
Rudolf Hickel

Bilanz eines Scheiterns: Angebotspolitik *

Prof. Dr. Rudolf Hickel, geb. 1942 in Nürnberg, Studium der Volkswirtschaftslehre in Berlin und Tübingen, lehrt Politische Ökonomie und Finanzwissenschaft an der Universität Bremen.

In den vergangenen fünfzehn Jahren ist die Praxis der auf die Wirtschaft ausgerichteten Politik Zug um Zug an der Angebotslehre ausgerichtet worden. Leitlinie dieses Paradigmas ist es, von der Angebotsseite her die einzelwirtschaftliche Rentabilität der Unternehmen zu stärken. Die Instrumente dienen allesamt dem Ziel der Umverteilung der Einkommen, aber auch der Rechte zur Stärkung der Unternehmenswirtschaft. Dazu gehören: Lohnzuwächse unterhalb der Produktivitätsgewinne, unternehmerische Steuerentlastungen, Abbau tariflicher, sozialer und ökologischer Regulierungen durch den Staat sowie der Verzicht auf öffentliche Beschäftigungsprogramme. Die Bilanz dieser Angebotspolitik in den letzten Jahren offenbart eklatante Widersprüche: Einerseits ist die angestrebte Umverteilung weit vorangeschritten. Die Unternehmenswirtschaft kann in diesem Zielbereich für sich durchaus große Erfolge verbuchen. Andererseits sind die quantitativen und qualitativen Zugewinne nicht, wie propagiert, in beschäftigungsstärkende Sachinvestitionen umgesetzt worden. Der Abbau von Arbeitsplätzen nahm dramatische Ausmaße an. So bedauert auch der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR), der bereits seit Mitte der siebziger Jahre den Wechsel zur Angebotspolitik propagiert hat, in seinem jüngsten Gutachten „die schlimme Lage am Arbeitsmarkt und die hartnäckige Investitionsschwäche“.¹ Eng damit zusammen hängt die gespaltene Entwicklung zwischen der Export- und Binnenwirtschaft. Während die Auslandsnachfrage in den letzten beiden Jahren mit durchschnittlich über 10 vH gestiegen ist, stagniert, mehr oder weniger als Folge der Angebotspolitik, die Binnenwirtschaft. Entgegen vergleichbaren früheren Phasen springt der Funke des Exportbooms nicht auf die inländische Nachfrage über. Angesichts dieser unübersehbaren Fehlentwicklungen nimmt bei den Verfechtern die Sorge zu, dieser Politik einzelwirtschaftlicher Gewinnpflege könne die Gefolgschaft verweigert werden. Der „Rat der Fünf Weisen“ sieht sich erstmals seit er dieses Konzept ab den Jahresgutachten von 1975 propagiert, veranlaßt, zu dem wachsenden „Zweifel an einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik“ im jüngsten Jahresgutachten 1997/98 Stellung zu nehmen. Am Anfang steht die Befürchtung: „Die

* Dieser Beitrag ist die erweiterte Fassung eines Kapitels in dem Buch: R. Hickel, Standortwahn und Euroängste - Die sieben Grundirrtümer der deutschen Wirtschaftspolitik, vorovo-aktuell, (erscheint Anfang Mai 1998).

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Jahresgutachten 1997/1998 Ziff. 9ff.

Kritik geht mitunter so weit, die gesamte Misere als Ergebnis von fünfzehn Jahren verfehlter Politik, nämlich angebotsorientierter Politik zu werten.² Diesem Verriß der Angebotslehre widerspricht der SVR nachhaltig. Nicht dieses Konzept einzelwirtschaftlicher Gewinnpflege sei gescheitert. Vielmehr wird die Bundesregierung kritisiert, diese Angebotspolitik viel zu wenig konsequent durchgesetzt zu haben. Die rechthaberische Tautologie schimmert durch: Zeitigt die Politik im Dienste der Marktentfesselung nicht die propagierte Besserung auf den Arbeitsmärkten, dann wird eben nicht das Rezept überprüft und geändert, sondern es wird vorgeschlagen, die Dosis auf der Basis einer unzutreffenden Diagnose zu erhöhen. Anhaltende Arbeitslosigkeit gerät zum tautologischen Beweis für immer noch viel zu wenig praktizierte Angebotspolitik bzw. zu geringe Lohnopfer.

Angebotspolitik - was ist das?

Dringend muß untersucht werden, ob die Angebotspolitik am Ende ist und deshalb eine grundsätzliche Wende für Arbeit, Umwelt und soziale Sicherung durchgesetzt werden muß oder ob die These von der zu geringen Dosis zutreffen sollte. Es versteht sich von selbst, daß unter dem zunehmenden Druck wachsender Fehlentwicklungen in der Wirtschaft durch die Protagonisten behauptet wird, die Angebotsdoktrin sei durch ihre Kritiker nicht richtig verstanden worden. Zur Aufklärung soll hier die kurze Beantwortung der Frage dienen: Angebotslehre - was ist das? Im Zentrum steht die Auffassung, über die Dynamik der Investitionen, das wirtschaftliche Wachstum und letztlich die Beschäftigung entscheide die einzelwirtschaftliche Rentabilität auf der Angebotsseite. Lange bevor sich nach dem Regierungswechsel im Oktober 1982 diese Politik auf Bundesebene durchsetzte, hielt der SVR in seinem Jahresgutachten von 1977 als Rechtfertigung fest: „Die dauerhaften Impulse für wirtschaftliche Tätigkeit müssen jedoch von der einzelwirtschaftlichen Basis ausgehen, von der unternehmerischen Nutzung rentabel erscheinender Produktionschancen. Dabei wird Arbeit nachgefragt, Einkommen geschaffen, woraus dann Nachfrage nach Gütern entsteht. Im Zusammenspiel der Vielen schafft so das Angebot seine Nachfrage.“³ Dieses im Jahresgutachten 1981 nochmals zusammengefaßte „Theorem, nach dem das Angebot sich seine Nachfrage schafft“ - das also eine „Gleichgewichtsverheißung“ darstellt, wird in der Geschichte ökonomischer Lehrmeinungen als das „Saysche Gesetz“ bezeichnet - nach dem französischen Gleichgewichtsoptimisten Jean Baptiste Say (1767-1832).⁴ Obwohl nun über fünfzehn Jahre die Wirtschaftspolitik im weitesten Sinne diesem marktoptimistischen Theorem gefolgt ist, sich jedoch die Beschäftigungskrise vertieft hat, verteidigt der „Sachverständigenrat“ im jüngsten Jahresgutachten vom November 1997 nahezu wortgleich dieses Konzept gegen die Kritik, dabei würde die „Nachfrageseite in der Volkswirtschaft“ verkannt. Die „Fünf Weisen“ wie-

