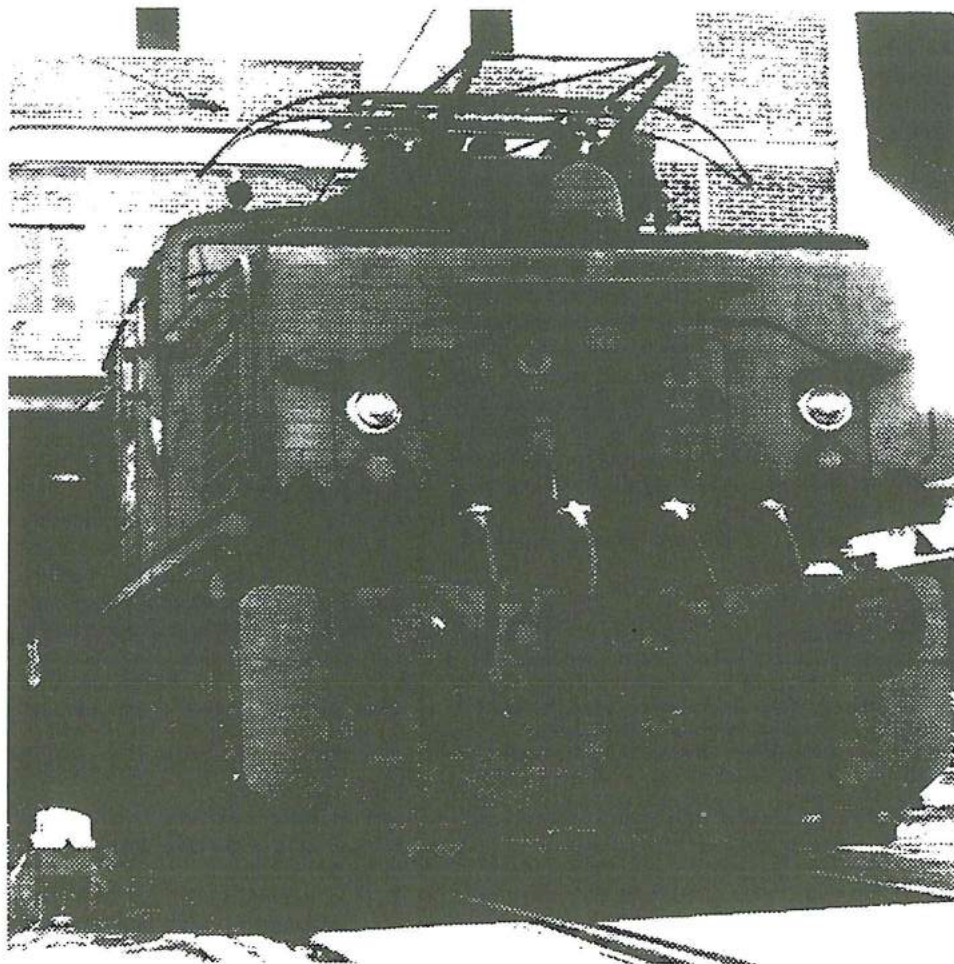




Wirtschaftsrecht und Zeitgeist

Christian Rath

Die Fähre „Estonia“ kenterte in der Ostsee. Weil sie eine Bugklappe verloren hatte, gab es mehr als 900 Tote. Nach dem Unglück wurde bekannt, daß die Reedereien in den letzten Jahren zahlreiche Sicherheitsvorkehrungen abgebaut und gelockert hatten. Grund war der schärfer werdende Wettbewerb im Ostseefährverkehr¹.

Mehr Wohlstand durch mehr Wettbewerb. Diese ordnungspolitische Maxime scheint nicht immer zuzutreffen. Ein typischer Fall von Marktversagen also? Wohl schon. Jedenfalls gilt „ruinöser Wettbewerb“ in Teilen der Wirtschaftswissenschaft als eine der Konstellationen, die staatliches Eingreifen in den Markt erforderlich machen und rechtfertigen².

