifying the Constitution could not have been bound by it.

A fundamental moral problem with democratic rule is that prior consent was never obtained: if tomorrow a majority voted to deprive Americans of a fundamental right, they cannot then point, justifying their action, to any consent given to be bound by their decision. Nor will it do to argue "tacit consent:" you stayed, therefore you are bound. This last refuge of the social-contract theorist is a viciously circular argument. It puts to us a choice between two of our entitlements: our right not to come under the will of the majority and our right to stay where we are. The right to leave is admittedly a very valuable right, as those around the world who do not enjoy it would attest, if they could. But it will justify the "right" of the majority, to do what they will with the rest of us. It begs the question at issue, i. e., where did they get such a right in the first place, since individuals have no such rights?

We arrive at a disturbing conclusion: that democracy has only the virtue of enabling more individuals to have more of a say in their public affairs than any other form of political organization; for Americans, at the national level, perhaps one hundred million voters, have a say every two years. We should not underestimate that virtue. To the extent that it does enable broad participation, democracy is morally superior to any other system. But we should not overestimate that virtue either. In fact, we need to recognize that the democratic process does not equate to a moral process, nor does it necessarily yield moral results. Montesquieu, de Tocqueville, and other classical theorists clearly saw that majorities can as easily ride roughshod over the rights of minorities as kings or dictators — indeed, can sometimes do so more easily since they act with presumed legitimacy.

The proscription that follows from these reflections is straight forward; that government is a "necessary evil". Classical theorists explicitly recognized that implication and called for limited government. If even democratic governments are inherently illegitimate, owing to the impossibility of satisfying the requirement of consent, then a respect for individual rights suggests that only what is necessary be done through government. That only what is necessary be done in the public sector, and all else be left to the weal of the private sector, where individuals not as tiny cogs in a massive collective engine, can act as individuals. The problem of democratic socialism is not simply that it replicates all the inefficiencies of non-democratic socialism, but that at its' theoretical best, where majorities actually do decide, rather than special interests, the individual is consigned to a vast public undertaking, in which he has no meaningful say, and is yet bound to its ends. That is a far cry from leading one's own life.

Surely, comes the objection, that there are democratic socialist regimes in which violations of rights do not occur. Let me respond by noting that all rights are logically related, in that they are all derived from our basic right to enjoy what is ours, consistent with the equal right of everyone else to do the same. This means that we have a right to enjoy the fruits of our labor every bit as much as we have

a right to enjoy the integrity of our persons. Thus, if an individual's labor is taxed at 70 per cent, they are surely not as free to plan and live one's life as they would be if the tax rate were 10 per cent. That one is not subject of violence is not relevant, unless not paying taxes subjects one to violence. Nor that an individual may have been in the majority, that created such a public sector demanding a high tax rate, is to the point. The point is, rather, that even if one was in the majority, and could thus claim, by virtue of one's consent, that one's rights were not violated, one could not say there is a right to impose that arrangement upon a minority. Any other measure the majority similarly undertakes, through the political process, that amounts to restricting, or conscripting, the rightful liberties of the minority, whether through laws regulating private behavior, or business activity, is an undertaking that violates the rights of the minority. If we are serious about the rights of the individual, we have to take that seriousness to its logical conclusion. We have to stand for the rights of the minority, even that smallest of minorities, the individual, even when the minority's are being violated, not by a tyrant, but by a democratic majority.

Non-Democratic Capitalism

Let us turn briefly to non-democratic capitalism, the other system that seems to stand between the two extremes portrayed earlier. The moral problem here will not be on the substantive side, not if the capitalism is far-reaching. Which, of course, is rarely the case in the real world. The problem, rather, will be on the process side. For as a practical matter, even in a regime in which most activities are private, there will have to be a public sector. Even in the minimal state of classical liberal theory, dedicated to the sole task of securing our rights, there must be constables and judges, ministers and ministries where necessary, to carry out responsibilities. Moreover, the theory of rights shows that a full explication of the law that reflects these rights requires not only a judicial, reason-based definition of rights, but, eventually a legislature, will-based definition as well. Yet this public sector, small though it may be, belongs to all the people: it is everyone's government.

Accordingly, just as everyone has a right to control what is theirs, so everyone has a right to control their government – however imperfect the exercise of that right must be, out of necessity. Whatever its shortcomings, democratic process permits everyone to participate, at least to some extent. I ignore the problems that arise when that participation yields broad will-based law, as too often happens, rather than law based upon principles of reason! In such cases, process rights become the vehicle by which the majority trample on the substantive rights of the minority.

The moral problem with non-democratic capitalism then, even in a regime with a very limited public sector, is that individuals have no say over their government. Even in a regime in which the government regulates only a small part of an individuals' life – but a very important part to be sure – that regulation is not just effectively but absolutely out of his control. To the extent that

he does not control that part of his life, even through imperfect and attenuated democratic processes, the individual's rights are being violated.

But is an individual better living under non-democratic capitalism than under democratic socialism? That question cannot be answered in the abstract. Under non-democratic capitalism the scope of the government's power is vast, but controlled by the people, at least in principle, which means there may be some constraint. In keeping with their respective characters, non-democratic capitalist regimes tend to limit the individual's political activities, democratic socialist regimes tend to limit his economic activities. Beyond these general observations, however, we have to take regimes one at a time, when we criticize or compare them; such are the variations in the real world.

Political Taxonomy

Of what use, then, are the terms "right" and "left" when we start to sort out our regimes? Plainly, they are of little use, especially when we recall that Hitler's fascism was ordinarily placed on the "right", while Stalin's communism was placed on the "left". Yet one was national socialism while the other was international socialism: both shared the same genus, and much else besides. Are the terms "right" and "left" intended primarily to signify economic arrangements or political arrangements? What arrangements then stand in the "virtuous" middle? Assuming that is where virtue indeed resides?

If the rights and freedoms of the individual are our basic concern, and are the criteria by which we judge regimes, would it not be better to characterize and classify regimes, or nations, according to a continuum that runs from free to less free to unfree? Democratic capitalist nations would thus fall in the free end of the continuum, whereas non-democratic socialist nations would fall in the unfree end. In the middle would be both democratic socialist and non-democratic capitalist nations.

Just where precisely on such a continuum any nation would fall, assuming it were possible to make such determinations precisely, would be a function of many factors, too numerous to enter into here. But at least some systematic rigor would frame our efforts to classify and compare nations.

Under our present taxonomy, however, "right" and "left" are perjorative terms; they are "extreme" bounding a "moderate" center. Couple this with the moderates' felt need to be "balanced" in his criticism, and the non-democratic capitalist regimes that are ordinarily placed on the "right" come in for equal criticism with the non-democratic socialist regimes that are placed on the "left". Plainly this cannot be justified on the merits – not at least, if our aim is indeed to be "balanced", to criticize in proportion as criticism is warranted. We should indeed be urging non-democratic capitalist regimes to democratize – just as we should be urging democratic socialist regimes to privatize. Moreover, we should be urging non-democratic socialist regimes to both democratize, and to privatize. What are we to say to a democratic socialist regime in which 90 per cent of the people want it that way? What should we say to a non-democratic capitalist

regime that controls only 10 per cent of its' citizens? These are tough questions, not from an ideal, but from a comparative standard.

In a democratic socialist regime only a few people are oppressed, but we might assume the few are oppressed a great deal. In a non-democratic capitalist regime everyone is oppressed, if only a little, assuming that repression is limited to political competition with the ruling powers. Whether these examples are realistic is open to question. In theory these examples must be considered, for perhaps the best that can be said for such test cases is that the right to leave ("emigration") looms ever larger, as a benchmark. Regimes that recognize that right would not, of course, thereby justify, or even legitimize, their respective forms of oppression. But they would have a substantial "moral" leg up over regimes that do not recognize the right to emigration.

Human Rights and Domestic Policy

This brings me to a final consideration, concerning the character and conduct of a human rights policy – the subject of another essay at least – in a few general observations.

The first is that, as should be self-evident by now, human rights is a domestic issue, not one of foreign policy. It is a domestic issue in the most basic sense that it starts at home, with the way government, as such, is defined, the way government and its obligations are satisfied, with reference to the rights of the individual. If the American Declaration of Independence is correctly understood, governments are instituted among men to secure the rights they already possess. The business of government is to see to that end. Every agency of government – domestic or foreign – every undertaking of government, must have before it the question: "Is this toward securing the rights of the people?"

If not, then government has no business doing it. For all government undertakings, we should recall, have an air of illegitimacy about them in principle, save for those exceedingly rare enterprises undertaken from unanimous consent. Every government program, then, must be judged not only by a cost-benefit standard, but by a human rights standard as well: more fundamental than "Does this program cost more than it is worth?", is the question "Does this program respect the rights of the people it involves?"

When human rights becomes part of foreign policy, it is also "domestic" in a rather different sense. When it concerns the domestic policies of other nations, in particular, with how other governments treat their citizens, human rights policy arise from government obligation to secure those rights. We have a human rights policy not merely from humanitarian considerations, a not uncommon misconception, but as part of an effort to secure our own rights. History demonstrates that those regimes that respect the rights of their citizens tend also to respect the rights of their neighbors. American foreign policy has an interest to see a world that is less threatening.

Toward that end, securing our own rights, in light of historical evidence, we do what we can to further the rights of others as well. But to accomplish that we must first understand what those rights are, where they come from, and how they serve to order our political, legal, and economic arrangements. We have to understand, in short, just how it is that human rights serve as the foundation of human freedom.

Umverteilung von Arbeit und das Verhältnis von Wirtschafts- und Produktivitätswachstum

von
Bernd Sontag

I. Einleitung

Das recht komplexe Thema, das sowohl die Zusammenhänge zwischen Wirtschafts- und Produktivitätswachstum und Arbeitslosigkeit, als auch deren Verlauf in den Jahren von 1970 bis 1990 und eine Betrachtung in der Bundesrepublik, Schweden und den USA beinhaltet, wird zuerst in einem Längsschnitt der einzelnen Länder, unter Einbeziehung ihres jeweiligen historischen Hintergrunds, betrachtet. Bei der Bundesrepublik wird das Augenmerk möglichst ausschließlich auf den Verlauf der Arbeitslosigkeit in diesem Zeitraum gerichtet. Wirtschaftspolitische Einflußnahmen, wenn sie berücksichtigt werden müssen, werden nicht bewertet. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Schweden und den USA wird unter Angabe der jeweiligen staatlichen Eingriffe aufgezeigt.