2 Ebenda, Ziff. 9.

3 SVR, Jahresgutachten 1977, Ziff. 241.

4 SVR, Jahresgutachten 1981, Ziff. 301.

derholen die seit 1975 immer wieder propagierte Botschaft: „Auch angebotsorientierte Wirtschaftspolitik muß die grundlegenden Kreislaufzusammenhänge der Volkswirtschaft beachten. Aber: Die Führungsrolle wird im Handeln auf der Angebotsseite gesehen, das sich an erwarteter Nachfrage orientiert, eine Erwartung, die sich erfüllt, weil mit der Initiative von Anbietern zugleich Einkommen und Kaufkraft entstehen.“⁵ Die Botschaft lautet also: Gesamtwirtschaftliche Nachfrage entsteht immer in genügendem Umfang aus rentablem Angebot. Der theoretisch begründete und empirisch belegte Nachweis, daß durchaus das mit der Produktion geschaffene Einkommen nicht zügig über Nachfrage zum Kauf des Angebots zurückfindet, wird schlichtweg geleugnet. Der verbetrieblichten Sicht entgeht, daß Produktion, die nicht nachgefragt wird, eben nicht zustandekommt. Der „Rat“ erwähnt allerdings selbst, daß derzeit die Investitionstätigkeit nicht durch mangelnde Finanzierungsmittel behindert wird. Die lahrende Investitionstätigkeit muß also ihren Ursprung in den pessimistischen Nachfrageerwartungen haben. Wachsendes Sparen durch die privaten Haushalte und auch die Unternehmen sorgt bei zu geringen kreditfinanzierten Investitionen - staatliche und ausländische Kreditnachfrage gegeben -, daß wegen unzureichender Nachfrage die Produktionsmöglichkeiten nicht optimal ausgeschöpft werden. Diese Zusammenhänge vermag die Angebotslehre nicht zu erkennen. Sie leidet an der betrieblichen Blickverengung. Löhne werden auf Kosten reduziert, ohne die Kaufkraftverluste zu beachten. Der Staat wird mit dem Rationalverhalten eines einzelnen Unternehmens bzw. eines privaten Haushalts verwechselt und damit seiner gesamtwirtschaftlichen Rolle beraubt. Wie sich im Zusammenspiel einzelwirtschaftlich rationaler Entscheidungen über die Märkte effektiver Nachfragemangel und Unterbeschäftigung einstellen können, wird nicht untersucht. Diese Angebotslehre widerspricht total der Wirtschaftspolitik nach Keynes. Während die keynesische Wirtschaftspolitik die marktwirtschaftlich produzierte unzureichende Nachfrage durch staatliches Gegensteuern zu kompensieren versucht, verteufeln die Anhänger der Angebotslehre gesamtwirtschaftliche Interventionen des Staates. Dafür wird der Preis, wie heute zu sehen ist, Wachstumsschwäche und hohe Arbeitslosigkeit, bezahlt.

Die Basis der Angebotsdoktrin bildet also das Marktsystem, dem die Kraft zugesprochen wird, gleichsam aus sich selbst heraus optimales Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung zu schaffen. Um diese segensreichen Wirkungen entfalten zu können, müßten - so die Politikempfehlung - die Marktkräfte von den Fesseln ökonomischer, sozialer und ökologischer Regulierungen befreit werden. Die Instrumente sind: Abschaffung der Flächentarifverträge zugunsten der Verbetrieblichung der Lohnpolitik, massiver Abbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme, Verzicht auf staatliche Beschäftigungspolitik und massive Einschränkungen aller staatlichen Regulierungen - gerade auch im ökologischen Bereich. Nicht zu viel, sondern zu wenig

5 SVR, Jahresgutachten 1997, Ziff. 9.

Markt schaffe die Probleme. Die Etikettierungen einer Politik zugunsten der „Revitalisierung der Märktekräfte“ fallen unterschiedlich aus. Ob als angebotsorientiert, neoklassisch, neoliberal oder monetaristisch bezeichnet, all diese Versionen eint die Auffassung einer zur Vollauslastung und Vollbeschäftigung tendierenden Marktdynamik. Im Mittelpunkt steht also das vom sozialen Mindestschutz und staatlichen Interventionen befreite Marktsystem. Um dieses Leitbild „Kapitalismus pur“ durchzusetzen, stellt sich der Politik die Aufgabe, ihre bisherigen Regulierungen umfassend abzubauen. Dazu gehört auch die Auflösung des kollektiven Tarifvertragssystems, das allerdings das Grundgesetz (noch) garantiert.