Marktgläubigkeit

Doch $\Rightarrow$ Regulierungspolitik ist unmodern geworden. „Wir brauchen eine Verstärkung des Wettbewerbs und die Öffnung von Märkten“, lautet das Credo etwa des Bundeswirtschaftsministeriums³.

Modern ist Deregulierung. Wirtschaftsrecht⁴ soll nicht mehr dem Aufbau, sondern dem Abbau staatlicher Regulierung von Märkten aller Art (z.B. Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmarkt⁵) dienen. Im Visier sind vor allem Marktzugangsbarrieren (z.B. Konzessionen im Güterfernverkehr), staatliche Preisüberwachung (z.B. Strompreis) und öffentliche Monopole (z.B. Bahn, Post). Die von der Bundesregierung eingesetzte Deregulierungskommission legte 1991 einen Abschlußbericht mit 97 Vorschlägen vor⁶, die von Union und FDP sehr wohlwollend aufgenommen wurden.

Mehr Wettbewerb soll überhöhte Preise senken, dabei Wachstum und Innovationsfähigkeit fördern sowie auch den VerbraucherInnen ein vielfältigeres Leistungsangebot bieten. Widerstand gegen Deregulierung wird vor allem bei den durch die Regulierung begünstigten Gruppen verortet, also bei den jeweiligen Unternehmen, ihren Beschäftigten, aber auch den zuständigen Behörden⁷. Allgemeinwohlargumentationen seien gegen-

über diesen Partikularinteressen nur vorgeschoben⁸.

Wer möchte bei soviel verwerflichem Eigennutz schon Monopole verteidigen? Selbst große Teile der sozialistischen Linken haben inzwischen den Markt als überlegenes Steuerungsinstrument erkannt. Denn in einer zentralen Planwirtschaft fehle nicht nur die Rückkoppelung an die Wirklichkeit. Eine realistische Planung sei schon deshalb unmöglich, weil die Betriebe (auch ohne Privateigentum!) gegenüber der Zentrale nicht mit offenen Karten spielten, sondern nur ihre betriebsegoistischen Interessen verfolgten⁹.

Und die Marktwirtschaft? Neben Massenarbeitslosigkeit und weltwirtschaftlichem Ungleichgewicht produziert sie, so man sie nicht hindert, regelmäßig Monopol- und Oligopol (Marktherrschaft durch mehrere Unternehmen), untergräbt also selbst ihre eigene Stärke. Ein Beispiel¹⁰: Im Jahr 1979 wurde der US-Luftverkehr liberalisiert. Damals gab es ein Oligopol von fünf landesweit agierenden Gesellschaften bei staatlicher Preisüberwachung

und Streckenzuteilung. Der Marktöffnung folgte ein Gründerboom mit gnadenlosem Preiskampf, dem viele der neuen und auch traditionsreiche alte Gesellschaften zum Opfer fielen. Am Ende steht wieder ein Oligopol, diesmal mit nur noch drei landesweiten Gesellschaften.

Ähnliches gilt für das Aufbrechen des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols in der BRD. Versprochen war mehr Programmvielfalt, beklagt wird seitdem eher eine Verflachung. Denn anspruchsvolle Programme finden weniger Interesse bei der Werbewirtschaft, von der auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten immer abhängiger werden. Der Markt der Privaten wird inzwischen von zwei großen „Senderfamilien“ (entlang den Einflußbereichen von Kirch und Bertelsmann) geprägt.

