

BÜCHER

SOZIALDEMOKRATISCHE KRISENPOLITIK IN EUROPA

Rezension von: Fritz W. Scharpf,
Sozialdemokratische Krisenpolitik in
Europa, Campus Verlag, Frankfurt/M.
1987, 358 Seiten, DM 38,-

Seit Mitte der siebziger Jahre ist das Wirtschaftswachstum in den westlichen Industriestaaten nur noch etwa halb so groß wie in der zweieinhalb Jahrzehnte dauernden Prosperitätsperiode davor. Wenn ein Rückgang der längerfristigen Expansionsrate angesichts des historischen, säkulären Wachstumstrends nicht an sich als krisenhafter Vorgang betrachtet werden kann, so steht die tatsächliche Entwicklung der letzten eineinhalb Jahrzehnte unleugbar im Zeichen einer weltweiten Wachstumsschwäche in dem Sinne, daß das durch den langfristigen Produktivitätstrend bestimmte Wachstumspotential durch das realisierte Wachstum nicht ausgeschöpft wurde und die Arbeitslosigkeit in den Industrieländern sich mehr als verdoppelt, in Europa sogar verdreifacht hat. Immer mehr Länder haben vor dem Problem hoher Arbeitslosigkeit resigniert und ihre Regierungen sind dazu übergegangen, eine wirtschaftspolitische Verantwortung für das Ziel der Vollbeschäftigung mehr oder weniger zu negieren. Dennoch ist die Zunahme der Arbeitslosigkeit nicht einheitlich, die im Ländervergleich immer noch deutlich niedrigeren Arbeitslosenraten in Schweden, Österreich und der Schweiz zeigen, daß es nicht von vornherein chancenlos ist,

sich gegen die Konsequenzen der Wachstumsschwäche zu stemmen.

Gegenstand der im Sommer 1986 fertiggestellten Untersuchung sind „die Bedingungen, unter denen westeuropäische Länder mit sozialdemokratisch geführten Regierungen die Ziele ihrer Wirtschaftspolitik und insbesondere das Vollbeschäftigungsziel auch unter krisenhaften Bedingungen seit Beginn der siebziger Jahre erreichten oder verfehlten.“ (S. 12) Während von Ökonomen durchgeführte Analysen sich meist auf die Zusammenhänge zwischen BIP-Wachstum, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Inflation, Löhne, Zinssätze, Budgetdefizite, Steuerquoten und anderen Wirtschaftsindikatoren konzentrieren, steht im Buch des von der Politikwissenschaft her kommenden Autors die Interaktion zwischen der staatlichen Politik und den organisierten gesellschaftlichen Interessen im Zentrum der Untersuchung. Ausgangspunkt ist die Darstellung der politisch-ökonomischen Prämissen der Steuerung (die „Vision eines demokratisch gesteuerten Kapitalismus“). Daran schließt sich im 2. Teil eine komprimierte Verlaufsgeschichte der Wirtschaftspolitik von 1973 bis 1979 für die Länder Österreich, Großbritannien, Schweden und BR Deutschland. Kernstück von Scharpfs Buch ist der 3. Teil, wo in vergleichenden Interpretationen die Gründe für Erfolg und Mißerfolg herausgearbeitet werden.

Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik charakterisiert Scharpf als eine primär am Ziel der Vollbeschäftigung orientierte Wirtschaftspolitik. Dabei war schon bei Beginn der Periode der Wachstumsschwäche klar, daß sich ein expansiv orientierter Keynesianismus nur dann Erfolgschancen ausrechnen konnte, wenn er um ein neokorporatistisches Institutionengefüge ergänzt wurde.

Mit dem Ende der wirtschaftlichen Schönwetterperiode wurde es für eine keynesianische Wirtschaftspolitik schwieriger, mit ihrer Botschaft im Kampf um die Vorherrschaft in der öffentlichen Meinung durchzukommen: „Weil neoklassische (ebenso wie marxistische) Positionen im Prinzip immer in eine Richtung weisen, lassen sie sich auch ausgezeichnet vereinfachen und zu Leitartikeln verarbeiten, und treffen selbst in ihren Vulgärversionen immer noch den gemeinten Kern. Im Gegensatz dazu kann sich der Keynesianismus nicht auf eine immer richtige Faustregel (mehr ‚Markt‘ oder mehr ‚Staat‘ zum Beispiel) zurückziehen. Was richtig ist, hängt ganz von der jeweiligen Lage ab. Deshalb werden Keynes' Thesen nicht nur durch Vereinfachung falsch, sondern auch durch jede nicht exakt situationsgerechte Anwendung.“ (S. 42) Mehr als die konkurrierenden Konzepte des Monetarismus und der „supply side economics“ war der sozialdemokratische Keynesianismus von tatsächlichen Erfolgen vor allem im Hinblick auf das Beschäftigungsziel abhängig. Österreich und Schweden sind die positiven Beispielsfälle in Scharpfs Untersuchung, Großbritannien und letzten Endes auch die BR Deutschland die negativen. Die Gründe für Erfolg oder Scheitern – so Scharpfs durch den Gang seiner Untersuchung bestätigte Ausgangshypothese – sind „weniger in den ökonomischen als in der unterschiedlichen institutionellen Bedingungen der einzelnen Länder zu suchen.“ (S. 205)