Diese Systemveränderung zielt auf zwei Schwerpunkte. Zum einen wird gefordert, die Märkte von politischen Regulierungen zu befreien. Zum anderen reduziert sich die politische Steuerung ausschließlich auf die Einhaltung strenger Regeln der Geldversorgung zur Vermeidung der Inflation. Angebotspolitik und Monetarismus bilden eine Einheit. Ein strenges Regiment der Geldpolitik komplettiert den Ordnungsrahmen. Geldwertstabilität ist nicht mehr ein Ziel in der Konkurrenz etwa mit hohem Beschäftigtenstand. Sie wird zur ordnungspolitischen Spielregel erhoben. Bereits 1974 hat der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ die Regel strenger Geldpolitik mit der Begründung propagiert: „Nur wenn die Versorgung der Wirtschaft mit Geld auf ein Maß beschränkt wird, das mit stabilem Geldwert vereinbar ist, und nur wenn dies gleichsam zu den Spielregeln für alle gehört, hat die Geldpolitik den Rang, der ihr ordnungspolitisch, d.h. für die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems, zukommt“. Und weiter: „Der ordnungspolitische Rang dieses Experiments ist durchaus den ordnungspolitischen Grundsatzentscheidungen der frühen Nachkriegszeit vergleichbar.“⁶ Die Instrumente der Geldpolitik können zur Disziplinierung der Lohn- und Finanzpolitik, wie überhaupt den Versuchen, staatlicherseits zu viele Ressourcen beanspruchen zu wollen, mißbraucht werden. Tarifabschlüsse, die die Bundesbank als inflationsgefährdend einschätzt, kann sie durchaus durch eine restriktive Geldpolitik disziplinieren. Mit folgender Drohung hat die Deutsche Bundesbank immer wieder versucht, auf die Lohnfindung durch die Tarifparteien Einfluß zu nehmen: Interpretiert sie die Lohnabschlüsse als inflationsgefährdend, dann muß mit einer Stabilitätskrise gerechnet werden. Sie kommt zustande, wenn die Notenbank durch monetäre Restriktionspolitik den Finanzierungsspielraum für die Lohnerhöhungen nicht ermöglicht. Abbau von Regulierungen, die bisher dem Mindestschutz abhängig Beschäftigter galten, sowie restriktive Geld- und Finanzpolitik bilden die Eckwerte einer ausschließlichen Politik der einzelwirtschaftlichen Gewinnpflege.

6 SVR, Jahresgutachten 1974, Ziff. 292.

Erfolge der Angebotspolitik - Mißerfolge für den Lebens- und Produktionsstandort Deutschland

Erfolge der Angebotspolitik: Umverteilung der Einkommen und Rechte auf dem rechten Wege

Gegenüber den wachsenden Zweifeln an der Tauglichkeit der Angebotspolitik wird behauptet, vor allem die Politik hätte sich „schon in den achtziger Jahren von ihrer grundsätzlichen Angebotsorientierung durch die Forderungen des Tagesgeschäfts abbringen lassen“.⁷ Das mag zum Teil zutreffen. Aber solche Abweichungen - etwa durch die Vorlage einer selbst noch sehr schwachen beschäftigungspolitischen Initiative - erklären sich größtenteils als Reaktionen auf die gescheiterte Angebotspolitik. Natürlich erhöht der lähmend lange Streit um die richtige Steuerreform nicht die ökonomische Entscheidungsfreude der Investoren und Konsumenten. Aber eine angebotskonzentrierte Steuerreform mit zusätzlichen Belastungen der Binnennachfrage bisher verhindert zu haben, erweist sich letztlich als Segen für Wirtschaft und Beschäftigung.

Gemessen an der Verwirklichung angebotsorientierter Politik hätten sich längst die beschäftigungsoptimistischen Verheißungen erfüllen müssen. Die Deutsche Bundesbank, der „Rat der Fünf Weisen“, selbst die Bundesregierung sind die besten Zeugen für diese Feststellung. Die Enttäuschung über die mangelnden Beschäftigungswirkungen trotz des Erfolgskatalogs bei der Umverteilung zugunsten der Gewinneinkommen ist unübersehbar.

Erstens: Die Umverteilung des Volkseinkommens ist vorangeschritten. Zwischen 1991 und 1997 ist das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit um 18,5 vH gestiegen, während das Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 37,2 vH wuchs. Nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsabgaben öffnet sich die Schere noch weiter. Die Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit wuchsen mit 9,2 vH nur um die Hälfte der Bruttogröße, d.h. die Abgabenbelastung ist deutlich gestiegen. Die Nettoeinkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen nahmen um 49 vH zu. Hier wirken sich die vielen Maßnahmen zur Steuersenkung aus. Jahresdurchschnittlich schnellten die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen mit 7,05 vH nach oben. Der Zuwachs der Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit wuchs im Durchschnitt der betrachteten Jahre nur um 1,83 vH. Die Umverteilung zwischen Kapital und Arbeit zeigt auch die Entwicklung der strukturbereinigten Bruttolohnquote. In Westdeutschland ist sie auf das Niveau vom Anfang der sechziger Jahre zurückgefallen - mit dem markanten Unterschied, daß damals Vollbeschäftigung herrschte. Die heutige Situation macht deutlich, daß mit der niedrigen Lohnquote die hohe Arbeitslosigkeit nicht zu erklären ist. Es gilt eher die umgekehrte Kausalität: Die mit der Massenarbeitslosigkeit verbundenen Ängste und Nöte sind dazu genutzt worden, die Lohnzuwächse unter den Zuwachs der Arbeitsproduktivität zu senken.

Zweitens: Maßgeblich für diese Umverteilung war neben der Steuerpolitik die Entwicklung der Löhne und Gehälter. Die tariflichen Löhne stiegen in den letzten beiden Jahren deutlich geringer als die Produktivitäts- und Geldentwertungsrate. Nach Abzug der Abgaben und bei Eliminierung der Inflationsrate sank über viele Jahre die Nettoeinkommenposition und damit die reale Kaufkraft. Die Lohnstückkosten - Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit im Verhältnis zum realen Bruttoinlandsprodukt - gingen in den letzten Jahren weiter zurück. Dieser internationale Wettbewerbsvorteil erklärt neben der guten Konjunktur in den wichtigsten Partnerländern

7 Ebenda, Ziff. 9.

das kräftige Wachstum der Exporte. Deutschland ist also bei den gesamten Arbeitskosten gemessen an der Produktivitätsentwicklung kein Hochlohnland.⁸

