

---

Fritz W. Scharpf

---

## Weltweite, europäische oder nationale Optionen der Vollbeschäftigungspolitik?\*

---

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, geb. 1935 in Schwäbisch Hall, Studium der Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft in Tübingen, Yale und Freiburg, Assistant Professor an der Yale University Law School, von 1968 bis 1973 Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Konstanz, anschließend Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung im Wissenschaftszentrum Berlin, ist seit 1986 Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Die andauernde Massenarbeitslosigkeit in den westeuropäischen Ländern hat inzwischen ein strukturelles Arbeitsplatz-Defizit hervorgebracht, das nur durch zusätzliche arbeitsplatzschaffende Investitionen abgebaut werden kann. Für die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung wären also niedrige

---

\* Der Aufsatz stützt sich auf das Schlußkapitel in: Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Knsenpolitik in Europa. Frankfurt: Campus, 1987.

Realzinsen für Finanzanlagen erwünscht, damit die (objektiv durchaus guten) Gewinnerwartungen von produktiven Investitionen im Vergleich dazu für das anlagensuchende Kapital attraktiver werden.

Die in den siebziger Jahren vollendete Internationalisierung der Kapitalmärkte hat jedoch die Spielräume einer keynesianischen Zinspolitik im nationalstaatlichen Rahmen grundsätzlich beschränkt. Im Gefolge der amerikanischen Hochzins-Politik sind die Realzinsen auf den internationalen Kapitalmärkten zu Beginn der achtziger Jahre steil angestiegen, und sie verharren seitdem auf einem hohen Niveau. Auch wenn die nationale Zinspolitik dieses Niveau zu unterbieten versucht, orientiert sich das Anlagekapital an der Rendite, die mit Finanzanlagen auf den Auslandsmärkten erreicht werden kann. Die wahrscheinliche Folge von Zinssenkungen im nationalen Alleingang sind also nicht arbeitsplatzschaffende Investitionen, sondern eher Kapitalflucht, Abwertung und höhere Inflationsraten. Die Erfahrung der französischen Sozialisten in den Jahren 1981 und 1982 sind hier eine deutliche Warnung.<sup>1</sup>

Aus keynesianischer Sicht gibt es unter den beschriebenen Bedingungen nur eine plausible Reaktion: Wenn die Krisenmechanismen sich internationalisiert haben, dann müssen eben die Strategien zur Vermeidung und Bewältigung ökonomischer Krisen ebenfalls den nationalen Rahmen überschreiten. Im Prinzip gibt es dafür mindestens zwei aussichtsreiche Strategien, die Internationalisierung oder die Europäisierung der keynesianischen Steuerung. Sie schließen sich nicht wechselseitig aus, sondern sie könnten sich in ihrer Wirkung sogar verstärken. Aber auch wenn die ökonomische Logik dieser Vorschläge unanfechtbar erscheint, stößt ihre Verwirklichung auf so fundamentale institutionelle und politische Schwierigkeiten, daß es in höchstem Maße riskant wäre, die strategischen Hoffnungen der europäischen Linken in erster Linie auf die eine oder andere Variante eines internationalen Keynesianismus zu setzen.

#### Weltweit koordinierte keynesianische Steuerung?

Viele hoffen heute auf die Wiederherstellung einer weltweiten und stabilen Wirtschaftsordnung, wie sie in den Nachkriegsjahrzehnten bestanden hatte. Damals hatten die Vereinigten Staaten ein so eindeutiges ökonomisches und politisches Übergewicht, daß es für sie möglich war, die eigenen Interessen umfassend und langfristig zu definieren und auf die kurzfristig-egoistische Nutzung ihres Machtpotentials zu verzichten. Beispiele dafür waren der Marshall-Plan und die von den Vereinigten Staaten initiierten GATT-Verhandlungsrunden zur Liberalisierung des Welthandels. Die wichtigste amerikani-

<sup>1</sup> Die schwedische Abwertung im Herbst 1982 liefert kein Gegenargument: Sie war nicht die Folge einer Ausweitung der Binnen-Nachfrage, sondern wurde offensiv eingesetzt zur Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Daß sie auch das Investitionsklima verbesserte und so zur Stabilisierung der Industriebeschäftigung beitrug, beruhte auf dem gewerkschaftlichen Verzicht auf Lohnausgleich für die steigenden Importpreise. Selbstverständlich hätten aber nicht alle Länder ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Abwertung verbessern können, und für die Bundesrepublik mit ihren hohen Exportüberschüssen verbot sich diese Strategie ohnehin.

sche Rolle war jedoch die des Welt-Bankiers, der die ausreichende, aber nicht inflationäre Versorgung der Weltwirtschaft mit dem unter dem Bretton-Woods-Regime zur Welt-Reservewährung erhobenen amerikanischen Dollar zu sichern hatte.

