
Beschäftigung in einer verflochtenen Wirtschaft. Gedanken zur Frage einer globalen Beschäftigungspolitik*

K. W. Rothschild

Die entwickelten kapitalistischen Industriestaaten Westeuropas und Nordamerikas standen, als es nach Ende des Zweiten Weltkrieges um die Frage der ökonomischen Rekonstruktion ging, unter dem überwältigenden Einfluß der dramatischen Erlebnisse in der Depression der dreißiger Jahre. Zwei Erscheinungen aus der früheren Zeit standen als drohende Phantome im Vordergrund: die Massenarbeitslosigkeit und die Unterbindung und Kantonisierung des Außenhandels durch ein Netz protektionistischer und devisenrechtlicher Beschränkungen. Lange bevor der zweite Weltkrieg endete, stand die Frage einer Neuordnung, welche einen Rückfall in diese Zustände verhindern sollte, bereits im Mittelpunkt öffentlichen Interesses und offizieller Überlegungen, insbesondere in England und den USA, aber auch in anderen demokratischen Enklaven. Sir William Beveridges 1944 in England erschienenes Buch „Full Employment in a Free Society“ fand ein öffentliches Echo wie kaum je ein wirtschaftspolitisches Buch zuvor; und die Schriften, die damals nicht nur die politische sondern auch die ökonomische Bedeutung des Umstandes betonten, daß wir nun in „einer Welt“ in enger Berührung zu leben lernen müßten (Clarence Streit und andere), stießen auf ähnliches Interesse.

All dies schlug sich rasch in offiziellen Schritten, Erklärungen und Maßnahmen nieder, die teils von echtem Reformwillen, teils von Angst vor revolutionärem Druck getragen waren. So kam es zu den nahezu verpflichtenden Beschäftigungszielen in den Regierungserklärungen und Gesetzen Englands und Amerikas, die dann für andere Staaten richtungsweisend wurden, und es kam zu den internationalen Konfe-

* Text eines Referats, gehalten auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung über „Global Unemployment“, Rhondorf, Dezember 1984.

renzen, die zur Gründung des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und – nach dem mißglückten Versuch ein umfangreiches Außenhandelsregulativ (Havanna-Charta) durchzusetzen – zur Etablierung des GATT führten. Damit war ein Rahmen geschaffen worden, der einen Rückfall in die Doppelkatastrophe der dreißiger Jahre – Massenarbeitslosigkeit und kumulative Abschnürung des internationalen Warenaustausches – verhindern und die Grundlage für weitere Schritte legen sollte.

Aber von allem Anfang an bestand ein nicht unwesentlicher Unterschied in der Art, wie die beiden Problemgruppen angegangen wurden, ein Unterschied, der zum Teil, aber nur zum Teil in der Natur der Sache liegt. Das beschäftigungspolitische Problem wurde von Beginn an und bis heute überwiegend aus nationaler Sicht und als nationalstaatliche Aufgabe betrachtet, die bisher – sehen wir von relativ inhaltsleeren Deklarationen bei Gipfeltreffen (von den Tälern ganz zu schweigen) ab – zu keinen nennenswerten internationalen Vereinbarungen und Verpflichtungen geführt hat. Ganz im Gegensatz dazu gibt es ein ausgebauten (wenn auch nicht immer voll funktionierendes) Netz von Absprachen, Koordinierungen und festen Vorschriften, welche den Verfall in Protektionismus, Devisenkontrolle und Exportsubventionswettläufe verhindern sollen (IMF, OECD, GATT, EG etc.).

Wie bereits erwähnt, liegt dieser Unterschied – nationale Politik hier, internationale Übereinkünfte dort – zum Teil in der Natur der Sache. Außenwirtschaftliche Transaktionen sind nun einmal eine zweiseitige Affaire, die gegenseitige Absprachen und ein *quid pro quo* nahelegt; Beschäftigung scheint hingegen eine eher häusliche Angelegenheit zu sein.

Ganz so einfach liegen die Dinge aber sicher nicht. Erstens könnte man gemäß einem weit verbreiteten (von mir allerdings nicht geteilten) freihändlerisch-gleichgewichtstheoretischen Standpunkt durchaus auch außenwirtschaftliche Politik vollkommen einseitig verfolgen, da in diesem Modell *jeder* freihändlerische Schritt, auch wenn er nicht durch Konzessionen abgegolten wird, die Allokation und Produktivität verbessert. Aber vor allem ist der Standpunkt, daß Beschäftigung ein isoliertes und isoliert lösbares Problem sei, wohl kaum haltbar. Trotzdem wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion und Praxis vielfach so verfahren, als ob das der Fall wäre. Darauf möchte ich etwas näher eingehen.

Wenn wir zunächst vom theoretischen Modelldenken ausgehen, so besteht wenig Anlaß, einen *prinzipiellen* Unterschied zwischen beschäftigungspolitischer und außenwirtschaftlicher Problematik zu stipulieren, der nationale Politik hie, globale Politik dort nahelegen würde. Ausgebaute makroökonomische Modelle und Globaltheorien zeigen vor allem die hohe Interdependenz und „zirkulären Kausalketten“ zwischen *allen* Teilen des ökonomischen Prozesses. Wie eng und welcher Art diese Interdependenzen sind, ist je nach Umständen und theoretischem Ansatz verschieden und gibt Anlaß für Meinungsverschiedenheiten und Auseinandersetzungen; aber daß zwischen

Beschäftigungsänderungen im In- und Ausland, und zwischen grenzüberschreitenden Waren- und Kapitalströmen direkte und indirekte (inter- und intrasektorale) Wechselbeziehungen bestehen – und zwar unabhängig davon, ob wir Arbeitskräftewanderungen zulassen oder nicht –, wird wohl in keinem dieser Modelle geleugnet werden.

