

Christoph Boyer

Schwierige Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung

1. Vorüberlegungen

Nach dem Boom, dem *golden age*, den *trente glorieuses* – Formeln, die ein Hauch wehmütiger Ironie umspielt – sind in Europa und darüber hinaus die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung schwieriger geworden. Davon handelt dieser Beitrag, wobei ich das Thema zunächst etwas präziser zuschneiden möchte: Es geht, erstens, um die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Arbeitsgesellschaft, noch nicht zentral um diese selbst. Die Rede wird also sein von der Makroökonomie, den Institutionen, die diese regulieren, und den dahinterstehenden Leitvorstellungen. Unerlässlich ist dabei der Blick auf den politischen Rahmen; anders gesagt: Ökonomie ist hier immer eine eminent politische Ökonomie.

Wenn wir nun sagen, dass dieser ganze Komplex ab Anfang der 1970er Jahre in eine Krise geriet, dann meint der Begriff der Krise eher nicht die offen zutage liegende oder gar dramatisch zugespitzte Entscheidungssituation, nicht das „in summo discrimine rerum“. Gemeint sind vielmehr, auf der systemischen Ebene, ein Ensemble meist unübersichtlich ineinander verschlungener politisch-sozial-ökonomisch-kultureller Steuerungs-, Reproduktions-, Umwelтанpassungs-¹ und Legitimationsprobleme und die – häufig langwierige und mühsame – Suche nach Lösungen für diese². Krisen haben Inkubationszeiten und bleiben, manchmal für geraume Zeit, unterhalb der Wahrnehmungsschwelle. Sie können, womöglich über längere Zeiträume hinweg, „schleichend“ verlaufen und in eher unauffälligen Formen verhandelt werden. Vielleicht werden sie erfolgreich beendet – vielleicht auch nicht. Die Frage ist hier natürlich, was wir als Erfolg oder Lösung bezeichnen. Womöglich münden Krisen in grundstürzenden Wandel oder sogar in den

¹ Dieser Begriff ist systemisch-evolutionstheoretisch, nicht „ökologisch“ gemeint.

² Vgl. die beiden Arbeiten von Walter L. Bühl: *Krisentheorien. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang*, Darmstadt 1988, und *Sozialer Wandel im Ungleichgewicht. Zyklen, Fluktuationen, Katastrophen*, Stuttgart 1990.

Zerfall des Systems, vielleicht aber auch in bescheidener dimensionierte adaptierende Umbauten³.

Es geht mir, zweitens, nicht primär um die Bundesrepublik, sondern um deren europäische und globale Kontexte. Die Bundesrepublik ist, in anderen Worten, die Variation eines sehr viel weitergespannten Themas. Was die globalen Kontexte anbetrifft: Die Globalisierung wird derzeit ja intensiv beritten; womöglich ist das Thema sogar schon zuschanden geritten. Wir kommen, meine ich, ohne diese großen Zusammenhänge trotzdem nicht aus. Betrachtet werden sollte, drittens, eigentlich der Zeitraum zwischen 1973 und 1989. Dass die frühen 1970er Jahre aus mehreren Gründen eine Zäsur darstellen, lässt sich meines Erachtens zwanglos begründen⁴. Ich bin aber eher skeptisch, ob und inwieweit das auch für das Jahr 1989 gilt. Es funktioniert, zugegeben, am ehesten im Blick auf die deutsche Geschichte, es funktioniert weniger reibungslos im Blick auf Europa und die Welt. Ich möchte den Untergang des Kommunismus als Moment von welthistorischer Bedeutung nicht wegdisputieren, ich würde aber doch lieber die Idee der grundlegenden Einheit der Epoche zwischen den frühen 1970er Jahren und heute – und darüber hinaus – erproben. Weil sich hier ein weites Feld auftut, lässt sich die Grobschlächtigkeit mancher Behauptung kaum vermeiden; es kommt mir aber mehr auf die große Linie an als auf Akribie im Detail. Ich rekapituliere

³ Was die Frage einer adäquaten begrifflichen Fassung angeht, so steht das Krisenkonzept in Konkurrenz zu anderen Angeboten wie „Umbruch“ oder „Epochenschwelle“ (vgl. Winfried Süß, *Der keynesianische Traum und sein langes Ende. Sozioökonomischer Wandel und Sozialpolitik in den siebziger Jahren*, in: Konrad H. Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 120–137, vor allem S. 132ff.). Ich sehe einen Vorteil des Krisenbegriffs darin, dass er, anders als etwa der „Umbruch“, nicht lediglich „erhebliche Unterschiede“ zwischen einem „vorher“ und einem „nachher“ markiert. Der Krisenbegriff enthält in nuce eine Theorie der Systemevolution, die a) systeminterne bzw. -externe Anpassungs- und Steuerungsprobleme als dynamische Impulse von Wandel im Sinne von (Versuchen der) Adaptation versteht; er ist damit nicht nur deskriptiv, sondern auch erklärend; b) impliziert der Begriff eine *Mehrzahl* möglicher „Ausgänge“ solcher Adaptationsversuche. Die *realisierte* Variante ist somit als eine unter mehreren im *Möglichkeitenraum* ausgezeichnet; sie ist Resultat komplexer Prozesse der Selektion aus einer Reihe von Optionen.