Diese Doppelrolle des Dollar als nationale Währung und zugleich als universelles Zahlungsmittel und Liquiditätsbasis des Welthandels war niemals spannungsfrei.<sup>2</sup> Gefährlich wurde sie jedoch in dem Maße, wie die Vereinigten Staaten selbst ökonomisch in Schwierigkeiten gerieten, so daß die Identität zwischen ihren Interessen und denen der Weltwirtschaft abnahm und die Versuchung größer wurde, die eigenen Möglichkeiten auch auf Kosten der übrigen Welt zu nutzen. Dieser Versuchung hatte schon Präsident Johnson nachgegeben, als er den Vietnam-Krieg durch Notenbankkredite (und nicht durch Steuererhöhungen oder Kapitalmarktkredite) finanzierte. Solange der höhere Dollar-Umlauf von der übrigen Welt zu festen Wechselkursen akzeptiert werden mußte, wurde so ein Teil der realen Kriegslasten vom Ausland mitgetragen, und zugleich wurden die inflationären Folgewirkungen in die Weltwirtschaft exportiert.

Der Übergang zu flexiblen Wechselkursen im Frühjahr 1973 hat zwar dieser besonderen Möglichkeit der Kostenverlagerung einen Riegel vorgeschoben, aber er hat nicht den US-Dollar als universelles Zahlungsmittel ersetzen können. Im Gegenteil, die gleichzeitige Expansion der Offshore-Märkte hat die weltweit verfügbare Dollar-Geldmenge noch ausgeweitet und den USA den zusätzlichen Zugriff auf einen (in der Größenordnung dem Inlandmarkt etwa entsprechenden) externen Kreditmarkt in der eigenen Währung eröffnet.

Die faktisch fortdauernde Rolle des Dollars als Welt-Reservewährung befreit die Vereinigten Staaten von der für alle anderen Länder geltenden Disziplin der Zahlungsbilanz - die beispielsweise Callaghan und Mitterand, aber eben nicht Carter und Reagan zur Aufgabe ihrer keynesianischen Expansion gezwungen hatte. Darüber hinaus hat die Existenz des riesigen Dollar-Bestandes in den Devisenreserven anderer Länder und im Geldumlauf der Offshore-Märkte auch einen Export der negativen Rückwirkungen monetärer Entscheidungen zur Folge: Sowohl die inflationären als auch die Crowding-Out-Effekte der amerikanischen Geld- und Haushaltspolitik werden zu einem erheblichen Teil außerhalb des eigenen Landes abgeladen. Die amerikanische Politik stabilisiert also nicht mehr die Weltwirtschaft, sondern ist selbst zu einem der wichtigsten Störfaktoren geworden.

An diesem Punkt setzt nun eine Fülle von Reformvorschlägen an, die allesamt darauf gerichtet sind, entweder den Dollar als Weltgeld durch eine internationale Liquiditäts-Reserve und damit auch die Vereinigten Staaten als Weltbankier durch eine internationale Organisation zu ersetzen<sup>3</sup> oder

---

<sup>2</sup> Wilhelm Hankel, Gegenkurs. Von der Schuldenkrise zur Vollbeschäftigung, Berlin: Siedler 1984, S. 47-95.

<sup>3</sup> Dazu Paul Davidson, International Money and the Real World, London: Macmillan 1982 sowie Hankel, Gegenkurs.

wenigstens eine dauerhafte regelgebundene Koordination der Finanz- und Währungspolitik der wichtigen Industrieländer zu erreichen, die auch und in erster Linie die Vereinigten Staaten einbinden müßte.<sup>4</sup> Gegen die ökonomische Logik dieser Vorschläge habe ich, wie gesagt, keine grundsätzlichen Einwendungen. Die Übertragung wichtiger währungs- und geldpolitischer Kompetenzen auf eine supranationale Weltzentralbank würde alle Länder der gleichen monetären Disziplin unterwerfen und doch die deflationären Risiken des Goldstandards, der die gleiche Funktion vor dem ersten Weltkrieg erfüllte, vermeiden. Aber so weit müßte man wohl nicht einmal gehen: Schon eine simple (aber verbindliche) Vereinbarung zwischen den Zentralbanken in Washington, Tokio und Frankfurt über die Nachfrage-Dämpfung in Defizit-Ländern und die Nachfrage-Expansion in den jeweiligen Überschuß-Ländern würde ausreichen, um die Währungs-Spekulation zu dämpfen und eine stetigere Entwicklung in allen Ländern zu sichern.<sup>5</sup>