Von daher gesehen ergibt sich also kein Anlaß, zwischen hausgemachter Beschäftigungspolitik und „notwendigerweise“ globaler Außenwirtschaftspolitik einen Trennungsstrich zu ziehen. Beschäftigungspolitische Maßnahmen expansionistischer oder kontraktiver Natur haben Wirkungen auf Außenhandelsströme und über diese (und andere reale und monetäre Kanäle) auf Außenhandel und Beschäftigung in anderen Ländern. Umgekehrt beeinflussen außenwirtschaftliche Maßnahmen, egal ob sie national-unilateralen oder global-multilateralen Ursprungs sind, sowohl den internationalen Warenaustausch wie die Beschäftigung in mehreren Ländern. Die auftretenden Anstoß-Effekte können dann weitere (multiplikative) Rückwirkungen in allen Ländern und Sektoren auslösen. Die Unterschiede in globaltheoretischen Modellen liegen somit nicht in der Frage, ob hausgemachte oder international akkordierte Politik für einzelne Sektoren zweckmäßig und zielführend sei; ihre Unterschiede liegen vielmehr – in Abhängigkeit von unterschiedlichen Ausgangshypothesen – in verschiedenen Auffassungen über die *prinzipiellen* Möglichkeiten einer aktiven Beschäftigungspolitik, sei sie nun national oder international konzipiert. Mit diesem, unter Schlagworten wie „Monetarismus oder Rationale Erwartungen kontra Keynesianismus“ segelnden Konflikt brauchen wir uns hier nicht weiter beschäftigen, da wir unter der Prämisse arbeiten, daß Beschäftigungspolitik möglich und sinnvoll ist.

Wie ist es nun zu erklären, daß trotz der durch Theorie, aber auch durch Common Sense leicht einzusehenden Interdependenz diese verbreitete Dichotomie in nationale Beschäftigungspolitik und internationale Außenwirtschaftspolitik erfolgte? Ich glaube, daß es dafür mehrere Ursachen gibt, die – wie ich später zeigen werde – gravierende Folgen haben. Daß sich die theoretische und wirtschaftspolitische Diskussion frühzeitig und andauernd – wie ein Blick auf jede Literaturliste zeigt – ganz überwiegend auf diese Dichotomie einstellte, hängt eng mit der Entstehungsgeschichte der modernen Beschäftigungstheorie zusammen, die ganz entscheidend durch Keynes' berühmtes, im Jahre 1936 erschienenes Buch „The General Theory of Employment, Interest and Money“ geprägt wurde. Damals, inmitten der Depression und eines bereits zerrütteten Welthandels schreibend, konzentrierte sich Keynes auf die Möglichkeiten einer Beschäftigungsexpansion in einem relativ großen Land unter relativ strengen Zahlungsbilanzkontrollen. Wenn auch die Außenproblematik nicht vernachlässigt wurde, so entsprach sein Ansatz doch weitgehend einer relativ geschlossenen Wirtschaft, die aus eigenen Kräften die Beschäftigung erweitern muß. Das erfordert eine nationale Beschäftigungspolitik und diese prägte für lange Zeit die Diskussion.

Zehn Jahre später, als Keynes bei der Vorbereitung des Internationa-

len Währungsfonds eine offenere Weltwirtschaft im Kommen sah, war er sich durchaus der Verflechtung von in- und ausländischer Beschäftigungs- und Außenwirtschaftspolitik bewußt und wollte diese Gedanken, die im sogenannten „Keynes-Plan“ niedergelegt waren, im IMF zur Geltung bringen, was aber dann am Widerstand der Amerikaner scheiterte. In Theorie und Praxis blieb die Beschäftigungspolitik am nationalen Modell hängen. Außenwirtschaftliche Einflüsse, insbesondere die beschäftigungspolitische Bedeutung der Exporte, wurden zwar anerkannt, aber meist als exogene, um nicht zu sagen schicksalhafte Kräfte angesehen, welche die Beschäftigungslage positiv oder negativ beeinflussen können. Politiker neigen da überdies einer gewissen Asymmetrie zu: Gute Beschäftigungsergebnisse werden der häuslichen Politik, schlechte Resultate den unkontrollierbaren Außeneinflüssen zugeschrieben. Die international *gemeinsamen* Auf- und Abbewegungen und die möglichen Übertragungsmechanismen, die gemeinsames Handeln nahelegen könnten, werden relativ wenig beachtet¹.

Ganz anders sieht es bei der Außenkomponente aus. Wiewohl es auch hier weiten Spielraum für einseitige Maßnahmen gibt, der auch fallweise ausgenützt wird (offener oder versteckter Protektionismus, Wechselkurspolitik etc.) beherrscht die Philosophie der gegenseitigen und bindenden Abmachungen als „normale“ Vorgangsweise das Feld. Diese „Philosophie“ wird vor allem durch die bösen Erfahrungen der Dreißigerjahre gestützt, als durch kompetitive „beggar-my-neighbour-policies“ jedes Land versuchte, mit protektionistischen Maßnahmen seine eigene Wirtschafts- und Beschäftigungslage auf Kosten der anderen zu verbessern, mit dem Endeffekt, daß bei anhaltender Arbeitslosigkeit der Welthandel schrumpfte bzw. stagnierte. Durch gegenseitige Bindungen soll ein solcher selbstzerstörender Prozeß verhindert werden.

