
Rudolf Hickel

Makroökonomische Sehkraft stärken: Anforderungen an eine keynesianische Wirtschaftspolitik



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

Die Phase der wirtschaftspolitischen Ausrichtung an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen fiel in der Bundesrepublik Deutschland bisher nur kurz und wenig konsequent aus. Vor nunmehr über dreißig Jahren wurde, durchaus in Weiterentwicklung des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft, das auf den beiden Säulen Wettbewerb plus soziale Sicherung für die auf Lohnarbeit Angewiesenen aufbaute, staatliches Handeln zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verpflichtet. Das im Juni 1967 eingeführte „Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“ sah vor, dass in Abstimmung aller Gebietskörperschaften die Instrumente der Finanzpolitik zur Vermeidung bzw. Überwindung konjunktureller Krisen einzusetzen sind. Mit dieser gesetzlichen Verpflichtung zur antizyklischen Finanzpolitik setzte sich in der Bundesrepublik Deutschland eine spezifische Variante der Gesamtwirtschaftslehre durch, die unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise von 1928 bis 1932 und der Hilflosigkeit, diese mit den orthodoxen Markttheorien zu erklären bzw. zu therapieren, von dem Engländer John Maynard Keynes entwickelt wurde. Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR), dessen Einrichtung seit 1963 selbst Ausdruck dieses neuen gesamtwirtschaftlichen Denkens ist, schrieb in seinem Jahresgutachten von 1968 euphorisch dieser Entdeckung einer Vollbeschäftigungspolitik „den Charakter einer gesellschaftspolitischen Revolution“ zu. Der Siegeszug keynesianischer Wirtschaftspolitik währte bekanntermaßen nicht lange. Einer der Vorwände für den Rückzug war der Anstieg der Geldentwertung Anfang der siebziger Jahre, der nicht maßgeblich mit der keynesianischen Konjunkturpolitik erklärt werden kann. Schließlich wurde das längst vertriebene Gespenst der Stagflation

- also das gleichzeitige Auftreten von Inflation und stagnierender Produktion - der keynesianischen Wirtschaftspolitik angelastet. Immerhin konnte noch 1978 das „Zukunftsinvestitionsprogramm“ (ZIP) mit einem Impulsvolumen über 20 Mrd. DM aufgelegt werden. Neu an diesem Programm war die Verbindung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrigestärkung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit der Finanzierung von Ausgaben vor allem in den Bereichen des Ausbaus öffentlicher ökologischer Infrastruktur. Ökonometrische Untersuchungen zeigten, dass dieses ZIP durchaus beschäftigungsstärkend gewirkt hat. Jedoch wurde dessen Expansionseffekt durch eine geradezu hysterisch ausgerichtete Inflationsbekämpfung mit den Instrumenten restriktiver Geldpolitik über die Deutsche Bundesbank begrenzt.

In der Bundesrepublik Deutschland setzte sich seit Anfang der siebziger Jahre, zuerst vorrangig innerhalb der Wirtschaftswissenschaft, aber auch in der Geldpolitik der Deutschen Bundesbank, eine „Konterrevolution“ gegen Keynes durch. Der Monetarismus bzw. die Angebotspolitik lösten bereits im SVR-Jahresgutachten 1973 das Paradigma makroökonomischer Steuerung zur Vermeidung von Wirtschaftskrisen ab. Die Stabilisierung des Geldwerts wurde aus dem Zielkatalog gestrichen und zu einer nicht mehr disponierbaren „ordnungspolitischen Regel“ gekürt. Die Deutsche Bundesbank reduzierte mit dem Wechsel zur Geldmengensteuerung im Sommer 1973 ihre geldpolitische Verantwortung ausschließlich auf die Inflationsbekämpfung - auch um den Preis steigender Arbeitslosigkeit. Seitdem gilt die Hegemonie der Geldpolitik, der sich alle anderen Politiken unterzuordnen haben. In seinem Jahresgutachten von 1975 verordnete der SVR dem Staat endgültig einen strikten Verzicht auf jegliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit. An die Stelle keynesianischer Wirtschaftspolitik trat das neoklassische Paradigma.

Revitalisierung gesamtwirtschaftlich orientierter Wirtschaftspolitik

Eine kaum noch für möglich gehaltene Wiederbelebung des tot geredeten Keynesianismus vor allem in der Wirtschaftspolitik setzte mit der jüngsten Bundestagswahl ein. Die Finanzpolitik, so die Ankündigung der SPD, solle wieder in den Dienst der Bekämpfung von Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit gestellt werden. In der Rede zur Einbringung des Bundeshaushalts 1999 betonte der Finanzminister die an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen auszurichtende öffentliche Ausgaben- und Einnahmenpolitik. Schließlich wurde auch im ersten Jahreswirtschaftsbericht `99 der neuen Bundesregierung konsequent die Wiederherstellung der Sehkraft auf dem Auge der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage reklamiert. Dabei geht es in diesem Dokument nicht um eine grundlegende Ablehnung der Angebotspolitik. Vielmehr wirbt dieser „Jahreswirtschaftsbericht“ für eine Aufhebung der Dichotomie zwischen Angebots- und Nachfragepolitik. Nachdem allerdings die einzelwirtschaftlichen Angebotsbedingungen in den letzten Jahren massiv verbessert worden seien, komme es wegen der dennoch schwachen Investitionsentwicklung sowie wegen der desolaten Lage auf den Arbeitsmärkten darauf an, endlich die Gewinnerwartungen über die Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu verbessern. Da darf es nicht wundern, dass dieses Dokument in den auf die Angebotslehre eingeschworenen Journalisten- und Wissenschaftlerkreisen bittere Kritik abbekam.