Viel skeptischer sollte man jedoch die politischen Chancen dieser Reformvorschläge beurteilen. Sie leben von der Hoffnung, daß es möglich sein müsse, die in den Nachkriegsjahrzehnten von den Vereinigten Staaten gewährleistete Ordnung der Weltwirtschaft durch eine unter den westlichen Industrieländern freiwillig vereinbarte Regelung zu ersetzen. Aber auch wenn die USA an ökonomischem Gewicht verloren haben, sind sie doch nicht zum Gleichen unter Gleichen geworden. Der Dollar bleibt weiterhin die bei weitem größte Währung, ohne die die Weltwirtschaft nicht finanziert werden könnte, und aus der das internationale Kapital - wohin denn auch? - am Ende auch gar nicht flüchten kann. Der „Rest der Welt“ hat also gar keine andere Wahl, als fortwährende amerikanische Zahlungsbilanz- und Haushalts-Defizite zu tolerieren und durch eigene Kapitalexperte zu finanzieren. Weshalb also sollten die Vereinigten Staaten diese überaus vorteilhafte Position freiwillig aufgeben und Vorschlägen zustimmen, die auf ihre Entmachtung durch eine Weltzentralbank hinauslaufen? Zugleich werden die Vereinigten Staaten durch die Größen-Relation zwischen dem Dollar und allen anderen Währungen gegen die Rückwirkungen der geld- und finanzpolitischen Entscheidungen anderer Länder immunisiert.<sup>6</sup> Sie können von den Partnern nicht „diszipliniert“ werden. Es fehlt also die Gemeinsamkeit des „Leidensdrucks“, aus der allenfalls eine gleichberechtigte und dauerhafte Ordnung entstehen könnte. Dies ist gewiß kein Argument gegen die Bemühungen um eine funktionsfähige neue Weltwirtschaftsordnung<sup>7</sup> - aber doch gegen die Hoffnung, daß davon rasche Hilfe für die gegenwärtige Massenarbeitslosigkeit zu erwarten wäre.

---

4 Vgl. Helmut Schmidt, Eine Strategie für den Westen, Berlin: Siedler 1986.

5 Vgl. Ronald J. McKinnon, An International Standard für Monetary Stabilization, Washington D. C.: Institute für International Economics 1984.

6 Helmut Mayer, Die Bedeutung der Offshore-Finanzmärkte für die inländische Geldpolitik, in: Werner Ehrlicher/Diethart B. Simmert (Hrsg.), Geld- und Währungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Dunker u. Humblot 1982, S. 363-385.

7 Erst recht ist dies kein Argument gegen die wirtschaftspolitische Kooperation mit den Vereinigten Staaten, wenn diese - wie gegenwärtig - zur Entlastung ihrer Leistungsbilanz auf eine auch in unserem eigenen Interesse liegende koordinierte Expansion in Westeuropa und Japan dringen.

### Europäischer Keynesianismus als Ausweg?

An diesem schwachen Punkt aller auf weltweite wirtschafts- und währungspolitische Koordination gerichteten Vorschläge setzen die europazentrierten Konzepte an. Auch sie haben die ökonomische Logik für sich. Die volle Integration des europäischen Binnenmarktes, welche die Europäische Gemeinschaft bis 1992 erreichen will, wurde einen mit den Vereinigten Staaten in der Größe vergleichbaren Wirtschaftsraum schaffen, dessen interne Wachstumsdynamik vermutlich hoher und dessen reale Abhängigkeit von der Weltwirtschaft geringer wäre als die der einzelnen europäischen Nationalwirtschaften.

**Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt und Exportabhängigkeit (1987)**

	BIP Mrd. US-Dollar	Exportanteil am BIP (%)	
		insgesamt	Waren
D	613 37	31,1	28,0
JAP	1255 01	15,2	13,5
USA	3634 58	7,5	6,0
EG	2182 59	n. v.	12,9

Quelle: OECD National Accounts 1960 – 84; IMF Directorate of Trade Statistics 1978 – 84.

Vor allem aber könnte die ebenfalls beabsichtigte und von deutschen Sozialdemokraten unterstützte<sup>8</sup> Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems zu einer Europäischen Währungsunion ein annäherndes Gleichgewicht zum Dollar herstellen. Schon wegen der günstigeren Größen-Relationen wäre eine gemeinsame europäische Währung dann weniger anfällig für spekulative Kapitalbewegungen als jede der nationalen Währungen. Zugleich stiege auch das Verhandlungs-Potential gegenüber der amerikanischen Notenbank. Das Spiel um Zinsen, Kapitalimporte und Wechselkurs-Relationen könnte von beiden Seiten eher mit gleichem Einsatz und gleichem Risiko gespielt werden - und dementsprechend größer wären die Chancen einer dauerhaften, an den gemeinsamen Interessen ausgerichteten währungspolitischen Koordination.