Ein zweites Element, das bi- und multilaterale Aktionen fördert, ist die aus dem Rüstungswettlauf bekannte Überlegung, daß man nicht „einseitig abrüsten“ solle. Das handels- und währungspolitische Instrumentarium, das andere Staaten benachteiligen kann, soll – selbst wenn eine einseitige Maßnahme möglich und vorteilhaft wäre – als Druckmittel beibehalten und nur im Austausch gegen Konzessionen abgeändert werden. Im Prinzip wäre eine ähnliche Handlungsweise auch im Beschäftigungsbereich denkbar. Da jedes Land an hoher Beschäftigung (und Nachfrage) in anderen Ländern interessiert ist, könnte man seine eigenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen als Druckmittel benutzen, um in internationalen Abmachungen andere Staaten zu analogen Maßnahmen zu veranlassen. Es ist aber auf den ersten Blick erkennbar, warum diese Parallele danebengeht. Das Beschäftigungsproblem ist ökonomisch, politisch und sozial viel zu brisant, als daß eine solche Politik durchführbar wäre. Während Retorsionszölle – also Zollerhöhungen als Antwort auf ausländische protektionistische Maßnahmen – als Druckmittel nicht unbekannt sind, auch wenn sie im eigenen Land zunächst zusätzlichen Schaden verursachen, ist die Androhung einer Förderung inländischer Arbeitslosigkeit als Antwort auf eine ausländische Restriktionspolitik wohl undenkbar.

Was nun auch immer die diversen Ursachen für die „Nationalisierung“ der Beschäftigungspolitik und die „Globalisierung“ der Außenwirtschaftspolitik gewesen sein mögen, jedenfalls stehen wir vor der *Tatsache*, daß eine solche Diskrepanz besteht und sich verfestigt hat. Das ist in sich selbst bedeutsam und soll nun kurz kommentiert werden, bevor wir uns der Frage einer globalen Beschäftigungspolitik zuwenden.

Zwei Punkte scheinen mir in diesem Zusammenhang bedeutsam. Der erste betrifft die Interessenlage. Die *feste* Bindung der Staaten an international vereinbarte Regeln eines relativ unbehinderten Güter- und Kapitalverkehrs, die durch keine internationale oder nationale Festschreibung von sozi-ökonomischen Belangen wie Beschäftigung, Lebensstandard etc. behindert werden darf, entspricht weitgehend den Interessen des immer bedeutender werdenden Machtkomplexes multi- und transnationaler Unternehmungen. Im Gegensatz zum früher vorherrschenden nationalen Monopol- und Oligopolbetrieb, der auf Schutzzölle drängte, erstreben die Multis Dispositionsfreiheit und Dispositionssicherheit für ihre weltweit verflochtenen Transaktionen. Dieses gesellschaftlich-ökonomische Faktum erklärt die Stabilität der institutionellen Hierarchie von Außenwirtschafts- und Beschäftigungspolitik und deren Resistenz trotz großer Wandlungen in der konjunkturellen Situation.

Diese hierarchische Anordnung hat – und damit komme ich zum zweiten Punkt – tiefgreifende Folgen. Wie bereits früher betont wurde, lassen sich Beschäftigungsprozesse und Außenwirtschaftsprozesse nicht in separate Abteile versperren. Außenwirtschaftliche und beschäftigungspolitische Ziele und Maßnahmen bedingen sich gegenseitig und können nicht in beliebiger Kombination durchgesetzt werden. Wenn nun die außenwirtschaftlichen Aspekte durch globale Maßnahmen und internationale Verpflichtungen festgeschrieben werden, ohne daß ähnlich bindende Verpflichtungen für den Beschäftigungsbereich vorliegen, so ergibt sich eine deutliche Hierarchie der Zielsetzungen und wirtschaftspolitischen Möglichkeiten *für jedes einzelne Land*. Es herrscht eine eindeutige Asymmetrie vor. Die außenwirtschaftlichen Verpflichtungen (Freihandel, freier Kapitalverkehr etc.) setzen feste Grenzen für die (national konzipierte) Beschäftigungspolitik, während die (global konzipierten) Außenwirtschaftsregeln (GATT, IMF, OECD, EG etc.) kaum durch konkrete Beschäftigungsverpflichtungen eingeengt werden.

Anders ausgedrückt: Während volkswirtschaftlichen Verlusten durch unwirtschaftliche Allokation als Folge protektionistischer Maßnahmen ein international sanktionierter Riegel vorgeschoben wird, bestehen keine solche Vorkehrungen gegen Verluste aus Unterbeschäftigung und ungenügender Kapazitätsauslastung. Nichts läßt die „Härte“ dieser Hierarchie besser erkennen als die Abmachungen und Vorschriften, mit denen der IMF (gemäß seinen international vereinbarten Regeln) vorgeht, um die gegenwärtige Schuldenkrise in den Griff zu bekommen. Monetäre, Kredit- und Außenhandelskriterien stehen im Vordergrund mit katastrophalen Wirkungen auf Beschäftigung, Lebensstandard und

sozialen Frieden in den betroffenen Ländern. Das wirkt letzten Endes auf das gesamte internationale ökonomische Gleichgewicht zurück.

Die bisherigen Überlegungen dürften gezeigt haben, daß angesichts der hohen und anhaltenden Arbeitslosigkeit in weiten Teilen der Welt die Frage einer stärkeren Betonung von globalen Beschäftigungsstrategien mehr Beachtung verdienen würde. Die folgenden Bemerkungen sind ein bescheidener Versuch in dieser Richtung.

Zunächst soll einmal kurz auf die Frage eingegangen werden, was sich für Folgerungen für die (nationale) Beschäftigungspolitik ergeben, falls – was durchaus realistisch erscheint – Schritte in Richtung globaler Maßnahmen politisch nicht durchsetzbar sind und die beschäftigungspolitischen Vorstellungen verschiedener Staaten stark divergieren. In diesen Fällen kann ein beschäftigungsorientiertes Land vor echten Ziel- und Politikkonflikten bezüglich internationaler Vertragstreue und inländischem Expansionsbedürfnis stehen. Eine gewisse Abkoppelung von restriktiven Einflüssen aus dem Ausland muß dann im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten oder darüber hinausgehend angestrebt werden.

