

Wirtschaftsfaktor Staat

Der folgende Artikel begreift zwei Teile: 1. Eine Skizzierung der wirtschaftlichen Funktionen des kapitalistischen Staates im allgemeinen und deren Entwicklung; 2. Eine Beschreibung dieser Funktionsentwicklung im Falle des Kleinstaates Luxemburg, sowie der zukünftigen Herausforderungen, besonders im Hinblick auf den Prozess der europäischen Vereinigung.

I. Der Staat als Garant der bestehenden Produktionsverhältnisse

Ein ordnungs- und wirtschaftspolitischer Rahmen

Kapitalistische Ökonomie wird heute meist mit Marktwirtschaft gleichgesetzt, als Gegenpol zur sozialistischen Wirtschaftsordnung, die man als Planwirtschaft bezeichnet. Hier wird ganz eindeutig eine Regulationsform der Wirtschaft mit dem materiellen Grundpfeiler einer Gesellschaftsordnung verwechselt.

Materieller Grundpfeiler der kapitalistischen Gesellschaftsordnung ist das Privateigentum, das die Aneignung von Produkten der Arbeit und damit die Akkumulation möglich macht. Um diese Basis herum hat sich im Laufe der vergangenen zwei Jahrhunderte ein ordnungs- und wirtschaftspolitischer Rahmen entwickelt, dessen Elemente das Funktionieren des

Produktionsprozesses sichern und besonders den Gegensatz zwischen ausbeutenden Kapitalbesitzern einerseits und ausgebeuteten Arbeitskraftverkäufern andererseits durchsetzbar machen sollen.

Die weitgehende Vermittlung ökonomischer Prozesse durch den Markt (mit dem Geld als Marktmedium), die eine Trennung von Ökonomie und Politik und damit eine gewisse Befreiung der Regierung von der Verantwortung zur Folge hat (man muß sich halt dem Diktat des Marktes beugen!), ist nur ein Teil dieses Rahmens. (1)

Ein anderes wichtiges Rahmenelement besteht in der Form, wie der Austausch mit den Stoffen der Natur reguliert wird, worauf noch zurückzukommen sein wird. Die Ausgestaltung und Gewährleistung dieses Rahmens zur Sicherung von Produktion und Akku-

Die Gesetze zum Schutz der Arbeitenden waren gleichzeitig auch Gesetze zum Schutz der kapitalistischen Produktionsweise vor sich selbst.

mulation und zur Neutralisierung der Klassegegensätze ist Hauptaufgabe des Staates.

Die Elemente dieses Rahmens wurden permanent angepaßt; sie reichen je nach Ort und Zeit z.B.

- von der Eingrenzung der staatlichen Funktionen auf die Absicherung von Ordnung und Sicherheit und der Gewährleistung der freien Konkurrenz bis zum direkten Eingreifen des Staates in die Wirtschaft, verbunden mit staatlichem Preisdiktat.

- vom Verbot der Gewerkschaften bis zur Einbindung der Arbeiterorganisationen in die Institutionen des Sozialstaates;

Die Art und Weise, wie dieser Rahmen zustande kommt - und somit auch die Natur seiner Komponenten (z. B. Formen und Normen der Konfliktlösung oder Formen der Erzeugung von Konsens und Herrschaftslegitimation) - hängen von der Form des Staates ab: liberale Demokratie oder autoritärer Maßnahmenstaat. Die Gesamtheit der vom Staat garantierten Rahmenbedingungen der gesellschaftlichen Produktion wird als gesellschaftliche Regulationsweise bezeichnet.

Vom Liberalismus zum Sozialstaat und zurück

Der kapitalistische Staat des 19. Jahrhunderts wird oft als "Nachtwächterstaat" bezeichnet, da er sich auf die "Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und Sicherheit und die Verteidigung nach außen" beschränkt habe. Diese Begriffe sind allerdings recht dehnbar, fällt doch in diese Zeit der Aufbau der bürgerlichen Nationalstaaten mit ihrer vom Staat initiierten wirtschaftlichen Infrastruktur, sowie der koloniale Wettlauf auf militärischem und wirtschaftlichem Gebiet.

Es ging darum, für die nationale Bourgeoisie bestmögliche Akkumulationsbedingungen zu schaffen. Dies schloß auch den "Schutz des freien Spiels der individuellen Kräfte auf dem Markt", kurz Liberalismus genannt, ein. Der Liberalismus der Gründerjahre des Kapitalismus, konfrontierte jedoch sehr bald die Ärzte, die Fabrikinspektoren und sogar die Armee (2) mit den Folgen der rücksichtslosen Ausbeutung der Arbeiter.

Die darauf folgenden Gesetze zum Schutz der Arbeitenden waren demnach gleichzeitig auch Gesetze zum Schutz der kapitalistischen Produktionsweise vor sich selbst. Die immer weitergehenden Zugeständnisse an das sich in Gewerkschaften organisierende Proletariat, sowie das verstärkte Eingreifen des Staates in die Wirtschaft unter dem Eindruck der russischen Revolution und der allgemeinen Wirtschaftskrise der 30er Jahre sind auf die Angst vor Umsturz (3) und das Versagen des exklusiv marktorientierten Liberalismus zurückzuführen.

Man kann die Krisenperiode der 30er Jahre sehr wohl als eine Mischung von konjunktureller Krise und Regulationskrise betrachten: während eine "kleine" zyklische Konjunkturkrise innerhalb existierender gesellschaftlicher Formen die Widersprüche lösen kann (z.B. durch die Vernichtung des überakkumulierten Kapitals), ist die "große" Regulationskrise der Ausdruck einer notwendigen Modernisierung des Systems der Gesellschaftsformation, weil innerhalb des alten ordnungs- und wirtschaftspolitischen Rahmens die anstehenden Probleme nicht mehr lösbar sind. Die Herausforderungen lauteten damals:

- Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen;
- Neue Techniken und großindustrielle Produktionsformen gegenüber beschränkter Massenkaukraft;
- Versagen des Liberalismus gegenüber attraktiven Forderungen der reformistischen Arbeiterbewegung und dem Fanal der bolschewistischen Revolution.