Drittens: Deutschland ist auch kein Hochsteuerland. Zum einen ist die Belastung mit Unternehmenssteuern seit Jahren zurückgefahren worden. Die Körperschaftsteuer wurde gesenkt, die Vermögensteuer abgeschafft und die Gewerbesteuer ohne ausreichende Gegenfinanzierung gestrichen. Deshalb nahmen die Gewinnsteuern bezogen auf die Unternehmens- und Vermögenseinkünfte von 38 vH 1980 auf unter 24 vH 1997 ab. Der Anteil der Gewinnsteuern am Bruttoinlandsprodukt sank in den neunziger Jahren um zwei Prozentpunkte auf 4 vH. Auch im internationalen Vergleich fällt die effektive Steuerbelastung der Unternehmen recht günstig aus. Zwar sind die (Grenz-)Steuersätze vergleichsweise hoch, jedoch stehen nach dem deutschen Steuerrecht eine Flut von Steuervorteilen (Abschreibungen, Verlustrück- und -vorträge und vieles mehr) zur Verfügung, die das Ausland in diesem Ausmaß nicht kennt.⁹ Dagegen liegt die Belastung der Arbeitseinkommen mit Lohnsteuern (einschließlich des Solidaritätszuschlags) im längerfristigen Durchschnitt mit rund 15 vH recht hoch. Hinzu kommen Belastungen durch die mehrfache Erhöhung der Mehrwertsteuer und spezieller Verbrauchsteuern bei den unteren Einkommensbezieher.¹⁰ Die Entwicklung des Anteils der gesamten Steuern am Bruttoinlandsprodukt (Steuerquote) verweist ohnehin nicht auf Nachteile im internationalen Vergleich. Gegenüber dem mittelfristigen Durchschnitt mit 24 vH ist in der letzten Zeit diese Steuerquote wegen der erodierenden Steuerbasis auf weniger als 22 vH zurückgefallen. Nicht die gesamtwirtschaftliche Steuerquote ist das Problem, sondern die Umverteilung der Steuerlast innerhalb des gesamten Systems. Viele Maßnahmen der letzten Jahre haben diese Lastverschiebung in Richtung Lohnsteuerstaat bewirkt, während der Unternehmenssteuerstaat massiv demontiert wurde.

Viertens: Durchaus im Sinne der Angebotslehre sind in den letzten Jahren Sozialleistungen abgebaut worden. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung schätzt die Einsparungen von 1982 bis 1997 auf knapp 100 Mrd. DM. Dennoch ist der Anteil sozialer Leistungen am nominalen Bruttoinlandsprodukt seit 1992 von 32,7 vH auf knapp 34,1 vH im Jahr 1997 gestiegen. Dieser Ausgabenzuwachs geht jedoch auf die stark ausgeweitete Massenarbeitslosigkeit zurück. Er fällt größer als die Einsparungen durch Leistungskürzungen aus. Der einzelne Betroffene mußte allerdings Einbußen hinnehmen. Der von dieser neokonservativen Ordnungspolitik durchaus gewollte Druck, wegen existentiell-akuter Not, billigere Jobs annehmen zu müssen, hat seine Spuren hinterlassen. Mittlerweile sind nahezu die Hälfte der abhängig Beschäftigten in prekären Beschäftigungsverhältnissen gelandet, während noch Anfang der achtziger Jahre mehr als achtzig Prozent der Beschäftigten in sog. Normalarbeitsverhältnissen tätig waren.

8 Zum Konzept der Lohnstückkosten vgl. H. Flassbeck/R. Pohl u.a., Löhne, Wechselkurse und Wettbewerbsfähigkeit - Zur Problematik des internationalen Vergleichs des absoluten Niveaus der Lohnstückkosten; Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, Berlin, Mai 1997.

9 Vgl. zur Wiederlegung der These vom Hochsteuerland: R. Köddermann/M. Wilhelm, Umfang und Bestimmungsgründe einfließender und ausfließender Direktinvestitionen ausgewählter Industrieländer-Entwicklungen und Perspektiven; IFO-Studien zur Strukturforschung Nr. 24, München 1996 (Abschnitt 3.3.1.3. Hochsteuerland Deutschland?).

10 Eine jüngere Untersuchung zeigt, daß bis zu einem ausgabenfähigen Haushaltseinkommen von monatlich ca. 5000 DM die relative Belastung durch die Mehrwertsteuer steigt. Danach erst nimmt die relative Belastung ab (Regression). Bei den unteren Einkommensbezieher ist zwar der belastungsrelevante Anteil der Konsumausgaben am Einkommen hoch, jedoch werden vergleichsweise viele Güter und Dienstleistungen nur mit einem Steuersatz von 7 vH bzw. überhaupt nicht belastet. Vgl. zum Verlauf der Belastung in Abhängigkeit des Haushaltseinkommens: J. Schmidt, Mehrwertsteuererhöhung trifft die Haushalte unterschiedlicher Einkommenshöhe annähernd gleichmäßig; in: DIW-Wochenbericht 38-39/1996.

Fünftens: Mit einer Vielzahl von Maßnahmen sind Regulierungen im Sozial-, Arbeitszeit- und Arbeitsrecht abgebaut worden. Änderungen der Ladenschlußzeiten, größere Flexibilitäten im Arbeitszeitgesetz, Lockerungen des Kündigungsschutzes. Veränderungen bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfalle sowie Erleichterungen bei der befristeten Beschäftigung zählen dazu. Unter dem Druck der Arbeitslosigkeit sowie durch entsprechende Strategien der Arbeitgeberverbände droht das System tariflicher Lohnfindung immer stärker flexibilisiert zu werden. Dabei dient diese Art der Flexibilisierung nur dem Ziel, die Lohneinkommen zu reduzieren. Lob durch die OECD in ihrem Deutschland-„Wirtschaftsbericht '97“ ist der Bundesregierung für die „beeindruckende Vielfalt von Gesetzen betreffend Arbeitskosten, Arbeitszeit und Beschäftigungsflexibilität“ gewiß.

Sechstens: Folge der hier beschriebenen Umverteilung der Einkommen auf der Ebene der primären Marktergebnisse sowie der staatlichen Sekundärverteilung mit den Instrumenten der Steuerpolitik und des Sozialabbaus ist die wachsende Spaltung der Gesellschaft zwischen Reichtum und Armut. Das Heer der Armen ist gewachsen; die Zahl der Einkommensmillionäre hat zugenommen. Ende 1996 erreichte die Zahl der Sozialhilfeempfänger mit 2,73 Millionen eine üble Rekordmarke. Dafür gibt es drei Ursachen. Die Angabe des Grundes Arbeitslosigkeit für den Bezug der Sozialhilfe hat an Bedeutung gewonnen. Zugleich werden viele Betroffene durch die personenbezogenen Transfers in der Zone der Armut gehalten. Schließlich nimmt der Abstieg im Beschäftigungssystem in die unterste Lohnzone, die nicht einmal mehr das Existenzminimum sichert, zu. Erwerbsarbeit schützt nicht mehr unbedingt - wie es Walter Riester von der IG Metall zutreffend beschrieben hat - vor Armut. Die Zahl derjenigen, die zu niedriges Einkommen als Hauptursache des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt angegeben haben, belief sich 1995 auf 7,2 vH aller Empfänger dieser Hilfe. In der Zwischenzeit hat die Zahl der nicht mehr existenzsichernden Beschäftigungsverhältnisse zweifellos weiter zugenommen.