Die Arbeitslosigkeit und das Wirtschafts- und Produktivitätswachstum am Beispiel der Bundesrepublik sind so miteinander verzahnt, daß es nur schwer möglich erscheint, sie getrennt zu behandeln. Deutlich wird die differenzierte Bewertung dieser Faktoren innerhalb des betrachteten Zeitraums. Daraus ergab sich eine unterschiedliche Politik im Zeitraum von 1970 bis 1980 unter einer SPD/FDP-Regierung, im Vergleich zu 1980 bis 1990 unter einer CDU/FDP-Regierung. Kurz wird auf häufig diskutierte Alternativkonzepte zur Behebung der Arbeitslosigkeit und ihre jeweiligen Schwachstellen eingegangen.

II. Die Bundesrepublik

A. Die Ausgangssituation

Die Arbeitsmarktprobleme einer Volkswirtschaft sind nicht Momentaufnahmen, sondern entstehen in einem kumulativen Prozeß über einen längeren Zeitraum. Aus diesem Grund wird zuerst ein kurzer Blick auf die Lage der 50er und 60er Jahre geworfen.

Nach dem Krieg mußten 13 Soldatenjahrgänge und neun Millionen Flüchtlinge in das Berufsleben eingegliedert werden. Hinzu kamen noch zwei Millionen DDR-Flüchtlinge in den 50er Jahren. Dadurch war man zu Beginn der 50er Jahre mit einer Arbeitslosenquote von über 10 % konfrontiert. Bis 1960 war trotzdem

nicht nur Vollbeschäftigung, sondern Überbeschäftigung erreicht. Im Zeitraum von 1960 bis 1973 nahm die Zahl der Erwerbstätigen um fast 800.000 Personen zu, obwohl das Erwerbspotential der Deutschen um nahezu 1,5 Millionen Personen zurückging. Die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt wurde durch den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte ausgeglichen. Dieser Ausgleich funktionierte in diesem Zeitraum nahezu perfekt. In der Rezessionsphase 1965/67 kehrte sich die Zu- in eine Abwanderungsbewegung um, was zusätzlich mit der Zunahme der Stillen Reserve dazu führte, daß trotz einer Verminderung der Erwerbstätigenzahl um fast 900.000 Personen, nur eine Steigerung der Arbeitslosen um etwa 400.000 Personen zu verzeichnen war (Uwe Westphal, 1988, S. 54). Dieser Anstieg der Arbeitslosigkeit wird in dem sich anschließenden Konjunkturaufschwung schnell wieder abgebaut, so daß bis 1973 erneut ein Stadium der Vollbeschäftigung erreicht werden konnte.

B. Die Zielsetzung der Wirtschaftspolitik

Die Rezession von 1967 wurde in der Bundesrepublik als Katastrophe empfunden, obwohl sie sich rückblickend als eher harmlos ausnimmt. Sie führte aber zu einer neuen, wirtschaftspolitischen Denkweise. War in der Bundesrepublik bis dahin eine konservative, "neoklassische" Politik betrieben worden, so trat nun eine progressive, "keynesianische" Politik die Herrschaft an (Wolfram Engels, 1984, S. 24). Diese Richtungsänderung manifestierte sich in dem am 08.06.1967 erlassenen Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StFG). Im Jahre 1969 wurde zusätzlich noch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) erlassen. Das AFG stellt der Regierung eine große Anzahl arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie Arbeitslosenunterstützung, Arbeitsvermittlung und Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung, zur Verfügung.

C. Die Entwicklung von 1970 bis 1990

Schon zu Beginn der 70er Jahre konnte eines der proklamierten Ziele, die Preisstabilität, nicht mehr eingehalten werden. Bei dem Versuch, die eigene Währung gegen importierte Inflation zu verteidigen, gaben die Industrieländer schließlich das System der festen Wechselkurse auf. In dem Augenblick, als eine nationale Inflationsbekämpfung wieder aussichtsreich erschien, wurden die westlichen Länder vom ersten Ölpreis-Schock getroffen, der einen Inflationsdruck auslöste. Mit einjähriger zeitlicher Verzögerung wurde eine zweite, nicht ungefährlichere Seite dieser Krise sichtbar. Mit den höheren Ölpreisen wurde Kaufkraft aus den Industrieländern in die Öl-Exportländer transferiert, die ihrerseits nicht in der Lage waren, diese Einnahmen gänzlich in Nachfrage umzuwandeln (Fritz W. Scharpf, 1982, S. 13; vergleiche auch Franz Decker, 1985, S. 2). In der Bundesrepublik erreichte die Arbeitslosigkeit 1975 die Millionengrenze. Von den Folgen dieser Rezession hat sich die bundesdeutsche Wirtschaft noch nicht wieder erholt. Nach einigem Auf und Ab des Wirtschaftswachstums bei weiterhin

schlechter Beschäftigung und hoher Inflationsrate konnte in den Jahren 1979/80 weder das Wachstum, noch das außenwirtschaftliche Gleichgewicht gewahrt werden. Damit waren erstmalig alle vier Eckpunkte des sogenannten "Magischen Vierecks" des Stabilitätsgesetzes nicht mehr erfüllt.

Daß die Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik seit Mitte der 70er Jahre ungünstig verlief, wurde jedoch kaum zur Kenntnis genommen. Die Aufmerksamkeit richtete sich auf die Arbeitslosenquote, bei der man im internationalen Vergleich noch recht gut abschnitt. Diese Zahl verschleierte den Umstand, daß durch die Einführung der flexiblen Altersgrenze, einer ziemlich massiven Repatriierung ausländischer Arbeiter, eine bis 1976 zurückgehende Zahl Erwerbstätiger und die deutliche Zunahme der Stillen Reserve die Zahl der Erwerbspersonen im Zeitraum von 1973 bis 1977 um etwa 900.000 abgenommen hat (F. W. Scharpf, 1982, S. 14/15). Ohne die drastische Verminderung des Arbeitskräfteangebots hätte also die offene Arbeitslosigkeit schon bei der ersten Rezession die Zwei-Millionen-Grenze erreichen können.

Die zweite Ölpreiskrise zu Beginn der 80er Jahre beendete schlagartig die sich langsam einstellende Erholung der Weltwirtschaft. Die Inflationsraten stiegen an, die Zahlungsbilanzdefizite erreichten 1980/81 schwindelerregende Höhen. Die Arbeitslosigkeit stieg weltweit an und die sich schon am Ende der 70er Jahre abzeichnende Investitionsschwäche verstärkte sich aufgrund der energischen Inflationsbekämpfung (Harald Jürgensen, 1988, S. 34). Für die Bundesrepublik bedeutete diese Rezession grundsätzlich keine gravierende Verschlechterung der Beschäftigungsentwicklung, aber trotzdem ein deutliches Ansteigen der offenen Arbeitslosigkeit. Diese Veränderung im Gegensatz zu den 70er Jahren ist darin begründet, daß von der Angebotsseite des Arbeitsmarktes keine Entlastungseffekte mehr bestanden. Die gesetzlichen Möglichkeiten der Frühpensionierung und Verdrängung ausländischer Arbeitnehmer waren ausgeschöpft; die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter stieg noch bis zum Ende der 80er Jahre kontinuierlich an und auch die in der Bundesrepublik lange stagnierende Frauenerwerbsquote erhöhte sich nun gemäß dem Vorbild anderer hochindustrialisierter Länder (F. W. Scharpf, 1982, S. 15).

III. Die Entwicklung in Schweden

Die Arbeitsmarktpolitik geht in Schweden auf eine Vorkriegstradition zurück. So gab es in der Beschäftigungspolitik bereits vor dem zweiten Weltkrieg zwei Strategien: das Prinzip der geldlichen Unterstützung und das Prinzip der Arbeitsbeschaffung mit dem Ziel der Vollbeschäftigung. Ersteres bestand im Rückgriff auf Arbeitslosenunterstützung und wurde als reine Notmaßnahme betrachtet. Das politisch primär eingestufte Arbeitsbeschaffungsprinzip hingegen bestand in einer aktiven staatlichen Arbeitsmarktpolitik durch Vergabe öffentlicher Aufträge (Göran Therborn, 1985, S. 111). Den Gewerkschaften bleibt das Aushandeln der Lohnstruktur und des Lohnniveaus überlassen. Die Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt können natürlich sowohl Angebotsüberschüsse wie -defizite ausweisen. Entsprechend sollten zu ihrer Beseitigung sowohl nachfrage- wie

angebotswirksame Mittel eingesetzt werden, z. B. regionale Maßnahmen zur Wirtschaftsbelebung, mobilitätsfördernde Maßnahmen, Ausbildungs- und Umschulungsbeihilfen. Die schwedische Version einer aktiven Arbeitsmarktpolitik war vor allem als Instrument einer kurzfristigen, antizyklischen Konjunkturpolitik konzipiert.

Die Rezessionsphase am Anfang der 70er Jahre überstand die schwedische Wirtschaft geradezu bravourös. Durch die aktive Arbeitsmarktpolitik konnte die Arbeitslosenquote 1978 auf 2,2 % gesenkt werden, die sonst etwa 6 % erreicht hätte, und im gesamten Zeitraum von 1973 bis 1984 waren ein Anstieg der Arbeitslosigkeit von nur 0,6 % zu verzeichnen. Dieser Erfolg ist um so bemerkenswerter, als er bei einem mäßigen Wirtschafts- und Produktivitätswachstum erzielt wurde. Von 1971 bis 1973 wurden die Ausgaben für berufliche Bildung erhöht, fielen dann aber bis 1976, entsprechend der sich erholenden Konjunktur, real wieder auf das am Ende der 60er Jahre erreichte Niveau zurück. Ab 1974 verlagerte sich die Förderung schwerpunktmäßig weg von der personenbezogenen, hin zu Unterstützung von Betrieben zur Erhaltung oder Ausweitung der Beschäftigung. Darüber hinaus wurde auch direkt durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf die Marktsituation benachteiligter Gruppen wie Jugendliche, Frauen und Behinderte eingewirkt.