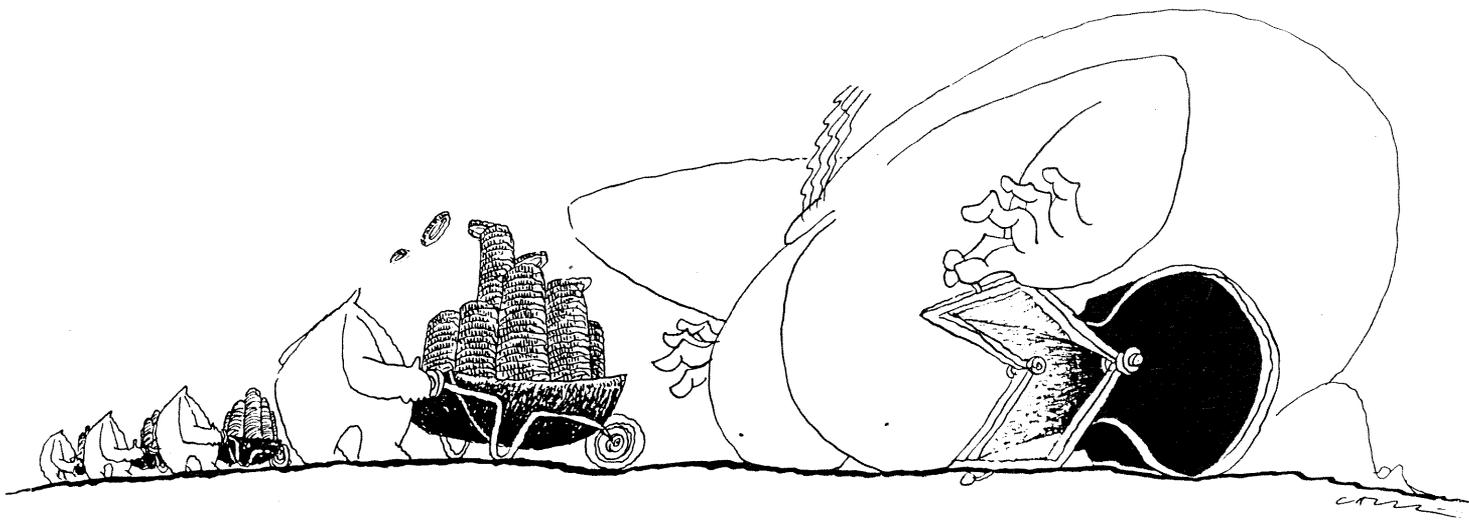
Die Jahre zwischen 1945 und 1970 erscheinen in dieser Optik als "glückliche" Zeitspanne eines neu gefundenen Gleichgewichts für die kapitalistische Wirtschaftsordnung: geboren war die Idee des Wohlfahrtsstaates, der im Geist der Solidarität die Teilnahme aller am Wohlstand garantieren sollte. Drei Elemente charakterisierten dieses Gleichgewicht:

- Massenproduktion und Massenkonsum (Fordismus) mit den Komponenten:

- * der Leistungsstimulierung durch Lohnerhöhungen,
- * der durchrationalisierten Fertigung,
- * der permanenten Nachfragesteigerung;

- Keynesianische Interventionspolitik; durch die Schaffung geeigneter Institutionen stabilisiert der Staat die zum Ungleichgewicht tendierende Wirtschaft, besonders durch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Aufrechterhaltung der Nachfrage;

Carlo Schmitz



- Einbindung der Arbeiterorganisationen in den Sozialstaat.

Eingebettet war diese Periode in ein von den USA dominiertes internationales Beziehungsfeld, sowohl auf wirtschaftlich-monetärem Plan (Bretton-Woods), als auch auf militärischem Gebiet (Nato).

Die 70er Jahre läuteten die Infragestellung des keynesiano-fordistischen Modells ein: die permanente Steigerung der staatlichen Haushaltsdefizite, die inflationären Tendenzen, die internationale Währungs- und schließlich die Erdölkrise, als Auslöser der ersten tiefen Depression (1974-1978) nach 1945, machten die Notwendigkeit neuer Regulationsformen deutlich.

In einer ersten Etappe wurde dadurch der Weg geebnet für die Protagonisten einer vollständigen Deregulation: Wirtschaftstheoretiker wie der Monetarist Friedman, oder der alte Neoliberale Hayek, für die jegliche Einmischung des Staates in die Wirtschaft von Übel ist, bekamen Oberwasser und legten die Basis für Thatcherismus und Reaganomics. Begünstigt wurde die Tendenz der Deregulierung und die Durchsetzung der Politik des sozialstaatlichen Abbaus durch mehrere Faktoren:

- Die sogenannten neuen Technologien begünstigen den Individualismus.
- Massenproduktion und Massenkonsum sind ein guter Nährboden für Desinteresse an politischer Betätigung, für Desolidarisierung und Egoismus.
- Die Gewerkschaften und Arbeiterparteien, verstrickt im Netz der Sozialpartnerschaft und geschwächt durch die Mitgliederverluste in ihren vom Abbau betroffenen traditionellen Hochburgen, mobilisierten nur wenig Widerstand.
- Der wirtschaftliche und politische Niedergang der Länder des realen Sozialismus hat die sozialistische und erst recht die kommunistische Idee und damit auch die damit verbundene Planwirtschaft diskreditiert.

Der Rückzug aus der sozialstaatlichen Philosophie und die Hinwendung zu Monetarismus und 2/3-Gesellschaft wurden nirgends so intensiv praktiziert wie in den USA und Großbritannien, ohne allerdings den gewünschten Erfolg zu bringen, eher im Gegenteil: das amerikanische Haushaltsdefizit und die Aus- und Inlandsverschuldung der USA waren nie so hoch wie heute; die amerikanische Hegemonie trotz Zerfall des "sozialistischen Blocks" total in Frage gestellt. Doch auch die EG hat zunehmend neoliberaler Politik das Wort geredet; im momentanen Endprodukt "Maastrichter Abkommen" wird der Inflationsbekämpfung die zentrale Rolle zuteil, während die Sozialpolitik über nichtssagende Floskeln nicht hinauskommt, von Umwelt- oder Drittweltpolitik gar nicht zu reden!

Bedeutet nun die Deregulierung und die Hinwendung zum Markt als einziges Ordnungsprinzip das Ende der Geschichte? Oder war die Wiederauferstehung des Liberalismus aus der Zeit der Gründerjahre eher eine Notlösung in Ermangelung eines neuen Regulierungssystems? Hinsichtlich der anstehenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die der reine Markt während der letzten 10 Jahre nicht zu lösen imstande war, ist wohl eher letzteres der Fall!

Das notwendige Ende des Marktliberalismus

Was sind denn nun die Herausforderungen, die eine neue Regulierungsphase unumgänglich machen? Beginnen wir mit der am längsten augenscheinlich gewordenen, nämlich der **Globalität der Wirtschaft gegenüber der Nationalität der Politik.**

Der Markt ist seit langem ein Weltmarkt, während die Staaten noch immer hauptsächlich national agieren. Deutlich wird dies vor allem durch die seit 1945 zunehmend ins Gewicht fallenden multinationalen Konzerne, die sich dem Wirkungsbereich der einzelnen Staaten entziehen.

Natürlich haben die Nationalstaaten immer wieder versucht, gemeinsam Einfluß auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen auszuüben (siehe Maastricht). Doch das folgende Beispiel der internationalen Währungspolitik mit Hilfe des Weltgeldes Dollar macht deutlich, daß dieser Einfluß seit 1945 stark abgenommen hat und daß demnach neue Regulationsmechanismen vonnöten sind: Solange die USA unumstritten dominierten und der Dollar für eine stabile internationale Zirkulation aufkommen konnte (dies war das Hauptanliegen des Vertrages von Bretton-Woods von 1944), sprach niemand von Währungs- und Progressiv aber haben eine Reihe von Faktoren den Ruin des Bretton-Woods-Währungssystems verursacht, insbesondere

- die steigende Verschuldung und der Hegemonieverlust der USA selbst und die Entkopplung des Dollars vom Gold, welche das Weltgeld "Dollar" zum Schwankungs- und Spekulationsobjekt degradierten;
- die Leistungsbilanzunterschiede zwischen den Ländern des Systems, welche zu großen Unterschieden in der Devisenverteilung führten;
- die autonomen Geldkapitalbewegungen, die nichts mit Investitionen und Handel zu tun haben, sondern vom jeweiligen Geldpreis abhängen, was zu einer Entkopplung von monetärer und realer Akkumulation führte.