So weit so gut. Aber wie steht es um die Realisierungschancen so weitreichender institutioneller Reformen - und um die Chance, daß europäische Institutionen mit derart erweiterten Kompetenzen dann auch in dem erwarteten Sinne funktionieren könnten? Hier kommen mehrere Probleme zusammen, die jedes für sich den Erfolg der Europäisierungs-Strategie schwierig machen. Das erste Problem ergibt sich aus dem extrem hohen Konsensbedarf der europäischen Politik, der institutionellen Reformen, die einen Kompetenzverzicht der nationalen Regierungen erfordern würden, außerordentlich erschwert. Und falls man sich unter Krisendruck dennoch zur Ausweitung der europäischen Zuständigkeiten entschließen sollte, hätten nach der bisherigen Erfahrung die nationalen Regierungen jedes Interesse und jede Möglichkeit, ihren dauernden Einfluß in der Sache durch formelle Mit-

<sup>8</sup> Vgl. Schmidt, Strategie sowie Peter Glotz, Manifest für eine neue Europäische Linke, Berlin Siedler 1985

sprache- und Zustimmungsrechte zu sichern<sup>9</sup>. Eine europäische Instanz aber, die nach dem Vorbild der Gemeinsamen Agrarpolitik ihre Handlungsfähigkeit jeweils erst durch Konzessionen an die am meisten widerstrebenden nationalen Regierungen erkaufen müßte, wäre in dem situationsgerechte, rasche Entscheidungen erfordernden Feld der internationalen Währungspolitik gewiß kein besonders kompetenter Mit- und Gegenspieler der amerikanischen Federal Reserve.

Von noch größerer Bedeutung als der zu befürchtende Immobilismus europäischer Institutionen sind jedoch zwei besondere Probleme einer keynesianischen Nachfragesteuerung auf der europäischen Ebene: Zum einen wäre sie selbstverständlich ebenso auf eine erfolgreiche Konzertierung zwischen Fiskalpolitik, Geldpolitik und Lohnpolitik angewiesen wie die keynesianische Steuerung im nationalen Rahmen. Diskutiert wird aber derzeit allenfalls über die Europäisierung der Geldpolitik, während schon die Koordination mit der Fiskalpolitik vernachlässigt wird. Da die Europäische Gemeinschaft selbst, deren Haushaltsvolumen derzeit etwa ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft ausmacht, zu einer antizyklischen Fiskalpolitik völlig außerstande wäre, ginge es dabei immer um die Koordination zwischen einer europäischen Geldpolitik und der Fiskalpolitik der Nationalstaaten. Mechanismen dafür sind jedoch nirgendwo in Sicht. Die Aufgabe wäre jedenfalls noch schwieriger als der in der Bundesrepublik weitgehend gescheiterte Versuch einer fiskalischen Koordination von Bund, Ländern und Gemeinden im Finanzplanungsrat, weil die nationalen Parlamente ihr demokratisches Geburtsrecht der Entscheidung über Steuern, Ausgaben und Defizite gegenüber einer europäischen Instanz gewiß noch eifersüchtiger verteidigen werden als gegenüber einem nationalen Koordinationsgremium.

Eher noch größere Schwierigkeiten ergäben sich aus der im Rahmen einer keynesianischen Nachfragesteuerung ebenfalls notwendigen Koordination zwischen Geldpolitik und Lohnpolitik. Eine einheitliche europäische Geldpolitik wäre zwar durchaus in der Lage, die Vereinheitlichung der Inflationsraten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu erzwingen - aber sie wäre außerstande, auch den Anstieg der Produktionskosten in den verschiedenen europäischen Ländern zu vereinheitlichen. Diese werden durch den Anstieg der Arbeitsproduktivität und der Lohnkosten bestimmt - und dabei sind die Unterschiede zwischen den Ländern der Gemeinschaft jeweils viel größer als die Unterschiede innerhalb eines Landes.

Der Anstieg der Lohnkosten insbesondere hängt nicht nur ab von den Zielen und der Verhandlungsstärke der nationalen Gewerkschaften, sondern er wird wesentlich beeinflußt durch Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der industriellen Beziehungen. Nicht überall können gewerkschaftliche Tarifverträge in den Betrieben auch wirksam durchgesetzt werden, und oft stehen im selben Wirtschaftszweig und sogar im selben Betrieb mehrere

---

<sup>9</sup> Vgl. F. W. Scharpf, Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, S. 323-356.

Gewerkschaften in Konkurrenz miteinander und sehen sich dadurch gezwungen, alle sich bietenden Lohnerhöhungsspielräume maximal auszunutzen.