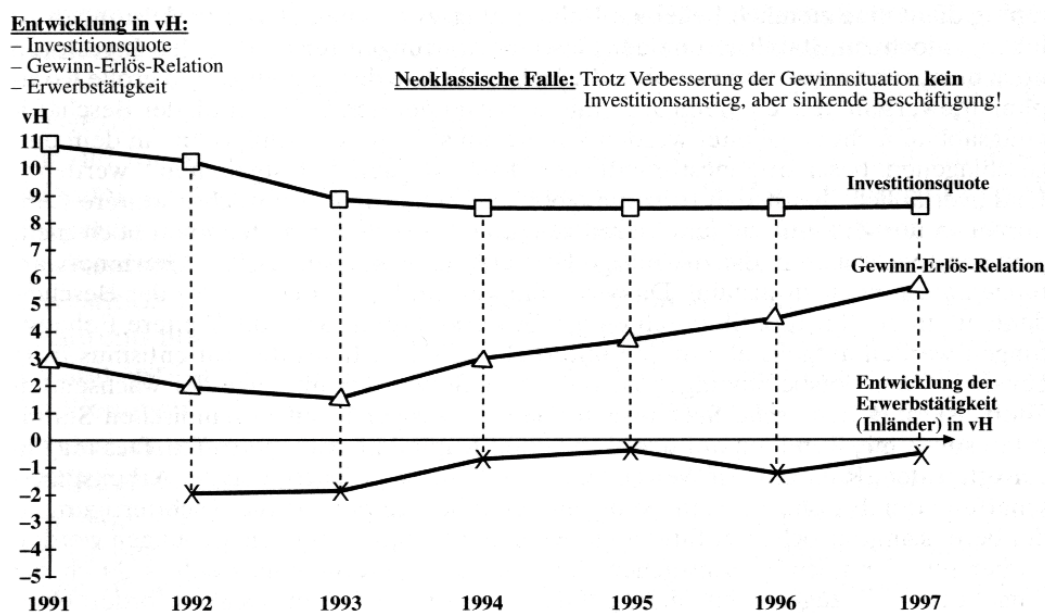
Nach der Definition von Armut, die dann vorliegt, wenn nicht mehr als 50 vH des durchschnittlichen Haushaltseinkommens erzielt werden kann, lebte 1995 fast jeder Achte in Einkommensarmut. Für viele Frauen und ältere Menschen ist die Armutsbelastung besonders groß. Dagegen hat die Gruppe der Reichen, die bei einem Haushaltseinkommen von mindestens 200 vH des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts beginnt, Gewinne zu verzeichnen. Die zwischen Armut und Reichtum liegende Mittelschicht hat leicht abgenommen. Dabei ist die Zahl der Absteiger größer als die der Aufsteiger in die Reichtumszone. Maßgeblichen Einfluß auf die Position in der Einkommenshierarchie hat der Geldvermögensbesitz. In Westdeutschland konnten nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1993 - neuere Daten liegen nicht vor - 5 vH der Haushalte mit besonders hohem Geldvermögen 28 vH des Gesamtbestandes auf sich vereinigen. Diese Angaben unterschätzen noch die Schiefverteilung, da monatliche Haushaltseinkommen ab 350.000 DM nicht ausgewertet werden. Nach der Befragung im Rahmen des „Sozio-ökonomische Panels (SOEP)“ von 1994 fielen die Hälfte der Zinsen auf 5 vH der Haushalte mit weit überdurchschnittlichem Vermögen. Dabei reproduziert sich der Reichtum auf wachsender Stufenleiter: Je höher die Geldvermögen ausfallen, um so höher die Vermögenseinkünfte, die wiederum zur Reichtumsmehrung genutzt werden. Ludwig Erhards Vision vom „Wohlstand für alle“ reduziert sich allmählich auf den Wohlstand für Auserkorene¹¹. Ihnen dient vor allem die Steuerpolitik. Diese wachsende Spaltung der Gesellschaft ist letztlich die Folge der Angebotspolitik, die unterstellt, die durch die Marktkräfte erzeugte Einkommens- und Vermögensverteilung dürfe nicht korrigiert werden.

11 L. Erhard, Wohlstand für alle (1957), 8. Auflage, Düsseldorf/Wien.

Marktinduzierte Ungerechtigkeit stärke schließlich den Wettbewerb und müsse deshalb hingenommen werden.

Mißfolge der Angebotspolitik: Investitionsattentismus und steigende Arbeitslosigkeit

Die Umverteilung der Einkommen und Rechte zugunsten der Unternehmenswirtschaft ist also weit vorangeschritten. Daran muß sich die Frage anschließen: Sind diese harten Vorleistungen auch mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze belohnt worden? Die Antwort ist erschütternd eindeutig: Zwischen der verbesserten Entwicklung der Gewinnrelation einerseits und den Ausrüstungsinvestitionen sowie der Beschäftigung andererseits zeigt sich seit 1991 und 1997 ein negativer Zusammenhang: trotz Verbesserung der Gewinnsituation kein Investitionsanstieg, aber sinkende Beschäftigung.