⁴ Vgl. Christoph Boyer, *Vom Keynesianismus und Staatssozialismus zum ...? Sozialökonomische Umbrüche in Europa im späten 20. Jahrhundert*, in: *Zeitgeschichte* 34 (2007), S. 135–143, und Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008.

eingangs die Grundzüge dessen, was ich westliches Makromodell nenne, behandle vor diesem Hintergrund die krisenhaften Wandlungsprozesse seit den frühen 1970er Jahren⁵ und schließe mit einem – äußerst selektiven – Blick auf Formen und Varianten ihrer Bearbeitung.

2. Genese und Krise des westlichen Makromodells

An den Anfang stelle ich eine Skizze des demokratisch-marktwirtschaftlich-neokorporatistischen Wohlfahrtsstaats in der Großregion von Großbritannien über Frankreich und die Beneluxstaaten bis Deutschland und Österreich, im skandinavischen Norden, ab der Mitte der 1970er Jahre auch auf der iberischen Halbinsel. Die Anfänge dieses Typus liegen – sieht man ab von den in der Zwischenkriegszeit, vor allem in Antwort auf die Weltwirtschaftskrise ausgebildeten Keim- und Vorformen – im Nachkriegs-Wiederaufbau. Von hier führt der Weg zur voll entfalteten „klassischen“ Industriegesellschaft. Deren traditionale Sektoren – Kleingewerbe, Kleinhandel und Kleinlandwirtschaft – wurden beschnitten, planiert oder modernisiert. Das einzigartige Wirtschaftswachstum im Boom leitete eine Ära des Massenwohlstands ein, in der Folge einen Wertewandel auf breiter Front. Soziale Spannungen wurden durch den Sozialstaat abgefedert, Verteilungskonflikte durch das Wirtschaftswachstum abgemildert, wenn nicht entschärft. Der Nachkriegsboom reduzierte die strukturelle Spannung zwischen Produktions-

⁵ Vgl. zum Folgenden in allerstrengster Auswahl: Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, Frankfurt a.M./New York 1987; Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Bd. I: From Vulnerability to Competitiveness, Oxford/New York 2000; Göttinger Graduiertenkolleg, *Die Zukunft des europäischen Sozialmodells, Arbeitsbericht 2002* sowie Fortsetzungsantrag (www.uni-goettingen.de/de/inst/2978.html); Stefan A. Schirm, *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Baden-Baden 2007, S. 65–185; Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes, 1914–1991*, London 2004, S. 403ff.; Barry Eichengreen, *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton/Oxford 2006, S. 198–413; Tony Judt, *Postwar. A History of Europe since 1945*, London 2005, S. 451–800; Ivan T. Berend, *An Economic History of Twentieth Century Europe*, Cambridge/New York 2006, S. 263–326; Jeffrey A. Frieden, *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York/London 2006, S. 339–472; Eric Thun, *The Globalization of Production*, in: John Ravenhill (Hrsg.), *Global political economy*, Oxford/New York 2007, S. 346–372; Bernard Wasserstein, *Barbarism and Civilization. A History of Europe in our Time*, Oxford 2007, S. 554–793.

und Verteilungszielen, trocknete die Arbeitslosigkeit aus und steigerte markant die Aufnahmekapazitäten der Arbeitsmärkte. Zur Signatur der Epoche, in der die sozialökonomischen Physiognomien der europäischen Nationalgesellschaften westlich des Eisernen Vorhangs einander zunehmend ähnlicher wurden, gehörte die beginnende westeuropäische (Markt-)Integration, die Wohlfahrtsgewinne durch Außenhandel produzierte.

Zugrunde lag diesem westlichen Makromodell die Kombination von „Produktivitätspolitik“ (Charles Maier) und vergleichsweise moderater Wirtschafts-, Politik- und Gesellschaftssteuerung unter Einbindung der maßgeblichen sozialökonomischen Interessengruppen. Die große Diversität autochthoner Traditionen in Europa wurde jetzt mit amerikanischen Einflüssen amalgamiert: Die USA drangen nach 1945 in ihrem europäischen Einflussbereich überall und insgesamt ziemlich erfolgreich auf die Liberalisierung verkrusteter Strukturen.