Die eigentliche Ursache dieses sich (leider) nur allmählich vollziehenden Wechsels zu Keynes liegt im unübersehbaren Scheitern der bisherigen Angebotspolitik begründet. Dieses Umdenken ist nicht nur in Deutschland zu beobachten. Im Unterschied zu der mehrheitlich angebotsorthodoxen Wirtschaftswissenschaft in Deutschland findet der Keynesianismus in den USA theoretisch verstärkte Unterstützung. Neben Paul Krugman hat unlängst Paul Romer, der Begründer der neuen Wachstumstheorie, die Situation der Weltwirtschaft als deflationär gekennzeichnet. Demnach werden mangels Nachfrage die weltweiten Produktionsmöglichkeiten nicht genutzt und entwickelt. Eine global abgestimmte keynesianische Wirtschaftspolitik wird empfohlen. In Deutschland hingegen wird durch meinungsprägenden Ökonomen nur Spott und Hohn über den Versuch der Re-Keynesianisierung der Wirtschaftspolitik verbreitet. Vor allem aber unterstreicht der SVR in seinem jüngsten Jahresgutachten die „Grenzen und Gefahren“ einer „nachfrageorientierten Politik“.¹ Die „Räte“ sehen sich zur Kritik dieser makroökonomischen Wende für staatliche Nachfragepolitik veranlasst, da die Bundesregierung „keinen Zweifel an ihrer Absicht ...lässt...“, stärker als bisher vom Instrumentarium der Nachfragepolitik Gebrauch zu machen“ (Ziff. 335). Die Tatsache, dass die „desolate Lage des Arbeitsmarkts nach sechzehn Jahren grundsätzlich angebotsorientierter Politik“ (Ziff. 337) unübersehbar ist, vermag diesen „Angebotsrat“ nicht zu erschüttern. Die arbeitsmarktpolitische Fehlentwicklung zeigt eben nur, „dass gerade aus angebotspolitischer Sicht ein gravierendes Reformdefizit“ (Ziff. 337) besteht. Also wird nicht die Diagnose selbst in Frage gestellt, sondern die unzureichende Verabreichung angebotsorientierter Rezeptur beklagt. Der Kampf gegen die keynesianische Wende der Wirtschaftspolitik geht mittlerweile so weit, dass mittels einer Unterschriftenaktion von über 180 Wirtschaftswissenschaftlern versucht worden ist, die Berufung eines Ökonomen mit einem nachgewiesenen Profil in der Forschung über gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge in den SVR im Januar 1999 zu verhindern. Dieser Zumutung hat die Bundesregierung durch die Ernennung des wissenschaftlich ausgewiesenen Jürgen Kromphardt, Professor für Volkswirtschaftslehre an der TU Berlin, erfolgreich widerstanden.

Selbst für Interessierte ist dieser harte Streit über die Rolle der Wirtschaftspolitik in wettbewerblich fundierten Ökonomien kaum nachzuvollziehen. Diese Kontroverse, die allerdings die Wirtschaftswissenschaft seit ihrer Herausbildung im Zuge der Durchsetzung kapitalistischer Systeme kennzeichnet, hat einen tief liegenden ordnungspolitischen Grund. Die einzelwirtschaftlich ausgerichtete *Angebotslehre* geht davon aus, dass Marktwirtschaften, wenn ihre Funktionsweise nicht gestört wird, über genügend endogene Kräfte verfügen, die Produktionsmöglichkeiten optimal zu entwickeln und Vollbeschäftigung sicherzustellen. Insoweit bedarf es keiner gesamtwirtschaftlichen Steuerung sowie sozialer und ökologischer Regulierungen. Der Staat hat sich auf die Sicherung der Marktordnung sowie die Pflege einzelwirtschaftlicher Angebotsbedingungen zu konzentrieren. Wenn es in dieser marktoptimistischen Welt zu Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit kommt, dann können entsprechend dieser Doktrin die Ursachen nur durch „außermarktmäßige Kräfte“, wie den Staat oder die institutionell organisierte Lohnfindung durch die Tarifparteien, verursacht worden sein.

Die *keynesianische Gesamtwirtschaftslehre* weist mit Blick auf die Weltwirtschaftskrise von 1928 bis 1932 dagegen theoretisch und empirisch begründet nach, dass über

1 Jahresgutachten 1998/1999 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 14/73 vom 20.1.1999

die marktvermittelte einzelwirtschaftliche Koordination die prinzipiell vorhandenen Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten mangels gesamtwirtschaftlicher Nachfrage nicht immer voll ausgeschöpft werden. Fehlt die Nachfrage, dann kommt die optimal mögliche Produktion auf Dauer auch nicht zustande. Es gibt allerdings keinen Automatismus, der aus dieser Lage herausführen kann. Dieses Marktversagen lässt sich jedoch durch staatliche Finanzpolitik - zusammen mit der Geldpolitik - therapieren. Die ordnungspolitischen Implikationen hat J. M. Keynes in seinem Vortrag über „Das Ende des Laissez-Faire“ 1926 offengelegt: „Diese Gedankengänge zielen auf mögliche Verbesserungen der Technik des modernen Kapitalismus“ durch gesamtwirtschaftliche Nachfragesteuerung.² Nicht die Marktkräfte allein, sondern zusammen mit politischer Regulierung lasse sich ein ökologisch angemessenes und inflationsfreies Wirtschaftswachstum sowie hoher Beschäftigungsstand verwirklichen. Es grenzt an Polemik, wenn aus der Sicht der Angebotslehre immer wieder behauptet wird, gesamtwirtschaftliche Nachfragepolitik verlässe den Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung. Vielmehr geht es um eine „mixed economy“, aus deren Zusammenspiel zwischen einzelwirtschaftlicher Rationalität und gesamtwirtschaftlicher Vernunft die ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten optimiert werden.