Zu Beginn der 80er Jahre wurde die Bewunderung des "Schwedischen Modells" allerdings durch drückende Staatsschulden, Leistungsbilanzdefizit, eine für deutsche Verhältnisse sehr hohe Inflationsrate und für schwedische Begriffe sehr hohe, d.h. an die magische 3%-Hürde reichende, Arbeitslosenquote getrübt. Gerade die ersten drei Parameter verdeutlichen, durch welchen Einsatz die hohe Beschäftigung "erkauft" wurde (Günther Schmid, 1982, S. 31, 42/43). Die Exportindustrie verlor wesentliche Marktanteile. Die weiterverarbeitenden Produktionszweige gingen stark zurück. Die Gewinnausschüttungen sanken stärker als in anderen Ländern. Das staatliche Defizit erreichte 1982 einen Tiefpunkt mit 6,2 % des BIP. Das veranlaßte die Regierungspartei, eine neue Politik anzukündigen. Es sollten Kürzungen bei den Sozialausgaben und bei einigen Steuersätzen durchgeführt werden. Doch vor der Verwirklichung gab es einen Regierungswechsel. Die neue Regierung richtete ihr ganzes Engagement auf das traditionelle Ziel der Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung. Das neue Konzept wurde mit einer 16 %igen Abwertung der Krone eingeleitet. Flankierend erklärten sich die Gewerkschaften zur Zurückhaltung bei den Lohnverhandlungen bereit, um den Inflationsdruck abzuschwächen. Eine Kombination aus Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen sollte das Haushaltsdefizit senken. Ein staatliches Investitionsprogramm sollte schließlich die Vollbeschäftigung stärken. Bis zum Ende 1984 hat diese Politik erste Erfolge gezeitigt. So konnte z. B. der Trend der Arbeitslosenquote von 1983 3,5 % in 1984 auf 3,1 % umgekehrt werden. Auch die anderen Kennzahlen weisen eine positive Entwicklung auf, die naturgemäß durch den international spürbaren Aufschwung unterstützt wurde (Göran Therborn, 1985, S. 138).

IV. Die Entwicklung in den USA

Mit Beendigung des 2. Weltkrieges war die USA wirtschaftlicher Alleinherrscher unter den westlichen Industrienationen. Es wurde eine Wendung weg von der Vollbeschäftigung als oberstem Ziel hin zur rein marktwirtschaftlichen Orientierung vollzogen. Im Beschäftigungsgesetz von 1946 wurde aus dem Recht auf Vollbeschäftigung die Förderung des freien Wettbewerbs (G. Therborn, 1985, S. 120).

Die USA waren das Land, das am wenigsten unter den Folgen des Krieges zu leiden hatte. Folglich konnten US-Konzerne Kapital exportieren. Ein starker Dollar stützte die US-amerikanische Wirtschaftsvorherrschaft und führte bis in die 60er Jahre zu einem extensiven Kapazitätsausbau in den USA. Diese uneingeschränkte Vormachtstellung barg aber auch Gefahren. Der Wirtschaftsboom zu Zeiten des Vietnamkriegs führte zu einer relativen Verknappung der Arbeitskräfte. Das zog eine Steigerung der Lohnquote nach sich und ging damit zu Lasten des Gewinns der Unternehmen, die aufgrund der bis dato fehlenden Konkurrenz oftmals mit veralteten Betriebsausstattungen fertigten und nun zusehends die für eine Änderung notwendigen Mittel einbüßten. Es sanken die Investitionstätigkeit, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung und die Produktivitätssteigerungsraten. In deren Folge nahmen auch die Wettbewerbsvorteile auf dem Welt- und Binnenmarkt ab. Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der USA wurden schlechter. Der Anteil des Staates am Bruttosozialprodukt stieg durch die Eskalation des Vietnamkriegs und den Ausbau staatlicher Wohlfahrtsmaßnahmen (Peter Tergeist, Gerhard Armanski, Boris Penth, 1983, S. 218). Letztere richteten sich seit dem Beginn der 60er Jahre gegen das soziale Ungleichgewicht. Sie bestanden aus vielen kleinen und kurzlebigen Programmen, z. B. zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Trotzdem hielt sich die Arbeitslosenquote auf einem relativ hohen, strukturbedingtem Niveau. Die Arbeitslosigkeit zu senken, entsprang auch nicht einem ökonomischen Wachstumsgedanken, sondern dem politischen Ziel der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit (Peter Schwanse, 1981, S. 39). Allgemein war die Vorstellung, wann Vollbeschäftigung verwirklicht wäre, eine andere als vergleichsweise in Europa. "Die Regierung Kennedy definierte im Wirtschaftsbericht des Präsidenten 1962 die Vollbeschäftigungsmarke mit 4 % Arbeitslosenquote." (G. Therborn, 1985, S. 120).

Zu Beginn der 70er Jahre sind die USA ein Land mit hoher Arbeitslosigkeit. Dieses aus den 60ern übernommene Niveau kann trotz der prozentual zweit höchsten Zunahme der Erwerbstätigen (um mehr als 18 Millionen!!) in den OECD-Ländern zwischen 1973 und 1984 in etwa gehalten werden. Aufgrund der Verschlechterungen der Erwerbssituationen in einigen anderen OECD-Ländern werden die USA heute zu den Ländern mit mittlerer Arbeitslosigkeit gezählt.

Die erste Ölkrise hat sich sehr viel weniger auf die Beschäftigung in den USA ausgewirkt. Einfluß hatte die relativ gute Rohstoffausstattung, insbesondere das vorhandene Öl. Zum anderen dürfte die einzigartige Währungsabhängigkeit der USA

einen Vorteil bei der Durchführung einer defizitären Reflationspolitik gehabt haben (G. Therborn, 1985, S. 54). Erst die zweite Ölkrise verursachte eine sprunghafte Zunahme der Arbeitslosenquote auf über 10 %. In den folgenden Jahren konnte sie im Rahmen des internationalen Aufschwungs trotz abermaligem Anwachsens der Erwerbstätigenzahlen wieder gesenkt werden.

V. Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum

Daß sich die Wirtschaft, besonders im Bereich der Erwerbstätigkeit, in der Bundesrepublik und in vielen anderen Ländern der OECD in einer nun schon lang anhaltenden Krise befindet, ist heute unbestritten. Auch über die Ursachen, die zu dieser Arbeitslosigkeit geführt haben, ist man sich in der Wissenschaft einig: egal, ob man sich zu den progressiven ("keynesianischen") oder konservativen ("neoklassischen") Theorien bekennt. Es ist der Zusammenhang zwischen Lohn und Beschäftigung, den der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (die "Fünf-Weisen") bereits 1965 in eine auch heute noch angewandte Lohnformel gebracht hat. Ihr Grundgedanke besagt, daß Unternehmen solange zusätzliche Arbeitskräfte einstellen, wie jeder neue Arbeitnehmer mehr erbringt, als er kostet. Volkswirtschaftlich ausgedrückt, so lange die Grenzproduktivität der Arbeit höher als der Lohn ist, steigt die Beschäftigung. Stark vereinfacht besagt die Lohnformel, daß die Reallöhne um den Produktivitätszuwachs steigen können, wenn im Ausgangszeitpunkt Vollbeschäftigung herrscht und wenn Vollbeschäftigung erhalten werden soll (W. Engels, 1984, S. 6/13).

Die Anwendung der Lohnformel ist in der Realität sehr viel schwieriger. Es besteht ein Unterschied zwischen der Durchschnittsproduktivität und der erforderlichen Grenzproduktivität. Diese Differenz muß geschätzt werden und ist daher mit Fehlern behaftet. Darüber hinaus wirken externe Einflüsse auf eine Volkswirtschaft. Daher stellt sich die Frage:

Was muß die Regierung tun, wenn keine Vollbeschäftigung herrscht und sie keinen Einfluß auf die Lohnentwicklung hat?

Keynes war davon ausgegangen, daß Lohnsenkungen als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit politisch nicht durchsetzbar seien. Er entwickelte daraufhin eine Methode des sogenannten staatlichen "deficit spending" zur Belebung der Nachfrage, also Inflation als Schmiermittel der Wirtschaft und Manipulation des Wechselkurses zur Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit (W. Engels, 1984, S. 24).

Dieses Instrumentarium war bereits 1967 und 1969 im StFG und AFG verankert worden und veranlaßte aufgrund des großen ihm entgegengebrachten Vertrauens, den damaligen Bundeskanzler Brandt dazu, eine Vollbeschäftigungsgarantie abzugeben. Auch Helmut Schmidt pries noch vor der Rezession die keynesianischen Maßnahmen: "5 % Inflation sind besser als 5 % Arbeitslosigkeit."

Die Wirtschaft der Bundesrepublik geriet nach 1973 in eine Phase geringen und von entsprechender Unterbeschäftigung begleiteten Wachstums. Die Forschung

und Entwicklung und ihre daraus resultierenden Rationalisierungen wurden verantwortlich gemacht. Der Begriff der "Technologischen Arbeitslosigkeit" machte die Runde.

Wie konnte man das Übel an der Wurzel packen?

Nach Meinung der damaligen Regierung entstehen Beschäftigungsprobleme, wenn die infolge des technischen Wandels steigende Arbeitsproduktivität nicht auf eine entsprechend steigende Nachfrage trifft. Die steigende Produktivität wird zum Existenzproblem der Beschäftigten. Die Wachstumsrate des realen BSP's fiel von durchschnittlich etwa 4,5 % zwischen 1960 und 1973 auf 0,4 % 1974. 1975 nahm das reale BSP sogar um 2 % ab. Der Rückgang der Arbeitsproduktivität vollzog sich im gleichen Zeitraum wesentlich langsamer. Die Schere zwischen Produktivität und Wirtschaftswachstum öffnete sich weiter, die Zahl der Arbeitslosen stieg auf über eine Million (Volker Hauff, Bundesministerium für Forschung und Technologie, 1980, S. 21; vergleiche auch Wolfgang Klauder, Aufsatz in "Mehr Technik - weniger Arbeit?", 1984, S. 15).