Im Mittelpunkt steht dabei das Problem, daß eine expansionistische Politik in Ermangelung eines expansionistischen Gleichschritts in anderen Staaten zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten führt, welche den expansionistischen Kurs abwürgen können. Die Hoffnung, mit der Einführung flexibler Wechselkurse dieses „Go-Stop“-Problem in den Griff zu bekommen und mehr Luft für eine unilaterale Beschäftigungspolitik zu schaffen, hat sich nur in sehr geringem Ausmaß erfüllt. Nicht nur können die infolge höheren Importbedarfs auftretenden Abwertungen über den Preis-Lohnmechanismus Inflationstendenzen auslösen und damit ernste Probleme schaffen (zusätzlich zum internen Inflationsproblem), es zeigt sich auch, daß die bei freien Wechselkursen und freiem Kapitalverkehr auftretenden starken spekulativen Kursschwankungen den Außenhandel und die Wirtschaftspolitik verunsichern. Als Resultat kommt es dann zu „dirty floating“ oder zu Abkommen zur Fixierung von Wechselkursen, womit das Zahlungsbilanzproblem wieder akut wird.

Es wäre daher wünschenswert, gewisse Maßnahmen im Bereich des Güter- und Kapitalverkehrs zuzulassen, welche es einem isoliert expandierenden Land ermöglichen, seine Politik zu verfolgen, ohne durch Zahlungsbilanz- und Inflationsschranken zu sehr beengt zu sein. Das bedeutet nicht eine Forderung nach *Einschränkung* von Importen, sondern nur Möglichkeiten zur Verhinderung einer zu großen Schere zwischen (expandierendem) Importwachstum und (stagnierendem) Exportwachstum. Mit anderen Worten, Importförderung durch Erhöhung der Wirtschaftsaktivität müßte ebenso anrechenbar sein wie eine Förderung durch Abbau von Handelshemmnissen. Eine gewisse gegenseitige Aufrechnung der Alternativen könnte in internationale Vereinbarungen als erster Schritt zur Reduzierung der früher erwähnten Asymmetrie im Handlungsspielraum eingebaut werden.

Welche Möglichkeiten ergeben sich aber, wenn der Übergang zu

globaleren Konzepten der Beschäftigungspolitik ernsthaft ins Auge gefaßt werden sollte? Hier ist es angezeigt, eine grundlegende Unterscheidung voranzustellen. Globale Beschäftigungspolitik kann sich entweder (a) generell auf Zielsetzungen beziehen oder (b) konkrete Methoden und Projekte ins Auge fassen. Bis zu einem gewissen Grad ist der Punkt (b) ohne Punkt (a) nicht ganz vorstellbar – eine gewisse Übereinstimmung über die Bedeutung der Beschäftigung im allgemeinen muß bestehen – wohl aber umgekehrt: Ein hoher Beschäftigungsgrad kann als gemeinsames Ziel angepeilt werden, ohne daß ein gemeinsamer und synchroner Weg niedergelegt wird. In diesem Sinn ist Zielpolitik gemäß Punkt (a) zu verstehen.

Ich möchte nun zunächst argumentieren, warum ich beim heutigen Stand von Theorie und Praxis einer globalen „diffusen“ Zielpolitik nicht nur logischen, sondern auch wirtschaftspolitischen Vorrang einräumen würde. Da ist einmal die Tatsache, daß wir bereits aus der historischen Erfahrung Hinweise für die Erfolgsmöglichkeit und die Erfolgsträchtigkeit einer solchen Konstellation beziehen können. Zwar hatten wir bisher – von rhetorischen und deklatorischen Feuerwerken abgesehen – niemals so etwas wie eine international abgesprochene Beschäftigungspolitik. Aber in den fünfziger und sechziger Jahren gab es de facto in den meisten entwickelten Industriestaaten eine derart hohe Priorität für das Beschäftigungsziel, daß sich daraus – zumindest für diesen Teil der Welt – *praktisch* so etwa wie eine akkordierte Zielpolitik ergab. Jedes Land konnte sich darauf verlassen, daß in den anderen Ländern ein hoher Beschäftigungs- und Nachfragepegel angepeilt werden würde, so daß die heimische Beschäftigungspolitik mittelfristig freier und ohne Befürchtungen über *generelle* außenwirtschaftliche Einbrüche agieren konnte. Die gemeinsame Zielsetzung erleichterte und verstärkte die nach wie vor national konzipierten beschäftigungspolitischen Maßnahmen.

Wie wir wissen, ist die Zeit nach 1970 – die „Trendwende“ – durch eine massive Abwendung vom Beschäftigungsziel als Toppriorität gekennzeichnet. Preisstabilität, Privatisierung und privatkapitalistische Restauration etc. traten in den Vordergrund. Damit war die vorher faktisch existierende globale (Ziel-)Beschäftigungsübereinstimmung zerfallen. Expansionswillige Länder mußten nun bei ihrer Beschäftigungspolitik den mangelnden Gleichschritt, den Abfluß ihrer Expansion in „bremsende“ Staaten, die drohenden Zahlungsbilanzaspekte in ihr Kalkül einbeziehen. Ich möchte nicht behaupten, daß der Übergang von der Vollbeschäftigungsperiode der sechziger Jahre zu der Dauerarbeitslosigkeit der späteren Jahre ausschließlich oder auch nur überwiegend von diesem Wechsel in den internationalen Zielsetzungen bewirkt wurde. Dafür gibt es eine ganze Reihe anderer und vor allem auch realökonomische Gründe. Aber daß die Globalität des Beschäftigungsziels die Aufrechterhaltung der hohen Beschäftigung seinerzeit erleichtert und verstärkt hat und daß der Zerfall dieser Globalität die gegenwärtige Situation verhärtet, scheint mir eine durchaus vertretbare Hypothese zu sein².