Die bereinigte Lohnquote ging zurück, also wurde die Verteilung zugunsten der Gewinnquote verbessert. Die durch den „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ berechnete Relation zwischen Gewinnen und Gesamterlösen ist deutlich angestiegen. Auch die Kapitalrendite (Gewinne in vH des Kapitalstocks) hat sich verbessert. Darüber hinaus entwickelte sich diese Profitrate günstiger als der langfristige Kapitalmarktzins. Alternative Anlagen in Portfolioinvestitionen haben eigentlich gegenüber den Sachinvestitionen an Attraktivität verloren. Von daher waren die Bedingungen für die Realkapitalbildung seit der tiefen Rezession 1993 günstiger denn je. Nach dem bisherigen konjunkturellen Muster hätten die Investitionen zügig anziehen und einen starken Aufschwung auslösen müssen. Jedoch, nach der Rezession von 1993 wird vergeblich auf diesen Investitionsschub im Zuge der üppigen Angebotsbedingungen gewartet. Realität ist, daß seit der letzten Rezession der Anteil der realen Ausrüstungsinvestitionen am realen Bruttoinlandprodukt mit 8,5 vH praktisch unverändert geblieben ist. Der sprühende Funke günstiger Gewinnentwicklung hat die Sachinvestitionen nicht erreicht. Das Wenige, was investiert wurde, ging vorrangig in Rationalisierungen des Produktionsprozesses. Insgesamt ist die Zahl der Erwerbstätigen gesunken; 1997 nochmals um 477.000. Dieser Aderlaß bei den Arbeitsplätzen schlug voll auf die stei-

gende Zahl registrierter Arbeitsloser durch. Die hohen Vorleistungen durch Lohnzurückhaltung, Sozialabbau, unternehmerische Steuersenkungen und Deregulierung der Beschäftigungsverhältnisse sind nicht durch Schaffung neuer Arbeitsplätze belohnt worden. Im Gegenteil, deren Abbau konnte nicht aufgehalten werden. Ein Ende dieser Fehlentwicklung ist nicht in Sicht.

Diese Daten zur Trendentwicklung belegen, daß diese Angebotspolitik gescheitert ist. In früheren, vergleichbaren Phasen beobachtbare Zusammenhänge gelten nicht mehr, zum einen lösen verbesserte Nettoerrenditen keinen Investitionsschub mehr aus. Zum anderen schwappt der Exportboom kaum noch auf die binnenwirtschaftliche Konjunktur über. Freilich, gegen diese Schlußfolgerung wehren sich die Protagonisten der einzelwirtschaftlichen Gewinnpflege vehement. So wird der „Rat der Fünf Weisen“, wie erwähnt, nicht müde, die Fehlentwicklung auf die noch viel zu geringe Angebotsradikalität in der Finanz- und Lohnpolitik zurückzuführen. Zur Rechtfertigung dient eine ziemlich beliebige Behauptung: zwar seien all die Vorleistungen zu loben, jedoch zur Stabilisierung der Gewinnerwartungen reiche dies den Investoren noch nicht aus. So werden zwar über die Lohnpolitik in den letzten Jahren große Komplimente verteilt. Jedoch, wenn auch mit dieser moderaten Lohnpolitik der Beschäftigungsabbau nicht eingeleitet werden konnte, müsse „in der Lohnpolitik an dem ein geschlagenen beschäftigungsfreundlichen Kurs verlässlich festgehalten“ werden.¹² Und „verlässlich“ heißt, daß trotz mangelnder Beschäftigungszuwächse weitere Lohnopfer in der Zukunft zu garantieren seien. Die Investoren hätten eben noch nicht genügend Vertrauen in die zukünftige Fortsetzung dieses Kurses; ihre Gewinnerwartungen seien noch zu instabil. Da wirke die Verkündigung des „Endes der Bescheidenheit“ in der Tarifpolitik durch einige Gewerkschaften wie Gift. Weitere Behauptungen werden aufgelistet, um den unternehmerischen Investitionsattentismus trotz günstiger Angebotsbedingungen zu verstehen. So würden im Zuge der wachsenden Globalisierung heimische Sachinvestitionen im Vergleich mit ausländischen Standorten sowie mit Renditen auf den weltweiten Kapitalmärkten getroffen. Das mag ja zutreffen, der „Rat der Fünf Weisen“ kündigt damit seine These von der Arbeitsplatzschaffung durch Lohnverzichte selbst auf. Letztlich kulminiert die Rechtfertigung in der bereits angesprochenen Tautologie: Mangelnde Beschäftigungswirkungen werden immer nur der noch zu schwachen Stärkung des Unternehmenssektors durch die Angebotspolitik zugeschrieben. Es gilt das Motto: hohe Arbeitslosigkeit fordert eben noch mehr unternehmerische Pflege. Damit immunisiert sich dieses Konzept gegenüber jeglicher theoretischer und empirischer Kritik. Stimmt die Wirklichkeit nicht mit dem Modell des Sayschen Theorems überein, dann liegt es nicht am mangelhaften Modell, sondern an der unzureichenden Angebotsdisziplin.

Angebotspolitik am Ende - Ansätze zur Wende

Eine genauere Analyse zeigt, daß die Angebotslehre an ihren inneren Restriktionen scheitert. Maßgeblich für die Bereitschaft, in die Sachkapitalbildung zu investieren, sind in der Tat die Gewinnerwartungen. In den für die Investitionen entscheidenden Erwartungen über künftige Gewinne spiegeln sich jedoch nicht nur die Angebots-, sondern gerade auch die Nachfragebedingungen wider. Die auf die Angebotsseite konzentrierte Politik muß scheitern, weil der Einfluß der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage völlig vernachlässigt wird. Die Ursachen liegen im vulgären Konzept, das davon ausgeht, daß sich rentables Angebot auch immer genügend Nachfrage zu