Scheitern der neoklassischen Angebotsdoktrin an der Blindheit auf dem Auge der Nachfragesteuerung

Im Mittelpunkt der Angebotslehre steht das theoretisch durchaus konstruierbare Modell eines vollkommen flexiblen Marktsystems: Danach resultieren markträumende Gleichgewichtspreise aus Angebots- und Nachfrageanpassungen. Im Prozess der durch keine Regulierungen behinderten Marktpreisbildung werden die Produktionskapazitäten optimal ausgelastet bzw. entwickelt. Auch am Arbeitsmarkt sorgt der Lohnsatzmechanismus immer wieder für Vollbeschäftigung. Kommt es, wie behauptet, gesamtwirtschaftlich nicht zu Fehlentwicklungen, dann bedarf es auch keiner gegensteuernden Politik. Gesamtwirtschaftliches Analysieren und Handeln wird wegdefiniert, denn einzelwirtschaftliche Rationalität soll ja im Zusammenspiel über die Märkte simultan zum gesamtwirtschaftlichen Optimum führen. Das keynesianische Problem, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu gering ausfallen kann, um die Produktionsmöglichkeiten auszuschöpfen bzw. zu entwickeln, ist dieser Sicht völlig fremd. Getreu dem nach Jean Baptiste Say Anfang des letzten Jahrhunderts bezeichneten „Sayschen Gesetz“ findet das rentable Angebot auch immer seine Nachfrage - abgesehen von friktionellen Störungen, die sich jedoch schnell abbauen. Die Neoklassik, die gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklung aus dem störungsfreien Marktgeschehen heraus nicht erklären kann, beschränkt die Analyse auf das einzelwirtschaftliche Verhalten. Wirtschaftspolitik dient lediglich der Aufgabe, die einzelwirtschaftlichen Bedingungen der Marktteilnahme zu verbessern.

Bei dieser neoklassischen Deutung werden Verhaltensweisen auf den Märkten unterstellt, die mit der Wirklichkeit nichts zu tun haben. Transaktionen der Wirtschafts-

² Vgl. die Interviewmontage zu diesem Text: R. Hickel, Interview mit John Maynard Keynes - Über das Verhältnis von Theorie und Praxis in der zeitgenössischen Politischen Ökonomie; in: B. v. Greiff u.a. (Hrsg.), Der Leviathan in unserer Zeit, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 420.

akteure finden dem Modell nach im Marktumfeld hinreichend flexibler, markträumender Preisbeweglichkeit - auch am Arbeitsmarkt - statt.³ Das Modell kann allerdings nur funktionieren, wenn einerseits komplette Informationen über Preise und die sich dabei ergebenden Angebote und Nachfrage, vorliegen. Unterstellt wird also eine Welt totaler Transparenz. Erwartungen sind stabil; Unsicherheiten bzw. Risiken gibt es nicht. Andererseits wird vorausgesetzt, dass der Tausch erst bei vorliegenden markträumenden Gleichgewichtspreisen vollzogen wird. Den Findungsprozess des Gleichgewichts, bei dem getauscht wird, hat Leon Walras mit dem Auktionator an der Pariser Börse verglichen. Durch Zuruf wird der Gleichgewichtspreis gesucht, bei dem dann schließlich der Wertpapiertausch vorgenommen wird. Dieses Modell eines Auktionsmarktes hat mit der Realität der Märkte nichts zu tun. Mit der simplen Version des Tauschmodells lässt sich die heutige Wirtschaftsweise nicht erklären. So muss unter Unsicherheit sowie unter hohen Informations- und Anpassungserfordernissen ständig gehandelt werden. Der Anbieter eines Produkts kann bei unzureichender Nachfrage nicht warten, bis schließlich der Gleichgewichtspreis erreicht ist. Ist das Angebot zu groß, handelt es sich also um einen Käufermarkt, so wird eben nur im Ausmaß der effektiven Nachfrage verkauft. Die Folge ist jedoch, dass das Angebot und damit die Produktion mangels Absatz eingeschränkt werden - mit Folgen für andere Marktteilnehmer. Handeln im Ungleichgewicht („false trading“) mit entsprechenden Mengenanpassungen kennzeichnet das Verhalten auf den heutigen Märkten. Markttrigiditäten sind also keine Mängel, sondern werden durch Unsicherheiten, Risiken und Informationsdefizite in Marktwirtschaften systematisch erzeugt. Deshalb kann es zu sich kumulierenden Nachfragedefiziten kommen, die durchaus auf einzelwirtschaftlich rationales Verhalten zurückzuführen und deshalb auch nicht durch eine Stärkung der Angebotsseite abzubauen sind. Vielmehr bedarf es des Abbaus des gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizits.

Die Konstruktion dieses theoretisch zwar vorstellbaren, jedoch völlig unrealistischen Modells einer sich selbst optimierenden Marktökonomie lässt den Angebotsvertretern logischerweise nur die Möglichkeit, die Arbeitslosigkeit mit Rigiditäten bei der Lohnfindung auf den Arbeitsmärkten zu erklären. Strategische Entscheidungen über Sachinvestitionen unter Berücksichtigung der Absatzerwartungen auf den Gütermärkten und der Zinssätze auf den Geld- und Kapitalmärkten lassen sich durch die Fokussierung auf die Arbeitsmärkte nicht berücksichtigen. Kurioserweise spielen also Zinssätze, die für Entscheidung, Sachinvestitionen vorzunehmen, wichtig sind, in dieser arbeitsmarktzentrierten Erklärung der Arbeitslosigkeit keine Rolle. Was als Deutungsmuster übrig bleibt, sind die „außermarktmäßigen Kräfte“, die gegenüber dem an sich markträumenden Lohnsatz einen höheren „Mindestlohnsatz“ durchzusetzen vermögen. Damit sind auch die Verursacher der Arbeitslosigkeit neoklassisch verortet: Es sind die Tarifvertragsparteien, die natürlich nur unter dem machtvollen Druck der Gewerkschaften gegenüber den markträumenden Preisen höhere Lohnsätze durchsetzen sowie der Staat mit seiner Beschäftigungspolitik und der sozialen Sicherung, die diese „Mindestlohnarbeitslosigkeit“ zementieren. Nur durch die Flexibilisierung der Lohnsätze, den Abbau sozialer Leistungen, um den Anpassungsdruck in Richtung Lohnverzicht auf die ansonsten Arbeitslosen zu erhöhen, sowie den Verzicht auf aktive Beschäftigungspolitik lässt sich aus neoklassischer Sicht die zum marktträumenden Lohnsatz existierende Vollbeschäftigung herstellen. Wer

