
FORUM

Richard Löwenthal: Von der Strukturkrise der Weltwirtschaft zur internationalen Strukturpolitik

Prof. Dr. Richard Löwenthal, geboren 1908, ist em. Professor für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin.

Die demokratischen Industriestaaten der westlichen Welt haben in dem Vierteljahrhundert nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges im ganzen eine Spanne beispiellosen Aufschwungs von Produktion, Lebensstandard und sozialer Sicherheit durchlebt, so ungleich die Errungenschaften dieser Periode im einzelnen von Land zu Land und von Phase zu Phase auch waren. Auf diese beispiellose Aufschwungspanne ist im Laufe des letzten Jahrzehnts eine hartnäckige Rezessionsspanne gefolgt, die bereits international zu Massenarbeitslosigkeit geführt hat und in einigen Ländern in schwere Depressionen überzugehen droht.

Während die meisten konservativen Kommentatoren diese Rückschläge auf ein angebliches Übermaß öffentlicher Eingriffe in die Marktwirtschaft während der vorhergehenden Periode und zumal auf zu weitgehende Belastung der Wirtschaft durch Sozialausgaben zurückführen und eine schnelle Erholung bei entschlossener Rückkehr zu einem extremen „Wirtschaftsliberalismus“ alten Stils verheißen - ohne Rücksicht auf die erschreckenden Folgen der mehrjährigen Durchführung einer solchen Politik unter einer konservativen Regierung in Großbritannien und die, gelinde gesagt, wenig ermutigenden Resultate des Beginns einer ähnlichen Politik seit den letzten Präsidentenwahlen in den Vereinigten Staaten -, sehen radikale Kritiker die negative Wende in der Richtung der Wirtschaftsentwicklung als die Folge veränderter weltwirtschaftlicher Bedingungen an, unter denen entweder die kapitalistische Marktwirtschaft oder sogar die Industriegesellschaft überhaupt notwendig der Katastrophe zutriebe. Im Gegensatz zu beiden Auffassungen vertritt der folgende Beitrag den Standpunkt, daß es sich bei der gegenwärtigen Rezessionsspanne in der Tat um eine durch Veränderung der weltwirtschaftlichen Bedingungen herbeigeführte Strukturkrise handelt, deren Überwindung gewiß nicht durch eine Rückkehr zum Verzicht auf öffentliche Steuerung der wirtschaftlichen Dynamik, vielmehr nur durch neue Wege einer international koordinierten Strukturpolitik möglich ist.

Die Grenzen der Globalsteuerung

Die erstaunliche Aufschwungsspanne der Nachkriegszeit beruhte wesentlich auf einer „Globalsteuerung“ der meisten marktwirtschaftlichen Industriegesellschaften mit überwiegend monetären und fiskalischen Mitteln und mit dem Ziel stetigen Wachstums und annähernder Vollbeschäftigung, die vor allem den Gedanken von John Maynard Keynes zugeschrieben wird. Die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1932 einerseits, ihrer Überwindung durch die schwedischen Sozialdemokraten, durch Roosevelt's New Deal und - für ganz andere Zwecke — durch Hitler's Rüstungswirtschaft und schließlich überall durch die Kriegswirtschaft andererseits, hatte in den führenden westlichen Ländern zu der Überzeugung geführt, daß Absatzkrisen und Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Überfluß aller Produktionsfaktoren durch öffentliche Steuerung der Gesamtnachfrage erfolgreich vermieden werden könnten. In der Bundesrepublik, deren christlich-demokratische Regierungen diese „neumodische“ Überzeugung nicht teilten, aber von dem Wiederaufbauboom ebenso wie von der keynesianischen Politik der anderen westlichen Länder profitierten, hatte sich diese Denkweise erst im Zuge der Überwindung der „Erhard-Rezession“ durch die Große Koalition durchgesetzt und war in dem Stabilitätsgesetz von 1967 festgeschrieben worden. Doch sie war an Bedingungen gebunden, die sich wenige Jahre später verändern sollten.