Auch die Privatisierung öffentlicher Unternehmen sorgt für Probleme. Manche Teile gehen leichter über den Tresen als andere. Um Erfolge zu vermelden, wird es geduldet, daß die ErwerberInnen sich die Rosinen aus dem Kuchen herauspicken können. Die unrentablen Bereiche verbleiben dann beim Staat, der sie aus dem ohnehin überlasteten Haushalt finanzieren oder dies dann eben sein lassen muß. So fließen bisher im Bereich der kommunalen Versorgungsbetriebe die Überschüsse aus dem Elektrizitätsgeschäft in den defizitären Nahverkehrsbe- reich, was durch eine Deregulierung der Elektrizitätswirtschaft gefährdet wäre¹¹. Eine ähnliche Querfinanzierung zugunsten des Nahverkehrs bestand früher auch bei der Bundesbahn, während die Post den unrentablen Briefbereich (nur) noch einige Jahre mit Überschüssen aus dem Fernmeldebereich abstützen darf.

Standortpanik

Gezielt verschärft wird der Deregulierungsdruck durch die Öffnung von Märkten für internationale Konkurrenz, z.B. im Rahmen des Europäischen Binnenmarkts oder der Gatt-Abkommen. So beschloß 1993 der EU-Ministerrat, daß das Fernmeldemonopol in Deutschland im Jahr 1998 auslaufen soll. Ab diesem Zeitpunkt sollen auch ausländische Telefongesellschaften zugelassen werden. Noch in den 80er Jahren war die Post durch die Postreform I dreigeteilt worden (Telekom, Postbank, Postdienst), während jetzt sogar die Privatisierung ansteht (Postreform II). Damit soll die Telekom der ausländischen Konkurrenz besser standhalten können – und selbst ausländische Telefonnetze erobern. Postminister Bötsch sieht in letzterem vor allem eine Absatzhilfe für die heimische Telekommunikationsindustrie; denn Netzbetreiber arbeiten am liebsten mit heimischer Technologie. Wer fremde Märkte erobern will, muß also auch die eigenen preisgeben.

Im Internationalen Maßstab bekommt Deregulierung eine neue Dimension. Über die staatlichen Wettbewerbsbe-

schränkungen hinaus geraten nun auch alle anderen Regulierungen, etwa Steuer-, Sozial- und Umweltstandards, ins Kreuzfeuer des ökonomischen Zeitgeistes. Im Standortwettbewerb werden die Staaten plötzlich selbst zu Anbietern im „Markt der Gesetzgeber“¹².

Kapital ist zwar per se nicht an Nationalstaaten gebunden¹³, doch ist es nur in der Geldform (z.B. als Spekulations- oder Fluchtkapital) tatsächlich wirklich mobil. Diese „Abstimmung mit dem Scheckbuch“¹⁴ engt die Gestaltungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers natürlich ein.

Wenn es jedoch um Produktionskapital geht, ist bei der Standortpanik viel Ideologie im Spiel. Denn gerade vom europäischen Binnenmarkt werden vor allem die heute schon hochentwickelten Länder profitieren¹⁵. Auch fließt der weitaus überwiegende Teil der Direktinvestitionen aus den Industrieländern keineswegs in die Schwellen- und Entwicklungsländer, sondern in andere Industriestaaten¹⁶. Ziel ist weniger das Ausnutzen kurzfristiger Vorteile, sondern die marktnahe Produktion, die Image-Vorteile bringt und vor allem protektionistische Tricks unterläuft, die es nach wie vor überall gibt¹⁷. Auch die Investitionen im unsicheren Osteuropa sind vernachlässigbar gering¹⁸.

Letztlich ist das Konzept „Standortwettbewerb“ schon im Ansatz kurzschlüssig. Denn wenn alle Industriestaaten gleichzeitig Unternehmenssteuern sowie Sozial- und Umweltstandards senken, dann hat keiner an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen, aber alle haben die eigene Zukunftsfähigkeit untergraben.

Wie das Beispiel der deutschen Aktien- und Wertpapierbörsen zeigt, kann zu geringe Marktregulierung (hier: Börsenaufsicht) im internationalen Wettbewerb durchaus zum Standortnachteil werden¹⁹. Was jeweils als Vor- oder Nachteil gilt, bestimmt eben der Zeitgeist. Auch soziale Sicherheit könnte in einer immer instabileren Staatenwelt zu einem entscheidenden Standortfaktor werden, ebenso die Umweltfreundlichkeit der Produktion, wenn sich weltweit die Erwartung durchsetzt, daß ein ökologisch orientierter Umbau der Wirtschaftssysteme früher oder später unausweichlich wird²⁰.