Untersuchungen stimmen darin überein, daß ohne korrigierende staatliche Maßnahmen eine Tendenz zu anhaltender Unterbeschäftigung besteht (V. Hauff, 1980, S. 47). Bei diesen Maßnahmen oder besser Maßnahmbündeln, können drei Strategien zur gezielten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unterschieden werden:

- Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts
- Verringerung der Nachfrage nach Arbeitsplätzen
- Erhöhung der Zahl der angebotenen Arbeitsplätze (Wachstumsstrategien)

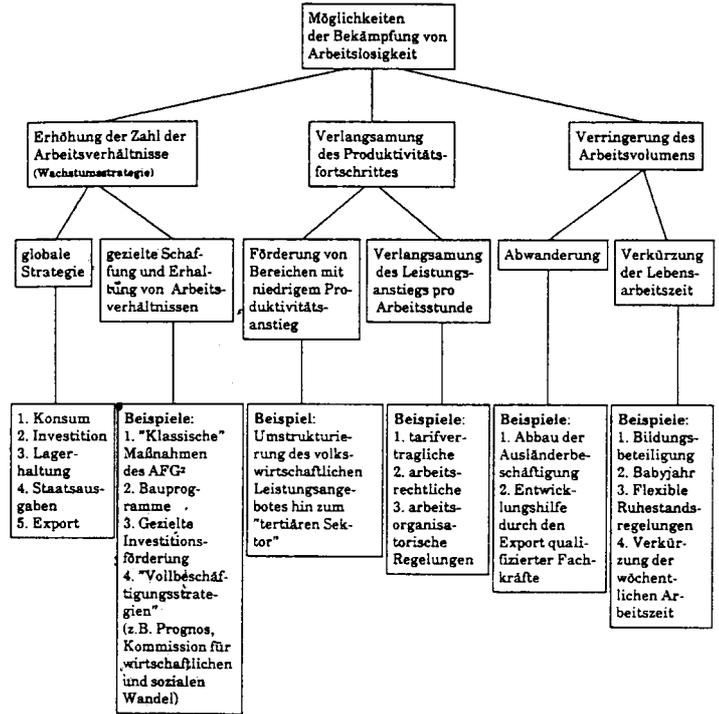
(V. Hauff, 1984, S. 53; vgl. auch Darstellung 1)

Die Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts ist eine Größe, auf die die Bundesregierung wenig Einfluß nehmen kann und aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auch gar nicht will.

Eine Verringerung der Nachfrage nach Arbeitsplätzen konnte im Frühstadium der Krise durch gezielte Repatriierung ausländischer Arbeitnehmer und durch den unbeeinflussten Aufbau der Stillen Reserve erfolgreich durchgeführt werden. Aber auch diese Strategie war damit erschöpft.

Darstellung 1:

MÖGLICHKEITEN DER BEKÄMPFUNG VON ARBEITSLOSIGKEIT¹



¹ vgl. G. Kühnwind: Möglichkeiten der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, in: V. Hauff (Hrsg.): Argumente ..., a.a.O., S. 543
² Arbeitsförderungs-gesetz

Von der dritten Strategie erhoffte sich die Bundesregierung, nachdem man sie anscheinend bei der Krise 1967 erfolgreich angewandt hatte, die entscheidenden Wachstumsimpulse. So entwickelte sich die Politik der Bundesregierung und anderer öffentlicher Institutionen expansiv. Die defizitären öffentlichen Ausgaben nahmen insgesamt von 1,3 % des BIP 1974 auf 5,7 % zu. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsprogramme, Kurzarbeit und Schlecht-Wetter-Regelungen umfaßte, wurde aufgenommen. Dadurch konnte 1975 die Arbeitslosenquote um 1,6 % vermindert werden. In den folgenden Jahren bis 1980 wurden die Anstrengungen wieder etwas reduziert, so daß der Verminderungseffekt zwischen 1,2 und 1,4 % schwankte (G. Therborn, 1985, S. 153). Die Staatsausgaben waren bis zu diesem Zeitpunkt allerdings explodiert. Von 1969 bis 1975 stieg der Staatsanteil am Sozialprodukt von 37 % auf 48 %. Bis 1980 konnte die Arbeitslosigkeit nicht wesentlich verringert werden. Sie lag immer noch bei etwa 900.000 Erwerbspersonen. Zusätzlich hatte allerdings die Politik des "deficit spendings" die anderen Faktoren des "Magischen Vierecks" negativ beeinflußt (vgl. Kapitel II).

VI. Arbeitslosigkeit und Produktivitätswachstum

Wenn hier von Produktivität die Rede ist, dann ist damit immer die Arbeitsproduktivität, d. h. die Produktion pro Arbeitsstunde gemeint.

Die schlechte wirtschaftliche Lage zu Beginn der 80er Jahre veranlaßte die Regierung von Bundeskanzler Schmidt zu einem Umdenkungsprozeß: Inflation ist kein Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. So wurde versucht, dem Abwärtstrend von 1981 bis 1982 mit einer deflationären Finanzpolitik zu begegnen. Die Staatshaushalte von 1981 und 1982 wurden mit Hilfe eines Sparprogramms so gekürzt, daß die defizitären Ausgaben preisbereinigt um 0,2 bzw. 1,5 % des BIP sanken (G. Therborn, 1985, S. 155).

Von der Regierung von Bundeskanzler Kohl wurde die seit einigen Jahren vom Sachverständigenrat propagierte "angebotsorientierte Politik" zur Grundlage erhoben.

Was verbirgt sich hinter dem Begriff der "angebotsorientierten Politik" und wie unterscheidet sie sich von der Wachstumspolitik vorangegangener Jahre?

Zum besseren Verständnis müßte eigentlich der verwirrende Begriff der "angebots-" in "investitionsorientierte Politik" umgeändert werden. Im Zentrum angebotsorientierter Beschäftigungsanalyse stehen die Reallöhne. Zu hohe Reallöhne sind die Ursache für Arbeitslosigkeit. In diesem Punkt sowie in der Notwendigkeit von Investitionen, unterscheiden sich die Angebotsökonomien nicht von der Meinung Keynes'. Der Unterschied liegt in der Art der Investitionen. Keynesianer bevorzugen vornehmlich Investitionen, die die Nachfrage erhöhen, z. B. Häuser- und Straßenbau, die Angebotsökonomien präferieren Investitionen, z. B. Maschinen, die die Produktivität erhöhen (W. Engels, 1984, S. 41).

Welchen Einfluß hat nach Ansicht der Angebotsökonomien die Produktivität auf die Beschäftigung?

Der Arbeitsmarkt wird von Angebot und Nachfrage bestimmt. Der Regulator sind die Löhne. Wenn sie steigen, dann sinkt die Nachfrage. Sinken die Löhne, dann steigt die Beschäftigung. Vollbeschäftigung wird hergestellt, wenn die Löhne richtig sind. Das Lohnniveau einer Volkswirtschaft hängt von der Produktivität der Arbeit ab, und die Produktivität beruht ihrerseits weitgehend darauf, wie leistungsfähig die Werkzeuge ("Kapital") der Arbeitnehmer sind.

Es wird deutlich, daß Arbeits- und Kapitalproduktivität zueinander in einem umgekehrten Verhältnis stehen. Nimmt das eine zu, geht das andere zurück. Vergleichen wir diese Aussage mit Tabelle 1, so wird deutlich, daß die hohen Lohnkosten, dargestellt in der Lohnquote, zu steigenden Investitionsausgaben, wiedergegeben durch die Kapitalintensität geführt haben. (Da die Lohnerhöhungen durch Tarifverträge, also extern zustandekommen, ziehen sie Investitionen nach sich und nicht umgekehrt.) Durch die bessere Ausstattung der Arbeitsplätze steigt die Arbeitsproduktivität. Da es aber immer teurer wird, modernste technologische Geräte am Arbeitsplatz einzusetzen, sinkt die Kapitalsproduktivität. (Vgl. auch das Jahresgutachten des Sachverständigenrates von 1988/89, S. 60/61).

Tabelle 1: Faktorproportionen, -produktivitäten und -preisrelationen (Indizes auf der Basis von 1965)

	1965	1970	1975	1980	1986
Kapitalintensität	100	136	191	228	286
Arbeitsproduktivität	100	130	160	190	219
Kapitalproduktivität	100	95	84	83	77
Faktorpreisverhältnis (Arbeit zu Kapital)	100	142	191	230	252
Bereinigte Lohnquote	100	101	106	104	100

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1, und eigene Berechnungen; aus Herbert Jacob, Arbeitslosigkeit, SzU, Band 37, Wiesbaden, 1988; aus dem Aufsatz von Uwe Westphal

Nachdem das Verhältnis zwischen Löhnen und der Produktivität geklärt ist, schließt sich die Frage nach dem Zusammenhang mit der Beschäftigung an.

Unter Wettbewerbsbedingungen würde automatisch ein Lohnniveau entstehen, bei dem Vollbeschäftigung herrscht. Liegen die Löhne zu hoch, wird der Teil der Arbeitnehmer seine Forderungen senken, der bis dahin beschäftigungslos gewesen ist. Liegen die Löhne zu niedrig (wie dies 1969 der Fall war), dann konkurrieren die Arbeitgeber um die Arbeitskräfte, da jeder weitere Arbeitnehmer ihnen einen zusätzlichen Gewinn bringt. Der Lohn wird sich auf einem mittleren Niveau einpendeln.

Daraus folgt, daß es zu Unterbeschäftigung erst dann kommen kann, wenn die Löhne unabhängig von Angebot und Nachfrage festgesetzt werden. Wie schnell die Unterbeschäftigung durch extern verursachte Lohnerhöhungen eintritt, ist relativ schwer zu bestimmen, da oft auch unrentable Arbeitsplätze noch erhalten bleiben, so lange sie einen Deckungsbeitrag erzielen. Auch aus den Ermittlungen

der Deutschen Bundesbank läßt sich ableiten, daß die Nachfrage nach Arbeitskräften kurzfristig wenig, langfristig aber recht stark auf Lohnerhöhungen reagiert.

Wie kam es aus dieser Sicht zur Arbeitslosigkeit?