So erzeugt beispielsweise das extrem dezentralisierte und fragmentierte Verhandlungssystem in Großbritannien trotz sehr hoher Arbeitslosigkeit immer noch einen überdurchschnittlichen Lohnkostendruck, und das gleiche gilt aus anderen Gründen auch für die Richtungsgewerkschaften in Frankreich oder Italien. In der Bundesrepublik dagegen mit ihren Einheitsgewerkschaften, die alle Arbeitnehmer eines ganzen Wirtschaftszweigs vertreten, orientiert sich die Lohnpolitik stärker an der Beschäftigungs- und Ertragslage der gesamten Branche und erzeugt nur selten einen ökonomisch irrationalen Lohnkostendruck.

Tabelle 2: **Nominale Lohnstückkosten in der Industrie und effektive (nach Handelsströmen gewichtete) Wechselkurse. Indices 1986/1982 und 185/1970.**

	LStkKost. 1986 (1982 = 100)	Eff. Wechselk. 1986 (1982 = 100)	Eff. Wechselk. 1985 (1970 = 100)
B	106	102	101
D	99	115	171
DK	115	102	86
F	113	96	78
GB	114	87	65
I	141	92	38
IRL	n. v.	98	62
NL	93	108	133

Quelle: OECD Economic Outlook 39, 1986, Tabellen 34, 51, R 16.

Das Ergebnis waren bisher unterschiedliche Steigerungsraten der nominalen Lohnstückkosten, deren Wirkung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit mancher Länder verheerend gewesen wäre, wenn sie nicht durch die (auch innerhalb des Europäischen Währungssystems bisher möglichen) Anpassungen der Wechselkurse immer wieder ausgeglichen worden wäre. Wenn sich - unter sonst gleichen Umständen - die Wechselkurse in Europa seit 1970 oder auch nur seit 1982 nicht hätten ändern können, hätten die Bundesrepublik und die Niederlande die übrigen Länder vom Markt gefegt.

Der gemeinsame Markt hat einigermaßen funktioniert, weil trotz der „Schlange“ und des Europäischen Währungssystems der Ausgleich unterschiedlicher Kostenentwicklungen durch Wechselkursänderung möglich war. Würde jedoch der angestrebte, von allen Beschränkungen für den Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital vollends befreite Europäische Binnenmarkt auch noch durch eine Währungsunion komplettiert, so wäre dieser Ausgleichsmechanismus blockiert. Dagegen verfiel auch die Hoffnung auf eine „Disziplinierung“ der nationalen Kostenentwicklung durch die gemeinsame Geldpolitik nicht viel, auf die sich Ökonomen, wenn sie das Problem überhaupt sehen, gemeinhin verlassen. Was zu leisten war, hat in dieser Hin-

sicht das Europäische Währungssystem schon geleistet, ohne daß dadurch der Zwang zu periodischen Wechselkurs-Anpassungen beseitigt worden wäre.

Die Kostenentwicklung ist eben in hohem Maße abhängig von den Institutionen der kollektiven Lohnbildung, die bei gleicher ökonomischer Lage eine durchaus unterschiedliche Dynamik erzeugen können. Da eine Vereinheitlichung der Gewerkschaftsstrukturen in Europa einstweilen ausgeschlossen erscheint, fehlt es also an einer kritischen institutionellen Vorbedingung der einheitlichen europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik, die auch durch reformwillige Regierungen nicht ersetzt werden könnte.

Solange die industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik so viel weniger Inflationsdruck erzeugen als die der meisten Partnerländer, wäre der vollintegrierte Binnenmarkt mit einer einheitlichen Geld- und Währungspolitik aus der Sicht der schwächeren Länder das perfekte Instrument des deutschen Wirtschaftsimperiums. Sie müßten also im wohlverstandenen Eigeninteresse entweder die Vollendung des Binnenmarktes überhaupt blockieren oder jedenfalls die einheitliche europäische Geldpolitik vereiteln. Damit spricht aber auch alles gegen die Hoffnung, daß die im nationalen Rahmen immer weniger wirksame keynesianische Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch eine keynesianische Vollbeschäftigungspolitik auf der europäischen Ebene ersetzt werden könnte. Möglich wäre allenfalls ein koordiniertes Vorgehen zwischen den europäischen Ländern — aber der Schlüssel dazu liegt wohl eher in Frankfurt als in Brüssel.