Steuerungs nihilismus

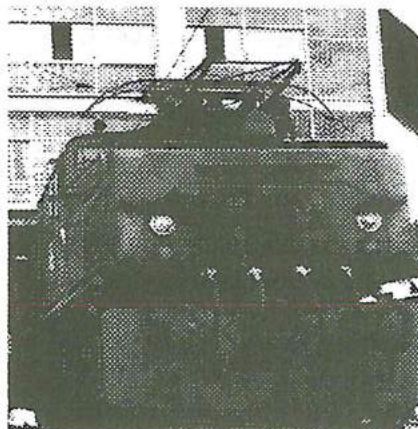
Während „Marktgläubigkeit“ und „Standortpanik“ staatliche Regulierung als schädlich denunzieren, meint eine bestimmte Schule der Rechts-Soziologie²¹, daß ihr damit schon zuviel Ehre angetan sei. Denn staatliche Steuerung der Wirtschaft sei heute eigentlich gar nicht mehr möglich. Verwiesen wird auf die Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften in sog. Subsysteme (z.B. Wirtschaft, Politik, Kultur) mit jeweils auf sich selbst bezogener (selbstreferentieller) innerer Lo-

gik. Propagiert wird ein „reflexives Recht“, das sich darauf beschränke, Verfahren für den Dialog zwischen den „Subsystemen“ anzubieten, so daß das ökonomische Subsystem über die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft mitentscheiden könne.

Bei diesen SystemtheoretikerInnen ist zwar viel von Komplexität die Rede, doch sind die zugrundeliegenden Analysen selbst „unterkomplex“. Das Scheitern konkreter Steuerungsversuche wird meist nur pauschal behauptet und nicht empirisch untersucht. Politische Fehleinschätzungen im Einzelfall werden zu Politikversagen verallgemeinert. Machtfragen sind unbekannt. Die für symbolische Politik typische Trennung zwischen offizieller Rhetorik und dahinterstehendem Kalkül²² wird ausgeblendet. Auch die Steuerungsprobleme des Nationalstaats gegen-

Anmerkungen

- zum Ganzen taz vom 29.9.1994
- Dick 1990, 44
- Staatssekretär Kolb, ZG 1993, 339; Minister Rexrodt, GewArch 1993, 393 (beide mit fast identischen Textbausteinen [damit arbeiten nicht nur Minister oder Staatssekretäre, dies scheint ein „Zeitgeistphänomen“ zu sein!] Peinlich nur das Erwischtwerden, d.S.)
- zu Begriff und Geschichte Reich 1977, Brüggemeier 1980, Schmidt 1990
- zur Deregulierung am Arbeitsmarkt vgl. den Artikel von Keller in diesem Heft (FoR 1994, 119ff)
- Deregulierungskommission 1991
- Donges 1991, 8
- Rexrodt, GewArch 1993, 394
- Bischoff/Menard 1990, 24ff
- zum folgenden Schrader 1992, 45ff
- Jacobi, RdE 1994, 125ff
- Langer, ZG 1993, 199
- vgl. Holloway, PROKLA 90 (1993), 12ff
- Fröhlich, BiSt 1991, 120
- Götzmann/Seifert 1992, 41ff
- Löbke, BiSt 1991, 93f
- vgl. für die Autoindustrie Financial Times vom 4.10.1994
- Wirtschaftswoche vom 1.10.1993
- taz vom 27.9.1994