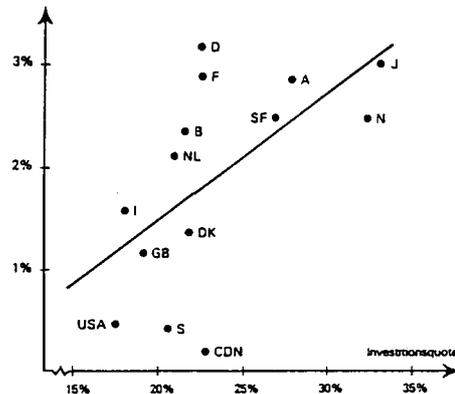
Als die Reallöhne in der Bundesrepublik zwischen 1972 und 1974 pro Jahr um 1,5 % schneller stiegen als das Produktivitätswachstum, gingen zeitversetzt mehr als eine halbe Million Arbeitsplätze verloren (Manfred Lennings, 1983, S. 28/29). In der zweiten Hälfte der 70er Jahre hielten sich das Produktivitätswachstum und die Lohnsteigerungen in etwa die Waage, entsprachen also der Lohnformel. Wieso konnte nicht wenigstens in der zweiten Hälfte der 70er Jahre ein Beschäftigungswachstum erzielt werden, wo doch die Lohnformel zur Anwendung kam? — Sie wurde falsch angewendet. Die entscheidende Ausgangsbedingung der Vollbeschäftigung war nicht gegeben. Dies bedeutet, daß ein Lohnanstieg, der über den "natürlichen" Produktivitätsfortschritt hinausgeht, einen forcierten Produktivitätsanstieg bewirkt. Wer weniger produktiv ist, als der Lohnanstieg verlangt, wird früher oder später arbeitslos. Arbeitsplätze, die nicht genügend Arbeitsproduktivität ermöglichen, gehen verloren, d. h. sie werden lohnbedingt obsolet (Herbert Giersch, 1983, S. 39). Durch zwei Strategien paßten die Unternehmer die Produktivität an die Löhne an:

1. Sie ließen die am wenigsten produktiven Arbeitsplätze wegfallen.
2. Durch verstärkten Kapitaleinsatz wurden vorhandene Arbeitsplätze produktiver gemacht. Rationalisierungsinvestitionen hatten den Vorrang vor Erweiterungsinvestitionen.

So entstand in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Industrienationen eine hohe Produktivitätssteigerung gemessen am Investitionsvolumen (vgl. Darstellung 2).

Weite Teile der bundesdeutschen Bevölkerung hatten allerdings nicht das Gefühl, in den Genuß übermäßiger Lohnerhöhungen gekommen zu sein. Und leider zu recht. Denn am Ende der 70er Jahre und zu Beginn der 80er waren fallende Nettolöhne bei dennoch real steigenden Arbeitskosten zu verzeichnen. Die Personalnebenkosten waren inzwischen von 43,4 % des geleisteten Arbeitsentgelts 1966 auf 77,9 % im Jahre 1982 gestiegen. Diese immense Erhöhung der Kosten ließ die Unternehmer vor Investitionen, besonders die der Kapazitätserweiterung, zurückerschrecken, die die notwendige Produktivitätssteigerung erbracht hätten (W. Engels, 1984, S. 18).

Darstellung 2: Arbeitsproduktivität^{a)} und Investitionsquoten^{b)} im internationalen Querschnitt 1973 — 1979



^{a)} Jahresdurchschnittliche Änderungsrate des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen
^{b)} Bruttoanlageinvestitionen in % des Bruttoinlandsprodukts im Durchschnitt der Jahre

Quelle: Wolfram Engels, "Arbeitslosigkeit", Baa nomow, 1984, S. 71

Es gibt also zwei Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit. Entweder wird die Arbeitsproduktivität bei gegebenen Arbeitskosten erhöht, oder die Arbeitskosten werden bei gegebener Produktivität gesenkt. Das bedeutet: Entweder muß in erheblichem Maße produktiv investiert werden, oder es muß eine Wende in der Lohnpolitik geben.

Das Fazit ist der Umkehrschluß aus der Wachstumspolitik:

"Wir müssen nicht Wachstum erzeugen, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, sondern wir müssen die Arbeitslosigkeit beseitigen, wenn wir mehr Wachstum wollen ... Arbeitslosigkeit ist ein Reservoir an nicht genutzter Arbeitskraft, das die Entwicklungsmöglichkeiten verbessert. Wir müssen nicht alte Industrien subventionieren, um Arbeitsplätze zu erhalten, wir müssen den Strukturwandel fördern, um neue zu schaffen." (W. Engels, 1984, S. 7).

Wie aus Tabelle 1 zu ersehen ist, hat sich die Lohnquote 1986 auf das Niveau von 1965 zurückbegeben. Eine Voraussetzung wäre damit erfüllt. Bisher hat sich eine augenscheinliche Verminderung der Arbeitslosigkeit noch nicht ergeben. Sie hat sich allerdings auch nicht erhöht. Vielleicht muß nur noch auf die Investitionstätigkeit der Unternehmer gewartet werden.

VII. Alternativkonzepte

Neben den beiden ausführlich behandelten Konzepten sind noch weitere Denkmodelle und Alternativkonzepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entstanden. Einige davon sollen hier mit ihren jeweiligen Gegenthesen dargestellt werden.

A. Sättigungstheorie

Sie beschäftigt sich eher mit der Ursachenforschung als mit den Gegenmaßnahmen zur Erwerbslosigkeit. Nach der Sättigungstheorie ist der Nachfragerückgang dadurch zu erklären, daß ein Großteil menschlicher Bedürfnisse bereits befriedigt ist. Ein Ankurbeln der Konjunktur, wenn Wachstumsimpulse nicht mehr gegeben sind, ist kaum möglich. Es müssen wenig Eisenbahnen neu errichtet oder Städte neu gebaut werden. Ein Wirtschaftswachstum ist so nicht zu erzielen (Franz Decker, 1985, S. 13). Wenn die Nachfrage und damit das Wirtschaftswachstum nicht ausgeweitet werden kann, und die Produktivität steigt, dann muß die Zahl der Beschäftigten sinken (V. Hauff, 1980, S. 25). Dies führt zur These der Arbeitszeitverkürzung.

B. Arbeitszeitverkürzung

Das in der Sättigungstheorie beschriebene Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt läßt sich nicht durch Nachfragesteigerung beseitigen, sondern indem man das Angebot reduziert. Anders ausgedrückt steht die Bundesrepublik angesichts einer hohen Arbeitsproduktivität und hoher, teils tarifvertraglich abgesicherter Ansprüche auf Entlohnung der Arbeit, einem stark schrumpfenden Arbeitsvolumen gegenüber. Folglich muß sie, um den Arbeitsmarkt im Gleichgewicht zu halten, ständig und massiv die Arbeitszeit verkürzen, um so das verknappte Gut neu zu verteilen. Schlußfolgerung: Wird die Arbeitszeitverkürzung nicht konsequent durchgesetzt, dann ist die Arbeitslosigkeit auf absehbare Zeit vorprogrammiert (Burkhard Strümpel, Florian Schramm, 1989, S. VI).

C. Institutionalisation der Vollbeschäftigung

Diese Theorie geht davon aus, daß Vollbeschäftigung erlangt und gehalten werden kann, wenn nur die bekannten "keynesianischen Instrumente" und darüber hinaus die gesamte Politik der Arbeitsmarktenkung richtig und konsequent eingesetzt werden (G. Therborn, 1985, S. 119).

Das Scheitern der Wachstumspolitik in den 70ern wird vor allem der kontraproduktiven Restriktionspolitik der Deutschen Bundesbank zugeschrieben. Aber auch die Bundesregierung hat es aufgrund der fehlenden Institutionalisation der Vollbeschäftigung an Konsequenz mangeln lassen. Kennzeichnend waren Stop-and-Go-Maßnahmen, die nur zu einer allgemeinen Verunsicherung führten (G. Therborn, 1985, S. 154/155).

D. Gegenthesen

1. Gegenthesen zur Sättigungstheorie

Wenn die Nachfrage gesättigt ist, dann müßten die Haushalte eigentlich nicht mehr wissen, was sie mit ihrem Geld anfangen sollen. Die Nachfrage im Bereich einiger Konsumgüter ist zwar teilweise auf das Niveau des Ersatzes zurückgegangen, im Laufe der Geschichte haben sich aber die Verbrauchsstrukturen und -gewohnheiten fortlaufend verändert. Es ist schwer vorauszusagen, wie sie sich weiter verändern werden. Da die unbefriedigten Wünsche aber die Kaufkraft übersteigen, wird Nachfragemangel nicht der Grund von Arbeitslosigkeit sein (W. Engels, 1984, S. 26).

2. Gegenthesen zur Arbeitszeitverkürzung

Die rein rechnerisch logische Theorie, die Arbeitszeit um 12,5 % (von 40 auf 35 Stunden pro Woche) zu verkürzen, um eine Arbeitslosigkeit von 8 bis 9 % auszugleichen, krankt leider an der gerade widerlegten Annahme, daß Arbeit knapp sei. Begrenzt ist immer nur die Möglichkeit, bestimmte Löhne zu erwirtschaften. Verkürzt man die Arbeitszeit bei gegebenem Stundenlohn, dann sind verschiedene Reaktionen denkbar:

1. Es könnte zu einer "Senkung des Aktivitätsniveaus der Volkswirtschaft", d. h. einer Reduzierung nicht nur der Arbeitsleistung des einzelnen, sondern der Gesamtheit kommen. In diesem Falle würde sich an der Arbeitslosenquote nichts ändern.
2. Das gesamte Arbeitsvolumen der Volkswirtschaft bleibt gleich und die anfallende Arbeitszeit wird durch Neueinstellungen kompensiert. Die Arbeitslosigkeit wäre beseitigt, aber der Lohn je Beschäftigten würde um 12,5 % sinken.
3. Es werden keine neuen Mitarbeiter eingestellt, da durch Überstunden der Ausgleich herbeigeführt wird.
4. Eine Kürzung der offiziellen Arbeitszeit könnte eine Ausweitung der Schattenwirtschaft nach sich ziehen.

Die Realität dürfte sich aus einer Kombination der vier Alternativen ergeben. Daß das Arbeitsvolumen allein durch Neueinstellungen konstant gehalten würde, erscheint recht unwahrscheinlich. Und nur dann bliebe die Lohnsumme unverändert.

Ein Szenario mit Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich würde die

Wahrscheinlichkeit für Neueinstellungen weiter verringern. Die Verkürzung der Lebensarbeitszeit würde zu einer Verminderung der realen Nettolöhne führen und die Personalnebenkosten erhöhen. Der Effekt wurde oben bereits beschrieben. Zusätzlich stünde die Rentenversicherung vor einem noch größeren Problem (W. Engels, 1984, S. 38/39).