#### Jenseits des Keynesianismus: „Sozialismus in einer Klasse“?

Vieles spricht also dafür, daß die westeuropäischen Industrieländer sich wirtschaftspolitisch auch weiterhin in erster Linie mit ihren eigenen Mitteln werden behelfen müssen. Und ebenso spricht vieles dafür, daß die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die sich in den achtziger Jahren herausgebildet haben, auf absehbare Zeit weitergelten werden. Ihr einzig sicheres Charakteristikum ist die Instabilität: Weder das internationale Zinsniveau noch die Wechselkurs-Relationen zwischen dem amerikanischen Dollar und den anderen Währungen sind einer internationalen Kontrolle unterworfen, und sie tendieren auch nicht zu einem stabilen Marktgleichgewicht. Sie befinden sich vielmehr in einer Pendelbewegung, deren Dynamik durch die Interaktion zwischen amerikanischen politischen Entscheidungen und spekulativ-selbstverstärkenden Kapitalbewegungen bestimmt wird, die das Ungleichgewicht jeweils bis zu einem (niemals genau zu prognostizierenden) Extrempunkt treiben, an dem es dann in eine ebenso eigendynamische Bewegung zum entgegengesetzten Extrem hin umschlägt. Von diesen großen Wellenbewegungen des internationalen Kapitalmarkts können die kleineren Industrieländer sich nicht abkoppeln, sondern allenfalls begrenzte Tradeoffs zwischen Wechselkursentwicklung und Zinsentwicklung ausnutzen. Zinsen unterhalb des internationalen Niveaus sind in Ländern möglich, deren Währung unter

Aufwertungsverdacht steht, während schwache Währungen Kapitalflucht nur durch überdurchschnittlich hohe Zinsen verhindern können.

Damit bleiben aber auch die in den achtziger Jahren deutlich gewordenen Schranken einer keynesianischen Nachfragesteuerung bestehen. Gewiß kann es - so wie gegenwärtig - Phasen einer relativen Entspannung geben, in denen bei fallenden Dollarzinsen und fallendem Dollarkurs die nationale Politik die Chance erhält, die binnenwirtschaftliche Nachfrage und damit die Beschäftigung auszuweiten, ohne dafür sofort durch Kapitalflucht und die Beschleunigung der Abwertungs-Inflations-Spirale bestraft zu werden. Die europäischen Länder und vor allem die Bundesrepublik, von deren Politik die anderen ja abhängen, hätten allen Grund, diese Chance für einen beschäftigungspolitischen Zwischenspur zu nutzen. Aber nichts spricht dafür, daß solche Perioden von langer Dauer sein werden - und solange das internationale Realzins-Niveau hoch bleibt, kann es ohnehin nicht zu dem nachfrage-induzierten Investitions-Boom kommen, der erst die nachhaltige Ausweitung der Beschäftigung im privaten Sektor ermöglichen würde.

Bei hohen Realzinsen führt also, so meine ich, an den Thesen der Angebots-theoretiker kein Weg vorbei: Zusätzliche, arbeitsplatzschaffende Investitionen werden nur unternommen, wenn die nachhaltig zu erwartenden Gewinne mit den international gebotenen Kapitalkosten konkurrieren können. Für Sozialdemokraten und Gewerkschafter freilich waren die Rezepte der Angebotsökonomie immer eine verteilungspolitische Provokation, mit der sie sich allenfalls polemisch auseinandersetzen mochten. Dementsprechend theorielos war auch die Reaktion sozialdemokratisch geführter Länder auf die Situation der frühen achtziger Jahre, als private Arbeitsplätze nur dann noch gehalten werden konnten, wenn die Unternehmensgewinne wesentlich gesteigert wurden. Wie so oft in der Geschichte der Arbeiterbewegung waren auch diesmal die programmatisch legitimierten Strategien nicht praktikabel und die pragmatische Praxis nicht legitimationsfähig. Aber was soll werden, wenn die seit Beginn der achtziger Jahre anhaltende Situation fort dauert, und wenn dann nicht nur Wachstum und Vollbeschäftigung, sondern auch das bisher erreichte Niveau staatlicher und sozialstaatlicher Leistungen davon abhängen, daß die Gewinne dauerhaft hoch gehalten werden?

Auf diese Frage gibt es im linken Lager bisher keine intellektuell redliche Antwort. Gewerkschaften sehen ihre Aufgabe nicht darin, die Einkommen der Kapitalbesitzer auf Kosten der Arbeitnehmer-Einkommen zu erhöhen, und Sozialdemokraten können nicht den Abbau des Sozialstaats zur Steuerentlastung der Unternehmen zum Programm erheben. Wenn sie beides dennoch taten, dann mit schlechtem politischen Gewissen und eher bei Nacht und Nebel als im vollen Lichte ihrer programmatischen Diskussion. Ideologisch jedenfalls war die Stunde der Angebotspolitik immer auch die Stunde der Arbeitgeber und der konservativen Parteien.