- ausführlicher Rath, FoR-Sonderheft 1994, 25ff
- programmatisch Teubner/Wilke, ZRS 1984, 4ff; kritische Einführung bei Kleindiek, FoR 1992, 79ff
- vgl. hierzu den Beitrag von Berge zum Verbrechensbekämpfungsgesetz '94 in diesem Heft (FoR 1994, 130ff)

JURIDIKUM

Zeitschrift im Rechtsstaat

Ausgabe 4/94

Thema

Grenzen des Rechtsstaats

Nikolaus Dimmel:

Kein Rechts- ohne Sozialstaat

Nicholas Busch:

Die fünfte Gewalt

Matthias Blume:

Die schlichte Gewalt

Franz Schandl:

Grenzen oder Ende?

Recht & Gesellschaft

Menschenrechte

Manfred Nowak:

Universalität und Effektivität

EU-Diskussion

Wilfried Graf:

Der Wille zur Supermacht (2)**Erscheinungstermin:** 3. Oktober**Preis:** 4,50- DM zzgl. Porto**Bestellungen an:** Context-Vertrieb, Bergsteiggasse 43/16, A-1170 Wien
THEMEN der letzten fünf Ausgaben:4/93: **Frauen Recht Politik**5/93: **Der Traum von Sicherheit**1/94: **Föderalismus in Europa**2/94: **Wider den Notstand**3/94: **Risiko Ges.m.b.H.**

Die Hefte sind zu den oben genannten Konditionen lieferbar.

über dem transnational agierenden (Finanz-)Kapital werden zugunsten der Selbstreferentialitäts-Rhetorik vernachlässigt. Das Subsystem Politik selbst wird viel zu eng gesehen, nämlich auf Wahlen, Parlament und Regierung begrenzt. Der zivilgesellschaftliche öffentliche Diskurs, der die Subsysteme überwölbt, wird einfach ausgeblendet. Nur wer das Gewicht der Unternehmen und Wirtschaftsverbände in der demokratischen Öffentlichkeit auf diese Weise negiert, muß ihre Mitgestaltung in gemeinsamen „Verhandlungssystemen“ mit dem politischen Subsystem sicherstellen.

Um Eigenkräfte der Marktwirtschaft optimal zu nutzen, spricht immerhin viel dafür, die direkte staatliche Steuerung via Gesetz und Plan, d.h. das konkrete Setzen von Zielvorgaben und Verhaltensvorschriften, nur behutsam einzusetzen. Es gilt vielmehr, über die Wahl der Rahmenbedingungen des Marktes indirekt Einfluß zu nehmen und dabei auch gezielt bestimmte Interessen zu stärken, um soziale Machtgefälle zu kompensieren und externe Interessen (z.B. Umweltschutz) zu internalisieren²³.

Zeitgeist und
politisch-ökonomische Theorie

(Wirtschafts-)Recht wird aus verschiedenen Blickwinkeln als wohlstands- oder standortgefährdend bzw. schlicht unbrauchbar angegriffen. Derartige Theorien spiegeln den aktuellen Zeitgeist wider. Sie sagen viel aus über aktuell hegemoniale politische Programmatik, vielleicht mehr als über die angesichts ihrer Komplexität theoretisch relativ unnahbare Wirklichkeit. Sozialwissenschaftliche und ökonomische Theorien greifen evidentes auf, verallgemeinern es mehr oder weniger kunstvoll, machen sich und anderes wichtig und werden, wenn der Zeitgeist sich wendet, mit nachträglicher Verwunderung wieder beiseite gelegt.

Wie aber entsteht dieser ominöse „Zeitgeist“, wie kann er beeinflusst werden? Antworten auf diese Frage versuchte vor allem die an Gesellschaftsänderung interessierte politische Linke zu geben. Das Marx'sche Bild von (ökonomischer) Basis und (gesellschaftlichem) Überbau²⁴ gehört genauso hierher wie Gramscis Theorie der politischen Hegemonie als Voraussetzung von Macht und Herrschaft²⁵ oder die Regulationstheorie, die (je- weils im Nachhinein!) das politisch-ökonomische Großklima als spezifisches Ergebnis von technischer Entwicklung, gesellschaftlichen Konflikten und Konsumverhalten periodisiert²⁶. Daß aber auch derartige Meta-Theorien nicht frei von Zeitgeisteinfluß sind bzw. selbst den Zeitgeist beeinflussen, ist vielleicht die heimliche Pointe dieser Erklärungsversuche.