Die wichtigste dieser Bedingungen war die physische Möglichkeit unbegrenzten Wirtschaftswachstums. Als der Klub von Rom zu Anfang der siebziger Jahre diese

Möglichkeit bestritt und die These von berechenbaren Wachstumsgrenzen auf Grund der Begrenztheit der Rohstoff- und Energiequellen unseres begrenzten Planeten aufstellte, wurde ihm zunächst allgemein entgegengehalten, daß die immer neue Entdeckung neuer Technologien und Rohstoffvorkommen eine absolute Grenze des Wachstums ausschließe. Doch dies abstrakte Argument übersah, daß die Begrenztheit jedes einzelnen Rohstoffs und jeder einzelnen Energiequelle immer wieder jeweils konkrete Grenzen für das stürmische, „exponentiale“ Wachstum der vorhergehenden Periode setzen würde - und der erste Ölchock von 1973/74 brachte die dramatische Konkretisierung. Wir wissen heute, daß beliebiges Dauerwachstum im Tempo der Aufschwungsspanne von 1945 bis 1970 nicht möglich ist. Parallel mit dieser Erkenntnis wuchs das Bewußtsein vom Umfang der durch die schrankenlose Entfesselung der Produktivkräfte freigesetzten Destruktivkräfte — vom Ausmaß der Gefahren der Umweltzerstörung. Auch hier handelt es sich nicht um eine absolute Grenze, die eine Fortentwicklung der Industriegesellschaft unmöglich machen würde — wohl aber um jeweils konkrete Grenzen, die im Interesse des Überlebens der Menschheit eingehalten werden müssen und deren Berücksichtigung das Tempo möglichen Wirtschaftswachstums notwendig verlangsamt und eine ungleich größere Beachtung seiner Richtungen erfordert.

Eine andere, zeitgebundene Bedingung der langen Aufschwungsspanne war eine nach den ersten Jahren des Wiederaufbaus sich nur relativ langsam verändernde weltwirtschaftliche Arbeitsteilung, die das rasche Anwachsen des Welt Handels unter dem GATT-Abkommen und dem elastischen Weltwährungssystem von Bretton Woods wesentlich erleichterte. Auch diese Bedingung ist von mehreren Seiten her untergraben worden. Einerseits hat der Mißbrauch der Stellung des Dollars als Weltreservewährung zur Finanzierung eines massiven amerikanischen Zahlungsbilanzdefizits aus der Notenpresse seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre das Weltwährungssystem von Bretton Woods untergraben und schließlich zu seinem Zusammenbruch mit der Lösung des Dollars vom Gold 1971 geführt. Andererseits hat die Verschiebung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung nicht nur zugunsten Japans, sondern der „neuen Industrieländer“ (Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur, aber auch Mexico und Brasilien) sich so beschleunigt, daß in den USA und Westeuropa starke protektionistische Tendenzen aufgetreten sind. Diese Tendenzen haben noch nicht das Ausmaß angenommen, das seinerzeit so wesentlich zu dem katastrophalen Charakter der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 32 beitrug. Aber sie sind ein deutliches Anzeichen der strukturellen Anpassungsprobleme vieler bedeutender Industrien des Westens - und ein vergeblicher Versuch, ihrer Lösung auszuweichen.

Was das Auftreten von Verknappungen von Energiequellen oder Rohstoffen, von Umweltgefahren und von scharfen Verschiebungen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung gemeinsam haben, ist eben dies, daß sie strukturelle Probleme schaf-

fen, die durch eine monetäre Globalsteuerung nicht zu lösen sind. Dabei ist eine bloße Umkehrung des - einseitig inflationär mißverstandenen - Keynesianismus durch eine brutale Geldverknappung mindestens ebenso unnütz, wie eine Politik allgemeiner Geldspritzen mit der Gießkanne: Wie diese die notwendige Strukturanpassung durch Erschwerung der Kalkulation und zeitweise Verschleierung von Verlusten behindert, so jene durch investitionshemmende Kreditverteuerung. Die Bekämpfung der Wurzeln unserer Rezessionsphase und ihrer Massenarbeitslosigkeit, die auf strukturellen Krisenerscheinungen beruht, erfordert nicht Maßnahmen der globalen Expansion oder Kontraktion der Kaufkraft, sondern der gezielten strukturellen Anpassung.