Resultat davon waren internationale Finanzströme außerhalb jeder politischen Kontrolle und die Expansion eines privaten Kreditsystems, welches sich nicht für die Zirkulations-, sondern für die Zahlungsfunktion des Weltgeldes interessiert. Für die Wahrnehmung letzterer war allerdings die Bretton-Woods-Institution "Internationaler Währungsfonds" nicht ausgerüstet! Was darauf folgt, ist die vollkommen unangemessene Reaktion des IWF auf die **übermäßige Verschuldung der Drittweltländer.**

Damit wäre die zweite Herausforderung angesprochen. Seit Jahren werden diese Länder und ihre Bevölkerung über den Punkt der Belastbarkeit, d.h. über ihre Aufbringungs- und Transferfähigkeit hinaus strapaziert. Der IWF dreht als verlängerter Arm der privaten Gläubiger bereits seit mehr als 10 Jahren am Teufelskarussell der einschränkenden Wirtschaftsmaßnahmen, obschon bekannt ist daß diese zu noch größerem Sozialabbau und schließlich zu noch schlechteren Wirtschaftsergebnissen führen.

Obschon die Entwicklungsländer während der "verlorenen achtziger Jahre" insgesamt mehr Geld

Der Rückzug aus der sozialstaatlichen Philosophie und die Hinwendung zu Monetarismus und 2/3-Gesellschaft wurden nirgends so intensiv praktiziert wie in den USA und Großbritannien, ohne allerdings den gewünschten Erfolg: das amerikanische Haushaltsdefizit und die Aus- und Inlandsverschuldung der USA waren nie so hoch wie heute.

Ein Comeback der Staaten ist erforderlich, mit gemeinsamen neuen Institutionen, mit neuen Regeln, um auf der Basis ethischer Prinzipien eine effiziente Nutzung und eine gerechte Verteilung der knappen Ressourcen unserer Erde durchzusetzen.

bezahlt als erhalten haben, werden sie munter weitergeschöpft und ganze Generationen von Menschen auf einen ununterbrochenen Abwärtspfad geführt, der schließlich auch von der Weltbank nicht mehr geleugnet werden kann. Schuldenstreichungen sind verschwindend gering und werden sehr selektiv, vor allem nach politischen Kriterien eingesetzt. Der Markt reagiert mit finanztechnischen Operationen, wie Schuldenkonversion oder Schuldentausch, und versucht, durch allerlei Finanzinnovationen das Risiko auf die Schuldner abzuwälzen, ohne daß an die wahren Ursachen der Schuldenkrise gerührt wird, während die betroffenen Länder ihre natürlichen Ressourcen verschleudern, z.B. den Regenwald abholzen ... Dies führt zur dritten Herausforderung, die da heißt: **fortgeschrittene Umweltzerstörung.**

Bereits seit Mitte der siebziger Jahren war - durch die Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaft zu einer "Schuldenökonomie", wo Finanzanlagen und Zinszahlungen vor der Produktion von Gütern und Dienstleistungen und den daraus resultierenden Löhnen und Profiten rangieren - der fordistische Konsens zwischen Lohnarbeit und produktivem Kapital in Frage gestellt.

Hinzu kommt seit einem Jahrzehnt die immer größere Ausmaße annehmende Umweltzerstörung, die sich aus der hemmungslosen Massenproduktion und -Konsumtion ergeben hat und die derzeit in eine regelrechte **Zivilisationskrise** mündet. In Frage gestellt ist das gesamte Produktionsmodell der westlichen Welt, der gesamte Stoffwechsel mit der Natur, so wie er mit den ungeheueren technischen Mitteln der Gegenwart praktiziert wird.

Daß die Kräfte des Marktes den drei eben skizzierten Herausforderungen erfolgreich begegnen könnten, ist vollkommen unwahrscheinlich, es sei denn, man akzeptiere die Art von Lösungsmöglichkeit, die der Neoliberale Hayek vorgeschlägt: "Gegen die Über-

bevölkerung gibt es nur eine Bremse, nämlich daß sich nur die Völker erhalten und vermehren, die sich auch selbst ernähren können." (4) Nach der gleichen Logik wäre heute das Schicksal der gesamten Menschheit dem von Kapitalinteressen dominierten Markt anzuvertrauen!

Ein Comeback des Staates, oder besser gesagt: der Staaten, ist erfordert, mit gemeinsamen neuen Institutionen, die die Möglichkeit erhalten, neue Regeln durchzusetzen, um auf der Basis ethischer Prinzipien eine effiziente Nutzung und eine gerechte Verteilung der knappen Ressourcen unserer Erde durchzusetzen.

In letzter Zeit mehren sich sogar von rechts Stimmen gegen den Marktliberalismus. So hat bereits Ende 1988 der ehemalige AEG-Vorstandssitzende Dürr nach japanischem MITI-Vorbild eine koordinierte Industriepolitik und Investitionlenkung gefordert, da der Markt für langfristige Prozesse dieser Art nicht aufkommen könne. (5) Bezugnehmend auf die Entwicklung in Ostdeutschland spricht das Wirtschaftsmagazin "Capital" (6) vom "Waterloo der herrschenden Denkschule", während der frühere polnische Ministerpräsident Mazowiecki zugibt, daß der größte Fehler seiner Regierung der Glaube an die Selbstregulierungskräfte des Marktes war. (7) Der Primat der Politik scheint also erneut gefordert!

Doch vorerst bleibt die wirtschaftliche Intelligentsia dem Weg der herrschenden Denkschule verpflichtet; vorerst werden im Namen von Marktwirtschaft und Geldstabilität die ehemaligen Länder des realen Sozialismus kolonisiert; vorerst wird weiter nach altem Stil in Kuwait Öl für den Westen gesichert und in Afrika humanitäre Armenfürsorge betrieben; vorerst wird in Europa Maastricht realisiert, und damit dem Primat der Ökonomie gehuldigt.

Muß es wieder zum (diesmal endgültigen ?) Kollaps kommen, ehe Besinnung eintritt ?

II. Der Luxemburger Staat als Initiator wirtschaftlicher Entwicklung

Wenn die Beobachtungen über die Funktionen des kapitalistischen Staates und deren Entwicklung auch im großen und ganzen auf Luxemburg zutreffen, so haben sich doch hier eine Reihe von Besonderheiten herausgebildet, die vielfach mit der Kleinheit des Landes zusammenhängen. Erwähnen wir auf gesellschaftlichem Plan z.B.