12 SVR, Jahresgutachten 1997, Ziff. 20.

verschaffen vermag. Diese Hoffnung auf die Selbststeuerung von Angebot und Nachfrage unterliegt einem schwerwiegenden Trugschluß. Im Zuge der Verwendung der Einkommen - etwa für die Anlagen auf den nationalen und internationalen Kapitalmärkten - kann nicht als gesichert gelten, daß genügend effektive Nachfrage zur Auslastung der Produktionskapazitäten generiert wird. Der derzeitige Investitionsattentismus erklärt sich maßgeblich durch die pessimistischen Erwartungen über die künftige Entwicklung der effektiven Nachfrage. Zwei Beobachtungen beim Investitionsverhalten belegen diese Sicht: Einerseits wird viel zu wenig in neue Produktionsanlagen investiert, weil die Auslastung der Produktionskapazitäten noch zu niedrig ist. Der Rückgang der Ausgaben für gewerbliche Bauten zeigt, wie wenig die Ausrüstungsinvestitionen der Schaffung neuer Kapazitäten dienen. Der Auslastungsgrad bestimmt immer noch maßgeblich das Investitionsverhalten. Andererseits ist die unternehmerische Liquidität im Durchschnitt, wie gesagt, ausgezeichnet. Zu Recht stellt die Deutsche Bundesbank fest: „Die Ursachen für die Investitionsschwäche im Unternehmensbereich sind nicht auf einen Mangel an für investive Zwecke verfügbaren Mittel zurückzuführen.“¹³ Gegenüber den eigenen Finanzierungsmitteln der Produktionsunternehmen (volkswirtschaftlicher Cash flow: Abschreibungen, thesaurierte Gewinne und Investitionszuschüsse) sind die Sachinvestitionen deutlich zurückgefallen. Während noch 1991 eine DM an eigenen Finanzierungsmitteln zu 1,39 DM Sachinvestitionen führte, ist die Treibsatzwirkung einer Gewinnmark auf 95 Pfennige Sachinvestitionen zurückgefallen. Wozu werden jedoch die überschüssigen Finanzmittel verwendet? Zum Teil werden sie geparkt und zum größeren Teil im In- und Ausland auf lukrativen Geld- und Kapitalmärkten angelegt. Dieses Einkommen, Ergebnis der Produktion, fließt nicht unmittelbar per Nachfrage auf die Güter- und Dienstleistungsmärkte. Diese Teilhabe am weltweiten Kasinokapitalismus (J. M. Keynes) ist für den einzelnen Anleger sicherlich lukrativ, jedoch für die Gesamtwirtschaft schädlich, weil dem hiesigen Kreislauf effektive Nachfrage entzogen wird. Dabei entwickeln sich innerhalb des Unternehmenssektors die Verhältnisse nicht gleichgerichtet. Innerhalb der Produktionsunternehmen läßt sich durchaus eine Spreizung beobachten. Die Deutsche Bundesbank beobachtet derzeit diesen sogenannten Spreizeffekt, der bisher nur in Rezensionsphasen festzustellen war: „Firmen, die ihren Kapitalrückfluß nicht oder nur zum Teil reinvestieren, sondern zunächst liquide „parken“, stehen solchen gegenüber, die bei knappen Eigenmitteln vermehrt Kredite zur Finanzierung unfreiwilliger Lager, wachsender Außenstände oder von Sachinvestitionen benötigen.“¹⁴ Dabei ist zu vermuten, daß finanzielle Überschüsse bei den Großunternehmen mit dem Schwerpunkt in der Exportwirtschaft zu verzeichnen sind. Finanzielle Engpässe und damit der Zwang zur Fremdfinanzierung konzentrieren sich mutmaßlich auf kleine und mittlere Unternehmen mit dem

13 Deutsche Bundesbank, Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme im Jahr 1996; in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 5/1997, S 26.

14 Ebenda, S. 26.

hauptsächlichen Aktionsradius im Inland. Wegen ihrer Kreditabhängigkeit würden sie durch die Verteuerung der Fremdfinanzierung hart getroffen. Restriktive Geldpolitik belastet somit die kleinen und mittleren Unternehmen sowie die Binnenwirtschaft deutlich stärker. Sie kann konzentrationsfördernd wirken und das ökonomische Binnenpotential monetär austrocknen.

Die entscheidende Frage lautet: Wie kann diese Falle zwischen der Gewinnentwicklung einerseits und mangelnder Investitionsbereitschaft andererseits demontiert werden? Die Beantwortung dieser Frage rückt die derzeit schärfste Bremse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ins Rampenlicht. Das ist die seit Jahren mehr oder weniger stagnierende Binnenwirtschaft. Die Angebotspolitik hat maßgeblichen Einfluß auf diese Fehlentwicklung.

Durch die einzelwirtschaftliche Stärkung der Unternehmen können längere Zeit durchaus Vorteile in der internationalen Konkurrenz genutzt werden, wenn gleichzeitig die Konjunkturen in den wichtigsten Industrieländern expandieren. Zusammen mit der Aufwertung des US-Dollar lassen sich die enormen Wachstumsraten bei der Auslandsnachfrage, die 1997 nochmals auf 12,5 vH anstieg, damit erklären. Längerfristig werden diese Exportvorteile jedoch, wie die Entwicklung seit 1970 zeigt, durch die nominale Aufwertung der DM gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner rückgängig gemacht. Betrachtet wird der Außenwert der DM gegenüber den per Gewichtung zusammengefaßten Währungen der achtzehn wichtigsten Industrieländer. Kostenvorteile führen einem Bumerangeffekt vergleichbar zur nominalen Aufwertung der DM. Wie längerfristige Zeitreihen zeigen, sind in der Vergangenheit die Vorteile Deutschlands bei den Lohnstückkosten nahezu komplett durch nominale Aufwertungen der DM kompensiert worden. Der reale Außenwert, der das Ergebnis aus nominalem Wechselkurs im Verhältnis zur Differenz zwischen den ausländischen und inländischen Lohnstückkosten darstellt, veränderte sich im Trend kaum. So konnte die Exportwirtschaft Belastungen aus der Aufwertung der DM durch Vorteile bei den Lohnstückkosten auffangen. Auf Dauer bieten bei einigermaßen flexiblen Wechselkursen günstigere Lohnstückkosten kaum Vorteile, weil sie zur Aufwertung der DM führen.

Die Angebotspolitik tendiert dazu, die Spaltung zwischen der binnen- und außenwirtschaftlichen Entwicklung zu forcieren. Mit ihr ist es durchaus möglich, wie gezeigt, der Exportwirtschaft kurzfristig Positionsgewinne zu bescheren. Jedoch, die finanz- und geldpolitische Restriktionspolitik unter dem Regime der Angebotsdoktrin seit nunmehr fünfzehn Jahren hat bereits tiefe Spuren in der Binnenwirtschaft hinterlassen. Das binnenwirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungspotential ist derart reduziert worden, daß der Exportboom sich nicht mehr, wie in früheren vergleichbaren Phasen, auf die Inlandskonjunktur fortpflanzen kann. Der „Rat der Fünf Weisen“, aber auch die Deutsche Bundesbank zeigen sich über die mangelnde Impulswirkung der Export- auf die Binnenkonjunktur verwundert. Die Antwort ist ziemlich

einfach; sie zerstört jedoch den Glauben an die angebotsseitige Wirtschaftspolitik: Durch die sträfliche Vernachlässigung der Nachfrageseite ist im Zuge der Angebotspolitik die binnenwirtschaftliche Aufschwungdynamik außer Kraft gesetzt worden. Während die einzelwirtschaftliche Gewinnpflege vor allem der Exportwirtschaft nützt, werden die Unternehmen mit binnenwirtschaftlichem Aktionsradius belastet. Diese angebotspolitisch verschärfte Spaltung ist allein deshalb gefährlich, weil die Exportabhängigkeit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wächst. Exporte werden so zur Dauerdroge. Der Entzug ist nur durch die Stärkung binnenwirtschaftlicher Entwicklung möglich. Dazu ist der Ausstieg aus der Angebotspolitik unvermeidbar.