Die Schwierigkeiten umfassender Strukturpolitik

Öffentliche Strukturpolitik wäre nicht nötig, wenn die Mechanismen des Marktes die notwendigen strukturellen Anpassungen rechtzeitig und unter Vermeidung unnötiger Härten bewirken würden. Das ist anerkanntermaßen nicht der Fall: Die Unternehmen selbst fordern immer wieder Subventionen, um notwendig gewordene Anpassungsmaßnahmen entweder unnötig zu machen oder den Übergang zu erleichtern. Die Voraussicht des Marktes reicht oft nicht aus, um gegen drohende Verknappung von Rohstoffen und Energiequellen rechtzeitig hinreichende Reserven zu bilden und ist kaum jemals genügend, solcher Verknappung durch rechtzeitige Entwicklung von Alternativen vorzubeugen. Das Verantwortungsgefühl der Leiter von Unternehmungen würde sie nur ausnahmsweise zu der - oft kostspieligen - Ersetzung umweltschädigender Technologien und Entgiftung umweltgefährdender Abfälle veranlassen, wenn nicht gesetzliche Vorschriften sie dazu anhielten und in besonderen Fällen öffentliche Beihilfen den Übergang erleichterten. Der Verlust der internationalen Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen ist nicht selten die Folge des Unterlassens rechtzeitiger Modernisierungsmaßnahmen; in anderen Fällen, wo die Ursache in objektiv günstigeren Kosten der neuen ausländischen Konkurrenz liegt und ein regionaler Produktionszweig ohne eigenes Verschulden seine Wettbewerbsfähigkeit verliert, erfordert die Ansiedlung anderer Industrien in der Region und die Umschulung der Beschäftigten den Einsatz öffentlicher Mittel.

Solche energiesparende, rohstoffkonservierende, umweltschützende, modernisierungsfördernde oder umstellungserleichternde Strukturpolitik läuft also, wenn nicht auf selektive öffentliche Investitionen, in aller Regel auf selektive öffentliche Förderung privater Investitionen hinaus: Das Instrumentarium dieser Art von „Investitionslenkung“ ist keineswegs in dem Sinne grundsätzlich neu, wie die Diskussion des Schlagwortes vor einigen Jahren es erscheinen ließ, aber es ist unter den Bedingungen der Häufung struktureller Krisenfaktoren notwendig, nicht nur von quantitativ größerer Bedeutung als früher, sondern erfordert auch qualitativ in höherem Maße ein zusammenhängendes Gesamtkonzept. Das bedeutet keineswegs

eine Ersetzung des Marktes durch eine „Planwirtschaft“ vom sowjetischen Typus, die wesentlich mit administrativen Geboten und Verboten arbeitet: Vielmehr handelt es sich darum, das als gesamtwirtschaftlich wünschenswert Erkannte durch Aufträge, Steuervergünstigungen etc. für den Unternehmer oder Investor lohnend, das gesamtwirtschaftlich Schädliche durch entsprechende, „marktkonforme“ Maßnahmen unlohnend und schließlich unhaltbar zu machen. Nur in besonders dringenden Fällen, etwa bei gefährlicher Umweltvergiftung, werden direkte Verbote sich als unumgänglich erweisen.

Die Durchsetzung einer solchen, gesamtwirtschaftlich orientierten öffentlichen Strukturpolitik mit indirekten Mitteln ist jedoch in unserem gemischtwirtschaftlichen System mit starken privatkapitalistischen Monopolen keineswegs einfach. Oft ergibt sich ein zähes Tauziehen zwischen privatem und öffentlichem Interesse -und nicht selten stehen wichtige Teile der Bürokratie der Auffassung der privaten Interessenten näher als der Auffassung vom öffentlichen Interesse, die von dessen demokratisch gewählten Organen vertreten wird. Eine Wachstums- und beschäftigungsfördernde Politik der Globalsteuerung konnte in der langen Aufschwungsspanne - mit gewissen Nuancen - von einem relativ breiten Spektrum politischer Parteien vertreten werden: Das Schlagwort vom „sozialdemokratischen Konsens“ drückte in jener Phase eine relativ breite Zustimmung anderer Parteien zu ursprünglich sozialdemokratischen Ideen aus. Heute fehlt es bei uns in der Bundesrepublik nicht an zusammenhängenden Konzepten für eine gesamtwirtschaftlich orientierte Strukturpolitik: man kann sie z.B. im Bericht der von Verkehrsminister Hauff geleiteten Kommission über Ökonomie und Ökologie oder im Memorandum von Finanzminister Matthöfer zur Finanzierung eines Beschäftigungsprogramms finden. Aber es sind sozialdemokratische Konzepte, über die noch kein breiter Konsens besteht - auch nicht innerhalb der Koalition, von der die Bundesrepublik regiert wird. Ich fürchte, die Durchsetzung eines umfassenden strukturellen Konzepts zur Überwindung der Strukturkrise wird auf andere Mehrheitsverhältnisse oder auf eine noch drängendere Notlage warten müssen - oder auf die Schaffung anderer Mehrheitsverhältnisse durch eine noch drängendere Notlage.