Diese Entwicklungen reflektierten sich in der optimistisch grundierten Überzeugung von der Notwendigkeit, dem Nutzen, auch der Machbarkeit vergleichsweise weitreichender politischer Steuerung und Regulierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Der *embedded liberalism* überformte die Marktwirtschaft durch Elemente von Schutz und Kontrolle; die Landwirtschaft etwa befand sich gleichsam unter einer Käseglocke, ähnliches trifft auf den Dienstleistungssektor zu. Die Arbeitsmärkte waren intensiv durchreguliert, staatliche Industrien und öffentliche Dienste waren bedeutende Arbeitgeber, die in Zeiten der Krise als Beschäftigungspuffer fungierten. Die nationalen Ökonomien – und dies ist von besonderer Bedeutung – waren durch relativ gut konsolidierte Außengrenzen geschützt, die Kapitalmärkte waren national reguliert, grenzüberschreitende Kapitaltransfers unterlagen Kontrollen. Die Wechselkurse waren im System von Bretton Woods gebunden, die nationalen Regierungen konnten jedoch, in gewissen engeren Grenzen, auf- oder abwerten. Weil solche Änderungen der Wechselkursrelationen Produktivitätsunterschiede zwischen den Volkswirtschaften tendenziell ausglich, konnte das gnadenlose Diktat der Produktivität zu einem gewissen Ausmaß vernachlässigt werden. Damit wurde eine in der Tendenz egalisierende Lohnpolitik möglich, welche die Lohnskalen ohne sonderliche Rücksicht auf Produktivitätsgesichtspunkte zu komprimieren in der Lage war. Aufs Ganze gesehen waren die Exit-Optionen im *embedded liberalism* begrenzt: Unternehmer, Lohnabhängige und Verbraucher produzierten beziehungsweise konsumierten im politisch vorgegebenen und stabilisierten – nationalen – Rahmen; als Arbeitgeber, Steuer- und Bei-

tragszahler konnten sie in die Pflicht des – wiederum nationalen – Steuer- und Sozialstaats genommen werden.

Aufgrund einer Reihe wechselseitig verbundener Ursachen geriet dieses Makromodell seit den frühen 1970er Jahren in eine Krise. Dafür war nicht zuletzt die internationale Währungs- und Finanzpolitik verantwortlich, genauer gesagt der Zerfall des Systems von Bretton Woods. *Bretton Woods* heißt: Bindung der nationalen Währungen an den Dollar, Bindung des Dollars an den Goldstandard. Zwei Entwicklungen brachten dieses System Anfang der 1970er Jahre zum Einsturz: Zum einen ist hier die Wiederbelebung der internationalen Finanzmärkte zu nennen, die sich bereits in den 1960er Jahren anbahnte und sozusagen als Präludium der zweiten Globalisierung zu verstehen ist, die das letzte Drittel des 20. Jahrhunderts prägen sollte. Zum anderen wuchs als Folge längerfristiger weltwirtschaftlicher Verschiebungen – die USA verloren gegenüber Westeuropa und Japan an Gewicht – der Abwertungsdruck auf den Dollar. Die Erfolge der Japaner und Europäer im Welthandel schlugen sich in den Wechselkursrelationen nieder, deren relative Stabilität im Zeichen von Bretton Woods zunehmend als Fessel erschien. Der Dollarkurs konnte gegen seine Schwächeanfänge letztlich nicht gehalten werden; 1971 wurde er vom Goldstandard abgekoppelt. Dies war dann überhaupt das Ende der festen Wechselkurse: Bretton Woods kollabierte. Dieser Kollaps hatte aber – und dies sei besonders betont – nicht primär technische, sondern tief wurzelnde wirtschaftspolitische beziehungsweise politische Gründe. Der Zusammenbruch war somit kein Zufall; das System von Bretton Woods hatte sich *à la longue* systematisch selbst untergraben – durch die vom Wechselkursregime bewirkten Fortschritte und die Erfolge der internationalen ökonomischen Integration.

Die Labilisierung der festen Wechselkurse machte deren Schutz- und Pufferfunktion zunichte; diese Konsequenz vor allem ist in unserem Zusammenhang wichtig. Zeitlich ungefähr koinzident war die erste Ölkrise von 1973. Zwei Folgen waren hier von besonderer Bedeutung. Zum einen akkomodierten sich die westlichen Volkswirtschaften an den Ölpreisanstieg ohne Austerity-Politik, nämlich durch einen inflationären Schub. Zum anderen erzeugte der Abfluss von Kaufkraft in die Ölförderländer in den westlichen Volkswirtschaften eine Nachfragerücke, mit der Konsequenz steigender Arbeitslosigkeit. Inflation und Arbeitslosigkeit waren die Signatur der 1970er Jahre; sie waren durch das Stagflations-Dilemma unheilvoll miteinander verbunden: *deficit spending* – als Antidot gegen die Arbeitslosigkeit – trieb Inflation und Staatsverschuldung in die Höhe. Der Einsatz monetaristischer Instrumente zur Inflations-

bekämpfung hingegen leistete dem Anstieg der Arbeitslosigkeit Vorschub.