3 Vgl. die Ausführungen bei Arbeitskreis Konjunktur, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1999; in: DIW-Wochenbericht 1/1999, S. 30 ff.

zu diesem Gleichgewichtslohnsatz seine Arbeitskraft schließlich nicht anbietet, weil er einen höheren Lohnsatz verlangt, ist eben „freiwillig“ arbeitslos. Diese Arbeitslosigkeit ist dann Ausdruck einer individuellen Kosten-Nutzen-Analyse. Wer aber „freiwillige“ Arbeitslosigkeit bekämpfen will, der müsste in die individuellen Entscheidungen eingreifen. Arbeitslosigkeit als Systemproblem wird auf diese Weise elegant wegdefiniert. Diese Verdrängung gelingt allerdings nur auf der Grundlage abstruser Annahmen, die mit der Wirklichkeit kaum etwas zu tun haben. So sind die meisten Abhängigen von Arbeitsplätzen nicht in der komfortablen Lage, je nach Höhe des Lohnsatzes entscheiden zu können, ob sie ihre Arbeitskraft anbieten oder nicht. Vielmehr zwingt realistischere die existentielle Abhängigkeit die Arbeitskräfte, zu jedem vorgegebenen Lohnsatz arbeiten zu müssen. Diesem Los könnten sie sich nur entziehen, wenn sie über genügend anderes Einkommen, etwa aus Vermögen, verfügten. Diese Verhaltensweise erklärt, dass in den letzten Jahren bei sinkenden Lohnzuwächsen das Angebot der Arbeitskräfte nicht zurückgeschraubt wurde, sondern eher zunahm, um Einkommensverluste durch zusätzliche Arbeit auszugleichen. Nicht zu hohe Löhne erklären die Arbeitslosigkeit, sondern die Disziplinierung durch Arbeitsplatzverluste den Rückgang der Lohnansprüche. Arbeitslosigkeit entsteht also im Prinzip nicht aus freiwilligen Entscheidungen der Betroffenen. Sie ist ein „unfreiwilliger“, also ein gegen den eigenen Willen erzwungener Zustand. Die strategischen Entscheidungen auf den Güter- und Kapitalmärkten entscheiden letztlich über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit.⁴ Dazu gehören auch systembedingte Rigiditäten auf allen Märkten.

Rat an den „Rat der Angebots-Weisen“: Keynesianische Wirtschaftspolitik wieder buchstabieren lernen

Der SVR basiert seine Diagnose und Therapieansätze seit Mitte der siebziger Jahre mit der Mehrheit und in den letzten Jahren einstimmig auf dieser fragwürdigen Angebotsdoktrin. So stellt er im „Jahresgutachten 1997/98“ unter der Frage „Zurück zur Nachfrageorientierung?“ fest:⁵ „...der Ansatzpunkt angebotsorientierter Politik (liegt) darin, günstigere Bedingungen dafür zu schaffen, dass neue und bessere Güter angeboten werden und dass damit mehr Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Sicherlich hängt der Erfolg dieser Strategie auch davon ab, dass sich für das Angebot auch die Nachfrage findet. Unternehmen, die investieren, reagieren aber nicht nur auf bereits wirksame Nachfrage, sie setzen vielmehr auf künftige Nachfrage. Die Kaufkraft dafür wird durch die im Wachstumsprozess ermöglichten Einkommenszuwächse erst geschaffen.“ Die im Marktprozess erzeugte unzureichende effektive Nachfrage, die auf unzureichende Entlohnung, Investitionsrückhaltung sowie Fehler der Geld- und Finanzpolitik zurückzuführen ist, bleibt ausgeblendet. Was aber zählt, ist die Tatsache, dass nur das gesamtwirtschaftliche Angebot auf Dauer zustandekommt, das auch seine effektive Nachfrage findet.

4 Vgl. dazu R. Hickel, Standort-Wahn und Euro-Angst - Die sieben Irrtümer der deutschen Wirtschaftspolitik (insbesondere Kapitel II. Abschnitt 1) Reinbek 1998, S. 39 ff.

5 Jahresgutachten 1997/98 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestags-Drucksache 13/9090 vom 18. 11. 1997, Ziff. . ti

Der reduzierte Zugang zur Überwindung ökonomischer Fehlentwicklungen über die Beeinflussung des einzelwirtschaftlichen Verhaltens zeigt sich schließlich in der durch den SVR empfohlenen Angebotspolitik. Im jüngsten Jahresgutachten heißt es: „Die Wirtschaftspolitik beeinflusst die Angebotsbedingungen unmittelbar und von der Kostenseite her, über die Finanzpolitik die Steuerbelastung, über den institutionellen Rahmen die Lohnfindung und über die Sozialpolitik die Arbeitskosten.“⁶ Deutlich wird durch die Tabuisierung gesamtwirtschaftlicher Betrachtung, dass eine Namensumbenennung nötig ist, und zwar in den „Sachverständigenrat zur Begutachtung der *einzelwirtschaftlichen* Entwicklung“. Im Zentrum dieser Politik einzelwirtschaftlicher Rentabilitätssteigerung steht ein gigantisches Kostensenkungsprogramm. Daraus resultieren jedoch auch Nachfrageausfälle, die letztlich die unternehmerischen Absatz- und damit Gewinnerwartungen belasten. So sind Löhne und Gehälter eben nicht nur Kosten, sondern eine wichtige Determinante der Entwicklung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage und damit der Produktion. Darüber hinaus erhöhen vernünftige Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen die Motivation der Beschäftigten und damit deren Produktivität. Durch die Senkung der Unternehmenssteuern fällt staatliche Nachfrage aus, was noch belastender zu Buche schlägt, wenn die verbesserten Nettorenditen nicht zur Ausweitung der Investitionen führen.