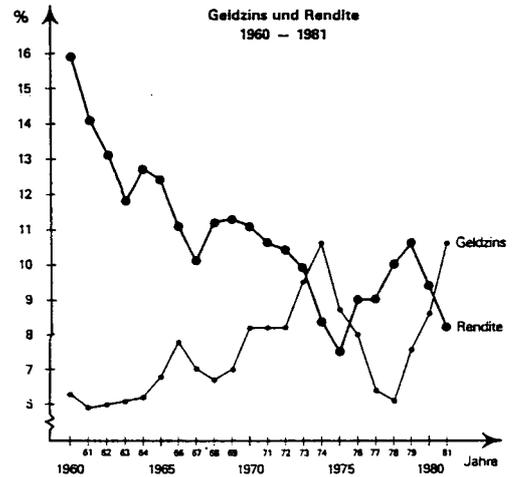
Gesagt werden muß, daß Arbeitszeitverkürzung bei wachsendem Wohlstand als vernünftig angesehen wird – Freizeit als wichtiges Gut. Hier wird aber über Arbeitszeitverkürzung nicht als Wachstumsform, sondern zur Krisenbeseitigung diskutiert.

3. Gegentese zur Schuldzuschreibung der Bundesbank

Die Bundesbank ist schuld, so heißt es. Sie hat in den 70ern eine Politik des knappen Geldes verwirklicht und damit die Zinsen hochgetrieben. Hohe Zinsen wiederum haben Investitionen blockiert. Der Mangel an Investitionsnachfrage führte zur Arbeitslosigkeit.

Zu Beginn der 70er Jahre waren die Löhne stark gestiegen. Der Lohndruck zwang die Unternehmen, ihre Preise heraufzusetzen, um ihre Renditen zu erhalten. Die Bundesbank hatte nun die Alternative, entweder Inflation zuzulassen und Nettolohnsteigerungen real wieder aufzuheben oder eine restriktive Geldpolitik zu betreiben. Die Bundesbank entschied sich gemäß ihres Auftrags für letztere. Sie wollte verhindern, daß die Tarifparteien bei ihren nächsten Verhandlungen eine hohe Inflationsrate von vornherein mit einkalkulieren und damit die Lohnerhöhungen weiter steigen. Was sich dann in den nächsten Jahren so fortsetzen würde. So brach in der Bundesrepublik zwar zuerst die Rezession aus, erreichte hier aber auch zuerst ihren Tiefpunkt. Andererseits wurde ein großes internationales Vertrauen gegenüber der D-Mark aufgebaut, was später nicht nur die Zinsen im Vergleich zu anderen Ländern wie z. B. den USA niedrig hielt, sondern auch Kapitalabflüsse verhinderte, die die Inflation noch verstärkt hätten.

Darstellung 3:



Quelle: Wolfram Engels, "Arbeitslosigkeit", Bad Homburg, 1984, S. 22

Als die Bundesbank die Inflationstendenz mit höheren Zinsen bekämpfte (siehe Darstellung 3), sanken die Renditen, weil sich die Lohnerhöhungen nur teilweise auf die Preise überwälzen ließen, und die Investitionen gingen zurück. Ohne Lohndruck wäre die Bundesbank nicht zu einer Hochzinspolitik gezwungen gewesen, die Renditen wären nicht gefallen und es wäre mehr investiert worden (W. Engels, 1984, S. 31/32).

VIII. Vergleich zwischen Schweden, USA, der Bundesrepublik Deutschland und Japan

Weltweit sind die Industrienationen mit einem Strukturwandel konfrontiert. Eine Verlagerung der Arbeit aus dem primären und vor allem dem sekundären Bereich hin zum tertiären ist unverkennbar. Aber auch innerhalb des sekundären Bereichs gehen Veränderungen vor sich. Kennzeichnend dafür sind die Diskussionen über die Gefahren der Mikroelektronik, der Gentechnik oder Chancen bei der Umwelt- und Solartechnik (vgl. W. Gruhler, 1984, S. 52 oder F. Decker, 1985, S. 63).

Wie sind die vier Länder mit diesen Veränderungen fertig geworden?

Schweden und Japan sind Länder, die bis heute die Vollbeschäftigung erhalten

konnten. Die USA haben das Meisterstück vollbracht, die Arbeitslosenquote nahezu konstant zu halten, obwohl die Erwerbsbevölkerung um etwa 25 % stieg. Die Bundesrepublik konnte das Vollbeschäftigungsniveau der 60er Jahre nicht halten und wurde zu einem Land mit einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit.

Wie bereits in Kapitel VI festgehalten wurde, ist die Bundesrepublik ein Land mit hohem Produktivitätswachstum, das aber durch den Wegfall der weniger produktiven Arbeitsplätze und einer steigenden Zahl von Konkursen dieses Wachstum mit Arbeitslosigkeit bezahlen mußte (vgl. Darstellung 2). Die deutschen Unternehmen verwandten ihre Investitionsmittel fast ausschließlich zur Rationalisierung. In den USA stieg dagegen die Produktivität gemessen am Investitionsvolumen nur wenig. Die Mittel wurden überwiegend zur Schaffung neuer Arbeitsplätze verwandt, und die Beschäftigung erhöhte sich. Die Japaner und Schweden haben sich dem Strukturwandel am deutlichsten verschrieben, wie Tabelle 2 zeigt. Der Einsatz von Robotern in der verarbeitenden Industrie ist nicht gleichzusetzen mit der Gesamtheit der Rationalisierungsinvestitionen, aber dieser ist zweifellos ein Teil davon. Durch den verstärkten Einsatz von Robotern in Schweden wurden mit Sicherheit Arbeitsplätze freigesetzt, die den Produktivitätsansprüchen nicht mehr genügten. Durch staatliche Maßnahmen, die aber gerade diese Arbeitskräfte in punkto Qualifikation und Mobilität förderten, wurde ihre Produktivität von außen erhöht. Sie konnten wieder in den Arbeitsprozeß eingegliedert werden (G. Therborn, 1985, S. 132).

Daß der hohe Einsatz an Robotern in Japan keine Arbeitslosigkeit hervorgerufen hat, ist wahrscheinlich speziellen "japanischen Verhältnissen" zuzuschreiben. Das Beschäftigungswachstum nach 1973 war in den kleineren Unternehmen am stärksten, also dort, wo die Beschäftigungsbedingungen am schlechtesten und die Löhne am niedrigsten sind. In diesem Bereich gab es eine ähnliche Entwicklung wie in den USA. Auf der anderen Seite haben große japanische Unternehmen wie z. B. die Automobilhersteller zugesagt, das Lohnniveau und die Arbeitsplätze zu erhalten (G. Therborn, 1985, S. 134/135). Aber gerade bei den Löhnen zeigt sich eine weitere japanische Besonderheit. In Japan herrscht eine sehr ausgeprägte Lohnflexibilität, d. h. Arbeitnehmer werden sehr stark über Tantiemen am Unternehmenserfolg beteiligt. Der große Vorteil zeigt sich in Krisenzeiten. Geht es der Unternehmung schlecht, sinken die Lohnkosten und das Unternehmen bleibt konkurrenzfähig (W. Engels, 1984, S. 43). Diese Lohnpolitik, die unter Umständen mit schwankenden Löhnen verbunden ist, wird sich aber nur bei einer anderen Gewerkschaftsstruktur als der bundesdeutschen verwirklichen lassen.

Tabelle 2: Industrieroboter und Arbeitslosigkeit

	Roboter je 10.000 Beschäftigte in der verarbeitenden Industrie 1981	Entwicklung der Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie 1975 - 1983	Gesamtarbeitslosigkeit 1983 / 1984
Schweden	29,9	schwach	niedrig
Japan	13,0	stark	niedrig
BRDeutschland	4,6	durchschnittlich	durchschnittlich
USA	4,0	stark	durchschnittlich
Frankreich	1,9	stark	durchschnittlich
Großbritannien	1,2	schwach	hoch

Quelle: Roboter: OECD, *Industrial Robots*, Paris 1983, S. 51; in G. Therborn, "Arbeitslosigkeit - Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern", Hamburg, 1985, S. 59

Entscheidend ist, daß Lohnverhandlungen in Japan und den USA stärker dezentral geführt werden. So kam es in beiden Ländern zu Lohnsenkungen dort, wo die Existenz von Betrieben gefährdet war. Die gewerkschaftlichen Zielsetzungen beinhalten eindeutig die Gesundung der Unternehmen, wie man am Beispiel Chrysler nachvollziehen kann. Die eher zentral geführten Gewerkschaften der Bundesrepublik erzwingen in der Regel Lohnerhöhungen, indem sie in einem bestimmten Wirtschaftszweig und einem bestimmten Bezirk beginnend ihre Forderungen durchsetzen. Ist der Pilotabschluß erst einmal unterschrieben, dann richten sich alle anderen Bezirke und Branchen danach aus. Dadurch werden alle Unternehmen über einen Kamm geschoren und schwächere Unternehmen in ihrer Existenz gefährdet.

Die japanische Gewerkschaftspolitik hat aber, trotz möglicher Lohnschwankungen, den Arbeitnehmern deutlich höhere Lohnsteigerungen in den letzten 20 Jahren beschert, als die der deutschen (W. Engels, 1984, S. 48 - 50).

Zusammenfassend lassen sich drei Möglichkeiten aufzeigen:

1. "Die Arbeitseinkommen richten sich nach der Produktivität des Arbeitsplatzes. Deswegen gibt es hochproduktive Arbeitsplätze mit hohem Einkommen und wenig produktive Arbeitsplätze mit geringem Einkommen. Das ist im Prinzip - sehr vereinfacht gesagt - der amerikanische Weg."
2. "Wir bestehen darauf, daß auf allen Arbeitsplätzen etwa ein vergleichbares Erwerbseinkommen erzielt werden kann. Wir wollen aber nicht auf die wenig produktiven Dienstleistungen verzichten, also müssen wir sie öffentlich finanzieren. Das ist der schwedische Weg."
3. "Wir bestehen darauf, daß alle Arbeitsplätze ein vergleichbares ordentliches Einkommen bieten. Wenn die Produktivität des Arbeitsplatzes nicht ausreicht, um dieses Einkommen zu rechtfertigen, entfallen diese Arbeitsplätze. Wir haben dann eine hohe Arbeitslosigkeit - wesentlich höher als in Schweden, auch höher als in den Vereinigten Staaten - und müssen das, was von Leuten auf Erwerbsar-

beitsplätzen mit niedrigem Einkommen nicht mehr getan wird, im Do-it-yourself-Verfahren erledigen." Dies ist das bundesdeutsche System (B. Strümpel, F. Schramm, 1989, S. 17, aus F. Scharpf, 1988, S. 107).