Der historische Hinweis sollte die prinzipielle Bedeutung und Möglichkeit einer globalen Zielübereinstimmung zeigen, die auf konkrete Methoden- und Terminabstimmungen verzichtet. Eine Anzahl von Gründen spricht dafür, warum eine solche unspezifizierte internationale gemeinsame Zielpolitik gegenüber einer detailliert ausgeformten Globalpolitik (welcher Art auch immer) Vorteile aufweisen kann. Ein erster und offensichtlicher Grund liegt in der historischen, institutionellen und politischen Heterogenität der Staaten, die nach wie vor die Träger der Beschäftigungspolitik sind. Diese Unterschiede sind im Nord-Süd-Verhältnis so kraß, daß an eine einheitliche Politik gar nicht zu denken ist. Aber auch im Bereich der entwickelten kapitalistischen Industriestaaten sind die Unterschiede noch genügend groß, daß eine Vereinheitlichung von Methoden und Vorschriften die Effizienz der Maßnahmen verringern müßte. Die Möglichkeiten staatlicher Betätigung, der Spielraum für Einkommenspolitik, der Ablauf politischer Zyklen, die Formen unternehmerischer Organisation etc. etc. variieren so stark, daß von Land zu Land verschiedene Instrumente in verschiedener Gewichtung angezeigt erscheinen.

Unabhängig von dieser Variabilität der Rahmenbedingungen spricht ein weiteres Argument für eine Methodenvielfalt. Auch eine globale Beschäftigungspolitik würde im wesentlichen von dem Wissen und von den Vorschlägen ausgehen müssen, die schon heute nationalen Beschäftigungsplänen zugrundeliegen. Nun ist aber angesichts neuer wirtschaftlicher und technologischer Entwicklungen sowie unvermeidlicher Zielkonflikte die Frage einer effizienten oder gar optimalen Beschäftigungspolitik alles eher denn geklärt. Verschiedene, mehr oder weniger umstrittene Strategien stehen zur Diskussion, deren Wirksamkeit stets wieder im Einsatz analysiert und getestet werden muß. Der Spielraum für Experimente und neue Erfahrungen ist ziemlich groß. Unter solchen Umständen bringt eine internationale Beschäftigungspolitik, welche weitgehende Methodenvariation zuläßt, gewisse Vorteile: erstens bietet ein Vergleich national unterschiedlicher Strategien ein Experimentierfeld, von dem alle Staaten lernen können; und zweitens schützt die Methodenvielfalt gegen eine Kumulation von (unvermeidlichen) Fehlern und ermöglicht einen gewissen Fehlerausgleich.

Ein ähnliches Argument betrifft den zeitlichen Ablauf der Beschäftigungspolitik. Die Schwierigkeit, exakte Diagnosen und Prognosen zu erstellen, und die Unvermeidlichkeit von Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen, mit denen die Wirtschaftspolitik zu kämpfen hat, lassen ein synchrones Vorgehen aller Staaten von vornherein nicht unbedingt empfehlenswert erscheinen. Dazu kommt aber noch ein weiterer Gesichtspunkt. Bei zeitlich nicht koordinierter Beschäftigungspolitik werden die – unvermeidlich verbleibenden – Restschwankungen in der Beschäftigung (Wachstumszyklen, Strukturwandel etc.) regional ungleich verteilt sein. Das bedeutet aber, daß Schwächeerscheinungen in einzelnen Staaten durch erhöhte Exporte in gerade stärker expandierende Staaten rascher abgefangen werden können als dies bei völlig parallelem zyklischen Ablauf möglich wäre. Eine Analyse

der Sechzigerjahre läßt vermuten, daß der damals *asynchrone* Verlauf der zyklischen Schwankungen in diversen Staaten wesentlich zur Verkürzung und Abschwächung dieser Schwankungen beigetragen hat.

Einiges spricht somit dafür, eine an und für sich wünschenswerte globale Beschäftigungspolitik möglichst auf Zielkonformität zu beschränken und ihre detaillierte Ausformung weiterhin überwiegend der nationalen Politik zu überlassen. Dabei ergibt sich allerdings ein schwerwiegendes Problem: die Frage nach der Konkretisierung und Verbindlichkeit des gemeinsam angestrebten Zieles. Die Rhetorik des Vollbeschäftigungsziels ist bekanntlich billig und es wird sich politisch immer lohnen, sich dafür auszusprechen. Damit man von einer echten globalen Zielpolitik sprechen kann, wird mehr benötigt werden als bloße unverbindliche Absichtserklärungen.

Eine Möglichkeit, die in den Fünfziger- und Sechzigerjahren in etwa erfüllt war, ist die Sicherstellung der *Glaubwürdigkeit* der Zielsetzung durch konkludente Handlungen. Wenn Regierungen offensichtlich auf Beschäftigungsprobleme rasch und deutlich reagieren, wenn sie dem Beschäftigungsproblem in *allen* ihren wirtschaftspolitischen Überlegungen stets einen breiten Platz einräumen, dann kann dies die Basis für eine reale globale Politik bilden, ohne daß unbedingt bestimmte Methoden oder Resultate festgelegt werden.