Hierin liegen die Gründe für das Scheitern der seit sechzehn Jahren Zug um Zug durchgesetzten Angebotspolitik: Der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen hat einen Tiefstand erreicht. Seit Jahren hinken die Lohnzuwächse hinter dem Produktivitätsanstieg her. Gemessen an dem hohen Niveau der Produktivitätszuwächse ist Deutschland kein Hochlohnland. Die für den internationalen Wettbewerb bedeutsamen Lohnstückkosten - Arbeitskosten je Stunde bezogen auf das (reale) Bruttoinlandsprodukt je Stunde - sind in den letzten Jahren weit hinter den wichtigsten Konkurrenzländern zurückgeblieben. Die Besteuerung der Unternehmen ist seit Anfang der achtziger Jahre gemessen an den Gewinnen von 38 auf 24 Prozent zurückgeschraubt worden. Im internationalen Vergleich ist Deutschland kein Hochsteuerland. Bei derartigen Vergleichen dürfen nicht nur die Steuersätze gegenübergestellt werden. Deutschland bietet im internationalen Vergleich weitaus mehr Möglichkeiten, das zu versteuernde Einkommen zu reduzieren. Auf den Abbau dieser Steuervorteile zielt das „Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002“.⁷ Schließlich sind mit vielfältigen Maßnahmen vor allem die Arbeitsmärkte flexibilisiert worden. Dies zeigt sich im dramatischen Bedeutungsgewinn des Niedriglohnsektors. Der erstmals im jüngsten Jahresgutachten so klar formuliert Schlüsselsatz lautet: „Um zu mehr Beschäftigung zu gelangen, muss Ungleichheit (im Ergebnis) in Kauf genommen werden.“⁸ Wie alle Daten zeigen, hat in der Tat die Ungleichheit zugenommen, der beschäftigungspolitische Erfolg ist jedoch ausgeblieben. Mangelnde Beschäftigungseffekte mit einer eben immer noch nicht konsequent genug durchgesetzten Angebotspolitik im Sinne zu geringer Ungleichheit zu rechtfertigen (siehe Ziff. 344), grenzt an Rechthaberei, nach dem Motto: Immer dann, wenn die Rezeptur nicht ausreicht, wird nicht die Diagnose überprüft, sondern die Dosis verstärkt. Schließlich sind in der Unternehmenswirtschaft heute wieder Rentabilitätsziffern erreicht, die Anfang der achtziger Jahre galten, damals al-

6 Jahresgutachten 1998/99, Ziff. 338.

7 Vgl. zu Bewertung dieses Gesetzentwurfs R. Hickel, Ein „bescheidener Entwurf“? Der rot-grüne Einstieg in eine andere Steuerpolitik; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/1999

8 Jahresgutachten 1998/99, Ziff. 344

lerdings bei einem erheblich höheren Beschäftigungsniveau. Die mangelnde Investitions- und Beschäftigungswirksamkeit wird mit dieser Umverteilung nicht überwunden, sondern geschaffen. Sie kostet Nachfrage und schließlich mangels Gewinnerwartungen die Investitionsbereitschaft und Arbeitsplätze. Die deutsche Wirtschaft leidet unter einem Nachfrageproblem, während die Angebotsbedingungen seit vielen Jahren nicht mehr so gut waren. Das zeigt auch die durch den SVR berechnete „Gewinn-Erlös-Relation“, die die Spitzenwerte Anfang der achtziger Jahre im letzten Jahr übertroffen hat.

Der SVR versucht sich allerdings der Kritik an seiner Angebotsdoktrin über derartige historische Vergleiche zu entziehen. Er hält diese historische Gegenüberstellung von unternehmerischen Renditen und dem Beschäftigungsniveau mittlerweile nicht mehr für angemessen. Erstmals im Jahresgutachten 1998/99 wurde darauf hingewiesen, dass heute infolge der Globalisierung der Wirtschaft bei Investitionsentscheidungen der Renditevergleich mit anderen Ländern erfolge - wie es heißt „Optionen in Deutschland ...stehen ... verstärkt in Konkurrenz zu Optionen an anderen Standorten“.⁹ Im Ausland, vor allem in den USA, seien die Aussichten auf Gewinne nach Steuern bezogen auf den Kapitaleinsatz eben günstiger und deshalb würden Direktinvestitionen aus Deutschland dorthin gelenkt. Die entscheidende Frage lautet jedoch, ob die günstigere Entwicklung in den USA Folge einer Angebots- und/oder Nachfragepolitik ist. Zweifellos haben die USA vor und während ihrer letzten großen Rezession eine expansive Fiskal- und Geldpolitik betrieben. Die Lohnentwicklung verlief in der Nähe der wachsenden Arbeitsproduktivität, d.h. die Lohnstückkosten waren nicht rückläufig. Diese makroökonomische Konstellation hat den lang anhaltenden Aufschwung in den USA hervorgebracht und gefördert. Das Beispiel USA zeigt somit, wie eine Nachfragepolitik durchaus in der Lage ist, das Wirtschaftswachstum ohne bedeutende Geldentwertung zu stärken.¹⁰ Diese Lehre aus dem Vergleich mit den USA wird durch die Angebotsverfechter (leider) nicht gezogen. Insgesamt zeigt sich, dass auch unter den Bedingungen der Globalisierung die makroökonomische Steuerpolitik mit den Instrumenten der Finanz- und Geldpolitik ihre Bedeutung nicht verliert.