Eine erfolgversprechende Kombination einer expansiven Geld- und Finanzpolitik des Staates mit einer verhältnismäßig zurückhaltenden Lohnpolitik der Gewerkschaften sieht Scharpf in Österreich modellhaft verwirklicht. „Immer wenn und solange es in einem der Vergleichsländer gelang, eine annähernd gleiche Konstellation der monetären, fiskalischen und lohnpolitischen Impulse zu erreichen, war es in der Periode zwischen der

ersten und zweiten Ölkrise möglich gewesen, die Beschäftigung zu stabilisieren oder sogar deutlich zu erhöhen, und zugleich die Inflationsrate zu senken oder wenigstens zu stabilisieren.“ (S. 206) In Österreich war dies, nachdem die Fehleinschätzung des einkommenspolitischen Spielraumes 1974/75 wieder korrigiert wurde („Gemeinsame Fehler gemeinsam korrigiert“, Kapitel 4), ab 1975 der Fall, in Großbritannien in der Zeit des „Social Contract“ bis 1978, in Schweden 1974/75 und in Deutschland von 1977 bis 1980.

Mit dem Zusammenbruch der Kooperation zwischen Regierung und Gewerkschaften im Laufe des Jahres 1978 war das Schicksal des Keynesianismus und auch der Labour Party besiegelt. Der Machtwechsel als Folge der Unfähigkeit der Labour-Party-Regierung, die Inflation unter Kontrolle zu bringen, verschlechterte die Bedingungen für das Agieren der Gewerkschaften drastisch: „Eine Regierung, die politisch in der Lage ist, hohe Arbeitslosigkeit in Kauf zu nehmen und sich statt dessen auf das Stabilitätsziel (und andere politische Themen) zu konzentrieren, kann von den Gewerkschaften nicht länger ‚ausgebeutet‘ werden. Statt dessen werden die Gewerkschaften unter dem Druck hoher Arbeitslosigkeit aus eigenem Interesse zur Kooperation mit der Stabilitätspolitik der Regierung gezwungen.“ Die sich hierzu manifestierende „Wehrlosigkeit der Gewerkschaften gegenüber einer konservativ-monetaristischen Restriktionspolitik“ nimmt einer gewerkschaftlichen Lohnzurückhaltung die Eigenschaft eines Zugeständnisses und beraubt sie damit ihres wichtigsten politischen „Tauschobjektes“. (S. 216 f)

In Deutschland waren die Voraussetzungen für eine Kooperation Gewerkschaften – Regierung wesentlich günstiger. Sie funktionierte in der Phase 1973/75 aufgrund von Fehleinschätzungen der Konjunktur nicht, wobei die Korrektur im Unterschied

zu Österreich durch eine restriktive Notenbankpolitik mit der Konsequenz einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit bewirkt wurde. Daran schloß sich eine Phase der erfolgreichen Kooperation, die auch bemerkenswerte beschäftigungspolitische Resultate zeitigte. Auch nach 1980 wurde diese Kooperation fortgesetzt, doch scheiterte sie an der restriktiven Geldpolitik der Bundesbank, mit welcher diese das Leistungsbilanzdefizit und den DM-Kursverfall bekämpfte. Die beschäftigungspolitischen Impulse der Fiskalpolitik wurden durch die monetäre Restriktion konterkariert.

Schweden ist zwar auf beschäftigungspolitischem Gebiet erfolgreich geblieben, jedoch auf einem völlig anderen, von Scharpf als „suboptimal“ angesehenen Weg. Die von 1976 bis 1982 an der Macht befindlichen bürgerlichen Regierungen hielten am Vollbeschäftigungsziel fest, konnten allerdings nicht auf die lohnpolitische Kooperation der Gewerkschaften zählen. Sie realisierte das Ziel weitgehend durch eine starke Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung durch Subventionierung von Betrieben und durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – allerdings um den Preis eines permanent hohen Staatsdefizits und unter Gefährdung der außenwirtschaftlichen Flanke. Als die Sozialdemokraten 1982 an die Regierung zurückkehrten, mußten sie zur Korrektur der Ungleichgewichte tief in den Instrumentenkasten der supply side economics greifen. Als Folge der Strukturentwicklung, vor allem des stark erhöhten Anteils des öffentlichen Sektors, sieht Scharpf den Zusammenhalt der Gewerkschaften zunehmend in Frage gestellt.