Die Signatur der 1980er Jahre wurde vor allem von der Anhebung des internationalen Zinsniveaus markiert – unter billiger Inkaufnahme der Rezession, also sinkender Einkommen und weiter steigender Arbeitslosigkeit. Diese Entwicklung ging von den USA aus, wo aus (innen-)politischen Gründen die Belange der Inflationsbekämpfung über diejenigen der Beschäftigungspolitik obsiegten. Die hohen Zinsen breiteten sich, bei bereits durchlässiger gewordenen Grenzen zwischen den nationalen Kapitalmärkten, rasch aus: Die westlichen Regierungen waren gezwungen nachzuziehen, um Kapitalabwanderung zu vermeiden. Das höhere Zinsniveau bestimmte die Gewinnerwartungen der Unternehmen, die nur mehr dann Arbeitsplätze schufen, wenn diese Erwartungen bedient wurden. Damit waren aber den Wirkmöglichkeiten von *deficit spending* noch engere Grenzen gesetzt. Mit einer Steigerung der staatlichen Investitionen allein ließ sich die Arbeitslosigkeit nicht wirksam bekämpfen. Dagegen zeigten sich gravierende Rückwirkungen auf die öffentlichen Budgets: Angesichts steigender Zinslasten auf die Staatsschuld wurde *deficit spending*, jedenfalls in längerfristiger Perspektive, noch problematischer. Wo es ungeachtet dessen fortgesetzt wurde, wuchsen die Staatsschulden, und mit ihnen die Zinslasten der öffentlichen Haushalte, in enorme Höhen.

Drei seit den frühen 1970er, ja vielleicht schon den späten 1960er Jahren wirkende Krisenursachen blieben virulent, als sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen wieder verbesserten und die Zinsen sowie der Ölpreis sanken. Vielleicht etwas dramatisierend könnte ich sagen: erst jetzt wird das eigentliche Thema angesprochen, erst jetzt richten wir den Blick auf die mächtigen Strömungen, die bis heute die Wirtschaftspolitik unter Anpassungsdruck setzen und die Einheit der Epoche über das Jahr 1989 hinweg konstituieren. Drei Determinanten also sind wichtig. Zum Ersten: Das Nachlassen des Wirtschaftswachstums oder, genauer gesagt, die Abflachung der exorbitanten und säkular wohl einzigartigen Wachstumsraten, wie sie die Nachkriegsrekonstruktion und der damalige Nachholbedarf bewirkt hatten. Prosperität ließ sich auf Dauer nicht mehr durch Nachfragestimulierung allein revitalisieren. Von Bedeutung war, zum Zweiten, die Umstellung vom extensiven, fordistischen Wachstumsmuster auf intensives Wachstum im Zeichen der Dritten industriellen Revolution (Stichworte: Mikrochip, Computer, Internet). Waren die 1970er Jahre noch von nachlassender Innovationsdynamik, schleppender Pro-

duktivitätsentwicklung und einem Strukturkonservatismus geprägt gewesen, der die „alten“ Industrien und ihre blue-collar-Belegschaften willig mit Subventionen bedient hatte, so schlugen sich längerfristig in allen OECD-Ländern die technologisch bewirkten Produktivitätszuwächse und die steigende Kapitalintensität der Produktion im teilweise dramatischen Absinken der industriellen Beschäftigung und in *jobless growth* nieder. Tertiarisierung – der Ausbau sowohl der produktions- als auch der konsumentenorientierten Dienstleistungen – konnte diese Entwicklung nur partiell kompensieren. So baute sich eine wachsende Sockelarbeitslosigkeit auf, wobei die Umschichtung überflüssig gewordener *low skills* in den Niedriglohnsektor zu beobachten war.

Zum – nun, nicht gerade – Verschwinden, aber doch zum Schwinden der „klassischen“ Lohnarbeit in den „alten“ europäischen Industrieländern trug, ebenfalls in den Anfängen bereits seit den 1970er Jahren, der Wandel der internationalen Arbeitsteilung bei. Mit dem Abbau grenzüberschreitender Kapitalkontrollen, der Schleifung der Barrieren im internationalen Handel, den zunehmend raumgreifenden regionalen Integrationsprozessen, nicht nur im Rahmen der Europäischen Union, sondern etwa auch in Gestalt von NAFTA oder Mercosur, mit den technischen Verbesserungen und den Verbilligungen in Transport und Kommunikation – mit all diesen Entwicklungen also wuchs das Volumen sowohl der grenzüberschreitenden Investitionen wie auch das des internationalen Handels rasant. Dieser Wachstumstrend war bezeichnenderweise auch in den sonst von Stagnation, ja Rezession geprägten 1970er Jahren ungebrochen. Auch das Volumen der internationalen Kreditgeschäfte schwoll unübersehbar an, die grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen beschleunigten sich.