Doch dies ist nur die erste von drei grundlegenden Schwierigkeiten der Überwindung der gegenwärtigen Strukturkrise, die ich sehe. Die zweite, welche die Gewerkschaftsbewegung am unmittelbarsten betrifft, liegt in dem Mißverhältnis zwischen dauerhaft gebremstem Produktionswachstum und weiter schnell wachsender Produktivität und seinen voraussehbaren Dauerwirkungen auf das Beschäftigungsproblem. Eine erfolgreiche Strukturpolitik würde uns zwar aus der gegenwärtigen Misere eines unfreiwilligen „Nullwachstums“ heraushelfen - das einmalige Wachstumstempo des Vierteljahrhunderts nach dem Zweiten Weltkrieg könnte sie nicht zurückbringen. Doch das primär durch die Entwicklung der Technik bedingte Wachstum der Produktivität zeigt keine Tendenz zur Verlangsamung - eher

im Gegenteil. Daraus ergibt sich eine Tendenz zu immer wieder entstehender „technologischer Arbeitslosigkeit“, solange die Produktivität pro Kopf schneller wächst als die Gesamtproduktion; und wenn in einer Welt schnell fortschreitender Technik ein einzelnes Land oder eine Ländergruppe das Produktivitätswachstum zu verlangsamen sucht, so ergibt sich ebenfalls immer neue Arbeitslosigkeit durch zunehmende Konkurrenzunfähigkeit. Unter diesen Umständen ist nur *ein* rationales Gegenmittel zu erkennen: fortschreitende Verkürzung der Arbeitszeit, mit der Fülle von Problemen des Lohnausgleichs und der Freizeitnutzung, die das mit sich bringt. Ich will im Rahmen dieses Aufsatzes nicht versuchen, auch auf diese Folgeprobleme einzugehen - zumal ich überzeugt bin, daß andere Autoren, die aktiv im gewerkschaftlichen Kampfe stehen, mehr dazu zu sagen haben als ich. Ich will nur darauf hinweisen, daß die Durchsetzung solcher fortschreitender Verkürzung der Arbeitszeit ebenfalls eine zentrale politische Aufgabe darstellt.

Eine dritte politische Schwierigkeit umfassender Strukturpolitik und vielleicht die ernsteste von allen, betrifft die nationalen Grenzen ihrer Wirksamkeit. In gewissem Grade gab es eine solche Schwierigkeit schon bei der Globalsteuerung mit vorwiegend monetären Mitteln: Es war für den einzelnen Staat riskant, die Geldmenge zu expandieren, wenn mehr oder stärkere Wirtschaftsmächte die Bremse anzogen. Doch die Hindernisse wirksamer Strukturpolitik im nationalen Maßstab sind noch wesentlich größer. Energiesparende Maßnahmen etwa wirken sich auf die Ölpreise erst aus, wenn sie von den wichtigsten Verbraucherstaaten zugleich getroffen werden. Der Schutz eines Grenzstroms gegen die Abwässer der eignen Industrie oder einer Grenzregion gegen Verrußung der Luft durch eigene Werke nützt wenig, wenn die Nachbarländer Wasser und Luft weiter verschmutzen. Gleichzeitig erschwert die durch die Rezession verschärfte internationale Konkurrenz ganz allgemein den internationalen Interessenausgleich, wie die wachsenden Schwierigkeiten der Zusammenarbeit etwa in der Europäischen Gemeinschaft seit Jahren augenfällig demonstrieren. Die rechtzeitige, kostspielige Modernisierung der eigenen Stahlindustrie kann durch protektionistische Maßnahmen von Ländern, die sie unterlassen haben, zeitweise oder dauernd um ihre Früchte gebracht werden und ebenso die Niedrighaltung der Kosten eines Landes, das seine Inflationstendenz erfolgreich gebremst hat, durch einen Abwertungswettbewerb seiner Konkurrenten. Auch in den kritischen Verhandlungen mit den notleidenden Entwicklungsländern ist es für einzelne Industrieländer selten möglich, Marktpräferenzen zuzugestehen, wenn dies nicht als gemeinsame Politik einer Gruppe von Industrieländern geschehen kann.