Kernaussagen der Botschaft Keynes' - Revitalisierung der gesamtwirtschaftlichen Vernunft

Mit der Darlegung der Gründe für das Scheitern der Angebotsdoktrin als Leitlinie der Ordnungspolitik ist die weiterführende Antwort keynesianischer Makroökonomik bereits erkennbar geworden: In kapitalistisch hoch entwickelten Ökonomien gibt es überhaupt keine Gewähr dafür, dass rentables Angebot ausreichend Nachfrage schafft. Die moderne Makroökonomik nach Keynes verfügt mittlerweile über mehrere Ansätze zu erklären, warum sich zwischen dem optimalen Produktionspotential und der realisierten Produktion eine Lücke auftun kann. Die klassische Lehrbuchökonomik, gelegentlich als „vulgärkeynesianisch“ verschrien, ist didaktisch durchaus geeignet zu zeigen, warum es zu einem makroökonomischen Gleichgewicht bei Unterauslastung der Produktionsmög-

9 Jahresgutachten 1998/99, Ziff. 4

10 Arbeitskreis Konjunktur, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1999, in: DIW-Wochenbericht 1/1999, S. 31 f.

lichkeiten und damit Unterbeschäftigung kommen kann. Entscheidend dafür ist, dass bei Ausschöpfung aller Produktionsmöglichkeiten die effektive Nachfrage nicht ausreicht. Die sog. deflatorische Lücke, bei der die Nachfrage kleiner als das Produktionsangebot ist, ergibt sich, weil die Unternehmen nicht in vollem Ausmaß des Einkommens, das gespart wird, investieren. Warum sollten ertragsoptimierende Unternehmen die wachsenden Ersparnisse in entsprechendem Umfang in Investitionsnachfrage umsetzen? Die unzureichende Nachfrage ist also eine Folge des gesamtwirtschaftlichen Übersparens.

So paradox es klingen mag: Aus dem zunehmenden Wohlstand heraus entwickelt sich eine Barriere künftigen Wirtschaftswachstums. Denn mit der Ausweitung des Wohlstands nimmt der „Hang zum Verbrauch“ ab. Spiegelbildlich dazu wächst das Sparen, d.h. die Geldvermögensbildung. Um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht bei Vollauslastung zu garantieren, müssten im selben Ausmaß die privatwirtschaftlichen Investitionen zunehmen. Das ist jedoch eher unwahrscheinlich. Keynes weist einen Ausweg aus der Wohlstandsfalle: Stärkung des privaten Konsums durch eine Umverteilung zugunsten der unteren Einkommen und staatliche Nachfragepolitik. Einen radikalen Ausweg erwähnt Keynes am Rande: „Ich denke mir daher, dass eine ziemlich umfassende Verstaatlichung der Investitionen sich als das einzige Mittel zur Erreichung einer Annäherung an Vollbeschäftigung erweisen wird; obschon dies nicht alle Arten von Zwischenlösungen und Verfahren ausschließen muss, durch welche die öffentliche Behörde mit der privaten Initiative zusammenarbeiten wird...“¹¹ Diese logische „ultima ratio“ gegenüber den in der Marktwirtschaft schlummernden Fehlentwicklungen ist sicherlich einer der entscheidenden Gründe für die Attacken der radikalen Marktorthodoxie gegen die Lehre Keynes'. Dabei geht es diesem nicht um die Abschaffung des Kapitalismus. Dazu war seine Ablehnung des sowjetischen Modells viel zu ausgeprägt. Marktökonomie mit politischer Gestaltung zu optimieren, lautete sein Anliegen: „Ich für meinen Teil bin der Ansicht, dass ein klug geleiteter Kapitalismus die wirtschaftlichen Aufgaben wahrscheinlich besser erfüllen wird als irgend ein anderes, vorläufig nichtin Sicht befindliches System, dass man aber gegen den Kapitalismus an sich viele Einwände erheben kann.... Diese Gedankengänge zielen auf mögliche Verbesserungen der Technik des modernen Kapitalismus durch das Mittel kollektiver Betätigung ab.“¹² Neben diesen Missverständnissen über die ordnungspolitische Konzeption der keynesianischen Makroökonomik hält sich hartnäckig das Vorurteil, Keynes habe lediglich eine Theorie der „kurzen Frist“, die sich also auf Konjunkturzyklen konzentriert, formuliert. In mehreren Aufsätzen hat sich Keynes der Analyse der langfristigen Entwicklung kapitalistischer Wirtschaftssysteme gewidmet und gezeigt, dass es mit wachsendem Reichtum wegen steigenden Sparens der Marktdynamik immer weniger gelingt, die Produktionsmöglichkeiten und die damit verbundenen Beschäftigungspotentiale zu entwickeln. Neben öffentlicher Beschäftigungspolitik schlägt er daher die Arbeitszeitverkürzung vor.¹³

Zurück zum theoretischen Nachweis der deflatorischen Lücke, die eine Vollauslastung der Produktionsmöglichkeiten verhindert. Für die empirische Beobachtung dieses Dilemmas ist entscheidend, dass die optimal mögliche Produktion erst gar nicht zustande

11 J. M. Keynes, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, unveränderter Nachdruck, Berlin 1955

12 J. M. Keynes, Ende des Laissez-Faire..., S. 421

13 Eine ausgezeichnete Analyse dieser Grundideen bei N. Reuter, Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität - Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen - mit Texten zum Thema von John Maynard Keynes und Wassily Leontief, Marburg 1998