Mit der Ausweitung der Märkte expandierten die multinationalen Unternehmen. Diese beiden Entwicklungen bedingen einander zumindest teilweise; beides hing wiederum mit dem technischen Fortschritt zusammen: Die höchsten Skaleneffekte ergaben sich, wenn neue Technologien von möglichst großen Unternehmen umgesetzt und die entsprechenden Produkte auf möglichst großen Märkten abgesetzt wurden. Die ins Gigantische gewachsenen Unternehmen nutzten dabei die Lohnkostendifferenziale zwischen den Volkswirtschaften und leisteten so der Verlagerung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen aus den alten Industrieländern an billigere Standorte Vorschub. Vielfach war dies nicht einfach die Verlagerung von Produktionen en bloc, sondern ein komplexer Vorgang: die Zerlegung von Produktionsketten und die Um- und Neuverteilung ihrer Glieder nach Effi-

zientzgesichtspunkten; High-tech-Anteile sowie Forschung und Entwicklung verblieben am alten, die Produktion der einfacheren Komponenten wanderte an den neuen, kostengünstigeren Standort. Für die – sagen wir: entwickelteren Entwicklungsländer – bedeutete dies die Einwanderung von Kapital, Technologie und Arbeitsplätzen. Dort wuchs jetzt die Konsumgüterproduktion, zumindest da, wo vorerst eher billige und einfachere Produkte hergestellt wurden; die Konkurrenz für die Stahl-, Automobil-, Textil- und Schuhindustrie der alten Industriestaaten wurde härter. Aufs Ganze gesehen lief die Globalisierung, so könnte man vielleicht sagen, auf einem Einebnungs- und Ausgleichsprozess zwischen Nord und Süd hinaus. Kosten und Nutzen waren hier ziemlich unübersichtlich verteilt.

Standortstabile Unternehmen in den alten Industrieländern wirtschafteten nun unter erleichterten lohn- und sozialpolitischen Konditionen. Fand das *race to the bottom* der Sozialstandards auch nicht im befürchteten Ausmaß statt, so verschärfte doch der Wandel der Strukturen der internationalen Arbeitsteilung den globalen Produktions- und Absatz-, den Steuer- und Sozialwettbewerb in erster Linie mit den Ländern Osteuropas, Süd- und Ostasiens nicht unwesentlich. Folge war die tendenzielle Entmachtung der staatlichen Sozial- und Steuerpolitik in den alten Industrieländern; die Entscheidungsträger dort wurden – sagen wir es ruhig so – leichter erpressbar.

Die Reorganisation der Lohnarbeit unter dem Druck des globalen Standortwettbewerbs mündete in der sogenannten Ersten Welt in ein Dilemma: Deregulierung der Arbeitsmärkte, Spreizung der Lohnskalen und generelle Absenkung der Arbeitskosten öffneten die Lohn- und in der Konsequenz auch die Sozialstruktur nach unten. Es entstand ein – womöglich in den Auswirkungen durch Kombilöhne oder negative Einkommenssteuern abgefederter – Niedriglohnsektor, das industrielle Normalarbeitsverhältnis erodierte, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und „irreguläre“ Erwerbsbiographien nahmen zu. Stärker vermachtete und weniger deregulierte Arbeitsmärkte hingegen leisteten der Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub, wobei eine vom früheren sozialökonomischen Status der Leistungsempfängers abgelöste steuerfinanzierte Basissicherung wachsende Bedeutung erlangte, die in der Regel dichten administrativen Kontrollen unterlag. Folge sowohl der Langzeitarbeitslosigkeit wie auch der Ausbildung des Niedriglohnsektors war die Verfestigung alter beziehungsweise die Formierung neuer, polizeilich-bürokratisch kontrollierter und moralisch-sozialpädagogisch traktierter Unterschichten. Die Kohäsion der sozialstaatlich

pazifizierten, vergleichsweise konfliktarmen Bürgergesellschaften der Nachkriegszeit lockerte sich, die neue sozialökonomische Ungleichheit exkludiert tendenziell „unnütze“ Bevölkerungsteile – mit längerfristig wohl gravierenden Risiken für die Legitimationsgrundlagen der Demokratie⁶.

3. Lösungsstrategien

Diese idealtypisierende Skizze grundlegender wirtschaftsgeschichtlicher Entwicklungen im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts ignoriert, dass – jenseits zahlreicher systemischer Gemeinsamkeiten der westlichen Industrieländer – differente nationale Traditionen, politische Kulturen und politisch-sozialökonomische Akteurs- oder Kräftekonstellationen eigene Antworten auf die neuen Herausforderungen für Wachstum und Beschäftigung hervorgebracht haben. Diese Lösungsstrategien sind auf Länderentwicklungspfaden angeordnet. Die Konturen und Identitäten der europäischen Gesellschaften, das ist hier die Prämisse, schliffen sich nach 1945 zwar ab, jedoch keineswegs bis zur Unkenntlichkeit. Der Entwicklungsgang der „alten“ Bundesrepublik ist eine Variation dieses Themas – eine unter mehreren. Die „Thatcher-Revolution“ in Großbritannien, um ein anderes Beispiel zu nennen, kontrastiert mit den weniger weitreichenden, jedoch sozialverträglicheren Versuchen einer Neubestimmung des Verhältnisses von Ökonomie und Sozialstaat in Italien und Österreich, Frankreich oder Deutschland. Die