Wenn Schweden und Österreich auch in den achtziger Jahren auf beschäftigungspolitischem Gebiet zumindest relativ erfolgreich geblieben sind, so haben sich die Bedingungen für eine keynesianische Wirtschaftspolitik durch Entwicklungen, die auf der weltwirtschaftlichen Ebene lie-

gen, drastisch verschlechtert („Das Ende der keynesianischen Strategie“, Kapitel 11). „Mit der Internationalisierung der Kapitalmärkte hatte die nationale Geldpolitik die Freiheit verloren, die auf dem Dollarmarkt gebotene Rendite für Finanzanlagen wesentlich zu unterschreiten – und mit dem Anstieg der Realzinsen für langfristige Dollaranlagen wurde diese bis dahin latente Bedingung zu einer manifesten Beschränkung. Die nationale Geldpolitik hatte damit ihre Zinssouveränität verloren.“ (S. 302) Die Finanzpolitik mußte die Last der Nachfrageexpansion alleine übernehmen, ist jedoch durch die zunehmend fühlbare Beschränkung der Möglichkeit, ein Defizit einzugehen, immer weniger dazu in der Lage. Mit der Anhebung des Zinsniveaus erfordert eine Verteidigung der Beschäftigung im privaten Sektor eine starke Anhebung der Rentabilität der Realinvestitionen. Scharpf sieht die grundlegende Problematik in diesem Zusammenhang darin, ob der Preis – nämlich eine massive Umverteilung zu den Kapitaleinkommen – bezahlt werden kann und soll. Allerdings stellt sich dabei auch die Frage, ob aus der Sicht einer gesamtwirtschaftlichen Kreislaufbetrachtung eine solche Rechnung überhaupt aufgehen kann.

Die besondere Qualität von Fritz Scharpfs Buch liegt in jenen Teilen der Untersuchung des Erfolgs bzw. Mißerfolgs der Politik, die über die Feststellung von Tatsachen, wie „die Einkommenspolitik ist ab dem Zeitpunkt X zusammengebrochen“, „die Fiskalpolitik“ oder „die Notenbankpolitik wurde restriktiv“, hinausgehen. Eine Wiedergabe des Inhalts der Kapitel 9 und 10 („Bedingungen der konzentrierten Lohnpolitik“, „Grenzen der staatlichen Strategiefähigkeit“) würde den Rahmen einer Rezension sprengen – es wäre auch nicht leicht, die differenzierten, Situation und Bedingungen jeweils genau berücksichtigenden Analysen in Kurzform zusammenzufassen.

Die Hoffnungen am Ende der achtziger Jahre, denen das letzte Kapitel gewidmet ist, beurteilt der Autor skeptisch. Wenn für ihn die Vollbeschäftigung unter den gegebenen Bedingungen zum Verteilungsproblem geworden ist, so bedeutet dies bewußte Unterordnung der Lohnpolitik unter die Rentabilitätsanforderungen, die im wesentlichen in der Finanzsphäre bestimmt werden, und Umverteilung der Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung, die vom Staat zu subventionieren wäre, was ein höheres Niveau der Besteuerung der Löhne erfordert. Eine Verschiebung der Lasten auf das Kapital ist nicht nur politisch nicht durchsetzbar, sie würde auch die beschäftigungspolitische Zielsetzung gefährden. „Für die absehbare Zukunft jedenfalls hat die Sozialdemokratie nur dann eine Chance der wirtschaftspolitischen Gestaltung, wenn sie die ganze Härte der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit die Grenzen ihrer binnenwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten ausdrücklich akzeptiert – aber sie verdient diese Chance auch nur, wenn sie an den

Zielen des demokratischen Sozialismus auch unter Bedingungen festhält, in denen diese nur als ‚Sozialismus in einer Klasse‘ verwirklicht werden können.“ Wenn schon fraglich ist, ob diese Strategie im nationalen Rahmen aufgehen kann, so kann sie kaum simultan von den Industrieländern zugleich verwirklicht werden, da auf dieser Ebene das erforderliche Gleichgewicht zwischen Sparen und Investitionen eher unwahrscheinlich erscheint. Trotz aller Schwierigkeiten und Unsicherheiten einer Strategie der internationalen Koordinierung, die Scharpf anführt, ist sie vielleicht doch der aussichtsreichere Weg. Für ein einzelnes Land ist der Handlungsspielraum zu klein, das Niveau seiner wirtschaftlichen Aktivität auf Dauer beliebig über dem seiner Handelspartner zu halten. Bei dem heute erreichten Grad der internationalen Verflechtung des Wirtschaftslebens ist die Vollbeschäftigung wohl nur durch eine wesentliche Verbesserung der internationalen Kooperation in der Wirtschaftspolitik erreichbar.

Günther Chaloupek