IX. Zusammenfassung

Als Fazit läßt sich, und das machen die drei in Kapitel VIII beschriebenen Methoden deutlich, sagen, daß das Entscheidende jeder erfolgreichen Beschäftigungspolitik ihre Konsequenz ist, mit der sie verfolgt wird. Daher ist die Institutionalisierung, wenn nicht feste traditionelle Bande bestehen, wichtig, damit sie Regierungswechsel überdauert.

Auf die Arbeitslosigkeit wirken viele Faktoren ein: Ausbildung und Qualifikation, technischer Fortschritt, Zins, Bevölkerungsentwicklung, Steuern, Außenhandel, politische Stabilität und anderes. Bei einer bestimmten Lohnstruktur läßt sich Vollbeschäftigung herstellen. Steigen die Investitionsausgaben der Unternehmen, so erhöht dies die Beschäftigung. Werden aber gleichzeitig die Löhne erhöht, dann beeinflußt es den Beschäftigungszuwachs negativ. Diese Abhängigkeit wirkt auch in umgekehrter Richtung.

In der Bundesrepublik sollte man sich diese Zusammenhänge zunutze machen und die Chancen einer Lohnflexibilisierung bedenken. Viele Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung sind bis heute noch nicht genutzt. Auch hier gehen die Schweden im Bereich der Teilzeitarbeit mit gutem Beispiel voran.

Deutlich werden die hier geschilderten Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit, Produktivität und Löhnen, wenn man sich die Situation in den fünf neuen Ländern vergegenwärtigt. Es wird derzeit wenig investiert, die Löhne steigen und die volkswirtschaftliche Gesamtproduktivität paßt sich über eine große Zahl von Arbeitslosen an (vgl. Kapitel VI). – Wann wird investiert?

Anzumerken bleibt noch, daß weder Schweden und die USA, noch Japan Mitglieder der EG sind und daher mehr Spielraum bei ihren Maßnahmen besitzen, als die Bundesrepublik.

Literaturverzeichnis

- Decker, Franz: Arbeit und Beruf im Umbruch, Sindelfingen, 1985.
- Engels, Wolfram: Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann, Bad Homburg, 1984.
- Giersch, Herbert: Aufsatz: Produktivität und Beschäftigung. In: Sachbuchreihe div: Produktivität, Eigenverantwortung, Beschäftigung. Hrsg. VDMA/IW, Köln, 1983.
- Gruhler, Wolfram: Technik – Produktivität – Arbeitsmarkt, Köln, 1984.
- Hauff, Volker (Hrsg.): Neue Technologien und Beschäftigung, Düsseldorf/Wien, 1980.
- Jürgensen, Harald: Aufsatz: Wird die Arbeit knapp? – Fakten, Hypothesen, Lösungsmöglichkeiten. In: SzU, Band 37: Arbeitslosigkeit – Ursachen und Folgen aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht, Hrsg. H. Jacob, Wiesbaden, 1988.
- Klauder, Wolfgang: Aufsatz: Tendenzen der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Qualität der Arbeit. In: Alternative Konzepte, Schriftenreihe der Georg Michael Pfaff Gedächtnisstiftung: Mehr Technik – weniger Arbeit? Hrsg. U. E. Simonis, Karlsruhe, 1984.
- Lennings, Manfred: Aufsatz: Begrüßung und Einführung. In: Sachbuchreihe div: Produktivität, Eigenverantwortung, Beschäftigung. Hrsg. VDMA/IW, Köln, 1983.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1988/89, Stuttgart/Mainz, 1988.
- Scharpf, Fritz W.: Aufsatz: Optionen der Arbeitsmarktpolitik in den achtziger Jahren. In: Schriften des WZB: Aktive Arbeitsmarktpolitik – Erfahrungen und neue Wege. Hrsg. G. Schmid, Frankfurt/New York, 1982.
- Schmid, Günther: Aufsatz: Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik. In: Schriften des WZB: Aktive Arbeitsmarktpolitik – Erfahrungen und neue Wege. Hrsg. G. Schmid, Frankfurt/New York, 1982.
- Schwane, Peter: Aufsatz: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der westlichen Industrieländer: Ein Vergleich zwischen europäischen und außereuropäischen Konzeptionen und Schwerpunkten. In: Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., Band 10: Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik, Baden-Baden, 1981.
- Strümpel, Burkhard; Schramm, Florian: Arbeitslosigkeit und Arbeitsumverteilung in der Bundesrepublik Deutschland – Betroffenheit, Konflikt, Reformpotential – Gutachten für das Bundeskanzleramt, Berlin, 1989.
- Tergeist, Peter; Armanski, Gerhard; Penth, Boris: Aufsatz: USA: Mehr Produktivität durch Arbeitsqualität? In: Arbeitsberichte des WZB: Arbeitspolitische Reformen in Industriestaaten – Ein internationaler Vergleich. Hrsg. P. Tergeist, Frankfurt/New York, 1983.
- Therborn, Göran: Arbeitslosigkeit – Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern, Hamburg, 1985.
- Westphal, Uwe: Aufsatz: Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Ursachen. In: SzU, Band 37: Arbeitslosigkeit – Ursachen und Folgen aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht, Hrsg. H. Jacob, Wiesbaden, 1988.

Buchbesprechungen

Michael Brandt-Bernd Herrmann-Maria Sabathil: Förderhilfen für die neuen Bundesländer, 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Economica Verlag, Bonn 1991, 216 S.

Schier undurchdringlich ist der Dschungel der Förderprogramme für die fünf neuen deutschen Bundesländer: Da gibt es Programme der Europäischen Gemeinschaft, des Bundes, davon allein zehn ERP-Programme, Sonderkreditprogramme der Landwirtschaftlichen Rentenbank, Technologieprogramme, Zuschüsse und Investitionsprogramme. Es gibt Programme für den Wohnungsbau, für Unternehmensberatung und Schulungen, es gibt Landesprogramme zahlreicher westlicher Bundesländer, es gibt Programme von Landesbanken und sonstigen Finanzierungsinstituten. Bausparförderungen, Zinszuschüsse für Wohnungsbaumaßnahmen, Exportkreditversicherung usw. – alles dies wird übersichtlich, ausführlich und vor allem praxissgerecht in dem vorliegenden Leitfaden dargestellt. Dies heißt nicht, daß der Subventionsmentalität Vorschub geleistet werden soll, sondern zur Förderung und Intensivierung der wirtschaftlichen Tätigkeit in den neuen deutschen Bundesländern sind staatliche Interventionen notwendig und legitim. Sie sollten von denen, die Förderung verdienen und benötigen, beruhigt angewandt werden. Hier ist die zweite Auflage dieses "Reiseführers" durch den Programmschun- gel sehr hilfreich.

Ernst Rudolph

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Textsammlung (Verfassung, Zuständigkeit und Verfahrensregeln des Gerichtshofs), Ausgabe 1990. Luxemburg 1990, 271 Seiten.

Mit der Errichtung eines Gerichts erster Instanz und einer Erweiterung der Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaft gewinnt auch der EuGH zunehmend an Bedeutung. Dem trägt die vorliegende Textsammlung zur Verfassung, Zuständigkeit und Verfahrensregeln des EuGH Rechnung. Neben den einschlägigen Regeln des EWG-Vertrags ist auch die Satzung des Gerichtshofs sowie eine ganze Reihe besonderer Bestimmungen enthalten, namentlich auch die Verfahrensordnungen des Gerichtshofs sowie die Dienst-anweisung für den Kanzler. So gesehen, bietet das handliche Buch eine vollständige, aber auch notwendige Einweisung für Juristen aller Art, aber auch alle anderen, die die Tätigkeit des EuGH nicht nur als Rechtssetzungsorgan, sondern auch als Integrationsorgan für die Europäische Gemeinschaft behandeln. Ein Abkürzungsverzeichnis, Übersichtstabellen über die einzelnen verwendeten Artikel der verschiedenen Vertragswerke sowie ein Register erhöhen die Praxisnähe und Verwendbarkeit. Das Erfreuliche bei dieser Textsammlung ist, daß man weitgehend ohne Kommentierung der behandelten Vorschriftenwerke auskommen kann, insbesondere wenn es um Prozessuales vor dem EuGH geht.

B. B.

Summaries

A Policy-Analysis about the Application of Austria for a Joining into the European Communities

by Hans G. Krone

Discussions about the relationship between Austria and the European Communities (EC) are not new at all. Even in the 1960s concrete considerations about the possibility of a full-membership or an association have been made. Formerly the attempts failed because of an inner irresolution (compatibility with the obligation to neutrality, fears of the farmers) and external reservations (in France and Italy). Now the Austrians start a new campaign for a decision about a more concrete relationship.

The hope for the success of the new efforts is based upon two facts: because of the great involvement in the foreign trade with the EC-countries, Austria has to be interested in an unbordered approach to their markets. In context with the build up of the international market, the "castle europe" will bring large negative effects to the Non-EC-Countries; in this case austrian politicians must act. For this challenge for the first time with chancellor Vranitzky (socialist party) and foreign minister Mock (peoples party) two politicians stand on top of the government, who are seriously prepared to give up the traditional aversions against the EC and to create a new vision in the Austrian-European policy. The way from the first considerations about an "extensive participation on the substance of the emerging european international market" to the appliance for membership in ECSC, EAEC and EEC was troublesome.

One has to look at the conditions for the policy-making-process in Austria to find the reasons for those troubles. Austria has a strong corporatism; the social partnership grew to a fixed determinant in the political system after World War II. Even if cooperation between government and social partners had a stabilizing effect especially in times of crises, this concertation led to a political style of muddling through with no space for innovative thoughts. This cooperation has effects on the foreign policy, too, where only a small circle of experts from the parties and few formations, esp. those which worked transnational, acted. Foreign policy is accessible for wider circles only if questions about Europe, South-Tyrol or the neutrality are on the political agenda. The scope in questions of foreign relations is set in self-restraints that are based upon the "selfmade" status of neutrality. The problem that there is no clear and undoubted definition of the scope of the neutrality is evident everywhere in the current debate about the joining of the EC. While the military dimension of neutrality, which would

not be affected by a membership, is emphasized by the supporters of a joining (organisation of the industrials, peoples party), based on an expertition from the experts of international law W. Hummer and M. Schweitzer, the critics (left socialists, greens, communists) disagreed with them. They argued the neutrality has not only a military dimension but has to be extended to all policies, which could be touched – worst case – in a membership. Further they identified in the EC a component of defence-policy that would exclude a priori a membership.

What was the result of the inner austrian discussion and fact finding process?