kommt. Erkennbar ist die deflationäre Situation indirekt lediglich an der mangelnden Nutzung der wirtschaftlicher Wachstums- und Beschäftigungschancen. Zwischen einzelwirtschaftlicher Rationalität und gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten klafft also eine Lücke. Es herrscht eine „Kollektivillusion“ (Oliver Landmann) über die Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Das ökonomische System produziert demnach nicht über, sondern unter seinen Verhältnissen. Über das Handeln der einzelwirtschaftlichen Akteure ist Vollbeschäftigung nicht herstellbar. Würde in dieser Situation unterausgelasteter Kapazitäten ein Unternehmer allein investieren, so würde seine Produktionskapazität steigen, die auslastungssichernde Nachfrage jedoch nicht zustande kommen. Am Ende stünde er schlechter da. Auf einzelwirtschaftlicher Basis verfügt das System aber auch nicht über die Fähigkeit, zu kollektiven Investitionsaktivitäten zu finden. Aus dieser Rationalitätsfalle kann nur der Staat aufgrund seiner gesamtwirtschaftlich strategischen Rolle die Wirtschaft herausführen. Öffentliche Nachfrage, die die deflatorische Lücke schließt, hebt die Produktion, das Einkommen und die Beschäftigung auf das optimale Niveau. Dabei muss die öffentliche Impulsnachfrage so finanziert werden, dass an anderer Stelle keine investive und/oder konsumtive Nachfrage verdrängt wird. Deshalb erhält die Finanzierung über öffentliche Kreditaufnahme den Vorrang. Von ihr gehen, wie empirische Untersuchungen nachweisen, die geringsten sog. Verdrängungseffekte in Richtung privatwirtschaftlicher Investitionen aus (Crowding out). Die Kritik der Anhänger der Theorie rationaler Erwartung trifft ebenfalls nicht zu. Die Programme zu konterkarieren, weil jeder Unternehmer weiß, dass es am Ende nur zum Inflationsanstieg und wegen der restriktiven Geldpolitik schließlich zu einer Stabilisierungskrise kommt, ist abenteuerlich. Dieses totale Wissen über künftige Wirkungen bietet das Marktsystem nun mal nicht. Kennzeichnend sind mangelnde Informationen, aus denen entscheidungsrelevante Erwartungsunsicherheiten entstehen. Der Impuls muss also außerhalb der Akteure des Wettbewerbs ausgelöst werden. Bei der Dosierung des staatlichen Nachfrageimpulses kann der Staatsausgaben-Einkommensmultiplikator genutzt werden: Eine Erhöhung der Nachfrage um 1 Mrd. DM pflanzt sich über die konsumtive Verausgabung in der Wirtschaft um ein Vielfaches fort. Der Multiplikator fällt umso geringer aus, je höher die Spar- und/oder die Importquote ist.

Dieses Grundmuster keynesianischen Nachfragemanagements ist zugegebenermaßen stark vereinfacht. Es nährt die Vorstellung einer problemlosen Hydraulik, mit der das Produktionsniveau durch kreditfinanzierte Staatsausgaben erhöht werden kann. Innerhalb der postkeynesianischen Makroökonomik sind weiterführende Modelle entwickelt worden, die jedoch den hier beschriebenen Zusammenhang bestätigen. Es ist hier nicht der Platz, diese Betrachtung zu vertiefen.¹⁴

Die keynesianische Makroökonomik bildet realistischerweise die folgende Hierarchisierung der Märkte ab: Die Absatzchancen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten sowie den Geld- und Kapitalmärkten haben dominanten Einfluss auf die Nachfrage nach Arbeitskräften. Innerhalb der komplexen Interdependenz spielen die Arbeitsmärkte für die Entwicklung der Beschäftigung - im Gegensatz zur Neoklassik - nur eine untergeordnete Rolle. Es lassen sich die folgenden Zusammenhänge unterscheiden:

Über Sachinvestitionen wird *zum einen* unter Abwägung der damit verbundenen Ertragserwartungen entschieden. Nicht die Lohnsatzhöhe, sondern die Ertragserwartun-

14 Vgl. die Darstellung verschiedener Varianten keynesianischer Makroökonomik bei R. Hickel, Keynes(ian)sche Makroökonomik in der innerwissenschaftlichen Kontroverse - Forschungsstrategische Konsequenzen; in: WSI-Mitteilungen Nr. 10/1980

gen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten sind entscheidend. Da diese maßgeblich durch die realisierbare Nachfrage beeinflusst werden, muss die gesamtwirtschaftlich belastende Rückwirkung einer Lohnsenkungspolitik beachtet werden. Wird neoklassisch angeregt der Lohnsatz gesenkt, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, so kann am Ende das Angebot an Beschäftigung durch die Unternehmen zurückgehen, weil sich über die sinkende Lohnsumme die Absatzbedingungen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten verschlechtern. Lohnsätze sind eben nicht nur Kostenfaktor, sondern sie beeinflussen auch die kaufkraftfähige Nachfrage in der Binnenwirtschaft.

Die Entscheidung für Sachinvestitionen hängt *zum anderen* auch von den auf den Geld- und Kapitalmärkten erzielbaren Renditen ab. Beim Investitionskalkül werden die Opportunitätskosten im Sinne entgangener Renditen durch alternative Anlagen den damit erzielbaren Sachrenditen gegenübergestellt. Ob Sachinvestitionen vorgenommen werden, hängt insoweit maßgeblich von der die Zinssätze beeinflussenden Geldpolitik ab. Im Zuge der Globalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte haben die international erzielbaren Renditen logischerweise großen Einfluss. In diesem Zusammenhang hat Keynes das Bild vom „Kasinokapitalismus“ geschaffen. Hierbei prägt die Lust auf renditemaximierende Kapitalanlagen an irgend einem Anlageort der Welt das Anlageverhalten. Das Kalkül, Sachinvestitionen vorzunehmen, steht unter starkem Einfluss von Spekulationen. Weitsichtig hält Keynes 1936 fest: „Spekulationen mögen unschädlich sein als Seifenblasen auf einem steten Strom der Unternehmenslust. Aber die Lage wird ernsthaft, wenn die Unternehmenslust die Seifenblase auf dem Strudel der Spekulationen wird. Wenn die Kapitalentwicklung eines Landes das Nebenerzeugnis der Tätigkeit eines Spielsaals wird, wird die Arbeit voraussichtlich schlecht getan werden.“¹⁵

Schließlich ist Geld ein Vermögenswert. Im Ausmaß der Haltung von Geld als „Vermögensspeicher“ (Keynes) in der Liquiditätskasse schlagen sich die Erwartungen über die künftige Wirtschaftsentwicklung nieder. Die Liquiditätshaltung ist somit ebenfalls stark spekulativ beeinflusst. Entscheidend ist, dass unter pessimistischen Erwartungen die Geldpolitik ihren Einfluss auf die Zinssätze einbüßt. Zusätzliche Geldschöpfung bleibt in der Spekulationskasse hängen („Liquiditätsfalle“) und wird somit nicht in die Finanzierung volkswirtschaftlicher Ausgaben transformiert. Die Folge ist eine nachfragebedingte Unterauslastung der Produktionsmöglichkeiten und damit eine wirtschaftliche Wachstumsschwäche.