Wo eine solche Vertrauensbasis oder Bereitschaft nicht von vornherein existiert (oder verloren gegangen ist), wird man „härtere“ Indikatoren benötigen. Der offensichtliche Weg ist eine Festlegung bestimmter Zielgrößen. So wie bei der Inflationsbekämpfung häufig gewisse angestrebte Inflationsraten vorgegeben werden, so müßte eine globale Zielpolitik bestimmte, gegenseitig verbindliche Beschäftigungsziele festlegen, bei deren Unterschreitung eine Verpflichtung zu weiteren beschäftigungspolitischen Anstrengungen – welcher Art auch immer – bestehen und nachgewiesen werden müßten. So schlug z. B. ein vom Internationalen Arbeitsamt ausgearbeitetes Beschäftigungsprogramm für die asiatische Region „comprehensive employment programmes, indicating specific targets to be progressively achieved“ vor³.

Die Festsetzung solcher gegenseitig verpflichtender Ziele in marktwirtschaftlich orientierten Ländern stößt aber angesichts der Dynamik, der Störungsanfälligkeit und der beschränkten wirtschaftspolitischen Eingriffsmöglichkeiten auf beträchtliche Schwierigkeiten. Realistische Zielgrößen sind schwer und nicht zeitunabhängig festlegbar. Werden sie zu niedrig (und damit leicht erreichbar) angesetzt, so verlieren sie die erwünschte Effektivität zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit. Liegen sie zu hoch und bleiben häufig unerreichbar, so verliert die Methode ihre Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit. Aber selbst bei realistischen und flexiblen Zielgrößen verbleibt die Schwierigkeit der Durchsetzung. Welche Sanktionen kann man ergreifen, wenn sich ein „Mitspieler“ nicht an seine Verpflichtungen hält? Direkte Vergeltungsmaßnahmen, wie das etwa im Außenhandelsbereich üblich ist (Retorsionszölle), sind hier – wie schon früher betont wurde – nicht zielführend. „Bestrafun-

gen“ durch Maßnahmen in anderen Bereichen sind zwar prinzipiell denkbar, aber politisch kaum realisierbar.

Wegen dieser Schwierigkeiten, eine Zielpolitik operational voll auszustatten, aber auch unabhängig davon, fällt globalen Maßnahmen und Projekten *konkreter* Natur eine wichtige eigenständige und ergänzende Aufgabe zu und das ganz besonders in Zeiten bereits bestehender hartnäckiger Massenarbeitslosigkeit. Aus diesem noch wenig beackerten und sehr ausbaufähigen Feld sollen drei Strategiegruppen, deren Ansätze schon zur Diskussion standen und stehen, kurz besprochen werden.

Eine relativ beschränkte, aber dafür relativ leicht durchsetzbare Strategie bestünde darin, die bereits in Ansätzen vorhandenen, aber in ihren Mitteln und Zielsetzungen recht bescheidenen multilateralen Instrumente der Beschäftigungspolitik auszuweiten. Zu denken wäre dabei in erster Linie an das Internationale Arbeitsamt, das schon in seinen Gründungsstatuten von 1919 die Erreichung der Vollbeschäftigung als eine der Aufgaben der Organisation bezeichnete und diese Zielsetzung immer wieder durch Resolutionen und Programmentwürfe bekräftigte, ohne allerdings ausreichende Mittel und Unterstützung auf nationaler Ebene für großzügige Maßnahmen zu erhalten⁴. Zusätzlich zum Internationalen Arbeitsamt und in Kooperation mit ihm müßten die beschäftigungspolitischen Elemente in anderen internationalen Organisationen stärker aktiviert werden. Dabei ist etwa an alle Unterorganisationen der UNO zu denken, die sich mit Entwicklungsländerproblemen beschäftigen, ebenso wie an die Weltbank, sowie auf regional beschränkterer Ebene an den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Regionalen Entwicklungsfonds, die im Rahmen der EG beschäftigungspolitische Agenden mitbetreuen⁵.

All diese bestehenden Ansätze, die derzeit wegen ihres geringen Umfangs und der weitgehenden „Mitnehmereffekte“ (national geplante Maßnahmen werden international finanziert bzw. refinanziert) nur eine geringe Rolle spielen, könnten bei großzügigem Ausbau einige Bedeutung erlangen. Man darf diese Möglichkeiten aber nicht überschätzen. Ihrer ganzen Anlage nach sind diese Instrumente und die mit ihnen verbundenen Programmvorstellungen überwiegend als Hilfsstellung für die Durchführung nationaler Programme und zur Verbesserung der Arbeitsmarktmechanismen konzipiert. Einen breiten Raum nehmen demgemäß Forschungsaufgaben und Informationsaustausch und die Bereitstellung finanzieller Mittel für Umschulung und für spezielle Problemkomplexe (unterentwickelte Regionen, Jugendarbeitslosigkeit etc.) ein. So wichtig diese Aufgaben sind und so wünschenswert ihre Bearbeitung für die Erleichterung struktureller Anpassungen und zur Überwindung spezieller Beschäftigungsprobleme wäre, so handelt es sich dabei doch bestenfalls um flankierende Maßnahmen, die eine durchschlagende Beschäftigungspolitik (nationalen oder internationalen Charakters) erleichtern und verstärken, nicht aber ersetzen können.