The way to the concrete formulation of the joining paper took place in several steps which followed merely the conception that was created by the Peoples-Party-EC-Expert A. Khol.

In the coalition treaty between socialists and peoples party (1987) at first was talked about the concept to participate at the EC-Internal-Market in a "global approach". When the government realized that a market participation without a membership could "possibly" be not as simple as it looked, attested by a group of experts, the "Scheich-Commission", they decided to apply for the full-membership. But that was not all!

At the same time essentials were fixed, which to be accepted by the EC as a *conditio sine qua non* for a membership. The most important essential in this case is the call for the "guarantee for permanent neutrality in the international law".

Even though already in the beginning there have been critics by the EC at the "special austrian opinions to european relations", the austrians were shocked when the belgain M. Eyskens came up with doubts about the compatibility of neutrality with EC-finality. Even EC-Commissioners refused a membership "a la carte" resp. "membership constructions sui generis".

The inability to understand the critics of EC-Officials is based on the misconception of the EC by the Austrians. They only focused their view on the economic dimension of european integration and totally lost the perception of the political integration which become in process after the Single European Act especially in the foreign relation coordination in the EPC. But even now after a helping hand showed up this fault in the own analysation there was no reaction in Austria. In a Aide memoire that was published in the beginning of 1990 the same old arguments – compatibility of neutrality with EC-finality – were repeated without progress.

What were the reasons for this unintelligible cognition of reality?

There were different explanations given by political scientists and communication scientists. The most of them argued that it had its foundation in the "Vienna Way of Cognition of Reality"; or in the words of a well known journalist "we can manage this problem of the unsolved Austrian-EC-relations if we look from our back through the chest into the eye".

And the author gave the political leaders in Austria the old saying from Wilhelm of Orania: "There is no favourable wind for one who does not know in which direction to sail".

Redistribution of Labor between Economic Growth and Productivity Increase

by Bernd Sontag

This contribution discusses the changed policy accents in labor market policies. During the crisis in the 70's and 80's e.g. the various German political forces emphasized at first economic growth through a Keynesian-oriented labor market policy. Then, assisted by supply-oriented labor market policy they followed a line towards the increase of productivity.

These strategies are compared with likewise policies of USA, Sweden and Japan.

Special Trial Offer for New Readers of

THE WORLD TODAY

Free 2-month subscription with no obligations to subscribe

THE WORLD TODAY, currently in its 44th year, is the monthly journal of the Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London. It is a unique magazine of international politics. It covers the broad issues alongside the small ones. It covers the internal politics of countries you don't hear much about, from the inside out. It opens up questions for the scholar and fills in gaps for the general reader. And it takes a balanced point of view.

THE WORLD TODAY contains articles, commentaries and book reviews on topics of current interest. Recent articles have been on reform in China, ethics and the nuclear future, Fiji in crisis, Kampuchea and peace prospects in Indochina, farm policy and SDI.

'THE WORLD TODAY is thoroughly researched and clearly written. It provides valuable background information and its choice of subjects is catholic and intelligent.'

Rupert Pennant-Rea, editor of The Economist

'THE WORLD TODAY is topical, to the point, a good halfway house between daily and weekly press and academic journals. I read it for useful background and insights.'

Andrew Knight, chief executive of the Daily Telegraph

'THE WORLD TODAY taps the best available expertise on international subjects. I recommend it to anyone who wants a greater depth and specialist expertise on a range of topics of current interest.'

John Tusa, Managing Director, BBC External Services

SEE FOR YOURSELF:

Read
THE WORLD TODAY
by filling in the
coupon for a
free 2-month
trial subscription

	The World Today 10 St James's Square London SW1Y 4LE
Please enter for a free 2-month trial subscription:	
Name	_____
Address	_____ _____ _____
Country	_____
Subscription Rates: UK Institutional £27 Individual £22 Student £17 US Institutional \$65 Individual \$43 Student \$28 Rest of World Institutional £34 Individual £30 Students £25	

On sale at Dillons and The Economist Bookshop in London

American Journal of Political Science

Journal of the Midwest Political Science Association

Editor: David Rohde, Michigan State University

The American Journal of Political Science is one of the leading journals of political science, publishing works on American and international politics, methodology, and political philosophy. In addition to regular articles, AJPS features a "Workshop" section with review essays, spirited exchanges on controversial topics, and discussions of methodological and theoretical questions.

Volume 34, Number 1, February 1990

The Roots of Public Opinion Toward New Social Movements: An Empirical Test of Competing Explanations by Robert Rohrschneider
A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal Benefits by Brian E. Roberts
Resource Allocation in Multiparty Elections by James M. Snyder

Volume 34, Number 2, May 1990

Issue Linkages in International Crisis Bargaining by T. Clifton Morgan
The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments by Gary C. Jacobson
Rebuttal to Jacobson's "New Evidence for Old Arguments" by Donald Philip Green and Jonathan S. Krasno

Individual single copy rate/\$8, Institution single copy rate/\$11,
Outside USA, add \$1.50 for postage.

Subscription rates (one year): Individual/\$20, Institution/\$40,
Family/\$20, Student/\$12, Outside USA, add \$4 for postage.

University of Texas Press, Journals Dept., Box 7819, Austin, Texas 78713

FRANCE FORUM

**DIE TRADITIONSREICHE STIMME
DER POLITISCHEN MITTE FRANKREICHS**

Herausgegeben von Etienne Borne und Henri Bourbon

Jetzt auch in Deutschland direkt erhältlich!
Jahresabonnement (4 Ausgaben) inkl. Porto: DM 49,-
In französischer Sprache

France Forum ist ein Forum der politischen Mitte Frankreichs – ein tolerant angelegtes, esprithaltiges, traditionsreiches Organ, das an der Seite einer offenen, frei verfaßten, aber wertorientierten Gesellschaft französische, europäische und globale Fragestellungen diskutiert.

Erstklassige Autoren schreiben für France Forum, so – um nur einige nennen – Etienne Borne, Henri Bourbon, François Fejtó, Claude Huriot, Jean-Marie Domenach, Marc Darmon, Jean François-Poncet, Robert Toulemon, Jean Cluzel, Pierre-Henri Teitgen, Raymond Legrand-Lane, René Pucheu, Hugues Portelli, Joseph Rovay, Jean Lecanuet, Louis Leprince-Ringuet, etc. Publizisten, Journalisten, Wissenschaftler und (denkende) Politiker.

Themen der letzten Ausgaben waren u.a.: Liberale und jakobinische Tradition; Menschenrechte und Armut; Christliches Denken und wirtschaftliches Handeln; Europa und die USA: ein neues Verhältnis; Medien und demokratische Werte; die "Republik des Zentrums"; Tocqueville und die Pressefreiheit etc.

*Seit Anfang 1990 ist France Forum in Deutschland
auch direkt erhältlich bei:*

LIBERTAS

Hintere Gasse 35/1, D-7032 Sindelfingen

Tel.: 07031/81855, Telex: 7 265 320, Telefax: 07031/83693

Fordern Sie Probeexemplare an (gegen Schutzgebühr DM 6,-) oder bestellen Sie ein Abonnement!

France Forum – ein Beitrag zur vernünftigen Orientierung.

LIBERTAS

Europäische Zeitschrift - Revue Européenne - European Review
ISSN 0341-9762

Herausgeber/Editeur/Publisher: Hans-Jürgen Zahorka
Chefredakteur/Rédacteur en chef/Editor-in-chief: Dr. Ladislaus Barlay

Redaktionsbeirat/Board of editors: Phil Bradbourn, Ernest F. Enzensberger, Bob Fitzhenry, Claus-Peter Grotz, MdB, Donald A. Jaffa, B. A., Dr. Ernest Mühlen, Dr. Dieter Rogalla MdEP, Prof. Dr. Konrad Schön, Reinhard Stuth, Dr. Christopher Terry, drs. Florus A. Wijzenbeek MdEP.

Auszüge von LIBERTAS-Beiträgen werden veröffentlicht in/Abstracts of LIBERTAS articles are published in: SOCIOLOGICAL ABSTRACTS (SA); SOCIAL WELFARE, SOCIAL PLANNING / POLICY & SOCIAL DEVELOPMENT (SOPODA). LIBERTAS wird in der SCAD-Dokumentationsbank der Europäischen Gemeinschaft ausgewertet/LIBERTAS is evaluated by the SCAD-Documentation Bank of the European Community.

Libertas Verlag

Hintere Gasse 35/1, D-7032 Sindelfingen

Tel.: (0)7031/81855; Telex: 7265320; Telefax: 07031/83693

Bankverbindung/Bank account:

213740001 Volksbank Sindelfingen eG (BLZ 60390130); 3057407 Kreissparkasse Böblingen (BLZ 60350130); 2940-705 Postscheckamt Stuttgart (BLZ 60010070)

LIBERTAS erscheint viermal jährlich. Gegründet August 1976.

Preis des Einzelheftes: 4,75 Ecu oder 10,- DM

Jahresabonnement: 19,- Ecu oder 40,- DM (bei Übersee-Abonnements:

zuzügl. Luftpost-Mehrporto)

Alle Copyright-Rechte vorbehalten.

LIBERTAS is published as a quarterly. Founded August 1976.

Single copies: 4,75 Ecu or 10,- DM

Annual subscription rate: 19,- Ecu or 40, DM (for overseas-subscriptions plus air mail postal rates)

All rights reserved.

ABONNEMENTS / SUBSCRIPTIONS

Abschneiden und senden an/Découper et envoyer à/Detach and send to:
LIBERTAS, Hintere Gasse 35/1, D-7032 Sindelfingen

Ich möchte LIBERTAS abonnieren. Jahresabonnement 19,- Ecu oder 40,- DM/
Je désire m'abonner à LIBERTAS. Abonnement annuel 19,- Ecu ou 40,- DM/
I want to subscribe to LIBERTAS. Annual subscription rate 19,- Ecu or 40,- DM

Scheck liegt bei/Ci-joint un chèque/A cheque is enclosed

Schicken Sie Rechnung/Envoyer une facture/Please send an invoice

Betrag wurde überwiesen/Le montant a été viré au compte bancaire/The amount was transferred to bank account

213740001 Volksbank Sindelfingen eG (BLZ 60390130); 3057407 Kreissparkasse Böblingen (BLZ 60350130); 2940-705 Postscheckamt Stuttgart (BLZ 60010070)

Name/Nom.....

Adresse/Address.....

Datum/Date.....Unterschrift/Signature.....