Zum Beweis der These von der binnenwirtschaftlich belastenden Wirkung der Angebotspolitik läßt sich ausführen: Durch die restriktive Finanzpolitik, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung nach seinem Meßkonzept für die letzten Jahre empirisch nachgewiesen hat, zusammen mit einer auf monetäre Disziplin ausgerichteten Geldpolitik sind Wachstums- und Beschäftigungschancen in Deutschland verspielt worden.¹⁵ Die massive Absenkung der Zuwachsraten bei den Staatsausgaben mußte restriktiv wirken. Diese restriktive Finanzpolitik erklärt auch die geringen Erfolge bei der angestrebten Reduzierung der Neuverschuldung des Staats gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt (ca. 3,3 vH im Jahre 1997 nach der deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Die Angebotslehre ist eben nicht in der Lage, die Wechselwirkung zwischen der Finanzpolitik und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu sehen. Ausgabenkürzungen führen über Einnahmeausfälle in der Wirtschaft zum sich vervielfachenden Rückgang der Nachfrage und schließlich der Produktion. Steuerausfälle und steigende Kosten der Arbeitslosigkeit sind die Folge. Derartige Konsolidierungspolitik gleicht dem Rennen zwischen dem Hasen und dem Igel. Am Ende läßt sich die Neuverschuldungsquote nicht oder nur mäßig reduzieren, weil die finanzpolitisch produzierten Steuerausfälle und Krisenkosten über öffentliche Kreditaufnahme wenigstens teilweise gestopft werden müssen. Auch die Geldpolitik hat insgesamt restriktiv gewirkt. Die Zinssätze zur Geldbesorgung durch die Geschäftsbanken bei der deutschen Notenbank sind spät und zögerlich in Trippelschritten gesenkt worden. Anstatt der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche mit expansiver Geldpolitik zu begegnen, hat die Deutsche Bundesbank Mitte Oktober 1997 den hochsensiblen Zinssatz für Wertpapierpensionsgeschäfte, die die Geschäftsbanken zur Liquiditätsbesorgung der Bundesbank auf Zeit verkaufen, von 3 vH auf 3,3 vH erhöht. Völlig unberechtigte Inflations Sorgen im Vorfeld der Euro-Entscheidungen waren dafür maßgeblich, während die monetäre Stärkung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung keine Beachtung fanden. Die Geldpolitik hat ohne Inflationswirkungen durchaus noch Spielraum, die Investitionstätigkeit zu stärken - dieser ist in den letzten Jahren verspielt worden.

15 Arbeitskreis Konjunktur, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung: in: DIW-Wochenbericht 1-2/1998, Tabelle 8, S. 28 (Nachfrageimpulse des Staates).

Es gibt einen Ausweg aus dem Angebotsdilemma. Im Mittelpunkt steht die Stärkung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage. Was nützen Kostensenkungen, wenn am Ende die Gewinnerwartungen durch zurückgehende Nachfrage belastet werden? Insoweit trägt steigende Nachfrage auch zur Verbesserung der Angebotsbedingungen bei. In den Investitionsentscheidungen der Unternehmen spiegeln sich die durch die Nachfrageerwartungen beeinflussten Angebotsbedingungen wider. Daß die einzelnen Unternehmen mangels Absatz gerne in die schlichte Politik der Kostensenkungen flüchten, ist verständlich. Da sich dadurch jedoch die Nachfrageerwartungen eher verschlechtern, ist eine spiralenförmige Bewegung der Kostensenkungen vorgezeichnet. Die daraus erwachsende gesamtwirtschaftliche Unterschätzung der Produktionsmöglichkeiten kann nur durch die Finanz- und Geldpolitik durchbrochen werden. Zur expansiven Finanzpolitik gehört: Statt Kürzungen im Sozialsystem sollten diese als automatische Stabilisatoren genutzt werden, d.h. bei nachfragebedingt rückläufiger Produktion verhindert die Beibehaltung sozialer Leistungen einen weiteren Rückgang volkswirtschaftlicher Aktivitäten. Statt die gesamten Staatsausgaben zur Reduktion der Neuverschuldung zu senken, ist eine gegensteuernde Ausgabenpolitik verlangt. Dazu gehören öffentliche Impulsprogramme, die der Finanzierung infrastruktureller und ökologischer Aufgaben dienen. Wie die Geschichte lehrt, muß die expansive Finanzpolitik durch die Geldpolitik unterstützt werden. Expansive Finanzpolitik hat keine Chance, wenn parallel die Geldpolitik restriktiv ausgerichtet ist. Die gesamtwirtschaftliche Ausweitung der Produktion und des Verteilungsspielraums bildet die Basis der Lohnpolitik. Lohnzuwächse, die verteilungsneutral den Spielraum im Rahmen der Zuwachsrate der Produktivität und der unvermeidlichen (Norm-)Inflationsrate ausschöpfen, sind Wachstums- und beschäftigungsverträglich. Dabei muß klar sein, daß die damit erreichbaren Raten des Wirtschaftswachstums wegen der vergleichsweise höheren Produktivität die Arbeitslosigkeit nicht allein reduzieren werden. Deshalb muß die Strategie eines Wirtschaftswachstums bei gleichzeitigem ökologischem Umbau der Wirtschaft durch nachhaltige Arbeitszeitverkürzungen zur Umverteilung des rückläufigen Arbeitsvolumens ergänzt werden.