⁶ Als Hauptdeterminanten des signifikanten Anstiegs der Arbeitslosigkeit seit den 1970er Jahren kommen hier also die Dritte industrielle Revolution und die Globalisierung in den Blick. Auf die Diskussion über die Relevanz institutioneller Verkrustungen bzw. über die von einem übermäßig generösen Sozialstaat angeblich gesetzten *adversen incentives* kann ich nur pauschal verweisen. Gegen das Argument, die Füllhörner des Wohlfahrtsstaats hätten Willen und Motivation zur Arbeit geschwächt, ließe sich einwenden, dass die europäischen Sozialsysteme bereits vor 1973 im allgemeinen über recht solide Absicherungen gegen Erwerbslosigkeit verfügten. Institutionelle Entwicklungen kann man, so das – allerdings sehr vorläufige – Fazit, nicht ausblenden; vermutlich erklären sie aber nur einen eher kleinen Teil des Anstiegs der Arbeitslosigkeit (vgl. Eichengreen, *European Economy*, S. 272 und S. 274, Fußnote 31). Die Frage wäre, inwieweit ökonometrische Methoden zur Dingfestmachung und Präzisierung allfälliger Kausalbeziehungen zwischen den Variablen „institutionelle Absicherungen gegen Arbeitslosigkeit“ und „Arbeitslosenquote“ beitragen können. Skeptisch bin ich dort, wo die erstgenannte Variable aus einer womöglich größeren Anzahl von Länder-Regelungen, ohne Rücksicht auf die komplexen Bedingungskonstellationen im einzelnen Fall, aggregiert wird.

Forschung hat im Blick auf diese *varieties of capitalism* und die mögliche Bandbreite der Wohlfahrtsstaatlichkeit elaborierte Typologien ausgearbeitet. Weil ich diese Differenzierungen hier nicht im Einzelnen nachvollziehen kann, sollen – mit Blick auf das weite Feld der Krisenbearbeitung – einige allgemeinere Bemerkungen genügen.

Zwischen dem Problemdruck beziehungsweise den strukturellen Spannungen einerseits und den Antworten auf diese Herausforderungen andererseits bestehen überaus komplexe Beziehungen. Schon die Problemperezeptionen beruhen nicht auf simplen Reiz-Reaktions-Schemata, sondern sie sind sozial respektive politisch-institutionell „konstruiert“⁷ und vermittelt. Wenn ich nun im Blick auf diese komplexen Beziehungen zwischen Problem und Lösung etwas schwungvoll generalisieren müßte, so würde ich sagen, dass sich in vielen europäischen Ländern die politische Landschaft in den 1970er Jahren unter den Vorzeichen von Stagflation und Arbeitslosigkeit gewandelt hat, aber gerade nicht – noch nicht – im Sinn des Neoliberalismus: Die Gewerkschaften bekämpften und die Regierungen vermieden Austerity-Politik. Bereits zwischen 1968 und 1973 deutete sich das Ende der alten Ordnung in den meisten westeuropäischen Ländern durch erhöhte Streikintensität an, etwa im Mai 1968 in Frankreich. Charakteristisch war aber auch noch in den späten 1970er Jahren ein eher vorsichtiger Umgang mit den Gewerkschaften, der etwa Besitzstandswahrung durch Lohnindexierung erlaubte; das wohl berühmteste Beispiel ist die italienische *scala mobile*⁸. Weiterhin waren die 1970er Jahre durch eine Ausweitung des öffentlichen Dienstes, eine Steigerung der Subventionen, Außenhandelsprotektionismus und kostspielige Sozialprogramme gekennzeichnet, die nicht über Steuererhöhun-

⁷ Die inflationär verwendete, aber trotzdem schiefe Metapher aus der Welt der Ingenieure wird hier lediglich als Verlegenheitslösung gebraucht. Die Rede von der „sozialen Konstruktion“ verkennt, dass in den meisten Fällen keine rational geplanten und anschließend wohlüberlegt in die Realität umgesetzten Konstruktionsleistungen vorliegen, sondern eher „Emergenzen“.