Aus dem Zusammenspiel von Güter- und Dienstleistungsmärkten mit den Geld- und Kapitalmärkten werden die gesamtwirtschaftliche Produktion, das Volkseinkommen und die Beschäftigung determiniert. Wegen der Interdependenz der Märkte wäre es völlig untauglich, ja kontraproduktiv, die Nachfrage nach Beschäftigten auf den Arbeitsmärkten monokausal erklären und therapieren zu wollen. Der Lohnpolitik kommt nicht die ihr durch die Angebotslehre zugeschriebene strategische Rolle zu. Die keynesianische Makroökonomik legt vielmehr die Notwendigkeit der gesamtwirtschaftlichen Steuerung zum Ausgleich der marktproduzierten Nachfragedefizite offen. Nachfragepolitik ist insoweit Wachstumspolitik. Andererseits lassen sich die Anforderungen an die makroökonomischen Politikfelder zur Stärkung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung erkennen. Es kommt auf eine Abstimmung der Geld- und Finanzpolitik an.

15 J. M. Keynes, Allgemeine Theorie, S. 134

Keynesianische Wirtschaftspolitik für Euroland

Die bundesdeutsche Wirtschaft leidet derzeit nicht, wie ausführlich belegt, unter Angebotsproblemen. In diesem Jahr wird gegenüber dem realen Wirtschaftswachstum von 2,7 Prozent in 1998 ein Rückgang bis zu 1,4 Prozent prognostiziert. Dieser Wachstumsverlust ist maßgeblich auf die schrumpfende Auslandsnachfrage zurückzuführen. Die Zuwachsrate der Exporte droht nach einem Rückgang von 11 Prozent in 1997 auf 5 Prozent in 1998 in diesem Jahr zu stagnieren, ja absolut leicht zu sinken. Die Exportwirtschaft spürt die Krisen in Südostasien, Lateinamerika und Russland vor allem über wachsende Konkurrenz auf den Drittmärkten. Während die Exportnachfrage sinkt, reicht die binnenwirtschaftliche Dynamik, durchaus auch als Folge der Angebotspolitik, nicht aus, diese Nachfrageausfälle zu kompensieren. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Wirtschaft Liquidität parkt statt Sachinvestitionen vorzunehmen. Diese typisch keynesianische Situation verlangt jetzt eine unter expansiven Vorzeichen abgestimmte Finanz- und Geldpolitik:

Die Finanzpolitik muss konjunkturbedingte Defizite hinnehmen. Würde mit Kürzungen der Staatsausgaben auf Einnahmeverluste und wachsende Krisenkosten reagiert, würde dies zum konjunkturellen Abschwung führen. Die öffentlichen Haushalte haben auch mit Blick auf die Obergrenze der Neuverschuldung von 3 Prozent am Bruttoinlandsprodukt im Euroland genügend Spielraum. Über diese konjunkturbedingte Neuverschuldung hinaus müsste die Binnenwirtschaft durch ein öffentliches Beschäftigungsprogramm vor allem zum Ausbau der ökologischen Infrastruktur genutzt werden. Beispielsweise würden durch den Ausbau der öffentlichen Verkehrssysteme die mit der Ökologisierung des Steuersystems verbundene Umweltziele unterstützt werden. Die Anforderungen an diese Finanzpolitik lassen sich auf die EU übertragen. Eine beschäftigungsorientierte Koordinierung dieser Instrumente ist dringend geboten.

Die Geldpolitik muss diese expansive Finanzpolitik unterstützen. Dabei obliegt die geldpolitische Kompetenz dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) im Euroland. Die Ursachen der Wachstumsabschwächung im Euroland gleichen denen in Deutschland. Spielraum für eine expansive Geldpolitik mit den Instrumenten der Zinssatzpolitik ist gegeben, da eine sich beschleunigende Inflation nicht droht. Der Zielwert von 3 Prozent für die Geldmarktzinssätze ist wegen der niedrigen Inflationsrate immer noch hoch. Allerdings kann die Zinssatzsenkung gegenüber dem derzeitigen Geldmarktzins von 3 Prozent im Euroland nur wirken, wenn sie durch eine expansive Finanzpolitik unterstützt wird.

Diese abgestimmte expansive Finanz- und Geldpolitik stärkt das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Die Bemühungen würden konterkariert, käme es im Euroland zum Lohnsenkungswettbewerb. Vielmehr sollten sich die Lohnzuwächse am Zuwachs der Arbeitsproduktivität und dem Inflationsausgleich ausrichten. Damit würde gesichert, dass im Ausmaß wachsender Wertschöpfung auch die maßgeblich aus Löhnen und Gehältern gespeiste konsumtive Nachfrage zunimmt. Sinnvollerweise konzentriert diese Lohnpolitik die unternehmerische Bemühungen auf den Wettbewerb um Produkt- und Prozessinnovationen.

Keynesianische Wirtschaftspolitik gibt insgesamt brauchbare Hinweise für eine Stärkung des Wirtschaftswachstums und den Abbau der Arbeitslosigkeit auch für Euroland.