Politische Voraussetzungen einer Überwindung der Strukturkrise

Wir haben gesehen, daß die Überwindung der gegenwärtigen Rezessionsspanne eine Fülle von koordinierten strukturpolitischen Maßnahmen sowohl innerhalb der

einzelnen Industrieländer wie in der internationalen Zusammenarbeit zwischen ihnen erfordert. Dazu gehören energiesparende Maßnahmen, besonders im Verkehrswesen und in der Baupolitik und Entwicklung alternativer Energien; Bekämpfung umweltgefährdender und Förderung umweltfreundlicher Technologien auf den verschiedensten Gebieten; Förderung der Modernisierung von Unternehmen und Industrien, deren Wettbewerbsfähigkeit durch eignes Verschulden oder zufällige Umstände gelitten hat und Abbau von solchen, die unter den veränderten Bedingungen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung keine Chance echter Wettbewerbsfähigkeit mehr haben, bei gleichzeitiger Förderung neuer Industrien in den betroffenen Regionen und Umschulungsmaßnahmen für das betroffene Personal und bei Beschränkung von Subventionsmaßnahmen auf unvermeidliche Übergangszeiten. Dabei muß erwartet werden, daß all diese strukturpolitischen Maßnahmen, zu denen notwendig auch die Förderung der Einführung fortgeschrittenster Technologien gehört, auch bei bestem Erfolg, nicht eine dauernde Rückkehr zu dem stürmischen Wirtschaftswachstum des Vierteljahrhunderts nach dem Zweiten Weltkrieg bewirken können und, daß bei gleichzeitig anhaltenden erheblichen technischen Neuerungen auch bei Überwindung der Rezessionsspanne mit einer anhaltenden Tendenz zu „technologischer Arbeitslosigkeit“ gerechnet werden muß, die nur durch fortgesetzte Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit wirksam kompensiert werden kann.

Unter diesen Umständen ist die erfolgreiche Überwindung der weltwirtschaftlichen Strukturkrise und ihrer Konsequenzen für die arbeitende Bevölkerung, wie wir sahen, an dreierlei politische Voraussetzungen gebunden:

1. Die Durchsetzung der notwendigen strukturpolitischen Maßnahmen, die von den Marktmechanismen unseres Wirtschaftssystems nur verzögert und mit entsprechenden Konsequenzen sozialer Härte oder überhaupt nicht geleistet werden, erfordert demokratische politische Mehrheiten für ein geschlossenes strukturpolitisches Konzept. Diese Mehrheiten sind gegenwärtig in den meisten Demokratien nicht vorhanden und müssen erst durch geduldige Aufklärung gewonnen werden. Wo einflußreiche gewerkschaftliche Mitbestimmungsorgane existieren, kann ihr Einsatz bei der Durchsetzung einer derartigen Strukturpolitik wesentlich helfen.

2. Der Kampf um die Arbeitszeitverkürzung als Mittel zur Überwindung technologisch bedingter Arbeitslosigkeit kann von den politischen Organen der Demokratie gefördert und durch Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten im „tertiären Sektor“ flankiert werden. Er ist jedoch in erster Linie eine zunehmend wichtige Aufgabe der Gewerkschaftsbewegung. Dabei ist die Durchsetzbarkeit substantieller Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Reallohnenausgleich solange fraglich, wie die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen der Rezessionsspanne anhalten, sollte aber mit deren strukturpolitischer Überwindung wieder leichter werden.

3. Die Überwindung der Strukturkrise durch koordinierte Maßnahmen erfordert ein wesentlich höheres Maß wirtschaftspolitischer Zusammenarbeit der nationalen Regierungen der westlichen Welt als gegenwärtig besteht oder bisher jemals bestanden hat. Die Schaffung gemeinsamer Koordinationsorgane mit zunächst beratenden, in Perspektive auch weitergehenden Vollmachten auf strukturpolitischem Gebiet ist anzustreben. Ähnlich wie für die Durchsetzung zusammenhängender strukturpolitischer Konzepte im einzelnen Land ist dafür zunächst die Gewinnung demokratischer Mehrheiten für das Prinzip solcher Koordination in den beteiligten Ländern erforderlich, die natürlich im internationalen Rahmen noch schwerer ist; die Unterlassung der Ausnutzung der ersten direkten Wahlen zum Parlament der Europäischen Gemeinschaft für die hierfür notwendige Aufklärung war ein schweres Versäumnis. Im Kampf gegen die interessen- und traditionsbedingten nationalen Vorurteile gegen solche Koordination kommt neben den international ausgerichteten Parteien auch den Gewerkschaften eine besondere Verantwortung zu; die überwiegend klar antiprotektionistische Haltung des deutschen Gewerkschaftsbundes, im Unterschied zu manchen wichtigen Gewerkschaften anderer Länder, kann dabei vorbildlich sein.

Die neuen Probleme der Überwindung der weltweiten Strukturkrise durch eine international koordinierte Strukturpolitik stellen mithin sowohl die politischen wie die gewerkschaftlichen Organisationen der demokratischen Arbeiterbewegung vor neue historische Aufgaben.