Dies hätte nicht so sein müssen: Wenn Sozialdemokraten und Gewerkschaften um die Veränderung der Vermögensverteilung ebenso hartnäckig

gekämpft hätten, wie um die Erhöhung der Arbeitnehmer-Einkommen und der Staatsquote, dann wären wir heute eher in der Lage, die funktionale Einkommensverteilung zwischen „Kapital“ und „Arbeit“ als verteilungspolitisch neutrale analytisch-deskriptive Kategorie zu verstehen. In einer Ökonomie, in der im Prinzip jeder sowohl Arbeitnehmer als auch Kapitalist wäre, jeder sein Wertpapier-Depot und jeder sein Lohnkonto hätte, wäre beim Wechsel zwischen Nachfrage- und Angebotspolitik auch nur über graduelle Verschiebungen zwischen zwei verschiedenen Arten von Haushaltseinkommen zu reden - und nicht über strategische Gewinne und Verluste im Klassenkampf.

Aber das sind Träumereien am Schreibtisch. Nach den letzten verfügbaren Zahlen von 1973 (was auch etwas über den politischen Stellenwert des Themas in der Bundesrepublik aussagt) besaßen in der Bundesrepublik ein Prozent der Haushalte 53,8 Prozent des gesamten Produktiv-Vermögens, während die unteren 52 Prozent der Haushalte sich mit einem Anteil von insgesamt nur 2,4 Prozent begnügen mußten.<sup>10</sup> Seitdem ist die Verteilung der Geldvermögen noch ungleicher geworden, und man kann vermuten, daß dies auch für die Produktiv-Vermögen gilt.<sup>11</sup> In den anderen Ländern steht es nicht viel besser. Auch die reformistischen Gewerkschaften haben sich eben in der Zeit, als sie noch Verteilungserfolge erzielen konnten, nicht für den Volkskapitalismus, sondern für höhere Arbeitseinkommen eingesetzt, und die Sozialdemokraten waren nicht selbstbewußt oder konfliktfähig genug, um eine aktive Umverteilung der Vermögen auch ohne die geschlossene Unterstützung der Gewerkschaften zu betreiben. Erst die schwedische Kampagne für die Arbeitnehmerfonds hat die Vermögensverteilung wieder zu einem Thema der linken Politik gemacht - aber unglücklicherweise in einer Form, die Kompromisse mit dem bürgerlichen Lager von vornherein ausschloß, und die darum für die nicht-hegemonialen Arbeiterbewegungen im übrigen Westeuropa kaum praktische Erfolge verspricht.

Bei der heute überall gegebenen Vermögensverteilung jedenfalls begünstigt die Akzentuierung der Angebotspolitik in der Tat immer die Einkommensposition der Klasse von Kapitalbesitzern im Verhältnis zur (damit bestenfalls teil-identischen) Klasse der Arbeitnehmer und der Bezieher öffentlicher Transfereinkommen. Dies erklärt zweifellos die tiefe Aversion von Sozialdemokraten und Gewerkschaftern gegen die Angebots-Ökonomie - aber es löst das strategische Problem nicht: Jede auf zusätzliches Wachstum im privaten Sektor gerichtete Strategie muß derzeit mit einer Umverteilung zugunsten der Kapitaleinkommen erkaufte werden.

Wenn man dies nicht will, und wenn auch die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung zusätzlicher öffentlicher Ausgaben eng begrenzt bleiben, solange die Realzinsen höher sind als die realen Wachstumsraten (und das kann sich

---

10 Wener Glastetter/Rüdiger Paulen/Ulrich Spörel, Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1980. Befunde, Aspekte, Hintergründe. Frankfurt: Campus 1983, S. 392.

11 Manfred Euler, Geldvermögen privater Haushalte Ende 1983. Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, in: Wirtschaft und Statistik 5/1985, S. 408-409.

nicht ändern, solange die Realzinsen hoch sind), dann gibt es im Prinzip nur zwei Möglichkeiten einer Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die nicht zugleich auf eine Umverteilung zugunsten der Kapitaleinkommen hinauslaufen: Die Finanzierung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten durch Steuererhöhungen und die Umverteilung vorhandener Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Verkürzung der regulären Arbeitszeiten. Beide Lösungen sind nicht leicht zu verwirklichen. Im ersten Falle kommen (da ja die Entzugseffekte der Steuerfinanzierung berücksichtigt werden müssen) nur besonders beschäftigungsintensive Programme in Betracht - also gerade nicht die von Gewerkschaften und Sozialdemokraten in der Vergangenheit favorisierten öffentlichen Investitionen, sondern in erster Linie die Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen. Diese fallen in der Bundesrepublik aber ganz überwiegend in den Kompetenzbereich von Ländern und Gemeinden und können durch beschäftigungspolitische Strategien des Bundes nicht unmittelbar erreicht werden. Kurzfristig realisierbar wäre also wohl nur die (von der gegenwärtigen Regierung bereits begonnene) Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und insbesondere der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch die Bundesanstalt für Arbeit.