- den auch heute noch ausgeprägten Paternalismus, der damit zusammenhängt, daß jeder jeden kennt und jeder quasi direkten Zugang zum "Patron" oder zum Minister hat, was einerseits der Nutzung der sozialpartnerschaftlichen Ideologie Vorschub geleistet hat, andererseits aber auch die Praxis einer Basisdemokratie ermöglicht, wie sie in größeren Ländern undenkbar ist;

- das seit den 20er Jahren existierende Konglomerat zwischen der staatstragenden Partei CSV, der Kirche und der Bistumszeitung "Luxemburger Wort", welches einen wahrhaft laizistischen Staat in Luxemburg bisher verhindert hat.

Ab 1839: Aufbau der wesentlichen Infrastruktur

Der aus dem Teilungsvertrag von 1839 hervorgegangene arme Agrarstaat Luxemburg hatte denkbar schlechte Ausgangsbedingungen und nur wenig Entwicklungschancen. Es galt erst einmal, elementare staatliche Strukturen (Gesetzgebung und Verwaltung) aufzubauen, wobei sich im wesentlichen bei den Nachbarstaaten inspiriert wurde. Der Beitritt zum deutschen Zollverein erfolgte bereits 1842; hier zeigt sich deutlich eine Grundcharakteristik luxemburgischer Wirtschaftspolitik, nämlich die Integration in einen größeren Markt mit besseren Bedingungen von Arbeitsteilung, Zufuhr und Absatz. Auch die Entwicklung eines modernen Straßennetzes war vorrangig; zwischen 1839 und 1889 wurden durchschnittlich 300 000 bis 400 000 Franken öffentliche Mittel pro Jahr (bei einem Staatsbudget von 1 bis 2,5 Millionen) in den Straßenbau investiert. (8)

Erst die Entwicklung der Stahlindustrie ab der siebziger und besonders ab der achtziger Jahre brachte die große Wende, die Luxemburg vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland machte. Zum Aufbau der Stahlindustrie haben die damaligen Regierungen aber entscheidend beigetragen,

- zum einen durch die Subventionierung der Eisenbahnen: der Bau der Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahn, vom Staat mit den beiden ersten öffentlichen Staatsanleihen mitfinanziert, eröffnete den Zugang zur Steinkohle und ermöglichte den Transport der schweren Stahlprodukte;

- zum anderen durch die Reform der Bergwerksgesetzgebung und vor allem die Einschreibung der sogenannten Verhüttungsklausel (9) in die Konzessionsverträge ab dem Gesetz von 1882; auf diese Weise wurde eine Verarbeitung des Erzes im Lande selbst gesichert.

Eine weitere Bedingung der Bergwerkkonzessionen bestand in der Lieferung von Thomasmehl zu Vorzugspreisen an Bauern und Winzer; durch das Gesetz vom 27.3.1900 über die landwirtschaftlichen Genossenschaften wurden die von Bauern und Winzer gegründeten Berufsverbände unterstützt.

Besonders dem Einfluß der bürgerlichen Liberalen im luxemburgischen Staat des 19. Jahrhunderts, ihrem Bedarf nach Arbeitskräften mit einer gewissen Grundqualifikation und ihrem gesunden Antiklerikalismus sind die Schulgesetze von 1881 (Schulpflicht zwischen 6 und 12 Jahren) und von 1912 (Erweiterung der Schulpflicht um ein Jahr und definitive Befreiung des Lehrers von der Aufsicht des Pfarrers), sowie die Gründung der Handwerkerschule (1896) zuzuschreiben.

Alles in allem blieb der luxemburgische Staat trotzdem ein schwaches Gebilde gegenüber der Kraft des ausländischen, vor allem des deutschen Kapitals. Dies wurde sehr deutlich bei der Gründung einer luxemburgischen Emissionsbank im Jahre 1856: sie erhielt den Namen "Internationale Bank" (10) und ihr Grundkapital gehörte majoritär deutschen Aktionären; gemäß ihren durch durchgroßherzoglichen Beschluß bestätigten Statuten mußten nur 2 der 9 Verwaltungsratsmitglieder Luxemburger sein! Die im Jahre 1872 per Gesetz gegründete "National Bank" scheiterte u.a. am aktiven Widerstand der Konkurrenten und machte trotz Eingreifens der Regierung 1881 Bankrott.

Im gleichen Jahr wie die "Internationale Bank" erfolgte auch die Gründung der "Caisse d'Épargne de l'État", deren Ziel der damalige Finanzminister E. Servais mit "faciliter et permettre l'économie des classes moyennes" beschreibt. P. Margue und M.-P. Jungbluth (11) bemerken zutreffend: "La Caisse d'épargne semblait donc (...) destinée à la thésaurisation de l'épargne privée, tandis que la Banque Internationale (...) aurait à soutenir en capitaux une industrie qui commençait à se développer."

Der Sparkasse, genauso wie bereits im Jahr vorher der Postverwaltung, wurde die Garantie des Staates zuteil; diese durchaus übliche materielle Umsetzung des Vertrauens, welches jeder Staat schlechthin besitzt, wird in der Folge noch öfters genutzt werden, so z.B.:

- 1867 bei der Gründung des Service des mandats de

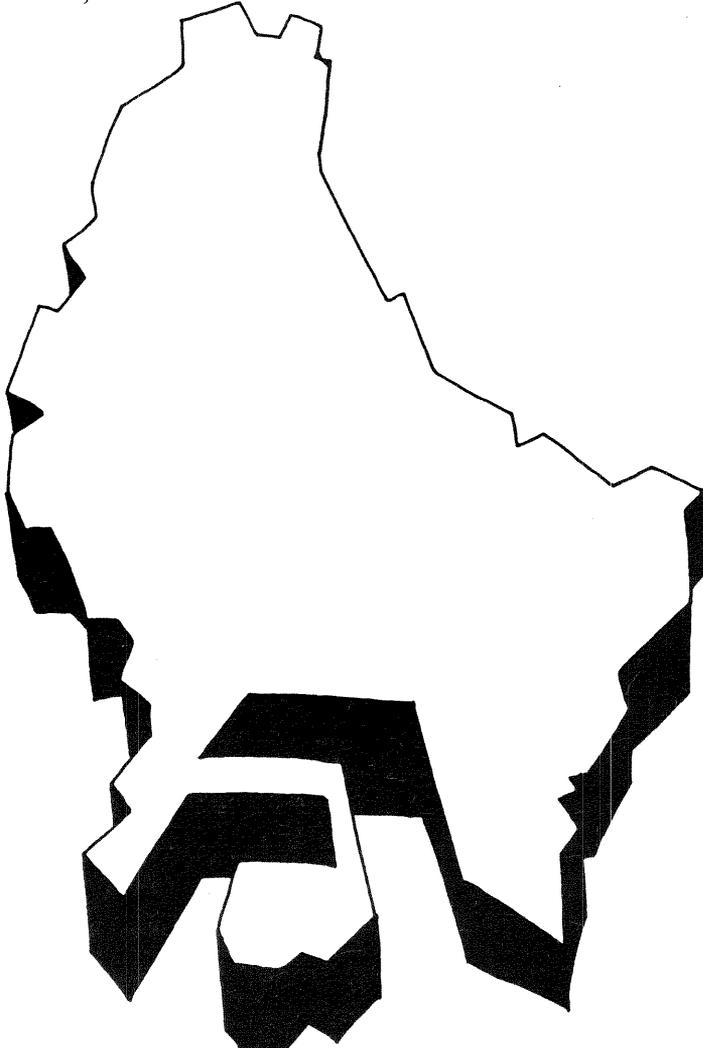
poste,

- 1900 bei der Schaffung des Crédit Foncier de l'État;

- 1911 bei der Gründung des Service des chèques et virements postaux.