Um massivere Wirkungen zu erzielen, die bei Vorliegen nachfragebedingter und konjunktureller Massenarbeitslosigkeit benötigt werden,

muß zu anderen Strategien gegriffen werden. Hier stehen zwei größere Konzepte zur Diskussion: die sogenannte Lokomotivtheorie und ein „Marshallplan für die Dritte Welt“ (Bruno Kreisky) bzw. „Brandt-Plan“. Der Grundgedanke der Lokomotivtheorie, die Mitte der siebziger Jahre vor allem im Rahmen der OECD stark ventiliert wurde, ist sehr einfach und – abgesehen vom Namen – so neu nicht. Er war schon in dem zur Zeit der Depression der dreißiger Jahre geprägten Spruch „Wenn Amerika einen Schnupfen hat, bekommt Europa eine Lungenentzündung“ enthalten. Es geht um die simple Tatsache, daß ganz offensichtlich bei sehr ungleicher Größe verschiedener Volkswirtschaften gleiche *relative* Expansionsbemühungen einzelner Staaten sehr verschiedene *absolute* Auswirkungen auf die Außenwirtschaftsströme anderer Länder haben werden. Größe ist dabei sicher nicht der allein ausschlaggebende Faktor; die Frage der Außenhandelsverflochtenheit und der multiplikativen Wirkung verschiedener Maßnahmen spielen dabei auch eine Rolle. Aber im großen und ganzen wird es zutreffend bleiben, daß die Fernwirkungen der Maßnahmen großer Volkswirtschaften deutlicher durchschlagen als die kleiner⁶.

Aus dieser Tatsache ergibt sich der naheliegende Gedanke, bei einer weltweiten, sich gegenseitig verschärfenden Rezession eine *gemeinsame* Anstrengung zur Belebung der Beschäftigung vor allem durch kräftige Expansionsstöße in den großen Volkswirtschaften – den „Lokomotiven“ – in Gang zu bringen. Diese sollen dann über ihre außenwirtschaftlichen Wirkungen positive Impulse in anderen Ländern auslösen, die in ihrer Kombination dann auch wieder auf die „Lokomotiven“ und schließlich auf die gesamte Weltwirtschaft zurückwirken. Von einzelnen kleinen Ländern kann eine solche Wirkung nicht ausgehen. Ihre Expansionseffekte würden durch ihre Geringfügigkeit und weite Streuung mehr oder weniger wirkungslos verpuffen und es würden vor allem Zahlungsbilanzprobleme – gestiegene Importe bei kaum steigenden Exporten – zurückbleiben. Die einzige echte Alternative zum Lokomotivansatz wäre ein koordiniertes und gleichzeitiges Vorgehen aller (oder der meisten) betroffenen Staaten, groß oder klein. Aber die weitaus größeren organisatorischen und politischen Hindernisse, die sich bei einem solchen umfangreichen Prozeß im Vergleich zu einer Lokomotivstrategie ergeben sind offensichtlich.

Ein wichtiges Problem taucht allerdings in Zusammenhang mit der Lokomotivstrategie auf. Eine expansionistische Politik, selbst wenn sie erfolgreich ist, erzeugt im Land, das sie betreibt, einige Probleme und legt ihm gewisse Opfer auf. Diese liegen vor allem im Bereich der Budgetgestaltung, der Inflationsgefahr und eventuell entstehender Verteilungsprobleme. Die anderen Staaten, die Nutznießer einer erfolgreichen Lokomotivenaktion werden, erleben zunächst vor allem die Expansion und ersparen sich so die anderen Probleme zum Teil überhaupt oder können sie im Rahmen der bereits expandierenden Wirtschaft leichter in den Griff bekommen. Sie werden über ein exportinduziertes Wachstum („export-led growth“) zu „free riders“ einer Expansionspolitik, deren Kosten ungleich verteilt sind.

Das kann den notwendigen Anreiz für große Länder, Lokomotive zu spielen, stark vermindern. Um diesem Problem entgegenzutreten, wäre es notwendig, eine auf der Lokomotivenidee basierende Globalstrategie von Anfang an durch feste Verpflichtungen der potentiellen Nutznießer zu ergänzen, später ihrerseits die auftretenden Wachstumsimpulse durch entsprechende interne Maßnahmen zu stützen und so den Lokomotivländern einen Teil der Lasten abzunehmen. Der *Anstoß* zu einer solchen Politik kann nicht von kleinen Staaten ausgehen; denn der Schwanz kann nicht den Hund wedeln. Aber im Laufe des Prozesses können sie sehr wohl eine aktive Rolle übernehmen.

Eine Bemerkung muß noch hinzugefügt werden. Die Lokomotivstrategie wäre gefährdet, wenn die Lokomotivstaaten die Expansion überwiegend über eine Förderung der Exporte zu erreichen versuchten (was eine nicht unbeliebte Vorgangsweise ist). Das würde eher zu einer *Verlagerung* von Beschäftigung, zu einem Export von Arbeitslosigkeit führen als weltweite Beschäftigungsimpulse auszulösen. Das war ja nicht zuletzt die Misere der „beggar-my-neighbour policy“ der dreißiger Jahre⁷.

Die Lokomotivstrategie ist vor allem auf eine Situation zugeschnitten, wie sie um die Mitte der siebziger Jahre einsetzte oder wie man sie in jeder Rezessionsphase eines internationalen Konjunkturzyklus antrifft: die Existenz einer breiten Arbeitslosigkeit, die sich auf die meisten wichtigen Außenhandelsstaaten erstreckt und die eine gewisse Zähigkeit aufweist. Die „Lokomotiven“ sollen in dieser Situation den Karren wieder, bzw. schneller in Gang setzen; dann kann dieser Prozeß wieder so lange eingemottet werden, bis neuerlich eine entsprechende Situation auftritt.

Demgegenüber stellen die, zunächst in Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik entstandenen, dann aber auch von ihrer Beschäftigungswirkung her evaluierten Vorschläge, wie sie im sogenannten Brandt-Bericht⁸, aber auch mehrmals von Bruno Kreisky („Marshall-Plan für Afrika“) und von anderer Seite ventiliert wurden, ein *permanentes* Programm dar. Mit dem Plan, durch globale Zusammenarbeit der entwickelten Industriestaaten und der internationalen Organisationen (insbesondere Währungsfonds, Weltbank und UNO) die finanzielle Basis für andauernde und bedeutende Transfers in die Entwicklungsländer zu legen, könnte – bei sachgemäßer Durchführung – ein Impuls für neue, und sich gegenseitig aufschaukelnde Nachfrage- und Angebotsströme geschaffen werden.