⁸ Eine für den Erfolg der Inflationsbekämpfung zentrale Determinante war in den 1970er Jahren der institutionelle Mechanismus des *collective bargaining*. Höher zentralisierte, konsensorientierte neokorporatistische Systeme, die im Interesse des Gemeinwohls effektiv auf Moderierung der Lohnforderungen verpflichtet werden können, haben hier – so die Faustregel – einen Vorteil vor schwach koordinierten Arrangements mit einer Vielzahl konkurrierender, unter Profilierungs- und Erfolgszwang stehender und deshalb tendenziell aggressiverer gewerkschaftlicher Akteure. Die bundesdeutsche Mitbestimmung und die österreichische Sozialpartnerschaft z.B. sind unter diesem Blickwinkel den stärker fragmentierten Tarifverhandlungssystemen etwa Italiens und Großbritanniens überlegen. Eine weitere

gen, sondern durch Aufblähung der Budgets finanziert wurden. Damit fuhr man zunächst ziemlich bequem, weil die Zinsen unterhalb der Inflationsrate lagen; das Staatsschuldenmachen war zwischen 1973 und 1981 praktisch ein *free lunch*. Die *affluent society* hätte diese Lasten vermutlich auch mittels Verbreiterung der Steuerbasis oder durch egalisierende Umverteilung finanzieren können. Aber die politischen Kräfteverhältnisse waren meist so, dass das Problem eher mittels Verschiebung in die Zukunft, das heißt eben durch steigende Staatsverschuldung „gelöst“ wurde.

Was die Modalitäten der weiteren Krisenbearbeitung und der Lastenverteilung angeht, so möchte ich angesichts der Komplexität dieser Problematik zwar nicht gleich das Handtuch werfen, mich aber doch mit der flüchtigen Skizze einiger Leitlinien begnügen. Je weiter die Globalisierung fortschritt und je mächtiger die auf Entgrenzung und Liberalisierung der Märkte bedachten, tendenziell globalisierungsfreundlichen sozialökonomischen Kräfte wurden – desto mehr Terrain gewann der Glaube an den Rückzug der Regierungen aus der Wirtschaft als beste Antikrisen-Wirtschaftspolitik. Man sollte mit der Rede von einem Paradigmenwechsel allerdings vorsichtig sein. Zwar gab es, einerseits, neue Konzepte und Rezepte, zum Beispiel den in der Wolle gefärbten neoliberalen Washington Consensus, der in den 1980er Jahren für die Entwicklungsländer und in den 1990er Jahren für einige der postkommunistischen Transformationsländer eine sinistre Bedeutung erlangte. Der neue Zeitgeist wurde aber, andererseits, nicht am grünen Tisch und sozusagen durch eine Weltverschwörung produziert. Hier war viel ad-hoc-Pragmatismus im Spiel, oft folgte, wenn ich es so sagen darf, der Überbau der Basis, nicht umgekehrt. Die monetaristische Wende der amerikanischen Zinspolitik 1979 dürfte, um nur ein Beispiel zu nennen, als eine hemdsärmelige antiinflationäre Maßnahme anzusehen sein, der erst später das Mäntelchen eines Paradigmenwechsel hin zum Monetarismus umgehängt worden ist.

Solche und andere – zunächst womöglich kontingent verursachte – Einzelmaßnahmen „gerannen“ à la longue allerdings doch zu einem neuen Stil der Wirtschaftspolitik. Dieser Entwicklung entsprach eine Wende in der Wirtschaftstheorie⁹. Im Hintergrund

wichtige Determinante für den Erfolg der Inflationsbekämpfung, die Politik der Zentralbank, kann hier nur summarisch erwähnt werden.

⁹ Der Einwand, die entscheidenden Konzepte Milton Friedmans und Friedrich August von Hayeks seien bereits deutlich früher entstanden (vgl. Martin Werding, Gab es eine neoliberale Wende? *Wirtschaft und Wirt-*

spielte sich, wenn ich das so feuilletonistisch sagen darf, ein Wandel des Zeitgeists ab: schwindende Bedeutung von Gleichheit, Subsidiarität und Solidarität einerseits, zunehmender Stellenwert von Flexibilisierung und Individualisierung andererseits. Dies erlaubte es etwa, Prekarität zu „Selbstverwirklichung“ im Kontext postmoderner Patchwork-Biographien zu stilisieren. So weit, so gut – die Warnung vor überzogenen Interpretationen behält jedoch auch angesichts solcher und ähnlicher Befunde ihren Wert. Ein radikal-neoliberal inspirierter, kompletter Rückzug des Staates aus der Wirtschaft hat ja nicht einmal im Großbritannien der „Thatcher-Revolution“ stattgefunden; politisch-administrative Eingriffe gibt es nach wie vor, nur stehen diese zunehmend in einem veränderten, das heißt von der Globalisierung geprägten Bezugsrahmen.