Der psychologische Effekt einer solchen Garantie ist wohl größer als sein rechtlicher Nutzen, wie der Fall der "National Bank" gezeigt hat.

Die Eingriffe des Staates in das Vertragsrecht des Arbeitsmarktes waren bis zum 1. Weltkrieg ein Konterfei der (relativ fortschrittlichen) deutschen Sozialgesetzgebung: Regelung der Kinder- und der Frauenarbeit; Prinzip der Nicht-Beeinflussung der Bestimmungen des Arbeitsvertrags, weder durch Gesetze, noch durch Arbeiterkoalitionen (die verboten waren). Der gesetzliche Achtstundentag geht auf die Unruhen von 1918 zurück. Die Einführung der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Altersversicherung erfolgte respektiv 1901, 1902 und 1911 also etwa 20 Jahre nach den entsprechenden Gesetzen in Deutschland. Bei der Krankenversicherung kotisierte das Patronat zu 1/3, das Salarjat zu 2/3 (Parität ab 1974!).



Schwierige Zwischenkriegszeit

G.W.Stoos

Der erste Weltkrieg brachte das Ende des Zollvereins und der deutschen Dominanz in der Luxemburger Wirtschaft. Die Regierung handelte eine Wirtschaftsunion mit Belgien aus, welche 1922 in Kraft trat. Die konservativ-liberalen Regierungen der 20er und 30er Jahre brachten es wohl fertig, mit Waffen-

gewalt die Eigentumsrechte der inzwischen französischen und belgisch-luxemburgischen Stahlherren mit Hilfe der französischen Armee aufrechtzuerhalten (Streik von 1921). Doch konnten sie sich schließlich nicht der Notwendigkeit entziehen, die Gewerkschaften per Kollektivvertragsrecht legal anzuerkennen und einen nationalen Arbeitsrat zur Schlichtung der kollektiven Arbeitskonflikte einzusetzen (1936).

Die gelungene Neuorientierung des luxemburgischen Weinbaus unter dem Impuls des Staates (Anbau von Qualitätsweinen, Gründung von Kooperativen, Schaffung einer "Marque Nationale") stellt einen Lichtblick dar in einer ansonsten krisenhaften Zeit; in der Stahlindustrie konnte Massenarbeitslosigkeit nur verhindert werden durch eine von der Regierung getragene Entlassungspolitik zum Nachteil der ausländischen Arbeiter, die alsdann in ihre Heimat zurückgeschickt wurden.

Der Weg zum Wohlfahrtsstaat

Ab dem 2. Weltkrieg wird progressiv eine immer weitergehende Einmischung des Staates in die Wirtschaft praktiziert. Die beiden folgenden Indikatoren vermitteln diese Tendenz:

- Staatliche Einnahmen: von 3,5 Mrd. im Jahre 1950 auf 110,0 Mrd. im Jahre 1990;
- Steuerdruck im Verhältnis zum BIP: von 20,3 % im Jahre 1960 auf 31,6 % im Jahre 1988.

Bei der Verfassungsrevision von 1948 wurden das Recht auf Arbeit und auf Arbeitsruhe, das Recht auf

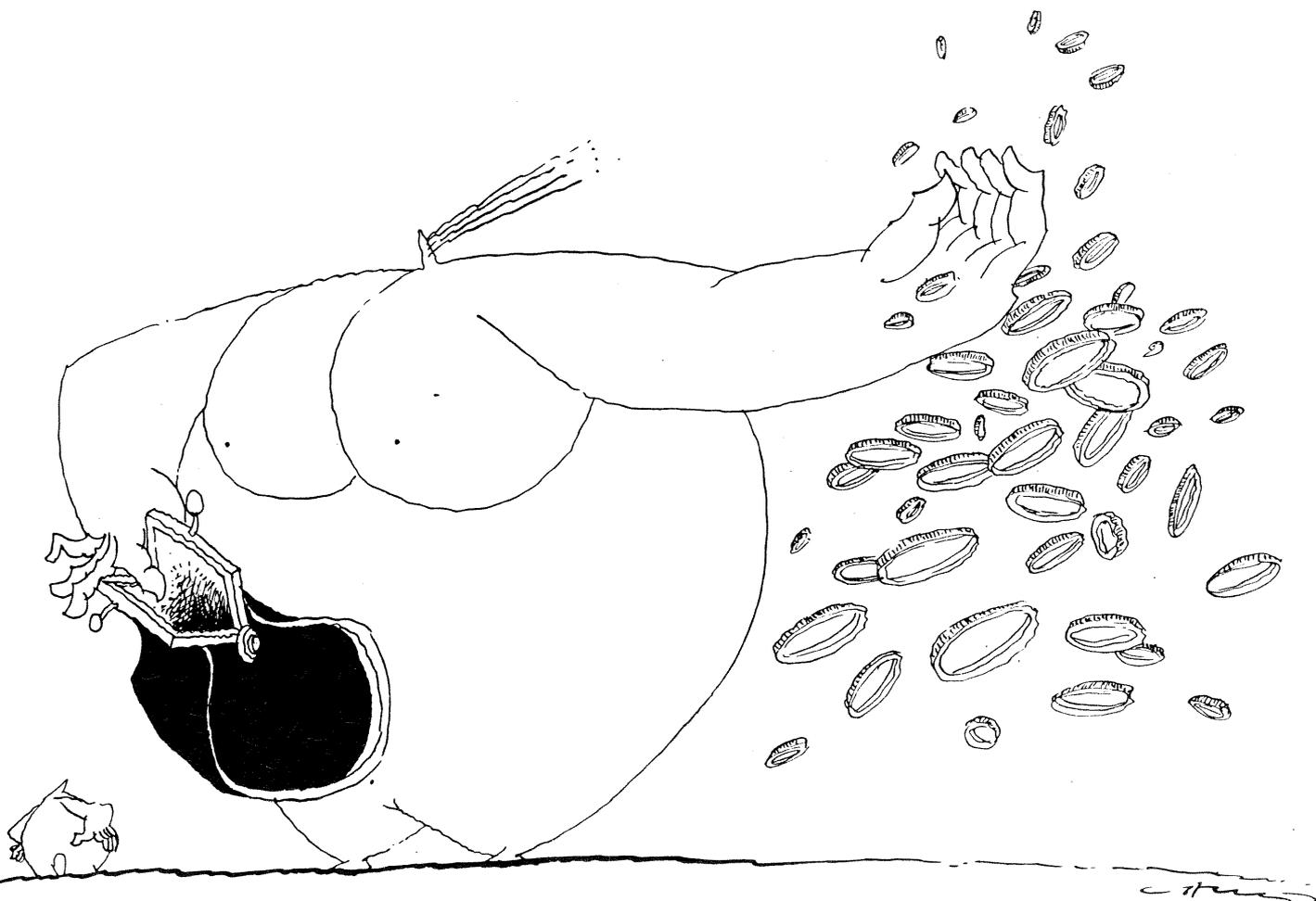
soziale Sicherheit, der Schutz der Gesundheit und die gewerkschaftlichen Freiheiten anerkannt und dem Staat zur Verwirklichung aufgetragen. Das Recht auf freie Ausübung von Handel und Industrie blieb garantiert, allerdings mit den Einschränkungen eventueller gesetzlicher Regelung. Dem Beitritt zur Nato (1949) folgte die Mitgründung von CECA (1951) und EWG (1957) und die Anpassung der gesetzlichen Infrastruktur an die neuen Gegebenheiten (offene Wirtschaft, auf den europäischen Markt drängendes amerikanisches Kapital, erstes Abflauen der Schwerindustrie, Aufschwung des Dienstleistungssektors); besonders hervorzuheben sind:

- das mehrmals angepaßte Wirtschaftsförderungsgesetz von 1962, das dazu diente, ausländische Investoren anzulocken und die Wirtschaft zu diversifizieren;
- das Mittelstandsgesetz von 1968 zum Vorteil kleiner luxemburgischer Handwerks- und Handelsbetriebe;
- die Schaffung des "Office du Ducroire" (1961) zur Abdeckung des Außenhandelsrisikos mittels staatlicher Garantien.

Zur Vervollständigung der materiellen Infrastruktur wurden eine ganze Reihe von meist privaten Gesellschaften geschaffen, deren Finanzierung der Staat zum großen Teil übernahm, und denen die staatliche Garantie zuteil wurde (12):

- die Société Nationale des CFL (1947);
- die Société Electrique de l'Our (1951);
- die Société Internationale de la Moselle (1956);
- der Fonds du Kirchberg (1961);
- die Société du Port fluvial de Mertert (1963);
- das Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch/Sûre

Carlo Schmitz



(1966);

- die Société des Foires internationales (1973);
- die Société de Transport de Gaz (1974).

Neben der Beschaffung von (ausländischem) Kapital fiel dem Luxemburger Staat seit Kriegsende auch die Aufgabe der aktiven Arbeitskräftebeschaffung zu. Nach dem Wiederaufbau versiegte die Quelle der italienischen Immigration in den 50er Jahren ziemlich rasch, trotz zweier von der Regierung organisierten Rekrutierungskampagnen (1950-53); "schuld" daran war der wirtschaftliche Aufschwung in Italien einerseits und die Begrenzung der Politik der Familienzusammenführung in Luxemburg. Bereits in den 60er Jahren wurde klar, daß aufgrund der demographischen Entwicklung in Luxemburg das außerordentliche Wirtschaftswachstum nur mit Hilfe ausländischer Arbeitskräfte realisiert werden konnte. Bis zur 1974er Krise wurde der Immigrant plötzlich zum gefragten Artikel; luxemburgische und portugiesische Regierungen unterzeichneten Arbeitskräfteabkommen. Allerdings brauchte der Wandel hin zur Betreuungs- und Integrationspolitik der Immigranten (beginnend mit der Schaffung eines "Service de l'Immigration") sehr lange Zeit und dauert bis heute an. Die zahlreichen Bedingungen, welche die Luxemburger Regierung an die Ausübung des im Maastrichter Abkommen vorgesehenen kommunalen Wahlrechts für Ausländer geknüpft hat, zeugen nicht gerade von Integrationswillen, Demokratieverständnis und politischem Mut.

Die Handhabung der Stahl- (und Weltwirtschafts)krise Mitte der 70er Jahre geschah unter Auspielen zweier Trümpfe, nämlich der sozialen (= gewerkschaftlichen) Konzertierungsbereitschaft und der politischen Eigenständigkeit. Die ARBED wurde mit öffentlichen Mitteln saniert und erhielt das Benefiz der staatlichen Garantie (13); der Abbau der Belegschaft von 25 000 auf unter 10 000 erfolgte mit Hilfe eines steuerlich finanzierten Sozialplans. Zur Kompensierung des Abbaus der Arbeitsplätze in der Industrie wurden eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Förderung neuer und bereits bestehender Betriebe getroffen, u.a.:

- Gründung der SNCI (1977);
- Einrichtung nationaler Industriezonen;
- Reform des Wirtschaftsförderungsgesetzes von 1973. Allerdings konnte der Abbau in der Stahlindustrie bei weitem nicht ausgeglichen werden, so daß in den 80er Jahren eine Desindustrialisierung des Landes stattfand.

Gleichzeitig erlebte der Dienstleistungs- und besonders der Finanzbereich einen ungeheuren Aufschwung. Dieser erklärt sich wohl aus steuerlichen Gründen (siehe z.B. die Holding-Gesetzgebung von 1929, welche die Profite dieser Gesellschaften von der Einkommenssteuer entbindet; siehe auch die Abwesenheit einer Quellensteuer auf den Depôt-Erträgen) und dem Fehlen der Mindestreservepflicht (14), was besonders den deutschen Banken des Finanzplatzes zugute kommt. Vor allem aber hervorzuheben ist die regelrechte Vermarktung des Hoheitsrechtes des Staates, betreffend die Bankeinlagen keine Steuerkontrollen durchzuführen: das strikte Bankgeheimnis (15), in Verbindung mit der neuen Investmentfonds-Gesetzgebung von 1984 wurde nach dem Abflauen der Euromärkte zum entscheidenden

Faktor für den Einstieg der ansässigen Banken in die private Vermögensverwaltung (16).

1992: Zeit des Umbruchs

Die Beispiele der Überwindung der Stahlkrise oder der Entwicklung des Finanzplatzes zeigen, daß ein Kleinstaat wie Luxemburg den umliegenden Regionen größerer Länder manches voraus hat. Der außergewöhnliche Wohlstand, den Luxemburg heute erreicht hat, hängt zweifellos damit zusammen, daß volle staatliche Attribute und Hoheitsrechte einer relativ kleinen Bevölkerung zugute gekommen sind.

Der zum jetzigen Zeitpunkt so erfolgreiche Einsatz um die Mobilisierung ausländischer Arbeitskräfte, ausländischen Kapitals und ausländischen Fachwissens täuscht aber über eine Reihe von Schwachstellen hinweg, die im Laufe der nächsten Jahre schwerwiegende Konsequenzen haben könnten:

- Auf den ersten Blick schien die Stahlkrise überwunden, doch haben neueste Entwicklungen gezeigt, daß die Entmantelung der Luxemburger Stahlindustrie wohl erst noch bevorsteht. Nach Jahren der Desinvestierung (mehr Abschreibungen als Investitionen) und des Personalabbaus riskiert die den Kräften der Finanzwirtschaft überlassene ARBED nun, von einer produktiven Einheit in einzelne veräußerliche Stücke zu zerfallen. Es droht einzutreten, was Altvater (17) folgendermaßen beschreibt: "Nach der Ausbeutung der Rohstofflager bleibt häufig nichts als ein Loch in der Erdkruste, die ökologische Degradation, die ökonomisch nicht mehr kompensiert werden kann."