Hier ist nicht der Platz, auf die Probleme einzugehen, die sich bei der Durchführung eines solchen Programms, bei den technischen Details, den inflationistischen Gefahren, der Auswahl „passender“ Projekte, den politischen Widerständen etc. ergeben. Die Probleme sind sicher nicht unbeträchtlich, aber sie sind ihrer Größenordnung nach kaum schwerwiegender als jene, mit denen sich die nationalen und internationalen Wirtschafts- und Währungsordnungen schon jetzt herumschlagen müssen. Auch soll nicht auf die entwicklungspolitische Fragestellung eingegangen werden, für welche diese Strategie ja von unmittelbarer

Bedeutung sind. Es soll nur betont werden, daß sie sich als Beschäftigungspolitik – verglichen mit der Lokomotivstrategie und anderen globalen Ansatzpunkten – in zweierlei Hinsicht unterscheidet.

Erstens hat sie – wie bereits angedeutet – permanenten Charakter. Sie würde nicht als Gegensteuerung gegen zyklische Einbrüche dienen, sondern würde ein Gegengewicht gegen *permanente* Tendenzen zu (internationaler) Kaufkraft- und Nachfrageschwäche sein und damit einen „floor“ gegen zu starke Einbrüche in Außenhandel und Beschäftigung bilden. Auf dieser Basis könnten dann weitere nationale oder internationale Beschäftigungsmaßnahmen (expansiv oder kontraktiv) agieren. Der zweite wichtige Punkt ist, daß diese Strategie bei einigermaßen „vernünftiger“ Projektauswahl und Strukturpolitik *unmittelbar* die extrem ernststen Beschäftigungsprobleme der Entwicklungsländer lindern und dazu beitragen könnte, daß der schwierige internationale Umstrukturierungsprozeß („Neue Weltwirtschaftsordnung“) in den entwickelten Staaten mit möglichst geringen und allmählich verlaufenden Reibungsverlusten auf den Arbeitsmärkten bewältigt werden kann.

Abschließend sei noch einmal betont, daß die in diesem Paper angestellten Überlegungen nur einen ersten Einblick in die wichtigsten Aspekte verschiedener Beschäftigungsstrategien vermitteln sollten und keinerlei Anspruch auf eine vollständige Aufzählung bestehender Vorschläge, noch auf eine Ausleuchtung aller Details erheben. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, daß die verschiedenen nationalen und internationalen Ansätze nicht unbedingt einander ausschließende Alternativen sind, sondern sich in verschiedener Weise ergänzen können. Das gilt insbesondere, wenn wir zwischen Beschäftigungspolitik im weiteren und Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn unterscheiden. An Aufgaben zur besseren Durchleuchtung dieser Probleme besteht kein Mangel. Zur Realisierung der Vorschläge bedarf es aber heute neben zusätzlichem Wissen auch und vor allem eine politische Kehrtwendung in der Gewichtung wirtschaftspolitischer Prioritäten.

Anmerkungen

- 1 Zur Frage der Übertragungsmechanismen siehe G. Graf, „Hypothesen zur internationalen Konjunkturtransmission“, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. III/3 (1975), S. 529–63.
- 2 In diesem Zusammenhang ist ein Zitat aus der Rezension von Interesse, die der bekannte englische Nationalökonom Austin (E. A. G.) Robinson 1945 über das Buch von Sir William Beveridge „Full Employment in a Free Society“ schrieb. Nachdem er die verschiedenen beschäftigungspolitischen Vorschläge von Beveridge besprochen hat, fährt er fort: „They (die Vorschläge, K. R.) are not so very different from, nor so very much greater than those with which we failed to defeat unemployment in the 'thirties that one can feel absolutely confident of success. But what, *more than anything else*, was lacking in the 'thirties was an overwhelming national determination to defeat unemployment.“ (*Economic Journal*, Vol. 55, April 1945, S. 76. Meine Hervorhebung, K. R.)
- 3 ILO, *Proposals for the Formulation and Implementation of an Asian Manpower Plan*, Report IV, Tokio und Genf 1968.

- 4 Siehe dazu ILO, *The World Employment Programme*, Genf 1969; ILO, *Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse*, Genf 1976.
- 5 Siehe F. Vandamme, „The revised European Social Fund and action to combat unemployment in the European Community“, *International Labour Review*, Vol. 123, Nr. 2 (März–April 1984), S. 167–81.
- 6 Das deutlichste Beispiel sind die USA, die trotz geringer Importneigung infolge ihrer Größe profunde Wirkungen auf die Aktivität anderer Länder ausübt. Die theoretischen Zusammenhänge zwischen Größe, Spar- und Importneigungen sind in M. Bronfenbrenner, „On the Locomotive Theory in International Macroeconomics“, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 115/1 (1979), S. 38–50, ausgearbeitet.
- 7 Eine ähnliche Problematik ergibt sich heute durch den Wettlauf verschiedener Staaten, durch immer höhere Subventionen und Steuerkonzessionen multinationale Gesellschaften anzulocken, ihre Betriebsstätten im betreffenden Land anzusiedeln. Das führt zu höheren Gewinnen der Multis, zu fiskalischen Problemen und zu Beschäftigungsverlagerungen; ob ein wesentlicher positiver Nettoeffekt auf die internationale Beschäftigung verbleibt, ist fraglich.
- 8 *North-South. A Programme for Survival*. The Report of the Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt. London 1980. Siehe insbes. Kap. 3 (Deutsche Ausgabe: *Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer*. Köln 1980.)