Erstaunlich ist, vor der Folie des Paradigmas vom Paradigmenwechsel, vor allem auch die angesichts des „objektiven“ Problemdrucks *relative* Stabilität der Sozialstaatlichkeit allenthalben. Erstaunlich ist dieser Befund aber nur auf den ersten Blick. Vor dem Hintergrund der Erwartungen und Ansprüche der Bürger fordert die Räson des Überlebens den politischen Eliten ja die permanente Produktion von Legitimität und Loyalität durch materielle Zuwendungen ab. Die Erklärung für diese – ungeachtet aller unstrittigen Ausgabenstagnation und signifikanter Teil-Rückbauten – beträchtliche Persistenz des Sozialstaats dürfte in der Vielzahl und engen Verflechtung rechtlich abgesicherter, lobbyistisch und mit dem Wahlzettel verteidigter *vested interests* zu suchen sein.

4. Schluss und Ausblick

Ich habe ausschließlich die europäischen Gesellschaften westlich des Eisernen Vorhangs seit den frühen 1970er Jahren behandelt. Was dort vor sich ging, unterschied sich aber nicht kategorial von den letzten beiden Jahrzehnten des Staatssozialismus in Ost- und Ostmitteleuropa. Wohl differieren, an der Oberfläche, die Szenarien in Ost und West deutlich. Sie sind aber durch subkutane Kor-

schaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ab Mitte der 1970er Jahre, in: VIZ 56 (2008), S. 303–321, vor allem S. 309–311), ist richtig, aber m. E. unerheblich. Wesentlich ist, wann diese Konzepte handlungsrelevant wurden. Ein aufschlussreicher Indikator hierfür dürfte in der Verleihung des Nobelpreises für Wirtschaft an Hayek im Jahr 1974 zu sehen sein. Zu Milton Friedman und Friedrich August von Hayek vgl. Alan O. Ebenstein, Milton Friedman. A biography, Basingstoke 2009, und Hans Jörg Hennecke, Friedrich August von Hayek. Zur Einführung, Hamburg 2008.

responenzen und funktionale Äquivalente miteinander verknüpft. Wie ist das gemeint? Beide Lager waren, zum einen, seit den frühen 1970er Jahren mit einer identischen Herausforderung konfrontiert: der Dritten industriellen Revolution. Systembedingt unterschiedlich war lediglich die Antwort. Die mühsamen und durchwegs kurzatmigen staatssozialistischen Strategien „ökonomischer Intensivierung“ verblieben stets im Korsett planwirtschaftlicher Strukturen. Die Maxime der Vollbeschäftigung beziehungsweise Arbeitsplatzsicherheit war ein Tabu. Wirtschaftlicher und politischer Strukturkonservatismus im Dienst der Parteimacht forderte hier den Preis der ökonomisch-technologischen Stagnation im Innern und existenzbedrohender Verschuldung nach außen. Der Westen antwortete auf die Herausforderung der Dritten industriellen Revolution mit rascherem und weiterreichendem technisch-ökonomischen Wandel. Systembedingt waren hier die Spielräume für Anpassungsprozesse größer, für die jedoch der – funktional äquivalente – Preis steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Lebensunsicherheit gezahlt wurde.

Im Westen wie im Osten waren, zum anderen, diese und andere Problemfelder vor dem Hintergrund der Globalisierung, das heißt der schwindenden Manövrierfähigkeit nationalstaatlicher Politik aufgespannt: Wurden die Steuerungskompetenzen westlicher Regierungen durch die internationale Finanzlage und durch transnationale Unternehmen ausgehebelt, so wurden die zutiefst verschuldeten Ostblockstaaten durch den ökonomisch überlegenen Systemgegner und die internationalen Finanzmärkte penetriert, paralyisiert, ja tendenziell entmachtet. In beiden Fällen wirkten Einflüsse aus dem *Systemumfeld*, die dem Zugriff der nationalen Steuerungszentralen weitgehend entzogen waren.

Aufs Ganze und von einer höheren Warte der Abstraktion aus gesehen, kann man sagen, dass sozialistische und kapitalistische Industriegesellschaften seit den frühen 1970er Jahren ähnliche Herausforderungen bearbeiteten. Die Antworten waren fast zwei Jahrzehnte lang recht unterschiedlich. 1989 wechselte, wenn ich das mit der „Wende“ einmal etwas technischer formulieren darf, der Osten auf den westlichen Krisenbearbeitungspfad. Die Krise war und ist eine Krise nicht nur des Kapitalismus oder nur des Kommunismus. Es ist ein Umbruch in der Industriegesellschaft als solcher, ein Umbruch, der in vielem nicht zu Neuem führt, sondern auch an ältere Entwicklungsmuster anknüpft.

Setzt man die Zäsur im Blick auf die Kontinuität der „großen Herausforderung“, so liegt sie in den frühen 1970er Jahren. Dies relativiert, das möchte ich noch einmal betonen, die „welthisto-

rische“ Zäsur von 1989. Das westliche Modell hat sich aufgrund der systeminhärent höheren Freiheitsgrade kurz- und mittelfristig als widerstandsfähiger erwiesen. An der Antwort auf die Frage, ob dies auch langfristig gilt, wird derzeit noch gearbeitet.