- Die Industriebetriebe, die mit Hilfe der Wirtschaftsförderungsgesetze nach Luxemburg gelockt wurden, bilden bis auf wenige Ausnahmen eher ein Sammelsurium von multinational ferngelenkten Tochtergesellschaften als einen Ersatz für die Stahlindustrie. Die einheimische Mittelindustrie steht innovatorisch auf schwachen Füßen; daran hat auch das 1987er Gesetz über die staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung, eines der wenigen Beispiele der letzten Zeit, wo auf eigenständige Entwicklung gesetzt wurde, nicht viel geändert.

- Nach dem Niedergang der Stahlindustrie hat der Ausbau des Finanzplatzes einen neuen Monolithismus der Wirtschaft mit sich gebracht (18), der neben einer "Absaugung" der besten Arbeitskräfte aus den anderen Sektoren die Erpreßbarkeit des Staates zur Folge hat. (19) Nichts ist so mobil wie Kapital, und eine Veränderung des, wie es so schön heißt, "günstigen gesetzlichen und steuerlichen Rahmens" könnte quasi über Nacht das "Aus" für den Finanzplatz bedeuten. Die Erfüllung des Maastrichter Abkommens wird nicht nur das Ende des Euro-Marktes mit sich bringen, und den in Luxemburg ansässigen Banken eine Mindestreservepflicht bei der europäischen Zentralbank auferlegen, sondern auch die Fragen der Quellensteuer und des Bankgeheimnisses erneut aufwerfen.

Auch in Sachen Sozialpolitik wirft Maastricht seine Schatten voraus und rüttelt an den Mauern des "Luxemburger-Modell"-Konsenses. Bei der rezenten Krankenkassenreform stand eindeutig der Wille der Regierung im Vordergrund, die Verantwortung des Staates einzugrenzen und damit die öffentlichen Finanzen vor Entgleisungen zu schützen, die einen -

Der außergewöhnliche Wohlstand, den Luxemburg heute erreicht hat, hängt zweifellos damit zusammen, daß volle staatliche Attribute und Hoheitsrechte einer relativ kleinen Bevölkerung zugute gekommen sind.

Luxemburg hat bisher aus der Öffnung der Grenzen, verschiedenen "Extrawürsten" und der Vermarktung der nationalen Souveränität großen Nutzen gezogen.

strikten Bedingungen unterworfenen - Beitritt zur europäischen Währungsunion in Frage stellen könnten (20). Nach der Steuergesetzreform (weniger Steuern für die Betriebe und die Großverdiener, Status quo für die unteren Einkommen) ist das neue Krankenkassengesetz ein weiterer Schritt weg vom Prinzip der "Solidargemeinschaft Staat", unter deren Etikette seit 1945 die "Soziale Marktwirtschaft" verkauft wurde.

Luxemburg hat bisher aus der Öffnung der Grenzen, verschiedenen "Extrawürsten" und der Vermarktung der nationalen Souveränität großen Nutzen gezogen, so daß den Luxemburgern auch schon mal der Vorwurf des Parasitismus gemacht wurde. Durch die Beschneidung der staatlichen Vorrechte gegenüber den Institutionen der europäischen Gemeinschaft werden dieser politischen Praxis im Laufe der nächsten Jahre sehr wahrscheinlich die Mittel entzogen. Die Hauptfrage lautet wohl, was wir dann noch Außergewöhnliches zu verkaufen haben!?

Man kann infolgedessen der bestmöglichen Nutzung der "matière grise" als einzigem "Rohstoff" Luxemburgs nicht genug Bedeutung zumessen; umso kurioser erscheint darum die Warnung der Finanzkommission des Parlaments und der "Chambre des Comptes" vor einer weiteren Steigerung der Ausgaben des Unterrichtsministeriums.

Die Umweltproblematik ist eine weitere Herausforderung, die der Luxemburger Staat bisher nicht aufgenommen hat. In den letzten Monaten ist besonders das Müllproblem akut geworden und hat zu einem Lösungsansatz in Richtung "Pollueur-payeur" geführt! Die Landesplanung hingegen kann man mit drei Wörtern beschreiben: Kompetenzwirrwarr, Inkompetenz und Vetternwirtschaft. Die Tatsache, daß der Wirtschaftsminister an der Nase des Umweltministers vorbei eine neue vierspurige Straße durch das wichtigste Wald- und Quellenschutzgebiet des Landes führen darf, sagt genug aus über das Umweltverständnis dieses Ministers, seiner Verwaltung und der "Ja"-sagenden Abgeordneten! Doch wie heißt es schon: "Ein Volk hat meistens die Regierung, die es verdient!"

Guy Foetz, Juni 1992

Anmerkungen:

(1) Weder Marktwirtschaft noch Planwirtschaft sind eindeutig an kapitalistische oder an sozialistische Formen der Vergesellschaftung gebunden.

Einerseits ist staatliche Planung eine weit verbreitete, und keineswegs auf die kommunistische oder die sozialistische Bewegung beschränkte Idee (siehe Kriegskapitalismus, siehe Keynesianismus). So bemerkt auch Gramsci anläßlich seiner Fordismus- und Amerikanismus-Analyse, daß die modernen kapitalistischen Gesellschaften nach dem 1. Weltkrieg eine Tendenz zur "umfassenden Organisierung und Planung der Gesellschaft noch über die Produktionssphäre hinaus" aufweisen. Die Planung in der Fabrik (Taylor) wird vervollständigt mit der entsprechenden Ideologie der Rationalisierung der gesamten Gesellschaft.

Andererseits hat z.B. Oskar Lange für die Planwirtschaft im realen Sozialismus ein entwickeltes Modell sozialistischer Marktwirtschaft vorgestellt, mit Schattenpreisen und institutioneller Simulation von Angebot und Nachfrage durch Prozesse von "Trial and error".

In den Ländern des realen Sozialismus wurde allerdings seit der NEP der 20er Jahre weitgehend auf das Ordnungsprinzip "Markt" verzichtet, was in einer komplexen Gesellschaft zu schwerwiegenden Fehlentwicklungen und zu einer ungeheueren Belastung der nur nach dem Primat der Politik Regierenden geführt hat.