Christian Rath lebt als Doktorand in Freiburg

Literatur

Bischoff, Joachim/Menard, Michael, Marktwirtschaft und Sozialismus, 1990

Brüggemeier, Gert, Probleme einer Theorie des Wirtschaftsrechts, in: Assmann, Heinz-Dieter u.a. (Hrsg.) Wirtschaftsrecht als Kritik des Privatrechts, 1980, 9ff

Dick, Günther, Grundlegende Probleme der Regulierung und Deregulierung in der sozialen Marktwirtschaft, in: Apolte, Thomas u.a. (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Systemvergleich, 1990, 39ff

Donges, Jürgen B., Deregulierung und wirtschaftliche Dynamik, 1991

Fröhlich, Hans-Peter, Der internationale Kapitalverkehr, in: Der Bürger im Staat (BiSt), 1991, 116 ff

Götzmann, Birgit/Seifert, Vera, Räumliche Disparitäten und EG-Regionalpolitik, in: Heine, Michael u.a. (Hrsg.), Schwarzbuch EG-Binnenmarkt, 1992, 41 ff

Holloway, John, Reform des Staates: Globales Kapital und nationaler Staat, in: PROKLA (Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft) 90 (1993), 12 ff

Jacobi, Klaus-Otto, Die kommunale Versorgungswirtschaft in der heutigen Diskussion, in: Recht der Energiewirtschaft (RdE) 1994, 125 ff

Kebir, Sabine, Stichwort „Gramsci, Antonio“, in: Meyer, Thomas, Lexikon des Sozialismus, 1986

Kleindiek, Ralf, Verantwortung für zukünftige Generationen. Eine systemtheoretische Operation mit der Unsicherheit, in: Forum Recht (FoR) 1992, 74 ff

Kolb, Heinrich L., Deregulierung und Entbürokratisierung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in Deutschland, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 1993, 337 ff

Käbler, Kurt, Die Regulationstheorie, 1990
Langer, Stefan, Subsidiarität und Anerkennungsprinzip, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 1993, 193 ff

Löbke, Klaus, Standort Deutschland, in: Der Bürger im Staat (BiSt), 1991, 90 ff

Mahlmann, Matthias/Solf, Henrik/Überschär, Eyk, Einklemmt zwischen Basis und Überbau. Rechtstheorie nach Marx, in: Forum Recht (FoR) 1992, 86 ff

Maus, Ingeborg, Perspektiven „reflexiven Rechts“ im Kontext gegenwärtiger Deregulierungstendenzen, in: Kritische Justiz (KJ) 1986, 390 ff

Rath, Christian, Spielregeln, in: Forum Recht (FoR)-Sonderheft 1994, 25 ff

Reich, Norbert, Markt und Recht, 1977

Rexrodt, Günter, Deregulierung im Wirtschaftsverwaltungsrecht, Gewerbeschäft (Gew Arch) 1993, 393

Schmidt, Reiner, Öffentliches Wirtschaftstrecht, 1990

Schrader, Henry A., Deregulierung des Luftverkehrs in Amerika – Nachahmenswertes Modell?, in: Lufthansa Jahrbuch 1992

Teubner, Günther/Wilke, Helmut, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie (ZfRS) 1984, 4 ff

Anmerkungen

23 Maus, KJ 1986, 402; Rath, FoR-Sonderheft 1994, 25 ff

24 vgl. Mahlmann/Solf/Überschär, FoR 1992, 86 ff

25 vgl. Kebir 1986

26 vgl. Kübler 1990