Bei der Arbeitszeitverkürzung dagegen stoßen die Tarifparteien im privaten Sektor jeweils bald an die Grenzen ihres Verteilungsspielraums, der durch den zu erwartenden Produktivitätsfortschritt definiert wird. Darüber hinausgehende, größere Schritte der Arbeitszeitverkürzung, die beschäftigungspolitisch wünschenswert wären, könnten also allenfalls mit der finanziellen Unterstützung des Staates verwirklicht werden. Praktikable und in ihren finanziellen Konsequenzen überschaubare Konzepte für beides, die Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die öffentlich subventionierte Arbeitszeitverkürzung, hegen vor.<sup>12</sup>

Über Einzelheiten dieser Lösungen wird man sicher streiten, und es geht mir hier auch gar nicht darum, gerade sie als Patentrezept anzubieten. Wichtig bleibt jedoch die strategische Einsicht, daß vorderhand die Vollbeschäftigung weder „kostenlos“ durch eine keynesianische Wachstumspolitik, noch „auf fremde Rechnung“ durch Umverteilung zu Lasten des Kapitals zurückgewonnen werden kann - sondern allenfalls durch die Umverteilung von Arbeitsmöglichkeiten und Arbeitseinkommen zu Lasten der großen Mehrheit der derzeit Beschäftigten selbst.

Diese Perspektive kann gewiß nicht begeistern: Anders als in den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten gibt es derzeit keine ökonomisch plausible, keynesianische Strategie, mit der im nationalen Rahmen die Ziele von Sozialdemokraten und Gewerkschaften voll verwirklicht werden können, ohne daß dadurch Funktionsbedingungen der kapitalistischen Ökonomie verletzt werden. Vollbeschäftigung, steigende Arbeitseinkommen, steigende Sozialtransfers und eine bessere Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und

---

<sup>12</sup> Etwa bei Bernd Reissert/Fritz W. Scharpf/Ronald Schettkat, Eine Strategie zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 23/86, S. 3-21.

Diensten sind derzeit nicht zugleich erreichbar - weil die Wachstumsraten dafür nicht ausreichen, und weil die ökonomisch durchsetzbaren Verteilungsansprüche der Kapitaleseite sich erhöht haben.

Dies bedeutet nicht das Ende der Strategiefähigkeit. Im Gegenteil: Gerade wenn nicht alle Ziele zugleich erreicht werden können, müssen strategische Prioritäten gesetzt werden. Aber Voraussetzung ist die Anerkennung der veränderten Tauschverhältnisse zwischen Kapital, Arbeit und Staat. Wenn die vorläufig irreversible Niederlage im Verteilungskampf nicht akzeptiert wird, führt die Fortsetzung des Kampfes um alle Ziele zugleich nicht zu „systemverändernden Reformen“ oder zur Verwirklichung anderer Postulate einer anti-kapitalistischen Rhetorik, sondern nur zum Kampf aller gegen alle im eigenen Lager. Das wahrscheinliche Ergebnis wäre die sich weiter vertiefende Spaltung der Arbeitnehmer in eine Mehrheit von mehr oder minder privilegierten Arbeitsplatz-Besitzern im privaten und im öffentlichen Sektor und eine wachsende Minderheit von Langfrist-Arbeitslosen, Frührentnern, Gelegenheitsarbeitern und Jugendlichen, die ein reguläres Berufsleben überhaupt nicht mehr kennenlernen. Dieser Prozeß ist derzeit im Gange, aber er kann aufgehalten werden. Voraussetzung dafür ist die Fähigkeit der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften, allen Arbeitnehmern durch höhere Steuern und durch den Verzicht auf Einkommens-Zuwächse den notwendigen Solidarbeitrag für die Teilhabe aller Arbeitswilligen am Arbeitsleben abzuverlangen.

Hier liegt heute, so meine ich, auch die politische Schicksalsfrage der europäischen Linken. Wenn sie ihr ausweicht, so verzichtet sie auf die Gestaltung der gegenwärtigen Verhältnisse und arbeitet dem Sozialdarwinismus der Marktliberalen und Konservativen in die Hände. Ihre eigene historische Stunde könnte dann erst wiederkehren, wenn es in der Politik noch einmal um die Verteilung der Wohltaten eines langen kapitalistischen Aufschwungs gehen sollte. Für die absehbare Zukunft jedenfalls hat die Linke nur dann eine Chance der wirtschaftspolitischen Gestaltung, wenn sie die ganze Härte der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit auch die Grenzen ihrer binnenwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten ausdrücklich akzeptiert - aber sie verdient diese Chance auch nur, wenn sie an den Zielen des demokratischen Sozialismus auch dann festhält, wenn diese nur als „Sozialismus in einer Klasse“ verwirklicht werden können.