(2) "In allen europäischen Ländern, wo Konskription besteht, hat seit Einführung derselben das mittlere Körpermaß der erwachsenen Männer und im ganzen ihre Tauglichkeit zum Kriegsdienst

abgenommen. Vor der Revolution (1789) war das Minimum für den Infanteristen in Frankreich 165 cm; nach dem Gesetz vom 21. März 1832: 156 cm; durchschnittlich wurden in Frankreich wegen mangelnder Größe und Gebrechen über die Hälfte ausgemustert. Das Militärmaß war in Sachsen 1780: 178 cm, jetzt 155. In Preußen ist es 157. Nach Angabe der "Bayrischen Zeitung" vom 9.5.1862 von Dr. Meyer stellt sich nach einem 9jährigen Durchschnitt heraus, daß in Preußen von 1000 Konskribierten 716 untauglich zum Militärdienst waren: 317 wegen Mindermaß und 399 wegen Gebrechen. (...) Berlin konnte 1858 sein Kontingent an Ersatz-Mannschaft nicht stellen, es fehlten 156 Mann." (J. v. Liebig, 1862)

(3) J.M.Keynes meint 1930 in seinem Buch *A Treatise on money*: "Wenn dies geschieht (die Deflation), wird unser individualistischer Kapitalismus zweifellos durch den Sozialismus ersetzt werden."

(4) Wirtschaftswoche, 6.3.1981, zitiert bei E. Altwater, *Die Zukunft des Marktes*, S. 346.

(5) Wirtschaftswoche 47/88; Die Zeit 11.11.88.

(6) Capital, 4/91.

(7) Frankfurter Rundschau, 30.7.91.

(8) Charles Barthel: Das Verkehrswesen, Weg zur nationalen Einheit, in: *De l'Etat à la Nation 1839-1939*, S.110.

(9) "Pour le cas où les sociétés concessionnaires emploient ou cèdent la mine concédée pour en faire le trafic, la présente convention sera résiliée avec dommages-intérêts au profit de l'Etat."

(10) Norbert Metz gibt bereits 1850 den Ton an: "L'Etat, dans 18 mois, aura fini de toutes ses ressources. Ce n'est pas aux agriculteurs, qui forment la grande partie des habitants, qu'on peut réclamer les fonds nécessaires pour alimenter une banque nationale. Est-ce à l'étranger? Voilà la question." (in: P. Margue, M.-P. Jungblut, *Le Luxembourg et sa monnaie*, 1990, S. 62.)

(11) ibidem, S. 67.

(12) Die Aufzählung stammt aus: René Link, *Les garanties étatiques au Gr.-D. de Luxembourg*, 1983

Der "Fonds du Kirchberg" illustriert die Praxis der personifizierten Spezialfonds, die es der Verwaltung erlauben, am Parlament vorbei öffentliche Mittel nach ihrem Gutdünken zu verwenden. Andere Beispiele sind: der Fonds des Routes, der Fonds de rénovation de l'Îlot Clairfontaine, der Fonds pour le Logement à Coût modéré.

(13) Als Gegenleistung werden für den Staat Aktien größtenteils ohne Stimmrecht geschaffen und ein staatlicher Kontrollkommissar eingesetzt; eine direkte Einmischung in das Management des Betriebs erfolgt auf Wunsch der verschiedenen Regierungen nie.

(14) Ohne vollwertige luxemburgische Zentralbank, kann es natürlich auch keine Mindestreservspflicht der Privatbanken bei einer Zentralbank geben.

(15) Das großherzogliche Reglement vom 24.3.89 legalisierte die entsprechende administrative Praxis der Steuerverwaltung folgendermaßen: "Les administrations fiscales ne sont pas autorisées à exiger des établissements financiers des renseignements individuels sur leurs clients." und weiter: "Les renseignements obtenus illicitement ne peuvent être utilisés ni transmis."

(16) Dr. Ekkehard Storck, geschäftsführendes Verwaltungsratsmitglied der Deutsche Bank Luxembourg S.A. meint dazu: "Als ausbaufähig erwies sich insbesondere das Privatkundengeschäft... Die Regierung begann, bisher schon geltende Verwaltungspraktiken und Marktusancen im Großherzogtum in klar definierten Gesetzen zu regeln. Zu nennen sind hier besonders die gesetzliche Verankerung des Bankgeheimnisses ... und die fortschrittliche Investitionsfonds-Gesetzgebung... Zum einen ist der Zuwachs der im Banksektor Beschäftigten zwischen 1985 und 1991 um 2/3 auf 17 016 Mitarbeiter im wesentlichen dem Ausbau des Privatkundengeschäfts durch ausländische Banken zuzuschreiben." (in: "Finances"-Dossier no 2/92 des *Luxemburger Wort*, S. 9f)

(17) Elmar Altwater: *Die Zukunft des Marktes*, Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 293.

(18) 8,4 % der aktiven Bevölkerung Ende März 1992; 17,0 % der direkten Steuern im Jahre 1990.

(19) Ein schönes Beispiel für die Kulanz der Luxemburger Verwaltung sind die unversicherten Rückstellungen der Banken des Finanzplatzes, u.a. um die ungewissen Schulden der Entwicklungsländer und der osteuropäischen Länder abzudecken; diese Rückstellungen beliefen sich im Zeitraum 1981-1991 auf 501,3 Mrd., wodurch der steuerpflichtige Gewinn um die gleiche Summe auf "nur" 166,8 Mrd. gekürzt wurde.

Diese Provisionen, gekoppelt mit mehrfacher Senkung des Körperschaftsteuersatzes, erlauben den in Luxemburg ansässigen Banken, bei immer höheren Profiten kaum mehr Steuern zu zahlen, wie folgende Zahlen zeigen (in Milliarden Fr.): Jahr / Gewinn vor Provisionen / Gewinn nach Provisionen / Steuern: 1981: 36 / 15,1 / 8,2. 1991: 87,6 / 33,3 / 9,4 (Zahlen aus: Rapport annuel de l'IML, août 1992).

(20) "... müssen in den Jahren nach Maastricht alle nur denkbaren Anstrengungen machen, um sich nicht selbst aus den Kriterien

heraus zu katapultieren. Deshalb muß auch Luxemburg ...seine Haushaltspolitik so führen, daß es zu keinen mittelfristigen Entgleisungen kommt. Das wird - wie die Debatte um die Krankenkassenreform zeigt - nicht ohne Streit und Kontroversen möglich sein." (J.-Cl. Junker in: Maastricht und die Jahre danach, LW-"Finances"-Dossier 2/92, S. 5.)

Bibliographie:

- Karl Marx: *Das Kapital*, Band I, Dietz Verlag.
- Paul Lambert: *L'Oeuvre de John Maynard Keynes*, ULg, 1963.
- Elmar Altvater: *Die Zukunft des Marktes*, Verlag Westfälisches Dampfboot, 1991.
- Gilbert Trausch: *Le Luxembourg à l'époque contemporaine*, Im-

primerie Bourg-Bourger, 1975.

- René Link: *Les garanties étatiques au Gr.-D. de Luxembourg*, 1983.
- *De l'Etat à la Nation 1839-1989*, catalogue de l'exposition, 1989.
- *Esch-sur-Alzette - Du village à la ville industrielle*, catalogue de l'exposition, 1989.
- Paul Margue, Marie-Paule Jungblut: *Le Luxembourg et sa monnaie*, IML, 1990.
- *Luxemburger Wort* "Finances"-Beilage Nr. 2/92.
- Le Traité de Maastricht
- IML: Rapport annuel, août 1992.
- Statec: Annuaire statistique 1991, Note de conjoncture no 2/92.